

mgr Dominika Kuźnicka

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast¹ Indii

Indie są krajem wielokulturowym i wielowyznaniowym. Jedną z rzeczy, która najbardziej wyróżnia indyjskie społeczeństwo, jest tradycyjny podział kastowy. Pomimo że praktyka podziału społeczeństwa na określone kasty z uwagi na pochodzenie jednostki jest sprzeczna ze współczesnym rozumieniem równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, trudno wyobrazić sobie indyjskie społeczeństwo bez podziału na te podstawowe dla nich grupy społeczne. Przynależność do danej kasty jest wyrazem nie tylko statusu majątkowego, ale również wierzeń, pochodzenia, przekonań politycznych i społecznych. Kasta dla wielu Indusów jest synonimem rodziny, bezpieczeństwa i niezbędnego dla nich poczucia przynależności.

Jednocześnie bogatsze kasty cieszą się większymi przywilejami niż pozostałe. Członkowie najniższych kast często padają ofiarą prześladowań, stosuje się wobec nich przemoc psychiczną, ekonomiczną i fizyczną. Nie bez znaczenia jest również fakt, że zgodnie z powszechnym wśród Hindusów przekonaniem przejście za życia z niższej kasty do wyższej jest niemożliwe.

Już w trakcie prac nad obecnie obowiązującą Konstytucją Indii jej twórcy spostrzegli, że aby zapewnić ochronę praw i wolności wszystkich mieszkańców Indii, niezbędne jest zwrócenie szczególnej uwagi na członków najniższych kast². Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast jest organem konstytucyjnym Indii, którego głównym zadaniem jest stanie na straży równości w dostępie do dóbr publicznych wszystkich mieszkańców Indii oraz ochrona praw członków wyodrębnionych kast. Niniejszy artykuł poświęcono szczególnej pozycji konstytucyjnej Komisji oraz zadaniom, które przed nią stoją.

¹ W oryginale Konstytucja Indii posługuje się terminem *National Commission for Scheduled Castes*. Termin „wyodrębnione kasty” jest używany za przekładem J. Trzecińskiego (przekład z 1976 r.). J. Trzeciński w swoim przekładzie posłużył się również pojęciem „zacofanych kast”, jednak wydaje się, że termin ten nie jest dłużej adekwatny. W dalszej części wywodu Konstytucja Indii określana również jako Konstytucja, a Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast jako Komisja.

² <http://ncsc.nic.in/pages/display/9-genesis> [dostęp 17.07.2018].

1. System kastowy w Indiach – uregulowania konstytucyjne

System kastowy funkcjonuje w Indiach praktycznie od początku istnienia państwa. Jest szeroko zakorzeniony w indyjskiej kulturze i religii. W zamierzonych czasach system kastowy składał się z Braminów (księży), Kszatrijów (wojowników), Śudrów (robotników-rzemieślników) i Dalitów, którzy uznawani byli za skażonych i pozostawali poza systemem kastowym³. Tradycyjnie przynależność do danej kasty nabywana jest przez urodzenie i determinuje, kogo członek kasty będzie mógł poślubić i jaki zawód wykonywać⁴. System kastowy reguluje każdy aspekt życia mieszkańców Indii, wpływa na ich codzienne i najważniejsze życiowe wybory. Jednocześnie znawcy tematu od lat nie mogą dojść do porozumienia, w jaki sposób system powstał. Prawdopodobnie koncepcja podziału społeczeństwa na klasy po raz pierwszy pojawiła się w księgach wedyjskich, które zwizualizowały reguły porządku społecznego jako ciało Purusha. Bramini symbolizowali jego głowę, Kszatriji ramiona, Vaisys uda, a Śudrowie stopy. Wszystkie części ciała Purushy reprezentowały niezbędne do funkcjonowania społeczeństwa kasty. Nie do końca wiadomo, w jaki sposób obraz z ksiąg wedyjskich przeobraził się w reguły rządzące do dzisiaj indyjskim społeczeństwem, ani kiedy i dlaczego pojawili się w indyjskiej kulturze niedotykalni⁵. Do tej grupy społecznej należą członkowie najbiedniejszych warstw społecznych Indii. Tradycyjnie należą do nich osoby wykonujące „nieczyste” zawody związane z odbieraniem życia innym stworzeniom (rybacy, rzeźnicy), usuwaniem padłych krów, wykonywaniem czynności związanych z kontaktem ze śliną, moczem, krwią czy nawet potem człowieka, osoby wykonujące czynności pielęgnacyjne ludzkich zwłok i dokonujące ich pochówku, a nawet osoby, które spożywają mięso bydła, świń czy ptactwa. Członkowie wyodrębnionych kast od samego początku byli poniżani przez członków wyższych kast, spośród wielu dyskryminujących zachowań można by wskazać chociażby obowiązek obmycia się Bramina, na którego padł cień takiej osoby. Bramini nie mogli spożywać wody z tego samego zbiornika co członkowie najniższych kast. Gdy próbowali przeciwstawić się systemowi kastowemu, byli poddawani okrutnym karom, takim jak bicie, zmuszanie do paradowania nago przez wieś, gwałty, tortury, a ostatecznie byli zabijani przez powieszenie bądź spalenie.

Pomimo licznych regulacji ustawowych, które mają gwarantować osobom przynależącym do najniższych kast te same prawa co pozostałym obywatelom, członkowie wyodrębnionych kast wciąż padają ofiarami przemocy i dyskryminacji. „Nietykalni” często jadają w osobnych pomieszczeniach w restauracjach, uczęszczają na odrębne

³ Zob. G. Flood, *An Introduction to Hinduism*, CUP, Cambridge 1998, s. 11–12, 48–49, 58–61.

⁴ Zob. B.B. Hanchinamani, *Human rights abuses of Dalit in India*, Hum. Rts. Brief 1 (2000–2001) 8, s. 15.

