

**PRZECIWDZIAŁANIE  
PRZESTĘPSTWOM  
Z NIENAWIŚCI  
NA POZIOMIE  
REGIONALNYM**



**osce**  
ODIHR



Współfinansowane przez  
Program Unii Europejskiej  
Prawa, Równość i Obywatelstwo

Opublikowane przez OBWE  
Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR)

ul. Miodowa 10  
00-251 Warszawa, Polska [www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr)

© OBWE/ODIHR 2021

Wszelkie prawa zastrzeżone. Treść niniejszej publikacji może być dowolnie wykorzystywana i kopiowana dla celów edukacyjnych i innych celów niekomercyjnych, pod warunkiem, że wszelkim tego typu reprodukcjom będzie towarzyszyć wskazanie OBWE/ODIHR jako źródła.

Niniejsza publikacja powstała z finansowym wsparciem Programu Unii Europejskiej „Prawa, Równość i Obywatelstwo”. Za treść niniejszej publikacji wyłączną odpowiedzialność ponosi OBWE/ODIHR i w żaden sposób nie może ona być traktowana jako odzwierciedlenie poglądów Komisji Europejskiej.

ISBN 978-83-66690-30-1

Projekt: Inga Ciumac

Wyłącznie w wersji elektronicznej

# PRZECIWDZIAŁANIE PRZESTĘPSTWOM Z NIENAWIŚCI NA POZIOMIE REGIONALNYM



# SPIS TREŚCI

Podziękowania	6
Wstęp	7
Scentralizowane lub regionalne podejście do problemu przestępstw z nienawiści	9
Regionalna ocena sytuacji wyjściowej	13
Ustawodawstwo	14
Mapowanie odpowiednich interesariuszy/interesariuszek na poziomie regionalnym	15
Dane dotyczące przestępstw z nienawiści	18
Współpraca i koordynacja	19
Wymagania dotyczące szkoleń	20
Prasa i inne środki masowego przekazu	21
Działania dotyczące przestępstw z nienawiści na poziomie regionalnym	23
Koordynacja i współpraca	30
Utrzymywanie wsparcia	31
Monitorowanie i ocena	33
Podsumowanie	36

# PODZIĘKOWANIA

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR), we współpracy z Katolickim Uniwersytetem Najświętszego Serca w Mediolanie, pragnie wyrazić uznanie dla wkładu Daniela Bieli, Mattiego F. Ferrero, Chiary Ubialli i Chiary Zulpo w opracowanie niniejszej publikacji, dla trenerki Marii Teresy Verdugo Moreno i trenera Stefano Chirico za ich wkład, a także dla Petera Allana za udział w przygotowaniu niniejszej publikacji.

Publikacja nie powstałaby bez wsparcia finansowego Unii Europejskiej i rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki.

# WSTĘP

Niniejsza publikacja, zatytułowana *Przeciwdziałanie przestępstwom z nienawiści na poziomie regionalnym*, została opracowana w ramach projektu realizowanego przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (OSCE ODIHR), w celu opracowania zasad kompleksowej odpowiedzi wymiaru sprawiedliwości na przestępstwa z nienawiści<sup>1</sup>. Przewodnik zawiera dobre praktyki i wnioski wyciągnięte z działań prowadzonych w ramach projektu dotyczącego przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści na poziomie regionalnym w Lombardii we Włoszech. Działania były realizowane we współpracy z Katolickim Uniwersytetem Najświętszego Serca (*Università Cattolica del Sacro Cuore*, UCSC) w Mediolanie, jako oficjalnym partnerem projektu, a także przy wsparciu Izby Adwokackiej w Mediolanie, Zdecentralizowanej Sekcji Wyższej Szkoły Sędziów (*Formazione Decentrata, Scuola Superiore della Magistratura*) oraz Obserwatorium Ochrony przed Aktami Dyskryminacji (*Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori*, OSCAD).

Prezentując ogólny przegląd koncepcji przestępstw z nienawiści, publikacja przedstawia zarówno zalety, jak i wyzwania związane ze stosowaniem scentralizowanego, krajowego podejścia do tego typu przestępstw, w porównaniu z podejściem na szczeblu regionalnym, uwzględniającym lokalne uwarunkowania. Publikacja opisuje także systematyczny proces przeprowadzania oceny stanu wyjściowego, w sytuacji, gdy właściwa instytucja wiodąca podejmuje decyzję o rozpoczęciu działań na poziomie regionalnym. Następnie w publikacji zaprezentowano szereg działań, które mogą być realizowane przez organy wymiaru sprawiedliwości, przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także sugestie dotyczące tworzenia partnerstw i wzmacniania współpracy między różnymi instytucjami. Wreszcie publikacja oferuje zestaw zaleceń dotyczących monitorowania i ewaluacji, mających na celu podtrzymanie pozytywnych rezultatów podejmowanych wysiłków, na rzecz przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści w regionach.

---

1 Projekt „Stworzenie kompleksowego systemu sądownictwa karnego w stosunku do przestępstw z nienawiści” jest współfinansowany przez Unię Europejską i Stany Zjednoczone i realizowany przez ODIHR. Więcej informacji można znaleźć na stronie: <<https://www.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime>>. Wszystkie strony internetowe wymienione w przypisach – dostęp: 24.05.2021.

Należy zauważyć, że dla potrzeb niniejszej publikacji przyjęto, że „region” oznacza administracyjny obszar wewnątrz kraju, okręg lub dystrykt posiadający pewien rodzaj samorządności w kwestiach miejscowego prawodawstwa, struktury instytucjonalnej i świadczenia usług publicznych. Dotyczy to również jednostek federalnych w ramach jednego kraju lub regionów o różnych poziomach autonomii, od pełnej autonomii po regiony czysto administracyjne.

Zasady zawarte w publikacji mają również zastosowanie do najmniejszych jednostek samorządu terytorialnego, takich jak gminy, chociaż mają one często ograniczone możliwości podejmowania zdecydowanych działań w zakresie przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści.

# SCENTRALIZOWANE LUB REGIONALNE PODEJŚCIE DO PROBLEMU PRZESTĘPSTW Z NIENAWIŚCI

Przestępstwa z nienawiści to czyny przestępcze motywowane uprzedzeniami wobec grup ludzi ze względu na kolor skóry, niepełnosprawność, pochodzenie etniczne, tożsamość płciową, narodowość, rasę, religię, płeć i orientację seksualną lub ze względu na jakąkolwiek inną cechę fundamentalną dla ich tożsamości. Przestępstwa te dotyczą nie tylko poszczególnych osób z określonych grup, ale wszystkich osób lub mienia, takiego jak domy kultury czy miejsca kultu związane z grupą, która ma wspólną cechę chronioną. Przestępstwa z nienawiści mają wpływ na bezpieczeństwo jednostek, ich społeczności i całego społeczeństwa. Jako takie mogą stanowić poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa publicznego. W ekstremalnych sytuacjach, wobec braku reakcji ze strony instytucji państwowych, przestępstwa z nienawiści mogą prowadzić do konfliktów wewnątrz i ponad granicami państw<sup>2</sup>.

Państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się do uchwalenia i egzekwowania przepisów przewidujących sankcje karne odpowiednie do wagi przestępstw z nienawiści. Zobowiązały się również do zajęcia się kwestią niedostatecznego zgłaszania takich przestępstw oraz do budowania lub wzmacniania zdolności organów ścigania, prokuratury i funkcjonariuszy/funkcjonariuszek sądowych, w celu ułatwienia zapobiegania przestępstwom z nienawiści, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie. Państwa zobowiązały się także do gromadzenia, przetwarzania i publikowania wiarygodnych danych na temat przestępstw z nienawiści<sup>3</sup>. Podstawowy obowiązek zajmowania się przestępstwami z nienawiści

---

2 *What is hate crime*, strona internetowa OBWE/ODIHR *Hate Crime Reporting*, 22 października 2018, <<http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>>.

3 *Our Mandate*, strona internetowa OBWE/ODIHR *Hate Crime Reporting*, 9 października 2018, <<http://hatecrime.osce.org/what-do-we-know/our-mandate>>.



spoczywa na centralnych władzach krajowych. Nie stoi to jednak na przeszkodzie, by władze regionalne lub lokalne podejmowały działania na rzecz wspierania poszanowania praw człowieka, promowania tolerancyjnego społeczeństwa i wzmacniania bezpieczeństwa na swoim obszarze działania.

Zarówno przyjęcie scentralizowanego, jak i regionalnego podejścia do zwalczania przestępstw z nienawiści ma pewne zalety, ale i niesie wyzwania. Podejmując decyzję, czy zastosować podejście scentralizowane, w którym polityka jest projektowana odgórnie<sup>4</sup>, czy raczej oddolne, gdzie lokalni interesariusze/interesariuszki są głównymi twórcami lub twórczyniami działań, należy wziąć pod uwagę zalety obu opcji. Jedną z głównych zalet podejścia scentralizowanego lub ogólnokrajowego, jest zdolność do przyjmowania ustawodawstwa i kierowania całym mechanizmem egzekwowania prawa w kraju. Ustawodawstwo krajowe definiuje zakres i charakter ochrony przed przestępstwami z nienawiści, poprzez określenie, które czyny są uznawane za przestępstwa z nienawiści i które cechy podstawowe podlegają ochronie.

