

# Ewa Michałowska

---

## Wpływ unormowań międzynarodowych na kształt prawnej ochrony przed dyskryminacją ze względu na rasę w Polsce

---

Tematy z Szewskiej nr 4(14), 21-32

---

2014

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# WPŁYW UNORMOWAŃ MIĘDZYNARODOWYCH NA KSZTAŁT PRAWNEJ OCHRONY PRZED DYSKRYMINACJĄ ZE WZGLĘDU NA RASĘ W POLSCE

Ewa Michałowska | Kraków

---

## ABSTRAKT

W treści artykułu skoncentrowano uwagę na regulacjach prawa międzynarodowego, stanowiących narzędzie walki z przejawami dyskryminacji rasowej i określeniu ich oddziaływania na polskie unormowania. Scharakteryzowano pierwsze zapisy antydyskryminacyjne, opisano najbardziej znaczące w omawianym zakresie normy międzynarodowoprawne, przedstawiono także definicję legalną pojęcia „dyskryminacja rasowa” oraz podniesiono kwestię wpływu wybranych działań legislacyjnych i faktycznych w sferze międzynarodowoprawnej na unormowanie tej materii w polskim ustawodawstwie. Ponadto, na podstawie analizy raportów organów monitorujących stan ochrony prawnej oraz dokonujących oceny efektywności istniejących w przedmiotowym zakresie regulacji krajowych, podjęto próbę sformułowania postulatów *de lege ferenda* w zakresie ochrony przed dyskryminacją ze względu na rasę w Polsce.

**słowa kluczowe:** dyskryminacja rasowa, rasizm, nietolerancja, prawo antydyskryminacyjne

---

Przestrzeganie zasady równego traktowania, czyli niedyskryminacji, będącej podstawą koncepcji praw człowieka, stanowi fundament współczesnej demokracji. Standardy wypracowane w ramach prawa

międzynarodowego i krajowych systemów prawnych powinny gwarantować, że bez względu na rasę, narodowość czy pochodzenie etniczne, każdy człowiek ma prawo do zachowania swojej odmienności i bycia traktowanym na równi z innymi<sup>1</sup>. Należy jednak rozważyć, czy w obecnej rzeczywistości społecznej w Polsce, istnieje zaplecze legislacyjne oraz organy ochrony prawnej, funkcjonujące zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej, jak i lokalnej, skutecznie eliminujące przejawy dyskryminacji rasowej i etnicznej *in genere*.

## Międzynarodowoprawne zakazy dyskryminacji rasowej

Zjawisko rasizmu istnieje od tysiącleci<sup>2</sup>, jednak pierwsze globalne mechanizmy prawnej ochrony przed dyskryminacją ze względu na rasę powstały dopiero w połowie XX wieku. Prawa człowieka w aktualnym, szerokim rozumieniu zaczęły kształtować się po II wojnie światowej, kiedy to powstały organizacje, które za cel swoich działań przyjęły zapewnienie poszanowania praw i wolności przysługujących każdej jednostce<sup>3</sup>. Walka z dyskryminacją rasową jest jednym z celów, jakie postawiła przed sobą m.in. Organizacja Narodów Zjednoczonych. O wadze zagadnienia świadczy fakt, że w *Karcie Narodów Zjednoczonych*<sup>4</sup> z 1945 roku, nazywanej też Konstytucją ONZ, już w pierwszym artykule wyróżniono rasę, jako jedno z kryteriów chronionych zapisem antydyskryminacyjnym<sup>5</sup>. Oczywiście regulacja ta sformułowana została dość ogólnie, ale pozwoliła na wyznaczenie pewnego kierunku, w jakim powinny podążać kolejne zapisy<sup>6</sup>. I tak, na przykład, w 1948 roku w treści artykułu 2. *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* znalazła się regulacja, że „każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności proklamowanych w niniejszej Deklaracji bez względu na różnice m.in. rasy czy koloru skóry”<sup>7</sup>.

1» O. de Schutter, *International Human Rights Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 702.

2» Już Arystoteles stworzył w IV w. p.n.e. w swojej teorii o materii i formie podstawy podziału rasowego, twierdząc, że swoją formę może uzyskać w pełni jedynie biały mężczyzna. Późniejsza dominacja Europejczyków na świecie w okresie kolonialnym czy rozwój nauk przyrodniczych sprzyjały powstawaniu licznych teorii o nierówności biologicznej i intelektualnej przedstawicieli różnych ras ludzkich, budując jeden z argumentów przytaczanych często przez zwolenników zachowań dyskryminacyjnych. Por. G.M. Frederickson, *Racism: A Short History*, Princeton: Princeton University Press, 2002, s. 4.

