



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

**Informacja o działaniach podejmowanych
przez Rzecznika Praw Obywatelskich
na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych
w latach 2018 – 2019**

Warszawa, luty 2020 r.

Informacja o działaniach podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich
na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2018-2019

Spis treści

I.	Wprowadzenie	5
II.	Sprawy podejmowane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich – dane statystyczne.....	6
III.	Przykłady interwencji podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych	7
1.	Sytuacja mniejszości romskiej w Polsce – funkcjonowanie <i>Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014 – 2020</i>	7
2.	Warunki socjalno – bytowe na osiedlu romskim w Maszkowicach	8
3.	Sprawa przeniesienia rodzin romskich z miasta Limanowa do Czchowa – przykład niewłaściwego wykorzystania środków pochodzących z Programu romskiego.....	11
4.	Interwencja w sprawie dyskryminacji Romów przez władze samorządowe Czchowa.....	13
5.	Obecność dzieci romskich w szkołach specjalnych.....	14
6.	Dostęp dzieci należących do mniejszości narodowych i etnicznych do podręczników do nauki języków mniejszościowych.....	15
7.	Ograniczanie możliwości uzyskania świadectwa szkolnego w języku mniejszości.....	16
8.	Realizacja prawa uczniów i uczennic z mniejszości niemieckiej do nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości i, równolegle, jako języka obcego nowożytnego.....	17
9.	Gromadzenie informacji o obywatelach polskich innej niż polska narodowości (innego pochodzenia etnicznego) przez Wojewódzkie Sztaby Wojskowe	19
IV.	Interwencje Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach przestępstw motywowanych nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym lub wyznaniowym.....	20
1.	Skala przestępczości motywowanej nienawiścią – dane Prokuratury Krajowej.....	20
2.	Badanie tzw. ciemnej liczby przestępstw motywowanych nienawiścią	21
3.	Wizerunek mniejszości narodowych i etnicznych w debacie publicznej – przykład mniejszości ukraińskiej, żydowskiej i romskiej.....	22
4.	Raport Rzecznika Praw Obywatelskich na temat społecznych podstaw Marszu Polski Niepodległej, który odbył się we Wrocławiu w dniu 11 listopada 2018 r.	25
5.	Przeciwdziałanie mowie nienawiści.....	26
6.	Analiza skuteczności działań podejmowanych przez organy ścigania w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią.....	29
7.	Interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie symboli i haseł propagowanych podczas III Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych w Hajnówce w dniu 24 lutego 2018 r.	30
V.	Wybrane spotkania eksperckie i debaty organizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących praw mniejszości narodowych i etnicznych.	31
1.	Spotkanie eksperckie z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych poświęcone zagrożeniom związanym z ksenofobią i agresją motywowaną nienawiścią na tle narodowości, pochodzenia etnicznego i wyznania – 11 kwietnia 2018 r.	31

2. Spotkanie eksperckie z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych poświęcone edukacji mniejszościowej – 13 czerwca 2018r.....	32
3. Spotkanie eksperckie z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych poświęcone prawom kulturalnym mniejszości – 19 grudnia 2018 r.....	33
4. II Kongres Praw Obywatelskich, sesja pn. „Polityka państwa wobec mniejszości – potrzeby zmian”	33
5. III Kongres Praw Obywatelskich, sesja pn. „Instytucjonalne i finansowe systemy wspierania Romów w Europie”	33
VI. Rekomendacje Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) po XXII-XXIV sprawozdaniu Polski.....	34
VII. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organami Rady Europy – raport na temat wdrażania Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych	36

I. Wprowadzenie

W działaniach na rzecz poszanowania praw mniejszości narodowych i etnicznych Rzecznik Praw Obywatelskich kieruje się przekonaniem, że **wielokulturowość**, która przejawia się już w samym istnieniu mniejszości, **jest wartością demokratycznego państwa prawa i podlega prawnej ochronie**. Skuteczny system ochrony praw mniejszości to nie tylko **zakaz dyskryminacji**, dający gwarancję równego traktowania mniejszości i poszczególnych jej członków w życiu społecznym, ekonomicznym i politycznym, ale też **katalog pozytywnych obowiązków państwa w zakresie utrzymania i rozwoju kultury, języka i tożsamości grup mniejszościowych**. Taką ochronę gwarantuje mniejszościom art. 5 ust. 1 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu w dniu 1 lutego 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209), który zobowiązuje władze państw – stron do wspierania tworzenia warunków koniecznych do utrzymywania i rozwijania przez osoby należące do mniejszości ich kultury oraz zachowania zasadniczych elementów ich tożsamości, czyli religii, języka, tradycji i dziedzictwa. Na gruncie prawa krajowego podobną regulację zawiera art. 35 Konstytucji RP, który nakłada na państwo obowiązek zapewnienia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolności zachowania i rozwoju własnego języka, obyczajów i tradycji oraz własnej kultury. Prawa i wolności przynależne mniejszościom zostały skonkretyzowane w przepisach ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 823), a także innych aktach tej rangi, w tym, m.in. w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2018 r., poz. 1457) i ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 996, z późn. zm.), w zakresie realizacji prawa osób należących do mniejszości do nauki języka lub w języku mniejszościowym, a także prawa do nauki własnej historii i kultury.

Ochrona praw mniejszości, w znaczeniu jakie nadaje temu zadaniu Rzecznik Praw Obywatelskich, to również **przeciwdziałanie uprzedzeniom i negatywnym stereotypom oraz zwalczanie przestępstw motywowanych nienawiścią na tle narodowości, pochodzenia etnicznego czy wyznania**¹. Także i w tym zakresie źródłem i gwarantem ochrony są regulacje międzynarodowe, w tym m.in. art. 4 Konwencji ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwartej do podpisu w dniu 7 marca 1966 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187), który zobowiązuje państwa – strony Konwencji do uznania za przestępstwo takich zachowań, jak rozpowszechnianie idei opartych na wyższości

¹ Do tej kategorii przestępstw należą, między innymi, publiczne nawoływanie do nienawiści na tle przynależności narodowej, etnicznej czy wyznaniowej (przestępstwo z art. 256 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 z późn. zm.), publiczne znieważanie osób lub grup ze względu na wspomnianą przynależność (przestępstwo z art. 257 Kodeksu karnego), czy też stosowanie przemocy lub gróźb bezprawnych wobec osoby lub grupy osób z powodu takiej przynależności (przestępstwo z art. 119 Kodeksu karnego).

lub nienawiści rasowej, podżeganie do dyskryminacji, stosowanie przemocy lub podżeganie do tego rodzaju aktów wobec jakiegokolwiek grupy osób o innym kolorze skóry bądź innego pochodzenia etnicznego, a także udzielanie pomocy w prowadzeniu działalności rasistowskiej.

Rzecznik Praw Obywatelskich dużą uwagę poświęca ocenie skuteczności wspomnianych wyżej gwarancji prawnych, czyli *de facto* wywiązywaniu się przez państwo polskie z obowiązku zapewnienia mniejszościom przynależnych im praw i wolności, przeciwdziałania dyskryminacji i zwalczania przestępczości motywowanej nienawiścią. W strukturze Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zadania te pozostają we właściwości Wydziału Praw Migrantów i Mniejszości Narodowych, będącego częścią Zespołu ds. Równego Traktowania. Wydział ten rozpatruje skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących szeroko rozumianej ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych, koordynuje zlecane przez Rzecznika badania dotyczące tej problematyki, a także reprezentuje Rzecznika w relacjach z organizacjami pozarządowymi, zrzeszającymi osoby należące do mniejszości narodowych i etnicznych, oraz innymi podmiotami zajmującymi się problematyką mniejszości, w tym np. z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, czy też Komisją Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Sprawy podejmowane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich – dane statystyczne

W latach 2018 i 2019 w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich podjętych zostało około 40 spraw dotyczących naruszenia praw przysługujących mniejszościom narodowym i etnicznym. Liczba ta nie uwzględnia spraw związanych z aktami przemocy i mową nienawiści motywowanymi przynależnością narodową, etniczną lub wyznaniową. Takich spraw w okresie objętym niniejszą informacją zarejestrowano w Biurze RPO około 190. Nie wszystkie dotyczyły aktów przemocy kierowanych wobec osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych. Liczba ta uwzględnia również sprawy, w których pokrzywdzonymi byli cudzoziemcy.

System ewidencjonowania spraw wpływających do Biura RPO nie przewiduje możliwości przetwarzania informacji o narodowości, pochodzeniu etnicznym czy wyznaniu osób skarżących lub osób, których dotyczą skargi. Przedstawienie dokładnej informacji statystycznej na temat liczby skarg kierowanych do Rzecznika przez poszczególne mniejszości narodowe lub etnicznych nie jest wobec tego możliwe. Już od wielu lat wśród prowadzonych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich spraw z zakresu omawianej tematyki dominują jednak sprawy dotyczące ochrony praw mniejszości romskiej. Ma to

związek ze szczególnie niekorzystną sytuacją, w jakiej znajduje się ta mniejszość, często nieporównywalną z innymi grupami obywateli, w tym także z innymi mniejszościami. Osoby należące do mniejszości romskiej, choćby ze względu na istniejące w społeczeństwie polskim stereotypy, są też szczególnie narażone na dyskryminację oraz inne naruszenia praw i wolności, także w relacjach z organami administracji publicznej. Co najmniej od 2016 r. wzrasta też liczba skarg kierowanych do Rzecznika przez mniejszość ukraińską. W ocenie Rzecznika wynika to zarówno z dużej aktywności organizacji zrzeszających członków i członkinie tej mniejszości, jak i pogarszającej się sytuacji społeczności ukraińskiej w Polsce, zwłaszcza w kontekście aktów przemocy i przypadków mowy nienawiści, kierowanych wobec osób narodowości ukraińskiej.

III. Przykłady interwencji podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych

1. Sytuacja mniejszości romskiej w Polsce – funkcjonowanie *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014 – 2020*

Sytuacja mniejszości romskiej w Polsce niewątpliwie ulega **stopniowej poprawie**, co jest efektem zaangażowania organizacji romskich, jak i funkcjonowania Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020². **Rzecznik pozytywnie ocenia ideę istnienia Programu romskiego**, z którego finansowane są działania na rzecz rozwoju romskiej kultury, wspierania edukacji dzieci romskich, a także poprawy dramatycznych warunków, w jakich nadal żyje część społeczności romskiej w Polsce. Taką formę wsparcia Rzecznik uznaje przy tym za wypełnienie przez państwo polskie obowiązku czynnego popierania pełnej i rzeczywistej równości mniejszości w życiu ekonomicznym i społecznym, wynikającego m.in. z art. 4 ust. 2 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

Obecna edycja *Programu romskiego* wygasa w 2020 r. Na administracji publicznej, zwłaszcza właściwym w sprawach mniejszości Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, spoczywają w związku z tym dodatkowe zadania w postaci ewaluacji dotychczasowego *Programu*, przygotowania założeń jego kolejnej edycji, a następnie jej wdrożenia. W tym kontekście warto zatem przypomnieć, iż Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie przedstawiał swoje **uwagi na temat koniecznych**, jego zdaniem, **zmian w koncepcji Programu**. Rzecznik dostrzega bowiem potrzebę wydzielenia z *Programu romskiego* osobnej części dotyczącej działalności inwestycyjnej w sferze mieszkaniowej, zwłaszcza na osiedlach romskich, której realizacja powinna podlegać wzmożonemu

² Program ustanowiony uchwałą nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r.

nadzorowi także w zakresie jakości i celowości wykonywanych prac inwestycyjnych. Należy też stworzyć mechanizmy finansowe, które zachęcać będą jednostki samorządu terytorialnego do korzystania z dostępnych w *Programie* środków. W wielu znanych Rzecznikowi przypadkach to samorząd, jako właściciel gruntów, na których położone są osiedla romskie, jest jedynym podmiotem władnym do pozyskania środków finansowych z *Programu* i zainicjowania na terenie osiedla jakichkolwiek prac inwestycyjnych. Formą zachęty dla samorządów mogłyby np. być dodatkowe dotacje na realizację zadań własnych, które trafiałyby do gmin angażujących się w działania pomocowe na rzecz Romów.

Postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich co do zmian w koncepcji *Programu romskiego* pozostają aktualne. Rzecznik liczy w tym zakresie na dialog z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Na tym etapie Rzecznik zwraca również uwagę na konieczność zachowania ciągłości funkcjonowania *Programu*. Zdaniem Rzecznika, jego nowa edycja powinna wejść w życie z początkiem 2021 r. tak, by zachować ciągłość oddziaływań i oferowania różnych form wsparcia.

2. Warunki socjalno – bytowe na osiedlu romskim w Maszkowicach

Rzecznik Praw Obywatelskich na bieżąco monitoruje sytuację panującą na osiedlu romskim w Maszkowicach w gminie Łącko (woj. małopolskie). Osiedle to, zamieszkiwane przez około 270 osób, stanowi kilkadziesiąt zabudowań mieszkalnych i gospodarczych, w większości postawionych kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat temu (powstanie osady datuje się na koniec lat 40-tych XX wieku). Standard budowlany jest dramatycznie niski. Jakość materiałów wykorzystanych do ich budowy, sposób, w jaki zostały one użyte, a także upływ czasu spowodowały, że **większość domów nie tylko nie zapewnia godnych warunków zamieszkania, ale wręcz stwarza realne zagrożenie dla zdrowia i życia ich mieszkańców.**

Władze samorządowe gminy Łącko, korzystając ze środków pochodzących z Programu integracji społeczności romskiej w Polsce, w ubiegłych latach prowadziły serię remontów budynków mieszkalnych. W ramach prac remontowych ocieplano elewacje, wymieniano dachy, a także dobudowywano dodatkowe pomieszczenia do istniejących już domów. Remonty podejmowane były jednak dość chaotycznie. Charakterystyczną dla osiedla koncepcją budowlaną było np. instalowanie na przytwierdzonych do gruntu wspornikach nowych dachów nad starymi i od lat nieremontowanymi budynkami. Zamontowane w ten sposób dachy do tej pory tworzą swoiste nadbudówki nad domami, z którymi nie są konstrukcyjnie połączone.

Nadal aktualny jest problem istniejących na osiedlu samowoli budowlanych, postawionych przez mieszkańców bez wymaganych prawem pozwoleń, na gruntach należących w większości do gminy Łącko. Przez wiele lat nieuregulowany status prawny tych

budynków nie stanowił dla władz gminy przeszkody w prowadzeniu remontów czy nawet rozbudowie tych obiektów. Od początku 2017 r. przed Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Nowym Sączu wszczynane są jednak kolejne postępowania w kierunku wydania decyzji nakazującej rozbiórkę samowoli. Obecnie liczba obiektów objętych takimi postępowaniami wzrosła już do ponad 40. Według stanu na dzień 13 grudnia 2019 r., w obrocie prawnym pozostawało 21 decyzji orzekających o nakazie rozbiórki nieruchomości, których stronami były osoby prywatne – mieszkańcy osiedla³.

W 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie, 26 kwietnia i 17 maja, odwiedził osiedle w Maszkowicach. Głównym powodem interwencji Rzecznika były wspomniane wyżej decyzje organów nadzoru budowlanego nakazujące rozbiórkę domów mieszkalnych. Do Rzecznika docierały informacje o nakładanych na mieszkańców grzywnach w celu przymuszenia ich do wykonania decyzji rozbiórkowych, sięgających nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych. Wykonanie tych decyzji, jeżeli kiedykolwiek doszłoby do skutku, skazywałoby na bezdomność te rodziny, dla których samowole budowlane są jedynym miejscem zamieszkania. Przed gminą Łącko, na terenie której położone są Maszkowice, stawiałoby też niełatwe do wykonania zadanie zapewnienia wszystkim osobom dotkniętym bezdomnością niezbędnej pomocy socjalnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich postrzega problem samowoli budowlanych na maszkowickim osiedlu jako poważny problem społeczny, którego wydanie i ewentualne wykonanie decyzji nakazujących rozbiórkę istniejących samowoli nie rozwiąże. Dla mieszkańców osiedla władze gminy nie stworzyły, jak dotąd, żadnej alternatywy: Rzecznikowi nie jest znana żadna konkretna propozycja, która gwarantowałaby Romom nowe miejsca zamieszkania w miejsce samowoli objętych nakazem rozbiórki.

W dniu 31 maja 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim z prośbą o analizę stanu faktycznego i prawnego spraw, w których zapadły już decyzje nakazujące rozbiórkę nieruchomości, pod kątem skorzystania przez Wojewodę z uprawnienia do wstrzymania egzekucji administracyjnych tych decyzji⁴. W odpowiedzi udzielonej w dniu 4 lipca 2019 r. Dyrektor Wydziału zapewnił, że Wojewoda rozważy taką możliwość. Oczekuje jednak na ostateczne stanowisko władz samorządowych gminy.

Wcześniej, w wystąpieniu z dnia 8 maja 2019 r. skierowanym do Wójta Gminy Łącko Rzecznik wskazał, że jedyną realną szansą dla mieszkańców osiedla w Maszkowicach jest zaangażowanie władz samorządowych w opracowanie, a następnie realizację planu pełnej

³ Informacje przekazane Rzecznikowi Praw Obywatelskich w piśmie Przewodniczącej Rady Gminy Łącko z dnia 13 grudnia 2019 r. (ozn. 0004.21.2019, przy sprawie RPO nr XI.816.17.2017).

⁴ Sprawa wstrzymania egzekucji administracyjnych prowadzona jest w Biurze RPO pod nr sprawy XI.816.1.2018.

rewitalizacji terenu osiedla. Rzecznik podkreślił, że szansą na poprawę warunków mieszkaniowych na osiedlu byłyby budowa bloku mieszkalnego, ewentualnie zakup wysokiej jakości kontenerów mieszkalnych, które zastąpiłyby obecną zabudowę. Źródłem finansowania wszelkich inwestycji na osiedlu powinien być *Program integracji społeczności romskiej w Polsce*.

Wystąpienie o podobnej treści Rzecznik skierował w dniu 27 maja 2019 r. do Przewodniczącej Rady Gminy Łącko. W odpowiedzi, udzielonej pismem z dnia 1 lipca 2019 r., Przewodnicząca Rady Gminy poinformowała RPO o wstępnym przyjęciu przez Radę planu poprawy warunków mieszkaniowych na osiedlu romskim w Maszkowicach. Plan ten przewidywać ma możliwość zastąpienia budynków położnych w obrębie działki stanowiącej własność gminy w zakresie, w jakim pozwala na to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nową formą zabudowy, a także dopuszcza remont istniejących budowli.

W kolejnym wystąpieniu, datowanym na 7 listopada 2019 r., Rzecznik Praw Obywatelskich zaapelował do Przewodniczącej Rady o zintensyfikowanie działań zmierzających do przyjęcia planu rewitalizacji i zmiany sytuacji na osiedlu w Maszkowicach. Rzecznik przypomniał, że poprawa dramatycznej sytuacji mieszkaniowej na osiedlu jest obowiązkiem gminy, wynikającym zarówno z zadań ciążących na jednostkach samorządu terytorialnego, jak i zawartego w art. 30 Konstytucji RP nakazu poszanowania i ochrony godności człowieka, adresowanego do szeroko rozumianych władz publicznych. W piśmie z dnia 13 grudnia 2019 r. Przewodnicząca Rady powiadomiła Rzecznika o przeprowadzonej ewidencji budynków na osiedlu. Z uwagi jednak na to, że nie udało się, jak dotąd, uzyskać jednoznacznej decyzji radnych gminy Łącko w kwestii ewentualnych inwestycji, Przewodnicząca wystosowała do każdego indywidualną prośbę o wyrażenie swojego stanowiska. Zdaniem Przewodniczącej, pozwoli to na zaplanowanie kolejnych działań.

Dotychczasowe zaangażowanie w sprawę osiedla w Maszkowicach daje Rzecznikowi Praw Obywatelskich podstawy do stwierdzenia, że utrzymywanie się dramatycznych warunków życia na osiedlu nie jest spowodowane brakiem środków finansowych na działania pomocowe. Środki takie zapewnia bowiem *Program integracji społeczności romskiej w Polsce*. Problemem jest natomiast brak zaangażowania po stronie władz samorządowych, a także brak kompleksowej strategii w tym zakresie. Inicjatorem takiej strategii, co warto podkreślić, może być wyłącznie gmina Łącko jako właściciel części działek zajętych przez osiedle. Tymczasem władze samorządowe nie są chętne tworzeniu takich programów, a na decyzję o podjęciu inicjatywy w tym zakresie prawdopodobnie ma wpływ stosunek części społeczności lokalnej do zaangażowania gminy w działania pomocowe na rzecz Romów.

Poprawa sytuacji mieszkaniowej na osiedlu romskim w Maszkowicach pozostanie priorytetem RPO w roku 2020.

3. Sprawa przeniesienia rodzin romskich z miasta Limanowa do Czchowa – przykład niewłaściwego wykorzystania środków pochodzących z Programu romskiego

Od 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził postępowanie wyjaśniające⁵ w sprawie działań podejmowanych przez władze miasta Limanowa, zmierzających do usunięcia kilku rodzin romskich z budynku stanowiącego własność limanowskiego samorządu i przeniesienia ich do Czchowa, do nieruchomości zakupionej tam ze środków pochodzących z *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce*. Romowie, wobec informacji o planowanej rozbiórce zajmowanego dotychczas budynku i jednostronnego wypowiedzenia przez miasto umów najmu, złożyli przed notariuszem oświadczenia, że opuszczą dom w Limanowej w wyznaczonym terminie, po tym, jak zostanie im udostępniony nowy budynek mieszkalny. W złożonych oświadczeniach Romowie poddali się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 z późn. zm.). Oświadczenia te, mające formę aktów notarialnych, stały się tym samym tytułami egzekucyjnymi, którym Sąd Rejonowy w Limanowej nadał klauzule wykonalności.

Ostatecznie jednak Romowie odmówili opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania i przeniesienia się do Czchowa. Wpływ na ich decyzję niewątpliwie miała reakcja Burmistrza Czchowa, który tuż po powzięciu informacji o możliwej przeprowadzce Romów z Limanowej wydał, w trybie porządkowym i w randze aktu prawa miejscowego, zarządzenie o zakazie zasiedlenia nieruchomości kupionej w Czchowie przez samorząd limanowski.

Po tym, jak część rodzin odmówiła przeprowadzki do Czchowa, władze Limanowej przystąpiły do wyegzekwowania deklaracji złożonej przez Romów w oświadczeniach notarialnych. Wobec grożącej Romom egzekucji komorniczej, której skutkiem prawdopodobnie byłoby przymusowe przeniesienie Romów do Czchowa, Rzecznik skierował do Sądu Rejonowego w Limanowej powództwa przeciwko miastu Limanowa, w których wniósł o pozbawienie aktów notarialnych, jako tytułów wykonawczych, wykonalności⁶. Wyrokiem z dnia 26 marca 2018 r.⁷ Sąd Rejonowy w Limanowej oddalił jednak powództwo Rzecznika. W dniu 8 maja 2018 r. Rzecznik złożył od wyroku apelację do Sądu Okręgowego w Nowym Sączu. W ocenie Rzecznika, w skarżonym orzeczeniu Sąd Rejonowy bezzasadnie pominął istotny dla sprawy fakt, że składając przed notariuszem oświadczenia woli o opuszczeniu dotychczasowego miejsca zamieszkania Romowie mogli działać pod wpływem groźby lub błędu. Wcześniejsze, celowe działania władz

⁵ XI.816.13.2015.

⁶ Powództwa z 23 grudnia 2016 r., XI.816.13.2015.

⁷ Sygn. akt I C 3/17.

samorządowych doprowadziły bowiem do sytuacji, w której Romowie zostali pozbawieni tytułu prawnego do zajmowanych lokali (po jednostronnym wypowiedzeniu umów najmu przez władze samorządowe), budynek mógł zostać w każdej chwili rozebrany, a jego dotychczasowi mieszkańcy nie mieli do swojej dyspozycji żadnych lokali zamiennych. Wyrokiem z dnia 14 maja 2019 r. Sąd Okręgowy w Nowym Sączu w całości uwzględnił apelację Rzecznika Praw Obywatelskich i pozbawił akty notarialne wykonalności.

Interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich doprowadziła do wstrzymania przymusowego wysiedlenia Romów z dotychczasowego miejsca zamieszkania. Aktualny pozostaje jednak problem warunków panujących w budynku, w którym Romowie nadal zamieszkują. Od czasu wydania przez Sąd Okręgowy wyroku w niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie, 5 czerwca i 8 listopada 2019 r., kierował do Burmistrza Limanowej wystąpienia z pytaniem, jakie działania władze samorządowe podejmują lub zamierzają podjąć w celu zapewnienia rodzinom romskim godnych warunków mieszkaniowych. Rzecznik zwracał przy tym uwagę na konieczność pełnej współpracy władz samorządowych z Romami jako beneficjentami takich działań. W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 20 listopada 2019 r. Burmistrz przedstawił jednak stanowisko, z którego wynikało, że budynek w Limanowej nie będzie remontowany, a ewentualna pomoc dla zamieszkujących w nim rodzin może nastąpić tylko poprzez zakup nowej nieruchomości ze środków pochodzących z Programu integracji społeczności romskiej w Polsce, z tym, że zadanie poszukiwania takiej nieruchomości spoczywać powinno wyłącznie na Romach, a ewentualnie wsparcie w tym zakresie udzielić powinien im Wojewoda Małopolski.

Niezależnie od działań zmierzających do wstrzymania egzekucji komorniczej Rzecznik Praw Obywatelskich podjął również interwencję w związku ze wspomnianym wyżej zarządzeniem wydanym przez Burmistrza Czchowa, ustanawiającym zakaz zasiedlenia nieruchomości zakupionej w tym mieście przez władze samorządowe Limanowej⁸. Swoje wątpliwości co do zgodności tego aktu z prawem Rzecznik przedstawił najpierw w wystąpieniu skierowanym do Wojewody Małopolskiego. Po tym, jak Wojewoda jako organ nadzoru zaskarżył zarządzenie oraz zatwierdzającą je uchwałę Rady Miasta Czchów do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie Rzecznik przystąpił do wszczętych przez ten Sąd postępowań. W swoich pismach procesowych Rzecznik zarzucił władzom samorządowym Czchowa, że pozbawiając Romów choćby potencjalnej możliwości zasiedlenia przeznaczonej dla nich nieruchomości w sposób nieuprawniony ingerowały w sferę ich życia prywatnego, naruszając tym samym art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.

⁸ Zarządzenie Burmistrza Czchowa nr 12/2016 z dnia 17 lutego 2016 r., zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej w Czchowie nr XIII/139/2016 z 16 marca 2016 r.

U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.). Ponieważ ingerencja ta nastąpiła wyłącznie ze względu na pochodzenie etniczne osób, które miałyby zamieszkać w danej nieruchomości, w działaniu władz samorządowych Rzecznik dopatrywał się też naruszenia art. 14 wspomnianej Konwencji. Przepis ten zawiera bowiem gwarancję korzystania z praw i wolności określonych w Konwencji bez dyskryminacji wynikającej z takich przesłanek, jak m.in., rasa, narodowość czy pochodzenie etniczne. W wyroku z dnia 1 lutego 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził nieważność zarządzenia Burmistrza oraz zatwierdzającej ten akt uchwały⁹. Sąd podzielił przy tym zarzuty podniesione przez Rzecznika w skardze, dotyczące dyskryminacyjnego charakteru zaskarżonych regulacji. Skarga kasacyjna, wniesiona od wyroku sądu pierwszej instancji przez Gminę Czchów, została przez Naczelnego Sąd Administracyjny oddalona w dniu 12 stycznia 2018 r.¹⁰.

4. Interwencja w sprawie dyskryminacji Romów przez władze samorządowe Czchowa

Na przełomie maja i czerwca 2019 r. do budynku zakupionego w Czchowie przez władze samorządowe miasta Limanowa ze środków pochodzących z *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce* wprowadziło się kilka rodzin romskich z Limanowej. Nie były to osoby, na rzecz których Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł powództwo przeciwegzekucyjne do Sądu Rejonowego w Limanowej celem uchronienia ich przed eksmisją z zajmowanego budynku i wymuszonym przeniesieniem do Czchowa¹¹. Władze miasta Limanowa udostępniły Romom wspomniany budynek pomimo tego, że wyrokiem z dnia 5 grudnia 2018 r. Naczelnego Sąd Administracyjny stwierdził nieważności uchwały Rady Miasta Limanowa, w której Rada wyraziła zgodę na nabycie przez Burmistrza nieruchomości¹². NSA zakwestionował w tym wyroku samą możliwość zakupu przez jedną gminę (w tym przypadku gminę miejską Limanowa) nieruchomości położonej na terenie innej gminy (tj. gminy Czchów).

Władze samorządowe Czchowa nie zaakceptowały jednak faktu przeprowadzki. Jak wynikało z treści skargi, którą Romowie skierowali do Rzecznika Praw Obywatelskich, władze uniemożliwiały im wykonanie obowiązku meldunkowego, odsyłając składane przez nich wnioski, a w konsekwencji pozbawiły ich możliwości uzyskania świadczeń socjalnych, zawarcia umowy o odbiór ścieków i doprowadzenie do nieruchomości wody, a nawet wstrzymały się odbiorem z posesji odpadów komunalnych. W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniach z 6 i 17 czerwca 2019 r. zwrócił się do Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim z prośbą o pilne podjęcie

⁹ Sygn. akt III SA/Kr 679/16.

¹⁰ Sygn. akt I OSK 1633/17.

¹¹ XI.816.13.2015 opisana w pkt 3 nin. Informacji.

¹² Sygn. akt I OSK 2729/17.

interwencji w ramach nadzoru nad wykonywaniem przez gminy zadań z zakresu o ewidencji ludności¹³. Rzecznik miał przy tym na uwadze fakt, że po przeprowadzce do Czchowa Romowie stali się częścią tamtejszej wspólnoty samorządowej, wobec czego odmowa zameldowania i powstrzymywanie się od świadczenia na ich rzecz usług komunalnych przez władze samorządowe mogą nosić znamiona nierównego traktowania z powodu przynależności skarżących do mniejszości romskiej.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Dyrektor Wydziału poinformował o wydanym przez Wojewodę Małopolskiego w dniu 2 lipca 2019 r. postanowieniu stwierdzającym bezczynność Burmistrza Czchowa w sprawie zameldowania Romów i zobowiązującym organ do wszczęcia w tym zakresie postępowania administracyjnego. Postępowanie takie zostało wszczęte, ale w pierwszej instancji zakończyło się decyzjami Burmistrza odmawiającymi Romom prawa do zameldowania. Po rozpatrzeniu wniesionych odwołań, decyzjami z 5 września 2019 r., Wojewoda uchylił negatywne rozstrzygnięcia Burmistrza i orzekł o zameldowaniu Romów w Czchowie. W skierowanym do Rzecznika piśmie z dnia 12 września 2019 r. Burmistrz Czchowa poinformował jednak, że planuje zaskarżenie decyzji Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie i do czasu wydania przez Sąd rozstrzygnięcia w sprawie wstrzymuje się od wpisania Romów do ewidencji ludności. Ponieważ gmina Czchów uznała się równocześnie za niewłaściwą do wypłaty Romom należnych im świadczeń socjalnych, Wojewoda Małopolski zlecił czasowe wykonywanie obowiązków w zakresie pomocy socjalnej dla rodzin romskich Wójtowi gminy Tarnów.

Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie będzie kontynuowane w 2020 r. Na tym etapie Rzecznik Praw Obywatelskich pozytywnie ocenia działania podejmowane na rzecz Romów przez Wojewodę Małopolskiego.

5. Obecność dzieci romskich w szkołach specjalnych

Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi analizę danych statystycznych dotyczących obecności dzieci narodowości romskiej w szkołach specjalnych¹⁴. Inspiracją do podjęcia przez Rzecznika działań w tym zakresie były wydane w październiku 2015 r. Uwagi Komitetu Praw Dziecka ONZ do połączonych III i IV sprawozdań okresowych Polski z realizacji postanowień Konwencji ONZ z dnia 19 sierpnia 1994 r. o prawach dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.), w których Komitet wskazał na problem nadreprezentacji dzieci romskich w szkołach specjalnych¹⁵. Zdaniem Komitetu istniało ryzyko, że wiele spośród

¹³ XI.816.9.2019.

¹⁴ XI.816.6.2015.

¹⁵ Uwagi końcowe do połączonych III i IV sprawozdania okresowego Polski znaleźć można na stronie internetowej: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/POL/CO/3-4&Lang=En

dzieci umieszczanych jest w takich szkołach nieprawidłowo, wyłącznie ze względu na słabą znajomość języka polskiego i sprawdzanie wiedzy w sposób nieuwzględniający uwarunkowań kulturowych.

W latach 2015-2019 Rzecznik Praw Obywatelskich regularnie zwracał się do Ministerstwa Edukacji Narodowej z prośbą o zestawienie danych statystycznych dotyczących liczby dzieci narodowości romskiej przyjmowanych i uczących się w systemie szkół specjalnych. Informacje, które otrzymywał Rzecznik wskazywały, że liczba dzieci romskich objętych kształceniem specjalnym jest stosunkowo niewielka i w ciągu ostatnich lat nie ulegała istotnym zmianom: nauczaniem takim objętych było między 200 a 220 dzieci romskich na ogólną liczbę około 2300 wszystkich dzieci tej narodowości uczących się w szkołach lub przedszkolach. Można przy tym przyjąć, że w statystykach z kolejnych lat ujmowane były w większości te same dzieci, które kontynuowały naukę w następnych klasach. Jedynie w czterech województwach, tj. śląskim, małopolskim, opolskim i dolnośląskim, liczba orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego była wyższa w porównaniu z resztą kraju, na co, w pewnym stopniu, miała niewątpliwie wpływ liczebność miejscowej społeczności romskiej.

Rzecznik Praw Obywatelskich uzyskał również z Ministerstwa Edukacji Narodowej informację o wdrożeniu w 2019 r. nowych instrumentów diagnozy psychologiczno – pedagogicznej i nowych standardów prowadzenia takiej diagnozy wobec uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Zdaniem Ministerstwa, nowy mechanizm rozpoznawania potrzeb edukacyjnych dziecka, uwzględniający jego kompetencje kulturowe i językowe, powinien wpłynąć na ograniczenie, a nawet na całkowite wyeliminowanie przypadków, w których o potrzebie kształcenia specjalnego rozstrzygałby wyłącznie brak wystarczającej znajomości języka polskiego.

6. Dostęp dzieci należących do mniejszości narodowych i etnicznych do podręczników do nauki języków mniejszościowych

Rzecznik Praw Obywatelskich szczególną uwagę poświęca działaniom władz publicznych, mającym na celu zapewnienie nauczania języków mniejszości narodowych i etnicznych, a także historii, geografii i kultury mniejszości. Jedną z podstawowych gwarancji korzystania z prawa do nauczania własnego języka czy historii jest zapewnienie społecznościom mniejszościowym dostępu do podręczników i materiałów edukacyjnych z tych przedmiotów, dostosowanych do aktualnej podstawy programowej. Tymczasem do Biura RPO od lat wpływają skargi od przedstawicieli mniejszości ukraińskiej, z których wynika, że podręczniki takie nie powstają, a nauczyciele zmuszeni są prowadzić zajęcia według własnych, autorskich programów nauczania. Mimo opracowania i wprowadzenia w

2018 r. nowej podstawy programowej, sytuacja dzieci z mniejszości narodowych (przede wszystkim ukraińskiej), korzystających z prawa do nauki własnego języka, historii, geografii i kultury, nie uległa zmianie.

