



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Doświadczenia brytyjskie w polityce antydyskryminacyjnej wobec migrantów

Katarzyna Słubik

BADANIA • EKSPERTYZY • REKOMENDACJE



1. Wstęp

Polityka antydyskryminacyjna w Wielkiej Brytanii – jak i całej Europie – staje się coraz bardziej złożona. Coraz rzadziej mamy bowiem do czynienia z czystą dyskryminacją występującą w związku z jedną z chronionych cech – rasą czy orientacją seksualną. Jak tłumaczył Philips Trevor, przewodniczący Komisji ds. Równości i Praw Człowieka prezentując Brytyjczykom pierwszy kompleksowy raport na temat stanu równości w Wielkiej Brytanii na rok 2010¹., coraz częściej spotykamy się z <<podzbiorami>> cech chronionych – nie jest to już problem niepełnosprawności, ale problem osób chorych psychicznie, nie chodzi o gorsze traktowanie wynikające z innego koloru skóry, ale z faktu bycia Pakistańczykiem, nie mówimy już o niższych wynagrodzeniach kobiet, ale niższych wynagrodzeniach pracujących matek²”.

Raport *How Fair is Britain?* to pierwsze opracowanie aspirujące do objęcia swym zakresem wszystkich dziedzin życia społecznego i prywatnego mieszkańców Wysp, sporządzone w wykonaniu ustawowego obowiązku, jaki nakłada na Komisję nowa ustawa o równości (*Equality Act 2010*). Z raportu wynika, iż podczas gdy niektórych nierówności nie udaje się od lat wyeliminować, dodatkowo pojawiają się coraz to nowe wyzwania dla polityki antydyskryminacyjnej w miarę starzenia się społeczeństwa i jego coraz większego zróżnicowania pod względem religijnym i etnicznym. Pomimo półwiecznej walki o równą płacę, kobiety wciąż zarabiają mniej od mężczyzn na podobnych stanowiskach (średnio o 10%, a w sektorze prywatnym – 19,8%). Jakkolwiek coraz łatwiej żyje się osobom LGBTI, z coraz większą nieufnością spotykają się imigranci (¾ Brytyjczyków jest zaniepokojonych skalą imigracji na poziomie krajowym) i muzułmanie. Osoby starsze i chore psychicznie są dopiero na początku swojej walki o równe prawa w społeczeństwie.

Pomimo zasygnalizowanych problemów, brytyjska polityka antydyskryminacyjna jest jedną z najbardziej zaawansowanych w Europie – niniejszy raport przybliży pokrótce historię jej ewolucji oraz aktualnie obowiązujące regulacje. Szczególną uwagę poświęcono dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne i narodowość – uznając za znamienne, że jakkolwiek to ustawa o stosunkach rasowych dała początek nowoczesnej brytyjskiej legislacji równościowej, ta właśnie kwestia jest dziś największym wyzwaniem stojącym przed polityką antydyskryminacyjną Wielkiej Brytanii.

¹Equality and Human Rights Commission Triennial Review (2010) *How fair is Britain? Equality, Human Rights and Good Relations in 2010*.

²Z przemówienia Trevora Philipsa z dnia 11.10.2011 r. <http://www.guardian.co.uk/society/2010/oct/10equality-report-britain-divided?intcmp=239>.

2. Ewolucja polityki antydyskryminacyjnej po zakończeniu II wojny światowej

Pomimo, iż Wielką Brytanięw politycznej retoryce nazywa się ojczyzną wolności i tolerancji, jeszcze po zakończeniu II wojny światowej dyskryminacja ze względu na wiek, rasę, religię, płeć, orientację seksualną czy niepełnosprawność była głęboko zakorzenioną częścią brytyjskiej kultury, niemal całkowicie przemilczaną w debacie publicznej³.

Wcześniej nieliczne tylko dyskryminowane grupy zabierały głos w obronie swych interesów: od XIX w. o równouprawnienie płci walczył ruch kobiecy – jednym z wymiernych efektów owej walki było uzyskanie prawa do głosowania na równi z mężczyznami w 1928 r. Już w 1914 r. powstało Brytyjskie Towarzystwo na Rzecz Badań nad Seksualnością (*The British Society for the Study of Sex Psychology*), którego założyciele stawiali sobie za cel rozwijanie i propagowanie postępowych, naukowych poglądów na homoseksualizm. W 1931 r. powstała pierwsza organizacja walcząca z dyskryminacją rasową - Liga Czarnoskórych (*The League of Coloured Peoples*) – której jednym ze statutowych założeń była między innymi „poprawa stosunków między rasami”, a która do II wojny światowej aktywnie zwalczała przejawy segregacji rasowej w życiu publicznym. Jednym z symptomów kielkującego sprzeciwu wobec antysemityzmu była blokada marszu faszystów pod wodzą Sir Oswalda Mosleya we Wschodnim Londynie w 1936 r. Opór 3 tys. umundurowanych Czarnych Koszul stawiało wówczas niemal 250 tys. mieszkańców Londynu (głównie dokerów) dając przykład oddolnej aktywizacji społeczeństwa brytyjskiego.

Jeszcze w 1899 r. powstała – początkowo jako związek zawodowy – Narodowa Liga Niewidomych i Niepełnosprawnych (*National League of the Blind and Disabled*), pierwsza organizacja walcząca o prawa niepełnosprawnych na świecie. Pierwszym sukcesem Ligi było doprowadzenie do uchwalenia w 1920 r. Ustawy o Niewidomych (*The Blind Persons Act 1920*).

Wymienione działania miały jednak w pierwszej połowie XX w. marginalny wpływ na przemianę społeczeństwa brytyjskiego. Dopiero po wyjściu z powojennej recesji pod koniec lat 50., wraz z poprawą jakości życia, opieki zdrowotnej i edukacji, a także dynamicznym rozwojem mass mediów, Brytyjczycy byli gotowi wsłuchać się w głos grup do tej pory niemal niewidocznych.

I tak, w 1957 r., po serii wyroków skazujących członków brytyjskiej socjety za akty homoseksualne⁴, Komitet ds. Przystępstw Homoseksualnych i Prostyucji, opublikował raport, zwany od nazwiska jego autora Raportem Wolfendena⁵, który w swych rekomendacjach zalecał dekryminalizację dobrowolnych czynności seksualnych między dwojgiem dorosłych płci męskiej oraz zaostrezenie polityki karnej wobec prostyucji.

³Pat Thane *Unequal Britain. Equalities in Britain since 1945* (Continuum 2010).

⁴Akt homoseksualny do 1967 r. pozostawał przestępstwem, a w latach 1533-1861 zagrożony był karą śmierci.

⁵Tekst w całości <http://sti.bmj.com/content/33/4/205.full.pdf>.

Jakkolwiek jedynie to drugie zalecenie zostało przez ówczesny rząd wcielone w życie, raport Wolfendena umożliwił powstanie organizacji wzywających otwarcie do tolerancji względem osób homoseksualnych – Towarzystwa Reformy Prawa dotyczącego Osób Homoseksualnych (*Homosexual Law Reform Society*) w 1958 r. i Grupy Badań nad Mniejszościami walczącej o prawa lesbijek (*Minorities Research Group*) w 1963 r., a następnie Frontu Wyzwolenia Gejów (*The Gay Liberation Front*) w 1970 r. Rok wcześniej powstał również Ruch Wyzwolenia Kobiet (*The Women's Liberation Movement*) stając się w krótkim czasie znaczącą na arenie krajowej siłą domagającą się równego traktowania płci.

Napływ imigrantów z byłych kolonii w latach 40. i związany z tym zjawiskiem wzrost nastrojów rasistowskich w Wielkiej Brytanii wpłynął na organizowanie się grup walczących o prawa imigrantów: Kampanii Przeciwko Dyskryminacji Rasowej (*Campaign Against Racial Discrimination*) czy Ruchu Wyzwolenia Kolonii (*Movement for Colonial Freedom*). Do rozkwitu ruchu antyrasistowskiego przyczynił się również słynny bojkot autobusów w Bristolu (*Bristol Bus Boycott*) z 1963 r. który odbił się echem w całej Wielkiej Brytanii. Po raz pierwszy bowiem akcją wymierzoną w państwowe przedsiębiorstwo transportowe, które w procesie rekrutacji otwarcie dyskryminowało osoby innej niż biała rasy, poparli obywatele brytyjscy – studenci, a nawet niektórzy członkowie Parlamentu.

1/ Pierwsza legislacja antydyskryminacyjna

Determinacja aktywistów walczących z dyskryminacją rasową (nie bez znaczenia był również fakt, iż w 1964 r. do władzy doszli labourzyści) doprowadziła do uchwalenia w 1965 r. pierwszego w Wielkiej Brytanii prawa antydyskryminacyjnego: ustawy o stosunkach rasowych (*Race Relations Act 1965*). Nowe prawo zakazywało bezpośredniej dyskryminacji ze względu na „kolor, rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne” w miejscach publicznych oraz szerzenia nienawiści rasowej, które to czyny stanowiły delikty prawa cywilnego (*civil offences*). Z zakresu działania ustawy wyłączone były sklepy i internaty. Utworzono Radę ds. Stosunków Rasowych (*Race Relations Board*) o wąskich kompetencjach, mającą za zadanie zapobiegać dyskryminacji rasowej. Spory w sprawach dyskryminacyjnych były rozstrzygane przez komisje concyliacyjne. Zakres ochrony zwiększono trzy lata później nową ustawą rasową (*Race Relations Act 1968*), która rozszerzała zakaz dyskryminacji na sferę mieszkalnictwa, zatrudnienia i usług. Spory na tle dyskryminacji wciąż rozwiązywano w drodze concyliacji, jednak jeśli strony nie osiągnęły porozumienia, Rada – której uprawnienia poszerzono o możliwość prowadzenia postępowań wyjaśniających - przekazywała sprawę do rozpatrzenia sądowni hrabstwa.

Walka związków zawodowych i organizacji feministycznych o równouprawnienie płci przyniosła wymierne efekty w latach 70., w postaci ustawy o równej płacy⁶ (*Equal Pay Act*

⁶Zasadę równej płacy w sektorze publicznym wprowadził rząd konserwatystów w w 1955 r.