3» I. Haney-López, *White by Law: The Legal Construction of Race*, New York: New York University Press, 2006, s. 18; I. Law, *Racism and Ethnicity: Global Debates, Dilemmas, Directions*, Essex: Pearson Education Limited, 2010, s. 7.

4» Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90., A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo Międzynarodowe Publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin: Verba, 2008, s. 134.

5» W rozdziale pierwszym Karty Narodów Zjednoczonych, określającym cele i zasady ONZ, a więc fundamenty jej istnienia, ujęto zapis, iż celem Organizacji Narodów Zjednoczonych jest „popierać prawa człowieka i zachęcać do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania”.

6» B. Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 77.

7» Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284., A. Przyborowska-Klimczak, dz. cyt., s. 9 i n.

Za przełomową datę w historii walki z dyskryminacją rasową należy uznać 20 listopada 1963 roku, kiedy to na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ podjęto decyzję w sprawie przygotowania międzynarodowej konwencji, która umożliwiłaby zlikwidowanie wszystkich przejawów dyskryminacji ze względu na rasę i opracowano deklarację w tej sprawie<sup>8</sup>. O jej szczególnej doniosłości świadczy fakt, że stanowi pierwszy dokument międzynarodowy, w którego treści dyskryminacja z powodu rasy, koloru skóry bądź pochodzenia etnicznego została wyraźnie potępiona, jako stanowiąca obrazę godności ludzkiej i sprzeczna z zasadami *Karty Narodów Zjednoczonych*. Równocześnie z przyjęciem deklaracji podjęto prace nad przygotowaniem *Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej*<sup>9</sup>, uchwalonej 20 marca 1965 roku. Sama Konwencja jest w omawianym kontekście niezwykle istotna, gdyż stanowi pierwszy akt prawny, który tworzy pewien system ochrony przed dyskryminacją ze względu na rasę, a jednocześnie zawiera definicję legalną dyskryminacji rasowej. Zgodnie z treścią Konwencji „dyskryminacja rasowa to wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie, bądź uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą unieważnienie lub uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w politycznej, gospodarczej, społecznej, kulturalnej lub jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego”<sup>10</sup>. Zakres przepisu obejmuje szerokie spektrum przejawów dyskryminacji opartej na teoriach o nierówności ras i uprzedzeniach. Zgodnie z treścią przywołanej regulacji, dla wystąpienia dyskryminacji wystarczające jest stwierdzenie, bądź to działania mające na celu pozbawienie jednostki równego dostępu do praw i wolności ze względu na rasę, bądź działania wywołującego taki efekt. Ponadto, przepisy Konwencji odnoszą się zarówno do przejawów dyskryminacji bezpośredniej, jak i – spotykanej obecnie znacznie częściej – dyskryminacji pośredniej<sup>11</sup>. Nad przestrzeganiem wymienionych zapisów przez państwa-strony Konwencji czuwa, specjalnie powołany, Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej.

Przyjęcie *Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej* ma przełomowe znaczenie przede wszystkim dlatego, że rasizm i dyskryminacja rasowa, po raz pierwszy w działalności ONZ, w wiążącej prawnie formie, zostały *expressis verbis* ocenione negatywnie<sup>12</sup>, a ich

<sup>8</sup>» *Deklaracja Narodów Zjednoczonych w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej* z dnia 20 listopada 1963 roku, [www.un-documents.net/a18r1904.htm](http://www.un-documents.net/a18r1904.htm) (25.04.2014).

<sup>9</sup>» Dz. U. 1969, nr 25, poz. 187; N. Léner, *The U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1980.

<sup>10</sup>» Dz. U. 1969, nr 25, poz. 187, art. 1.

<sup>11</sup>» N. Alvarez Molinero, *The International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the evolution of the concept of racial discrimination*, [w:] F. Gomez Isa, K. de Feyter (red.), *International Human Rights Law in Global Context*, Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Duesto, 2009, s. 354–356.