Istniejące rozwiązania prawne oferują szeroką gamę rozwiązań. W federacjach, federalny organ ustawodawczy może przyjąć przepisy mające zastosowanie do wszystkich jednostek federalnych, podczas gdy poszczególne stany mogą również uchwalić (lub zdecydować się nie uchwalać) własne, szczegółowe przepisy dotyczące przestępstw z nienawiści, tak jak np. w Stanach Zjednoczonych<sup>5</sup>. Jednocześnie, na przykład w Bośni i Hercegowinie, państwowy kodeks karny<sup>6</sup> nie podaje konkretnej definicji przestępstwa z nienawiści, podczas gdy kodeksy karne Federacji Bośni i Hercegowiny<sup>7</sup>, dystryktu Brčko w Bośni i Hercegowinie<sup>8</sup> oraz Republiki Serbskiej<sup>9</sup>, chociaż są niezależne od siebie, zapewniają podobne

---

4 Projekt na szczeblu centralnym powinien także uwzględniać interesariuszy i interesariuszki z instytucji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5 Carley Lanich, Ashley Hopko, Justin Parham, *State laws vary, often leaving out LGBTQ protections*, strona internetowa *Hate in America*, 15 sierpnia 2018, <<https://hateinamerica.news21.com/hate-crime-laws-vary-leaving-out-LGBTQ/>>.

6 Kodeks karny Bośni i Hercegowiny, *Dziennik Urzędowy Bośni i Hercegowiny*, Nr 40/15.

7 Kodeks Karny Federacji Bośni i Hercegowiny, *Dziennik Urzędowy FBiH*, Nr 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14 oraz 76/14.

8 Kodeks Karny Dystryktu Brčko Bośni i Hercegowiny, *Dziennik Urzędowy BDBiH*, Nr 6/05, 21/10, 9/13, 33/13 oraz 26/16.

9 Kodeks Karny Republiki Serbskiej, *Dziennik Urzędowy RS*, Nr 63/17.

rozwiązania w przypadku przestępstw motywowanych uprzedzeniami. W państwach unitarnych regiony nie mogą uchylać własnych, odrębnych przepisów, nawet biorąc pod uwagę różne sposoby wdrażania ustawodawstwa krajowego. Przy projektowaniu programów szkoleniowych podejście scentralizowane pozwala na stworzenie unikalnego ogólnokrajowego programu szkoleń dla wszystkich organów wymiaru sprawiedliwości. Pojedyncza scentralizowana instytucja szkoleniowa dla policji, a także dla prokuratorów i prokurek oraz sędziów i sędzi może tworzyć i rozpowszechniać materiały oraz podejmować zintegrowane działania szkoleniowe na terenie całego kraju.

Dlatego podczas wdrażania programów szkoleniowych dotyczących przestępstw z nienawiści, takich jak Szkolenie dla Organów Ścigania Przeciwko Przestępstwom z Nienawiści (*Training Against Hate Crimes for Law Enforcement, TAHCLE*) czy Szkolenie dla Prokuratorów i Prokurek z zakresu Przestępstw z Nienawiści (*Prosecutors and Hate Crimes Training, PAHCT*), ODIHR podpisuje porozumienie o współpracy z odpowiednimi krajowymi instytucjami szkoleniowymi<sup>10</sup>. Pomaga to realizować ogólnokrajowy program nauczania w jednolity sposób. Jeśli chodzi o gromadzenie danych o przestępstwach z nienawiści, podejście scentralizowane również ma swoje zalety. Dzięki jednej instrukcji wydanej przez właściwy organ na szczeblu krajowym, instytucje w całym kraju są zobowiązane do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych w jednolity sposób. Dzięki temu może powstać krajowa baza danych o przestępstwach z nienawiści, która później może ukierunkować krajową politykę i ustawodawstwo. Na przykład za pomocą jednej instrukcji Prokurator Sądu Najwyższego Grecji polecił wszystkim prokuraturom, aby nadawały przestępstwom z nienawiści specjalny symbol oznaczający przemoc na tle rasowym, tworząc w ten sposób jedną krajową bazę takich przestępstw.

Główne zalety ogólnego i nadrzędnego charakteru scentralizowanego podejścia do przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści stanowią jednocześnie jego największe wyzwania. Na przykład ustawodawstwo i polityka krajowa obejmują rozległe terytorium z dużą liczbą obywateli i obywaterek, a więc nie zawsze

---

10 Patrz: *Training Against Hate Crimes for Law Enforcement (TAHCLE): Programme Description* (Warszawa: OBWE/ODIHR, 2012), <<https://www.osce.org/odihr/tahcle>>; oraz *Prosecutors and Hate Crimes Training (PAHCT) Programme Description* (Warszawa: OSCE/ODIHR, 2014), <<https://www.osce.org/odihr/pahct>>.

uwzględniają różnice i rozbieżności istniejące na szczeblu niższym niż krajowy. Jeśli w danym kraju zachodzą rozpoznawalne różnice między regionami, może to być istotnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu podejścia regionalnego.

Wysiłki na szczeblu regionalnym zależą od kompetencji lokalnych władz, ale podejście regionalne ma także wiele zalet. Proaktywne podejście regionalne umożliwia działanie zgodne z lokalną specyfiką. Obejmuje to takie kwestie jak przestępstwa z nienawiści charakterystyczne dla danego regionu ze względu na różne czynniki – na przykład większe zagęszczenie imigrantów i imigrantek lub większą populację mniejszości etnicznej.

Przy zastosowaniu podejścia regionalnego możliwe jest natychmiastowe reagowanie na lokalne kryzysy, które mogłyby szybko eskalować i zagrażać bezpieczeństwu ludności. Lokalne potrzeby w zakresie przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści mogą być rozpatrywane z większą elastycznością i być lepiej skoordynowane pomiędzy odpowiednimi agencjami i organizacjami na poziomie regionalnym. Zaangażowanie takich instytucji ułatwia włączenie organizacji lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, w tym przedstawicieli i przedstawicielek społeczności ofiar — takie osoby w razie potrzeby mogą działać na rzecz rozładowania napięcia.

Bardzo ważną zaletą regionalnego podejścia do przestępstw z nienawiści jest przejście odpowiedzialności za działania przez kluczowe podmioty regionalne i lokalne. Buduje się w ten sposób mosty i zaufanie między społecznościami a władzami, które wykazują realne zaangażowanie w zwalczanie przestępstw z nienawiści. Sprzyja to osiągnięciu trwałych, długoterminowych rezultatów.

Przy podejmowaniu ostatecznej decyzji, czy należy zastosować podejście scentralizowane, czy regionalne, instytucja wiodąca powinna zebrać i przeanalizować odpowiednie informacje na temat zalet i wad obu podejść, biorąc pod uwagę krajową i regionalną charakterystykę przestępstw z nienawiści w danym kraju. Kolejny rozdział opisujący przeprowadzanie regionalnej oceny wyjściowej zawiera dodatkowe wskazówki dotyczące informacji niezbędnych przy podejmowaniu tej decyzji.

# REGIONALNA OCENA SYTUACJI WYJŚCIOWEJ

Ocena sytuacji wyjściowej jest istotną i fundamentalną częścią każdego programu zakładającego wprowadzenie zmian. Odwołuje się ona do różnych punktów odniesienia, które mogą być ponownie weryfikowane w trakcie wdrażania i na koniec programu w celu przeanalizowania postępów jego realizacji. Ocena sytuacji wyjściowej jest specyficzna dla poszczególnych regionów, ponieważ każdy region cechują jego własne, unikalne uwarunkowania.

W projekcie realizowanym w Lombardii wiodącą instytucją był Katolicki Uniwersytet Najświętszego Serca w Mediolanie, który już wcześniej wspierał wysiłki na rzecz przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści we Włoszech i okazał się dobrym partnerem dla ODIHR. Uniwersytet nawiązał również bardzo dobre relacje z organizacjami zawodowymi, takimi jak Izba Adwokacka w Mediolanie, a także innymi instytucjami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w celu zapewnienia odpowiedniej realizacji działań na poziomie regionalnym.

Na wstępie ważne jest ustalenie, kto będzie kierować inicjatywą i przeprowadzi ocenę wyjściową. Może to być organ lokalny lub wyspecjalizowana komisja zajmująca się kwestiami tolerancji i niedyskryminacji, sieć społeczeństwa obywatelskiego, regionalny organ ds. równości, instytucja akademicka, organizacja zawodowa lub koalicja niektórych lub wszystkich interesariuszy/interesariuszek.

