

Krzysztof Śmiszek

*Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego
Wydział Prawa i Administracji UW*

Powolny proces dostosowywania polskiego systemu polityki antydyskryminacyjnej do standardów unijnych

Rzeczpospolita Polska, wstępując do Unii Europejskiej, zobowiązała się do wdrożenia i pełnej realizacji wszystkich zasad regulujących działania tej struktury. Jedną z nich jest *zasada niedyskryminacji*, w tym z uwagi na płeć, orientację seksualną, wiek, niepełnosprawność, rasę i pochodzenie etniczne czy religię lub przekonania. Mówiąc o polityce antydyskryminacyjnej na poziomie europejskim, należy pamiętać, że przede wszystkim była ona i wciąż jest determinowana głównie przez czynniki ekonomiczne. Proces integracji europejskiej od początku dotyczył bowiem głównie gospodarki i poprawienia jej konkurencyjności oraz wydajności.

Punktem wyjścia polityki równościowej krajów europejskich była chęć zniesienia nierówności kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu, a w szczególności wyrównanie dysproporcji płacowych dotyczących kobiety. Początkowo zainteresowanie zasadą równego traktowania w zatrudnieniu sprowadzało się do prób eliminacji nieuczciwej konkurencji w polityce płacowej polegającej na obniżaniu kosztów produkcji poprzez zatrudnianie niżej wynagradzanych kobiet. Aby zmusić pracodawców do zaprzestania stosowania w zatrudnieniu tego rodzaju dumpingu, wpisano do prawa wspólnotowego zasadę równego wynagradzania kobiet i mężczyzn.

Z biegiem czasu podejście do kwestii równości kobiet i mężczyzn we Wspólnotach Europejskich uległo zasadniczej zmianie i zmierzało do wyrównywania szans i rzeczywistego jednakowego traktowania zatrudnionych osób, niezależnie od ich płci (Zielińska

2007). Stopniowo kwestia równości szans kobiet i mężczyzn stawała się jednym z głównych tematów europejskiej polityki społecznej, znajdując odzwierciedlenie w wielu przyjętych dyrektywach i planach działania¹.

Kwestia przeciwdziałania dyskryminacji z innych powodów niż płeć pojawiła się w Unii Europejskiej stosunkowo niedawno. Głównym impulsem, który pozwolił na bardziej energiczne działania legislacyjne, było pojawienie się nakazu równego traktowania w odniesieniu także do orientacji seksualnej, wieku, niepełnosprawności, religii i przekonań, rasy i pochodzenia etnicznego w art. 13 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dodanego w wyniku jego nowelizacji, którą przyniosło podpisanie traktatu amsterdamskiego w 1997 roku. Na gruncie wtórnego prawa wspólnotowego przepisy wprowadzające zasadę równego traktowania z wymienionych powodów pojawiły się dopiero w 2000 roku.

Poszerzanie podmiotowego i przedmiotowego zakresu ochrony przed dyskryminacją w Unii Europejskiej

Wspólnoty swoje działania na polu równości rozpoczęły od przesłanki płci. Świadczy o tym „ciążar gatunkowy”, jaki posiadają normy odnoszące się właśnie do kwestii wyrównywania szans kobiet i mężczyzn. Ważne są zwłaszcza unormowania zawarte w Dyrektywie 75/117/EWG² z 10 lutego 1975 roku w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich w zakresie stosowania zasady równego wynagradzania pracowników mężczyzn i kobiet, oraz w Dyrektywie 76/207/EWG³ z 9 lutego 1976 roku w sprawie wprowadzania zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.

O ich znaczeniu decyduje wciąż duża liczba orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, pokazująca, że unormowania te są stosowane w praktyce państw członkowskich oraz że wciąż wywołują wątpliwości i dyskusje.

Przepisy te są udoskonalane i kodyfikowane, czego przykładem jest choćby Dyrektywa 2006/54/WE⁴ przyjęta przez Unię Europejską 5 lipca 2006 roku w sprawie wprowadzania w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Nie wprowadzając zasadniczych zmian, upraszcza ona istniejący stan prawny oraz ułatwia orientację we wspólnotowych przepisach (Mitrus 2007).

Warto podkreślić, że polityka antydyskryminacyjna zaczyna wykraczać poza sferę zatrudnienia. Świadczy o tym przyjęcie Dyrektywy 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług⁵.

