


# **Prawne i instytucjonalne aspekty przeciwdziałania dyskryminacji w Polsce**



Spotkanie partnerów polskich i austriackich, realizujących projekt Phare, z autorami publikacji.



Publikacja wydana  
w ramach  
projektu Phare 2002  
„Wzmocnienie polityki  
antydiskryminacyjnej”,  
realizowanego przez  
Sekretariat  
Pełnomocnika Rządu  
ds. Równego Statusu  
Kobiet i Mężczyzn  
oraz  
Instytut Praw Człowieka  
im. Ludwiga Boltzmann  
w Wiedniu.



**Publikacja bezpłatna**

# **Prawne i instytucjonalne aspekty przeciwdziałania dyskryminacji w Polsce**

Twinning PL 2002/000-605-01-02  
„Wzmocnienie polityki antydyskryminacyjnej”

autorzy: Barbara Liegl,  
Bernhard Perchinig  
i Birgit Weyss

Lipiec 2004

Publikacja sfinansowana ze środków Unii Europejskiej.  
Jej treść odzwierciedla wyłącznie poglądy jej autorów  
i nie może być postrzegana jako stanowisko Unii Europejskiej.

# Spis treści

<b>Przedmowa</b> . . . . .	<b>6</b>
<b>1. Wprowadzenie</b> . . . . .	<b>10</b>
<b>2. Ustawodawstwo polskie z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji</b> . . . . .	<b>10</b>
2.1 Przeniesienie dwóch dyrektyw wspólnotowych dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji na grunt ustawodawstwa polskiego. . . . .	10
2.2 Wnioski . . . . .	27
<b>3. Organy do spraw przeciwdziałania dyskryminacji</b> . . . . .	<b>30</b>
3.1 Wspecjalizowane organy w Irlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii. . . . .	31
3.2 Organy do spraw promocji równego traktowania działające obecnie w Polsce . . . . .	33
3.3 Propozycje dotyczące ustanowienia w Polsce wyspecjalizowanych organów do spraw przeciwdziałania dyskryminacji . . . . .	34
3.4 Urząd ds. Równości. . . . .	36
3.5 Komisja ds. Równego Traktowania . . . . .	40
3.6 Sieć pomocy poszkodowanym. . . . .	42
3.7 Inne środki wspomagające wprowadzanie w życie przepisów antydyskryminacyjnych . . . . .	43
3.8 Przykłady dobrych praktyk . . . . .	44
<b>4. Monitoring</b> . . . . .	<b>47</b>
4.1 Procedury monitoringu stosowane aktualnie w Polsce . . . . .	49
4.2 Luki w polskim systemie monitoringu . . . . .	52
4.3 Pięć najbardziej istotnych czynników monitoringu . . . . .	59
<b>5. Lista adresów internetowych</b> . . . . .	<b>62</b>
<b>6. Załącznik 1</b> . . . . .	<b>68</b>
<b>7. Załącznik 2</b> . . . . .	<b>77</b>



„Wszyscy ludzie są równi” – prawda ta stanowi fundament kultury europejskiej. Już starożytni Grecy byli dumni, że demokratyczny ustroj, który stworzyli, był ustrojem *isonomii* – równości wobec prawa. Równość ta stanowi po dzień dzisiejszy jądro każdej demokracji i każdego praworządnego państwa.

Rzeczywisty stopień realizacji prawa do równego traktowania we wszystkich dziedzinach życia publicznego i prywatnego jest też kryterium oceny rozwoju demokracji i stopnia urzeczywistnienia jej ideałów.

Pojęcie równego traktowania może mieć wiele znaczeń i wiele wymiarów. Nie budzi jednak wątpliwości to, że bycie traktowanym w zgodzie z zasadą równości oznacza w pierwszym rzędzie gwarancje ochrony przed wszelkimi formami dyskryminacji.

Zasada ta w sferze ideałów obowiązywała od dawna, dopiero jednak prawodawstwo Unii Europejskiej nadało jej realny, powszechnie obowiązujący charakter.

Zasada równego traktowania odnosząca się do przeciwdziałania dyskryminacji została zapisana zarówno w Traktacie Amsterdamskim z 1997 r., jak też w licznych aktach wykonawczych Wspólnoty, które szczegółowo określają politykę Unii Europejskiej w zakresie zwalczania dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej stanowi wielkie wyzwanie również i w tej sferze. Ustawodawstwo polskie, jak również praktyka życia codziennego powinny być dostosowane do standardów UE w zakresie polityki antydyskryminacyjnej.

W połowie 2002 roku Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn powierzono – obok dotychczasowych kompetencji z zakresu równego statusu kobiet i mężczyzn – także koordynację polityki antydyskryminacyjnej. Działania Pełnomocnika zaowocowały m. in. wdrożeniem wspólnotowego prawodawstwa antydyskryminacyjnego w sferze stosunków pracy, dzięki czemu polski Kodeks pracy odpowiada już standardom unijnym. Jesteśmy jednak dopiero w połowie drogi prowadzącej do wyrównania szans wszystkich obywateli wobec prawa i obrony ich przed różnymi, formami dyskryminacji. Nawet sukcesywne wysiłki polskiej administracji publicznej w zakresie implementacji wspólnotowego prawodawstwa antydyskryminacyjnego nie przyniosą oczekiwanych rezultatów, jeśli nie będą wsparte działaniami prowadzącymi do uświadomienia społeczeństwu problemu dyskryminacji oraz zmiany postaw i zachowań społecznych wobec osób dyskryminowanych. Zmiany postaw i przekonań są jednak procesem długotrwałym, którego sukces zależy od zaangażowania wszystkich partnerów społecznych, nie tylko instytucjonalnych (administracji wszystkich szczebli, sądownictwa, szkolnictwa, służby zdrowia, służb socjalnych, mediów publicznych i prywatnych), ale także organizacji pozarządowych czy grup obywatelskich, działających na rzecz zwalczania dyskryminacji w Polsce.

Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, dostrzegając złożoność problemu dyskryminacji i jego społeczną wagę, podjął szereg inicjatyw zmierzających do opracowania kompleksowego programu przeciwdziałania dyskryminacji.

Najważniejszym krokiem w tym kierunku jest przygotowanie przez Pełnomocnika i przyjęcie przez Radę Ministrów 18 maja 2004 roku *Krajowego Programu Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji*. Jest to długofalowy program działań w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji realizowany przez administrację publiczną, samorząd terytorialny, media i innych partnerów społecznych w latach 2004-2009. W 2002 roku Pełnomocnik przystąpił także do programu Phare 2002 „Wzmocnienie polityki antidyskryminacyjnej”, którego celem jest szeroko rozumiana promocja zasady równego traktowania bez względu na rasę, pochodzenie etniczne, jak również wiek, religię i przekonania oraz orientację seksualną.

Publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce, zawiera – przygotowaną przez ekspertów austriackich w ramach ww. projektu Phare – ocenę stanu prawodawstwa polskiego w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji oraz propozycje instytucjonalnych rozwiązań w tym zakresie.

Pragniemy bardzo, aby ta publikacja była jednym z wielu kroków, które są podejmowane, aby poznać i zrozumieć przyczyny i formy dyskryminacji.

Pragniemy też, aby jej czytelnicy stali się naszymi sojusznikami w zwalczaniu dyskryminacji, stanowiącej jedno z największych zagrożeń współczesnych demokracji.

*Dr hab. Magdalena Środa*  
*Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn*



# Wstęp

Spółeczeństwa Europy są wielokulturowe i wieloetniczne. Opierają się one na przekonaniu, że rasizm, ksenofobia, antysemityzm oraz inne formy nietolerancji i dyskryminacji są bezpośrednim pogwałceniem zasad wolności, demokracji i praw człowieka. Niestety zachowania rasistowskie i ksenofobiczne są obecne w różnych sferach życia społecznego w Europie i żadne państwo nie jest wolne od tych zjawisk. Państwa, które niedawno zostały członkami Unii Europejskiej, są szczególnie narażone na te zjawiska, ponieważ dynamicznym przemianom gospodarczym i społecznym towarzyszą często zwiększone napięcia społeczne. Szersze otwarcie się tych państw na świat zewnętrzny, będące rezultatem ich przystąpienia do Unii, przynosi kolejne wyzwania i pociąga za sobą konieczność odpowiednich działań w celu zapobieżenia nasilaniu się nietolerancyjnych postaw i zachowań.

W oparciu o te założenia polski rząd i Unia Europejska postanowiły opracować i wdrożyć projekt bliźniaczy w ramach programu Phare, mający na celu wzmocnienie polityki antydyskryminacyjnej w Polsce. Projekt został zrealizowany wspólnie przez Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz Instytut Praw Człowieka im. Ludwiga Boltzmanna w Wiedniu jako instytucję partnerską ze strony Unii Europejskiej, reprezentującą rząd Austrii.

Ogólnym celem projektu było zwiększenie zdolności Sekretariatu Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn w zakresie realizacji polityki antydyskryminacyjnej, w szczególności w odniesieniu do zadania przygotowania podstaw do stworzenia nowych struktur organizacyjnych i mechanizmów koordynacji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, religię i przekonania, wiek oraz orientację seksualną.

## Projekt został podzielony na pięć komponentów:

- Komponent nr 1 – „Polityka antydyskryminacyjna, w tym pozytywne działania” – miał na celu przegląd polskiego ustawodawstwa i polityki antydyskryminacyjnej.
- Komponent nr 2 – „Baza instytucjonalna” – dostarczył informacji i rekomendacji w zakresie utworzenia strukturalnych podstaw realizacji polityki antydyskryminacyjnej i przygotowania mechanizmów koordynujących.
- Komponent nr 3 – „Szkolenie trenerów” – miał na celu przygotowanie grupy trenerów mających prowadzić szkolenia i seminaria służące informowaniu grup docelowych i podwyższaniu świadomości społecznej na temat dyskryminacji.
- Komponent nr 4 – „Szkolenie grup docelowych” – składał się z modelowych szkoleń dla funkcjonariuszy policji, urzędników służby cywilnej, inspektorów pracy, sędziów, adwokatów oraz pracowników instytucji edukacyjnych.
- Komponent nr 5 – *Public relations* – obejmował kwestie podnoszenia poziomu świadomości społecznej i rozpowszechniania informacji na temat dyskryminacji.

### **Rezultatami projektu są między innymi:**

- analiza sytuacji dyskryminowanych grup społecznych w Polsce oraz ich potrzeb w zakresie ochrony i wsparcia,
- przegląd obecnego ustawodawstwa polskiego, praktyki sądowej i polityki organów państwa w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji oraz określenie potencjalnych usprawnień w tym zakresie,
- opracowanie sugestii działań i programów ukierunkowanych na przeciwdziałanie dyskryminacji oraz rekomendacji dotyczących usprawnienia instytucjonalnych rozwiązań w zakresie wdrażania polityki antydyskryminacyjnej,
- przeszkolenie grupy trenerów, mających prowadzić szkolenia i warsztaty na temat dyskryminacji i standardów przeciwdziałania jej,
- opracowanie i ewaluacja programu szkoleniowego poświęconego podwyższaniu świadomości i wprowadzaniu środków antydyskryminacyjnych oraz dostosowanie tego programu do polskich warunków i potrzeb grup zawodowych objętych szkoleniami,
- przeprowadzenie szkoleń dla kilku grup zawodowych: policjantów, urzędników, inspektorów pracy, sędziów, adwokatów oraz pracowników instytucji edukacyjnych.

# 1. Wprowadzenie

---

W pierwszym rozdziale niniejszej publikacji przedstawiono stan polskiego prawodawstwa w sferze przeciwdziałania dyskryminacji w kontekście dostosowania przepisów polskich do prawa Unii Europejskiej, tj. dyrektyw dotyczących równości rasowej oraz równości w sferze zatrudnienia (*Racial Equality Directive i Employment Equality Directive*).

Rozdział drugi to rozwinięcie propozycji dotyczących instytucjonalnych rozwiązań w zakresie systemu przeciwdziałania dyskryminacji w oparciu o analizę struktur istniejących w Polsce oraz wyspecjalizowanych organów ds. przeciwdziałania dyskryminacji w wybranych krajach Unii Europejskiej, tj. Irlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii.

Rozdział poświęcony monitoringowi rozpoczyna się od przedstawienia koncepcji oraz procedur monitoringu obowiązujących obecnie w Polsce. W oparciu o zawarty tu opis aktualnego stanu rzeczy wskazane zostały luki w obecnym systemie monitoringu, a także wyeksponowano przykłady dobrych praktyk stanowiące propozycje wypełnienia tych luk. To prowadzi czytelnika do ostatniego podrozdziału, wskazującego na najważniejsze aspekty, na jakie należy zwracać uwagę w procedurach monitoringu.

## 2. Ustawodawstwo polskie z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji

---

### 2.1 Przeniesienie dwóch dyrektyw wspólnotowych dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji na grunt ustawodawstwa polskiego

Stając się z dniem 1 maja 2004 r. państwem członkowskim Unii Europejskiej, Polska powinna zakończyć proces legislacyjny mający na celu dostosowanie prawodawstwa polskiego do *acquis communautaire*. Dyrektywa 2000/43/WE dotycząca równości rasowej (*Racial Equality Directive, RED*), zakazująca dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne, jak też dyrektywa 2000/78/WE dotycząca równości w zatrudnieniu (*Employment Equality Directive, EED*), zakazująca dyskryminacji w sferze zatrudnienia ze względu na religię i przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, stanowią część tego wspólnego zbioru obligatoryjnych norm minimalnych, przyjętych w ramach Unii Europejskiej. Polska jest zatem zobowiązana do przyjęcia tych dwóch dyrektyw dostarczających pełnego zestawu przepisów prawnych z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji, jak też do ich egzekwowania. W przypadku nieprzeniesienia przez Polskę tych dyrektyw na grunt prawodawstwa polskiego w przybliżonym terminie jednego roku może to poskutkować wszczęciem przez Komisję Europejską postępowania z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego. Oznaczałoby to pociągnięcie Polski do odpowiedzialności przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości za opieszałość w dostosowaniu polskich przepisów do przepisów wspólnotowych wprowadzających zasadę równego traktowania przedstawioną w obu wymienionych dyrektywach.

## 2.1.1 Przeniesienie na poziom krajowy dyrektyw UE dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji – punkt wyjścia

W polskim systemie prawnym nie ma obecnie odrębnej ustawy regulującej w szczególności kwestię przeciwdziałania dyskryminacji. Polski ustawodawca opowiedział się za włączeniem przepisów dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji do zakresu innych aktów prawnych, takich jak Kodeks pracy, Kodeks karny lub projektowana Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych w RP. Przepisy te nie są jednak oparte o usystematyzowaną koncepcję ochrony przed dyskryminacją, ponieważ różnią się znacznie co do zakresu stosowania, a także pod względem form i przesłanek dyskryminacji, których dotyczą. Pomimo szerokiego zakresu klauzuli o przeciwdziałaniu dyskryminacji w Art. 32 Konstytucji bardzo nieliczne przepisy prawa polskiego dotyczą wyłącznie kwestii przeciwdziałania dyskryminacji w takich dziedzinach, jak mieszkalnictwo, stosunki umowne między osobami prywatnymi (za wyjątkiem stosunków pracy) i dostęp do usług publicznych.

---

### Artykuł 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Polska jest stroną większości najważniejszych umów międzynarodowych skierowanych przeciwko różnym formom dyskryminacji, tj.:

- Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*),
- Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (*International Covenant on Civil and Political Rights*),
- Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*),
- Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (*International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*),
- Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (*the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*),
- Konwencji nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu (*Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation*)

Zgodnie z Art. 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią część krajowego porządku prawnego i mogą być stosowane bezpośrednio przez sądy krajowe, o ile stosowanie ich nie jest uzależnione od wydania ustawy. Ważne dokumenty prawne, które nie zostały jeszcze ratyfikowane przez Polskę, to: Protokół nr 12 do Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych (*European Charter for Regional or Minority Languages*) oraz przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych konwencja o prawach pracowników migrujących i ich rodzin (*UN Convention on the Rights of Migrant Workers and their Families*).

Celem kolejnych podrozdziałów jest analiza polskiego ustawodawstwa z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji oraz porównanie go z wymogami przedstawionymi szczegółowo we wspomnianych dwóch dyrektywach wspólnotowych<sup>1</sup>.

### 2.1.2 Definicja dyskryminacji

Obie wymienione dyrektywy zawierają szczegółowe określenie czterech różnych form dyskryminacji: dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania oraz zmuszania do zachowań dyskryminacyjnych. W przypadku wszystkich tych czterech form dyskryminacji nie ma znaczenia, czy osoba dopuszczająca się dyskryminacji ma taki zamiar, czy też nie. Zakazana jest także dyskryminacja z powodu tzw. **oznak zewnętrznych** (chodzi tu na przykład o dyskryminowanie danej osoby z powodu jej ciemnego koloru skóry, mimo że nie jest on związany z przynależnością do mniejszości etnicznej/rasowej, a np. jest on wynikiem jej niedawnego pobytu na długich letnich wakacjach). Sytuacje, w których osoba jest dyskryminowana z powodu jej **związku** z osobą o odmiennym pochodzeniu etnicznym bądź odmiennego wyznania, także objęte są omawianymi dyrektywami. Osoba, która doświadczyła niekorzystnego traktowania np. z powodu małżeństwa z czarnoskórym partnerem może zatem domagać się prawa do równego traktowania, zgodnie z dyrektywą dotyczącą równości rasowej.

W listopadzie 2002 r. przedłożono Sejmowi projekt ustawy zmieniającej Kodeks pracy i niektóre inne ustawy, zakładając wprowadzenie tą drogą do polskiego Kodeksu pracy postanowień dotyczących sfery zatrudnienia zawartych w obu dyrektywach. Ta nowelizacja Kodeksu pracy została uchwalona w listopadzie 2003 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

Paragraf 3 artykułu 18<sup>3a</sup> znowelizowanego Kodeksu pracy zawiera obecnie szczegółową definicję pojęcia dyskryminacji:

---

#### Artykuł 18<sup>3a</sup> Kodeksu pracy

- § 3. Dyskryminowanie bezpośrednie istnieje wtedy, gdy pracownik, z jednej lub z kilku przyczyn określonych w § 1 był, jest lub mógłby być traktowany w porównywalnej sytuacji mniej korzystnie niż inni pracownicy.
- § 4. Dyskryminowanie pośrednie istnieje wtedy, gdy na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują dysproporcje w zakresie warunków zatrudnienia na niekorzyść wszystkich lub znacznej liczby pracowników należących do grupy wyróżnionej ze względu na jedną lub kilka przyczyn określonych w § 1, jeżeli dysproporcje te nie mogą być uzasadnione innymi obiektywnymi powodami.
- § 5. Przejawem dyskryminowania w rozumieniu § 2 jest także:
- 1) działanie polegające na zachęcaniu innej osoby do naruszania zasady równego traktowania w zatrudnieniu,
  - 2) zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności albo poniżenie lub upokorzenie pracownika (molestowanie).

Nadal brak jest jednak w ustawodawstwie polskim definicji dyskryminacji w odniesieniu do tego zakresu dyrektywy dotyczącej równości rasowej (*RED*), który nie jest związany ze sferą zatrudnienia, a obejmuje zakaz dyskryminacji z przyczyn etnicznych i rasowych w odniesieniu do dostępu do towarów i usług w sferze mieszkalnictwa, zabezpieczenia społecznego, zdrowia i edukacji.

<sup>1</sup> Dyrektywa Rady nr 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe i etniczne (zwana dalej dyrektywą dotyczącą równości rasowej, *Racial Equality Directive* lub *RED*); dyrektywa Rady nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (zwana dalej dyrektywą dotyczącą równości w sferze zatrudnienia, *Employment Equality Directive* lub *EED*)

Definicja podana w Art. 18<sup>3a</sup> nie może być stosowana do kwestii wykraczających poza sferę zatrudnienia, ponieważ przepisy prawa cywilnego, administracyjnego i prawa o pomocy społecznej nie przewidują odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu pracy. Aby zapobiec dalszemu rozproszeniu przepisów z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji, należy opracować pojedynczą ustawę regulującą kwestie równego traktowania w sferach niezwiązanych z zatrudnieniem. Ustawa ta mogłaby być wspólna zarówno dla stosunków cywilnoprawnych (odnośnie umów sprzedaży, umów najmu i dzierżawy lub umów o świadczenie usług – tak odpłatnych, jak i nieodpłatnych, użyczenia czy zamiany), jak i dla stosunków administracyjnoprawnych, obejmujących także sferę służb publicznych (np. edukacja, służba zdrowia, opieka społeczna) oraz innych czynności regulowanych przepisami prawa administracyjnego.

### 2.1.3 Zakaz dyskryminacji w odniesieniu do zatrudnienia

Zarówno dyrektywa dotycząca równości rasowej (*RED*), jak i dyrektywa dotycząca równości w sferze zatrudnienia (*EED*) ustanawiają zakaz dyskryminacji w odniesieniu do wszystkich aspektów zatrudnienia, takich jak dostęp do zatrudnienia, podejmowania działalności gospodarczej i wykonywania zawodu, dostęp do poradnictwa i szkolenia zawodowego, warunki pracy i płacy oraz członkostwo w organizacjach zrzeszających pracowników lub pracodawców. Ponieważ Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje szeroką wykładnię pojęcia „płaca”, zakaz dyskryminacji ma zastosowanie także do pracowniczych programów emerytalnych, świadczeń doraźnych wypłacanych zwolnionym pracownikom, świadczeń chorobowych, odpraw oraz prawa do ulgowych lub bezpłatnych przejazdów.

Najnowsze zmiany w Kodeksie pracy, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2004 r., rozszerzyły zakaz dyskryminacji tak, by obejmował on nie tylko dyskryminację ze względu na płeć, ale także z innych względów. Nowy Art. 18<sup>3a</sup> wlicza w paragrafie 1, w formie niewyczerpującej, czynniki stanowiące podłoże dyskryminacji, obejmujące m. in. płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie, przekonania i orientację seksualną, odnosząc je do następujących kwestii:

- nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy,
- warunki zatrudnienia,
- awansowanie,
- dostęp do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Ponadto Art. 18<sup>3b</sup> § 1 pkt 1 Kodeksu pracy rozszerza zakres klauzuli dotyczącej równego traktowania zawartej w Art. 18<sup>3a</sup> § 1, zakazując różnicowania sytuacji prawnej pracownika z jednego lub więcej względów, o których mowa w Art. 18<sup>3a</sup> § 1, a w szczególności różnicowania, którego skutkiem jest:

- odmowa nawiązania stosunku pracy,
- rozwiązanie stosunku pracy,
- niższe wynagrodzenie za pracę,
- niekorzystne warunki pracy,
- niekorzystne ukształtowanie warunków awansowania bądź przyznawania innych świadczeń związanych z pracą.

Na mocy klauzuli równego traktowania zawartej w Art. 11<sup>3</sup> Kodeksu pracy zakazana jest wszelka dyskryminacja w dostępie do **poradnictwa i szkolenia zawodowego**.



Warunki dotyczące poradnictwa i szkolenia zawodowego organizowanego przez właściwe organy administracji publicznej regulowane są Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Swobodę podejmowania działalności gospodarczej ustanawia Art. 6 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, ustalający zasadę, że podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. W Polsce działa jednak około 25 **samorządów zawodowych**, które regulują dostęp do wykonywania poszczególnych zawodów<sup>2</sup> na podstawie wymagań ustalonych szczegółowo przepisami różnych ustaw dotyczących tych samorządów. Niektóre z tych ustaw zawierają wymóg obywatelstwa polskiego jako jeden z warunków uzyskania prawa wykonywania danego zawodu. Z mocy prawa wspólnotowego istnieją w tym zakresie wyjątki w odniesieniu do obywateli UE. W przypadku uznania, iż jest się dyskryminowanym przez daną jednostkę samorządu zawodowego w zakresie dostępu do wykonywania zawodu, można złożyć skargę do właściwego miejscowo wojewódzkiego sądu administracyjnego, powołując się na naruszenie wolności wyboru i wykonywania zawodu, zagwarantowanej w Art. 65 Konstytucji.

Równość dostępu w odniesieniu **do zrzeszania się w organizacjach pracowników i w organizacjach pracodawców** gwarantuje Art. 59 Konstytucji. Prawo zakładania związków zawodowych i wstępowania do nich jest ponadto zagwarantowane wszystkim pracownikom niezależnie od prawnej podstawy nawiązania z nimi stosunków pracy, a także członkom spółdzielni rolniczych i osobom wykonującym pracę na podstawie umów agencyjnych<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Np. adwokata, radcy prawnego, lekarza weterynarii, architekta, biegłego rewidenta.

<sup>3</sup> Patrz: Zienkiewicz E., Mazur-Rafał M., 2003, str. 13.

Art. 36 pkt 5 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zakazuje ogłaszania **dyskryminacyjnych informacji o wolnych miejscach zatrudnienia**.

---

## Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

### Artykuł 36 ust. 5

Pracodawcy są obowiązani na bieżąco informować powiatowe urzędy pracy właściwe ze względu na siedzibę pracodawcy o wolnych miejscach zatrudnienia lub miejscach przygotowania zawodowego. Informując o wolnych miejscach zatrudnienia lub miejscach przygotowania zawodowego, pracodawcy nie mogą formułować wymagań dyskryminujących kandydatów ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne lub ze względu na przynależność związkową.

W odniesieniu do obu dyrektyw *RED* i *EED* w zakresie, w jakim dotyczą one kwestii zatrudnienia, przedstawione tu przepisy znowelizowanego Kodeksu pracy spełniają wymagania przedstawione szczegółowo w Art. 3 § 1 lit. a) - d) tych dyrektyw. Kodeksu pracy nie stosuje się jednak do tzw. samozatrudnienia (oznaczającego podejmowanie działalności gospodarczej na podstawie Ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej), ani też do wykonywania tzw. wolnych zawodów regulowanych odrębnymi ustawami, np. Ustawą Prawo o adwokaturze, Ustawą o radcach prawnych, Ustawą o rzecznikach patentowych. Nadal istnieje zatem potrzeba przyjęcia postanowień chroniących przed dyskryminacją w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej i wolnych zawodów.

## 2.1.4 Przepisy dyrektywy dotyczącej równości rasowej nie związane ze sferą zatrudnienia

Zakres stosowania dyrektywy *RED* wykracza poza sferę zatrudnienia, obejmując także sferę powszechnie dostępnych świadczeń socjalnych, edukacji oraz dostępu do towarów i usług. Takie zróżnicowanie w zakresie stosowania *RED* wprowadza jednak pewną hierarchizację czynników stanowiących podłoże dyskryminacji. Zważywszy, że zakaz dyskryminowania w odniesieniu do sektora mieszkaniowego dotyczy różnicowania ze względu na pochodzenie etniczne, poprzestanie na ustalonych tą dyrektywą standardach minimalnych oznaczałoby, że homoseksualistom nie przysługuje prawo do odszkodowania w przypadku odmowy zawarcia z nimi umowy najmu ze względu na ich orientację seksualną. Chodzi nie tylko o to, iż granica między różnymi czynnikami stanowiącymi podłoże dyskryminacji jest często zatarta, tak jak w przypadku pochodzenia etnicznego i wyznania, ale także o to, że przykładanie różnej wagi do różnych względów dyskryminacji wydaje się pozostawać w wyraźnej sprzeczności z istotą koncepcji przeciwdziałania dyskryminacji w zestawieniu jej z podstawowymi pojęciami ludzkiej godności i praw człowieka. Polska winna zatem dążyć do konsekwentnego stosowania progresywnego podejścia w przeciwdziałaniu dyskryminacji na każdym tle wymienionym w dyrektywach *RED* i *EED*; powinna również wprowadzić zakaz dyskryminacji w kwestiach nie związanych z zatrudnieniem także ze względu na wyznanie lub przekonania, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną.

Konstytucja RP gwarantuje wszystkim obywatelom polskim prawo do zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej i edukacji. Jakkolwiek omawiane dyrektywy wspólnotowe nie obejmują obywatelstwa jako podłoża dyskryminacji, to z perspektywy praw człowieka dostęp do tych praw winien być przyznany każdej osobie znajdującej się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej – na przykład świadczenia z Narodowego Funduszu Zdrowia przysługują zarówno obywatelom polskim zamieszkałym na terytorium Polski, jak i cudzoziemcom z kartą pobytu stałego lub czasowego.

W odniesieniu do **dostępu do zabezpieczenia społecznego** Konstytucja RP stanowi, że każdy obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Ponadto prawo do zabezpieczenia społecznego ma obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania<sup>4</sup>. Klauzula dotycząca przeciwdziałania dyskryminacji zawarta w Art. 2a (1) ustawy z 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych ogranicza zasadę równego traktowania osób podlegających ubezpieczeniom społecznym do nieróżnicowania ze względu na płeć, stan cywilny i sytuację rodzinną. Przestrzeganie dyrektyw *RED* i *EED* i zapewnienie spójności w zakresie stosowania zakazu dyskryminacji wymagałoby wprowadzenia także tu wyraźnego zakazu dyskryminowania ze względu na rasę i pochodzenie etniczne. W celu zakazania również innych form nieusprawiedliwionego różnicowania w zakresie dostępu do zabezpieczenia społecznego, lista zakazanych powodów dyskryminacji powinna mieć formę niewyczerpującą.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera także klauzulę równego traktowania w odniesieniu do **dostępu do opieki zdrowotnej**. Organy władzy publicznej są ponadto dodatkowo zobligowane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej grupom szczególnie wrażliwym, takim jak dzieci i osoby w starszym wieku.

<sup>4</sup> Artykuł 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.



Art. 70 Konstytucji RP ustala ogólną zasadę równego traktowania dotyczącą **dostępu do edukacji**:

---

### Artykuł 70 Konstytucji RP

1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.  
(...)
4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

Zgodnie z Art. 35 Konstytucji RP mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Ten sam artykuł zastrzega także prawo mniejszości narodowych i etnicznych do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Także Ustawa o systemie oświaty z 1991 r. stanowi w Art. 13, że szkoły i placówki publiczne są obowiązane umożliwić uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności zapewnić im możliwość nauki języka oraz własnej historii i kultury. Ocenę stanu edukacji mniejszości narodowych i etnicznych utrudnia jednak brak dokładnych danych w tej kwestii<sup>5</sup>. Problemy najczęściej napotymane przez mniejszości narodowe to brak specjalnego programu nauczania, podręczników, nauczycieli i funduszy<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Zienkiewicz, E. Mazur-Rafał, M. (2003), str. 14.