W wystąpieniu skierowanym w dniu 13 maja 2019 r. do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik przypomniał¹⁶, że zgodnie z postanowieniami Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, przyjętej w Strasburgu w dniu 5 listopada 1992 r. i ratyfikowanej przez Polskę w dniu 12 lutego 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121, dalej: Karta), Polska jest zobowiązana do udostępniania oświaty w językach mniejszościowych i języku regionalnym oraz do podjęcia kroków w celu zapewnienia nauczania historii i kultury, które mają swoje odzwierciedlenie we wspomnianych językach. Brak efektywnego systemu wydawania i dystrybucji podręczników i materiałów edukacyjnych świadczyć może o naruszaniu przez Polskę zobowiązań wynikających z Karty. W związku z tym Rzecznik poprosił resort edukacji o informacje na temat działań podejmowanych w celu zapewnienia uczniom dostępu do podręczników języka ukraińskiego.

Z uzyskanych przez Rzecznika wyjaśnień wynikało¹⁷, że od czasu wycofania się Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych z wydawania podręczników dla mniejszości narodowych żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania przygotowaniem podręcznika dla mniejszości ukraińskiej. Resort poczynił wówczas rozeznanie wśród szkół wyższych i ostateczna umowa na przygotowanie takiego materiału zawarta została z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim im. Jana Pawła II. Czas realizacji zadania wyznaczony został na lata 2020 – 2022.

Sprawa dostępu do podręczników języka ukraińskiego nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich.

7. Ograniczanie możliwości uzyskania świadectwa szkolnego w języku mniejszości

W czerwcu 2018 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga przedstawiciela mniejszości litewskiej, który zwrócił uwagę Rzecznika na trudności, jakie napotykają rodzice deklarujący przynależność do mniejszości narodowych lub etnicznych ubiegający się o wydanie ich dziecku świadectwa szkolnego, sporządzonego w języku mniejszości¹⁸. Z treści skargi wynikało, że wydawnictwo odpowiedzialne za dostarczenie świadectw odmawia realizacji zamówień dotyczących druku świadectw dwujęzycznych, tłumacząc to brzmieniem pkt 13 załącznika nr 1 do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 939). Zgodnie z tym

¹⁶ XI.813.1.2016.

¹⁷ Pismo z 7 czerwca 2019 r.

¹⁸ XI.813.7.2018.

przepisem, świadectwo szkoły z językiem nauczania mniejszości narodowej, etnicznej lub językiem regionalnym, w której zajęcia są prowadzone w tym języku, mogło składać się z dwóch części, przy czym część druga stanowiła świadectwo wypełnione w języku mniejszości. Część druga wydawana powinna być na wniosek pełnoletniego ucznia lub jego rodziców. Wydawca stał jednak na stanowisku, że ww. przepis nie ustanawia obowiązku wydawania świadectw dwujęzycznych i wydawnictwo nie jest zobligowane do ich druku. Skarżący przytoczył w tym kontekście fragment informacji zamieszczonej na stronie www.portaloswiatowy.pl, z której wynikało, że jedną z nowości wprowadzonych przez ww. rozporządzenie jest rezygnacja z (...) *obligatoryjnego wydawania świadectw szkolnych szkoły z językiem nauczania mniejszości narodowej, etnicznej lub językiem regionalnym, w dwóch częściach (w języku polskim i języku danej mniejszości)*¹⁹.

Z prośbą o pilne wyjaśnienie sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się wówczas do Dyrektora Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji w Ministerstwie Edukacji Narodowej²⁰. W odpowiedzi²¹ Departament przedstawił opinię, z którego wynikało, że przy okazji ostatniej nowelizacji wspomnianego rozporządzenia rzeczywiście zrezygnowano z obligatoryjnego wydawania świadectw szkolnych szkoły z językiem nauczania mniejszości narodowej, etnicznej lub językiem regionalnym w dwóch częściach (w języku polskim i języku danej mniejszości), ale pozostawiono możliwość wydawania takich dokumentów. Decyzja o tym, czy z tej możliwości skorzystać, należy do pełnoletniego ucznia lub jego opiekunów. Drukarnia, zdaniem Departamentu, nie miała w takiej sytuacji podstaw do tego, aby odmówić drukowania świadectw dwujęzycznych. Po uzyskaniu tych wyjaśnień Rzecznik zakończył postępowanie w sprawie.

W obowiązującym obecnie rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków (Dz.U. z 2019 r. poz. 1700, z późn. zm.), w pkt 15 Załącznika nr 1, przytoczona wyżej regulacja dotycząca wydawania świadectw dwujęzycznych została powtórzona z tą jednak różnicą, że obowiązek tłumaczenia, wydruku i wypełnienia świadectwa w odpowiednim języku danej mniejszości nałożony został wprost na dyrektora szkoły.

8. Realizacja prawa uczniów i uczennic z mniejszości niemieckiej do nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości i, równoległe, jako języka obcego nowożytnego

W listopadzie 2019 r. Związek Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno – Kulturalnych w Polsce zwrócił się do Rzecznika z wnioskiem o podjęcie interwencji w sprawie dotyczącej

¹⁹ <https://www.portaloswiatowy.pl/zmiany-w-prawie-oswiatowym/jest-nowe-rozporzadzenie-o-swiadectwach-szkolnych-i-elegitymacjach-15568.html>

²⁰ Pismo z dnia 18 czerwca 2018 r.

²¹ Pismo z 25 czerwca 2018 r., DPPI-WPPiP.4018.56.2018.ER.

realizacji prawa uczniów i uczennic utożsamiających się z mniejszością niemiecką do nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości i, równolegle, jako języka obcego nowożytnego w klasach VII i VIII szkoły podstawowej²². W roku szkolnym 2019/2020 Ministerstwo Edukacji Narodowej wdrożyło nową interpretację przepisów szeroko rozumianego prawa oświatowego, która zobowiązała szkoły do rozdzielenia obu form nauczania języka niemieckiego. Zgodnie z tą interpretacją uczeń, który korzysta z prawa do nauki własnego języka mniejszości narodowej nie może uczyć się równolegle tego samego języka jako obcego nowożytnego. Aby zatem zrealizować obowiązek nauki języka obcego nowożytnego, który wynika z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 356, z późn. zm.) i obejmuje naukę jednego języka nowożytnego na I etapie edukacyjnym oraz dwóch języków nowożytnych na etapie II (w klasach VII – VIII), uczeń musi wybrać język nowożytny inny niż język, którego uczy się jako języka mniejszości. Ministerstwo uznało wręcz, że traktowanie języka mniejszości narodowej jako języka obcego nowożytnego pozbawiałoby uczniów deklarujących chęć nauki języka mniejszości prawa do nauki na II etapie edukacyjnym dwóch języków obcych, a szkoły, które w takich przypadkach dopuszczałyby równoległe nauczanie języka mniejszości jako obcego, nie realizowałyby podstawy programowej.

W wystąpieniu skierowanym w dniu 10 lutego 2020 r. do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, że żaden przepis obowiązującego prawa nie wyłącza możliwości jednoczesnego nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości i języka obcego nowożytnego. Wobec braku takiego przepisu domniemywanie istnienia takiego wyłączenia jest dalece nieuprawnione. Rzecznik wskazał przy tym na realne zagrożenie dla skutecznej realizacji prawa mniejszości niemieckiej do nauki własnego języka, jakie wiąże się z przyjętą przez Ministerstwo interpretacją przepisów. Po wdrożeniu tej interpretacji uczniom, którzy decydują się korzystać z prawa do nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości i tym samym podtrzymują swoją tożsamość kulturową, ogranicza się *de facto* możliwość wyboru obowiązkowego języka obcego nowożytnego. Na II etapie edukacji, na poziomie klas VII i VIII szkoły podstawowej, uczniowie utożsamiający się z mniejszością niemiecką, niezależnie od nauki języka niemieckiego jako mniejszościowego, zobowiązani są do nauki i zaliczenia dwóch innych języków nowożytnych. W tej sytuacji

²² XI.813.14.2019.

chęć kontynuowania nauki języka mniejszościowego nakłada na ucznia dodatkowe obowiązki, których wykonywanie nie jest w systemie edukacji w żaden sposób premiowane. Może to doprowadzić do sytuacji, w której na ostatnim etapie edukacji w szkole podstawowej uczniowie będą zmuszeni do rezygnacji z formy podtrzymywania swojej tożsamości kulturowej, jaką jest nauka języka mniejszości, aby móc podolać ciężącym na nich obowiązkom wynikającym z podstawy programowej.

W wystąpieniu Rzecznik poprosił Ministra Edukacji Narodowej o ponowną analizę stanu prawnego i faktycznego zasygnalizowanej sprawy, także pod kątem ewentualnej zmiany przyjętej przez resort interpretacji przepisów prawa lub złagodzenia jej skutków, w celu zapewnienia dzieciom należącym do mniejszości niemieckiej pełnej i skutecznej realizacji przysługującego im prawa do nauki języka tej mniejszości. Rzecznik nadal oczekuje na odpowiedź Ministerstwa.

9. Gromadzenie informacji o obywatelach polskich innej niż polska narodowości (innego pochodzenia etnicznego) przez Wojewódzkie Sztaby Wojskowe

W czerwcu 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu postępowanie wyjaśniające w sprawie dotyczącej gromadzenia informacji o obywatelach Polski o innej niż polska przynależności narodowej, zainicjowanego przez Szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych²³. Doniesienia medialne, na podstawie których Rzecznik podjął swoją interwencję, wskazywały na dość szeroki zakres danych gromadzonych przez Sztaby Wojewódzkie. W zainteresowaniu ww. podmiotów pozostawać miały takie kwestie, jak np. sytuacja osób o narodowości innej niż polska, ich liczebność, poziom zintegrowania z resztą społeczeństwa polskiego, poziom życia, główne problemy i konflikty występujące w rejonach ich zamieszkania. Władze samorządowe szczebla powiatowego poproszone miały zostać także o przygotowanie imiennych list osób będących formalnymi lub nieformalnymi liderami organizacji skupiających osoby deklarujące przynależność do innych niż polska grup narodowych i etnicznych.

W wystąpieniu skierowanym do Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego²⁴ Rzecznik przypomniał, że dane osobowe dotyczące narodowości, pochodzenia rasowego czy etnicznego należą do kategorii danych wrażliwych, wymagających szczególnie intensywnej ochrony. Przetwarzanie takich danych, zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.UE z dnia 4 maja 2016 r. L 119/1), jest – poza określonymi w art. 9 ust. 2 tego aktu wyjątkami – zabronione.

²³ XI.816.5.2018.

²⁴ Pismo z dnia 18 czerwca 2018 r., XI.816.5.2018.

Dodatkowa gwarancja, o której przypomniał Rzecznik, wynika też z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Zgodnie z wyrażoną w tym przepisie zasadą, każda osoba należąca do mniejszości ma prawo do swobodnej decyzji o traktowaniu jej jako osoby należącej bądź też nienależącej do mniejszości, a ewentualny obowiązek ujawnienia informacji o takiej przynależności lub ujawnienia swojego pochodzenia, musi znajdować swoje oparcie w regulacjach ustawowych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Szefa Sztabu o przedstawienie wyjaśnień jednoznacznie wskazujących na podstawę prawną gromadzenia przez Sztaby Wojskowe ww. informacji, a także o szczegółowe określenie celu tej inicjatywy. Rzecznik poprosił też o podanie źródeł, z których pozyskiwane są, lub będą, wspomniane dane, a także o wyjaśnienie czy Sztab Generalny lub inne podległe mu jednostki przewidują jakąkolwiek weryfikację zebranych informacji i czy informacje te będą potem przetwarzane. Odpowiedź, która wpłynęła do Biura RPO, zawierała informacje niejawnie²⁵.

IV. Interwencje Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach przestępstw motywowanych nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym lub wyznaniowym

1. Skala przestępczości motywowanej nienawiścią – dane Prokuratury Krajowej

Każdego roku Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem odnotowuje kolejne przypadki zachowań, które Kodeks karny penalizuje jako przestępstwa z nienawiści. Rzeczywista skala tego rodzaju przestępczości jest jednak trudna do ustalenia. Do 2017 r. Prokuratura Krajowa regularnie publikowała dane statystyczne na temat liczby postępowań przygotowawczych prowadzonych przez prokuratury w całym kraju w sprawach o tego rodzaju przestępstwa²⁶. Po roku 2017 Prokuratura zaprzestała ujawniania takich statystyk.

