

Organizacje skrajne w demokratycznym państwie i społeczeństwie 2012-2013

Aleksandra Gliszczyńska-Grabias
Skala i postać przestępstw
z nienawiści w państwach
Unii Europejskiej
oraz ochrona ich ofiar
- wyniki badań
Agencji Praw Podstawowych UE

Aleksandra Gliszczyńska-Grabias

Poznańskie Centrum Praw Człowieka

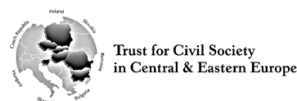
Instytut Nauk Prawnych PAN

Skala i postać przestępstw z nienawiści w państwach Unii Europejskiej oraz ochrona ich ofiar

- wyniki badań Agencji Praw Podstawowych UE

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu:
„Organizacje skrajne w demokratycznym państwie
i społeczeństwie 2012-2013”

Warszawa 2013



Redakcja merytoryczna:

**Paula Sawicka
i Aleksandra Gliszczyńska-Grabias**

ISBN 978-83-64083-56-3

1. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: APP) została utworzona na mocy Rozporządzenia Rady UE 168/2007 z dn. 15 lutego 2007 r., które weszło w życie w dn. 1 marca 2007 r. APP zastąpiła funkcjonujące od 1999 r. Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii - wyspecjalizowaną agencję UE, przejmując w dużej mierze zadania Centrum - wspieranie instytucji unijnych oraz państw członkowskich w implementacji właściwych metod przeciwdziałania rasizmowi, antysemityzmowi i ksenofobii poprzez dostarczanie obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych na temat skali i postaci tych zjawisk występujących w państwach UE¹.

W Rozporządzeniu 168/2007 główny cel działalności APP określony został jako *„dostarczanie pomocy i wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom, organom, biurom i agencjom Wspólnoty oraz jej państw członkowskich przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego”*. Pomoc ta służy zaś *„pełnemu poszanowaniu praw podstawowych przez te instytucje i organy przy podejmowaniu przez nie środków lub określaniu kierunków działań w dziedzinach należących do ich kompetencji”*³. APP nie została jednak upoważniona do bezpośredniego kontrolowania stanu przestrzegania praw podstawowych w państwach

1 Rozporządzenie Rady (WE) 1035/97 z dn. 2 czerwca 1997 r., Dz. Urz. UE 1997 L 151 z dn. 10 czerwca 1997 r.

2 Rozporządzenie Rady (WE) 168/2007 z dn. 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2007 L 53/1 z dn. 22 lutego 2007 r., art. 2.

3 *Ibidem*, motyw czwarty preambuły rozporządzenia 168/2007.

UE - ta kompetencja przynależna jest samym państwom członkowskim, które jedynie przekazują APP rezultaty prowadzonego przez siebie monitoringu.

W art. 4 Rozporządzenia 168/2007 wymienione zostały zadania APP:

- gromadzenie, rejestracja, analizowanie i rozpowszechnianie istotnych, obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji oraz danych, co obejmuje także wyniki monitorowania i badań przeprowadzonych przez różne podmioty;
- opracowanie metodologii i standardów zwiększenia porównywalności, obiektywności i rzetelności danych;
- prowadzenie badań naukowych i sondaży na wniosek PE, Rady UE lub KE;
- przygotowywanie, z inicjatywy własnej lub na wniosek PE, Rady UE lub KE opinii i wniosków dotyczących szczegółowych kwestii z obszaru ochrony praw podstawowych, z przeznaczeniem dla instytucji UE oraz państw członkowskich w zakresie, w jakim wdrażają one prawo wspólnotowe;
- publikowanie rocznych sprawozdań na temat stanu przestrzegania praw podstawowych w UE oraz sprawozdań z własnej działalności;
- publikowanie sprawozdań tematycznych, których podstawę stanowią badania i analizy prowadzone przez samą APP⁴.

Ponadto, APP wskazuje w swych raportach przykłady tzw. dobrych praktyk oraz prowadzi działalność na rzecz promocji praw podstawowych i rozpowszechnia informacje w tym zakresie, m.in. poprzez dialog ze społeczeństwem obywatelskim.