<sup>6</sup> Ibidem.

Dyrektywy *RED* i *EED* zakazują także, o czym mowa wyżej, dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym w odniesieniu do **dostępu do towarów i usług, w tym mieszkaniowych**.

Kodeks wykroczeń zawiera dwa artykuły, przewidujące karę grzywny za nieuzasadnioną odmowę sprzedaży towaru lub świadczenia usługi.

**Kodeks wykroczeń**, rozdział XV – Wykroczenia przeciwko interesom konsumentów

---

#### Art. 135

Kto, zajmując się sprzedażą towarów w przedsiębiorstwach handlu detalicznego lub w przedsiębiorstwach gastronomicznych, ukrywa przed nabywcą towar przeznaczony do sprzedaży lub umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia sprzedaży takiego towaru, podlega karze grzywny.

---

#### Art. 138

Kto, zajmując się zawodowo świadczeniem usług, żąda i pobiera za świadczenie opłatę wyższą od obowiązującej albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze grzywny.

Jakkolwiek postanowienia te wywodzą się z okresu socjalizmu i wydano je dla przeciwdziałania gromadzeniu zapasów towarów w okresach ich niedoborów, mogą one być stosowane także w celu zwalczania dyskryminacji w odniesieniu do dostępu do towarów i usług publicznych. Dyskryminacja prowadząca do odmowy zawarcia umowy najmu lokalu nie podlega jednak tym postanowieniom, powinna zatem być uregulowana odrębnie. Dla zapewnienia skuteczności zakazu dyskryminującego traktowania osób fizycznych požądane byłoby wprowadzenie ogólnego zakazu dyskryminacji ze względów wymienionych w obu dyrektywach dostępu do towarów i usług publicznych, w tym mieszkaniowych.

### 2.1.5 Wyjątek od zasady równego traktowania w zatrudnieniu

Obie dyrektywy *RED* i *EED* przewidują wyjątek od zasady równego traktowania w przypadku istotnych i determinujących wymogów zawodowych. Różnicowanie traktowania na podstawie przynależności rasowej lub pochodzenia etnicznego, wyznania lub przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej nie jest zatem dyskryminujące, jeżeli uzasadnieniem jest charakterystyka danego zawodu, specyfika działań wykonywanych w ramach takiego zawodu bądź kontekst, w którym są one wykonywane. Ponadto aby uznać wymagania różnicujące za istotne i determinujące wymogi zawodowe, ich cel powinien być prawnie uzasadniony, a zakres – proporcjonalny. Logika tego wyjątku opiera się na powszechnym uznaniu i akceptacji faktu, że istnieje uzasadniona potrzeba zezwolenia pracodawcom na poszukiwanie np. osób o określonym pochodzeniu etnicznym lub określonego wyznania. Wyjątek, o którym mowa, mógłby mieć zastosowanie do każdej pracy wymagającej autentyzmu personelu, co dotyczy np. aktora, modela lub kelnera w restauracji serwującej potrawy typowe dla określonej kuchni lub kultury. Także stosowanie różnicujących wymagań w przypadku np. usług doradztwa w zakresie pomocy osobom migrującym, polegających na rekrutacji wyłącznie osób o określonym pochodzeniu etnicznym, nie może być zakazane na mocy dyrektyw *RED* ani *EED*. Dla zapobieżenia obchodzenia zakazu dyskryminacji, w preambule obu dyrektyw zawarto stwierdzenie, że różnice w traktowaniu na podstawie istotnych i determinujących wymogów zawodowych są uzasadnione tylko w bardzo niewielu okolicznościach<sup>7</sup>.

Znowelizowany Kodeks pracy nie definiuje pojęcia „istotnych i determinujących wymogów zawodowych” reguluje jednak wyjątki od zasady równego traktowania w Art. 18<sup>3b</sup> § 2:

<sup>7</sup> Patrz: pkt 18 deklaratywnej części dyrektywy *RED* i pkt 23 deklaratywnej części dyrektywy *EED*.

---

#### Artykuł 18<sup>3b</sup> § 2 Kodeksu pracy:

Zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie naruszają działań polegających na:

- 1) niezatrudnieniu pracownika z jednej lub kilku przyczyn określonych w Art. 18<sup>3a</sup> § 1, jeżeli jest to uzasadnione ze względu na rodzaj pracy, warunki jej wykonywania lub wymagania zawodowe stawiane pracownikom,
- 2) wypowiedzeniu pracownikowi warunków zatrudnienia w zakresie wymiaru czasu pracy, jeżeli jest to uzasadnione przyczynami nie dotyczącymi pracowników,
- 3) stosowaniu środków, które różnicują sytuację prawną pracownika ze względu na ochronę rodzicielstwa, wiek lub niepełnosprawność pracownika,
- 4) ustalaniu warunków zatrudniania i zwalniania pracowników, zasad wynagradzania i awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych – z uwzględnieniem kryterium stażu pracy.

Wyjątki te wydają się być zgodne z wymaganiami przedstawionymi w omawianych dyrektywach. Mając jednak na uwadze fakt, że stosowanie tych przepisów powinno być zgodne z wykładnią i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do wyjątków od zasady równego traktowania, pożądane wydaje się przyjęcie postanowień obu dyrektyw w ich dosłownym brzmieniu.

### **Wyjątek szczególny dotyczący instytucji wyznaniowych lub innych organizacji o etosie religijnym**

Dyrektywa dotycząca równości w sferze zatrudnienia przewiduje jeszcze ściślej określony wyjątek w przypadku, gdy pracodawca jest **instytucją wyznaniową lub inną organizacją o etosie religijnym**, taką jak szkoła wyznaniowa czy religijna organizacja charytatywna. Polska może zatem utrzymać krajowe przepisy legislacyjne lub praktyki w odnośnym zakresie obowiązujące w dniu przyjęcia dyrektywy dotyczącej równości w sferze zatrudnienia, zgodnie z którymi różnicowanie traktowania w oparciu o wyznanie lub przekonania pracownika nie stanowi dyskryminacji.

Wymóg ten odzwierciedla Art. 18<sup>3b</sup> § 4 znowelizowanego Kodeksu pracy:

---

#### **Artykuł 18<sup>3b</sup>**

- § 4** Różnicowanie pracowników ze względu na religię lub wyznanie nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, jeżeli w związku z rodzajem i charakterem działalności prowadzonej w ramach kościołów i innych związków wyznaniowych, a także organizacji, których cel działania pozostaje w bezpośrednim związku z religią lub wyznaniem, religia lub wyznanie pracownika stanowi istotne, uzasadnione i usprawiedliwione wymaganie zawodowe.

Zgodnie z dyrektywą *EED* organizacje religijne nadal będą mogły uwzględniać wyznanie lub przekonania przy podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu, ale tylko wówczas, gdy będzie to konieczne dla utrzymania ich etosu. Przy rozstrzyganiu, czy różne traktowanie w zatrudnieniu z wyżej wymienionych powodów jest konieczne, należy zwrócić uwagę na charakterystykę danego zawodu. Stosowanie różnych standardów w odniesieniu do wymagań zawodowych zależy zatem od tego, czy osoba, której sprawa dotyczy, pracuje np. na stanowisku rzecznika prasowego, czy maszynistki.

Pozycja Kościoła katolickiego i innych wspólnot wyznaniowych zagwarantowana jest przez Konstytucję i odrębne akty prawne, zapewniające Kościołowi katolickiemu i wspólnotom wyznaniowym szczególne prawa i przywileje, np. przy zatrudnianiu nauczycieli religii. Kościół katolicki i inne wspólnoty wyznaniowe mają ponadto prawo do prowadzenia własnej działalności edukacyjnej, w czym przysługuje im autonomia z mocy prawa<sup>8</sup>. Dyrektywa dotycząca równości w sferze zatrudnienia nie zezwala jednak organizacjom religijnym na automatyczne wykluczenie wszystkich lesbijek i gejów z dostępu do zatrudnienia<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Zienkiewicz E., Mazur-Rafał M. (2003), s. 16.

<sup>9</sup> Bell M., *Anti-Discrimination Law and the European Union* (Prawo o przeciwdziałaniu dyskryminacji a Unia Europejska), Oxford University Press, New York, 2002, s. 117. Patrz: *Equal Opportunities Review*, EOR; dyrektywa ramowa UE dotycząca zatrudnienia (*EU Employment Framework Directive*) i informator EOR (styczeń/luty 2001 r.) nr 95, 32, 36.

### Wyjątek szczególny od zasady równego traktowania ze względu na wiek

Dyrektywa dotycząca równości w sferze zatrudnienia pozostawia pewien margines umożliwiający **usprawiedliwienie różnego traktowania ze względu na wiek**. Różne traktowanie w zatrudnieniu ze względu na wiek nie stanowi zatem dyskryminacji, jeżeli – w kontekście ustawodawstwa krajowego – jest ono w sposób obiektywny i zasadny usprawiedliwione słuszością celu, w tym słuszością celów dotyczących polityki zatrudnieniowej, rynku pracy i szkoleń zawodowych, przy czym środki realizacji tych celów są właściwe i konieczne. Różnicowanie traktowania w zatrudnieniu może m. in. obejmować następujące kwestie:

- ustalanie szczególnych warunków dostępu do zatrudnienia i szkolenia zawodowego, podejmowania działalności gospodarczej i wykonywania zawodu (w tym warunków zwalniania oraz wynagradzania pracowników) dla osób młodych, pracowników w starszym wieku i osób sprawujących opiekę nad innymi, w celu promocji ich integracji zawodowej i zapewnienia im ochrony;
- ustalanie warunków minimalnych w zakresie wieku, doświadczenia zawodowego lub stażu pracy w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia lub do pewnych korzyści związanych z zatrudnieniem;
- ustalenie górnej granicy wieku kandydata w oparciu o wymagania szkoleniowe dotyczące stanowiska do objęcia czy też potrzeby racjonalnego okresu zatrudnienia przed przejściem na emeryturę itp.

Pewne wyjątki od zasady równego traktowania w odniesieniu do wieku przedstawiono w Art. 18<sup>3b</sup> § 2 pkt 3 i 4 znowelizowanego Kodeksu pracy. Przepisy te zezwalają na zastosowanie środków różnicujących sytuację prawną na korzyść pracownika ze względu na ochronę rodzicielstwa, wiek lub niepełnosprawność pracownika. Sformułowanie „na korzyść” zapewnia stosowanie tych środków jako działania pozytywnego i nie zezwala na kształtowanie jakichkolwiek mniej korzystnych warunków traktowania ze względu na wiek. Zgodnie z punktem 4 tego samego paragrafu ustalanie różnych warunków zatrudnienia i zwalniania pracowników, zasad wynagradzania i awansowania oraz dostępu do szkolenia zawodowego jest dozwolone w zakresie, w jakim brane jest pod uwagę kryterium stażu pracy.

Wydaje się, że oba przywołane przepisy Kodeksu pracy są zgodne ze standardami określonymi szczegółowo w Art. 6 dyrektywy *EED*.

Również ustanowiony w Kodeksie pracy zakaz zatrudniania na stałe osób poniżej 16 roku życia oraz wykaz prac wzbronionych pracownikom młodocianym<sup>10</sup> pozostają w zgodzie z wymaganiami dyrektywy *EED*, ponieważ uregulowania te mają wyraźnie na celu ochronę zdrowia i rozwoju fizycznego dzieci i młodzieży.

<sup>10</sup> według Art. 190 § 1 Kodeksu pracy są to osoby, które ukończyły 16 lat, a nie ukończyły lat 18 (przyp. red.).

## 2.1.6 Działania pozytywne

Obie dyrektywy zezwalają państwom członkowskim UE na utrzymanie lub przyjęcie tzw. **środków pozytywnych** w celu zapobieżenia pewnym formom dyskryminacji lub zrekompensowania niekorzystnej sytuacji związanej z pewnymi formami dyskryminacji oraz realizacji w praktyce zasady pełnej równości. W kontekście środków pozytywnych przyjętych dla zapewnienia równego traktowania kobiet i mężczyzn Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że absolutne i bezwarunkowe uprzywilejowanie członków jednej grupy wykracza poza zakres uzasadnionych środków pozytywnych. Środki pozytywne wymagają uzasadnienia w postaci potrzeby przełamania wcześniejszych praktyk dyskryminacyjnych mających swoje źródło w sytuacji upośledzenia np. mniejszości etnicznych. Zgodnie z brzmieniem dyrektyw *RED* i *EED*, państwa członkowskie mogą przyjąć ustawodawstwo przewidujące możliwość pozytywnego działania, ale nie jest to dla nich obligatoryjne.

Artykuł 18<sup>3b</sup> § 2 pkt 2 znowelizowanego Kodeksu pracy zapewnia prawną podstawę przyjęcia środków różnicujących sytuację pracownika na jego korzyść ze względu na ochronę rodzicielstwa, wiek lub niepełnosprawność pracownika.

W Polsce istnieje szereg programów działania pozytywnego, których celem jest promocja politycznej reprezentacji mniejszości narodowych i wspieranie ich systemu oświaty. Przyjęto ponadto szczegółowe środki pozytywne w dziedzinie edukacji, zatrudnienia, zdrowia, higieny i warunków mieszkaniowych dla poprawy warunków życia społeczności romskich.

## 2.1.7 Właściwe środki prawne dla wprowadzenia w życie przepisów z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji ustalonych w dyrektywach *RED* i *EED*

Omawiane dyrektywy przywiązują dużą wagę do kwestii środków, ich wdrażania i egzekwowania ich postanowień. Stanowią one ponadto kontynuację tzw. *rights-based approach* – zobowiązania się przez państwa członkowskie UE do zapewnienia sprawnego funkcjonowania procedur sądowych lub administracyjnych służących wykonywaniu praw ustanowionych przez odnośne dyrektywy. Dyrektywy *RED* i *EED* odnoszą się także do procedur polubownego rozstrzygania sporów, które powinny zostać przewidziane przez państwa członkowskie UE dla zapewnienia pozasądowych środków rozstrzygania kwestii spornych w tym zakresie. Dyrektywy te przewidują szereg instrumentów, które powinny ułatwić wykonywanie przepisów wprowadzonych na ich mocy: odwrócenie ciężaru dowodu na korzyść osób dochodzących swoich uprawnień z tytułu naruszenia wobec nich zasady równości, pomoc organizacji wyspecjalizowanych i organizacji pozarządowych, ochrona przed wiktyimizacją itp.

### Sądowe i administracyjne procedury egzekwowania obowiązków ustalonych w dyrektywach *RED* i *EED*

Poniższe ustępy pozwolą zyskać ogólną orientację w środkach dostępnych na drodze sądowej oraz w innych proceduralnych formach dochodzenia roszczeń w sprawach o dyskryminację.

### **Prawo konstytucyjne:**

Zgodnie z Art. 79 § 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo – na zasadach określonych w ustawie – wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Ze skargi tej można jednak skorzystać wyłącznie po wyczerpaniu wszystkich dostępnych środków ochrony prawnej.

### **Prawo karne:**

W przypadku, gdy działanie dyskryminujące wyczerpuje znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, prokurator jest zobowiązany do wszczęcia postępowania przygotowawczego, wniesienia oskarżenia przeciwko sprawcy czynu i udowodnienia mu winy. Jeżeli prokurator powtórnie wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania bądź o umorzeniu postępowania, osoba pokrzywdzona może wnieść do sądu sprawę z oskarżenia prywatnego<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Artykuł 55 § 1-4 Kodeksu postępowania karnego.

### **Prawo cywilne:**

- **Żądanie naprawienia szkody:** zgodnie z Art. 415 Kodeksu cywilnego żądanie naprawienia szkody można zgłosić w odniesieniu do szkody poniesionej wskutek cudzego bezprawnego działania. Artykuł 24 Kodeksu cywilnego zapewnia podstawę prawną dla żądania naprawienia szkody w odniesieniu do działania dyskryminującego, które prowadzi do naruszenia „dóbr osobistych człowieka”, takich jak godność, wolność i zdrowie<sup>12</sup>.
- **Żądanie zaniechania działania zagrażającego dobrom osobistym człowieka:** na podstawie Art. 24 § 1 Kodeksu cywilnego osoba, której dobra osobiste, określone szczegółowo w Art. 23 Kodeksu cywilnego, zostają zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne.
- **Roszczenia ze stosunku pracy:** kwestie sporne z zakresu prawa pracy mogą być rozstrzygane przez komisje pojednawcze na podstawie ugody stron albo przez sądy pracy. Jeżeli pracownik uważa się za dyskryminowanego z jednego z powodów, o których mowa w Art. 11<sup>3</sup>, może wnieść powództwo do sądu pracy w celu ochrony swojej godności i dóbr osobistych. Podstawę prawną takich roszczeń można znaleźć w Art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego i w Art. 11<sup>3</sup> Kodeksu pracy.

Postępowanie w sprawach o roszczenia pracownicze ze stosunku pracy zwolnione jest z opłat sądowych. Pracownik, którzy czuje się dyskryminowany, może ponadto zwrócić się do związku zawodowego i do Państwowej Inspekcji Pracy.

Polskie prawo cywilne nie przewiduje jednak żądania naprawienia szkody w odniesieniu do szkód wynikających z odmowy zawarcia umowy ze względów dyskryminacyjnych. Ta forma ochrony przed dyskryminacją staje się szczególnie ważna w odniesieniu do sfery mieszkalnictwa. Osoba, której odmówiono zawarcia umowy najmu z powodu jej pochodzenia etnicznego, nie dysponuje obecnie na gruncie prawa cywilnego środkiem przeciwko takim formom dyskryminującego traktowania.

### **Ustawa o służbie cywilnej:**

Jeżeli urzędnik służby cywilnej zachowuje się w sposób dyskryminujący (zarówno poprzez swoje wypowiedzi, jak i w formie niewerbalnej), narusza Konstytucję i Art. 67 ust. 1 pkt 1 Ustawy o służbie cywilnej<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Art. 23 Kodeksu cywilnego stanowi: „Dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 1999, Nr 49, poz. 483 z późniejszymi zmianami)



Odpowiedzialność urzędnika służby cywilnej za naruszenie jego obowiązków służbowych, przewidziana w Art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, jest odpowiedzialnością dyscyplinarną. Członek korpusu służby cywilnej podlega okresowej ocenie (Art. 74 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej).

W przypadku oceny niekorzystnej, urzędnik poddany zostaje jeszcze jednej ocenie, nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od daty poprzedniej oceny. W przypadku dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny, o której mowa w Art. 74 ust. 1 przywołanej ustawy, urzędnik służby cywilnej zostaje zwolniony z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia (Art. 61 ust. 1 pkt 1 Ustawy o służbie cywilnej). Urzędnik służby cywilnej i pracownik służby cywilnej podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej (Art. 106 ust. 1 Ustawy o służbie cywilnej). W postępowaniu przed komisją dyscyplinarną stosuje się odpowiednio postanowienia Kodeksu postępowania karnego. Odpowiedzialność dyscyplinarna nie wyklucza odpowiedzialności na gruncie prawa karnego, jeżeli dane działanie stanowi przestępstwo. Kara dyscyplinarna może prowadzić do wygaśnięcia stosunku pracy (porównaj: Art. 107 ust. 1 pkt 7 i Art. 107 ust. 2 pkt 6 Ustawy o służbie cywilnej). Wygaśnięcie stosunku pracy urzędnika służby cywilnej następuje m.in. w przypadku prawomocnego orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby cywilnej i w przypadku prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione umyślnie (Art. 60 Ustawy o służbie cywilnej).

#### **Wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich:**

Głównym zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest ochrona konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności człowieka i obywatela, w szczególności w odniesieniu do praw podstawowych, włącznie z ogólnym zakazem dyskryminacji<sup>14</sup>. Zgodnie z artykułem 80 Konstytucji każdy (niezależnie od obywatelstwa) ma prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>14</sup> Artykuł 208 Konstytucji RP.

#### **Prawo organizacji pozarządowych do uczestnictwa w postępowaniu sądowym w ramach pomocy osobom dochodzącym uprawnień z tytułu naruszenia wobec nich zasady równego traktowania.**

Dyrektywy *RED* i *EED* zobowiązują Polskę do stworzenia podstawy prawnej umożliwiającej **organizacjom mającym uzasadniony interes** w zapewnieniu przestrzegania zasady równego traktowania wytoczenie powództwa o ochronę zasady równego traktowania na rzecz obywatela lub wstąpienie do postępowania wszczętego przez powoda. Warunkiem wstępnym przystąpienia takich organizacji do postępowań w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania bądź wszczęcia przez nie postępowań w takich nośnych sprawach jest zgoda osoby dochodzącej uprawnień z tytułu naruszenia wobec niej zasady równego traktowania. Egzekucja przestrzegania przepisów prawa antydyskryminacyjnego polega zatem na indywidualnych postępowaniach sądowych.

W Polsce prawo do świadczenia zastępstwa procesowego mają w zasadzie tylko adwokaci i radcy prawni. Zgodnie jednak z Art. 61 Kodeksu postępowania cywilnego w pewnych wybranych kategoriach spraw, takich jak sprawy o ochronę konsumenta, dopuszczone jest uczestnictwo organizacji społecznych. Wykaz tych organizacji ustala Minister Sprawiedliwości. Organizacje społeczne, których działanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej (*non-profit*), mogą uczestniczyć w odnośnych postępowaniach także w charakterze *amicus curiae* i przedstawić sądowi swoją opinię w sprawie.

W sierpniu 2004 r. Sejm uchwalił zmianę Kodeksu postępowania cywilnego, która umożliwia organizacjom pozarządowym wytaczanie powództwa na rzecz obywateli dochodzących roszczeń z tytułu naruszenia wobec nich zasady równości. Warunkiem wstępnym wytoczenia powództwa w takiej sprawie jest zgoda zainteresowanego na wytoczenie powództwa na jego rzecz oraz to, by ochrona równości i niedyskryminacji należała do zadań statutowych danej organizacji. Jest to niezbędne, aby organizacja mogła wnieść powództwo na rzecz obywatela lub wstąpić do wytoczonego przez niego postępowania.

Wprowadzenie poprawki do Art. 61 Kodeksu postępowania cywilnego spełnia wymóg zapewnienia uczestnictwa organizacji społecznych w postępowaniu przed sądem w sprawach dotyczących dyskryminacji zgodnie, z dyrektywami wspólnotowymi w sprawie równego traktowania – organizacje te będą mogły działać bezpośrednio w interesie osób poszkodowanych w wyniku dyskryminacji.

W odniesieniu do kwestii związanych z Kodeksem pracy, **inspektor pracy** może wytaczać powództwo na rzecz obywateli lub wstępować do postępowania w toku (jednak tylko w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy)<sup>15</sup>. Inspektor pracy może wnieść powództwo do sądu pracy nawet bez wiedzy osoby zainteresowanej czy wręcz bez jej zgody. Zgodnie z artykułem 465 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego pełnomocnikiem procesowym pracownika w postępowaniu przed sądem pracy może być, oprócz inspektora pracy, także przedstawiciel związku zawodowego lub inny pracownik zakładu pracy. Uczestnictwo inspektora pracy w postępowaniu dotyczącym kwestii związanych z zatrudnieniem jest szczególnie ważne, gdyż dysponuje on instrumentami prawnymi (określonymi szczegółowo w Ustawie z 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy) właściwymi dla sprawowania nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przez pracodawców przepisów prawa pracy.

**Rzecznik Praw Obywatelskich** może udzielić porady prawnej, wskazując możliwe środki prawne, nie może jednak działać bezpośrednio w imieniu osoby występującej do niego ze skargą. Zgodnie z Art. 393 Kodeksu postępowania cywilnego Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego.

W ramach swoich istotnych uprawnień, przewidzianych w Art. 14 Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik może:

- żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,
- zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenie, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach,
- wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od każdego prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.

Rzecznik może wszcząć postępowanie w sprawach cywilnych we wszystkich sytuacjach, w jakich przysługuje to oskarżycielowi publicznemu.

<sup>15</sup> Artykuł 63 Kodeksu postępowania cywilnego.



## Odwrócenie ciężaru dowodu

Drugim instrumentem prawnym przewidzianym w dyrektywach *RED* i *EED* dla ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest **odwrócenie ciężaru dowodu** na korzyść osoby pragnącej dochodzić swojego prawa do niedyskryminacji. Powód ma obowiązek ustalenia faktów, na podstawie których może on dochodzić roszczeń z tytułu naruszenia wobec niego zasady równego traktowania, jednak na pozwanym ciąży obowiązek udowodnienia, że nie dopuścił się on dyskryminacji z żadnego powodu wymienionego w dyrektywach dotyczących równego traktowania. Ta regulacja proceduralna staje się szczególnie ważna w przypadkach, gdy pracownik lub ubiegający się o pracę nie mają dostępu do akt pracowniczych, list płac ani do innych dokumentów, które dostarczyłyby informacji o działaniu dyskryminującym, będącym przedmiotem postępowania.

Artykuł 6 Kodeksu cywilnego formułuje ogólną zasadę odnoszącą się do ciężaru dowodu w postępowaniu cywilnym stanowiąc, iż obowiązek udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne.

Znowelizowany Kodeks pracy zawiera szczególny przepis dotyczący ciężaru dowodu, który spoczywa na pracodawcy w przypadku wytoczenia przez pracownika powództwa w związku z naruszeniem jego prawa do równego traktowania.

Z uwagi na fakt, że postanowienie dotyczące ciężaru dowodu, przywołane wyżej w brzmieniu Art. 6 Kodeksu cywilnego, nie przewiduje okoliczności, w których następuje odwrócenie ciężaru dowodu, należy wprowadzić przepis podobny do Art. 18<sup>3b</sup> znowelizowanego Kodeksu pracy w odniesieniu do kwestii innych niż związane z zatrudnieniem, objętych dyrektywą *RED*.

## Ochrona przed wiktyimizacją

Innym kluczowym aspektem skutecznego korzystania z uprawnienia do równego traktowania jest ochrona przed **wiktyimizacją**. Dyrektywy *RED* i *EED* zakazują traktowania pracownika niekorzystnie lub w sposób skutkujący niekorzystnymi konsekwencjami w reakcji na wystąpienie przez niego ze skargą lub wytoczenie powództwa. W środowisku pracy sprawą szczególnej wagi wydaje się to, by ochrona ta miała zastosowanie także do innych pracowników lub świadków, co do których mogłaby zaistnieć potrzeba składania zeznań w toku postępowania sądowego. Dla zapewnienia skutecznej ochrony przed wiktyimizacją niekorzystne traktowanie, o którym mowa, należy zdefiniować jako formę dyskryminacji, skutkującą zastosowaniem tak samo skutecznych, proporcjonalnych i zniechęcających sankcji oraz odwróceniem ciężaru dowodu.

Efektywność przepisów z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji zależy przede wszystkim od skuteczności ochrony przed jakimkolwiek niekorzystnym traktowaniem, mającym związek z egzekwowaniem przepisów antydyskryminacyjnych. Obawa osoby, wobec której naruszono zasadę równego traktowania, przed zwolnieniem, przeniesieniem na niższe stanowisko lub niekorzystnym potraktowaniem w jakikolwiek inny sposób, wpływa bezpośrednio na jej decyzję o skorzystaniu bądź nieskorzystaniu z antydyskryminacyjnych środków prawnych.

Artykuł 18<sup>3c</sup> znowelizowanego Kodeksu pracy zawiera raczej wąskie uregulowanie kwestii ochrony przed wiktyimizacją. Zgodnie z tym przepisem skorzystanie przez pracownika z uprawnień przysługujących mu z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie może stanowić przyczyny uzasadniającej rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy – ani bez wypowiedzenia, ani za wypowiedzeniem.

Dyrektywy *RED* i *EED* mają jednak znacznie szersze brzmienie, zapewniając ochronę nie tylko przed zwolnieniem z pracy, ale także przed każdą formą traktowania w sposób niekorzystny lub skutkujący niekorzystnymi konsekwencjami, które można postrzegać jako reakcję na skargę lub wszczęcie postępowania mającego na celu egzekucję przestrzegania zasady równego traktowania.

Wprowadzenie roszczenia odszkodowawczego lub innej sankcji przeciwko osobom uczestniczącym w działaniach wiktyimizacyjnych wydaje się być sprawą zasadniczą, mimo że omawiane dyrektywy nie regulują kwestii skutków prawnych wiktyimizacji. Ochronę przed wiktyimizacją należy ponadto zapewnić nie tylko osobie, która wystąpiła z powództwem (osobie dochodzącej swoich uprawnień) ale także świadkom i innym osobom, które przystąpiły do postępowania. Ta szersza koncepcja ochrony przed dyskryminacją staje się szczególnie ważna w odniesieniu do miejsca pracy, gdyż inni pracownicy mogą odmawiać potwierdzenia zarzutu dyskryminacji wskutek obawy przed zwolnieniem lub traktowaniem w niekorzystny sposób.

W celu zapewnienia skutecznej ochrony przed wiktyimizacją najbardziej pożądane wydałyby się zdefiniowanie wiktyimizacji jako formy dyskryminacji prowadzącej do takich samych konsekwencji, jakie przedstawiono szczegółowo w dyrektywach.

### **Skuteczne, proporcjonalne i zniechęcające sankcje**

W celu skutecznego zapobiegania dyskryminacji obie dyrektywy nakładają na państwa członkowskie UE obowiązek wprowadzenia skutecznych, proporcjonalnych i zniechęcających **sankcji**. Państwa członkowskie mają swobodę wyboru między przyjęciem sankcji przewidzianych prawem karnym, takich jak grzywny, bądź prawem cywilnym, takich jak roszczenia odszkodowawcze z tytułu poniesionych szkód materialnych i niematerialnych. Wykonywanie prac społecznie użytecznych lub zakaz prowadzenia pewnej działalności, jak również konfiskata mienia lub wycofanie subwencji także mogą odpowiadać kryteriom sankcji w zakresie, w jakim wydają się skuteczne, proporcjonalne i zniechęcające do naruszania zasady równego traktowania.

