Małgorzata Kociszewska-Panaszek

(Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi)

UNIA EUROPEJSKA WOBEC PROBLEMU OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA A MNIEJSZOŚCI NARODOWE I ETNICZNE W POLSCE

Unia Europejska połączyła wiele państw w sferze ekonomicznej, nie przewidyując przy tym możliwości naruszania praw człowieka. Wraz z postępem integracji pojawiła się potrzeba ochrony praw ludzkich. Początkowo jednak nie powstały konkretne normy prawne dotyczące praw człowieka.

Kraje członkowskie, wchodząc do Wspólnoty i przyjmując gospodarcze traktaty Unii Europejskiej, jednocześnie zachowywały swoje prawa człowieka, których UE nie rozszerzała we wspólnych przepisach. Głównym problemem integracji europejskiej była identyfikacja prawa, a nie ochrona praw ludzkich. Istniało przekonanie o wystarczalności systemu ochrony tych praw, który powstał w Radzie Europy w połączeniu z już zapisanymi w prawie państw członkowskich. Jednak ciągle nie stworzono katalogu praw człowieka obowiązujących w Unii Europejskiej. Było to powodem opracowania Karty Praw Podstawowych, samodzielnego zestawienia praw fundamentalnych.

Polska jest krajem zamieszkiwanym przez wiele mniejszości narodowych i etnicznych. Ich obecność stanowi wynik historii Polski i zmian przebiegu granic. Aby chronić mniejszości, stworzono uregulowania prawne, które mają zapobiec dyskryminacji na tle etnicznym. Zostały one umieszczone w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w kodeksie karnym i kodeksie pracy. Polska zawarła także traktaty dwustronne z wszystkimi sąsiadującymi państwami, co daje pewną gwarancję ochrony praw mniejszości. Jednak mimo starań rządu, zmierzających do zwiększenia poszanowania tych praw, dochodzi do ich łamania.

Z dyskryminacją na tle etnicznym ciągle spotykają się Romowie, którzy są źle odbierani przez społeczeństwo polskie. Brak akceptacji sprawia, że ich prawa jako obywateli należących do mniejszości są naruszane i ograniczane. Również najliczniejsza mniejszość w Polsce – mniejszość ukraińska – boryka się z problemami, np. z otrzymaniem legalnej pracy, mimo że Ukraińcy są doceniani, szczególnie jako dobrzy pracownicy. Zatrudnianie uniemożliwiają im regulacje prawne.

Prawo Unii Europejskiej a prawa człowieka

Wspólnoty Europejskie powstały w celu zintegrowania sfery gospodarczej. Niezbędne było uporządkowanie regulacji prawnych Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Ujednolicenie systemów prawnych, obowiązujących w ramach tych wspólnot było głównym problemem początkowego okresu integracji europejskiej. Nie zdawano sobie sprawy, że kwestie gospodarcze mogą prowadzić do naruszeń praw człowieka. Prawo wspólnotowe uznano za odmianę prawa międzynarodowego, później Wspólnoty Europejskie tworzyły własny porządek prawny, niezależny od prawa międzynarodowego i przyjęły stanowisko stwierdzające wystarczalność systemu ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy. Do Rady należały wszystkie państwa członkowskie, więc równocześnie przyjęły mechanizm ochronny Konwencji Praw Człowieka, co spowodowało niezamieszczanie w traktatach założycielskich stałych regulacji dotyczących ochrony praw człowieka. Brak gwarancji poszanowania praw ludzkich we Wspólnocie Europejskiej owocował problemami z ich naruszaniem. Nasilające się zjawisko łamania praw człowieka doprowadziło do uznania tych praw przez Trybunał w Luksemburgu za element systemu prawnego Wspólnoty. Trybunał ten zawyrokował, że podstawowym źródłem prawa wspólnotowego w zakresie ochrony praw ludzkich są ogólne zasady prawa wspólnotowego, a ich część stanowią prawa podstawowe. Są one kształtowane przez prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych państwom członkowskim oraz umów międzynarodowych, których stroną są te państwa. Spośród nich największe znaczenie ma Konwencja Praw Człowieka¹.