Według danych Prokuratury, w 2015 r. prowadzono 1548 postępowań w sprawach przestępstw z nienawiści, w tym 1169 w sprawach nowych, a już w 2016 r. odnotowano 1631 takich spraw, w tym 1314 nowych. W dniu 25 czerwca 2018 r. Prokuratura Krajowa po raz ostatni opublikowała sprawozdanie dotyczące przestępczości motywowanej nienawiścią, obejmujące rok 2017. Z tych danych wynikało, że w 2017 roku prowadzonych było 1449 postępowań w sprawach o przestępstwa z nienawiści, z czego 1156 w sprawach nowych. Podane liczby nie uwzględniają jednak spraw zgłoszonych, w których prokuratorzy odmawiali wszczęcia dochodzenia. Dokument nie podaje liczby odmów, ale w jednym z fragmentów wspomina o 1708 sprawach zarejestrowanych w 2017 r. Jakkolwiek nie wynika to wprost z treści sprawozdania, Rzecznik przyjmuje, że to jest rzeczywista liczba spraw dot.

²⁵ Pismo z dnia 2 lipca 2018 r., P2/Z/292/18 z klauzulą „Zastrzeżone”.

²⁶ Wyciągi z corocznych sprawozdań dostępne są na stronie www.pk.gov.pl.

przestępstw z nienawiści odnotowanych w ubiegłym roku i to prawdopodobnie tę liczbę należy porównywać z danymi z lat ubiegłych.

Publikowane przez Prokuraturę Krajową informacje ujawniały przy tym pewne tendencje: z roku na rok wzrastała liczba prowadzonych przez organy ścigania postępowań dotyczących zdarzeń motywowanych nienawiścią, związanych z użyciem przemocy. W 2015 r. zarejestrowano 165 takich spraw, w 2016 r. – 263, a w 2017 r. – 350, co stanowiło aż 20% wszystkich spraw o przestępstwa z nienawiści, zarejestrowanych w tym roku. Od 2016 r. to muzułmanie, ewentualnie osoby utożsamiane przez sprawców z tym właśnie wyznaniem, najczęściej byli podmiotem ataków motywowanych uprzedzeniami. W 2016 r. faktyczna bądź domniemana przynależność osoby lub osób pokrzywdzonych do grupy wyznawców Islamu była motywem działania sprawcy czynu zabronionego w 363 sprawach. Liczba ta, w porównaniu do roku 2015, wzrosła prawie dwukrotnie. Tendencja utrzymywała się też w 2017 r.: w dalszym ciągu to muzułmanów dotyczyła większość zgłaszanych przestępstw z nienawiści (Prokuratura odnotowała 328 takich spraw). W tym samym okresie wzrosła liczba postępowań podejmowanych przez prokuratury w sprawach zachowań motywowanych nienawiścią wobec społeczności ukraińskiej lub osób z nią utożsamianych. W tym przypadku liczba prowadzonych przez organy ścigania postępowań wzrosła z 37 w 2015 r. do 190 w roku 2017.

2. Badanie tzw. ciemnej liczby przestępstw motywowanych nienawiścią

W 2018 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie²⁷ przeprowadziło projekt badawczy, którego celem było oszacowanie skali występowania oraz zgłaszalności przestępstw z nienawiści, a także rozpoznanie ich specyfiki w wybranych społecznościach, tj. muzułmańskiej, afrykańskiej i ukraińskiej. Badanie zostało przeprowadzone metodą *Respondent Driven Sampling*, opartą na wywiadach z respondentami, którzy następnie rekrutowali kolejne osoby do badania spośród własnych sieci społecznych. W ten sposób respondenci odtworzyli sieć społeczną badanych populacji, co umożliwiło ocenę reprezentatywności badanej próby.

Głównym celem badania było oszacowanie skali przestępstw z nienawiści wśród trzech społeczności objętych badaniem. Ponad 600 respondentów należących do tych społeczności zostało zapytanych o doświadczanie przestępstw z nienawiści, mieszczących się w sześciu wskazanych przez badaczy kategoriach (znieważenia, groźby, zniszczenie mienia, naruszenia nietykalności cielesnej, stosowania przemocy i napaści seksualnej). W ten sposób

²⁷ BRPO było jednym z partnerów w projekcie pn. Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime, zob. <https://www.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime>.

ustalono, że ponad 18 % Ukraińców, 8 % muzułmanów i aż 43 % osób pochodzących z państw Afryki Subsaharyjskiej doświadczyło w latach 2016 – 2017 co najmniej jednego przestępstwa motywowanego nienawiścią. Tak uzyskane wyniki zostały następnie wykorzystane do oszacowania liczby przestępstw z nienawiści w całych społecznościach, zamieszkujących w objętych badaniem województwach. Liczebność społeczności została określona na podstawie oficjalnych danych, dostarczonych m.in. przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

W ten sposób oszacowano, że w przypadku społeczności ukraińskiej w woj. małopolskim, najliczniejszej spośród badanych grup, w latach 2016-2017 mogło dojść do popełnienia ponad 44 000 przestępstw motywowanych nienawiścią. W przypadku muzułmanów i osób pochodzących z krajów Afryki Subsaharyjskiej, liczby te, dla samego województwa mazowieckiego, wynosiły ok. 4300 oraz ok. 3000 przestępstw.

Kolejnym etapem badania było porównanie uzyskanych danych z danymi dotyczącymi zgłoszonych przestępstw z nienawiści, gromadzonymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Oczywiście porównywane były wyłącznie dane dotyczące liczby przestępstw mieszczących się w wyodrębnionych przez badaczy kategoriach (tj. znieważenia, groźby, zniszczenie mienia, naruszenia nietykalności cielesnej, stosowanie przemocy i napaści seksualne). Jak się okazało, w latach 2016 – 2017 w woj. małopolskim prowadzono jedynie 18 postępowań karnych w sprawach o ww. przestępstwa z nienawiści, w których pokrzywdzonymi byli Ukraińcy (tymczasem oszacowana w badaniach liczba takich przestępstw, o czym warto przypomnieć, to 44 tysiące). W województwie mazowieckim, w odniesieniu do osób pochodzących z krajów muzułmańskich lub arabskich zarejestrowano 31 postępowań karnych (podczas gdy oszacowana przez badaczy liczba przestępstw to 4300), a dla społeczności pochodzącej z Afryki Subsaharyjskiej - 47 takich postępowań (oszacowana liczba przestępstw – ok. 3000).

Badania ujawniły dużą skalę underreportingu, czyli niskiej zgłaszalności przestępstw, który w sposób szczególny dotyka przestępczości z nienawiści. Jak wynika z przeprowadzonego badania, jedynie 5% przestępstw z nienawiści jest zgłaszanych na Policję przez pokrzywdzonego lub inną osobę²⁸.

3. Wizerunek mniejszości narodowych i etnicznych w debacie publicznej – przykład mniejszości ukraińskiej, żydowskiej i romskiej

Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem zauważa, że w społeczeństwie polskim nadal funkcjonują negatywne stereotypy na temat mniejszości narodowych i etnicznych. Zdarza się, że stereotypy te są wykorzystywane, często instrumentalnie, w szeroko

²⁸ Raport z badania, w języku polskim i angielskim, dostępny jest pod adresem: <https://www.osce.org/odihr/412448>.

rozumianej debacie publicznej. Problem ten dotyka w szczególności mniejszości ukraińskiej, żydowskiej i romskiej.

Dyskurs toczący się w prasie oraz mediach społecznościowych odnoszący się do ukraińskiej mniejszości narodowej oraz migrantów pochodzących z Ukrainy, poddany został analizie w raporcie Związku Ukraińców w Polsce pt. *Mniejszość ukraińska i migranci z Ukrainy w Polsce - analiza dyskursu*, opublikowanym w 2019 r. Raport prezentowany był również w Biurze RPO. Autorzy raportu zgromadzili ponad milion tekstów, które pojawiały się na forach / portalach internetowych w okresie od stycznia 2018 do maja 2019 r., i w których znalazły się nawiązania do Ukrainy lub społeczności ukraińskiej w Polsce. Po analizie teksów badacze odnotowali, że prawie 41% wypowiedzi dotyczących społeczności ukraińskiej miało wydźwięk negatywny, 42% oznaczone zostały jako neutralne, a tylko 17% jako pozytywne. Warto przy tym odnotować, że takiej antyukraińskiej narracji w debacie publicznej towarzyszyły coraz częstsze ataki na osoby mówiące po ukraińsku, a także powtarzające się przypadki niszczenia pomników upamiętniających wydarzenia i postaci ważne dla społeczności ukraińskiej w Polsce. Wzrost liczby tego typu zachowań widoczny był m.in. w przywoływanych już wyżej statystykach publikowanych corocznie przez Prokuraturę Krajową.

W grudniu 2018 r. ukazał się raport Agencji Praw Podstawowych UE²⁹, w którym przedstawione zostały wyniki ankiety dotyczącej doświadczeń i poglądów Żydów na temat przestępstw z nienawiści, dyskryminacji i antysemityzmu. W badaniu udział wzięło ponad 16 tysięcy osób identyfikujących się z narodowością żydowską z 12 państw członkowskich UE, w tym także z Polski. Badanie pokazało, że blisko jedna trzecia respondentów w Polsce (32 %) doświadczyła przynajmniej jednego rodzaju zachowania o podłożu antysemitycznym w okresie 12 miesięcy poprzedzających ankietę (podobnie było w Hiszpanii, 32 %, i w Szwecji, 30 %; w Niemczech o takich doświadczeniach mówiło 41 % respondentów). Polska wyróżnia się też wśród 12 krajów UE jeśli chodzi o kontakt respondentów z obraźliwymi komentarzami w Internecie i mediach społecznościowych – styczność z tym zjawiskiem zadeklarowało 20% respondentów z Polski (w tym zakresie raport nie podaje jednoznacznych statystyk z innych krajów). Tylko 7 % respondentów twierdzi przy tym, że polski rząd skutecznie zwalcza zjawisko antysemityzmu. Według raportu, w Polsce 79 % zdarzeń o podłożu antysemitycznym nie jest w ogóle zgłaszana władzom (liczba ta nie odbiega jednak od średniej z pozostałych krajów UE objętych badaniem).

Skala antysemitycznych wypowiedzi w debacie publicznej wzrosła w pierwszych miesiącach 2018 r., w okresie trwającej wówczas dyskusji wokół nowelizacji ustawy z dnia

²⁹ Raport *Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, grudzień 2018.

18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³⁰. W zamierzeniu autorów projektowana regulacja miała doprowadzić do eliminacji tzw. wadliwych kodów pamięci, przejawiających się, między innymi, określeniem nazistowskich obozów koncentracyjnych, które istniały na ziemiach polskich, mianem „polskich obozów”. Jak jednak pokazał raport pt. *Stosunek do Żydów i ich historii po wprowadzeniu ustawy o IPN*, przygotowany przez Centrum Badań nad Uprzedzeniami Uniwersytetu Warszawskiego na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nowelizacja odniosła skutek odwrotny do zamierzonego: doprowadziła bowiem do zwiększenia częstotliwości używania sformułowań, które miała wyeliminować. Według badaczy, ponad pięciokrotnie wzrosła liczba wpisujących w wyszukiwarce google frazę „polskie obozy koncentracyjne”. Następstwem debaty publicznej wokół ustawy o IPN była też polaryzacja przekonań Polaków na temat historii stosunków polsko-żydowskich. W widoczny sposób wzrosła liczba osób idealizujących zachowania Polaków w czasie okupacji (dwukrotnie zwiększyła się liczba osób przekonanych, że wszyscy Polacy zaangażowani byli w ratowanie Żydów) – ale jednocześnie wzrósł odsetek Polaków gotowych do mówienia o aktach kolaboracji z niemieckim okupantem. Analiza portali społecznościowych ujawniła ponadto, że tuż po nowelizacji ustawy o IPN, pod koniec stycznia i na początku lutego 2018 r., w głównym nurcie dyskusji na forach internetowych znacznie częściej pojawiał się skrajnie antysemityczny język. Antysemityzm częściej obecny był też w wypowiedziach osób publicznych oraz w mediach, gdzie dotychczas uprzedzenia antysemityczne stanowiły raczej temat tabu, a osoby używające takiego języka były wykluczane z debaty publicznej.