Obecne prawodawstwo polskie z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji nie przewiduje żadnego szczególnego systemu sankcji, ale odwołuje się do systemu kar przedstawionych szczegółowo w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń. Kodeks cywilny i Kodeks pracy przewidują ponadto roszczenia odszkodowawcze z tytułu szkód materialnych i niematerialnych. Brak jednak prawnej podstawy do roszczeń odszkodowawczych z tytułu nieprzestrzegania przepisów prawa antydyskryminacyjnego w stosunkach między stronami będącymi osobami prywatnymi w kwestiach niezwiązanych z zatrudnieniem, ponieważ Polska nie wprowadziła jeszcze odpowiedniego zakazu do przepisów prawa cywilnego.

W ramach nowelizacji Kodeksu pracy zniesiono górną granicę roszczeń o odszkodowanie przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania, bez zmian pozostawiono jednak granicę dolną. Stąd kwota takiego odszkodowania musi być równa co najmniej minimalnemu wynagrodzeniu za pracę.

Można wątpić, czy tak ustalona dolna granica odszkodowania jest dostatecznie wysoka, aby spełnić wymagania określone w dyrektywach *RED* i *EED*, nakładające na państwa członkowskie UE obowiązek ustalenia sankcji, które muszą być „skuteczne, proporcjonalne i zniechęcające”. Jakkolwiek obie dyrektywy stanowią, że sankcje „mogą obejmować wypłatę odszkodowania osobie, w stosunku od której naruszono zasadę równego traktowania”, polski system odszkodowawczy oparty jest na koncepcji zrekompensowania szkody i nie

obejmuje aspektu karania. Podczas gdy dla małego przedsiębiorstwa odszkodowanie w wysokości jednego miesięcznego wynagrodzenia mogłoby mieć efekt zniechęcający, większa firma mogłaby nawet nie zauważyć straty finansowej związanej z wypłatą takiego odszkodowania. Wydaje się zatem konieczne wprowadzenie – równoległe z odszkodowaniem – sankcji dodatkowych, które mogłyby być proporcjonalne do wielkości firmy, by móc oddziaływać zniechęcająco na pracodawców, którym udowodniono naruszenie zakazu dyskryminacji.

### 2.1.8 Rozpowszechnianie informacji

Dyrektywy *RED* i *EED* nakładają na Polskę obowiązek zapewnienia zapoznania się wszystkich osób zainteresowanych w skali całego kraju, przy wykorzystaniu wszystkich właściwych środków (na przykład w miejscu pracy) z postanowieniami przyjętymi zgodnie z tymi dyrektywami oraz z odnośnymi przepisami już obowiązującymi w danej dziedzinie.

W Polsce znajomość przepisów z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji jest bardzo mała. Także zakres informowania przez środki masowego przekazu o kwestiach związanych z ochroną przed nierównym traktowaniem jest ograniczony, a podawane informacje są czasami niedokładne lub błędne. Z uwagi na fakt, iż kilka kwestii o istotnym znaczeniu dla przyszłego systemu walki z dyskryminacją nadal pozostaje bez rozstrzygnięcia, Ministerstwo Gospodarki i Pracy nie przeprowadziło jeszcze pełnej kampanii informacyjnej w sprawie zmian prawnych ukierunkowanych na przeciwdziałanie dyskryminacji.

Zgodnie z Art. 94 Kodeksu pracy **pracodawca ma obowiązek informowania pracowników** o zmianach w Kodeksie pracy. Ostatnia nowelizacja Kodeksu pracy nałożyła ponadto na pracodawcę obowiązek pracodawcy w zakresie upowszechniania pisemnych informacji dotyczących przepisów związanych z zasadą równego traktowania.

Jeżeli chodzi o przyszłe kampanie podwyższania poziomu świadomości w kwestiach równego traktowania, główną rolę w upowszechnianiu informacji będą miały następujące instytucje: urząd powołany do spraw przeciwdziałania dyskryminacji, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Państwowa Inspekcja Pracy oraz organizacje pozarządowe udzielające porad osobom, w stosunku do których naruszono zasadę równego traktowania.

### 2.1.9 Dialog z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi

Polska jest zobowiązana również do **wspierania dialogu z organizacjami pozarządowymi**, mającymi uzasadniony interes w przyczynianiu się do walki z dyskryminacją i w promowaniu równego traktowania. Powyższe zobowiązanie stanowi wyraz uznania dla zasadniczej roli takich organizacji we wzmacnianiu ochrony przed dyskryminacją i w pomocy w dostępie do wymiaru sprawiedliwości osobom poszkodowanym wskutek dyskryminacji. Organizacje pozarządowe mogą zatem zwracać się do rządów o współdziałanie z nimi i np. uwzględnianie ich ekspertyz przy tworzeniu założeń polityki przeciwdziałania dyskryminacji i włączaniu jej do „głównego nurtu” polityki państwa.

W 2002 r. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn powołał Radę Konsultacyjną, której członkami są m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych, naukowcy i inni eksperci. Rada spotyka się regularnie co dwa miesiące w celu omówienia zmian legislacyjnych, dalszych działań oraz innych środków z zakresu kompetencji Pełnomocnika. Do głównych omawianych przez Radę kwestii należały m. in. zmiany Kodeksu pracy, projekt ustawy o generalnym inspektorze ds. przeciwdziałania dyskryminacji,

projekt ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn oraz projekt ustawy o zapobieganiu i przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Rada stanowi forum dyskusyjne dla wymiany opinii między organami rządowymi a organizacjami pozarządowymi, co jest postrzegane pozytywnie przez obie strony.

W odniesieniu do partnerskich organizacji społecznych państwa członkowskie UE obowiązane są przyjąć środki służące promocji dialogu społecznego pomiędzy pracodawcami a pracownikami w celu popierania równości traktowania. Środki te mogą obejmować monitoring praktyk stosowanych na stanowiskach pracy, układy zbiorowe, kodeksy dobrego postępowania, badania i wymianę doświadczeń oraz przykłady dobrych praktyk. W przypadkach, w których będzie to zgodne z tradycją i praktyką krajową, państwa członkowskie UE winny zachęcać partnerów społecznych do zawierania układów ustalających zasady przeciwdziałania dyskryminacji w odniesieniu do kwestii zatrudnienia wchodzących w zakres układów zbiorowych.

W 1994 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej powołał Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych, w skład której weszli przedstawiciele rządu oraz organizacji pracodawców i pracowników. Komisja ta mogłaby stanowić forum dyskusyjne dla wymiany opinii między tymi trzema stronami w celu rozstrzygnięcia kwestii dotyczących założeń i środków polityki przeciwdziałania dyskryminacji.

### 2.1.10 Uchylenie wszystkich przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania

Końcowe postanowienia dyrektyw *RED* i *EED* nakładają na Polskę obowiązek **przeglądu ustawodawstwa krajowego** pod kątem uchylenia przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania. Konieczne jest ponadto unieważnienie lub zmiana postanowień dyskryminacyjnych zawartych w indywidualnych umowach o pracę lub układach zbiorowych, w wewnętrznych regulaminach przedsiębiorstw oraz organizacji typu *non-profit*, jak też w wewnętrznych przepisach samorządów zawodowych oraz organizacji pracodawców i pracowników.

## 2.2 Wnioski

W ustawodawstwie polskim brak jest pojedynczej ustawy o przeciwdziałaniu dyskryminacji, a przepisy zakazujące dyskryminacji, opierające się na konstytucyjnej zasadzie równego traktowania, są rozproszone. Najbardziej szczegółowe przepisy z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji można znaleźć w Kodeksie pracy, którego nowelizacja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

Trudności w przyjęciu spójnego prawa antydyskryminacyjnego wynikają częściowo z faktu, iż zakres obu dyrektyw wspólnotowych w sprawie równego traktowania odnosi zawarte w nich postanowienia do różnych dziedzin prawa, które w tradycji polskiego systemu prawnego są regulowane odrębnie.

W kwestii przeniesienia dyrektyw *RED* i *EED* na grunt prawa polskiego najwięcej do zrobienia pozostało w odniesieniu do dyrektywy *RED* w takim zakresie, w jakim dotyczy ona kwestii innych niż związane z zatrudnieniem. Przykładowo: ustawodawstwo polskie nie zawiera definicji bezpośredniej ani pośredniej dyskryminacji poza sferą regulowaną Kodeksem pracy. Podobnie pojęcie molestowania i zachęcania do naruszania zasady równego traktowania zdefiniowano wyłącznie w Kodeksie pracy. Także kwestia odwrócenia ciężaru dowodu na korzyść powoda w sprawach o roszczenia z tytułu naruszenia zasady równego traktowania nie została uregulowana w zakresie, w jakim dotyczy praktyk dyskryminacyjnych nie związanych z zatrudnieniem.

Dobrym rozwiązaniem w celu wypełnienia tych luk byłoby opracowanie pojedynczej ustawy zawierającej przepisy przenoszące postanowienia obu dyrektyw do systemu prawa polskiego w zakresie, w jakim nie dotyczą one zatrudnienia (te związane z zatrudnieniem reguluje już Kodeks pracy). Ustawa ta mogłaby być wspólna zarówno dla stosunków cywilnoprawnych (odnośnie sprzedaży, najmu i dzierżawy, użyczenia czy zamiany lub umów o świadczenie usług, niezależnie od tego, czy dotyczą transakcji odpłatnych czy nieodpłatnych), jak i dla stosunków administracyjnoprawnych, obejmujących także sferę służb publicznych (np. sektor edukacji, służby zdrowia, opieki społecznej) oraz innych czynności regulowanych przepisami prawa administracyjnego. Wniosek taki można wysnuć także z badań porównawczych. Ustawy regulujące całość kwestii równego traktowania i niedyskryminacji – niezależnie od obowiązujących aktów prawnych, jak kodeksy pracy czy kodeksy cywilne – zostały już wprowadzone bądź są na etapie opracowywania w innych państwach członkowskich UE, np. w Irlandii i Republice Czeskiej.

---

**Ideą przewodnią takiej ustawy powinno być kształtowanie kultury równości, wykraczającej ponad uznanie dyskryminacji za działanie bezprawne ku postrzeganiu równości jako korzyści dla całego społeczeństwa.**

---

Mimo że znowelizowany Kodeks pracy oraz nowa Ustawa promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dość dokładnie regulują kwestie z zakresu dyrektyw *RED* i *EED*, można tu jednak wskazać na pewne niedociągnięcia. Aby zapewnić przestrzeganie tych dyrektyw, Polska musi znaleźć rozwiązania przedstawionych poniżej luk w systemie ochrony przed dyskryminacją.

Głównym niedociągnięciem jest raczej wąskie uregulowanie kwestii wiktylizacji. Obecnie zabronione jest wyłącznie rozwiązanie stosunku pracy z powodu działań pracownika mających na celu egzekwowanie prawa do równego traktowania. Dyrektywy *RED* i *EED* mają jednak znacznie szersze brzmienie, zapewniając ochronę nie tylko przed rozwiązaniem stosunku pracy, ale także przed każdą formą traktowania w sposób niekorzystny lub skutkujący niekorzystnymi konsekwencjami, które można postrzegać jako reakcję na skargę lub wszczęcie postępowania mającego na celu wyegzekwowanie przestrzegania zasady równego traktowania (patrz podrozdział 2.1.7, dotyczący analizy obecnego stanu prawnego). Należy ponadto zapewnić przeprowadzenie właściwego rozgraniczenia między powództwem nieuznanym (oddalonym), a powództwem wytoczonym w złej wierze. Dla zapewnienia skutecznej ochrony przed wiktylizacją najbardziej właściwym rozwiązaniem wydawałoby się uznanie wiktylizacji za formę dyskryminacji, prowadzącą do takich samych konsekwencji, jakie przedstawiono szczegółowo w odnośnych dyrektywach.

Jedną z głównych przeszkód w zapewnieniu skuteczności przepisów antydyskryminacyjnych w Polsce są nadzwyczaj długie i nieefektywne procesy sądowe oraz związane z tym koszty. Doprowadziło to do powszechnego przekonania, że wniesienie sprawy do sądu nie przyniesie pożądaných rezultatów, a raczej obciąży powoda kosztami opłat sądowych. Wiele osób poszkodowanych wskutek nierównego traktowania przyjmuje zatem postawę pasywną w dochodzeniu swoich praw. Skutkuje to niezwykle małą liczbą wnoszonych do sądu spraw odnoszących się do naruszania przepisów z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji. Z tym brakiem orzecznictwa można byłoby zmierzyć się poprzez rozpowszechnianie precedensowych orzeczeń sądowych, co zwiększyłoby przewidywalność skutków działań oraz świadomość istnienia przepisów antydyskryminacyjnych.

Aby poprawić dostęp do wymiaru sprawiedliwości, przepisy prawa z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji powinny być maksymalnie precyzyjne, umożliwiając wyraźne przewidzenie, jakie formy zachowań lub działań stanowią naruszenie zasady równego traktowania, a zatem są prawnie zakazane. Osoby, wobec których naruszono zasadę równego traktowania (także świadkowie) powinny mieć dostęp do bezpłatnej porady prawnej.

Można na koniec powiedzieć, iż w zakresie zwalczania dyskryminacji środkami prawnymi Polska przechodzi obecnie ważny etap rozwoju. By uniknąć postępowania o naruszenie przepisów prawa wspólnotowego przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości Polska, stawiając czoło problemowi dyskryminacji i struktur ułatwiających dyskryminację, będzie musiała przyspieszyć wypełnianie luk prawnych przedstawionych w tym rozdziale i zapewnić skuteczne ramy prawne dla promocji równości, będącej jednym z czynników rozwoju społeczeństwa.



### 3. Organy do spraw przeciwdziałania dyskryminacji

Dyrektywa dotycząca równości rasowej nakłada na państwa członkowskie UE wymóg powołania jednego lub kilku organów do spraw promocji równego traktowania wszystkich osób niezależnie od ich przynależności rasowej czy pochodzenia etnicznego. Zakres odpowiedzialności tych organów obejmuje zapewnianie niezależnej pomocy osobom poszkodowanym w wyniku dyskryminowania, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, ogłaszanie niezależnych raportów i przedstawianie zaleceń w każdej kwestii związanej z odnośną sferą dyskryminacji. Jakkolwiek dyrektywa dotycząca równości w sferze zatrudnienia nie przewiduje takiego obowiązku, większość państw członkowskich UE rozszerzyło zakres kompetencji istniejących organów lub powołało nowe instytucje o podobnych uprawnieniach do przeciwdziałania dyskryminacji na innym tle. Zgodnie z dyrektywą dotyczącą równości rasowej, do celów i zadań organów ds. promocji równego traktowania należą:

- udzielanie niezależnej pomocy poszkodowanym,
- prowadzenie badań i analiz,
- ogłaszanie raportów i zaleceń.

Unia Europejska nie określiła w sposób szczegółowy podstawowych zasad tworzenia organów o specjalnych kompetencjach, jednak badania obejmujące 21 z nich, finansowane ze środków Komisji Europejskiej (Komisja Europejska: *Promoting Diversity. 21 bodies promoting diversity and combating discrimination in the European Union*, [„Promocja różnorodności: 21 organów promujących różnorodność i zwalczających dyskryminację w Unii Europejskiej”], 2002) potwierdziły, że podstawowe zasady, ustalone na pierwszym międzynarodowym spotkaniu instytucji ds. promocji i ochrony praw człowieka przeprowadzonym w Paryżu, w dniach 7-9 października 1991 r. (znane jako „zasady paryskie”), powinny być wskazówką także przy ustanawianiu organów, o których mowa w dyrektywie *RED*. Minimalne standardy dotyczących niezależnych komisji to:

- niezawisłość zagwarantowana konstytucyjnie lub ustawowo;
- autonomia wobec organów rządowych;
- pluralizm, łącznie z pluralizmem składu;
- szeroki zakres kompetencji;
- właściwe uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowania w przypadku domniemania naruszenia;
- wystarczające środki na funkcjonowanie;

Aby struktura instytucjonalna była efektywna, konieczne jest dostosowanie jej do specyficznych warunków prawnych, społecznych i politycznych danego państwa, przy jednoczesnym uwzględnieniu najlepszych przykładów dobrych praktyk z innych państw członkowskich UE jako ważnego źródła inspiracji i ukierunkowania. W przypadku polityki przeciwdziałania dyskryminacji w niektórych państwach członkowskich UE (w Belgii, Irlandii, Holandii, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie<sup>16</sup>) szczegółowe przepisy prawne i wyspecjalizowane organy istniały na długo przed przyjęciem dyrektywy *RED*.

<sup>16</sup> Adresy stron internetowych tych instytucji zamieszczono w ostatnim rozdziale niniejszej publikacji

Aby umożliwić czerpanie z doświadczeń tych państw, opracowano studium porównawcze przepisów prawnych i praktyki w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji w Irlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii, a także szczegółową analizę istniejących ram prawnych i instytucjonalnych w Polsce. Oba te opracowania stanowią podstawę do sformułowania zaleceń dotyczących sposobu wdrażania w Polsce prawa z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji.

### 3.1 Wyspecjalizowane organy w Irlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii

We wszystkich wspomnianych trzech państwach istnieją organy wykonujące zadania wyznaczone przepisami prawa antydyskryminacyjnego, na których funkcjonowanie przeznaczona są znaczne środki<sup>17</sup>. W Wielkiej Brytanii i Irlandii ich struktura opiera się głównie na organach państwa wyposażonych w szerokie kompetencje, łącznie z uprawnieniami do: zastępstwa procesowego na rzecz powoda w sprawach o naruszenie zasady niedyskryminacji, wszczynania postępowania wyjaśniającego w przypadku domniemania naruszenia, prowadzenia kampanii na rzecz równości oraz oceny obowiązujących przepisów prawnych. W Holandii Komisja ds. Równego Traktowania ma bardziej ograniczone kompetencje, głównie w zakresie wydawania opinii w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania wniesionych do Komisji. Prace Komisji wspiera 25 terenowych biur ds. przeciwdziałania dyskryminacji, działających w ramach organizacji pozarządowych, a także krajowy urząd ds. walki z dyskryminacją.

Struktury wykonujące zadania szczególne, o których mowa, różnią się istotnie pod względem przyjętych przez nie ogólnych zasad działania, struktury instytucjonalnej oraz sposobu organizowania pomocy dla osób poszkodowanych w wyniku dyskryminacji.

- W przypadku Wielkiej Brytanii istnieją odrębne ramy prawne i instytucjonalne w zależności od podstawy dyskryminacji, natomiast Holandia i Irlandia to przykłady zastosowania podejścia horyzontalnego, gdzie pojedynczy organ bada wszystkie sprawy. To rozdzielenie kompetencji, które można wyjaśniać specyfiką brytyjskiej historii, w ostatnich latach coraz częściej poddawane jest głębszej analizie. Wskutek nasilającej się krytyki oraz wprowadzenia w życie dyrektyw wspólnotowych z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji także w Zjednoczonym Królestwie planowane jest połączenie tych kompetencji w ramach jednej instytucji.
- We wszystkich trzech państwach organy wyspecjalizowane w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji są niezależne z mocy ustawy.
- W Wielkiej Brytanii i Irlandii organy wyspecjalizowane pełnią także funkcje quasi-sądowe oraz szersze funkcje polityczne i publiczne, obejmujące m.in. tworzenie sieci pomocy osobom poszkodowanym, konsultowanie założeń polityki antydyskryminacyjnej, podnoszenie poziomu świadomości społecznej oraz prowadzenie badań. Holenderska Komisja ds. Równego Traktowania pełni wyłącznie funkcje quasi-sądowe, stąd pozostałe funkcje niezbędne dla skutecznego funkcjonowania systemu przeciwdziałania dyskryminacji przejęte są przez dobrze rozwiniętą i finansowaną sieć organizacji pozarządowych. W Irlandii zadania z zakresu orzekania, podnoszenia poziomu świadomości i konsultacji politycznych rozdzielone są między dwa organy: Urząd ds. Równości oraz Trybunał ds. Równości, do którego właściwości należy wyłącznie orzekanie i określanie środków usunięcia skutków dyskryminacji.

<sup>17</sup> Irlandia: Urząd ds. Równości (*the Equality Authority*), ODEI – Trybunał ds. Równości (*Office of the Director of Equality Investigations – the Equality Tribunal*); Holandia: Komisja ds. Równego Traktowania (*Equal Treatment Commission*); Wielka Brytania: Komisja ds. Równości Rasowej (*Commission for Racial Equality*).



- Zarówno brytyjska Komisja ds. Równości Rasowej, jak i irlandzki Urząd ds. Równości zapewniają pomoc poszkodowanym w wyniku dyskryminacji. W Holandii pomoc ta jest zorganizowana w ramach organizacji pozarządowych, które prowadzą 25 terenowych i miejskich biur ds. przeciwdziałania dyskryminacji. Finansowanie pracy tych biur regulowane jest przepisami prawa. Pełnią one funkcje punktów „pierwszego kontaktu”. Ich działanie można określić jako filtrowanie spraw przed kierowaniem ich do Komisji ds. Równego Traktowania, próby polubownego załatwiania spraw oraz przygotowywanie spraw dla Komisji i właściwych sądów. Ten model włączania społeczeństwa obywatelskiego w codzienne działania z zakresu walki z dyskryminacją stanowi ważny element powszechnej akceptacji przepisów prawa antydyskryminacyjnego w Holandii.
- We wszystkich trzech państwach omawiane organy mogą zapewnić zastępstwo procesowe poszkodowanym dochodzącym swoich uprawnień lub wszcząć postępowanie z urzędu.
- We wszystkich trzech państwach organy wyspecjalizowane mają uprawnienia w zakresie wszczynania postępowania z urzędu i mają prawo dostępu do akt w sprawach o naruszenie przepisów antydyskryminacyjnych. Mają one nie tylko prawo do wszczynania postępowania w sprawach jednostkowych, ale także w sprawach o stosowanie praktyk naruszających przepisy antydyskryminacyjne przez przedsiębiorstwa i instytucje, wobec których istnieją uzasadnione podejrzenia.
- Do właściwości zarówno brytyjskiej Komisji ds. Stosunków Rasowych, jak i irlandzkiego Urzędu ds. Równości należy nie tylko prowadzenie postępowania z urzędu w sprawach jednostkowych, ale także wszczynanie z własnej inicjatywy postępowania w sprawach o stosowanie przez pojedyncze przedsiębiorstwa lub przez przedsiębiorstwa z danego sektora praktyk naruszających przepisy prawa antydyskryminacyjnego. Mogą one wydawać wiążące nakazy wymuszające na danych instytucjach zmianę stosowanych przez nie procedur w celu zapobieżenia dalszym praktykom dyskryminacyjnym. W przypadku niewykonania takiego nakazu określone w nim środki mogą podlegać egzekucji sądowej. Holenderska Komisja ds. Równego Traktowania nie ma takiej możliwości, ponieważ może wydawać wyłącznie zalecenia. Mimo że – dzięki panującej w Holandii atmosferze konsensusu – zalecenia Komisji są często respektowane, brak uprawnień w tym zakresie poważnie zmniejsza skuteczność działania Komisji.
- Zarówno w przypadku brytyjskim, jak i irlandzkim, obie instytucje wykonawcze mają prawo wydawania wiążących postanowień, podlegających zaskarżeniu na drodze sądowej. W Holandii Komisja ds. Równego Traktowania może wydawać opinie w poszczególnych sprawach – opinie te nie są wiążące, ale w większości przypadków orzeczenia sądów są z nimi zgodne.
- We wszystkich trzech państwach omawiane organy pełnią również rolę instytucji konsultacyjnych w kwestiach polityki przeciwdziałania dyskryminacji, a do ich zadań statutowych należy systematyczna ocena funkcjonowania obowiązującego w tym zakresie prawa dla zapewnienia jego dalszego rozwoju. Rola konsultanta politycznego postrzegana jest przez wszystkie te organy jako ważny warunek wykonywania ich zadań.

## 3.2 Organy do spraw promocji równego traktowania działające obecnie w Polsce

W Polsce działają obecnie następujące organy zajmujące się kwestiami dotyczącymi równego traktowania w różnych jego aspektach:

### **Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn**

Urząd Pełnomocnika ustanowiono na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. (Dz. U. 2001, Nr 122, poz. 1331). W 2002 r. zakres uprawnień i obowiązków Pełnomocnika rozszerzono o przygotowania do utworzenia instytucji ds. przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, religię i przekonania, wiek oraz orientację seksualną (Dz. U. 2002, Nr 96, poz. 849). Nowy zakres kompetencji Pełnomocnika łączy się ponadto także z nałożeniem na niego zadań z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, religię i przekonania, wiek oraz orientację seksualną – do czasu powołania nowej instytucji.

### **Rzecznik Praw Obywatelskich**

Instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich ustanowiono w 1987 r. (Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich – tekst jednolity Dz. U. 2001, Nr 14, poz. 147). Głównym zadaniem Rzecznika jest ochrona praw i wolności człowieka i obywatela naruszonych wskutek podjęcia niewłaściwych decyzji przez organ władzy publicznej, w szczególności w odniesieniu do zagwarantowanych konstytucyjnie praw podstawowych obejmujących ogólny zakaz dyskryminowania. Rzecznik może także podjąć sprawę, w której strona naruszająca nie jest organem władzy publicznej i samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające lub zwrócić się do właściwych organów o zbadanie sprawy lub jej części. Do kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich nie należą kwestie sporne wynikające z umów między osobami fizycznymi.

### **Zespół do Spraw Mniejszości Narodowych**

Mimo że zakres kompetencji Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych nie obejmuje rozstrzygania kwestii spornych, Zespół pełni rolę ważną w kategoriach politycznych. Praca Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych powinna sprzyjać działaniom rządu zmierzającym do stworzenia sprzyjających warunków dla mieszkających w Polsce mniejszości narodowych i zaowocować wypracowaniem rozwiązań mających zapewnić koordynację działań podejmowanych przez organy administracji państwowej do spraw mniejszości narodowych.

### **Departament Wyznań i Mniejszości Narodowych**

Departament Wyznań i Mniejszości Narodowych stanowi część Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do jego zadań należy rozpatrywanie skarg dotyczących działań administracji publicznej w sprawach mniejszości narodowych. Zakres kompetencji Departamentu nie obejmuje jednak wydawania prawnie wiążących decyzji.

Żaden z wyżej wymienionych organów nie spełnia kryteriów zawartych w „zasadach paryskich”. Ponadto przydzielenie różnym organom kompetencji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji na różnym tle powoduje rozproszenie tych kompetencji, co uniemożliwia opracowanie wspólnego, całościowego podejścia. Wprowadzenie przepisów prawa wspólnotowego w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji wymaga zatem stworzenia nowej struktury.

### 3.3 Propozycje dotyczące ustanowienia w Polsce wyspecjalizowanych organów do spraw przeciwdziałania dyskryminacji

Na podstawie studiów porównawczych dotyczących organów wyspecjalizowanych działających w Irlandii, Holandii i Zjednoczonym Królestwie, a także w oparciu o analizę obecnego stanu rzeczy w Polsce, za rozwiązanie najwłaściwsze dla Polski uznano propozycję wprowadzenia systemu trójpoziomowego:

**System ten powinien składać się z następujących instytucji:**

- centralny organ administracji państwowej o charakterze stałym (Urząd ds. Równości), którego zadania obejmowałyby takie funkcje pozasądowe, jak np. promocja, podnoszenie poziomu świadomości społecznej i opracowywanie założeń polityki przeciwdziałania dyskryminacji,
- Niezależna Komisja ds. Równego Traktowania, odpowiedzialna za prowadzenie postępowań,
- sieć organizacji pozarządowych, zapewniająca wsparcie poszkodowanym wskutek działań dyskryminacyjnych.

Instytucje te powinny mieć kompetencje w zakresie przeciwdziałania wszystkim formom dyskryminacji, zarówno w sferze zatrudnienia, jak i w pozostałych sferach, dla uniknięcia dalszego rozproszenia uprawnień i zagwarantowania wypracowania spójnej praktyki prawnej.

W celu zabezpieczenia prawa do sprawiedliwego procesu takie zadania pozasądowe jak promocja, podnoszenie poziomu świadomości społecznej i opracowywanie założeń polityki antidyskryminacyjnej należy wyłączyć z zakresu odpowiedzialności tej instytucji, która prowadzi postępowania pojednawcze lub wydaje decyzje w sprawach jednostkowych, jak dzieje się to np. w brytyjskiej Komisji ds. Równości Rasowej. Aby zapewnić kwestiom promocyjnym i politycznym z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji znaczące miejsce w polskiej polityce, należy powierzyć je organowi rządowemu, a prowadzenie indywidualnych spraw – niezależnej komisji, której strukturę i funkcje przedstawiono poniżej.



Pomoc poszkodowanym wskutek dyskryminacji i zapewnienie im zastępstwa procesowego w przypadku dochodzenia przez nich roszczeń to zadania, które powinny być realizowane w ramach sieci organizacji społecznych, posiadających biura we wszystkich województwach. Organizacje tworzące tę sieć powinny być wyłaniane w procedurze zamówień publicznych, a jakość ich pracy powinna być regularnie monitorowana.

### **Dlaczego pojedynczy centralny organ administracji państwowej?**

Jak wykazały przykłady z innych państw UE, jeden organ odpowiedzialny za podwyższenie poziomu świadomości, szkolenie i kształtowanie polityki jest lepszym rozwiązaniem instytucjonalnym dla zapewnienia skuteczności polityki przeciwdziałania dyskryminacji niż kilka instytucji specjalizujących się w zwalczaniu dyskryminacji zależnie od jej powodów. Nawet w państwach, w których istnieją obecnie oddzielne organy do zwalczania dyskryminacji w zależności od jej podstaw, zarysowuje się tendencja do łączenia ich w pojedynczy organ odpowiedzialny za przeciwdziałanie dyskryminacji ze wszystkich powodów. Instytucja, której zadania obejmują przeciwdziałanie dyskryminacji ze wszystkich powodów i realizowane są w ramach odrębnych wyspecjalizowanych wydziałów, jest bardziej efektywna pod względem organizacyjnym, ponieważ umożliwia wymianę doświadczeń i wewnętrzną współpracę dzięki równie specjalistycznemu podejściu do różnych obszarów dyskryminacji. Ponadto taka instytucja jest lepiej przygotowana do przeciwdziałania różnorodnym formom dyskryminacji, ponieważ może bez trudu czerpać ze specjalistycznej wiedzy własnej kadry. Centralny organ administracji stanowi ponadto wyraźny sygnał, że zakaz dyskryminowania jest ważnym celem politycznym.