⁵ *Ibidem*.

nabożeństwa religijne, dzieli ich kilkanaście kilometrów do najbliższego, przeznaczonego dla nich ujęcia wody, nie wspominając już o niehumanitarnych warunkach, w których muszą pracować⁶.

Ochronę ich praw utrudnia fakt, że przez społeczność międzynarodową nie są oni uznawani za mniejszość etniczną czy autochtoniczną, a ich szczególna pozycja w Konstytucji Indii zaznaczona jest poprzez wprowadzenie pojęcia *Scheduled Castes*⁷, czyli w wolnym tłumaczeniu „wyodrębnione kasty”. Ich lista znajduje się w załącznikach do konstytucji i jest podzielona na regiony⁸.

Indyjska konstytucja w art. 14–31 określa prawa fundamentalne, które przyznane są wszystkim obywatelom Indii. Zgodnie z art. 14 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa, a art. 15 zakazuje dyskryminacji w każdej formie ze względu na płeć, wyznanie, rasę, czy – co istotne w kontekście niniejszego artykułu – kastę. Ustęp 2 artykułu 15 precyzuje, że zakaz dyskryminacji ze względu na kastę obejmuje również dostępność miejsc publicznych, takich jak sklepy, restauracje, galerie, oraz znosi jakiegokolwiek zakazy korzystania ze studni, basenów, dróg i miejsc publicznych, które utrzymywane są w całości lub części ze środków publicznych lub przeznaczonych do użytku publicznego. Jednocześnie twórcy Konstytucji zastrzegli, że zakaz dyskryminacji nie dotyczy specjalnego traktowania członków wyodrębnionych kast w celu wyrównania ich pozycji społecznej (dyskryminacja pozytywna). Artykuł 17 Konstytucji Indii wprost zakazuje „praktyk nietykalności”. Dyskryminacja z uwagi na rzekomą nietykalność członków indyjskiego społeczeństwa powinna być karana zgodnie z obowiązującym prawem. Prawa społeczne i gospodarcze włączono do artykułów 39–51 jako „Zasady polityki państwa”, które musi stosować państwo. Artykuł 46 przyznaje szczególne prawa wyodrębnionym kastom, w celu promocji edukacji i ochrony członków tych kast przed wszelkimi formami niesprawiedliwości społecznej i wyzysku.

Twórcy Konstytucji przyznali członkom wyodrębnionych kast szereg praw, które mają na celu ułatwienie im uczestniczenia w życiu społeczeństwa. Zgodnie z art. 16 ust. 4a mają oni zagwarantowaną określoną w ustawie liczbę miejsc pracy w instytucjach administracji publicznej oraz ustanowione zostały parytety w wyborach do organów kolegialnych zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Zob. A. Waughray, *Caste Discrimination and Minority Rights: The Case of India's Dalits*, 17 Int'l J. on Minority & Group Rts. 327 (2010), s. 4; por. D-E. Berg, *Structural Mechanism, Law, and the Dalit Question in India*, 2 AsianJLS 21 (2015).

⁸ Pełna lista wyodrębnionych kast znajduje się na stronie indyjskiego Ministerstwa Sprawiedliwości Społecznej, <http://socialjustice.nic.in/UserView/index?mid=76750> [dostęp 7.05.2018].

Rozwinięciem regulacji konstytucyjnych jest ustawa z 11 września 1989 r. o zapobieganiu okrucieństwom⁹. Przepisy ustawy penalizują wiele zachowań wymierzonych przeciwko wyodrębnionym kastom. Zgodnie z jej brzmieniem karą od 6 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności oraz grzywną zagrożone są przestępstwa takie jak: zmuszanie członków wyodrębnionych kast do jedzenia niejadalnych lub nieprzyjemnych substancji, działanie z zamiarem zniewagi, obrazy lub dokuczenia członkom wyodrębnionych kast poprzez umieszczenie w ich sąsiedztwie nieprzyjemnych substancji, rozbieranie ich, zmuszanie do powstrzymania się od brania udziału w głosowaniach publicznych czy składanie fałszywych zeznań przeciwko nim. Karą śmierci zagrożona jest fabrykacja dowodów w sprawie, w której prawomocnym wyrokiem został skazany członek wyodrębnionej kasty. Niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy przez funkcjonariuszy publicznych zagrożone jest karą od 6 miesięcy do roku pozbawienia wolności. Na podstawie ustawy utworzono również specjalny sąd karny, który ma za zadanie rozpatrywanie spraw, których przedmiotem jest przemoc bądź dyskryminacja wymierzona przeciwko członkom wyodrębnionych kast. Sąd powoływany jest przez ministra sprawiedliwości oraz Sąd Najwyższy Indii dla jednego bądź więcej okręgów i jego wyłącznym uprawnieniem jest orzekanie o naruszeniu ustawy z 11 września 1989 r. oraz skazywanie za przestępstwa popełnione przeciwko członkom wyodrębnionych kast.

Zarówno w Indiach, jak i na całym świecie, aby zapewnić przepisom prawa materialnego ich skuteczną realizację, niezbędne jest stworzenie organów, które będą dysponowały narzędziami umożliwiającymi wdrożenie i kontrolę przestrzegania konkretnych przepisów. W przypadku praw przyznanych członkom najniższych kast indyjskich taką rolę pełni Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast.

2. Organizacja pracy Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast

Pozycja ekonomiczna i społeczna członków wyodrębnionych kast była przedmiotem rozważań twórców konstytucji indyjskiej już w 1949 r. Aby zapewnić bezpieczeństwo członków poszczególnych kast, w art. 338 Konstytucji zagwarantowano stworzenie specjalnej Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast i Plemion, która miała składać coroczne raporty na ręce prezydenta Indii, w których prezentowano stan przestrzegania praw i sytuację członków poszczególnych kast. W 1950 r. po raz pierwszy powołano specjalnego komisarza stojącego na czele Komisji. Już w 1965 r. Komisja miała 17 lokalnych przedstawicielstw¹⁰.