<sup>12</sup>» *Deklaracja Narodów Zjednoczonych w Sprawie Likwidacji...*, dz. cyt., art. 1. „dyskryminacja ludzi na gruncie rasy, koloru skóry, lub przynależności etnicznej jest obrazą dla ludzkiej godności i powinna być potępiona jako zaprzeczenie zasad

propagowanie zostało zagrożone sankcją karną<sup>13</sup>. Inną międzynarodową organizacją rządową, której działania znacząco wpłynęły na ochronę praw człowieka na świecie jest, obok ONZ, działająca od 1949 roku Rada Europy. Opracowano w jej ramach w 1954 roku *Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, określaną również mianem *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*<sup>14</sup>. W treści art. 14 tego przełomowego aktu prawa międzynarodowego przewidziano zakaz dyskryminacji rasowej, który zapewnia równe traktowanie w zakresie korzystania z pozostałych praw przewidzianych w *Konwencji*. Istotne uzupełnienie tej ochrony stanowią regulacje zawarte w Protokole nr 12 do EKPC<sup>15</sup>. Szczególna doniosłość Protokołu 12. w omawianym kontekście wyraża się we wprowadzeniu zakazu dyskryminacji w znacznie szerszym wymiarze, zapewniając równe traktowanie w zakresie korzystania ze wszystkich praw, w tym również wynikających z ustawodawstwa krajowego. Zgodnie z Raportem wyjaśniającym do tego protokołu, jego powstanie podyktowane było dążeniem do wzmocnienia ochrony przed dyskryminacją w zakresie płci i rasy, uznanej za kluczowy element zapewnienia przestrzegania praw człowieka<sup>16</sup>. Dodatkowo, na podstawie protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, powołany został Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu, będący do chwili obecnej jednym z bardziej znaczących organów działających w zakresie kontroli przestrzegania praw człowieka. Jego rola wynika przede wszystkim z faktu, iż uprawnienie do wniesienia skargi do Trybunału przysługuje każdej osobie, która uważa, że jej prawa gwarantowane przepisami EKPC zostały naruszone. Jednym z warunków dopuszczalności skargi jest jednak wykazanie, że naruszenie prawa skarżącego wyniknęło z działania lub zaniechania władzy publicznej i że wyczerpano już krajowe środki odwoławcze.

Z pewnością taki mechanizm działania Trybunału ma określony cel, jakim jest zmotywowanie organów krajowych do zachowania najwyższej staranności w wykonywaniu swoich kompetencji tak, by nie zostały przy tym naruszone żadne prawa wynikające z Konwencji. Warto podkreślić, że odniesienie Trybunału do problemu dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne jest bardzo rygorystyczne, co obrazują fragmenty treści jego wyroku: „żadne różnice w traktowaniu, które wynikają

---

Karty Narodów Zjednoczonych, pogwałcenie praw człowieka i podstawowych wolności proklamowanych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, jako przeszkoda dla przyjaznych i pokojowych stosunków między narodami oraz jako zjawisko, które może zakłócać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo”.

- <sup>13</sup>» N. Lérner, dz. cyt., s. 217 – Art. 4 Konwencji zobowiązuje państwa-strony Konwencji (to tej pory 175 państw, w tym Polska) do penalizacji funkcjonowania organizacji i ruchów skrajnych szerzących rasistowskie hasła i przekonania o nierówności ras, nakładając na państwa obowiązek uznania „za przestępstwo podlegające karze zgodnie z prawem wszelkie rozpowszechnianie idei opartych na wyższości lub nienawiści rasowej”, a także zobowiązuje państwa do karania podżegania lub pomocnictwa do działań mających na celu dyskryminację rasową i delegalizacji wszelkich organizacji propagujących podobne idee.
- <sup>14</sup>» Dz. U. 1998, nr 147, poz. 962. A. Przyborowska-Klimczak, dz. cyt., s. 213.
- <sup>15</sup>» [www.msw.gov.pl/download.php?s=1&id=657](http://www.msw.gov.pl/download.php?s=1&id=657) (20.04.2014). Protokół 12. do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka niestety wciąż nie został ratyfikowany przez Polskę.
- <sup>16</sup>» M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej: Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA, 2013, s. 984.

wyłącznie lub w decydującym stopniu z pochodzenia etnicznego danej osoby, nie mogą być obiektywnie uzasadnione we współczesnym społeczeństwie demokratycznym, opartym na zasadach pluralizmu i poszanowania odmiennych kultur<sup>17</sup>. Zasady zawarte w aktach prawa międzynarodowego transponowane zostały na grunt prawa Unii Europejskiej. W prawie unijnym zakaz dyskryminacji ze względu na rasę wyrażają przede wszystkim: Karta Praw Podstawowych, Traktat Lizboński oraz dwie Dyrektywy Rady UE. Pierwsza wprowadza w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne<sup>18</sup>, a druga dotyczy ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu<sup>19</sup>.