### **Dlaczego niezależna komisja do rozpatrywania spraw i prowadzenia postępowań wyjaśniających?**

Aby zagwarantować niezawisłość i podział kompetencji, organy prowadzące sprawy jednostkowe powinny być instytucjonalnie oddzielone od innych organów. Dyskryminacja to zjawisko obecne zarówno w sferze stosunków cywilnoprawnych, jak i administracyjnych, tak więc każda instytucja prowadząca sprawy indywidualne musi być właściwa dla obu tych sfer. Musi być uprawniona do rozstrzygania spraw dotyczących zarówno obszaru zatrudnienia, jak i pozostałych obszarów np. mieszkalnictwa, handlu lub usług. Tradycyjny urząd rzecznika, z ograniczeniem kompetencji w zakresie naruszeń administracyjnych, nie jest zatem najlepszym rozwiązaniem. Zakładając szeroki zakres spraw o naruszanie przepisów antydyskryminacyjnych, taka struktura zbiorcza jak Komisja stanowi najlepsze narzędzie gwarantujące integrację działań wymierzonych w różne formy dyskryminacji, a także zapewniające równowagę różnych interesów, niezbędną dla trwałości rozwiązań. Co więcej, komisja powołana do rozpatrywania spraw dotyczących wyłącznie naruszania przepisów antydyskryminacyjnych jest mocnym i widocznym sygnałem dla społeczeństwa.

### **Dlaczego sieć pomocy poszkodowanym oparta na organizacjach społecznych?**

Pomoc osobom poszkodowanym w wyniku dyskryminacji musi być maksymalnie blisko tych, których dotyczy i maksymalnie dla nich dostępna. W większości przypadków pomoc poszkodowanym wskutek dyskryminacji będzie skuteczna wyłącznie wtedy, gdy jej struktury będą dobrze powiązane z grupami „wrażliwymi” i gdy będą one osadzone w kontekście regionalnym. Pomoc ta nie powinna ograniczać się do neutralnego doradztwa prawnego, ponieważ obejmuje ona także wsparcie psychologiczne i społeczne, ukierunkowane na poszkodowanych w wyniku dyskryminowania. Struktury pomocy nie mogą zatem być neutralne i powinny w oczywisty sposób stać po stronie poszkodowanych.

Wymienione tu warunki wstępne powodują, iż takie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jak „kliniki prawa” (ang. law clinics) lub inne organizacje pozarządowe są, jako instytucje pomocy poszkodowanym, bardziej odpowiednie i wiarygodne niż organy administracyjne, ponieważ występowanie wyraźnie po stronie pokrzywdzonych jest dla nich łatwiejsze niż dla jakiegokolwiek instytucji rządowej.

### 3.4 Urząd ds. Równości

#### Uwagi ogólne

Dla zapewnienia skuteczności i ciągłości działań promocyjnych na rzecz równości w społeczeństwie należy ustanowić Urząd ds. Równości, który byłby stałym organem rządowym, finansowanym z budżetu publicznego i którego zakres kompetencji powinien obejmować przeciwdziałanie wszystkim formom dyskryminacji niezależnie od jej przesłanek. Urząd powinien podlegać ministrowi, z którym winien koordynować planowanie strategiczne. Do zadań Urzędu ds. Równości powinien także należeć nadzór nad włączaniem założeń polityki z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji do priorytetowych celów i zadań pozostałych ministerstw. Urząd powinien składać Sejmowi roczne raporty o prowadzonych pracach i stadium ich zaawansowania oraz podawać te raporty do wiadomości publicznej.

Na czele Urzędu ds. Równości powinien stać dyrektor i zastępca dyrektora, powołani przez właściwego ministra w trybie konkursu publicznego. Umowy z dyrektorem Urzędu i jego zastępcą winny być zawarte na czas określony, nie krótszy jednak niż pięć do siedmiu lat, z możliwością przedłużenia. Rozwiązanie i przedłużenie umowy powinno być dokonywane po uprzedniej publicznej rozmowie z kandydatem (bądź aktualnie urzędującym dyrektorem) w parlamencie.

Dyrektor i jego zastępca powinni być współuprawnieni do powoływania członków kadry Urzędu w ramach środków budżetowych i struktury wynagrodzeń obowiązującej w instytucjach publicznych. Personel Urzędu należy wyłaniać w trybie otwartego konkursu. Urząd ds. Równości winien dysponować środkami statutowymi, przydzielanymi z ogólnego budżetu publicznego w wysokości proporcjonalnej do jego zadań. Niezbędne jest zapewnienie liczby etatów odpowiedniej do spodziewanego nakładu prac.

Urząd ds. Równości powinien podlegać obowiązkowi opracowywania strategicznego planu działania na okres trzech lat i uzgadniania go z właściwym ministrem. Dla ułatwienia realizacji planu strategicznego wskazane byłoby sporządzanie rocznego „biznesplanu”. Zarówno strategiczny plan działania, jak i roczny „biznesplan” powinny być ogłaszane publicznie.

## Zakres zadań i kompetencji Urzędu ds. Równości

Do zadań Urzędu ds. Równości powinno należeć:

- **Promocja i podnoszenie poziomu świadomości społecznej**

Głównym zadaniem Urzędu byłoby opracowywanie i wdrażanie, na zasadzie ciągłości, strategii z zakresu promocji i podnoszenia poziomu świadomości – strategii zorientowanej na zwiększenie ogólnego zrozumienia w społeczeństwie kwestii równości. Strategia ta powinna obejmować działania z zakresu reklamy i *public relations* ukierunkowane na ogół społeczeństwa, a także ciągły rozwój komunikacji i wymiany opinii z ekspertami, organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami grup potencjalnie zagrożonych dyskryminacją.
- **Działania informacyjne**

Urząd ds. Równości byłby zobowiązany do systematycznego ogłaszania informacji na temat przepisów prawa z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji i ich stosowania oraz orzecznictwa w tym zakresie, zapewniając aktualną orientację w tych kwestiach szerokim kręgom społeczeństwa, potencjalnym poszkodowanym wskutek dyskryminacji oraz organizacjom pozarządowym. Byłby ponadto zobowiązany do opracowywania materiałów informacyjnych na temat najlepszych przykładów dobrych praktyk w zakresie wykonywania przepisów prawa antydyskryminacyjnego, przeznaczonych dla poszczególnych kręgów odbiorców, np. pracodawców, rynku mieszkaniowego czy organów władzy publicznej. Potrzebne byłyby regularne konsultacje Urzędu ds. Równości z przedstawicielami różnych sektorów w celu oceny ich zapotrzebowania na informacje. Wskazane jest tu zachęcanie do powoływania – w ramach organizacji działających w odnośnych sektorach – służb informacyjnych do upowszechniania wiedzy o kwestiach równości.
- **Badania i analizy**

Urząd ds. Równości byłby zobowiązany do opracowania strategicznego programu badań nad różnymi aspektami sytuacji osób potencjalnie zagrożonych dyskryminacją i nad wprowadzaniem w życie założeń polityki i przepisów prawa z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji, zwłaszcza w odniesieniu do opracowywania procedur monitoringu. Dla ułatwienia tego zadania proponuje się organizowanie – wspólnie ze środowiskami naukowymi i organizacjami pozarządowymi działającymi w danej dziedzinie – regularnych spotkań „okrągłego stołu” mających za zadanie pomoc w opracowaniu strategii badawczej odzwierciedlającej zarówno potrzeby Urzędu ds. Równości, jak i organizacji pozarządowych w danym zakresie. Urząd ds. Równości powinien podlegać ogólnej zasadzie terminowego ogłaszania, po przyjęciu raportu końcowego, informacji o wszystkich badaniach finansowanych całkowicie lub częściowo z jego środków.
- **Opracowywanie kodeksów dobrych praktyk**

Zadaniem Urzędu ds. Równości powinno być opracowywanie kodeksów tzw. dobrych praktyk, zawierających szczegółowe i wszechstronne wyjaśnienia dotyczące wdrażania praktyk niedyskryminacyjnych w poszczególnych dziedzinach życia, w odniesieniu do stosunków pracy oraz relacji z klientami. Kodeksy dobrych praktyk powinny być opracowywane w konsultacji z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi oraz ekspertami i uczestnikami stosunków, których dany kodeks dotyczy. Powinny one zawierać wykazy procedur wraz ze wskazaniem sektorów, w których uznaje się je za dyskryminacyjne, jak też tych procedur, które – nie będąc dyskryminacyjne pod względem formalnym – mogłyby jednak zachęcać do praktyk dyskryminacyjnych. Kodeksy takie powinny ponadto przedstawiać przykłady procedur niedyskryminacyjnych stosowanych w różnych sektorach oraz wyjaśniać metody monitoringu i procedury sprawozdawcze. Przykładem dobrej praktyki w tym względzie mogłyby być kodeksy wydawane przez brytyjską Komisję ds. Równości Rasowej.



- **Szkolenia**

Zadania Urzędu ds. Równości powinny obejmować opracowywanie podręczników szkoleniowych, inicjowanie stałych szkoleń nt. prawa z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji, opracowywanie przeglądów orzecznictwa i rozwijanie metod prowadzenia poradnictwa dla osób potencjalnie zagrożonych dyskryminacją, z przeznaczeniem dla:

- planowanej sieci pomocy poszkodowanym,
- sędziów i adwokatów,
- policji,
- związków zawodowych i partnerów społecznych,
- pracowników instytucji edukacyjnych i socjalnych.

Urząd ds. Równości byłby zobowiązany do pomocy w opracowywaniu materiałów szkoleniowych i w ogólnym szkoleniu z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji przeznaczonym dla tzw. multiplikatorów, m.in. organizacji pozarządowych, osób pracujących z młodzieżą, nauczycieli, dziennikarzy etc. w celu zwiększania zrozumienia przez społeczeństwo kwestii równości.

Aby ułatwiać wprowadzanie w życie kodeksów dobrych praktyk, Urząd ds. Równości powinien organizować i wspierać organizowanie szkoleń na temat wdrażania tych kodeksów wspólnie ze związkami zawodowymi, pracodawcami, usługodawcami oraz organizacjami pozarządowymi. Dla ułatwienia realizacji tego zadania niezbędne będzie przeznaczenie na nie określonych środków z budżetu Urzędu.

- **Tworzenie sieci i dialog społeczny**

Zadania Urzędu ds. Równości powinny obejmować opracowanie formuły zapewniającej ciągłość dialogu między rządem, partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi. Co najmniej raz w roku mogłyby odbywać się spotkania „okrągłego stołu” z udziałem wszystkich uczestników takiego forum; należałoby także tworzyć tematyczne grupy robocze złożone z przedstawicieli Urzędu ds. Równości, rządu, partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych; zadaniem tych grup byłoby opracowywanie strategii w poszczególnych obszarach działania.

W celu zapewnienia dobrej orientacji w bieżących wydarzeniach regionalnych i w poszczególnych sektorach proponuje się utworzenie przez Urząd ds. Równości sieci „szybkiego reagowania”, złożonej z ekspertów i organizacji pozarządowych będących w stanie przedstawiać na żądanie raporty dotyczące poszczególnych kwestii.

Szczególne uwagę należy zwrócić na regularne konsultacje z partnerami społecznymi w kwestiach dotyczących wprowadzania w życie przepisów prawa antydyskryminacyjnego w sferze gospodarczej i w stosunkach pracy. Proponuje się w tym zakresie motywowanie przedsiębiorstw do rozwijania kultury równości w sferze zatrudnienia, np. poprzez nagrody publiczne oraz wspieranie sojuszy gospodarczych między przedsiębiorstwami wprowadzającymi w życie środki dotyczące równości. Urząd ds. Równości będzie musiał odgrywać aktywną rolę we wspieraniu wymiany przykładów dobrych praktyk i promowaniu klimatu gospodarczego, w którym równość w sferze zatrudnienia postrzegana jest jako atut firmy.

Dla umożliwienia głębszej integracji z nowymi rozwiązaniami wspólnotowymi w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji Urząd ds. Równości powinien należeć do sieci europejskich obejmujących organy o podobnych kompetencjach i uczestniczyć w konsultacjach i wymianie z nimi przykładów dobrych praktyk.

- **Ocena istniejących przepisów prawa z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji oraz stosowania ich**

Urząd ds. Równości powinien być zobowiązany do prowadzenia systematycznego przeglądu obowiązujących przepisów antydyskryminacyjnych i praktyki ich stosowania, nie rzadziej niż raz na pięć lat. Powinien mieć prawo zgłaszania projektów zmian do obowiązujących przepisów z tego zakresu i do sposobów ich stosowania, opracowywania priorytetów strategicznych i informowania o dziedzinach, w których dostrzega problemy. Urząd powinien ponadto oceniać stan polskiego prawa oraz orzecznictwa z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji w kontekście zmian zachodzących na poziomie europejskim, a także informować o wymianie przykładów dobrych praktyk z organami o podobnych kompetencjach w innych krajach europejskich. Sejm powinien być zobowiązany do dyskusji nad informacjami Urzędu ds. Równości.

Do uprawnień Urzędu ds. Równości powinno należeć również publiczne opiniowanie zmian prawnych i założeń polityki w obszarach podlegających jego właściwości, a do jego zadań – opiniowanie projektów ustaw oraz planów działania na wniosek właściwych ministrów lub innych organów władzy publicznej.

- **Włączanie środków przeciwdziałania dyskryminacji do priorytetowych działań organów administracji publicznej**

Do zadań Urzędu ds. Równości powinien należeć nadzór nad procesem włączania środków przeciwdziałania dyskryminacji do priorytetowych celów realizowanych przez ministerstwa. W tym celu Urząd powinien mieć prawo konsultacji z ministerstwami w zakresie sporządzania i realizacji planów działania, powinien także opracowywać kodeksy postępowania oraz składać właściwemu ministrowi lub sekretarzowi stanu sprawozdania z wyników tych działań.

- **Obowiązek sprawozdawczy wobec Sejmu i społeczeństwa**

Zakres obowiązków Urzędu ds. Równości powinien obejmować składanie Sejmowi sprawozdań (oraz ich publikację) na następujące tematy:

- doświadczenia w zakresie istniejących rozwiązań prawnych oraz struktur instytucjonalnych,
- postęp we wzmacnianiu polityki przeciwdziałania dyskryminacji,
- obszary, w których występują problemy,
- sytuacja określonych grup narażonych na dyskryminację,
- działalność własna,
- działania organów władzy publicznej mające na celu wprowadzanie w życie środków z zakresu równego traktowania,
- zalecenia dotyczące założeń polityki,
- zalecane zmiany legislacyjne.

Sprawozdania te powinny być publicznie dostępne w wersji drukowanej i na stronach internetowych.



### 3.5 Komisja ds. Równego Traktowania

Aby zagwarantować sprawiedliwe i szybkie rozstrzygnięcie spraw indywidualnych, należy stworzyć niezawisły organ – Niezależną Komisję ds. Równego Traktowania, uprawnioną do rozstrzygnięcia spraw o dyskryminację niezależnie od jej powodów.

W skład Komisji powinien wchodzić przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących, powołani przez komisję sejmową w trybie publicznych rozmów kwalifikacyjnych oraz (do) dwunastu dodatkowych komisarzy wskazanych przez przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Przewodniczący i wiceprzewodniczący powinni publicznie zwrócić się do organizacji pozarządowych aktywnych w sferze przeciwdziałania dyskryminacji o uczestnictwo w procedurze powoływania komisarzy. Nie mniej niż pięciu z nich powinno być kobietami, pięciu – mężczyznami, przy czym ustalając skład Komisji, należy dążyć do zapewnienia właściwej reprezentacji różnych grup narażonych na dyskryminację. Wszyscy komisarze powinni pracować w pełnym wymiarze czasu pracy, a ich wynagrodzenie należy finansować ze środków budżetowych.

Niezawisłość przewodniczących i komisarzy powinna być zagwarantowana ustawowo. Wskazane jest, aby posiadali oni wykształcenie prawnicze oraz udokumentowane doświadczenie w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, prawa pracy i ochrony konsumentów. Dla zapewnienia Komisji możliwości wywiązywania się z pełnego zakresu jej zadań, niezbędne jest dostateczne zaplecze w postaci wykwalifikowanych doradców prawnych i kadry administracyjnej.

Przewodniczący i komisarze powinni być powoływani na okres czterech lat. Powinno być dozwolone (wielokrotne) powołanie na kolejną kadencję, aby potencjał w postaci zgromadzonego doświadczenia pozostawał w instytucji.

Do właściwości Komisji powinny należeć sprawy z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego.

#### Zadania Komisji

Do głównych zadań Komisji powinno należeć:

- prowadzenie postępowania pojednawczego w sprawach indywidualnych,
- zapewnianie osobom pokrzywdzonym zastępstwa procesowego w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania,
- wszczynanie postępowania z urzędu w sprawach o stosowanie praktyk dyskryminacyjnych przez przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa z danego sektora,
- wydawanie opinii i propozycji dalszego działania,
- składanie sprawozdań Sejmowi i ich publikacja.

#### Postępowanie pojednawcze

W celu trwałego rozstrzygnięcia spraw indywidualnych i zapobiegania przeciążaniu systemu sądownictwa Komisja powinna preferować rozstrzygnięcie konfliktów w trybie postępowania pojednawczego. W postępowaniu pojednawczym należy zasadniczo korzystać z mediatorów sądowych – na zasadach, jakie przewiduje projekt zmiany Kodeksu postępowania cywilnego<sup>18</sup> – wyłącznie jednak tych, którzy przeszli specjalne przeszkolenie w kwestiach przeciwdziałania dyskryminacji.

<sup>18</sup> Należy przewidzieć zniesienie kryterium obywatelstwa polskiego jako wymogu do spełnienia przez prowadzących postępowanie pojednawcze w sprawach o dyskryminację.

Komisja ds. Równości powinna być zobowiązana do zorganizowania odpowiednich procedur szkoleniowych w tym zakresie. Koszty czynności rozjemczych byłyby pokrywane przez Komisję, która powinna otrzymać na ten cel odpowiednie środki. Ugoda zawarta w trybie postępowania pojednawczego byłaby prawnie wiążąca bez potrzeby podejmowania dalszych działań.

Przewidywanym wynikiem zastosowania procedury pojednawczej powinno być zawarcie prawnie wiążącej ugody w przedmiocie odszkodowania i dalszych działań. Każdej ze stron winno przysługiwać prawo wycofania się z postępowania pojednawczego na dowolnym jego etapie.

Jeżeli strona, w stosunku do której dochodzone są przed Komisją roszczenia z tytułu naruszenia zasady równego traktowania, odrzuca możliwość ugody, Komisja powinna wszcząć postępowanie, zapoznając się z dowodami w sprawie, i na pierwszym jego etapie wydać opinię, czy istnieją oczywiste dowody dyskryminacji, a także określić możliwe środki usunięcia skutków dyskryminacji, w tym odszkodowanie. Strony będące w sporze mogą wówczas dojść do porozumienia na podstawie tej propozycji Komisji. Komisja może następnie zaakceptować tę ugodę dla nadania jej obowiązującej mocy i rygoru natychmiastowej wykonalności.

### **Pełnomocnictwo procesowe**

Jeżeli strona, wobec której dochodzone są przed Komisją roszczenia z tytułu naruszenia zasady równego traktowania, ponownie odrzuca procedurę pojednawczą, osoba dochodząca takich roszczeń powinna mieć prawo do nieodpłatnego zastępstwa procesowego i do zwolnienia z opłat sądowych, aby zdjąć z niej ryzyko finansowe związane z dalszym postępowaniem na drodze cywilnej. Pełnomocnikiem procesowym mógłby być pracownik Komisji, adwokat zewnętrzny, radca prawny związku zawodowego lub pracownik wyspecjalizowanej organizacji pozarządowej, posiadający wykształcenie prawnicze i dopuszczony do takiej czynności przez Komisję.

Jeżeli osoba dochodząca przed Komisją roszczeń z tytułu naruszenia wobec niej zasady równego traktowania odrzuca możliwość ugody, dalsze udzielanie takiej osobie pomocy powinno być pozostawione do decyzji Komisji. W każdym przypadku osoba dochodząca roszczeń z tytułu naruszenia wobec niej zasady równego traktowania powinna mieć prawo bezpośredniego wystąpienia z pozwem do sądu na koszt własny.

### **Postępowanie z urzędu**

Przypadkom poważnego i systematycznego naruszenia zasady równego traktowania nie można zaradzić wyłącznie w ramach spraw prowadzonych na podstawie skarg indywidualnych. Komisja powinna zatem mieć prawo wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie o naruszanie zasady niedyskryminacji przez pojedynczą instytucję, przedsiębiorstwo lub grupę przedsiębiorstw z danego sektora, wobec których zachodzi podejrzenie stosowania praktyk dyskryminacyjnych. Postępowanie to powinno skutkować zapoczątkowaniem zmian strukturalnych wszędzie tam, gdzie praktyki dyskryminacyjne stały się częścią codziennych procedur, a także zwróceniem uwagi na potrzebę wprowadzenia reform instytucjonalnych tam, gdzie są one konieczne.

Aby móc prowadzić postępowania pojednawcze i wszczynać postępowania z urzędu, Komisja powinna być uprawniona do dostępu do wszystkich dokumentów uznanych przez Komisję za konieczne, łącznie z aktami administracyjnymi i sądowymi, po wszczęciu przez nią postępowania właściwego. Powinna mieć prawo wzywania świadków na przesłuchania oraz publikowania opinii i sprawozdań z postępowań.

### Opinie i propozycje działań

Zarówno w sprawach indywidualnych skarg, jak i w postępowaniach z urzędu Komisja powinna mieć prawo wydawania szczegółowych zaleceń dotyczących działań, jakie należy podjąć dla zapobieżenia dalszym przypadkom dyskryminacji. Komisja powinna mieć prawo do kontroli, po upływie rozsądnego okresu, wykonania jej zaleceń oraz do ogłoszenia wyników postępowania właściwego i wyników kontroli wykonania zaleceń – jako środków służących zwiększaniu świadomości społecznej w tym zakresie. Należy zapewnić możliwość wykorzystywania tych zaleceń jako opinii w postępowaniach sądowych w sprawach indywidualnych.

### Obowiązek sprawozdawczy

Do obowiązków Komisji powinno należeć ogłaszanie rocznych sprawozdań z jej pracy oraz udostępnianie sprawozdań ze wszystkich prowadzonych spraw, zgromadzonych w elektronicznej bazie danych.

## 3.6 Sieć pomocy poszkodowanym

Istnieje potrzeba ustanowienia łatwo dostępnej struktury pomocy poszkodowanym, która powinna zapewnić nieodpłatne porady prawne osobom poszkodowanym w wyniku dyskryminacji. Ponadto należy założyć biura regionalne w większości województw we współpracy z organizacjami społecznymi dla zagwarantowania pełnej ich dostępności i trwałego zaangażowania sektora organizacji społecznych. Szczególną uwagę należy zwrócić na ustanowienie odpowiednich struktur wsparcia w regionach ze znaczącym odsetkiem społeczności romskiej.

Dla zapewnienia jakości tych struktur wsparcia należy poddawać je regularnej ocenie. W ocenie tej wskazane jest położenie szczególnego nacisku na następujące kryteria:

- długość okresu funkcjonowania i zaangażowanie w rozwiązywanie kwestii dyskryminacji,
- wykształcenie i doświadczenie kadry, zwłaszcza w aspekcie porad prawnych,
- dostępność obiektów (dostępność biur w skali województwa),
- doświadczenie we współpracy z innymi organizacjami pozarządowymi i instytucjami rządowymi.

Środki na funkcjonowanie biur regionalnych muszą być zagwarantowane ustawowo, ale umowy powinny być zawierane na czas określony od 5 do 7 lat, z możliwością przedłużenia po przeprowadzeniu oceny. Biura te powinny być zobligowane do współpracy z organizacjami pozarządowymi, których zadania statutowe obejmują pomoc osobom pokrzywdzonym wskutek dyskryminacji.

Do głównych zadań biur należałoby udzielanie porad prawnych i przygotowywanie spraw dla Niezależnej Komisji ds. Równego Traktowania; powinny one ponadto organizować kampanie podnoszenia poziomu świadomości społecznej i oferować jednostkom sektora publicznego i firmom prywatnym szkolenia w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji. Wskazane jest udzielanie, w ramach „gorących linii”, porad telefonicznych osobom poszkodowanym wskutek dyskryminacji. Biura mogą pełnić rolę „filtrów” Niezależnej Komisji ds. Równego Traktowania, ponieważ wiele spraw o naruszenie zasady równego traktowania trafi najpierw właśnie do nich.

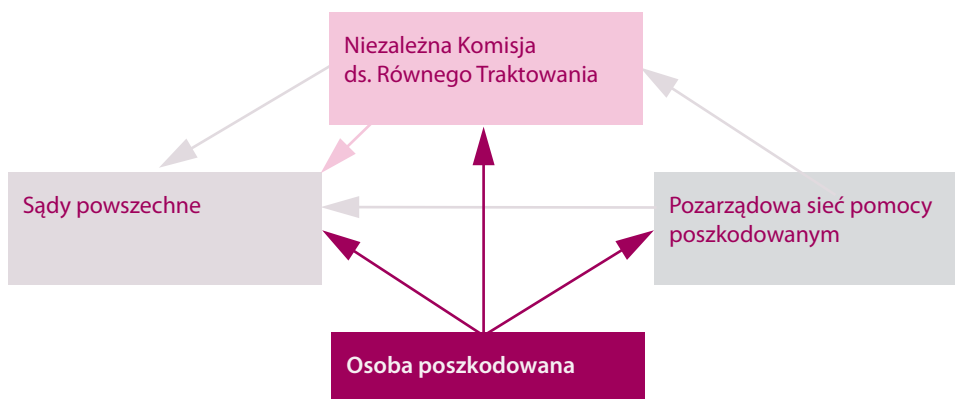
Zważywszy, że zbudowanie takiej sieci wymaga czasu, a istniejąca struktura polskich organizacji pozarządowych może jeszcze nie być gotowa do tego zadania, dobrym punktem wyjścia dla tworzenia sieci pomocy poszkodowanym wskutek dyskryminacji mogłaby być istniejąca sieć „klinik prawa”, udzielających obywatelom bezpłatnych porad prawnych. Pomocne mogłyby być również właściwe miejscowo rady adwokackie, dostarczając listy adwokatów specjalizujących się w prawie antydyskryminacyjnym i gotowych do współpracy z „klinikami prawa”.

### **3.7 Inne środki wspomagające wprowadzanie w życie przepisów antydyskryminacyjnych**

Im bardziej środki przeciwdziałania dyskryminacji wspierane będą w ramach polityki państwa, tym skuteczniej będą realizowane. Administracja publiczna stanowi główne narzędzie zmiany postaw wobec dyskryminacji, pełniąc rolę modelowej struktury realizującej procedury wolne od praktyk dyskryminacyjnych. Należy zatem rozważyć, na wzór Wielkiej Brytanii, nałożenie na wszystkie organy władzy publicznej pozytywnego obowiązku zapobiegania dyskryminacji w wewnętrznych procedurach organizacyjnych i w swoich służbach – zarówno w odniesieniu do pracowników, jak i obywateli uczestniczących w postępowaniach prowadzonych przez te organy i korzystających z ich służb. Wszystkie organy władzy publicznej powinny mieć obowiązek składania Urzędowi ds. Równości regularnych sprawozdań z realizacji tych zadań.

Dostęp do środków publicznych powinien być ograniczony do tych firm i instytucji, w których przypadku zostanie udokumentowane przestrzeganie prawa z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji. Udokumentowaniem przestrzegania prawa w tym zakresie byłaby opinia niezależnych biegłych zatwierdzonych przez Urząd ds. Równości jako „audytorzy ds. równości”. Firmy występujące z wnioskiem o finansowanie ze środków publicznych będą musiały spełnić kryterium wstępne, jakim będzie przedstawienie opinii zatwierdzonego przez Urząd „audytora ds. równości”, wydanej najwyżej rok wcześniej. Firmy, na które nałożono kary z powodu naruszania przepisów prawa antydyskryminacyjnego, powinny być na określony czas wyłączone z udziału w przetargach publicznych.

W odniesieniu do organów władzy publicznej należy wprowadzić wymóg opracowania wewnętrznego planu działania na rzecz równości szans, w terminie nie przekraczającym dwóch lat od daty wejścia w życie prawa antydyskryminacyjnego. Plany działania powinny określać, jakie czynności należy podjąć dla zapewnienia równego dostępu do zatrudnienia i równych możliwości awansowania osobom, wobec których istnieje potencjalne zagrożenie dyskryminacją z powodów wyszczególnionych w przepisach antydyskryminacyjnych. Wprowadzenie w życie wewnętrznych zasad działania w zakresie zapewnienia równości szans powinno być wyraźnie określone jako obowiązek dyrektorów jednostek administracyjnych i innych pracowników szczebla kierowniczego. Do obowiązków Urzędu ds. Równości powinno należeć składanie Sejmowi co dwa lata raportów o stopniu realizacji przez organy administracji publicznej założeń polityki przeciwdziałania dyskryminacji oraz o potrzebach dalszych działań w tym względzie.



### 3.8 Przykłady dobrych praktyk

W przypadku dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym, holenderska Komisja ds. Równego Traktowania wspierana jest w swojej pracy przez 25 biur terenowych i miejskich oraz przez „Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Rasizmowi” (*Landelijk Bureau Racismebestrijdig, LBR*), które jest częścią „organizacji-parasola” *FORUM* i zapewnia szkolenie w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, a także prowadzi działania prewencyjne. Biura terenowe mają formę organizacji pozarządowych i zapewniają pomoc poszkodowanym w wyniku dyskryminacji oraz rozstrzygają sprawy w postępowaniu pojednawczym. Środki na finansowanie ich działalności pochodzą z budżetu centralnego, z budżetów prowincji oraz z budżetów samorządów lokalnych. Biura działają na zasadzie „filtrów” w stosunku do Komisji ds. Równego Traktowania, ponieważ *de facto* większość przypadków dyskryminacji ze względu na rasę zgłaszanych jest uprzednio do nich i przygotowują one akta do dalszego postępowania przed Komisją. Należy zauważyć, że kwestię finansowania biur ds. przeciwdziałania dyskryminacji reguluje odrębna ustawa zapewniająca finansowanie z budżetu państwa działalności biur terenowych w zakresie zwalczania rasizmu. Odrębne przepisy zapewniają ponadto organizacjom przedstawicielskim głównych grup imigranckich możliwość konsultacji oraz finansowanie tych organizacji.