⁹ The Scheduled Castes And The Scheduled Tribes (Prevention Of Atrocities) Act, 1989, No. 33 of 1989.

¹⁰ Zob. *Genesis*, <http://ncsc.nic.in/pages/display/9-genesis> [dostęp 6.05.2018].

W 2003 r. 89. poprawką do Konstytucji Indii z Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast i Plemion utworzono dwa niezależne podmioty: Krajową Komisję Wyodrębnionych Kast oraz Krajową Komisję Wyodrębnionych Plemion¹¹.

Zgodnie z art. 388 Konstytucji Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i trzech innych członków. Parlament może zmienić skład Komisji w drodze ustawy. Prezydent w drodze postanowienia mianuje wszystkich członków Komisji oraz ustala czas trwania kadencji oraz warunki jej odbywania. W 2004 r. minister sprawiedliwości społecznej powołał pierwszą Krajową Komisję Kast na czele ze Shri Suraj Bhan jako jej przewodniczącym¹². W skład obecnej, piątek Komisji wchodzi: prof. Ram Shankar Katheria jako przewodniczący, Shri L. Murugan jako wiceprzewodniczący oraz Shri Keshapagula Ramulu, dr Yogenda Paswan i dr Swaraj Vidwaan jako jej członkowie¹³.

Działalność Komisji reguluje nota z 25 marca 2009 r.¹⁴ W biurze Komisji oprócz jej członków znajduje się sekretarz i jego zastępca. Przewodniczącemu Komisji w codziennych pracach pomaga dwóch asystentów, a pozostałym członkom – po jednym asystencie. Ponadto wyodrębniono komórki: administracyjno-koordynacyjną, prawną, publiczną, ekonomiczno-socjalną i hindi¹⁵. Przewodniczący Komisji podejmuje decyzje we wszystkich sprawach dotyczących jej organizacji i pracy, rozdziela obowiązki pomiędzy jej członków (ewentualne uwagi zgłaszane są przez sekretariat Komisji), przewodniczący zatwierdza plan urlopowy oraz wypłaca wynagrodzenia pracownikom Komisji oraz jej członkom, przewodniczy obradom Komisji, wyraża zgodę na podejmowanie ważnych decyzji dotyczących funkcjonowania Komisji, zatwierdza sprawozdania roczne oraz sprawozdania specjalne, a także wszelkie komunikaty skierowane do przedstawicieli administracji centralnej, podejmuje decyzje o przeprowadzaniu szczegółowych badań w obszarach gwarancji udzielanych w Konstytucji oraz zatwierdza i nadzoruje wykonanie budżetu niezbędnego do przeprowadzenia przedmiotowych zadań. Ponadto przewodniczący może żądać wszelkich dokumentów, które uzna za ważne, i może samodzielnie podjąć decyzję w sprawie umieszczenia określonej kwestii na posiedzeniu Komisji.

Wiceprzewodniczący przewodniczy posiedzeniom Komisji w przypadku nieobecności przewodniczącego oraz wykonuje wszelkie zadania, które przewodniczący mu zlecił. Wszelkie wnioski związane z awansami, zatrudnianiem i przenoszeniem pracowników

¹¹ Constitution (Eighty-Ninth Amendment) Act, 2003 vide Notification Regd No.D.L (N)04/0007/2003-05 z dnia 30.09.2003 r.

¹² Zob. National Commission for Scheduled Castes, Handbook – 2016, s. 3.

¹³ Zob. *Who is who?* <http://ncsc.nic.in/pages/display/12-whos-who> [dostęp 6.05.2018].

¹⁴ Notification Dated 25th March, 2009 Rules Of Procedure Of The National Commission For Scheduled Castes.

¹⁵ Zob. *Organisational Setup*, <http://ncsc.nic.in/pages/display/46> [dostęp 6.05.2018].

Komisji składane są przez wiceprzewodniczącego, który może przekazać rekomendacje przewodniczącemu Komisji.

Członkowie Komisji ponoszą zbiorową odpowiedzialność i wykonują swoje zadania poprzez obecność na posiedzeniach i spotkaniach Komisji, a także zajmują się zleconymi przez przewodniczącego Komisji sprawami. Członkowie Komisji mogą wnioskować o umieszczenie określonych kwestii w porządku obrad Komisji. Sprawują ogólny nadzór nad przydzielonymi im sprawami i pełnią funkcję doradców rządów stanowych podlegających ich jurysdykcji w sprawach planowania i rozwoju dobrobytu członków najniższych kast. Sekretariat Komisji i odpowiednie organy administracji publicznej powinny udzielać członkom Komisji wszelkich informacji o problemach i działaniach lokalnej administracji w okręgach, które im podlegają. Członkowie Komisji, działając indywidualnie bądź wspólnie, mogą przeprowadzać posiedzenia Komisji w celu przesłuchania bądź zebrania dowodów lub informacji dotyczącej każdej sprawy, która jest przedmiotem prac Komisji. W przypadku odbywania podróży służbowych członkowie Komisji są zobowiązani do przestrzegania zaleceń i norm określonych przez rządy stanowe dotyczących bezpieczeństwa, podróży oraz zakwaterowania. Po odbyciu podróży zobowiązani są do przedłożenia Komisji sprawozdania z wizyty.