Tak skonstruowany zakres zadań sytuuje APP w kategorii agencji europejskich o charakterze nieregulacyjnym (opiniodawczo-doradczym), wypełniających wyłącznie funkcje obserwacyjne i informacyjne. Nie sta-

⁴ Wyliczenie za: A. Łazowski, *Rola Agencji Praw Podstawowych jako podmiotu wspierającego stosowanie Karty Praw Podstawowych (w:) Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 179.

nowi to jednak przeszkody dla stwierdzenia, że APP wyposażona została w instrumenty sprzyjające promowaniu i rozwijaniu praw podstawowych. Należy również uznać, iż gromadzenie, analizowanie i publikowanie informacji na temat stanu przestrzegania praw podstawowych w UE może być postrzegane jako uczestnictwo w procesie monitorowania przestrzegania tych praw⁵.

APP wypełnia swe zadania w ramach 5-letnich planów, wyznaczonych przez Radę UE na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacjach z Parlamentem Europejskim⁶. W 2012 r. APP realizowała działania wyznaczone w ramach planu na lata 2007-2012, w którym uwzględniono obszary rasizmu, ksenofobii i pokrewnych im form nietolerancji. Plan przewidywał także działania priorytetowe na rzecz przewycięzania dyskryminacji m.in. ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne i religię.

2. Raporty APP dotyczące przestępstw z nienawiści z 2012 r.

Jednym z elementów planu na lata 2007-2012 było przeprowadzenie badań i analizowanie przez APP skali i postaci zjawiska przestępstw z nienawiści (ang. *hate crimes*) w państwach członkowskich UE oraz sposobu, w jaki państwa te chronią ofiary przestępstw z nienawiści. Badania dotyczyły również przemocy i nienawiści, jakiej osoby należące do różnego rodzaju mniejszości doświadczają ze strony członków lub sympatyków organizacji i ruchów skrajnych. W listopadzie 2012 r. APP sporządziła dwa raporty na temat przestępstw z nienawiści: Raport I: *Nagłaśnianie przestępstw z nienawiści w Unii Europejskiej: uznanie praw ofiar* (ang. *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims*) oraz Raport II: *Kluczowe dane EU-MIDIS 6: Mniejszości ofiarami przestępstw* (ang. *EU-MIDIS Data in Focus 6: Minorities as victims of crime*)⁷. Tworzą one kompleksową analizę porównawczą obowiązujących w państwach

5 Por. *Ibidem*, s. 80.

6 Rozporządzenie 168/2007, art. 5.

7 Obydwa raporty dostępne są pod adresem internetowym: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/making-hate-crime-visible-european-union-acknowledging-victims-rights>.

członkowskich UE przepisów prawnych i sposobów gromadzenia oficjalnych danych w zakresie przestępstw z nienawiści, jak również analizę sytuacji ofiar takich przestępstw, opartą na przeprowadzonych z nimi wywiadach.

3. Rezultaty badań i analiz

Pierwszy z raportów APP dotyczy zwiększenia znaczenia przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści oraz konieczności ochrony praw ich ofiar w obrębie trzech poziomów: legislacji, polityk władz i praktyki. W konkluzjach raportu zdefiniowano, jakie konkretne inicjatywy, kroki i działania mieszczą się w zakresie poszczególnych poziomów, zaliczając do nich:

- na poziomie legislacji: wprowadzenie do przepisów prawa krajowego i przepisów prawa UE właściwych instrumentów identyfikowania przestępstw z nienawiści, w tym definiowania nienawistnej motywacji sprawców tych przestępstw oraz uznanie skutków, jakie przestępstwa te mają dla ich ofiar należących do grup mniejszościowych;
- na poziomie polityk: realizacja polityki zapewniającej gromadzenie rzetelnych informacji na temat zjawiska przestępstw z nienawiści, z minimalnym standardem w postaci gromadzenia informacji na temat: liczby takich zdarzeń, liczby osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym za popełnienie przestępstw z nienawiści, powodów, na podstawie których dane przestępstwo zakwalifikowano jako przestępstwo z nienawiści oraz rodzaju i wymiaru kar orzeczonych wobec sprawców;
- na poziomie praktyki: stosowanie działań zachęcających ofiary i świadków przestępstw z nienawiści do zgłaszania tego rodzaju zdarzeń na policję oraz przekonanie ofiar i opinii publicznej, że zdarzenia te są zawsze traktowane przez władze z należyłą powagą.

