



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej

Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich na temat działań mających na celu wdrożenie postanowień Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, w latach 2014-2019

Informacja uwzględnia Uwagi końcowe Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej po rozpatrzeniu połączonego XX i XXI sprawozdania okresowego przekazanego przez Polskę (CERD/C/POL/CO/20-21)

Warszawa, 10 lipca 2019

Spis treści

I. Informacje o instytucji raportującej	3
II. Uwagi o realizacji zaleceń Komitetu z 2014 r.	4
Organy utworzone na mocy międzynarodowych traktatów w dziedzinie praw człowieka	4
Zapewnienie RPO odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych	4
Ustawowe uprawnienia RPO do zwalczania dyskryminacji rasowej	5
Ochrona przed dyskryminacją – rozwiązania instytucjonalne, świadomość prawna	7
Podżeganie i przestępstwa z nienawiści	8
Skala przestępczości motywowanej nienawiścią. Zjawisko underreportingu	8
Zwalczanie przypadków mowy nienawiści w Internecie	10
Zapobieganie publicznemu propagowaniu symboli i treści rasistowskich oraz nawiązujących do ustrojów totalitarnych, w tym faszystowskich i nazistowskich, a także egzekwowanie zakazu działalności partii lub organizacji promujących ww. ideologie.....	11
Efekty prac Międzyresortowego Zespołu do spraw przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstw nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość – uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich.....	15
Skuteczność działania organów ścigania w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią. Przykład interwencji RPO w sprawie dotyczącej propagowania ideologii separatyzmu rasowego	17
Uwagi na temat języka debaty publicznej i politycznej.....	19
Sytuacja mniejszości narodowych i etnicznych	23
Sytuacja mniejszości romskiej.....	25
Sytuacja mniejszości żydowskiej.....	27
Dyskryminacja obywateli innych państw.....	29
Detencja cudzoziemców i małoletnich dzieci	29
Brak skutecznego dostępu do procedury uchodźczej.....	31

I. Informacje o instytucji raportującej

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) jest konstytucyjnym organem powołanym do kontroli przestrzegania i ochrony praw człowieka i obywatela. RPO wykonuje swoje zadania jako organ niezależny od innych organów władzy publicznej. Kompetencje RPO określone są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. RPO jest powoływany przez Sejm (niższą izbę Parlamentu) za zgodą Senatu (wyższą izbę Parlamentu) na 5-letnią kadencję.

RPO pełni funkcję krajowej instytucji ochrony praw człowieka (NHRI/Ombudsman), organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji tortur – KMPT), niezależnego organu do spraw równego traktowania (o którym mowa w antydyskryminacyjnych dyrektywach Unii Europejskiej) oraz niezależnego organu monitorującego wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (KPON).

W toku realizacji swoich zadań RPO uwzględnia standard ochrony praw człowieka ustanowiony w aktach prawa międzynarodowego, w tym Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej.

RPO jest instytucją ochrony praw człowieka posiadającą „status A”.

II. Uwagi o realizacji zaleceń Komitetu z 2014 r.

Organy utworzone na mocy międzynarodowych traktatów w dziedzinie praw człowieka

Zapewnienie RPO odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych

1. RPO jest organem konstytucyjnym, który realizuje kilka mandatów związanych z monitorowaniem przestrzegania i ochrony praw człowieka i obywatela w Polsce (zob. pkt D), korzystając z uprawnień określonych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹. Pomimo wniosków RPO, a także zaleceń międzynarodowych organów monitorujących, w tym CERD², instytucji RPO nie udostępniono środków, które zapewniłyby kompleksowe i efektywne wykonywanie wszystkich jego obowiązków. Z jednej strony zwiększono zakres zadań tego organu, z drugiej – ograniczono środki finansowe postawione do dyspozycji RPO w celu ich realizacji.
2. Budżet RPO, wnioskowany przez RPO, podlega zatwierdzeniu przez Parlament. W poszczególnych latach RPO przyznawano budżet w wysokości niższej niż wnioskowana. Co więcej, wysokość budżetu obniżano. W 2015 r. przyznano RPO budżet w wysokości niższej niż na 2014 r., tj. 38,602,000 zł. RPO wnioskował o podwyższenie tej kwoty w 2016 r. o 18%, tj. do kwoty 45,566,000 zł, jednakże Parlament zdecydował o dalszym obniżeniu budżetu aż o 9,947,000 zł w porównaniu do kwoty wnioskowanej, tj. do kwoty 35,619,000 zł, co jest równe kwocie budżetu przyznanego RPO w 2011 r. (tj. 35,424,000 zł). W 2017 r. budżet RPO wyniósł 37,182,000 zł, podczas gdy RPO wnioskował o kwotę 41,039,000 zł. Budżet wnioskowany na 2018 r. (42,639,000 zł), po zatwierdzeniu przez Parlament, wyniósł 39,433,000 zł, a jego wzrost w porównaniu do 2017 r. wynika przede wszystkim z wydatków inwestycyjnych związanych z budynkami RPO w Warszawie.
3. Reasumując, w latach 2014-2018, RPO wnioskował o przyznanie środków finansowych w kwocie 212 782 000 zł. Ostatecznie, decyzją Parlamentu, przyznano 190 007 000 zł. Najniższe środki przyznane zostały w 2016 r. – 35 619 000 zł, co stanowiło 78,2% kwoty, o którą wnioskował RPO. Poniżej dane z rozróżnieniem na poszczególne lata (Tab. 1.).

Tab. 1. Środki finansowe RPO

	2014	2015	2016	2017	2018	Łącznie
Projekt budżetu (środki, o które wnioskowano)	41 549 000	41 989 000	45 566 000	41 039 000	42 639 000	212 782 000

¹ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, z późn. zm.).

² Pkt 9 Uwag końcowych CERD (CERD/C/POL/CO/20-21).

Plan finansowy (otrzymane środki)	39 171 000	38 602 000	35 619 000	37 182 000	39 433 000	190 007 000
---	------------	------------	------------	------------	------------	-------------

4. Na koniec 2018 r. Biuro RPO dysponowało 294 etatami. W ostatnich latach liczba ta pozostawała na zbliżonym poziomie (Tab. 2). Dodatkowo warto wskazać, że w Zespole ds. Równego Traktowania, który w dużej mierze odpowiada również³ za zagadnienia będące przedmiotem Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej zatrudnionych jest tylko 11 osób: 9 prawników, 1 osoba zajmująca się badaniami społecznymi oraz 1 osoba ds. obsługi administracyjnej.

Tab. 2. Zatrudnienie w BRPO w przeliczeniu na etaty

Stan na dzień	Zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty
2014-12-31	288
2015-12-31	286
2016-12-31	294
2017-12-31	296
2018-12-31	294

Ustawowe uprawnienia RPO do zwalczania dyskryminacji rasowej

5. W sprawach pomiędzy podmiotami prywatnymi RPO może wskazać skarżącemu przysługujące środki działania. Jeżeli w takich sprawach zapadła już decyzja właściwego organu (np. sądu) RPO może na tym etapie zgłosić udział w postępowaniu, wskazując na standard ochrony praw człowieka w danym obszarze.
6. Ustawowe uprawnienia RPO aktualizują się w pełni, gdy beczynność (brak działania pomimo wniosku uprawnionego podmiotu) lub działanie organu władzy publicznej albo podmiotu realizującego zadania na jego zlecenie negatywnie rzutuje na sferę wolności i praw jednostki.
7. Do podstawowych obowiązków RPO zalicza reagowanie na przypadki publicznie manifestowanych uprzedzeń na tle narodowościowym, etnicznym czy wyznaniowym. Przejawy takich uprzedzeń, zwłaszcza mające formę przemocy lub publicznego nawoływania do nienawiści, nie tylko mogą wypełniać znamiona przestępstw ściganych z

³ Zespół ten odpowiada za realizację zadań RPO jako niezależnego organu ds. równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219) oraz organu monitorującego wdrażanie KPN.

urzędu, ale też stanowią naruszenie zakazu dyskryminacji, wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, oraz godzą w istotę demokratycznego społeczeństwa.

8. W celu zapewnienia możliwości wykonywania powierzonych zadań ustawodawca wyposażył RPO w prawne środki działania. Ich zastosowanie wiąże się z określonymi obowiązkami po stronie organów i instytucji publicznych. Dopiero powiązanie uprawnień RPO z obowiązkiem działania po stronie organu, do którego RPO zwraca się w danej sprawie stanowi gwarancję, że RPO będzie mógł skutecznie wykonywać swój mandat, a osoby, których prawa lub wolności zostały naruszone, będą mogły w pełni korzystać z konstytucyjnego prawa do zwrócenia się do RPO o pomoc⁴.
9. RPO ma m.in. możliwość żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu⁵. Z tego środka prawnego RPO korzysta zarówno wówczas, gdy zamierza przełamać bezczynność organu powołanego do ścigania przestępstw, jak również wtedy, gdy w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego uzna, że w badanej sprawie mogło dojść do popełnienia przestępstwa. W doktrynie i orzecznictwie sądów utrwalił się pogląd, że organ ścigania, do którego RPO skieruje takie żądanie, obowiązany jest niezwłocznie wszcząć postępowanie przygotowawcze we wskazanej przez RPO sprawie. Żądanie RPO ma bowiem charakter zawiadomienia kwalifikowanego, które nie podlega kontroli prokuratury i weryfikacji w ramach przedprocesowych czynności sprawdzających, i którego bezpośrednim skutkiem powinno być wszczęcie postępowania. Podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania przygotowawczego (w sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu) jest zatem obowiązkiem Prokuratury, jeżeli zwraca się o to RPO.
10. Niepokój RPO budzą przypadki, w których prokuratorzy, po otrzymaniu kwalifikowanego zawiadomienia RPO, odmawiali wszczęcia dochodzenia w zgłaszanych przez RPO sprawach przestępstw motywowanych nienawiścią mimo, że są to przestępstwa ścigane z urzędu, a prokuratorom znane było orzecznictwo sądów dotyczące uprawnień Rzecznika⁶. Z taką sytuacją RPO spotkał się w sprawach propagowania ideologii separatyzmu rasowego przez tzw. mazowiecką brygadę Obozu Narodowo-Radykalnego⁷ oraz antyuchodźczego spotu wyborczego, emitowanego przez wyborami samorządowymi w 2018 r. przez Komitet Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości, który mógł wypełniać znamiona przestępstwa nawoływania do nienawiści ze względów narodowościowych, etnicznych i wyznaniowych⁸. W obu przypadkach prokuratorzy najpierw odmówili wszczęcia

⁴ Zgodnie z art. 80 i art. 209 Konstytucji RP.

⁵ Art. 14 ust. 5 ustawy o RPO.

