

PRAWO I PRAKTYKA NR 24

S
t
m  b b i n g
p

Przeciwdziałanie
mobbingowi i dyskryminacji
w służbach mundurowych

Analiza i zalecenia

30 lat
RPO
1988-2018





RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych

Analiza i zalecenia

Warszawa 2018

BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2018, NR 5
Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 24
Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych. Analiza i zalecenia

Autorzy:

Tomasz Oklejak

Katarzyna Wilkołaska – Żuromska (Rozdział V)

Redakcja:

dr Sylwia Spurek

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

www.rpo.gov.pl

Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by **Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**

Warszawa 2017

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w maju 2018 r.

Podpisano do druku w czerwcu 2018 r.

Nakład: 500 egz.

Projekt okładki:  **RZECZYOBRAZKOWE**

Projekt i opracowanie graficzne, skład, łamanie, druk i oprawa:

Grafopol Agnieszka Blicharz-Krupińska, ul. Czarnieckiego 1, 53-650 Wrocław
tel. 507 096 545; email: argrafpol@argrafpol.pl

Spis treści

Przedmowa	5
I. Wprowadzenie	7
II. Metodologia	13
III. Wewnętrzne procedury antymobbingowe i antydyskryminacyjne w służbach mundurowych	17
1. Charakterystyka	17
1.1. Rozpatrywanie skarg	17
1.2. Przyjęty model regulacji	18
1.3. Definicje podstawowych pojęć	19
1.4. Zgłoszenie	20
1.5. Mediacja, ugoda, postępowanie polubowne	21
1.6. Skład komisji	23
1.7. Wyłączenie/zmiana/wygaśnięcie/zawieszenie członka komisji	24
1.8. Niejawność prac komisji	26
1.9. Uprawnienia stron postępowania, prawo do obrony	27
1.10. Ochrona przed odwetem (prawa i obowiązki funkcjonariuszy)	28
1.11. Ochrona przed pomówieniem	30
1.12. Niezwłoczność reakcji	31
1.13. Odwrócony ciężar dowodowy	32
1.14. Odpowiedzialność naruszcyciela w przypadku potwierdzenia zarzutu dyskryminacji lub mobbingu	35
1.15. Profilaktyka, ewaluacja	36
IV. Profilaktyka w zakresie przeciwdziałania zjawisku mobbingu i dyskryminacji	38
1. Pełnomocnicy ds. ochrony praw człowieka/równego traktowania	38
2. Szkolenie z zakresu problematyki nierównego traktowania i mobbingu	39
2.1. Postępowanie kwalifikacyjne do służby	39
2.2. Szkolenie podstawowe	39
2.3. Szkolenie kadry kierowniczej	40
2.4. Szkolenie funkcjonariuszy w służbie stałej	42
2.5. Szkolenie specjalistyczne dla członków komisji, mediatorów	45
3. Inne działania profilaktyczne, pomocnicze, towarzyszące	45
3.1. Sprawozdawczość	45
3.2. Monitoring	46
3.3. Kompleksowy program	46
3.4. Mediacja	46
3.5. Opiniowanie służbowe	47
3.6. Dostęp do materiałów szkoleniowych	47
3.7. Baza orzeczeń dyscyplinarnych	47

V. Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych w wymiarze międzynarodowym. Dobre praktyki w raportach i publikacjach DCAF i OSCE	48
1. Dostępność i efektywność procedury składania skarg	48
2. Informacja dotycząca procedury składania skarg	49
3. Różne sposoby składania skarg.....	50
4. Wsparcie dla ofiar	51
5. Gwarancje bezpieczeństwa	53
6. Sankcje	53
7. Regularny monitoring.....	54
8. Działania edukacyjne i zapobiegawcze.....	54
9. Uwzględnienie perspektywy płci	56
VI. Wnioski i zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich	57
1. Droga sądowa w sprawach o mobbing i nierówne traktowanie	59
2. Niezależność organu rozpatrującego skargi	60
3. Profesjonalizm	61
4. Niezwłoczność.....	61
5. Dokumentacja	62
6. Legalność.....	63
7. Definicje	63
8. Zgłoszenie.....	63
9. Mediacja.....	64
10. Ochrona przed odwetem	64
11. Odpowiedzialność naruszcyciela.....	65
12. Edukacja i ewaluacja	66
13. Profilaktyka	67
14. Bazy danych.....	68
VII. Wystąpienia RPO i odpowiedzi służb mundurowych *	
1. Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych	1
2. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.....	9
3. Agencja Wywiadu.....	13
4. Biuro Ochrony Rządu	18
5. Centralne Biuro Antykorupcyjne	28
6. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej.....	31
7. Komenda Główna Policji.....	43
8. Służba Celna/Służba Celno-Skarbowa (Krajowa Administracja Skarbowa)	52
9. Służba Kontrwywiadu Wojskowego	60
10. Centralny Zarząd Służby Więziennej	66
11. Służba Wywiadu Wojskowego	74
12. Komenda Główna Straży Granicznej	79
13. Pełnomocnik MON ds. Wojskowej Służby Kobiet	94

* Rozdział VII jest dostępny tylko w wersji elektronicznej (plik PDF) na stronie www.rpo.gov.pl w zakładce wydawnictwa/równe traktowanie. Podana numeracja podrozdziałów dotyczy pliku PDF.

Przedmowa

Zasada równego traktowania i niedyskryminacji jest jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych, a pozytywne obowiązki państwa w tym zakresie wynikają zarówno z aktów prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Wolą ustawodawcy Rzecznik Praw Obywatelskich został wyznaczony niezależnym organem do spraw realizacji tej zasady. Szczególny mandat Rzecznika w tym obszarze koncentruje się na analizowaniu, monitorowaniu i wspieraniu równego traktowania wszystkich osób, prowadzeniu niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, opracowywaniu i wydawaniu niezależnych sprawozdań, a także wydawaniu zaleceń odnośnie problemów związanych z dyskryminacją.

Służby mundurowe są emanacją społeczeństwa i codzienne problemy obywateli nie są również obce funkcjonariuszom czy żołnierzom wewnątrz ich organizacji. Mając na względzie specyfikę służb mundurowych oraz to, iż wszystkie – zarówno policyjne jak i wojskowe, są instytucjami hierarchicznymi, hermetycznymi, o silnych strukturach pionowego podporządkowania – Rzecznik Praw Obywatelskich wnikliwie przygląda się, czy przestrzegane są tam wolności i prawa obywatelskie. Doświadczenie pokazuje, że pomimo podejmowanych w tym zakresie prób, nie wykształciły się jeszcze trwałe i skuteczne mechanizmy zabezpieczające, nie nastąpiły wystarczająco głębokie przemiany świadomościowe i wreszcie nie do końca przełamano w mentalności części przełożonych służbowych skłonności do stosowania w praktyce, istniejącego niegdyś poglądu, że „przełożeni mają prawa, a podwładni tylko obowiązki”. Realia służby stwarzają potencjalne zagrożenie naruszania, a nawet łamania wolności i praw. Jednakże stosunkowo trudna i nie zawsze skuteczna jest obrona przed tymi zagrożeniami. Istnienie wewnętrznych procedur antymobbingowych i antydyskryminacyjnych pozwala na obiektywne wyjaśnienie nieprawidłowego zachowania oraz podjęcie adekwatnych decyzji kadrowych. Bieżąca analiza spraw połączona z praktycznym szkoleniem zainteresowanych może się przyczynić do ograniczenia takich zachowań w przyszłości.

Jestem przekonany, że zawarte w niniejszym opracowaniu regulacje, wskazówki, oraz dobre praktyki przyczynią się do wypracowania optymalnych rozwiązań, pozwalających na zachowanie odpowiednich proporcji pomiędzy interesem służby a interesem jednostki. Na profesjonalizm całej formacji składają się bowiem działania lub zaniechania jej poszczególnych członków. Skuteczne przeciwdziałanie mobbingowi czy dyskryminacji to także skuteczne zarządzanie emocjami. Jeżeli narzędzia te zostaną mądrze wykorzystane to niewątpliwie przyczynią się do poprawy jakości funkcjonowania całej formacji. Pojawiające się w ostatnich latach doniesienia medialne dotyczące mobbin-



gu, molestowania i molestowania seksualnego w służbach mundurowych uprawniają do stwierdzenia, że konieczne jest niezwłoczne przyjęcie i efektywne wdrożenie odpowiednich procedur przeciwdziałania takim zachowaniom.

W 2013 roku opracowany został przez Pełnomocników Policji ds. Ochrony Praw Człowieka we współpracy z organizacjami pozarządowymi, Biurem Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania oraz Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich praktyczny poradnik „Po pierwsze człowiek. Działania antydyskryminacyjne w jednostkach Policji”. Publikacja ta została skierowana do policjantów i miała na celu uwrażliwienie środowiska policyjnego na problemy licznych mniejszości społecznych, z którymi mogą się spotkać w trakcie codziennej służby. Niniejsze opracowanie dotyczy wszystkich służb mundurowych, w tym żołnierzy.

Na zakończenie pragnę serdecznie podziękować szefom wszystkich służb za udzielone wyjaśnienia i nadesłane dokumenty. Szczególne podziękowania należą się Służbie Celnej (aktualnie Służbie Celno-Skarbowej), Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Policji, Straży Granicznej, Służbie Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej za rzetelne uwagi i uzupełnienia do projektu niniejszego opracowania.

dr Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

I. Wprowadzenie

Problematyka mobbingu oraz dyskryminacji w służbach mundurowych tzn. w Siłach Zbrojnych RP, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biurze Ochrony Rządu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Służbie Celnej (aktualnie Służbie Celno-Skarbowej, formacji wyodrębnionej w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej), Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Straży Granicznej oraz Służbie Więziennej od wielu lat jest przedmiotem analizy i odpowiednich działań Rzeczników Praw Obywatelskich. Informacje o nieprawidłowościach w tym zakresie Rzecznik otrzymuje najczęściej od samych zainteresowanych. Z prośbą o pomoc żołnierze i funkcjonariusze zwracają się pisemnie lub przy okazji wizytacji jednostek organizacyjnych poszczególnych służb mundurowych. Rzecznik podejmuje również z urzędu sprawy na podstawie doniesień medialnych. W każdym konkretnym przypadku Rzecznik bada, czy nie doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich, w tym również zasady równego traktowania, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Warto przypomnieć, że wprowadzenie wewnętrznych procedur antymobbingowych i antydyskryminacyjnych w służbach mundurowych podległych resortowi spraw wewnętrznych miało związek z szeroko opisywaną w prasie sprawą związaną z podejrzeniem występowania molestowania seksualnego w jednostce Policji. Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadził wówczas kontrolę¹ przestrzegania praw i wolności obywatelskich w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu. Następnie zwrócił się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) o rozważenie możliwości wprowadzenia do ustaw pragmatycznych służb podległych MSW przepisów dotyczących mobbingu. W odpowiedzi² Minister Spraw Wewnętrznych wskazał między innymi, że w resorcie zostaną podjęte prace mające na celu przeanalizowanie kwestii związanej z możliwością wprowadzenia w pragmatykach służbowych rozwiązań w zakresie wskazanym w wystąpieniu Rzecznika. Następnie Minister Spraw Wewnętrznych powołał Pełnomocnik ds. równego traktowania w służbach mundurowych podległych MSW, której zadaniem było przeanalizowanie sytuacji funkcjonariuszy i funkcjonariuszek oraz przedstawienie swoich wniosków w specjalnym raporcie. Pełnomocnik miała także podjąć współpracę z pełnomocnikami komendantów wojewódzkich policji do spraw ochrony praw człowieka oraz pełnomocnikami z innych formacji mundurowych w zakresie wypracowania standardów i procedur postępowania w sprawach, gdzie mogłoby dojść do nierównego traktowania kobiet i mężczyzn.

¹ RPO-735572-III/13/TO.

² BMP-0790-2-8/13/MKa.



W dniu 12 marca 2014 r. Minister Spraw Wewnętrznych wystąpił do wszystkich komendantów podległych służb o opracowanie przejrzystych systemów motywacyjnych. Ponadto komendanci Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Policji mieli wprowadzić procedury antydyskryminacyjne i antymobbingowe w swoich formacjach. Była to reakcja na opublikowany przez Pełnomocnik Ministra Spraw Wewnętrznych ds. równego traktowania w służbach mundurowych podległych MSW raport na temat równego traktowania kobiet i mężczyzn w służbach mundurowych. Chociaż raport nie potwierdził istotnego naruszania zasad równego traktowania ze względu na płeć w służbach, to wynikało z niego, że są obszary, w których może dochodzić do potencjalnych nieprawidłowości. Zdaniem Pełnomocnik do takich szczególnie istotnych obszarów zaliczyć należy uznaniowość w kształtowaniu uposażeń oraz przyznawaniu nagród i awansów. Raport zwrócił też uwagę, że we wszystkich służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych można zauważyć niekorzystne dla kobiet zróżnicowanie w przypadku obsadzania najwyższych stanowisk kierowniczych. Ponadto z raportu wynikało, że pośród funkcjonariuszy nie ma powszechnego zrozumienia tego, na czym powinno polegać równe traktowanie w służbach. Widoczny jest też brak edukacji w tym zakresie. Raport zawierał postulaty Pełnomocnik dotyczące m. in. podjęcia działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie przeciwdziałania nierównemu traktowaniu, mobbingowi, nadużywania uprawnień; wypracowania dobrych praktyk, mających skuteczniej zapewnić ochronę przed nieprawidłowościami w traktowaniu funkcjonariuszy, z wykorzystaniem dobrych praktyk z innych krajów europejskich; czy wypracowania przejrzystych procedur obsadzania stanowisk kierowniczych.

Diagnoza przedstawiona w raporcie była zbieżna z oceną samych funkcjonariuszy, którzy wskazywali, że najczęstszymi obszarami, w których może dochodzić do nierównego traktowania są: awanse (29%), wynagrodzenia (17%), nagrody (16%), nabór (15%), szkolenia (11%). We wszystkich formacjach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych służbę pełni około 13% kobiet. Najwięcej kobiet jest w Straży Granicznej (23%), a najmniej w Państwowej Straży Pożarnej (4%)³.

Należy podkreślić, iż wewnętrzne procedury ochronne nie zastąpią drogi sądowej przewidzianej dla funkcjonariuszy/żołnierzy poddanych mobbingowi⁴, czy dyskry-

³ Zob. <http://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/5098,MSW-w-sluzbach-nie-ma-istotnego-naruszenia-zasady-rownego-tractowania-raport.html>.

⁴ Dopuszczalność drogi sądowej w sprawie o ochronę dóbr osobistych, w której funkcjonariusz Policji dochodzi odszkodowania i innych roszczeń z tytułu mobbingu wskazana została w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2007 r. (sygn. akt I PZP 2/07). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy odnośnie funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej w uchwale z 6 lutego 2014 r. (sygn. akt II PZP2/13). W wyroku z 28 maja 2013 r., I PK 262/12, Sąd Najwyższy przyjął, że: „funkcjonariusz służby celnej przed 1 stycznia 2011 r. jest chroniony przed dyskryminacją (w zakresie celu) na podstawie Konstytucji RP, dyrektywy Rady 2000/78/WE, a w zakresie środków tej ochrony na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego o ochronie dóbr osobistych”.



minacji⁵. W większości pragmatyk służbowych⁶ nie istnieją normy prawne, dotyczące przeciwdziałania zjawiskom mobbingu czy dyskryminacji, jak ma to miejsce wobec pracowników objętych Kodeksem pracy. Obowiązek przeciwdziałania mobbingowi nakłada na pracodawcę art. 94³ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm. dalej: Kp). W rozumieniu § 2 Kp **mobbing** oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękanium lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników. Zgodnie z art. 11³ Kp jakakolwiek **dyskryminacja** w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy - jest niedopuszczalna.

Droga sądowa w sprawach dotyczących mobbingu – w odróżnieniu np. od pracowników podlegających rygorom Kodeksu pracy – jest możliwa, jednak na zasadach ogólnych w sprawach o ochronę dóbr osobistych.

Nieco inaczej przedstawia się możliwość dochodzenia praw z tytułu naruszenia zasady równego traktowania. Funkcjonariusze i żołnierze mają możliwość dochodzenia ich w trybie przepisów ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r., poz. 691; dalej: ustawa o równym traktowaniu). Zgodnie z art. 1 ust. 1 ww. ustawy określa ona obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną oraz organy właściwe w tym zakresie. W art. 3 ustawa o równym traktowaniu definiuje podstawowe pojęcia wchodzące w zakres znaczeniowy nierównego traktowania oraz skutków takich zachowań. Przez **dyskryminację bezpośrednią** rozumie się zgodnie z ustawową definicją (art. 3 pkt 1) sytuację, w której osoba fizyczna ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną jest traktowana mniej korzystnie niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji. **Dyskryminacją pośrednią**, zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o równym traktowaniu jest sytuacja, w której dla osoby fizycznej ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnospraw-

⁵ Funkcjonariusze mają możliwość dochodzenia swoich praw w trybie przepisów ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r., poz. 691).

⁶ Wyj. Służba Więzienna.



ność, wiek lub orientację seksualną na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje lub szczególnie niekorzystna dla niej sytuacja, chyba że postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne. Poprzez **molestowanie** rozumie się każde niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby fizycznej i stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery. Z kolei **molestowanie seksualne** to, zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy o równym traktowaniu, każde niepożądane zachowanie o charakterze seksualnym wobec osoby fizycznej lub odnoszące się do płci, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności tej osoby, w szczególności przez stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery; na zachowanie to mogą się składać fizyczne, werbalne lub pozawerbalne elementy.

Ustawa o równym traktowaniu stanowi samodzielny podstawę prawną żądania naprawienia szkody za naruszenie zasady równego traktowania. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy każdy, wobec kogo zasada równego traktowania została naruszona, ma prawo do odszkodowania. Na podstawie tej ustawy o odszkodowanie mogą się jednak ubiegać jedynie te osoby, wobec których naruszono zasadę równego traktowania ze względu na określone w ustawie przesłanki i w określonych ustawą obszarach. To powoduje, że nie każda grupa jest chroniona w takim samym stopniu. Na przykład osoby z niepełnosprawnością, osoby LGBT oraz osoby skarżące się z powodu dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd czy wiek są pozostawione poza ochroną przed dyskryminacją w takich sferach jak edukacja, dostęp do dóbr i usług czy zabezpieczenie społeczne. Dodatkowo ustawa nie obejmuje ochroną osób dyskryminowanych ze względu na płeć w zakresie opieki zdrowotnej i edukacji.

W sprawach naruszenia zasady równego traktowania stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459). Dochodzenie naprawienia szkody wywołanej naruszeniem tej zasady jest uproszczone w stosunku do przepisów ogólnych z ustawy Kodeks cywilny. Ustawodawca przewidział prostszą, względniejszą dla poszkodowanego, ścieżkę dochodzenia swoich roszczeń, w celu zapewnienia rzeczywistej równości stron, a w konsekwencji, sprawiedliwości proceduralnej poprzez wprowadzenie zasady odwróconego ciężaru dowodu⁷.

⁷ Zgodnie z art. 14 ustawy o równym traktowaniu, do postępowań o naruszenie zasady równego traktowania stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Kto zarzuca naruszenie zasady równego traktowania, uprawdopodobnia fakt jej naruszenia. W przypadku uprawdopodobnienia naruszenia zasady równego traktowania ten, któremu zarzucono naruszenie tej zasady, jest obowiązany wykazać, że nie dopuścił się jej naruszenia.



Należy podkreślić, że ustawa o równym traktowaniu nie ustanawia zakazu dyskryminacji, ponieważ wynika on bezpośrednio z aktów prawa powszechnie obowiązującego wyższego rzędu, tj. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸ oraz prawa europejskiego i ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego⁹. Podobne stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny – zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, rasę, płeć i inne cechy osobowe, należy obecnie do podstawowego kanonu reguł prawa, tak międzynarodowego, jak i wewnętrznego, a Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest przestrzegać tego zakazu z racji swej przynależności do systemu ONZ czy Rady Europy (w tym w szczególności ze względu na ratyfikację Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Ponadto, zakaz ten stanowi prawną konsekwencję konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i został wprost wprowadzony w art. 32 ust. 2¹⁰.

Żołnierze i funkcjonariusze z uwagi na administracyjnoprawny charakter ich stosunku służbowego nie mogą skorzystać z ochrony przed dyskryminacją wynikającej z przepisów Kodeksu pracy. Zgodnie z nimi takie przesłanki jak płeć, wiek, niepełnosprawność, rasa, religia, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkowa, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientacja seksualna, a także zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy nie mogą stanowić kryterium dyskryminacji. Równe traktowanie w zatrudnieniu oznacza niedyskryminowanie w jakikolwiek sposób, bezpośrednio lub pośrednio z wyżej wymienionych przyczyn. Jest to **katalog otwarty**, co oznacza, że do dyskryminacji może dojść także na podstawie innego kryterium. Przepisy prawa pracy, w odróżnieniu od ustawy o równym traktowaniu, zapewniają osobom zatrudnionym na podstawie stosunku pracy bardziej skuteczną ochronę przed dyskryminacją. Wynikający z Kodeksu pracy otwarty katalog przesłanek dyskryminacyjnych w większym stopniu transponuje na grunt pracowniczy zakaz wynikający z treści art. 32 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z któ-

⁸ Zasada równości wobec prawa stanowi podstawę demokratycznego porządku prawnego i wynika bezpośrednio z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który określa ogólne pojęcie i zakres zasady równości oraz formułuje zakaz dyskryminacji. Niezależnie od tej ogólnej reguły, Konstytucja RP zawiera liczne przepisy odnoszące się do zasady równości w szczegółowych dziedzinach życia społecznego (art. 6 – równy dostęp do dóbr kultury, art. 11 – równość obywateli jako przesłanka tworzenia partii politycznych, art. 33 – równość kobiet i mężczyzn, art. 60 – jednakowe zasady dostępu do służby publicznej, art. 64 ust. 2 – równa ochrona prawa własności i innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, art. 68 ust. 2 – równy dostęp do świadczeń publicznej opieki zdrowotnej, art. 70 ust. 4 – równy dostęp do wykształcenia, art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 – równość prawa wyborczego).