Jak wspomniano wyżej, przełomowy dla zintensyfikowania działań w obszarze efektywnego wprowadzania zasady równości z powodów innych niż płeć był rok 2000, w któ-

¹ Więcej na ten temat w: Ellis 2005.

² Official Journal L 45 19.02.1975

³ Official Journal L 039 14.02.1976

⁴ Official Journal L 204 26.7.2006

⁵ Official Journal L 373 21.12.2004

rym przyjęto kolejne dwie dyrektywy antydyskryminacyjne: Dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁶ oraz Dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne⁷. Przywołane instrumenty prawne podniosły poziom ochrony przed nierównym traktowaniem, choć jednocześnie wprowadziły tak zwaną hierarchizację ochrony, zapewniając ją dla różnych grup społecznych na różnym poziomie.

Biorąc pod uwagę obecny zasób legislacji unijnej regulującej nakaz równego traktowania, należy stwierdzić, że grupami najlepiej chronionymi są osoby narażone na dyskryminację z powodu rasy i pochodzenia etnicznego. Grupa ta chroniona jest bowiem przed nierównym traktowaniem w takich dziedzinach życia jak:

- uprawianie zawodu, włączając również kryteria selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od rodzaju działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej, również w odniesieniu do awansu zawodowego;
- dostęp do wszystkich rodzajów i szczebli poradnictwa zawodowego, szkoleń zawodowych, doskonalenia i przekwalifikowania pracowników, łącznie ze zdobywaniem doświadczenia praktycznego;
- warunki zatrudnienia i pracy, łącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania;
- wstępowanie i działania w organizacjach pracowników lub pracodawców bądź w jakiegokolwiek organizacji, której członkowie wykonują określony zawód, łącznie z korzyściami, jakie dają takie organizacje;
- ochrona społeczna, łącznie z zabezpieczeniem społecznym i opieką zdrowotną;
- świadczenia społeczne;
- edukacja;
- dostęp do dóbr i usług oraz dostarczanie dóbr i usług publicznie dostępnych, włącznie z zakwaterowaniem.

Grupę lokującą się nieco niżej w tej hierarchii ochrony przed dyskryminacją stanowią osoby narażone na dyskryminację ze względu na swą płć. Do zakresu przedmiotowego dyrektyw zabraniających tej formy nierównego traktowania należą takie dziedziny jak:

- dostęp do zatrudnienia, w tym do awansu zawodowego i szkolenia zawodowego;
- warunki pracy, w tym wynagrodzenia;
- systemy zabezpieczenia społecznego pracowników⁸;
- dostęp do towarów i usług oraz dostarczanie towarów i usług

⁶ Official Journal L 303 2.12.2000

⁷ Official Journal L 180 19.07.2000

⁸ Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/54/WE „systemy zabezpieczenia społecznego pracowników”: systemy nieobjęte dyrektywą 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Official Journal L 6 10.1.1979) mają na celu zapewnienie pracownikom najemnym i osobom prowadzącym działalność na własny rachunek, w przedsiębiorstwie, grupie przedsiębiorstw, gałęzi gospodarki lub należącym do grupy zawodowej, świadczeń, których celem jest uzupełnienie ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego lub ich zastąpienie, niezależnie od tego, czy przystąpienie do nich jest obowiązkowe czy dobrowolne.

Najniższym poziomem ochrony przed dyskryminacją gwarantowanym przez prawo unijne objęto osoby dyskryminowane z powodu swojej niepełnosprawności, orientacji seksualnej, wieku i religii lub przekonań. Prawo europejskie⁹ wprowadza zakaz nierównego traktowania jedynie w odniesieniu do szeroko rozumianego zatrudnienia i pracy, w tym do:

- warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, w tym również kryteriów selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od dziedziny działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej, również w odniesieniu do awansu zawodowego;
- dostępu do wszystkich rodzajów i szczebli poradnictwa zawodowego, kształcenia zawodowego, doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego, łącznie ze zdobywaniem praktycznych doświadczeń;
- warunków zatrudnienia i pracy, łącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania;
- wstępowania i działania w organizacjach pracowników lub pracodawców bądź jakiegokolwiek innej, której członkowie wykonują określony zawód, łącznie z korzyściami, jakie dają tego typu organizacje.