Holenderskie *Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Rasizmowi (LBR)* jest niezależną organizacją finansowaną ze środków Ministerstwa Sprawiedliwości, pełniącą funkcję krajowego centrum ekspertyz, którego celem jest zapobieganie dyskryminacji rasowej w Holandii. *LBR* dostarcza ekspertyz w celu praktycznej pomocy osobom fizycznym i organizacjom, realizując tę funkcję poprzez zespół ekspertów ds. informacji, specjalistów ds. dokumentacji, doradców prawnych i doradców w sprawach politycznych, a także pracowników naukowo-badawczych. Do kluczowych obszarów zadań w ramach kompetencji *LBR* należą: rynek pracy, usługi mieszkaniowe, środki masowego przekazu, edukacja, system opieki społecznej i system prawny. „Gorąca linia” internetowa do zgłaszania wykroczeń związanych z dyskryminacją (*MDI*), uruchomiona w 1997 r., jest finansowana z budżetu państwa. *LBR* współpracuje z terenowymi biurami ds. przeciwdziałania rasizmowi oraz zapewnia im szkolenia i konsultacje.

Brytyjska Komisja ds. Równości Rasowej (*Commission for Racial Equality, CRE*) ma szerokie uprawnienia w zakresie walki z dyskryminacją rasową i dysponuje znaczącymi środkami egzekwowania prawa w tym zakresie. Może ona:

- wszczynać postępowanie w przypadku powzięcia zasadnego podejrzenia, że dochodzi bądź doszło do naruszenia przepisów antydyskryminacyjnych;
- wydawać decyzje nakazujące zaniechania stosowania praktyk dyskryminacyjnych;
- wszczynać postępowanie w sprawach o uporczywe stosowanie praktyk dyskryminacyjnych;
- wszczynać postępowanie w sprawach dotyczących stosowania praktyk dyskryminacyjnych, dyskryminujących ogłoszeń, a także zachęcania lub zmuszania do zachowań dyskryminujących;
- wspomagać osoby indywidualnie dochodzące swoich uprawnień.

Do ustawowych uprawnień Komisji należy żądanie przedstawienia dowodów z dokumentów oraz z przesłuchania. Komisja nie korzysta z uprawnienia do badania spraw w przypadku wniosków składanych w ramach dochodzenia roszczeń indywidualnych, które są przekazywane do rozpatrzenia przez zakładowe komisje pojednawcze lub sądy cywilne. Często jednak sprawy indywidualne uruchamiają szereg innych działań, będąc dla Komisji sygnałem o stosowaniu praktyk dyskryminacyjnych w ramach procedur wewnętrznych danej organizacji i prowadząc do wszczęcia przez Komisję postępowania z urzędu przeciwko danej organizacji, pojedynczej firmie lub wielu firmom z danego sektora gospodarczego. Tam, gdzie przeprowadzone postępowanie ujawni stosowanie działań polegających na różnicowaniu niezgodnym z prawem, Komisja może ogłosić decyzję nakazującą danej osobie fizycznej lub prawnej, której udowodniono postawione zarzuty, zaniechanie praktyk dyskryminacyjnych i poinformowanie Komisji przed upływem określonego terminu o środkach podjętych dla zapobieżenia dalszemu dyskryminowaniu. Nakaz pozostaje w mocy przez okres 5 lat i – w przypadku niezastosowania się przez daną firmę – środki w nim określone podlegają egzekucji przez sądy cywilne. Od 1977 r. Komisja przeprowadziła około stu postępowań z urzędu przeciwko różnym organizacjom, zarówno publicznym jak i prywatnym.

Zgodnie z ustawą samorządową z 1998 r. w Wielkiej Brytanii administracja samorządowa ma prawo brać pod uwagę przestrzeganie prawa antydyskryminacyjnego jako kryterium dopuszczenia do udziału w przetargu publicznym. Firma, która przyjęła właściwy dla jej branży kodeks dobrych praktyk, jest uprzywilejowana przy przyznawaniu kontraktów („*contract compliance*”), samorząd terytorialny może zatem pośrednio wpływać na lokalny sektor gospodarczy tak, aby firmy przestrzegały przepisów prawa z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji. Zgodnie z wynikami najnowszych badań, 75% firm przystępujących do przetargów publicznych określiło się w reklamie publicznej jako „pracodawcy równych szans” (w przypadku firm niezainteresowanych zamówieniami publicznymi było to zaledwie 18%). Znowelizowana ustawa o stosunkach rasowych (*Race Relations Act*) z 2000 r. wzmocniła uprawnienia samorządów terytorialnych w zakresie wykonywania zadań wynikających z przepisów dotyczących *contract compliance*, nakładając na nie pozytywny obowiązek działań na rzecz poprawy stosunków rasowych.



## ODEI – irlandzki Trybunał ds. Równości

Trybunał ds. Równości ODEI (*Office of the Director of Equality Investigations – The Equality Tribunal*) powołano w 1999 r. na mocy ustawy o równości w sferze zatrudnienia (*Employment Equality Act*) jako niezależny organ umocowany w ustawie, do którego zadań należy rozpoznawanie spraw o naruszanie zasady równego traktowania i/lub prowadzenie postępowania pojednawczego w takich sprawach. Trybunał ma uprawnienia do wszczęcia postępowania z urzędu w przypadku zasadnego podejrzenia dyskryminacji.

Postępowanie wszczęte z urzędu jest procedurą quasi-sądową przeprowadzaną przez członka Trybunału ds. Równości, podobną do stosowanej w sądach pracy. Trybunał ds. Równości orzeka w składzie jednoosobowym, zwykle zwraca się do obu stron o wyjaśnienia i rozważa je przed wyznaczeniem rozprawy (w składzie połączonym) kończącej postępowanie, po której następuje wydanie decyzji. W przypadku ustalenia faktów potwierdzających zarzuty naruszenia zasady równego traktowania wydawany jest nakaz zastosowania środków usuwających skutki takiego naruszenia, obejmujących m.in.:

- odszkodowanie,
- równe wynagrodzenie,
- wypłacenie zaległych należności z tytułu równego wynagrodzenia,
- równe traktowanie,
- nakaz podjęcia określonego działania przez wskazane osoby.

---

**Nakaz wydany przez członka Trybunału ds. Równości jest wiążący i podlega rygorowi wykonalności. Rozwiązaniem proponowanym przez ODEI jako alternatywne w stosunku do postępowania właściwego jest postępowanie pojednawcze. Jeżeli obie strony wyrażają zgodę na podjęcie postępowania pojednawczego, sprawa przekazywana jest do rozpatrzenia przez członka komisji rozjemczej przy Trybunale ds. Równości. Każdej ze stron przysługuje prawo do wycofania się z postępowania pojednawczego na dowolnym jego etapie. W takich przypadkach wszczynane jest postępowanie na zwykłych zasadach. Uгода zawarta w postępowaniu pojednawczym jest prawnie wiążąca.**

---

## 4. Monitoring

**Monitoring** jest procesem dokumentującym różne etapy działań prowadzonych w ramach danego projektu, programu czy też obszaru polityki w celu przyspieszenia oceny wyników oddziaływania i realizacji celów. Nie jest on zadaniem samym w sobie – jego wyniki mogą być zintegrowane z procesem pozyskiwania informacji zwrotnych w celu ciągłego doskonalenia programów działania i założeń polityki. Osoby bezpośrednio i pośrednio zaangażowane w proces zyskują większą świadomość kwestii i mechanizmów składających się na niego. W kwestiach polityki równości, różnorodności i przeciwdziałania dyskryminacji dokumentowanie procesu podejmowania różnych działań zapewnia przejrzystość widzenia tego, w jaki sposób wpływają one na sytuację różnych grup wrażliwych na dyskryminację lub marginalizowanych i czy wszystkie takie grupy odnoszą korzyści w jednakowym zakresie. Procedury monitoringu i audytu powinny jednak stanowić podstawę oceny nie tylko **założeń polityki przeciwdziałania dyskryminacji**, ale także oceny jakości w odniesieniu do **uczestnictwa w pewnych rynkach** (np. rynku pracy czy usług mieszkaniowych) oraz **dostępu do zasobów, usług i towarów** (np. opieki społecznej, służby zdrowia, edukacji) i **praw** (społecznych, politycznych, kulturalnych, ekonomicznych).

Ważną rolę w kształtowaniu ludzkich postaw i wartości odgrywają nie tylko osoby pełniące funkcje decyzyjne, organy władzy publicznej i instytucje pełniące rolę regulatorów na różnych rynkach, ale także środki masowego przekazu. Zarówno słowo pisane, jak i mówione jest przekątnikiem obrazów i postaw. Zastosowany język może wskazywać na wagę kwestii równości, ale może także być ukierunkowany na wykluczanie. Język obraźliwy często przygotowuje pole dla przemocy fizycznej. **Monitoring środków masowego przekazu** jest pomocnym narzędziem dostrzegania takich tendencji wykluczających i dyskryminacyjnych na ich wczesnym etapie. Państwa, które skutecznie wprowadziły procedury monitoringu, dysponują zwykle **przepisami prawa z zakresu promocji równości** ustalające szczegółowo powody, z których dyskryminacja jest zakazana. Większość tych aktów prawnych nakłada na organy władzy publicznej, pracodawców oraz inne organizacje wyraźny wymóg przeprowadzania oceny wpływu ich polityki na sytuację różnych grup marginalizowanych czy też wymóg zatrudniania przedstawicieli różnych grup narażonych na dyskryminację.

---

**Brytyjska ustawa o stosunkach rasowych (*Race Relations Act*) z 1976 r.**

**Kanadyjska ustawa o równości w zatrudnieniu (*Employment Equality Act*) z 1995 r.**

**Irlandzka ustawa o równości w zatrudnieniu (*Employment Equality Act*) z 1998 r.**

**i ustawa o równym statusie (*Equal Status Act*) z 2000 r.**

---

Prowadzi to do uwzględniania zasady równości w strategiach czy planach działania, które muszą zawierać cele weryfikowalne, umożliwiające łatwą ocenę pozytywnych bądź negatywnych skutków podjętych działań w postaci skutecznej promocji równości lub niepowodzenia w tym zakresie. Poziom, jaki chcemy osiągnąć zależy tu od przepisów obowiązującego prawa. Ponadto w państwie, w którym dyskryminowanie z określonych względów jest zakazane, prawdopodobieństwo poniesienia uszczerbku na publicznym wizerunku w przypadku firmy nieprzestrzegającej przepisów prawa antydyskryminacyjnego jest większe niż w państwach, w których takich przepisów brakuje, przy czym w tym pierwszym przypadku nieprzestrzeganie przepisów może poskutkować niedopuszczeniem do uczestnictwa w przetargach publicznych i zmniejszeniem liczby klientów.



Monitoring musi być procesem **ciągłym i regularnym**. Jego wyniki powinny skutkować zmianą założeń polityki czy praktyki działania, które niekorzystnie wpłynęły na sytuację grup narażonych na dyskryminację; wyniki te mogą także przyczynić się do ustalenia celów działania na rzecz równości wzbogaconych o komponent jakościowy. Monitoring przyczynia się do stałego doskonalenia strategii i planów działania. Zapewnia możliwość oceny efektywności/wyników, a także postępów w sferze polityki i pomaga wskazywać przykłady dobrych praktyk, ale także luki i słabe punkty. Może także pomóc w wyznaczeniu wzorcowych punktów odniesienia i w opracowaniu mechanizmów realizacji założonych celów. Proces monitoringu zależy od **jego punktu wyjścia**. Monitoring zależy zatem w istotnym stopniu od zgromadzenia danych zapewniających informacje o obecnym stanie rzeczy, z nastawieniem na wskazanie barier ograniczających dostęp grup narażonych na dyskryminację do różnych sfer. Przy ustalaniu aktualnego stanu rzeczy ważne jest znalezienie właściwych **wskaźników**, które można wykorzystać operacyjnie. Wskaźniki te muszą być:

- proste,
- mierzalne,
- realistyczne,
- odzwierciedlające potrzeby grup wrażliwych.

Powinny one także odzwierciedlać wielowymiarowy charakter i zazębianie się różnych form dyskryminacji, jakiej doświadczają członkowie grup narażonych na takie praktyki – zarówno obiektywnie, jak i subiektywnie.

**Poufność danych** jest kwestią kluczową w odniesieniu do monitorowania i audytu, zwłaszcza gdy chodzi o dane osobowe lub wysoce „wrażliwe” informacje gospodarcze. Utożsamianie się z pewnymi grupami może być trudne pod względem psychologicznym, ponieważ nie każdy chce zaliczać samego siebie do kategorii potencjalnych ofiar dyskryminacji. Postrzeganie dyskryminacji jako takiej wywołuje przede wszystkim refleksję nad tym pojęciem w odniesieniu do własnych doświadczeń. Kolejny krok jest równie trudny jak pierwszy, ponieważ jest nim mówienie o przypadkach osobistego doświadczenia dyskryminacji w obecności osoby trzeciej. Te bariery psychologiczne mogą prowadzić do nieutożsamiania się z daną grupą.

Jakkolwiek pewne dane muszą być traktowane ostrożnie i z wyczuciem, **sprawozdawczość** stanowi istotną część monitoringu. Przede wszystkim raporty muszą określać cele monitoringu i grupę lub grupy docelowe, zastosowane narzędzia i użyte wskaźniki. W przypadku raportu z kolejnego etapu monitoringu ważne jest złożenie sprawozdania nie tylko ze stopnia zaawansowania, ale także z tego, jakie cele nie zostały osiągnięte i dlaczego nie było to możliwe. Upowszechniając informacje o stosowanych procedurach monitoringu ukierunkowanych na promocję równości lub założeń polityki z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji, organy władzy publicznej lub przedsiębiorstwa uświadamiają tym samym szerszym kręgom odbiorców tych informacji wagę tych kwestii i czynią z nich ważny element własnego wizerunku publicznego. Upowszechnianie informacji o stosowaniu monitoringu i o dostępności bądź braku określonych danych może wpływać stymulująco na:

- postęp w gromadzeniu i upowszechnianiu danych,
- badania,
- zbieranie szczególnych danych statystycznych,
- opracowywanie środków włączania założeń dotyczących równości szans do głównych założeń polityki danej firmy bądź organizacji,
- opracowywanie narzędzi monitoringu stopnia zaawansowania w usuwaniu skutków nierównego traktowania.

<sup>19</sup> Maciej Geller (Otwarta Rzeczpospolita – Stowarzyszenie Przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii), Agnieszka Mikulska (Helsińska Fundacja Praw Człowieka) i Barbara Rymaszewska (Ministerstwo Sprawiedliwości – Departament Centrum Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości)..

W celu poszerzenia wiedzy na temat funkcjonujących już w Polsce procedur monitoringu przeprowadzono spotkania z przedstawicielami polskich instytucji rządowych i pozarządowych<sup>19</sup>. W oparciu o ich doświadczenia i analizy dotyczące istniejących luk w bazach danych wyeksponowano obszary, w których monitoring należy kontynuować lub w których należy go wprowadzić, a także wskazano pięć najważniejszych aspektów monitoringu.

## 4.1 Procedury monitoringu stosowane aktualnie w Polsce

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od polskich uczestników spotkań, a także od ekspertów w odpowiednich dziedzinach, dyskusje dotyczące kwestii dyskryminacji rozpoczęto zaledwie około dwóch lat temu. Zjawisko dyskryminacji nie jest prawie wcale pokazywane, brak jest kampanii dotyczących kwestii dyskryminacji, a informacje w prasie są nieliczne.

### 4.1.1 Kto i jakimi informacjami dysponuje w Polsce na temat rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu?

W ramach projektu PHARE RAXEN\_CC, realizowanego na rzecz Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC*), punkt kontaktowy ustanowiony w strukturze organizacyjnej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zrealizował w 2003 r. zadanie „mapowania” (*mapping exercise*). Celem tego zadania było uzyskanie wiedzy na temat ogólnej orientacji w kwestiach rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu w Polsce. „Mapowaniem” objęto 84 organizacje i ponad 200 różnych działań i publikacji. Nie udało się jednak wskazać żadnej organizacji bezpośrednio zaangażowanej w kwestie przeciwdziałania dyskryminacji czy rasizmowi. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest to, że organizacjom pozarządowym raczej trudno jest uzyskać środki na realizację projektów dotyczących tych kwestii. Głównymi obiektami zainteresowania są prawa człowieka, społeczeństwo otwarte, kwestie wielokulturowości, promocja tolerancji, pomoc uchodźcom i zapobieganie powtórzeniu się Holocaustu.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. uprawnienia punktu kontaktowego w Fundacji rozszerzono o prowadzenie monitoringu pięciu obszarów szczególnych: przeniesienia przepisów dyrektyw dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji na grunt prawodawstwa polskiego, dyskryminacji w sferze edukacji, zatrudnienia i mieszkalnictwa oraz przypadków przemocy na tle rasowym. Raport na temat tych pięciu obszarów pozwoli ustalić, jakie kategorie danych są dostępne i przeprowadzić analizę luk w tym zakresie, uniemożliwiających przeprowadzenie szczegółowej analizy sytuacji grup narażonych na dyskryminację.

#### 4.1.2 Sytuacja grup mniejszościowych

Monitoring tego obszaru także prowadzony jest przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Stosuje ona podejście trójstopniowe. Najpierw przeprowadzana jest analiza sytuacji prawnej odnośnej grupy mniejszościowej. Krok drugi to spotkania z przedstawicielami organów rządowych i samorządowych. Ich opinie porównywane są następnie z opiniami uzyskanymi w ramach spotkań z przedstawicielami danej społeczności i uzupełniane o pochodzące z nich informacje. Krok trzeci to ocena pisemnych raportów sporządzonych przez organizacje reprezentujące interesy danej grupy mniejszościowej. W raporcie ogólnym na temat sytuacji w zakresie przestrzegania praw człowieka w Polsce Fundacja wskazała na główne problemy napotymane przez mniejszości i przeprowadziła ocenę już zrealizowanych programów, których celem jest poprawa sytuacji tych grup.

#### 4.1.3 Programy ukierunkowane na grupy mniejszościowe (w szczególności społeczności romskie)

Ocena takich programów to kolejny ważny aspekt monitorowania prowadzonego przez Fundację Helsińską. Bardzo często problemy występują już na początkowym etapie realizacji programu. Przykład: lokalne środki masowego przekazu podały informacje o program ukierunkowanym w szczególności na Romów. Ponieważ członkowie społeczności romskiej mieszkają zwykle w regionach bardzo ubogich, charakteryzujących się wysokim wskaźnikiem bezrobocia, Polacy mieszkający w tych regionach zareagowali oburzeniem na fakt otrzymywania przez Romów pomocy, z której oni sami byli wykluczeni. Zaalarmowane taką wrogą postawą, organizacje zaangażowane w realizację projektu zaczęły upowszechniać informacje o sytuacji Romów i konieczności jej poprawy. Fundacja bardzo uważnie obserwowała zatem oddziaływanie tych programów na relacje między społecznościami romską i polską, a także to, czy zmiany te różniły się w zależności od regionu. Na realizację programów tego typu stosunkowo często wpływają negatywnie sprzeczności między interesami szczebla centralnego a samorządowego, a także grupy, na którą ukierunkowany jest program. Proces monitoringu pozwala na dostosowywanie środków w ramach tych programów do zmian sytuacji w przypadku niemożliwości osiągnięcia celów drugoplanowych.

#### 4.1.4 Edukacja

W 2002 r. Fundacja Helsińska opracowała raport na temat edukacji grup mniejszościowych. Celem był monitoring przestrzegania prawa do edukacji na terytorium całej Polski, z naciskiem na grupy mniejszościowe. Rozesłano ankiety do około 100 szkół. Analiza danych zebranych w wyniku tego badania wykazała jednoznacznie, że mniejszości nie były wystarczająco reprezentowane w tej próbie badawczej. Następnie niezbędne było uzupełnienie tych danych ilościowych o dane jakościowe w oparciu o informacje ze spotkań z przedstawicielami Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, kuratorami oświaty i przedstawicielami mniejszości. Okazało się, że sytuacja edukacyjna dzieci romskich w bardzo istotnym stopniu odbiegała od sytuacji innych grup mniejszościowych, ponieważ część dzieci romskich w ogóle nie uczęszczała do szkoły bądź opuściła szkołę po 4-5 latach nauki.

Istotny element systemu edukacyjnego stanowią podręczniki szkolne. Organizacja pozarządowa „Otwarta Rzeczpospolita” zwróciła się do grupy młodych pracowników naukowych (głównie historyków, lingwistów, psychologów i socjologów) o ocenę polskich podręczników szkolnych do nauki języka polskiego, historii i wiedzy o społeczeństwie. Pracownicy ci dokonali oceny tych podręczników pod kątem obecności w nich wielokulturowego podejścia do historii i języka polskiego, a także pod kątem ksenofobii i antysemityzmu. W ogólnej opinii organizacji „Otwarta Rzeczpospolita” obraz sytuacji wynikający z tych ocen nie jest zły, jednak pewne grupy podręczników oceniono jako niezadowolające. Organizacja przedstawiła wnioski Ministerstwu Edukacji Narodowej i Sportu, co doprowadziło do zainteresowania Ministerstwa koncepcją korzystania z recenzentów oceniających zawartość podręczników do nauki w szkołach. Przeprowadzono ponadto dwa spotkania z nauczycielami w województwie mazowieckim w celu poinformowania ich o wnioskach z projektu i zaproszenia do dyskusji. W każdym z tych spotkań uczestniczyło około 100 nauczycieli.

#### 4.1.5 Środki przekazu

Książka *Zamiast procesu. Raport o mowie nienawiści* autorstwa Sergiusza Kowalskiego i Magdaleny Tulli, wydana w 2003 r., zawiera cytaty z pięciu różnych dzienników i czasopism<sup>20</sup>. Ich treść poddawano codziennej obserwacji przez cały rok 2001. Celem tego projektu było zwiększenie świadomości społecznej na temat charakteru treści publikowanych w tych czasopismach. Dyskusje na temat książki przeprowadzono następnie na łamach siedmiu miesięczników, a stowarzyszenie „Otwarta Rzeczpospolita” zorganizowało spotkania w celu upowszechnienia wniosków zawartych w tej pozycji i dyskusji z różnymi środowiskami. Na spotkania te zapraszano głównie dziennikarzy, nauczycieli i przedstawicieli zawodów prawniczych (adwokatów, prokuratorów, sędziów). Tę ostatnią grupę uznano za szczególnie trudną we współpracy. Doświadczenia ze spotkania z prokuratorami wykazały, że byli oni raczej niechętni prowadzeniu dochodzeń w sprawach o podżeganie do antysemityzmu.

Stowarzyszenie „Otwarta Rzeczpospolita” próbuje także monitorować audycje Radia Maryja, mającego zasięg ogólnopolski. Zwłaszcza w godzinach wieczornych radio to nadaje dyskusje między przedstawicielami duchowieństwa i ruchów prawicowych; słuchacze mają możliwość telefonicznego udziału w takich audycjach. Pada w nich wiele wypowiedzi o charakterze nacjonalistycznym i antysemitycznym. W związku z tym „Otwarta Rzeczpospolita” planuje przedstawić na swojej stronie internetowej, w formacie audio, wypowiedzi zarejestrowane w trakcie takich audycji. Tego monitoringu nie można jednak prowadzić w sposób ciągły, ponieważ „Otwarta Rzeczpospolita” jest organizacją pozarządową, w dużej mierze zależną od dobrowolnych składek członkowskich, której członkowie przypadkowo natrafili na dyskryminujące oświadczenia w audycjach radiowych lub telewizyjnych.

<sup>20</sup> „Nasz Dziennik”, „Nasza Polska”, „Głos”, „Najwyższy Czas” i „Tygodnik Solidarność”.

## 4.2 Luki w polskim systemie monitoringu

Opisane procedury monitoringu są bardzo istotnymi, pierwszymi próbami tworzenia całościowego systemu monitoringu odnoszącego się do promocji równości i przeciwdziałania dyskryminacji, realizowanymi jednak na raczej niewielką skalę. Działania te nie są powiązane z wymogami ustawowymi, a zatem są prowadzone ochotniczo. Nie monitorowano dotychczas takich obszarów, jak zatrudnienie i mieszkalnictwo, ani też założeń polityki nie ukierunkowanych w sposób szczególny na grupy mniejszościowe.

### 4.2.1 Założenia polityki przeciwdziałania dyskryminacji i inne związane z tym obszary

Zarówno założenia polityki przeciwdziałania dyskryminacji, jak i antydyskryminacyjne aspekty innych obszarów polityki muszą być uważnie monitorowane, aby zapewnić orientację w kwestii wykonalności przyjętych celów bądź konieczności zmiany środków realizacji tych celów. Założenia polityczne powinny także uwzględniać działania pozytywne lub „afirmacyjne”, zgodnie ze wskazówkami zawartymi w dyrektywach *RED* i *EED*. Tzw. działanie afirmacyjne jest rozumiane jako sposób przełamywania skutków wcześniejszej dyskryminacji społecznej poprzez przydzielanie miejsc pracy i zasobów członkom ściśle określonych grup narażonych na dyskryminację. Praktyczna realizacja takich działań polega często na ustalaniu parytetów, stanowiących dobry punkt wyjścia dla monitoringu, sprawozdawczości i wyznaczania nowych celów.

Działanie pozytywne jest ukierunkowane także na specyficzne grupy osób mających – niezależnie od przyczyny – nieproporcjonalnie nieliczne przedstawicielstwo w danym sektorze i na stosowanie wobec nich dodatkowych zachęt do podjęcia szkolenia, tzn. jest to działanie mające na celu ułatwienie członkom grup „wrażliwych” dostępu do pewnych segmentów społeczeństwa. Monitoring w tym kontekście oznaczałby ocenę zaoferowanych szkoleń i prześledzenie dalszych losów zawodowych ich uczestników, np. ilu z nich udało się otrzymać pracę lub awansować. Aby sprawdzić, czy środki tego typu są zgodne z zasadą trwałości rozwiązań, niezbędne jest monitorowanie uczestników przez dłuższy czas.

Organy władzy publicznej mogą ponadto określić kryteria przyznawania kontraktów w sferze usług i w innych możliwych sektorach. Kryteria te mogłyby na przykład obejmować realizowanie przez firmę planu działań promujących równość lub różnorodność, przestrzeganie pewnych parytetów przyjętych w odniesieniu do reprezentacji grup „wrażliwych”, czy też niekaralność za wykroczenia przeciwko przepisom antydyskryminacyjnym przez okres ostatnich pięciu lat. Warunkiem wstępnym zastosowania takich środków jest oczywiście to, aby dany organ władzy publicznej sam przestrzegał takich kryteriów. Oznacza to konieczność monitoringu własnej struktury kadrowej – z uwzględnieniem osób ubiegających się o pracę – pod względem zatrudnienia, awansu i szkolenia, a ponadto opracowanie założeń polityki promowania równości także w zakresie funkcjonowania służb takiego organu i w kształtowaniu jego wizerunku publicznego.

Brytyjska **ustawa o stosunkach rasowych** nakłada na samorządy terytorialne wymóg wypełniania przez nie „generalnego obowiązku”, którego celem jest:

- promowanie równości rasowej, jako jednego z głównych założeń w pracy samorządu terytorialnego,
- przewodnictwo w promowaniu równości szans i dobrych stosunków rasowych,
- zapobieganie różnicowaniu naruszającemu zasadę równego traktowania.

Samorządy terytorialne muszą uwzględniać zasadę równości rasowej w ich codziennej pracy w zakresie kształtowania polityki lokalnej, pracy służb publicznych i praktyki w sferze zatrudnienia. Oprócz tego obowiązku na organach władzy publicznej spoczywa także „obowiązek zatrudnieniowy” (*employment duty*), oznaczający, że są one zobowiązane do monitorowania ich aktualnej struktury kadrowej pod kątem grup etnicznych – z uwzględnieniem osób ubiegających się o pracę – pod względem zatrudnienia, awansu i szkolenia, a także do ogłaszania wyników tego monitoringu każdego roku.

**Komisja ds. Równości Rasowej** opracowała kwestionariuszową metodę audytu w zakresie przestrzegania zasady równego traktowania na szczeblu samorządów.

Informacje o szczegółowych obowiązkach w sferze zatrudnienia dostępne są na stronie internetowej:

<http://www.cre.gov.uk/duty/index.html>,

a kwestionariusze na stronie:

[http://www.cre.gov.uk/gdpract/govt\\_audit\\_key.html](http://www.cre.gov.uk/gdpract/govt_audit_key.html)

Dla zapewnienia przejrzystości i wiarygodności wyników monitorowania zarówno osiągnięcia, jak i niepowodzenia powinny być corocznie podawane do wiadomości publicznej. Istotnym warunkiem wstępnym wdrożenia takich środków jest istnienie prawa antydyskryminacyjnego i stosowanie wobec sektora prywatnego bodźców prawnych skutkujących opracowywaniem planów działania na rzecz równości/różnorodności, ponieważ tylko wówczas możliwa jest pełna dostępność danych niezbędnych dla ustalenia spełniania kryteriów przyznawania kontraktów.

Kanadyjska **ustawa o równości w zatrudnieniu** z 1995 r. nakłada na agencje państwowe i na organizacje sektora prywatnego regulowane przepisami prawa federalnego wymóg opracowania i wdrożenia programu równości w zatrudnieniu dla usunięcia barier w dostępie do zatrudnienia następujących grup:

- kobiet,
- członków widocznych mniejszości,
- ludności rdzennej,
- osób niepełnosprawnych.

Ustawa ta ma na celu zapewnienie takiego udziału wszystkich tych grup w strukturze zatrudnienia firm, aby była ona porównywalna z reprezentacją każdej z tych grup na rynku pracy, na którym firmy przeprowadzają rekrutację. Pracodawca obowiązany jest dostarczać danych wskazujących, w jakim stopniu struktura kadrowa w jego firmie jest reprezentacyjna dla rynku pracy.

Prezentacja prowadzenia odnośnych rejestrów na stronie internetowej:

[http://info.load\\_otea.hrdc\\_drch.gc.ca/workplace\\_equity/downloads/guide/gdln10.pdf](http://info.load_otea.hrdc_drch.gc.ca/workplace_equity/downloads/guide/gdln10.pdf)



Przyjmując szeroki zakres monitoringu, należy także uwzględnić ogólne założenia polityki organów publicznych oraz funkcjonowanie ich służb, nieukierunkowane w sposób szczególnie na promocję równości, ponieważ nie można wykluczyć oddziaływania tych kwestii na sytuację grup „wrażliwych”.

