Anna Śledzińska-Simon
Adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ekspert krajowy w sieci FRALEX Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Zarys sytuacji prawnej i społecznej Romów w Europie

1. Romowie w Europie

W ostatnich latach sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie często przyciąga uwagę opinii publicznej. Świadczą o tym przykłady nagłówków gazet: *Romski exodus do najbiedniejszego miasta Czech*[1], *Bułgarscy Romowie się boją*[2], *Romowie z Limanowej oskarżeni o groźby i napaść*[3], *Romskie osiedle obrzucone koktajlami Mołotowa*[4], *Francuzi wyrzucają Romów ze swojego kraju*[5], *Sprawa Romów: Włochy za Francją*[6]. Relacje mediów nie zawsze jednak pozwalają na obiektywną ocenę sytuacji, gdyż mają skłonność do przerysowywania rzeczywistości i „czarno-białych" kontrastów. Poza tym sformułowania w stylu „Pijany Rom zabił taksówkarza" mogą stać się przyczyną nasilenia nienawiści rasowej, a nawet przestępstw na tle nienawiści, gdyż potęgują niekorzystne postrzeganie Romów w społeczeństwie. Określanie pochodzenia etnicznego w informacjach prasowych może być przykładem dyskryminacji członków danej grupy, zwłaszcza jeżeli pochodzenie etniczne nie miało istotnego znaczenia w przedstawionym zdarzeniu, a w sytuacji z udziałem członków innej grupy etnicznej czy rasowej nie zostałoby podane.

Aktualnie szacuje się, że Romowie mieszkujący w Unii Europejskiej to ok. 10-12 milionów osób[7]. W krajach UE – poza Zjednoczonym Królestwem - nie gromadzi się

---

1 L. Palata, „Gazeta Wyborcza" z 26 lipca 2011 r.

2 D. Pszczółkiewicz, „Gazeta Wyborcza" z 4 października 2011 r.

3 PAP, maku, 26 stycznia 2011 r.

4 www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/467266,Romskie-osiedle-obrzucone-koktajlami-Molotowa [25.10.2011].

5 PAP, 19 sierpnia 2011 r.

6 P. Kowalczuk, „Rzeczpospolita" z 19 września 2010 r.

7 Dane na temat Romów i ludzi podróży w Unii Europejskiej, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2010, dostępny na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma-travellers-factsheet_en.pdf. Jednocześnie Rada Europy podaje, że na terytorium 47 państw

systematycznie danych dotyczących pochodzenia etnicznego, dlatego liczba ta jest jedynie przybliżona[8]. Brak możliwości zweryfikowania wielkości populacji romskiej wynika także z faktu ukrywania przez niektóre osoby przynależności do tej grupy lub nieidentyfikowania się z nią, głównie z powodu obawy przed niekorzystnym traktowaniem. Poza tym część Romów nie posiada dokumentów tożsamości, a członkowie społeczności romskiej, którzy prowadzą koczowniczy tryb życia, często nie rejestrują urodzeń swoich dzieci w urzędach stanu cywilnego.

Ze względu na dużą różnorodność wewnętrzną Romów, termin ten bywa używany jako zbiorcze określenie przedstawicieli odrębnych grup o wspólnych korzeniach takich jak Romowie, Sinti, Kale, Aszkalowie czy ludzie podróży[9]. W wielu krajach zwłaszcza ludzie podróży (*travellers, gens de voyage*) mają odrębny status prawny ze względu na odmienny tryb życia i obyczajowość. Polityczna poprawność wymaga natomiast, aby nie stosować słowa „Cygan"[10] (*Gypsy, Zygeuner, Tzigane*), choć istnieją grupy romskie, które same nazywają się Cyganami. Także określenie „kultura (muzyka) cygańska" nie ma znaczenia pejoratywnego[11]. Warto zauważyć, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojawia się słowo „Cygan" tylko jako określenie ludzi prawadzących koczowniczy tryb życia w Zjednoczonym Królestwie[12].

Wspomniane grupy łączy wspólne pochodzenie z północno-zachodnich Indii, choć w tradycji romskiej i niektórych źródłach przyjmuje się nieraz, że wywodzą się z Egiptu[13]. Zadziwiające jest, że mimo przymusowej asymilacji i długiej historii prześladowań, a także wewnętrznych różnic i podziałów, kultura i obyczaje romskie przetrwały.

należących do tej organizacji mieszka 10-12 mln Romów. Ostatnie dostępne statystyki z września 2010 r. ujmują te liczby w 4 kategoriach – danych oficjalnych oraz maksymalnych, minimalnych oraz średnich danych szacunkowych, dostępny na: www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp.

8 Por. D. Petrova, *Ethnic Statistics*, komentarz z 24 lipca 2004 r., dostępny na: http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1935.

9 Por. definicje użyte w Zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich ws. polityki dotyczącej Romów i ludzi podróży w Europie, przyjętym 20 lutego 2008 r., Recommendation CM/Rec(2008)5, dostępny na: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1253509&Site=CM.

10 Propozycja zastąpienia słowa „Rom" słowem „Cygan" została przyjęta na Pierwszym Światowym Kongresie Romów w 1971 r.

11 We Francji i Hiszpanii używane są poza tym nazwy *Gitanes* i *gitanos* na określenie ludności pochodzenia romskiego, mówiącej w języku Caló, zamieszkującej obszar południowej Francji i Andaluzji i znanej głównie z tradycji tańca flamenco.

12 Por. np. *Buckley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 20348/92, wyrok z 25 września 1996 r. czy *Chapman i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi 27238/95, 24882/94, 24876/94, 25289/94 i 25154/94, wyrok z 18 stycznia 2001 r.

13 Por. S. Avraham, *Myths, Hypotheses and Facts Concerning the Origin of People. The True Origin of Roma and Sinti*, dostępny na: www.imninalu.net/Roma.htm.

Tożsamość romska wykształciła się w oparciu o silne poczucie własnej odrębności i unikalności, których gwarancją miało być pozostanie w ukryciu. Dlatego Romowie nie posiadają oficjalnego, pisanego języka, a system zwyczajowych (niepisanych) zasad i praw jest przekazywany z pokolenia na pokolenia. Prawa te często są niezrozumiałe dla obcych lub pozostają w sprzeczności z normami większości społeczeństwa[14]. Tajemnica stała się więc mechanizm obronnym i źródłem izolacji Romów, którzy przeciwstawiali się obcym czyli osobom nie należących do ich grupy etnicznej (w języku romani określanym jako „gadžo"). Gadzie w kulturze romskiej jest nieczysty i niegodny zaufania. Zatem już na płaszczyźnie poznania relację Romowie – reszta społeczeństwa charakteryzuje nieufność, podejrzenia i brak zrozumienia.

2. Historia prześladowań

Współczesna historia Romów jest kontynuacją prześladowań, wrogości i dyskryminacji ludności romskiej od czasów, kiedy ich przodkowie osiedlili się na terytorium państw europejskich (między 1000 a 1400 r.n.e.). W Rumunii od 14. do 19. wieku oficjalnie istniało niewolnictwo Romów. Antyromskie prawodawstwo pojawiło się już w 1471 r. w Szwajcarii, a potem w innych państwach, stanowiąc podstawę banicji, deportacji, egzekucji lub okaleczania Romów tylko z powodu ich przynależności etnicznej. W Anglii za panowania Elżbiety I bycie Romem było nielegalne i groziło śmiercią osoby urodzonej z romskiego związku. W Szwajcarii natomiast urządzano polowania na Romów jako rodzaj rozrywki. W 16. wieku Romowie zostali masowo wydaleni m.in. z terytorium Świętego Cesarstwa Rzymskiego (1500 r.), Anglii (1530) czy Francji (1539)[15]. W tym czasie prawo często surowo karało także wędrowny tryb życia. Jednak w czasie wojny trzydziestoletniej czasami sprzeciwiano się prześladowaniom Romów – np. w 1648 r. w Saksonii potępiono zabijanie członków tej mniejszości. W niektórych państwach (m.in. na Węgrzech) Romowie byli lepiej traktowani ze względu na wykonywane zawody. W okresie panowania Habsburgów poddano ich jednak przymusowej asymilacji. W 1830 r. Niemcy, a w 1926 r. Szwajcaria wprowadziły obowiązek wychowywania dzieci romskich

14 W. Weyrauch (red.), *Gypsy Law: Romani Legal Traditions and Culture*, University of California Press 2001.

15 M. E. Tsekos, *Minority Rights: the Failure of International Law to Protect the Roma*, "Human Rights Brief", nr 9/2002, s. 26.

w nie-romskich rodzinach[16]. W 1876 r. ogłoszono nawet, że Romowie mają genetycznie kryminalny charakter[17].

Okres Drugiej Wojny Światowej stanowił kulminację nienawiści wobec tej grupy – w wyniku Holokaustu ok. 500.000 osób pochodzenia romskiego poniosło śmierć[18]. Eksterminacja Romów do dziś pozostaje jednak w cieniu Holokaustu Żydów zarówno w zakresie odszkodowań dla członków rodzin pomordowanych, jak i obchodów, pomników czy oficjalnych wystąpień[19]. W okresie powojennym nie brakuje dalszych przykładów wykluczenia – np. zakaz wjazdu na terytorium Szwecji[20] czy polityki przymusowej asymilacji w krajach bloku komunistycznego.