⁶ W każdym zawiadomieniu składanym na podstawie art. 14 pkt 5 ustawy o RPO Rzecznik powoływał orzeczenia sądów, które jednoznacznie określały obowiązki ciążące na prokuratorach otrzymujących takie zawiadomienie.

⁷ XI.518.91.2017.

⁸ XI.518.66.2018.

dochodzenia, a stosowne postępowania podjęli dopiero wówczas, gdy nakazał im to sąd po rozpatrzeniu składanych przez RPO zażaleń.

Ochrona przed dyskryminacją – rozwiązania instytucjonalne, świadomość prawna

11. Przepisy Kodeksu pracy oraz ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania przewidują środki ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne.
12. *De facto* środki ochrony przed dyskryminacją przewidziane w ustawie o równym traktowaniu nie są skuteczne. Świadczy o tym przede wszystkim niewielka liczba spraw prawomocnie zakończonych zasądzeniem odszkodowania na jej podstawie. Od wejścia w życie ustawy w 2011 r. było ich zaledwie kilka, co nie odzwierciedla rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce.
13. RPO krytycznie ocenia zakres odszkodowania przyznawanego na podstawie ustawy o równym traktowaniu⁹. Odszkodowanie to odnosi się jedynie do zrekompensowania szkody majątkowej z pominięciem krzywdy. Tymczasem w zdecydowanej większości spraw o naruszenie zasady równego traktowania przedmiotem ochrony jest nie tyle prawo majątkowe, co godność osoby. W przypadku, w którym dana osoba doświadczyła dyskryminacji, jednak nie poniosła szkody majątkowej, może ona jedynie dochodzić zadośćuczynienia za naruszenie jej dóbr osobistych na podstawie Kodeksu cywilnego według zasad ogólnych. Nie może jednak w takim postępowaniu korzystać z ułatwień proceduralnych, tj. w szczególności zasady odwróconego ciężaru dowodu.
14. RPO jest zaniepokojony niewielką wiedzą na temat praw przysługujących ofiarom dyskryminacji¹⁰. Zaledwie co piąta osoba (21%) posiada prawidłowe informacje i deklaruje, że dyskryminacja w zatrudnieniu jest zakazana przez prawo. Pozostała część społeczeństwa przyznaje, że nie wie, jak traktowana jest przez prawo dyskryminacja w zatrudnieniu (36%) albo wręcz twierdzi, że taki zakaz w prawie nie istnieje (również 36%). Dodatkowo, wskaźniki te na przestrzeni ostatnich lat uległy pogorszeniu.
15. Znajomość prawa antidyskryminacyjnego w odniesieniu do obszaru dostępu do usług jest podobnie niezadowolająca. Zdaniem mniej niż jednej piątej respondentów (17%) dyskryminacja w dostępie do usług jest zakazana przez prawo bez żadnego wyjątku. Ośmiu na stu badanych twierdzi, że taki zakaz istnieje, ale są sytuacje wyjątkowe, kiedy można

⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 sierpnia 2016 r., sygn. akt I Aca 1522/15; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 listopada 2015 r., sygn. akt V CA 3611/14; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 grudnia 2016 r., sygn. akt XXV C 1801/15.

¹⁰ Zob. Badanie Świadomości prawna w kontekście równego traktowania 2018. Raport dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzone przez Kantar Public w dniach 26-31 października 2018 r. na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1052 mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat, dostępny pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Badania%20Kantar%20Public%20dla%20RPO%20o%20postrzeganiu%20dyskryminacji%20przez%20Polakow%20w%202018%20r.pdf>.

go ominąć. 43% Polaków uważa, że dyskryminowanie w zakresie dostępu do restauracji, sklepów czy innych usług nie jest zakazane przez prawo. 31% nie potrafiło udzielić odpowiedzi na takie pytanie¹¹.

16. Najlepiej znaną instytucją zajmującą się wspieraniem osób doświadczających dyskryminacji jest RPO, na którego wskazało 22% respondentów. Aż 40% nie potrafiło wskazać takiej instytucji, a co siódmy pytany (14%) stwierdził wręcz, że nie istnieją żadne instytucje zajmujące się wspieraniem osób doświadczających dyskryminacji.
17. Zgodnie z ustawą o równym traktowaniu Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania opracowuje i przedkłada Radzie Ministrów Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania, określający cele i priorytety działań na rzecz równego traktowania. Nie dokonano dotychczas całościowej ewaluacji Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016. Pełnomocnik Rządu nie przedłożył także Radzie Ministrów Programu na kolejne lata, pomimo zapowiedzi jego opracowania. Ponadto brakuje danych potwierdzających działalność „krajowego mechanizmu do spraw równego traktowania”, tj. współpracujących z Pełnomocnikiem Rządu koordynatorów i pełnomocników, którzy mieli zostać wyznaczeni w poszczególnych ministerstwach i urzędach wojewódzkich.

Podżeganie i przestępstwa z nienawiści

Skala przestępczości motywowanej nienawiścią. Zjawisko underreportingu

18. RPO z niepokojem odnotowuje kolejne przypadki zachowań, które Kodeks karny¹² penalizuje jako przestępstwa z nienawiści¹³. O skali tego rodzaju przestępczości świadczą m.in. dane dotyczące liczby postępowań przygotowawczych, prowadzonych przez prokuratury w całym kraju w sprawach o przestępstwa z nienawiści, publikowane corocznie przez Prokuraturę Krajową¹⁴. Według tych danych, 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. Dane za 2017 r. wskazują na 1449 postępowań w sprawach o przestępstwa z nienawiści, z czego 1156 w sprawach nowych. Liczby te nie uwzględniają jednak spraw zgłoszonych, w których prokuratorzy odmawiali wszczęcia dochodzenia. Sprawozdanie Prokuratury wspomina o 1708 sprawach

¹¹ Tamże, s. 12.

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.).

¹³ Do takich zachowań należą, m.in., publiczne propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa i publiczne nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość (przestępstwo z art. 256 § 1 Kodeksu karnego), publiczne znieważanie osoby lub grupy ludności z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości (przestępstwo z art. 257 Kk), a także stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości (przestępstwo z art. 119 Kk).

¹⁴ Wyciągi z corocznych sprawozdań dostępne są na stronie www.pk.gov.pl.

zarejestrowanych w 2017 r. i to prawdopodobnie tę liczbę należy porównywać z danymi z lat ubiegłych. Prokuratura nie przedstawiła jeszcze danych za rok 2018.

19. Publikowane przez Prokuraturę Krajową dane statystyczne pokazują, że z roku na rok wzrasta 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 przestępstw motywowanych nienawiścią (Prokuratura odnotowała 328 takich spraw).
20. W 2018 r. RPO we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zrealizowało projekt, którego celem była próba rozpoznania skali zjawiska tzw. *underreportingu*, czyli oszacowanie liczby przestępstw motywowanych nienawiścią, które nie są zgłaszane organom ścigania¹⁵. Badanie zostało przeprowadzone metodą *Respondent Driven Sampling*, opartą na wywiadach z respondentami, którzy następnie rekrutowali kolejne osoby do badania spośród własnych sieci społecznych. Badaniem objęto społeczność muzułmańską i afrykańską w województwie mazowieckim oraz społeczność ukraińską w województwie małopolskim. Ponad 600 respondentów należących do tych społeczności zostało zapytanych o doświadczenie 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 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 wykorzystane do oszacowania liczby przestępstw z nienawiści w badanych społecznościach. 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,

¹⁵ Projekt pn. *Building a comprehensive criminal justice response to hate crime*, finansowany ze środków Unii Europejskiej – zob. <https://www.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime>

wynosiły odpowiednio ok. 4300 oraz ok. 3000 przestępstw. Badania ujawniły też, że organom ścigania zgłaszanych jest jedynie 5% takich zdarzeń¹⁶.

Zwalczanie przypadków mowy nienawiści w Internecie

21. RPO dostrzega potrzebę podjęcia działań w kierunku stworzenia skutecznych narzędzi służących ograniczeniu zjawiska mowy nienawiści w Internecie, czyli pojawiających się w sieci internetowej wypowiedzi propagujących ideologie rasistowskie, faszyzm lub inne ideologie totalitarne oraz nawołujących do nienawiści lub znieważających poszczególne osoby lub grupy osób ze względu na narodowość, przynależność etniczną, wyznanie czy bezwyznaniowość. RPO swoje rekomendacje w tym zakresie przedstawił w wystąpieniach kierowanych w latach 2018 i 2019 do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁷ oraz Prezesa Rady Ministrów¹⁸. Propozycjami RPO miał się zająć powołany przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół ds. przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość¹⁹. Ostatecznie jednak temat ten znalazł się poza zakresem zadań powierzonych Zespołowi²⁰. Ani MSWiA, ani Kancelaria PRM dotychczas nie odniosły się merytorycznie do zgłoszonych przez RPO rekomendacji.
22. Rekomendacje RPO pozostają aktualne. RPO stoi na stanowisku, że skuteczne zwalczanie zjawiska mowy nienawiści w Internecie wymaga, aby:
- a. powołana została nowa instytucja, która we współpracy z przedstawicielami branży internetowej oraz organizacjami pozarządowymi opracuje lub zainicjuje opracowanie kodeksu dobrych praktyk, i która następnie będzie czuwała nad egzekwowaniem obowiązków nałożonych na dostawców usług internetowych w zakresie przeciwdziałania mowie nienawiści w Internecie,
 - b. nowa instytucja otrzymała uprawnienia do rozpatrywania skarg na działalność administratorów stron internetowych i prowadzenia samodzielnych postępowań wyjaśniających w tym zakresie,

¹⁶ Pełny raport pt. *Badanie charakteru i skali niezgłaszanych przestępstw z nienawiści wobec członków wybranych społeczności w Polsce* dostępny pod linkiem: <https://www.osce.org/odihr/412448>.

¹⁷ Pismo z dnia 11 kwietnia 2018 r., XI.518.50.2017.

¹⁸ Pismo z dnia 19 lutego 2019 r., XI.518.50.2017.

¹⁹ Zespół powołany zarządzeniem Nr 24 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2018 r. (M.P. poz. 205).

²⁰ O przekazaniu postulatów Zespołowi Międzyresortowemu RPO poinformowany został pismem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 maja 2018 r., ozn. BMP-0790-3-4/2018/MKa. Pismem z dnia 7 maja 2019 r., ozn. BMP-0790-1-6/2019/PS, MSWiA powiadomił RPO, że problematyka mowy nienawiści w Internecie znalazła się poza zakresem zadań tego Zespołu.