Pakiet antydyskryminacyjny i spory o nową dyrektywę

Zróznicowana ochrona, jaką przyznaje prawo unijne, wielokrotnie spotykała się z krytyką. Po latach aktywnych działań (głównie organizacji pozarządowych) na rzecz ujednoczenia ochrony wszystkich grup społecznych wymienionych zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym UE, Komisja Europejska 2 lipca 2008 r. ogłosiła tak zwany *pakiet antydyskryminacyjny*. Jest to zespół przedsięwzięć i planów działań, których głównym celem ma być jeszcze skuteczniejsze zwalczanie dyskryminacji w obszarach poza zatrudnieniem. Najważniejszymi założeniami unijnego planu antydyskryminacyjnego będą między innymi kampanie świadomościowe, zwiększenie wysiłków na rzecz zwalczania dyskryminacji wielokrotnej (*multiple discrimination*), większa promocja tak zwanych akcji pozytywnych czy powołanie zespołu rządowych ekspertów do spraw dyskryminacji. Najważniejszym jednak instrumentem przeciwdziałania nierównemu traktowaniu będzie nowa dyrektywa, która ureguluje zakaz dyskryminacji z powodu wieku, orientacji seksualnej, niepełnosprawności oraz religii i wyznania.

Walka o taki kształt dyrektywy toczyła się prawie do ostatniej chwili, ponieważ Komisja kilkakrotnie zmieniała swoje zdanie w sprawie zakresu podmiotowego projektu. W najbardziej okrojonej formie miała dotyczyć jedynie zakazu dyskryminacji osób z niepełnosprawnością. Po szerokiej europejskiej kampanii prowadzonej przez organizacje pozarządowe, związki zawodowe i większość partii politycznych, Komisja ostatecznie zaproponowała dyrektywę¹⁰, która obejmie wspomniane cztery przesłanki dyskryminacyjne i zakaze nie-

⁹ Ochrona wprowadzona przepisami Dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Official Journal L 303 2.12.2000.

¹⁰ COM(2008)0426.

równego traktowania w takich dziedzinach jak ochrona społeczna, łącznie z zabezpieczeniem społecznym i opieką zdrowotną, edukację oraz dostęp do dóbr i usług, które są dostępne publicznie, łącznie z zakwaterowaniem (*housing*). Inicjatywa Komisji Europejskiej spotkała się z wyraźnym poparciem Parlamentu Europejskiego (przyjęcie 2 kwietnia 2009 r. tak zwanego Raportu Buitenweg¹¹).

Choć wspomniany projekt dyrektywy to duży krok w dobrym kierunku, należy jednak podkreślić, że nowa dyrektywa pozostawia niektóre aspekty życia poza regulacjami antydyskryminacyjnymi. Pomimo że wspomniane cztery grupy społeczne zyskają sporo z chwilą wejścia w życie przepisów, to płeć, chroniona tylko w zakresie zatrudnienia oraz w dostępie do dóbr i usług, znajdzie się na samym „dnie” piramidy legislacji chroniącej przed nierównym traktowaniem. Poza zainteresowaniem wspólnotowego prawa antydyskryminacyjnego pozostaną wciąż nierówności dotyczące przedstawicieli/przedstawicielki obu płci w zakresie edukacji czy ochrony społecznej (Śmiszek, *bdw.*).

Obecnie projekt dyrektywy omawiany jest w ramach Rady Unii Europejskiej. Trudno jednak jednoznacznie stwierdzić, kiedy prace Rady dobiegną końca z uwagi na silny opór niektórych krajów członkowskich, przede wszystkim Niemiec. Twierdzą one, że nowe regulacje spowodują zbyt duże obciążenia finansowe dla przedsiębiorców.

Rząd polski od samego początku popierał ideę projektu tego nowego unijnego instrumentu prawnego poszerzającego ochronę przed dyskryminacją, zgłaszając jednocześnie niewielkie zastrzeżenia dotyczące niektórych definicji zawartych w propozycji Komisji.

Standardy polskie wobec standardów unijnych

Biorąc pod uwagę przedstawiony zakres przedmiotowy i podmiotowy gwarantowanej przez prawo Unii Europejskiej ochrony przed dyskryminacją i krytycznie oceniając jej zróżnicowany poziom w zależności od przesłanki (tzw. cechy prawnie chronionej) oraz obszaru życia, której dotyczy, należy podkreślić, że Polska, wstępując do Unii, przez długi czas nie radziła sobie z poprawną implementacją europejskich regulacji antydyskryminacyjnych.

