

Marzenna Giedrojć

Realizacja Krajowego programu zapobiegania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji w latach 2004–2009

Acta Politica nr 27, 191-204

2014

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marzenna Giedrojc*

**REALIZACJA KRAJOWEGO PROGRAMU ZAPOBIEGANIA
DYSKRYMINACJI RASOWEJ, KSENOFOBII
I ZWIĄZANEJ Z NIMI NIETOLERANCJI
W LATACH 2004–2009**

W artykule zostaną przedstawione podstawowe założenia *Krajowego programu zapobiegania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji w Polsce w latach 2004–2009*. Program powstał jako odpowiedź polskich władz na postanowienia konferencji w Durbanie. Założenia rządowe zostały poddane ocenie i kontroli sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: KMNE). Rząd polski w 2010 r. ocenił pozytywnie jego realizację. Zupełnie inne zdanie zaprezentowali na ten temat posłowie, mniejszości narodowe i etniczne oraz uczestniczące w programie organizacje pozarządowe.

Pojęcie dyskryminacji

Za dyskryminację uważa się każde działanie odmawiające określonym osobom lub grupom osób równego traktowania w porównaniu z innymi z powodu ich przynależności do określonej grupy społecznej, religijnej czy narodowej¹. Tak rozumiana dyskryminacja może przybierać różne formy: od brutalnej agresji fizycznej wobec innych osób, przez propagandę nienawiści i ataki werbalne, do różnorodnych utrudnień w zakresie normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Dyskryminacja przejawia się także przez **stygmatyzację**, czyli negatywne wyróżnianie danej grupy etnicznej w społeczeństwie, oraz **marginalizację**, czyli brak pełnego uczestnictwa jednostek lub grup w ważnych sferach lub instytu-

* Dr Marzenna Giedrojc, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, e-mail: giedro@wp.pl.

¹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1988, s. 133.

acjach życia społecznego, czego skrajną konsekwencją jest wykluczenie². Różnorodność form przejawiania dyskryminacji wyznacza dwa jej typy: bezpośrednią oraz pośrednią. W dyskryminacji bezpośredniej dochodzi do rzeczywistego i bezpośredniego mniej korzystnego traktowania niż innych osób w porównywalnej sytuacji z powodu swojego pochodzenia etnicznego w różnych sferach życia publicznego. W ujęciu polityki są to przejawy takiego traktowania oraz akty agresji i mowy nienawiści z powodów etnicznych skierowane do osób należących do mniejszości narodowych. Dyskryminacja pośrednia oznacza zaś sytuację, w której określone rozwiązania prawne, działanie instytucji publicznej czy warunki życia stawiają osoby określonego pochodzenia etnicznego w szczególnie niekorzystnej sytuacji w porównywaniu z innymi osobami. W ujęciu polityki jest to trudność w realizacji gwarantowanych praw osobom należącym do mniejszości zgodnie z międzynarodowymi oraz krajowymi regulacjami prawnymi. Kategorię pomocną w ustaleniu poszukiwanych treści stanowi pojęcie „mowy nienawiści”. Termin ten jest kategorią pozaprawną, nie ma legalnej definicji, lecz bywa szeroko używany na potrzeby identyfikacji m.in. treści rasistowskich, antysemitycznych i ksenofobicznych³.

² S. Łodziński, *Problemy dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce (polityka państwa, regulacje prawne i nastawienia społeczne)*, Raport BSE nr 219, Warszawa, grudzień 2003; E. Czykwin, *Białoruska mniejszość narodowa jako grupa stygmatyzowana*, Białystok 2000, s. 68–79; K. Kwaśniewski, *Marginalność etniczna i narodowa*, „Sprawy Narodowościowe. Seria nowa” 2000, z. 16–17.

³ Na uwagę zasługuje także definicja „mowy nienawiści” sformułowana przez M. Tulli i S. Kowalskiego, będąca bardziej definicją o charakterze publicystycznym, jednakże zawierającą najważniejsze cechy „mowy nienawiści”. Autorzy objęli tym pojęciem „wypowiedzi i wizerunki łączące, wyszydzające i poniżające grupy i jednostki z powodów całkowicie lub po części od nich niezależnych, takich jak cechy rasowe i etniczne, płeć, preferencje seksualne czy kalectwo, a także przynależność do innych naturalnych grup społecznych. Grupy naturalne to takie, których się nie wybiera, udział w jednych determinowany jest biologicznie (płeć, kolor skóry), w innych (przynależność etniczna, religijna, język) – społecznie”. S. Kowalski, M. Tulli, *Zamiast procesu. Raport o mowie nienawiści*, Warszawa 2003, s. 21–23.