Systemy ochrony przed dyskryminacją ze względu na rasę na poziomie międzynarodowym i unijnym w dużym stopniu dopełniają się i wzajemnie umacniają, jednak należy podkreślić, że bazę i inspirację dla regulacji prawa wspólnotowego w przedmiotowym zakresie stanowiły przytoczone powyżej regulacje międzynarodowoprawne.

## System ochrony przed dyskryminacją rasową w Polsce

Zasadę prymatu prawa międzynarodowego nad prawem wewnętrznym można wyprowadzić z międzynarodowoprawnej zasady *pacta sunt servanda*, wzbogaconej postanowieniami art. 27 *Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*<sup>20</sup>. W omawianym kontekście należy jednak podkreślić, iż niektóre z norm prawa międzynarodowego zostały skonstruowane nie tylko w celu wywołania skutku w stosunkach zewnętrznych państw, ale także w ich stosunkach wewnętrznych, czyli na płaszczyźnie prawa krajowego. Do takich norm należą regulacje chroniące prawa i wolności człowieka<sup>21</sup>, a więc również zawarte w nich zapisy eliminujące przejawy dyskryminacji rasowej. Prawo międzynarodowe nie określa, w jaki sposób państwa dokonają inkorporacji norm prawa międzynarodowego do krajowych porządków prawnych. W Polsce odbywa się to na podstawie normy zawartej w art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą „ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana [..]”.

<sup>17</sup>» Wyrok ETPC: *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie* [GC] (nr 27996/06 i 34836/06), 22 grudnia 2009 r., par. 44.

<sup>18</sup>» Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 2000/43/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:pl:HTML> (20.04.2014).

<sup>19</sup>» Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 2000/78/WE, [www.ptpa.org.pl/public/files/akty\\_prawne/2000.78.WE.pdf](http://www.ptpa.org.pl/public/files/akty_prawne/2000.78.WE.pdf) (20.04.2014), zakaz dyskryminacji ujęty w unijnych dyrektywach dotyczących niedyskryminacji odnosi się do trzech obszarów: zatrudnienia, opieki społecznej oraz towarów i usług. Dyrektywa w sprawie równego traktowania bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne ma aktualnie zastosowanie do wszystkich trzech obszarów.

<sup>20</sup>» [isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900740439](http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900740439) (20.04.2014).

<sup>21</sup>» B. Kuźniak, *Przestrzeń operacyjna prawa międzynarodowego publicznego. Perspektywa polska*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2013, s. 22.

Charakteryzując stan prawny w zakresie ochrony przed dyskryminacją rasową na płaszczyźnie krajowej, należy podkreślić, że Polska, jako członek ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej jest zobowiązana do stosowania zasad ochrony i pozostałych zobowiązań wynikających z aktów tych organizacji, przytoczonych w pierwszej części artykułu. Wynika to z zasad prawnych regulujących każdy z systemów, na przykład bezpośredniego zastosowania *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* czy *Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej*<sup>22</sup>, które oznacza, że zapisy *Konwencji* muszą być przestrzegane we wszystkich państwach członkowskich ONZ czy Rady Europy, a także bezpośredniego wpływu regulacji unijnych na stan prawny państw członkowskich.

Przepisy Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zostały w Polsce wdrożone przez specjalnie wydaną *ustawę antydyskryminacyjną*<sup>23</sup>, która wprowadziła między innymi rozróżnienie na dyskryminację bezpośrednią i pośrednią, jednak zakres jej stosowania ogranicza się do sfery życia publicznego, pracy, oświaty, zdrowia i ubezpieczeń społecznych. Ustawa ta powierza wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania. Ponadto, zgodnie z treścią ustawy, każda osoba, wobec której została naruszona zasada równego traktowania, ma prawo żądać odszkodowania i dochodzić swoich praw na drodze sądowej w trybie postępowania cywilnego. Obowiązywanie tej ustawy w krajowym systemie prawnym wynika również z zaleceń, jakie nakładały na Polskę organy działające w ramach Rady Europy<sup>24</sup>.

Treść aktów prawnych powszechnie obowiązujących w Polsce również uległa znacznym modyfikacjom pod wpływem wspomnianych międzynarodowych unormowań antydyskryminacyjnych. W Polsce zakaz dyskryminacji wynika z treści art. 32 pkt 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, zgodnie z którym „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Punkt 2 tego artykułu stanowi: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Przymiotnik „jakiegokolwiek” sugeruje, że za taką przyczynę można również uznać rasę, kolor skóry czy pochodzenie etniczne i w związku z tym obejmuje osoby dotknięte taką dyskryminacją ochroną prawną na poziomie konstytucyjnym. Jak już wspomniano, Konstytucja RP stanowi, że przepisy umów ratyfikowanych przez Polskę i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw, co do zasady stosowane są bezpośrednio w krajowym porządku prawnym, a więc ofiara dyskryminacji rasowej może więc powoływać się na naruszenia postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę. Poza tym, art. 79 przyznaje każdej osobie, której konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego oraz prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie wolności lub

<sup>22</sup>» Zgodnie z treścią art. 87. Konstytucji RP, konwencje te stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

<sup>23</sup>» Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1700).