- c. doprecyzowane zostały zasady współpracy dostawców usług internetowych z organami ścigania, także w zakresie obowiązku gromadzenia i udostępniania organom ścigania informacji o nielegalnych treściach i ich źródłach,
- d. na komercyjnych dostawców usług internetowych nałożony został obowiązek informowania organów ścigania o przestępstwach związanych z mową nienawiści oraz informowania właściwych organów nadzoru w razie zidentyfikowania działalności organizacji nawiązujących w swojej działalności do metod lub praktyk totalitarnych, czy też dopuszczających nienawiść rasową bądź narodowościową, których istnienie jest zakazane na mocy art. 13 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- e. doprecyzowany został obowiązek dostawców usług internetowych do usunięcia treści stanowiących mowę nienawiści lub uniemożliwienia dostępu do nich w określonym terminie od otrzymania tzw. wiarygodnej wiadomości o wystąpieniu takich treści,
- f. na największych komercyjnych dostawców usług internetowych nałożony został prawny obowiązek monitorowania przechowywanych danych w kierunku identyfikacji i usuwania mowy nienawiści;
- g. wprowadzony został ustawowy zakaz stosowania mowy nienawiści w Internecie, za którą 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, migrantów lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów²¹.

Zapobieganie publicznemu propagowaniu symboli i treści rasistowskich oraz nawiązujących do ustrojów totalitarnych, w tym faszystowskich i nazistowskich, a także egzekwowanie zakazu działalności partii lub organizacji promujących ww. ideologie

23. W ostatnich latach stosunkowo często dochodziło do propagowania w przestrzeni publicznej symboli i treści rasistowskich, faszystowskich czy nazistowskich, odwołujących się wprost do ideologii III Rzeszy, głoszących nienawiść i pogardę dla ludzi innych narodowości, pochodzenia etnicznego czy wyznania. Treści takie obecne były podczas publicznych zgromadzeń – od Marszu Niepodległości w Warszawie w dniu 11 listopada 2017 r., po Narodowe Święto Pracy obchodzone w dniu 1 maja 2018 r. przez skrajnie nacjonalistyczne organizacje Szturmowców, Niklot, Kongres Narodowo-Społeczny oraz Autonomicznych Nacjonalistów. W styczniu 2018 r. na antenie telewizji TVN24 ukazał się też reportaż pt. „Polscy neonaziści”, który ukazywał działalność osób i organizacji zaangażowanych w serię koncertów i spotkań, podczas których propagowano treści

²¹ Zgodnie z rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy w rekomendacji nr R 97 (20).

zaczepnięte bezpośrednio z symboliki i ideologii III Rzeszy, a także wznoszono hitlerowskie pozdrowienia, oddając cześć Adolfowi Hitlerowi.

24. Rzecznik wyraża zaniepokojenie w związku z przypadkami propagowania ustroju faszystowskiego, ideologii rasistowskiej oraz hasel antysemickich podczas zgromadzeń publicznych. Zdarza się, że z powodu użycia symboli faszystowskich lub wypowiedzi uczestników mających znamiona mowy nienawiści przedstawiciele władz samorządowych rozwiązują takie zgromadzenia. W dniu 1 marca 2018 r. przedstawiciel Urzędu Miasta Wrocławia rozwiązał demonstrację zorganizowaną przez środowiska narodowe oraz kibiców klubu piłkarskiego Śląsk Wrocław. Powodem były antysemickie hasła wykrzykiwane przez uczestników marszu, m. in. „precz z żydowską okupacją”. W dniu 1 sierpnia 2018 r. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy podjęła decyzję o rozwiązaniu Marszu Powstania Warszawskiego, zorganizowanego przez mazowiecką brygadę Obozu Narodowo-Radykalnego. Marsz został rozwiązany ze względu na posiadanie przez uczestników w czasie przemarszu flag i koszulek z symboliką nawiązującą do organizacji propagujących ustrój totalitarny.

25. Rasistowska symbolika w postaci krzyży celtyckich pojawiła się także podczas III Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych, który odbył się w Hajnówce, w województwie podlaskim, w dniu 24 lutego 2018 r. Uczestnicy marszu wznosili przy tym okrzyki „Narodowa Hajnówka” i „Bury, nasz bohater” oddając tym samym hołd Romualdowi Rajsowi ps. „Bury”, oskarżanemu o popełnienie udokumentowanych przez Instytut Pamięci Narodowej zbrodni na ludności prawosławnej narodowości białoruskiej, dokonanych na przełomie stycznia i lutego 1946 r. właśnie na Podlasiu. Jeden z uczestników miał również na odzieży odznakę trupiej główki z piszczelami, tzw. „SS-Totenkopff”, z literami ŚWO (Śmierć Wrogom Ojczyzny). Ten Marsz nie został rozwiązany.

Po analizie dostępnych w Internecie nagrań z ww. wydarzenia Rzecznik złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa publicznego propagowania faszystowskiego ustroju państwa oraz publicznego nawoływania do nienawiści i znieważenia grupy ludności z powodu przynależności narodowej (art. 256 § 1 Kodeksu karnego). Prokurator Prokuratury Rejonowej w Białymstoku umorzył jednak dochodzenie w sprawie²². W zachowaniu uczestników Marszu Prokurator nie dopatrywał się znamion wspomnianego przestępstwa. Czaszkę z piszczelami, mimo że dokładnie odwzorowywała ona wzór symbolu „SS-Totenkopff”, Prokurator uznał za inny symbol historyczny – odznakę honorową Narodowego Zjednoczenia Wojskowego wprowadzoną w grudniu 1945 r., choć, jak sam zauważył, nie zachował się wzór graficzny tej odznaki. Prokurator doszedł również do wniosku, że prezentowanie w publicznym miejscu krzyża celtyckiego nie może być utożsamiane z rasizmem, mową nienawiści, czy też propagowaniem

²² Postanowienie z dnia 17 września 2018 r., sygn akt PR Ds. 1194.2018.

totalitarnego ustroju państwa. Organ nie odniósł się też do haseł i okrzyków wznoszonych przez uczestników Marszu.

Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim, wydział zamiejscowy w Hajnówce, po rozpatrzeniu zażalenia wniesionego przez Rzecznika, uchylił postanowienie Prokuratury i przekazał sprawę do ponownego zbadania²³. W uzasadnieniu Sąd wprost stwierdził, że zebrany w sprawie materiał dowodowy został przez Prokuraturę oceniony mało wnikliwie i jednostronnie. 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 Rajsa „Burego”. Zdaniem Sądu Prokurator popełnił też błąd zaniechania, odstępując od skorzystania z opinii biegłych na okoliczność znaczeń przypisywanych symbolom krzyża celtyckiego i czaszki Totenkopff wpisanej w trójkąt z literami ŚWO. Obecnie w sprawie ponownie prowadzone jest dochodzenie.

26. Aktywność ruchów neofaszystowskich budzi niepokój RPO. RPO podziela przy tym opinię, że jednym z powodów alarmującego wzrostu liczby aktów przemocy ze strony niektórych skrajnie prawicowych organizacji jest poczucie bezkarności wśród członków takich grup²⁴.
27. Konieczna jest implementacja do polskiego porządku prawnego rozwiązań, które zalecają państwom penalizowanie członkostwa w organizacjach promujących lub podlegających do nienawiści rasowej, czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działalności²⁵. Umieszczenie zakazu istnienia organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk nazizmu, faszyzmu czy komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakładają lub dopuszczają nienawiść rasową i narodowościową w art. 13 Konstytucji RP, świadczy o doniosłości ustrojowej tego zakazu jako gwarancji dla demokratycznego ustroju państwa i poszanowania godności człowieka. Ranga tego przepisu powinna skłonić ustawodawcę do wprowadzenia takich rozwiązań, które uczynią ten zakaz skutecznym. Mechanizm pozwalający na identyfikację i delegalizację organizacji, które swoim programem lub działalnością wypełniają przesłanki określone w art. 13 Konstytucji, okazuje się przy tym niewystarczający: nie działa bowiem prewencyjnie na środowiska, które skłonne są głosić nienawistne ideologie pod różnymi szyldami i w zmieniających się strukturach organizacyjnych. Fakt ten uzasadnia wprowadzenie do

²³ Postanowienie z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. akt VII Kp 186/18.

²⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie wzrostu liczby neofaszystowskich aktów przemocy w Europie (2018/2869(RSP)), dostępna pod linkiem: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0428+0+DOC+XML+V0//PL>

²⁵ Zgodnie z Ogólnymi Rekomendacjami CERD nr 35 z dnia 26 września 2013 r., dostępne na linkiem: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11

Kodeksu karnego regulacji penalizującej członkostwo w organizacjach promujących ideologie totalitarne lub podżegających do nienawiści rasowej czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działań. Warto zauważyć, że podobne rozwiązanie w Kodeksie karnym zostało zastosowane w kontekście penalizacji udziału w zorganizowanej grupie przestępczej. Art. 258 Kodeksu karnego, który mógłby być wzorcem dla postulowanej zmiany, przewiduje odpowiedzialność karną dla osób, które biorą udział w zorganizowanych grupach mających na celu popełnienie przestępstwa, zakładają takie grupy lub im przewodzą.

28. O wprowadzenie do Kodeksu karnego regulacji penalizującej członkostwo w organizacjach promujących ideologie totalitarne lub podżegających do nienawiści rasowej czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działań RPO apelował w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów²⁶. Wystąpienie to, podobnie, jak uwagi RPO na temat zwalczania mowy nienawiści w Internecie, przekazane zostały ww. Międzyresortowemu Zespołowi. Zespół nie uwzględnił jednak tych propozycji.
29. Rzecznik podkreśla, że sama możliwość delegalizacji organizacji propagujących faszyzm lub inne ustroje totalitarne bądź nawołujących do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym lub wyznaniowym, nie wystarczy do tego, aby wyeliminować tego typu ruchy z życia publicznego. Procedury delegalizacyjne są też długotrwałe, przez co mogą okazać się nieskuteczne.
30. Przykładem może być trwająca od lutego 2018 r. procedura delegalizacji stowarzyszenia Duma i Nowoczesność, której członkowie odpowiedzialni byli za zorganizowanie wspomnianych wyżej obchodów 128. urodzin Adolfa Hitlera w lesie pod Wodzisławiem Śląskim. Głównym dowodem w sprawie jest nagranie z przebiegu „uroczystości” które ujawnili dziennikarze telewizji TVN24. Według doniesień medialnych, podczas obchodów organizatorzy w następujący sposób wypowiadali się o Hitlerze: „Adolf Hitler - jeden z najlepszych strategów, dowódców i umysłów wszech czasów. Miał wizję zjednoczenia narodu. Wizję opartą na dumie, honorze i lojalności. Hitler był prawdziwym dżentelmenem, kobiety się nim fascynowały, a dzieci kochały. Był bardzo przyzwoitym człowiekiem. Nigdy nie przeklinał i nie pozwalał na złe zachowanie. NSDAP pod przywództwem Hitlera propagowała wartości rodzinne, macierzyństwo, ojcostwo, szacunek i honor”. Został wzniesiony także toast: „Za Adolfa Hitlera i naszą ojczyznę, ukochaną Polskę, po którym uczestnicy wydarzenia wzniesli okrzyk „Sieg heil!””.
- Wniosek o delegalizację działającego od 2011 r. stowarzyszenia złożył starosta Wodzisławia Śląskiego. Do postępowania włączyła się Prokuratora Okręgowa w Gliwicach, która prowadzi śledztwo w sprawie propagowania przez członków stowarzyszenia ustroju nazistowskiego. Sprawa toczy się obecnie w Sądzie Rejonowym w Gliwicach. Ostatnia

²⁶ Pismo z dnia 15 lutego 2018 r., XI.518.5.2018.

rozprawa w ramach procesu miała miejsce 5 lipca 2019 r., podczas której sąd przesłuchiwał w charakterze strony przewodniczącego stowarzyszenia.