Bardziej szczegółowe uwagi i wnioski sformułowane w Raporcie I dotyczyły z kolei m.in. bardzo zróżnicowanego zakresu i sposobu gromadzenia i upubliczniania danych w poszczególnych państwach UE

na temat przestępstw z nienawiści, ich sprawców i ofiar, co w znacznej mierze uniemożliwia prowadzenie badań komparatystycznych nad tym zagadnieniem. Przykładowo, podczas gdy w Holandii gromadzone i publikowane są dane dotyczące przestępstw z nienawiści we wszystkich kategoriach wyróżnianych przez APP w badaniu (rasizm i ksenofobia, antysemityzm, orientacja seksualna, ekstremizm, nietolerancja religijna, islamofobia, nienawiść wobec Romów, niepełnosprawność, tożsamość płciowa), w przypadku Włoch dostępne są jedynie informacje dotyczące pierwszej z wymienionych kategorii. W raporcie podkreślono również wyraźnie, posiłkując się bogatym orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tym zakresie, iż państwa mają obowiązek rozróżniania kategorii przestępstw z nienawiści przede wszystkim ze względu na szkody, jakie przestępstwa takie powodują w trzech wymiarach, dotyczących: jednostki, grupy mniejszościowej oraz całego społeczeństwa. W szczególności należy podkreślić często pomijany fakt, iż na poziomie całej struktury społecznej przestępstwa z nienawiści powodują tworzenie się podziałów i wrogości stanowiących zaprzeczenie idei praw człowieka, autonomii osobistej oraz społeczeństwa pluralistycznego. Oceniając z kolei wpływ Decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych na uznanie i nagłaśnianie znaczenia przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści raport APP stwierdza m.in., że zobowiązania z niej wynikające nie obejmują monitorowania ani przeciwdziałania przestępstwom motywowanym orientacją seksualną, tożsamością płciową lub niepełnosprawnością ofiar, co prowadzi do zawężania przez państwa kategorii przestępstw, które uznają one za motywowane nienawiścią i postawami dyskryminacyjnymi.

Z kolei rezultaty badań prowadzonych w oparciu o bezpośrednie relacje osób należących do określonych grup mniejszościowych⁸ (Ra-

8 Badania przeprowadzono w 27 państwach UE na grupie 23 000 imigrantów oraz osób należących do mniejszości etnicznych. Zadawane pytania dotyczyły zasadniczo dwóch grup przestępstw: odnoszących się do mienia (kradzież pojazdu lub przedmiotów z pojazdu, włamanie lub usiłowanie włamania, kradzież własności bez użycia siły fizycznej bądź gróźb) i odnoszących się do osoby (znieważanie, groźby lub poważne szykanowanie).

port II) pozwoliły na dokładne określenie przez APP skali i postaci przestępstw z nienawiści popełnianych wobec nich. Raport stwierdza m.in.:

- co czwarta z ankietowanych osób stwierdziła, że padła ofiarą przestępstwa (zob. przypis nr 8) przynajmniej raz w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie;

- w zakresie przestępstw, których dotyczyła ankieta, najczęściej ich ofiarami padały osoby pochodzące z Afryki subsaharyjskiej (33%) oraz Romowie (32%), następnie: Afrykanie z Afryki Płn (26%), osoby z państw Europy Środkowej i Wschodniej (24%), Turcy (21%), osoby pochodzące z państw b. Jugosławii (14%);

- generalna tendencja wskazuje na fakt, że osoby należące do tzw. widocznych mniejszości (np. widoczna różnica koloru skóry) są bardziej narażone na przestępstwa z nienawiści niż osoby należące do mniejszości nie różniących się wyglądem zewnętrznym od większości społeczeństwa;

- w okresie 12 miesięcy poprzedzających badanie w państwach UE najczęściej ofiarami znieważania i gróźb użycia przemocy padały osoby należące do społeczności Romów (10%), Afrykanów subsaharyjskich (9%) oraz Afrykanów z Afryki Płn (9%). W zależności od badanej grupy, od 57% do 74% tych zdarzeń nie zostało zgłoszonych policji. W odniesieniu do przestępstwa poważnego szykanowania raport stwierdza, że doświadczyła go prawie co piąta osoba pochodzenia romskiego i subsaharyjskiego - w zależności od badanej grupy, od 75% do 90% tych zdarzeń nie zostało zgłoszonych policji. W odniesieniu do ostatniego z tych faktów, z badań wynika, że jako ważny powód braku zgłaszania zdarzeń ofiary podawały strach przed konsekwencjami dokonania takich zgłoszeń, w tym. m.in. strach przed reakcją/zemstą sprawców przestępstw;