<sup>24</sup>» Zalecenia takie wynikały przede wszystkim z I, II i III raportu Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji.

praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Problem polega jednak na tym, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie posiada ustawowych kompetencji do działania w tej sferze i swoje wsparcie dla ofiar dyskryminacji ogranicza najczęściej jedynie do wskazania przysługujących instrumentów prawnych. Ma to o tyle istotne znaczenie, że często to właśnie na płaszczyźnie stosunków prywatnych dochodzi do nierównego traktowania.

Przeciwko dyskryminacji skierowana jest również regulacja polskiego Kodeksu karnego<sup>25</sup>, który kwalifikuje przejawy dyskryminacji jako przestępstwo i stanowi widoczny wyraz realizacji postulatu zawartego w ratyfikowanej przez Polskę *Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej*. Zgodnie z treścią art. 256§1 k.k.: „Kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. Z kolei art. 257 k.k. stanowi: „Kto publicznie znieważa grupę ludności albo poszczególną osobę z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości lub z takich powodów narusza nietykalność cielesną innej osoby, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Istotne znaczenie ma również art. 119 k.k., którego treść nie była zawarta w kodeksie karnym z 1969 roku, sankcjonującym stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególną osobę z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej. Mimo szeregu przepisów i częstych nowelizacji polskiego kodeksu karnego, przestępstwa popełniane na tle rasowym wciąż stanowią w Polsce trudny do rozwiązania problem. Ze sprawozdania dotyczącego postępowań prowadzonych w jednostkach organizacyjnych prokuratury z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych wynika, że w 2013 roku prowadzonych było 835 spraw dotyczących przestępstw na tle rasowym, tj. dwukrotnie więcej niż w 2012 roku<sup>26</sup>. Nawet przy założeniu, że zakres prawnych regulacji jest tu wystarczający, pozostaje problem ścigania i kwalifikacji prawnej tego typu przestępstw. Skutkuje to tym, że rocznie tylko około 30–40 spraw dotyczących przestępstw na tle rasistowskim kończy się skazaniem (stanowi to ok. 11% przestępstw wykrytych)<sup>27</sup>. Brak jest regulacji, która obligowałaby sąd do orzeczenia kary określonej wysokości w przypadku popełnienia przestępstwa motywowanego uprzedzeniami na tle rasowym. Obowiązujące dyrektywy wymiaru kary<sup>28</sup>, na podstawie których sąd w trakcie wyrokowania powinien uwzględnić rasistowskie pobudki popełnienia przestępstwa, w rzeczywistości okazują się mało efektywne. W doktrynie prawa karnego

<sup>25</sup>» Dz. U. 1997, nr 88, poz. 55.

<sup>26</sup>» Sprawy prowadzone w 2013 r. w jednostkach organizacyjnych prokuratury z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych, [www.pg.gov.pl/sprawozdania-i-statystyki/wyciagze-sprawozdania-dot-spraw-prowadzonych-w-2013r-w-jednostkach-organizacyjnych-prokuratury-z-pobudek-rasistowskich-lub-ksenofobicznych.html#\\_UzvvxqIkXG](http://www.pg.gov.pl/sprawozdania-i-statystyki/wyciagze-sprawozdania-dot-spraw-prowadzonych-w-2013r-w-jednostkach-organizacyjnych-prokuratury-z-pobudek-rasistowskich-lub-ksenofobicznych.html#_UzvvxqIkXG) (25.04.2014).

<sup>27</sup>» K. Karsznicki, *Przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 2, s. 30–32.

<sup>28</sup>» Art. 53 *Kodeksu karnego*.



podnosi się wręcz ich znikome znaczenie praktyczne: „pomimo szerokiego opracowania teoretycznego modelu dyrektywy wymiaru kary, praktyka wymiaru sprawiedliwości bardziej zależy od poczucia sprawiedliwości konkretnego sędziego czy składu orzekającego niż takiego czy innego sformułowania kodeksowych dyrektyw wymiaru kary”<sup>29</sup>. Ofiary dyskryminacji mogą dochodzić odszkodowania, między innymi na drodze postępowania karnego. Pokrzywdzonemu dochodzącemu swoich roszczeń majątkowych wynikających bezpośrednio z popełnienia przestępstwa, służy powództwo adhezyjne<sup>30</sup>. Bariere w realizacji prawa do równego traktowania stanowi w tym zakresie odwołanie w kodeksie postępowania karnego<sup>31</sup> do zasady wzajemności, od której uzależnione jest ubieganie się cudzoziemca o odszkodowanie z tytułu niesłusznego aresztowania lub zatrzymania.