Założone w Wodzisławiu Śląskim stowarzyszenie „Duma i Nowoczesność”, mimo trwającej procedury delegalizacyjnej, nadal figuruje na liście organizacji porządku publicznego, a tym samym znajduje się w Wykazie Organizacji Pożytku Publicznego uprawnionych do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2019 w roku 2020.

31. Co najmniej od grudnia 2017 r. Prokuratura Rejonowa dla Krakowa – Krowodrzy prowadzi postępowanie w sprawie ewentualnego podjęcia działań zmierzających do delegalizacji stowarzyszenia Obóz Narodowo – Radykalny. W toku tego postępowania Prokurator kilkakrotnie zwracał się do Rzecznika z prośbą o nadesłanie informacji o biegu postępowań karnych prowadzonych z zawiadomienia Rzecznika, a dotyczących prezentowania treści faszystowskich lub nawołujących do nienawiści na tle rasowym czy narodowościowym przez środowisko sympatyzujące z ONR. Za każdym razem Rzecznik przekazywał stosowne informacje (np. o postępowaniach toczących się w sprawie Hajnowskiego Marszu Żołnierzy Wyklętych czy propagowania ideologii separatyzmu rasowego na stronie internetowej mazowieckiej brygady ONR). Jak dotąd działania Prokuratury nie przyniosły jednak rezultatów.

Efekty prac Międzyresortowego Zespołu do spraw przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstw nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość – uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich

32. Rekomendacje wypracowane przez Międzyresortowy Zespół koncentrowały się na zmianach w art. 256 Kodeksu karnego, w części dotyczącej przestępstw publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 § 1) oraz rozpowszechniania, produkowania, utrwalania, sprowadzania, nabywania, przechowywania, posiadania, prezentowania, przewożenia lub przesyłania druku, nagrań lub innych przedmiotów, zawierających treść określoną w § 1 albo będących nośnikiem symboliki faszystowskiej, komunistycznej lub innej totalitarnej (art. 256 § 2). Zespół zaproponował przede wszystkim zwiększenie sankcji karnej za wymienione w przepisie czyny zabronione z dwóch do trzech lat pozbawienia wolności. Kolejne postulaty dotyczyły m.in.: uwzględnienia wśród znamion czynu zabronionego z art. 256 § 1 Kodeksu karnego publicznego propagowania ustroju komunistycznego i nazistowskiego; kryminalizacji zachowań polegających na publicznym propagowaniu ideologii faszystowskiej, nazistowskiej, komunistycznej lub innej ideologii totalitarnej opowiadającej się za użyciem przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne; uzupełnienia znamion czasownikowych przestępstwa określonego w art. 256 § 2 Kodeksu karnego o czynność oferowania określonych w tym przepisie materiałów. Zespół zaproponował również penalizację czynów związanych z oddawaniem czci lub inną formą upamiętniania postaci

odpowiedzialnych za zbrodnie nazistowskie i komunistyczne, zarówno popełnianych publicznie, jak i nie mających charakteru publicznego.

33. Część propozycji zgłoszonych przez Międzyresortowy Zespół została inkorporowana do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Ustawa przyjęta została przez Parlament w dniu 13 czerwca 2019 r., jednakże Prezydent RP zdecydował się skierować, w trybie kontroli prewencyjnej, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności tego projektu z Konstytucją RP. Projekt ustawy nadał art. 256 Kk nowe brzmienie: do znamion czynu zabronionego określonego w § 1 dopisane zostało publiczne propagowanie ustroju nazistowskiego i komunistycznego, dokonano penalizacji zachowania polegającego na publicznym propagowaniu ideologii nazistowskiej, komunistycznej, faszystowskiej lub ideologii nawołującej do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne (nowododany § 1a), a do znamion czynu zabronionego opisanego w art. 256 § 2 Kk dodano czynności oferowania i zbywania druku, nagrania lub innego przedmiotu zawierającego określoną w przepisie symbolikę. Jednocześnie doprecyzowano, że symbolika ta, aby doszło do popełnienia przestępstwa, musi zostać użyta w sposób służący propagowaniu penalizowanych w przepisie treści. Ustawodawca uwzględnił również rekomendację Zespołu dotyczącą podniesienia wymiaru kary: zachowania opisane w art. 256 Kk zagrożone zostały karą pozbawienia wolności do lat trzech. Przepis nie przewiduje przy tym możliwości orzeczenia grzywny czy kary ograniczenia wolności.
34. Zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów nie przedstawił żadnych propozycji, które w sposób istotny mogłyby wpłynąć na poprawę skuteczności zwalczania przestępczości motywowanej nienawiścią. Z pewnością nie przyczyni się do tego zwiększenie sankcji karnej za przestępstwa opisane w art. 256 Kk z dwóch do trzech lat pozbawienia wolności. Również uzupełnienie treści tego przepisu o niewymienione w nim wcześniej czynności propagowania ustroju komunistycznego i nazistowskiego, a także dodanie przestępstwa propagowania ideologii nazistowskiej, komunistycznej, faszystowskiej lub ideologii nawołującej do przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne, mają jedynie charakter porządkowy. RPO stoi na stanowisku, że do tej pory wszystkie ww. zachowania mieściły się w znamionach opisanego w art. 256 § 1 Kk przestępstwa publicznego propagowania ustroju faszystowskiego lub innych ustrojów totalitarnych. Ustroje komunistyczny i nazistowski bez wątplenia należały bowiem do ustrojów totalitarnych, o których już wcześniej wspominał przepis, a propagowanie ideologii faszystowskiej lub innych ideologii totalitarnych, w tym ideologii nawołujących do przemocy, było tożsame z podlegającym penalizacji propagowaniem ustroju faszystowskiego czy ustrojów totalitarnych. Zasugerowana przez Międzyresortowy Zespół zmiana, która znalazła potem odzwierciedlenie w nowelizacji art. 256 Kodeksu karnego,

być może usuwa ewentualne wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie, ale z pewnością nie ma fundamentalnego znaczenia dla skuteczności ścigania przestępstw z nienawiści.

35. Wskazany wyżej projekt ustawy nowelizującej Kodeks karny przewiduje ponadto zmianę w art. 53 Kk. Obecnie przepis ten pozwala sądowi uwzględnić przy ustalaniu wymiaru kary m.in. motywację działania sprawcy, ale nie precyzuje, jakiego rodzaju motywacja zasługuje w takich przypadkach na uwagę sądu. Tymczasem według projektu, do ww. przepisu wprowadzone zostanie nowe pojęcie „okoliczności obciążających”, które sąd również będzie brał pod uwagę przy wymierzaniu kary. Okoliczności takie wymienione zostały w otwartym katalogu zamieszczonym w § 2a omawianego przepisu. I tak, zgodnie z § 2a pkt 7, jedną z okoliczności obciążających ma być „popęlenie z użyciem przemocy przestępstwa motywowanego nienawiścią z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej lub wyznaniowej ofiary albo z powodu jej bezwyznaniowości”. Przepis ten nie uznaje zatem za okoliczność obciążającą samej motywacji działania sprawcy, opartej na nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym czy innym. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu, taką okolicznością będzie dopiero popełnienie przez sprawcę przestępstwa motywowanego nienawiścią z użyciem przemocy. Zaproponowana zmiana nie wypełnia zatem zalecenia Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej²⁷, który wprost wezwał Polskę do uznania za okoliczność obciążającą motywacji rasowej sprawcy. Sens wprowadzenia okoliczności obciążającej w wersji zaproponowanej w nowelizacji Kk wątpliwy jest również z innego powodu. Warto mianowicie pamiętać, że użycie przemocy motywowanej nienawiścią z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej lub wyznaniowej albo z powodu bezwyznaniowości samo w sobie jest przestępstwem stypizowanym w art. 119 § 1 Kk. Trudno zatem stwierdzić, czemu miałyby służyć wprowadzenie do Kk okoliczności obciążającej tożsamej z konkretnym, opisanym w Kodeksie przestępstwem.

Skuteczność działania organów ścigania w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią. Przykład interwencji RPO w sprawie dotyczącej propagowania ideologii separatyizmu rasowego

36. Na podstawie bieżącego monitoringu postępowań prowadzonych przez organy ścigania w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią 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 polskich organów ścigania. Wątpliwości RPO co do skuteczności ochrony przed przestępstwami motywowanymi nienawiścią dotyczą przede wszystkim migrantów, w tym uchodźców, wyznawców islamu oraz niektórych mniejszości

²⁷ Por. Uwagi końcowe w sprawie połączonego XX i XXI sprawozdania okresowego przekazanego przez Polskę (CERD/C/POL/CO/20-21), lit. C, pkt 8.

narodowych lub etnicznych. W wielu spośród badanych przez RPO przypadkach organy ścigania, w ocenie RPO, przedwcześnie umarzały postępowania, bezzasadnie odmawiały ich wszczęcia, ewentualnie prowadziły takie postępowania w sposób długotrwały, bez jednoznacznego i zgodnego z zasadą praworządności wyjaśniania powodów podejmowanych w ich toku decyzji. Zdaniem RPO przyczyniały się tym samym do tworzenia wizji społeczeństwa, w której negatywne zachowania, takie jak np. propagowanie faszyzmu lub ideologii rasistowskiej, czy szerzenie nienawiści opartej na uprzedzeniach, uznawane jest za akceptowalne.