Irlandzki **Urząd ds. Równości** opracował „szablon próby równości” (*Equality Proofing Template*) – we współpracy i konsultacji z grupami działającymi na rzecz równości. Urząd ukierunkowuje swoje działania na wspieranie zarządów rozwoju regionalnego (*City and County Development Boards, CDBs*) poprzez dostarczenie praktycznego szablonu umożliwiającego zarządom sprawdzenie ich planów działania pod względem zgodności z kryteriami promocji równości. Ostatecznym celem sprawdzania zgodności z odnośnymi wymaganiami jest postawienie kwestii równości w centrum procesu decyzyjnego, co ułatwia wprowadzenie aspektu równości do wszystkich przyjmowanych przez zarządy celów. Przyjęcie takiej perspektywy oznacza m.in. wprowadzenie oceny oddziaływania planów działania na sytuację grup doświadczających nierównego traktowania, uczestnictwo takich grup w dystrybucji zasobów oraz koncentrację uwagi na wynikach promocji równości.

Urząd ds. Równości: *An Equality Proofing Template For the City and County Development Boards* (Szablon próby równości dla zarządów rozwoju regionalnego), 2002 r.

Najistotniejsze obszary polityki, wymagające starannej oceny, obejmują: rynek pracy, opiekę społeczną, służbę zdrowia, edukację i mieszkalnictwo.

Wskazany byłby przegląd już ustalonych założeń polityki w powyższych obszarach i ich wpływu na sytuację grup narażonych na dyskryminację. Zostało to już częściowo zrobione w odniesieniu do założeń polityki edukacyjnej i do ich wpływu na sytuację ludności romskiej. Ponadto opracowując nowe założenia polityki, należy wziąć pod uwagę – już na etapie wstępnym – takie aspekty, jak równość i różnorodność. Dla prowadzenia monitoringu obejmującego wszystkie te obszary niezbędny jest dostęp zarówno do ilościowych, jak i jakościowych danych dotyczących grup „wrażliwych”. Konieczne jest uwzględnienie sytuacji, doświadczeń i tożsamości każdej grupy. Ważne jest odwoływanie się do wyników badań opublikowanych przez inne agendy, przez sektor wolontariatu i organizacje reprezentatywne, nie pomijając danych lokalnych. Bardzo ważnym źródłem niezbędnych danych są także organizacje pozarządowe oferujące usługi na rzecz członków grup „wrażliwych” we wskazanych obszarach szczególnych.

Organizacje te są zorientowane w rodzajach dyskryminacji, jakiej doświadczają ich klienci, dysponują zatem wiedzą o stereotypach i przesądach, z jakimi trzeba się zmierzyć. Obserwują także oddziaływanie ogólnych założeń polityki na dostęp ich klientów do rynku pracy, sektora mieszkaniowego, systemu opieki społecznej i służby zdrowia.



#### 4.2.2 Obowiązywanie znowelizowanego Kodeksu pracy

W 2003 r. uchwalono nowelizację Kodeksu pracy, która weszła w życie na początku 2004 r. Jakkolwiek środki przekazu informowały o nowelizacji Kodeksu pracy w dostatecznym stopniu, poziom świadomości społecznej na temat środków prawnych z tego zakresu jest raczej niski. Niska świadomość i zła sytuacja ekonomiczna stanowią w przekonaniu ekspertów czynniki decydujące o niewielkiej spodziewanej przez nich liczbie spraw, jakie może pociągnąć za sobą nowelizacja Kodeksu pracy. Wskaźnik bezrobocia jest bardzo wysoki, możliwe więc, że w odczuciu pracowników lepiej będzie znosić dyskryminację skutkującą niższym wynagrodzeniem, niekorzystnymi warunkami pracy lub niekorzystnymi warunkami awansowania, niż narazić się na utratę pracy występując z roszczeniami. Brak informacji skutkuje nieuświadomieniem pracowników w zakresie ochrony przed wiktyimizacją, przewidzianej w znowelizowanym Kodeksie pracy. Ponadto przepis dotyczący wiktyimizacji jest dość ograniczony, ponieważ chroni powoda wyłącznie przed zwolnieniem, a nie przed innymi formami niekorzystnego traktowania lub niekorzystnych konsekwencji mających wpływ na jego sytuację zatrudnieniową.

Są to tylko hipotezy dotyczące barier w korzystaniu przez potencjalnych poszkodowanych z nowej sytuacji prawnej promującej równość traktowania w zatrudnieniu. Ocena praktyki obowiązywania znowelizowanego Kodeksu pracy byłaby dobrą okazją do zyskania większej wiedzy na temat potencjalnych barier i doświadczeń tych, których bariery te powstrzymują przed korzystaniem z ich uprawnień. Niezbędnym warunkiem wstępnym wspomnianej oceny jest dokumentowanie przypadków dyskryminacji oraz działań podejmowanych przez przedstawicieli grup „wrażliwych” lub przez organizacje wspierające poszkodowanych wskutek dyskryminacji. Dokumentację taką należałoby uzupełnić o wyniki analizy statystyk sądowych oraz spotkań przeprowadzonych z decydentami w sferze rynku pracy w celu zebrania danych jakościowych, jak też z organizacjami pozarządowymi lub „klinikami prawa” jako łatwo dostępnymi jednostkami udzielającymi konsultacji, a także z ekspertami w dziedzinie prawa.

Wiedeńska organizacja pozarządowa *ZARA (Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit)* służy **doradztwem** osobom, które doświadczyły czynnej napaści, obelg lub dyskryminacji ze względu na rasę – zarówno w charakterze świadków, jak i ofiar takich działań – i oferuje im bezpłatne porady, doradztwo prawne, pomoc i informację. ZARA ogłasza roczne raporty na temat rasizmu w Austrii, w oparciu o dokumentację wszystkich takich zajęć zgłoszonych organizacji. ZARA jest ponadto członkiem „**organizacji-parasola**” utworzonej przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe, których głównym zadaniem statutowym jest **pomoc na drodze sądowej osobom poszkodowanym wskutek dyskryminacji**.

<http://www.zara.or.at>, <http://www.klagsverband.at>

Oceniając skutki nowelizacji Kodeksu pracy, należy odnieść się do następujących zagadnień:

- Czy członkowie grup „wrażliwych”, osoby pełniące funkcje decyzyjne na rynku pracy (np. inspektorzy pracy, członkowie związków zawodowych), członkowie organizacji pozarządowych i „klinik prawa” oraz eksperci w dziedzinie prawa posiadają wiedzę na temat znowelizowanego Kodeksu pracy?

- Jakie przypadki dyskryminacji zostały (lub nie zostały) zgłoszone (np. w odniesieniu do ogłoszeń o pracy, dostępu do zatrudnienia lub szkolenia zawodowego, awansowania, różnicowania sytuacji prawnej pracownika, rozwiązywania umów) i dlaczego?
- Do kogo zgłaszano przypadki dyskryminacji (np. do związków zawodowych, organizacji pozarządowych, „klinik prawa” itp.) i jak wyglądała procedura zgłaszania?
- Jakie przypadki dyskryminacji rozstrzygnięto w postępowaniu przed komisjami pojednawczymi/sądami pracy?
- Jakie były wyniki ugody/postępowania sądowego?
- Z jakimi pozytywnymi i negatywnymi aspektami nowelizacji Kodeksu pracy zetknęli się sędziowie prowadzący sprawy o naruszenie zasady równego traktowania?
- Z jakimi pozytywnymi i negatywnymi aspektami nowelizacji Kodeksu pracy zetknęli się pełnomocnicy procesowi poszkodowanych, np. adwokaci, przedstawiciele związków zawodowych?
- Z jakiej przyczyny tak duża/mała była liczba spraw rozstrzygniętych w postępowaniu przed komisjami pojednawczymi lub skierowanych na drogę sądową?
- Jak osoby poszkodowane w wyniku dyskryminowania postrzegały pracę komisji pojednawczych lub sądów pracy?

Odpowiedzi na te pytania powinny pomóc we wskazaniu słabych i mocnych punktów znowelizowanego Kodeksu pracy. Powinny one być pomocne również w ujęciu w pewne ramy zaleceń dotyczących polityki informowania grup docelowych, zmian w zakresie stosowania znowelizowanych przepisów oraz wprowadzenia nowych zmian do Kodeksu pracy. Dobre ustawodawstwo to pierwszy krok o kluczowym znaczeniu, jednak prawo samo w sobie nie może zmienić zakorzenionych praktyk ani postaw. Ocena taka mogłaby zatem być także punktem wyjścia do regularnego oceniania, wyznaczania nowych celów i ustalania środków zapobiegania dyskryminacji na rynku pracy.

W celu promowania równości na szczeblu krajowym, branżowym czy też w poszczególnych firmach stosowane są **porozumienia związków zawodowych** w kwestiach w szczególności dotyczących pracowników migrujących i należących do mniejszości etnicznych.

W Niemczech większość takich deklaracji podpisuje się na szczeblu firm; promują one równość szans i chronią pracowników przed dyskryminacją. Niektóre z nich przewidują mechanizmy skargowe i sankcje, ze zwolnieniem z pracy włącznie. W Wielkiej Brytanii niektóre z takich porozumień obejmują promocję równych szans lub różnorodności, zwykle określając szczegółowo założenia w określonych obszarach, np. w sferze zatrudnienia. Czasami obejmują też postanowienia dotyczące dni wolnych od pracy, urlopów i praktyk modlitewnych.

Wspomniane kwestie zostały także podjęte w ramach umów branżowych we Włoszech i Hiszpanii, gdzie uzgodniono, że w okresie Ramadanu można zmieniać czas pracy. Porozumienia na szczeblu krajowym podpisano w Belgii, Danii, Finlandii, Holandii i Szwecji. Są one zróżnicowane – od obejmujących postanowienia bardzo ogólne, jak w Finlandii i Szwecji, do bardzo szczegółowych w przypadku innych państw. Celem większości z tych bardziej szczegółowych umów było podwyższenie wskaźnika zatrudnienia przedstawicieli mniejszości etnicznych na tle ogólnej struktury zatrudnienia.

L. Fulton: *Migrant and Ethnic Minority Workers: Challenging Trade Unions* (Pracownicy migrujący i pochodzący z mniejszości etnicznych: wyzwanie dla związków zawodowych), 2003; publikacja dostępna na stronie internetowej:

[http://www.etuc.org/EN/Dossiers/RacismDiscr/Study\\_2003\\_EN.cfm](http://www.etuc.org/EN/Dossiers/RacismDiscr/Study_2003_EN.cfm)

Środki tego typu mogłyby również przyczynić się do podwyższenia poziomu świadomości w kwestiach dyskryminacji u osób pełniących funkcje decyzyjne na rynku pracy, np. przedstawiciele urzędów pracy, działów kadr przedsiębiorstw i organizacji, związków zawodowych lub inspektorów pracy. Powinni oni być w stanie rozpoznać dyskryminacyjny charakter danej struktury, a także zachowania tego typu i dysponować wiedzą umożliwiającą postępowanie ze zgłoszonymi przypadkami dyskryminacji. Osoby te powinny także stanowić siłę napędową przy opracowywaniu środków przeciwdziałania dyskryminacji, procedur pojednawczych i narzędzi monitoringu, nagłaśniając przypadki dyskryminacji i jednocześnie oceniając przyjęte cele w zakresie wyeliminowania/zapobiegania dyskryminacji.

Kolejnym środkiem, wprowadzanym z powodzeniem, są kodeksy dobrego postępowania opracowane i wdrażane w firmach w celu promowania równości szans i zapewnienia mechanizmów rozstrzygania konfliktów. Irlandzki Urząd ds. Równości i brytyjska Komisja ds. Równości Rasowej są aktywnie zaangażowane w opracowywanie kodeksów dobrego postępowania i kodeksów dobrych praktyk. Nad opracowaniem kodeksów tego typu pracuje ponadto kilka partnerstw na rzecz rozwoju w ramach inicjatywy społecznej EQUAL, finansowanej głównie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

<http://www.equality.ie>, <http://www.cre.gov.uk>, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.html)

#### 4.2.3 Polityka w zakresie środków masowego przekazu

Środki masowego przekazu mają bardzo duży wpływ na kształtowanie opinii publicznej. Elementy pejoratywne w języku mówionym i pisany mają wielki potencjał legitymizacji działań tworzących klimat wrogości wobec członków grup narażonych na dyskryminację lub marginalizowanych. Dlatego też prasa oraz audycje radiowe i telewizyjne powinny być monitorowane pod względem sposobu prezentowania przez nie członków grup szczególnie narażonych na dyskryminację oraz sposobu traktowania przez nie oświadczeń polityków lub innych uczestników gry politycznej o zabarwieniu seksistowskim, rasistowskim, antysemitycznym bądź homofobicznym. Monitorowanie środków przekazu powinno być prowadzone w szerokim zakresie i w sposób ciągły; powinno mu towarzyszyć podnoszenie poziomu świadomości wśród dziennikarzy i innych przedstawicieli mediów. Polska ustawa o radiofonii i telewizji stanowi, iż audycje nie powinny zawierać treści dyskryminujących w odniesieniu do rasy, płci ani narodowości, a także powinny szanować przekonania religijne odbiorców. Ustawa ta zakazuje także reklamy naruszającej godność człowieka, obrażającej uczucia religijne lub przekonania polityczne bądź też zawierającej treści dyskryminujące pod względem rasy, płci czy narodowości. Publiczne programy radiowe i telewizyjne powinny ponadto uwzględniać potrzeby mniejszości narodowych i grup etnicznych.

Ustawa o radiofonii i telewizji, a także przepisy Kodeksu karnego zakazujące publicznego propagowania faszystowskich lub totalitarnych systemów rządzenia, podżegania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych lub religijnych, a także publicznego znieważania grupy lub osoby ze względu na jej pochodzenie narodowościowe, etniczne lub rasowe bądź też przekonania religijne dostarczają pewnych kryteriów monitorowania dyskryminacyjnych trendów i aspektów w działalności środków masowego przekazu. Praca organizacji pozarządowych w tej dziedzinie jest bardzo ważna, ale zwykle nie dysponują one wystarczającymi zasobami ludzkimi ani finansowymi, aby zapewnić szeroki zakres i ciągłość monitoringu. Organizacja pozarządowa „Otwarta Rzeczpospolita”

polega w tym zakresie na swoich członkach, którzy dorywczo nagrywają lub dokumentują wypowiedzi dyskryminujące. Brak jej jednak potencjału kadrowego i wyposażenia technicznego niezbędnego dla objęcia monitorowaniem szerokiego rynku medialnego w całej Polsce.

Podejście do monitorowania środków przekazu może mieć charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy (np. analiza dyskursu i spotkania z ekspertami).

Holenderska sieć organizacji pozarządowych „On-Line/Więcej Koloru w Środkach Przekazu” (*On Line/More Colour in the Media, OL/MCM*) zainicjowała 13 listopada 2003 r., wspólnie z Europejskim Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, (*EUMC*), **Europejski Dzień Monitorowania Środków Przekazu**. Jego celem była ilościowa analiza medialnego wizerunku mniejszości etnicznych w 15 państwach członkowskich UE. Jest to pierwszy na skalę UE raport na temat reprezentacji mniejszości etnicznych w środkach masowego przekazu, stanowiący punkt odniesienia dla innych podobnych inicjatyw. Zasluguje on na uwagę, mimo że opiera się na wynikach zaledwie jednodniowego monitorowania środków przekazu z 15 państw członkowskich UE. Niezależnie od braków tego raportu wyniki tego monitoringu ukazują znaczenie angażowania organizacji, dziennikarzy, wydawców i nadawców reprezentujących mniejszości etniczne w opracowywanie planu działania mającego na celu poprawę jakości raportów na temat różnorodności w społeczeństwach wielokulturowych. Inicjatywa ta powinna być postrzegana jako ważny punkt wyjścia w monitorowaniu środków masowego przekazu, którym należy objąć spektrum wydawnictw prasowych i audycji na zasadzie ciągłości.

Jessika Ter Wal: *European Day of Media Monitoring: Quantitative analysis of daily press and TV contents in the 15 EU Member States – Pilot study in the framework of the On-line/More Colour in the Media project “European Day of Media Monitoring”* (Europejski Dzień Monitorowania Środków Masowego Przekazu: ilościowa analiza codziennej treści w prasie i telewizji w 15 państwach członkowskich UE – pilotażowe studium w ramach projektu organizacji OL/MCM: “Europejski Dzień Monitorowania Środków Przekazu”, 2004; publikacja dostępna na stronie internetowej:

<http://www.grupbarnils.org/idom.pdf>

Kolejnym krokiem jest podjęcie decyzji, które środki przekazu i które audycje należy objąć monitoringiem. Innym ważnym aspektem do uwzględnienia w procesie monitorowania jest sposób postrzegania medialnej prezentacji mniejszości etnicznych przez członków tych mniejszości oraz ich sugestie co do zmian, które pozwoliłyby im odczuć, iż są reprezentowani na równej zasadzie. Wyniki i zalecenia opracowane w oparciu o dokonaną ocenę powinny być przedstawione przedstawicielom środków masowego przekazu i podane do wiadomości publicznej.

Kodeksy dobrych praktyk, mające na celu zapobieganie stosowaniu języka dyskryminującego i ustanawiające cele szczegółowe (np. wymóg zapewnienia określonego procentowego wskaźnika obecności różnych grup „wrażliwych” w strukturze zatrudnienia firmy), stanowiłyby motywację dla redakcji dzienników/czasopism oraz stacji radiowych i telewizyjnych do wdrażania środków monitoringu i raportowania w celu wykazania przestrzegania przez nich dobrowolnie przyjętych kodeksów.

## 4.3 Pięć najbardziej istotnych czynników monitoringu

### 4.3.1 Bodźce prawne

Monitoringu nie podejmuje się zwykle bez silnej motywacji prawnej. Przepisy prawa antydyskryminacyjnego powinny zatem zawierać wyraźne zobowiązanie do monitorowania efektywności polityki przeciwdziałania dyskryminacji na różnych poziomach i do monitorowania oddziaływania ogólnych założeń polityki na sytuację grup „wrażliwych”. W polskim systemie prawnym nie przewidziano jeszcze takich procedur. Większość inicjatyw promocji równości nie obejmuje wszystkich obszarów, których dotyczą odnośne dyrektywy, ale koncentruje się na publicznym i prywatnym sektorze rynku pracy oraz częściowo na zapewnieniu równego dostępu do towarów i usług. Tym niemniej dwa wyżej wymienione obszary stanowią dobry punkt wyjścia do podejmowania inicjatyw w zakresie monitoringu, ponieważ zaangażowanie w taki proces pomaga podnosić poziom świadomości zarówno wśród osób pełniących funkcje decyzyjne w obu wymienionych sektorach, jak i w społeczeństwie jako takim. System prawny powinien także przewidywać utworzenie niezależnego wyspecjalizowanego organu dysponującego fachową wiedzą i doświadczeniem w zakresie dostępnych źródeł danych o dyskryminacji, a także generującego faktograficzne i liczbowe informacje o zjawisku dyskryminacji.

### 4.3.2 Dostępność danych

Monitoring zawsze uzależniony jest od dostępności danych. Przede wszystkim konieczne jest ustalenie sytuacji wyjściowej, tzn. sytuacji odnoszącej się do dyskryminujących struktur i procedur wewnętrznych danej firmy, sytuacji mieszkaniowej określonej grupy „wrażliwej”, czy też dyskryminowania członków grup wrażliwych w ramach systemu edukacji lub opieki zdrowotnej. Ustalenie sytuacji wyjściowej, o której mowa, obejmuje zgromadzenie danych zarówno statystycznych, jak i reprezentacyjnych stanowiących istotny punkt odniesienia umożliwiające przeprowadzanie porównań na etapach późniejszych. Analizy i pilotażowe badania reprezentatywne powinny zatem być ukierunkowane na:

- generowanie danych statystycznych, które powinny obejmować następujące zmienne:
  - płeć
  - wiek
  - miejsce urodzenia w Polsce lub za granicą
  - państwo urodzenia rodziców
  - obywatelstwo
  - uzyskany poziom wykształcenia (w Polsce lub w innym państwie)
  - członkostwo w grupie szczególnej wrażliwości (np. ze względu na pochodzenie etniczne/narodowościowe, orientację seksualną, rasę, religię)
  - kompetencja językowa
  - sytuacja prawna zatrudnionego (prowadzący działalność własną, pracownik, urzędnik służby cywilnej)
  - pozycja zawodowa
  - zatrudnienie w pełnym/niepełnym wymiarze czasu
  - umowa na czas określony/nieokreślony
  - szkolenie zawodowe
  - bezrobocie
  - dochody
  - sytuacja mieszkaniowa

- prowadzenie badań dotyczących:
- postaw ogółu społeczeństwa wobec grup szczególnie narażonych na dyskryminację,
- dyskryminacji doświadczanej przez członków tych grup,
- dyskryminacji wykazanej przez przedstawicieli organizacji pozarządowych pracujących z klientami z grup narażonych na dyskryminację,
- poziomu świadomości uczestników rynku pracy i rynku mieszkaniowego w zakresie kwestii dotyczących systemu zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej lub edukacji,
- poziomu świadomości przedstawicieli systemu sądownictwa,
- dokumentacji organizacji pozarządowych lub innych instytucji rejestrujących zajęcia o charakterze dyskryminacyjnym,
- testowania zachowań dyskryminacyjnych w obszarach zatrudnienia i mieszkalnictwa poprzez:
  - a) wysyłanie potencjalnym pracodawcom życiorysów członków grup „wrażliwych” wraz z życiorysami członków większości społecznej, wykazujących te same kwalifikacje i warunki prawne przystąpienia do rynku pracy,
  - b) ubieganie się o mieszkanie w charakterze członka większości społecznej dla upewnienia się, że mieszkanie jest nadal do wynajęcia, aby dopiero wówczas poinformować wynajmującego, że chodzi o mieszkanie dla członka grupy szczególnie narażonej na dyskryminację, i późniejszą ocenę zachowań potencjalnych pracodawców lub osób wynajmujących lokale.

### 4.3.3 Opracowanie wskaźników

Przedstawione powyżej dane zapewniają wskaźniki kontekstualne i są niezbędne dla zyskania ogólnej orientacji we wzorcach zachowań dyskryminacyjnych oraz identyfikacji obszarów, w których występują najpoważniejsze problemy. Aby monitorować szczegółowe założenia polityki i programów przeciwdziałania dyskryminacji, planów działania promujących równość/różnorodność bądź oddziaływanie ogólnych założeń polityki na sytuację różnych grup wrażliwych, niezbędne jest opracowanie wskaźników. Wskaźniki takie można jednak opracować tylko wtedy, gdy odnośne założenia polityczne, programy czy plany działania zawierają należyte określone cele, które można przekształcić w wymierne wskaźniki. Oprócz wymierności wskaźniki tego typu powinny także cechować prostota, realność i wierność odzwierciedlenia potrzeb grup narażonych na dyskryminację.

### 4.3.4 Ciągłość

Monitoring jest procesem użytecznym tylko wtedy, gdy prowadzony jest w sposób ciągły. Dlatego też konieczna jest częsta ocena stopnia realizacji założonych celów, by wiedzieć, kiedy cel zostanie osiągnięty albo by móc łatwiej ustalić przyczyny niepowodzenia. Ponadto z chwilą realizacji założonego celu można skoncentrować się na wyznaczeniu nowych zadań albo sposobów utrzymania wysokich standardów równości/różnorodności w sensie trwałości rozwiązań. Regularny monitoring może pomóc we wskazaniu słabych punktów, umożliwia także dostosowanie środków do założonych celów. Ponadto jeżeli monitoring prowadzony jest regularnie przez podobne organizacje lub instytucje, ich porównywanie staje się łatwiejsze, przy czym te z nich, które zdołają zrealizować założone cele promocji równości/różnorodności, mogą tym samym zyskać przewagę nad konkurencją.



Konkurencyjne podejście do promowania równości w firmach realizowane jest w ramach brytyjskiej kampanii pod nazwą „Wyścig po szansę” (*Race for Opportunity, RfO*), w której uczestniczy 180 organizacji z sektora prywatnego i publicznego Wielkiej Brytanii realizując cele dotyczące równości rasowej, założone przez nie w ramach wewnętrznych programów promocji różnorodności. Kampania prowadzona jest na zasadach partnerstwa z tymi organizacjami i ma pomóc im w osiągnięciu korzyści ekonomicznych wynikających z wdrożenia skutecznego planu działania na rzecz promocji równości i różnorodności. Podstawowym zobowiązaniem podejmowanym z chwilą przystąpienia do RfO jest porównywanie własnej instytucji w odniesieniu do innych organizacji w sieci. Porównywanie to oparte jest na samoocenie przeprowadzanej przez należące do sieci firmy, a jego wyniki są corocznie podawane do wiadomości publicznej.

[http://www.bitc.org.uk/programmes/programme\\_directory/race\\_for\\_opportunity/index.htm](http://www.bitc.org.uk/programmes/programme_directory/race_for_opportunity/index.htm)

#### 4.3.5 Sprawozdawczość

Część danych wygenerowanych dla potrzeb procesu monitoringu wymaga traktowania z ostrożnością jako dane szczególnie wrażliwe, tym niemniej sprawozdawczość stanowi istotną część monitoringu. Konieczne jest wskazanie w raporcie celów monitoringu oraz grup docelowych, a także zastosowanych narzędzi i wskaźników. W przypadku raportu z kolejnego etapu monitoringu ważna jest nie tylko informacja o stopniu realizacji danego celu, ale także wskazanie celów, które nie zostały osiągnięte, wraz z podaniem – w miarę możliwości – przyczyn takiego niepowodzenia. Upowszechniając informacje na temat prowadzonego monitoringu, organy władzy i przedsiębiorstwa uświadamiają społeczeństwu znaczenie przeciwdziałania dyskryminacji i czynią z tego ważny element publicznego wizerunku firmy/instytucji. Im pełniejsza jest informacja o procedurach monitoringu w toku (w tym informacje o braku lub niedostępności określonych danych), tym większa szansa, że procedury te wpłyną stymulująco na zbieranie określonych danych statystycznych lub reprezentacyjnych, co pomoże generować i aktualizować informacje.

Monitoring jest procesem angażującym wielu uczestników na różnych poziomach. Utworzenie pojedynczego, niezależnego i wyspecjalizowanego organu, który mógłby przede wszystkim generować informacje faktograficzne i liczbowe (dotyczące wszystkich uczestników procesu monitoringu i dostępne dla nich) ale także zapewniać pomoc w formie wytycznych i oferty szkoleniowej dla uczestników monitoringu, jest zatem sprawą wielkiej wagi.