W 2019 r. jedna z romskich organizacji pozarządowych zwróciła się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o podjęcie interwencji w sprawie stosowanej przez niektóre media praktyki zamieszczania w relacjach dziennikarskich informacji o romskiej narodowości osób dopuszczających się przestępstw lub podejrzanych o ich popełnienie. W skierowanej do Rzecznika skardze podane zostały przykłady artykułów prasowych informujących o przypadkach kradzieży czy pobić, w których znalazła się wzmianka o romskim pochodzeniu sprawców takich czynów. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela stanowisko skarżących, że podawanie takich informacji w publikacjach opisujących zdarzenia, których okoliczności nie mają żadnego związku z narodowością osób w nich uczestniczących, przyczynia się do stygmatyzacji członków mniejszości romskiej. Utrwała

³⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2032, z późn. zm. Nowelizacja, przyjęta przez Sejm w dniu 26 stycznia 2018 r., wprowadzić miała do ustawy o IPN nowe przestępstwo: zgodnie z projektowanym art. 55a tej ustawy, karze grzywny lub karze do 3 lat pozbawienia wolności podlegać miał każdy, kto publicznie i wbrew faktom przypisywałby Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialność lub współodpowiedzialność za zbrodnie popełnione przez III Rzeszę Niemiecką. Taka sama kara grozić też miała za „rażące pomniejszanie odpowiedzialności rzeczywistych sprawców tych zbrodni”. Ostatecznie Sejm, po fali krytyki i wystąpieniu przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności nowelizacji z Konstytucją, raz jeszcze zmienił ustawę i uchylił kontrowersyjny przepis.

także niekorzystny wizerunek Romów, jaki funkcjonuje w świadomości społecznej. Tymczasem, zdaniem Rzecznika, to ten wizerunek najczęściej tkwi u podłoża obserwowanych wśród części społeczeństwa polskiego postaw ksenofobicznych oraz przejawów nietolerancji. Sprawa prowadzona będzie przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r. Na tym etapie Rzecznik rozważa skierowanie wystąpienia do Rady Etyki Mediów.

4. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich na temat społecznych podstaw Marszu Polski Niepodległej, który odbył się we Wrocławiu w dniu 11 listopada 2018 r.

W dniu 4 listopada 2019 r. we Wrocławiu Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił raport na temat społecznych podstaw Marszu Polski Niepodległej, który przeszedł ulicami tego miasta 11 listopada 2018 r. Wrocław jest drugim po Warszawie ośrodkiem organizacyjnym manifestacji z okazji 11 listopada i choć postrzegany jest jako miasto wielokulturowe, tolerancyjne, atrakcyjne dla turystów i międzynarodowego biznesu, musiał zmierzyć się z Marszem jako społeczną inicjatywą odbiegającą od oficjalnie promowanego wizerunku miasta.

Jak pokazały prowadzone na potrzeby raportu badania, duża grupa uczestników Marszu to osoby dojeżdżające z podwrocławskich miejscowości, gdzie struktura etniczna jest jednorodna i nie są prowadzone żadne działania pomagające w oswojaniu się z wielokulturowością Wrocławia. Dla tych osób udział w Marszu był sposobem na pokazanie niezadowolenia z poczucia obcości w mieście. Nie bez znaczenia okazał się też fakt, że mieszkańcy podwrocławskich gmin dojeżdżają do pracy we Wrocławskiej Strefie Ekonomicznej, gdzie pracuje wielu członków społeczności ukraińskiej czy koreańskiej. Co więcej, to oni często pełnią funkcje kierownicze, co rodzi wśród polskich pracowników dodatkowe nieporozumienia i frustracje.

Licznie reprezentowani wśród uczestników Marszu byli też kibice Klubu „Śląsk Wrocław”. To również jest zróżnicowane środowisko. Autorzy raportu starali się wysłuchać przedstawicieli kibiców i poznać źródło radykalizacji ich postaw. Dostrzegli, że za sukcesem organizatorów Marszu stoi umiejętność przejęcia i skanalizowania pewnych potrzeb i emocji społecznych, które następnie wykorzystywane są do głoszenia haseł narodowo-radykalnych. W efekcie, na przestrzeni ostatnich kilku lat, profil Marszu staje się bardziej „narodowy”, a mniej „kibicowski”.

Osoby, które brały udział w Marszu z pobudek określanych jako patriotyczne, taki właśnie chcieliby widzieć format tego wydarzenia. Dlatego radykalizm wypowiedziany w trakcie Marszu haseł – często przez jego organizatorów – powoduje u nich pewien dyskomfort i dystansowanie się. Jednak z braku alternatywy decydują się na uczestnictwo w manifestacji. Dla tej grupy celebrowanie świąt narodowych jest ważne. Osoby z tej grupy nie są

zainteresowane udziałem w innych, także oficjalnych obchodach, które w ich ocenie niezbyt poważnie traktują patriotyczne święto.

Jak pokazały badania, władze samorządowe Wrocławia poważnie traktują problem rozwoju tendencji nacjonalistycznych i rasistowskich, a szczególnie ich ulicznej ekspresji w czasie Marszu i innych tego typu wydarzeń. Problem skrajnie prawicowej radykalizacji postrzegany jest jako złożony i panuje przekonanie, że nie da się go rozwiązać czy ograniczyć wyłącznie poprzez rozwiązywanie zgromadzeń i interwencje Policji. Władze zauważają potrzebę działań bardziej przemyślanych, systemowych i długofalowych, docierających do szerszego niż dotychczas grona mieszkańców. Przede wszystkim dotyczy to obszaru edukacji i programów antydyskryminacyjnych. Aby takie działania skuteczniać należy podjąć współpracę z lokalnymi liderami, ludźmi o różnej orientacji ideowej, ale mającymi realne przełożenie na zachowanie środowiska, w których działają. Celowa wydaje się też współpraca z władzami samorządowymi województwa i okolicznych miejscowości.

5. Przeciwdziałanie mowie nienawiści

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako uczestnik i obserwator debaty publicznej, odnotowuje niepokojące zmiany, jakim w ostatnich latach ulegał używany w tej debacie język. Zauważalna jest jego postępująca brutalizacja oraz niebezpieczna tendencja porzucenia dialogu na rzecz radykalnych opinii, które bazują na negatywnych emocjach i dążą do wywołania u odbiorców uczucia wrogości czy nienawiści wobec osób lub poglądów określanych jako inne bądź obce. Godność człowieka nie stanowi już oczywistej granicy swobody wypowiedzi. Zdaniem Rzecznika jedyną adekwatną odpowiedzią na język nienawiści i związane z nim zagrożenia dla demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa jest **stworzenie kompleksowej strategii przeciwdziałania mowie nienawiści w przestrzeni publicznej**. Rzecznik podkreśla, że mowa nienawiści powinna być postrzegana jako jedno z najpoważniejszych współczesnych zagrożeń związanych z poszanowaniem praw człowieka. Obowiązkiem władz publicznych jest natomiast zażegnanie tego zagrożenia i dążenie do rzeczywistej realizacji koncepcji demokratycznego społeczeństwa, wolnego od nienawiści i dyskryminacji.

Rzecznik duże nadzieje wiązał z powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów w lutym 2018 r. Międzyresortowego Zespołu ds. przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. W ocenie Rzecznika, efekty pracy Zespołu okazały się jednak rozczarowujące. Jego głównym postulatem było bowiem wprowadzenie do kodeksu karnego przepisu penalizującego czynność oddawania czci lub upamiętniania postaci odpowiedzialnych za zbrodnie nazistowskie i komunistyczne, co może przecież być karane

również w oparciu o istniejące już przepisy, jako publiczne propagowanie ustroju faszystowskiego lub komunistycznego, o którym mowa w art. 256 § 1 Kodeksu karnego. Zespół nie przedstawił natomiast żadnych nowych rozwiązań ani w zakresie przeciwdziałania mowie nienawiści w Internecie, ani zwalczania organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji, tj. organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu oraz tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową. Zespół nie wykorzystał zatem szansy na wypracowanie choćby zarysu strategii walki z przestępczością motywowaną nienawiścią.

W związku z powyższym, w wystąpieniu skierowanym w dniu 19 lutego 2019 r. do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik przedstawił 20 głównych rekomendacji w zakresie zwalczania mowy nienawiści, które były wynikiem przemyśleń Rzecznika, jego bieżącej działalności, analiz prowadzonych w Biurze RPO oraz wyników prac Okrągłego Stołu RPO ds. Walki z Mową Nienawiści, który zbierał się w latach 2015–2017. Propozycje te mogą stanowić przyczynek do poważnej debaty publicznej nad strategią przeciwdziałania mowie nienawiści³¹.

W zakresie zmian na gruncie prawa niezbędne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej prowadzącej do zmiany konkretnych przepisów Kodeksu karnego, tak aby za przestępstwa motywowane nienawiścią, podlegające ściganiu z urzędu, uznawane były również czyny popełniane ze względu na takie przesłanki dyskryminacyjne, jak niepełnosprawność, wiek, orientacja seksualna i tożsamość płciowa. W Kodeksie karnym powinien także znaleźć się przepis penalizujący członkostwo w organizacjach propagujących ustroje totalitarne lub podlegających do nienawiści rasowej, których istnienie jest zakazane w świetle art. 13 Konstytucji RP. Rzecznik zaproponował również stworzenie ustawowej definicji mowy nienawiści, dla której inspiracją mogłaby być definicja zawarta w rekomendacji Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr R 97 (20) z dnia 30 października 1997 r. Zgodnie z tą definicją, za mowę nienawiści powinna zostać uznana każda forma wypowiedzi, która rozpowszechnia, podżega, propaguje lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażaną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów.

Rekomendacje dotyczące walki z mową nienawiści w Internecie to przede wszystkim opracowanie kodeksów dobrych praktyk przez dostawców usług internetowych i organizacje pozarządowe, powołanie niezależnych punktów kontaktowych i organów

³¹ XI.518.50.2017.

doradczych, czuwających nad egzekwowaniem obowiązków dostawców usług internetowych w zakresie przeciwdziałania mowie nienawiści oraz uświadomienie administratorów internetowych portali informacyjnych o obowiązku moderowania, filtrowania i usuwania komentarzy, które mogą stanowić mowę nienawiści. W opinii Rzecznika, celowe jest wprowadzenie po stronie usługodawców internetowych prawnego obowiązku zawiadomiania organów ścigania o stwierdzonych przypadkach mowy nienawiści. Pomocne byłoby przy tym stworzenie przez dostawców usług internetowych jednolitego formularza umożliwiającego użytkownikom zgłaszanie bezprawnych treści on line. Do skuteczniejszego zwalczania mowy nienawiści w Internecie mogłoby też przyczynić się wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji tzw. ślepego pozwu. Zasadne wydaje się również utworzenie publicznie dostępnej listy zaufanych podmiotów zgłaszających, czyli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które mają największe doświadczenie w przeciwdziałaniu mowie nienawiści i dysponują wiedzą ekspercką, pozwalającą na szybkie identyfikowanie bezprawnych treści.

Zmiany dotyczące świadomości społecznej i prawnej mogłyby nastąpić poprzez prowadzenie kampanii społecznych, szkoleń, warsztatów i treningów na temat szkodliwości mowy nienawiści, adresowanych m.in. do nauczycieli, policjantów, prokuratorów, sędziów czy adwokatów i radców prawnych. Zdaniem Rzecznika, odpowiednio przygotowane i profesjonalnie przeprowadzone kampanie, szkolenia i warsztaty stanowią obecnie jedyną szansę na to, aby uświadomić społeczeństwu, jak szkodliwa i niebezpieczna jest mowa nienawiści.