1970⁷) i ustawy o dyskryminacji ze względu na płeć (*Sex Discrimination Act 1975* – dalej: *SDA*). Na mocy pierwszej wprowadzono do brytyjskiego prawa koncepcję równej płacy za równą pracę – oznaczało to obowiązek zapewnienia kobiecie wynagrodzenia i warunków pracy identycznych z wynagrodzeniem i warunkami pracy mężczyzny wykonującego pracę taką samą lub bardzo podobną bądź równoważną, zgodnie ze schematem ewaluacji pracy (*job evaluation scheme*)⁸. Ustawa o Równej Płacy została uchwalona w oczekiwaniu na przyjęcie do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (co ostatecznie nastąpiło 1 stycznia 1973r.), której art. 119 Traktatu Rzymskiego z 1957 r.⁹ zobowiązywał państwa członkowskie do stosowania zasady jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę. Pomimo kampanii ruchów kobiecych oraz Międzynarodowej Organizacji Pracy, nie zdecydowano się wówczas pójść krok naprzód i wprowadzić koncepcji pracy równej wartości – ówczesna sekretarz stanu ds. zatrudnienia i produktywności twierdziła nawet, iż jest to “koncepcja zbyt abstrakcyjna by można było wdrożyć za pomocą instrumentów prawnych”. Nawet dyrektywa Rady 75/117/EWG, wprowadzająca *expressis verbis* zasadę równej płacy za pracę równej wartości¹⁰ nie wpłynęła na zmianę prawa w tym zakresie, zasada “pracy równej wartości” została implementowana dopiero na skutek wyroku ETS z 1982 r. zobowiązującego Wielką Brytanię do wprowadzenia poprawki.

Ustawa o dyskryminacji ze względu na płeć wprowadzała nowoczesne rozwiązania w postaci definicji dyskryminacji pośredniej i przepisów zezwalających na zastosowanie instrumentów dyskryminacji pozytywnej. Zakazywała nierównego traktowania ze względu na płeć bądź małżeństwo w zatrudnieniu, edukacji, szkoleniach, dostępie do dóbr i usług. Po raz pierwszy dopuszczono możliwość wniesienia powództwa o odszkodowanie za bezprawną dyskryminację do sądu bądź trybunału ds. zatrudnienia (*employment tribunal*)¹¹ przez osobę prywatną. Utworzono nowy organ odpowiedzialny za wdrażanie zasady równości w regulowanych obszarach – Komisję ds. Równych Szans (*Equal Opportunities Commission* – *EOC*) mającego status organu quasi-pozarządowego (*Non-Departmental Public Body* – *NDPB*)¹² i uprawnienie do strategicznego wdrażania ustawy oraz udzielania pomocy jednostkom korzystającym z ochrony wymienionych powyżej aktów prawnych. Komisja włączając się w sprawy o dyskryminację przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości

⁷<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1970/41>.

⁸System oceny wartości pracy (nie pracownika) na danym stanowisku w przedsiębiorstwie bądź organizacji w odniesieniu do pozostałych stanowisk.

⁹http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf.

¹⁰Dyrektywa Rady 75/117 w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet.

¹¹Organy sądownicze funkcjonujące od 1964 r. (wówczas jako *industrial tribunals*) rozstrzygające spory z zakresu stosunku pracy. W ich skład wchodzi: sędzia jako przewodniczący oraz po jednym przedstawicielu związków zawodowych i stowarzyszeń pracodawców.

¹²Autonomiczny organ publiczny nie będący częścią administracji rządowej, finansowany ze środków publicznych i wykonujący zadania publiczne w sposób niezależny od rządu.

przyczyniła się w następnych latach do rozwoju i zwiększenia skuteczności europejskiego prawa antydyskryminacyjnego.

Powyższe rozwiązania, w części korzystające z doświadczeń Stanów Zjednoczonych w tej dziedzinie (koncepcja dyskryminacji pośredniej została oparta na wyroku Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 1971 r. *Griggs v. Duke Power Company*¹³), były sygnałem, iż akcent w brytyjskiej polityce antydyskryminacyjnej przesuwa się z równości formalnej na równość w znaczeniu materialnym.

Na modelu SDA oparto kolejną ustawę o stosunkach rasowych (*Race Relations Act 1976*), wprowadzoną nieco później ze względu na mniejsze społeczne poparcie dla równouprawnienia mniejszości etnicznych¹⁴. Pozostawiając bez zmian katalog cech chronionych zawarty w poprzednich ustawach, nowe prawo rozszerzało znacząco zakres ochrony na dostęp do dóbr i usług, edukację, zatrudnienie i dostęp do funkcji publicznych. W miejsce Rady ds. Stosunków Rasowych utworzono Komisję s.. Równości Rasowej (*Commission for Racial Equality*), na którą nałożono obowiązek kontroli legislacji pod względem zgodności z zasadą niedyskryminacji w chronionych obszarach oraz Komisję ds. Stosunków Społecznych (*Community Relations Commission*) stojącą na straży „harmonijnych stosunków w społeczeństwie”.

2/ Wpływ prawa i instytucji europejskich

W następnych latach to instytucje europejskie były głównym motorem rozwoju prawa i polityki równościowej w Wielkiej Brytanii. Obowiązek implementowania dyrektyw antydyskryminacyjnych oraz przełomowe wyroki w sprawach o dyskryminację jak np. *Defrenne v. Sabena II* z 1976 r. (C-43/75) czy *Bilka v. Kaufhaus* z 1986 r. (C-170 /84) wpływały na proces stosowania i tworzenia prawa.

Również sami Brytyjczycy chętnie wykorzystywali trybunały europejskie do walki o swoje prawa. Po wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Dungeon v. UK* (1981) do dekryminalizacji aktów homoseksualnych została przymuszona Irlandia Północna. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Sutherland v UK* z 1996r. doprowadził do zmiany Ustawy o Przestępstwach Seksualnych (*Sexual Offences Act 1967*) poprzez obniżenie wieku, od którego stosunki homoseksualne uznawano za legalne do 16 roku życia (choć ze względu na zawirowania legislacyjne przepis wszedł w życie dopiero 1 stycznia 2001 r.). Z kolei po wyroku w sprawie *Smith and Grady v. UK* Wielka Brytania zmuszona została do zniesienia zakazu przyjmowania do wojska osób o innej niż heteroseksualna orientacji. Szereg spraw toczących się przed ETS w latach 80. doprowadziło do rozszerzenia zakresu zasady niedyskryminacji w sposób odmienny od interpretacji stosowanej wówczas przez rząd czy sądy brytyjskie, jak np. wyrok w sprawie *Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group* (C-262/88) w którym Trybunał uznał, że wszystkie formy emerytur pracowniczych

¹³http://finduslaw.com/griggs_v_duke_power_co_1971_401_us_424_91_s_ct_849.

¹⁴Bob Hepple *The New Single Equality Act in Britain* s. 11. *The Equal Rights Review. Volume five* (2010).

stanowią elementy wynagrodzenia w rozumieniu art. 119/141 TWE. W wyroku w sprawie *Regina v. Secretary of State* (przy wsparciu Komisji ds. Równości) ETS rozszerzył zasadę niedyskryminacji na pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, zaś w sprawie *Marshall v. Southampton and South West Hants Area Health Authority (C- 152/84)* Trybunał orzekł, że określenie przez pracodawcę różnego wieku dla kobiet i mężczyzn uzasadniającego wypowiedzenie umowy o pracę stanowi dyskryminację ze względu na płeć¹⁵.

Tym samym coraz częstsze wyroki ETS, wskazujące na niewłaściwą implementację bądź stosowanie prawa europejskiego, jak i presja ze strony Komisji Europejskiej posuwały niespiesznie brytyjską politykę antydyskryminacyjną do przodu wymuszając tworzenie nowej legislacji – tak jak w przypadku nowej ustawy o dyskryminacji ze względu na płeć (*Sex Discrimination Act 1986*), która rozszerzała między innymi zakres stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn na niewielkie przedsiębiorstwa (wcześniejsze prawo nie obowiązywało pracodawców zatrudniających mniej niż pięciu pracowników) jak i eliminowała dotychczasowe ograniczenia czasu pracy kobiet, a także zakazywała jakichkolwiek zapisów dyskryminujących kobiety w układach zbiorowych zawieranych z pracodawcą.

Kolejnym krokiem w stronę równości materialnej i odpowiedzią na rosnącą presję ze strony organizacji osób niepełnosprawnych, była ustawa o dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (*Disability Discrimination Act 1995*). Rosnący w siłę ruch od dłuższego już czasu domagał się „praw nie łaski”¹⁶, wskazując na nieskuteczność w ich specyficznej sytuacji zwykłych „następczych” instrumentów antydyskryminacyjnych. Nowe prawo uznawało asymetrię tego rodzaju dyskryminacji i nakładało na pracodawców i usługodawców obowiązek dokonania „racjonalnych usprawnień” (*reasonable adjustments*) dla osób niepełnosprawnych. Był to jednak obowiązek niejako następczy, zindywidualizowany do konkretnej osoby niepełnosprawnej napotykającej określone przeszkody w korzystaniu z usługi bądź wykonywaniu pracy. Na mocy ustawy z 2000 r. utworzono Komisję ds. Praw Osób Niepełnosprawnych (*Disability Rights Commission*) – organ ds. równości stojący na straży przestrzegania ustawy.

Traktat Amsterdamski z 1997 r. i nowe antydyskryminacyjne dyrektywy europejskie uruchomiły nową falę krajowej legislacji równościowej. Po raz kolejny do władzy doszli labourzyści, którzy tradycyjnie wykazywali większą sympatię dla kwestii równościowych niż Partia Konserwatywna. W latach 2003-2007 do brytyjskiego porządku prawnego implementowano dyrektywy: 2000/43/WE¹⁷, 2000/78/WE¹⁸ i 2006/54/WE¹⁹. Implementacja

¹⁵Zob. szerzej: *Jill Rubery* The costs of non-equality. UK report. *UMIST* 2003.

¹⁶*Ibidem* s. 12.

¹⁷Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

¹⁸Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

odbywała się w drodze rządowych rozporządzeń wykonawczych (*regulations*), na podstawie ustawy o Wspólnotach Europejskich (*European Communities Act 1972*). W ten sposób wprowadzono do porządku prawnego: rozporządzenie o równym traktowaniu w zatrudnieniu ze względu na religię lub przekonania z 2003 r. (*Employment Equality Religion or Belief Regulations 2003*), rozporządzenie o równym traktowaniu w zatrudnieniu ze względu na orientację seksualną z 2003 r. (*Employment Equality Sex Orientation Regulations 2003*), rozporządzenie o równym traktowaniu w zatrudnieniu ze względu na wiek z 2006 r. (*Employment Equality Age Regulations 2006*), rozporządzenie o równym traktowaniu ze względu na orientację seksualną (*Equality Act Sexual Orientation Regulations 2007*) wprowadzający zasadę niedyskryminacji ze względu na orientację seksualną w zakresie dostępu do dóbr i usług. Konsekwencją obranej ścieżki legislacyjnej było prawo niespójne i często niezrozumiałe – w poszczególnych aktach znajdowały się np. różne uregulowania dotyczące ciężaru dowodu czy odmienne definicje dyskryminacji. Zakres ochrony i przysługujące roszczenia stawały się dla przeciętnego adresata owych regulacji coraz bardziej niejasne.