Kodeks cywilny przewiduje również możliwość dochodzenia roszczeń przez ofiary dyskryminacji. Istnieje kilka sposobów dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia za poniesioną krzywdę. Ochronę dóbr osobistych, w szczególności: zdrowia, wolności, czci, swobody sumienia i innych przewiduje treść art. 23–24 k.c., stanowiąc: „Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania [. . .], może żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków [. . .], może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny. Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych”<sup>32</sup>. Zgodnie z art. 415 k.c. każdy ma prawo żądać naprawienia szkody wyrządzonej przez drugiego z jego winy. W kilku przypadkach Kodeks cywilny przewiduje szczególną formę odszkodowania w postaci renty. Dotyczy to m.in. przypadku utraty całkowitej lub częściowej zdolności do pracy zarobkowej. Kodeks cywilny dopuszcza również w kilku wypadkach rekompensatę pieniężną za doznaną krzywdę, np. przy uszkodzeniu ciała, wywołaniu rozstroju zdrowia czy pozbawieniu człowieka wolności.

Polski Kodeks pracy<sup>33</sup>, po nowelizacjach związanych z potrzebą wprowadzenia międzynarodowych standardów ochronnych, zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji (a więc również rasowej), bezpośredniej lub pośredniej w zatrudnieniu. Przewiduje także środki dochodzenia praw, w razie naruszenia zakazu dyskryminacji, takie same, jak przy innych uprawnieniach pracowniczych, na przykład pozew do sądu pracy, skarga do Państwowej Inspekcji Pracy i żądanie wszczęcia postępowania pojednawczego przed komisją pojednawczą. W przypadku zgłoszenia Państwowej Inspekcji Pracy informacji o dyskryminacji pracownika, przeprowadza się kontrolę pozwalającą na weryfikację zasadności złożonej skargi, z zapewnieniem całkowitej anonimowości ubiegającemu się o interwencję. Sprawy z zakresu naruszenia zakazu dyskryminacji są rozpatrywane przez sąd pracy, w postępowaniu odrębnym, zgodnie z przepisami

<sup>29</sup> A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck, 2013, s. 143.

<sup>30</sup> Zob. art. 62 *Kodeksu postępowania karnego*.

<sup>31</sup> Dz. U. 1997, nr 89, poz. 555.

<sup>32</sup> Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93.

<sup>33</sup> Dz. U. 1998, nr 21, poz. 94.

z tytułu VII, działu III Kodeksu postępowania cywilnego. W przypadku ujawnienia zaistnienia faktu dyskryminacji, inspektor pracy może skierować do pracodawcy wystąpienie o usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości<sup>34</sup>. Za naruszenie zasady równego traktowania Kodeks pracy uznaje różnicowanie przez pracodawcę sytuacji pracowników, którego skutkiem jest, w szczególności, odmowa nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy, niekorzystne ukształtowanie wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia albo pominięcie przy awansowaniu lub przyznawaniu innych świadczeń związanych z pracą, a także pominięcie przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe, chyba że pracodawca udowodni, że kierował się obiektywnymi powodami. Ciężar udowodnienia, że zróżnicowanie sytuacji nie miało charakteru dyskryminującego spoczywa na pracodawcy. Sankcją za naruszenie przepisów antydyskryminacyjnych jest odszkodowanie pieniężne nie niższe niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Problem związany z regulacjami zawartymi w polskim kodeksie pracy, w omawianym kontekście, polega przede wszystkim na tym, że w odniesieniu do osób, od których wymaga się posiadania zezwolenia na wykonywanie pracy w Polsce, dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu jest wyjątkowo trudne. Wynika to z niezwykle szerokiej definicji nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców, wprowadzonej przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>35</sup>, zgodnie z którą nielegalne wykonywanie pracy to na przykład świadczenie pracy na warunkach innych niż określone w zezwoleniu na pracę. Bardzo często cudzoziemcom powierzana jest praca o wynagrodzeniu niższym, niż zostało określone w zezwoleniu na wykonywanie pracy. Za nielegalne wykonywanie pracy uznawane są sytuacje, gdy pracodawca nie dopełnił wszystkich formalności związanych ze zgłoszeniem cudzoziemca do właściwych urzędów publicznych. Pomimo braku zawinięcia ze strony cudzoziemca, ponosi on odpowiedzialność za działania pracodawcy, najczęściej równoznaczną z wydaleniem z kraju<sup>36</sup>. Warto także zwrócić uwagę na pozorną ochronę pracowników migracyjnych przed ich niewłaściwym traktowaniem przez polskich pracodawców. Wielu cudzoziemców zgłasza problem wykorzystania pracowniczego, jednak funkcjonujące przepisy praktycznie uniemożliwiają im dochodzenie roszczeń, bowiem wraz z utratą zatrudnienia, tracą oni podstawę do pobytu w Polsce.