Sekretarz Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast jest administracyjnym szefem sekretariatu i pomaga przewodniczącemu Komisji w wykonywaniu jego funkcji. Odpowiada on za wydawanie ogólnych zarządzeń i szczegółowych postanowień w sprawach administracyjnych wyłącznie za zgodą przewodniczącego Komisji. Jest on odpowiedzialny za przygotowywanie porządku obrad Komisji oraz przekazywanie protokołu z jej obrad za zgodą przewodniczącego. Sekretarz jest odpowiedzialny za pomoc i monitorowanie przygotowania sprawozdania rocznego, sprawozdań specjalnych i zapewnienia właściwej łączności z organami administracji centralnej i lokalnej. Sekretarz ponosi odpowiedzialność przed Komisją i jest odpowiedzialny za informowanie Komisji o wszelkich sprawach dotyczących gwarancji praw i wolności przewidzianych dla najniższych kast zgodnie z konstytucją i wszelkimi innymi przepisami obowiązującymi w danej chwili. Sekretarz może według własnego uznania przekazywać zlecone mu zadania innym pracownikom sekretariatu. Pełni on także funkcję Głównego Inspektora ds. Kontroli Wyższej Komisji i zgłasza przewodniczącemu wszelkie sprawy, które mogą wymagać jego szczególnej uwagi.

W Komisji oprócz tradycyjnej funkcji sekretarza wyodrębniono również funkcję wspólnego sekretarza. Jest on odpowiedzialny za monitorowanie pracy urzędników Komisji, w tym urzędów stanowych Komisji. Wszystkie ważne sprawy administracyjne należy składać przed wspólnym sekretarzem, który może wydać ogólne lub szczegółowe zarządzenia w tych sprawach za zgodą przewodniczącego Komisji lub jej sekretarza.

Wspólny sekretariat odpowiada za przygotowywanie porządku obrad na posiedzenia Komisji. Wspólny sekretarz jest uprawniony do udzielania urlopu wszystkim urzędnikom Komisji oprócz stanowisk dyrektorski i wyższych. Jest również odpowiedzialny za aktualizację strony internetowej Komisji i działa jako organ odwoławczy w sprawach związanych z ustawą o prawie do informacji.

Komisja zbiera się na comiesięcznych posiedzeniach¹⁶, które mogą być przeprowadzone w każdym miejscu w kraju, zarówno w biurze głównym, jak i oddziałach lokalnych. Zawiadomienie o posiedzeniu zwykle doręcza się z dwutygodniowym wyprzedzeniem. Posiedzenie może być również zwołane przez przewodniczącego z własnej inicjatywy lub na wniosek członka albo sekretarza w celu omówienia ważnych kwestii wymagających pilnego rozpatrzenia przez Komisję. Posiedzenie uważa się za ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej trzech członków Komisji, w tym jej przewodniczący bądź wiceprzewodniczący. Co najmniej na siedem dni przed posiedzeniem Komisji jej członkowie otrzymują plan obrad. Protokół z przeprowadzonego zebrania powinien być dostarczony członkom Komisji w najszybszym możliwym terminie. Na posiedzeniu Komisji muszą być rozpatrzone zmiany regulaminu pracy Komisji, sprawy podlegające badaniu przez Komisję, sprawozdania, które zgodnie z przepisami wymagają rozpatrzenia przez Komisję, ważne kwestie związane z planowaniem i opracowywaniem dobrobytu i rozwoju kast, a zwłaszcza referencje otrzymane na mocy art. 338 ust. 9 Konstytucji Indii oraz wszelkie inne sprawy, które przewodniczący Komisji bądź jej członek uzna za istotne i wymagające rozpatrzenia.

Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast bada sprawy znajdujące się w zakresie jej kompetencji z własnej inicjatywy, z rekomendacji zespołu badawczego, z inicjatywy biur lokalnych, zgłoszone przez agencje państwowe lub jakąkolwiek instytucję finansowaną przez rząd centralny lub jego organy statutowe. Może zwoływać posiedzenia w celu zbadania spraw związanych z zabezpieczeniami, ochroną, dobrobytem i rozwojem wyodrębnionych kast dla celów prowadzonego dochodzenia w sprawie konkretnych skarg, w odniesieniu do których Komisja postanowiła wszcząć dochodzenie. Posiedzenia takie mogą odbywać się w biurze głównym Komisji lub w dowolnym innym miejscu w kraju.

Komisja ma dwanaście lokalnych przedstawicielstw, ich zadaniem jest nadzorowanie wdrażania zaleceń Komisji oraz wydawanie wytycznych dotyczących sytuacji członków wyodrębnionych kast w danych regionach. Przedstawicielstwa mają obowiązek cyklicznego informowania centrali Komisji o sytuacji wyodrębnionych kast w regionie oraz o decyzjach podejmowanych przez rządy stanowe w odniesieniu do członków kast.

¹⁶ Analiza sprawozdań z posiedzeń Komisji znajdujących się na jej stronie internetowej (<http://ncsc.nic.in/pages/display/15>) pozwala na stwierdzenie, że posiedzenia Komisji odbywają się zdecydowanie rzadziej, wręcz sporadycznie. Komisja 4. kadencji zebrała się zaledwie 8 razy na posiedzenia, zaś obecnie urzędująca od 2016 r. Komisja – zaledwie dwa razy.

Przedstawiciele lokalnych biur Komisji są zobowiązani do współpracy ze stanową administracją oraz podejmowania odpowiednich działań w celu dokonania oceny rozwoju sytuacji członków wyodrębnionych kast oraz poprawy ich bytu społeczno-ekonomicznego. Lokalne oddziały monitorują również wydatki poczynione z funduszy celowych na rzecz poprawienia sytuacji wyodrębnionych kast. Regionalne biura przekazują Komisji kwartalne raporty na temat przestrzegania praw członków wyodrębnionych kast w danym okręgu. Wyniki dokonanej oceny są przekazywane rządowi stanowemu wraz z rekomendacjami naprawczymi, a główne uwagi są uwzględniane w corocznym raporcie Komisji.