⁹ W szczególności paktów praw Organizacji Narodów Zjednoczonych – art. 2 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 2 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Formułują ją – jako zakaz dyskryminacji – art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), a także szereg innych konwencji o bardziej szczegółowym charakterze.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04.



rym nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Z uwagi na podporządkowanie służbowe funkcjonariusze (podobnie żołnierze) są w większym stopniu, aniżeli pracownicy cywilni, narażeni na niewłaściwe traktowanie ze strony przełożonych. Granica pomiędzy rozkazem a mobbingiem czy dyskryminacją bywa nieostra. Dlatego też powołanie i wyszkolenie kompetentnych osób do oceny tego rodzaju zdarzeń jest szczególnie istotne z punktu widzenia administracyjnego charakteru stosunku służbowego oraz pozostaje w interesie samej służby.

Przyjęcie takiej procedury pozwala na szczegółowe zbadanie i udokumentowanie zarzutów podniesionych przez pokrzywdzonego żołnierza czy funkcjonariusza. W przypadku zaistnienia sytuacji mogącej wyczerpywać znamiona mobbingu lub dyskryminacji właściwy przełożony w sprawach osobowych, po otrzymaniu sprawozdania (wraz z wnioskami), będzie miał możliwość podjęcia rzetelnej, adekwatnej do zaistniałego zdarzenia decyzji (w wymiarze kadrowym, szkoleniowym, naprawczym). Rozwiązanie takie, także poprzez stosowaną w określonym zakresie mediację/ugodę, umożliwi przeciwdziałanie takim zjawiskom. Jak pokazują doświadczenia Rzecznika, zgłaszane przez funkcjonariuszy skargi najczęściej mają swoje źródło w zachowaniach przełożonych o charakterze mobbingowym bądź dyskryminacyjnym. Niezauważanie problemu bądź błędna, spóźniona reakcja wyższego przełożonego prowadzą – w skrajnych przypadkach – do rozszerzenia się niepożądanych zachowań na całą jednostkę, która kosztem realizacji ustawowych zadań zajmuje się własnymi sprawami.

Deontologie poszczególnych służb mundurowych przewidują między innymi powinność przełożonego do zapewnienia podległym funkcjonariuszom właściwych warunków wykonywania zadań i rozwoju zawodowego oraz dobrą atmosferę służby i dobre stosunki międzyludzkie. Przykładowo, Kodeks Honorowy Żołnierza Zawodowego Wojska Polskiego nakłada na każdego żołnierza w relacjach z podwładnymi i współpracownikami obowiązek wyrażania szacunku dla drugiego człowieka i jego godności osobistej, kierowania się poczuciem sprawiedliwości oraz dążenia do umacniania więzi koleżeńskich; Regulamin Ogólny Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na każdego żołnierza, w szczególności przełożonego lub starszego stopniem, obowiązek przeciwdziałania mobbingowi. Wyrazem realizacji przyjętych zasad etyki zawodowej poszczególnych służb mundurowych powinno być umożliwienie zainteresowanym perspektywy wyartykułowania swoich problemów oraz ich oceny przez odpowiednie organy.

II. Metodologia

Podstawowym celem Rzecznika było dokonanie analizy procedur antymobbingowych i antydyskryminacyjnych obowiązujących w służbach mundurowych, a także określenie dobrych praktyk oraz luk w zakresie ochrony jednostki.

Cele szczegółowe projektu obejmowały:

- wskazanie na czynniki ograniczające rzetelne wyjaśnienie problemu (m.in. zasady formułowania wniosków/skarg, przebieg postępowania, skutki złożenia wniosku/skargi, status uczestników postępowania);
- analizę i porównanie dostępnych publikacji międzynarodowych dotyczących problematyki dyskryminacji/mobbingu w służbach mundurowych (DCAF, OSCE, NATO);
- zebranie, analizę i porównanie obowiązujących i projektowanych regulacji wewnętrznych istniejących w poszczególnych służbach mundurowych;
- zebranie, analizę i porównanie podejmowanych przez poszczególne służby mundurowe działań profilaktycznych, mających na celu przeciwdziałanie zjawiskom niepożądanym w służbie;
- wzmocnienie ochrony prawnej jednostki;
- usprawnienie systemu skargowego, który miałby wpływ na zmniejszenie skali zjawiska *underreportingu*¹¹.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do szefów poszczególnych służb mundurowych z prośbą o informację na temat działań podejmowanych w celu przeciwdziałania zjawisku mobbingu i dyskryminacji, w tym molestowania i molestowania seksualnego, w stosunkach służbowych, oraz o kopie regulacji wewnętrznych dotyczących zasad i trybu zgłaszania przez funkcjonariuszy/żołnierzy informacji o nieprawidłowościach w relacjach służbowych oraz o dyskryminacji. Rzecznik oczekiwał także danych dotyczących liczby prowadzonych postępowań związanych ze zjawiskiem mobbingu lub dyskryminacji (dyscyplinarnych, karnych, cywilnych i administracyjnych) oraz zapadłych rozstrzygnięć.

Niniejsze opracowanie przygotowano na podstawie obowiązujących i projektowanych aktów prawa wewnętrznego służb mundurowych, w tym:

- Decyzji Nr 121 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia w Straży Granicznej procedury w sprawach o naru-

¹¹ *Underreporting* czyli nieadekwatna, w porównaniu do rzeczywistej skali zjawiska, liczba skarg kierowanych do właściwych komórek danej służby. Zjawisko to występuje pomimo szerokiej dostępności postępowania przed takimi organami. Niewłaściwa, spóźniona reakcja lub jej brak ze strony przełożonych prowadzi do eskalacji niepożądanych w służbie zachowań. Odwet ze strony naruszycieli powoduje obniżenie efektywności systemu skargowego.



szenie zasady równego traktowania (Dz.Urz. KGSG poz. 86) oraz projektu (z dnia 8 stycznia 2016 r.) decyzji Komendanta Głównego Straży Granicznej zmieniającej decyzję w sprawie wprowadzenia w Straży Granicznej procedury w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania;

- „Programu zapobiegania zjawiskom niepożądanym w Służbie Celnej”¹² zatwierdzony przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Szefa Służby Celnej w dniu 30 lipca 2015 r.;
- Zarządzenia Nr 32 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie zapobiegania i przeciwdziałania zjawiskom mobbingu, dyskryminacji i molestowania w Służbie Więziennej;
- „Procedury antymobbingowej i antydyskryminacyjnej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej” – zatwierdzonej przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 17 czerwca 2014 r.;
- „Wewnętrznej procedury antydyskryminacyjnej w Komendzie Głównej Policji” – zatwierdzonej przez Komendanta Głównego Policji w dniu 16 czerwca 2014 r.;
- „Wewnętrznej Procedury Antymobbingowej dla policjantów pełniących służbę w Komendzie Głównej Policji” – zatwierdzonej przez Komendanta Głównego Policji w dniu 14 maja 2014 r.;
- Zarządzenia nr 32/16 Szefa CBA w sprawie wprowadzenia w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym procedury zapobiegania zjawiskom noszącym znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania (Dz. Urz. z 2016 r., poz. 35), które weszło w życie w dniu 1 stycznia 2017 r. Dodatkowo w dniu 21 lutego 2017 r. opublikowane zostało zarządzenie nr 8/17 Szefa CBA zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym procedury zapobiegania zjawiskom noszącym znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania (Dz. Urz. z 2017 r., poz. 8).;
- Decyzji Nr 445/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia do użytku Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Urz. MON Nr 445 poz. 398);
- Obwieszczenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie ogłoszenia „Kodeksu Honorowego Żołnierza Zawodowego Wojska Polskiego” (Dz.Urz. MON z 2008 r. Nr 5 poz. 55).

¹² 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 z późn. zm.), która z tym dniem uchyliła ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1799). Obecnie zadania Służby Celnej realizuje Służba Celno-Skarbowa. Zgodnie z pismem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 10 lipca 2017 r. (DLK2/RPW/84565/2017) rozwiązania obowiązujące w Służbie Celnej są adoptowane do Krajowej Administracji Skarbowej.



Opracowanie zostało przygotowane na podstawie otrzymanych od szefów poszczególnych służb mundurowych odpowiedzi oraz udostępnionych Rzecznikowi regulacji wewnętrznych. Przygotowany projekt wstępnego raportu wraz z zaleceniami, został następnie przesłany do wszystkich szefów służb mundurowych z prośbą o zapoznanie się z jego treścią oraz o zgłoszenie ewentualnych uwag.

Odpowiedzi dotyczyły w szczególności uzupełnienia treści poszczególnych rozdziałów o zmiany wynikające z nowelizacji wewnętrznych procedur antydyskryminacyjnych i antymobbingowych, pominięcia istniejących regulacji, uzupełnienia opracowania o podejmowane przez poszczególne służby - inne działania - mające na celu przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji. W większości przypadków uwagi zostały uwzględnione przez Rzecznika. Odpowiedzi na pismo w sprawie wstępnego raportu nie udzieliły Agencja Wywiadu, Biuro Ochrony Rządu oraz Służba Wywiadu Wojskowego.

Zgłoszono także wątpliwości w zakresie możliwości wdrożenia niektórych zaleceń Rzecznika. Komenda Głównej Policji¹³ zauważyła, że zalecenie RPO wyznaczania do składu organu orzekającego osoby lub osób spoza terenu, na którym doszło do naruszenia, budzi wątpliwości. Prowadzenie czynności wyjaśniających przez osoby z innego garnizonu Policji mogłoby mieć wówczas niekorzystny wpływ na niezwłoczność reakcji organu (konieczność przesłuchania świadków, rozmowa z osobą zgłaszającą, konieczność zebrania i zabezpieczenia dokumentacji). Wywarłoby niekorzystny wpływ na czas służby osób zaangażowanych w sprawę (nieobecność w służbie) oraz miałyby negatywny wpływ na planowanie sił i środków. Powodowałoby również znaczne skutki finansowe dla budżetu Policji. Ze względu na złożoność struktury organizacyjnej Policji wdrożenie rozwiązań b. Służby Celnej i CBA – z punktu widzenia Policji oceniono negatywnie.

Należy podzielić argument, że złożoność struktury organizacyjnej Policji w odróżnieniu od np. CBA czy b. Służby Celnej mogłoby kolidować z niezwłocznością reakcji, jeżeli prowadzenie czynności wyjaśniających powierzone zostałyby organom z innego garnizonu. Można jednak wyobrazić sobie sytuację, w której skarga funkcjonariusza komendy powiatowej/miejskiej o mobbing/dyskryminację rozpatrywana jest przez inną komendę powiatową/miejską Policji. Wówczas sprawa załatwiana jest w ramach jednego garnizonu, co powinno zredukować koszty i czas reakcji. Dopiero w przypadku złożenia skargi przez funkcjonariusza komendy wojewódzkiej Policji sprawa mogłaby być rozpatrywana przez inną komendę wojewódzką Policji.

W kontekście wątpliwości, co do przedwczesnego przeniesienia funkcjonariusza do innej jednostki Policji¹⁴ lub Państwowej Straży Pożarnej¹⁵ oraz ograniczeń w tym zakre-

¹³ Tabelka „Wnioski i zalecenia RPO uwagi KGP” pkt 2, „Niezależność organu rozpatrującego skargi”.

¹⁴ Tabelka „Wnioski i zalecenia RPO uwagi KGP” pkt 10, „Niezależność organu rozpatrującego skargi”.

¹⁵ Odpowiedź KG PSP z dnia 26 lipca 2017 r. s. 2.



sie, wynikających z pragmatyk służbowych doprecyzowano, że przeniesienie mogłoby nastąpić do innej jednostki organizacyjnej (w tej samej lub w innej miejscowości). Intencją niniejszego zalecenia jest odseparowanie ofiary od sprawcy naruszeń. Naturalnie w trakcie trwania procedury nie można przewidzieć jej rezultatu. Dlatego też w tym etapie przeniesienie (delegowanie) powinno mieć charakter czasowy, możliwe na wniosek/za zgodą funkcjonariusza lub z urzędu (np. art. 36 ust. 1 ustawy o Policji, art. 37b ustawy o PSP). W przypadku natomiast potwierdzenia naruszenia, przeniesienie sprawcy mogłoby nastąpić na stałe. Decyzję w tym zakresie mógłby podjąć przełożony właściwy w sprawach osobowych, mając na uwadze wynik postępowania w indywidualnej sprawie.

W rozdziale „Wewnętrzne procedury antymobbingowe i antydyskryminacyjne w służbach mundurowych” analizie poddano treść procedur. Wskazano zasady, które powinny towarzyszyć rozpatrywaniu skarg dotyczących mobbingu czy dyskryminacji. Omówiono poszczególne etapy procedur, w tym w szczególności przyjęty model regulacji, definicje podstawowych pojęć, przepisów ustrojowych, przepisów o postępowaniu przed właściwym organem, czy o odpowiedzialności w przypadku potwierdzenia mobbingu czy dyskryminacji. Rozdział „Profilaktyka w zakresie przeciwdziałania zjawisku mobbingu i dyskryminacji” poświęcony został przyjętym w poszczególnych służbach mundurowych dobrym praktykom polegającym na przeciwdziałaniu zjawiskom mobbingu czy dyskryminacji, w tym między innymi na ustanowieniu pełnomocników ds. ochrony praw człowieka czy dyskryminacji, szkoleniach na różnych etapach kariery zawodowej funkcjonariuszy czy żołnierzy, a także innym działaniom profilaktycznym. W rozdziale dotyczącym przeciwdziałania zjawiskom mobbingu czy dyskryminacji w wymiarze międzynarodowym skupiono się na analizie dostępnych publikacji instytucji międzynarodowych koncentrujących się na problematyce ochrony personelu sił zbrojnych. W tym przedmiocie przedstawione zostały doświadczenia innych państw oraz zalecenia instytucji międzynarodowych dotyczące efektywnego rozpatrywania skarg. Na podstawie zgromadzonej dokumentacji Rzecznik sformułował własne wnioski i zalecenia odnośnie skutecznego rozpatrywania skarg dotyczących mobbingu i dyskryminacji w służbach mundurowych.

III. Wewnętrzne procedury antymobbingowe i antydyskryminacyjne w służbach mundurowych

1. Charakterystyka

1.1. Rozpatrywanie skarg

Skutecznie prowadzone postępowanie wyjaśniające powinno charakteryzować się następującymi zasadami:

- niezależność – organu prowadzącego postępowanie,
- profesjonalizm – analiza stanu faktycznego i prawnego winna być szczegółowa,
- obiektywizm – dowody winny być zebrane i ocenione w sposób wolny od uprzedzeń,
- ograniczone w czasie – upływ czasu ma wpływ na osobę dyskryminowaną albo aktywność organizacji,
- dokumentacja – każda czynność, zarzut, zalecenie winno zostać należycie udokumentowane,
- legalność – postępowanie winno być prowadzone z poszanowaniem praw i reguł wobec wszystkich jego uczestników.

W praktyce wewnętrzna procedura antydyskryminacyjna/antymobbingowa nigdy nie będzie całkowicie **niezależna**. W analizowanych przez Rzecznika procedurach istnieją jednak mechanizmy pozwalające ograniczyć zależność od władzy służbowej. Wymienić tutaj należy w szczególności: istniejący w b. Służbie Celnej obowiązek wyznaczania do Zespołu Orzekającego składu spoza Izby Celnej, na terenie której doszło do naruszenia (podobnie CBA); wyłączenie z udziału w pracach komisji przełożonych naruszcyciela i pokrzywdzonego, przełożonych istniejących w hierarchii służbowej, czy zakaz podejmowania prób wywierania wpływu na członków Komisji i mediatorów (CBA); objęcie zakazem negatywnych konsekwencji Zespołu Orzekającego, mediatorów (CBA).

Profesjonalizm zapewniony jest poprzez odpowiedni dobór (czynnik profesjonalny – przeprowadzana ankieta i rozmowa kwalifikacyjna przy naborze na członka Komisji w CBA oraz możliwość powołania eksperta, możliwość dokooptowania ekspertów w procedurze Straży Granicznej), wyszkolenie członków komisji, mediatorów (b. SC, CBA), a także uprawnienia komisji pozwalające na dostęp do wszystkich potrzebnych materiałów koniecznych do wyjaśnienia sprawy.

Przejawem **obiektywnego** wyjaśnienia sprawy może być możliwość przedstawiania przez strony wniosków dowodowych, wglądu stron w akta w toku postępowania



oraz wypowiedzenia się odnośnie zgromadzonego materiału dowodowego przed zakończeniem postępowania wraz z możliwością jego uzupełnienia.

Co ważne, wydłużona **w czasie** reakcja uprawnionego organu może prowadzić do eskalacji niepożądanych zachowań przez naruszydciela. Może on odebrać taką okoliczność jako akceptację jego postępowania.

Dokumentacja jest szczególnie istotna z punktu widzenia ewentualnego procesu sądowego. Pozwala wykazać, iż organ przeciwdziałal dyskryminacji bądź mobbingowi w należyty sposób wyjaśniając sprawę. Z drugiej strony zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pozwoli sądowi na rzetelną ocenę przedstawionych naruszeń.

Odpowiednie usytuowanie procedury antydyskryminacyjnej i antymobbingowej w systemie źródeł prawa wewnątrznie i powszechnie obowiązującego zapewni - w wymiarze normatywnym – **legalność** indywidualnie podejmowanych rozstrzygnięć wobec jego uczestników. Wydaje się, że obowiązki poszczególnych służb mundurowych w zakresie przeciwdziałania mobbingowi czy dyskryminacji winny mieć umocowanie ustawowe. Innymi słowy poszczególne pragmatyki służbowe powinny zostać uzupełnione o odpowiednie normy prawne (np. art. 157 ust. 4 ustawy o Służbie Więziennej). Przyjęte w aktach wewnętrznych regulacje powinny być zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, nie powinny zmieniać zastanych pojęć czy zwrotów.

1.2. Przyjęty model regulacji

Wydaje się, że przyjęty model jednego aktu prawnego w zakresie przeciwdziałania zjawisku mobbingu czy dyskryminacji pozwala na właściwe zakwalifikowanie zgłoszenia, jako naruszenia mającego znamiona mobbingu, dyskryminacji, czy innej niepożądanej w służbie nieprawidłowości. Doświadczenia Rzecznika z procedurami istniejącymi w Policji wskazują, że przełożeni otrzymujący zgłoszenia mają problemy z zakwalifikowaniem sygnalizowanego naruszenia do właściwej procedury. Kluczowe w takich okolicznościach wydaje się szkolenie dla przełożonych właściwych w sprawach osobowych. Wydaje się, że to komisja – jako najbardziej kompetentna – powinna dokonywać wstępnej oceny wniosku.

Odrębne procedury antymobbingowe i antydyskryminacyjne stworzone zostały dla każdej jednostki organizacyjnej Policji. Ocenie poddana została procedura obowiązująca w Komendzie Głównej Policji, jednak w skali kraju, procedury poszczególnych jednostek Policji różnią się od siebie. W pozostałych służbach, w których stworzono takie mechanizmy, istnieje dla danej służby jedna procedura dotycząca zjawiska mobbingu i dyskryminacji. Przyjęcie jednolitej procedury dla całej służby wydaje się bardziej oczekiwanym rozwiązaniem, ponieważ z jednej strony usprawnia proces szkolenia uczestników postępowania, z drugiej strony koncentruje uwagę na problemie – z jakim zwracają się o pomoc funkcjonariusze czy żołnierze. Naturalnie pewne różnice mogą



wynikać ze struktur jednostek organizacyjnych wchodzących w skład poszczególnych służb mundurowych (np. szkolnictwo wojskowe czy policyjne), jednak zasady postępowania powinny być tożsame dla całej formacji.

1.3. Definicje podstawowych pojęć

Jak wskazano powyżej, punktem wyjścia dla sformułowania definicji dyskryminacji powinna być Konstytucja.

Z uwagi jednak na fakt, iż możliwość dochodzenia swoich praw z tytułu dyskryminacji została przez ustawodawcę ograniczona¹⁶, należy zwrócić szczególną uwagę na potrzebę tożsamości ustawowych i regulaminowych definicji. Definicje podstawowych pojęć zawierają ustawy o równym traktowaniu i Kodeks pracy, wdrażające odpowiednie regulacje prawa unijnego. Akt wewnętrzny nie powinien zmieniać definicji ustawowych. Co do zasady tekst procedury nie powinien też powtarzać tekstu ustawy. Zasada ta jest kłopotliwa dla funkcjonariusza stykającego się z procedurą. Dlatego dopuszczalne jest takie konstruowanie procedury, aby były w niej zawarte postanowienia ustawy, z którymi bezpośrednio korespondują ustalenia procedury, w tym definicje pojęć. Najmniej kolizyjne wydaje się rozwiązanie przyjęte w Straży Granicznej. Jeżeli jednak akt wewnętrzny ma zawierać definicje podstawowych pojęć konieczne jest jej uzupełnienie, w tym uwzględnienie podziału na dyskryminację bezpośrednią i pośrednią, oraz molestowanie i molestowanie seksualne. Obecnie jedynie Służba Więzienna rozpoznaje zjawisko molestowania seksualnego, pewna próba podjęta została również w Regulaminie Ogólnym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ROSZRP). Zasadne jest zatem wskazanie na elementy konstrukcyjne poszczególnych pojęć, które pozwolą lepiej identyfikować występujące w toku służby zjawiska.

Straż Graniczna (§ 2 pkt 1) – odesłanie do definicji z art. 3 pkt 5 i 6 ustawy o równym traktowaniu,

Służba Celna (§ 2 pkt 4-6) – definicje dyskryminacji i molestowania różnią się od definicji art. 3 pkt 1-3 ustawy o równym traktowaniu,

Służba Więzienna (§ 3 pkt 2) – definicje dyskryminacji oraz molestowania różnią się od regulacji ustawowej, choć na aprobatę zasługuje próba szerszego określenia zakresu przedmiotowego dyskryminacji,

¹⁶ Trybunał Konstytucyjny ostrożnie podchodzi do wywodzenia bezpośrednich roszczeń art. 32 Konstytucji. W postanowieniu z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01 wskazuje, że nie ma podstaw do samodzielnego stosowania tej regulacji. Uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich - niejako „samoistnie”. Ma zatem takie zastosowanie, jakie wynika z regulacji niższego rzędu wprowadzających zakazy dyskryminacji.