37. W wystąpieniu do Prokuratora Generalnego²⁸ RPO wskazał na 31 spraw prowadzonych przez organy ścigania w latach 2015-2019, które na różnych etapach objęte były monitoringiem RPO, i w których działania prokuratur bądź wydane przez nie postanowienia wzbudziły wątpliwości co do zgodności ze standardami sformułowanymi m.in. przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w tym z zasadami obiektywizmu i szczególnej staranności w ujawnianiu nienawistnej motywacji w działaniach sprawców. RPO zwrócił się do Prokuratora Generalnego o zbadanie wszystkich zgłoszonych spraw i ocenę, w ramach posiadanych przez niego kompetencji, czy postępowania w tych sprawach prowadzone były prawidłowo, a postanowienia o umorzeniach lub odmowie wszczęcia śledztw znajdują uzasadnienie w przepisach prawa i zgromadzonym w sprawach materiale dowodowym. Na to wystąpienie RPO nie otrzymał dotychczas odpowiedzi.
38. W kontekście realizacji przez Polskę postanowień Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, a zwłaszcza jej art. 4, który nakazuje państwom – stronom Konwencji nie tylko potępiać wszelką propagandę opartą na ideach lub teoriach o wyższości jednej rasy, ale też podejmować właściwe środki w celu wykorzenienia wszelkiego podżegania do tego rodzaju dyskryminacji, warto wspomnieć o jednej ze spraw zgłoszonych przez RPO Prokuratorowi Generalnemu, dotyczącej propagowania ideologii separatyzmu rasowego przez tzw. mazowiecką brygadę Obozu Narodowo-Radykalnego²⁹.
39. W sprawie tej RPO skierował do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa publicznego propagowania ustroju totalitarnego i publicznego nawoływania do nienawiści na tle rasowym, tj. czynu, o którym mowa w art. 256 § 1 Kk, polegającego na zamieszczeniu na stronie internetowej www.onrbrygadamazowiecka.pl materiału pod tytułem *Separatyzm rasowy – odpowiedź na multikulti w XXI wieku*. W zawiadomieniu RPO zwrócił uwagę na te fragmenty publikacji, w których autor wzywa do *przywrócenia prymatu białej rasy*, sugeruje że grupy przez niego nieakceptowane, tj. osoby o innym niż biały kolor skóry, imigranci spoza Europy i uchodźcy, mają destrukcyjny wpływ na europejskie społeczeństwo i stanowią poważne zagrożenie dla innych, obarcza w sposób

²⁸ Pismo z 23 stycznia 2019 r., XI.518.7.2019.

²⁹ XI.518.91.2017.

bezpodstawny osoby o innym pochodzeniu odpowiedzialnością za *wzrastające statystyki przestępczości (napadów, rabunków, gwałtów i mordów)*, a nawet winą za *kulturowe i cywilizacyjne ludobójstwo na rdzennej ludności o białej skórze*. RPO wskazał też na konkluzję autora artykułu, że jedynym skutecznym sposobem uchronienia Europy przed rozpadem jest konieczność stworzenia społeczeństwa opartego na *zasadzie wyższości białej rasy*, którego ustrój zakładałby wprowadzenie zakazu *mieszania się ras* oraz wysiedlenie osób o określonej przynależności etnicznej do miejsca ich pochodzenia w imię przywrócenia *równowagi światowego porządku*.

40. Prokurator umorzył wszczęte w ww. sprawie postępowanie stwierdzając, że opisany w zawiadomieniu RPO czyn nie nosi znamion przestępstwa publicznego propagowania ustroju totalitarnego i publicznego nawoływania do nienawiści na tle rasowym³⁰. Zdaniem prokuratora, prezentowanie treści rasistowskich nie jest bowiem równoznaczne z nawoływaniem do nienawiści na tle rasowym, czy propagowaniem totalitarnego ustroju państwa. Prokurator nie dopatrzył się też w artykule fragmentów, które należałoby potraktować jako nawołujące do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych lub rasowych. Na postanowienie Prokuratora Rzecznik wniósł zażalenie do właściwego sądu rejonowego. Zażalenie nadal oczekuje na rozpoznanie.

Uwagi na temat języka debaty publicznej i politycznej

41. Rzecznik z niepokojem obserwuje postępującą radykalizację języka debaty publicznej toczącej się wokół tematyki migracji, zwłaszcza z krajów muzułmańskich, w tym także języka używanego przez media. Zjawisko to opisane zostało m.in. w raporcie na zlecenie Rzecznika pt. „Negatywny obraz muzułmanów w polskiej prasie”³¹. Na podstawie monitoringu tekstów ukazujących się w kilkunastu wiodących na rynku tytułach prasowych, prowadzonego w okresie od września 2015 r. do września 2016 r., badacze opisali konteksty, w jakich w mediach pojawiały się tematy związane z muzułmanami, migrantami czy uchodźcami (przy czym pojęcia te, mimo że nie są synonimami, bardzo często w publikacjach używane były – i nadal są – zamiennie). Jak się okazało, w przekazie medialnym, w artykułach dotyczących sytuacji w Europie w dobie kryzysu migracyjnego, dominowały konteksty (metafory) najazdu, inwazji, zderzenia cywilizacji czy wręcz wojny alternatywnej, prowadzonej takimi metodami jak terroryzm, ale też „socjalny dżihad”. Dowodem na swoistą radykalizację języka mediów było dostrzeżone przez badaczy zjawisko hiperbolizacji, polegające na tym, że z biegiem czasu, w toku medialnej polemiki słownictwo neutralne stopniowo zastępowane było zamiennikami o coraz silniejszym zabarwieniu negatywnym, np.: termin napływ (w odniesieniu do migrantów czy uchodźców) stopniowo zastępowały słowa fala, powódź, tsunami, najazd, inwazja.

³⁰ Postanowienie Prokuratury Rejonowej dla Warszawy - Ochota z dnia 31 maja 2019 r., sygn. PR 2 Ds. 1343.2018.

³¹ Raport Obserwatorium Debaty Publicznej „Kultury Liberalnej” przygotowany i opublikowany w 2017 r. na zlecenie Rzecznika.

42. Temat migracji z krajów muzułmańskich wykorzystywany bywa także w kampaniach politycznych, w sposób umacniający nastroje ksenofobiczne wśród części społeczeństwa polskiego niechętniej przyjmowaniu przez Polskę migrantów. Za przykład służyć może antymuzułmański i antyimigrancki w treści spot wyborczy prezentowany przez Komitet Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości w kampanii poprzedzającej wybory samorządowe w 2018 r. Spot ten, częściowo stylizowany na program informacyjny, przedstawiał wizję Polski w 2020 r., po tym, jak samorzady, wbrew polityce rządu, miały zdecydować o przyjmowaniu uchodźców. Fragmenty wypowiedzi polityków obecnej partii opozycyjnej zestawione zostały z nagraniami z rzekomego przejścia granicznego, gdzie kolejka mężczyzn o arabskim pochodzeniu oczekiwała na przekroczenie granicy, a zaraz potem z obrazami ulicznych zamieszek, nagraniami aktów agresji i brutalnych napadów, zdjęciami wzburzonego tłumu, płonących samochodów i funkcjonariuszy kierujących broń w stronę agresywnych i zamaskowanych osób. Obrazom towarzyszą budująca napięcie muzyka oraz komentarze narratora, imitujące relację dziennikarską, o treści: samorządowcy PO szykują się do przyjęcia uchodźców; w ramach przydziału pojawiły się enklawy muzułmańskich uchodźców; dziś mieszkańcy boją się wychodzić po zmroku na ulice; napady na tle seksualnym i akty agresji stały się codziennością mieszkańców. Przez większą część spotu, na tzw. paskach, również kojarzących się z serwisem informacyjnym, widoczne są hasła: kryzys z uchodźcami; czy tak będzie wyglądała Polska w 2020 r.

W ocenie Rzecznika spot ten wypełniał znamiona przestępstwa nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym i wyznaniowym, o którym mowa w art. 256 § 1 Kodeksu karnego. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie odmówił jednak Rzecznikowi wszczęcia w tej sprawie dochodzenia.³² Uzasadniając swoje stanowisko Prokurator uznał, że żadna zaprezentowana w spocie forma przekazu nie podżega, nie wzywa, ani nie apeluje o żadne akty niechęci czy wrogości. Prokurator stwierdził też, że spot wyborczy jest częścią kampanii samorządowej i w sposób przykuwający uwagę wyraża pogląd jego autorów na kwestie napływu migrantów do Polski, ale nie stanowi próby przekonania kogokolwiek do określonego uczucia, w tym przypadku uczucia nienawiści wobec muzułmanów i migrantów. Tezę, zgodnie z którą spot wyborczy zrealizowany na potrzeby kampanii samorządowej jest wyłącznie wyrazem poglądów jego autorów, Prokurator powtórzył w uzasadnieniu kilkakrotnie podkreślając, że autorzy korzystali w tym przypadku ze swobody wyrażania opinii gwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

W zażaleniu na postanowienie Prokuratora Okręgowego o odmowie wszczęcia dochodzenia Rzecznik przypomniał, że zgodnie z art. 14 pkt 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zawiadomienie złożone przez Rzecznika obliguje Prokuraturę do wszczęcia postępowania w zgłoszonej sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu. Rzecznik

³² Postanowienie Prokuratora Okręgowego w Warszawie z dnia 17 listopada 2018 r., sygn. akt PO 1 Ds. 239.2018,

zauważył także, że nawoływanie do nienawiści nie musi wiązać się z wzywaniem do przemocy albo innych aktów kryminalnych. Wystarczy, jak w przedmiotowym spocie wyborczym, że dane wypowiedzi w sposób wyraźny prowadzą do budzenia poczucia nieufności, odrzucenia lub nawet nienawiści do określonej osoby lub grupy osób (w tym przypadku cudzoziemców i wyznawców Islamu). Rzecznik powołał w tym kontekście wyrok Sądu Najwyższego³³, który uznał, że znamiona przestępstwa nawoływania do nienawiści wypełnić mogą również wypowiedzi słowne lub pisemne, które wzbudzają uczucia silnej niechęci, złości, braku akceptacji, wręcz wrogości do poszczególnych osób bądź całych grup społecznych czy wyznaniowych, lub z uwagi na formę podtrzymują i nasilają takie negatywne nastawienia. Rzecznik przypomniał też, że zgodnie ze standardami wynikającymi z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w przypadkach ataków polegających na obrażaniu albo szkalowaniu określonej grupy ludności władze powinny uznać, że należy wziąć stronę pokrzywdzonych takimi wypowiedziami, a nie chronić niewłaściwe korzystanie z wolności wypowiedzi. Sąd uwzględnił zażalenie Rzecznika i uchylił postanowienie Prokuratora. Ostatecznie w sprawie wszczęte zostało dochodzenie, które – jak dotąd – nie zostało zakończone.