## 5. Lista adresów internetowych

### Instytucje/organy międzynarodowe i wspólnotowe

Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD*):

<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/cerd.htm>

Komitet ds. Ochrony Praw Wszystkich Migrujących Pracowników i Członków ich Rodzin (*Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*):

<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/cmwf/>

EQUAL:

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.html)

Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (*European Commission DG Employment and Social Affairs*):

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_en.html)

Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (*European Commission DG Justice and Home Affairs*):

[http://europa.eu.int/comm/dgs/justice\\_home/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_en.htm)

Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC*):

<http://www.eumc.eu.int>

Europejski Fundusz Społeczny (*European Social Fund*):

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf2000/index-en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/index-en.htm)

Komitet Praw Człowieka (*Human Rights Committee*):

<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/hrc.htm>

INTI:

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/funding/inti/funding\\_inti\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/inti/funding_inti_en.htm)

Biuro Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka (*Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR*):

<http://www.unhchr.ch>

Strona internetowa OHCHR dostarcza użytecznych informacji o procedurach wnoszenia skarg na mocy międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka:

<http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs7.htm>

„Włączenie społeczne” (*Social Inclusion*):

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm)

Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*):

<http://portal.unesco.org>

## Strony internetowe organów wyspecjalizowanych

Służba Arbitrażowa i Pojednawcza (*Arbitration and Conciliation Service, ACAS*):

<http://www.acas.org.uk>

Kanadyjska Komisja Praw Człowieka (*Canadian Human Rights Commission*):

<http://www.chrc-ccdp.ca>

Centrum Równych Szans i Przeciwdziałania Rasizmowi (*Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, CEOOR*):

[http://www.antiracisme.be/en/kader\\_eng.htm](http://www.antiracisme.be/en/kader_eng.htm)

Komisja ds. Równości Rasowej (*Commission for Racial Equality, CRE*):

<http://www.cre.gov.uk>

Duńskie Centrum Badań Międzynarodowych i Praw Człowieka (*Danish Centre for International Studies and Human Rights*):

<http://www.dcism.dk>

Ministerialna Komisja Dostępu do Obywatelstwa (*Departmental Commissions for Access to Citizenship, CODAC*), bezpłatna linia pomocy "le 114":

<http://www.le114.com>

Centrum Dokumentacji i Informacji nt. Badań nad Rasizmem (*Documentation and Information Centre for Research on Racism*):

<http://www.dir-info.de>

Służba Sądu Pracy (*Employment Tribunal Service, ETS*):

<http://www.ets.gov.uk>

Komisja ds. Równego Traktowania (*Equal Treatment Commission, ETA*):

<http://www.cgb.nl/english/default.asp>

Urząd ds. Równości (*the Equality Authority*):

<http://www.equality.ie/>

Grecki Rzecznik Praw Obywatelskich (*Greek Ombudsman*):

[http://www.synigoros.gr/en\\_index.htm](http://www.synigoros.gr/en_index.htm)

Wysoki Komisarz ds. Imigracji i Mniejszości Etnicznych (*High Commissioner for Immigration and Ethnical Minorities, HCIEM*):

<http://www.acime.gov.pt>

Kadry i Rozwój Umiejętności, Kanada (*Human Resources and Skill Development Canada*):

<http://www.hrsdc.gc.ca/en/home.shtml>

Krajowe Biuro ds. Zwalczania Dyskryminacji Rasowej (*National Bureau against Racial Discrimination, LBR*):

<http://www.lbr.nl/euroinfo/english/folderengl.html>

Krajowy Komitet Konsultacyjny ds. Rasizmu i Interkulturowości (*National Consultative Committee on Racism and Interculturalism, NCCRI*):

<http://www.nccri.com>

Biuro Dyrektora ds. Badań Równości (*Office of the Director of Equality Investigations, ODEI*):

<http://www.odei.ie>

Rzecznik Praw Obywatelskich Przeciwko Dyskryminacji Etnicznej (*Ombudsman against Ethnic Discrimination, DO*):

<http://www.do.se/o.o.i.s?id=618>

## **Krajowe plany działania w sferze zatrudnienia**

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/national\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/national_en.htm)

## **Strony organizacji pozarządowych i platformy**

18 GRUDNIA (*DECEMBER 18*):

<http://www.december18.net/>

Helsińska Fundacja Praw Człowieka:

<http://www.hfhrpol.waw.pl>

Klagsverband:

<http://www.klagsverband.at>

Grupa ds. Polityki Migracyjnej (Migration Policy Group, MPG):

<http://www.migpolgroup.com/>

On Line / Więcej Koloru w Mediach (*On Line/More Colour in the Media*):

<http://www.olmcm.org>

Otwarta Rzeczpospolita – Stowarzyszenie Przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii:

<http://or.icm.edu.pl>

SOS Rasizm (*SOS Racism*):

<http://www.sosracisme.org>

ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit:

<http://www.zara.or.at>

## Dokumenty Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej

Zalecenie ogólne CERD nr 14: Definicja dyskryminacji (*CERD General Recommendation No. 14: Definition of discrimination, 22/03/1993*):

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

Zalecenie ogólne CERD nr 10: Niedyskryminacyjne wykonywanie praw i wolności, Art. 5 (*CERD General Recommendation No. 10: non-discriminatory implementation of rights and freedoms, Art. 5, 15/03/1996*):

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

Zalecenie ogólne CERD nr 26: Artykuł 6 Konwencji (*CERD General Recommendation No. 26: Article 6 of the Convention, 24/03/2000*):

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

Konwencja w sprawie dyskryminowania w odniesieniu do zatrudnienia i zawodu (*Convention concerning Discrimination in respect of Employment and Occupation, C111*):

[http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/instr/c\\_111.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/instr/c_111.htm)

Dyrektywa Rady nr 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca zasadę równego traktowania osób niezależnie od różnic rasowych i etnicznych (*Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*):

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_180/l\\_18020000719en00220026.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_180/l_18020000719en00220026.pdf)

Dyrektywa Rady nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne ramy równego traktowania w sferze zatrudnienia i zawodowej (*Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*):

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_303/l\\_30320001202en00160022.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_303/l_30320001202en00160022.pdf)

Deklaracja podstawowych praw i zasad w pracy (*Declaration of Fundamental Rights and Principles at Work*):

[http://training.itcilo.it/ils/foa/library/declaration/decl\\_en.html](http://training.itcilo.it/ils/foa/library/declaration/decl_en.html)

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (*International Covenant on Civil and Political Rights*):

[http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)

Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*):

[http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d\\_icerd.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm)

Międzynarodowa konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*):

[http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m\\_mwctoc.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm)

Badanie reprezentacyjne powództw indywidualnych wniesionych w trybie przewidzianym w Art. 14 “Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej” (*Statistical survey of individual complaints considered under the procedure governed by article 14 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*):

<http://www.unhchr.ch/html/menu2/8/stat4.htm>

## Odnośne raporty i inne dokumenty dotyczące Polski

Szesnasty raport okresowy Polski złożony CERD w lipcu 2001 r. (*Sixteenth periodic report of Poland submitted to CERD in July 2001*):

[http://www.ms.gov.pl/prawa\\_czl\\_onz/XV\\_XVI\\_CERD\\_report\\_en.doc](http://www.ms.gov.pl/prawa_czl_onz/XV_XVI_CERD_report_en.doc)

Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy o realizacji przez Polskę postanowień ramowej konwencji Rady Europy w sprawie ochrony mniejszości narodowych, 2002 r. (*Report to the Secretary General of the Council of Europe on the Realisation by the Republic of Poland of the Provisions of the Framework Convention of the Council of Europe for the Protection of National Minorities, 2002*):

[http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/Minorities/2.\\_FRAMEWORK\\_CONVENTION\\_\(MONITORING\)/2.\\_Monitoring\\_mechanism/3.\\_State\\_reports/ACFC\\_SR\(2002\)002%20E%20state%20report%20Poland%20.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Minorities/2._FRAMEWORK_CONVENTION_(MONITORING)/2._Monitoring_mechanism/3._State_reports/ACFC_SR(2002)002%20E%20state%20report%20Poland%20.asp#TopOfPage)

Raport nt. środków zwalczania dyskryminacji w 13 państwach kandydujących, 2003 r. (*Report on measures to combat discrimination in the 13 candidate countries: Country report on Poland, 2003*):

<http://www.migpolgroup.com/uploadstore/POLANDFinalEN.pdf>

Raport nt. dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w Polsce, 2001 r. Stowarzyszenie Lambda Warszawa (*Report on Discrimination on grounds of sexual orientation in Poland, 2001*), Lambda Warszawa Association; adres strony:

[http://lambdawa.gejowo.pl/pliki/raport\\_engl.pdf](http://lambdawa.gejowo.pl/pliki/raport_engl.pdf)

Raport Komisarza Praw Człowieka nt. wizyty w Polsce w dniach 18-22 listopada 2002 r. (*Report of the Commissioner for Human Rights on his visit to Poland 18 – 22 November 2002*), CommDH(2003)4; adres strony:

[http://www.coe.int/T/E/Commissioner\\_H.R/Communication\\_Unit/Documents/CommDH\(2003\)4\\_E.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/CommDH(2003)4_E.asp#TopOfPage)

Uwaga końcowa Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej o 15. i 16. raporcie okresowym Polski, 2003 r. (*Concluding comment of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the 15th and 16th periodic reports of Poland, 2003*):

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.62.CO.6.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.62.CO.6.En?Opendocument)

Granice solidarności: Romowie w Polsce po 1989 r. Europejskie Centrum Praw Romów, 2002 r. (*The Limits of Solidarity: Roma in Poland After 1989, (2002) European Roma Rights Centre*):

[http://www.errc.org/publications/reports/polandE\\_2002.pdf](http://www.errc.org/publications/reports/polandE_2002.pdf)

Raporty państw o praktykach dotyczących praw człowieka – 2002 r.: Polska; oprac.: Biuro ds. Demokracji, Praw Człowieka i Pracy Departamentu Stanu US, 2003 r. (*Country Reports on Human Rights Practices – 2002: Poland*) (2003):

<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18385.htm>

Międzynarodowy raport o wolności wyznania 2002 r.: Polska. (*International Religious Freedom Report 2002: Poland*); oprac.: Biuro ds. Demokracji, Praw Człowieka i Pracy Departamentu Stanu US, 2003 r.; adres strony:

<http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2002/13955.htm>

Końcowe uwagi Komitetu ds. Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych nt. Polski, 2002 r. (*Concluding observations of the Committee on –Economic, Social and Cultural Rights on Poland, 2002*):

[http://www.coe.int/T/E/Human%5FRights/Esc/4%5FReporting%5Fprocedure/2%5FRecent%5FConclusions/1\\_By\\_State/Social\\_Charter/XVI\\_2/Conclusions%20XVI-2\\_Poland.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human%5FRights/Esc/4%5FReporting%5Fprocedure/2%5FRecent%5FConclusions/1_By_State/Social_Charter/XVI_2/Conclusions%20XVI-2_Poland.pdf)

Drugi raport ECRI o Polsce, przyjęty 10 grudnia 1999 r. (*Second ECRI Report on Poland, adopted on 10 December 1999*):

[http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country\\_approach/Poland/CBC2%20Poland.pdf](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Poland/CBC2%20Poland.pdf)

Dane statystyczne o Polsce można uzyskać na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

# 6. Załącznik 1

## DYREKTYWA RADY 2000/43/WE

z dnia 29 czerwca 2000 r.

wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 13,

uwzględniając wniosek Komisji<sup>21</sup>,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego<sup>22</sup>,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno – Społecznego<sup>23</sup>,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów<sup>24</sup>,

a także mając na uwadze, co następuje:

- 1) Traktat o Unii Europejskiej wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy.
- 2) Zgodnie z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, Unia Europejska opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich, a także szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego.
- 3) Prawo każdej osoby do równości wobec prawa i ochrony przed dyskryminacją stanowi powszechne prawo uznane Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, Konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Międzynarodową Konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, Paktami Narodów Zjednoczonych: Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, których sygnatariuszami są wszystkie Państwa Członkowskie.
- 4) Istotne jest przestrzeganie tych podstawowych praw i wolności, włącznie z wolnością zrzeszania się. W kontekście dostępu do dóbr i usług oraz dostarczania dóbr i usług istotne jest również przestrzeganie ochrony życia prywatnego i rodzinnego, jak również realizowanych w tym zakresie transakcji.
- 5) Parlament Europejski przyjął liczne rezolucje w sprawie walki z rasizmem w Unii Europejskiej.
- 6) Unia Europejska odrzuca wszystkie teorie zmierzające do określenia istnienia odrębnych ras ludzkich. Użycie terminu „pochodzenie rasowe” w niniejszej dyrektywie nie oznacza wcale uznania tych teorii.
- 7) W dniach 15 i 16 października 1999 r. Rada Europejska w Tampere wezwała Komisję do jak najszybszego przedstawienia propozycji wprowadzenia w życie art. 13 Traktatu WE w zakresie walki z rasizmem i ksenofobią.

<sup>21</sup> Dotychczas nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym.

<sup>22</sup> Opinia wydana dnia 18.05.2000 r. (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

<sup>23</sup> Opinia wydana dnia 12.04.2000 r. (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

<sup>24</sup> Opinia wydana dnia 31.05.2000 r. (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).



- 8) Wytyczne dla zatrudnienia w 2000 r., przyjęte przez Radę Europejską w Helsinkach w dniach 10 i 11 grudnia 1999 r., podkreślają potrzebę wspierania rynku pracy sprzyjającego społecznej integracji poprzez stworzenie spójnych polityk, których celem jest walka z dyskryminacją takich grup jak mniejszości etniczne.
- 9) Dyskryminacja ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne może utrudnić osiągnięcie celów Traktatu WE, w szczególności doprowadzenie do wysokiego poziomu zatrudnienia i opieki społecznej, wzrostu poziomu jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności. Może również zagrozić realizacji celu, jakim jest rozwój Unii Europejskiej jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
- 10) W grudniu 1995 r. Komisja przedstawiła komunikat w sprawie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu.
- 11) Dnia 15 lipca 1996 r. Rada przyjęła Wspólne Działanie 96/443/WSiSW dotyczące akcji na rzecz zwalczania rasizmu i ksenofobii<sup>25</sup>, dla której Państwa Członkowskie zobowiązują się zapewnić skuteczną współpracę sądową w zakresie przestępstw związanych z zachowaniami rasistowskimi lub ksenofobicznymi.
- 12) W celu zapewnienia rozwoju demokratycznych i tolerancyjnych społeczeństw umożliwiających uczestnictwo wszystkich osób, bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, szczególna akcja dotycząca dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne musi wykraczać poza działalność zarobkową oraz niezarobkową i powinna objąć takie dziedziny jak edukacja, opieka społeczna włącznie z bezpieczeństwem socjalnym i opieką zdrowotną, ułatwieniami społecznymi, dostępem do dóbr i usług oraz ich dostarczaniem.
- 13) W tym celu, wszelka bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne w zakresie regulowanym niniejszą dyrektywą powinna być we Wspólnocie zakazana. Zakaz dyskryminacji powinien również mieć zastosowanie wobec obywateli państw trzecich, ale nie obejmuje on odmiennego traktowania ze względu na narodowość i nie pozostaje bez uszczerbku dla przepisów regulujących wjazd i pobyt obywateli państw trzecich oraz ich dostęp do zatrudnienia i pracy.
- 14) We wprowadzaniu w życie zasady równego traktowania bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Wspólnota dąży, zgodnie z art. 3 ust. 2 Traktatu WE, do likwidacji nierówności i wspierania równego traktowania mężczyzn i kobiet, w szczególności ze względu na to, że kobiety są często ofiarami różnego rodzaju dyskryminacji.
- 15) Ocena faktów, które nasuwają przypuszczenie istnienia bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji należy do sądu krajowego lub innego właściwego organu, zgodnie z zasadami prawa krajowego lub praktyką krajową. Zasady te mogą przewidywać w szczególności, że fakt występowania dyskryminacji pośredniej można udowodnić z wykorzystaniem wszelkich środków, również na podstawie danych statystycznych.
- 16) Istotna jest ochrona wszystkich osób fizycznych przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Państwa Członkowskie powinny również zapewnić, w zależności od potrzeb i zgodnie z tradycją i krajową praktyką, ochronę osób prawnych, jeżeli są one ofiarami dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne swoich członków.

<sup>25</sup> Dz.U. L 185 z 24.07.1996, str. 5.

- 17) Zakaz dyskryminacji powinien być przestrzegany bez względu na utrzymywanie lub przyjmowanie przepisów mających zapobiegać lub wyrównywać niekorzystną sytuację grupy osób danego pochodzenia rasowego lub etnicznego, a przepisy te mogą dopuszczać istnienie organizacji osób danego pochodzenia rasowego lub etnicznego, jeżeli ich głównym celem jest wspieranie szczególnych potrzeb tych osób.
- 18) W bardzo niewielu okolicznościach różnice w traktowaniu mogą być uzasadnione, jeżeli charakterystyka związana z pochodzeniem rasowym lub etnicznym jest istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, pod warunkiem, że cel jest zgodny z prawem a wymóg jest proporcjonalny. Okoliczności takie należy wymienić w informacjach dostarczanych przez Państwa Członkowskie Komisji.
- 19) Osoby, które były dyskryminowane ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne powinny dysponować odpowiednimi środkami ochrony prawnej. Dla zapewnienia bardziej skutecznego poziomu ochrony, stowarzyszenia lub osoby prawne powinny mieć również możliwość wszczynania postępowań, na zasadach określonych przez Państwo Członkowskie, na rzecz ofiary lub ją wspierając, nie naruszając reguł procedury krajowej dotyczących przedstawicielstwa i obrony przed sądami.
- 20) Skuteczne wprowadzanie w życie zasady równości wymaga odpowiedniej ochrony sądowej przed represjami.
- 21) Dostosowanie przepisów dotyczących ciężaru dowodu wymaga, od momentu zaistnienia domniemania dyskryminacji i, w przypadkach, gdy fakt ten zostanie potwierdzony, skutecznego stosowania zasady równego traktowania, w której ciężar dowodu spoczywa na osobie, wobec której wysunięto zarzut.
- 22) Państwa Członkowskie mogą nie stosować zasad dotyczących ciężaru dowodu do postępowań, w których ustalenie faktów należy do sądu lub właściwej instancji. Takie procedury są procedurami, w których powód nie musi udowadniać faktów, których ustalenie należy do sądu lub właściwej instancji.
- 23) Państwa Członkowskie powinny wspierać dialog między partnerami społecznymi, jak również z organizacjami pozarządowymi odnoszący się do różnych form dyskryminacji i jej zwalczania.
- 24) Ochrona przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne zostałaby wzmocniona, gdyby w każdym Państwie Członkowskim istniał jeden lub kilka organów, których zadaniem byłoby analizowanie tych problemów, badanie możliwych rozwiązań i świadczenie konkretnej pomocy ofiarom.
- 25) Niniejsza dyrektywa ustanawia minimalne wymagania, co daje Państwom Członkowskim możliwość utrzymania i przyjęcia bardziej korzystnych przepisów. Wykonanie niniejszej dyrektywy nie może usprawiedliwiać regresu w stosunku do sytuacji istniejącej w każdym Państwie Członkowskim.
- 26) Państwa Członkowskie powinny wprowadzić skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje stosowane w przypadkach nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy.

- 27) Państwa Członkowskie mogą powierzać partnerom społecznym, na ich wspólny wniosek, wykonywanie w życie niniejszej dyrektywy, w zakresie tego co wynika z układów zbiorowych, pod warunkiem przyjęcia wszystkich niezbędnych przepisów umożliwiających im w każdej chwili osiągnięcie rezultatów określonych w niniejszej dyrektywie.
- 28) Zgodnie z zasadą pomocniczości oraz zasadą proporcjonalności, określonymi w art. 5 Traktatu WE, cel niniejszej dyrektywy, to znaczy zapewnienie we wszystkich Państwach Członkowskich wyższego poziomu ochrony przed dyskryminacją, nie może być osiągnięty w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tych celów.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

## Rozdział I

### Przepisy ogólne

---

#### Artykuł 1

##### Cel

Niniejsza dyrektywa ma na celu wyznaczenie ram dla walki z dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, oraz wprowadzenie w życie w Państwach Członkowskich zasady równego traktowania.

---

#### Artykuł 2

##### Pojęcie dyskryminacji

1. Do celów niniejszej dyrektywy zasada równego traktowania oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.
2. Do celów ust. 1:  
dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce, gdy ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, osoba traktowana jest mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w podobnej sytuacji;  
dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka może doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji dla osób danego pochodzenia rasowego lub etnicznego w stosunku do innych osób, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka jest obiektywnie uzasadniona prawnie uzasadnionym celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są odpowiednie i konieczne.
3. Molestowanie uważane jest za formę dyskryminacji w rozumieniu ust. 1, jeżeli ma miejsce niepożądane zachowanie związane z pochodzeniem rasowym lub etnicznym, a jego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie onieśmielającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery. W tym znaczeniu, pojęcie molestowania może być definiowane zgodnie z ustawodawstwem i krajową praktyką Państw Członkowskich.
4. Każde zachowanie polegające na zmuszaniu kogokolwiek do praktykowania wobec osób zachowań dyskryminacyjnych ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne uważane jest za dyskryminację w rozumieniu ust. 1.

---

### Artykuł 3

#### Zakres

1. W granicach kompetencji powierzonych Wspólnocie, niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich osób, zarówno sektora publicznego jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi, w odniesieniu do:
  - warunków dostępu do zatrudnienia, do prowadzenia działalności na własny rachunek oraz uprawiania zawodu, włączając również kryteria selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od rodzaju działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej, również w odniesieniu do awansu zawodowego;
  - dostępu do wszystkich rodzajów i szczebli poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego, doskonalenia i przekwalifikowania pracowników, łącznie ze zdobywaniem praktycznych doświadczeń;
  - warunków zatrudnienia i pracy, łącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania;
  - wstępowania i działania w organizacjach pracowników lub pracodawców lub jakiejkolwiek organizacji, której członkowie wykonują określony zawód, łącznie z korzyściami jakie dają takie organizacje;
  - ochrony społecznej, łącznie z zabezpieczeniem społecznym i opieką zdrowotną;
  - świadczeń społecznych;
  - edukacji;
  - dostępu do dóbr i usług oraz dostarczania dóbr i usług publicznie dostępnych, włącznie z zakwaterowaniem.
2. Niniejsza dyrektywa nie obejmuje różnego traktowania ze względu na obywatelstwo i pozostaje ona bez uszczerbku dla przepisów i warunków dotyczących wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców na terytorium Państw Członkowskich i wszelkiego traktowania związanego ze statusem prawnym danych obywateli państw trzecich i bezpaństwowców.

---

### Artykuł 4

#### Istotne i determinujące wymagania zawodowe

Nie naruszając art. 2 ust. 1 i 2, Państwa Członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu cechy związane z pochodzeniem rasowym lub etnicznym nie stanowi dyskryminacji, jeżeli, ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania, dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, pod warunkiem, że cel jest prawnie uzasadniony, a wymóg jest proporcjonalny.

---

### Artykuł 5

#### Działanie pozytywne

Dla zapewnienia całkowitej równości w praktyce zasada równego traktowania nie stanowi przeszkody dla utrzymywania lub przyjmowania przez Państwo Członkowskie szczególnych środków mających zapobiegać lub wyrównywać niedogodności związane z pochodzeniem rasowym lub etnicznym.

---

## Artykuł 6

### Minimalne wymagania

1. Państwa Członkowskie mogą przyjmować lub utrzymywać przepisy bardziej korzystne dla zasady równego traktowania od przepisów ustanowionych w niniejszej dyrektywie.
2. Wykonanie niniejszej dyrektywy nie może być w żadnych okolicznościach powodem obniżenia poziomu ochrony przed dyskryminacją, który już zapewnia Państwo Członkowskie w zakresie regulowanym niniejszą dyrektywą.

## Rozdział II

### Środki prawne i wykonanie

---

## Artykuł 7

### Ochrona praw

1. Państwa Członkowskie zapewniają, że procedury sądowe i/lub administracyjne, włączając, o ile uznają to za właściwe, procedury pojednawcze, których celem jest doprowadzenie do przestrzegania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy są dostępne dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone nieprzestrzeganiem wobec nich zasady równego traktowania, nawet po zakończeniu kontaktów, w których przypuszczalnie miała miejsce dyskryminacja.
2. Państwa Członkowskie zapewniają, że stowarzyszenia, organizacje lub osoby prawne, które mają, zgodnie z kryteriami ustanowionymi w prawie krajowym uzasadniony interes w zapewnieniu, aby przestrzegane były przepisy niniejszej dyrektywy, mogą wszczynać, na rzecz skarżącego lub wspierając go, za jego zgodą, postępowanie sądowe i/lub administracyjne przewidziane w celu przestrzegania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy.
3. Ust. 1 i 2 pozostają bez uszczerbku dla krajowych reguł dotyczących przedawnienia roszczeń w odniesieniu do zasady równego traktowania.

---

## Artykuł 8

### Ciężar dowodu

1. Państwa Członkowskie podejmują takie środki, które są niezbędne, zgodnie z ich krajowymi systemami prawnymi, w celu zapewnienia, że gdy osoba, która uważa się za pokrzywdzoną nieprzestrzeganiem wobec niej zasady równego traktowania i przedstawia, przed sądem lub właściwym organem, fakty, z których można domniemywać istnienie bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, na stronie pozwanej ciąży dowód, że zasada równego traktowania nie została naruszona.
2. Przepisy ust. 1 nie stanowią przeszkody dla ustanawiania przez Państwa Członkowskie zasad dowodowych korzystniejszych dla powoda.
3. Przepisów ust. 1 nie stosuje się do postępowań karnych.
4. Przepisy ust. 1, 2 i 3 stosuje się również do każdego postępowania wszczętego zgodnie z art. 7 ust. 2.
5. Państwa Członkowskie mogą nie stosować przepisów ust. 1 do postępowań, w których ustalenie faktów należy do sądu lub właściwego organu.

---

## Artykuł 9

### Ochrona przed represjami

Państwa Członkowskie wprowadzają do swoich wewnętrznych systemów prawnych środki niezbędne do ochrony osób przed wszelkiego rodzaju negatywnym traktowaniem lub skutkami w reakcji na skargę lub wystąpienie z powództwem do sądu z zamiarem doprowadzenia do przestrzegania zasady równego traktowania.

---

## Artykuł 10

### Rozpowszechnianie informacji

Państwa Członkowskie zapewniają, że przepisy przyjęte zgodnie z niniejszą dyrektywą, jak również odpowiednie przepisy pozostające w mocy, udostępniane są zainteresowanym osobom przy wykorzystaniu wszystkich stosownych środków na całym ich terytorium.

---

## Artykuł 11

### Dialog społeczny

1. Zgodnie ze swoją tradycją i krajową praktyką, Państwa Członkowskie podejmują stosowne działania wspierające dialog między partnerami społecznymi w celu wspierania równego traktowania, włącznie ze sprawowaniem nadzoru w miejscu pracy, poprzez układy zbiorowe, kodeksy postępowania oraz badanie lub wymianę doświadczeń i dobrych zwyczajów.
2. W poszanowaniu swoich krajowych tradycji i praktyki, Państwa Członkowskie zachęcają partnerów społecznych, bez uszczerbku dla ich autonomii, do zawierania na odpowiednim poziomie umów określających zasady niedyskryminacji w zakresie określonym w art. 3, który objęty jest zakresem rokowań zbiorowych. Umowy takie powinny być zgodne z podstawowymi wymogami określonymi niniejszą dyrektywą oraz odpowiednimi krajowymi środkami wykonawczymi.

---

## Artykuł 12

### Dialog z organizacjami pozarządowymi

Państwa Członkowskie zachęcają do prowadzenia dialogu z właściwymi organizacjami pozarządowymi, które mają, zgodnie z krajową praktyką i ustawodawstwem, uzasadniony interes w uczestniczeniu w walce z dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, w celu wspierania zasady równego traktowania.

## Rozdział III

### Organy wspierające równe traktowanie

---

## Artykuł 13

1. Państwa Członkowskie wyznaczają organ lub organy mające wspierać równe traktowanie wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Mogą one wchodzić w skład organów zajmujących się na skalę krajową obroną praw człowieka lub ochroną praw jednostek.

2. Państwa Członkowskie zapewniają, że kompetencje tych organów obejmują: bez uszczerbku dla praw ofiar i stowarzyszeń, organizacji i innych osób prawnych określonych w art. 7 ust. 2, świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg dotyczących dyskryminacji, prowadzenie niezależnych badań nad dyskryminacją, publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat wszystkich problemów związanych z tego rodzaju dyskryminacją.

## Rozdział IV

### Przepisy końcowe

---

#### Artykuł 14

##### Zgodność

Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu: uchylecia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych sprzecznych z zasadą równego traktowania; unieważnienia bądź zmiany przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania występujących w umowach lub układach zbiorowych, regulaminach przedsiębiorstw, jak również w statutach stowarzyszeń prowadzących działalność zarobkową lub nie prowadzących takiej działalności, wolnych zawodów i organizacji pracowników i pracodawców.

---

#### Artykuł 15

##### Sankcje

Państwa Członkowskie ustanawiają zasady stosowania sankcji obowiązujących wobec naruszeń przepisów krajowych przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy i podejmują wszelkie niezbędne środki dla zapewnienia ich stosowania. Sankcje, które mogą nakaazywać wypłacenie odszkodowania ofierze, muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Do dnia 19 lipca 2003 r. Państwa Członkowskie powiadamiają o tych przepisach Komisję, a o wszystkich późniejszych ich zmianach tak szybko, jak to możliwe.

---

#### Artykuł 16

##### Wykonanie

Państwa Członkowskie do dnia 19 lipca 2003 r. przyjmą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy lub mogą powierzyć partnerom społecznym, na ich wspólny wniosek, wykonanie niniejszej dyrektywy, w zakresie przepisów wynikających z układów zbiorowych. W tym wypadku Państwo Członkowskie zapewnia, że do dnia 19 lipca 2003 r. partnerzy społeczni wprowadzą w drodze umowy niezbędne przepisy, przy czym Państwo Członkowskie powinno podjąć wszelkie niezbędne działania umożliwiające im w każdym czasie osiągnięcie rezultatów określonych w niniejszej dyrektywie. Państwa Członkowskie niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję.

Przepisy przyjęte przez Państwa Członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez Państwa Członkowskie.



---

## Artykuł 17

### Sprawozdanie

1. Do dnia 19 lipca 2005 r., a następnie raz na pięć lat, Państwa Członkowskie przekazują Komisji wszelkie informacje niezbędne do sporządzenia przez Komisję, przeznaczonego dla Parlamentu Europejskiego i Rady, sprawozdania dotyczącego stosowania niniejszej dyrektywy.
2. Sprawozdanie Komisji uwzględnia odpowiednio opinię Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, jak również stanowisko partnerów społecznych i właściwych organizacji pozarządowych. Zgodnie z zasadą systematycznej rejestracji problemów równości szans kobiet i mężczyzn, sprawozdanie to zawiera, między innymi, ocenę wpływu podjętych działań w odniesieniu do mężczyzn i kobiet. W świetle uzyskanych informacji, w sprawozdaniu tym zawarte są, o ile zaistnieje taka potrzeba, propozycje zmian i uaktualniania niniejszej dyrektywy.

---

## Artykuł 18

### Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie z dniem jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

---

## Artykuł 19

### Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do Państw Członkowskich.

Sporządzono w Luksemburgu, dnia 29 czerwca 2000 r.

W imieniu Rady  
M. Arcanijo  
Przewodniczący

## 7. Załącznik 2

### DYREKTYWA RADY 2000/78/WE

z dnia 27 listopada 2000 r.

ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania

w zakresie zatrudnienia i pracy

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego Artykuł 13,

uwzględniając wniosek Komisji<sup>26</sup>,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego<sup>27</sup>,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno - Społecznego<sup>28</sup>,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów<sup>29</sup>,

a także mając na uwadze, co następuje:

- 1) Zgodnie z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, Unia Europejska opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasadach państwa prawa, zasadach, które są wspólne dla wszystkich Państw Członkowskich i przestrzega podstawowych praw, zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasad ogólnych prawa wspólnotowego.
- 2) Zasada równego traktowania mężczyzn i kobiet jest wyraźnie ustanowiona w znaczącej części prawa wspólnotowego, w szczególności w dyrektywie Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy<sup>30</sup>.
- 3) Wprowadzając w życie zasadę równego traktowania, Wspólnota chciałaby, zgodnie z Artykułem 3 ustęp 2 Traktatu WE, zlikwidować nierówności oraz wspierać równość mężczyzn i kobiet, w szczególności ze względu na fakt, iż kobiety są często ofiarami różnego rodzaju dyskryminacji.
- 4) Prawo wszystkich osób do równości wobec prawa i ochrony przed dyskryminacją jest powszechnym prawem uznanym przez Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet, Pakty Narodów Zjednoczonych dotyczące praw obywatelskich i politycznych oraz praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz przez Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, których sygnatariuszami są wszystkie Państwa Członkowskie. Konwencja nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) zakazuje dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy.
- 5) Istotne znaczenie ma przestrzeganie podstawowych praw i wolności. Niniejsza dyrektywa nie narusza wolności zrzeszania się, włącznie z prawem do tworzenia z innymi osobami związków zawodowych i wstępowania do takich związków w celu obrony swoich interesów.

<sup>26</sup> Dz. U. C 177 E z 27.06.2000, str. 42.

<sup>27</sup> Opinia wydana w dniu 12 października 2000 r. (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

<sup>28</sup> Dz. U. C 204 z 18.07.2000, str. 82.

<sup>29</sup> Dz. U. C 226 z 8.08.2000, str. 1.