- średnio 18% Romów i 18% Afrykanów subsaharyjskich doświadczyło w okresie 12 miesięcy poprzedzających badanie w państwach UE przestępstw przeciwko osobie: znieważania, gróźb lub poważnego szykanowania, które zakwalifikowali jako motywowane pobudkami rasistowskimi. Spośród innych ankietowanych grup jako takie przestępstwa dokonane wobec nich określiło mniej niż 10% badanych;

- najwięcej przestępstw z nienawiści doświadczali: Romowie w Czechach, w Grecji i w Polsce, Somalijscy w Finlandii i w Danii, Afrykanie na Malcie oraz Afrykanie subsaharyjscy w Irlandii.

W odniesieniu do zagadnienia przestępstw z nienawiści, popełnianych przez członków organizacji i ruchów skrajnych, w raporcie stwierdzono, że większości zniewag oraz gróźb, których doświadczyli ankietowani, nie można ich zdaniem przypisać członkom skrajnie prawicowych organizacji. Na członków takich grup i organizacji, jako na sprawców przestępstw z nienawiści popełnionych wobec nich, wskazało 13% Turków raz 12% Romów. W tym kontekście należy jednak pamiętać, że badania APP obejmowały bezpośrednie, osobiste doświadczenia ankietowanych w zakresie takich przestępstw jak włamanie czy znieważanie, nie odnosiło się zaś do generalnych trendów politycznych i społecznych, w których działają i wzrastają w siłę ruchy i organizacje skrajne. Należy również jeszcze raz zaznaczyć, że badania przeprowadzono w 2008 r., a więc w zdecydowanie innej od obecnej rzeczywistości polityczno-ekonomicznej. Dlatego też należy przypuszczać, biorąc pod uwagę obecne trendy wzrostu aktywności takich organizacji⁹, z najbardziej znanymi przykładami sytuacji, jaka ma dziś miejsce na Węgrzech i w Grecji, że w 2013 r. wyniki pytania o charakterystykę sprawców przestępstw z nienawiści wskazałyby na wyższy procentowo ich udział w tym negatywnym zjawisku.

4. Sytuacja w Polsce

Informacje i analizy APP każą stwierdzić, że Polska sytuuje się mniej więcej pośrodku skali państw UE borykających się z problemem przestępstw z nienawiści.

W zakresie danych uzyskanych poprzez ankiety przeprowadzane z osobami należącymi do grup najczęściej narażonych na przestępstwa z nienawiści, na pytanie: *Czy sądzi Pani/Pan, że [dany incydent/któryś z tych incydentów] z ostatnich 12 miesięcy podyktowany był częściowo*

⁹ Zob. przykładowo najnowsze raporty i bazę danych Athena Institute na temat organizacji skrajnych w Europie: <http://athenainstitute.eu/en/europe/>.

lub całkowicie Pani/Pana przynależnością do grupy imigrantów/mniejszości? ESW = z Europy Środkowo-Wschodniej 26% ankietowanych Romów w Polsce odpowiedziało twierdząco. Zdarzenia, których dotyczyło pytanie, to zniewaga, groźba lub poważne szykanowanie. 15% pytanych Romów osobiście doświadczyło w Polsce w ciągu ostatnich 5 lat fizycznego ataku (bicie, popychanie itp.) lub gróźb pod swoim adresem.

Polska zaliczona została jednocześnie do grupy państw unijnych, w których w gromadzonych danych uwzględnia się nienawistną motywację sprawcy, a dane i statystyki są generalnie publikowane. APP wymienia m.in. policyjny system gromadzenia danych Temida oraz informacje gromadzone i zestawiane przez Prokuraturę Generalną, które uwzględniają liczbę prowadzonych postępowań, ich rezultaty, charakter popełnionych przestępstw (np. czy były one popełnione za pomocą Internetu). Podkreśla się także, iż ogólnie polski system gromadzenia danych na temat przestępstw z nienawiści oceniony został jako „dobry”, zaliczając się tym samym do kategorii pomiędzy „niewystarczającym” a „bardzo dobrym” systemem gromadzenia danych. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że w przypadku homofobicznego tła popełnienia przestępstwa w Polsce, w przeciwieństwie m.in. do Belgii, Holandii, Estonii czy Słowacji, nie gromadzi i nie przedstawia się żadnych oficjalnych statystyk.