Państwowa Straż Pożarna (§ 3 pkt 2) – definicja dyskryminacji różna od regulacji ustawowej.

Policja – procedura nie zawiera definicji dyskryminacji. Pojęcia określone zostały szczególnie w „Karcie informacyjnej” stanowiącej załącznik do procedury (treść definicji tożsama z definicjami sformułowanymi w ustawie o równym traktowaniu), Dodatkowo zdefiniowano dyskryminację przez asocjację oraz seksizm.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (§ 2 lit. a-c) – definicje dyskryminacji i molestowania różne od regulacji ustawowej.

Siły Zbrojne – Regulamin Ogólny Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (ROSZRP) nie definiuje pojęć mobbingu ani dyskryminacji. Zgodnie z pkt 34 ROSZRP żołnierz przebywający na terenie obiektów zajmowanych przez organy wojskowe, jak również obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostki wojskowej, nie może przejawiać zachowań, które mają podtekst lub zamiar seksualny, tj. dotykania, komentarzy o podtekście erotycznym, stosunków seksualnych, prowokowania sposobem bycia lub strojem do zainteresowania swoją seksualnością, eksponowania faktu pozostawiania w zażyłych stosunkach z inną osobą (np. publiczne trzymanie się za rękę, całowanie, przytulanie).

1.4. Zgłoszenie

Tworzenie osobnych formularzy wniosków dla mobbingu oraz dla dyskryminacji może skutkować błędnym zakwalifikowaniem danego naruszenia przez funkcjonariusza wypełniającego wniosek lub przełożonego nadającego dalszy bieg sprawie. Ponadto prace komisji mogą ograniczyć się wyłącznie do oceny błędnie zakwalifikowanego naruszenia z punktu widzenia postawionych jej zadań. Tym samym problem może nie zostać zbadany przez kompetentny organ z uwagi na zastosowany formularz. W ocenie Rzecznika to treść pisma/zgłoszenia powinna przesądzać o jej rozpatrzeniu we właściwym trybie. Jeżeli pismo wymaga uzupełnienia, to organ rozpatrujący sprawę winien zwrócić się o to do funkcjonariusza. Wydaje się także, że powinna istnieć możliwość zgłoszenia naruszenia – przez świadka naruszenia względem funkcjonariusza (za jego następczą zgodą) oraz w formie ustnej, elektronicznej czy telefonicznej¹⁷. Umożliwienie funkcjonariuszom anonimowego zgłoszenia sprawy może być podstawą do działań zapobiegawczych czy nadzorczych odpowiednich komórek wewnętrznej kontroli.

Straż Graniczna (§ 4 – 5) – pisemnie na formularzu do przełożonego właściwego w sprawach osobowych (sporządzonym osobiście lub przez świadka naruszenia), ustnie na druku zgłoszenia.

Służba Celna (§ 8) – pisemna skarga zawierająca przykładowo wskazane elementy (sporządzona osobiście lub przez świadka naruszenia) skierowana do Przewodniczącego

¹⁷ Np. w trakcie misji poza granicami państwa.



Komisji za pośrednictwem Departamentu Służby Celnej MF. Skarga zgłoszona telefonicznie na zaufaną linię zgłaszania nadużyć sporządzana jest na formularzu.

Służba Więzienna (§ 16) – pisemna skarga do przewodniczącego komisji, od 2015 r. funkcjonariusze SW mogą anonimowo zgłaszać nieprawidłowości na nr 22 849 45 03. Zgłoszenia weryfikowane są następnie przez Biuro Spraw Wewnętrznych CZSW.

Państwowa Straż Pożarna (§ 6) – pisemnie na formularzu do kierownika jednostki organizacyjnej PSP, ustnie na druku zgłoszenia.

Policja (pkt 8 antydyskrym., pkt 9 antymobbing.) – wniosek o rozpatrzenie przypadku nierównego traktowania złożony w imieniu własnym (przez funkcjonariusza danej jednostki organizacyjnej Policji), po zwolnieniu ze służby wnioski nie są rozpatrywane. Zgłoszenia może dokonać także policjant lub pracownik danej jednostki Policji, który jest w posiadaniu informacji mogących świadczyć o działaniach wypełniających jednocześnie znamiona mobbingu.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (§ 19) – pisemna skarga zawierająca przykładowo wskazane elementy (sporządzona osobiście lub przez świadka naruszenia) skierowana bezpośrednio do Przewodniczącego Komisji.

Sily Zbrojne – przypadki mobbingu, dyskryminacji, nieprawidłowości i naruszeń praw, popełnione przez osoby podlegające właściwości Żandarmerii Wojskowej można zgłaszać osobiście w Jednostkach ŻW. Istnieje również możliwość zgłoszenia anonimowego, np. na numer telefonu zaufania Żandarmerii Wojskowej 261 857 322. Sytuacje zgłaszane anonimowo również podlegają szczegółowym wyjaśnieniom, jednak - co zauważa Pełnomocnik MON ds. Wojskowej Służby Kobiet – na gruncie prawa karnego skuteczne ściganie sprawców przestępstw przeciwko wolności seksualnej jest znacznie utrudnione bez zeznań osoby pokrzywdzonej. Przypadki molestowania można zgłaszać również do prokuratury, Biura Skarg i Wniosków oraz za pośrednictwem psychologa jednostki wojskowej. Zgodnie z pkt 111 ppkt 2 ROSZRP żołnierz może pominąć drogę służbową w sprawie naruszenia zasad poszanowania godności osobistej, nietykalności cielesnej oraz zaistnienia mobbingu lub molestowania seksualnego.

1.5. Mediacja, ugoda, postępowanie polubowne

Institucja mediacji stanowi skuteczną metodę rozwiązywania konfliktów interpersonalnych. Zaspokaja potrzebę opowiedzenia o swoich krzywdach, doznany poczuciu niesprawiedliwości, zapewnia wyższą skuteczność realizowania porozumień, bowiem strony, które same je wypracowały, czują się także odpowiedzialne za ich wykonanie. W sprawach mniejszej wagi postępowanie takie powinno być dobrowolne i możliwe na każdym etapie postępowania. Co kluczowe dla przedmiotu niniejszego opracowania poprzez swoje mechanizmy powinno także gwarantować równość stron. Czasem to materiał dowodowy zebrany w toku postępowania może



wpłynąć na skłonność (zarówno naruszydca jak i pokrzywdzonego) do polubownego załatwienia sprawy. Zawarta ugoda powoduje zwykle zakończenie postępowania. W takiej sytuacji powinny istnieć mechanizmy pozwalające na jej wyegzekwowanie w przyszłości. Postępowanie mające na celu zakończenie sporu w drodze ugody powinno być prowadzone przez profesjonalistów. Nieudolność w tym zakresie może doprowadzić do eskalacji sporu. Z tego punktu widzenia zasadnym – na wzór b. Służby Celnej – wydaje się wypracowanie standardów pracy mediatorów - funkcjonariuszy. Mediacja nie powinna być wskazywana jako forma rozwiązania problemu w przypadku molestowania seksualnego.

Straż Graniczna (§ 11) – jednostronna pisemna ugoda (zobowiązanie do zaprzestania działań) kończąca postępowanie, zawarta z inicjatywy naruszydca. Możliwe uzupełnienie ugody o uwagi Komisji lub pokrzywdzonego funkcjonariusza. W projekcie zmian procedury przewiduje się wprowadzenie mediacji (§ 7 projektu) przed wszczęciem postępowania. Zmianie ma ulec także formuła polubownego załatwienia sprawy (§ 11 projektu). Komisja będzie podejmowała próby zawarcia ugody w toku postępowania.

Służba Celna (§ 9, § 18 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 2) – przed wyznaczeniem Zespołu Orzekającego strony są informowane o możliwości skorzystania z mediacji. Prowadzona jest ona przez mediatorów w oparciu o Standardy pracy mediatorów w Służbie Celnej. Procedura przewiduje możliwość polubownego załatwienia sprawy po rozpoczęciu prac Zespołu Orzekającego. W takich okolicznościach postępowanie w sprawie skargi zawieszają się na czas trwania postępowania mediacyjnego.

Służba Więzienna – brak możliwości polubownego załatwienia sprawy.

Państwowa Straż Pożarna (§ 7) – mediacja za zgodą stron przed powołaniem Komisji. Mediatorzy wyznaczani spośród pracowników danej jednostki organizacyjnej PSP. Brak możliwości polubownego załatwienia sprawy na etapie prac Komisji.

Policja – brak możliwości polubownego załatwienia sprawy.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (§ 1 ust. 2, § 20 oraz § 36-44) – wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego możliwy przed wszczęciem postępowania, jak i w jego trakcie (§ 43 w zw. z § 33 pkt 2 lit. b) „a wszczęte umarza”. Strona może zgłosić niewykonanie lub nienależyte wykonanie ugody Przewodniczącemu Komisji, który wszczynają postępowanie w sprawie.

Sily Zbrojne (Postępowanie w sprawach honorowych pkt 5-7) – w sprawach o naruszenie godności osobistej żołnierze zawodowi powinni dążyć do polubownego załatwienia sporu zaistniałego między nimi. Do prowadzenia mediacji uprawniony jest mąż zaufania zebrania żołnierzy zawodowych, właściwy dla żołnierza, któremu postawiono zarzut. Mediację prowadzi się na wniosek pokrzywdzonego. W postępowaniu mediacyjnym uczestnicy sporu powinni działać poprzez swoich przedstawicieli.



1.6. Skład komisji

Wyjaśnienie naruszenia może wiązać się z posiadaniem specjalistycznej wiedzy z zakresu różnych dziedzin, w tym również w zakresie wykonywanych przez funkcjonariusza obowiązków służbowych. Dlatego też w skład komisji powinni wchodzić także wewnętrzni specjaliści – w zależności od sformułowanych przez funkcjonariuszy naruszeń (psychologowie, pełnomocnicy ds. praw człowieka, przedstawiciele pionu kadr). W miarę możliwości również organ przedstawicielski danej służby (związek zawodowy, mężowie zaufania) – za zgodą funkcjonariusza – winien mieć możliwość udziału w takim postępowaniu. Komisja powinna mieć określone maksymalnie szeroko możliwości szczegółowego wyjaśnienia sprawy, w tym zwracania się do zewnętrznych ekspertów, w zakresie pojawiających się w sprawie wątpliwości. W przypadku, gdy pokrzywdzonym jest kobieta, w składzie komisji powinna zostać zapewniona równowaga płci.

Wyjaśnienie nierównego traktowania wiąże się z koniecznością m.in. porównania skarżącego do innych funkcjonariuszy znajdujących się w podobnej sytuacji (np. w zakresie wykonywanych obowiązków służbowych, uposażenia, dodatków, wykszolenia). Czynności takie wymagają dostępu do akt osobowych funkcjonariuszy, a także innych wewnętrznych dokumentów służbowych. Skarżący funkcjonariusz, nie mając dostępu do takich dokumentów na etapie składania skargi, nie jest w stanie dokonać rzetelnej oceny krzywdzącego go zachowania, opiera się na przypuszczeniach. Dlatego szczególnie istotna wydaje się być w tym zakresie rola komisji. Posiadać ona powinna odpowiednie narzędzia pozwalające na ustalenie, rzetelne porównanie i ocenę zgromadzonego materiału dowodowego.

Straż Graniczna (§ 7 ust. 2) – Przewodniczący (przedstawiciel pionu kadr), psycholog lub przedstawiciel pionu kadr przedstawiciel działającego na terenie jednostki SG związku zawodowego lub innego funkcjonariusza lub pracownika SG.

Służba Celna (§ 4) – W skład Komisji (Przewodniczący wyznaczony przez Szefa SC spośród członków Komisji) wchodzi po dwóch f-szy w służbie stałej z każdej izby celnej. Jeden wyznaczony przez kierownika urzędu. Drugi wybrany przez f-szy danego urzędu w powszechnych, równych, tajnych i bezpośrednich wyborach. Kadencja komisji trwa 5 lat. Niezależnie od Komisji Szef Służby Celnej powołuje mediatorów spośród f-szy pracowników SC oraz psychologów funkcjonariuszy/pracowników SC (§ 4 ust. 9). Przewodniczący Komisji wyznacza Zespoły Orzekające składające się z przedstawiciela kierownika urzędu, przedstawiciela funkcjonariuszy oraz psychologa i przedstawiciela związku zawodowego (na wniosek strony). Członkiem Zespołu Orzekającego nie może być funkcjonariusz pełniący służbę w urzędzie, w którym zaistniało zdarzenie będące przedmiotem skargi (§ 10 ust. 1 - 2).



Służba Więzienna (§ 14 ust. 2) – trzech członków, w tym jedna osoba wskazana przez ZO NSZZ F-szy i Pracowników Więziennictwa.

Państwowa Straż Pożarna (§ 9 ust. 1-2) – trzech członków spośród pracowników/f-szy danej jednostki organizacyjnej PSP, w tym przedstawiciel związku zawodowego funkcjonującego w jednostce.

Policja (pkt 17 – 18) – brak określonego składu komisji, na prośbę wnioskodawcy w jej pracach uczestniczyć mogą przedstawiciele związków zawodowych.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (§ 3, § 28 ust. 2) – nie mniej niż 10 osób, w tym 7 f-szy i 3 pracowników CBA (kadencja 5 lat). Przewodniczącego wyznacza Szef CBA. Nabór na członka Komisji przez Przewodniczącego oraz psychologa po wypełnieniu ankiety i przeprowadzeniu rozmowy kwalifikacyjnej. Szef CBA powołuje na członka komisji kandydata, który otrzymał najwyższą ocenę z rozmowy kwalifikacyjnej. W przypadku spraw wymagających wiedzy specjalistycznej, Przewodniczący Komisji, na wniosek przewodniczącego Zespołu Orzekającego, może powołać eksperta.

Siły Zbrojne (Postępowanie w sprawach honorowych pkt 8 – 10) – w sprawie honorowej każdy żołnierz ma prawo złożyć wniosek o jej rozpatrzenie przez właściwe zebranie korpusu zawodowego (zgromadzenie). Jeżeli charakter sprawy tego wymaga, w celu ustalenia odpowiedzialności za naruszenie zasad honoru i godności, zebranie (zgromadzenie) właściwe dla żołnierza, któremu postawiono zarzut powołuje zespół arbitrów. Zespołowi przewodniczy odpowiednio mąż zaufania lub dziekan korpusu zawodowego. Z przeprowadzonego postępowania zespół arbitrów składa zebraniu (zgromadzeniu) sprawozdanie wraz z wnioskami.

1.7. Wyłączenie/zmiana/wygaśnięcie/zawieszenie członka komisji

W pracach komisji nie powinna brać udziału osoba:

- wobec której prowadzone jest postępowanie w sprawie dyskryminacji czy mobbingu,
- która została uznana za sprawcę dyskryminacji czy mobbingu,
- będąca bezpośrednim przełożonym pokrzywdzonego funkcjonariusza,
- będąca kierownikiem/zastępcą kierownika jednostki organizacyjnej danej służby,
- wobec której zostaną uprawdopodobnione okoliczności mogące budzić wątpliwości co do bezstronności,
- członek rodziny pokrzywdzonego i naruszydca.

Wydaje się, że przesłanki wyłączające udział w pracach komisji powinny korespondować z przedmiotem jej prac, nie utrudniając i nie przedłużając przy tym samego postępowania. Powinny one być na tyle szerokie, aby umożliwić bezstronne wyjaśnienie okoliczności mobbingu czy dyskryminacji. Przykładowo w procedurze CBA subsydiarny



akt oskarżenia może doprowadzić do zawieszenia członka Komisji wyznaczonego do Zespołu Orzekającego.

Straż Graniczna (§ 7 ust. 5) – członkiem komisji nie może być osoba której zgłoszenie dotyczy, w stosunku do której zachodzi podejrzenie, że dopuściła się nierównego traktowania, która została uznana za sprawcę nierównego traktowania, będąca kierownikiem lub zastępcą kierownika komórki organizacyjnej jednostki organizacyjnej Straży Granicznej kierowanej przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych, w której pełni służbę wskazany w zgłoszeniu funkcjonariusz, będąca bezpośrednim przełożonym funkcjonariusza wskazanego w zgłoszeniu, w stosunku do którego dopuszczono się zachowań o znamionach nierównego traktowania, wobec której zostaną uprawdopodobnione okoliczności mogące budzić wątpliwości co do bezstronności członka Komisji.

Służba Celna (§ 5 ust. 2) – zmiana członka Komisji przed upływem kadencji następująca w przypadku rezygnacji, na podstawie pisemnego oświadczenia złożonego Przewodniczącemu Komisji, powołania na wyższe stanowisko kierownicze w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej, ukarania prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym, wygaśnięcia, rozwiązania stosunku służbowego/pracy, nieobecności w służbie / pracy trwającej dłużej niż rok, wydania opinii o zaistnieniu działań noszących znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania stosowanych przez członka Komisji wobec innego funkcjonariusza, na uzasadniony wniosek Przewodniczącego Komisji. Możliwe zawieszenie członka Komisji w przypadkach wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, postępowania o mobbing, dyskryminację lub molestowanie, zawieszenia w czynnościach służbowych.

Służba Więzienna – brak stosownych przepisów.

Państwowa Straż Pożarna (§ 9 ust. 3) – członkiem Komisji nie może być osoba, której dotyczy zawiadomienie o mobbing lub dyskryminację, osoba będąca małżonkiem, krewnym lub powinowatym do drugiego stopnia którejkolwiek z osób, których to postępowanie dotyczy, albo pozostająca z nimi w takim stosunku prawnym i faktycznym, że może to budzić wątpliwości, co do jej bezstronności.

Policja – brak stosownych przepisów.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (§ 3 – 5) – członkiem Komisji nie może być osoba, wobec której wydano opinię o zaistnieniu okoliczności noszących znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania, osoba uznana sądownie za sprawcę mobbingu, dyskryminacji lub molestowania, funkcjonariusz ukarany prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym, pracownik, wobec którego zastosowano karę upomnienia lub nagany, kierownik jednostki organizacyjnej oraz jego zastępca. **Wygaśnięcie** członkostwa w Komisji następuje w przypadku rezygnacji na podstawie pisemnego oświadczenia złożonego przewodniczącemu Komisji, nieobecności w służbie lub pracy trwającej dłużej niż rok, zaistnienia przesłanek, o których mowa w § 3 ust. 4 (wyłączenie), na uzasadniony wniosek Przewodniczącego Komisji. **Zawieszenie** członka Komisji następuje w przy-



padku wszczęcia wobec niego postępowania dyscyplinarnego, postępowania ze skargi o stosowanie działań noszących znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania, postępowania w sprawie o przestępstwo, zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych, przeniesienia do dyspozycji Szefa CBA, o której mowa w art. 58 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Siły Zbrojne – brak stosownych przepisów.

1.8. Niejawność prac komisji

Członkowie komisji oraz inne osoby uczestniczące w ich pracach (mediatorzy, psychologowie, eksperci) nie powinni ujawniać faktów i okoliczności, z jakimi zostali zapoznani w trakcie prowadzonego postępowania. Ujawnienie takie może prowadzić do wtórnej wiktymizacji funkcjonariusza, względnie do podejmowania wobec niego zachowań odwetowych.

Straż Graniczna (§ 4 ust. 4, § 7 ust. 6 i 7) – z chwilą złożenia zgłoszenia informacje w nim zawarte mogą być ujawniane wyłącznie osobom biorącym udział w postępowaniu w sprawie o nierówne traktowanie. Członkowie Komisji oraz inne osoby uczestniczące w jej pracach nie mogą ujawniać informacji poznanych w czasie jej działalności. W szczególnie uzasadnionych przypadkach i w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia postępowania, przewodniczący Komisji może ujawnić informacje osobom nieuczestniczącym w pracach Komisji (§ 9 ust. 7-9 projektu).

Służba Celna (§ 7, § 11 ust.4, § 18 ust. 8) – członkowie Komisji, psychologowie i mediatorzy nie mogą ujawniać faktów i okoliczności związanych z rozpoznawanymi skargami i wnioskami oraz innymi informacjami powziętymi przez Komisję. Członkowie Zespołu Orzekającego nie mogą ujawniać faktów i okoliczności poznanych podczas postępowania prowadzonego przez ten Zespół. W sprawozdaniu z postępowania mediacyjnego mediator nie może ujawniać przebiegu spotkań, przedstawiać ocen zachowania stron w ich trakcie oraz treści ich oświadczeń.

Służba Więzienna – brak stosownych przepisów.

Państwowa Straż Pożarna (§ 8 ust. 5) – postępowania przed Komisją są niejawne.

Policja (pkt 14 antymobbing., pkt 16 antydyskrym.) – raport albo notatkę przesyła się w taki sposób, aby ich treść nie była udostępniona osobom niepowołanym. Rozpatrywanie wniosku powinno odbywać się z zachowaniem poufności oraz prawa do prywatności.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (§ 45) – członek Komisji, psycholog, mediator nie mogą ujawniać faktów i okoliczności związanych z rozpoznawanymi skargami i wnioskami oraz innymi informacjami powziętymi w związku z pracami Komisji. Dodatkowo, strony są obowiązane zachować w tajemnicy fakty, o których dowiedziały się w związku z prowadzeniem mediacji.

Siły Zbrojne – brak stosownych przepisów.



1.9. Uprawnienia stron postępowania, prawo do obrony

Zasadzie niejawności zewnętrznej powinna towarzyszyć zasada wewnętrznej jawności dla stron postępowania, tzn. pokrzywdzonego i naruszydiciela, m.in w zakresie czynnego udziału w postępowaniu (możliwości składania wniosków dowodowych, oświadczeń itd), możliwości ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika czy wglądu w akta postępowania. Dostęp do akt ma szczególne znaczenie dla polubownego załatwienia sprawy przed sporządzeniem sprawozdania komisji. Pozwala bowiem stronom na zrewidowanie swojego wcześniejszego stanowiska oraz ewentualne polubowne załatwienie sprawy.

Straż Graniczna (§ 8 ust. 2 i 4) – możliwość przedstawiania dowodów, przesłuchania stron i świadków oraz składania pisemnych oświadczeń przez uczestników postępowania.

Służba Celna (§ 13 ust. 1 – 2, § 14 ust. 2) – możliwość przedstawiania dowodów, przesłuchania stron i świadków, zapoznanie stron z całością zgromadzonego materiału dowodowego.