3. Działalność Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast

Głównym zadaniem Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast jest badanie i monitorowanie przestrzegania praw przyznanych wyodrębnionym kastom w Ustawie Zasadniczej i ustawach zwykłych oraz opracowywanie rozwiązań, które zwiększą świadomość praw wśród członków wyodrębnionych kast oraz ich bezpieczeństwo. Ponadto Komisja rozpatruje skargi i wnioski członków wyodrębnionych kast dotyczące przestrzegania ich praw, uczestnictwo w programach społeczno-ekonomicznych mających na celu poprawę sytuacji członków wyodrębnionych kast, przedstawianie prezydentowi corocznych raportów ze stanu przestrzegania praw członków wyodrębnionych kast, przedstawianie w swoich sprawozdaniach zaleceń i rekomendacji dotyczących środków, które powinny być wprowadzone przez odpowiednie organy w celu skutecznej realizacji praw i wolności wskazanych w konstytucji i zapewnienia dobrobytu i rozwoju społeczno-gospodarczego członków wyodrębnionych kast. Komisja powinna również podejmować inne działania związane z ochroną, dobrobytem, rozwojem i awansem członków kast, jakie prezydent może nałożyć na Komisję.

W przypadku badania skargi bądź wniosku złożonego przez przedstawiciela wyodrębnionej kasty Komisja ma uprawnienia sądu cywilnego, w szczególności może wezwać jakąkolwiek osobę na swoje posiedzenie i przesłuchać ją pod przysięgą, żądać przedstawienia i badać wszelkie dokumenty niezbędne do rozpatrzenia sprawy, przyjmować dowody i oświadczenia składane pod przysięgą, żądać przedstawienia kopii bądź oryginałów dokumentów pozostających w organach administracji publicznej, w tym w organach władzy wykonawczej i sądów, oraz podjąć jakiegokolwiek inne czynności, które przewodniczący Komisji uzna za stosowne. Złożona skarga powinna być skierowana do przewodniczącego bądź wiceprzewodniczącego Komisji, a ponadto powinna zawierać pełne dane i adres korespondencyjny skarżącego. Skargi powinny być napisane w sposób czytelny

bądź na maszynie oraz, w razie potrzeby, uwierzytelnione odpowiednimi dokumentami¹⁷. Skargi nie mogą dotyczyć spraw, które są już przedmiotem postępowania sądowego bądź co do których postępowanie sądowe zakończyło się już prawomocnym wyrokiem. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że dana sprawa powinna być przedmiotem postępowania skargowego, wówczas może zainicjować takie postępowanie. Komisja nie może z własnej inicjatywy rozpocząć postępowania w sprawie, w której stroną byłyby organy administracji rządowej¹⁸.

W przypadku gdy Komisja dowie się o akcie dyskryminacji bądź agresji wymierzonej przeciwko członkowi wyodrębnionej kasty, jest zobowiązana do skontaktowania się z odpowiednimi organami administracji lokalnej w celu zbadania, jakie kroki podjęto w celu ukarania sprawcy przestępstwa oraz zapobiegania takim sytuacjom w przyszłości. W przypadku gdy Komisja stwierdzi naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności bądź ustawy o zapobieganiu okrucieństwom może zlecić odpowiednim organom wszczęcie postępowania karnego przeciwko podejrzanemu.

Przed zleceniem przeprowadzenia odpowiedniego postępowania Komisja sprawdza przede wszystkim, czy miejsce popełnienia przestępstwa było natychmiastowo zbadane przez organy policji, czy zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa złożono we właściwym komisariacie policji oraz czy wszystkie osoby wskazane w zawiadomieniu były przesłuchane, czy dochodzenie przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o zapobieganiu okrucieństwom, czy sprawców natychmiast zatrzymano, czy wyznaczono prokuratorów publicznych do prowadzenia sprawy oraz czy sprawę skierowano do rozpatrzenia przez odpowiednie sądy¹⁹. Komisja bada również, czy ofierze udzielono odpowiedniej pomocy medycznej i psychologicznej, czy podjęto odpowiednie kroki prewencyjne, takie jak wzmożone patrole policji w okolicach przestępstwa oraz czy ofiara otrzymała adekwatne zadośćuczynienie²⁰.

Zarówno rząd centralny, rządy stanowe, jak i każdy inny organ administracji publicznej mają obowiązek przeprowadzenia konsultacji z Komisją w przypadku wszelkich działań, jakie podejmują, a które mogą mieć wpływ na sytuację wyodrębnionych kast. Komisja kontaktuje się z rządami stanowymi za pośrednictwem swoich członków, sekretariatu i urzędów państwowych, działa w sposób zapewniający regularne i skuteczne powiązanie między zainteresowanymi rządami lokalnymi a Komisją. W tym celu Komisja może przesłać do rządów lokalnych komunikaty sugerujące, że członkowie wyodrębnionych kast powinni być zatrudnieni w ważnych organach planowania, oceny i doradztwa, w tym w korporacjach zajmujących się dobrostanem, ochroną i rozwojem

¹⁷ National Commission for Scheduled Castes, Handbook – 2016, s. 11.

¹⁸ *Ibidem*, s. 11.

¹⁹ *Ibidem*, s. 12.

²⁰ *Ibidem*.

najniższych kast. Komisja może przeprowadzać badania w celu oceny wpływu programów rozwoju na rozwój społeczno-gospodarczy wyodrębnionych kast realizowanych na szczeblu centralnym bądź lokalnym. W tym celu Komisja może tworzyć zespoły badawcze w siedzibie głównej lub w biurach lokalnych. Zespoły badawcze mogą prowadzić badania, ankiety we współpracy z rządem centralnym lub rządem stanowym, a także samodzielnie. Komisja może powierzyć odpłatne przeprowadzenie badań specjalistycznym organom lub osobom uznanym za odpowiednie i kompetentne do ich zrealizowania. Wyniki badań mogą być włączone do corocznego raportu bądź raportów specjalnych i być przekazane zainteresowanym podmiotom, w tym rządowi federalnemu i stanowym.