Na potrzeby oceny wyjściowej instytucja wiodąca powinna określić formę, w jakiej przestępstwa z nienawiści występują na poziomie regionalnym. Pozwala to następnie na dalszą ocenę czynników, które uniemożliwiają skuteczną reakcję na przestępstwa tego rodzaju. Podstawowa ocena powinna obejmować zarówno skalę reakcji na regionalne przeciwdziałanie przestępstwom z nienawiści, jak i określać środki mające na celu poprawę tych reakcji.

Ocena sytuacji wyjściowej powinna uwzględniać obowiązujące przepisy i obejmować sporządzenie mapy odpowiednich regionalnych podmiotów wymiaru sprawiedliwości (takich jak prokuratury regionalne, sądy pierwszej instancji i apelacyjne), mapy danych dotyczących przestępstw z nienawiści, a także określać warunki współpracy i koordynacji między instytucjami, środowiskiem akademickim i społeczeństwem obywatelskim oraz wymogi szkoleniowe organów wymiaru sprawiedliwości i społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto powinna zidentyfikować media działające w regionie. We wszystkich tych aspektach ocena wyjściowa musi uwzględniać różne potrzeby i doświadczenia zarówno kobiet, jak i mężczyzn.

## Ustawodawstwo

Wszystkie państwa uczestniczące OBWE posiadają pewnego rodzaju przepisy dotyczące przestępstw z nienawiści<sup>11</sup>. Istnieją dwa rodzaje takich przepisów: te, które wprowadzają osobną kategorię przestępstwa z nienawiści oraz przepisy przewidujące zaostrezenie kar w związku z motywacją sprawcy. Ogólne przepisy dotyczące orzekania mogą być stosowane w celu rozpoznania motywacji opartej na uprzedzeniach i dążenia do odpowiednich wyroków w przypadku braku konkretnych przepisów dotyczących przestępstw z nienawiści lub w przypadku znacznych luk w prawodawstwie. Regionalna ocena sytuacji wyjściowej powinna mieć na celu zrozumienie, w jakim stopniu stosowane w regionie przepisy są skuteczne, a jeśli nie – dlaczego tak się dzieje. Często nieskuteczność prawodawstwa nie jest związana z ignorowaniem problemu przestępstw z nienawiści lub ich niedostatecznym raportowaniem, ale raczej brak świadomości tego jak rozpoznawać, a następnie ścigać i karać tego rodzaju przestępstwa.

---

11 Obszerną dyskusję na temat rodzajów przepisów dotyczących przestępstw z nienawiści w regionie OBWE i kluczowe punkty, które należy wziąć pod uwagę podczas opracowywania przepisów, można znaleźć w tekście *Hate Crime Laws – A Practical Guide* (Warszawa: ODIHR, 2009), <<http://www.osce.org/odihr/36426>>. ODIHR prowadzi również bazę aktów prawnych, w tym bazę danych dotyczących aktualnych przepisów dotyczących przestępstw z nienawiści w całym regionie OBWE, pod adresem <<https://www.legislationline.org/>>.

Ze względu na brak wyraźnej definicji przestępstwa z nienawiści w kodeksach karnych wielu państw uczestniczących OBWE, pracownicy i pracowniczki organów ścigania z różnych regionów często odmiennie rozumieją pojęcia rasy, religii i przekonań, płci, płci społecznej i innych cech podstawowych. Dlatego ważne jest, aby ocenić nie tylko przepisy, ale także ich rozumienie i stosowanie przez właściwe organy.

## Mapowanie odpowiednich interesariuszy/interesariuszek na poziomie regionalnym

W ocenie wyjściowej należy najpierw zidentyfikować interesariuszy i interesariuszki wymiaru sprawiedliwości na poziomie regionalnym. Przy mapowaniu organów ścigania, instytucja wiodąca powinna szczegółowo przeanalizować strukturę systemu policyjnego, ponieważ w danym regionie może istnieć kilka rodzajów sił policyjnych. Przegląd roli wszystkich tych sił w zwalczaniu przestępstw z nienawiści pozwoli ustalić, czy odpowiedzialność za dochodzenie spoczywa na policji krajowej, regionalnej lub miejskiej. Dzięki temu będzie można później pokierować szkoleniem i innymi działaniami.

Przeгляд systemu policyjnego w projekcie realizowanym w Lombardii wykazał, że Policja Krajowa i oddziały karabinierskie są odpowiedzialne za zajmowanie się przestępstwami z nienawiści, podczas gdy Straż Prowincjonalna i Miejska mają ograniczone kompetencje w tym zakresie<sup>12</sup>. W związku z tym szkolenie w zakresie przestępczości z nienawiści skierowane było do funkcjonujących w Lombardii jednostek Policji Krajowej i oddziałów karabinierskich.

W ramach oceny należy również dokonać przeglądu jurysdykcji prokuratorskich i sądowych, a w szczególności obszarów nakładania się kompetencji na teryto-

---

12 Oddziały karabinierskie to włoska żandarmeria narodowa, której przede wszystkim wykonuje zadania policyjne, chociaż jest to formacja podległa Ministerstwu Obrony, <<http://www.carabinieri.it/>>.

rium administracyjnym regionu. Terytoria często będą pokrywać się z jednym lub kilkoma obszarami sądów apelacyjnych, ale nie stanowi to reguły. W przypadku częściowego nakładania się jurysdykcji ważne może być zaangażowanie sędziów/sędzi i prokuratorów/prokuraterek spoza ścisłego obszaru regionu.

Inni interesariusze/interesariuszki spoza systemu wymiaru sprawiedliwości także mogą mieć do odegrania pewną rolę w zwalczaniu przestępstw z nienawiści. Na przykład Ministerstwo Gospodarki Morskiej Grecji zajmuje się głównie konkretną działalnością morską i strefą przybrzeżną kraju, ale ze względu na kontakty z uchodźcami i uchodźczyniami oraz migrantami i migrantkami jest również odpowiedzialne za przestępstwa z nienawiści. Inną zainteresowaną stroną spoza obszaru wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych mogą być władze lokalne, takie jak rady miejskie. Mogą one powołać nowe organy, które będą współpracować z administracją miejską w celu sporządzenia mapy usług i infrastruktury oraz określenia wyzwań, które mogą pomóc uchodźcom i uchodźczyniom oraz migrantom i migrantkom. Jednym z takich przykładów jest Ateńskie Centrum Koordynacyjne ds. Migrantów/Migrantek i Uchodźców/Uchodźczyń (Athens Coordination Center for Migrant and Refugee Issues, ACCMR)<sup>13</sup>.

Należy wziąć pod uwagę różne podmioty społeczeństwa obywatelskiego, zarówno te, które mają charakter wyłącznie regionalny, jak i te, które mają charakter krajowy lub międzynarodowy, ale mogą wnieść swój wkład w danym regionie. Na przykład w Bośni i Hercegowinie „Supergrazdani” (super obywatele/obywatelki), to przedstawiciele/przedstawicielki społeczeństwa obywatelskiego oraz społeczności lokalnych, a także osób zajmujących się zapobieganiem incydentom i przestępstwom z nienawiści i uczestniczących w procesach pojednania.

Praca organizacji społeczeństwa obywatelskiego skupiających się na określonej społeczności lub cechach chronionych może być również korzystna dla podejścia regionalnego. Na przykład w Wielkiej Brytanii, *Community Security Trust* (CST) próbuje chronić brytyjskich Żydów przed antysemitycznymi przestępstwami z nienawiści i powiązanymi zagrożeniami<sup>14</sup>. Europejska Sieć na Rzecz Niezależnego Życia (*The European Network on Independent Living*, ENIL),

---

13 Athens Coordination Center for Migrant and Refugee issues, strona internetowa Partnerstwa Ateńskiego, 22 października 2018, <<http://athenspartnership.org/migrationrefugeescenter/>>.

14 Community Security Trust, 2 listopada 2018, <<https://cst.org.uk/>>.

ogólnoeuropejska sieć osób z niepełnosprawnościami składająca się z wielu członków i członkiń indywidualnych oraz organizacji członkowskich, działających zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, zajmuje się między innymi kwestią przestępstw z nienawiści wobec osób z niepełnosprawnościami<sup>15</sup>. Warto wspomnieć, że w zależności od specyfiki sytuacji, w regionie mogą działać aktywne biura terenowe organizacji międzynarodowych, a ich narzędzia i zasoby są w takim wypadku wykorzystywane lokalnie. Na przykład OBWE prowadzi operacje terenowe w 12 państwach uczestniczących. Niektóre z tych jednostek aktywnie wspierają władze krajowe w rozwiązywaniu problemów związanych z przestępstwami z nienawiści w kontekście bezpieczeństwa państwowego. Organizacje międzynarodowe nie muszą zajmować się bezpośrednio przestępstwami z nienawiści, ale ich obszar zainteresowań może obejmować problematykę zwalczania takich przestępstw. Na przykład Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) to globalna organizacja zajmująca się ochroną praw uchodźców i uchodźczyń, społeczności przymusowo wysiedlonych oraz osób bezpaństwowych. Jednak wspólnie z grecką Komisją Praw Człowieka UNHCR utworzył Sieć ds. Rejestrowania Przemocy na tle Rasistowskim (Racist Violence Recording Network, RVRN), aby wspierać krajowych partnerów i partnerki w zaspokajaniu pilnych potrzeb. UNHCR regularnie uczestniczy również w corocznym raportowaniu przestępstw z nienawiści przez ODIHR i wydaje wytyczne dotyczące zwalczania rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji przy pomocy podejścia strategicznego<sup>16</sup>. Inną organizacją międzynarodową, która zajmuje się określoną cechą chronioną i może być istotna przy stosowaniu podejścia regionalnego, jest Międzynarodowy Sojusz na rzecz Pamięci o Holokauście (The International Holocaust Remembrance Alliance, IHRA), organizacja zrzeszająca 31 krajów, wspierająca programy w krajach członkowskich w zakresie przeciwdziałania antysemitycznym przestępstwom z nienawiści<sup>17</sup>.