Służba Więzienna (§ 17 ust. 2 i 3, § 18 ust. 1) – zgłoszenia należy traktować z należytą powagą, ale również z ostrożnością oraz z poszanowaniem praw zarówno osób je wnoszących, jak i oskarżonych, tak aby niesłusznie nie ucierpiała niczyja reputacja, jak również interes i dobre imię Służby Więziennej. W rezultacie podjętego postępowania wyjaśniającego obie strony (tzn. zgłaszający fakt dyskryminacji, mobbingu lub molestowania oraz osoba oskarżona o tego rodzaju zachowania) powinny mieć możliwość przedstawienia swojego stanowiska. W toku rozpatrywania zgłoszenia zostaną podjęte wszelkie kroki w celu wyjaśnienia danej sytuacji.

Państwowa Straż Pożarna (§ 8 ust. 2, § 10 ust. 2) – Komisja wyjaśnia okoliczności opisane w zawiadomieniu poprzez wysłuchanie pracownika/funkcjonariusza, w stosunku do którego stosowany był mobbing lub dyskryminacja oraz pracownika/funkcjonariusza obwinionego o mobbing lub dyskryminację, zbadanie ewentualnych dowodów i wysłuchanie świadków. Pracownik/funkcjonariusz, wobec którego, według zawiadomienia, stosowany był mobbing lub dyskryminacja oraz pracownik/ funkcjonariusz obwiniany zapoznają się z treścią protokołu.

Policja - brak stosownej regulacji.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (§ 27 ust. 1, § 31) – Zespół Orzekający przyjmuje i rozpatruje wnioski dowodowe stron. Przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Po zakończeniu postępowania dowodowego przewodniczący Zespołu Orzekającego umożliwi stronom zapoznanie się z całością zgromadzonego materiału dowodowego. Stronie przysługuje wniosek o uzupełnienie materiału dowodowego. Wniosek powinien zawierać wskazanie jakie dowody należy przeprowadzić oraz uzasadnienie. O zasadności wniosku rozstrzyga przewodniczący Zespołu Orze-



jącego. Strona może odwołać się od decyzji przewodniczącego Zespołu Orzekającego do przewodniczącego Komisji. Decyzja przewodniczącego Komisji jest ostateczna.

Sily Zbrojne – brak stosownych przepisów.

1.10. Ochrona przed odwetem (prawa i obowiązki funkcjonariuszy)

Ochrona przed odwetem obejmuje każde działanie/zaniechanie/groźbę przeciwko funkcjonariuszowi korzystającemu z procedury, którego skutkiem jest, lub potencjalnie może być, jego pozycja w służbie. Za działania o tym charakterze można uznać w szczególności następujące:

- niekorzystną ocenę/opinię służbową funkcjonariusza,
- upomnienie, reprimenda, krytyka (np. sformalizowana rozmowa dyscyplinująca),
- zwolnienie z tego powodu,
- przeniesienie na inne stanowisko,
- zwolnienie/odwołanie ze stanowiska,
- odsunięcie od wykonywanych obowiązków,
- usunięcie z promocji, szkolenia,
- ograniczenie poziomu dostępu,
- administracyjne obniżenie stanowiska lub uposażenia,
- niekorzystna zmiana kwalifikacji (specjalizacji),
- kierowanie na komisję lekarską (np. w celu sprawdzenia przydatności do służby).

Zaniechanie odnosi się do :

- ewaluacji (oceny, opinii),
- awansu,
- nagród,
- szkoleń,
- delegowania,
- przeniesienia,
- zgody na podnoszenie kwalifikacji (np. zwolnienia z zajęć służbowych w czasie nauki),

Groźby działania/zaniechania mogą dotyczyć zniszczenia kariery z uwagi na sformułowanie skargi/przygotowanie do sformułowania skargi.

Powyższy katalog nie jest zamknięty i każde działanie/zaniechanie/groźbę należy oceniać indywidualnie. W określonych okolicznościach „plotka” czy postrzeżenie (typowanie) kogoś jako skarżącego, może powodować odwet. Istotne znaczenie ma także bliski związek czasowy pomiędzy skargą a odwetem. Należy także sprawdzić czy przełożony (bądź inna osoba opisana w skardze) ma motyw dla podjęcia czynności odweto-



wych, czy ktoś znajdujący się w „podobnej sytuacji”, co skarżący, był odbiorcą zachowań odwetowych.

Wydaje się, że przygotowywanie, publiczne poinformowanie o zamiarze przygotowania skargi na mobbing czy dyskryminację albo pomoc innego funkcjonariusza przy korzystaniu z przysługujących uprawnień (np. Straż Graniczna) również powinny podlegać ochronie. Interesujące rozwiązanie w zakresie reagowania na podejmowane prób wywierania wpływu na członków Komisji i mediatorów zostało zaproponowane w procedurze CBA.

Straż Graniczna (§ 3) – skorzystanie przez funkcjonariusza z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania nie może powodować dla niego jakichkolwiek negatywnych konsekwencji. Podporządkowanie się przez funkcjonariusza zachowaniom noszącym znamiona nierównego traktowania, a także podjęcie przez niego działań przeciwstawiających się takim zachowaniom nie może powodować dla niego jakichkolwiek negatywnych konsekwencji. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do funkcjonariusza, który udzielił w jakiegokolwiek formie wsparcia innej osobie korzystającej z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania.

Służba Celna (§ 1) – wszelkie zachowania noszące znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania są zakazane w Służbie Celnej. Każdy kto uzna, że został poddany mobbingowi, dyskryminacji lub molestowaniu bądź był świadkiem takich zdarzeń, niezwłocznie powiadamia o tym fakcie. Realizacja niniejszego obowiązku nie może powodować negatywnych konsekwencji wobec funkcjonariusza/pracownika w Służbie Celnej.

Służba Więzienna (§ 12 i 13) – zobowiązuje się funkcjonariuszy i pracowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej do czynnego przeciwstawiania się zauważonym w miejscu wykonywania obowiązków służbowych praktykom dyskryminującym osobę czy grupę osób, a także wszelkim innym, nagannym praktykom określonym przez niniejsze zarządzenie lub przepisy prawa. Funkcjonariusz lub pracownik jednostki organizacyjnej Służby Więziennej powinien dążyć do rozwiązywania konfliktów z innymi funkcjonariuszami i pracownikami bez uszczerbku dla ich godności osobistej, prawidłowej realizacji zadań służbowych, jak również dla interesu i dobrego imienia Służby.

Państwowa Straż Pożarna (§ 4 ust. 1, § 5 ust. 1) – Pracodawca nie akceptuje mobbingu i dyskryminacji oraz innych form przemocy psychicznej, a także im przeciwdziała. Pracownicy są obowiązani do przestrzegania zakazu mobbingu i dyskryminacji oraz zgłaszania przypadków wystąpienia mobbingu i dyskryminacji.

Policja (pkt 2 antydyskrym., pkt 5-6, 19 antymobbing.) – każdy pełniący służbę/zatrudniony w Komendzie obowiązany jest kierować się zasadą poszanowania godności w relacjach międzyludzkich i powstrzymywać się od zachowań dyskryminujących wobec podwładnych, współpracowników i przełożonych. Przełożeni podejmują starania, aby miejsce pełnienia służby było wolne od wszelkich zachowań mogących wskazywać na działania



wypełniające jednocześnie znamiona mobbingu oraz innych form przemocy. W szczególności propagują zachowania zgodne z zasadami etyki zawodowej policjanta. Stwarzanie sytuacji zachęcających do działań wypełniających jednocześnie znamiona mobbingu lub zachowań niezgodnych z zasadami etyki zawodowej policjanta może stanowić podstawę do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Właściwy przełożony w sprawach osobowych lub upoważniona przez niego osoba, na podstawie dokonanych ustaleń, w zależności od charakteru i skali niepożądanego zachowań i zdarzeń podejmuje działania zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i przeciwdziałania ich powtarzaniu z wykorzystaniem instytucji prawnych obowiązujących w Policji.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (§1 pkt 1-3, 5-6) – w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym zakazane są wszelkie zachowania noszące znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania. Każdy kto uzna, że został poddany mobbingowi, dyskryminacji lub molestowaniu, może skorzystać z mediacji lub złożyć skargę do Komisji, a także skorzystać z konsultacji psychologicznej. Podjęcie niniejszych działań nie może powodować negatywnych konsekwencji w stosunku do skarżącego, świadków, mediatorów i członków Zespołów Orzekających. Zakazane jest podejmowanie prób wywierania wpływu na członków Komisji i mediatorów. W przypadku zaistnienia takich okoliczności członek Komisji lub mediator, sporządza notatkę opisującą przebieg zdarzenia i przekazuje ją przewodniczącemu Komisji.

Siły Zbrojne – (pkt 32 ROSZRP) – obowiązkiem każdego żołnierza w szczególności będącego przełożonym lub starszym stopniem wojskowym jest przeciwdziałanie mobbingowi. W sytuacji, gdy żołnierz uzna, że był wobec niego stosowany mobbing, może wystąpić z pisemną skargą do przełożonego. Przed złożeniem skargi o mobbing żołnierz może podejmować działania, mające na celu polubowne rozwiązanie sporu.

1.11. Ochrona przed pomówieniem

Ochronie powinni podlegać także funkcjonariusze pomówieni o niewłaściwe zachowanie (działanie w złej wierze). Procedury nie powinny jednak zawierać tzw. klauzul kneblujących (*gagging clauses*), ograniczających lub uniemożliwiających funkcjonariuszowi złożenie skargi.

Straż Graniczna - brak stosownej regulacji.

Służba Celna (§ 1 ust. 4) – pomawianie o działania noszące znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania jest zabronione.

Służba Więzienna (§ 17 ust. 2 i 3) – ochrona przed pomówieniem wyrażona w formie wskazówek dla komisji prowadzącej postępowanie.

Państwowa Straż Pożarna – brak stosownej regulacji.

Policja – brak stosownej regulacji.



Centralne Biuro Antykorupcyjne (§ 1 ust. 4) – *zakazane jest pomawianie o działania noszące znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania.*

Sily Zbrojne – *brak stosownych przepisów.*

1.12. Niezwłoczność reakcji

W postępowaniach dotyczących zarówno naruszenia zasady nierównego traktowania, jak i mobbingu konieczna jest niezwłoczna reakcja ze strony uprawnionego organu. W odróżnieniu jednak od mobbingu dyskryminacja może mieć jednorazowy charakter. Tym samym nie jest konieczne uzależnienie przyjęcia skargi do rozpatrzenia przez komisję od wskazania częstotliwości naruszeń. Modelowe w tym zakresie rozwiązanie wydaje się mieć Straż Graniczna. Na uwagę zasługuje także rozwiązanie przyjęte w Siłach Zbrojnych, gdzie w sprawach pilnych żołnierz mógł być przedstawiony do raportu do dowódcy jednostki w ciągu jednego dnia.

Straż Graniczna (§ 6 ust. 1, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 i 2) – *przełożony właściwy w sprawach osobowych, nie później niż w ciągu 7 dni roboczych od dnia złożenia zgłoszenia, powołuje Komisję. Komisja podejmuje czynności niezwłocznie, nie później jednak niż 7 dni od dnia jej powołania. Komisja sporządza sprawozdanie, o którym mowa w § 8 ust. 2 pkt 4, nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jej powołania. W uzasadnionych przypadkach niniejszy termin może ulec przedłużeniu na czas niezbędny do zakończenia prac Komisji, nie dłużej jednak niż o kolejne 30 dni. Przewodniczący Komisji o przedłużeniu jej prac powiadamia pisemnie przełożonego właściwego w sprawach osobowych i osobę zgłaszającą naruszenie zasady równego traktowania, wskazując przyczyny przedłużenia i nowy termin sporządzenia sprawozdania.*

Służba Celna (§ 11 ust. 1) – *Zespół Orzekający rozpoznaje skargę na posiedzeniach niezwłocznie, nie dłużej jednak niż w terminie 3 miesięcy od wszczęcia postępowania. W uzasadnionych przypadkach przewodniczący Zespołu Orzekającego może przedłużyć termin rozpoznania skargi, powiadamiając o tym strony i Przewodniczącego Komisji. Postępowanie może zostać poprzedzone mediacją (postępowanie zawiesza się na ten czas - § 12).*

Służba Więzienna (§ 15 ust. 2 pkt 2, § 17 ust. 1) – *Komisja obraduje doraźnie w przypadku formalnego zgłoszenia faktu bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji, prześladowań (mobbingu) lub molestowania, niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia. Komisja powinna rozpatrzyć zgłoszenie niezwłocznie, jednak nie później niż w 30 dni od dnia jego otrzymania, z zachowaniem należytej uwagi i poufności.*

Państwowa Straż Pożarna (§ 8 ust. 1, 3 – 4) – *w przypadku nie podjęcia mediacji lub ich niepowodzenia, pracodawca powołuje Komisję w terminie 3 dni od dnia zgłoszenia lub zakończenia mediacji. Wyjaśnienie sprawy przez Komisję powinno się odbyć w ciągu jednego miesiąca od dnia jej powołania. W przypadku sprawy szczególnie skomplikowa-*



nej lub z przyczyn niezależnych od pracy Komisji, termin wyjaśnienia zgłoszenia może ulec wydłużeniu.

Policja (pkt 19 – 21 antydyskrym., antymobbing.) – brak terminów dot. rozpatrzenia raportu czy notatki) - o przyjętym sposobie postępowania wnioskodawca informowany jest przez właściwego komendanta lub osobę wyznaczoną, nie później niż 14 dni od dnia złożenia wniosku. W przypadku rozpatrywania wniosku w trybie niniejszej procedury, powinien być on rozpatrzony nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jego złożenia. W sytuacji wysokiego stopnia złożoności sprawy lub wystąpienia innych obiektywnych przyczyn, termin ten może być wydłużony za zgodą właściwego komendanta do 90 dni.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (§ 23) – Zespół Orzekający rozpoznaje skargę na posiedzeniach niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od wszczęcia postępowania. W uzasadnionych przypadkach przewodniczący Zespołu Orzekającego może przedłużyć termin rozpoznania skargi, powiadamiając o tym strony i przewodniczącego Komisji.

Sily Zbrojne – (pkt 112-114 oraz pkt 116-118 ROSZRP) w celu rozpatrzenia spraw służbowych lub osobistych, w tym także skarg, wniosków i zażeń żołnierzy, przełożeni przyjmują podwładnych do raportu służbowego indywidualnie, w wyznaczonym czasie tak, aby w sprawach pilnych żołnierz mógł być przedstawiony do raportu do dowódcy jednostki w ciągu jednego dnia.

Do raportu służbowego u przełożonego wyższego szczebla przedstawia podwładnego przełożony o szczebel niższy od przyjmującego raport (...). Natomiast przedstawiony (w miarę potrzeby) uzasadnia powód raportu lub składa wyjaśnienia (odpowiada na pytania) przyjmującemu raport. U bezpośredniego przełożonego żołnierz melduje się do raportu samodzielnie. W uzasadnionych wypadkach żołnierz może być wysłuchany bez udziału przedstawiającego do raportu służbowego.

Wszystkie sprawy powinny być załatwiane niezwłocznie, lecz nie później niż w terminach określonych w odrębnych przepisach. Jeżeli sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego i ma szczególny wpływ na przebieg służby żołnierza, jej załatwienie powinno nastąpić w terminie do czternastu dni, a w szczególnie uzasadnionym wypadku może być przedłużone na czas oznaczony, nie dłuższy niż dwa miesiące. W takim przypadku należy powiadomić pisemnie zainteresowanego, podając przyczyny zwłoki i nowy termin załatwienia sprawy. Każdy żołnierz ma prawo wnieść odwołanie do przełożonego wyższego szczebla w terminie czternastu dni, od dnia otrzymania decyzji lub jej ogłoszenia. Odwołanie należy rozpatrzyć w ciągu miesiąca od dnia jego otrzymania.

1.13. Odwrócony ciężar dowodowy

Artykuł 18^{3b} § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.) przerzuca ciężar dowodu na pracodawcę w razie postawienia



mu uprawdopodobnionego zarzutu naruszenia nakazu równego traktowania i zakazu dyskryminacji. W takim przypadku pracodawca musi udowodnić, że nie dyskryminował danego pracownika i kierował się obiektywnymi kryteriami od momentu jego przyjęcia do pracy, w trakcie trwania stosunku pracy, aż do jego zakończenia. Zasada przerzucenia ciężaru dowodu na pracodawcę obowiązuje również w postępowaniu prowadzonym na zasadach określonych w ustawie o równym traktowaniu. Zgodnie z art. 14 ust. 2 i 3 ustawy, kto zarzuca naruszenie zasady równego traktowania, uprawdopodobnia fakt jej naruszenia. W przypadku uprawdopodobnienia naruszenia zasady równego traktowania ten, któremu zarzucono naruszenie tej zasady, jest obowiązany wykazać, że nie dopuścił się jej naruszenia.

Z uwagi na fakt, iż naruszenie zasady równego traktowania może być przedmiotem zainteresowania sądu cywilnego wydaje się, że podobne regulacje winny mieć swoje odzwierciedlenie w aktach wewnętrznych. Wyjaśnienie nierównego traktowania wiąże się z koniecznością m.in. porównania skarżącego do innych funkcjonariuszy znajdujących się w podobnej sytuacji (np. w zakresie wykonywanych obowiązków służbowych, uposażenia, dodatków, wyszkolenia). Czynności takie wymagają dostępu do akt osobowych funkcjonariuszy, a także innych wewnętrznych dokumentów służbowych. Skarżący funkcjonariusz, nie mając dostępu do takich dokumentów na etapie składania skargi, nie jest w stanie dokonać rzetelnej oceny krzywdzącego go zachowania, opiera się na przypuszczeniach. Dlatego szczególnie istotna wydaje się być w tym zakresie rola komisji. Posiada ona bowiem odpowiednie narzędzia pozwalające na ustalenie, rzetelne porównanie i ocenę zgromadzonego materiału dowodowego. W przypadku niepotwierdzenia stawianych zarzutów pokrzywdzony funkcjonariusz może otrzymać szczegółową analizę i wyjaśnienie swojej sytuacji.

Straż Graniczna (§ 8 ust. 5 – 6) – *na wniosek przewodniczącego Komisji kierownicy komórek organizacyjnych jednostki organizacyjnej Straży Granicznej kierowanej przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych funkcjonariusza, w stosunku do którego dopuszczono się nierównego traktowania lub osoby wskazanej w zgłoszeniu jako dopuszczającej się nierównego traktowania obowiązani są udostępniać dokumenty oraz udzielać niezbędnych informacji w celu ustalenia wszystkich okoliczności rozpatrywanego zgłoszenia, z zachowaniem przepisów o tajemnicach prawnie chronionych. Na wniosek Komisji w komórce organizacyjnej jednostki organizacyjnej Straży Granicznej kierowanej przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych, w której pełni służbę funkcjonariusz objęty zgłoszeniem, mogą być przeprowadzone badania ankietowe lub czynności z udziałem psychologa.*

Służba Celna (§ 11 ust. 3, § 13 ust. 2) – *kierownik urzędu właściwy ze względu na miejsce prowadzenia przez Zespół Orzekający postępowania, zobowiązany jest do zapewnienia warunków niezbędnych do jego prawidłowego przeprowadzenia. Do zadań Zespołu*



Orzekającego należy w szczególności: zapoznanie osoby wskazanej jako dopuszczającej się działań niepożądanych z zarzutami zawartymi w skardze; przeprowadzenie dowodu z dokumentów; przeprowadzenie rozmowy ze stronami i innymi osobami, których wyjaśnienia mogą się przyczynić do rozpoznania skargi; zgromadzenie dowodów potwierdzających zaistnienie okoliczności noszących znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania bądź ich brak; dokonanie oceny zebranych dowodów oraz wydanie opinii.

Służba Więzienna (§ 18 ust. 1) – w toku rozpatrywania zgłoszenia zostaną podjęte wszelkie kroki w celu wyjaśnienia danej sytuacji.

Państwowa Straż Pożarna – brak stosownej regulacji.

Policja (pkt 24 antydyskrym., antymobbing. – brak) – W ramach rozpatrywania wniosku w trybie niniejszej procedury podejmowane mogą być w szczególności następujące czynności: zwrócenie się do wnioskodawcy pisemnie, w tym za pośrednictwem poczty elektronicznej, telefonicznie lub bezpośrednio, o uzupełnienie wniosku, w tym przekazanie dodatkowych dokumentów, informacji, fotografii, wskazanie świadków itp.; skierowanie pisemnego wystąpienia do przełożonego właściwego w sprawach osobowych wnioskodawcy w celu uzyskania niezbędnych informacji; za zgodą właściwego komendanta - dokonywanie wglądu w akta osobowe; w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach, przeprowadzenie spotkania wnioskodawcy i osoby wskazanej jako dopuszczającej się nierównego traktowania.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (§ 27 ust. 3, § 46) – Członkowie Zespołu Orzekającego mają w ramach rozpoznawania skargi prawo dostępu do wszelkich informacji, danych, dokumentów i innych materiałów związanych z funkcjonowaniem danej jednostki organizacyjnej CBA, w tym zawartych na elektronicznych nośnikach informacji, jak również do wykonywania z nich kopii, odpisów, wyciągów, zestawień lub wydruków, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych. Dodatkowo, Przewodniczący Zespołu Orzekającego ma prawo żądać od funkcjonariuszy i pracowników informacji oraz wyjaśnień w celu przeprowadzenia rzetelnego postępowania dowodowego.

Kierownicy komórek organizacyjnych są obowiązani do zapewnienia wszelkiego wsparcia w celu prawidłowego realizowania zadań Komisji, Zespołów Orzekających oraz mediatorów, w szczególności obowiązani są udzielać zwolnienia od obowiązku wykonywania zadań służbowych członkom Komisji, mediatorom, stronom oraz innym osobom na czas udziału w czynnościach związanych z pracami Komisji, postępowaniu mediacyjnym oraz postępowaniu w sprawie skargi.

Siły Zbrojne – brak stosownych przepisów.