Pod koniec lat 90. XX wieku na Wyspy dotarła zza oceanu koncepcja akcji pozytywnej – w oparciu o amerykański model udało się w Irlandii Północnej rozwiązać problem nierównego zatrudnienia katolików i protestantów w niektórych sektorach gospodarki, bez użycia zasady kwot – a jedynie nakładając na pracodawców zatrudniających powyżej 25 pracowników oraz wszystkich pracodawców państwowych obowiązek monitorowania zatrudnienia z uwzględnieniem danych dotyczących wyznawanej religii, monitorowania pod tym kątem wszystkich aplikujących o pracę oraz dokonywania okresowych przeglądów polityki zatrudnienia w tym względzie²⁰. Następnie, w ustawie o Irlandii Północnej (*The Northern Ireland Act 1998 r.*) ustawodawca poszedł o kolejny krok dalej nakładając na organy publiczne obowiązek „należytego względu” (*due regard*) na równość szans w odniesieniu do wieku, rasy, niepełnosprawności, orientacji seksualnej, stanu cywilnego i religii. Innymi słowy, organy publiczne zostały zobowiązane do uwzględniania zasady równości we wszystkich swych działaniach.

To nowe podejście do polityki antydyskryminacyjnej natrafiło na podatny grunt w Londynie, gdzie po niepokojących wynikach Raportu Macphersona²¹ rząd zmuszony był poszukiwać nowych rozwiązań w walce z dyskryminacją rasową. Raport był efektem publicznego dochodzenia przeprowadzonego po śmierci czarnoskórego nastolatka Stephen Lawrence’a – poza generalną niekompetencją organów ścigania ujawniał głęboki instytucjonalny rasizm w strukturach policji. Jednym z wniosków raportu była negatywna ocena skuteczności „pasywnych” środków polegających na wprowadzaniu zakazu dyskryminacji i wyposażeniu

¹⁹Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy.

²⁰Szerzej zob.: MCCRUDDEN; MUTTARAK, HEATH, Affirmative Action without Quotas in Northern Ireland. *The Equal Rights Review*, 2009, 4, 7-14.

²¹Macpherson et al., *The Stephen Lawrence Inquiry* (1999).

poszkodowanych w roszczenia odszkodowawcze. Z tego względu koncepcja *due regard* w odniesieniu do kwestii rasowych i narodowościowych została zapisana w poprawce do ustawy o stosunkach rasowych (*Race Relations Amendment Act 2000*) nakładając po raz pierwszy na organy publiczne obowiązek zachowywania aktywnej postawy w kwestiach równości - jej promowania i monitorowania.

Due regard statuował tzw. obowiązek ogólny (*general duty*) – w celu jego prawidłowego wypełnienia na organy nałożono w drodze rozporządzeń wykonawczych szereg obowiązków szczególnych (*specific duties*), między innymi obowiązek przeglądu działań i praktyk, które mogą wywierać wpływ na politykę równości i oceny tego wpływu, sporządzanie okresowych raportów z ewaluacji polityki równościowej i udostępnianie ich do wiadomości publicznej, monitoring zatrudnienia z uwzględnieniem kwestii rasowych itd. Ustawami z 2005 r. i 2007 r. nałożono na organy publiczne podobne obowiązki w zakresie równego traktowania osób niepełnosprawnych (*Disability Discrimination Act 2005*) oraz kobiet i mężczyzn (*Equality Act 2006*).

Na postęp walki o równe szanse dla wszystkich członków brytyjskiego społeczeństwa (która oczywiście nie zakończyła się w 2006 r., o czym poniżej) wpływ miała przede wszystkim determinacja dyskryminowanych grup, ale i kulturowe przemiany jakie zaszły w społeczeństwach Europy Zachodniej po II wojnie światowej, możliwe dzięki wysokiemu standardowi życia, szerokiemu dostępowi do edukacji i większemu poczuciu socjalnego bezpieczeństwa. Jak już opisano powyżej, niebagatelną rolę w rozwoju prawa antydyskryminacyjnego odegrały trybunały i instytucje europejskie, jak również krajowe organy równościowe (jak np. Komisja ds. Równości). Nie można również nie zauważyć, że większy dorobek w tej dziedzinie pozostawiły po sobie rządy labourzystów niż konserwatystów (lata 60., późne lata 90.). Rolę jaką odegrały nowoczesne, powszechnie dostępne mass media oceniać można dwojako: z jednej strony udzielając głosu grupom dyskryminowanym ułatwiły im organizowanie się i poszukiwanie sojuszników, z drugiej strony część konserwatywnych mediów spowołniła proces społecznej przemiany szerząc uprzedzenia i mowę nienawiści²².

3/Ustawa o równości z 2010 r. (Equality Act 2010)

Już od objęcia władzy przez Partię Pracy w 1997 r. obowiązujące prawo antydyskryminacyjne było szeroko krytykowane jako „zacofane, fragmentaryczne, niespójne, niedostępne, niedostosowane do wyzwań współczesności i często niezrozumiałe²³”. Złożoność prawa utrudniała pracodawcom poprawne wypełnianie nałożonych na nich obowiązków, a ofiarom dyskryminacji dochodzenie roszczeń. Opublikowany w 2000 r. raport sir Boba Hepple'a

²²Pat Thane *Unequal Britain. Equalities in Britain since 1945* (Continuum 2010).

²³Bob Hepple *The New Single Equality Act in Britain* s. 11. *The Equal Rights Review. Volume five* (2010).

(*Independent/Hepple Report*)²⁴ rekomendował dla brytyjskiej legislacji przyjęcie modelu zintegrowanej polityki antidyskryminacyjnej prowadzonej w oparciu o jeden spójny i czytelny akt prawny obejmujący wszystkie cechy chronione oraz jeden organ ds. równości. Proponował on wprowadzenie szeroko zakrojonej dyskryminacji pozytywnej i nałożenie na organy publiczne i pracodawców prywatnych obowiązków mainstreamingu równości – tj. uwzględniania zasady równych szans w każdej podejmowanej aktywności i polityce. Raport, jakkolwiek życzliwie przyjęty przez rząd labourzystów, osiągnął jeden tylko sukces – doprowadził do połączenia w 2006 r. (ze skutkiem od 1 października 2007 r.) wszystkich dotychczasowych komisji pełniących funkcje organów ds. równości i utworzenia jednej Komisji ds. Równości i Praw Człowieka (*Equality and Human Rights Commission*) obejmującej swym działaniem wszystkie zakazane przez prawo rodzaje dyskryminacji.

Ostatecznie dopiero w 2007 r. opublikowano pierwszy dokument zawierający rządowe propozycje odnośnie do nowego prawa. W konsultacjach społecznych²⁵ wzięło udział ponad 4 tys. podmiotów. Po ponad rocznej debacie w Izbie Gmin, podczas której konserwatyści krytykowali projekt jako zbyt „biurokratyczny i uciążliwy”, natomiast liberalni demokraci uznali go za zbyt „zachowawczy, zwłaszcza w zakresie równej płacy”, ustawa ostatecznie otrzymała sankcję królewską 8 maja 2010 r. tuż przed rozwiązaniem Parlamentu i w przeważającej części weszła w życie 1 października 2010 r.

Za cały proces poprzedzający uchwalenie ustawy odpowiedzialni byli labourzyści pozostający przy władzy do 2010 r., od tego czasu za wdrożenie ustawy odpowiadała partia koalicyjna – złożona z konserwatystów i liberałów, którzy co do zasady (zwłaszcza ci pierwsi) sprzeciwiali się jej powstaniu. Jest to o tyle interesujące, że ustawa zawiera przepisy upoważniające rząd do wprowadzenia pewnych regulacji w drodze rozporządzeń wykonawczych, dodajmy, że regulacji daleko idących (jak np. nałożenie obowiązku na prywatnych pracodawców przeprowadzania audytu równości wynagrodzeń za pracę), które pod rządami nowej, konserwatywnej, koalicji nie będą wdrażane.

Głównym celem ustawy była harmonizacja, modernizacja i uproszczenie prawa antidyskryminacyjnego, przy okazji zwiększono obowiązki organów publicznych w zakresie promowania i monitorowania równości. Ustawa zastąpiła aż dziewięć dotychczas obowiązujących aktów prawnych – tj. całą podstawową krajową legislację antidyskryminacyjną²⁶.

²⁴B.A. Hepple, M. Coussey, T. Choudhury *Equality, a new framework: report of the independent review of the enforcement of UK anti-discrimination legislation.*

²⁵Np. projekt ustawy oprotestowali zarówno katoliccy biskupi jak i duchowieństwo anglikańskie w obawie iż pod rządami nowych regulacji pozbawieni zostaną możliwości odmowy zgody na kapłaństwo bądź zatrudnienie osób LGBTI czy pozostających w związkach małżeńskich (w odpowiedzi przedstawiciel rządu zapewnił, że nowe prawo nie zmieni pozycji prawnej kościołów w zakresie zatrudnienia) – Załącznik 9 część 1 ustawy o równości.

²⁶Equal Pay Act 1970; Sex Discrimination Act 1975; the Race Relations Act 1976; Disability Discrimination Act 1995; Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003; Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003; Employment Equality (Age) Regulations 2006; Equality Act 2006 - cz 2.; Equality Act (Sexual Orientation) Regulations 2007.

Zasada równości obejmuje obecnie swoim działaniem niemal całość stosunków społecznych w Wielkiej Brytanii – poza odstępstwami na rzecz prawa do prywatności obywateli i obszarami zastrzeżonymi ze względu na bezpieczeństwo narodowe.

Ustawodawca przyjął zasadę równoważności cech chronionych, co oznacza, że zakres ochrony przewidziany dla każdej z nich jest zbliżony – wyjątki od zasady równego traktowania są nieliczne, jak np. zwolnienie w niektórych przypadkach kościołów od stosowania zasady równego traktowania ze względu na płeć i orientację seksualną w zatrudnieniu (zał. 9 cz. 1), czy dopuszczalność bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek (zał. 9 cz. 2). Jedynie ciąża i macierzyństwo (sek. 17 -18) nie są traktowane jako równoważne innym cechom chronionym, ustawa dopuszcza pewne udogodnienia dla kobiet w zakresie np. karmienia piersią w miejscach publicznych oraz zezwala na bardziej korzystne traktowanie kobiet w ciąży i na urlopie macierzyńskim, jednak nie zakazuje np. dyskryminacji pośredniej ze względu na tę cechę chronioną.

A. Cechy chronione

Ustawa zawiera zamknięty katalog cech ośmiu chronionych: płeć, rasę (rozumianą również jako narodowość, pochodzenie etniczne i narodowe, nadto pozostawiono możliwość dodania w drodze rozporządzenia wykonawczego kasty jako kolejnej cechy chronionej), religię lub przekonania, niepełnosprawność, zmianę płci (pojęcie obejmujące osoby które zamierzają poddać się procesowi zmiany płci, które są w trakcie takiego procesu bądź po jego zakończeniu), małżeństwo lub związek partnerski, orientację seksualną, ciążę i macierzyństwo.