Prawa podstawowe we Wspólnocie są tworzone na drodze orzeczniczej ETS (European Treaty Series) i stanowią część ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Ustalającą normy regulacją stała się Karta Praw Podstawowych, która miała gwarantować pewność i jasność systemu ochrony praw człowieka. ETS, wpływając na budowę praw podstawowych, miała na celu ukształtowanie autonomicznego systemu ochrony praw człowieka we wspólnocie, uwzględniającego dorobek państw członkowskich, Konwencji Praw Człowieka i Trybunału Praw Człowieka. Prawo wspólnotowe nie dysponuje katalogiem praw fundamentalnych, a system ochrony praw człowieka jest ciągle w fazie tworzenia. Mimo to Jednolity Akt Europejski miał zdefiniować prawa podstawowe, podając części składowe tych praw, czyli prawa zagwarantowane w konstytucjach, Konwencji Praw Człowieka i Europejskiej Karcie Społecznej, prawa wywodzone z zasady wolności, równości, sprawiedliwości społecznej, ochrony wspólnych interesów, z zasady niezależności, demokracji i przestrzegania prawa. Deklaracje dotyczące praw fundamentalnych, sformułowane przez Parlament Europejski, zawierają prawa wolnościowe, zasa-

¹ L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Lublin 2008, s. 130–131.

dy demokracji, podstawowe prawa socjalne i prawa sądowe, zakaz stosowania kary śmierci, prawo konsumenta oraz prawo do ochrony środowiska. Znajdziemy w nich pojedyncze regulacje, które dotyczą praw człowieka, a ich gwarancję stanowi międzynarodowe prawo praw człowieka, uwzględniające Konwencję Praw Człowieka i prawo wspólnotowe, uznające swobodę przepływu osób, usług, kapitału i towarów za prawa jednostki².

System ochrony i promocji praw człowieka w Europie działa dzięki Radzie Europy, utworzonej w 1949 r. Zapewniała ona państwom członkowskim jedność w kwestii obrony i realizacji zasad tworzących ich wspólne dziedzictwo oraz poparcie dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Rada rozwija działalność na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, społecznej, kulturalnej, ochrony zdrowia, jednak najwięcej uwagi poświęca ochronie i promocji praw człowieka³. Podstawowe organy Rady to Zgromadzenie Doradcze i Komitet Ministrów. Podstawą prawną jej działania jest Statut. Z jego wstępu wynika, że dla zachowania społeczności ludzkiej i cywilnej ma znaczenie utrzymanie pokoju opartego na sprawiedliwości i międzynarodowej współpracy. Preambuła Statutu określa cele Rady, czyli ochronę i realizację ideałów i zasad, a także popieranie postępu gospodarczego i społecznego. Organy Rady powinny pomagać osiągnąć te cele przez ochronę i rozwój praw człowieka oraz podstawowych wolności. Statut wprowadza również obowiązek przyjęcia zasady, że każda osoba podlegająca władzy państw członkowskich powinna korzystać z praw człowieka i podstawowych wolności⁴.

Podstawą prawną systemu ochrony praw człowieka w Europie jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r.⁵ Uzgodniły ją państwa europejskie, które dążyły do zagwarantowania niektórych praw zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Konwencja ta, uzupełniona protokołami dodatkowymi, uznaje prawo do życia. Głosi, że nikt nie może być poddany torturom ani niehumanicznemu traktowaniu czy karaniu. Przewiduje zakaz poddaństwa, niewolnictwa, pracy przymusowej. Jest gwarancją prawa do sądu i obrony, gwarantuje prawo do prywatności oraz wolności myśli, religii i sumienia. Zapewnia wolność osobistą, wypowiedzi i zgromadzeń. Konwencja zabezpiecza prawo do małżeństwa, poszanowania mienia, prawo wyborcze, prawo do nauki. Zakazuje pozbawienia wolności z powodu niewywiązywania się ze zobowiązań zawartych w umowie i ponownego karania za ten sam czyn oraz wydalania z kraju, a gwarantuje prawo do opuszczania go. Zabrania także dyskryminacji rasowej, ze względu na kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne, pochodzenie, przynależność do mniejszości narodowej czy też z innych po-

² *Ibidem*, s. 132–134.

³ A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka*, Warszawa 1998, s. 128–129.

⁴ C. Mik, *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994, s. 44–48.