Przewodniczący przedstawia coroczne raporty Komisji wraz z memorandum wskazującym przyczyny podjętych działań obu izbom parlamentu. W wystąpieniu przewodniczący Komisji przedstawia również rekomendacje i zalecenia. Parlament akceptuje sprawozdanie Komisji, a w przypadku jej braku jest zobowiązany do wskazania powodów braku akceptacji przedstawionego sprawozdania. W przypadku gdy raport w całości bądź jego część odnosi się do jakiegokolwiek sprawy, którą rząd stanowy jest zaniepokojony, kopie sprawozdania przekazuje się gubernatorowi tego stanu, który jest zobowiązany przedłożyć raport władzy ustawodawczej stanu wraz z memorandum. Rząd stanowy jest zobowiązany konsultować z Komisją każdą sprawę związaną z pozycją społeczno-ekonomiczną członków wyodrębnionych kast, którą uzna za istotną.

4. Praktyka ustrojowa

Komisja może wskazywać tematy, dziedziny i obszary, które będzie monitorować w odniesieniu do zabezpieczeń i innych środków rozwoju społeczno-gospodarczego przewidzianych dla kast zgodnie z Konstytucją Indii lub przepisami ustawowymi. Komisja może wydawać instrukcje swoim oddziałom lokalnym w celu zbierania informacji i danych dotyczących określonego tematu lub sprawy od organów lokalnych i innych zainteresowanych podmiotów, które są odpowiedzialne za wdrożenie zabezpieczeń przewidzianych dla najniższych kast. Komisja ma prawo do skierowania przedstawicieli oddziałów lokalnych do przeprowadzenia kontroli w organach administracji lokalnej w celu wykrycia nieprawidłowości w zakresie działalności będącej w kompetencjach Komisji. Po zakończonej kontroli lokalne oddziały mają obowiązek przygotowania raportu i przekazania go do kontrolowanego organu. Aby zapewnić skuteczność i efektywność przeprowadzanych badań, Komisja może do właściwego organu wysyłać komunikaty opisujące zauważone niedociągnięcia i rekomendujące działania naprawcze. Decyzje o wysłaniu takiego komunikatu mogą być podejmowane na poziomie nie niższym niż poziom wspólnego sekretarza bądź sekretarza biura głównego. Dyrektorzy odpowiedzialni za urzędy stanowe mogą

podejmować decyzje w sprawach rutynowych, natomiast są zobowiązani do uzyskania zgody sekretarza i zainteresowanego członka na złożone i ważne kwestie mające wpływ na interesy kast. Komisja może uwzględnić w swoim sprawozdaniu rocznym lub każdym sprawozdaniu specjalnym ustalenia i wnioski uzyskane w trakcie procesu monitorowania zagadnień dotyczących zabezpieczeń i środków rozwoju społeczno-gospodarczego przewidzianych dla wyodrębnionych kast zgodnie z Konstytucją lub z jakimkolwiek innym obowiązującym aktem prawnym.

W latach 2006–2017 Komisja wydała dziewięć corocznych raportów oraz dziesięć raportów specjalnych²¹. W corocznych raportach Komisji powraca stale postulat uczynienia jej rekomendacji obligatoryjnymi, tak aby dotyczące ich instytucje były zobowiązane do wdrożenia jej zaleceń. W ostatnim raporcie przedstawionym przez Komisję przedstawiono podsumowanie wszystkich spotkań, które odbyła Komisja, w tym również wyszczególniono podjęte decyzje. W raporcie podkreślono, że w latach 2015–2016 do Komisji wpłynęło ponad 15 tysięcy spraw, w tym 12 483 do oddziałów lokalnych. Zdecydowana większość wpływających spraw dotyczyła aktów okrucieństwa oraz przemocy seksualnej skierowanych przeciwko członkom wyodrębnionych kast, wiele spraw dotyczyło również dyskryminacji w miejscach publicznych i w miejscach pracy, związanych z niższą pensją oferowaną członkom wyodrębnionych kast oraz uniemożliwianiem rozwoju zawodowego i awansów.

Z uwagi na ilość wpływających spraw Komisja podjęła decyzję o ograniczeniu przesłuchań do 2-3 w jednej sprawie, a także zawężeniu zakresu rekomendacji przesyłanych do odpowiedzialnych instytucji. W raporcie Komisja również wskazała, jakie działania podjęto w celu zapewnienia realizacji gwarancji konstytucyjnych oraz jak wygląda obecny stan faktyczny. Komisja zaobserwowała wzrost zgłaszanych przestępstw przeciwko członkom najniższych kast oraz wydała rekomendacje w stosunku do władz

²¹ Annual Report 2004–05, Annual Report 2005–06, Annual Report 2006–07, Annual Report May 2007–2010, Annual Report 2010–11 & 2011–12, Annual Report 2012–13, Annual Report 2013–14, Annual Report 2014–15 oraz Annual Report 2016–2017. Raporty specjalne: Report on the Problems of Migrant SC in obtaining Castes Certificates submitted to the President of India on 13.05.2015. Laid in Parliament on 03.03.2016, Report on the Effective Utilization of Funds under the Scheduled Castes Sub Plan (SCSP) submitted to the President of India on 16.08.2016, Report on Atrocities against Kuravan community in Tamil Nadu–2016 submitted to the President of India on 16.08.2016, Report on Problems faced by Scheduled Caste students in obtaining scholarships submitted to the President of India on 17.10.2016, Report on the Plight of Safai Karamcharis and the Recommendations/Proposals to improve their plight submitted to the President of India on 17.10.2016, Special Report on non-implementation of reservation policy in BHU, Varanasi submitted to the President of India on 24.9.2013. Laid in Parliament on 5.8.2014, Special Report on All India Institute of Medical Science (AIIMS) submitted to His Excellency the President of India on 19.5.2010. Laid in Parliament on 19.2.2014, Special Report on Reservation in Promotion submitted to the President of India on 21.2.2013. Laid in Parliament on 23.12.2014, Special Report in English on Reservation in Judiciary submitted to the President of India on 21.2.2013. Laid in Parliament on 11.12.2014, Special Report in Hindi on Reservation in Judiciary submitted to the President of India on 21.2.2013. Laid in Parliament on 11.12.2014.

poszczególnych stanów. W raporcie omówiono również sytuację członków najniższych kast w każdym dystrykcie Indii, ze wskazaniem najlepszych praktyk, które są w nich stosowane. Komisja zaproponowała też otwarcie siedmiu kolejnych oddziałów lokalnych.