1.14. Odpowiedzialność naruszciciela w przypadku potwierdzenia dyskryminacji lub mobbingu

Osoba zgłaszająca musi mieć świadomość, jakie konsekwencje mogą spotkać naruszciciela w wyniku zakończenia postępowania, w którym Komisja potwierdzi zdarzenia opisane w zgłoszeniu. W większości procedur wskazane jest jedynie, że postępowanie kończy się wydaniem opinii bądź rekomendacji dla pracodawcy bądź szefa służby, który następnie podejmuje stosowne działania. W procedurze Służby Więziennej wskazane jest, iż potwierdzenie zdarzeń opisanych w zgłoszeniu będzie podstawą do pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Odpowiedzialność funkcjonariuszy celnych z tytułu stosowania mobbingu wynikała bezpośrednio z treści art. 166 pkt 11 ustawy o Służbie Celnej (aktualnie, zgodnie z art. 254 pkt 11 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie obowiązków służbowych podlegają funkcjonariusze służby celno-skarbowej z tytułu stosowania dyskryminacji i molestowania w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy).

Nie oznacza to oczywiście, że funkcjonariusze pozostałych służb mundurowych nie ponoszą odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zależy to od okoliczności konkretnej sprawy. Materiał zgromadzony w postępowaniu antymobbingowym czy antydyskryminacyjnym może stanowić podstawę do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, jeżeli potwierdzone zostało popełnienie przewinienia dyscyplinarnego (nie zachodzi wówczas konieczność przeprowadzenia czynności wyjaśniających).

Odpowiedzialność żołnierza z tytułu dyskryminacji czy mobbingu również powinna być w dalszej kolejności rozpatrywana na drodze postępowania dyscyplinarnego. Niestety, obowiązujące przepisy skutecznie to utrudniają. Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 772 z późn. zm.) żołnierz za popełnienie czynu będącego naruszeniem wyłącznie zasad etyki oraz godności i honoru żołnierza nie ponosi odpowiedzialności dyscyplinarnej. W takich okolicznościach znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu Honorowego Żołnierza Wojska Polskiego, w szczególności pkt 12 rozdziału „Postępowanie w sprawach honorowych” zgodnie z którym *w razie uznania wniosku za uzasadniony zebranie korpusu zawodowego (zgrupowanie) podejmuje uchwałę w sprawie środka zmierzającego do naprawienia krzywdy bądź przeciwdziałającego dalszym naruszeniom, a w szczególności:*

- 1) *zobowiązuje do przeproszenia pokrzywdzonego;*
- 2) *zobowiązuje do naprawienia wyrządzonej szkody;*
- 3) *zobowiązuje do przestrzegania w przyszłości zasad postępowania honorowego;*
- 4) *wyłącza na czas określony z udziału w zebraniach żołnierzy korpusu zawodowego (pododdziału, jednostki, instytucji wojskowej);*



- 5) *przekazuje uchwałę do wiadomości środowiska żołnierzy korpusu zawodowego żołnierza (pododdziału, jednostki, instytucji wojskowej);*
- 6) *przekazuje uchwałę organowi kadrowemu celem dołączenia do akt osobowych żołnierza. Uchwałę podejmuje się bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym.*

Wątpliwości budzi sytuacja, w której żołnierz nie ponosi odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu naruszenia pkt 32 czy 34 Regulaminu Ogólnego SZRP. Postępowanie honorowe w sprawie mobbingu czy molestowania seksualnego nie gwarantuje pokrzywdzonemu podstawowych praw w toku prowadzonego postępowania, a katalog kar nie pozwala na skuteczne przeciwdziałanie tym zjawiskom. Brak dolegliwej sankcji dla sprawcy naruszenia przyczynia się do wystąpienia zjawiska *underreportingu* w Siłach Zbrojnych. Niewielka liczba prowadzonych w resorcie obrony narodowej spraw z tytułu mobbingu czy dyskryminacji tylko potwierdza tę tezę.

1.15. Profilaktyka, ewaluacja

Procedury powinny zawierać również określenie form działań edukacyjnych i zapobiegawczych oraz wskazywać na potrzebę corocznej analizy zgłaszanych skarg. Przykładowo „Procedura antymobbingowa i antydyskryminacyjna w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej” przewiduje, że przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji oraz innym formom przemocy psychicznej realizowane jest w szczególności poprzez:

1. promowanie pożądanych, zgodnych z zasadami współżycia społecznego, postaw i zachowań w relacjach między pracownikami, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązujących rozwiązań prawno-służbowych w tym zakresie;
2. podejmowanie starań, aby środowisko pracy było wolne od mobbingu i dyskryminacji oraz innych form przemocy psychicznej;
3. podejmowanie działań zapobiegawczych w zakresie upowszechniania wiedzy na temat zjawiska mobbingu i dyskryminacji, metod zapobiegania jego występowaniu oraz konsekwencji jego wystąpienia – w formie szkoleń;
4. podejmowanie działań zapobiegawczych w ramach bieżącego zarządzania pracownikami, związane w szczególności ze stosowaniem obiektywnych kryteriów oceny pracy oraz otwartej komunikacji z pracownikami;
5. nadzorowanie relacji pracowniczych w jednostkach organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej, w szczególności poprzez:
 - a. analizę skarg,
 - b. przeprowadzanie anonimowych ankiet.



Szkolenia prowadzone są w danej jednostce organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej nie rzadziej niż raz na trzy lata. Z przeprowadzonego szkolenia komórka kadrowa prowadzi i przechowuje dokumentację, ze szczególnym uwzględnieniem programu szkolenia i imiennej listy obecności. Szkolenia dla kadry kierowniczej danej jednostki organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej organizuje komórka kadrowa wyższego szczebla.

Raz w roku kierownicy jednostek organizacyjnych PSP są zobowiązani do przedstawienia i przekazania przełożonemu wyższego szczebla informacji o realizacji procedury.

Jest to niezwykle istotny obszar działania, w szczególności w sytuacji niewielkiej skali stosowania w praktyce formalnych procedur wnoszenia skarg – co oczywiście ma wieloczynnikowe podłoże. Działania nakierowane na podnoszenie świadomości, w tym co do tego, jak identyfikować różne niepożądane zjawiska oraz jak należy na nie reagować, mają zasadnicze znaczenie (np. w amerykańskiej armii opracowano szkolenie dla potencjalnych świadków molestowania seksualnego, które ma na celu wypracować nawyk reagowania sprzeciwem i pomocy ofierze). Należy zauważyć, że w Służbie Celnej, co roku dokonywano analizy funkcjonowania procedury w organizacji. Badano m.in. zarzuty, profile skarżących i posądzanych o dokonywanie niepożądanych działań. Raporty udostępniane były następnie funkcjonariuszom i pracownikom Służby Celnej na stronach intranetowych. W związku z koncentracją służb celno-skarbowych i powstaniem Krajowej Administracji Skarbowej nie wykształciła się jeszcze praktyka w tym zakresie. Procedury dostosowywane są do nowej struktury organizacyjnej.

IV. Profilaktyka w zakresie przeciwdziałania zjawisku mobbingu i dyskryminacji

1. Pełnomocnicy ds. ochrony praw człowieka/równego traktowania

Polska Policja jako pierwsza w Europie ustanowiła w 2004 roku instytucję pełnomocników ds. ochrony praw człowieka odpowiedzialnych za przestrzeganie praw człowieka, etyki zawodowej oraz równego traktowania. Tematyka stanowi element stałej edukacji środowiskowej, która ma wymiar warsztatowy, seminaryjny, czy też konferencyjny. Każda jednostka Policji prowadzi w tym zakresie działania edukacyjno-prewencyjne. Policyjni pełnomocnicy ds. ochrony praw człowieka oraz policyjni psychologowie pełnią dyżury pomocowe, których celem jest zapewnienie szybkiego i profesjonalnego kontaktu potencjalnym ofiarom mobbingu, nierównego traktowania, molestowania.

W połowie 2008 r. powołano nieetatowego pełnomocnika Komendanta Głównego Straży Granicznej do spraw Ochrony Praw Człowieka (1 osoba) oraz pełnomocników komendantów oddziałów Straży Granicznej (po jednej osobie) do spraw Ochrony Praw Człowieka. Z uwagi na inicjatywę Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w 2011 r., pełnomocnicy stali się pełnomocnikami do spraw Ochrony Praw Człowieka i Równego Traktowania Straży Granicznej. Jedynie w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej rozdzielono funkcję Pełnomocnika Komendanta tego Oddziału do spraw Ochrony Praw Człowieka od funkcji Pełnomocnika do spraw Równego Traktowania. Najistotniejszymi zadaniami realizowanymi przez Pełnomocników, w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu są: prowadzenie działań profilaktycznych i edukacyjnych, monitorowanie sytuacji, doradztwo lub rozwiązywanie sytuacji konfliktowych, rozpatrywanie skarg lub zgłoszeń podejrzenia nierównego traktowania w zatrudnieniu (służbie lub pracy).

W latach 2013-2015 zgodnie z działaniami Pełnomocnika do spraw równego traktowania w służbach mundurowych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz w ramach działania Zespołu Opiniodawczo-Doradczego przy Pełnomocniku Rządu ds. Równego Traktowania, w Biurze Ochrony Rządu powołano koordynatora Programu Rządowego, następnie Pełnomocnika ds. równego traktowania oraz wprowadzono zarządzenie Nr 9/2014 Szefa BOR z dnia 24 lutego 2014 roku w sprawie wprowadzenia Procedury antydyskryminacyjnej i antymobbingowej w Biurze Ochrony Rządu. Zawieszenie funkcji Pełnomocnika przy MSWiA oraz działań wymienionego Zespołu spowodowało wygaśnięcie funkcji Pełnomocnika w formacji. Sprawy z zakresu dyskryminacji i mobbingu rozpatrywane są w trybie skargowym. W strukturze formacji



istnieje komórka organizacyjna powołana do rozpatrywania spraw z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, skarg i wniosków.

W Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej w dniu 2 kwietnia 2015 r. został wyznaczony Pełnomocnik Komendanta Głównego PSP do spraw równego traktowania. W Służbie Więziennej istnieje nieetatowy pełnomocnik Dyrektora Generalnego Służby Więziennej ds. Ochrony Praw Człowieka i Równego Traktowania.

W resorcie obrony narodowej działania profilaktyczne w zakresie relacji międzyludzkich realizują: Rada do Spraw Kobiet, Pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej do Spraw Wojskowej Służby Kobiet oraz Koordynator do Spraw Równego Traktowania. Ponadto w Wojskowym Centrum Edukacji Obywatelskiej realizowany jest kurs „Programowanie i prowadzenie polityki wychowawczej oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym”.

2. Szkolenie z zakresu problematyki nierównego traktowania i mobbingu

2.1. Postępowanie kwalifikacyjne do służby

W celu eliminowania kandydatów do służby wykazujących niewłaściwe czy niepożądane postawy, pełnomocnicy do spraw ochrony praw człowieka i równego traktowania Straży Granicznej zostali zobowiązani do udziału we wstępnych rozmowach kwalifikacyjnych lub do przeprowadzenia szkolenia dla osób przeprowadzających nabór. Decyzją nr 191 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 29 lipca 2016 r. zmieniającą decyzję nr 109 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu pracy komisji kwalifikacyjnej do przeprowadzania drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do Straży Granicznej określono sposób oceniania kandydata, który podczas rozmowy kwalifikacyjnej wyraża postawy niepożądane dla służby odnoszące się do obowiązku przestrzegania praw człowieka i godności innych osób.

W Straży Granicznej w 2016 r. uzupełniono „*Poradnik dla bezpośredniego przełożonego – Wprowadzenie nowego funkcjonariusza do służby*” poprzez nałożenie na bezpośredniego przełożonego obowiązku zorganizowania osobistego spotkania wprowadzanego do służby funkcjonariusza z pełnomocnikiem ds. ochrony praw człowieka i równego traktowania, którego zadaniem będzie wskazanie między innymi kluczowych aspektów w dziedzinie przestrzegania zasady równego traktowania w danym miejscu (środowisku) pełnienia służby (typowe obszary naruszeń, konsekwencje, realizacja procedury w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania w Straży Granicznej itp.).

2.2. Szkolenie podstawowe

W trakcie szkolenia podstawowego funkcjonariuszy Straży Granicznej, w ramach przedmiotu *Etyka zawodowa*, realizowane są tematy: *Poszanowanie godności w świetle praw człowieka oraz Etyczny wymiar relacji służbowych (naganne zachowania w służ-*



bie, zjawiska patologiczne w środowisku Straży Granicznej - alkohol, narkotyki, mobbing). W 2014 r. w szkoleniu tym uczestniczyło - 956, a w 2015 r. - 698 funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W Centralnym Biurze Antykorupcyjnym do harmonogramu wewnętrznego szkolenia podstawowego włączona została tematyka związana z efektywnym rozwiązywaniem konfliktów w służbie/pracy oraz zapobieganiem zjawiskom noszącym znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania. Dodatkowo, harmonogram wewnętrznego szkolenia podstawowego zawiera szkolenie z zakresu etyki zawodowej i praw człowieka oraz psychoedukacji. Każda osoba przyjęta do służby i pracy zapoznawana jest z procedurą dotyczącą zapobiegania zjawiskom noszącym znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania, po czym oświadczenie o takim zapoznaniu - potwierdzone własnoręcznym podpisem, włączane jest do akt osobowych.

W ramach spotkań z nowoprzyjętymi funkcjonariuszami Policji pełnomocnik ds. ochrony praw człowieka prowadzi „szkolenie wstępne” z praw i wolności człowieka. Podczas szkolenia przekazywane są podstawowe informacje dotyczące postępowania policjantów zgodnie z zasadami etyki zawodowej, poszanowaniem praw i godności człowieka. Jako dobrą praktykę należy wskazać projekt KWP w Poznaniu, gdzie policjanci, już na początku rozpoczęcia służby, otrzymują poradnik pt. „Ja, Policjant z zasadami”, natomiast w KWP z siedzibą w Radomiu młodzi policjanci objęci są programem pn. „Witajcie w Policji”. Na szczególną uwagę zasługuje fakt opracowania w 2017 r. zmian w programie Szkolenia Zawodowego dla Absolwentów Szkół Wyższych. W programie zawarte są między innymi zagadnienia zasad etycznych i wartości w służbie, w tym tematyki identyfikacji dylematów etycznych i sposobów ich rozstrzygnięcia, postaw etycznych promowanych w służbie, a także elementy psychologii w zarządzaniu oraz komunikacji, z uwzględnieniem metod zapobiegania i zwalczania patologii w organizacji, w tym mobbingu.

Nowoprzyjętych funkcjonariuszy Służby Celnej w trakcie tzw. szkolenia wstępnego, nie później jednak niż w okresie 6 miesięcy od dnia zatrudnienia, zapoznawało się z wewnętrzną procedurą rozpatrywania spraw dotyczących mobbingu, dyskryminacji lub molestowania w Służbie Celnej oraz z profilaktyką w ww. zakresie.

W trakcie wstępnej adaptacji zawodowej funkcjonariusze Służby Więziennej kierowani są na kurs przygotowawczy, w trakcie którego realizowane są zagadnienia tematyczne „Zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy i pracowników SW”.

2.3. Szkolenie kadry kierowniczej

W Biurze Ochrony Rządu przeprowadzono analizę występowania zagrożeń prowadzących do nierównego traktowania i rozpoznanie mechanizmów ich powstawania. Efektem tych działań było wdrożenie do systemu szkoleń, na różnych etapach dosko-



nalenia zawodowego BOR, zagadnień przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi, co miało odzwierciedlenie w wydanym Zarządzeniu Nr 60/2015 Szefa BOR z dnia 28 sierpnia 2015 roku w *sprawie wprowadzenia Strategii równego traktowania w Biurze Ochrony Rządu*.

Jednocześnie uznając, iż edukacja jest najważniejszym elementem wpływającym na przestrzeganie zasady równego traktowania, narzędziem decydującym o zmianie postaw i przekonań oraz podnoszącym poziom świadomości społecznej i upowszechnianie wiedzy, przeprowadzono cykl szkoleń, z wykorzystaniem podmiotów zewnętrznych, dla kadry kierowniczej BOR, w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi, ukierunkowanych na sposoby rozwiązywania sytuacji konfliktowych w relacji: przełożony-podwładny, a także w relacjach pomiędzy współpracownikami.

Wprowadzanie w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym stosownych procedur poprzedzone było działaniami profilaktycznymi pozwalającymi budować właściwe relacje międzyludzkie, a także umiejętności rozpoznawania i eliminowania działań niepożądanych. Systematycznie organizowane są dla całej kadry kierowniczej Biura warsztaty szkoleniowe na temat zjawisk niepożądanych.

Problematyka równego traktowania oraz mobbingu poruszana jest w trakcie zajęć doskonalących kadrę kierowniczą w procesie zarządzania jednostkami Policji. Od 2011 r. prowadzone są we wszystkich jednostkach Policji zajęcia warsztatowe dla kadry kierowniczej pn. „Prawa człowieka w zarządzaniu Policją”. Prowadzone były m.in. warsztaty w ramach programu System Wczesnej Interwencji. Podczas odbywających się warsztatów dla wyższej i średniej kadry kierowniczej „Rozmowa SWI” wprowadzono moduł poruszający problematykę równego traktowania i mobbingu. Modułowe warsztaty pn. „Zarządzanie krok po kroku. Przewodnik skutecznego kierowania”. Przeprowadzone treningi ukierunkowane były także na wzmacnianie kompetencji m.in. w zakresie przekazywania asertywnej krytyki, poprawnej i efektywnej komunikacji z podwładnymi. W Komendzie Głównej Policji prowadzone były prace nad reaktywacją programu „System Wczesnej Interwencji” w nowej, zmodyfikowanej formule dostosowanej do aktualnych oczekiwań, potrzeb oraz możliwości. Zaktualizowany program funkcjonuje pod nazwą „Warsztat Pro-Aktywnego Przełożonego”. Ma on na celu rozwijanie umiejętności kadry kierowniczej w zakresie rozpoznawania i pro-aktywnego reagowania na niepożądane zachowania w środowisku służby i pracy.

Również funkcjonariuszy kadry kierowniczej Służby Celnej objęto systematycznymi szkoleniami z zakresu skutecznego zarządzania, efektywnej komunikacji w organizacji, umiejętności budowania zespołu oraz kształtowania pożądanych postaw etycznych.

W siedzibie Komendy Głównej PSP odbyły się szkolenia pt.: „Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji oraz przestrzeganie zasad równouprawnienia w miejscu pracy/służby” oraz „Zarządzanie ryzykiem psychospołecznym w jednostkach Państwowej



Straży Pożarnej”. W szkoleniach uczestniczyli odpowiednio dyrektorzy biur oraz naczelnicy wydziałów KG PSP oraz zastępcy komendantów wojewódzkich (ds. operacyjnych) oraz zastępcy komendantów szkół PSP. Celem drugiego szkolenia było doskonalenie umiejętności kadry kierowniczej PSP w zakresie zarządzania ryzykiem psychospołecznym środowisku pracy/służby, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki agresji, mobbingu i dyskryminacji.

Także w Służbie Więziennej realizowane są szkolenia specjalistyczne z zakresu zarządzania, w ramach których omawiana jest problematyka przeciwdziałania mobbingowi i dbania o równe traktowanie pracowników. Wydaje się, że omawiane w trakcie tego szkolenia zagadnienia obejmują także funkcjonariuszy SW. Ponadto działania profilaktyczne w zakresie przeciwdziałania zjawisku mobbingu i dyskryminacji są cyklicznie realizowane podczas odpraw służbowych z Dyrektorami Okręgowymi Służby Więziennej oraz przez poszczególne komórki CZSW, w ramach realizowanych porad i szkoleń.

2.4. Szkolenie funkcjonariuszy w służbie stałej

W szkoleniach wszystkich grup funkcjonariuszy BOR zaplanowano w ramach bloku zajęć edukacyjnych dotyczących wybranych zagadnień psychologicznych, cykliczne wykłady, połączone z emisją filmów promocyjnych propagujących zasady równego traktowania. Są to działania prowadzone w oparciu o możliwości Służby Zdrowia Biura Ochrony Rządu, w tym Pracowni Psychologicznej.

Od 2017 r. na podstawie nowych programów szkoleń, wszyscy funkcjonariusze i pracownicy CBA uczestniczący nie tylko w szkoleniu podstawowym, ale również specjalistycznym oraz doskonalącym, biorą udział w obowiązkowych warsztatach z zakresu umiejętnego kształtowania relacji międzyludzkich oraz rozpoznawania i eliminowania działań niepożądanych. Dodatkowo, funkcjonariusze i pracownicy obligatoryjnie zapoznawani są z procedurą dotyczącą zapobiegania zjawiskom noszącym znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania, po czym oświadczenie o takim zapoznaniu - potwierdzone własnoręcznym podpisem, włączane jest do akt osobowych. Funkcjonariusze i pracownicy uczestniczą w warsztatach z zakresu umiejętności konstruktywnego i efektywnego rozwiązywania konfliktów, efektywnej komunikacji oraz radzenia sobie ze stresem.

Działania profilaktyczne w poszczególnych jednostkach Policji organizowane są na bieżąco, we własnym zakresie lub przy udziale ekspertów zewnętrznych w dziedzinie przeciwdziałania nierównemu traktowaniu, kształtowania właściwych relacji międzyludzkich i kultury pracy. Przykładowo w KSP zostało przeprowadzone szkolenie w ramach projektu „Moc w przemoc” wykonane przez „Stowarzyszenie Nastawnia” i „Fundację Punktu Widzenia”, pod patronatem Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania. Były to 3 edycje szkoleniowe, w których wzięło udział 47 funkcjonariuszy.



Innym przykładem może być szkolenie realizowane przez Sekcję Psychologów KWP w Katowicach z udziałem Pełnomocnika Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka na temat: „Asertywność na obcasach”- broń siebie i swoich praw - skierowane do policjantek i pracowników Policji. Istotnym działaniem profilaktycznym są także coroczne pisma ogólne przekazywane jednostkom Policji, polecające zapoznanie wszystkich funkcjonariuszy i pracowników Policji, ze szczególnym uwzględnieniem osób nowo przyjętych do służby i pracy, z procedurami antymobbingowymi i antydyskryminacyjnymi. Psychologowie policyjni prowadzą działalność szkoleniową i interwencyjną w zakresie przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji, problematyki konfliktów i sposobów ich rozwiązywania, zapoznają z procedurami antydyskryminacyjnymi i antymobbingowymi. Psychologowie przeprowadzają także badania środowiska pracy, w tym badania atmosfery pracy i diagnozy sytuacji konfliktowych. Nadmienić także należy, że psychologowie policyjni oferują systematyczną pomoc psychologiczną w sytuacjach indywidualnych, skierowaną do wszystkich funkcjonariuszy i pracowników Policji, a której zakres jest dostosowywany do potrzeb osoby zgłaszającej problem.