⁵ *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 8.

wodów. Konwencja zakazuje stosowania kary śmierci, przewidując jednocześnie dopuszczalne pozbawienie życia w obronie przed bezprawną przemocą, w celu zatrzymania zgodnego z prawem bądź uniemożliwienia ucieczki osoby prawnie pozbawionej wolności. Zgodnie z Konwencją, zapewniającą wszystkim bezpieczeństwo, nikt nie może być pozbawiany wolności z wyjątkiem m.in. prawnego pozbawienia wolności w wyniku skazania przez sąd lub w celu zapobiegania szerszeniu przez określoną osobę choroby zakaźnej czy też uniemożliwiania nielegalnego wkroczenia na terytorium państwa⁶.

Z Konwencją europejską powiązane są również inne grupy norm. Istnieją normy zawarte w protokołach dodatkowych do Konwencji, najbardziej z nią związane. Można je podzielić na protokoły o charakterze materialnym oraz proceduralnym. Te pierwsze uzupełniają lub zmieniają warstwę materialnoprawną Konwencji, czyli zawarte w niej i w protokołach przepisy określające prawa i wolności. Protokoły o charakterze proceduralnym zmieniają lub uzupełniają tę sferę. Są prawnie zależne od Konwencji, dlatego też mogą być ratyfikowane tylko przez państwa, które ją podpisały. Kolejną grupę tworzą traktaty mające status formalnie niezależny od Konwencji, np. Konwencja europejska o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu. W mniejszym zakresie wiążą się z Konwencją takie traktaty, jak: Konwencja o telewizji transgranicznej, Konwencja o ochronie osób w odniesieniu do automatycznego przetwarzania danych o charakterze osobistym, Karta języków regionalnych lub mniejszościowych⁷. Wymieńmy Konwencję o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym i Ramową konwencję o ochronie mniejszości narodowych⁸.

Europejski system ochrony praw człowieka opiera się również na Europejskiej Karcie Socjalnej, uchwalonej w 1961 r. Składa się ona z preambuły, katalogów praw oraz korespondującej z nimi gwarancji w postaci artykułów, przepisów oraz aneksu interpretacyjnego. Mogą ją podpisać tylko państwa członkowskie Rady Europy. Karcie towarzyszą dwa protokoły dodatkowe, które mają wzmocnić skuteczność praw w niej zawartych. Pierwszy dodaje nowe prawa do ustalonego katalogu – jego części określają prawa, zasady, gwarancje prawne, zobowiązania i system kontrolny, drugi zaś zmienia system kontrolny Karty, dążąc do jego uspołecznienia i usprawnienia. Mogą go ratyfikować tylko państwa-strony Europejskiej Karty Socjalnej⁹.

Sama Karta natomiast to europejski odpowiednik amerykańskiego Paktu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych. Ma ona na celu poprawę standardu życia oraz promocję dobrobytu socjalnego społeczności miejskich i wiejskich dzięki wspólnemu wysiłkowi państw członkowskich Rady Europy. Celem

⁶ A. Łopatka, *op. cit.*, s. 129–132.

⁷ C. Mik, *op. cit.*, s. 50–53.

⁸ A. Łopatka, *op. cit.*, s. 132–133.

⁹ C. Mik, *op. cit.*, s. 74–75.

polityki państw-stron Karty jest podjęcie działań na płaszczyźnie międzynarodowej i wewnętrznej, aby osiągnąć warunki, w których będą realizowane prawa i zasady. Do nich należą: powszechne prawo do swobodnego wyboru pracy oraz sprawiedliwych i bezpiecznych warunków pracy; prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, swobodnego zrzeszania się pracowników i pracodawców w organizacjach krajowych lub międzynarodowych w celu ochrony ich interesów; prawo dzieci i młodzieży do ochrony przed zagrożeniami fizycznymi i moralnymi; prawo do szczególnej ochrony dla pracownic w czasie macierzyństwa; prawo do doradztwa zawodowego i szkoleń zawodowych; powszechne prawo do korzystania z wszelkich środków umożliwiających osiągnięcie jak najlepszego stanu zdrowia; prawo pracowników i osób na ich utrzymaniu do zabezpieczenia społecznego; prawo do korzystania ze służb opieki społecznej. Osobom niepełnosprawnym przysługuje prawo do samodzielności, integracji społecznej oraz do udziału w życiu wspólnoty. Podstawowej komórce społecznej – rodzinie – przysługuje prawo do odpowiedniej ochrony społecznej, ekonomicznej i prawnej, koniecznej z punktu widzenia rozwoju. Wszystkich pracowników dotyczy prawo do równych szans i równego traktowania podczas zatrudniania oraz wykonywania zawodu, bez dyskryminacji ze względu na płeć, a także prawo do ochrony w przypadku zwolnienia z pracy. Pracownicy mają prawo do poszanowania ich godności w pracy oraz do ochrony roszczeń w przypadku niewypłacalności pracodawcy. Każdy ma prawo do posiadania mieszkania oraz ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną¹⁰. Ściśle powiązane z Kartą są odrębne traktaty: Konwencja MOP nr 102, dotycząca minimalnych standardów zabezpieczenia społecznego oraz Europejska konwencja w sprawie pomocy socjalnej i medycznej¹¹.