Jedynym aktem prawnym, który do niedawna zawierał systematyczny zbiór regulacji równościowych, był kodeks pracy. Kilkakrotnie nowelizowany¹² w ciągu ostatnich lat jest aktem prawnym, który w sposób kompleksowy zakazuje nierównego traktowania. Należy przyznać, że kodeks jest jedynym polskim aktem prawnym, który zapewnia szerszą ochronę przed dyskryminacją w zatrudnieniu i wychodzi poza ramy minimum wyznaczonego przez dyrektywy unijne. W myśl bowiem nowo dodanego rozdziału IIa „Równe traktowanie w zatrudnieniu” oprócz uwzględnienia cech prawnie chronionych, zdefiniowanych w prawie wspólnotowym, kodeks uwzględni również inne kryteria, wskazując je przykładowo.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0211+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

¹² Ustawa o zmianie ustawy — Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 14 listopada 2003 roku, DzU. Nr 213, poz. 2081 oraz Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy — Kodeks pracy. DzU. z 2008 r, Nr 223, poz. 1460

Art. 18^{3a} §1 k.p. stanowi, że pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązywania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Oznacza to, iż katalog przesłanek jest otwarty, a to poszerza możliwość powoływania się na antydyskryminacyjne przepisy również w przypadkach niewymienionych w ustawie.

Należy jednakże podkreślić, że kodeks pracy jest wyjątkiem w całym systemie prawa polskiego. Inne akty zawierające zakaz dyskryminacji posługują się zamkniętymi katalogami przesłanek, ze względu na które zakazane jest nierówne traktowanie.

Unijne regulacje równościowe idą znacznie dalej niż jedynie stosunek pracy i zabraniają nierównego traktowania w wielu innych dziedzinach dotyczących pracy i zatrudnienia oraz dostępu do edukacji, ochrony zdrowia, do dóbr i usług, zabezpieczenia społecznego.

Do 1 stycznia 2011 roku przepisy odnoszące się do tych sfer życia nie zostały prawie w ogóle implementowane do systemu prawa polskiego. Sytuację zmieniła dopiero ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹³ (więcej o przepisach tej ustawy poniżej).

Wprawdzie Konstytucja RP w art. 32 ust. 2 zawiera nieograniczony zakres podmiotowy, stanowiąc, że „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”, to nie może ona stanowić samoistnej podstawy prawnej powoływania się na gwarantowaną przez nią ochronę. Zgodnie między innymi z wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja przeciw Grecji¹⁴ zasada pewności prawnej oraz ochrony jednostki wymagają jednoznacznego wyrażenia, które dałoby zainteresowanym osobom jasne i precyzyjne zrozumienie ich praw i obowiązków, a także umożliwiłoby sądom upewnienie się, że te prawa i obowiązki są przestrzegane.

Brakowało więc w polskim systemie prawa jasnych i konkretnych przepisów na poziomie ustawowym, które przyznawałyby konkretną ochronę przed dyskryminacją. Sfera zatrudnienia, pomimo dobrych przepisów kodeksu pracy, wciąż wymagała dodatkowych regulacji, tak by w pełni implementować wszystkie unijne regulacje. Brakowało na przykład przepisów antydyskryminacyjnych w aktach prawnych regulujących warunki szkolenia zawodowego, zauważalny był również brak przepisów wprowadzających zasadę równego traktowania w aktach prawnych dotyczących dostępu do niektórych zawodów korporacyjnych (adwokaci, radcowie prawni, lekarze czy komornicy). W polskim systemie widoczny był również brak przepisów antydyskryminacyjnych dotyczących uczestnictwa w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Zauważony przez Komisję Europejską był również deficyt w ochronie przed dyskryminacją w takich sferach jak prowadzenie działal-

¹³ DzU. Nr 254, poz. 1700

¹⁴ Sprawa C-187/98

ności gospodarczej czy zawieranie umów cywilnoprawnych. Za niezwykle istotny uznano również brak wyraźnych przepisów o obowiązku tak zwanych racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych¹⁵.

Polskie zaległości

Jak wspomniano na początku niniejszego artykułu, antydyskryminacyjna legislacja unijna wyszła już dawno poza obszar zatrudnienia i wprowadziła zakaz nierównego traktowania do takich obszarów jak edukacja, ochrona zdrowia, zabezpieczenie społeczne, dostęp do dóbr i usług. Polski system prawny jeszcze do niedawna nie zawierał żadnych przepisów, które odzwierciedlałyby te normy w porządku krajowym.