Z ostatniego raportu opublikowanego przez Komisję wynika, że w latach 2015–2016 w rezultacie interwencji Komisji w 173 sprawach związanych z przemocą bądź dyskryminacją wobec członków wyodrębnionych kast aresztowano ponad 420 osób, a ofiary przemocy bądź ich rodziny otrzymały ponad 3 miliardy rupii (blisko 2 miliony złotych) odszkodowań. Komisja wzięła również udział w niemal 250 sprawach związanych z dyskryminacją w zatrudnieniu w administracji publicznej. W wyniku interwencji Komisji ponad 600 osób powołano do pełnienia służby, 42 osoby otrzymały długo wstrzymywane awanse, podwyższono świadczenia emerytalne 18 osobom oraz rozstrzygnięto 71 spraw związanych z molestowaniem w miejscu pracy.

Na szczególną uwagę zasługują działania Komisji związane z edukacją – Komisja doprowadziła do przyznania stypendiów 1710 studentom oraz przyjęcia na studia wyższe 35 osób, które wcześniej odrzucono w procedurze rekrutacyjnej. Zaangażowanie Komisji pozwoliło na przyznanie pożyczek studenckich 71 studentom, blisko 300 osób otrzymało odszkodowanie z tytułu dyskryminacji związanej z edukacją.

Komisja niemal codziennie przeprowadza kilkanaście przesłuchań w sprawach wniesionych skarg. Na stronie internetowej Komisji znajduje się specjalna zakładka, która umożliwia elektroniczne wniesienie skargi w sprawie naruszenia ustawy o zapobieganiu okrucieństwom. Jednocześnie skarg nie składa się poprzez wypełnienie formularza, nie stworzono bowiem w tym celu specjalnej aplikacji – są one wysyłane na adres mailowy Komisji. Biorąc pod uwagę wysoki stopień analfabetyzmu w Indiach (szacuje się, że ponad 25% mieszkańców nie potrafi czytać i pisać²²), wydaje się, że bardziej przystępnym rozwiązaniem byłaby możliwość wniesienia skargi ustnie bądź na prostych (nawet obrazkowych) formularzach. Okazją do wniesienia takiej skargi w formie ustnej mogą być zarówno odbywające się regularnie dyżury członków Komisji w jej siedzibie w Delhi, ale także okresowe wizyty członków Komisji w rejonach, w których liczba aktów przemocy i dyskryminacji jest najwyższa.

Z ostatniego raportu Komisji wynika, że rokrocznie notuje się wzrost liczby przestępstw przeciwko członkom wyodrębnionych kast. Jednocześnie zwiększa się liczba spraw, które zgłaszane są policji bądź oczekują na rozstrzygnięcie sądowe. Warto rozważyć, że na pierwszy rzut oka niepokojący wzrost liczby przestępstw nie zwiastuje pozytywnych zmian. Wszak możliwa jest sytuacja, że w ubiegłych latach dokonano podobnej bądź większej liczby aktów przemocy i dyskryminacji wobec członków najniższych kast, jednak dopiero od niedawna wzrosła świadomość społeczna ofiar

²² <http://strefaindie.blogspot.com/2014/10/troche-faktow-o-indiach.html> [dostęp 19.07.2018].

i świadków w zakresie odpowiedzialnych organów oraz przekonanie o konieczności potępienia takich działań. Odrębnym problemem związanym z liczbą wpływających spraw jest przewlekłość działania sądów i organów ścigania spowodowanych zbyt małą liczbą pracowników tych instytucji. Komisja zwraca również uwagę na fakt, że pomimo dużej liczby przyznanych odszkodowań za wyrządzone krzywdy, zarówno przyznanych od instytucji prywatnych, jak i publicznych, na ich wypłatę osoby poszkodowane czekają od kilkunastu miesięcy do kilku lat. Zdarzają się również sytuacje, że odszkodowania ostatecznie nie zostają wypłacone.

Komisja podkreśla również, że w wielu stanach fundusze, które w założeniu miały być przeznaczone na rozwój praw członków wyodrębnionych kast, wydawane były na inne cele. W raporcie z 2017 r. postulowano, aby zasady dysponowania tymi funduszami były uregulowane na szczeblu centralnym. Pomimo działań Komisji w dziedzinie edukacji członków wyodrębnionych kast wypłata stypendiów i pożyczek jest nadal w sposób znaczący opóźniana, co w praktyce uniemożliwia wielu osobom podjęcie nauki. Komisja zwraca również uwagę, że udział w kursach przygotowujących do wykonywania zawodu powinien być bezpłatny, a jeśli jest to niemożliwe, ewentualne opłaty powinny być przekazywane na rzecz członków wyodrębnionych kast.