---

15 ENIL's Activities to Tackle Disability Hate Crime in 2016, European Network on Independent Living, 22 października 2018, <<http://enil.eu/news/enils-activities-to-tackle-disability-hate-crime-in-2016/>>.

16 *Combating Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance Through a Strategic Approach* (Genewa: UNHCR, 2009), <<http://www.refworld.org/docid/4b30931d2.html>>.

17 International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), 2 października 2018, <<https://www.holocaustremembrance.com/international-holocaust-remembrance-alliance>>.



## Dane dotyczące przestępstw z nienawiści

Dostępne dane na temat przestępstw z nienawiści mają kluczowe znaczenie dla oceny wyjściowej. Oficjalne dane organów wymiaru sprawiedliwości na temat przestępstw z nienawiści powinny być dostępne zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. W idealnej sytuacji dostarczają one informacji wyszczególniających rodzaje przestępstw i motywacji sprawców<sup>18</sup>. Ocena wyjściowa powinna mieć na celu ustalenie, czy regionalne dane dotyczące przestępstw z nienawiści różnią się od danych krajowych. Jeśli istnieją różnice w danych dotyczących przestępstw z nienawiści w określonym regionie, jest to poważny sygnał o konieczności podjęcia działań dostosowanych do regionalnych potrzeb.

Podczas gromadzenia danych o przestępstwach z nienawiści na szczeblu krajowym lub regionalnym kluczowe jest zwrócenie uwagi na możliwość niedostatecznego zgłaszania tego rodzaju przestępstw. Badania wykazały, że większość przestępstw z nienawiści popełnianych w regionie w określonym czasie nie jest ani zgłaszana, ani odpowiednio rejestrowana<sup>19</sup>. Główne przyczyny niezgłaszania wszystkich zdarzeń to brak zaufania do władz, obawa przed powtarzającymi się atakami i wtórną wiktymizacją, brak dostępnych informacji o tym, jak i gdzie można dokonać zgłoszenia oraz obawa przed deportacją ze strony osób o nieuregulowanym statusie pobytowym. Często organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą pomóc w dostarczaniu danych dotyczących przestępstw z nienawiści, co pozwala zrównoważyć potencjalne niezgłaszanie takich naruszeń prawa. Na przykład Sieć ds. Rejestrowania Przemocy na tle Rasistowskim w Grecji (*Racist Violence Recording Network*, RVRN), zrzesza 45 organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które łączą siły w zgłaszaniu przestępstw z nienawiści<sup>20</sup>. Coroczne raporty ODIHR dotyczące przestępstw z nienawiści

---

18 Oficjalne dane dotyczące przestępstw z nienawiści na poziomie krajowym, zgłaszane ODIHR przez państwa członkowskie są dostępne na stronie: <<http://hatecrime.osce.org/#participating-states>>, 22 września 2018. Władze krajowe powinny być w stanie przedstawić dane według regionów.

19 Na przykład w UE, zgodnie z wynikami II Europejskiego Badania Mniejszości Etnicznych i Dyskryminacji (EU MIDIS II), uważa się, że prawie 90% przestępstw z nienawiści nie jest zgłaszanych. Patrz: *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Agencja Praw Podstawowych, 15 września 2018, <<http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>>.

20 Racist Violence Recording Network (RVRN), 2 listopada 2018, <<http://rvrn.org/category/english/>>.

również w znacznym stopniu opierają się na danych dostarczanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego<sup>21</sup>.

Zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego ma również ogromne znaczenie przy udzielaniu wsparcia osobom poszkodowanym przestępstwami z nienawiści. Ocena sytuacji wyjściowej powinna opisywać wszelkie krajowe lub regionalne wsparcie i mechanizmy finansowane przez państwo, a także lokalne, regionalne i krajowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w obszarze wspierania ofiar. W ocenie należy zidentyfikować grupy chronione, sposób ich określania, a także zakres i sposób świadczenia usług. Ta część oceny wstępnej może obejmować znaczną liczbę tych organizacji, od lokalnych, jednoosobowych działań, po większe, łatwiejsze do zidentyfikowania podmioty, mające duży wpływ na wsparcie ofiar<sup>22</sup>.

## Współpraca i koordynacja

Dla skutecznego zwalczania przestępstw z nienawiści na szczeblu regionalnym konieczne jest zaangażowanie wielu podmiotów. Ocena wyjściowa powinna określać formalne i, jeśli to możliwe, nieformalne powiązania między zainteresowanymi i kluczowymi stronami, od identyfikacji przestępstw z nienawiści po rozpatrywanie spraw przez organy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i służby wspierające ofiary.

W Grecji sformalizowano wspólne działania poprzez zawarcie *Porozumienia o współpracy międzyagencyjnej w zakresie zwalczania przestępstw na tle rasowym*. W czerwcu 2018 r. dokument został podpisany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, Transparencji i Praw Człowieka, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Migracji, a także przez Prokurator Sądu Najwyższego i Prezesa Sądu Najwyższego, Krajową

21 Listę grup i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które miały wkład w powstanie dorocznego sprawozdania ODIHR w sprawie przestępstw z nienawiści można znaleźć na stronie: <http://hatecrime.osce.org/resources>, 22 września 2018.

22 *Hate Crime Victim Support in Europe – A Practical Guide*, (Drezno: RAA Sachs-en e.V. – : RAA Sachsen e.V. – Counselling Services for Victims of Hate Crimes, 2016), [https://raasachsen.de/tl\\_files/raasachsen/Guidelines/RAA\\_Saxony-hate\\_Crime\\_Victim\\_Support\\_in\\_Europe\\_2016m.pdf](https://raasachsen.de/tl_files/raasachsen/Guidelines/RAA_Saxony-hate_Crime_Victim_Support_in_Europe_2016m.pdf).

Szkołę Sędziów, Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Przepiępstw z Nienawięci oraz Sieć ds. Rejestrowania Przemocy na tle Rasistowskim. Szerszym organem w Grecji jest Krajowa Rada ds. Przeciwdziałania Rasizmowi i Nietolerancji, która jest odpowiedzialna za opracowanie strategii i planu działania w celu przeciwdziałania nietolerancji.

## Wymagania dotyczące szkoleń

Ocena wyjściowa regionalnego programu szkoleniowego na temat przestępstw z nienawięci powinna być szeroka i obejmować wiele aspektów. Jednak dobre praktyki ODIHR pokazują, że programy szkoleniowe muszą być ukierunkowane i dostosowane do potrzeb organów wymiaru sprawiedliwosci i społeczeństwa obywatelskiego. W praktyce oznacza to, że jeżeli ocena wyjściowa wskaże konkretne kwestie związane z prawodawstwem lub jego wdrażaniem lub ustali, że liczne ataki na określone społeczności są szczególnie niepokojące, program szkolenia właśnie tym aspektom powinien poświęcić szczególną uwagę.

W niektórych przypadkach, podczas szkoleń ODIHR dla prokuratorów/prokuraterek i funkcjonariuszy/funkcjonariuszek policji, uczestniczki i uczestnicy z różnych regionów tego samego kraju wyrażali różne poziomy uprzedzeń wobec niektórych społeczności etnicznych, od wysoce tolerancyjnych do nietolerancyjnych. Pokazuje to, że chociaż ujednolicony krajowy program nauczania może zawierać właściwe przesłanie ogólne, należy poświęcić więcej uwagi na wyeliminowanie uprzedzeń poszczególnych lokalnych funkcjonariuszy/funkcjonariuszek organów ścigania.

Instytucja wiodąca powinna sporządzić mapę szkoleń dostępnych dla organów wymiaru sprawiedliwosci i społeczeństwa obywatelskiego, a także schemat ich realizacji. Podczas mapowania należy zbadać jakie regionalne instytucje szkoleniowe istnieją i w jakim stopniu są od siebie oddzielone. Konieczne jest również ustalenie, czy istnieją szkolenia zarówno dla pełniących obowiązki funkcjonariuszy/funkcjonariuszek policji, tych w trakcie przygotowania zawodowego, jak i dla kandydatów/kandydatek na prokuratorów/prokura-

torki i sędziów/sędzie oraz osoby pełniące już te funkcje. Przegląd powinien wykazać, czy takie szkolenia są prowadzone doraźnie, czy też wpisują się w szeroki program nauczania, a także wskazać możliwości w zakresie włączenia do programów nauczania szkoleń dotyczących przestępstw z nienawiści.

Mogą istnieć inne profesjonalne organy i organizacje wymiaru sprawiedliwości (takie jak Zdecentralizowana Sekcja Wyższej Szkoły Sędziów i Izba Adwokacka w Mediolanie, w Lombardii), które oferują szkolenia w tej dziedzinie lub mogą być uważane za partnerów czy wiodące agencje dla zapewnienia szkoleń w przyszłości. Regionalne instytucje edukacyjne, w tym licea, kolegia i uniwersytety, mogą również wnieść swój wkład w szkolenie kadr systemu sprawiedliwości.

## Prasa i inne środki masowego przekazu

Przegląd lokalnych i regionalnych środków przekazu oraz traktowania przez nie przestępstw z nienawiści często daje wgląd w poziom świadomości społecznej i percepcji tego rodzaju przestępstw. Należy przeanalizować rolę mediów w udostępnianiu informacji o przestępstwach z nienawiści. Może się okazać, że na poziomie regionalnym stosuje się agresywną retorykę, która prowadzi do gwałtownych ataków na określone społeczności. W związku z powyższym należy wspierać pracę mediów polegającą na łagodzeniu napięć.

Ocena wyjściowa powinna wykazywać, w jaki sposób organy wymiaru sprawiedliwości wydają oświadczenia dotyczące potencjalnych przestępstw z nienawiści, jak szybko takie oświadczenia są wydawane i czy istnieje potrzeba dalszego szkolenia urzędników/urzędniczek ds. relacji publicznych (jeśli takie osoby są) w organach wymiaru sprawiedliwości. W trakcie przygotowania oceny powinno się też ustalić, czy media informują o przestępstwach z nienawiści w sposób profesjonalny, czy podają nazwiska ofiar i sprawców/sprawczyń, oraz czy wykorzystują zdjęcia lub filmy z dowodami.

Wreszcie ocena powinna również wskazywać, czy w regionie działają samo-regulacyjne organy branżowe<sup>23</sup>. Takie organizacje dziennikarskie zobowiązują się do przestrzegania kodeksu etycznego, który zawsze zawiera element

---

23 *The Media Self-Regulation Guidebook* (Wiedź: OBWE, 2008), <<https://www.osce.org/fom/31497?download=true>>.

odnoszący się do nietolerancji lub wypowiedzi dyskryminujących. Takie organy mogą okazać się pożytecznym sojusznikiem w działaniach uświadamiających na poziomie regionalnym.

Wszystkie wnioski oceny wyjściowej pozwolą określić, czy na przykład w danym regionie potrzebna będzie kampania uświadamiająca, a także zidentyfikować organizacje, które mogą ją przeprowadzić. Ostateczna wartość oceny wyjściowej zależy od jakości zebranych danych oraz od tych organizacji, agencji i organów zaangażowanych w ocenę, które mogą stać się partnerami w różnych programach realizowanych w przyszłości.

# DZIAŁANIA DOTYCZĄCE PRZESTĘPSTW Z NIENAWIŚCI NA POZIOMIE REGIONALNYM

Mając na uwadze, że przyjęcie ustawodawstwa dotyczącego zwalczania przestępstw z nienawiści wraz z projektowaniem infrastruktury wymiaru sprawiedliwości leży w gestii instytucji krajowych, w podejściu regionalnym można rozważyć kilka działań wspierających. Większość z nich jest ukierunkowana na aktywne tworzenie silnego partnerstwa między zainteresowanymi stronami w zakresie przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści na poziomie regionalnym.

Dobór najważniejszych działań będzie zależeć od kontekstu regionalnego i zaspokojenia potrzeb zidentyfikowanych w ramach oceny wyjściowej. Po ich określeniu, instytucja wiodąca powinna podjąć decyzję dotyczącą ich dalszej koordynacji. Jak wspomniano wcześniej, tą instytucją mogą być władze lokalne, sieć społeczeństwa obywatelskiego, organ ds. równości, instytucja edukacyjna, organizacja zawodowa lub też koalicja niektórych lub wszystkich interesariuszy/interesariuszek. Ostateczna lista działań dotyczących zwalczania przestępstw z nienawiści na poziomie regionalnym będzie uzależniona od strategii programowej oraz odpowiednich umiejętności, wiedzy, doświadczenia i zasobów dostępnych wśród partnerów i partnerek.

**Sprawiedliwość naprawcza**<sup>24</sup>: sprawiedliwość naprawcza pozwala osobom pokrzywdzonym w wyniku przestępstwa lub konfliktu oraz osobom odpowiedzialnym za krzywdę porozumieć się, umożliwiając każdej osobie dotkniętej konkretnym incydentem udział w naprawieniu szkody. Sprawiedliwość naprawcza może dać osobom pokrzywdzonym większą kontrolę nad sposobami rozwiązania sprawy, a także pomóc w radzeniu sobie z konsekwencjami przestępstwa lub incydentu i powrocie do równowagi po odniesionej traumie. Zasadniczym elementem sprawiedliwości naprawczej jest aktywna rola odgrywana przez ofiarę przestępstwa.

---

24 Strona internetowa Rady ds. Sprawiedliwości Naprawczej, 22 października 2018, <<https://restorativejustice.org.uk/>>.

Finansowane przez rząd Zjednoczonego Królestwa badanie dotyczące stosowania sprawiedliwości naprawczej wykazało, że spotkania twarzą w twarz doprowadziły do wzrostu wskaźnika zadowolenia ofiar do 85%, co znacznie przewyższa wskaźniki odnotowane w przypadku przestępstw z nienawiści rozpatrywanych na drodze tradycyjnego wymiaru sprawiedliwości. W *Strategii ograniczania przestępstw z nienawiści w Londynie*<sup>25</sup> popiera się stosowanie sprawiedliwości naprawczej, zapewnianej na wysokim poziomie przez odpowiednio przeszkolonych moderatorów/moderatorki. Istnieje wiele badań, które zdecydowanie opowiadają się za tym podejściem<sup>26</sup>.

**Podnoszenie świadomości na poziomie regionalnym:** zainicjowanie regionalnych programów uświadamiających na temat przestępstw z nienawiści jest wskazane, jeśli pewne problemy, z którymi boryka się region nie znajdują odzwierciedlenia na poziomie krajowym. Można wykorzystać krajowe i międzynarodowe kampanie i użyć ich jako narzędzi do podnoszenia świadomości problemu na poziomie regionalnym.

Miasto Salford w Wielkiej Brytanii posiada własną *Strategię zwalczania przestępstw z nienawiści 2018*<sup>27</sup>. Jej częścią jest wykorzystanie krajowych i międzynarodowych kampanii, które odzwierciedlają demografię regionu. Z tego powodu upamiętniany jest Dzień Pamięci o Holokauście, przedstawiciele/przedstawicielki miasta uczestniczą w Marszu Równości w Manchesterze, obchodzony jest Tydzień Uchodźców i Uchodźczyń oraz „Miesiąc Historii Romów/Romek, Cyganów/Cyganek i Nomadów/Nomadek”, a także Miesiąc Czarnej Historii.

---

25 *A Hate Crime Reduction Strategy For London 2014-2017* (Londyn, Biuro Burmistrza ds. Policji i Przestępstw), <[https://www.london.gov.uk/sites/default/files/mopac\\_hate\\_crime\\_reduction\\_strategy.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/mopac_hate_crime_reduction_strategy.pdf)>.

26 Martin Austin Walters, *Hate Crime and Restorative Justice. Exploring Causes, Repairing Harms* (Oxford: Oxford University Press, 2014).

27 *Tackling Hate Crime 2018* (Salford: Rada Miejska Salford), <<https://sccdemocracy.salford.gov.uk/documents/s9051/05c%20Appx%20B%20Hate%20Crime%20Strategy%202018.pdf>>.

W Kanadzie Regionalna Policja Ottawa-Carleton utworzyła jednostkę ds. przestępstw z nienawiści, która jest odpowiedzialna za edukowanie zarówno społeczności, jak i samej Regionalnej Policji Ottawa-Carleton na temat przestępstw z nienawiści i działania grup propagujących nienawiść.

Ponadto jednostka policji ds. przestępstw z nienawiści w Ottawie-Carleton współpracuje z prokuraturą. Dokładnie rzecz biorąc, jednostka jest zobowiązana dostarczać prokuraturze specjalistyczną wiedzę i wsparcie w ściganiu przestępstw motywowanych uprzedzeniami<sup>28</sup>.

