



Rasizm w Polsce



europaean network against racism
europejska sieć przeciwko rasizmowi

RASIZM W POLSCE – ZARYS PROBLEMU

Problematyka rasizmu jest obecna w polskiej polityce oraz dyskursie publicznym od niedawna. W okresie komunizmu obowiązywała idea państwa monoetnicznego. Po jego upadku, w 1989 roku premier pierwszego demokratycznego rządu zapowiedział, że Polska będzie ojczyzną Polaków, ale również mniejszości. Wkrótce powstało wiele organizacji mniejszościowych – obecnie jest ich około 150. Część działalności uznanych mniejszości jest dofinansowywana ze środków publicznych. Na początku lat 90. rozpoczęły się prace nad ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych. Ze względu na kontrowersje związane z przyznaniem mniejszościom niektórych praw językowych, prace nad ustawą trwały kilkanaście lat. Ostatecznie została ona przyjęta w styczniu 2005 roku. Proces demokratyzacji generalnie miał pozytywny wpływ na sytuację mniejszości. Wyjątkiem w tym względzie są Romowie, którzy ucierpieli wskutek przemian ekonomicznych. Oni także bywali ofiarami przemocy i dyskryminacji. W celu poprawy położenia tej grupy stworzone zostały dwa rządowe programy pomocowe – pierwszy program pilotażowy był wdrażany w latach 2000-2003, drugi zaś – ogólnopolski – jest prowadzony obecnie.

Oprócz mniejszości narodowych w Polsce mieszkają również inne grupy osób, które mogą być obiektem dyskryminacji rasowej: migranci i cudzoziemcy. Oni jednak nie są objęci ustawodawstwem odnoszącym się do mniejszości narodowych i etnicznych. Jednak dzięki zobowiązaniom międzynarodowym, w ostatnich latach Polska rozpoczęła implementację dyrektyw antydyskryminacyjnych Unii Europejskiej oraz przyjęła Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji 2004-2009. Ten program obejmuje wszystkie grupy mogące być ofiarami rasizmu.

DZIAŁALNOŚĆ POLSKIEJ NATIONAL COORDINATION

Polska National Coordination nie została jeszcze formalnie założona. W lutym 2005 roku odbyło się spotkanie delegacji Sekretariatu i Zarządu ENAR z przedstawicielami polskich organizacji pozarządowych, zajmujących się problematyką rasizmu, ksenofobii, mniejszości czy migrantów. Na spotkaniu obecne były między innymi następujące organizacje: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Amnesty International – Polska, Grupa Wirydarz, Fundacja Kultury Chrześcijańskiej „Znak”, Stowarzyszenie „Nigdy Więcej”, Związek Romów w Polsce, Stowarzyszenie „Jeden Świat”. Organizacje te zadeklarowały chęć współpracy i zainteresowanie budowaniem National Coordination. Jednak do tej pory nie zapadła decyzja, która z organizacji będzie pełnić rolę lidera polskiej gałęzi ENAR. W związku z tym, do tej pory działalność przyszłej polskiej National Coordination ograniczała się do wzajemnej wymiany informacji i uczestnictwa w przedsięwzięciach podejmowanych przez ENAR, takich jak seminaria, konferencje czy Zgromadzenie Ogólne.

EUROPEJSKA SIĘĆ PRZECIWKO RASIZMOWI (ENAR) – INFORMACJE OGÓLNE

ENAR promuje postawy anty-rasistowskie i równe traktowanie mniejszości etnicznych oraz osób wywodzących się spoza, a obecnie zamieszkujących Unię Europejską.

ENAR jest siecią europejskich organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką rasizmu w państwach Unii Europejskiej. Organizacje pozarządowe tworzą tzw. National Coordinations, złożone z członów ENAR, którymi są organizacje mniejszości narodowych i etnicznych, migrantów, punktów informacyjnych, grup interesu, związków zawodowych, związków wyznaniowych i wielu innych. Demokratycznie wybrani przedstawiciele każdej National Coordination uczestniczą w spotkaniach Networku, podczas których dyskutowane są kwestie związane z polityką/strategią i mandatem. Jeden z reprezentantów każdej NC powinien wywodzić się z mniejszości.