43. Rzecznik zgadza się z opinią Pani Karimy Bennoune, specjalnej sprawozdawczynie ONZ w dziedzinie praw kulturalnych, która w komunikacie z wizyty w Polsce z dnia 5 października 2018 r.³⁴ stwierdziła, że Polska przeżywa obecnie polaryzację polityczną i kulturową. W ocenie Sprawozdawczynie, wpływ języka w debatach na temat tożsamości musi być uważnie przemyślany, a język inkluzywny powinien być stosowany wobec wszystkich mieszkańców Polski, aby nie wzmacniać dynamiki inności ani idei, że w społeczeństwie polskim niektórzy określane są jako „my”, a pozostali są „nimi”.
44. Niestety, zdaniem Rzecznika, obecnie w debacie publicznej dominują całkowicie przeciwne tendencje. Przykładem może być dominująca w ostatnim czasie narracja dotycząca mniejszości ukraińskiej i towarzyszące jej personalne ataki na przedstawicieli tej społeczności. W lipcu 2018 r. Wojewoda Lubelski skierował do Prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa znieważenia Narodu Polskiego przez jednego z liderów mniejszości ukraińskiej oraz współprzewodniczącego ze strony mniejszościowej Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. W ocenie Wojewody, czynu zabronionego miał się on dopuścić podczas uroczystości zorganizowanych w dniu 8 lipca w Sahryniu, upamiętniających Ukraińców zamordowanych przez polskie podziemie zbrojne w marcu 1944 r. Zdaniem Wojewody, doszło do znieważenia Narodu Polskiego m.in. następującymi słowami: „Stoimy przed

³³ Sygn. akt IV KK 406/06.

³⁴ See: Communication of 5 October 2018 after the visit to Poland of Ms Karima Bennoune, UN Special Rapporteur in the field of cultural rights
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23690&LangID=E>

pomnikiem upamiętniającym ofiarę życia mieszkańców Sahrynia i okolicznych wsi, którzy zginęli w tragiczny ranek 10 marca 1944 roku. Warto przypomnieć, że przed ponad 74 laty zginęli tu obywatele Rzeczypospolitej – ukraińscy prawosławni mieszkańcy tej ziemi, na której od stuleci żyli ich przodkowie. Zginęli oni z rąk innych obywateli Rzeczypospolitej, dlatego, że mówili w innym niż większość języku oraz byli innego wyznania. Ta zbrodnia przeciwko ludzkości popełniona została przez członków narodu polskiego – partyzantów Armii Krajowej będących żołnierzami Polskiego Państwa Podziemnego”. W listopadzie 2018 r. prowadząca sprawę Prokuratura Okręgowa w Zamościu umorzyła śledztwo uznając, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż wygłoszone publicznie ww. słowa mogły znieważać Naród lub Rzeczpospolitą Polską. Warto jednak zauważyć, że samo zawiadomienie Prokuratury po cytowanej wyżej wypowiedzi mogło, i nadal może, wywoływać efekt zastraszenia (tzw. efekt mrozący), który sprawi, że przedstawiciele tej czy innych mniejszości będą powstrzymywać się od wyrażania podobnych opinii.

45. Innym przykładem mogą być słowa, jakie padły na antenie publicznej telewizji TVP Info wobec współzałożyciela antyrasistowskiego Stowarzyszenia „Nigdy więcej”. Podczas programu „W tyle wizji”, emitowanego w dniu 24 stycznia 2019 r., jeden z dziennikarzy współprowadzących program powiedział: „Będzie mowa nienawiści teraz. Pan Pankowski jest jedną z najbardziej nikczemnych person, z jaką się w życiu zetknąłem. (...) Mówimy o człowieku, który żyje z tego, że (..) oskarża Polaków o faszyzm. Jeździ po całym świecie i opowiada kocały o polskim antysemityzmie”. Rzecznik poprosił o zbadanie sprawy i ewentualną reakcję na powyższe słowa Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Na marginesie warto zauważyć, że antysemickie wypowiedzi ww. dziennikarza przywoływane były też w raporcie opublikowanym przez Departament Stanu USA w serii Country Reports on Human Rights Practices for 2018, w części odnoszącej się do Polski. Według autorów raportu dziennikarz miał stwierdzić, że Żydzi byli częścią ich własnej destrukcji. Dziennikarz nadal prowadzi audycje na antenie telewizji publicznej.
46. Coraz więcej środowisk w swoich publicznych deklaracjach wskazuje na potrzebę większego zaangażowania sił i środków w walkę z mową nienawiści. Już w listopadzie 2016 r. swoje zaniepokojenie nagłym wzrostem ksenofobicznych napaści na studiujących w Polsce cudzoziemców wyraziła Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich. We wspólnym apelu rektorzy uczelni członkowskich KRASP zwrócili się do właściwych służb państwa o skuteczne zapewnienie pełnego bezpieczeństwa studentom zagranicznym. Rektorzy podkreślili, że powtarzające się akty przemocy fizycznej i psychicznej w stosunku do studentów zagranicznych oraz nieposzanowanie ich kultury dyskredytują wizerunek Polski i wywołują poczucie wstydu w polskim środowisku akademickim. 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. Wezwali Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, rząd i parlament do przeciwdziałania wszelkim formom ksenofobii, nietolerancji i antysemityzmu. W dniu 18 stycznia 2019 r. oświadczenie wzywające Prokuraturę i Policję do wzmożenia działań zwalczających przestępczość motywowaną nienawiścią wydało Stowarzyszenie Romów w Polsce. Autorzy oświadczenia wspomnieli w nim o kilkudziesięciu zawiadomieniach o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 119, art. 256 § 1 i art. 257 Kodeksu karnego (groźby karalne motywowane przynależnością etniczną, publiczne propagowanie faszyzmu i rasizmu, nawoływanie do nienawiści oraz znieważanie z powodu narodowości lub pochodzenia etnicznego), składanych na przestrzeni kilku lat przez Stowarzyszenie, z których wszystkie kończyły się odmową wszczęcia postępowania lub, w jednym przypadku, umorzeniem postępowania z powodu braku znamion czynu zabronionego. Niedługo potem, w dniu 21 stycznia 2019 r., apel wzywający decydentów życia publicznego do adekwatnego reagowania na czyny motywowane nienawiścią oraz tonowania języka debaty publicznej i politycznej wydała też Krajowa Rada Radców Prawnych.

47. W ocenie Rzecznika, mimo wspomnianych apeli, zachowania o podłożu ksenofobicznym nie spotkały się, jak dotąd, z wyraźnym i jednoznacznym potępieniem ze strony przedstawicieli władz publicznych. Niektóre działania, jak np. opisany spot wyborczy prezentowany w toku kampanii wyborczej w 2018 r., mogą nastroje ksenofobiczne wręcz podsycać, co wpłynąć z kolei może na wzrost zagrożenia przestępczością motywowaną nienawiścią.

Sytuacja mniejszości narodowych i etnicznych

41. RPO podziela zaniepokojenie funkcjonującymi nadal w społeczeństwie polskim negatywnymi stereotypami na temat mniejszości narodowych i etnicznych, zwłaszcza mniejszości ukraińskiej, romskiej i żydowskiej.
42. W ostatnich latach, w szeroko rozumianej debacie publicznej, pojawiało się coraz więcej negatywnych, czy wręcz nienawistnych wypowiedzi kierowanych przeciwko społeczności ukraińskiej (zarówno ukraińskiej mniejszości narodowej jak i imigrantom z Ukrainy). Wypowiedzi takie często odwoływały się do polsko - ukraińskiej historii, traktowanej jednak w takich przypadkach wybiórczo i instrumentalnie. Antyukraińskiej narracji w debacie publicznej towarzyszą 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 jest m.in. w przywoływanych już wyżej statystykach publikowanych corocznie przez Prokuraturę Krajową. Według tych danych, liczba postępowań podejmowanych przez prokuraturę w sprawach zachowań motywowanych nienawiścią wobec społeczności ukraińskiej lub osób z nią utożsamianych wzrosła z 37 w 2015 r. do 190 w roku 2017. Dane

te jednak, jak wskazują badania RPO³⁵, obrazują niepokojącą tendencję, ale nie skalę zjawiska.

43. Przeciwdziałanie powstawaniu i utrwalaniu się negatywnych stereotypów wymaga podjęcia działań edukacyjnych, polegających przede wszystkim na włączeniu do programów nauczania już na etapie szkół podstawowych informacji o mniejszościach narodowych i etnicznych, ich historii i kulturze. Pożądane byłoby, aby w tworzeniu takich programów uczestniczyli przedstawiciele tych mniejszości.
44. Konieczne jest również prowadzenie edukacji antydyskryminacyjnej i promowanie wśród uczniów i uczennic otwartej postawy wobec osób i grup społecznych o odmiennej kulturze i pochodzeniu. Minister Edukacji Narodowej potwierdza, że do zadań szkoły należy kształtowanie i rozwijanie u uczniów postaw poszanowania praw człowieka, równego traktowania i tolerancji³⁶. W ocenie RPO obowiązująca podstawa programowa kształcenia ogólnego w szkołach w niewystarczającym stopniu uwzględnia jednak problematykę praw człowieka i równego traktowania. Na etapie wychowania przedszkolnego trudno jest aktualnie odnotować jakiegokolwiek treści dotyczące tej tematyki. Także na kolejnych etapach edukacyjnych – w szkole podstawowej i ponadpodstawowej treści te są bardzo ograniczone. Dodatkowo, zniesiono uprzednio wyraźnie określony obowiązek realizowania działań antydyskryminacyjnych obejmujących całą społeczność przedszkoli, szkół i innych placówek edukacyjnych³⁷, które miały na celu kształtowanie postaw i zapewnienie respektowania norm społecznych. Nieuwzględnienie tego obowiązku w przepisach dotyczących wymagań wobec szkół i placówek³⁸ nie powoduje, że przedszkola, szkoły i inne placówki oświatowe nie są zobowiązane do realizowania działań antydyskryminacyjnych. Jednak skutkuje tym, że nie jest to monitorowane w ramach nadzoru pedagogicznego. Ponadto tocząca się debata publiczna, w toku której wyrażana jest niechęć wobec „inności” skutecznie zniechęca nauczycieli od podejmowania tych zagadnień. W ocenie RPO tego rodzaju zmiana jest nieuzasadniona i negatywnie rzutuje na jakość oferty edukacyjnej.
45. Realizacja prawa mniejszości narodowych i etnicznych do nauki języka mniejszości i nauczania tym języku w ramach powszechnego systemu oświaty wymaga zapewnienia dzieciom i młodzieży dostępu do odpowiednich podręczników. Tymczasem do RPO regularnie docierają sygnały, że uczennice i uczniowie, którzy chcą realizować przysługujące im prawo do pobierania nauki własnego języka, rozpoczynają rok szkolny

³⁵ Zob. pkt 20 niniejszego opracowania.

³⁶ Pismo MEN do RPO z dnia 5 października 2017 r., ozn. DPPI-WPPiP.4010.457.2017 (XI.800.3.2017).

³⁷ Obowiązek realizacji takich działań wynikał z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek (Dz.U. poz. 1214). Spełnienie tego wymagania oceniane było w ramach nadzoru pedagogicznego prowadzonego w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. poz. 1270).

³⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek (Dz.U. poz. 1611).

bez niezbędnych materiałów dydaktycznych. To do obowiązków władz publicznych należy odpowiednio wczesne pozyskiwanie autorów podręczników i opracowanie planu wydawniczego, którego wykonanie zapewni wszystkim zainteresowanym dostęp do niezbędnych materiałów edukacyjnych.

46. Konieczne jest stworzenie odpowiedniego systemu motywowania uczniów i uczennic do nauki języka lub w języku mniejszości, z którą się utożsamiają. W obecnych warunkach decyzja o pobieraniu nauki języka mniejszości stanowi dla ucznia / uczennicy dodatkowe obciążenie, wykraczające poza zakres jego / jej standardowych obowiązków szkolnych. W tej sytuacji realizacja prawa do nauki wiąże się z negatywnymi konsekwencjami, w postaci większej liczby zadań, których wykonanie w żaden sposób nie jest premiowane.

Sytuacja mniejszości romskiej

47. Sytuacja mniejszości romskiej ulega stopniowej poprawie, co ma związek zarówno z aktywnością licznych organizacji romskich, jak i z funkcjonowaniem *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020*³⁹. Pozytywnie należy ocenić samą ideę istnienia *Programu romskiego*, z którego finansowane są działania podejmowane w dużej mierze przez organizacje romskie, służące wspieraniu romskiej kultury, ale też poprawie dramatycznych warunków, w jakich żyje znaczna część tej społeczności. Taką formę wsparcia uznać należy za dążenie do wypełnienia przez państwo obowiązku czynnego popierania pełnej i rzeczywistej równości w życiu ekonomicznym i społecznym⁴⁰.
48. Sam fakt istnienia *Programu romskiego* nie wystarczy, aby skutecznie przeciwdziałać wykluczeniu z życia społecznego i ekonomicznego, z którym nadal mierzy się duża część społeczności romskiej. Przykład osiedli romskich w województwie małopolskim pokazuje, że Romowie, od kilku pokoleń egzystujący w dramatycznych warunkach mieszkaniowych, pozbawieni realnych szans na podjęcie konkurencji na lokalnym rynku pracy i całkowicie uzależnieni od pomocy socjalnej, nie są w stanie we własnym zakresie poprawić swojej sytuacji bytowej. Wiele zatem zależy od pomocy ze strony państwa, a zwłaszcza zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego. Często jednak brak współpracy pomiędzy społecznościami romskimi i władzami samorządowymi, a czasem wręcz wyraźny konflikt między nimi sprawiają, że do Romów nie dociera realna pomoc, a pochodzące z *Programu romskiego* środki nie są efektywnie wykorzystywane. Skutki braku zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego są szczególnie widoczne, gdy to samorząd terytorialny jest właścicielem gruntów, na których położone są osiedla romskie,

³⁹ Program ustanowiony uchwałą nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r.; dalej: *Program romski*.

⁴⁰ Obowiązek wynika art. 4 ust. 2 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych z 1 lutego 1995 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 22, poz. 209), art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 823).

i to od decyzji władz samorządowych zależy, czy podejmą się niezbędnych inwestycji remontowo-budowlanych na takich osiedlach.

49. Przypadek osiedla romskiego w Maszkowicach (w gminie Łącko, w województwie małopolskim) pokazuje, w jaki sposób niechęć władz samorządowych do zaangażowania się w realne działania pomocowe wpływa na sytuację społeczności romskiej. Osiedle w Maszkowicach, zamieszkiwane przez ok. 270 osób, to kilkadziesiąt zabudowań mieszkalnych i gospodarczych, w większości samowoli budowlanych postawionych kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat temu głównie na gruntach należących do gminy. Standard tych budowli jest dramatycznie niski. Jakość materiałów wykorzystanych do ich budowy, sposób, w jaki zostały one użyte, a także wpływ czasu spowodowały, że większość domów nie tylko nie zapewnia godnych warunków zamieszkania, ale wręcz stwarza realne zagrożenie dla zdrowia, a nawet życia ich mieszkańców. Mimo sugestii ze strony Wojewody Małopolskiego, wystąpień RPO oraz oczekiwań samej społeczności romskiej władze gminy Łącko nie zdecydowały się na podjęcie kompleksowych działań, finansowanych ze środków pozyskanych z *Programu romskiego*, których skutkiem byłoby zagospodarowanie terenu osiedla na nowo, np. poprzez zastąpienie obecnej, niszczonej zabudowy nowym budynkiem wielorodzinnym lub całorocznymi kontenerami mieszkalnymi o odpowiednio wysokim standardzie. Takim rozwiązaniom władze gminy są jednak niechętne. Zamiast tego zainicjowały przed właściwym miejscowo Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego postępowania, w których zapadło już ok. 40 decyzji administracyjnych nakazujących rozbiórkę samowoli budowlanych na osiedlu. Mieszkańcy tych samowoli nie mają możliwości, by zdecydować się na dobrowolne wykonanie decyzji. W konsekwencji, we wszczynanych przez organ nadzoru budowlanego postępowaniach egzekucyjnych, wydawane są obecnie postanowienia nakładające na Romów grzywny w celu przymuszenia ich do rozebrania własnych domów, w wysokości nawet do 40 tysięcy zł.
50. Niepokój RPO wzbudziła też sprawa wykorzystania przez władze miasta Limanowa (woj. małopolskie) środków pochodzących z *Programu romskiego* na zakup dla kilku rodzin romskich z Limanowej nowego domu, ale na terenie innych jednostek samorządowych, m.in. w Czchowie (gmina Czchów, również woj. małopolskie). Zakup takiej nieruchomości doprowadził do sytuacji, w której Romowie otrzymali od władz samorządowych Limanowej ofertę pomocy, która realnie mogła podnieść standard ich życia, ale warunkiem skorzystania z tej pomocy było przeniesienie się do innej gminy i opuszczenie dotychczasowej wspólnoty samorządowej. Ostatecznie, mimo wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego kwestionującego możliwość zakupu przez jedną gminę nieruchomości położonej na terenie innej gminy, gminie Limanowa udało się skłonić kilka rodzin romskich do przeprowadzki do Czchowa. Władze Czchowa nie zaakceptowały tego faktu: konsekwentnie odmawiają Romom prawa do zameldowania, zawarcia umowy o odbiór

ścieków i doprowadzenie do nieruchomości wody, a nawet wstrzymały się odbiorem z posesji odpadów komunalnych.

51. W ocenie RPO konieczna jest zmiana koncepcji *Programu romskiego*. RPO dostrzega m.in. potrzebę wydzielenia z *Programu romskiego* osobnej części dotyczącej działalności inwestycyjnej, której realizacja powinna podlegać wzmożonemu 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 środków. Takim mechanizmem mogłyby np. być dodatkowe dotacje na realizację zadań własnych, które trafiałyby do gmin angażujących się w działania pomocowe na rzecz Romów. Należy też rozważyć stworzenie warunków prawnych do korzystania z pochodzących z *Programu romskiego* środków przez osoby indywidualne czyli samych mieszkańców osiedli. W takim ujęciu wsparcie uzyskane z *Programu romskiego* byłoby w swej formie zbliżone do świadczeń z pomocy społecznej i mogłoby zostać wykorzystane zależnie od woli beneficjentów – na remont zajmowanego budynku lub zakup nowej nieruchomości.
52. Mieszkańcy osiedla w Maszkowicach, a także innych, podobnych osiedli romskich, są stałymi beneficjentami pomocy społecznej. Dla przykładu, Romowie z Maszkowic, mimo że stanowią niecałe 1,5% ogólnej liczby mieszkańców gminy i ok. 12% liczby osób korzystających z różnych form wsparcia socjalnego, otrzymują świadczenia w wysokości 20% wszystkich środków przeznaczanych rocznie przez gminę na pomoc społeczną. Romom trudno jednak znaleźć alternatywne źródło utrzymania. Sami Romowie w rozmowach z Rzecznikiem zwracają uwagę na brak realnych możliwości podjęcia zatrudnienia. W zdobyciu pracy nie pomagają im ukończone kursy doszkalające, ani nabywane w ten sposób kwalifikacje zawodowe. Potencjalni pracodawcy nie chcą bowiem zatrudniać osób narodowości romskiej, co sami Romowie odbierają jako przejaw dyskryminacji na rynku pracy. W wielu znanych Rzecznikowi przypadkach jedynym realnym pracodawcą dla Romów pozostają gminy i ich jednostki komunalne, oferujące im prace interwencyjne czy porządkowe. Z zasady mają one jednak charakter tymczasowy i dorywczy.

Sytuacja mniejszości żydowskiej

53. Według ostatniego sprawozdania Prokuratury Krajowej na temat prowadzonych przez organy ścigania postępowań w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią, w roku 2017 w całej Polsce odnotowano 112 zdarzeń o podłożu antysemitycznym. Porównanie podobnych statystyk z poprzednich lat pokazuje, że liczba rejestrowanych przez organy ścigania zdarzeń o takim charakterze spada: w roku 2016 odnotowano bowiem 160 takich spraw, a w 2015 r. – 208. Przy ocenie tych danych warto jednak mieć na uwadze, że organom ścigania zgłaszanych jest jedynie część tego typu przypadków. To zaś, w ocenie

RPO, może przyczyniać się do znacznego niedoszacowania zakresu, charakteru i cech antysemityzmu w Polsce.

54. W raporcie Agencji Praw Podstawowych UE⁴¹ przedstawiono wyniki ankiety dotyczącej doświadczeń i poglądów Żydów na temat przestępstw z nienawiści, dyskryminacji i antysemityzmu. W badaniu udział wzięło ponad 16 000 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).
55. Skala antysemitycznych wypowiedzi w debacie publicznej wzrosła w pierwszych miesiącach 2018 r., w okresie trwającej wówczas dyskusji wokół nowelizacji ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁴². 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. W zamierzeniu autorów projektowana regulacja miała doprowadzić do eliminacji tzw. wadliwych kodów pamięci, przejawiających się, między innymi, określaniem nazistowskich obozów koncentracyjnych, które istniały na ziemiach polskich, mianem „polskich obozów”. Jak jednak pokazał raport „Stosunek do Żydów i ich historii po wprowadzeniu ustawy o IPN”, przygotowany przez Centrum Badań nad Uprzedzeniami Uniwersytetu Warszawskiego na zlecenie Rzecznika, nowelizacja odniosła skutek odwrotny do zamierzonego: doprowadziła

⁴¹ Raport *Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, grudzień 2018.