Powyższe przykłady obrazują, iż często, mimo istniejących regulacji międzynarodowych i prób ich wdrożenia w struktury prawa krajowego, ochrona przed dyskryminacją rasową w Polsce bywa iluzoryczna. Dlatego też tak istotne jest działanie wyspecjalizowanych instytucji monitorujących stan prawny i faktyczny takich jak Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) działająca z ramienia Rady Europy. Jest to niezawisły organ międzynarodowy, specjalizujący się w kwestiach praw

<sup>34</sup>» Wystąpienie inspektora pracy nie ma jednak charakteru władczego i nie tworzy obowiązku po stronie pracodawcy; za: S. Kowalski, *Co grozi pracodawcy za niewykonanie poleceń inspektora pracy*, [http://kadry.infor.pl/poprzednie\\_tematy\\_dnia/464506,Co-grozi-pracodawcy-za-niewykonanie-polecen-inspektora-pracy.html](http://kadry.infor.pl/poprzednie_tematy_dnia/464506,Co-grozi-pracodawcy-za-niewykonanie-polecen-inspektora-pracy.html) (21.04.2014).

<sup>35</sup>» Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001.

<sup>36</sup>» W świetle Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. 2003, nr 128, poz. 1175).

człowieka, zwalczania rasizmu, antysemityzmu, nietolerancji, dyskryminacji na tle rasowym, językowym, religijnym i etnicznym oraz ksenofobii<sup>37</sup>. Do kompetencji ECRI należy dokonywanie przeglądu ustawodawstwa państw członkowskich Rady Europy, ich polityki i środków przedsięwziętych na rzecz zwalczania rasizmu, a także ocena ich efektywności. Organ ten przygotowuje raporty, których lektura dostarcza wielu cennych informacji, wskazując bieżące problemy związane z dyskryminacją rasową, jak również sposoby ich rozwiązywania. W różnych krajach wypracowuje też tzw. zalecenia w sprawie polityki ogólnej.

W ramach konkluzji dotyczących implementacji głównych rekomendacji sformułowanych wobec Polski<sup>38</sup> w ostatnim cyklu monitoringu<sup>39</sup>, ECRI przyjęła z satysfakcją uchwalenie w Polsce *ustawy antydyskryminacyjnej* podkreślając jednocześnie, że wymaga ona poprawy, gdyż ustawa powinna zobowiązywać władze publiczne do promowania równości i zapobiegania dyskryminacji w wykonywaniu ich funkcji, a taki zapis nie został w niej zawarty. Ponadto, Polska nie wywiązała się z innego zalecenia Komisji, dotyczącego powołania niezależnego organu wyspecjalizowanego w zwalczaniu dyskryminacji rasowej oraz wyposażenia go w niezbędne zasoby ludzkie i finansowe. Powierzenie tej funkcji Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania, zdaniem autorów raportu, nie jest właściwe, gdyż Rzecznik nie jest odpowiednim organem do rozpatrywania sporów pomiędzy podmiotami prywatnymi, nawet w przypadkach dyskryminacji rasowej, a Pełnomocnik Rządu nie jest organem niezależnym. Powyższe stanowisko wydaje się słuszne, dlatego należałoby wprowadzić zmiany polecane przez Komisję.