ENAR jest zdecydowany zwalczać rasizm, ksenofobię, antysemityzm i islamofobię, promować równe traktowanie pomiędzy obywatelami państw Unii a osobami z krajów trzecich, a także łączyć inicjatywy realizowane na poziomie lokalnym, regionalnym czy narodowym z projektami europejskimi.

OSOBY NARAŻONE NA RASIZM

Polska jest państwem stosunkowo jednorodnym etnicznie. Zgodnie z ostatnim spisem powszechnym Polskę zamieszkuje 38.230.000 osób. Narodowość polską deklaruje 36,983,700 osób, co daje 96,74 proc. populacji. Liczba cudzoziemców zamieszkujących Polskę wynosi około 40 200 osób. Poza tym 1,23 procent populacji zalicza się do uznanych mniejszości narodowych i etnicznych.

Otwarty rasizm występuje w Polsce rzadko. Jakkolwiek przypadki przestępstw i przemocy na tle rasowym się zdarzają, to nie są one ani drastyczne, ani częste. Przybywający do Polski cudzoziemcy spotykają się raczej z brakiem sympatii czy ksenofobią niż rasizmem. Ksenofobia dotyczy głównie osób o pochodzeniu afrykańskim czy azjatyckim oraz mieszkańców byłego Związku Radzieckiego. Najbardziej narażone na rasizm są osoby wyróżniające się spośród reszty społeczeństwa wyglądem, np. Romowie oraz ludzie o ciemnym kolorze skóry – oni najczęściej bywają ofiarami przemocy fizycznej i werbalnej. Z kolei Żydzi są najczęstszym podmiotem mowy nienawiści.

Institucje zajmujące się ochroną praw obywatelskich rzadko otrzymują skargi na dyskryminację od osób należących do mniejszości. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje rocznie około 30 takich skarg. Mniejszości głównie zwracają uwagę na problem z dostępem do mediów, nauczanie w języku ojczystym oraz finansowanie ich działalności kulturalnej. Wyjątkiem w tym względzie są Romowie. Sytuacja tej grupy, albo przynajmniej jej części, jest znacząco gorsza od reszty społeczeństwa. Romowie skarżą się na odmowy pomocy finansowej z instytucji opieki społecznej, nierówne traktowanie w dostępie do pomocy socjalnej, brak tolerancji ze strony władz lokalnych i uprzedzenia pracodawców.

USTAWODAWSTWO KRAJOWE

Konstytucja Polski zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym czy ekonomicznym z jakichkolwiek powodów oraz zapewnia ochronę praw mniejszości narodowych i etnicznych. Szczegółowe rozwinięcia powyższych zasad znajdują się w różnych aktach niższego rzędu, jak Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych i języku regionalnym, Kodeks Pracy, Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Ponadto Kodeks Karny wyodrębnia przestępstwa popełniane na tle rasowym, etnicznym czy wyznaniowym (ludobójstwo, przemoc, groźby, nawoływanie do nienawiści, propagowanie faszyzmu lub innego totalitarnego ustroju). Obowiązujące ustawodawstwo nie tworzy podstaw do instytucjonalnej dyskryminacji na tle etnicznym. Nie realizuje ono jednakże w całości zaleceń Dyrektywy 2000/43/EC, gdyż została ona implementowana jedynie w zakresie zatrudnienia, podczas gdy obejmuje ona również inne obszary życia. Special Body (agenda wyspecjalizowana ds. dyskryminacji) nie została powołana. Do 2005 roku taką funkcję pełnił Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. W listopadzie 2005 urząd ten został zlikwidowany.

Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych i języku regionalnym wprowadza zakaz dyskryminacji i zobowiązuje organy władzy publicznej do podejmowania dialogu międzykulturowego, ochrony osób, które są obiektem dyskryminacji, wrogości lub przemocy oraz popierania pełnej i rzeczywistej równości w sferze życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego między osobami należącymi do mniejszości a osobami należącymi do większości. Należy jednak podkreślić, że te ostatnie regulacje odnoszą się tylko do mniejszości narodowych i etnicznych wymienionych w ustawie, a nie do wszystkich osób narażonych na dyskryminację z powodów etnicznych czy rasowych.