Tym samym ochronie nie podlegają np. takie cechy jak język, status majątkowy, poglądy polityczne czy też fakt bycia opiekunem osoby niepełnosprawnej (choć ta ostatnia, zgodnie z wyrokiem ETS w sprawie *S. Coleman v Attridge Law and Steve Law*²⁷, może korzystać z ochrony przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność).

B. Rodzaje dyskryminacji

Ustawa zakazuje dyskryminacji bezpośredniej (s. 13) – tj. mniej korzystnego traktowania osoby z powodu (*because of*)²⁸ posiadanej przez nią cechy chronionej, jak również z powodu postrzegania owej osoby jako posiadającej taką cechę (dyskryminacja przez postrzeganie) bądź z powodu związków osoby nie posiadającej właściwości uznawanej za chronioną z osobą posiadającą taką cechę (dyskryminacja przez asocjację). Przewiduje się dwa wyjątki od zakazu dyskryminacji bezpośredniej – tj. dopuszczalność nierównego traktowania ze względu na wiek, pod warunkiem, że jest to środek proporcjonalny dla osiągnięcia słusznego celu (o

²⁷C-303/06.

²⁸Wcześniejsze definicje używały określenia *on grounds of*, co można tłumaczyć jako „na podstawie”.

czym poniżej) oraz zezwolenie na nierówne traktowanie osób niepełnosprawnych – na ich korzyść (dyskryminacja pozytywna).

Do dyskryminacji pośredniej (s. 19) dochodzi wówczas, gdy praktyka, przepis bądź kryterium które odnosi się do wszystkich, osiąga efekt dyskryminujący grupę osób posiadającą cechę chronioną. Dyskryminację statuuje również praktyka, przepis bądź kryterium które mogłoby doprowadzić do pokrzywdzenia, gdyby doszło do wcielenia go w życie (*anticipatory discrimination*), np. jeśli osoba posiadająca cechę chronioną odstąpiła od ubiegania się o pracę, ponieważ mogłoby dojść do jej nierównego traktowania. Zakaz ten nie jest bezwzględny – nierówne traktowanie może nie zostać uznane za dyskryminację, jeśli stosujący praktykę, kryterium bądź przepis wykaże, że jest to środek proporcjonalny dla osiągnięcia słusznego celu. Dyskryminacja pośrednia zabroniona jest w przypadku wszystkich cech chronionych z wyjątkiem ciąży i macierzyństwa.

Wprowadzenie w ustawie zakazu dyskryminacji wielokrotnej (s. 14) napotkało niezwykle silny opór ze strony lobby przedsiębiorców i ministra ds. gospodarki – tym samym od uchwalenia ustawy przesuwany jest termin wejścia w życie przepisów dopuszczających roszczenia osób dyskryminowanych (bezpośrednio) z powodu dwóch (nie więcej) posiadanych cech chronionych. Wprowadzenie takiej definicji miało na celu ułatwienie dochodzenia roszczeń tzw. „mniejszościom w obrębie mniejszości”. Jeśli ostatecznie przepisy sekcji 14 wejdą w życie, brak możliwości powoływania się na fakt dyskryminacji ze względu na więcej niż dwie cechy chronione bądź na przypadki mieszane – dyskryminacji pośredniej ze względu na jedną cechę i dyskryminacji bezpośredniej z powodu innej właściwości²⁹, osłabi ochronę gwarantowaną przez ten instrument.

C. Wiktyimizacja

Skorzystanie z uprawnień przewidzianych przez ustawę o równości nie może zaszkodzić osobie, która takie działanie podjęła (s. 27). Zakaz wiktyimizacji obejmuje jakiegokolwiek działanie „podjęte w związku z ustawą”, która to kategoria obejmuje cały wachlarz zachowań od publicznego podejrzenia innej osoby o łamanie przepisów ustawy o równości po złożenie pozwu z tytułu dyskryminacji - i nie wymaga wykazania, że osoba, która poniosła szkodę została potraktowana mniej korzystnie niż osoba, która z instrumentów przewidzianych przez ustawę nie skorzystała. Brak elementu „komparatora” - tj. osoby do której porównujemy sytuację osoby pokrzywdzonej wiktyimizacją, sytuuje to zachowanie poza tradycyjnie pojmowanym obszarem dyskryminacji, rozumianej jako nierówne traktowanie „w porównaniu do”. Dla wykazania faktu wiktyimizacji należy udowodnić, że dana osoba podjęła jakiegokolwiek działania związane z ustawą bądź jest postrzegana jako taka osoba oraz została w związku z tymi działaniami „w ramach odwetu” w jakikolwiek sposób poszkodowana. Roszczenia z tytułu wiktyimizacji nie przysługują osobom prawnym.

²⁹Bob Hepple *The New Single...*, op. cit.

D. Molestowanie

Pojęcie molestowania jest definiowane szeroko (s. 26) – w podstawowej formie jest to każde niepożądane zachowanie odnoszące się do jakiejkolwiek cechy chronionej skutkujące lub mające na celu naruszenie godności bądź wytworzenie atmosfery zastraszenia, wrogości, upokorzenia, poniżenia lub obrazy. Istotne jest to, że roszczenie z tytułu molestowania przysługuje również osobie, która nie posiada cechy chronionej lecz została pokrzywdzona w wyniku wytworzonej atmosfery.

Molestowaniem seksualnym jest zachowanie o charakterze seksualnym lub związane z płcią bądź zmianą płci o skutku bądź celu opisanym powyżej. Formą molestowania jest również mniej korzystne traktowanie osoby, która odrzuciła bądź poddała się molestowaniu seksualnemu.

Prawo brytyjskie od początku przewidywało instytucję molestowania z zastosowaniem definicji rozłącznej (*disjunctive*) tj. dla zaistnienia molestowania wystarczało naruszenie godności lub wytworzenie określonej atmosfery. Prawo unijne stosuje definicję łączną (*conjunctive*) – tj. aby miało miejsce molestowanie, wytworzona atmosfera winna naruszać godność osoby bądź mieć naruszenie godności na celu. W trakcie debaty nad projektem nowego prawa padały propozycje zmiany definicji rozłącznej na łączną, jednak porzucono powyższe projekty z obawy przed zarzutem zmiany prawa implementującego dyrektywy UE na mniej korzystne. Jednocześnie jednak ograniczono stosowanie zakazu molestowania odnoszącego się do religii bądź przekonania oraz orientacji seksualnej do miejsca pracy – przez wzgląd na art. 9 i 10 EKPC³⁰ – tj. wolność wyznania i wolność słowa. Obawiano się, że wartości te mogą być podważane w zalewie pozwów np. ze strony osób religijnych, które poczuły się obrażone prześmiewczym rysunkiem czy plakatem czy też osób o orientacji homoseksualnej zastraszonych czy poniżonych otwarciem homofobicznymi kazaniem katolickich księży³¹.

E. Dopuszczalność dyskryminacji ze względu na wiek

Prawo brytyjskie dopuszcza dyskryminację bezpośrednią ze względu na wiek w zatrudnieniu – jeśli pracodawca wykaże, iż jest to środek proporcjonalny dla osiągnięcia słusznego celu – taki wyjątek dopuszcza dyrektywa 2000/78/WE³². Takie rozwiązanie było możliwe jeszcze podczas obowiązywania starych przepisów, transponowanych bez zmian do nowej ustawy. Nowa ustawa o równości, od dnia wejścia w życie dopuszczała możliwość rozwiązania

³⁰Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2.

³¹*Bob Hepple The New...*, op. cit. s. 18.

³²Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. L 303, s 16).

stosunku pracy z pracownikami, którzy osiągnęli obowiązujący u ich pracodawcy zwykły wiek emerytalny lub w jego braku wiek 65 lat (*Default Retirement Age*), z samego tylko powodu ich przejścia na emeryturę (zał. 9 cz. 2). Przepis ten stracił moc z dniem 5 kwietnia 2011 r. W chwili obecnej zwolnienie pracownika, który osiągnął wiek emerytalny możliwe jest tylko na takich samych zasadach, jak w przypadku każdego innego zatrudnionego – z poszanowaniem zasady równego traktowania ze względu na wiek.

F. Specjalne uregulowania dotyczące osób niepełnosprawnych

Koncepcja ochrony osób niepełnosprawnych przed dyskryminacją różni się istotnie od ochrony innych dyskryminowanych grup. W myśl zasady, iż równe traktowanie nie oznacza traktowania identycznego, prawo nie wymaga, by osoby niepełnosprawne były traktowane jak osoby, które niepełnosprawne nie są³³.

Osoba niepełnosprawna jest definiowana jako "posiadająca fizyczne lub umysłowe uszkodzenia, które mają poważny i długotrwały wpływ na jej zdolność do dokonywania czynności życia codziennego" (s.6). W każdej sprawie dyskryminacyjnej sąd bądź trybunał rozpatruje osobno czy powód/ka kwalifikuje się do tej grupy osób. Zarówno dyskryminacja bezpośrednia, jak pośrednia w stosunku do osób niepełnosprawnych oraz do osób postrzeganych jako niepełnosprawne, są zakazane.

Interesującą ideą jest zakaz nierównego traktowania ze względu na „okoliczność będącą konsekwencją niepełnosprawności” (s.15(1)a) – chyba, że jest to środek proporcjonalny dla osiągnięcia słusznego celu bądź osoba dokonująca naruszenia nie wiedziała i nie mogła wiedzieć o niepełnosprawności. Zapis ten jest odpowiedzią na wątpliwości, jakie narosły wokół kontrowersyjnego wyroku *Lewisham LBC v. Malcolm*³⁴, w którym sąd (Izba Lordów) uznał, że aby stwierdzić, czy dana osoba została nierówno potraktowana ze względu na „okoliczność będącą konsekwencją niepełnosprawności”, należy porównać jej sytuację, z osobą, której dotyczy ta sama okoliczność, tyle że niezwiązana z niepełnosprawnością. Zgodnie z przykładem przytaczanym często w literaturze: jeśli osoba niewidoma chciałaby zabrać ze sobą do restauracji psa przewodnika, okoliczność iż potrzeba posiadania psa przewodnika jest ściśle związana z faktem bycia niewidomym staje się nieważna, istotne jest, jak zostałyby potraktowane inne, widzące osoby, które również chciałyby przyjść do restauracji z psem³⁵. Wyrok Izby Lordów koncepcję „okoliczności będącej konsekwencją niepełnosprawności” czynił zbędną, tym lepiej, że została ona implementowana do nowej ustawy o równości.

³³Bob Hepple *The New Single...*, op. cit.

³⁴www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2008/43.html.

³⁵Sue Ashtiany *The Equality Act 2010: Main Concepts*. S.25 *The Equal Rights Review*. Volume five (2010).