Stały doradca Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Lech Nijakowski w opracowaniu przygotowanym dla posłów Komisji tak definiuje mowę nienawiści: „Polega na przypisywaniu szczególnie negatywnych cech i/lub wzywaniu do dyskryminujących działań wymierzonych w pewną kategorię społeczną, przede wszystkim taką, do której przynależność jest postrzegana jako »naturalna«, a nie z wyboru”. L.M. Nijakowski, *Mowa nienawiści w świetle teorii dyskursu*, Warszawa 2011 – jest to materiał przygotowany na posiedzenie Komisji, niezależnie od podobnego tekstu w pracy: *Analiza dyskursu w socjologii i dla socjologii*, red. A. Horolets, Toruń 2008. Mowa nienawiści to wypowiedzi ustne i pisemne oraz przedstawienia ikonizujące, oskarżające, wyszydzające i poniżające grupy i jednostki z powodów po części od nich niezależnych – takich jak przynależność rasowa, etniczna i religijna. Jest to upubliczniona przemoc werbalna, wyraz nienawiści kolektywnej, adresowanej do „zbiorowości naturalnych”, wyznaczonych przez rasę, narodowość, płeć i wyznanie, do których nie przynależy się z racji swobodnie wybieranych przekonań.

Założenia Programu

Zagadnienia przeciwdziałania dyskryminacji etnicznej stały się widoczne pod koniec XX wieku w pracach wielu organizacji międzynarodowych, które przyjęły wiele rezolucji i konwencji poświęconych tej tematyce⁴. Kwestie przeciwdziałania stanowiły też ważne kryterium w akcesji nowych członków do Unii Europejskiej, w tym także i Polski. Zarówno Parlament Europejski, jak i Komisja Europejska podkreśliły w wydanych dokumentach wagę i skuteczność wdrażania przepisów tzw. pakietu antydyskryminacyjnego⁵, który stanowił dla krajów kandydujących do Unii część *acquis communautaire* i zakładał, że do połowy 2003 r. państwa członkowskie wskażą organ lub organy odpowiedzialne za promowanie równego traktowania osób bez względu na ich pochodzenie rasowe lub etniczne. Zwalczeniu dyskryminacji na tle etnicznym poświęcono także konferencję w Durbanie na przełomie sierpnia i września 2001 r., podczas której przyjęto Plan Działania, przewidujący opracowanie narodowych planów zwalczania rasizmu, dyskryminacji i ksenofobii, przy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Polska podpisała ów Plan Działania w odniesieniu do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych. Zakładał on jako cele strategiczne prowadzenie statystyk przestępstw na tle rasowym, promowanie rzeczywistej równości wobec prawa i uczestnictwa w życiu publicznym kraju, zweryfikowanie podstaw programowych i podręczników pod kątem wyeliminowania treści mogących promować ksenofobię lub rasizm, zachęcanie mediów do promowania kampanii na rzecz tolerancji. Odrębne miejsce poświęcono w dokumencie mniejszości romskiej. Zalecano, aby państwa opracowywały rozwiązania umożliwiające równy dostęp do edukacji, udział romskich asystentów w procesie edukacji, współpracę organizacji romskich w wypracowaniu i wdrażaniu mechanizmów zapobiegających dyskryminacji. Unia Europejska skupiła się na badaniu niebezpieczeń-

⁴ Do najważniejszych należą: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencja w sprawie zapobiegania zbrodniom ludobójstwa i ich karania, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, Konwencja o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.

⁵ Do tego pakietu należą: Dyrektywa Rady w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnianiu i pracy – została ona przyjęta 27.11.2000 r. (OJ 2000 No. L 303). W dokumencie tym ujęto wszelki rodzaj dyskryminacji pracowniczej, z wyjątkiem kwestii równości płci, która kładzie szczególny nacisk na problematykę pochodzenia rasowego i etnicznego; Dyrektywa 2000/43/EC Rady w sprawie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, została przyjęta 29.06.2000 r. Dokument ten wdraża zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz ujmuje poza zagadnieniami sytuacji pracy wszelkie inne aspekty dyskryminacji rasowej lub etnicznej (OJ 2000 No. L 180). Za: S. Łodziński, *Problemy dyskryminacji osób...*, s. 6–7.

stwa eskalacji rasizmu i ksenofobii ze strony europejskich partii oraz ugrupowań skrajnie prawicowych, przeciwdziałaniu rasizmowi w miejscu pracy, środkach masowego przekazu oraz sporcie⁶.