ROLA ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH

Rasizm i dyskryminacja rasowa jest stosunkowo nowym tematem w Polsce i jest prawie nieobecna w publicznym dyskursie. Do sądów nie trafiają przypadki dyskryminacji z powodów etnicznych. Przyczyny tego stanu rzeczy są różne, np. niska znajomość obowiązującego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego, nieumiejętność stosowania go w praktyce. Ofiary dyskryminacji często nie znają polskiego języka ani polskiego prawa i w konsekwencji nie wiedzą, jak postępować w przypadkach dyskryminacji. Ponadto ofiary dyskryminacji nie chcą walczyć o swoje prawa czy zadośćuczynienie, ponieważ nie wierzą w możliwość wygrania sprawy. Podobnie postępują osoby będące ofiarami przemocy na tle rasowym – nie chcą zgłaszać takich przypadków na policję.

W związku z powyższym ważne wydaje się zbudowanie swoistego zaplecza organizacji społecznych, które mogłyby zajmować się tą problematyką w sposób systemowy. Takie zaplecze powinno być stworzone z różnego rodzaju organizacji: takich, które oferują różnego rodzaju pomoc ofiarom; takich, które zajmują się promowaniem wiedzy na temat ustawodawstwa antydyskryminacyjnego; takich, które zajmują się edukacją międzykulturową oraz organizacji typu watch-dog, które obserwują zjawisko rasizmu i informują o głównych problemach dotyczących tej problematyki.

ODPOWIEDŹ NA RASIZM LITYGACJA STRATEGICZNA

Wiele organizacji pozarządowych nie jest zaangażowanych w procesy prawne, często z prostego powodu, że niewielka ilość regulacji prawnych odnosi się do tej problematyki. Jednak przyjęcie Dyrektywy Równości Rasowej (patrz rozdział: “Unia Europejska i anty-rasizm”) oraz jej implementacja na poziomie krajowym oznacza, że obecnie

litygacja, bardziej niż kiedykolwiek, może doprowadzić do zmian w zakresie ochrony osób narażonych na rasizm i dyskryminację.

Ponieważ że ustawodawstwo anty-dyskryminacyjne jest stosunkowo nowe, rolą organizacji pozarządowych jest podnoszenie świadomości społecznej odnośnie jego możliwości. Dzięki temu litygacja strategiczna może okazać się użyteczną techniką adwokacką. Organizacje pozarządowe mogą same angażować się w działalność litygacyjną, jak również wspierać działania innych, poprzez zbieranie danych, wspomaganie ofiar czy ich przedstawicieli w procesach sądowych.

“Litygacja strategiczna oraz jej rezultaty wykorzystują możliwości wymiaru sprawiedliwości do przeprowadzenia zmian społecznych w szerokim zakresie”.

Głównym celem litygacji strategicznej jest zmiana prawa lub polityki, a nie zadośćuczynienie pojedynczym osobom, mimo to jednak, te dwa cele nie wykluczają się wzajemnie. Zamiarem litygacji strategicznej wychodzącym poza pojedyncze przypadki czy ofiary, jest zwiększenie ochrony wszystkich, którzy mogą cierpieć z powodu dyskryminacji. Poprzez zmiany prawa oraz ustanawianie precedensów, pojedyncze przypadki mogą doprowadzić do zmian w szerokim zakresie.

Koncepcja litygacji strategicznej obejmuje wybranie sprawy, poprowadzenie jej oraz zapewnienie, - pozytywne rezultaty dzięki niej osiągnięte, zostaną implementowane.

Nie każda organizacja pozarządowa posiada mandat lub umiejętności, by zajmować się litygacją, tak samo jak litygacja niekoniecznie musi być właściwą strategią w wielu przypadkach. Niemniej istotne jest, aby wszyscy zajmujący się problematyką rasizmu znali wagę strategicznej litygacji jako narzędzia generującego zmianę.

POMOC OFIAROM DYSKRYMINACJI RASOWEJ

Instytucją centralną, której mandat obejmuje kwestie przestrzegania praw człowieka i obywatela, a więc również problematykę dyskryminacji na tle etnicznym, jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznik dysponuje szeregiem możliwości interweniowania w sprawach naruszeń praw obywatelskich. Między innymi, Rzecznik może żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz zwracać się do stosownych organów o wszczęcie postępowania administracyjnego, a także samemu wnosić skargi do sądu administracyjnego. Inną instytucją centralną, która może nieść pomoc ofiarom dyskryminacji, jest działający w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Zespół do Spraw Rasizmu i Ksenofobii. Jego działalność polega głównie na podejmowaniu interwencji w przypadkach dyskryminacji. Oba wyżej wymienione organy pomagają ofiarom dyskryminacji popełnionej przez instytucje sektora prywatnego i publicznego.