Pomimo wysiłków, jakie podejmuje Komisja na rzecz członków wyodrębnionych kast, Indie nadal zmagają się z niską efektywnością stanowionego prawa. Problemem są nie tylko niewystarczające środki przekazywane na rzecz zapewnienia równości członków wszystkich kast, ale również społeczne przekonanie o słuszności aktualnego stanu rzeczy. Wydaje się, że zarówno organy centralne, jak i lokalne nie są do końca świadome skali problemu i co więcej, nie mają chęci oraz pomysłów, aby wprowadzić diametralne zmiany. Ewentualne stanowcze działania na rzecz równości członków wszystkich kast w Indiach mogłyby się bowiem zakończyć politycznym *harakiri* w niezwykle przywiązanym do tradycyjnego podziału kastowego społeczeństwie.

5. Podsumowanie

Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast jest szczególnym organem w systemie administracji publicznej Indii. Powołano ją w ściśle określonym celu i wyposażono w konkretne kompetencje. Biorąc pod uwagę jedynie postanowienia Konstytucji Indii, wydaje się, że pozycja Komisji jest bardzo silna. Z drugiej strony, analizując poszczególne raporty Komisji, można stwierdzić, że pozycja ta jest jedynie iluzoryczna. Jej zalecenia są ignorowane przez organy administracji publicznej, do których są kierowane. Wątpliwości budzi również niewielki budżet Komisji, a także fakt, że ma ona swoje

przedstawicielstwa jedynie w 12 stanach Indii, a same biura lokalne cierpią na braki personalne i lokalowe.

Komisja, chociaż z założenia powinna być organem doradczo-kontrolnym, jest ściśle zależna od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej. Pomimo formalnego obowiązku konsultowania z Komisją spraw pozostających w jej kompetencji brak skutecznych sankcji powoduje, że ani organy centralne, ani stanowe nie przykładają do tego obowiązku zbyt wielkiej wagi. Pomimo działań promocyjnych i rekomendacji czynionych przez Komisję nadal duża część członków wyodrębnionych kast pada ofiarą przemocy i dyskryminacji. W tej sytuacji dziwić może fakt, że Komisja sama ogranicza liczbę przesłuchań w zgłaszanych sprawach oraz zakres rekomendacji wydawanych po ich zakończeniu. Działania Komisji w tym zakresie mają jednak szczególną podstawę – liczba, zakres i powtarzalność zgłaszanych skarg oraz niewystarczające środki finansowe powodują, że Komisja, aby rozpatrzyć każdą zgłoszoną sprawę, musi w znacznym stopniu ograniczyć czas nad nią spędzony.

Sytuacja wyodrębnionych kast nie ulegnie poprawie, jeśli organy, które mają chronić ich prawa, nie zostaną wyposażone w odpowiednie środki i skuteczne narzędzia. Zwiększenie nakładów na rzecz Komisji oraz uczynienie jej zaleceń obligatoryjnymi wpłynie znacząco na rozwój społeczno-ekonomiczny tej grupy społecznej oraz przyczyni się do urzeczywistnienia standardów demokratycznych w Indiach. Jednocześnie wydaje się, że Komisja ma zbyt mały wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej, jej wnioski często są ignorowane bądź wskazuje się, że nie ma wystarczających środków na wprowadzenie proponowanych przez Komisję rozwiązań (choćby w najmniej kosztownych sprawach, takich jak np. przyznawanie certyfikatów pochodzenia kastowego dzieciom, których ojciec pozostaje nieznany). Analizując sprawozdania ze spotkań Komisji, można również stwierdzić, że pomimo formalnego obowiązku konsultowania Komisji w określonych sprawach organy administracji publicznej podejmują działania sprzeczne z zaleceniami Komisji bądź wdrażają proponowane rozwiązania, zanim Komisja wyrazi co do nich swoją opinię. Wskazane działania oraz pewne obawy rządu Indii związane z kompleksowym rozwiązaniem kwestii dyskryminacji członków wyodrębnionych kast sprawiają, że rola Komisji jest marginalizowana, a jej pozycja ustrojowa stosunkowo niska. Pomimo formalnych gwarancji praw i wolności w Konstytucji Indii oraz w ustawie o zapobieganiu okrucieństwom efektywność przyjętych rozwiązań prawnych jest niska i wymaga poprawy. Niestety, na obecną chwilę nie są podejmowane stosowne działania w celu faktycznej poprawy sytuacji członków wyodrębnionych kast.

Streszczenie

Indie są krajem kastowym o zróżnicowanej strukturze społecznej i ogromnych nierównościach pomiędzy poszczególnymi członkami społeczeństwa. Pomimo że praktyka podziału społeczeństwa na określone kasty z uwagi na pochodzenie jednostki jest sprzeczna ze współczesnym rozumieniem równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, trudno wyobrazić sobie indyjskie społeczeństwo bez podziału na te podstawowe dla nich grupy społeczne. Przynależność do danej kasty jest wyrazem nie tylko statusu majątkowego, ale również wierzeń, pochodzenia, przekonań politycznych i społecznych. Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast jest organem konstytucyjnym Indii, którego głównym zadaniem jest stanie na straży równości w dostępie do dóbr publicznych wszystkich mieszkańców Indii oraz ochrona praw członków wyodrębnionych kast. Artykuł poświęcono szczególnej pozycji konstytucyjnej Komisji oraz zadaniom, które przed nią stoją.

Słowa kluczowe

Indie, kasta, Krajowa Komisja Kast, dyskryminacja, prawa człowieka

Abstract

India is a caste country with a diverse social structure and huge inequalities between individual members of society. Although the practice of dividing society into certain castes due to the origin of an individual is contrary to the contemporary understanding of equality before the law and the prohibition of discrimination, it is difficult to imagine Indian society without dividing them into these basic social groups. Belonging to a given caste is an expression of not only financial status, but also beliefs, origins, political and social beliefs. The National Commission for Separated Castes is a constitutional body of India, whose main task is to uphold equality in access to public goods of all residents of India and to protect the rights of members of separate castes. The article is devoted to the special constitutional position of the Commission and the tasks that stand before it.

Keywords

India, National Commission for Scheduled Castes, discrimination, human rights, castes