W Komendzie Głównej PSP zostało przeprowadzone szkolenie pt.: „Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji oraz przestrzeganie zasad równouprawnienia w miejscu pracy/służby». Celem szkolenia było kształtowanie świadomości oraz rozwijanie umiejętności niezbędnych do realizacji zadań z obszaru profilaktyki przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji. W szkoleniu wzięli udział wszyscy funkcjonariusze i pracownicy KG PSP.

Wszyscy funkcjonariusze Służby Celnej byli zapoznawani z wewnętrzną procedurą rozpatrywania spraw z zakresu mobbingu czy dyskryminacji, w szczególności noszących znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania w Służbie Celnej oraz z profilaktyką w ww. zakresie. Fakt ten należało udokumentować stosownym oświadczeniem, potwierdzonym przez funkcjonariusza własnoręcznym czytelnym podpisem. Przedmiotowe oświadczenie dołączano do akt osobowych funkcjonariusza. Ponadto wszyscy funkcjonariusze, niezależnie od zajmowanego stanowiska, byli objęci szkoleniami z zakresu umiejętności konstruktywnego rozwiązywania problemów, efektywnej komunikacji, asertywnego zachowania, radzenia sobie ze stresem oraz pracy zespołowej. Kierownicy urzędów przy realizacji polityki kadrowej – powinni byli uwzględniać opinie Zespołu Orzekającego o zaistnieniu działań noszących znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania w Służbie Celnej. Funkcjonariusze zobowiązani zostali do ukończenia kursu w Systemie Zdalnej Edukacji Resortu Finansów „ATENA2” z zakresu przeciwdziałania zjawiskom noszącym znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania w b. Służbie Celnej (zaświadczenie o ukończeniu kursu było ważne przez okres 4 lat).

W programie szkolenia w zakresie szkoły chorążych funkcjonariuszy Straży Granicz-



nej, w ramach tematu „*Relacje interpersonalne w służbie*” prowadzone są zajęcia „*Przeciwdziałanie mobbingowi*”. W latach 2014 – 2015 szkoleniem tym objęto odpowiednio 315 oraz 276 funkcjonariuszy Straży Granicznej. Problematyka antydyskryminacyjna w zatrudnieniu jest także podejmowana podczas szkoleń specjalistycznych i kursów doskonalących, między innymi w ramach *Szkolenia specjalistycznego dla kadry kierowniczej i dowódczej Straży Granicznej*, w którym wzięło udział w latach 2013 – 2015 łącznie 504 słuchacze, kursu *Zarządzanie stresem - radzenie sobie z presją czasu i obciążeniem stresem zawodowym* (w latach 2013 – 2015 z kursu tego skorzystało 208 słuchaczy), kursu *Rozwiązywanie konfliktów w relacjach służbowych poprzez negocjacje i mediacje* (w 2015 r. w kursie tym wzięły udział 43 osoby), czy kursie *Stres w pracy kierowniczej i profilaktyka wypalenia zawodowego* (w 2015 r. w kursie tym uczestniczyło 39 funkcjonariuszy Straży Granicznej). Problematyka równego traktowania w zatrudnieniu jest też podejmowana w tzw. szkoleniach lokalnych (szkolenia takie organizowane są w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej stosownie do potrzeb) prowadzonych przede wszystkim przez pełnomocników lub organizowanych przez nich z udziałem ekspertów, w tym zewnętrznych. Problematyka antydyskryminacyjna w zatrudnieniu jest zagadnieniem poruszonym w procesie szkolenia funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W Siłach Zbrojnych czynności profilaktyczne związane z przeciwdziałaniem zjawisku molestowania realizowane są na podstawie zapotrzebowań składanych w tym przedmiocie przez dowódców, kierowników oraz szefów jednostek i instytucji wojskowych. Potrzeba ta może wynikać z planowych przedsięwzięć wnioskującego, jak również być konsekwencją stwierdzonych zagrożeń. Zajęcia o tej tematyce realizowane są przez żołnierzy Żandarmerii Wojskowej posiadających odpowiedni poziom wiedzy i umiejętności, poparty doświadczeniem nabytym w pracy zawodowej i najczęściej mają formę pogadanek, spotkań środowiskowych. W ramach zajęć, żołnierze zapoznawani są z regulacjami prawnymi w tym zakresie, poznają narzędzia i procedury wykorzystywane w sytuacjach zaburzeń w relacjach międzyludzkich, uzyskują informacje i umiejętności w zakresie ochrony przed molestowaniem oraz procedur postępowania w sytuacjach wystąpienia tego zjawiska.

Działania profilaktyczne realizują także komórki resortu obrony narodowej. Podjęte dotychczas działania to:

- poszerzenie grona specjalistów, którzy monitorują ewentualne zgłaszane problemy dotyczące relacji międzyludzkich: Rada do Spraw Kobiet w resorcie obrony narodowej, Pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej do Spraw Wojskowej Służby Kobiet, Koordynator do Spraw Równego Traktowania w resorcie obrony narodowej;
- Organizowanie szkoleń podnoszących świadomość w zakresie przeciwdziałania i obrony przed mobbingiem, molestowaniem, dyskryminacją i innymi zacho-



waniami patologicznymi w relacjach międzyludzkich. W Wojskowym Centrum Edukacji Obywatelskiej realizowany jest kurs „Programowanie i prowadzenie polityki wychowawczej oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym”;

- Sukcesywne wprowadzanie do instytucji i jednostek wojskowych procedur dotyczących postępowania w przypadku zgłoszenia molestowania, mobbingu, dyskryminacji.

2.5. Szkolenie specjalistyczne dla członków komisji, mediatorów

W związku z wdrażaniem wewnętrznej procedury w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym przeszkoleni zostali przyszli mediatorzy i członkowie *Komisji do spraw rozpatrywania skarg na działania noszące znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania*. Obowiązek podnoszenia kwalifikacji zapisany został w wewnętrznej procedurze. Zgodnie z § 9 ust. 2 Członek Komisji zobowiązany jest do systematycznego podnoszenia swoich kwalifikacji poprzez uczestniczenie w szkoleniach dedykowanych zagadnieniom związanym z mobbingiem, dyskryminacją i molestowaniem. Istotność prowadzenia szkoleń w tym zakresie została podkreślona w §18, zgodnie z którym: „Szef CBA zapewnia szkolenia i superwizje dla mediatorów oraz członków Zespołów Orzekających nie rzadziej niż dwa razy do roku. Szkolenia prowadzone są przez doświadczonych wykładowców - psychologów, mediatorów, biegłych sądowych, którzy dodatkowo mają wiedzę z zakresu środowiska w którym funkcjonują służby mundurowe.

Obowiązkiem członków Komisji w Służbie Celnej oraz psychologów był udział w cyklicznie organizowanych szkoleniach, które były prowadzone przez doświadczonych wykładowców – psychologów zajmujących się w praktyce problematyką mobbingu, dyskryminacji i molestowania, socjologów, prawników. Szkolenia oraz wypracowane standardy pracy gwarantowały wysoki poziom profesjonalizmu oraz jednolitość orzecznictwa. Korzystano z wiedzy i doświadczenia niezależnych ekspertów zewnętrznych w przedmiotowej dziedzinie (np. biegłego sądowego w sprawach mobbingu, dyskryminacji i molestowania, czy socjologa, terapeuty).

W 2016 roku w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu odbyła się konferencja „Mediacja wczoraj, dziś i jutro. Praktyczne przykłady zastosowania mediacji”.

3. Inne działania profilaktyczne, pomocnicze, towarzyszące

3.1. Sprawozdawczość

Wewnętrzna procedura zobowiązuje kierowników jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej do przedstawiania i przekazywania raz do roku przełożonemu wyższego szczebla informacji o realizacji Procedury (§ 5 ust. 3).



3.2. Monitoring

W celu zapobiegania wszelkim formom bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji, mobbingu lub molestowania, a także w celu utrzymywania harmonijnego środowiska służby i pracy, kierownicy jednostek organizacyjnych Służby Więziennej powołali w podległych jednostkach komisje ds. relacji w środowisku pracy i służby. W skład komisji powołano trzech członków, w tym osobę wskazaną przez właściwy zarząd okręgowy NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa. Do zadań komisji należy, poza rozpatrywaniem spraw indywidualnych, prowadzenie w jednostce organizacyjnej monitoringu zjawisk w zakresie stosunków pracy, służby i relacji pomiędzy funkcjonariuszami i pracownikami, mający na celu wsparcie skutecznego wdrożenia polityki niedyskryminacji, przeciwdziałania mobbingowi i innym patologiom;

3.3. Kompleksowy program

W dniu 28 czerwca 2013 roku Szef Służby Celnej zatwierdził *Program zapobiegania zjawiskom niepożądanym w Służbie Celnej*. Ideą *Programu* było podjęcie działań profilaktycznych ułatwiających rozwiązywanie „konfliktów” i przeciwdziałaniu zjawiskom noszącym znamiona mobbingu, dyskryminacji lub molestowania oraz innym niepożądanym zjawiskom w Służbie Celnej, oraz podjęcie działań mających na celu umożliwienie rozwiązywania konfliktów przed ich eskalacją.

Zastępca Szefa Służby Celnej, w udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi wskazał¹⁸, że efekty prac Komisji i mediatorów dają podstawę do sformułowania twierdzenia, że wprowadzony *Program* spowodował reagowanie na konflikty pojawiające się w Służbie Celnej w najwcześniejszym stadium ich rozwoju i związku z tym spełnił przewidzianą mu rolę przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym. Pomimo, że uruchomienie procedury nie wyłącza możliwości skorzystania z wniesienia sprawy na drogę sądową, z analizy sytuacji w czasie obowiązywania Procedury wynika, że funkcjonariusze/pracownicy nie kierują pozwów o naruszenie dóbr osobistych do sądów, decydując się na korzystanie z obowiązującej wewnętrznej procedury. W Służbie Celnej zatrudnionych było ponad 14 500 osób, natomiast – w ocenie Z-cy Szefa Służby Celnej – niewielki odsetek korzystał z drogi sądowej.

3.4. Mediacja

Jako uzasadnienie dla wprowadzenia w „Programie zapobiegania zjawiskom niepożądanym w Służbie Celnej” instytucji mediacji wskazano¹⁹, że to jedna z najskuteczniejszych metod konstruktywnego rozwiązywania powstałych sporów. Tylko jako przykładowe korzyści z tego rozwiązania wskazano:

¹⁸ Pismo Zastępcy Szefa Służby Celnej z dnia 11 sierpnia 2016 r. (SC4.100.3.2016) s.4.

¹⁹ *Ibidem*, s. 3.



- 1) dla organizacji: budowanie właściwej atmosfery pracy, wspieranie pracowników w rozwiązywaniu sporów, zwiększenie prestiżu organizacji i poprawa jej wizerunku, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa pracowników,
- 2) dla pracownika: możliwość trwałego i konstruktywnego rozwiązania problemu, wzrost motywacji do pracy, zwiększenie skuteczności pracy, oszczędność czasu, poprawa atmosfery.

3.5. Opiniowanie służbowe

W celu kształtowania właściwych postaw funkcjonariuszy Straży Granicznej, także w stosunkach służbowych (pracowniczych), w ramach ich opiniowania służbowego opracowano dokument pt. *„Wskazówki dotyczące dokonywania bieżącej obserwacji funkcjonariuszy pod kątem ewentualnych negatywnych dla służby symptomów występujących w ich zachowaniu.”* Przeznaczony jest on dla kadry ośrodków szkolenia Straży Granicznej i ma być pomocny do określania negatywnych zachowań funkcjonariuszy Straży Granicznej przebywających na szkoleniach oraz reagowania i dokumentowania zaobserwowanych negatywnych zachowań. Ponadto, rozpoczęto prace nad poradnikiem dla przełożonego dotyczącym opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej, którego zakładanym celem ma być ujednoclenie procesu opiniowania, w tym także w obszarze postaw funkcjonariuszy w odniesieniu do innych osób w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych.

3.6. Dostęp do materiałów szkoleniowych

Na stronie intranetowej Straży Granicznej w zakładce *Równe traktowanie* zamieszczone są, między innymi, akty prawne, raporty, podręczniki do szkolenia oraz inne dokumenty dotyczące problematyki równego traktowania w zatrudnieniu (służbie i pracy).

3.7. Baza orzeczeń dyscyplinarnych

W bieżącym roku został stworzony, w środowisku SharePoint, projekt bazy dyscyplinarnej, która pozwoli na gromadzenie danych odnośnie wszystkich postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej w związku z naruszeniem dyscypliny służbowej i zasad etyki służbowej, w tym również, jako wyodrębniona kategoria, zakwalifikowanych jako dyskryminacja w służbie. Powyższa baza, pozwoli na gromadzenie, a następnie uzyskiwanie informacji zarówno w zakresie liczby i rodzajów postępowań dyscyplinarnych prowadzonych w tych sprawach, jak również sposobu ich zakończenia (umorzenie, uniewinnienie, ukaranie - rodzaj orzeczonej kary). W chwili obecnej baza, o której mowa, przechodzi testy techniczne. Zakłada się, że baza będzie prowadzona centralnie, natomiast dane będą rejestrować wszystkie jednostki organizacyjne Straży Granicznej.

V. Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych w wymiarze międzynarodowym. Dobre praktyki w raportach i publikacjach²⁰ DCAF²¹ i OSCE²²

Odnosząc się do międzynarodowych dobrych praktyk należy także pamiętać o podstawowych prawach człowieka zawartych w aktach prawa międzynarodowego. Prawa te bowiem nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom – w tym w odniesieniu do funkcjonariuszy lub żołnierzy. Zgodnie z art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 z późn. zm.) oraz art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) każdy, a więc również funkcjonariusz lub żołnierz, ma prawo do ochrony przed niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem. Prawa te ujęte zostały również w Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania oraz Europejskiej Konwencji o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. W rezolucji 1166 (1998) oraz rekomendacji 1380 (1998) Rady Europy na temat praw człowieka poborowych podkreślono, że wszystkim członkom sił zbrojnych powinny przysługiwać prawa zawarte w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz środki ochrony na tych samych zasadach co cywilom.

1. Dostępność i efektywność procedury składania skarg

Podstawową zasadą wskazaną w raportach DCAF i OSCE w odniesieniu do przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji jest budowanie zaufania do spójności i efektywności działania procedury składania skarg. Odnosi się to także do działań pozytywnych ukierunkowanych na promocję dostępności procedury. Zadaniem dowódców jest zatem skierowanie wyraźnego komunikatu, że osoby, które zdecydują się na złożenie skargi, otrzymają właściwą pomoc i ochronę przed wtórną wiktymizacją oraz będą szczegółowo informowane o etapach postępowania i odpowiedzialności, jaką może ponieść obwiniony. Równocześnie z informacją, która zawsze powinna pochodzić przede wszystkim od dowódcy, ten komunikat może być również wystosowany przez

²⁰ Megan Bastick, *Handbook on Gender and Complaints Mechanisms*, DCAF 2015.

²¹ DCAF – Genewskie Centrum ds. Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi.

²² OSCE (OBWE) – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.



organy ochrony praw człowieka, ds. równego traktowania, kadry bądź zrzeszenia pracowników.

2. Informacja dotycząca procedury składania skarg powinna określać:

- 1) nieformalne i formalne metody składania skarg;
- 2) gdzie potencjalny wnioskodawca może anonimowo otrzymać informacje oraz poradę na temat procesu składania skarg;
- 3) w jakiej formie należy złożyć skargę i jakie dane muszą być w niej zawarte;
- 4) szczegółowy opis postępowania, w tym ramy czasowe;
- 5) jakie usługi wsparcia mogą być zaoferowane skarżącemu;
- 6) w jaki sposób poufność skarżącego zostanie zagwarantowana;
- 7) prawa osoby obwinionej;
- 8) w jaki sposób i na jakim etapie skarżący i obwiniony otrzymają informacje na temat postępowania.

Instytucje przyjmujące skargi powinny podejmować działania edukacyjne tak, aby wszyscy żołnierze i funkcjonariusze znali swoje prawa i możliwości składania skarg, np. w ramach rutynowych szkoleń, regularnych spotkań z przełożonymi w celu ewaluacji podjętych działań i prowadzonych postępowań, wizyt w jednostkach umożliwiających swobodne rozmowy o ewentualnych problemach, ulotek, artykułów w branżowych magazynach, audycji w wewnętrznych rozgłośniach radiowych czy telewizji, dyskusji na portalach internetowych, współpracy ze stowarzyszeniami, związkami czy spotkań z członkami rodzin żołnierzy i funkcjonariuszy.

W przypadku naruszeń mniejszej wagi zachęca się do nieformalnego rozwiązania problemu poprzez rozmowę i rozpoznanie problemu. Zaufany i empatyczny słuchacz może umożliwić osobie pokrzywdzonej samemu znaleźć sposób na rozwiązanie problemu, a tym samym zapobiec eskalacji sytuacji.

Przykład z armii irlandzkiej²³:

Po pierwsze komunikuje się sprawcy, że zachowanie, którego się dopuścił, jest obraźliwe i niemile widziane – dana osoba może nie zdawać sobie sprawy, że jej zachowanie było obraźliwe lub niepożądane. Następnie monitorowane są ewentualne kolejne incydenty. Należy dążyć do rozwiązania problemu nieformalnie poprzez udzielenie pomocy przez osoby trzecie (wyznaczony personel przeszkolony w mediacji i udzielaniu pomocy w takich przypadkach). Jeżeli niepożądane zachowania nie ustąpią należy przejść do formalnej procedury skargowej. Ważne jest, aby monitorować klimat panujący w jednostce. Nawet w odniesieniu do nieformalnych skarg należy przeanalizować

²³ *Ibidem*, s. 57.



ich naturę i sposób, w jaki zostały rozwiązane. Dowódcy powinni, jeżeli zostali poinformowani, okresowo monitorować sytuację między stronami i ocenić, czy są konieczne dalsze działania nieformalne lub formalne.

3. Różne sposoby składania skarg

Funkcjonariusze/żołnierze powinni mieć możliwość składania skarg w następujący sposób:

- 1) formalnie i nieformalnie;
- 2) dopuszczając skargi anonimowe²⁴;
- 3) bez potrzeby zgłaszania się do dowódcy;
- 4) on-line, przez SMS, za pomocą bezpłatnego numeru telefonu, itp., gdy Internet lub telefon są trudno dostępne, powinna być wyznaczona osoba do odbierania skarg;
- 5) do niezależnego organu – osoby rozpatrujące skargę powinny być w pełni niezależne od dowództwa jednostki, w której zaistniał przypadek dyskryminacji bądź molestowania oraz mieć wystarczającą wiedzę, aby doradzić skarżącemu o dostępnych procedurach działania.

Przykład z armii USA²⁵:

Napaść na tle seksualnym może być zgłoszona do specjalnie wyznaczonej osoby lub przedstawiciela służby zdrowia. Następnie ofiara otrzymuje właściwą pomoc medyczną, psychologiczną lub prawną. Przełożony informowany jest jedynie o przypadku zaistnienia w jego jednostce takiego zdarzenia, bez ujawnienia danych osoby zgłaszającej. Po otrzymaniu należytej pomocy ofiara podejmuje decyzję, czy formalnie zgłosić skargę.

²⁴ W odpowiedzi z dnia 10 lipca 2017 r. Komendant Główny Policji odnosząc się do możliwości dopuszczenia złożenia skargi anonimowej dot. zjawiska mobbingu i dyskryminacji wskazał, że „(...) należy uznać za słuszne umożliwienie procedowania takiej formy zgłoszenia w procedurach. Zastrzec jednak należy, że w takich przypadkach zakres podejmowanych działań winien być uzależniony od skonkretyzowania przez anonimowego autora zgłoszenia osób i faktów, których dotyczy zgłoszenie, w kontekście wiarygodności tych informacji, możliwości ich weryfikacji i z uwzględnieniem konieczności poszanowania autorytetu przełożonego”.

Wydaje się, że problem anonimów (możliwych do weryfikacji) rozwiązałyby wprowadzenie przepisów chroniących funkcjonariuszy zgłaszających nieprawidłowości w służbie (tzw. sygnalistów). Należałoby wówczas zapewnić m.in. prawo do bezpiecznej komunikacji pomiędzy nadawcą a odbiorcą (również z pominięciem drogi służbowej), a także ochronę przed odwetem.

²⁵ *Ibidem*, s. 59.



4. Wsparcie dla ofiar

W ramach dobrych praktyk w raportach DCAF i OSCE wskazuje się na tworzenie listy działań dla dowódców i/lub osób przyjmujących zgłoszenie, określających co należy krok po kroku zrobić, aby zapewnić natychmiastową ochronę i wsparcie dla ofiary. Należy podkreślić, że pierwsza osoba przyjmująca zgłoszenie i jej umiejętność rozmowy z pokrzywdzonym jest bardzo ważna. Ofiara powinna mieć zapewniony dostęp do pilnej pomocy medycznej, psychologicznej i prawnej (w tym np. przez uruchomienie telefonu zaufania) bez konieczności składania formalnej skargi.

Należy zapewnić możliwość szybkiego przeniesienia (czasowego bądź stałego) do innej jednostki po złożeniu skargi. Jednakże zasadą powinno być przeniesienie obwinionego, a nie ofiary, chyba że sama zgłosi takie oczekiwanie. W raporcie Rady Europy *Women in the armed forces: promoting equality, putting an end to gender-based violence*²⁶ wskazuje się, że w służbach należy zdefiniować skuteczne sankcje wobec sprawcy podkreślając, że przeniesienie ofiary do innej jednostki nie jest właściwą reakcją.

Osobom składającym skargę powinna być zapewniona ochrona przed negatywnymi konsekwencjami, w tym zwolnieniem podczas procesu postępowania wyjaśniającego.