Osoby będące ofiarami przestępstw i przemocy na tle rasowym powinny powiadamiać o takich sytuacjach policję, która jest zobligowana do udzielania adekwatnej pomocy. Nie ma żadnego specjalnego systemu ani programu pomocy ofiarom przemocy na tle rasowym istniejącego w ramach struktur policyjnych.

Pomoc ofiarom dyskryminacji udzielana jest też przez organizacje pozarządowe. Polskie prawo przewiduje udział organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych i sądowych. Jednak obecnie nie ma w Polsce organizacji wyspecjalizowanych w reprezentowaniu ofiar dyskryminacji rasowej przed sądami powszechnymi czy administracyjnymi. Pomocy prawnej ofiarom dyskryminacji z powodów etnicznych udzielają organizacje funkcjonujące w oparciu o szerszy mandat, tj. na przykład zajmujące się prawami człowieka lub pomocą humanitarną. Ponadto organizacje mniejszości narodowych i etnicznych udzielają rozmaitego rodzaju pomocy swoim członkom.

DLACZEGO “EUROPEJSKA” PERSPEKTYWA JEST WAŻNA? UNIA EUROPEJSKA I ZWALCZANIE RASIZMU

Krajowe organizacje pozarządowe, zajmujące się problematyką rasizmu, są poważnie obciążone przez swoją pracę na gruncie krajowym. Dlaczego więc powinny zajmować się również tym, co dzieje się w innych europejskich krajach i w samych instytucjach Unii Europejskiej?

Zrozumienie zjawiska rasizmu w Europie jest istotne z dwóch względów. Po pierwsze, by promować nauczanie i wiedzę na temat, czym rasizm jest i jak z nim walczyć i po drugie, by stworzyć wspólne dla całej Unii Europejskiej narzędzia do walki z nim. Doświadczenie ostatnich dziesięciu lat pokazało, że rządy krajowe mogą zostać zachęczone do podjęcia działań na poziomie europejskim, podczas gdy nie zawsze są przygotowane, by działać w pojedynkę.

Rasizm ma wyraźnie europejską dynamikę. Historia kolonialna Europy podkreśla jej rolę w popieraniu zarówno historycznych, jak i współczesnych form rasizmu, a dwudzieste stulecie wcale nie rzuca pozytywnego światła na europejskie dziedzictwo. Pomimo długiej historii, Europa relatywnie niedawno zajęła się na poważnie rasizmem. Europa

ponosi odpowiedzialność tak za ludzi żyjących w jej granicach, jak i za to, by odgrywać wiodącą rolę w promowaniu wizji świata wolnego od rasizmu.

W 1997 roku artykuł 13 Traktatu Amsterdamskiego dał Unii Europejskiej prawną podstawę do tego, by “rozwijać właściwe środki do walki z dyskryminacją z powodu płci, rasy, pochodzenia, religii lub przekonań, niepełnosprawności, wieku czy orientacji seksualnej”. Na podstawie delegacji art. 13, Unia Europejska przyjęła w czerwcu 2000 r. Dyrektywę o Równości Rasowej (i w tym samym roku, później, Dyrektywę o Równości w Zatrudnieniu).

Mimo, że Dyrektywa Równości Rasowej miała ostatecznie wejść w życie do lipca 2003 r., jeszcze na początku 2006 r. niektóre państwa członkowskie nie zdołały jej implementować do krajowego porządku prawnego. W takiej sytuacji rodzi się pytanie o zobowiązania państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie zwalczania rasizmu i dyskryminacji. Dyrektywa ma działanie bezpośrednie, co znaczy, że jednostki mogą powoływać się na nią przed sądem, bez względu na to, czy została

ona przyjęta przez dane państwo.