G. Zasada równego wynagrodzenia

Pomimo, że legislacja wprowadzająca zasadę równego wynagrodzenia za równą (następnie również równej wartości) pracę obowiązuje już od 1970 r., do dziś nie udało się skutecznie wyeliminować różnic w zarobkach kobiet i mężczyzn.

Ne jest wystarczającym środkiem do osiągnięcia tego celu zobowiązanie pracodawcy do równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie wynagrodzenia oraz warunków pracy, o ile wykonują taką samą lub podobną pracę bądź pracę równoważną zgodnie ze schematem ewaluacji pracy, a także pracę równej wartości. Zgodnie z ustawą o równości, wzgląd na równość płci stanowią elementy ogólnego obowiązku każdego organu publicznego, bądź podmiotu wykonującego funkcje czy zadania publiczne. Kolejnym krokiem do osiągnięcia równości wynagrodzeń jest unieważnienie z mocy prawa klauzul o zachowaniu tajności wynagrodzenia zawartych w umowach pracę (s. 77) oraz ochrona przed wiktymizacją pracownika, który próbuje uzyskać informacje o wynagrodzeniu innego pracownika.

Jako że największe różnice w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn występują w sektorze prywatnym, powyższe regulacje są niewystarczające do osiągnięcia pełnej równości w tym obszarze. Dlatego też sekcja 78 ustawy o równości przewiduje uprawnienie do nałożenia na przedsiębiorców prywatnych zatrudniających powyżej 250 pracowników w drodze rozporządzenia wykonawczego obowiązku upubliczniania danych odnośnie do różnic w wynagrodzeniu zatrudnionych w ich zakładach pracy kobiet i mężczyzn. Wspomniane rozporządzenie nie zostanie wydane przed 2013 r. – rządząca koalicja zamiast obowiązku proponuje przedsiębiorcom zatrudniającym powyżej 150 pracowników dobrowolne przyłączenie się do rządowego programu Voluntary Gender Equality Reporting (VGER), polegającego na tym samym: gromadzeniu i upublicznianiu danych odnośnie do równości wynagrodzeń oraz struktury siły roboczej w przedsiębiorstwie.

H. Działania pozytywne (*Positive actions*)

Prawo brytyjskie uznaje za dopuszczalne (tj. „nie zabrania”) podejmowanie działań pozytywnych, które są proporcjonalnym środkiem do osiągnięcia jednego z poniższych celów:

- ↗ umożliwienia osobom posiadającym cechę chronioną poprawy ich niekorzystnego położenia, w jakim się znajdują ze względu na tę cechę bądź zachęcenie do takiego działania;
- ↗ zaspokojenia potrzeb osób posiadających cechę chronioną odmiennych od potrzeb osób, którzy owej cechy nie posiadają;
- ↗ umożliwienia osobom, które posiadają cechę chronioną udziału w przedsięwzięciu, w którym udział osób posiadających tę cechę chronioną jest nieproporcjonalnie niski bądź zachęcenie do takiego działania (s.158).

Przykładem dopuszczalnej akcji pozytywnej będzie np. zorganizowanie przez szkołę dodatkowych lekcji z matematyki dla białych chłopców, jeśli ustalono, że właśnie ta grupa uczniów ma niezadowalające wyniki z tego przedmiotu bądź przeprowadzenie kampanii informacyjnej mającej zachęcić do poddania się lesbijkom badaniom wykrywającym nowotwory – jeśli badania wskazują, że mają niższą świadomość w zakresie profilaktyki nowotworów i mniej chętnie biorą udział w takich badaniach.

Innym dopuszczalnym działaniem jest możliwość zatrudnienia bądź awansowania osoby posiadającej cechę chronioną w sytuacji tzw. „tie-breaku” (s. 159), tj. gdy wszyscy kandydaci posiadają identyczne kwalifikacje, a osoba posiadająca cechę chronioną znajduje się w niekorzystnym położeniu ze względu na tę właśnie cechę.

Prawo umożliwia również zarejestrowanym partiom politycznym tworzenie przed wyborami list wyborczych ze specjalnie wyselekcjonowanymi ze względu na posiadaną cechę kandydatami, jeśli grupa osób posiadających tę właśnie cechę jest w tym zakresie niedoreprezentowana (s. 104). Możliwe jest nawet utworzenie jedнопłciowych list wyborczych, choć nie jest dopuszczalne utworzenie list jednolitych pod względem pochodzenia etnicznego czy rasy kandydatów.

I. Obowiązek zachowania równości spoczywający na instytucjach publicznych (Public Sector Equality Duty)

Jak zostało wspomniane powyżej, już od 2000 r. instytucje publiczne mają obowiązek uwzględniania przy wykonywaniu swoich funkcji zasady równości i różnorodności w zakresie niektórych cech chronionych. Od kwietnia 2011 r. obowiązek ten obejmuje wszystkie chronione ustawą o równości cechy (s.149). Podlegają mu nie tylko jednostki administracji państwowej, ale także osoby i podmioty pełniące funkcję publiczną, np. wykonujące zadania zlecone w ramach kontraktów dla jednostek samorządowych kluby czy stowarzyszenia posiadające więcej niż 25 członków, a także szkoły, policja, służba zdrowia.

Na obowiązek składają się trzy elementy:

- ✦ eliminacja dyskryminacji, molestowania, wiktyimizacji i każdego innego zachowania zakazanego ustawą o równości;
- ✦ popieranie równości szans między osobami dzielącymi tę samą cechę chronioną i tymi, którzy tej cechy nie posiadają;
- ✦ dbałość o budowanie pozytywnych relacji pomiędzy osobami dzielącymi tę samą cechę chronioną i tymi, którzy tej cechy nie posiadają.

W ramach popierania równości szans, organ publiczny może usuwać bądź minimalizować stopień poszkodowania osoby ze względu na cechę chronioną, podejmować kroki w celu zaspokojenia jej potrzeb, jeśli są odmienne od potrzeb innych osób czy też zachęcać grupy dyskryminowane do włączania się do udziału w życiu publicznym.

Prawidłowe wypełnienie obowiązku może polegać między innymi na przeanalizowaniu przez szkołę prowadzonej przez siebie polityki wymierzonej w agresję między uczniami, tak aby była lepiej dostosowana do walki ze znęcaniem się o charakterze homofobicznym na dokonaniu przeglądu polityki rekrutacyjnej przez władze policji w celu ustalenia, czy nie zniechęca ona aplikantów wywodzących się z mniejszości etnicznych bądź na wprowadzeniu przez władze lokalne środków ułatwiających zbliżenie i osiągnięcie porozumienia między sunnitami i szyitami zamieszkującymi teren należący do ich właściwości³⁶.

Właściwi ministrowie są na mocy ustawy upoważnieni do wydawania rozporządzeń nakładających na instytucje publiczne dodatkowych szczególnych obowiązków, w zależności od obszaru, w którym dany podmiot jest aktywny, aby zapewnić jak najskuteczniejsze wypełnianie obowiązku.

Jakkolwiek obowiązek publiczny nie odnosi się do podmiotów prywatnych, to jednak może wywierać wpływ na politykę tego sektora – organ publiczny ma obowiązek przestrzegać zasady równości i różnorodności przy składaniu zamówień publicznych i podpisywaniu wszelkiego rodzaju umów z kontrahentami. Tym samym organ może wymagać aby np. firma wykonująca w jego budynku usługi sprzątające, a zatrudniająca głównie imigrantów, przestrzegała zasad niedyskryminacji i poinformowała swoich pracowników w sposób dla nich zrozumiały o warunkach ich zatrudnienia oraz ich uprawnieniach wynikających z ustawy o równości³⁷.

Istotą tego obowiązku jest aby wszystkie instytucje publiczne i podmioty mające cokolwiek wspólnego z wypełnianiem funkcji publicznych wdrożyły do swojej codziennej rutyny dbałość o promocję zasady równości i różnorodności oraz eliminowanie zjawisk sprzyjających pogłębianiu nierówności. Wynika on z założenia, że państwo, które chce poważnie walczyć z dyskryminacją we wszystkich jej przejawach winno za pośrednictwem swoich organów nie tylko ustanawiać zakazy i nakładać kary w przypadku ich ewentualnych naruszeń, ale działać aktywnie: promować koncepcję równości szans, zachęcać grupy dyskryminowane do włączania się do udziału w życiu publicznym, usuwać bariery i budować pozytywne relacje w społeczeństwie.

Naruszenie obowiązku sektora publicznego nie powoduje powstania roszczeń o charakterze cywilnym (s.156), jednak każda jednostka, która ma w tym interes prawny, jak również organ ds. równości, może złożyć wniosek o przeprowadzenie kontroli sądowej (*judicial review*),

³⁶Przykłady zaczerpnięto z not wyjaśniających działanie ustawy:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/notes/contents>.

³⁷Equality and Diversity Forum (2011)*Refugees, migrants and the Equality Act 2010. A briefing for public authorities*.

która może zakończyć się uchynieniem decyzji. Jeśli sprawa zostanie zgłoszona do Komisji ds. Równości i Praw Człowieka, organ zostanie wezwany do podporządkowania się ustawie. Jeśli pomimo tego organ nie zaprzestaje naruszeń ustawy, Komisja zwróci się do sądu o wydanie sądowego nakazu wypełnienia obowiązku publicznego.

J. Analiza skutków działalności organów publicznych (Analysis of the Effects)

W drodze procedury AoE organy publiczne i inne instytucje, na których ciąży obowiązek równości sektora publicznego (PSED) analizują wpływ swoich regulacji, usług, planów, strategii, projektów czy budżetów na sytuację grup czy jednostek posiadających cechę chronioną. Proces ma na celu ustalenie, czy planowane działanie nie spowoduje niezamierzonych konsekwencji, w wyniku których zostaną pokrzywdzone określone grupy chronione oraz czy planowane działanie będzie w pełni skuteczne wobec wszystkich grup, także tych o cechach chronionych.

Procedurę prowadzą 2-3 osoby o dobrej znajomości polityki równościowej. Polega ona na ustaleniu, czy planowane działanie jest relewantne z punktu widzenia polityki równości, jaki jest jego cel, na jakie grupy będzie miało wpływ i czy będzie to wpływ korzystny czy też nie. Procedura ta nosiła wcześniej nazwę „oceny wpływu polityki równości” (Equality Impact Assessment), nowa nazwa ma kłaść większy nacisk na jakość analizy skutków wprowadzanych działań (tj. koncentracja na wyniku), niż na wyprodukowanie kolejnego dokumentu (koncentracja na procesie).

Wyniki analizy skutków publikowane są na stronach internetowych instytucji, a także udostępniane są na żądanie jednostki, nierzadko w tłumaczeniu na język, jakim osoba żądająca udostępnienia danych się posługuje.