Podstawowe przesłanki Karty Praw Podstawowych

Rada Europejska w 1999 r. podjęła decyzję o przygotowaniu Karty Praw Podstawowych (KPP), która miała na celu wzmocnienie ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej. Karta ta jest deklaracją polityczną, nie ma charakteru prawnego. Dla organów, które ją przyjęły jest dokumentem wiążącym politycznie. Karta nie formułuje nowego katalogu praw i wolności człowieka, tylko gromadzi je w jednym dokumencie. Jej zakres przedmiotowy łączy się z szeroko rozumianym pojęciem praw człowieka. Prawa te odnoszą się do osób, które znajdują się na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej¹².

¹⁰ A. Łopatka, *op. cit.*, s. 133–136.

¹¹ C. Mik, *op. cit.*, s. 75–76.

¹² E. Pietras, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Biuletyn” (PISM), 18 III 2003, nr 15 (119), s. 767–769.

Negacja kształtu wspólnotowego systemu ochrony praw człowieka, oparte- go na Konwencji i tradycjach konstytucyjnych, wspólnych dla państw członkow- skich jest związana z powstaniem Karty. System ten, tworzący ogólne zasady prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony praw człowieka, był kwestionowa- ny przez krajowe trybunały konstytucyjne oraz instytucje unijne. Nie zawierał również aktu prawnego stanowiącego katalog praw człowieka, które Unia gwa- rantuje. Było to powodem powołania Konwentu w celu opracowania dokumentu w przedmiocie ochrony praw. Otrzymał on nazwę Karty Praw Podstawowych – został uchwalony w październiku 2000 r. Do zadań Konwentu należało również przedstawienie propozycji statusu prawnego Karty. Istniała koncepcja jej statusu jako aktu prawnego, łącząca się z procedurą uchwalania Traktatu Konstytucyjne- go. KPP miała się stać jego integralną częścią¹³.

Akty te wprowadziły nową regulację prawną, dotyczącą godności osoby ludzkiej, będącej prawem podstawowym. Zgodnie z Traktatem, ma ona własną treść normatywną i wyznacza takie prawa, jak prawo do życia i nienaruszalności osoby ludzkiej oraz zakazuje tortur, niehumanitarnego traktowania, pracy przymuso- wej i niewolnictwa¹⁴. Akt ten stanowi, że Unia Europejska opiera się na demokra- cji, wolności, równości i poszanowaniu praw człowieka, a wartości te są wspólne dla państw członkowskich. Zgodnie z Traktatem, uznaje prawa, wolności i zasady określone w KPP. Jego fragmenty dotyczą też aspektów ochrony praw człowieka, odnoszących się do kontroli granicznej, azylu, handlu ludźmi, zdrowia publicz- nego, pomocy humanitarnej i edukacji. Integralną częścią Traktatu podpisanego w 2004 r. jest KPP¹⁵. Określa ona szerszy zakres ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej od tego gwarantowanego w państwach członkowskich. Jest doku- mentem kompleksowym, łączącym w sobie dotychczasowe rozwiązania systemu Rady Europy oraz państw członkowskich¹⁶.

Z dokumentów dotyczących Karty przyjętej 8 grudnia 2000 r. wynikało, że ma ona wzmocnić konstytucyjny charakter Traktatu Wspólnot Europejskich i Traktatu o Unii Europejskiej. Miała ona również stworzyć spójną i rozszerzoną listę podstawowych praw obywatelskich, wymienionych w różnych dokumen- tach. Przedstawia prawa człowieka jako wspólną wartość wszystkich państwa członkowskich i zawiera listę podstawowych praw obywatelskich – cywilnych, kulturowych, politycznych i gospodarczych¹⁷.

Postanowienia Karty stawiają człowieka w centrum zainteresowania, co jest podkreślane przez wprowadzenie obywatelstwa europejskiego oraz obszaru wol-

¹³ L. Leszczyński, B. Liżewski, *op. cit.*, s. 141.