Dyrektywa Równości Rasowej zapewnia ochronę przed dyskryminacją w zatrudnieniu i dostępie do dóbr i usług, włączając w to opiekę społeczną, zdrowie, bezpieczeństwo socjalne i edukację. Zawiera również wiele ważnych definicji, w tym na przykład: dyskryminacja bezpośrednia i pośrednia, molestowanie i wiktymizacja. Inne znaczące regulacje wprowadzone przez Dyrektywę dotyczą pozwolenia na prowadzenie tzw. "specjalnych środków", odwrócenie ciężaru dowodu oraz powołanie instytucji zajmujących się problematyką równości na poziomie krajowym.

Zasady zawarte w Dyrektywie Równości Rasowej powinny stać się centralnymi elementami anty-dyskryminacyjnego prawa i praktyki w całej Unii Europejskiej. Strategiczna litygacja jest narzędziem, który ma to zapewnić. Dyrektywa pozwala uczestniczyć organizacjom pozarządowym w postępowaniach sądowych i administracyjnych.

Podczas gdy artykuł 13 Traktatu Amsterdamskiego daje podstawę do tworzenia rozwiązań w zakresie anty-dyskryminacji, artykuł 29 Traktatu o Unii Europejskiej od-

nosi się do kwestii zapobiegania i walki z rasizmem. Niestety, rozwój w tym obszarze polityki nie jest zadowalający. W 2001 roku Komisja Europejska proponowała przyjęcie Decyzji Ramowej dotyczącej zwalczania rasizmu i ksenofobii (traktowanie rasizmu jako przestępstwa), jednak Rada tego nie uczyniła. Ponadto Unia Europejska ma możliwości działania również w innych obszarach, które bezpośrednio i pośrednio mają wpływ na walkę z rasizmem, takich jak: zwalczanie wykluczenia społecznego, problematyka migracji i ubiegania się o azyl oraz edukacja.

Unia Europejska jest ponadto zaangażowana w inne działania, włączając w to podnoszenie świadomości (poprzez kampanię "Za różnorodnością. Przeciwno dyskryminacji") i finansowanie antyrasistowskich projektów. W 1997 r. zostało założone Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC). Mimo, iż prawdopodobnie zostanie ono rozszerzone, by stać się w 2007 r. Agencją Praw Podstawowych, będzie ono nadal skupiać swoją uwagę na problemie rasizmu w Europie.

ŹRÓDŁA INFORMACJI DOTYCZĄCE PROBLEMATYKI RASIZMU

Zespół do spraw Rasizmu i Ksenofobii
www.mswia.gov.pl/index.php?dzial=99

Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i
Związanej z Nimi Nietolerancji 2004-2009
www.rownystatus.gov.pl/pl/index.php?m=artykul&art=345
Kampania „Za różnorodnością. Przeciwko dyskryminacji”
www.stop-discrimination.info/2187.0.html

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn
www.rownystatus.gov.pl/pl/index.php?m=dzial&id=13

Urząd pełnomocnika już nie istnieje, jednak na jego stronie internetowej wciąż znajdują się informacje i dokumenty dotyczące problematyki rasizmu i dyskryminacji etnicznej.

GŁÓWNE ŹRÓDŁA INFORMACJI NA POZIOMIE EUROPEJSKIM

EU Monitoring Centre on Racism and Xenophobia: www.eumc.eu.int

European Commission - anti-discrimination and relations with civil society:
www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm

European Network Against Racism (ENAR): www.enar-eu.org

European Roma Information Office: www.erionet.org

European Union: www.europa.eu.int

'For Diversity. Against Discrimination': www.stop-discrimination.info

Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice:
www.migpolgroup.com/documents/2498.html

Strategies on Litigation Tackling Discrimination in EU Countries: www.solid-eu.org

Ulotka przygotowana przez ENAR w Polsce i Europejski Sekretariat ENAR. Ulotka do ściągnięcia: http://www.enar-eu.org/en/publication/national_leaflets/

ENAR

43, Rue de la Charité • B-1210 Brussels • Belgium
Tel: +32 (0)2 229 3570 • Fax: +32 (0)2 229 3575
E-mail: info@enar-eu.org • Web: www.enar-eu.org



Niniejsze sprawozdanie zostało sfinansowane Komisją Europejską, Dyrekcją Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans i przez Compagnia di San Paolo.