Natomiast w odniesieniu **do zmian związanych z działalnością organów władzy publicznej** Rzecznik postuluje m.in. wydanie przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji rekomendacji na temat mowy nienawiści oraz kompleksową, zewnętrzną analizę działalności Komisji Etyki Poselskiej co do reakcji na zgłaszane przypadki mowy nienawiści. Konieczna, zdaniem Rzecznika, jest także analiza postępowań prowadzonych przez prokuratury w całym kraju w sprawach o przestępstwa z nienawiści, w tym np. przegląd wszystkich spraw umorzonych przez prokuraturę w ostatnich 3 latach, w których możliwe było postawienie zarzutów stosowania mowy nienawiści. Obecna sytuacja wymaga również od partii politycznych stanowczych i jednoznacznych działań odrzucających mowę nienawiści jako formę prowadzenia debaty publicznej. Dlatego też ważne jest zachęcanie ugrupowań politycznych do podpisywania Karty Europejskich Partii Politycznych na rzecz społeczeństwa nierasistowskiego. Sygnatariusze Karty deklarują, że nie będą eksponować, publikować, rozpowszechniać ani popierać poglądów i stanowisk, które wzbudzają lub mogą wzbudzać uprzedzenia, wrogość i podziały między ludźmi różnego pochodzenia etnicznego lub narodowego i różnych przekonań religijnych. Równie istotne jest zaangażowanie w walkę z mową nienawiści władz miast i jednostek samorządu terytorialnego.

Odpowiedź na wystąpienie Rzecznika, udzielona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wpłynęła do Biura RPO w dniu 7 maja 2019 r. Minister nie odniósł się jednak do zgłoszonych przez Rzecznika postulatów. Ograniczył się jedynie do przedłożenia informacji o działaniach podejmowanych w resorcie lub podległych mu instytucjach w sprawach związanych z przeciwdziałaniem mowie nienawiści. Minister przypomniał o wynikach prac Międzyresortowego Zespołu, poinformował Rzecznika o opracowaniu przez Komendę Główną Policji „Planu działań Policji na lata 2018-2021 w zakresie przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość”, nie przedstawiając jednak jego szczegółów, a także wspominał o projektach edukacyjnych ukierunkowanych na działania profilaktyczne, zapobiegające takim postawom antyspołecznym jak dyskryminacja, mowa nienawiści, przemoc, agresja i brak tolerancji dla odmienności kulturowej. W odpowiedzi znalazła się ponadto informacja o przystąpieniu przez Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Cyfryzacji i Komendę Główną Policji do prac nad sposobem wdrożenia Kodeksu postępowania w zakresie zwalczania nielegalnego nawoływania do nienawiści w Internecie, przyjętego w ramach działalności Grupy Wysokiego Szczebla Unii Europejskiej w sprawie zwalczania rasizmu, ksenofobii i innych form nietolerancji.

6. Analiza skuteczności działań podejmowanych przez organy ścigania w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią.

W styczniu 2019 r. w Biurze RPO przeprowadzona została analiza postępowań prowadzonych przez prokuratury w latach 2015–2019 w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią, które na różnych etapach objęte były monitoringiem Rzecznika Praw Obywatelskich³². Po tej analizie RPO powziął wątpliwość, czy wszystkie grupy, realnie zagrożone tego typu przestępczością, są w sposób należyty przed nią chronione, i czy zachowaniom wymierzonym w niektóre z tych grup nie towarzyszy pewna pobłażliwość ze strony organów ścigania. Obawy RPO co do skuteczności ochrony przed przestępstwami motywowanymi nienawiścią dotyczyły przede wszystkim migrantów, w tym uchodźców, wyznawców islamu, a także niektórych mniejszości narodowych lub etnicznych.

W wystąpieniu skierowanym w dniu 23 stycznia 2019 r. do Prokuratora Generalnego Rzecznik przedstawił listę 30 spraw, w których działania prokuratur, a zwłaszcza wydawane przez nie postanowienia o umorzeniu postępowania lub odmowie wszczęcia śledztwa, mogły budzić zastrzeżenia co do zgodności ze standardami sformułowanymi m.in. przez Europejski

³² XI.518.7.2019.

Trybunał Praw Człowieka, w tym z zasadami obiektywizmu i szczególnej staranności w ujawnianiu nienawistnej motywacji w działaniach sprawców. Rzecznik poprosił Prokuratora Generalnego o sprawdzenie, czy opisane sprawy prowadzone były prawidłowo, i czy wszystkie decyzje prokuratorów znajdowały uzasadnienie w przepisach prawa i zgromadzonym materiale dowodowym. Na sporządzonej przez Rzecznika liście znalazły się zarówno sprawy związane ze zgromadzeniami publicznymi, podczas których dochodziło do propagowania symboli czy treści rasistowskich lub faszystowskich oraz publicznego nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym lub wyznaniowym, jak i sprawy dotyczące artykułów, wpisów bądź komentarzy pojawiających się w Internecie, propagujących nienawistne ideologie, nawołujących do nienawiści lub znieważających osoby bądź grupy osób z powodu przypisywanych im cech³³.

Ostateczna odpowiedź wpłynęła do Biura RPO w dniu 28 listopada 2019 r. Po przeprowadzonej analizie akt wskazanych przez RPO postępowań Prokuratura uznała, że w zdecydowanej większości działania prokuratorów, a także wydawane przez nich postanowienia o umorzeniu bądź odmowie wszczęcia śledztwa, były prawidłowe. Tylko w niektórych sprawach, zdaniem Prokuratury, decyzja merytoryczna kończąca postępowanie podjęta została przedwcześnie. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi brak jednak było uzasadnienia dla prezentowanego przez Prokuraturę stanowiska. W swoim piśmie Prokurator nie tylko nie odniósł się merytorycznie do wątpliwości sygnalizowanych w wystąpieniu Rzecznika z dnia 23 stycznia 2019 r., ale nawet nie wyjaśnił, czy w ogóle zostały one uwzględnione przy ocenie prawidłowości prowadzonych postępowań. Nie ujawnił również, w których sprawach decyzje prokuratorów okazały się przedczesne i nie doprecyzował, na czym ich przedczesność polegała. W dniu 18 grudnia 2019 r. Rzecznik skierował do Prokuratora Generalnego kolejne wystąpienie, w którym poprosił o udzielenie szczegółowych wyjaśnień na temat wyników przeprowadzonej analizy. Dotychczas pozostaje ono bez odpowiedzi.

7. Interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie symboli i haseł propagowanych podczas III Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych w Hajnówce w dniu 24 lutego 2018 r.

Z żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie publicznego nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym oraz publicznego propagowania ustroju totalitarnego podczas III Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych w Hajnówce Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prokuratury Rejonowej w Białymstoku w dniu 7 marca 2018

³³ Wśród opisanych przez Rzecznika spraw znalazły się m.in.: sprawa publicznego nawoływania do nienawiści i publicznego znieważania z powodu przynależności narodowej i wyznaniowej podczas III Hajnowskiego Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych w dniu 24 lutego 2018 r. i publicznego znieważenia na portalu Facebook działacza Związku Ukraińców w Polsce.

r.³⁴. Znamion przestępstwa Rzecznik dopatrył się w prezentowanej przez uczestników Marszu symbolice (krzyżu celtyckim, jednoznacznie utożsamianym z symbolem rasizmu, oraz symbolu SS-Totenkopff, wpisanym w trójkąt z literami ŚWO – śmierć wrogom ojczyzny) oraz skandowanych hasłach, m.in. „narodowa Hajnówka”. Zdaniem Rzecznika, dla oceny prawno – karnej ww. czynów znaczenie powinien mieć fakt, że pojawiły się one w mieście wielokulturowym i wielowyznaniowym, którego mieszkańcy utożsamiają się m.in. z narodowością białoruską czy ukraińską i wyznają różne religie, a trasa marszu wiodła w bezpośrednim sąsiedztwie ważnych dla ww. społeczności miejsc kultu. Co więcej, organizatorzy i uczestnicy marszu oddawali hołd Romualdowi Rajsowi „Buremu”, oskarżanemu o popełnienie udokumentowanych przez Instytut Pamięci Narodowej zbrodni na ludności prawosławnej narodowości białoruskiej, dokonanych na przełomie stycznia i lutego 1946 r. w Zaleszczanach, Puchałach Starych, Zaniach i Końcowiźnie.

Postanowieniem z dnia 17 września 2018 r. Prokurator Rejonowy w Białymstoku umorzył jednak postępowanie w zgłoszonej przez Rzecznika sprawie wobec braku znamion czynu zabronionego. Na ww. postanowienie Rzecznik wniósł zażalenie. Po jego rozpatrzeniu, w dniu 13 grudnia 2018 r. Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim, wydział zamiejscowy w Hajnówce, uchylił postanowienie Prokuratury i przekazał sprawę do ponownego zbadania. W uzasadnieniu Sąd stwierdził m.in., że zebrany w sprawie materiał dowodowy został przez Prokuraturę oceniony mało wnikliwie i wręcz jednostronnie. Zdaniem Sądu, przy ocenie wystąpienia znamion przestępstw publicznego nawoływania do nienawiści oraz propagowania rasizmu i ustroju faszystowskiego Prokurator pominął istotny w sprawie kontekst społeczny, wyznaniowy i etniczny. Nie wziął m.in. pod uwagę charakterystyki miejsca manifestacji (wieloetnicznej i wielowyznaniowej Hajnówki), jej daty oraz wyraźnego nawiązania do postaci „Burego”. Prokurator popełnił też, zdaniem Sądu, błąd zaniechania, odstępując od skorzystania z opinii biegłych na okoliczność znaczeń przypisywanych symbolom krzyża celtyckiego i czaszki Totenkopff wpisanej w trójkąt z literami ŚWO. W niniejszej sprawie ponownie zatem zostanie przeprowadzone dochodzenie.

V. Wybrane spotkania eksperckie i debaty organizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących praw mniejszości narodowych i etnicznych.

1. Spotkanie eksperckie z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych poświęcone zagrożeniom związanym z ksenofobią i agresją motywowaną nienawiścią na tle narodowości, pochodzenia etnicznego i wyznania – 11 kwietnia 2018 r.

³⁴ XI.518.16.2018.

W dniu 2 lutego 2018 r. przedstawiciele piętnastu organizacji mniejszości narodowych i etnicznych wydali wspólne oświadczenie, w którym wyrazili swoje zaniepokojenie narastającą w polskim społeczeństwie agresją na tle narodowościowym, etnicznym i religijnym i wezwali Prezydenta RP, Rząd i Parlament do przeciwdziałania wszelkim formom ksenofobii, nietolerancji i antysemityzmu. Diagnoza przedstawiona przez przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych okazała się zbieżna ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącym konieczności wypracowania nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przejawów nienawiści opartej na ww. motywach. W odpowiedzi na oświadczenie środowisk mniejszościowych, Rzecznik Praw Obywatelskich zaproponował zatem przedstawicielom organizacji mniejszości narodowych i etnicznych spotkanie, którego celem byłaby wymiana doświadczeń w zakresie zwalczania rasizmu i ksenofobii w Polsce. Spotkanie takie odbyło się 11 kwietnia 2018 r. w siedzibie Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uczestnicy spotkania zgodzili się również, że potrzebna jest kompleksowa ewaluacja ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także innych ustaw, w których uregulowane zostały prawa mniejszości. Takiej ewaluacji służyć miały kolejne spotkania eksperckie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami społeczności mniejszościowych. Odbyły się one w dniach 13 czerwca i 19 grudnia 2018 r.

2. Spotkanie eksperckie z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych poświęcone edukacji mniejszościowej – 13 czerwca 2018r.

W dniu 13 czerwca 2018 r. odbyło się spotkanie eksperckie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami społeczności mniejszościowych, poświęcone realizacji praw oświatowych mniejszości. Przedstawiciele organizacji mniejszościowych zwrócili wówczas uwagę Rzecznika na kwestię równoległego nauczania określonego języka jako języka mniejszości narodowej oraz języka obcego nowożytnego. Uczestnicy spotkania wskazali również na brak jakiegokolwiek systemu motywowania uczniów do nauki języka lub w języku mniejszości. W obecnych warunkach decyzja ucznia o pobieraniu nauki języka mniejszości, do której przynależy, stanowi dla niego dodatkowe obciążenie, które w żaden sposób nie jest przez szkoły premiowane.

W ocenie przedstawicieli organizacji mniejszości jednym z ważniejszych wyzwań, związanych z funkcjonowaniem systemu edukacji mniejszościowej, jest też krytyczna ocena sposobu wydatkowania przez samorządy zwiększonej subwencji oświatowej, przyznawanej na realizację zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości. Obecne rozwiązania systemowe

nie gwarantują bowiem, że przekazywane z budżetu państwa dotacje nie będą przeznaczane na cele inne, niż wspieranie edukacji mniejszościowej.