Jest wiele sposobów poprawy komunikacji między instytucjami, społeczeństwem obywatelskim i opinią publiczną na temat przestępstw z nienawiści. Dobre rozwiązanie może stanowić dystrybucja odpowiednich materiałów edukacyjnych i ulotek zawierających informacje na temat pojęcia przestępstwa z nienawiści, opublikowanych w odpowiednim języku (językach) używanym w regionie, w tym w języku używanym przez imigrantów i imigrantki. Wersje elektroniczne mogą być udostępniane partnerom i mediom, a wersje papierowe można kolportować podczas różnych wydarzeń.

Oprócz wymogu wstępnej identyfikacji odpowiednich partnerów, z organizacyjnego punktu widzenia równie ważne jest zidentyfikowanie właściwych osób w tych organizacjach i nawiązanie z nimi bezpośredniego kontaktu. W idealnej sytuacji osoby te powinny być postrzegane jako liderzy lub liderki w rozwiązywaniu problemów związanych z przestępstwami z nienawiści oraz mieć motywację i determinację do promowania uzgodnionego podejścia w zwalczaniu przestępstw z nienawiści w regionie. Identyfikowanie, angażowanie i wspieranie tych osób jest kluczem do sukcesu wdrażania programów dotyczących przestępstw z nienawiści. Tacy liderzy lub liderki mogą motywować społeczności do aktywnego uczestnictwa w wysiłkach na rzecz zwalczania przestępstw z nienawiści w regionie.

---

28 *Hate Crime in Canada: An Overview of Issues and Data Sources* Canadian Centre for Justice Statistics (Ottawa: Canadian Centre for Justice Statistics, 2001), <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/85-551-x/85-551-x1999000-eng.pdf?st=9Gq7FZDC>>.



Na przykład w Polsce ODIHR współpracowało z Rzecznikiem Praw Obywatelskich przy pilotażu ankiety na temat niezgłoszonych przestępstw z nienawiści wobec wybranych społeczności z wykorzystaniem metody *Respondent Driven Sampling* (RDS). Polega ona na identyfikacji początkowych respondentów/respondentek (ang. *seed respondents*) w społeczności i prosi te osoby o rekrutację kolejnych osób z tej samej społeczności. Jednym z kluczowych wniosków badania stanowił fakt, że wsparcie liderów lub liderki danych społeczności było niezbędne dla pozyskania respondentów i respondentek oraz szczyrych odpowiedzi na zadawane pytania..

Takimi liderami lub liderkami powinny być osoby dobrze znane w społeczności, zwłaszcza zaangażowane w pracę na rzecz tolerancji w społeczeństwie. Wzorem uosabiającym te wartości jest Mohammed Mahmoud. 18 czerwca 2017 r., będąc imamem meczetu Finsbury Park w Londynie, wystąpił w obronie mężczyzny, który w ataku motywowanym religijnie, celowo wjechał vanem w grupę ludzi zgromadzonych przed Muzułmańskim Centrum Opieki Społecznej. W kolejnych dniach imam apelował o spokój i przebaczenie<sup>29</sup>.

**Gromadzenie i przegląd danych:** wpływ programu zwalczania przestępstw z nienawiści i jego strategii regionalnych zależy od aktywnego gromadzenia danych. Instytucja prowadząca działania na poziomie regionalnym powinna na bieżąco zbierać, zestawiać i aktualizować informacje o przestępstwach z nienawiści<sup>30</sup>.

W Lombardii na potrzeby regionalnego podejścia do przestępstw z nienawiści, wobec braku oficjalnych sądowych statystyk dotyczących takich

---

29 „«Bohaterski» imam chwali grupę, która uratowała podejrzanego z Finsbury Park przed wściekłym tłumem”, „The Guardian”, 22 września 2018, <<https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jun/19/imam-praised-for-protecting-finsbury-park-suspect-from-crowd>>.

30 Publikacja OBWE/ ODIHR *Hate Crime Data Collection and Monitoring: A Practical Guide* (Warszawa: ODIHR, 2014) przedstawia dziesięć praktycznych kroków, które można podjąć, aby ulepszyć system rejestrowania, zrozumieć zakres niepełnej liczby zgłoszeń i zachęcić ofiary do zgłaszania przestępstw z nienawiści: <<https://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>>.

przestępstw, badacze z Katolickiego Uniwersytetu Najświętszego Serca udostępniono akta spraw karnych sądu w Mediolanie za rok 2016. Dokonała ona przeglądu około 13 000 orzeczeń, w celu identyfikacji spraw zawierających wskaźniki uprzedzeń i ustalenia schematu ich rozpatrywania oraz mechanizmów orzekania. Badania wykazały, że tylko w nielicznych przypadkach motywacja sprawcy/sprawczyni była wymieniana w aktach oskarżenia, a tylko w kilku wyrokach została ona wzięta pod uwagę przez sąd. Na podstawie tych ustaleń grupa fokusowa złożona z przedstawicieli/przedstawielek środowiska sędziowskiego oraz akademickiego zbadała przyczyny tak małej liczby przypadków orzeczonych przestępstw z nienawiści.

Innym przykładem może być Rada Miejska Barcelony, która zainicjowała program mający na celu przeciwdziałanie nietolerancji wobec Muzułmanów i Muzułmanek. Rada Miejska zaangażowała służby miejskie do zebrania danych, by uzyskać lepszy obraz sytuacji w mieście, a także do uruchomienia mechanizmów oficjalnego zgłaszania przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści<sup>31</sup>.

**Regionalne działania edukacyjne:** polityka edukacyjna na poziomie regionalnym pozwala na wprowadzenie zajęć z profilaktyki przestępstw z nienawiści. W wielu regionach rola i wpływ świata akademickiego na rozwiązywanie problemów w obszarze przestępstw z nienawiści jest bardzo istotna.

Po wdrożeniu Szkolenia Trenerów ODIHR w ramach programu PAHCT, szef prokuratury w Tesalonikach zorganizował szkolenie dla lokalnych nauczycieli i nauczycielek szkół średnich na temat przestępstw z nienawiści, aby przekazać wychowawcom i wychowawczyniom przesłanie, że przestępstwa te są szkodliwe dla bezpieczeństwa całego społeczeństwa.

W 2010 r. Rada Miasta Barcelony wdrożyła strategię przeciwdziałania negatywnym plotkom związanym z różnorodnością kulturową, łącząc

---

31 *Combating Islamophobia and strengthening social cohesion*, strona internetowa Rady Miejskiej Barcelony, 22 października 2018, <[https://ajuntament.barcelona.cat/turisme/en/noticia/combating-islamophobia-and-strengthening-social-cohesion\\_454145](https://ajuntament.barcelona.cat/turisme/en/noticia/combating-islamophobia-and-strengthening-social-cohesion_454145)>.

szereg strategii, w tym utworzenie „obywatelskiej sieci przeciwdziałania pogłoskom”, kampanię public relations, wybieranie i wspieranie postaci przeciwdziałających pogłoskom i różnorodne działania edukacyjne. W ramach projektu przekazano doświadczenie zdobyte w Barcelonie na temat projektowania, wdrażania i oceny strategii edukacyjnej do czterech miast (Sabadell, Getxo, Fuenlabrada i Teneryfa) za pomocą wspólnej metodologii dostosowanej do każdego miasta<sup>32</sup>.

ODIHR nawiązała współpracę z Katolickim Uniwersytem Najświętszego Serca, ponieważ ma on doświadczenie w projektowaniu wykładów i włączania tematyki przestępstw z nienawiści do programów nauczania prawa karnego.

**Szkolenie organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i innych zainteresowanych stron:** ocena wyjściowa powinna wskazać zakres i cele potencjalnych szkoleń. Program powinien uwzględniać wymogi szkoleniowe całego systemu reagowania wymiaru sprawiedliwości na przestępstwa z nienawiści, w ramach regionalnej struktury wymiaru sprawiedliwości. Obejmuje to funkcjonariuszy i funkcjonariuszki organów ścigania, prokuratorów i prokuratorów, prawników i prawniczki oraz sędziów i sędzię, przy czym może zaistnieć potrzeba włączenia społeczeństwa obywatelskiego i instytucji publicznych. Niezależnie od zalecanego rodzaju szkolenia, trenerki i trenerzy powinni dostosować szkolenie do odbiorców i odbiorczyń oraz regionu.

Wykorzystanie przykładów incydentów z danego regionu podczas szkoleń jest dobrą praktyką, ponieważ skupia zainteresowanie uczestników i uczestniczek oraz przyczynia się do uznania istnienia problemów. Warto korzystać z już istniejących, sprawdzonych pakietów szkoleniowych, które można dostosować do warunków panujących w danym regionie. Mogą one obejmować: szkolenia i warsztaty na temat ulepszania metod dochodzeniowych i działań prokuratorskich, dostosowania do międzynarodowych norm i dobrych praktyk, traktowania ofiar przestępstw z nienawiści i współpracy z nimi oraz sposobu przeprowadzania kampanii uświadamiającej na temat przestępstw z nienawiści.

---

32 *Antirumores. Antirumour strategy for the prevention of racism*, strona internetowa projektu „Antypogłoski”, 22 października 2018, <<http://www.antirumores.com/eng/project.html>>.

W ramach działań projektowych w Lombardii ODIHR nawiązało współpracę z różnymi partnerami/partnerkami w celu przeprowadzenia szkolenia dostosowanego do potrzeb każdej grupy. Zdecentralizowana Sekcja Wyższej Szkoły zatwierdziła szkolenie dla sędziów i sędzi. Zostało ono oparte na materiałach PAHCT ODIHR, dostosowanych do włoskiego ustawodawstwa. Szkolenie dla Policji Krajowej oraz funkcjonariuszy i funkcjonariuszek włoskiej formacji policyjnej Carabinieri zostało zorganizowane wspólnie z OSCAD i wykorzystano w nim materiały TAHCLE, a także rzeczywiste przypadki z Lombardii dostarczone przez Krajowy Urząd ds. Dyskryminacji Rasowej. Miejsce szkolenia zapewnił Katolicki Uniwersytet Najświętszego Serca w Mediolanie.

Dwie sesje szkoleniowe dla prawników i prawniczek oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego opierały się na materiałach szkoleniowych ODIHR dotyczących społeczeństwa obywatelskiego, uzupełnionych sesjami poświęconymi prawom ofiary. Izba Adwokacka w Mediolanie wsparła sesje szkoleniowe, udostępniając pomieszczenia i włączając to szkolenie do obowiązkowych rocznych szkoleń, które musi odbyć każdy prawnik / każda prawniczka.

Wszystkie elementy szkolenia powinny uwzględniać problematykę płci społecznej i zawierać moduł dotyczący równości płci. Elementy te zwiększą zdolność organów wymiaru sprawiedliwości do uwzględniania zasady równości płci w dokumentach prawnych związanych z przestępstwami z nienawiści.

Konsekwencja i ciągłość to klucz do sukcesu wszystkich regionalnych programów szkoleniowych. Należy ustanowić przepisy gwarantujące, że szkolenia w zakresie przestępstw z nienawiści, zwłaszcza dla policji, prokuratorów i prokurek oraz sędziów i sędzi, zostaną włączone do odpowiednich standardowych programów nauczania. Wspólnym elementem wszystkich wysiłków na rzecz przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści powinno być ich dostosowanie do warunków regionalnych i trwały charakter podejmowanych działań.

## KOORDYNACJA I WSPÓŁPRACA

Ocena sytuacji wyjściowej pozwoli na identyfikację najbardziej odpowiednich podmiotów, interesariuszy i interesariuszek, organizacji, agencji i organów, z którymi należy nawiązać współpracę. Organizacje te mogą pochodzić z całego spektrum podmiotów zaangażowanych w zwalczanie przestępstw z nienawiści. W regionalnym podejściu w Lombardii Katolicki Uniwersytet był wiodącym partnerem wdrażającym, ale współpracował również z Izbą Adwokacką w Mediolanie, Zdecentralizowaną Sekcją Wyższej Szkoły Sędziów i OSCAD.

W podejściu wielopodmiotowym na poziomie regionalnym, aby móc współpracować, organizacje powinny porozumieć się co do swoich ról i obowiązków. Porozumienie takie określa, kto przejmuje inicjatywę, co powinno zostać zrealizowane, w jaki sposób podzielone zostaną koszty i zasoby, jak przypisane są poszczególne zadania itp. Jest wiele różnych rodzajów instrumentów administracyjnych, w ramach których może się to odbywać, na przykład porozumienia o współpracy i listy intencyjne. Porozumienia o współpracy nie są prawnie wiążące, są jedynie wyrazem dobrej woli i chęci współpracy. Mają różną długość i złożoność oraz dokumentują wzajemnie akceptowane oczekiwania.

Podobnie jak porozumienie o współpracy, list intencyjny może być postrzegany jako umowa między dwiema lub większą liczbą stron w celu świadczenia usługi lub usług. W kontekście regionalnego programu zwalczania przestępstw z nienawiści, list intencyjny najprawdopodobniej byłby podpisywany między jedną z organizacji zaangażowanych w realizację działań w ramach programu a tymi, którym zlecono świadczenie usług wspierających te działania.

Najważniejszym warunkiem przyjęcia któregośkolwiek z tych instrumentów jest możliwość uczynienia ich jak najbardziej praktycznymi i przyjaznym dla użytkowników/użytkowniczek. Często narzędzia, które mają ułatwić płynną i bezproblemową współpracę i koordynację powodują niezamierzone opóźnienia i trudności. Równoległe z przyjmowaniem porozumienia o współpracy i/lub listów intencyjnych, dobrą praktyką na poziomie regionalnym jest promowanie i rozwijanie atmosfery zaufania wśród kluczowych osób w priorytetowych organizacjach. Umożliwia to tym osobom i organizacjom wspólne działanie bez obciążeń wynikających z nadmiernej biurokracji.

Dobre przykłady porozumień o współpracy można znaleźć w Wielkiej Brytanii. W odpowiedzi na zwiększony poziom zagrożenia, jakiego doświadczają społeczności muzułmańskie, brytyjska policja zawarła porozumienie o wymianie danych dotyczących przestępstw z nienawiści z organizacją pozarządową TELL MAMA<sup>33</sup>, zajmującą się takimi przestępstwami wobec Muzułmanów i Muzułmanek. Porozumienie to umożliwia rutynowe udostępnianie anonimowych danych, w celu lepszego zrozumienia natury i zakresu doświadczanych problemów. Inny przykład bliskiej współpracy można znaleźć w Szwecji, gdzie Szwedzkie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionów (Swedish Association of Local Authorities and Regions, SALAR) obsługuje sieć 28 gmin i prowadzi biuro Rzecznika ds. Równości. Sieć działa na podstawie dziesięciopunktowego planu zainicjowanego przez Europejską Koalicję Miast Przeciwko Rasizmowi (*European Coalition of Cities against Racism, ECCAR*)<sup>34</sup>.

W większości przypadków na poziomie regionalnym przyjęcie i wykorzystanie takich narzędzi jak porozumienie o współpracy i listy intencyjne nie musi być konieczne i że inne, bardziej nieformalne porozumienia bywają lepszym rozwiązaniem we współpracy i koordynacji działań wielu partnerów/partnerek.

## Utrzymywanie wsparcia

Identyfikacja partnerów/partnerek, uzyskanie ich wsparcia, opracowanie, a następnie zainicjowanie działań programowych stanowią wyzwanie organizacyjne. Równie istotne jest włożenie takiego samego wysiłku w utrzymanie tego wsparcia przez cały okres realizacji. Jednym ze sposobów jest zaangażowanie partnerów/partnerek za pośrednictwem sekretariatów, komitetów sterujących,

---

33 *Police agree data sharing protocols with the Community Security Trust and TELL MAMA*, strona internetowa Krajowej Rady Szefów Policji, 22 października 2018, <<https://news.npcc.police.uk/releases/police-agree-data-sharing-protocols-with-the-community-security-trust-and-tell-mama>>.

34 *Nätverk mot rasism och diskriminering* [Sieć przeciwko rasizmowi i dyskryminacji], strona internetowa Szwedzkiego Stowarzyszenia Władz Lokalnych i Regionów, 22 października 2018, <<https://skl.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstalIDhet/rasismdiskriminering/natverkmotrasismochediskriminering.699.html>>.

rad i grup roboczych. Określenie, a następnie wdrożenie odpowiedniej struktury zarządzania może promować zaangażowanie instytucjonalne i stałą współpracę.

Przewagą podejścia regionalnego nad podejściem krajowym jest to, że łatwiej jest utrzymać wsparcie partnerek/partnerów. Ponieważ niekoniecznie angażuje ono najwyższych rangą krajowych przywódców politycznych lub polityczne przywódczynie, często można dostosować działania do współpracy z ważnymi podmiotami regionalnymi. Zależy to oczywiście od struktury rządowej i mechanizmów sprawozdawczości, które istnieją w każdym kraju i regionie.

Po uzyskaniu zgody i wsparcia przez instytucję wiodącą, niezwykle istotne jest zachowanie ich przez cały czas realizacji programu. Sukces często w dużej mierze zależy od zapału i determinacji jednej lub dwóch osób, które w pełni zaangażowały się w realizację programu.

Niemniej jednak nie tylko liderzy/liderki i kluczowi/kluczowe partnerzy/partnerki powinni być wspierani i podtrzymywani w swojej determinacji. Istnieje potrzeba, aby program i jego działania były widoczne w społeczności docelowej, która została określona w ocenie wyjściowej. Instytucja wiodąca powinna opracować strategię rzecznictwa, która dotrze do wszystkich odpowiednich podmiotów regionalnych – i tam, gdzie to właściwe – podmiotów krajowych, zaangażowanych w przeciwdziałanie przestępstwom z nienawiści.

# MONITOROWANIE I OCENA

Monitorowanie to „nieustająca analiza postępów projektu w osiągnięciu planowanych rezultatów, w celu usprawnienia procesu podejmowania decyzji zarządczych”<sup>35</sup>, natomiast ewaluacja to „ocena wydajności, skuteczności, wpływu, adekwatności i trwałości polityki i działań pomocowych”<sup>36</sup>. Cel monitorowania i ewaluacji zależy od kontekstu, w którym się odbywają. Jeśli chodzi o regionalne podejście do przestępstw z nienawiści, wiąże się on z zapewnianiem ciągłego przeglądu realizacji wybranych działań, przeglądu programu, poprawy jego skuteczności i/lub informowania o decyzjach programowych. W ten sposób monitorowanie i ewaluacja powinny poprawiać jakość procesu podejmowania decyzji w kontekście programu zwalczania przestępstw z nienawiści.

Kluczowe różnice między monitorowaniem a ewaluacją polegają na tym, że monitorowanie obejmuje wewnętrzne kierownictwo oraz interesariuszy/interesariuszki, podczas gdy ewaluacja w większym stopniu angażuje interesariuszki/interesariuszy zewnętrznych i ewentualnie niezależnych ewaluatorów/ewaluatorki, w celu zapewnienia kierownictwu i personelowi obiektywnej oceny tego, czy podążają w dobrym kierunku. Ewaluacja jest bardziej rygorystyczna pod względem procedur, projektu i metodologii oraz na ogół obejmuje szerszą analizę<sup>37</sup>. Ponadto monitorowanie powinno być procesem ciągłym i bieżącym, podczas gdy ewaluację częściej przeprowadza się w określonym czasie (w połowie realizacji lub na zakończenie), odzwierciedlając stan programu w danym przedziale czasowym. Wreszcie monitorowanie powinno sprawdzać postępy, pozwalać na podejmowanie działań naprawczych i aktualizowanie planów, podczas gdy ewaluacja obejmuje zbieranie ogólnych wniosków i przykładów dobrych praktyk oraz umożliwia rozliczenie podjętych działań.

---

35 *Project Cycle Management and Logical Framework*, International Volunteerism Organization for Women, Education, Development, 2 listopada 2018, s. 16, <<https://europa.eu/capacity4dev/file/26852/download?token=ZjHp5eyZ>>.

36 *Ibidem*.

37 *Ibidem*.



Przy określaniu celów programu dotyczącego zwalczania przestępstw z nienawiści na poziomie regionalnym i tworzeniu listy działań, bardzo ważne jest opracowanie wskaźników, na podstawie których mierzony będzie postęp. Takimi wskaźnikami mogą być na przykład: wzrost liczby przestępstw z nienawiści zgłaszanych policji, większa świadomość przestępstw z nienawiści wśród ogółu społeczeństwa, wzmocniona zdolność organów wymiaru sprawiedliwości do identyfikowania i rozpatrywania spraw z zakresu przestępstw z nienawiści, zwiększona liczba wyroków w sprawach o przestępstwa z nienawiści, zwiększona liczba zgłaszanych przez społeczeństwo obywatelskie przestępstw z nienawiści, zwiększona liczba organizacji społeczeństwa obywatelskiego udzielających wsparcia ofiarom itp.

Proces monitorowania i ewaluacji (M&E) bywa bardzo czasochłonny i może wymagać dużej ilości zasobów. Możliwe jest jednak jego prowadzenie, które nie pochłania ich zbyt wiele. Kluczowym aspektem jest wpisanie zasad monitorowania i ewaluacji do dokumentu programowego. Instytucja wiodąca powinna co trzy miesiące zbierać dane o działaniach programu i przygotowywać krótkie sprawozdanie z dotychczasowych postępów. Raz na rok należy sporządzać obszerniejsze sprawozdanie, w którym odnotowuje się postępy, identyfikuje przykłady dobrych praktyk i wyciągnięte wnioski, które zostaną uwzględnione przy podejmowaniu przyszłych decyzji w ramach programu.

Ewaluacja dotyczy takich obszarów jak adekwatność, skuteczność, partnerstwo i współpraca, wpływ i trwałość, a także identyfikacja wyciągniętych wniosków i dobrych praktyk. Kolejną zaletą przeprowadzania procesu ewaluacji jest to, że pokazuje przejrzystość programu i odpowiedzialność wobec innych podmiotów, partnerów/partnerek i interesariuszy/interesariuszek.

ODIHR przeprowadza regularne anonimowe oceny po każdej sesji szkoleniowej TAHCLE lub PAHCT. Kwestionariusz zawiera pytania oceniające wiedzę merytoryczną, a także dotyczące zadowolenia uczestników i uczestniczek z metodologii szkolenia, czasu trwania sesji, wiedzy i fachowości trenerów/trenerek oraz możliwości interakcji z innymi uczestnikami/uczestniczkami. Kwestionariusz ma również na celu ustalenie, czy szkolenie miało różny wpływ na mężczyzn i

kobiety. W ewaluacji po szkoleniu PAHCT w Lombardii, 94% uczestników i uczestniczek stwierdziło, że ich zrozumienie przestępstw z nienawiści uległo zmianie, a 70%, że szkolenie spełniło ich oczekiwania i było odpowiednie dla wykonywania ich codziennych zadań. Wszyscy respondenci i respondentki zalecali włączenie szkolenia do krajowego programu nauczania dla sędziów i sędzi.

Wyniki szkolenia TAHCLE w Lombardii wykazały podobne rezultaty, ponieważ 66% uczestników i uczestniczek stwierdziło, że zwiększyło swoją świadomość na temat roli policji w zapobieganiu i zwalczaniu zjawiska przestępstw z nienawiści. Szkolenie zostało dobrze przyjęte przez uczestników i uczestniczki – 100% respondentów i respondentek stwierdziło, że spełniło ich oczekiwania, a 87%, że jego treść była istotna z punktu widzenia ich codziennej pracy. Do najmocniejszych stron szkolenia, według opinii uczestników i uczestniczek, należały kompetencje trenerów/trenerek, wykorzystanie prawdziwych doświadczeń i poruszane tematy.

## PODSUMOWANIE

Regionalne podejście do zwalczania przestępstw z nienawiści przynosi pewne korzyści. Jedną z nich jest możliwość zacieśnienia współpracy z zaangażowanymi podmiotami, partnerami i partnerkami oraz interesariuszami i interesariuszkami działającymi na poziomie regionalnym i lokalnym. Wykorzystując tę szansę, w podejściu regionalnym można uzyskać dostęp do dogłębnej wiedzy posiadanej przez osoby w różnych organach i organizacjach, w tym szczegółów dotyczących przestępstw z nienawiści w regionie oraz czynników wpływających na popełnianie tych przestępstw. Wiedza ta powinna zostać wykorzystana w działaniach przyczyniających się do zmniejszenia lub wyeliminowania luk w zwalczaniu przestępstw z nienawiści na poziomie regionalnym.

Kolejną zaletą podejścia regionalnego jest to, że pomaga w tworzeniu bardziej elastycznego i adaptującego się stylu działania. W przypadku działań na szczeblu centralnym (krajowym), mogą istnieć dodatkowe protokoły dotyczące współpracy z różnymi organami państwowymi i ministerstwami. Dodatkowy szczebel administracji może opóźnić proces uzyskiwania zgody na wdrażanie inicjatyw mających na celu zwalczanie przestępstw z nienawiści. Podejście regionalne z definicji będzie aktywnie dążyć do zaangażowania osób i instytucji, które są potrzebne na poziomie regionalnym. W niektórych przypadkach nadal trzeba będzie starać się o zgodę organów krajowych, ale w wielu przypadkach organ regionalny będzie w stanie usankcjonować wdrażanie inicjatyw i działań.

Aby regionalne podejście do przestępstw z nienawiści odniosło sukces, wymaga ono włączenia się do działań wysoce oddanych i zaangażowanych osób. Często ci ludzie są dobrze znani i szanowani we własnym mieście, regionie i społeczności z powodu zajmowania się przeciwdziałaniem przestępstwom z nienawiści. Podejście regionalne może zatem stworzyć narzędzia wspierania takich osób i zbudować potężną sieć dla kontynuowania odpowiednich działań.

Ścisła współpraca i koordynacja najważniejszych podmiotów regionalnych, partnerów/partnerek i zainteresowanych stron jest kolejnym kluczowym czynnikiem ułatwiającym skuteczne regionalne podejście do zwalczania przestępstw z nienawiści. Wymaga to podejścia uwzględniającego umiejętności, doświadczenie i wiedzę, które mogą wnieść różne podmioty. Prawdopodobnie wiele osób i organizacji, o różnych sposobach rozwiązywania problemów związanych z przeciwdziałaniem przestępstwom z nienawiści powinno i będzie zaangażowanych w działania.

Kompleksowe podejście do przestępstw z nienawiści na poziomie regionalnym powinno pomóc aktywnym i zainteresowanym instytucjom oraz organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w uzupełnianiu wysiłków na szczeblu krajowym, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb na poziomie lokalnym. Podejścia krajowe i regionalne nie tylko nie wykluczają się wzajemnie, ale są ze sobą ściśle powiązane i razem stanowią najskuteczniejszy sposób zwalczania przestępstw z nienawiści.