W Australii działa 24h linia zaufania, w Irlandii są wyznaczone specjalne osoby kontaktowe, w Niemczech – osoby odpowiedzialne za realizację zasady równych szans, a w USA dodatkowo specjaliści w zakresie zjawiska molestowania seksualnego.

Świadczenia wspierające ofiarę powinny być dostępne także dla małżonków i partnerów, czy osób zależnych od skarżących żołnierzy, pracowników cywilnych czy funkcjonariuszy.

Przykład z armii szwedzkiej²⁷:

Opracowano specjalną check-list dla osób, które przyjmują skargi, określającą jakie po kolei czynności należy przeprowadzić w sytuacji złożenia skargi, podkreślając znaczenie właściwego wsparcia dla osób pokrzywdzonych.

W tych sprawach nie chodzi o to, aby znaleźć osobę, którą można ukarać (choć postępowanie może czasami prowadzić do pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności dyscyplinarnej), lecz o rozwój narzędzi mających na celu radzenie sobie z podobnymi sytuacjami oraz unikanie ich w przyszłości.

²⁶ Committee on Equality and Non-Discrimination, Rapporteur: Ms Maryvonne BLONDIN, France, Socialist Group, Doc. 14073 01 June 2016, s. 15 – pkt 6.3.7.

²⁷ *Ibidem*, s. 61.



Kiedy dochodzi do zdarzenia należy przeprowadzić następujące czynności:

- 1) generalna ocena sytuacji;
- 2) rozmowa z ofiarą;
- 3) rozmowa z tymi, którzy zostali wskazani jako sprawcy molestowania czy nękania;
- 4) rozmowa z innymi osobami, które mogą mieć informacje o sprawie;
- 5) zebranie dokumentacji w sprawie i przesłuchania;
- 6) ustalenie sposobu działania w porozumieniu z pracownikami;
- 7) zaplanowanie dalszych działań, wraz z określeniem terminu ich wdrożenia i osoby odpowiedzialnej;
- 8) zapewnienie wsparcia dla wszystkich zainteresowanych;
- 9) postępowanie zgodnie z planem działań;
- 10) przekazanie informacji zwrotnej nt. postępowania wszystkim stronom – w miarę możliwości w tym samym czasie;
- 11) przeprowadzenie wywiadów uzupełniających;
- 12) powiadomienie wszystkich zainteresowanych o zakończeniu czynności przewidzianych w planie działań.

Przykład z armii francuskiej²⁸:

„Thémis Cell” powstała w 2014 roku. Jest to procedura określająca tryb postępowania w przypadkach molestowania seksualnego, przemocy seksualnej i dyskryminacji ze względu na płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową. Właściwy do jej przeprowadzenia jest Generalny Inspektor, jest on niezależny od dowództwa jednostki. Osoby prowadzące postępowanie wyjaśniające pochodzą z różnych formacji sił zbrojnych.

Postępowanie w ramach procedury:

- 1) informuje się skarżącego o jego prawach;
- 2) zapewnia się skarżącemu opiekę medyczną, psychologiczną, prawną i socjalną;
- 3) podejmuje się środki zapobiegawcze, takie jak włączenie zakazu molestowania do kodeksów obrony i honorowego żołnierzy;
- 4) przekazuje się dowódcy jednostki zalecenia dotyczące środków dyscyplinarnych, jakie powinny w danej sytuacji być zastosowane;
- 5) przeprowadza się badanie administracyjne;
- 6) prowadzi się bazy danych o sprawach z zakresu molestowania, przemocy seksualnej i dyskryminacji.

²⁸ *Ibidem*, s. 65.



Skargę może zgłosić zarówno ofiara, jak i świadek zdarzenia, na kilka sposobów: na piśmie, za pomocą dedykowanej infolinii lub pocztą elektroniczną. Na wstępie wnioskodawca proszony jest o potwierdzenie skargi na piśmie. Personel spotyka się ze skarżącym, aby wyjaśnić procedurę skargową, jej możliwości i ewentualne skutki.

Jeśli personel Thémis postanowi zbadać skargę, wymagana jest dodatkowo pisemna zgoda skarżącego na kontynuowanie sprawy. Pracownicy Thémis posiadają szerokie uprawnienia dostępu do dokumentacji. Postępowanie kończy się wydaniem opinii, czy należy, czy też nie skierować wobec obwinionego akt oskarżenia.

W 2014 do Thémis wpłynęło łącznie 66 spraw (83% od personelu wojskowego i 17% od cywilów; w tym 88% od kobiet).

5. Gwarancje bezpieczeństwa

Należy zapewnić jasne standardy postępowania, gwarantujące przejrzystość działań, podejmowanych tak szybko, jak to możliwe. Są to:

- 1) jasne standardy dotyczące poufności danych skarżącego, ram czasowych postępowania, środków zapobiegających odwetowi i zasad dotyczących regularnych kontaktów ze skarżącym;
- 2) jasne standardy dotyczące przesłuchań stron gwarantujące obecność niezależnej osoby trzeciej (pełnomocnik).

6. Sankcje

Mechanizmy ponoszenia odpowiedzialności powinny zapewnić nie tylko ukaranie sprawcy, ale także ponoszenie konsekwencji przez przełożonych, którzy mieli zapewnić swoim podwładnym bezpieczne środowisko służby lub pracy wolne od dyskryminacji czy mobbingu (przykład z Belgii, Francji i Danii²⁹). W Słowenii dowódcy mają 15 dni na przywrócenie „zdrowego środowiska” w jednostce³⁰. W celu zapobiegania takim sytuacjom głównodowodzący powinni regularnie przypominać podległym dowódcom o ich odpowiedzialności za promocję atmosfery szacunku, różnorodności i tolerancji. Powinni także nieustannie podkreślać, iż wszelkie zachowania mogące wyczerpywać znamiona dyskryminacji czy mobbingu nie są tolerowane.

²⁹ Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, DCAF, OSCE/ODIHR 2008, s. 171.

³⁰ M. Bastick, op.cit., s. 71.



7. Regularny monitoring

Regularny monitoring realizacji zasady niedyskryminacji i przeciwdziałania mobbingowi w służbie lub pracy powinien obejmować:

- 1) gromadzenie i analizę skarg, publikację statystyk w tym zakresie;
- 2) regularne badania atmosfery w pracy;
- 3) wywiady i rozmowy grupowe;
- 4) współpracę z zewnętrznymi podmiotami badawczymi;
- 5) zapewnienie różnorodności na wyższych stanowiskach.

8. Działania edukacyjne i zapobiegawcze

Jest to niezwykle istotny obszar działania, w szczególności w sytuacji niewielkiej skali stosowania w praktyce formalnych procedur wnoszenia skarg – co ma wieloczynnikowe podłoże. Działania nakierowane na podnoszenie świadomości, w tym co do tego, jak identyfikować różne niepożądane zjawiska oraz jak należy na nie reagować, mają zasadnicze znaczenie.

Przykład z armii USA³¹:

Lista działań dla dowódców, jakie powinni podjąć w celu zapobiegania przypadkom molestowania seksualnego czy przemocy seksualnej:

- 1) stworzyć w jednostce klimat wzajemnego poszanowania i zaufania, w którym rozpoznane są kwestie różnorodności i tolerancji;
- 2) podkreślić, że molestowanie seksualne narusza podstawowe zasady profesjonalizmu w siłach zbrojnych oraz, że takie zachowania niszczą spójność jednostek, jak i zaufanie, które jest niezbędne do zakończenia misji powodzeniem;
- 3) podkreślić znaczenie polityk wojskowych w sprawie przeciwdziałania przemocy seksualnej;
- 4) trzymać „rękę na pulsie” aby utrzymać dobry klimat w jednostce i szybko reagować na wszelkie sygnały dotyczące negatywnych zachowań.

Żołnierze podczas szkolenia uczą się jak:

- 1) interweniować w przypadku molestowania seksualnego;
- 2) konfrontować się ze sprawcą;
- 3) wspierać ofiary;
- 4) w swoich wypowiedziach sprzeciwiać się normom społecznym popierającym „kulturę gwałtu”.

³¹ *Ibidem*, s.47.



W przeciwieństwie do tradycyjnych metod szkoleniowych nt. przemocy seksualnej, które koncentrują się jedynie na zwiększaniu świadomości, szkolenie to ma na celu stworzenie poczucia bycia odpowiedzialnym za zapobieganie przemocy seksualnej. Podczas prezentacji filmów szkoleniowych uczestnicy mają za zadanie identyfikować znaki ostrzegawcze dotyczące potencjalnego molestowania seksualnego czy przemocy seksualnej oraz nauczyć się, jak bezpiecznie reagować na takie sytuacje. Szkolenie zachęca uczestników do „Pytania ... Działania ... Interweniowania”. W ramach szkolenia podkreśla się znaczenie podstawowych wartości wojskowych, takich jak odwaga – aby mieć odwagę mówić i interweniować, oraz ponoszenia odpowiedzialności za kolegę żołnierza.

Po ewaluacji szkolenia prowadzący zasugerowali, aby w Europie żołnierze amerykańscy, którzy uczestniczyli w szkoleniu, brali udział w ćwiczeniach z żołnierzami, którzy nie brali w nim udziału. Wtedy będzie większa szansa, że żołnierze niebiorący udziału w szkoleniu także będą mieli odwagę zgłosić przypadek molestowania czy przemocy seksualnej albo pomogą innemu żołnierzowi w takiej sytuacji.

Ponadto, każdy żołnierz powinien przejść szkolenie początkowe, a potem regularnie przypominające z następujących tematów:

- 1) zasada równego traktowania i niedyskryminacji;
- 2) umiarkowane, odpowiedzialne spożywanie alkoholu – nadmiar jest często powiązany z zachowaniami niepożądanymi;
- 3) molestowania seksualnego i nadużyć seksualnych, wyzysku seksualnego, empatii, zasady zgody i zdrowych relacji;
- 4) procedura składania skarg i ochrony przed odwetem.

Dowódcy dodatkowo powinni być przeszkoleni z zakresu:

- 1) zasady równego traktowania i różnorodności, wykraczając poza przepisy, aby wyposażać dowódców w wiedzę, która pozwoli im zrozumieć i rozpoznać bariery, jakie stoją np. przed kobietami w dalszym rozwoju zawodowym;
- 2) szczegółowej wiedzy z zakresu przepisów prawa antydyskryminacyjnego i mobbingu;
- 3) specyfiki zjawiska molestowania seksualnego, mobbingu i przemocy, dlaczego ofiary często niechętnie zgłaszają się po pomoc, jak reagować na takie zdarzenia i jak uniknąć odwetu wobec skarżących;
- 4) roli dowódców w utrzymaniu atmosfery pracy wolnej od dyskryminacji, zastraszania i innych nadużyć;
- 5) monitorowania kwestii różnorodności oraz zbierania i wykorzystywania danych związanych z płcią.



9. Uwzględnienie perspektywy płci

Niektóre kraje (np. Belgia, Czechy, Norwegia, Finlandia, Szwecja, Hiszpania³²) opracowały specjalne strategie lub plany działania na rzecz równych szans dla kobiet w służbach mundurowych.

W 2001 r. Rząd Republiki Czeskiej przyjął dokument poświęcony priorytetom i działaniom rządu na rzecz promocji równości mężczyzn i kobiet. W nawiązaniu do powyższego dokumentu w 2002 i 2003 r. Minister Obrony wydał kolejne wytyczne dotyczące promowania równych szans mężczyzn i kobiet pracujących w czeskich siłach zbrojnych. Zasada równych szans jest uwzględniona we wszystkich programach edukacyjnych w szkołach wojskowych i jest również częścią standardowego szkolenia dowódców na wszystkich szczeblach.

³² Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, DCAF, OSCE/ODIHR 2008, s. 126.

VI. Wnioski i zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich

Upublicznienie podejrzenia występowania molestowania seksualnego w jednostce Policji dało asumpt do wprowadzenia wewnętrznych procedur antymobbingowych i antydyskryminacyjnych w służbach mundurowych podległych resortowi spraw wewnętrznych. Było to konieczne wobec braku prawnej możliwości bezpiecznego (niezagrożonego odwetem) zgłoszenia przez funkcjonariuszy zdarzeń o takim charakterze. Anonimowo sygnalizowane nieprawidłowości nie przyczyniały się do poprawy atmosfery w jednostce oraz zapewnienia właściwej pomocy osobie pokrzywdzonej i przeciwdziałania takim naruszeniom w przyszłości. Sprawdzenie niepokojących sygnałów polegało bowiem na przekazaniu anonimu do przełożonego, który nie był zainteresowany jego wyjaśnieniem. Dlatego ostatecznie problemem zainteresowano opinię publiczną. Jednak Minister Spraw Wewnętrznych nie zdecydował się wówczas na wprowadzenie do ustaw poszczególnych służb mundurowych obowiązku przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji. Zamiast tego polecił wprowadzenie wewnętrznych procedur antymobbingowych i antydyskryminacyjnych.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w pozostałych służbach mundurowych. Co do zasady nie istnieją tam przepisy prawa powszechnie obowiązującego nakazujące przeciwdziałanie dyskryminacji czy mobbingowi. Od wprowadzenia pierwszych procedur antymobbingowych i antydyskryminacyjnych w służbach podległych MSWiA upłynęły ok. cztery lata. Nie są one doskonałe, jednak podejmowane są prace mające na celu usprawnienie procedur. Kolejne publikacje prasowe dotyczące np. podejrzenia molestowania seksualnego żołnierzy Żandarmerii Wojskowej skłaniają do wniosku, że wprowadzenie procedur antymobbingowych i antydyskryminacyjnych wydaje się konieczne także w Siłach Zbrojnych. Z wyjątkiem Centralnego Biura Antykorupcyjnego problemu tego zdają się nie dostrzegać służby specjalne. W takich służbach nie istnieją związki zawodowe, co znacznie utrudnia należyłą reakcję na potencjalne nieprawidłowości. Brak skutecznej ochrony funkcjonariusza służb specjalnych przed mobbingiem czy dyskryminacją może, w skrajnych przypadkach, stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, dlatego obszar ten powinien pozostawać w szczególnym zainteresowaniu wewnętrznych służb kontroli.

Na marginesie należy zauważyć, że problematyka molestowania seksualnego w środowisku pracy była przedmiotem rekomendacji³³ Komitetu ds. Likwidacji Dyskry-

³³ Pkt 15 Uwag końcowych dotyczących połączonych siódmego i ósmego sprawozdania okresowego Polski (CEDAW/C/POL/CO/7-8) z realizacji Konwencji z dnia 18 grudnia 1979 r. w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).



minacji Kobiet ONZ (CEDAW) dla Polski w 2014 roku. Komitet rekomendował wówczas, aby Państwo-Strona:

- podjęło środki w celu usunięcia przeszkód stojących na drodze do zgłaszania molestowania seksualnego w miejscu pracy do Rzecznika Praw Obywatelskich;
- zapewniło skuteczne stosowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich sankcji administracyjnych i przepisów dotyczących zadośćuczynienia w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć;
- zapewniło Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich wystarczające zasoby finansowe i ludzkie, dzięki czemu będzie mogło w pełni realizować swój mandat w zakresie ochrony praw kobiet i promocji równości płci zgodnie z Zasadami paryskimi (załączonych do Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 48/134 z dnia 20 grudnia 1993).

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa niewiele wniosków dotyczących molestowania seksualnego w środowisku pracy, co zasadnie zauważył Komitet. Podejmując problematykę przeciwdziałania zjawisku mobbingu i dyskryminacji w służbach mundurowych Rzecznik dążył do zweryfikowania efektywności obowiązujących regulacji. Miał także na celu przeciwdziałanie zjawisku *underreportingu* w sprawach o molestowanie seksualne.

Istotą wewnętrznych procedur jest uszczegółowienie kwestii, które są unormowane w przepisach powszechnie obowiązujących i umożliwienie efektywnego załatwienia spraw. Należy jednak podkreślić, iż wewnętrzne procedury ochronne nie zastąpią drogi sądowej przewidzianej dla funkcjonariuszy/żołnierzy poddanych mobbingowi, czy dyskryminacji. W większości pragmatyk służbowych nie istnieją normy prawne, dotyczące przeciwdziałania zjawiskom mobbingu czy dyskryminacji, jak ma to miejsce wobec pracowników objętych Kodeksem pracy. Droga sądowa w sprawach dotyczących mobbingu – w odróżnieniu np. od pracowników podlegających rygorom Kodeksu pracy – jest możliwa, jednak na zasadach ogólnych w sprawach o ochronę dóbr osobistych. Nieco inaczej przedstawia się możliwość dochodzenia praw z tytułu naruszenia zasady równego traktowania. Funkcjonariusze i żołnierze mają możliwość dochodzenia ich w trybie przepisów ustawy o równym traktowaniu. Dochodzenie naprawienia szkody wywołanej naruszeniem tej zasady jest uproszczone w stosunku do przepisów ogólnych z ustawy – Kodeks cywilny poprzez wprowadzenie zasady odwróconego ciężaru dowodu, o czym była mowa na wstępie.

Do zalet wprowadzenia wewnętrznych procedur antymobbingowych i antydyskryminacyjnych **z punktu widzenia interesu funkcjonariusza/żołnierza** zaliczyć można w szczególności:

- możliwość zaprezentowania swojego punktu widzenia przed kompetentnymi osobami wewnątrz organizacji,



- konieczność ustosunkowania się do danej sytuacji przez potencjalnego naruszyciela,
- zebranie niezbędnej dokumentacji,
- możliwość polubownego załatwienia sprawy (za wyjątkiem spraw, gdzie nie jest możliwe zagwarantowanie równości stron),
- wyjaśnienie okoliczności powodujących podjęcie wobec funkcjonariusza/żołnierza niekorzystnych decyzji kadrowych.

Jako **wady** wskazać należy w szczególności:

- brak sądowej możliwości dochodzenia swoich praw z tytułu mobbingu (możliwe jest roszczenie o ochronę dóbr osobistych),
- ograniczona przedmiotowo możliwość dochodzenia swoich praw z tytułu dyskryminacji,
- brak ochrony skarżącego przed odwetem ze strony innych funkcjonariuszy czy żołnierzy, o czym mowa poniżej w pkt. 10.

Z punktu widzenia interesu służby do zalet należy zaliczyć:

- załatwienie sprawy wewnątrz organizacji,
- kompleksowe wyjaśnienie sprawy przez kompetentne osoby,
- dostarczenie przełożonemu niezbędnej wiedzy (profesjonalna ocena problemu) przed podjęciem dolegliwych decyzji personalnych,
- diagnoza istniejących systemów motywacyjnych, mechanizmów rozwoju zawodowego, precyzyjne ustalenie zakresu obowiązków, ustalenie jasnych zasad obiegu informacji służbowych,
- możliwość szybkiej i adekwatnej reakcji na niewłaściwe zachowania.

Jako **wady** potraktować można:

- brak niezależności organu,
- możliwy brak zaufania do skuteczności takiej procedury przez funkcjonariuszy/żołnierzy (*underreporting*),
- możliwość wystąpienia ewentualnych nadużyć (wymuszania korzystnych decyzji kadrowych np. związanych z przeniesieniem służbowym czy chęć zemsty na przełożonym za pominięcie funkcjonariusza w awansie, nagrodach czy szkoleniach).

1. Droga sądowa w sprawach o mobbing i nierówne traktowanie

Obowiązujące wewnętrzne procedury nie zapewniają kompleksowej ochrony przed mobbingiem i dyskryminacją. Obowiązek przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji powinien wynikać z przepisów ustaw pragmatycznych poszczególnych służb mundurowych. Aktualnie tylko przepisy ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2016 r. poz. 713 z późn. zm.) nakładają na przełożonych obowiązek



przeciwdziałania mobbingowi (art. 157 ust. 4 ustawy). Większość ustaw pragmatycznych takiego obowiązku jednak nie przewiduje, co oznacza, że ochrona przed mobbingiem czy dyskryminacją pozostaje niepełna.

Zalecenia Rzecznika:

- Obowiązek przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji powinien wynikać z przepisów ustaw pragmatycznych poszczególnych służb mundurowych.
- Niezbędna jest nowelizacja ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r., poz. 691). Na podstawie tej ustawy o odszkodowanie mogą się ubiegać jedynie te osoby, wobec których naruszono zasadę równego traktowania ze względu na określone w ustawie przesłanki i w określonych ustawą obszarach. Przedmiotowe ograniczenie zakresu zastosowania ustawy do sytuacji naruszenia zasady równego traktowania ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych ogranicza funkcjonariuszom i żołnierzom prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Konieczna jest także zmiana mająca na celu wyraźne wskazanie, że odszkodowanie obejmuje także zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. Zdarzenia polegające na dyskryminacji powinny być oceniane z zachowaniem zasady odwróconego ciężaru dowodu.

2. Niezależność organu rozpatrującego skargi

- Wewnętrzne postępowania antymobbingowe i antydyskryminacyjne powinny w sposób maksymalnie możliwy zapewniać niezależność organu prowadzącego postępowanie. Sposób powoływania członków takiej komisji najtrafniej odczytała nieistniejąca już Służba Celna oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) wprowadzając obowiązek wyznaczania do Zespołu Orzekającego składu spoza Izby Celnej, na terenie której doszło do naruszenia; wyłączenia z udziału w pracach komisji przełożonych naruszcyciela i pokrzywdzonego, przełożonych istniejących w hierarchii służbowej, czy zakaz podejmowania prób wywierania wpływu na członków Komisji i mediatorów (CBA); objęcia zakazem negatywnych konsekwencji Zespołu Orzekającego, mediatorów (CBA).

Zalecenie Rzecznika:

- Niezbędne jest dążenie do zapewnienia maksymalnych gwarancji niezależności organu rozpatrującego skargi na mobbing czy nierówne traktowanie. Przyjęte w byłej Służbie Celnej i CBA rozwiązania wymagają transpozycji w procedurach pozostałych służb mundurowych.



3. Profesjonalizm

Profesjonalizm zapewnia dobór kompetentnej kadry, jak również odpowiednie narzędzia operacyjne, tzn. pozwalające komisji dotrzeć do wszystkich niezbędnych materiałów (np. dokumentów, nagrań, osób), jak również skorzystać z wiedzy ekspertów. Obiektywne wyjaśnienie sprawy powinno dać pokrzywdzonemu możliwość swobodnego przedstawienia problemu, z jakim zwraca się do komisji oraz skonfrontowania go ze stanowiskiem naruszcyciela przed profesjonalnym gremium. W CBA postępowanie kwalifikacyjne na członka Komisji obejmuje ankietę i rozmowę kwalifikacyjną. Przepisy procedury Straży Granicznej przewidują możliwość uzupełnienia składu o ekspertów. Procedury wymienionych służb przewidują obowiązkowe szkolenia dla członków komisji czy mediatorów.

Zalecenie Rzecznika:

- W celu zapewnienia skutecznego rozpatrywania skarg konieczne jest zapewnienie doboru kompetentnej kadry oraz wyposażenia komisji w uprawnienia niezbędne do rzetelnego i wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Procedury poszczególnych służb powinny także zawierać obowiązek uczestniczenia w szkoleniach dla członków komisji czy mediatorów.

4. Niezwłoczność

Załatwienie skargi o mobbing czy dyskryminację powinno być niezwłoczne. Szybkie załatwienie sprawy pozostaje w interesie służby, pokrzywdzonego, jak i samego naruszcyciela. Interes służby nie doznaje uszczerbku, bowiem potencjalne nieprawidłowości zostają rozwiązane na wczesnym etapie. Interes pokrzywdzonego jest realizowany, ponieważ formalne uruchomienie procedury zwraca uwagę na postępowanie potencjalnego naruszcyciela. Ma to znaczenie, jednak czasowe. Przeciąganie procedury oraz brak przepisów chroniących przed odwetem może zostać odebrane jako przyzwolenie na dalsze naruszanie praw pokrzywdzonego. Wśród funkcjonariuszy i żołnierzy taka sytuacja powoduje poczucie bezsilności oraz nieskuteczności procedury (co ma wpływ na zjawisko *underreportingu*). Dlatego w celach prewencyjnych wydaje się szczególnie ważne pokazywanie i piętnowanie potwierdzonych przypadków mobbingu czy dyskryminacji. Ponadto w interesie potencjalnego naruszcyciela pozostaje szybkie wyjaśnienie sprawy. Może bowiem okazać się, że jego postępowanie nie stanowiło mobbingu czy dyskryminacji. Sam fakt uruchomienia postępowania oraz negatywna atmosfera panująca wobec potencjalnego naruszcyciela może powodować dla niego negatywne konsekwencje służbowe. Przykładowo może zostać przez swoich przełożonych pominięty w awansie na wyższe stanowisko służbowe czy odznaczeniu państwowym w obawie, że być może postępowanie potwierdzi, że dopuścił się on dyskrymina-



cji. Przykładowo w Straży Granicznej właściwy przełożony w ciągu 7 dni roboczych od dnia zgłoszenia powołuje Komisję, która sporządza sprawozdanie w ciągu 30 dni od jej powołania.

Zalecenie Rzecznika:

- Niezwłoczne załatwienie sprawy pozwala na wyeliminowanie nieprawidłowości zanim zaczną one oddziaływać na codzienne funkcjonowanie jednostki. Niezbędne jest określenie terminu podjęcia oraz rozpatrzenia sprawy.

5. Dokumentacja

Dokumentacja postępowania ma zasadnicze znaczenie dla wyjaśnienia sprawy oraz ewentualnego procesu sądowego. Zebranie oraz udokumentowanie dowodów uwzględniających całokształt okoliczności sprawy wskazuje, że organ dołożył należytej staranności szczegółowo wyjaśniając sprawę. Poprzez dostarczenie całości zebranej dokumentacji, pozwala na rzetelną ocenę zaistniałego zdarzenia (ciągu zdarzeń) nie tylko w ramach wewnętrznego postępowania, ale też w toku ewentualnego postępowania sądowego. Dostęp do niezbędnej dokumentacji w największym stopniu zagwarantowany został w wewnętrznych procedurach Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Straży Granicznej. Kierownicy komórek organizacyjnych CBA zostali bowiem zobowiązani do zapewnienia wszelkiego wsparcia w celu prawidłowego realizowania zadań Komisji, Zespołów Orzekających oraz mediatorów. Członkowie Zespołu Orzekającego mają w ramach rozpoznawania skargi prawo dostępu do wszelkich informacji, danych, dokumentów i innych materiałów związanych z funkcjonowaniem danej jednostki organizacyjnej CBA, w tym zawartych na elektronicznych nośnikach informacji, jak również do wykonywania z nich kopii, odpisów, wyciągów, zestawień lub wydruków, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych. Dodatkowo, Przewodniczący Zespołu Orzekającego ma prawo *żądać od funkcjonariuszy i pracowników informacji oraz wyjaśnień w celu przeprowadzenia rzetelnego postępowania dowodowego*. Kierownicy komórek organizacyjnych jednostki organizacyjnej Straży Granicznej kierowanej przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych funkcjonariusza, w stosunku do którego dopuszczono się nierównego traktowania lub osoby wskazanej w zgłoszeniu jako dopuszczającej się nierównego traktowania, obowiązani są udostępniać dokumenty oraz udzielać niezbędnych informacji w celu ustalenia wszystkich okoliczności rozpatrywanego zgłoszenia, z zachowaniem przepisów o tajemnicach prawnie chronionych.

Zalecenie Rzecznika:

- Organy rozpatrujące sprawy dotyczące mobbingu i dyskryminacji powinny mieć zapewniony dostęp do wszelkiej niezbędnej dokumentacji oraz informacji



i wyjaśnień potrzebnych do załatwienia sprawy. Poszczególne pragmatyki służbowe powinny zostać uzupełnione o odpowiednie normy prawne, np. obowiązek przeciwdziałania mobbingowi (patrz pkt 1), natomiast procedury o stosowne przepisy kompetencyjne.

6. Legalność

Jasno i precyzyjnie określone prawa i obowiązki stron postępowania pozwolą na jego prowadzenie z poszanowaniem reguł wobec wszystkich uczestników. Na uwagę zasługuje istniejąca w Straży Granicznej możliwość przedstawiania dowodów, przesłuchania stron i świadków, oświadczeń uczestników postępowania, oraz – w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym – zapoznania się z całością akt postępowania wraz z wnioskami o uzupełnienie materiału dowodowego. Podobne rozwiązania istniały w Służbie Celnej.

Zalecenie Rzecznika:

- Z uwagi na potencjalne procesy o naruszenie dóbr osobistych lub o dyskryminację, w postępowaniu antymobbingowym czy antydyskryminacyjnym powinien być możliwy udział profesjonalnego pełnomocnika. Przyjęte w Straży Granicznej i CBA wyżej wskazane rozwiązania wymagają transpozycji w procedurach pozostałych służb mundurowych.

7. Definicje

Przyjęte w aktach wewnętrznych regulacje powinny być zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, nie powinny zmieniać zastanych pojęć czy zwrotów. Jako przykład należy wskazać odesłanie do definicji wskazanych w ustawie o równym traktowaniu w procedurze Straży Granicznej.

Zalecenie Rzecznika:

- W tym zakresie właściwe wydaje się odesłanie do istniejących przepisów. Ewentualnie, jeżeli jest to konieczne dla czytelności tekstu należy wpisać do procedury odpowiednie postanowienia ustawy, jednak bez zmiany ich treści.

8. Zgłoszenie

Zgłoszenie powinno być skuteczne, co oznacza, że nawet nieprofesjonalnie sporządzona skarga przed nadaniem jej dalszego biegu zostanie oceniona przez profesjonalistę, który może zwrócić się do wnoszącego o jej uzupełnienie. Ponadto świadek naruszenia powinien mieć możliwość sformułowania skargi w obronie pokrzywdzonego. Naturalnie w takich okolicznościach, dla dalszego procedowania,



niezbędna jest zgoda pokrzywdzonego. Modelowe rozwiązanie w tym zakresie posiadała Służba Celna.

Zalecenie Rzecznika:

- Należy wprowadzić instrumenty prawne pozwalające na skuteczne wniesienie skargi, w tym również przez świadka naruszenia.

9. Mediacja

Polubowne załatwienie sprawy, możliwe na każdym jej etapie pozwoli na wypracowanie mechanizmów zadośćuczynienia za doznaną krzywdę oraz możliwość dalszego bezkolizyjnego funkcjonowania w służbie. Wyjątek stanowi molestowanie seksualne, gdzie mediacja może zostać odebrana jako wtórna wiktyimizacja. Niezbędne są także mechanizmy gwarancyjne zapewniające wykonanie zawartej ugody. Na uwagę zasługują rozwiązania przyjęte w CBA oraz w nieistniejącej już Służbie Celnej.

Zalecenie Rzecznika:

- Niezbędne jest zapewnienie zainteresowanym możliwości polubownego załatwienia sprawy oraz skuteczne wyegzekwowanie zawartej ugody. Pozwoli to na wypracowanie mechanizmów zadośćuczynienia za doznaną krzywdę oraz możliwość dalszego bezkolizyjnego funkcjonowania w służbie. Wyjątek stanowią sprawy o molestowanie seksualne³⁴, ponieważ mediacji nie powinno się prowadzić w sytuacji, kiedy jedna ze stron stosowała wobec drugiej przemoc wykorzystując pozycję władzy. Nie mamy tu do czynienia z równorzędnymi stronami, między którymi można by prowadzić mediację z uwagi na możliwość występowania dużych dysproporcji pomiędzy stronami, a zwłaszcza stosunku w postaci zależności i podporządkowania.

10. Ochrona przed odwetem

Teoretycznie funkcjonariusz czy żołnierz może pominąć drogę służbową w określonych okolicznościach. Zgłoszenie nieprawidłowości z pominięciem drogi służbowej w trybie skargowym powinno zapewnić mu także przewidzianą w art. 221 § 1 Kpa³⁵ ochronę, jeżeli działał zgodnie z prawem. W praktyce może okazać się, że w odwecie wobec funkcjonariusza/żołnierza podjęte zostaną decyzje personalne, dotyczące przeniesienia na niższe stanowisko służbowe, do innej jednostki organizacyjnej czy zwolnienia ze służby. Trudno im będzie kwestionować zasadność takich rozstrzygnięć. Za-

³⁴ Art. 48 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 961).

³⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.).



sada legalizmu w postępowaniu sądowoadministracyjnym może utrudniać w takich okolicznościach ustalenie związku przyczynowego pomiędzy działaniem funkcjonariusza/żołnierza, a podjętymi wobec niego decyzjami personalnymi. Część rozstrzygnięć względem funkcjonariusza/żołnierza ma charakter uznaniowy, co uniemożliwia im w wielu przypadkach polemikę z decyzjami przełożonych. Pewne rozstrzygnięcia personalne nie wymagają uzasadnienia (np. odwołanie ze stanowiska służbowego). Wreszcie niektóre stosunki służbowe (np. służba na kontrakcie) wygasają z mocy prawa. Ogólne regulacje w tym zakresie obowiązują w Straży Granicznej, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, a także obowiązywały w Służbie Celnej.

Zalecenia Rzecznika:

- Ochrona przed odwetem powinna obejmować każde działanie, zaniechanie czy groźbę przeciwko funkcjonariuszowi czy żołnierzowi, którego skutkiem jest (lub może być) jego pozycja w służbie. Ponadto pod ochroną powinni pozostawać funkcjonariusze czy żołnierze przygotowujący zgłoszenie (lub komunikujący zamiar przygotowania), jak również inne osoby (w tym świadkowie) pomagające w przygotowaniu bądź złożeniu skargi. Regulacje niektórych państw ochronę przed odwetem zapewniają również osobom posądzonym o przygotowanie skargi lub zgłoszenie (np. anonimowe) nieprawidłowości w służbie. Istniejąca w takim przypadku pogłoska (plotka) dotyczy osoby niemającej absolutnie żadnego związku ze sprawą.
- Ochronie powinni podlegać również osoby pomówione o niewłaściwe zachowanie, mogą one bowiem ponieść negatywne konsekwencje służbowe w związku z wszczęciem przeciwko nim postępowania. Ochrona taka nie powinna uniemożliwiać lub ograniczać złożenie skargi funkcjonariuszom czy żołnierzom (*gagging clauses*) oraz powinna wygasać w związku z potwierdzeniem zarzutów w tym postępowaniu.
- W celu ochrony praw ofiar mobbingu czy dyskryminacji należy umożliwić (za zgodą funkcjonariusz/żołnierza) szybkie przeniesienie (czasowe bądź stałe) do innej jednostki organizacyjnej po złożeniu skargi. Jednakże zasadą – w przypadku potwierdzenia skargi – powinno być przeniesienie naruszydciela, a nie ofiary, chyba że sama zgłosi takie oczekiwanie.

11. Odpowiedzialność naruszydciela

Na zakończenie postępowania komisja wydaje sprawozdanie z przeprowadzonych czynności, wraz z wnioskami, stanowiące rodzaj rekomendacji dla właściwego przełożonego. W zależności od ich treści, może on skorzystać względem funkcjonariusza z przysługujących mu uprawnień w zakresie spraw osobowych, jak i dyscyplinarnych.



Przełożony chcąc rozwiązać sprawę może np. przenieść funkcjonariusza do innej jednostki organizacyjnej. Jeżeli zachowanie funkcjonariusza wypełniło znamiona przewinienia dyscyplinarnego przełożony powinien wszcząć postępowanie dyscyplinarne. W procedurze Służby Więziennej istnieje przepis, zgodnie z którym potwierdzenie zdarzeń opisanych w zgłoszeniu będzie podstawą do pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Konsekwencje służbowe w przypadku stosowania dyskryminacji, molestowania oraz mobbingu przewidziano także wprost w pragmatyce służbowej funkcjonariuszy celno-skarbowych.

Wątpliwości co do skutecznej możliwości przeciwdziałania mobbingowi lub dyskryminacji budzi brak odpowiedzialności dyscyplinarnej z tego tytułu żołnierzy zawodowych. Postępowanie honorowe w sprawie mobbingu czy molestowania lub molestowania seksualnego nie gwarantuje pokrzywdzonemu podstawowych praw w toku prowadzonego postępowania, a katalog kar nie pozwala na skuteczne przeciwdziałanie tym zjawiskom.

Zalecenie Rzecznika:

- Osoby zgłaszające skargę muszą mieć wiedzę, jakie konsekwencje mogą spotkać naruszcyciela w przypadku potwierdzenia zarzutu mobbingu lub dyskryminacji.
- Potwierdzenie zarzutów dotyczących stosowania mobbingu lub dyskryminacji powinno być ustawową przesłanką odpowiedzialności dyscyplinarnej sprawcy.
- Konieczne jest uchylene art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 772 z późn. zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierza dopuszczającego się mobbingu lub dyskryminacji.

12. Edukacja i ewaluacja

Okresowa ewaluacja pozwoli na ocenę skuteczności przyjętych rozwiązań oraz ewentualnie zmianę przepisów bądź praktyki stosowania procedury. W aspekcie edukacyjnym będzie ona pomocna do podnoszenia świadomości wszystkich zainteresowanych, w tym jak identyfikować różne niepożądane zjawiska oraz jak należy na nie reagować.

Zalecenie Rzecznika:

- Procedury powinny zawierać również określenie form działań edukacyjnych i zapobiegawczych (zob. procedurę Państwowej Straży Pożarnej oraz CBA) oraz wskazywać na potrzebę corocznej analizy zgłaszanych skarg i ewentualnego przygotowania – na podstawie analizy – propozycji zmian w procedurze.



13. Profilaktyka

W profilaktykę z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi wpisuje się dotychczasowa działalność istniejących w Policji pełnomocników ds. ochrony praw człowieka i psychologów. Blisko trzynaście lat doświadczenia pełnomocników Policji pozwala na profesjonalną ocenę i reakcję na niepożądane zjawiska wynikające ze stosowanych procedur antydyskryminacyjnych oraz przygotowanie w tym zakresie adekwatnych działań edukacyjno-prewencyjnych. Nieformalne konsultacje z osobami pokrzywdzonymi lub osobami będącymi świadkami naruszeń o znamionach mobbingu lub dyskryminacji są realizowane przez wszystkich policyjnych pełnomocników ds. ochrony praw człowieka. Zadanie udzielania konsultacji policjantom i pracownikom wykonującym zadania w komórkach i jednostkach organizacyjnych Policji w zakresie dostrzeżonych uchybień i nieprawidłowości w działaniach Policji w obszarze ochrony praw człowieka, realizacji zasady równego traktowania i etyki zawodowej zawarte zostało w zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji w 2016 r. „*Modelu funkcjonowania policyjnych pełnomocników ds. ochrony praw człowieka, ustanowionych przy komendantach wojewódzkich (Stołecznym) Policji oraz przy Komendancie Centralnego Biura Śledczego Policji*”, który stanowi wystandaryzowany katalog zadań realizowanych na samodzielnych stanowiskach policyjnych pełnomocników ds. ochrony praw człowieka lub przez zespoły ds. ochrony praw człowieka w KWP, KSP i CBŚP. Podobną rolę spełniają policyjni psychologowie w kontekście ewaluacji wewnętrznej procedury antymobbingowej.

Złożenie skargi o mobbing czy dyskryminację może zostać poprzedzone nieformalną konsultacją z profesjonalistą w zakresie przedmiotu skargi. Po otrzymaniu wyjaśnień pokrzywdzony może następnie podjąć decyzję odnośnie formalnego złożenia skargi. Zadanie takie w zakresie procedury antydyskryminacyjnej w Policji powierzone zostało Pełnomocnikowi Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka. Na uwagę zasługuje ponadto współpraca Policji z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się zagadnieniami przeciwdziałania dyskryminacji czy mobbingowi. Edukacja specjalistyczna dotyczy natomiast profesjonalistów, członków komisji oraz mediatorów. W tym zakresie powinni oni podlegać cyklicznym szkoleniom gwarantującym wysoki poziom fachowości oraz jednolitość orzecznictwa.

W wymiarze podmiotowym szkolenie z zakresu problematyki przeciwdziałania nierównemu traktowaniu oraz mobbingowi w sposób najbardziej kompleksowy realizuje Straż Graniczna. Edukacja w tym zakresie odbywa się już na etapie naboru do służby, następnie w trakcie szkolenia podstawowego, lokalnie prowadzonych szkoleń, warsztatów dla funkcjonariuszy oraz kadry kierowniczej.

Istniejące w Służbie Więziennej – komisje ds. relacji w środowisku pracy i służby, poza rozpatrywaniem spraw indywidualnych, mają za zadanie prowadzenie w jednost-



ce organizacyjnej monitoringu zjawisk w zakresie stosunków pracy, służby i relacji pomiędzy funkcjonariuszami i pracownikami, mający na celu wsparcie skutecznego wdrożenia polityki niedyskryminacji, przeciwdziałania mobbingowi i innym patologiom. Bieżący monitoring wydaje się godnym polecenia rozwiązaniem, jednak z procedury nie wynikają kompetencje komisji w związku z wykryciem niepożądanych zachowań w środowisku służbowym (np. o charakterze generalnym).

Zalecenie Rzecznika:

- Wskazanie w ramach istniejącej struktury, bądź wprowadzenie nowych stanowisk merytorycznie odpowiedzialnych za bieżące monitorowanie, wykształcenie i nieformalne konsultacje w zakresie przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji.
- Kompleksowe ujęcie problematyki dyskryminacji i mobbingu w procesie naboru oraz systemie szkolenia funkcjonariuszy i żołnierzy (w tym w szczególności członków komisji i mediatorów).
- Ze względów prewencyjnych zasadne jest prezentowanie w trakcie wewnętrznych szkoleń, spotkań czy odpraw służbowych potwierdzonych (zanonimizowanych) przypadków mobbingu lub dyskryminacji.

14. Bazy danych

Szczególnie interesujące wydaje się stworzenie w Straży Granicznej elektronicznej bazy dyscyplinarnej, która pozwoli na gromadzenie, a następnie uzyskiwanie informacji zarówno w zakresie ilości i rodzajów postępowań dyscyplinarnych prowadzonych w tych sprawach, jak również sposobu ich zakończenia (umorzenie, uniewinnienie, ukaranie - rodzaj orzeczonej kary).

Zalecenie Rzecznika:

- Postulatem *de lege ferenda* w kontekście omawianych procedur byłoby takie ukształtowanie systemu skargowego, aby wzorem Cywilnej Rady ds. Skarg na Policję Miasta Nowy Jork (The New York City Civilian Complaint Review Board) każda wnoszona skarga rejestrowana była w informatycznym systemie rejestracji, co dawałoby możliwość przełożonym funkcjonariusza podjęcia skutecznych działań w celu zapobieżeniu podobnym zachowaniom w przyszłości. Wgląd do takiego systemu byłby również pomocny pełnomocnikom ds. ochrony praw człowieka przy planowaniu adekwatnych do potrzeb szkoleń. Skargi z tego tytułu stanowią również bogate źródło informacji dla ich kierownictwa o niewłaściwych zachowaniach podległych funkcjonariuszy lub ich przełożonych.

VII. Wystąpienia RPO i odpowiedzi służb mundurowych *

1. Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych
2. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
3. Agencja Wywiadu
4. Biuro Ochrony Rządu
5. Centralne Biuro Antykorupcyjne
6. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
7. Komenda Główna Policji
8. Służba Celna/Służba Celno-Skarbowa (Krajowa Administracja Skarbowa)
9. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
10. Centralny Zarząd Służby Więziennej
11. Służba Wywiadu Wojskowego
12. Komenda Główna Straży Granicznej
13. Pełnomocnik MON ds. Wojskowej Służby Kobiet

* Rozdział VII jest dostępny tylko w wersji elektronicznej (plik PDF) na stronie www.rpo.gov.pl w zakładce wydawnictwa/równe traktowanie.

Poczet Rzeczników



Ewa Łętowska
1987-1992



Tadeusz Zieliński
1992-1996



Adam Zieliński
1996-2000



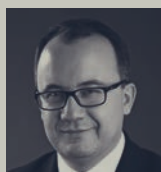
Andrzej Zoll
2000-2006



Janusz Kochanowski
2006-2010



Irena Lipowicz
2010-2015



Adam Bodnar
od 2015

15 lipca 1987 r.

Sejm uchwalił ustawę
o Rzeczniku Praw Obywatelskich

1 stycznia 1988 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich
rozpoczął działalność

Rzecznik Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

INFOLINIA OBYWATELSKA 800 676 676

www.rpo.gov.pl