K. Obowiązek uwzględniania nierówności społeczno-ekonomicznych

Jednym z ciekawszych zapisów ustawy o równości jest obowiązek zachowania przez główne instytucje publiczne (rozumiane tym razem wąsko) należytego względu na nierówności społeczno-ekonomiczne w procesie podejmowania strategicznych decyzji przy wykonywaniu funkcji publicznych (s.1). Przepis ten – nazwany „obowiązkiem klasowym” - z całą pewnością nie wejdzie w życie do końca kadencji rządu koalicyjnego (tj. do 2015 r.), choć jest ciekawym przykładem nowoczesnego podejścia do nierówności jako kompleksowego zjawiska, nie wynikającego jedynie z wyizolowanych cech chronionych, ale związanego ściśle z utrzymującą się nierównością klas społecznych - zależną od miejsca urodzenia i pochodzenia³⁸. Zaproponowane rozwiązanie – choć nieobowiązujące, zrodziło pytania o jego

³⁸Government Equality Office. *The Equality Bill- duty to reduce socio-economic disadvantages*. January 2010.

skuteczność - oponenci z kręgu konserwatywnego w trakcie prac nad ustawą argumentowali, że legislacja antydyskryminacyjna nie jest w ogóle odpowiednim narzędziem do walki z ubóstwem i wykluczeniem. Jakkolwiek można chyba sobie wyobrazić długofalową drogę rozwoju praw społeczno-ekonomicznych w drodze ustawodawstwa równościowego³⁹, przepis w aktualnym kształcie, nie wyposażający jednostek w żadne dodatkowe roszczenia związane z niewypełnieniem przez organ obowiązku, przy wątpliwościach prawników co do możliwości poddania owego obowiązku kontroli sądowej (*judicial review*)⁴⁰ mógłby stać się przepisem martwym.

L. Organ ds. równości

Od 2006 r. jednym organem ds. równości właściwym ze względu na wszystkie chronione prawem cechy jest Komisja ds. Równości i Praw Człowieka (Equality and Human Rights Commission) - publiczny organ quasi-pozarządowy, finansowany ze środków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (*Home Office*) Departamentu ds. Równości (*Equalities*), lecz prowadzący niezależną od rządu politykę w zakresie promocji równości, praw człowieka i dobrych stosunków.

Co trzy lata Komisja publikuje i przedkłada do wglądu Parlamentowi dwa raporty - sprawozdanie ze swojej działalności oraz kompleksowe opracowanie nt. przemian zachodzących w społeczeństwie brytyjskim w zakresie równości, różnorodności i praw człowieka⁴¹.

Wypełniając obowiązek informowania i doradzania w sprawach równościowych, Komisja prowadzi szkolenia, publikuje wyniki prowadzonych badań, a także redaguje i publikuje zbiory zasad praktycznych (*codes of practice*) przekładających zawiałości prawa antydyskryminacyjnego na praktykę, a nadto jest organem doradczym w sprawie polityki antydyskryminacyjnej rządu, konsultuje projekty ustaw pozostających w zakresie jej działania. Przy pomocy departamentu prawnego zatrudniającego ekspertów z zakresu prawa antydyskryminacyjnego i praw człowieka, Komisja prowadzi strategiczną litygację w precedensowych sprawach i interwencje, a także ma prawo wszcząć proces kontroli sądowej (*judicial review*) w sprawach orzeczeń i decyzji, które pozostają w zakresie jej działania, mimo braku przymiotu strony. Nadto organ ten może reprezentować ofiary dyskryminacji w sądach i prowadzić poradnictwo prawne.

Komisja wyposażona została w dosyć efektywne instrumenty umożliwiające jej kontrolę nad wdrażaniem ustawy. W przypadku podjęcia wiadomości o naruszeniu ustawy, Komisja po przeprowadzeniu dochodzenia ma prawo wystawić osobie naruszającej ostrzeżenie o naruszeniu prawa (*unlawful act notice*) wzywające do zaprzestania naruszenia oraz

³⁹*Ibidem.*

⁴⁰Bob Hepple *The New Single Equality...*, op. cit.

⁴¹Pierwszy raport: Equality and Human Rights Commission Triennial Review (2010) *How fair is Britain? Equality, Human Rights and Good Relations in 2010.*

zawierające plan działania w celu wykluczenia pojawienia się podobnego naruszenia w przyszłości, bądź wzywające do przedstawienia takiego planu przez osobę dokonującą naruszenia. Od tej decyzji przysługuje odwołanie do sądu w terminie sześciu tygodni – jeśli osoba nie odwołała się od decyzji ale i nie wykonała jej, Komisja sama kieruje sprawę do sądu z wnioskiem o wydanie nakazu zaprzestania naruszenia.

W zakresie obowiązku sektora publicznego Komisja władna jest, po przeprowadzeniu dochodzenia, dokonać oszacowania, czy działanie organu publicznego zgodne jest z ustawą o równości, a w przypadku stwierdzenia naruszenia ustawy o równości może wystąpić do organu wezwanie do wypełnienia obowiązku sektora publicznego (compliance notice). Również w tym przypadku, jeśli organ nie podporządkuje się zaleceniom, Komisja władna jest złożyć wniosek do sądu o wydanie nakazu wypełnienia obowiązku.

Komisja jest również organem grantodawczym – finansuje projekty związane z promocją równości, praw człowieka i dobrych stosunków.

Po pięciu latach funkcjonowania Komisji, organ ten zbiera więcej nagan niż pochwał, zarówno ze strony prawników, jak i sektora pozarządowego. Krytykuje się ją za zbyt duży nacisk na wypełnianie „miękkich” obowiązków, jak prowadzenie badań czy kampanii informacyjnych, z niekorzyścią dla aktywności na drugim polu – egzekwowania przestrzegania ustawy przez organy publiczne i sektor prywatny przy wykorzystaniu instrumentów *compliance notice* i *unlawful act notice*. Z tego względu, postuluje się rozdzielenie między dwie instytucje zadań z zakresu egzekwowania przestrzegania ustawy i aktywnego promowania zasad równości i różnorodności. Aktywnym i odważnym posunięciem sprzeciwiającym się polityce rządu nie pomaga fakt, że członków Komisji mianuje Minister ds. Kobiet i równości (*Minister for Women and Equalities*) i jest on również organem, przed którym Komisja odpowiada za swoje posunięcia finansowe. Aby należycie spełniać swoją funkcję, Komisja powinna być zupełnie niezależna od rządu i odpowiedzialna przed Parlamentem.

3. Migranci w Wielkiej Brytanii

W listopadzie 2011 r. Brytyjski Urząd Statystyczny ogłosił, że saldo migracji⁴² dla Wielkiej Brytanii w 2010 r. osiągnęło najwyższy poziom w historii – 252 tys. więcej osób wjechało do kraju niż z niego wyjechało⁴³. Jakkolwiek nie jest to pozbawiona błędów metoda szacowania rozmiarów tego zjawiska, nie ulega wątpliwości, że pomimo oświadczeń aktualnego premiera rządu koalicyjnego Davida Camerona⁴⁴ deklarującego podjęcie zdecydowanych kroków w kierunku ograniczenia imigracji do Wielkiej Brytanii, kraj ten jest wciąż jednym z najatrakcyjniejszych państw docelowych dla emigrantów z Europy, Afryki oraz Południowej Azji.

⁴²Saldo migracji – różnica między napływem (imigracja) a odpływem (emigracja) ludności z danego obszaru w określonym czasie.

⁴³Office for National Statistics *Migration Statistics Quarterly Report November 2011 - Statistical Bulletin*.

⁴⁴Przemowa Davida Camerona z 11.04.2011 r. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13083781>.

Napływ imigrantów wzrasta w dość szybkim tempie – udział osób urodzonych w innym kraju niż Wielka Brytania⁴⁵ w populacji całego kraju zwiększył się od 1993 r. niemal dwukrotnie – od 7% do ponad 12% w 2010 r. (tj. 6,5 mln osób). 7,3% tej grupy stanowią obywatele innych krajów, a 3,4% osoby, które przyjechały do Wielkiej Brytanii nie wcześniej niż pięć lat temu. Najwięcej migrantów urodzonych poza granicami Wielkiej Brytanii pochodzi z Indii, natomiast spośród obywateli innych państw, największą grupę stanowią Polacy. Pozostałe popularne kraje emigracji to Pakistan, Bangladesz, Irlandia, Sri Lanka, Niemcy i Stany Zjednoczone.

Zauważalne są zmiany w strukturze kraju pochodzenia imigrantów. 10-15 lat temu imigranci pochodzili głównie z krajów Wspólnoty Narodów, byłych kolonii brytyjskich oraz z krajów Europy Zachodniej (Francja, Niemcy, Grecja, Włochy i Hiszpania). Po rozszerzeniu UE w 2004 roku, na czołówkę krajów europejskich wysunęły się kraje z Europy Środkowo-Wschodniej.

Główne przyczyny imigracji to oczywiście praca, studia (od 2009 r. studenci to najliczniejsza grupa migrantów przybywających do Wielkiej Brytanii, w tej grupie dominują obywatele Chin) oraz łączenie rodzin. Wielka Brytania jest dla migrantów atrakcyjnym krajem docelowym ze względu na wysoki standard życia i stosunkowo dobrą sytuację gospodarczą. Nie bez znaczenia jest też brak bariery językowej – większość obcokrajowców wynosi znajomość języka angielskiego z własnego kraju.

Równoległe z odsetkiem migrantów w brytyjskim społeczeństwie wzrastają nastroje ksenofobiczne. Badania coraz częściej wykazują negatywny odbiór cudzoziemców przez brytyjskie społeczeństwo, podsycany przez bulwarowe media. Szczególną niechęcią darzeni są migranci o nieudokumentowanym pobycie. W 2009 r. odsetek osób, które „zgadzały się”, bądź „zdecydowanie zgadzały się” z tym, że w Wielkiej Brytanii jest „zbyt wielu migrantów” wynosił 70 %⁴⁶.

1/ Migracje do Wielkiej Brytanii

Jakkolwiek Wielka Brytania posiada długą historię migracji, do XVIII wieku była głównie krajem emigracyjnym. Z tego względu prowadziła stosunkowo łagodną politykę imigracyjną. Od wieków średnich w dużych miastach osiedlali się żydowscy kupcy, nauczyciele i lekarze. W kolejnych stuleciach na Wyspy docierali irlandzcy żołnierze, kupcy i rzemieślnicy z Europy Zachodniej. Między XVI a XVIII wiekiem Wielka Brytania udzielała schronienia uciekającym z Francji Hugenotom. Poza czarnymi niewolnikami przywiezionymi przez brytyjskich kupców w XVIII wieku, po tym jak w wyniku międzynarodowych układów Zjednoczone Królestwo uzyskało dostęp do Nowego Świata i jego zasobów⁴⁷, do Wielkiej Brytanii migrowali głównie biali – Irlandczycy, Włosi, Niemcy. Wyjątkiem byli studenci z Afryki i Azji przybywający do

⁴⁵Kategoria osób urodzonych w innym kraju (*foreign born*) obejmuje także naturalizowanych Brytyjczyków.