⁴² Dz.U. z 2018 r., poz. 2032 z późn. zm.

bowiem do zwiększenia częstotliwości używania sformułowań, które miała wyeliminować. Według badaczy, ponad pięciokrotnie wzrosła liczba wyszukujących w 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 antysemitowski język. Antysemityzm częściej obecny był też w wypowiedziach osób publicznych oraz w mediach, gdzie dotychczas uprzedzenia antysemitowskie stanowiły raczej temat tabu, a osoby używające takiego języka były wykluczane z debaty publicznej.⁴³

Dyskryminacja obywateli innych państw

Detencja cudzoziemców i małoletnich dzieci

56. Ustawa z o cudzoziemcach⁴⁴ przewiduje możliwość zatrzymania cudzoziemca, wobec którego może zostać wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu do kraju pochodzenia, w ośrodku strzeżonym. Na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁵ w ośrodkach takich mogą też być umieszczani cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy, w tym także rodziny z dziećmi. Obie ustawy przewidują jednocześnie możliwość orzeczenia wobec zatrzymanego cudzoziemca alternatywnych do detencji środków, które zabezpieczać miałyby prowadzone w stosunku do cudzoziemców postępowania administracyjne. Wśród alternatywnych, wolnościowych środków ustawy wymieniają: obowiązek zgłaszania się do wskazanego organu w określonych odstępach czasu, wpłatę zabezpieczenia pieniężnego, czy zobowiązanie do zamieszkania w wyznaczonym miejscu.

57. Z danych Straży Granicznej wynika, że wprowadzenie środków alternatywnych do detencji po 1 maja 2014 r. wpłynęło na zmniejszenie liczby rodzin z dziećmi umieszczanych w ośrodkach. Nadal jednak środki alternatywne do detencji orzekane są na zasadzie wyjątku od reguły, którą pozostaje kierowanie zatrzymanych cudzoziemców do placówek detencyjnych. Ta praktyka Straży Granicznej i sądów powinna ulec zmianie, co jest możliwe w oparciu o obowiązujące przepisy.

⁴³ Por. pkt 41.

⁴⁴ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2094, z późn. zm.).

⁴⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1109, z późn. zm.).

58. W dniu 10 kwietnia 2018 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie Bistieva i inni przeciwko Polsce (skarga nr 75157/14). Sprawa dotyczyła rodziny z Czeczenii, rodziców z trójką dzieci urodzonych w latach 2006-2013, która została umieszczona w podległym Straży Granicznej strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, gdzie miała oczekiwać na wydalenie z terytorium RP. Ostatecznie cudzoziemcy opuścili ośrodek – okazało się, że w związku z sytuacją prawno-pobytową jednego ze swoich dzieci mogą pozostać na terytorium Polski. W skardze skierowanej do ETPC cudzoziemcy zarzucili Polsce, że ich umieszczenie w ośrodku strzeżonym nie było środkiem koniecznym oraz, że stanowiło nieproporcjonalną ingerencję w ich prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. ETPC stwierdził, że stosowanie detencji powinno być środkiem ostatecznym, możliwym do stosowania tylko wówczas, gdy nie można zastosować alternatyw, pozwalających zabezpieczyć toczące się postępowanie. Ponadto ETPC uznał, że w sytuacji umieszczenia dzieci w ośrodkach strzeżonych władze powinny szczególnie zadbać o to, aby detencja nie naruszała dobrego interesu dziecka. Władze nie mogą przy tym ograniczać się tylko do stwierdzenia, że dobrym interesem dziecka jest umieszczenie go wspólnie z rodzicami w ośrodku strzeżonym.
59. W warunkach detencji konstytucyjne prawo małoletnich cudzoziemców do edukacji nie jest i nie może być realizowane. Pomimo niewątpliwych starań podejmowanych przez Straż Graniczną, władze oświatowe i same szkoły, organizowane w ośrodkach zajęcia nie realizują podstawy programowej. Brak jest przy tym kompleksowych regulacji prawnych, które określałyby obowiązki ciążące na wymienionych instytucjach w zakresie nauczania małoletnich cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych. Nie jest także jasne, na jakich zasadach nauczanie takie ma być realizowane, ani jak ma być finansowana taka nauka. W efekcie nauczanie tej grupy cudzoziemców odbywa się wyłącznie na podstawie wzajemnego porozumienia Straży Granicznej, szkół publicznych oraz władz oświatowych i zależy od woli i możliwości tych instytucji.
60. W ocenie RPO konieczne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do ustanowienia całkowitego zakazu umieszczania w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców osób małoletnich oraz osób sprawujących nad nimi opiekę. Nie ulega bowiem wątpliwości, że warunki istniejące w ośrodkach strzeżonych, a szczególnie panujący tam reżim, który zbliżony jest do więziennego, nie są odpowiednie dla dzieci. Pobyt w takich placówkach może być dla nich przeżyciem traumatycznym i wpływać negatywnie na ich rozwój psychofizyczny.
61. Podczas wizytacji w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur natrafiali na indywidualne przypadki osób, których przebywanie w tych placówkach świadczy o niedziałającym sprawnie systemie identyfikacji ofiar tortur i przemocy, który zabezpieczałby te osoby skutecznie przed

umieszczeniem w detencji. W ośrodkach przebywały osoby, które relacjonowały tortury lub przemoc, doświadczone w kraju pochodzenia bądź w krajach tranzytu, i u których eksperci KMPT diagnozowali objawy mogące świadczyć o rozwijającym się PTSD. W roku 2017 KMPT zidentyfikowało 6 takich osób, w roku 2018 kolejne sześć. Wedle obowiązujących przepisów prawa osoby, których stan psychofizyczny stwarza domniemanie, że doświadczyły przemocy, nie powinny być w ogóle umieszczane w strzeżonych ośrodkach lub, jeśli już w takich placówkach się znalazły, powinny być z nich bezzwłocznie zwalniane. Tymczasem, w zidentyfikowanych przez KMPT przypadkach, mechanizm ten nie działał. Świadczy to o braku właściwej procedury identyfikacji ofiar tortur wśród cudzoziemców przebywających w ośrodkach detencyjnych, także ubiegających się o status uchodźcy.

62. RPO wyraża również zaniepokojenie w związku z planowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wdrożeniem strategicznego dokumentu pn. „Polityka Migracyjna Polski”⁴⁶. Dokument określający kierunki polityki migracyjnej państwa ma stanowić odpowiedź m.in. na potrzeby polityki gospodarczej w zakresie pozyskiwania pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kompetencjach dla uzupełniania zasobów ludzkich na rynku pracy, wynikających z trendów demograficznych. W dokumencie zaznaczono, że jednym z celów polityki migracyjnej będzie rozwijanie potencjału środka zapobiegawczego, jakim jest detencja cudzoziemców w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców. W tym samym kierunku zmierza procedowany od kilku lat rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ten przewiduje ograniczenie możliwości stosowania wobec osób zatrzymanych środków wolnościowych, alternatywnych do detencji, a także przewiduje pewien automatyzm w umieszczaniu w placówkach detencyjnych cudzoziemców, których wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatrywane będą w tzw. trybie granicznym, przewidzianym dla cudzoziemców składających wspomniane wnioski w momencie przekraczania granicy RP.

Brak skutecznego dostępu do procedury uchodźczej

63. Od 2015 r. do RPO docierają liczne skargi od cudzoziemców, którzy bezskutecznie próbują wjechać na terytorium Polski przez przejścia graniczne w Terespolu (z Białorusią) lub w Medyce (z Ukrainą) z zamiarem złożenia w Polsce wniosku o ochronę międzynarodową. Co do zasady, złożona podczas odprawy na granicy deklaracja o zamiarze ubiegania się o ochronę międzynarodową w Rzeczypospolitej Polskiej powinna skutkować wpuszczeniem cudzoziemca do Polski i przyjęciem przez Straż Graniczną wniosku o udzielenie takiej

⁴⁶ W dniu 20 marca 2017 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowało komunikat informujący o unieważnieniu przez Radę Ministrów obowiązującego od 2012 r. dokumentu *Polityka migracyjna Polski*. Dotychczas nie został przyjęty nowy dokument dotyczący tych kwestii.

ochrony. Tymczasem ze skarg kierowanych do RPO, a także z obserwacji poczynionych podczas wizytacji przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO na przejściach granicznych⁴⁷ wynika, że w wielu przypadkach funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę nie przyjmują deklaracji cudzoziemców o zamiarze ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, nie dopuszczają do złożenia przez nich wniosku o udzielenie takiej ochrony i, w konsekwencji, odmawiają im prawa wjazdu do Polski.

64. W każdym przypadku, gdy po odprawie granicznej funkcjonariusz SG uzna, że brak jest podstaw do wpuszczenia cudzoziemca na terytorium Polski, sporządza notatkę z rozmowy z cudzoziemcem. Notatka taka ma jednak charakter dokumentu wewnętrznego i z reguły jest dość lakoniczna: zwykle liczy nie więcej niż trzy zdania. Zgodnie z zaobserwowaną podczas wizytacji praktyką, funkcjonariusz nie opisuje w notatce całego przebiegu rozmowy i nie odnotowuje wszystkich wypowiedzi cudzoziemca, a jedynie zamieszcza te informacje, które w jego ocenie są kluczowe do ustalenia celu przyjazdu cudzoziemca do Polski. Treść notatki, w tym także dobór zawartych w niej informacji, są całkowicie zależne od funkcjonariusza SG prowadzącego rozmowę z cudzoziemcem. Rozmowy nie są w żaden inny sposób rejestrowane, a samych notatek nie odczytuje się cudzoziemcom. Nie mają one zatem żadnej możliwości weryfikacji, ani tym bardziej sprostowania zawartych w notatkach informacji. Z tych samych przyczyn, treści notatek w żaden sposób nie mogą weryfikować inni funkcjonariusze SG, w tym także przełożeni funkcjonariuszy prowadzących te czynności. Brak możliwości weryfikowania przebiegu rozmów mających kluczowe znaczenie dla identyfikacji cudzoziemców jako osób poszukujących w Polsce ochrony międzynarodowej sprawia, że cudzoziemcy należący do tej wrażliwej grupy nie mają gwarancji skutecznego dostępu do procedur rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Potrzeba ustanowienia takich gwarancji wynika zaś z motywu 25 preambuły oraz art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej⁴⁸. Dlatego też, zdaniem RPO, konieczne jest ustawowe doprecyzowanie obowiązków funkcjonariuszy w zakresie dokumentowania przebiegu rozmowy prowadzonej z cudzoziemcami podczas odprawy granicznej. Podstawą w tym zakresie powinno być protokołowanie rozmów na jednolitych formularzach, z obligatoryjnym pytaniem o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. O wprowadzenie do porządku prawnego stosownych regulacji RPO zwracał się m.in. do MSWiA⁴⁹.

⁴⁷ Wizytacje przejścia granicznego w Terespolu zostały przeprowadzone w dniach 11 sierpnia 2016 r. i 15 maja 2018 r. Wizytacja przejścia granicznego w Medyce odbyła się w dniach 6 – 7 października 2016 r.

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r., wersja przekształcona, (Dz.Urz.U.E.L.2013.18.60, z późn. zm.).

⁴⁹ Pismo z dnia 30 marca 2019 r., XI.543.3.2019.