5. Podsumowanie i rekomendacje

Niewątpliwie badania prowadzone przez APP i publikacja oraz rozpowszechnianie ich wyników stanowią bardzo ważny element podnoszenia świadomości społeczeństw oraz rządzących na temat skali i postaci niepokojących zjawisk w państwach UE, do których zaliczyć należy przestępstwa z nienawiści. Wskazanie na obecne trendy i zmiany w statystykach powinno służyć jako wskazówka zarówno dla legislatorów oraz organów stosujących prawo (na szczeblu krajowym i międzynarodowym - unijnym), jak i dla przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (takich jak organizacje pozarządowe), podejmujących działania zmierzające do zwalczania przestępstw z nienawiści oraz ochrony ich ofiar.

W ramach szczegółowych rekomendacji, które kierować należy do organów władz polskich, jak również przedstawicieli organizacji pozarządowych, uwzględnić trzeba przede wszystkim:

- Szerokie rozpowszechnianie wyników badań APP wraz z ich tłumaczeniem na język polski;
- Wzmocnienie kompleksowej ochrony praw Romów, którzy należą w Polsce do grupy najczęściej doświadczającej przestępstw z nienawiści;
- Uwzględnienie we właściwej legislacji orientacji seksualnej i tożsamości płciowej jako możliwych podstaw popełniania przestępstw z nienawiści, jak również gromadzenie i rozpowszechnianie danych na temat skali i postaci przestępstw z nienawiści popełnianych wobec osób LGBT w Polsce;
- Usprawnienie metod gromadzenia oficjalnych danych na temat przestępstw z nienawiści;
- Wprowadzenie właściwych przepisów prawa karnego pozwalających na uwzględnienie nienawistnej i dyskryminacyjnej motywacji sprawcy przy określaniu wymiaru kary za popełnione przestępstwo;
- Analizowanie przyczyn i konstruowanie środków zaradczych wobec problemu braku zgłaszania przez ofiary przestępstw z nienawiści, które zostały wobec nich popełnione;
- Prowadzenie cyklicznych szkoleń dla organów ścigania oraz karania w zakresie przeciwdziałania i identyfikowania przestępstw z nienawiści;
- Implementacja koherentnych i systemowych programów ochrony i wsparcia ofiar przestępstw z nienawiści (pomoc prawna, finansowa, psychologiczna, społeczna);

- Przygotowanie i prowadzenie programów zajęć szkolnych dotyczących przestępstw z nienawiści oraz zagrożeń, jakie wiążą się z tym zjawiskiem;
- Konsultacje z przedstawicielami grup szczególnie narażonych na popełnianie względem nich przestępstw z nienawiści w celu wypracowania najlepszych rozwiązań zapobiegania temu zjawisku;
- Prowadzenie i rozpowszechnianie przez właściwe organy władzy statystyk i analiz dotyczących zjawiska przestępstw z nienawiści w Polsce.

Pozwalamy, żeby na ulicach miast demokratycznych krajów, w imię swobód demokratycznych odbywały się parady nienawiści i nietolerancji. To zły znak. I to nie jest demokracja, bo demokracja nie polega na przyzwoleniu na zło, nawet najmniejsze, bo ono może nie wiadomo kiedy urosnąć.

Marek Edelman

Od kwietnia 2012 r. do kwietnia 2013 r. Stowarzyszenie Otwarta Rzeczpospolita realizuje projekt poświęcony problematyce organizacji i ruchów skrajnych obecnych w demokratycznych państwach i społeczeństwach, finansowany ze środków Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe. Podjęcie tej problematyki wydaje się, w świetle obserwowanych w ostatnim czasie wydarzeń, konieczne i coraz bardziej naglące. Aktywność grup skrajnych, radykalnych, posługujących się nie tylko nienawistną retoryką, lecz również podejmujących działania sprzeczne z zasadami i duchem demokracji, narasta w wielu państwach europejskich. Polska nie jest wolna od tej niepokojącej tendencji, a naszym zadaniem i obowiązkiem jest podjęcie jak najszerszych działań na rzecz jej zahamowania. Badania prowadzone w ramach projektu będą zatem w szczególności nastawione na opisanie postaci i skali występowania takich ruchów i organizacji w Polsce oraz w wybranych państwach europejskich, ocenę dotychczasowych metod przeciwdziałania im, jak również określenie sposobów zwiększenia ich skuteczności.

ISBN 978-83-64083-56-3

www.otwarta.org