⁴⁶Latorre, M., Somerville, W., and Sriskandarajah *United Kingdom: A Reluctant Country of Immigration. 29 Ipsos MORI, 2009.*

⁴⁷Niewolnictwo zostało zakazane w całym Zjednoczonym Królestwie w 1833 r.

prężnych angielskich ośrodków uniwersyteckich oraz indyjscy służący sprowadzani do pracy w domach bogatych brytyjskich rodzin.

Dopiero w drugiej połowie XX wieku ruchy migracyjne przybrały na sile. Po zakończeniu II wojny światowej stało się oczywiste, że odbudowa i restrukturyzacja brytyjskiej gospodarki nie będzie możliwa bez pomocy siły roboczej z byłych kolonii: Indii i Pakistanu (po uprzednich, nieudanych próbach rekrutacji migrantów z Europy). Wpłynięcie do portu w Tilbury 22 lipca 1948 r. statku *Empire Windrush* wypełnionego migrantami z Zachodnich Indii (Karaiby) zapoczątkowało falę migracji z byłych terytoriów kolonialnych i Brytyjskiej Wspólnoty Narodów.

W tym samym roku Parlament ustawą o obywatelstwie brytyjskim (*British Nationality Act 1948*) przyznał mieszkańcom kolonii i niepodległych państw Wspólnoty Narodów brytyjskie obywatelstwo i zezwolił na osiedlanie się w Wielkiej Brytanii. Do początku lat 60., na Wyspy przybyło 450-500 tys. migrantów odmieniając istotnie oblicze społeczeństwa brytyjskiego.

Nowi przybysze spotkali się z rasizmem i uprzedzeniami, jakich nie spodziewali się w kraju do którego przyjechali „na zaproszenie”. Odmawiano im wstępu do budynków publicznych i lokali usługowych czy choćby wynajmu mieszkania. W wyniku napięć na tle rasowym na przełomie lat 50. i 60., parokrotnie dochodziło do zamieszek między innymi w Notting Hill, w Birmingham i w zachodnim Londynie.

W konsekwencji, początkowo liberalna polityka wobec cudzoziemców, wraz ze wzrostem społecznego niezadowolenia, uległa zaostrzeniu w latach 60. Legislacja z 1962, 1968 i 1972 r. stopniowo pozbawiała migrantów z krajów Wspólnoty Narodów praw uzyskanych w 1948 r. – np. ustawa o imigracji z 1971 r. (*Immigration Act 1971*) odbierała prawo do osiedlenia się cudzoziemcom, których wstępnymi nie urodzili się w Wielkiej Brytanii (które to rozwiązanie było w sposób oczywisty wymierzone w czarnych mieszkańców krajów Wspólnoty Narodów).

Niejako „w zamian”, pod wpływem żądań społeczności imigranckich, uchwalono omawianą już w tym opracowaniu ustawę o stosunkach rasowych (*Race Relations Act 1965*). Nowa ustawa o obywatelstwie brytyjskim (*British Nationality Act 1981*) ostatecznie zrównała mieszkańców byłych kolonii brytyjskich i krajów Wspólnoty Narodów w prawach z innymi cudzoziemcami. Następną falą migrantów przybyła do Wielkiej Brytanii po upadku żelaznej kurtyny, kiedy to migranci z Europy Środkowo-Wschodniej zaczęli przybywać masowo na Wyspy w poszukiwaniu lepszego życia, oraz w następstwie rozszerzenia UE o kolejne 10 krajów z Europy Wschodniej, Środkowej i Południowej. W obliczu rosnącego zapotrzebowania na siłę roboczą, ówczesny rząd labourzystów nie wprowadził żadnych ograniczeń czasowych w odniesieniu do swobody poruszania się obywateli nowych państw członkowskich oraz podejmowania przez nich pracy na Wyspach. Począwszy od 1997 r., migracja do Wielkiej Brytanii odznacza się nieprzerwaną tendencją wzrostową.

Wymienione ustawodawstwo migracyjne i antydyskryminacyjne odzwierciedla dwa filary brytyjskiej polityki migracyjnej XX wieku – kontroli (poprzez restrykcyjne prawo określające warunki wjazdu i osiedlenia się, ścisłą kontrolę granic) i integracji (między innymi poprzez legislację równościową i ochronę praw migrantów). Brytyjski model integracji uznaje

odrębność etnicznych mniejszości na takich polach jak np. kultura czy religia. Stosowana polityka multikulturalizmu proponuje "równe prawa dla wszystkich", bez przymusu wyrzeczenia się własnej tożsamości kulturowej. W ostatnich latach jednak, po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. oraz w londyńskim metrze w 2005 r. , wraz z nasileniem się migracji, entuzjazm dla tego rodzaju polityki zmniejsza się. Badania przeprowadzone w 2005 r. dla BBC wykazały, że 62% respondentów uważa, że dzięki polityce multikulturalizmu Wielka Brytania jest lepszym miejscem do życia, podczas gdy w 2008 r. takie przekonanie wyrażało już tylko 30% ankietowanych⁴⁸.

Wybory parlamentarne w 2010 r. wygrała partia konserwatywna na czele z Davidem Cameronem, który jeszcze w trakcie kampanii wyborczej deklarował twardą politykę wobec migrantów i głosił zakończenie ery „państwowego multikulturalizmu”. Premier zapowiada między innymi spenalizowanie przymusowych małżeństw, obowiązek złożenia zabezpieczenia pieniężnego przez rodzinę przyszłego imigranta mieszkającą w Wielkiej Brytanii, wprowadzenie utrudnień do testów na obywatelstwo brytyjskie oraz wzywa społeczeństwo do denuncjowania nielegalnych imigrantów.

2/ Ochrona migrantów przed dyskryminacją - ustawa o równości z 2010 r.

Pomimo, iż pierwsza ustawa zakazująca dyskryminacji ze względu na rasę została uchwalona 46 lat temu, odmienność rasowa, etniczna czy narodowościowa jest wciąż w Wielkiej Brytanii jedną z najważniejszych przyczyn nierównego traktowania.

Od czasu wprowadzenia w 2001 r. obowiązku uwzględniania kwestii rasowych przy wszystkich działaniach władz publicznych, zmiany na lepsze następują dosyć powoli. Wciąż najgorsze wyniki w szkołach uzyskują dzieci pochodzenia romskiego i Irlandzkich Podróżników oraz Afrokaraibowie. Dzieci czarne podlegają wydaleniu ze szkół dwa razy częściej niż białe. W ostatnich latach zwiększył się poziom zatrudnienia mniejszości etnicznych, w dalszym ciągu jednak, w porównaniu do pozostałej części społeczeństwa, jest to różnica ponad 10%. Dodatkowo przepaść ta jest największa w grupie wiekowej 16-24 lata. Nadto, pomimo optymistycznych wyników badania przeprowadzonego w 10. rocznicę raportu Macphersona⁴⁹, w dalszym ciągu zatrudnienie mniejszości etnicznych w strukturach siłowych i wymiarze sprawiedliwości jest nieproporcjonalnie niskie.

Cudzoziemcy podlegają co do zasady takiej samej ochronie przed dyskryminacją, jak obywatele Wielkiej Brytanii, tj. w niemal wszystkich dziedzinach życia publicznego i społecznego (edukacja, zatrudnienie, dostęp do funkcji publicznych, mieszkalnictwo, dostęp do dóbr i usług itd.), ze względu na wszystkie cechy chronione objęte ustawą. W przypadku migrantów najistotniejsza jest oczywiście ochrona ze względu na rasę, która to kategoria

⁴⁸ „*Doubting multiculturalism*” *Trend Briefing 1*. Ipsos MORI May 2009. s 3.

⁴⁹Zob. s. 21.

zawiera w sobie również narodowość, obywatelstwo oraz etniczne i narodowe pochodzenie. Prawo upoważnia właściwego ministra do wydania przepisów rozszerzających jej działanie na dyskryminację kastową (s. 9(5)(a)) , co w świetle najnowszych raportów⁵⁰ powinno nastąpić jak najszybciej, albowiem pomimo zapewnień rządu, gorsze traktowanie ze względu na przynależność do kasty ma miejsce w wielu obszarach, między innymi w zatrudnieniu, edukacji i w dostępie do dóbr i usług.

Jakkolwiek w 2010 r. prawo zmieniło swoje literalne brzmienie w przepisach określających zakres dyskryminacji⁵¹ granice ochrony, szeroko zakreślone orzeczeniem w sprawie *Weathersfield Ltd v. Sargeant*⁵², pozostają bez zmian. W powyższej sprawie uznano, że dyskryminowany ze względu na rasę jest także pracownik sam nie posiadający cechy chronionej, jednak zmuszony przez pracodawcę do gorszego traktowania osób posiadających taką cechę.

Prawo przewiduje dwa istotne wyjątki od zasady niedyskryminacji dotyczące bezpośrednio imigrantów: na podstawie zał. 23 §1(1) i 1(2), dopuszczalna jest bezpośrednia dyskryminacja ze względu na narodowość, jeśli wyjątek taki przewiduje prawo bądź ministerialna autoryzacja. Przepis ten, jakkolwiek uzasadniony takimi względami, jak prawo kraju do decydowania o swojej polityce migracyjnej, tj. o tym, kogo dany kraj chce gościć na swoim terytorium, w praktyce pozwala na zalegalizowanie dyskryminacji w każdej niemal dziedzinie życia społecznego w drodze aktu wykonawczego tj. o randze niższej niż ustawa Parlamentu. Już pierwsza wydana przez Ministra Stanu autoryzacja z dnia 11 lutego 2011r., umożliwiająca funkcjonariuszom Straży Granicznej (UK Border Agency) bezpośrednią dyskryminację ze względu na narodowość osób ubiegających się o prawo wjazdu do Wielkiej Brytanii, wzbudziła kontrowersje. W stosunku do osób o narodowości znajdującej się na liście opublikowanej przez ministra, dopuszcza się możliwość bardziej uciążliwego przeszukania, żądania przedstawienia dodatkowych dokumentów, odmowy wjazdu, odmowy udzielenia wizy tranzytowej itd. Powyższa regulacja wymierzona jest w obywateli Pakistanu i jest odpowiedzią na raport Głównego Inspektora UKBA, który w 2010 r. potwierdził fakt stosowania przez funkcjonariuszy UKBA dyskryminacji w tym zakresie w stosunku do obywateli Pakistanu⁵³. Kontrowersje budzi fakt, iż wcześniejsze pozwy obywateli Indii i Pakistanu, w których powodowie usiłowali wykazać dyskryminację w tym zakresie, były odrzucane⁵⁴. Ponadto dyskusyjny jest sam sposób rozwiązania problemu poprzez prawne usankcjonowanie nierównego traktowania w drodze ministerialnej autoryzacji, bez próby doprowadzenia na równość w tym zakresie. W sprawie autoryzacji wypowiedział się również

⁵⁰H. Metcalf, H. Rolfe *Caste discrimination and harassment in Great Britain*, NIESR 2010.