<sup>30</sup> Dz. U. L 39 z 14.02.1976, str. 40.

- 6) Wspólnotowa Karta Socjalnych Podstawowych Praw Pracowników uznaje znaczenie walki z dyskryminacją we wszystkich jej postaciach, włącznie z potrzebą podjęcia właściwych działań na rzecz integracji społecznej i gospodarczej osób starszych i niepełnosprawnych.
- 7) Wśród celów Traktatu WE znajduje się wspieranie koordynacji polityk zatrudnienia poszczególnych Państw Członkowskich. W tym celu, do Traktatu WE został dodany nowy rozdział dotyczący zatrudnienia w celu rozwinięcia skoordynowanej Europejskiej strategii zatrudnienia, która zakłada wspieranie wykwalifikowanej, przeszkolonej i zdolnej do dostosowania się siły roboczej.
- 8) Wytyczne dotyczące zatrudnienia na rok 2000, przyjęte przez Radę Europejską w Helsinkach w dniach 10 i 11 grudnia 1999 r., podkreślają potrzebę wspierania rynku pracy przychylnego dla integracji społecznej, formułując spójną całość polityk, których celem jest walka z dyskryminacją takich grup jak osoby niepełnosprawne. Wytyczne te podkreślają również potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na pomoc starszym pracownikom, aby mogli oni w szerszym zakresie uczestniczyć w życiu zawodowym.
- 9) Zatrudnienie i praca są podstawowymi elementami mającymi zapewnić równe szanse dla wszystkich i w szerokim zakresie przyczyniają się do pełnego uczestnictwa obywateli w życiu gospodarczym, kulturalnym i społecznym oraz do ich rozwoju.
- 10) W dniu 29 czerwca 2000 r. Rada przyjęła dyrektywę 2000/43/WE<sup>31</sup> w sprawie stosowania zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, która już zapewnia ochronę przed tego rodzaju dyskryminacją na polu zatrudnienia i pracy.
- 11) Dyskryminacja ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, może być przeszkodą w realizacji celów Traktatu WE, w szczególności w zakresie wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, podnoszenia poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej, solidarności i swobodnego przepływu osób.
- 12) W tym celu wszelka bezpośrednia i pośrednia dyskryminacja ze względu na wyznawaną religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w zakresie regulowanym niniejszą dyrektywą powinna być w całej Wspólnocie zakazana. Zakaz dyskryminacji powinien również dotyczyć obywateli państw trzecich, ale nie obejmuje on odmiennego traktowania ze względu na przynależność państwową, bez uszczerbku dla postanowień dotyczących wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich oraz ich dostępu do zatrudnienia i pracy.
- 14) Niniejszej dyrektywy nie stosuje się do uregulowań w zakresie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, których korzyści nie są tożsame z dochodami w znaczeniu nadanym temu terminowi do celów stosowania Artykułu 141 Traktatu WE, ani do wszelkiego rodzaju płatności dokonywanych przez państwo, których celem jest dostęp do zatrudnienia lub utrzymanie zatrudnienia.
- 15) Niniejsza dyrektywa nie narusza przepisów prawa krajowego ustanawiających wiek emerytalny.

<sup>31</sup> Dz. U. L 180 z 19.06.2000, str. 22.

- 16) Ocena stanu faktycznego, który nasuwa przypuszczenie o istnieniu bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, należy do sądu krajowego lub innego właściwego organu, zgodnie z prawem krajowym lub praktyką krajową, które mogą przewidywać, w szczególności, że fakt występowania dyskryminacji pośredniej można udowodnić z wykorzystaniem wszelkich środków, również na podstawie danych statystycznych.
- 17) Przyjęcie środków uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych w miejscu pracy jest najważniejszym czynnikiem w walce z dyskryminacją osób niepełnosprawnych.
- 18) Niniejsza dyrektywa nie nakłada wymogu, aby osoba, która nie jest kompetentna ani zdolna bądź dyspozycyjna do wykonywania najważniejszych czynności na danym stanowisku lub kontynuacji danego kształcenia, była przyjmowana do pracy, awansowana lub dalej zatrudniana, nie naruszając obowiązku wprowadzania racjonalnych zmian uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych.
- 19) Niniejsza dyrektywa nie wymaga, w szczególności od sił zbrojnych, policji, służb więziennych lub ratowniczych przyjmowania do pracy lub dalszego zatrudniania osób nie posiadających wymaganych zdolności umożliwiających wykonywanie zadań, które mogą im zostać powierzone z uwzględnieniem wynikającego z prawa celu utrzymania zdolności operacyjnej tych służb.
- 20) Ponadto, aby umożliwić Państwom Członkowskim utrzymywanie skuteczności sił zbrojnych, mogą one nie stosować przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących niepełnosprawności i wieku w całych siłach zbrojnych lub ich części. Państwa Członkowskie, które zdecydują się na taki krok, muszą określić zakres stosowania takiego odstępstwa.
- 21) Należy przyjąć właściwe, to znaczy skuteczne i praktyczne środki w celu przystosowania miejsca pracy z uwzględnieniem niepełnosprawności, na przykład przystosowując pomieszczenia lub wyposażenie, czas pracy, podział zadań lub ofertę kształceniową lub integracyjną.
- 22) Aby ustalić, czy przyjęcie danych środków wiąże się z koniecznością nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia, należy uwzględnić w szczególności związane z tym koszty finansowe i inne, rozmiar organizacji lub środki finansowe, którymi dysponują przedsiębiorstwa oraz możliwość pozyskania środków publicznych lub jakiegokolwiek innej pomocy.
- 23) Niniejsza dyrektywa nie narusza przepisów prawa krajowego dotyczących stanu cywilnego i wynikających z tego świadczeń.
- 24) W bardzo niewielu okolicznościach różnice w traktowaniu mogą być uzasadnione w przypadku, gdy charakterystyka związana z religią lub przekonaniami, niepełnosprawnością, wiekiem bądź orientacją seksualną jest istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, pod warunkiem, że cel jest zgodny z prawem a wymóg zachowuje proporcje. O takich okolicznościach należy powiadamiać w informacjach dostarczanych przez Państwa Członkowskie Komisji.

- 25) Unia Europejska w swojej deklaracji nr 11 w sprawie statusu kościołów i organizacji niewyznaniowych, załączonej do Aktu Końcowego Traktatu Amsterdamskiego w wyraźny sposób uznała, że uznaje i nie narusza statusu, z którego korzystają na mocy prawa krajowego kościoły i stowarzyszenia lub wspólnoty religijne w Państwach Członkowskich oraz, że szanuje w równym stopniu status organizacji filozoficznych i niewyznaniowych.
- 26) Uwzględniając powyższe, Państwa Członkowskie mogą utrzymywać lub wprowadzać zgodne z prawem i uzasadnione postanowienia szczególne dotyczące podstawowych wymagań zawodowych, które mogą być stawiane w odniesieniu do prowadzenia działalności zawodowej.
- 27) Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek jest podstawowym elementem na drodze do osiągnięcia celów określonych w wytycznych dotyczących zatrudnienia i popierania zróżnicowania zatrudnienia. Jednakże w niektórych okolicznościach różnice w traktowaniu ze względu na wiek mogą być uzasadnione i wymagają wprowadzenia szczególnych przepisów, które mogą się różnić w zależności od sytuacji Państw Członkowskich. Należy więc odróżnić odmienne traktowanie, które jest uzasadnione, w szczególności wynikającymi z prawa celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, od dyskryminacji, która musi być zakazana.
- 28) Zakaz dyskryminacji powinien być obowiązujący, bez uszczerbku dla utrzymania i przyjęcia środków mających zapobiegać lub rekompensować niekorzystną sytuację grup osób danej religii lub przekonania, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej i takie środki mogą dopuszczać istnienie organizacji osób danej religii lub przekonania, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej w przypadku, gdy ich głównym celem jest wspieranie szczególnych potrzeb tych osób.
- 29) W Zaleceniu 86/379/EWG z dnia 24 lipca 1986 r. w sprawie zatrudniania we Wspólnocie osób niepełnosprawnych, Rada określiła ramy, w których podane są przykłady pozytywnych działań mających wspierać zatrudnienie i kształcenie osób niepełnosprawnych<sup>32</sup> a w rezolucji z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych<sup>33</sup>, potwierdziła szczególną wagę, jaką przywiązuje się w szczególności do rekrutacji, dalszego zatrudniania i kształcenia oraz kształcenia ustawicznego osób niepełnosprawnych.
- 30) Niniejsza dyrektywa określa minimalne wymagania, co daje Państwom Członkowskim możliwość przyjmowania lub utrzymywania korzystniejszych przepisów. Stosowanie niniejszej dyrektywy nie może uzasadniać regresu w stosunku do sytuacji istniejącej obecnie w każdym Państwie Członkowskim.
- 31) Osoby, które były dyskryminowane ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, powinny dysponować odpowiednimi środkami ochrony prawnej. Dla zapewnienia skuteczniejszego poziomu ochrony, stowarzyszenia lub osoby prawne powinny mieć również możliwość wszczynania procedur sądowych, na zasadach określonych przez Państwa Członkowskie, na rzecz ofiary lub ją wspierając, nie naruszając reguł procedury krajowej dotyczących przedstawicielstwa i obrony przed sądem.
- 32) Skuteczne wprowadzenie w życie zasady równości wymaga odpowiedniej ochrony prawnej przed retorsjami.

<sup>32</sup> Dz. U. L 225 z 12.08.1986, str. 43.

<sup>33</sup> Dz. U. C 186 z 2.07.1999, str. 3.

- 33) Wprowadzenie przepisów dotyczących ciężaru dowodu wymaga, od momentu zaistnienia domniemania dyskryminacji i, w przypadkach, gdy fakt ten zostanie potwierdzony, skutecznego stosowania zasady równego traktowania, w której ciężar dowodu przypadnie na pozwanego. Jednakże pozwany nie ma obowiązku udowadniania, że powód jest wyznawcą danej religii, posiada określone przekonania, jest w szczególności w sposób niepełnosprawny, jest w danym wieku lub określonej orientacji seksualnej.
- 34) Państwa Członkowskie mogą nie stosować zasad dotyczących ciężaru dowodu do procedur sądowych, w których ustalenie okoliczności faktycznych sprawy należy do sądu lub właściwego organu. Takie procedury są procedurami, w których powód nie musi udowadniać stanu faktycznego, których ustalenie należy do sądu lub właściwego organu.
- 35) Państwa Członkowskie powinny wspierać dialog między partnerami społecznymi i, w ramach krajowej praktyki, z organizacjami pozarządowymi w celu zwrócenia uwagi na różne formy dyskryminacji w miejscu pracy i walki z nimi.
- 36) Potrzeba wspierania pokoju i pojednania między głównymi wspólnotami Irlandii Północnej wymaga umieszczenia w niniejszej dyrektywie przepisów szczególnych.
- 37) Państwa Członkowskie powinny wprowadzić skuteczne, proporcjonalne i dolegliwe sankcje stosowane w przypadkach nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy.
- 38) Państwa Członkowskie mogą powierzać partnerom społecznym, na ich wspólny wniosek, wprowadzenie w życie niniejszej dyrektywy, w zakresie tego co wynika ze zbiorowych układów pracy, pod warunkiem, że zostaną podjęte wszystkie niezbędne czynności umożliwiające im w każdej chwili osiągnięcie rezultatów określonych w niniejszej dyrektywie.
- 39) Zgodnie z zasadą subsydiarności określoną w art. 5 Traktatu WE, cel niniejszej dyrektywy, to znaczy stworzenie we Wspólnocie obszaru działania w sferze równości zatrudnienia i pracy, nie może być w wystarczającym stopniu realizowany przez Państwa Członkowskie, powinien więc, ze względu na rozmiary i rezultaty akcji, być lepiej realizowany na poziomie wspólnotowym. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną we wspomnianym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza ponad to, co jest konieczne dla osiągnięcia jej celu,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

## **Rozdział I**

### **Przepisy ogólne**

---

#### **Artykuł 1**

##### **Cel**

Celem niniejszej dyrektywy jest wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w Państwach Członkowskich zasady równego traktowania.

---

## Artykuł 2

### Pojęcie dyskryminacji

1. Do celów niniejszej dyrektywy „zasada równego traktowania” oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w art. 1.
2. Do celów ust. 1:
  - dyskryminacja bezpośrednia występuje w przypadku, gdy osobę traktuje się mniej przychylnie, niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji, z jednej z przyczyn wymienionych w art. 1;
  - dyskryminacja pośrednia występuje w przypadku, gdy przepis, kryterium lub pozornie neutralna praktyka może doprowadzić do szczególnej niekorzystnej sytuacji dla osób danej religii lub przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej, w stosunku do innych osób, chyba że:
    - taki przepis, kryterium lub praktyka jest obiektywnie uzasadniona zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne, lub
    - jeżeli w przypadku osób w określony sposób niepełnosprawnych, pracodawca lub każda osoba, do której odnosi się niniejsza dyrektywa jest zobowiązana, na mocy przepisów krajowych, podejmować właściwe środki zgodnie z zasadami określonymi w art. 5, w celu zlikwidowania niedogodności spowodowanych tym przepisem, kryterium lub praktyką.
3. Molestowanie uważa się za formę dyskryminacji w rozumieniu ust. 1, jeżeli ma miejsce niepożądane zachowanie mające związek z jedną z przyczyn określonych w art. 1, a jego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie onieśmiałącej, wrożej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery. W tym znaczeniu pojęcie molestowania może być definiowane zgodnie z ustawodawstwem i krajową praktyką Państw Członkowskich.
4. Każde zachowanie polegające na zmuszaniu kogokolwiek do praktykowania wobec osób zachowań dyskryminacyjnych z jednej z przyczyn określonych w art. 1, uważa się za dyskryminację w rozumieniu ust. 1.
5. Niniejsza dyrektywa nie narusza środków przewidzianych przepisami krajowymi, które w społeczeństwie demokratycznym są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, obrony porządku i zapobiegania działaniom podlegającym sankcjom karnym, ochrony zdrowia i ochrony praw i wolności innych osób.

---

## Artykuł 3

### Zakres

1. W granicach kompetencji Wspólnoty, niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich osób, zarówno sektora publicznego jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi, w odniesieniu do:
  - warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, w tym również kryteriów selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od dziedziny działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej, również w odniesieniu do awansu zawodowego;
  - dostępu do wszystkich rodzajów i szczebli poradnictwa zawodowego, kształcenia zawodowego, doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego, łącznie ze zdobywaniem praktycznych doświadczeń;
  - warunków zatrudnienia i pracy, łącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania;
  - wstępowania i działania w organizacjach pracowników lub pracodawców bądź jakiegokolwiek organizacji, której członkowie wykonują określony zawód, łącznie z korzyściami, jakie dają tego typu organizacje;



2. Celem niniejszej dyrektywy nie jest zróżnicowane traktowanie ze względu na przynależność państwową i nie narusza ona przepisów oraz warunków odnoszących się do wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców na terytorium Państw Członkowskich i wszelkiego traktowania związanego ze statusem prawnym danych obywateli państw trzecich i bezpaństwowców.
3. Niniejszej dyrektywy nie stosuje się do wszelkiego rodzaju płatności z systemów publicznych lub podobnych, włączając w to zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej.
4. Państwa Członkowskie mogą ustalić, że niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania wobec sił zbrojnych w odniesieniu do dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność lub wiek.

---

#### **Artykuł 4**

##### **Wymagania zawodowe**

1. Niezależnie od przepisów od art. 2 ust. 1 i 2, Państwa Członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na cechy związane z jedną z przyczyn wymienionych w art. 1 nie stanowi dyskryminacji w przypadku, gdy ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania, dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, pod warunkiem, że cel jest zgodny z prawem, a wymóg zachowuje proporcje.
2. Państwa Członkowskie mogą utrzymać w swoim ustawodawstwie krajowym, które obowiązuje w dniu przyjęcia niniejszej dyrektywy, lub wprowadzić w przyszłym ustawodawstwie, uwzględniającym praktykę krajową istniejącą w dniu przyjęcia niniejszej dyrektywy, przepisy na mocy których, w przypadku działalności zawodowej kościołów lub innych organizacji publicznych bądź prywatnych, których etyka opiera się na religii lub przekonaniach, odmienne traktowanie ze względu na religię lub przekonania osoby nie stanowi dyskryminacji w przypadku gdy ze względu na charakter tego rodzaju działalności lub kontekst, w którym jest prowadzona, religia lub przekonania stanowią podstawowy, zgodny z prawem i uzasadniony wymóg zawodowy, uwzględniający etykę organizacji. Tego rodzaju odmienne traktowanie powinno być realizowane z poszanowaniem zasad i postanowień konstytucyjnych Państw Członkowskich oraz zasad ogólnych prawa wspólnotowego, i nie powinno być usprawiedliwieniem dla dyskryminacji, u podstaw której leżą inne przyczyny.  
Pod warunkiem, że jej przepisy są przestrzegane, niniejsza dyrektywa nie narusza więc prawa kościołów i innych organizacji publicznych lub prywatnych, których etyka opiera się na religii lub przekonaniach, działających zgodnie z krajowymi przepisami konstytucyjnymi i ustawodawczymi, do wymagania od osób pracujących dla nich działania w dobrej wierze i lojalności wobec etyki organizacji.

---

#### **Artykuł 5**

##### **Racjonalne usprawnienia dla osób niepełnosprawnych**

W celu zagwarantowania przestrzegania zasady równego traktowania osób niepełnosprawnych, przewiduje się wprowadzenie racjonalnych usprawnień. Oznacza to, że pracodawca podejmuje właściwe środki, z uwzględnieniem potrzeb konkretnej sytuacji, aby umożliwić osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, wykonywanie jej lub rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Obciążenia te nie są nieproporcjonalne, jeżeli są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków istniejących w ramach polityki prowadzonej przez dane Państwo Członkowskie na rzecz osób niepełnosprawnych.

---

## Artykuł 6

### Uzasadnienie odmiennego traktowania ze względu na wiek

1. Niezależnie od przepisów art. 2 ust. 2, Państwa Członkowskie mogą uznać, że odmierne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne.  
Takie odmierne traktowanie może polegać między innymi na:
  - wprowadzeniu specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i kształcenia zawodowego, zatrudnienia i pracy, włącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania, dla ludzi młodych, pracowników starszych i osób mających na utrzymaniu inne osoby, w celu wspierania ich integracji zawodowej lub zapewnienia im ochrony;
  - określeniu warunków dolnej granicy wieku, doświadczenia zawodowego lub stażu pracy, wymaganego do zatrudnienia lub niektórych korzyści związanych z zatrudnieniem; określenia górnej granicy wieku przy rekrutacji, z uwzględnieniem wykształcenia wymaganego na danym stanowisku lub potrzeby racjonalnego okresu zatrudnienia przed przejściem na emeryturę.
2. Niezależnie od przepisów art. 2 ust. 2, Państwa Członkowskie mogą uznać, że nie stanowi dyskryminacji ze względu na wiek ustalenie, dla systemów zabezpieczenia społecznego pracowników, wieku przyznania lub nabycia praw do świadczeń emerytalnych lub inwalidzkich, włącznie z wyznaczaniem, w ramach tych systemów, różnych granic wieku dla pracowników lub grup bądź kategorii pracowników i wykorzystania, w ramach tych systemów, kryteriów wieku do obliczania wysokości świadczeń, pod warunkiem, że nie stanowi to dyskryminacji ze względu na płeć.

---

## Artykuł 7

### Działanie pozytywne

1. W celu zapewnienia całkowitej równości w życiu zawodowym, zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla utrzymywania lub przyjmowania przez Państwo Członkowskie szczególnych środków mających zapobiegać lub wyrównywać niedogodności, u podstaw których leży jedna z przyczyn określonych w art. 1.
2. W odniesieniu do osób niepełnosprawnych, zasada równego traktowania nie stanowi przeszkody dla prawa Państw Członkowskich do utrzymywania lub przyjmowania przepisów dotyczących ochrony zdrowia i bezpieczeństwa na miejscu pracy, ani środków mających na celu stworzenie lub utrzymanie przepisów bądź ułatwień w celu ochrony lub wspierania integracji w środowisku pracy.

---

## Artykuł 8

### Wymagania minimalne

1. Państwa Członkowskie mogą przyjmować lub utrzymywać przepisy bardziej korzystne w celu ochrony zasady równego traktowania od przepisów ustanowionych w niniejszej dyrektywie.
2. Stosowanie niniejszej dyrektywy nie może być w żadnym wypadku powodem obniżenia poziomu ochrony przed dyskryminacją, który już zapewnia Państwo Członkowskie w zakresie regulowanym niniejszą dyrektywą.

## Rozdział II

### Środki odwoławcze oraz stosowanie prawa

---

#### Artykuł 9

##### Ochrona praw

1. Państwa Członkowskie zapewnią, aby procedury sądowe i / lub administracyjne oraz, w przypadku gdy uznają to za właściwe, procedury pojednawcze, których celem jest doprowadzenie do stosowania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy, były dostępne dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania, nawet po zakończeniu związku, w którym przypuszczalnie miała miejsce dyskryminacja.
2. Państwa Członkowskie zapewnią, aby stowarzyszenia, organizacje lub osoby prawne, które mają, zgodnie z przewidzianymi prawem krajowym kryteriami, uzasadniony interes w zapewnieniu aby przestrzegane były postanowienia niniejszej dyrektywy, mogły wszczynać, na rzecz osoby występującej z powództwem lub ją wspierając, za jej zgodą, postępowania sądowe i / lub procedury administracyjne przewidziane w celu spowodowania stosowania niniejszej dyrektywy.
3. Przepisy ust. 1 i 2 nie naruszają przepisów krajowych dotyczących terminów składania odwołań w odniesieniu do zasady równego traktowania.

---

#### Artykuł 10

##### Ciężar dowodu

1. Zgodnie z ich krajowymi systemami sądowymi, Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki dla zapewnienia, aby strona pozwana musiała udowodnić, że nie wystąpiło pogwałcenie zasady równego traktowania, w przypadku gdy osoby, które uważają się za pokrzywdzone w związku nie przestrzeganiem wobec nich zasady równego traktowania, ustalą przed sądem lub innym właściwym organem fakty, które nasuwają przypuszczenie o zaistnieniu bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji.
2. Ust. 1 nie stanowi przeszkody dla ustanawiania przez Państwa Członkowskie zasad dowodowych korzystniejszych dla strony skarżącej.
3. Ust. 1 nie ma zastosowania do postępowań karnych.
4. Przepisy ust. 1, 2 i 3 stosuje się również do każdej procedury sądowej wszczętej zgodnie z art. 9 ust. 2.
5. Państwa Członkowskie nie mogą stosować przepisu ust. 1 do procedur sądowych, w których ustalenie okoliczności faktycznych sprawy należy do sądu lub właściwego organu.

---

#### Artykuł 11

##### Ochrona przed retorsjami

Państwa Członkowskie wprowadzają do swoich krajowych systemów prawnych środki niezbędne do ochrony pracowników przed wszelkimi zwolnieniami lub nieprzychylnym traktowaniem przez pracodawcę, będącymi reakcją na skargę złożoną w przedsiębiorstwie lub na uruchomienie procedury sądowej mającej na celu doprowadzenie do przestrzegania zasady równego traktowania.

---

## Artykuł 12

### Upowszechnianie informacji

Państwa Członkowskie zapewnią, że przepisy przyjmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą, jak również przepisy, które już obowiązują w tej materii, udostępniane będą zainteresowanym osobom z wykorzystaniem wszelkich właściwych środków, na przykład w miejscu pracy, na całym ich terytorium.

---

## Artykuł 13

### Dialog społeczny

1. Zgodnie ze swoją tradycją i krajową praktyką Państwa Członkowskie podejmują odpowiednie środki wspierające dialog między partnerami społecznymi w celu promowania równego traktowania, włącznie ze sprawowaniem nadzoru w miejscu pracy, poprzez zbiorowe układy pracy, kodeksy postępowania oraz badanie lub wymianę doświadczeń i dobrych zwyczajów.
2. W poszanowaniu swoich tradycji i krajowej praktyki, Państwa Członkowskie zachęcają partnerów społecznych, nie naruszając ich autonomii, do zawierania, na właściwym poziomie, umów ustanawiających zasady niedyskryminacji w zakresie określonym w art. 3, który wchodzi w zakres rokowań zbiorowych. Umowy takie powinny być zgodne z minimalnymi wymaganiami przewidzianymi w niniejszej dyrektywie oraz przepisami krajowymi będącymi ich transpozycją.

---

## Artykuł 14

### Dialog z organizacjami pozarządowymi

Państwa Członkowskie wspierają dialog z właściwymi organizacjami pozarządowymi, które mają, zgodnie z praktyką i prawem krajowym, uzasadniony interes w przyczynianiu się do walki z dyskryminacją z przyczyn wymienionych w ust. 1, w celu promowania zasady równego traktowania.

## Rozdział III

### Przepisy szczególne

---

## Artykuł 15

### Irlandia Północna

1. Aby uporać się z problemem mniejszej liczby przedstawicieli jednej z głównych wspólnot religijnych w służbach policyjnych Irlandii Północnej, odmienne traktowanie przy rekrutacji do tych służb, również personelu wsparcia, nie stanowi dyskryminacji, o ile w wyraźny sposób zezwalają na to przepisy krajowe.
2. Dla otrzymania równowagi w możliwościach zatrudniania nauczycieli w Irlandii Północnej, wspierając przy tym przełamywanie podziałów historycznych między zamieszkałymi tam głównymi wspólnotami religijnymi, przepisy niniejszej dyrektywy dotyczące religii lub przekonań nie mają zastosowania do rekrutacji nauczycieli do szkół w Irlandii Północnej, o ile w wyraźny sposób zezwalają na to przepisy krajowe.

## Rozdział IV

### Postanowienia końcowe

---

#### Artykuł 16

##### Zgodność

Państwa Członkowskie podejmują niezbędne działania, aby: zniesione zostały przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne sprzeczne z zasadą równego traktowania; przepisy sprzeczne z zasadą równego traktowania zawarte w umowach lub układach zbiorowych, regulaminach wewnętrznych przedsiębiorstw, jak również w statutach regulujących wykonywanie wolnych zawodów oraz w statutach organizacji pracowników i pracodawców, zostały uznane za nieważne lub zostały zmienione.

---

#### Artykuł 17

##### Sankcje

Państwa Członkowskie ustanowią zasady stosowania sankcji obowiązujących wobec naruszeń przepisów krajowych przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą i podejmą wszelkie niezbędne działania dla zapewnienia ich stosowania. Sankcje, które mogą określać wypłacenie odszkodowania ofierze, muszą być skuteczne, proporcjonalne i dolegliwe. Najpóźniej do dnia 2 grudnia 2003 r. Państwa Członkowskie poinformują o tych przepisach Komisję, jak również poinformują niezwłocznie o wszystkich ich kolejnych zmianach.

---

#### Artykuł 18

##### Wprowadzenie w życie

Państwa Członkowskie do dnia 2 grudnia 2003 r. przyjmą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy lub mogą powierzyć partnerom społecznym, na ich wspólny wniosek, wprowadzenie w życie niniejszej dyrektywy, w zakresie przepisów dotyczących zbiorowych układów pracy. W takim wypadku Państwa Członkowskie zapewnią do dnia 2 grudnia 2003 r., aby partnerzy społeczni wprowadzili w drodze umowy niezbędne środki, przy czym podejmą wszelkie niezbędne działania gwarantujące partnerom społecznym w każdym czasie osiągnięcie wyników określonych w niniejszej dyrektywie. Państwa niezwłocznie powiadomią o tym Komisję.

W celu uwzględnienia szczególnych warunków, Państwa Członkowskie mogą, o ile zaistnieje taka potrzeba, mieć dodatkowy termin trzech lat licząc od dnia 2 grudnia 2003 r., to znaczy w sumie sześć lat na wprowadzenie w życie przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących dyskryminacji ze względu na wiek i niepełnosprawność. W tym wypadku niezwłocznie powiadomią o tym Komisję. Każde Państwo Członkowskie, które korzysta z dodatkowego terminu, przedstawia Komisji corocznie raport na temat kroków, jakie podjęło w celu uporańia się z dyskryminacją ze względu na wiek i niepełnosprawność oraz postępu we wprowadzeniu w życie dyrektywy. Komisja przedstawia roczny raport Radzie.

Jeżeli Państwa Członkowskie przyjmą te przepisy, powinny one zawierać odniesienie do niniejszej dyrektywy lub powinno towarzyszyć im powołanie się na tę dyrektywę przy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez Państwa Członkowskie.

---

## Artykuł 19

### Raport

1. Do dnia 2 grudnia 2005 r. a następnie raz na pięć lat, Państwa Członkowskie prześlą Komisji wszelkie informacje niezbędne do sporządzenia przez Komisję, przeznaczonego dla Parlamentu Europejskiego i Rady, raportu dotyczącego stosowania niniejszej dyrektywy.
2. Raport Komisji uwzględniać będzie odpowiednio opinię partnerów społecznych i zainteresowanych organizacji pozarządowych. Zgodnie z zasadą zintegrowanego osiągnięcia równości szans kobiet i mężczyzn, w raporcie tym zawarta będzie, między innymi, ocena wpływu podjętych działań na mężczyzn i kobiety. W świetle uzyskanych informacji w raporcie tym zawarte będą, o ile zaistnieje taka potrzeba, propozycje zmian i aktualizacji niniejszej dyrektywy.

---

## Artykuł 20

### Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie z dniem jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

---

## Artykuł 21

### Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do Państw Członkowskich.

Sporządzono w Brukseli, dnia 27 listopada 2000 r.

W imieniu Rady

E. Guigou

Przewodnicząca



**Twinning PL 2002/000-605-01-02**  
„Wzmocnienie polityki  
antydiskryminacyjnej”



**Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Sekretariat Pełnomocnika Rządu  
ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn**

Al. Ujazdowskie 1/3  
00-573 Warszawa  
[www.rownystatus.gov.pl](http://www.rownystatus.gov.pl)  
e-mail: [rownystatus@kprm.gov.pl](mailto:rownystatus@kprm.gov.pl)

**Instytut Praw Człowieka im. Ludwiga Boltzmann  
Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte**

Hessgasse 1  
A-1010 Wiedeń  
Austria  
[www.univie.ac.at/bim](http://www.univie.ac.at/bim)