Ochrona praw mniejszości narodowych zajmowała zawsze wysokie miejsce w działalności każdego polskiego rządu. W 2003 r. rozpoczęły się w Polsce prace nad założeniami narodowego programu działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji. *Krajowy program przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji 2004–2009* został przyjęty przez Radę Ministrów 18 maja 2004 r. Celem *Programu* było zwalczanie ksenofobii i rasizmu, w tym antysemityzmu, oraz wykształcenie w społeczeństwie polskim szeroko pojętej kultury tolerancji. Strategiczne założenia *Programu* to: wypracowanie metod przeciwdziałania tym zjawiskom i podjęcie praktycznych kroków, w szczególności edukacyjnych, zapobiegawczych i podnoszących poziom świadomości społecznej; prowadzenie prac badawczych, w tym statystycznych, mających na celu określenie skali i zasięgu zjawisk ksenofobii i rasizmu, w tym antysemityzmu, występujących w Polsce oraz uświadomienie obywatelom ich praw i obowiązków. Bezpośrednimi beneficjentami działań prowadzonych w ramach *Programu* byli obywatele polscy należący do mniejszości narodowych i etnicznych, cudzoziemcy, w tym migranci i uchodźcy, oraz inne osoby, które mogą stać się obiektem dyskryminacji z przyczyn etnicznych, narodowościowych bądź rasowych. Do wyznaczonych celów strategicznych wyznaczono w Polsce następujące cele szczegółowe:

1. Dokonanie diagnozy występujących przypadków rasizmu, w tym antysemityzmu, dyskryminacji rasowej i ksenofobii.
2. Opracowanie wskaźników monitorowania zjawisk społecznych.

⁶ W Wiedniu działa Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC), które jest agendą Unii Europejskiej. Zostało ustanowione w 1997 r. i zajmuje się, na potrzeby krajów członkowskich Unii Europejskiej, a także Komisji Europejskiej Parlamentu Europejskiego, monitorowaniem zjawisk rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Centrum działa na podstawie danych przekazywanych przez sieć krajowych punktów kontaktowych. W Polsce jest nim Helsińska Fundacja Praw Człowieka, wybrana w otwartym przetargu zorganizowanym przez Centrum. Punkty kontaktowe przekazują informacje zbiorcze o przypadkach występowania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i ewentualnie dostarczają też innych informacji, które są potrzebne Centrum. Informacje są zbierane na podstawie danych statystycznych, wyników badań naukowych czy też doświadczeń innych organizacji pozarządowych, działających w tym obszarze. W ramach EUMC funkcjonuje baza danych RAXEN, która zawiera dane dotyczące dyskryminacji z powodu rasy lub pochodzenia etnicznego. 2 grudnia 2004 Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych została poinformowana o współpracy rządu polskiego z EUMC. Szerzej w: Biuletyn KMNE IV kadencja, posiedzenie 2.12.2004.

3. Podniesienie poziomu świadomości funkcjonariuszy publicznych i innych służb społecznych w zakresie rozwiązań prawnych dotyczących zapobiegania i zwalczania dyskryminacji rasowej.
4. Zapewnienie powszechnego dostępu do bezpłatnej i kompleksowej pomocy prawnej dla ofiar ksenofobii lub nietolerancji.
5. Wypromowanie na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym idei tolerancji, wielokulturowości, wieloetniczności i społeczeństwa otwartego.
6. Podjęcie działań mających na celu likwidację stereotypów dotyczących zatrudniania kobiet i mężczyzn ze środowisk migrantów, uchodźców oraz przedstawicieli mniejszości romskiej.
7. Wypromowanie zasady przeciwdziałania dyskryminacji rasowej i ksenofobii wśród osób poszukujących zatrudnienia i pracodawców.
8. Eliminacja regulacji dotyczących zatrudnienia, które w sposób bezpośredni lub pośredni mogą prowadzić do dyskryminacji migrantów, uchodźców lub osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych.
9. Poprawa sytuacji mieszkaniowej Romów.
10. Wypromowanie wśród kobiet, mężczyzn i dzieci ze środowisk migrantów, uchodźców i mniejszości romskiej praw człowieka–pacjenta, zachowań prozdrowotnych i świadomości prawa do odpowiedniej do potrzeb opieki zdrowotnej.
11. Zwiększenie świadomości pracowników służby zdrowia wszystkich szczebli w zakresie różnic kulturowych i światopoglądowych wynikających z rasy, pochodzenia narodowego, etnicznego, religii lub języka.
12. Zapewnienie programowego przygotowania przyszłych pedagogów do pracy w środowisku wielokulturowym.
13. Włączenie do programów edukacyjnych tematyki zwalczania i przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i nietolerancji w kontekście praw człowieka migrantów, uchodźców, osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych.
14. Włączenie problematyki dotyczącej przeciwdziałania uprzedzeniom i nietolerancji do programu międzynarodowej współpracy dzieci i młodzieży.
15. Podniesienie świadomości w zakresie metod przeciwdziałania zjawiskom rasizmu w sporcie.
16. Zapewnienie podtrzymania tradycji i ciągłości kultury mniejszości narodowych i etnicznych.

17. Wypromowanie idei wielokulturowości i wieloetniczności za pomocą realizacji programów edukacyjnych i kampanii społecznych.
18. Przeciwdziałanie i zwalczanie dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji w środkach masowego przekazu.
19. Informowanie Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka na temat postępów w realizacji postanowień konferencji z Durbanu w Polsce.
20. Upowszechnianie wiedzy o konferencji ws. eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej oraz innych umowach międzynarodowych dotyczących przeciwdziałania i zwalczania dyskryminacji rasowej, ksenofobii, a także o wynikających z nich prawach przysługujących jednostkom⁷.

Realizacja Programu

Program był realizowany przez właściwych ministrów, zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸, centralne organy administracji rządowej, centralne instytucje publiczne, rzecznika praw obywatelskich, nadawców publicznych oraz przez organy administracji rządowej w województwie, w ścisłej współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi, w tym organizacjami pożytku publicznego. Finansowanie *Programu* zostało przypisane poszczególnym resortom lub instytucjom w ramach budżetów pozostających w dyspozycji właściwych ministrów, wojewodów oraz instytucji. Początkowo koordynatorem był pełnomocnik rządu ds. równego statusu kobiet i mężczyzn, ale po likwidacji jego stanowiska w 2005 r. przez około trzy lata nie było osoby odpowiedzialnej za skonsolidowane i terminowe działania.

Osobną kwestią było ustalenie, w jakim stopniu podjęte działania wynikały ze świadomego przestrzegania założeń *Programu*, a na ile z innych zobowiązań. Ponadto w celu zapewnienia właściwej jego realizacji w lutym 2009 r. powołano Zespół Monitorujący Program, który stał się organem opiniodawczym dla Prezesa Rady Ministrów. Do zadań Zespołu należała analiza działań, przedstawianie propozycji zmian oraz przygotowanie założeń dla rządu stanowiących kontynuację *Programu*. W skład Zespołu wchodził przedstawiciele resortów i instytucji

⁷ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Sekretarz Stanu Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania, BPRT-0412-2/10/WKZ, Warszawa 2010, s. 7–8.

⁸ Dz.U. 2003 nr 159, poz. 1548.

realizujących program oraz przedstawiciele wybranych organizacji pozarządowych: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Nigdy Więcej, Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii – Otwarta Rzeczpospolita, Fundacja Polskie Forum Migracyjne, Stowarzyszenie Pro Humanum.

Śledząc zaplanowane zadania w zakresie problematyki etnicznej, można stwierdzić, że nie udało się skutecznie:

- opracować systemu gromadzenia i analizowania danych społeczno-demograficznych w celu monitorowania zjawisk objętych *Programem*,
- zakończyć procesu pełnej implementacji dyrektywy równościowej Unii Europejskiej 2000/43/WE także w odniesieniu do powołania organu odpowiedzialnego za realizację polityki antidyskryminacyjnej,
- przedstawić w mediach stanowiska mniejszości narodowych i etnicznych w kwestii zwalczania uprzedzeń, stereotypów i dyskryminacji etnicznej,
- przedstawić społeczeństwu tego *Programu* oraz uzyskać dla niego szerokiego poparcia.

Pełnomocnik rządu do spraw równego traktowania podjął m.in. następujące sprawy dotyczące antysemityzmu oraz dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe i etniczne:

1. W wyniku interwencji Towarzystwa Słowaków w Polsce, dotyczących m.in. potrzeby zwiększenia liczby księży odprawiających msze święte w języku słowackim, pełnomocnik zwróciła się do metropolity krakowskiego z prośbą o zainteresowanie się zasygnalizowanym problemem.
2. Towarzystwo Słowaków w Polsce zwróciło się także z prośbą o interwencję w sprawie odmowy sprzedaży działki pod budowę Słowackiego Domu Kultury w gminie Jabłonka, odbieranej przez Towarzystwo jako dyskryminacja z powodów narodowościowych.
3. Pełnomocnik wystąpił do ministra sprawiedliwości w sprawie antysemitckiej strony internetowej www.polonica.net.
4. W czerwcu 2009 r. pełnomocnik podjął interwencję w sprawie książeczki dla dzieci z rasistowskimi wyliczankami *Entliczek pentliczek, czyli polskie wyliczanki* autorstwa Joanny Furgalińskiej.
5. Na prośbę Związku Ukraińców w Polsce pełnomocnik w lipcu 2009 r. interweniował w sprawie likwidacji programu „Telenowyny”, adresowanego do społeczności ukraińskiej⁹.

⁹ KMNE VI kadencja, Załącznik nr 6 do protokołu posiedzenia w dniu 8.07.2010.

Wiele indywidualnych spraw dotyczyło przede wszystkim zgłaszanych nieprawidłowości w działaniach instytucji publicznych, w tym związanych z procedurami przydzielania dotacji. Nie potwierdziły się natomiast podnoszone w tych skargach zarzuty odnośnie dyskryminacji na tle narodowościowym i etnicznym.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmowało działania na rzecz przeciwdziałania zjawiskom rasizmu, antysemityzmu, dyskryminacji na tle etnicznym i ksenofobii. Od listopada 2004 r. w jego strukturze funkcjonował Zespół Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (do grudnia 2007 działający w Departamencie Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, następnie w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków), do którego zadań należało:

- prowadzenie spraw w zakresie monitorowania rasizmu, dyskryminacji na tle etnicznym i ksenofobii oraz podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom,
- realizacja programów krajowych i zaleceń międzynarodowych na rzecz zwalczania treści rasistowskich i ksenofobicznych w prasie, publikacjach oraz mediach elektronicznych,
- współpraca z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Dane pochodziły ze zgłoszeń osób prywatnych, organizacji pozarządowych oraz informacji prasowych. Większość tych zawiadomień rozpatrywano pod kątem popełnienia czynów, o których jest mowa w art. 256 i 257 Kodeksu karnego. Pomimo podjętych prób nie powstała profesjonalna baza danych o przypadkach rasizmu i ksenofobii. Niezwykle istotna była współpraca Zespołu z Hotline Polska Dyżurnet.pl, działającego przy Naukowo-Akademickiej Sieci Komputerowej. Celem Dyżurnet.pl jest dążenie do usuwania znajdujących się w internecie treści zabronionych prawem, dotyczących m.in. ksenofobii i rasizmu przy uwzględnieniu polskich uwarunkowań prawnych oraz współpracy w ramach stowarzyszenia INHOPE (the International Association of Internet Hotlines). W przypadku zgłoszenia treści nielegalnych znajdujących się na serwerze w Polsce, Zespół przesyła do właścicieli serwerów prośbę o to, aby strona była niedostępna dla użytkowników internetu z zewnątrz, ale by jednocześnie mogła stanowić dowód w ewentualnym postępowaniu. Następnie Dyżurnet.pl zgłasza stronę Policji.

W celu określenia skali i charakteru zjawiska „mowy nienawiści” w Polsce w 2007 r. i 2008 r. na zlecenie MSWiA został przeprowadzony przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk monitoring polskiej prasy pod kątem występowania treści o charakterze rasistowskim, ksenofobicznym i antysemitycznym. Najwięcej tych spraw dotyczy inter-

netu. Wiele z nich zostało umorzonych z powodu niewykrycia sprawcy. Działania MSWiA¹⁰ miały być wzmocnione rozwiązaniami legislacyjnymi – poselskim projektem zmiany Kodeksu karnego (druk 1288), gdyż z analizy danych statystycznych Policji i Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że wzrasta liczba spraw dotyczących rasizmu i ksenofobii, rozpatrywanych w art. 256 i 257 Kodeksu karnego.

7 maja 2010 r. Rada Ministrów przyjęła Sprawozdanie z realizacji *Krajowego programu przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji za lata 2004–2009*. Sprawozdanie było sporządzone przez pełnomocnika rządu do spraw równego traktowania (koordynatora programu) na podstawie informacji przekazanych przez instytucje realizujące *Program*. Prezes Rady Ministrów 29 października 2009 r. podjął decyzję o kontynuacji *Programu*. Zmianą ma być utworzenie Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji – organu opiniodawczo-doradczego Rady Ministrów. Poza złożonym sprawozdaniem w ocenie *Programu* podkreślić należy, że dostrzeżono problem dyskryminacji na tle etnicznym, ale w odczuciu zainteresowanych były to tylko działania pozorowane.

Stanowisko Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP i mniejszości narodowych wobec *Programu*

Pierwszy raz Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych została zapoznana z informacją pełnomocnika rządu do spraw równego statusu kobiet i mężczyzn na temat *Krajowego Programu przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji* 9 września 2004 r. Po wysłuchaniu informacji posłowie okazali sceptycyzm wobec jego założeń. Uważali, że najpierw stworzono program, a potem – problem, który w wyniku realizacji *Programu* generuje wydatki. Chcieli uzyskać dokładniejsze informacje na temat wykonawców tego programu oraz kto dookreśli, czym obecnie jest rasizm w Polsce. W *Programie* nie było bowiem tych informacji. Interesowało ich również, na którym miejscu pod względem nietolerancji klasyfikuje się Polska oraz czy w chwili obecnej toczą się jakieś sprawy przeciwko Polsce przed międzynarodowym trybunałem. Pytali też, czy zostały już złożone jakieś wnioski do rzecznika praw obywatelskich w sprawie nietolerancji. Uważano, że napisy na murach są

¹⁰ Działania MSWiA na rzecz zwalczania treści rasistowskich i ksenofobicznych w prasie, publikacjach oraz mediach elektronicznych DKSİW-ZRK-071-1-24/78/09/ET, Warszawa 2009.

odzwierciedleniem świadomości społecznej Polaków, stąd pojawiły się pytania: czy są prowadzone działania w tym zakresie? Czy policja analizuje takie zjawiska? Czy wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast prowadzą statystykę tych zjawisk? Czy kiedyś było ich mniej? Jak zlikwidować takie przestępcze działania? Czy w Polsce są problemy rasizmu? Uważano, że coraz częściej ten problem narasta na stadionach.

Za pozytywy *Programu* uznano, że był skierowany do społeczności romskiej, że zawiera kampanię edukacyjną i w ten sposób jest rządową realizacją dezyderatu Komisji¹¹. Pierwsza analiza stanu realizacji *Krajowego programu przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji 2004–2009* odbyła się na posiedzeniu Komisji 28 marca 2007 r. Uczestnicy tego posiedzenia zgodzili się, że w przestrzeni publicznej jest więcej mowy, która zachęca do ksenofobii i niechęci, i w wielu wypadkach są to słowa, które wypowiadają politycy i urzędnicy. Posłowie byli sceptyczni wobec rządowej informacji. Uważali, że statystyki wyglądają ładnie, ponieważ pewne czyny są kwalifikowane jako chuligaństwo, a nie jako przestępstwa wzywające do nienawiści. Ponieważ wiele odpowiedzi wymagało rozwiązań, a „zasadnicze decyzje musi podjąć pan premier”¹², to następujące pytania pozostały bez odpowiedzi: ile spraw dotyczących dyskryminacji z powodów etnicznych wpłynęło do biur porad obywatelskich? Czy jakaś sprawa wpłynęła do sądu i jak się zakończyła? Kiedy powstanie baza danych zawierająca dane na temat łamania prawa karnego na tle etnicznym? Jak MSWiA zamierza działać na rzecz zmniejszenia przestępstw na różnych stronach internetowych? Kiedy powstanie specjalna instytucja, która zajmowałaby się promowaniem zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od ich pochodzenia rasowego lub etnicznego? Kiedy nastąpi lepsze przygotowywanie policjantów do rozpoznawania tego, co jest czynem karalnym, a co nim nie jest? Mniejszości zgłaszały, że praktycznie nic się nie dzieje w ramach tego *Programu*¹³.

Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych wstępny raport z realizacji *Programu* za lata 2007–2008 omawiała 11 lutego 2009 r. W dyskusji przewijały się dwa wątki. Pierwszy dotyczył konieczności edukacji, drugi – karania występujących zjawisk. Uważano, że *Krajowy Program* się kończy a jego dokonania i rezultaty są skromne. W prasie i języku polityków mowa nienawiści jest używana i w niemal niezauważalny sposób zwiększa się zakres jej występowania.

¹¹ Biuletyn KMNE IV kadencja, posiedzenie 9.09.2004.

¹² Biuletyn KMNE IV kadencja, posiedzenie 28.03.2007.

¹³ Biuletyn KMNE VI kadencja, posiedzenie 28.03.2007.

Trudno było zdefiniować, gdzie znajduje się granica wolności słowa i dlaczego posłowie nie reagują na tego rodzaju sytuacje, zdarzenia, publikacje. Urzędnicy zmierzli się z następującymi pytaniami: na jaki czas przewiduje się przedłużenie *Programu*? Czy za przedłużeniem jego trwania idą również prace nad zapewnieniem finansów? Aby bowiem kontynuować program i zrealizować jego założenia, konieczne są nakłady finansowe na diagnozy, badania, edukację, podnoszenie stanu świadomości dzieci i dorosłych oraz szkolenia zawodowe dla różnych grup zawodowych¹⁴.

Burzliwe posiedzenie Komisji poświęcone ocenie końcowej realizacji *Krajowego programu przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji 2004–2009* odbyło się 2 grudnia 2009 r. W wypowiedzi ustnej pełnomocnik rządu Elżbieta Radziszewska podkreśliła, że w ramach realizacji *Programu* współpraca w każdym zakresie i z każdym ministerstwem jest bardzo dobra i widać dużą otwartość na działania międzyresortowe prowadzone wspólnie z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Odmiennego zdania byli posłowie, którzy także krytycznie ocenili zachowanie pani pełnomocnik wobec Komisji. Jak powiedział Kazimierz Kutz, nie tylko nie przekazano informacji na piśmie z tej części *Programu*, która dotyczyła traktowania mniejszości, ale uzyskane informacje są historią „biurokraty, który się dzieli z nami jakimiś fantazjami, a te fantazje nic nas nie obchodzą. Poszliśmy na spotkanie, na które ona nie przyszła. Pani minister, to jest komisja sejmowa. Jest to miejsce pracy, w którym trzeba złożyć relację ze swojej własnej pracy, a pani nam mówi o okólnikach, planach, urzędach. Naprawdę jest to niewłaściwe”¹⁵. Jak zauważył przewodniczący Komisji Marek Ast: „Dla mniejszości narodowych i etnicznych instytucja Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania jest zapewne równie ważna, jak bezpośredni partnerzy, czyli MSWiA, Rzecznik Praw Obywatelskich czy resort oświaty, bo z tymi urzędami mniejszości mają ciągłą styczność. Pełni pani bardzo ważną funkcję i rzeczywiście wydaje się zasadne, żeby na przyszłość pani minister częściej uczestniczyła w posiedzeniach”¹⁶. Inni uczestnicy debaty także negatywnie ocenili działania pełnomocnik – obrazuje to np. wypowiedź Romana Kwiatkowskiego, prezesa Zarządu Głównego Stowarzyszenia Romów w Polsce: „Jest mi to bardzo przykro mówić, ale wydaje mi się, że środowiska romskie nie mają co na panią liczyć”¹⁷. Posłowie przypomnieli, że na posiedzeniach odbywa-

¹⁴ Biuletyn KMNE VI kadencja, posiedzenie 11.02.2009.

¹⁵ Biuletyn KMNE VI kadencja, posiedzenie 2.12.2009.

¹⁶ Biuletyn KMNE VI kadencja, posiedzenie 2.12.2009.

¹⁷ Biuletyn KMNE VI kadencja, posiedzenie 2.12.2009.

ły się bardzo burzliwe dyskusje nad celowością realizacji *Programu*, zainteresowani apelowali, aby program był realizowany.