⁵¹Zob. s. 10.

⁵²*Weathersfield Ltd v Sargeant* [1999] IRLR 94.

⁵³Independent Chief Inspector of the UK Border Agency *An inspection of entry clearance in Abu Dhabi and Islamabad, 2010* <http://icinspector.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2010/03/An-inspection-of-entry-clearance-in-Abu-Dhabi-and-Islamabad.pdf>.

⁵⁴Np. [SK \(Proof of indirect racial discrimination\) India](#) [2006] UKAIT 00067 .

Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) w swych rekomendacjach dla Wielkiej Brytanii z 14 września 2011r. (CERD/C/GBR/CO/18-20) wzywając do zarówno do uchylecia autoryzacji, jak i przepisu wprowadzającego wyjątek.

Omawiana regulacja pozwala na bezpośrednią dyskryminację także w innych niż prawo migracyjne obszarach, np. poprzez pobieranie od studentów spoza krajów EOG wyższych opłat za studia, bądź odmowę udzielenia bezpłatnej opieki lekarskiej ubiegającym się o status uchodźcy cudzoziemcom.

Drugim wyjątkiem od zasady niedyskryminacji przewidzianym przez ustawę o równości jest dopuszczalność dyskryminacji pośredniej w przypadku zastosowania kryterium, przepisu lub praktyki odnoszącej się bezpośrednio do miejsca zamieszkania osoby bądź długości pobytu w Wielkiej Brytanii. Przepis ten pozwala lokalnym władzom na odmowę dostępu do pewnych usług.

Inne formy zabronionych ustawą naruszeń, jak wiktyimizacja i molestowanie, odnoszą się w całości również do rasy, narodowości, pochodzenia etnicznego i narodowego. Obowiązek organów publicznych uwzględniania zasady równości i różnorodności obowiązuje w odniesieniu do rasy już od 2001 r. Jak wynika z raportu opublikowanego przez Komisję ds. Stosunków Rasowych, w rok po wprowadzeniu obowiązku, ok. 70 % objętych nim instytucji uznało, że rodzi on pozytywne skutki, spośród których najczęściej wymienianym było zwiększenie świadomości w zakresie zasady równości w procesie wykonywania funkcji publicznych. Aż 99% instytucji przygotowało własną strategię równości i różnorodności (*Equality Scheme*). W wyniku badania zauważono jednak niepokojące zjawisko koncentracji urzędników na samych formalnościach związanych z ustalaniem strategii, a nie na rzeczywistych skutkach, jakie dana polityka ma odnieść.

Pozytywne wyniki ujawnił natomiast przeprowadzony w 2009 r. monitoring równości i różnorodności w policji. W 10. rocznicę opublikowania raportu Macphersona wykazał, że w ciągu ośmiu lat wypełniania obowiązku sektora publicznego przez londyńską policję, zdecydowanie podniósł się – w odniesieniu do osób wywodzących się z mniejszości etnicznych – poziom zatrudnienia w policji oraz ich odsetek zajmujący funkcje kierownicze⁵⁵. Z kolei raport Equality and Diversity Forum z 2011 r.⁵⁶ ujawnia, że niewiele instytucji utożsamia obowiązek nałożony w odniesieniu do rasy z obowiązkiem podejmowania działań na rzecz skonkretyzowanych grup, jakimi są migranci i uchodźcy. Nie umieszczają owych grup w swoich strategiach działania na rzecz równości i różnorodności oraz nie gromadzą danych na temat statusu prawnego osób, na które ich działania wywierają wpływ.

3/ Testy dyskryminacyjne

⁵⁵http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/raceinbritain/policeandracism.pdf

⁵⁶ Equality and Diversity Forum(2011) *Who's Still Missing? Refugees, migrants and the equality agenda*.

Dyskryminacja jest zjawiskiem szeroko rozpowszechnionym, lecz ukrytym. Dokładne zbadanie tego zjawiska, jak i zebranie dowodów dyskryminacji na potrzeby postępowania sądowego może być utrudnione, bowiem osoby dyskryminujące nie ujawniają prawdziwych motywów swojego postępowania, ale starają się maskować je innymi przyczynami. Przeprowadzanie ankiet czy sondaży daje wyniki w postaci deklaracji osób ankietowanych a nie ich rzeczywistych przekonań. Z tego względu, już pod koniec lat 60. po wprowadzeniu pierwszego ustawodawstwa zakazującego dyskryminacji ze względu na rasę, w Wielkiej Brytanii poszukiwano sposobu na wykazanie prawdziwego oblicza dyskryminacji za pomocą testów sytuacyjnych (*situation testing*), eksperymentalnej metody polegającej na stworzeniu grupy osób o jak najbardziej zbliżonych do siebie przymiotach, których jedyną cechą różnicującą jest cecha chroniona np. rasa bądź narodowość. Każda z tych osób oddzielnie odpowiada na ofertę (w przypadku zatrudnienia) bądź ubiega się o konkretne oferowane dobro bądź usługę (wynajem mieszkania, wstęp do klubu czy restauracji). Pierwsze testy dyskryminacji rasowej przeprowadzili brytyjscy socjologowie⁵⁷ - test Danielsa (1968) miał wykryć dyskryminację w obszarze mieszkalnictwa i rynku pracy, po nim testy polegające na składaniu ofert (bądź odpowiedzi na oferty) na piśmie przeprowadzili Jowell i Prescott Clarke (1970).

Testy dyskryminacyjne pozwalają wykazać dyskryminację bezpośrednią. Aktualnie nie jest to instrument stosowany często w prawie brytyjskim, częściej wykorzystywany jest do wywierania presji na podmiotach dyskryminujących, np. właścicielach barów i nocnych klubów stosujących selekcję na podstawie rasy czy pochodzenia etnicznego przy wstępie do lokalu⁵⁸.

Brak jest relewantnego brytyjskiego prawa precedensowego, w którym wyrok zostałby oparty na dowodzie z testu dyskryminacyjnego. Jedynie w jednej sprawie o dyskryminację rasową *R (European Roma Rights Centre) v. Immigration Officer at Prague Airport* [2004] Izba Lordów zgodziła się na dopuszczenie jako dowodu w sprawie wyników testów dyskryminacyjnych⁵⁹.

4/ Poza legislacją antydyskryminacyjną

Niektórych obszarów życia społecznego migrantów nie jest w stanie objąć ustawodawstwo antydyskryminacyjne. W Wielkiej Brytanii już od 1986 r. obowiązuje ustawa o porządku publicznym (*Public Order Act 1986*) definiująca „nienawiść rasową” jako nienawiść do określonej grupy osób ze względu na ich kolor skóry, rasę, narodowość, obywatelstwo, pochodzenie etniczne czy narodowe. Ten sam akt uznaje za przestępstwo używanie

⁵⁷ P.A. Riach, J. Rich. *Field experiments of discrimination in the market place*. The Economic Journal, November 2002.

⁵⁸ Isabelle Rorive, *Proving Discrimination Cases. The Role of Situation Testing*. Centre For Equal Rights, Stockholm-Brussels (2009).

⁵⁹ Ibidem.

zastraszających, obraźliwych lub obelżywych słów lub zachowanie się w opisany sposób, bądź eksponowanie jakiegokolwiek pisemnych tekstów o takiej treści w celu wywołania nienawiści rasowej, bądź godzenie się na to, że nienawiść rasowa zostanie w ten sposób wywołana. Osoba, która dopuści się tych zachowań podlega karze pozbawienia wolności w maksymalnym wymiarze siedmiu lat bądź grzywnie (s.18). Pomimo to, w ostatnich latach mowa nienawiści rasowej w Wielkiej Brytanii przyjmuje niepokojące rozmiary, nie tylko w sieci, ale i w oficjalnych środkach masowego przekazu, jak telewizja czy prasa. Zaniepokojony tym zjawiskiem Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej zalecił w 2011 r. ścisłe monitorowanie mediów w tym zakresie i bezwzględne ściganie sprawców. Problem jest o tyle istotny, że po każdej publikacji skierowanej przeciw mniejszościom etnicznym w bulwarowej gazecie, wzrasta liczba przestępstw powodowanych nienawiścią rasową. Coraz częstsze są również zgłoszenia dotyczące znęcania się na tle rasowym w brytyjskich szkołach⁶⁰.

Poza tym, że migranci coraz częściej stają się ofiarami przemocy, są też w grupie, która jest najczęściej poddawana kontroli policyjnej. Jak ujawnia raport EHRC z 2010 r.⁶¹, technika „stop and search” polegająca na zatrzymaniu, ustaleniu tożsamości osoby oraz ewentualnym jej przeszukaniu stosowana jest od 1,5 do 2,5 razy częściej w stosunku do Azjatów i od 4 do 8 razy częściej w stosunku do czarnoskórych niż do białych osób. Ponadto istnieje podejrzenie, że nie wszystkie przypadki zatrzymania są rejestrowane przez policję, co przez co rzeczywista liczba zatrzymań jest prawdopodobnie znacznie wyższa.

4. Podsumowanie

Pomimo pewnych mankamentów, polityka antydyskryminacyjna Wielkiej Brytanii reprezentuje nowoczesne, kompleksowe podejście do kwestii nierówności. Uchwalona w 2010 r. ustawa o równości zawiera rozwiązania, które sprawdziłyby się, gdyby zostały przeniesione na grunt porządków krajowych innych państw, jak np. obowiązek aktywnego działania na rzecz równości i różnorodności nałożony na organy publiczne czy szeroka możliwość stosowania akcji pozytywnych w celu eliminowania dyskryminacji. Dopiero za kilka lat będzie można ocenić, jaki realny wpływ ma nowa legislacja na poziom równości w społeczeństwie brytyjskim. Pełny efekt ustawy może jednak zostać wytłumiony z uwagi na kryzys gospodarczy i związane z nim cięcia budżetowe (np. plany obciążenia budżetu EHRC o 60%), prowadzoną przez rząd koalicyjny politykę przeciwko „Czerwonej Taśmie” (The Red Tape Challenge) mającą na celu odbiurokratyzowanie wszelkich zbędnych procedur oraz niechęć rządu do wprowadzenia w życie przepisów antydyskryminacyjnych o szerszym zasięgu.

⁶⁰CERD Concluding Observations 2011 CERD/C/GBR/CO/18-20.

⁶¹Equalities and Human Rights Commission [Stop and think: A critical review of the use of stop and search powers in England and Wales](#) 2010.

Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Projekt: „Różni, ale równi – badania nad równym traktowaniem cudzoziemców w Polsce” jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz z budżetu państwa.



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.

Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych

ul. Szpitalna 5 lok. 22

00-031 Warszawa

tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62

e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl