

Aleksandra Gliszczyńska-Grabias

Asystentka naukowa w Poznańskim Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN, stypendystka Yale Initiative for the Interdisciplinary Study of Antisemitism Uniwersytetu Yale w latach 2010/2011.

Stanowisko Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej ONZ wobec problemu dyskryminacji Romów

1. Uwagi wstępne

Wieloaspektowa dyskryminacja, marginalizacja i wykluczenie z życia społecznego, jak również przestępstwa nienawiści (ang. hate crimes) oraz mowa nienawiści (ang. hate speech) wobec Romów stanowią dziś jeden z najpoważniejszych i najbardziej niepokojących przejawów dyskryminacji i nienawiści na tle rasowym, etnicznym i narodowościowym. Choć w wymiarze terytorialnym problemy te dotyczą głównie państw europejskich, w tym w szczególności Europy Środkowo-Wschodniej, stanowią one przedmiot głębokiej troski i zaniepokojenia również podmiotów współtworzących uniwersalny, ONZ-owski system ochrony praw człowieka. Dla przykładu Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. rasizmu, Githu Muigai, poświęcił jedno ze swych najnowszych sprawozdań tematycznych dyskryminacji Romów, z całą stanowczością wzywając do przestrzegania praw należnych tej mniejszości oraz objęcia jej dodatkową ochroną, m.in. w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci romskich i zwalczania zjawiska zwiokrotnionej dyskryminacji, której ofiarami pozostają romskie kobiety.¹

Kiedy w sierpniu i wrześniu 2010 r. Francja przystąpiła do realizacji programu deportacji przebywających na jej terytorium Romów oraz niszczenia ich obozowisk, wydarzenia te wywołały kontrowersje nie tylko w wymiarze politycznym i moralnym, lecz również prawnym. Krytykę wobec Francji wyraziła także Wysoka Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, Navi Pillay, wzywając wszystkie państwa

¹ Zob. *Better protection against discrimination for Roma and victims of caste systems*, [na:] <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/BetterprotectionforRomaandvictimsofcastesystems.aspx> [ostatni dostęp dn. 16 sierpnia 2011 r.].

europiejskie do implementacji ustawodawstwa oraz polityki pozwalającej na przezwyciężenie pogłębiającej się marginalizacji Romów w Europie.²

Problem braku realizacji przez państwa zobowiązań związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji Romów niejednokrotnie podejmowany był ponadto w toku przeprowadzanej na forum ONZ-owskiej Rady Praw Człowieka procedury Powszechnego Przeglądu Okresowego (ang. Universal Periodic Review), której zasadniczym celem jest dokonanie oceny stanu przestrzegania praw człowieka przez wszystkie państwa członkowskie ONZ.³ Szczególnie krytyczne uwagi na temat braku właściwej ochrony praw Romów sformułowano dotychczas m.in. wobec Węgier,⁴ Rumunii⁵ oraz Włoch.⁶

Stanowisko stanowczo potępiające wydarzenia w czeskim mieście Litvinov w listopadzie 2008 r., w którym uzbrojone grupy neonazistów, popierane przez część mieszkańców miasta, chciały fizycznie zaatakować zamieszkującą tam ludność romską (jedynie zdecydowana reakcja czeskiej Policji zapobiegła eskalacji przemocy) sformułowali z kolei Specjalni Sprawozdawcy ONZ ds. rasizmu oraz ds. mniejszości: „*takie zdarzenia ujawniają poważne i głęboko zakorzenione problemy rasizmu oraz dyskryminacji wobec Romów w samym sercu współczesnej Europy, którym trzeba przeciwdziałać w najbardziej energiczny sposób, za pomocą rządów prawa*”.⁷ Podobne wydarzenia, nieuchronnie przywołujące na myśl przedwojenne pogromy ludności żydowskiej, miały w ciągu ostatnich lat miejsce w wielu innych skupiskach ludności romskiej, w szczególności w Czechach i na Węgrzech.⁸ Specjalni Sprawozdawcy w swym oświadczeniu podkreślili ponadto,

² *UN human rights chief voices concern over deportation of Roma from France*, komunikat z dn. 13 września 2010 r., [na:] <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35902&Cr=pil-lay&Cr1> (ostatni dostęp dn. 15 sierpnia 2011 r.). Najnowsze informacje przedstawiane w sierpniu 2011 r. przez organizacje pozarządowe wskazują na kontynuowanie przez władze Francji polityki wydeleń i niszczenia romskich osad oraz podejmowanie podobnych działań na jeszcze większą skalę przez władze włoskie: *No Place for Roma: French and Italian Authorities Aggressively Evict Roma*, [na:] <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3922> (ostatni dostęp dn. 11 sierpnia 2011 r.).

³ Szerzej na temat procedury Powszechnego Przeglądu Okresowego zob. przykładowo F.D. Gaer, *A voice not an echo: universal periodic review and the UN treaty body system*, *Human Rights Law Review* 2007, t. 7, nr 1.

⁴ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Hungary, A/HRC/18/17 z dn. 11 lipca 2011 r.

⁵ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Romania, A/HRC/8/49 z dn. 3 czerwca 2008 r.

⁶ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Italy, A/HRC/14/4 z dn. 18 marca 2010 r.

⁷ UN experts call for European action to stop violence against Roma, komunikat z dn. 20 listopada 2008 r., [na:] <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=8268&LangID=E> (ostatni dostęp dn. 15 sierpnia 2011 r.).

⁸ Na ten temat zob. m.in. R. Stauber, *Violence against the Roma Minority in Hungary and the Czech Republic and its Repercussions*, Topical Brief No. 4, 2009, Stephen Roth Institute for

że w powstrzymanie ruchów ekstremistycznych gotowych stosować przemoc przeciwko mniejszościom zaangażowany musi zostać cały aparat państwowy. Bezsprzecznym zobowiązaniem państw jest w takich przypadkach zapewnienie właściwej ochrony prześladowanej grupie.

W 2004 r. ówczesny Sekretarz Generalny ONZ, Kofi Annan, podkreślał: „*Nazwa «Narody Zjednoczone» została ukuta, aby opisać walkę sojuszniczą w celu zakończenia barbarzyńskiego reżimu, a nasza Organizacja powstała, kiedy świat właśnie dowiedział się o całym horrorze obozów koncentracyjnych i obozów eksterminacji. Dlatego też słusznie mówi się, iż Narody Zjednoczone powstały z prochów Holokaustu*”.⁹ I choć słowa te wypowiedziane zostały w kontekście problemu antysemityzmu, ich istota odnosi się z całą pewnością również do Romów, którzy w zbrodniczym zamiśle nazistów także stanowili grupę przeznaczoną do eksterminacji.¹⁰ Ludobójstwo dokonane na Romach w czasie drugiej wojny światowej stało się tym samym jedną z podstaw budowania uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. Odpowiedzialność za skuteczne przeciwdziałanie wszelkim przejawom dyskryminacji i nienawiści skierowanym wobec Romów spoczywa zatem również na ONZ, w tym w szczególności na Komitecie ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej.

2. Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej

Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (dalej: Komitet LDR) jest jednym z organów traktatowych (komitetów) funkcjonujących na podstawie postanowień traktatów z dziedziny praw człowieka przyjętych w ramach ONZ – w tym przypadku Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (dalej: Konwencja LDR).¹¹ Organy traktatowe odgrywają w rzeczywistości kluczową rolę w uniwersalnym systemie ochrony praw człowieka, przede wszystkim poprzez interpretację właściwych traktatów, badanie sprawozdań okresowych ich państw-stron oraz możliwość stosowania w ramach większości z nich (także Konwencji LDR) mechanizmu rozpatrywania skarg indywidualnych na naruszenie postanowień traktatu.

the Study of Contemporary Antisemitism and Racism, Tel Aviv University.

⁹ Por. wystąpienie Sekretarza Generalnego K. Annana, otwierające seminarium Departamentu Informacji Publicznej ONZ nt. antysemityzmu, Nowy Jork, dn. 21 czerwca 2004 r., SG/SM/9375.

¹⁰ Na ten temat zob. przykładowo G. Lewy, *The Nazi Persecution of the Gypsies*, Oxford 2001; B.D. Lutz, *Gypsies as Victims of the Holocaust*, Holocaust and Genocide Studies 1995, nr 3.

¹¹ Dz.U. z 1969 r., Nr 25, poz. 187. Konwencja LDR została uchwalona dn. 7 marca 1966 r., wchodząc w życie dn. 4 stycznia 1969 r. Ratyfikacji Konwencji LDR dokonało do dziś 174 państw. Dane ze strony internetowej: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en [ostatni dostęp dn. 16 sierpnia 2011 r.].

W tym miejscu należy wyjaśnić, że możliwość wniesienia przez jednostkę skargi indywidualnej przeciwko państwu ograniczona jest poprzez warunek wcześniejszego uznania przez to państwo kompetencji organu traktatowego do rozpatrywania tego rodzaju skarg. W przypadku Komitetu LDR jest to właściwa deklaracja, złożona zgodnie z postanowieniami art. 14 Konwencji LDR, który reguluje również kwestię procedury składania i rozpatrywania takich skarg.¹² W przypadku przyjęcia skargi do merytorycznego zbadania, Komitet wydaje decyzję (ang. opinion) w sprawie naruszenia bądź braku naruszenia przepisów Konwencji.¹³ Zobowiązanie państw-stron do okresowego przedkładania Komitetowi LDR sprawozdania z realizacji przez nie Konwencji LDR wynika

¹² Art. 14 Konwencji LDR stanowi: „Każde Państwo Strona Konwencji może w każdej chwili oświadczyć, że uznaje kompetencję Komitetu do przyjmowania i rozpatrywania skarg osób lub grup osób podlegających jurysdykcji tego państwa stwierdzających, że są ofiarami naruszenia przez to państwo któregośkolwiek z praw wymienionych w niniejszej Konwencji. Komitet nie będzie przyjmował żadnych skarg dotyczących Państwa Strony Konwencji, które nie złożyło takiego oświadczenia.(...)”

2. Każde Państwo Strona Konwencji, które złoży oświadczenie przewidziane w ustępie 1 niniejszego artykułu, może utworzyć lub wskazać organ w jego systemie prawnym, który będzie właściwy do przyjmowania i rozpatrywania petycji od osób lub grup osób podlegających jurysdykcji tego państwa, twierdzących, że są ofiarami naruszenia któregośkolwiek z praw wymienionych w niniejszej Konwencji i że wyczerpały wszystkie inne dostępne krajowe środki ochrony prawnej. (...)

4. Organ utworzony lub wskazany zgodnie z ustępem 2 niniejszego artykułu będzie prowadził rejestr petycji, a uwierzytelnione kopie tego rejestru będą corocznie przekazywane właściwą drogą Sekretarzowi Generalnemu, z tym że ich treść nie będzie publicznie ujawniana.

5. W przypadku gdy wnoszący petycję nie uzyska zadowalającego załatwienia sprawy przez organ utworzony lub wskazany zgodnie z ustępem 2 niniejszego artykułu, ma on prawo przekazać sprawę w ciągu sześciu miesięcy Komitetowi.

6. a) Treść każdej nadesłanej do Komitetu skargi zostanie przez Komitet, w drodze poufnej, przekazana do wiadomości Państwu Stronie Konwencji, któremu zarzuca się naruszenie któregośkolwiek z postanowień niniejszej Konwencji, jednakże tożsamość zainteresowanej osoby lub grupy osób nie będzie ujawniana bez ich wyraźnej zgody. Komitet nie będzie przyjmował skarg anonimowych.

b) Państwo powiadomione o treści skargi przedstawi w ciągu trzech miesięcy Komitetowi pisemne wyjaśnienia lub oświadczenia naświetlające sprawę oraz ewentualnie wskazujące środki zaradcze podjęte przez to państwo.

7. a) Komitet rozpatrzy skargi w świetle wszystkich informacji udostępnionych mu przez zainteresowane Państwo Stronę Konwencji i przez wnoszącego petycję. Komitet nie będzie rozpatrywał żadnych skarg przed upewnieniem się, że wnoszący petycję wyczerpał wszystkie dostępne krajowe środki ochrony prawnej. Zasada ta nie będzie jednak stosowana w wypadku nieuzasadnionej zwłoki w zastosowaniu tych środków.

b) Komitet przekaze swoje propozycje i ewentualne zalecenia zainteresowanemu Państwu Stronie Konwencji oraz wnoszącemu petycję. (...).”

¹³ Decyzje Komitetu LDR pozbawione są charakteru prawnie wiążącego – Komitet nie dysponuje żadnymi środkami przymusu pozwalającymi na wyegzekwowanie realizacji jego postanowień przez państwa-strony Konwencji LDR. Jak słusznie podnosi jednak R. Wieruszewski (w kontekście decyzji Komitetu Praw Człowieka ONZ), zaakceptowanie przez państwo procedury skargowej oznacza dobrowolne zobowiązanie się do przyjęcia na siebie wszystkich wynikających z tego faktu konsekwencji, w tym również obowiązek realizacji decyzji i zaleceń organu traktatowego. Por. R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka* [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłonski, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s.104.

z kolei z art. 9 Konwencji LDR.¹⁴ Procedura rozpatrywania sprawozdań kończy się przyjęciem tzw. uwag końcowych (ang. concluding observations), wskazujących na obszary, w których realizacja przez państwa ich zobowiązań przebiega ze szczególnymi utrudnieniami bądź nie następuje w ogóle oraz zawierających zalecenia mające pomóc w zmianie tego negatywnego stanu rzeczy oraz zapewnieniu zgodności ustawodawstwa i praktyki państw z postanowieniami Konwencji LDR.¹⁵ Ponadto, Komitet LDR formułuje tzw. komentarze ogólne (ang. general comments), dotyczące wykładni i interpretacji poszczególnych przepisów Konwencji LDR bądź też szczególnie istotnych zagadnień tematycznych. Znalazł się wśród nich problem dyskryminacji Romów, analizowany w komentarzu ogólnym nr 27, przyjętym w 2000 r.¹⁶ Ponieważ wiele z rekomendacji zawartych w treści komentarza ogólnego Komitetu LDR nt. dyskryminacji Romów uwzględniono również w szeregu decyzji podjętych w sprawach skarg indywidualnych oraz w uwagach końcowych do sprawozdań państw, dalsze rozważania rozpoczną się właśnie od omówienia komentarza.

¹⁴ Art. 9 Konwencji LDR stanowi: 1. „Państwa Strony Konwencji zobowiązują się przedstawić Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych, w celu rozpatrzenia przez Komitet, sprawozdanie o środkach ustawodawczych, sądowych, administracyjnych i innych, zastosowanych w celu wprowadzenia w życie postanowień niniejszej Konwencji:

a) w ciągu jednego roku od dnia, w którym konwencja weszła w życie dla danego państwa, i

b) następnie co dwa lata oraz w każdym wypadku, gdy Komitet tego zażąda. Komitet może zażądać od Państw Stron Konwencji dodatkowych informacji.

2. Komitet będzie przedstawiał Zgromadzeniu Ogólnemu Narodów Zjednoczonych, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego, roczne sprawozdania ze swej działalności; Komitet może wysuwać sugestie i zalecenia ogólne, opierając się na analizie sprawozdań i informacji otrzymanych od Państw Stron Konwencji. Takie sugestie i ogólne zalecenia będą przedstawiane przez Komitet Zgromadzeniu Ogólnemu wraz z ewentualnymi uwagami Państw Stron niniejszej Konwencji.”

¹⁵ Zalecenia sformułowane przez Komitet LDR w uwagach końcowych nie mają zasadniczo charakteru prawnie wiążącego, jednak ich znaczenie jest w istocie doniosłe. Jak stwierdza bowiem M. Scheinin: „*Brak wyraźnych postanowień co do prawnie wiążącego charakteru ustaleń (...) organów traktatowych nie oznacza, iż są one jedynie „zaleceniami”*. *Zobowiązania traktatowe są naturalnie same w sobie prawnie wiążące, a międzynarodowy organ ekspercki ustanowiony przez traktat jest najbardziej uprawnionym interpretatorem tego traktatu. Stwierdzenie naruszenia przez organ traktatowy (...) może być zatem rozumiane jako wskazanie, że państwo-strona jest prawnie zobowiązane do naprawienia sytuacji*”. Cytat za M. O’Flaherty, *The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies*, *Human Rights Law Review* 2006, t. 6 nr 1, s. 34. Tłumaczenie za: K. Sękowska-Kozłowska, *Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet – analiza instytucjonalna*, s. 162, praca niepublikowana.

¹⁶ Komentarz ogólny nr 27: Dyskryminacja Romów z dn. 16 sierpnia 2000 r., A/55/18, aneks V.

3. Komentarz ogólny Komitetu LDR nr 27 dotyczący dyskryminacji Romów

Komentarz ogólny nr 27, podejmujący problem dyskryminacji Romów, został przyjęty w rezultacie dyskusji tematycznej dotyczącej tego zagadnienia, przeprowadzonej pod auspicjami Komitetu LDR we wrześniu 2000 r.¹⁷ W dyskusji uczestniczyli m.in. członkowie różnych organów traktatowych ONZ oraz organizacji pozarządowych, których uwagi, podobnie jak wnioski płynące z rozpatrywania sprawozdań okresowych państw-stron Konwencji LDR, zostały przełożone na język poszczególnych rekomendacji, wzywających państwa-strony do podjęcia określonych działań w celu ochrony Romów przed dyskryminacją, przemocą oraz nienawiścią.

Wspomniane działania podzielone zostały na poszczególne kategorie, przy czym postulowane rozwiązania w wymiarze prawnym znalazły się w każdej z nich. I tak wśród środków i zobowiązań o charakterze ogólnym komentarz wymienia m.in.:

- znowelizowanie istniejącego bądź uchwalenie nowego, właściwego ustawodawstwa eliminującego wszelkie formy dyskryminacji rasowej wobec Romów, zgodnie z postanowieniami Konwencji LDR;
- stworzenie i realizację przez władze państwowe krajowych programów na rzecz poprawy sytuacji Romów oraz przeciwdziałania ich dyskryminacji;
- zapewnienie, aby ustawodawstwo w zakresie przyznawania obywatelstwa oraz naturalizacji nie było dyskryminacyjne wobec Romów;
- podjęcie kroków na rzecz uniknięcia dyskryminacji imigrantów i osób ubiegających się o azyl pochodzenia romskiego;
- zapewnienie Romom właściwych środków ochrony prawnej i pełnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadkach, gdy dochodzi do naruszenia ich praw i wolności.¹⁸

Kolejne rekomendacje dotyczą zapobiegania zjawisku przemocy na tle nienawiści wobec Romów, której przypadki stały się w niektórych państwach Europy poważnym problemem o dwuwymiarowym charakterze.¹⁹ Z jednej strony bowiem sprawcami przemocy wobec Romów pozostają najczęściej grupy skrajnie prawicowe i neonazistowskiej, jednocześnie jednak bardzo niepokojącym zjawiskiem staje się przemoc i nadużycie władzy wobec Romów, jakiej dopuszcza się działająca w imieniu państwa i w majestacie prawa policja i inne egzekwujące prawo agendy państwa. Właśnie na ten drugi aspekt

¹⁷ Thematic discussion on the question of discrimination against Roma, CERD/C/SR.1423 z dn. 11 września 2000 r.

¹⁸ Komentarz ogólny nr 27, pkt 1,2,4,5,7.

¹⁹ *Ibidem*, pkt 12-16.

przemocy wobec Romów zwraca się szczególną uwagę w komentarzu ogólnym, podkreślając m.in. konieczność szybkiego i skutecznego podjęcia przez policję działań w celu zidentyfikowania oraz postawienia przed sądem sprawców takiej przemocy niezależnie od tego, kim owi sprawcy są, jak również wskazując na zobowiązanie państwa do powstrzymania bezprawnego użycia siły wobec Romów przez policję, w szczególności w kontekście aresztowań i pozbawienia wolności. Zaleca się ponadto przyjmowanie Romów do służby w policji, co miałyby zapewne przyczynić się do obniżenia poziomu negatywnego nastawienia wobec Romów ze strony samych policjantów, które, podobnie jak w przypadku wielu innych form dyskryminacji i wrogości, wynika najczęściej z braku wiedzy i braku osobistych kontaktów z przedstawicielami danej mniejszości.

Kolejne rekomendacje zawarte w komentarzu ogólnym dotyczą zalecanych działań w obszarach: edukacji,²⁰ warunków życia,²¹ przekazu medialnego²² oraz uczestnictwa Romów w życiu publicznym.²³ Warto wśród nich wskazać w szczególności na te, które wymagają podjęcia przez państwa wysiłków w celu przyjęcia właściwych rozwiązań legislacyjnych. W obszarze edukacji będą to przede wszystkim wysiłki na rzecz likwidacji zjawiska segregacji dzieci romskich powstającego w wyniku umieszczania ich w odrębnych klasach szkolnych, zapewnienia edukacji dzieciom romskim żyjącym we wspólnotach wędrownych, m.in. poprzez przyjmowanie ich bez przeszkód na określony czas do lokalnych szkół oraz zastosowanie nowych technologii w nauczaniu na odległość, realizacji właściwych programów szkoleniowych dla nauczycieli i wychowawców.

Poprawa warunków życia Romów następować ma z kolei m.in. dzięki przyjęciu lub zwiększeniu skuteczności już obowiązującego ustawodawstwa zakazującego dyskryminacji tej grupy w obszarach zatrudnienia, dostępu do usług, mieszkań oraz opieki zdrowotnej i ubezpieczeń społecznych. Władze państwowe powinny w tym kontekście wspierać zatrudnienie Romów w administracji i instytucjach publicznych, przeciwdziałać tworzeniu na mocy decyzji władz lokalnych skupisk ludności romskiej na odizolowanych od reszty społeczności, wydzielonych obszarach oraz nielegalnej likwidacji romskich obozowisk. Ponadto, państwa powinny: *„Powstrzymywać, eliminować oraz właściwie karać wszelkie dyskryminacyjne działania dotyczące dostępu Romów do wszystkich miejsc i usług przeznaczonych do użytku publicznego, w tym restauracji, hoteli, teatrów, sal muzycznych, dyskotek i innych tego typu miejsc”*.²⁴

²⁰ *Ibidem*, pkt 17-26.

²¹ *Ibidem*, pkt 27-25.

²² *Ibidem*, pkt 36-40.

²³ *Ibidem*, pkt 41-45.

²⁴ *Ibidem*, pkt 35.

Wobec problemu częstego przedstawiania przez media Romów w sposób pogłębiający uprzedzenia i sugerujący ich skłonność do przestępczości oraz negatywną odmienność całej grupy, Komitet LDR zalecił w szczególności podjęcie działań eliminujących jakiegokolwiek przedstawianie przez media idei wyższości rasowej czy etnicznej oraz popierania w nich dyskryminacji i nienawiści do Romów.²⁵ Komitet nie różnicuje przy tym w żaden sposób odpowiedzialności państwa wobec przekazów mediów publicznych i prywatnych. Stwierdzić należy, że charakter i możliwe skutki takiego przekazu medialnego, niezależnie od kwestii własności określonych mediów, mogą być na tyle niebezpieczne i szkodliwe, że państwo zobowiązane jest do ich powstrzymania przy wykorzystaniu dostępnych mu i zgodnych z prawem (jak również z postanowieniami Konwencji LDR) metod kontroli nad mediami.

W zakresie ostatniej z zawartych w komentarzu ogólnym kategorii rekomendacji należy wymienić przede wszystkim wezwanie do podjęcia przez państwa kroków mających zapewnić wolny od dyskryminacji dostęp Romów do udziału we władzach państwowych na szczeblu krajowym i lokalnym. Państwo powinno ponadto stworzyć struktury i formuły konsultacji, pozwalające na udział przedstawicieli wspólnot romskich w pracach nad dotyczącą ich legislacją i programami rządowymi.

Choć wymienione powyżej rekomendacje sformułowane zostały przez Komitet LDR już 11 lat temu, ich implementacja została przeprowadzona dotychczas jedynie w minimalnym zakresie. Ze smutkiem należy podkreślić, iż w niektórych przypadkach nie nastąpiła zaś w ogóle – wręcz przeciwnie, władze wielu państw zaczęły wprowadzać politykę w sposób jaskrawy sprzeczną z uwagami Komitetu LDR, co zostanie w sposób szerszy omówione w dalszej części niniejszego opracowania.

4. Decyzje Komitetu LDR wobec skarg indywidualnych

Dotychczas skargi dotyczące dyskryminacji Romów zostały poddane pod kognicję tego organu traktatowego kilkakrotnie. Skargi, które badał Komitet, odnosiły się m.in. do zarzutów dyskryminacji w dostępie do usług, naruszenia praw Romów w zakresie miejsca ich osiedlania się oraz mowy nienawiści skierowanej wobec Romów.

Wśród skarg złożonych do Komitetu LDR szczególnie interesująca wydaje się skarga, w której dyskryminacja Romów w dostępie do usług została wykazana na skutek przeprowadzenia na terenie całej Serbii przez jedną z organizacji pozarządowych tzw. „testów”, w których przedstawiciele mniejszości romskiej (w grupach składających się również z Serbów – nie Romów) badali, czy uzyskują nieskrępowany dostęp do klubów,

²⁵ *Ibidem*, pkt 36.

dyskotek, restauracji, kawiarni i pływalni, bez dyskryminacji ze względu na ich przynależność etniczną.²⁶ Podczas przeprowadzania jednego z testów trzem Romom (wśród nich skarżącemu) odmówiono wstępu do dyskoteki w Belgradzie, podczas gdy reszta grupy przeprowadzającej test mogła wejść do dyskoteki. Romom powiedziano, że w lokalu odbywa się prywatne przyjęcie, na które nie posiadają zaproszeń. Od pozostałych członków grupy nie wymagano okazania żadnych zaproszeń, nie wspomniano również o rzekomym prywatnym przyjęciu. Organizacja przeprowadzająca test złożyła w Prokuraturze zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa naruszenia serbskiego kodeksu karnego, który zakazuje odmowy lub ograniczania praw i wolności zawartych w konstytucji, ustawach lub ratyfikowanych traktatach międzynarodowych m.in. ze względu na przynależność rasową i narodowościową jednostki. Przez okres kilku miesięcy Prokuratura nie odpowiedziała w żaden sposób, po wystosowaniu ponownego zapytania stwierdzając wreszcie, że dochodzenie policyjne wykazało, iż tamtego wieczoru w dyskotecze rzeczywiście odbywało się prywatne przyjęcie, nie wskazano jednak ani nie przesłuchano osób, które odmówiły wówczas Romom wstępu do dyskoteki. Informacje te były jedynymi, jakie uzyskano od Prokuratury. Bez formalnej decyzji Prokuratury niemożliwe było zaś podjęcie dalszych kroków zmierzających do wyegzekwowania odpowiedzialności karnej osób, które dopuściły się dyskryminacji na tle narodowościowym i rasowym. Bezskuteczna okazała się również skarga złożona przez skarżącego do Trybunału Konstytucyjnego. Skarga do Komitetu LDR, której rozpatrzenie powinno, zdaniem skarżącego, przebiegać z uwzględnieniem powszechnej i ciągłej dyskryminacji Romów w Serbii, zawierała m.in. zarzuty naruszenia przez państwo-stronę:

- art. 2 ust. lit. d (zobowiązanie państwa-strony do użycia wszelkich właściwych środków w celu zabronienia i położenia kresu dyskryminacji rasowej, dokonywanej przez jakiegokolwiek osoby, grupy osób lub organizacje) w połączeniu z art. 5 lit. f Konwencji LDR (zobowiązanie do zagwarantowania wszystkim bez różnicy rasy, koloru skóry, pochodzenia narodowego bądź etnicznego równości w korzystaniu z prawa dostępu do wszystkich miejsc i urządzeń przeznaczonych do publicznego użytku, takich jak transport, hotele, restauracje, kawiarnie, teatry i parki), ponieważ państwo nie zapewniło właściwej ochrony prawnej przed dyskryminacją, której doświadczył skarżący,
- art. 3 Konwencji LDR, jako że zdaniem skarżącego stał się on ofiarą segregacji rasowej, państwo nie wypełniło zaś swych zobowiązań wynikających z art. 3, mówiącego o obowiązku zapobiegania, zakazania i eliminacji wszelkich praktyk o charakterze segregacji rasowej, do których dochodzi pod jego jurysdykcją;

²⁶ *Dragan Durmic przeciw Serbii i Czarnogórze*, skarga nr 29/2003, decyzja Komitetu z dn. 6 marca 2006 r.

- art. 4 lit. c Konwencji LDR, ponieważ w wyniku braku adekwatnej reakcji Prokuratury oraz Policji, państwo-strona przyczyniło się do popierania dyskryminacji rasowej;
- art. 6 Konwencji LDR,²⁷ poprzez brak podjęcia działań zmierzających do ukarania osób odpowiedzialnych za akt dyskryminacji rasowej oraz niezapewnienie zadośćuczynienia ofiarom tej dyskryminacji.

Rozpatrując skargę co do meritum, Komitet LDR podniósł na wstępie, iż nie znajduje podstaw dla uznania wniosku państwa-strony o ponowne zbadanie kwestii dopuszczalności skargi ze względu na niewyczerpanie przez stronę skarżącą możliwych do zastosowania procedur prawa cywilnego w celu dochodzenia stwierdzenia naruszenia praw. Komitet przywołał w tym miejscu swą wcześniejszą decyzję w innej sprawie dotyczącej dyskryminacji Romów,²⁸ w której uznał, iż specyfika takiego naruszenia praw jednostki powoduje, że cel stosowania w takich przypadkach instrumentów prawa karnego nie może zostać osiągnięty poprzez odwołanie się do instrumentów prawa cywilnego bądź administracyjnego. Dalej Komitet uznał, że państwo-strona nie wypełniło swego obowiązku w zakresie zbadania zarzutu naruszenia praw skarżącego wynikających z art. 5 lit. f, w szczególności nie przeprowadzając dokładnego, skutecznego dochodzenia bez zbędnej zwłoki i tym samym naruszając również art. 6 Konwencji LDR. Komitet zalecił państwu zapewnienie, aby skarżący otrzymał właściwe i adekwatne do poniesionych szkód odszkodowanie, jak również zagwarantowanie, że policja, prokuratura i sądy serbskie będą w sposób szybki i skuteczny badać przypadki zarzucanej dyskryminacji na tle rasowym.

Kolejna skarga, którą Komitet LDR rozpatrywał co do meritum, oprócz zarzucanego naruszenia określonych praw zawartych w Konwencji LDR, uwypuklała także inne, równie doniosłe problemy – nietolerancji, uprzedzeń i wrogości, których częstokroć doświadczają Romowie ze strony społeczności, w której żyją. Skarga w sprawie *L.R. i in. przeciw Słowacji* dotyczyła bowiem zmiany uchwały władz lokalnych o budowie, w ramach tzw. taniego budownictwa (ang. *low-cost housing*), mieszkań dla Romów żyjących w skrajnie złych warunkach, która to zmiana nastąpiła pod wpływem petycji podpisanej przez 2 700 mieszkańców miejscowości, w której mieszkania takie miały powstać. Treść petycji, zainicjowanej m.in. przez lokalnego lidera skrajnie prawicowej

²⁷ Art. 6 Konwencji LDR stanowi: „Państwa Strony Konwencji zapewnią za pośrednictwem właściwych sądów krajowych i innych instytucji państwowych wszystkim osobom podległym ich jurysdykcji skuteczną obronę i środki ochrony przeciwko wszelkim aktom dyskryminacji rasowej, naruszającym wbrew postanowieniom niniejszej Konwencji prawa człowieka i podstawowe wolności, jak również zagwarantują im prawo dochodzenia przed tymi sądami słusznego i odpowiedniego odszkodowania lub zadośćuczynienia za wszelkie szkody poniesione w wyniku tego rodzaju dyskryminacji”.

²⁸ *Miroslav Lacko przeciw Słowacji*, skarga nr 11/1998, decyzja Komitetu LDR z dn. 9 sierpnia 2001 r., pkt 6.3.

partii politycznej (ang. *Real Slovak National Party*), wyrażała sprzeciw wobec budowy mieszkań dla Romów z powodu obawy o napływ do miejscowości innych „niezdolnych do adaptacji mieszkańców pochodzenia romskiego” (ang. *inadaptable citizens of Gypsy origin*) z innych rejonów. Po rozważeniu petycji władze lokalne zdecydowały, przyjmując nową uchwałę, o rezygnacji z planów budowy. Skarżący zwrócili się wówczas do Prokuratury Rejonowej z wnioskiem o wszczęcie dochodzenia w sprawie autorów dyskryminującej petycji oraz stwierdzenie nieważności drugiej uchwały władz miasta. Prokuratura odmówiła podjęcia jakichkolwiek kroków stwierdzając, iż decyzja władz miasta nie stanowi aktu administracyjnego wydanego przez organ administracji państwowej, Prokuratura nie posiada zatem uprawnień do zajmowania się tą kwestią. Również Trybunał Konstytucyjny, do którego zwrócili się skarżący, odrzucił zarzuty stwierdzając, iż nie wykazali żadnego naruszenia ich praw podstawowych, które wynikałoby z petycji lub z drugiej uchwały władz lokalnych, podkreślając dalej, że ani petycja, ani uchwała nie stanowiły aktu prawnego. W skardze do Komitetu LDR podniesiono zarzuty naruszenia szeregu praw przyznanych w Konwencji. Zdaniem skarżących, państwo-strona nie wypełniło swego zobowiązania do zapewnienia, by wszystkie władze i instytucje publiczne, tak ogólnokrajowe, jak i lokalne, powstrzymały się od dokonywania aktów lub stosowania praktyk stanowiących dyskryminację rasową przeciwko osobom, grupom osób lub instytucjom (art. 2 ust. 1 lit. a), jak również zobowiązania do dokonania przeglądu polityki rządowej ogólnokrajowej i lokalnej oraz zmiany, uchylenia lub unieważnienia wszelkich ustaw i przepisów, których skutkiem jest zaistnienie dyskryminacji rasowej lub utrwalenie jej tam, gdzie ona istnieje (art. 2 ust. 1 lit. c) oraz do uznania za przestępstwo podlegające karze zgodnie z prawem wszelkie podżeganie do dyskryminacji rasowej (art. 4 lit. a). Państwo nie zagwarantowało również wszystkim, bez względu na różnicę rasy, koloru skóry, pochodzenia narodowego bądź etnicznego równości w korzystaniu z prawa do mieszkania (art. 5 lit. e pkt iii), zastępując uchwałę, która mogłaby zapewnić realizację tego prawa, uchwałą opartą na dyskryminacyjnej petycji, pogłębiającą jedynie fatalną sytuację mieszkaniową Romów. Ponadto, zarzucono naruszenie art. 6. Komitet LDR, po stwierdzeniu dopuszczalności skargi, przystąpił do merytorycznego jej badania, rozpatrując na wstępie, czy w przedłożonej skardze miał miejsce akt dyskryminacji rasowej. Komitet odrzucił w tym względzie twierdzenie państwa-strony, iż ponieważ będąca przedmiotem skargi uchwała władz lokalnych nie wymieniała *explicite* Romów, nie może być uznana za przejaw dyskryminacji rasowej. Komitet podniósł, że przepisy Konwencji LDR, w tym zawarta w niej definicja dyskryminacji rasowej, mają zastosowanie również do pośrednich form i przejawów takiej dyskryminacji, odczytywanych dodatkowo z uwzględnieniem wszystkich okoliczności danej sprawy. W omawianym przypadku w sposób oczywisty zaś zarówno petycja, jak i druga uchwała władz miasta

dotyczyły kwestii przynależności etnicznej Romów i miały charakter dyskryminacyjny w rozumieniu Konwencji LDR.²⁹ Następnie Komitet stwierdził naruszenie art. 2 ust. 1 lit. a oraz art. 5 lit. e pkt iii). Komitet uznał wreszcie zarzut skarżących w zakresie naruszenia art. 6 Konwencji LDR.³⁰ Komitet zdecydował również, że państwo-strona ma obowiązek przywrócenia sytuacji skarżących, w jakiej znajdowali się po przyjęciu przez władze lokalne pierwszej uchwały, zawierającej decyzję o budowie mieszkań dla Romów.

W 2008 r. Komitet LDR sformułował z kolei rozstrzygnięcie w sprawie dotyczącej mowy nienawiści wobec Romów.³¹ Skarga złożona przez członków Centralnej Rady Niemieckich Sinti i Romów opierała się na zarzucie braku zagwarantowania przez państwo niemieckie właściwej ochrony przed publikacjami, w których Romowie przedstawieni zostali w znieważający, pogłębiający uprzedzenia i wywołujący nienawiść sposób. Należy podkreślić, iż szczególnym aspektem zaistniałej sprawy był fakt, że autorem publikacji – artykułu opublikowanego w branżowym czasopiśmie policyjnym był funkcjonariusz niemieckiej Policji. W artykule znalazły się m.in. stwierdzenia o „kspiracyjnym stylu życia” oraz „cechach kryminogennych” mniejszości romskiej. Skarżący zarzucili naruszenie art. 4 lit. a i c oraz art. 6 Konwencji LDR, jako że ich zdaniem państwo-strona nie zagwarantowało w przepisach krajowego prawa karnego właściwych środków ochrony przed publikacjami znieważającymi Sinti i Romów z powodu ich przynależności etnicznej. W swej decyzji Komitet LDR uznał jednak zastosowanie wobec funkcjonariusza jedynie środków dyscyplinarnych za działanie adekwatne i wystarczające, pozostające w zgodzie z wymogami wyznaczanymi w przepisach Konwencji LDR.³² Zarzut naruszenia praw wynikających z Konwencji LDR w zakresie zapewnienia właściwej ochrony przed dyskryminacją nie mógł być, zdaniem Komitetu, uzasadniony wyłącznie poprzez fakt, iż skarżący nie uzyskali satysfakcjonującego ich rozstrzygnięcia w toku krajowego postępowania sądowego. Jednocześnie Komitet LDR podkreślił jednoznacznie dyskryminacyjny oraz obraźliwy wobec Romów wydźwięk artykułu, wzmocniony dodatkowo poprzez fakt, że jego autorem był funkcjonariusz państwowy.

²⁹ Już na poziomie badania dopuszczalności skargi Komitet stwierdził, że uchwała władz miasta stanowiła akt prawny, wydany przez władze publiczne.

³⁰ W odniesieniu do pozostałych zarzutów sformułowanych w skardze Komitet LDR uznał, że nie jest konieczne ich rozpatrywanie, ponieważ nie wpłyną one znacząco na charakter już zapadłego rozstrzygnięcia.

³¹ *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma przeciw Niemcy*, skarga nr 38/2006, decyzja Komitetu CERD z dnia 22 lutego 2008 r.

³² Szczegółowo na temat tej decyzji Komitetu CERD zob. A. Gliszczyńska, *Opinia Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej ONZ w sprawie Zentralrat Deutscher Sinti und Roma i inni p. Niemcom*, artykuł opublikowany na stronie internetowej programu „Prawa człowieka w orzecznictwie sądów polskich”, [na:] <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/> (ostatni dostęp dn. 26 listopada 2011r.).

5. Uwagi końcowe Komitetu LDR do sprawozdań okresowych państw-stron Konwencji LDR

O tym, jak poważnymi problemami w wielu państwach pozostają dyskryminacja, wykluczenie społeczne, a nawet prześladowania Romów, przekonuje analiza uwag końcowych oraz zaleceń formułowanych przez Komitet LDR w odniesieniu do sprawozdań okresowych państw-stron z realizacji Konwencji LDR. Co bardzo niepokojące, w większości państw, w których problemy te są wyjątkowo nabrzmiałe, Komitet nie stwierdza znacznego postępu w ich przewyciężaniu.³³

W uwagach końcowych Komitet wskazuje zatem na szereg obszarów (takich jak: marginalizacja i wykluczenie społeczne, brak opieki zdrowotnej i ubezpieczeń społecznych, dyskryminacja w dostępie do rynku pracy i usług, dyskryminacyjne traktowanie dzieci romskich w systemach szkolnictwa, skrajnie złe warunki mieszkalne, brak zapewnienia gwarancji procesowych i poszanowania praw Romów podczas postępowań sądowych, administracyjnych czy też dochodzeń policyjnych, motywowana nienawiścią rasową brutalność i nadużycia władzy przez Policję, mowa nienawiści kierowana pod adresem Romów, przypadki przymusowej sterylizacji kobiet romskich),³⁴ w których najczęściej dochodzi do naruszenia wobec Romów praw gwarantowanych w Konwencji LDR. W przypadku niektórych państw, problemy dyskryminacji Romów odnotowywane są we wszystkich tych obszarach, przez co stanowią główny punkt uwag końcowych oraz formułowanych w nich zaleceń Komitetu. Taka sytuacja ma miejsce m.in. w przypadku Słowenii,³⁵ Włoch,³⁶ Rumunii,³⁷ Słowacji³⁸ i Czech.³⁹ Warto w tym kontekście podkreślić, że Komitet przyjął w 2009 r. komentarz ogólny nr 32 dotyczący znaczenia oraz

³³ Por. zestawienie uwag końcowych sformułowanych na przestrzeni lat wobec sprawozdań okresowych Czech i Słowacji (wcześniej Czechosłowacji) w odniesieniu do problemu dyskryminacji Romów, dostępne na stronie internetowej: <http://www.bayefsky.com/docs.php/area/conclobs/node/2/treaty/cerd/opt/0> [ostatni dostęp w dn. 19 sierpnia 2011 r.].

³⁴ Na ten temat zob. również właściwe orzecznictwo innego organu traktatowego ONZ – Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, omówione w: K. Sękowska-Kozłowska, *Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet...*

³⁵ Uwagi końcowe do połączonego szóstego i siódmego sprawozdania okresowego Słowenii, CERD/C/SVN/CO/6-7 z dn. 20 września 2010 r.

³⁶ Uwagi końcowe do połączonego czternastego oraz piętnastego sprawozdania okresowego Włoch, CERD/C/ITA/CO/15 z dn. 16 maja 2008 r.

³⁷ Uwagi końcowe do połączonego szesnastego, siedemnastego, osiemnastego oraz dziewiętnastego sprawozdania okresowego Rumunii, CERD/C/ROU/CO/16-19 z dn. 13 września 2010 r.

³⁸ Uwagi końcowe do połączonego czwartego i piątego sprawozdania okresowego Słowacji, CERD/C/65/CO/7 z dn. 10 grudnia 2004 r.

³⁹ Uwagi końcowe do połączonego szóstego i siódmego sprawozdania okresowego Czech, CERD/C/CZE/CO/7 z dn. 11 kwietnia 2007 r.

zakresu stosowania tzw. środków specjalnych⁴⁰, mających za zadanie przeciwdziałać dalszemu wykluczeniu szczególnie marginalizowanych grup oraz ułatwiać ich pełen dostęp do wszystkich praw, bez dyskryminacji ze względu na przynależność rasową, etniczną i narodowościową. Bez wątplenia środki te winny być zastosowane przez wymienione powyżej państwa, co potwierdził sam Komitet LDR, rekomendując ich przyjęcie przez Słowację z pełnym uwzględnieniem potrzeb i specyfiki mniejszości romskiej.⁴¹

Wydaje się, że spośród wszystkich wymienionych obszarów i form dyskryminacji Romów na osobną uwagę zasługują te, które odnoszą się do romskich dzieci oraz kobiet – grup szczególnie wrażliwych, narażonych na tzw. z wielokrotną dyskryminację i naruszenie ich praw. Przykładowo zatem, rozpatrując połączone szóste oraz siódme sprawozdanie okresowe Czech, Komitet LDR wyraził szczególne zaniepokojenie informacjami na temat niezgodnego z prawem traktowania nieletnich Romów zatrzymanych przez policję, prowadzącego do wymuszania na nich przyznania się do popełnienia wykroczeń oraz sytuacją romskich dzieci w czeskich szkołach, w których dochodzi *de facto* do ich segregacji oraz zbyt częstego umieszczania w szkołach specjalnych, jak również odbierania ich rodzicom i umieszczania w państwowych ośrodkach opieki zastępczej.⁴² Problem dyskryminacji dzieci romskich w dostępie do edukacji uwypuklony został również w uwagach końcowych do sprawozdania Włoch, sformułowanych w 2008 r., w których Komitet LDR rekomendował państwu zwiększenie wysiłków na rzecz włączenia wszystkich dzieci romskich do systemu edukacyjnego oraz zidentyfikowanie przyczyn wysokiej liczby dzieci romskich nie uczęszczających do szkół, włączając w to przypadki małżeństw zawieranych przez romskie dziewczęta w bardzo wczesnym wieku.⁴³

W przypadku Słowacji⁴⁴ i Czech⁴⁵ Komitet LDR odniósł się do niezwykle drastycznego naruszenia praw kobiet, jakim jest poddawanie kobiet romskich sterylizacji bez ich wiedzy i zgody. W odniesieniu do Czech podkreślono, że choć sytuacja uległa znacznej poprawie od roku 1991, kiedy to państwo-strona zaprzestało prowadzenia oficjalnej polityki zachęcającej do tego rodzaju praktyk, także po tym roku dochodziło do takiej

⁴⁰ Komentarz ogólny nr 32 dotyczący znaczenia i zakresu stosowania środków specjalnych w Międzynarodowej Konwencji ds. likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, przyjęty podczas 75 sesji Komitetu LDR w sierpniu 2009 r.

⁴¹ Uwagi końcowe do połączonego szóstego, siódмого i ósmego sprawozdania okresowego Słowacji, CERD/C/SVK/CO/6-8 z dn. 25 marca 2010 r., pkt 11.

⁴² CERD/C/CZE/CO/7, pkt 11 i 17.

⁴³ CERD/C/ITA/CO/15, pkt 20. Na temat małżeństw zawieranych przez romskie dziewczęta, wbrew prawu zakazującym takich praktyk, zob. również uwagi przedstawione wobec Chorwacji. Uwagi końcowe do połączonego szóstego, siódмого i ósmego sprawozdania okresowego Chorwacji, CERD/C/HRV/CO/8 z dn. 24 marca 2009 r., pkt 18.

⁴⁴ CERD/C/65/CO/7, pkt 12.

⁴⁵ CERD/C/CZE/CO/7, pkt 14.

sterylizacji. Komitet sformułował w odniesieniu do tego problemu następujące zalecenie: „Państwo-strona powinno podjąć zdecydowane działania, bez dalszych opóźnień, w celu uznania krzywdy wyrządzonej ofiarom, bez względu na to, czy została wyrządzona przed rokiem 1991 czy w okresie późniejszym oraz dostrzec szczególną sytuację kobiet romskich w tym aspekcie. Powinno podjąć wszelkie konieczne kroki na rzecz zapewnienia ofiarom dostępu do wymiaru sprawiedliwości i zadośćuczynienia, m.in. poprzez ustanowienie odpowiedzialności karnej (osób odpowiedzialnych – AGG) oraz utworzenie funduszu wspomagającego dochodzenie swych praw przez ofiary. Komitet wzywa państwo-stronę do sformułowania jasnych i obowiązkowych kryteriów dla wyrażenia zgody przez kobiety przed zabiegiem sterylizacji oraz zagwarantowania, że te kryteria i procedury, które mają być przestrzegane, są dobrze znane osobom wykonującym zabiegi medyczne oraz opinii publicznej”.

Należy ponadto podkreślić problem mowy nienawiści skierowanej wobec Romów, którą posługują się w wielu przypadkach stają się osoby publiczne, w tym politycy należący do głównego nurtu życia politycznego danego państwa. Zjawisko narastającej mowy nienawiści kierowanej przeciwko Romom przez polityków zaniepokoiło Komitet LDR m.in. podczas rozpatrywania sprawozdania Włoch⁴⁶ oraz Rumunii,⁴⁷ w których to państwach mowa nienawiści wobec Romów obecna jest także w różnego rodzaju publikacjach, przekazach medialnych, jak również podczas wydarzeń sportowych, w tym w szczególności na meczach piłki nożnej.

Warto również wymienić zalecenia dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji Romów kierowane przez Komitet LDR na przestrzeni lat wobec rządu Polski. W uwagach końcowych z 1997 r. do trzynastego oraz czternastego sprawozdania okresowego Polski Komitet wyrażał swe głębokie zaniepokojenie z powodu aktów przemocy na tle rasowym, których ofiarami byli m.in. Romowie.⁴⁸ Władzom polskim zalecono także stworzenie i realizację spójnego programu ochrony praw społeczności romskiej, w tym zapewnienia dostępu do edukacji dla dzieci romskich. Zalecenia te zostały powtórzone w kolejnych, sformułowanych w 2003 r. uwagach końcowych Komitetu LDR wobec Polski,⁴⁹ przy czym rozszerzono je o postulat zwrócenia przez władze państwa baczonej uwagi na problemy Romów w zakresie dostępu do mieszkań oraz rynku pracy, a także o zastrzeżenia dotyczące tworzenia w polskich szkołach osobnych klas dla dzieci romskich, o niższym

⁴⁶ CERD/C/ITA/CO/15, pkt 15.

⁴⁷ CERD/C/ROU/CO/16-19, pkt 16 i 17.

⁴⁸ Uwagi końcowe do połączonego trzynastego i czternastego sprawozdania okresowego Polski, CERD/C/304/Add.36 z dn. 15 października 1997 r., pkt 10, 17, 18.

⁴⁹ Uwagi końcowe do połączonego piętnastego i szesnastego sprawozdania okresowego Polski, CERD/C/62/CO/6 z dn. 2 czerwca 2003 r., pkt 10, 12, 13.

standardzie nauczania. Do problemu dyskryminacji dzieci romskich w aspekcie nauczania Komitet powrócił - w 2009 r., chwając władze polskie za wdrożenie programu wspierania edukacji dzieci romskich oraz za stopniowe odchodzenie od praktyki tworzenia osobnych – romskich – klas szkolnych, wyrażając jednak także zaniepokojenie nadal występującym zjawiskiem niskiej liczby dzieci romskich uczęszczających do szkół oraz ich dyskryminacyjnym traktowaniem, wynikającym z braku znajomości przez nie języka polskiego.⁵⁰ Komitet LDR zwrócił również uwagę na postępującą marginalizację i dyskryminację, której doświadczają w Polsce członkowie mniejszości romskiej, w szczególności w obszarach edukacji, zatrudnienia i dostępu do mieszkań.⁵¹ Przywołując swój komentarz ogólny nr 27, Komitet LDR zalecił Polsce:

- wzmocnienie wysiłków na rzecz pełnej integracji Romów w społeczeństwie polskim oraz zwalczanie dyskryminacji względem Romów poprzez poprawę korzystania przez nich z praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, w szczególności w obszarze edukacji, dostępu do zatrudnienia i mieszkań;
- stworzenie i implementację programów eliminacji zjawiska ubóstwa wśród Romów i innych marginalizowanych ekonomicznie grup;
- gromadzenie danych statystycznych na temat długości życia oraz poziomu ubóstwa w państwie-stronie, z uwzględnieniem podziału na regiony kraju oraz grupy etniczne.

6. Podsumowanie

Dyskryminacja, jakiej doświadczają dziś Romowie, jest jedną z najstarszych i najbardziej rozpowszechnionych form dyskryminacji rasowej, narodowościowej i etnicznej w Europie. Fakt, iż problem ten pozostaje przedmiotem stałej troski i kontroli na forum ONZ, w tym przede wszystkim na forum Komitetu LDR, potwierdza jedynie jego wagę oraz trudności w jego przezwyciężaniu. Analiza orzecznictwa Komitetu LDR w omawianym zakresie pozwala stwierdzić, iż Komitet przyznaje szeroką ochronę w przypadkach stwierdzenia dyskryminacji Romów, domagając się od państw-stron Konwencji LDR właściwej reakcji zarówno wobec naruszeń praw Romów stwierdzonych podczas rozpatrywania skarg indywidualnych, jak też formułując uwagi końcowe do sprawozdań okresowych państw. Ponieważ jednak zalecenia Komitetu nie posiadają charakteru prawnie wiążącego, podobnego do tego, który jest cechą wyroków Europejskiego Try-

⁵⁰ Uwagi końcowe do siedemnastego, osiemnastego i dziewiętnastego sprawozdania okresowego Polski, CERD/C/POL/CO/19 z dn. 14 września 2009 r., pkt. 5.

⁵¹ *Ibidem*, pkt 4.

bunału Praw Człowieka, wiele państw, w tym, przykładowo, Włochy, pomimo szeregu upomnień ze strony Komitetu LDR nadal prowadzi wobec Romów politykę skrajnie sprzeczną ze stanowiskiem ONZ-owskiego organu traktatowego. Z drugiej strony, na przykładzie Polski zauważyć można, że państwa reagują niekiedy – choć z pewnością nie w stopniu wystarczającym – na wezwania do poszanowania i ochrony praw Romów oraz przeciwdziałania ich dyskryminacji m.in. w obszarze edukacji dzieci romskich. Z kolei w przypadku rozstrzygnięć Komitetu dokonywanych w rezultacie badania skarg indywidualnych widoczne jest uwzględnianie specyfiki problemu dyskryminacji Romów oraz zdecydowane interpretowanie braku właściwej reakcji ze strony władz państwa na przypadki dyskryminacji rasowej wobec Romów jako naruszenie przepisów Konwencji LDR mówiących o zakazie dokonywania przez państwa-strony Konwencji jakichkolwiek aktów lub stosowania praktyk stanowiących dyskryminację rasową.

Należy przypuszczać, iż wobec narastającego zjawiska wykluczenia i marginalizacji Romów w wielu państwach europejskich, jak również działań podejmowanych przez władze niektórych z nich, w sposób jaskrawy sprzecznych z gwarancjami zawartymi m.in. w Konwencji LDR, problemy te będą coraz częściej przedmiotem obrad Komitetu LDR, a także zaniepokojenia wyrażanego na forum innych organów współtworzących w ramach ONZ uniwersalny system ochrony praw człowieka.

The Position of the UN The Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the Problem of Roma Discrimination

The problem of discrimination and marginalization of Roma has been mostly considered and analysed in the European context. The nexus of this context is the European system of human rights protection shaped by the Council of Europe and the European Union. However, large-scale violations of Roma rights have in recent years become one of the core areas of interest and involvement of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination and it is now an issue within the universal system of human rights protection. Serious concern over a growing animosity and even aggression towards Roma in a number of European countries was also expressed by the UN High Commissioner for Human Rights and the UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. This article primarily aims at introducing the viewpoint of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, expressed towards the problem of Roma discrimination. In particular, the adequate decisions of the UN Committee issued in individual complaints as well as its detailed recommendations towards states will be considered. The article attempts to prove that the UN human rights protection system offers proper instruments for the effective fight against violations of Roma rights, even though it's obviously not a perfect remedy for this highly topical and diverse problem.