Z uwagi na te zaległości Polska została pozwana przez Komisję Europejską za złamanie prawa unijnego przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Przyczyną było niewdrożenie przepisów między innymi Dyrektywy Rady 2004/113/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług¹⁶ oraz Dyrektywy Rady 2000/43/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne¹⁷. Nie można było bowiem w żadnym wypadku uznać szczątkowych przepisów, funkcjonujących obecnie na przykład w prawie energetycznym czy też w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, w których zawarte są ogólne klauzule o nakazie równego traktowania, za przepisy w pełni wdrażające antydyskryminacyjne normy unijne. Za takie nie można również było uznać dawno już zapomnianych (choć wciąż obowiązujących) regulacji art. 135 kodeksu wykroczeń, które pod karą grzywny zabraniają ukrywania — przez osobę zajmującą się sprzedażą towarów w przedsiębiorstwie handlu detalicznego lub w przedsiębiorstwie gastronomicznym — przed nabywcą towaru przeznaczonego do sprzedaży lub umyślnej, bez uzasadnionej przyczyny odmowy sprzedaży takiego towaru. Jak wspomniano, rodowód tych przepisów sięga odległych czasów, kiedy jakkolwiek towar w sklepie czy restauracji był na wagę złota, a sprzedawcy niejednokrotnie ukrywali go celem ewentualnej dalszej zabronionej odsprzedaży. Wydaje się, że cel wprowadzenia tego przepisu był zupełnie inny i nie jest on przydatny do dochodzenia praw w przypadkach takich dyskryminacyjnych zachowań jak odmowa obsługi osoby o innym kolorze skóry czy odmiennego pochodzenia etnicznego.

Jednym z bardziej zauważalnych deficytów w systemie prawa polskiego był widoczny brak wyspecjalizowanego organu lub organów do spraw równego traktowania z powodu

¹⁵ Polegają one na nałożonym na pracodawcę obowiązku podejmowania właściwych środków, z uwzględnieniem konkretnej sytuacji, aby umożliwić osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, wykonywanie jej lub rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Za nieproporcjonalne uznaje się te, które w wystarczającym stopniu rekompensowane są ze środków istniejących w ramach polityki prowadzonej przez dane państwo członkowskie na rzecz osób niepełnosprawnych.

¹⁶ Official Journal L 373 21.12.2004

¹⁷ Official Journal L 180 19.07.2000

rasy i pochodzenia etnicznego, który w sposób niezależny: świadczyłby pomoc ofiarom dyskryminacji w dochodzeniu ich praw i sporządzał badania dotyczące dyskryminacji oraz publikowałby niezależne sprawozdania i wydawał zalecenia dotyczące problemów związanych z taką dyskryminacją.

Reakcją na kolejne postępowania karne wszczynane przeciwko Polsce przez Komisję Europejską z uwagi na niewdrażanie do prawa krajowego przepisów antydyskryminacyjnych był przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia 2010 projekt ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹⁸.

Projekt ustawy realizował większość przepisów dyrektyw unijnych. Wprowadził zakaz dyskryminacji z powodu pci, rasy, pochodzenia etnicznego, narodowości, religii, wyznania, światopoglądu, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej, zdefiniował takie zjawiska jak dyskryminacja bezpośrednia, pośrednia, molestowanie, molestowanie seksualne, wprowadzając jednocześnie tę ochronę na bardzo zróżnicowanym poziomie dla poszczególnych grup społecznych (Śmiszek 2010).

Zaproponowany przez rząd projekt wszedł w życie, lecz nie zmienił sytuacji takich grup społecznych jak: niepełnosprawni, osoby dyskryminowane z powodu wieku, religii czy orientacji seksualnej. Osoby doświadczające dyskryminacji z powodu tych cech wciąż nie dysponują skutecznymi instrumentami dochodzenia swoich praw w przypadku dyskryminacji w takich dziedzinach jak: ochrona zdrowia, edukacja czy dostęp do dóbr i usług.

Co ważne, ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania przypisała kompetencje tak zwanego organu ds. równości Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Rozwiązanie to było od początku krytykowane przez organizacje pozarządowe, które obawiały się, że tematyka przeciwdziałania dyskryminacji będzie zepchnięta przez biura RPO na dalszy plan w obliczu nadmiaru pracy.

Warto podkreślić, że rozwiązanie polegające na przypisaniu mandatu antydyskryminacyjnego krajowemu urzędowi ombudsmana jest niezwykle rzadko stosowane w krajach europejskich. Jedynie kilka z nich (m.in. Czechy, Grecja, Łotwa, Cypr) zdecydowały się na taki krok, a ich doświadczenia pokazują, że nie było to rozwiązanie fortunate, głównie ze względu na brak widoczności mandatu równościowego w codziennej pracy ombudsmana. Obawy te sprawdziły się u nas dość szybko, a najlepszym dowodem jest fakt, iż w roku 2011 Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymał żadnych dodatkowych środków na realizację swoich nowych kompetencji¹⁹, co oznacza, że wymagana przez przepisy unijne efektywna instytucjonalna ochrona przed nierównym traktowaniem nie została wcielona w życie.

Deficyty w polskim dialogu władz ze społeczeństwem obywatelskim

W kontekście prac nad tak zwaną ustawą równościową warto wspomnieć także inne działania władz, które jednoznacznie wskazują na brak woli lub umiejętności realizowania skutecznej polityki antydyskryminacyjnej.

¹⁸ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/2F63D00750A8E830C12577A600267926/\\$file/3386.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/2F63D00750A8E830C12577A600267926/$file/3386.pdf)

¹⁹ Więcej na ten temat: http://wyborcza.pl/1,76842,9120372,Rownosc_bez_pieniedzy.html

Wymownym przykładem jest sytuacja osób z niepełnosprawnością i nieumiejętność władz umiejscowienia podejmowanych działań w szeroko pojmowanej strategii równościowej. Wiosną 2011 roku rząd przedstawił sejmowi sprawozdanie z działań podejmowanych w roku 2009 w celu realizacji Karty Praw Osób Niepełnosprawnych z 1997 roku. Z tempa prac rządu i sejmu — sprawozdanie z roku 2009 przyjmowane jest w lutym 2011 — wynika, że sytuacja osób niepełnosprawnych nie jest w Polsce kwestią ważną. Minister Jarosław Duda, odpowiadający w rządzie za politykę wobec osób z niepełnosprawnością, wymieniał godne uznania inicjatywy i przedstawiał liczby świadczące o optymistycznym trendzie. Osoby niepełnosprawne są coraz bardziej włączane w życie społeczne i zawodowe, a państwo bierze czynny udział w tym procesie, przekazując ogromne kwoty i podejmując zmasowane działania — tak można podsumować informację rządu. Przysłuchując się debacie parlamentarnej nad dokumentem, można było odnieść wrażenie, że sytuację osób niepełnosprawnych postrzega się przede wszystkim w wymiarze finansowym: dofinansowania, PFRON, koszty. Problemem jednak nie są przecież tylko pieniądze.

Sejm nie uznał za konieczne wysłuchać głosu samych zainteresowanych i organizacji działających na ich rzecz, a politycy, którzy z racji pełnienia swoich funkcji mają za zadanie je wspierać, zapomnieli podczas debaty o swojej roli. Być może dlatego w dyskusji pominięto jedną z ważniejszych zasad, jaka przyświeca przyjętej przez Sejm RP kilkanaście lat temu Karcie, a mianowicie prawa do życia osób niepełnosprawnych bez dyskryminacji. W debacie parlamentarnej zabrakło podstawowych informacji o podjętych działaniach, w tym prawnych, które pozwoliłyby skuteczniej walczyć z nierównym ich traktowaniem. Przyczyn braku tych informacji można się jedynie domyślać. Luki legislacyjne po prostu przemilczano.

Lista zaniedbań jest długa. Jedną z bardziej niepokojących kwestii jest fakt, iż Polska, pomimo podpisania w roku 2007 ONZ-owskiej Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, wciąż jej nie ratyfikowała. Rząd tłumaczy, że w dalszym ciągu podejmuje działania zmierzające do wszczęcia procedury ratyfikacyjnej, zwraca jednak uwagę na problem skutków wprowadzenia w życie Konwencji, w tym skutków finansowych. Pod przykrywką analiz, opracowań, badań, rząd próbuje powiedzieć, że Polski nie stać na jej ratyfikację. A przecież państwo ma obowiązek zapewnić osobom niepełnosprawnym realizację wolności i praw człowieka.

Odmawiając ratyfikacji Konwencji, Polska uchyla się od podejmowania wszelkich odpowiednich działań, w tym ustawodawczych, w celu zmiany lub uchylecia obowiązujących ustaw, rozporządzeń, zwyczajów i praktyk dyskryminujących osoby niepełnosprawne.

Sygnalem dla Polski powinna być decyzja Unii Europejskiej, która 23 grudnia 2010 roku ratyfikowała Konwencję. Tymczasem rząd pytany przez organizacje pozarządowe odpowiada, że jeżeli w ogóle ratyfikacja nastąpi, to z pewnością Polska nie przystąpi do Protokołu Dodatkowego dającego możliwość osobom niepełnosprawnym wykorzystywania drogi skargowej do specjalnego komitetu przy ONZ. Czyżby Polska obawiała się odpowiedzialności za łamanie praw niepełnosprawnych?

Kontrowersyjna jest także tak zwana ustawa równościowa przygotowana przez minister Elżbietę Radziszewską, pełnomocniczkę rządu ds. równego traktowania. Tempo prac

parlamentarnych (dyskusja nad projektem ustawy w sejmowych komisjach i podkomisjach zamknęła się w sumie w kilku godzinach) sprawiło, że ten akt prawny nie wnosi zasadniczych zmian w poziomie ochrony osób niepełnosprawnych przed dyskryminacją. Winą za ostateczny kształt ustawy można w dużym stopniu obarczyć przewodniczącego sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, posła Sławomira Piechotę, który odrzucał eksperckie głosy organizacji pozarządowych podczas prac w sejmie. Ich rezultatem jest ustawa, która nie chroni osób niepełnosprawnych przed dyskryminacją w takich dziedzinach życia jak edukacja, dostęp do dóbr i usług, ochrona zdrowia czy zabezpieczenie społeczne. Równocześnie ustawa przyznaje taką ochronę osobom dyskryminowanym na przykład z powodu ich rasy czy pochodzenia etnicznego. Kolejnym dowodem na to, że postulaty środowisk dyskryminowanych nie są słuchane z należytą uwagą, jest fakt, że projekt ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnością, opracowany między innymi przez samo środowisko osób niepełnosprawnych, nigdy nie wyszedł z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do dalszego procesowania legislacyjnego.

Zainteresowaniem rządu nie cieszą się także postulowane od wielu lat zmiany instytucji ubezwłasnowolnienia jako środka prawnego nieadekwatnego do rzeczywistych potrzeb osób wymagających wsparcia. Ubezwłasnowolnienie obowiązuje w Polsce nadal w kształcie z lat 70. XIX wieku, a osoba całkowicie ubezwłasnowolniona nie ma prawa głosowania, zawarcia małżeństwa, nie może pracować, samodzielnie się zameldować, otworzyć rachunku bankowego (Zima, Śmiszek, bdw.).

Koalicja na Rzecz Równych Szans. Szansa na sukces

Rządowy projekt tak zwanej ustawy równościowej spotkał się z krytyką ekspertów i organizacji pozarządowych na co dzień reprezentujących interesy grup dyskryminowanych. Organizacje te powiedziały: *bierzmy sprawy w swoje ręce!* Wobec niedostatecznych konsultacji społecznych prowadzonych przez rząd oraz ignorowania głosów tych, którzy są najbardziej zainteresowani wprowadzeniem nowych przepisów antydyskryminacyjnych, powstała nieformalna platforma organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz związków zawodowych *Koalicja na Rzecz Równych Szans*. W jej skład wchodzi obecnie czterdzieści jeden podmiotów²⁰ — głównych polskich organizacji eksperckich od lat aktywnych w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji.

Głównym celem tej platformy jest prowadzenie merytorycznego dialogu z rządem odpowiedzialnym za opracowanie kompleksowego i skutecznego prawa antydyskryminacyjnego. Członkowie platformy monitorują postęp prac nad ustawą równościową, jednocześnie przedstawiając konkretne propozycje nowoczesnych rozwiązań prawnych w dziedzinie przeciwdziałania nierównemu traktowaniu. Działania Koalicji na Rzecz Równych Szans są koordynowane przez Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego na co dzień pracujące z osobami dyskryminowanymi.

²⁰ http://ptpa.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=116&Itemid=65

Co ważne, w prace Koalicji na Rzecz Równych Szans włączył się także Związek Nauczycielstwa Polskiego — jedna z największych organizacji związkowych w Polsce i jeden z głównych związków zawodowych w kwestiach promocji równych szans i przeciwdziałania dyskryminacji²¹.