Romowie są obecni we wszystkich państwach europejskich, ale dominują w Europie Środkowej i Wschodniej[21]. Na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza sytuacja Romów w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w czasach komunizmu i po upadku reżimu[22]. Reżim komunistyczny z jednej strony potępiał wszelką odmienność i dążył do asymilacji etnicznej Romów. W niektórych krajach prowadzono w tym celu przymusową sterylizację kobiet romskich oraz zakazywano koczownictwa. Z drugiej strony komunizm w związku z obowiązkiem pracy, powszechnym dostępem do edukacji i mieszkalnictwa, a także względnym bezpieczeństwem socjalnym zapewniał minimalne podstawy egzystencji grupom, które w okresie transformacji ustrojowej znalazły się na marginesie społecznym. Transformacja ustrojowa dla wielu Romów oznaczała utratę pracy czy źródła dochodów ze względu na brak pożądanych kwalifikacji zawodowych, wykształcenia czy wyuczenie w „nieprzydatnym" zawodzie. Istotne jest jednak, że upadek reżimu

---

16 J.–P. Liégeois, N. Gheorghe, *Roma/Gypsies: A European Minority*, „Minority Rights Group International", 1995, s. 8-10, dostępny na: www.minorityrights.org/1010/reports/romagypsies-a-european-minority.html .

17 M. Marden, *Return to Europe? The Czech Republic and the EU' Influence on its Treatment of Roma*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law", 2004, nr 37, s. 1181, 1185.

18 Liczba ofiar eksterminacji pochodzenia romskiego jest jednak mało dokładna z uwagi na fakt, że większość z nic nie miała oficjalnych dokumentów czy nawet obywatelstwa. Niektóre źródła podają nawet, że w czasie Drugiej Wojny Światowej śmierć poniosło 1 mln. Romów.

19 W Polsce na podstawie uchwały Sejmu RP z 29 lipca 2011 r. ustanowiono dzień 2 sierpnia Dniem Pamięci o Zagładzie Romów i Sinti w hołdzie Romom i Sinti jako ofiarom niemieckiego nazistowskiego ludobójstwa. Patrz: „Monitor Polski", 2011, nr 70, poz. 690.

20 Zakaz ten obowiązywał do 1954 r.

21 W Europie największy odsetek ludności romskiej zamieszkuje Bułgarię, Macedonię, Rumunię, Węgry, Grecję, Słowację, Hiszpanię, Serbię i Turcję. W Polsce Romowie stanowią mniej niż 0,1% populacji.

22 I. Pogany, *Minority Rights and the Roma of Central and Eastern Europe*, „Human Rights Law Review", 2006, nr 6, s. 1; Ch. Furtado, *Guess Who's Coming to Dinner? Protection for National Minorities in Eastern and Central Europe under the Council of Europe*, „Columbia Human Rights Law Review", 2003, nr 34, s. 333. Por. też V. Gogala, *Tabor Europy*, „Wprost", 6/2000 (897), dostępny na: http://www.wprost.pl/ar/3128/Tabor-Europy/.

komunistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej zapoczątkował proces demokratyzacji i uznania standardów praw człowieka w krajach tego regionu.

Dzięki międzynarodowym mechanizmom ochrony praw jednostek i mniejszości w ramach Narodów Zjednoczonych, OBWE czy Rady Europy stworzono formalne środki ochrony praw osób pochodzenia romskiego, które mają przysłużyć się zwalczaniu aktów nienawiści, wykluczenia czy dyskryminacji. Ich efektywne wykorzystanie, jak się okazuje, wymaga jednak zbiorowego wysiłku (wsparcia organizacji pozarządowych, litygacji strategicznej, dostępu do pomocy prawnej, lobbingu). Przykładem pozytywnych rozwiązań w tym obszarze są m.in. przepisy przyjęte w Bułgarii, Rumunii i Węgrzech, które pozwalają na wnoszenie spraw z zakresu dyskryminacji do sądów przez krajowy organ ds. równości lub organizacje społeczne działające w tym obszarze bez konieczności wskazania konkretnej ofiary (*actio popularis*), a także przyłączanie się do toczących się postępowań bez wymaganej zgody strony. Pozytywną rolę w zakresie promowania standardów praw człowieka niewątpliwie odgrywa Unia Europejska, która od 1993 r. uzależniła kwestię członkostwa (kandydowania do członkostwa) od zagwarantowania ochrony praw człowieka, w tym praw mniejszości narodowych i etnicznych[23]. W związku z tym pojawiły się liczne głosy krytyki, podnoszące, że Unia stosuje podwójny standard – inaczej ocenia realizację praw Romów państw kandydujących, a inaczej państw członkowskich[24].

Formalne obowiązywanie standardów praw człowieka nie wyrugowało jednak zupełnie prawodawstwa i praktyk skierowanych przeciwko Romom. Często bowiem prawo czy praktyka przybiera formę zawoalowanej dyskryminacji (tzw. dyskryminacji pośredniej), posługując się na przykład kryterium braku skazania wyrokiem sądowym, wymogu stałego miejsca zamieszkania czy określonego wykształcenia, które wśród Romów częściej odnosi niekorzystny skutek. Poza tym nadal spotyka się przykłady bezpośredniej dyskryminacji takie jak ogłoszenia o pracy, które wprost wykluczają ubieganie się osób pochodzenia romskiego, budowanie murów oddzielających osiedla romskie od nieromskich[25], segregacja dzieci romskich w szkołach czy odmowa świadczenia usług[26], nie wspominając o pogromach Romów. Ogromnym problemem są także uprzedzenia wśród przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, których konsekwencją

---

23 Kryteria kopenhaskie przyjęte przez Radę Europejską w czerwcu 1993 r.

24 Ch. Hilton, *Enlargement of the European Union – the Discrepancy Between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities*, „Fordham International Law Journal", 2004, nr 27, s. 715.

25 Por. historia muru w Uściu nad Łabą, który powstał w 1998 r. i został zburzony w wyniku interwencji Unii Europejskiej.

26 Por. sprawa odmowy Romom wejścia do restauracji i klubów w Poznaniu.

jest nierówne traktowanie sprawców i ofiar przestępstw motywowanych pobudkami rasowymi. Obraz tej sytuacji przedstawia orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Odrębną kwestią jest także profilowanie rasowe, które z jednej strony bywa traktowane jako dyskryminacja rasowa[27], a z drugiej pochwalane jako efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów policji do wykrywania przestępstw.

Współcześni Romowie niestety często stają się ofiarami spirali wykluczenia, której źródłem jest brak wykształcenia i warunki bytowe, a pośrednio tylko kultura czy obyczajowość. Romowie żyją przeciętnie o 10-15 lat krócej niż reszta Europejczyków, poza tym wśród tej grupy odnotowuje się wyższą śmiertelność noworodków i zapadalność na choroby. Wpływ na te wskaźniki mają m.in. warunki życia, w tym głód i niedożywienie, dostęp do opieki zdrowotnej, a nawet sama świadomość zdrowotna (np. o konieczności szczepień czy badań profilaktycznych). Niestety większość Romów znajduje się na granicy lub poniżej granicy ubóstwa. To głównie ubóstwo powoduje, że duży procent dzieci romskich nie uczęszcza regularnie do szkół lub wcześnie kończy edukację. Poziom wykształcenia warunkuje szanse zawodowe Romów, wpływając na duży poziom bezrobocia w tej grupie. Brak pracy i ubezpieczenia zdrowotnego z kolei ogranicza dostęp do opieki zdrowotnej. Do tego dochodzą problemy urzędowe – brak dokumentów tożsamości, brak zameldowania czy status nielegalnych imigrantów, a w Unii Europejskiej obywateli, którzy nie spełniają warunków do długoterminowego pobytu na terenie innych państw członkowskich[28].

---

27 Por. np. J. Miller i in., *Racism and Police Stops, Adapting US and British Debates to Continental Europe*, „European Journal of Criminology", 2008, t. 5, nr 2, s. 161-191; A. Pap, *Police ethnic profiling in Hungary – Lessons from an international research, Regio, A Review of Studies on Minorities*, „Politics and Society", 2007, nr 10, s. 117-140; A. Pap, *Ethnic discrimination and the war against terrorism — The case of Hungary* [w:] G. Halmai (red.), *Hungary: Human Rights in the Face of Terrorism, Special English Edition of Fundanentum*, „Human Rights Quarterly", 2006, s. 31-46.

28 Por. tematyczne raporty Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (i jej poprzednika Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii) dotyczące sytuacji społecznej Romów: The Fundamental Rights Position of Roma and Travellers in the European Union, 2010, dostępny na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma-travellers-factsheet_en.pdf; The Situation of Roma EU Citizens Moving to and Settling in Other Member States, 2009, dostępny na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma_Movement_Comparative-final_en.pdf; Housing Conditions of Roma and Travellers in the European Union – Comparative Report, 2009, dostępny na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma_Housing_Comparative-final_en.pdf; Incident Report: Violent Attacks against Roma in the Ponticelli District of Naples, Italy, 2008, dostępny na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_en.pdf; Roma and Travellers in Public Education, 2006, dostępny na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma_report.pdf; Breaking the Barriers – the Romani Women and Access to the Public Health Care, 2003, dostępny na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-HC-EN.pdf.

3. Romowie jako grupa etniczna

Romowie to największy naród (grupa etniczna) nie posiadający państwa. Romowie nigdy nie rościli sobie pretensji do żadnego terytorium w Europie, a ich mechanizmem obronnym była częściowa asymilacja – przyjęcie języka czy dominującej religii państwa, w którym się osiedlali. Biorąc pod uwagę istniejące klauzule antydyskryminacyjne w dokumentach międzynarodowych czy krajowych, kwestia czy daną grupę określimy jako mniejszość narodową, etniczną czy rasową jest drugorzędna. Należy przyjąć, że ilekroć w tekście prawnym zostaje użyte pojęcie „rasy", może być ono interpretowane na tyle szeroko, by pomieścić również pojęcie „narodowości" czy „pochodzenia etnicznego"[29]. Europejski Trybunał Praw Człowieka wypowiedział się na ten temat w sprawie *Timishev przeciwko Rosji*[30]:

„Etniczność i rasa to koncepcje powiązane i pokrywające się. Podczas gdy pojęcie rasy jest zakorzenione w biologicznej klasyfikacji jednostek ludzkich na podgatunki wyróżniane według cech morfologicznych takich jak kolor skóry czy cechy charakterystyczne twarzy, etniczność ma swój rodowód w idei grup społecznych wyróżnianych na podstawie wspólnej narodowości, afiliacji plemiennej, wyznania, języka czy innych źródeł i podłoża kulturowego i obyczajowego"[31].

Można jednak dowodzić, że termin „grupa narodowa" czy „narodowość" dotyczy przynależności do określonego narodu[32]. Naród natomiast jest ściśle powiązany z ideą państwa i prawem do samostanowienia. Naród wyraża swoją suwerenność poprzez byt państwowy, albo dąży do stworzenia odrębnego bytu państwowego. Dlatego też za mniejszość narodową najczęściej uznaje się historyczne mniejszości, które tym różnią się od napływowych grup etnicznych (imigrantów czy tzw. nowych mniejszości), że

---

29 Tak należy interpretować zakaz dyskryminacji zapisany w Konwencji ws. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej czy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

30 Skargi nr 55762/00 i 55974/00, wyrok ETPC z 15 grudnia 2005 r. (naruszenie art. 14 Konwencji w związku z art. 2 Protokołu Dodatkowego nr 4 – swobody przemieszczania się – w związku z odmową zameldowania na pobyt stały osoby pochodzenia czeczeńskiego).

31 *Timishev*, par. 55.

32 Dla porównania w Niemczech: „pojęcie mniejszość narodowa (*Minderheit*) stosuje się w odniesieniu do tych grup, które mają swój naród macierzysty zorganizowany w państwo (Duńczycy), zaś w odniesieniu do grup nie mających swojej ojczyzny ideologicznej (państwa) (Fryzowie, Serbowie Łużyccy) używane jest określenie grupa narodowościowa (*Volksgruppe*), przy czym Serbowie Łużyccy określani są także jako lud (*Volk*). Przy podpisywaniu w maju 1995 r. przez RFN Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych Niemcy złożyły zastrzeżenie, że Konwencja będzie miała zastosowanie tylko do tych trzech grup oraz obywateli niemieckich Sinti i Roma traktowanych jako odrębna kategoria etniczna. Podobnie sprecyzowano zakres podmiotowy przy ratyfikacji Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych". G. Janusz, Przepisy traktatów polsko-niemieckich, dostępny na: www.agdm.pl/pdf/traktaty.pdf.

znalazły się w danym państwie z powodu przesunięcia granic[33]. W tym kontekście Romowie stanowią raczej nie jednolity naród czy grupę narodową, ale grupę etniczną, która nie ma państwa i nie aspiruje do uzyskania własnej politycznej autonomii[34].

Prawo międzynarodowe nie ułatwia rozstrzygnięcia kwestii terminologicznych w tym zakresie, gdyż istniejące konwencje nie definiują pojęcia mniejszości narodowej czy etnicznej[35]. Na przykład w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.[36] zawarto ogólne gwarancje praw mniejszości narodowych i etnicznych bez wskazania, kto może stanowić te grupy[37]. Próbę taką po raz pierwszy podjął Specjalny Sprawozdawca ws. Art. 27 MPPPiO, Francesco Capotorti, który zaproponował, by pojęcie „mniejszość narodowa" określało „grupę liczebnie mniejszą od reszty populacji państwa, w pozycji niedominującej, której członkowie posiadając obywatelstwo tego państwa, posiadają etniczne, religijne czy lingwistyczne cechy charakterystyczne wyróżniające ich od reszty populacji i wykazują, także tylko pośrednio, poczucie solidarności nakierowane na zachowanie ich kultury, tradycji, języka czy religii"[38].

Również przy uchwalaniu Europejskiej Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych[39] zabrakło konsensusu jak definiować te grupy. W rezultacie państwa strony Konwencji uzyskały swobodę uznania danej grupy zamieszkującej ich terytorium za mniejszość narodową. Swoboda państw stron podlega jednak ocenie Komitetu Doradczego przy Komitecie Ministrów Rady Europy, który monitoruje proces implementacji tej kon-

---

33 Podział na historyczne mniejszości narodowe i napływowe, nowe mniejszości budzi obecnie wiele kontrowersji. W 1994 r. Komitet Praw Człowieka uznał natomiast, że art. 27 MPPPiO gwarantuje ochroną nie tylko obywatelom danego państwa, ale także pracownikom migrującym, General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27):. 1994-04-08. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No. 23. (General Comments), dostępny na: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument.

34 P. Macklem, *Minority Rights in International Law*, „International Journal of Constitutional Law", 2008, nr 6, s. 531.

35 Por. Zalecenie 1201 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy ws. projektu dodatkowego protokołu do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności o prawach mniejszości narodowych, przyjęte 1 lutego 1993.

36 Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

37 Art. 27 „W Państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy".

38 Francesco Caportorti, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384, Publications des Nations Unies, Genewa 1979, s. 119. Choć kolejny sprawozdawca - Jules Dêchenes w 1985 r. dalej uzależnia uznanie za mniejszość od warunku posiadania obywtelstwa danego państwa, Asbjorn Eide w 1993 r. i Stanislav Czernichenko w 1997 r. odnoszą się już jedynie do stałych rezydentów na danym terytorium. Por. www.cerium.ca/IMG/pdf/definitions_droit_des_minorites_ethniques.pdf.

39 Sporządzona 1 lutego 1995 r., ratyfikowana przez Polskę 20 grudnia 2000 r., tekst ogłoszony w Dz. U. z 2002 r., Nr 22, poz. 209.

wencji. Poza tym Konwencja nie obowiązuje w takich państwach jak Andora, Francja, Grecja, Islandia, Luksemburg, Monako i Turcja. Dlatego dla przykładu w Danii, Holandii czy Włoszech nie uznaje się Romów jako mniejszości narodowej czy etnicznej.

4. Ochrona Romów jako mniejszości etnicznej w Polsce

W Polsce oprócz konstytucyjnych gwarancji ochrony mniejszości (art. 35 Konstytucji RP)[40] status Romów określa ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym[41]. Ustawa ta stanowi w art. 2 ust. 3, iż:

„Mniejszością etniczną, w rozumieniu ustawy, jest grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki:

1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej;
2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją;
3) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji;
4) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty etnicznej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę;
5) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat;
6) nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie”.

Obok Romów, za mniejszości etniczne uznano także Karaimów, Łemków i Tatarów. Gwarancje, które wynikają z Europejskiej Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych i polskiej ustawy, to przede wszystkim swoboda pozytywnego i negatywnego określenia własnej przynależności do mniejszości, ochrona informacji o własnej przynależności do mniejszości[42], zakaz przymusowej asymilacji oraz zakaz stosowania środków mających na celu zmianę proporcji narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości, prawo do korzystania z praw i wolności indywidualnie, jak też wspólnie z innymi, prawo do równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości, prawo do używania języka mniejszości, prawo

---

40 „1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.
2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej”.

41 Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r., Dz. U. z 2005 r., Nr. 17, poz. 141 z późn. zm.

42 Por. także art. 27 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych*. Wprowadza on zakaz przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U. r. Nr 133, poz. 883 z późn. zm.

do używania i pisowni imion i nazwisk zgodnie z zasadami pisowni języka mniejszości, prawo do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości, a także prawo do nauki historii i kultury oraz prawo do wsparcia ze strony państwa działań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości.

W zakresie działań wspierających państwo powinno w szczególności zapewnić mniejszościom prawo do posiadania własnych drukowanych środków przekazu, do otrzymywania i przekazywania informacji i idei w swoim języku ojczystym bez ingerencji władz publicznych oraz dostępu do publicznych środków przekazu, do posiadania własnych, niepublicznych rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych. Prawo do używania języka mniejszości między sobą oraz w kontaktach z organami administracji oznacza możliwość używania języka pomocniczego w formie pisemnej lub ustnej w organach gminy, jeżeli liczba mieszkańców tej gminy należących do określonej mniejszości przekracza 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy i zostały one wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy. Dodatkowo w ramach procedur sądowych gwarantowane są prawa osób niewładających (niedostatecznie władających) językiem polskim do informacji w języku ojczystym, pomocy bezpłatnego tłumacza i występowania przed sądem we własnym języku. Mniejszości mają również prawo do publicznego używania tradycyjnych nazw miejscowości, obiektów fizjograficznych oraz nazw ulic, a także do zamieszczania prywatnych informacji w językach mniejszości. Przedstawiciele mniejszości mają także prawo do zakładania i prowadzenia własnych prywatnych instytucji oświatowych i szkoleniowych oraz do ich wyboru jako miejsce edukacji swoich dzieci.

Wiele z powyższych gwarancji, także ta podstawowa, dotycząca jak najpełniejszego udziału mniejszości w życiu publicznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym większości, jest trudna do zrealizowania ze względu na brak zasobów materialnych Romów, a także brak instytucji państwa-ojczyzny wspierających naukę języka czy rozwój kultury. Poza tym Romowie ze względu na swoje rozproszenie geograficzne, a także wewnętrzne podziały, nie mają jednego wspólnego języka, dialektu, religii czy obyczajów. Dlatego elementy, które najczęściej łączą inne mniejszości, w przypadku Romów dzielą.

Zakaz dyskryminacji m.in. ze względu na rasę, narodowość i pochodzenie etniczne znalazł się również w przepisach rozdziału IIa Kodeksu pracy[43]. W szczególności art.

[43] Zakaz ten dotyczy: 1) podejmowania kształcenia zawodowego, w tym dokształcania, doskonalenia, przekwalifikowania zawodowego oraz praktyk zawodowych; 2) warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej; 3) przystępowania i działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych, a także korzystania z uprawnień przysługujących członkom tych organizacji; 4) dostępu i warunków korzystania z instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytu-

18³a par. 1 kodeksu stanowi, że pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych[44]. Również tzw. ustawa o równym traktowaniu[45] zakazuje dyskryminacji z podobnych względów w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw i energii, jeżeli są one oferowane publicznie (art. 6), a także w zakresie opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego (art. 7) i w zakresie zatrudnienia, pracy oraz szkoleń zawodowych (art. 8 par. 1).

Szczególnym prawem mniejszości romskiej jest prawo korespondujące z obowiązkiem władzy polegającym na podjęciu odpowiednich środków w celu popierania pełnej i rzeczywistej równości we wszystkich sferach życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego, pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowych i etnicznych a osobami należącymi do większości. Przykładem tego typu działań o charakterze wyrównawczym jest „Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce"[46]. Działania wyrównawcze dotyczą głównie edukacji, a także poprawy sytuacji bytowej i socjalnej, przeciwdziałania bezrobociu, zdrowia, bezpieczeństwa, kultury i podtrzymywania tożsamości romskiej, upowszechniania wiedzy o społeczności romskiej oraz popularyzacji wśród Romów wiedzy obywatelskiej. W obszarze edukacji przykładem wyrównywania szans dzieci romskich jest zatrudnienie specjalnych asystentów i nauczycieli wspierających edukację tej grupy oraz organizacja zajęć dodatkowych i uzupełniających.

Państwo ma również obowiązek ochrony jednostek należących do mniejszości rasowych, narodowych lub etnicznych, w szczególności przed atakami motywowanymi pobudkami rasistowskimi. Z Konstytucji RP wynika zakaz istnienia organizacji, których program lub działalność zakłada lub odwołuje się do nienawiści narodowościowej (art. 13), a kodeks karny penalizuje m.in.:

- zabójstwo lub spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu osoby należącej do grupy narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub grupy o określonym światopoglądzie; a także stwarzanie dla osób należących do takiej grupy warunków życia grożących jej biologicznym wyniszczeniem, stosowanie środków mających służyć do wstrzymania urodzeń w obrębie grupy lub przymu-

cjach rynku pracy oferowanych przez instytucje rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy oferowanych przez inne podmioty działające na rzecz zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i przeciwdziałania bezrobociu.

44 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 1998 r., nr 21, poz. 94.

45 Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz. U. z 2010 nr 254, poz. 1700.

46 http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/181/Program_na_rzecz_spolecznosci_romskiej_w_Polsce.html.

sowe odbieranie dzieci osobom do niej należącym motywowane chęcią wyniszczenia części lub całości takiej grupy (art. 118 par. 1 i 2),

- czyny stanowiące zbrodnie przeciwko ludzkości zgodnie z Rzymskim Statutem Międzynarodowego Trybunału Karnego (art. 118a), w tym spowodowanie zajścia przez kobietę w ciążę, stosując przemoc lub groźbę bezprawną, w zamiarze wpłynięcia na skład etniczny grupy ludności lub dokonania innych poważnych naruszeń prawa międzynarodowego (art. 118a ust. 2 pkt. 5) czy poważne prześladowanie grupy ludności z powodów uznanych za niedopuszczalne na podstawie prawa międzynarodowego, w szczególności politycznych, rasowych, narodowych, etnicznych, kulturowych, wyznaniowych lub z powodu bezwyznaniowości, światopoglądu lub płci, powodujące pozbawienie praw podstawowych (art. 118a ust. 3 pkt. 2),
- stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej lub wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości (art. 119),
- publiczne nawoływanie do popełnienia lub publiczna pochwała czynów zabronionych określonych w art. 118, 118a oraz 119 par. 1 (art. 126a),
- publiczne propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość (art. 256 ust. 1),
- publiczne znieważania grupy ludności albo poszczególnych osób z powodu ich przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej, albo z powodu ich bezwyznaniowości lub naruszania z takich powodów nietykalności cielesnej innych osób (art. 257)[47].

5. Romowie w Polsce

W Polsce Romowie należą do czterech grup etnicznych: Polska Roma, Romowie Karpaccy (Bergitka Roma), Kełderasze i Lowarzy. Według Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 r. przynależność do grupy pochodzenia romskiego zadeklarowało 12 731 obywateli polskich, z których najwięcej zamieszkiwało województwa małopolskie, dolnośląskie, mazowieckie, śląskie i wielkopolskie. Z raportu MSWiA dowiadujemy się także, że:

„Pierwszy dokument poświadczający obecność Romów w Polsce datowany jest na rok 1401 i pochodzi z Krakowa. Od XV w. wzdłuż łuku Karpat i od strony Niziny

[47] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 1997, nr 55, poz. 557.

Węgierskiej przybywały do Polski i osiedlały się grupy wędrujących Romów. Ich potomkami są Romowie Karpaccy. Od XVI wieku do Polski zaczęli przybywać z Niemiec Romowie nazwani później Polska Roma. W II połowie XIX w. z terenów Siedmiogrodu i Wołoszczyzny rozpoczęła się migracja Kełderaszy (Kelderari - kotlarze) i Lowarów (Lovari - handlarze końmi). Romowie Karpaccy (prowadzący osiadły tryb życia od kilkuset lat) zamieszkują górskie tereny województwa małopolskiego. Największy odsetek osób narodowości romskiej zamieszkuje gminę wiejską Bukowina Tatrzańska w powiecie tatrzańskim, gdzie 1,10 % mieszkańców gminy zadeklarowało w trakcie spisu powszechnego narodowość romską. Stosunkowo duże skupiska osób należących do grupy Bergitka Roma znajdują się także w 22 miastach Górnego i Dolnego Śląska oraz w Nowej Hucie, gdzie w latach 50-tych XX wieku zatrudniano Romów w ramach tzw. polityki produktywizacyjnej. Większość Romów należących do pozostałych trzech grup prowadziła niegdyś wędrowny tryb życia. Obecnie przedstawiciele tych społeczności mieszkają głównie w miastach: Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu, Łodzi, Krakowie, Mielcu i Puławach oraz wielu mniejszych ośrodkach miejskich. Jest to konsekwencją przymusowej polityki osiedleńczej prowadzonej przez władze PRL. Mniejszość romska nie ma swoich przedstawicieli w Parlamencie. Osoby reprezentujące tę mniejszość kandydowały w wyborach samorządowych przeprowadzonych w 2006 r. do władz niektórych gmin województw: mazowieckiego, małopolskiego, opolskiego i dolnośląskiego z list różnych komitetów wyborczych. Żaden z kandydatów związanych z tą mniejszością nie uzyskał jednak mandatu. Romowie w Polsce to w zdecydowanej większości członkowie Kościoła Rzymskokatolickiego, są jednak także wśród nich wyznawcy prawosławia, członkowie Kościoła Zielonoświątkowców i Związku Świadków Jehowy”[48].

Na postawie ustawy o ochronie mniejszości narodowej i etnicznej oraz języku regionalnym (art. 31 ust. 3) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jako minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych przygotowuje co dwa lata raport o sytuacji tych mniejszości w Polsce. Podobne sprawozdanie składa się na podstawie Europejskiej Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych do Sekretarza Generalnego Rady Europy. Do tej pory przedstawiono dwa takie raporty z 2007 r. i 2009 r. Obrazują one zakres szczegółowych działań podejmowanych na rzecz realizacji praw mniejszości, w tym „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce” przewidzianego na lata 2004-2013 oraz „komponentu romskiego” w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na lata 2007-2013.

W zakresie ochrony prawa do posługiwania się językiem mniejszości na uwagę zasługują działania wspierające zachowanie i rozwój języka romskiego, w tym „propozycja

48 Pierwszy Raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009, s. 22.

standaryzacji zapisu języka romskiego uwzględniająca różnice dialektalne występujące w Polsce, publikacja opracowanych przez Karola Parno Gierlińskiego elementarzy dla dzieci romskich w dialekcie Polska Roma i Romów Karpackich, stworzenie ich wersji multimedialnych oraz portalu internetowego będącego narzędziem dalszych prac i dyskusji związanych z rozwojem języka romskiego"[49].

6. Ochrona grupowych praw mniejszości oraz praw jednostek należących do mniejszości

W prawie międzynarodowym przyjęto wiele dokumentów o podstawowym znaczeniu dla ochrony mniejszości narodowych[50]. Są one wyrazem uznania praw grupowych mniejszości, a także równych praw jednostek należących do mniejszości. Historycznie ochrona praw mniejszości wyprzedziła przyznanie jednostkom uniwersalnych praw w prawie międzynarodowym[51] jednak założenia systemu wersalskiego zostały zniweczone przez Hitlera, który uzasadniał agresję na Czechosłowację i Polskę ochroną mniejszości niemieckiej, dlatego architekci ładu światowego po 1945 r. byli pełni sceptycyzmu wobec koncepcji ochrony praw grupowych[52]. Współcześnie te dwa modele ochrony muszą ze sobą współistnieć, gdyż są komplementarne. Według Will Kimlicka:

"(...) jest uzasadnionym, i faktycznie nieuniknionym, aby uzupełniać tradycyjne prawa człowieka prawami mniejszości. Ogólna teoria sprawiedliwości w wielokulturowym państwie obejmuje zarówno powszechne prawa, przypisane jednostkom niezależnie od ich członkostwa w grupie, oraz praw grupowo zróżnicowanych (*group-differentiated rights*) lub 'status specjalny' kultur mniejszości"[53].

---

49 Drugi Raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009, s. 37. Por. też portal poświęcony kulturze i edukacji Romów: www.elementaro.org .

50 Por. np. S. Łodziński, *Równość i różnica: Mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 r.*, Warszawa 2005; A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2004.; G. Janusz, *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2000.

51 B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 9.

52 W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Wydawnictwo Znak 2011, s. 148.

53 W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press 1996, s. 6. Model państwa wielokulturowego ma swoje ograniczenia i przeżywa obecnie pewien kryzys. Por. także W. Kymlicka, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, Citizenship*, Oxford University Press, 2001.

W ramach systemu ONZ gwarancje grupowych praw mniejszości znalazły się w Konwencji w Sprawie Zapobiegania i Karania Ludobójstwa z 1948 r.[54], Konwencji przeciwko Dyskryminacji w Edukacji UNESCO z 1960 r.[55], Międzynarodowym Pakcie Praw Politycznych i Obywatelskich z 1966 r (art. 18, 20, 26 i przede wszystkim art. 27)[56], Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej z 1966 r. (z instytucją skarg indywidualnych składanych do Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej)[57], Konwencji Praw Dziecka z 1989 r. (art. 30)[58], Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 111 w sprawie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu[59] oraz Konwencji nr 169 o ochronie ludności tubylczej. Dodatkowo w 1992 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło ważny dokument o charakterze politycznym uznający grupowe prawa mniejszości czyli Deklarację Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych[60], a w 2007 r. – Deklarację praw ludów tubylczych[61]. Łamanie praw mniejszości w kontekście ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych jest natomiast przedmiotem badania w postępowaniach prowadzonych przez specjalne międzynarodowe trybunały - Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Zbrodni w b. Jugosławii i Rwandzie oraz Międzynarodowy Trybunał Karny[62].

W ramach systemu OBWE prawom mniejszości został poświęcony Akt Końcowy Konferencji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. (część IV) oraz Dokument Spotkania Kopenhaskiego ws. Ludzkiego Wymiaru KBWE z 1990 r. (art. 30-39). Od 1992 r. mandat w zakresie ich ochrony pełni Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych, a także Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) w Warszawie.

W systemie Rady Europy prawom mniejszości poświęcona została przede wszystkim Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych z 1992 r.[63] oraz Konwencja

---

54 Dz. U. z 1952 r., nr 2, poz. 9.

55 Dz. U. z 1964 r., nr 40, poz. 268.

56 Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

57 Dz. U. z 1969 r., nr 25, poz. 187.

58 Dz. U. z 1991, nr 120, poz. 526.

59 Dz. U. z 1961, nr 42, poz. 218.

60 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135 przyjęta 10 grudnia 1992 r.

61 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 61/295 przyjęta 13 września 2007 r.

62 Por. S. Łodziński, *Międzynarodowe standardy ochrony i wspierania mniejszości narodowych. Instytucje oraz organizacje powołane do ochrony mniejszości*, 2004, dostępny na: www.agdm.pl/pdf/standardy.pdf.

63 Dz. U. z 2009 r., nr 137, poz. 1121.

Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych z 1995 r. Od 1994 r. działa także Europejski Komitet przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), który zarówno publikuje sprawozdania na temat państw członkowskich Rady Europy, jak i wydaje ogólne zalecenia[64] oraz komunikaty oceniające bieżące wydarzenia[65].

Jak widać w latach 90. w sferze formalnego uznania praw mniejszości, w tym praw Romów, dokonał się znaczny postęp. Niewiele zmieniła się jednak ich faktyczna pozycja społeczna i prawna. Można wręcz mówić o nasileniu nienawiści i dyskryminacji na skutek nasilenia ekstremizmów politycznych w XXI w. Kluczowe w tym kontekście wydają się słowa wypowiedziane przez Anne-Marie Sigmund w sprawozdaniu dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat dialogu międzykulturowego, kluczowej roli kobiet i kształcenia. Podkreśla ona, że: ***„nie należy więcej tworzyć strategii na rzecz Romów ani przeprowadzać analiz na temat Romów, lecz trzeba podejmować konkretne kroki wraz z Romami bądź z reprezentującymi ich organizacjami”***[66].

Zadanie na dziś to uczynić prawa Romów realnymi poprzez działania na rzecz ochrony praw i poprawy ich sytuacji społecznej.

7. Ochrona praw Romów przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Wśród dokumentów międzynarodowych oraz ustanowionych przez nie mechanizmów ochrony praw człowieka najbardziej skutecznym jest bez wątpienia Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolości[67] oraz mechanizm skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Co istotne, ani Europejska Konwencja Praw Człowieka (dalej: EKPC), ani żaden z jej Protokołów

---

64 Por. ECRI General Policy Recommendation N°13 on combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, Strasburg, 24 czerwca 2011 r., dostępny na: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N13/e-RPG%2013%20-%20A4.pdf; ECRI General Policy Recommendation N° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, Strasburg, 6 marzec 1998, dostępny na: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N3/Recommendation_3_en.asp.

65 Por. Statement by the European Commission against Racism and Intolerance on the situation of Roma migrants in France z 24 sierpnia 2010 r., dostępny na: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/70-24_08_2010_Roma_Migrants_en.asp; Statement of the European Commission against Racism and Intolerance on recent events affecting Roma and immigrants in Italy z 20 czerwca 2008 r., dostępny na: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/53-20_06_2008_en.asp.

66 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dialog międzykulturowy a Romowie: kluczowa rola kobiet i kształcenie” (opinia dodatkowa), Dz. Urz. UE C 246/60 z 25 sierpnia 2011 r., dostępny na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:248:0060:0063:PL:PDF.

67 Dz. U. z. 1993 r., nr 61, poz. 284.

Dodatkowych nie gwarantuje bezpośrednio ochrony prawom mniejszości. Zakres przedmiotowy Konwencji obejmuje bowiem podstawowe prawa osobiste i polityczne przysługujące jednostkom niezależnie od ich przynależności do określonej grupy. Z biegiem lat EKPC stała się jednak skutecznym narzędziem prawników i organizacji praw człowieka walczących z naruszeniami praw Romów (takich jak European Roma Rights Center w Budapeszcie). Proces emancypacji Romów poprzez działania prawne jest jednak dość trudny z uwagi na ich brak wiary w możliwość zmiany.

„Romowie stają się bardzo nieufni w stosunku do wszystkich działań prawnych i sprawozdań. Dlaczego (…) Romowie nie zauważają zmiany, która jest skutkiem z tych działań. ECRI, CERD, FRA oraz dziesiątki komisji powołanych przez Radę Europy (…) przebadały obozy romskie przez lata i stworzyły straszliwe sprawozdania, ale nic z nich nie wynikło (…). Niektóre postępowania sądowe zostały wszczęte, ale z małym sukcesem (…). W zakresie warunków bytowych niewiele się zmieniło"[68].

Litygacja strategiczna (tzw. *public interest litigation*) w sprawach romskich okazała się sukcesem na polu obalania różnych form dyskryminacji tej grupy. Pierwotnie Europejska Konwencja Praw Człowieka zakazywała dyskryminacji tylko w powiązaniu z innymi prawami, które sama gwarantowała[69]. Następnie ochrona przed dyskryminacją została znacznie poszerzona na mocy Protokołu Dodatkowego nr 12, który na wzór art. 26 MPPOiP, zakazuje dyskryminacji w zakresie korzystania z jakichkolwiek praw gwarantowanych ustawą[70]. Istotne, że pierwsza sprawa rozstrzygnięta na mocy Protokołu nr 12 dotyczyła właśnie dyskryminacji Roma i Żyda w zakresie udziału w wyborach Prezydium Bośni i Hercegowiny (biernego prawa wyborczego)[71].

---

68 J. Goldston, *The Struggle for Roma Rights: Arguments that Have Worked*, „Human Rights Quarterly", 2010, nr 32, s. 310, 312 (cytat z korespondencji z autorem).

69 Art. 14. „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn".

70 Protokół Dodatkowy nr 12 z 4 listopada 2000 r., wszedł w życie 1 kwietnia 2005 r. Polska do tej pory nie podpisała, ani nie ratyfikowała tego Protokołu. Art. 1 Protokołu stanowi (w oryginale): 1. „The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status. 2. No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1".

71 *Sejdic i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie*, skargi nr 27996/06 i 34836/06, wyrok Wielkiej Izby 22 grudnia 2009 r. (naruszenie art. 14 Konwencji w związku z art. 3 Protokołu nr 1 oraz naruszenie art. 1 Protokołu nr 12 ze względu na wykluczenie kandydatury Roma i Żyda jako osób nie należących do tzw. narodowości konstytuujących czyli Bośniaków, Chorwatów i Serbów – odpowiednio w wyborach parlamentarnych i w wyborach Prezydium Bośni i Hercegowiny).

W orzecznictwie Trybunału dotyczącym art. 14 EKPC dokonała się także istotna ewolucja. Po pierwsze w sprawach romskich z zakresu art. 2 i 3 Konwencji, w których stawiano zarzuty pozbawienia życia lub nieludzkiego traktowania Romów przez policję, ważną rolę odegrała koncepcja proceduralnego aspektu ochrony tych praw. Oznacza on nie tylko obowiązek ochrony życia czy zakazu nieludzkiego traktowania, ale także przeprowadzenie skutecznego śledztwa we wszystkich sprawach, w których osoba tymczasowo pozbawiona wolności i znajdująca się pod kontrolą organów władzy straciła życie lub doznała poważnych obrażeń. Obowiązkiem państwa wynikającym z Konwencji jest również słuszne zadośćuczynienie za naruszenie prawa do życia i wolności od nieludzkiego traktowania w przypadku gdyby śledztwo ujawniło bezprawne działanie funkcjonariuszy państwa. W sprawach nadużyć policji linia orzecznicza ETPC obejmuje m.in. takie wyroki jak *Assenov przeciw Bułgarii*[72], gdzie Trybunał nie był w stanie stwierdzić na podstawie zebranych dowodów, czy obrażenia są skutkiem oficjalnych działań funkcjonariuszy, ale uznał obowiązek państwa do przeprowadzenia niezależnego i rzetelnego śledztwa w tej sprawie.

Niewątpliwie Romom i ich pełnomocnikom łatwiej jest argumentować, że państwo naruszyło art. 2 lub 3 Konwencji w jego aspekcie proceduralnym niż dowodzić, że organy państwa były bezpośrednio odpowiedzialne za spowodowanie śmierci lub poważnych obrażeń. Kluczowy wyrok w podobnej sprawie dotyczącej śmierci dwóch Romów, w której sporne było rasowe tło działań policji i motywacja funkcjonariuszy, to *Nachova przeciwko Bułgarii*[73]. Trybunał w tej sprawie po raz pierwszy użył argumentów proceduralnych do stwierdzenia naruszenia zakazu dyskryminacji (art. 14 Konwencji) oprócz naruszenia prawa do życia zarówno w materialnym i proceduralnym aspekcie (art. 2 Konwencji)[74]. Ustanowił tym samym nowy standard orzeczniczy, który wymaga, by państwo prowadząc śledztwo w sprawie śmierci osób romskiego pochodzenia, „podjęło wszelkie racjonalne środki, by ujawnić jakikolwiek rasowy motyw i ustalić czy nienawiść rasowa lub przesąd mogły odegrać rolę w wydarzeniach czy też nie. Brak takich działań i potraktowanie przemocy na tle rasowym… w taki sam sposób jak sprawy bez kontekstu rasowego”[75] może stanowić naruszenie art. 14 Konwencji. Jak z tego wynika,

---

72 Skarga nr 24760/94, wyrok z 28 października 1998 r.

73 Skargi nr 43577/98 i 43579/98, wyrok Wielkiej Izby z 6 lipca 2005 r.

74 W sprawie *Nachova* Wielka Izba orzekła naruszenie art. 2 (w aspekcie materialnym – odpowiedzialność za śmierć); art. 2 (w aspekcie proceduralnym – brak śledztwa w sprawie śmierci) oraz art. 14 w związku z 2 Konwencji (w aspekcie proceduralnym – brak zbadania motywów rasowych spowodowania śmierci). Nie stwierdziła natomiast naruszenia art. 14 w związku z art. 2 Konwencji w aspekcie materialnym (spowodowanie śmierci jako akt dyskryminacji rasowej).

75 *Nachova*, par. 160.

obowiązkiem państwa jest zbadanie motywów działań osób oskarżonych o złe traktowanie osób przynależących do określonych grup rasowych czy etnicznych.

W podobnych sprawach takich jak *Velikova przeciwko Bułgarii*[76], *Anguelova przeciwko Bułgarii*[77], *Balogh przeciwko Węgrom*[78] czy *Cobzaru przeciwko Rumunii*[79] Trybunał opierał się przed uznaniem, że przemoc policji wobec Romów i uprzedzenia wobec tej grupy wśród przedstawicieli władzy są systemowym problemem w Bułgarii czy na Węgrzech (tak jak i innych państwach regionu Europy Środkowej i Wschodniej). Początkowo, nawet jeżeli niektóre okoliczności sprawy (cytowane wypowiedzi policjantów czy prokuratorów) świadczyły o rasistowskich poglądach przedstawicieli organów ścigania, Trybunał nie traktował ich jako dowodów ponad wszelką wątpliwość (*standard of proof beyond reasonable doubt*). W przeciwnym wypadku musiałby dojść do wniosku, że spowodowanie śmierci czy nieludzkie traktowanie Romów było przejawem dyskryminacji samo w sobie, a więc stanowiło naruszenie art. 2 czy art. 3 Konwencji w ich materialnym aspekcie. Co ciekawe, Trybunał badając powyższe sprawy, ograniczał się do oceny dowodów dotyczących tylko skarżącego lub ofiary w konkretnych okolicznościach, mimo że przedstawiano także dane dotyczące podobnych spraw krajowych, w których doszło do przemocy na tle rasowym, brak było odpowiedniego śledztwa czy zadośćuczynienia. Dopiero w sprawie *Stoica przeciwko Rumunii*[80] dotyczącej brutalnego pobicia 14-letniego romskiego chłopca przez policję na polecenie zastępcy wójta w gminie, by „dać Romom nauczkę", Trybunał uznał, że pobicie stanowiło zarówno naruszenie art. 3, jak i art. 14 Konwencji.

Najbardziej znaną sprawą Romów przed Trybunałem w Strasburgu był niewątpliwie wyrok *D.H. przeciwko Republice Czeskiej*[81], oceniony przez wielu komentatorów jako wyraz uznania równości materialnej na tle Konwencji[82]. Badając zarzuty dyskryminacji dzieci romskich, które zostały umieszczone w szkołach specjalnych, Trybunał zauważył, że segregacja w szkołach stanowi naruszenie zakazu pośredniej dyskryminacji. Choć test wykorzystany do kwalifikacji dzieci do szkół powszechnych bądź specjalnych był z pozoru neutralny, jego skutki okazały się niekorzystne dla Romów. Po tym jak sprawa została uznana za przykład dyskryminacji Trybunał przerzucił ciężaru dowodu na

76 Skarga nr 41488/98, wyrok z 18 maja 2000 r.

77 Skarga nr 38361/97, wyrok z 13 czerwca 2002 r.

78 Skarga nr 47940/99, wyrok z 20 lipca 2004 r.

79 Skarga nr 48254/99, wyrok z 26 lipca 2007 r.

80 Skarga nr 42722/02, wyrok z 4 marca 2008 r.

81 Skarga nr 57325/00, wyrok z 13 listopada 2007 r.

82 R. O'Connell, *Substantive Equality in the European Court of Human Rights*, „Michigan Law Review First Impressions", 2009, nr 104, s. 129.

„pozwanego", w tym wypadku rząd Republiki Czeskiej. Zasada odwrócenia ciężaru dowodu oznacza, że po uprawdopodobnieniu przez skarżącego, że miało miejsce zróżnicowane traktowanie, państwo musi dowieść, że zastosowane środki były obiektywnie i racjonalnie uzasadnione. W tej sprawie Trybunał nie zgodził się z uzasadnieniem rządu, który wskazywał, że umieszczenie w szkołach specjalnych było jedynie odzwierciedleniem specjalnych potrzeb edukacyjnych dzieci romskich, a w praktyce ich niższych możliwości intelektualnych. Podkreślił tym samym tendencyjny charakter zastosowanych testów kwalifikacyjnych, które nie uwzględniały szczególnej sytuacji dzieci romskich[83]. Trybunał odrzucił też argumenty dotyczące zgody rodziców na naukę ich dzieci w szkołach specjalnych, wyrażając przekonanie o niezbywalnym charakterze praw podstawowych takich jak prawo do edukacji (art. 2 Protokołu nr 1) oraz zakazu dyskryminacji (art. 14 Konwencji). Warto również dodać, że tym razem Trybunał nie ograniczył się do badania okoliczności dotyczących dzieci 18 skarżących, ale uznał, że środki prawne miały ogólnie nieproporcjonalnie niekorzystny wpływ na dzieci romskie w tej sprawie. Skarżący mieli zatem jedynie udowodnić swoją przynależność do mniejszości romskiej, by zostać uznanymi za ofiary nierównego traktowania[84].

Wyrok *D.H.* jest faktycznie zwycięstwem koncepcji równości materialnej, która ma na celu wyrównanie krzywd wynikających z wielowiekowej historii prześladowań i dyskryminacji Romów. Okazuje się bowiem, że wykorzystanie tych samych testów czy kryteriów dla Romów i nie-Romów może być krzywdzące dla Romów z uwagi na ich specyficzną pozycję społeczną. Podobnie w sprawie *Orsus i inni przeciwko Chorwacji* Wielka Izba potępiła umieszczanie dzieci romskich w specjalnych klasach z uwagi na ich problemy z językiem oficjalnym (chorwackim)[85]. Jak wynika z tej linii orzeczeń, ETPC nakazuje traktować Romów z uwzględnieniem ich szczególnej sytuacji „bezbronnej mniejszości" (*vulnerable minority*).

Podejście to znacznie różni się od wcześniejszych orzeczeń dotyczących prawa własności, w których Trybunał użył wobec ludzi podróży tej samej miary co wobec innych obywateli[86]. Sprawy dotyczyły odmowy wydania pozwolenia na stacjonowanie karawanów na gruncie stanowiącym własność skarżących z uwagi na wiejski i otwarty charakter terenu określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Argumenty

---

83 *D.H.,* par. 201.

84 J. Goldston, *The Struggle for Roma Rights*…, op. cit., s. 325.

85 Skarga nr 15766/03, wyrok z 16 marca 2010 r.

86 *Buckley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* oraz *Chapman i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*. Odmienna jeżeli chodzi o okoliczności faktyczne jest sprawa *Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 66746/01, wyrok z 27 maja 2004 r.), w której Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 w związku z brakiem proceduralnych gwarancji w przypadku wydania decyzji o nakazie opuszczenia przez Romów ich ziemi.

władz brytyjskich odwoływały się do konieczności poszanowania decyzji planistycznych lokalnej wspólnoty samorządowej. W sprawie *Buckley* Rząd Zjednoczonego Królestwa podsuwał skarżącej także możliwość stacjonowania w miejscach oficjalnie do tego wyznaczonych, choć położonych w oddaleniu od jej działki. Trybunał nie zgodził się z zarzutami jakoby zostało naruszone jej prawo do poszanowania życia prywatnego. Uznał tym samym, że nawet w przypadku ludzi podróży Konwencja nie gwarantuje jednostkom prawa do nieskrępowanego wyboru miejsca zamieszkania, które przeważałoby nad interesem ogólnym. Trybunał odrzucił też zarzut naruszenia zakazu dyskryminacji. Uważał bowiem, że skarżąca nie została w ukarana lub niekorzystnie traktowana z powodu chęci zachowania tradycyjnego stylu życia.

W wyroku w sprawie *Buckley* czytamy jednak dość szokujący wniosek większości sędziów, jak i sędziego zgłaszającego zdanie odrębne. W ich opinii odmowa pozwolenia na stacjonowanie karawanów miała na celu kontrolowanie przemieszczania się i korzystania z prawa własności ziemi przez brytyjskich Cyganów (*British Gypsies*) i była uzasadniona tym, że jeżeli grupa ta jest pod kontrolą i jej liczebność jest ograniczona, to jest łatwiej akceptowalna przez wspólnotę lokalną[87]. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że jakiekolwiek próby kontrolowania liczebności i miejsca pobytu czy zamieszkania Romów powinny być potępione jako przejawy jawnego rasizmu. Jak zauważa Ralph Sandland, Trybunał nie dostrzegł różnicy między tym, co jest "konieczne w demokratycznym społeczeństwie" a "tyranią większości"[88].

Bardziej optymistyczne w tym kontekście są inne rozstrzygnięcia ETPC w sprawach romskich z ostatnich lat, choć po raz kolejny świadczą o ogromie nieszczęść, jakich doświadczają niektórzy członkowie tej mniejszości. Do najbardziej drastycznych należą sprawy dotyczące przymusowej sterylizacji, a także segregacji kobiet romskich w szpitalach na Słowacji i w Czechach[89]. Warto dodać, że podobne sprawy są także przedmiotem skarg do Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW)[90]. W sprawie *K.H. przeciwko Słowacji* Trybunał stwierdził dodatkowo naruszenie prawa do sądu (art. 6)

---

87 *Buckley*, par. 80.

88 R. Sandland, *Developing a Jurisprudence of Difference: The Protection of the Human Rights of Travelling Peoples by the European Court of Human Rights*, „Human Rights Law Review", 2008, nr 8, s. 483.

89 *I.G., M.K. i R.H. przeciwko Słowacji*, skarga nr 15966/04, postanowienie o dopuszczalności z 22 września 2009 r.; *V.C. przeciwko Słowacji*, skarga nr 18968/07, sprawa w toku postępowania.

90 W sprawie *A.S. przeciwko Węgrom* zapadła decyzja (29 sierpnia 2006 r.), że złamano prawo dostępu do informacji w zakresie planowania rodziny (art. 10 (h) Konwencji CEDAW), prawo do właściwej opieki związanej z ciążą (art. 12 par. 2 Konwencji CEDAW) oraz równe prawa w zakresie swobodnego i świadomego decydowania o liczbie dzieci i odstępach czasu między ich narodzinami oraz w sprawach dostępu do informacji, poradnictwa i środków umożliwiających korzystanie z tego prawa (Art. 16 (e) Konwencji CEDAW).

i skutecznego środka odwoławczego (art. 13), gdyż skarżące nie były w stanie wszcząć postępowań sądowych, aby uzyskać odszkodowanie za przeprowadzone bez ich zgody zabiegi sterylizacji z powodu braku dostępu do informacji medycznej szpitala oraz możliwości zrobienia kser dokumentacji ich pobytu w szpitalu[91]. Inne sprawy dotyczą pogromów romskich, które miały miejsce m.in. w Rumunii[92]. Z uwagi na ich poważny charakter dziwią zatem decyzje ETPC o skreśleniu z listy podobnych spraw z uwagi na ugodę między rządem i skarżącym[93].

Ciekawym orzeczeniem jest niewątpliwie *Munoz Diaz przeciwko Hiszpanii*[94], w której Trybunał stwierdził naruszenie zakazu dyskryminacji w zakresie korzystania z praw majątkowych skarżącej w związku z odmową przyznania jej renty po zmarłym małżonku. Podstawą odmowy był bowiem jedynie fakt, że jej małżeństwo zostało zawarte w sposób zwyczajowy, a nie ustawowy i że zawarcie małżeństwa nie zostało zarejestrowane w aktach stanu cywilnego. Trybunał zważył jednak, że przez 29 lat państwo uznawało ten związek oraz dzieci skarżącej jako dzieci małżeńskie, nadając im status „dużej rodziny". Ponadto w 1971 r. jedyną możliwością było zawarcie małżeństwa w obrządku prawa kanonicznego, do czego skarżąca ani jej zmarły mąż nie powinni być zmuszani wbrew ich przekonaniom religijnym. Istotne jest jednak, że brak skutków cywilnych małżeństwa zawieranego według tradycji romskiej nie stanowiło w ocenie Trybunału dyskryminacji, nawet wobec tego że prawo uznaje takie skutki małżeństw zawieranych zgodnie z prawem innych mniejszości o charakterze religijnym (Katolików, Muzułmanów, Protestantów czy Żydów). W tym przypadku odmienne traktowanie było bowiem uzasadnione brakiem afiliacji religijnej w przypadku Romów[95]. Odmowa renty skarżącej była natomiast niesprawiedliwa w kontekście tego, że od męża skarżącej pobierano przez 19 lat składki ubezpieczeniowe i rodzina skarżącej korzysta z ubezpieczenia zdrowotnego. Nie można było także wymagać, aby skarżąca uniknęła tej dyskryminacji przez zawarcie cywilnego związku małżeńskiego. Warto zauważyć, że Trybunał

---

91 Skarga nr 32881/04, wyrok z 29 kwietnia 2009 r.

92 *Moldovan i inni przeciwko Rumunii (2),* skargi nr 41138/98 oraz 64320/01, wyrok z 12 lipca 2005 r. (naruszenie art. 8 Konwencji w związku z brakiem ochrony przed atakiem na ludność romską, zniszczeniem ich domów, zmuszeniem ich do opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania oraz konsekwencjami tych wydarzeń; naruszenie art. 3 Konwencji w związku z warunkami życia w konsekwencji tych wydarzeń i dyskryminacją przez organy państwa; naruszenie art. 6 Konwencji w związku z długością postępowania cywilnego w sprawie o odszkodowanie za bezprawne działania funkcjonariuszy państwa, a także naruszenie art. 14 w związku z art. 6 i 8 Konwencji z powodu dyskryminacji w trakcie postępowań sądowych).

93 Skarga nr 49151/07, wyrok z 8 grudnia 2009 r.

94 Np. sprawa *Tanase i inni przeciwko Rumunii*, skarga 62954/00, postanowienie z 26 maja 2009 r.

95 *Munoz Diaz,* par. 80.

zasądził na rzecz skarżącej bardzo wysoką łączną sumę odszkodowania i zadośćuczynienia (70,000 euro).

Oprócz jednostkowych wygranych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka ważne jest także, by standardy, które wynikają z orzecznictwa w sprawach romskich, były respektowane przez wszystkie państwa, a przede wszystkim przez organy, które dopuściły się naruszeń. Poza bezpośrednimi skutkami wyroków takich jak wypłata zadośćuczynienia ofiarom, skuteczność orzecznictwa ETPC mierzy się bowiem także w zmianach systemowych, na których wpływ miały wyroki w sprawach przeciwko danemu państwu oraz przeciwko innym państwom.

8. Romowie w Unii Europejskiej

Na mocy reform wprowadzonych przez Traktat Lizboński w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej ochrona praw mniejszości po raz pierwszy znalazła się w tekście traktatów Unii Europejskiej[96]. Artykuł ten stanowi, że szacunek dla praw podstawowych, w tym praw mniejszości stanowi wartość, na której opiera się Unia Europejska. Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości został zapisany także w art. 21 Karty Praw Podstawowych[97]. Jednak reforma traktatów nie dodała Unii żadnych nowych kompetencji w tej dziedzinie, oprócz istniejących do tej pory kompetencji w zakresie podejmowania środków (art. 10 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz zwalczania wykluczenia społecznego (Art. 9 TFUE). Poza tym obecny art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyraźnie upoważnia Radę do podejmowania środków niezbędnych w celu zwalczania dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne i w ramach tych uprawnień przyjęto dyrektywę 2000/43/WE wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne[98]. W ramach dawnego trzeciego filara powstała także Decyzja ramowa 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych[99]. Do poprawy sytuacji Romów mogą być też wykorzystane dostępne fundusze strukturalne, przede wszystkim Europejski Fundusz

96 Por. raport Agencji Praw Podstawowych UE na temat poszanowania praw mniejszości od przyjęcia Traktatu Lizbońskiego - Respect for and protection of minorities in the European Union 2008-2010, 2011, dostępny na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf.

97 Dz. Urz. UE z 2007 r. C 303, s. 1.

98 Dz. Urz. UE z 2000 r. L 180, s. 22.

99 Dz. Urz. UE z 2008 r., L 328, s. 55.

Społeczny[100], a także koordynacja działań państw członkowskich na rzecz różnorodności kulturowej[101].

Instytucje Unii Europejskiej wielokrotnie zwracały uwagę na sytuację Romów[102]. Przykładem są: Rezolucja Parlamentu Europejskiego na temat strategii włączenia Romów[103], a także raport Komisji Europejskiej o postępie w zakresie implementacji instrumentów i polityk Unii Europejskiej na rzecz włączenia Romów[104], a w końcu przyjęcie przez nią komunikatu ws. Unijnych Ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów[105]. Na forum Unii odbywają się także spotkania tzw. Platformy Romów Europejskich oraz szczyty Romów. Badania na temat sytuacji prawnej i społecznej Romów w Unii Europejskiej regularnie opracowuje Agencja Praw Podstawowych – jako raporty tematyczne lub jako część raportów ogólnych poświęconych dyskryminacji, walce z rasizmem i ksenofobią czy mniejszościom narodowym w Unii Europejskiej.

Mimo tych wysiłków w pamięci pozostaje historia dramatycznych deportacji Romów z Francji latem 2010 r. czy pobierania odcisków palców od Romów we Włoszech w 2008 r., które stanowią przykłady naruszenia zakazu dyskryminacji rasowej, a także praw obywateli UE do wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich zgodnie z Dyrektywą 2004/38/WE[106]. Reakcja instytucji Unii pozostawia w tym wypadku wrażenie, że w tym zakresie traktowania ludności romskiej dopuszcza się znaczną swobodę uznania państw członkowskich, zwłaszcza gdy środki formalnie usprawiedliwia działanie w imię szeroko pojętego bezpieczeństwa publicznego.

---

100 EURoma Report: Roma and Structural Funds, 2010, dostępny na: www.euromanet.eu/upload/59/60/EUROMA_REPORT_web.pdf.

101 A. von Bogdandy, *The European Union as Situation, Executive and Promoter of the International Law of Cultural Diversity – Elements of a Beautiful Friendship*, „European Journal of International Law", 2008, nr 19 ,s. 241.

102 Podsumowanie bieżących działań Instytucji UE na rzecz integracji Romów: EU Policies for Roma Inclusion, Open Society Institute, Brussels, lipiec 2011, dostępny na: http://www.soros.org/initiatives/brussels/articles_publications/publications/roma-inclusion-20110704/2011-07%20EU%20Roma%20Inclusion%20Policies%20final.pdf.

103 Rezolucja została przyjęta 9 marca 2011 r. przez Parlament Europejski, dostępny na: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0092&language=EN&ring=A7-2011-0043.

104 Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008-2010, Brussels, 7.4.2010 SEC(2010) 400.

105 An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, Brussels, 5.4.2010, COM(2011) 173.

106 Dz. Urz. UE z 2004 r. L 158, s. 77.

9. Kilka wniosków

Proces przymusowej asymilacji, jak i dobrowolnej integracji Romów w społeczeństwach Europy niewątpliwie osłabił romską kulturę i tożsamość. Niektórzy komentatorzy uważają nawet, że europejska strategia integracji Romów zawodzi, ponieważ nie uwzględnia „normatywnej natury antyromskich postaw, izolacyjnej i etnocentrycznej natury niektórych elementów kultury romskiej i prawa Romów (szczególnie ich postrzeganie przez obcych) oraz głębokiej i wzajemnej nieufności Romów i nie-Romów w krajach europejskich"[107]. Skuteczna polityka włączenia społecznego Romów napotyka na liczne bariery.

Podobnie korzystanie ze środków prawnych, a w szczególności prawa antydyskryminacyjnego ma swoje ograniczenia. Romom ogólnie brak jest świadomości ich praw lub, paradoksalnie, zasobów, by zrobić z nich użytek. Należy bowiem wskazać czas trwania i koszty postępowań sądowych czy dostępność bezpłatnej pomocy prawnej jako czynniki, które jedynie potęgują tradycyjny brak zaufania członków tej grupy do instytucji państwa i prawa. Niestety sprzyjają także podejmowaniu prób prywatnej egzekucji prawa czy samosądów. Często także przestępstwa z nienawiści czy przypadki dyskryminacji nie są w ogóle zgłaszane do prokuratury czy sądów z obawy przed odwetem lub uprzedzeniami wśród funkcjonariuszy publicznych. W rezultacie statystyki policyjne i sądowe mogą nie oddawać skali nienawiści wobec Romów i ich dyskryminacji w danym społeczeństwie. Wyzwaniem jest też dochodzenie praw Romów przed sądami w ramach litygacji strategicznej, które wymagają zgody i udziału pokrzywdzonego. W tym zakresie ważne jest stworzenie możliwości składania pozwów w interesie publicznym[108] czy tzw. dowodów z testów dyskryminacji[109].

W szerszym kontekście pojawia się pytanie o skuteczność procesów sądowych jako z instrumentów do walki z dyskryminacją. Coż bowiem w skali europejskiej przynosi jeden zwycięski wyrok w sprawie o dyskryminację Roma? Nie usuwa przecież przyczyn dyskryminacji danego rodzaju, a tym bardziej dyskryminacji z innych względów. Stąd w literaturze słusznie podkreśla się, że istotna jest nie tylko walka z samą dyskryminacją, ale z jej źródłami – np. biedą i marginalizacją, uprzedzeniami, propagandą polityczną. Niestety przyczyną wykluczenia Romów jest najczęściej ich pozycja ekonomiczno-społeczna:

---

107 I. Uzunova, *Roma Integration in Europe: Why Minority Rights are Failing*, „Arizona Journal of International and Comparative Law", 2010, nr 27, s. 283, 286.

108 Por. Wyrok TSUE z 10 lutego 2008 r., C- 54/07 *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Feryn NV* [2008].

109 I. Rorive, Proving Dicrimination Cases – The Role of Situation Testing, Centre for Equal Rights and Migration Policy Group 2009, dostępny na: http://www.equal-jus.eu/sites/equal-jus.eu/files/Situation_Testing.pdf.

brak środków finansowych, segregacja w sektorze mieszkalnictwa, brak wykształcenia, przywiązanie do tradycyjnych zawodów. Kwestie obyczajów czy norm społecznych uznawanych przez tę mniejszość (jak wczesne małżeństwa) mają także wpływ na postrzeganie tej grupy i jej relacje z instytucjami publicznymi czy społeczeństwem. Dlatego w niektórych sprawach litygacja może okazać się nieskutecznym środkiem walki z dyskryminacją, gdyż prowadzi do jeszcze większej polaryzacji społeczeństwa oraz stygmatyzacji ofiar[110]. Pozostaje jednak wiara, że może też działać na zasadzie domina - zmienić praktykę sądów oraz innych instytucji publicznych i prywatnych, a w dłuższej perspektywie doprowadzić do istotnych zmian społecznych.

[110] M. Goodwin, *Multidimensional exclusion. Viewing Romani marginalization through the nexus of race and poverty;* [w:] D. Schieck, V. Chege (red.), „European Union Non-Discrimination Law", 2009, s. 137.

Anna Śledzińska-Simon

An overview of the legal and social situation of Roma in Europe

The article aims to recapitulate the present legal and social situation of Roma in Europe. Today, like in the past centuries, Romani people experience hostility, hatred, violence, discrimination and exclusion. Although the context of their presence in Europe has changed, they remain the most vulnerable European minority. The article sheds light both on the progress in the protection of collective rights of Roma and individual rights of their members and on the regress in their actual position. Paradoxically, the enhancement of the *de jure* status of Roma through minority and anti-discrimination laws on the international, national and the EU level has not significantly improved their *de facto* situation. It has not eradicated negative stereotypes and anti-Roma attitudes in society either. Nevertheless, the case law of the European Court of Human Rights and legal mobilization of civil society for Roma rights shows positive tendencies. Also the most recent European Union strategy for integration of Roma raises hope that practices like group deportation, ghettoization, involuntary sterilization of women or segregation in schools will not only be prohibited as contrary to EU law and human rights standards, but unthinkable as well.