Z przyczyn politycznych program został zawieszony i do końca V kadencji Sejmu sprawa *Programu* nie ruszyła z miejsca. Komisja kilkakrotnie podejmowała działania, monity i starania w tej sprawie. Uważano za niecelowe pisanie raportu z *Programu*, który nie został zrealizowany, a do jego zakończenia został miesiąc. O bałaganie w jego realizacji świadczyła wypowiedź jednego z urzędników: „Program był, ale kłopoty są tego typu, że nawet wtedy, kiedy coś zrobiono, to – niestety – żadne dokumenty dotyczące formalnych czy nieformalnych działań w ramach pracy KPRM się nie zachowały. Posłowie mieli świadomość, że najwięcej zjawisk negatywnych »wylewa« się z sieci internetowych, a język nienawiści jest „syndromem choroby toczącej współczesną debatę”¹⁸. Dyskusję zakończono konstatacją, że jeśli nawet program nie został zrealizowany, to w pracach Komisji pozostaje zainteresowanie projektem strategii w kwestii „mowy nienawiści” czy dyskryminacji rasowej. Jest to stosowne do podjętej decyzji o rozszerzenie zakresu swoich obowiązków o realizację zasady równego traktowania osób bez względu na ich pochodzenie etniczne i rasowe oraz narodowość.

Podsumowanie

W czasie realizacji *Programu* uaktywniły się negatywne zjawiska nietolerancji i rasizmu, do tej pory w Polsce niewystępujące. Po uchwaleniu ustawy o mniejszościach narodowych zmienił się instytucjonalny wymiar polityki narodowościowej, ale i nastąpiło wyraźne odejście od podejmowania przez rząd ustawowych rozwiązań na rzecz kolejnych rządowych *Programów*. Polityka w zakresie etnicznym skupiła się na szkoleniach, seminariach, konferencjach. Przedłużenie *Programu* na lata 2010–2013 uspokoiło władzę i organizacje międzynarodowe, nie realizując oczekiwań zainteresowanych. Stawiane cele powiązane ze sobą, ale nie szły w parze ze zmianami demograficznymi w polskim społeczeństwie, brak było spójnych działań edukacyjnych, głównie na poziomie gimnazjum. Bez wyraźnego i rzetelnego wsparcia mediów, instytucji, obywateli i władzy na wszystkich szczeblach trudno będzie wyeliminować mowę nienawiści, obecną przede wszystkim w kulturze popularnej i sporcie. W warunkach państwa demokratycznego dominacja większości nie musi oznaczać dyskryminacji

¹⁸ Biuletyn KMNE VI kadencja, posiedzenie 2.12.2009.

i upośledzenia mniejszości. Nie tworzone programy, zapisy prawne, ale wzajemne relacje między narodem dominującym a poszczególnymi mniejszościami winny wpływać na odchodzenie od stereotypów i eliminację mowy nienawiści. To proces powolny i długotrwały, a równość polityczno-prawna nie jest równoznaczna z faktyczną równością.

Streszczenie

W artykule przedstawiono podstawowe założenia *Krajowego programu zapobiegania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji w Polsce w latach 2004–2009*. Program powstał jako odpowiedź polskich władz na postanowienia Konferencji w Durbanie. Rząd polski w 2010 roku ocenił pozytywnie jego realizację. Założenia rządowe zostały poddane ocenie i kontroli sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Posłowie, mniejszości narodowe oraz uczestniczące w programie organizacje pozarządowe uważali, że dokonania i rezultaty są skromne, a bez wyraźnego i rzetelnego wsparcia mediów, instytucji, obywateli i władzy na wszystkich szczeblach trudno będzie wyeliminować mowę nienawiści przede wszystkim w polityce, kulturze popularnej i sporcie.

Słowa kluczowe: dyskryminacja, prawa mniejszości narodowych, polityka etniczna

IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PROGRAMME FOR COUNTERACTING RACIAL DISCRIMINATION, XENOPHOBIA AND RELATED INTOLERANCE IN 2004–2009

Summary

The paper will present the key assumptions of the *National Programme for Counteracting Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance in Poland in 2004–2009*. This programme was developed as a response of the Polish authorities to the resolutions of the Durban Conference. Assumptions of the Polish Government underwent evaluation and control by the Commission on National and Ethnic Minorities of the Polish Parliament. In 2010, the Polish Government favourably evaluated its implementation. Members of the Polish Parliament, national minorities and non-governmental organisations participating in this programme were of the opinion that accomplishments and outcomes of the programme were modest, whereas elimination of hate speech, par-

ticularly in politics, popular culture and sports, would be difficult without a clear and reliable support from mass media, institutions, citizens and authorities at all levels.

Keywords: discrimination, xenophobia, protection of national minorities