3. Spotkanie eksperckie z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych poświęcone prawom kulturalnym mniejszości – 19 grudnia 2018 r.

Trzecie spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych poświęcone było realizacji prawa mniejszości do utrzymania i rozwoju własnej kultury i dziedzictwa. Dyskutowano m.in. o potrzebie powołania finansowanych ze środków publicznych instytucji kultury mniejszości, także na poziomie samorządów. Przedstawiciele mniejszości postulowali również, aby obecny system finansowania działalności kulturalnej organizacji mniejszościowych, oparty w głównej mierze na systemie grantowym, zastąpić systemem subwencjonowania, który gwarantuje większą swobodę decydowania i wydatkowaniu otrzymanych z budżetu środków.

4. II Kongres Praw Obywatelskich, sesja pn. „Polityka państwa wobec mniejszości – potrzeby zmian”

Jedna z ponad 40 sesji odbywających się w ramach zorganizowanego przez Rzecznika II Kongresu Praw Obywatelskich (14-15 grudnia 2018 r.) poświęcona została polityce państwa wobec mniejszości. Celem tej sesji była refleksja nad obecną sytuacją mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Przed zaproszonymi ekspertami i ekspertkami postawione zostały pytania, czy art. 35 Konstytucji RP jest w pełni realizowany i w jaki sposób można skutecznie realizować prawa mniejszości w obliczu mocno akcentowanej narodowej i polocentrycznej polityki historycznej.

Ekspertki i eksperci uczestniczący w debacie zwrócili uwagę na potrzebę stworzenia realnej możliwości wpływania przez mniejszości na politykę państwa i działania władz, które ich dotyczą (także na działania w zakresie szeroko rozumianych kultury i edukacji). W ocenie panelistów, istniejące obecnie mechanizmy, jak chociażby Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, nie realizują pokładanych w nich nadziei i nie stanowią realnej płaszczyzny do współdecydowania o sytuacji mniejszości. Ocena ta wpisuje się zatem we wspomniany wyżej postulat dotyczący potrzeby powołania instytucji kultury mniejszości.

5. III Kongres Praw Obywatelskich, sesja pn. „Instytucjonalne i finansowe systemy wspierania Romów w Europie”.

Tematem jednej z sesji odbywających się w ramach III Kongresu Praw Obywatelskich (13-14 grudnia 2019 r.) była próba oceny skuteczności *Programu integracji społeczności*

romskiej w Polsce, a także podobnych działań pomocowych prowadzonych na rzecz Romów w innych państwach Europy. Uczestnicy, eksperci i eksperki reprezentujący społeczność romską oraz instytucje i organizacje pozarządowe z Polski i Europy zgodzili się, że kompleksowe i odpowiednio finansowane programy na rzecz mniejszości romskiej są właściwym środkiem przeciwdziałania społeczno – ekonomicznemu wykluczeniu Romów. Programy takie muszą jednak być dostosowane do rzeczywistych potrzeb społeczności romskiej i muszą uwzględniać jej różnorodność. Każdej tego typu strategii muszą też towarzyszyć szczegółowe plany wdrożeniowe i, co najważniejsze, plany ewaluacji jakościowej. Konieczne jest bowiem stworzenie mechanizmu, który pozwoli twórcom programu, jego wykonawcom i beneficjentom, na bieżąco wyciągać wnioski z podejmowanych działań, także tych nieudanych, wprowadzać zmiany i korzystać z nabytych doświadczeń. Niezależnie od programów powstających na szczeblu krajowym warto również nakłaniać samorządy do współtworzenia, razem z lokalną społecznością romską, własnych strategii i planów działań na rzecz Romów.

W kontekście rządowego *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce* uczestnicy sesji uznali, że jego kolejna edycja powinna zostać rozszerzona o mechanizm ewaluacyjny. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji powinno również przedstawić listę priorytetów, które będą realizowane w ramach nowej edycji Programu, a także opracować szczegółowy plan wdrażania rządowej strategii w tym zakresie. Wśród priorytetów, obok edukacji, bez wątpienia musi znaleźć się zadanie związane z poprawą warunków mieszkaniowych na osiedlach romskich.

VI. Rekomendacje Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) po XXII-XXIV sprawozdaniu Polski

Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) w Genewie w dniach 6-7 sierpnia 2019 r. rozpatrzył okresowe sprawozdanie Polski z realizacji Międzynarodowej Konwencji z 1966 r. w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, ratyfikowanej przez Polskę w 1968 r. Do przedłożonego przez rząd sprawozdania Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił swoje uwagi. Komitet przyjął uwagi końcowe w dniu 29 sierpnia 2019 r.³⁵.

Komitet odnotował merytoryczne zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w rozpatrzenie przez ONZ sprawozdania Polski oraz wezwał administrację rządową do wzmocnienia współpracy z Rzecznikiem. Komitet zalecił, aby zapewnić Rzecznikowi Praw Obywatelskich odpowiednie finansowanie, które umożliwi wykonywanie

³⁵ Raporty rządowy i RPO oraz Uwagi końcowe CERD dostępne są pod adresem (materiały dotyczące 99. Sesji Komitetu):

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1290&Lang=en

powierzonych mu zadań, w tym skuteczne przeciwdziałanie dyskryminacji zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej. Komitet podkreślił, że należy zagwarantować, by ustawowe kompetencje RPO były w pełni uznawane i przestrzegane.

Polska, zdaniem Komitetu, powinna podjąć niezbędne działania, by zwalczać mowę nienawiści i podżeganie do przemocy, również w Internecie. Politycy, osoby publiczne i media powinny publicznie przeciwstawiać się używaniu mowy nienawiści w debacie publicznej. Za szczególnie istotne uznane zostało zwalczanie dyskryminacji i mowy nienawiści w trakcie kampanii wyborczej. Komitet zobowiązał Polskę do przeciwdziałania i monitorowania skali zjawiska underreportingu, czyli szacowania liczby przestępstw motywowanych nienawiścią, które nie są zgłaszane organom ścigania.

Konieczne jest efektywne egzekwowanie prawa zakazującego istnienia grup lub organizacji, które promują lub podżegają do dyskryminacji rasowej, oraz wprowadzenie do Kodeksu karnego regulacji penalizującej członkostwo w takich organizacjach. Postulat ten jest zgodny z Ogólnymi Rekomendacjami Komitetu ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej nr 35 z 26 września 2013 r. Artykuł 13 Konstytucji RP zakazuje istnienia organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakładają lub dopuszczają nienawiść rasową i narodowościową. Jednak mechanizm pozwalający na identyfikację i delegalizację organizacji, które spełniają przesłanki art. 13 Konstytucji RP, okazuje się niewystarczający. Nie działa bowiem on prewencyjnie na środowiska skłonne głosić nienawistne ideologie pod różnymi szyldami i w zmieniających się strukturach.

Przyjmując do wiadomości przekazane informacje na temat środków podjętych w celu poprawy sytuacji Romów, w tym *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce*, Komitet wyraził zaniepokojenie obecną sytuacją tej mniejszości. Przypominając swoje ogólne zalecenie w sprawie dyskryminacji wobec ludności romskiej, Komitet wezwał Polskę do poprawy sytuacji Romów poprzez koordynację działań na wszystkich szczeblach rządowych oraz samorządowych przy opracowywaniu, wdrażaniu i ocenie polityki integracyjnej oraz planów działania na rzecz społeczności romskiej. Komitet zalecił, aby państwo polskie podjęło wszelkie środki w celu wyeliminowania strukturalnej dyskryminacji Romów, a także kontynuowało wysiłki na rzecz zakończenia wszelkiej segregacji w edukacji i zwiększenia wskaźników frekwencji uczestnictwa dzieci romskich w zajęciach szkolnych, w tym na uczelniach wyższych. Komitet zwrócił też uwagę na działania państwa, mające doprowadzić do wyeliminowania zjawiska skrajnego ubóstwa wśród Romów, poprzez zapewnienie rzeczywistych rozwiązań problemów mieszkaniowych, w tym poprzez poprawę infrastruktury oraz zapewnienie podstawowych usług na terenie osiedli romskich, z

zaangażowaniem społeczności romskich. Zalecił także zakończenie przymusowych eksmisji Romów oraz wyburzeń budynków mieszkalnych.

Rzecznik ocenia, że Uwagi końcowe CERD oparte zostały na starannym zbadaniu sytuacji w Polsce i zidentyfikowaniu aktualnych wyzwań. Właściwe organy władzy publicznej powinny podjąć działania w kierunku uwzględnienia wydanych zaleceń Komitetu, w celu zapewnienia pełniejszego wdrożenia postanowień Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej.

VII. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organami Rady Europy – raport na temat wdrażania Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych

W dniu 10 lipca 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedłożył Raport dla Komitetu Doradczego Rady Europy oceniającego wdrożenie przez Polskę Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych. Za jedno z najistotniejszych wyzwań Rzecznik uznał zapewnienie dzieciom i młodzieży należącym do mniejszości narodowych lub etnicznych dostępu do nauczania języka i w języku mniejszości. Rzecznik odniósł się przy tym do problemu ograniczonego dostępu do podręczników i materiałów dydaktycznych oraz zapewnienia właściwego przygotowania metodologicznego nauczycieli. Rzecznik poruszył też temat przestępstw motywowanych nienawiścią ze względu na narodowość, pochodzenie etniczne lub wyznanie. Przytaczając dane Prokuratury Krajowej Rzecznik zwrócił uwagę Komitetu na rosnącą skalę tego rodzaju przestępczości. Wspomniał także o zrealizowanym we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE projekcie badawczym, który miał na celu oszacowanie tzw. ciemnej liczby przestępstw z nienawiści. Rzecznik szczegółowo opisał warunki panujące na osiedlu romskim we wsi Maszkowice, a także przedstawił swoje uwagi na temat realizacji *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020*.

W dniu 6 listopada 2019 r. Komitet Doradczy Rady Europy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych przedstawił IV opinię w sprawie Polski (ACFC/OP/IV(2019)003)³⁶. Komitet wezwał Polskę do podjęcia działań zmierzających do poprawy jakości nauczania języków mniejszości. Szczególną uwagę Komitet zwrócił przy tym na produkcję materiałów niezbędnych do takiego nauczania, dostępność wykwalifikowanych nauczycieli oraz potrzebę zapewnienia, aby środki przekazane samorządom terytorialnym na nauczanie języków były rzeczywiście przeznaczone na ten cel.

³⁶ Raport dostępny pod adresem: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/raporty-dla-sekretarza/-ivrport/10989,IV-Raport-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez-Rzeczpospoli.html>

Komitet wyraził też zaniepokojenie poziomem nietolerancji, rasizmu i ksenofobii w Polsce. Problem ten, jak zauważył Komitet, dotyczy w szczególności mniejszości żydowskiej i romskiej, a coraz częściej również osób należących do mniejszości ukraińskiej i migrantów z Ukrainy. Komitet odnotował zgłaszane przez mniejszości obawy, że reakcja władz publicznych, lokalnych i krajowych, na wypowiedzi, demonstracje, a nawet akty przemocy ze strony grup ekstremistycznych jest niewystarczająca. Brak skutecznego dochodzenia i ścigania domniemanych przestępstw z nienawiści i dyskryminacji jeszcze bardziej pogłębia problem, jakim jest niski poziom zgłaszania oraz brak zaufania wobec efektywności środków zaradczych.

Komitet zwrócił również uwagę na niższy odsetek dzieci romskich w szkołach specjalnych. Docenił rolę asystentów edukacji romskiej w integracji dzieci romskich w systemie edukacji. Zauważył przy tym, że liczba asystentów jest zbyt mała w stosunku do rzeczywistych potrzeb. W swojej opinii Komitet odniósł się również do sytuacji mieszkaniowej na osiedlu romskim w Maszkowicach. Zdaniem Komitetu, w sprawie poprawy panujących tam warunków istnieje pewien impas i brak jest sprecyzowanego kierunku działań mimo trwających od lat dyskusji między władzami krajowymi, samorządem terytorialnym oraz lokalną społecznością.