Niewątpliwą luką w unormowaniach krajowych jest unikanie przez Polskę podpisania i ratyfikacji Protokołu nr 12. do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Władze polskie argumentują ten fakt niezręcznym wyjaśnieniem o braku analizy polskiego prawa pod kątem zgodności z protokołem. Polska pozostała w bardzo wąskim gronie państw, które Protokołu 12. nie ratyfikowały, tym samym rezygnując z rozszerzenia zakresu przedmiotowego i uszczegółowienia prawnej ochrony przed dyskryminacją rasową. Innym, poważnym zarzutem pod adresem krajowych unormowań antydyskryminacyjnych jest niska jakość ustawy z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>40</sup>, mającej stanowić rodzaj kompleksowych przepisów antydyskryminacyjnych na poziomie krajowym i będącej realizacją jednego z trzech zaleceń ECRI wymagających priorytetowej implementacji. Regulacja ta od początku stanowiła przedmiot krytyki ze strony pozarządowych

<sup>37</sup>» L. Hannikainen, *Monitoring Against Discrimination and Xenophobia – The European Commission Against Racism and Intolerance*, [w:] G. Alfredsson (red.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 541.

<sup>38</sup>» [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Poland/POL-IFU-IV-2013-023-ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Poland/POL-IFU-IV-2013-023-ENG.pdf) (21.04.2014).

<sup>39</sup>» Raport ECRI dotyczący Polski przyjęty w dniu 28 kwietnia 2010 r. [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Poland/POL-CbC-IV-2010-018-POL.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Poland/POL-CbC-IV-2010-018-POL.pdf) (21.04.2014).

<sup>40</sup>» Zwanej również ustawą antydyskryminacyjną, Dz. U. 2010, nr 254, poz. 1700.

organizacji działających na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji. Sformułowano, wydaje się słuszne, zarzuty, iż „[. . .] wprowadziła do polskiego porządku prawnego absolutne minimum wymogów stawianych państwom członkowskim przez dyrektywy unijne, co oznacza, że w Polsce w dalszym ciągu brak jest kompleksowych regulacji pozwalających na przeciwdziałanie dyskryminacji i efektywne dochodzenie roszczeń”<sup>41</sup>. Z pewnością może niepokoić fakt, iż polski ustawodawca zdefiniował jedynie kilka podstawowych pojęć z zakresu prawa antydyskryminacyjnego, pomijając choćby takie zjawiska, jak dyskryminacja przez asocjacje czy dyskryminacja wielokrotna, które mogą dotyczyć osób o innym pochodzeniu etnicznym czy innej narodowości. Alarmujący jest również fakt, że ustawa nie przewiduje wsparcia ofiar w dochodzeniu roszczeń z powodu dyskryminacji w sferze prywatnej, stanowiącej ogromną większość przypadków dyskryminacji. W toku prac ECRI dostrzeżony został również istotny problem ograniczenia prawa do sądu, jako udziału w postępowaniu i efektywnej obrony swych praw w przypadku cudzoziemców, poprzez utrudnienie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej.

## Podsumowanie

Trudno przecenić rolę regulacji międzynarodowopravných w zakresie ochrony przed dyskryminacją rasową na świecie. Można także stwierdzić z największym przekonaniem iż ani unijny, ani polski system ochrony praw człowieka nie istniałby w obecnym kształcie, gdyby nie pionierska działalność ONZ i Rady Europy. Bez zobowiązań, jakie nałożone zostały na Polskę, jako członka tych organizacji, z pewnością nie wdrożono by na poziomie krajowym wielu fundamentalnych zapisów, a działania polskich organów w tym zakresie byłyby mniej efektywne. Wydaje się, że potraktowanie zmian zasugerowanych w najnowszym raporcie Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji jako postulatów *de lege ferenda*, sprzężone z działalnością informacyjną organizacji rządowych i pozarządowych oraz specjalistycznym systemem bezpłatnej pomocy prawnej stanowi w praktycznym wymiarze warunek *sine qua non* poprawy skuteczności ochrony przed dyskryminacją ze względu na rasę w Polsce.

## Ewa Michałowska

Doktorantka w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Członek Amnesty International i wolontariuszka poradni prawnej Academia Iuris. Swoje zainteresowania naukowe skupia wokół problematyki ochrony praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego. Prywatnie miłośniczka nowoczesnej architektury i żeglarstwa.

---

<sup>41</sup> » *Raport ECRI...*, dz. cyt., s. 4.

---

## SUMMARY

### **Influence of international law on the shape of legal protection against racial discrimination in Poland**

The objective of this paper is to describe international legal regulations designed to combat symptoms of racial discrimination and to show its influence on Polish legal standards. The author depicts the background of the problem, identifies legal definition of the term racial discrimination and describes law as it stands. Significant regulations taken into account refer to general rules and limitations of international law in the field of racial discrimination and its effect on Polish legal system. Moreover, the author tries to formulate demands of law *de lege ferenda* on the base of the newest reports on Poland published by international monitoring and controlling commissions.

**Keywords:** racial discrimination, racism, intolerance, anti-discrimination law

---