Koalicja jest jednym z pionierskich przedsięwzięć tego typu w historii polskich ruchów społecznych. Pionierskich w tym sensie, że po raz pierwszy organizacje, które na pierwszy rzut oka nie mają ze sobą wiele wspólnego, razem upominają się o równy poziom ochrony przed dyskryminacją i wykluczeniem dla wszystkich, którzy tej ochrony potrzebują. Koordynatorom prac Koalicji — prawnikom i prawniczkom z Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego — najtrudniejsze wydawało się początkowo przekonanie tak różnych organizacji do wspólnej pracy. Szybko jednak okazało się, że polskie społeczeństwo obywatelskie jest już daleko bardziej dojrzałe i rozumie wagę takich wartości jak równość, brak dyskryminacji, równe szanse czy szacunek dla marginalizowanych grup mniejszościowych. Koalicja na Rzecz Równych Szans skupia organizacje działające na rzecz kobiet, Romów, Żydów, LGBT (lesbijek, gejów, osób bi- i transpłciowych), osób niepełnosprawnych lub ludzi starszych. Wartością dodaną a zarazem tym, co władzom trudno zignorować, jest właśnie wspólny głos i stanowisko wobec polityki rządu.

W roku 2010 główny wysiłek Koalicji na Rzecz Równych Szans skierowany był przede wszystkim na monitoring prac legislacyjnych nad tak zwaną ustawą równościową. Członkowie Koalicji przedstawiali konkretne rozwiązania normatywne mające na celu podwyższenie poziomu ochrony przed dyskryminacją, konstruktywnie krytykując proponowane przez rząd przepisy. Oprócz stałej obecności w mediach w czasie najgorętszej debaty nad przepisami antydyskryminacyjnymi, Koalicja brała także udział w pracach sejmowych komisji i podkomisji, spotykała się z przedstawicielami Kancelarii Prezydenta RP w celu zaznaczenia stanowiska społeczeństwa obywatelskiego. Po uchwaleniu ustawy i wejściu jej przepisów w życie głównym zadaniem Koalicji w najbliższym czasie będzie monitorowanie działania przepisów ustawy oraz jakości wydawanych na ich podstawie orzeczeń sądowych.

Bibliografia

- Ellis, E. (2005). *EU Ant-discrimination Law*". Oxford.
- Mitrus, L. (2007). „Rozwój prawa wspólnotowego w dziedzinie równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu”. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, z. 1.
- Official Journal* L 039 14.02.1976.
- Official Journal* L 180 19.07.2000.
- Official Journal* L 204 26.7.2006.
- Official Journal* L 303 2.12.2000.

²¹ Od niedawna w strukturach Związku Nauczycielstwa Polskiego funkcjonuje Komisja Równych Szans zajmująca się promocją kwestii antydyskryminacyjnych i przeciwdziałaniem nierównemu traktowaniu.

Official Journal L 373 21.12.2004.

Official Journal L 45 19.02.1975.

Official Journal L 6 10.1.1979.

Śmiszek, K. (2010). „Równość po polsku”. *Rzeczpospolita*, 27 września.

Śmiszek, K. (bdw.). „Nowa dyrektywa antydyskryminacyjna. Płeć niestety zapomniana...”, http://www.feminoteka.pl/readarticle.php?article_id=472

Zielińska, E. (2007). *Polityka równego traktowania kobiet i mężczyzn — podstawy prawne. Przewodnik dobrych praktyk. Firma równych szans*. Warszawa: Gender Index.

Zima, M., K. Śmiszek (bdw.). „Niepełnosprawni kosztują”, tekst niepublikowany .

Lacks in the Polish anti-discrimination system in the light of European standards

European Union equality legislation has been expanding its material and personal scope throughout recent decades. Starting with gender equality in employment, it now assures the prohibition of discrimination regardless of ethnic origin and race, disability, age, sexual orientation and religion or belief in different spheres of life. Poland's accession to the European Union put an obligation on Poland's government to introduce effective legal protection against discrimination into the national legal order. Until recent days, after six years of Poland's membership in European structures, Polish law was still not in compliance with EU's requirements in relation to equality. As an effect of this resistance, the European Commission has launched a number of infringement procedures against Poland for lacks of equality laws at the national level. The recently-adopted law on equality was heavily criticized by experts and civil society organisations which represent marginalized groups. In order to keep an effective dialogue with Polish authorities, an informal platform of non-governmental organizations and trade unions (Coalition for Equal Opportunities) was set up. This is an unprecedented movement in the history of Polish NGOs, where different stakeholders united in order to level-up the protection against discrimination in the Polish legal system.