¹⁴ *Wolności i prawa jednostki...*, s. 8–9.

¹⁵ G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 264–265.

¹⁶ L. Leszczyński, B. Liżewski, *op. cit.*, s. 142.

¹⁷ *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, red. A. Florczak, B. Bolechow, Toruń 2006, s. 106.

ności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Według preambuły tego dokumentu, Unia Europejska opowiada się za uniwersalnymi wartościami, które są niepodzielne. W dokumencie wymienia się takie wartości, jak: wolność, godność ludzka, równość i solidarność oraz podkreśla, że UE opiera się na zasadach demokracji i rządów prawa. Karta nie wprowadza do zakresu działań Wspólnoty nowych zadań czy kompetencji i nie jest podstawą do zmian w traktatach założycielskich. Łączy ona tradycyjne prawa wolnościowe, socjalne i ekonomiczne. Stanowi akt obejmujący różne modele i koncepcje ochrony praw człowieka¹⁸.

Dalsza część preambuły zawiera stwierdzenia, że Unia dąży do zrównoważonego i stałego rozwoju, zapewnia swobodny przepływ kapitału, usług, dóbr i osób. Zawarcie praw w Karcie było konieczne, aby wzmocnić ich ochronę w obliczu zmian i postępu społecznego, a także rozwoju naukowego i technologicznego. Sama Karta to dokument składający się z 54 artykułów podzielonych na 7 rozdziałów.

W pierwszym z nich, zatytułowanym *Godność*, wymieniono podstawowe prawa człowieka: godność (art. 1.), prawo do życia (art. 2.), prawo do integralności osoby ludzkiej (art. 3.), zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 4.), zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5.)¹⁹.

Rozdział II – *Wolność* – oprócz tradycyjnych praw wolnościowych zawiera również prawo do ochrony danych osobowych (art. 8.), prawa powszechnie zaliczane do praw socjalnych: prawo do edukacji (art. 14.), prawo do wyboru zawodu i prawo do pracy (art. 15.), prawo do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16.) i prawo do azylu (art. 18.)²⁰.

Rozdział III – *Równość* – gromadzi takie prawa, jak: równość wobec prawa (art. 20.), zakaz dyskryminacji (art. 21.), wielość kulturowa, religijna i językowa (art. 22.), równość mężczyzn i kobiet, prawa dziecka (art. 23. i 24.), prawo osób starszych oraz integracja osób niepełnosprawnych (art. 25. i 26.)²¹.

W rozdziale IV – *Solidarność* – umieszczono: prawo pracowników przedsiębiorstwa do informacji i konsultacji oraz do zawierania układów zbiorowych, a także ochrony ich praw pracowniczych (art. 27. i 28.), prawo do bezpłatnego pośrednictwa pracy (art. 29.), ochronę pracownika przed nieuzasadnionym zwolnieniem i ochronę warunków pracy (art. 30. i 31.), zakaz pracy dzieci i ochronę pracy młodocianych (art. 32.). Kolejne artykuły dotyczą prawa do prawnej, ekonomicznej i społecznej ochrony rodziny oraz prawa do urlopu macierzyńskiego i pomocy społecznej, prawa do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, prawa do ochrony zdrowia i dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, obowiązku ochrony środowiska naturalnego i ochrony konsumentów²².

¹⁸ E. Krzysztofik, *Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 231.

¹⁹ *Prawa człowieka...*, s. 107.

²⁰ E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 232.

²¹ L. Leszczyński, B. Liżewski, *op. cit.*, s. 143–144.

²² *Prawa człowieka...*, s. 108–109.

Kolejny, V rozdział – *Prawa obywateli* – zawiera (art. 39–46.): bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach komunalnych, prawo do dobrej administracji, dostępu do dokumentów Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo do petycji, wolność poruszania się i pobytu, ochronę dyplomatyczną i konsularną. Natomiast prawo do skutecznego środka prawnego i bezstronnego sądu, domniemanie niewinności i prawo do obrony, zasady legalności i proporcjonalności w związku z czynami karalnymi i karami, zakaz powtórnego ścigania i karania za ten sam czyn karalny znajdują się w rozdziale VI – *Wymiar sprawiedliwości* – obejmującym art. 47–50²³.

Ostatni, VII rozdział, składający się z 4 artykułów, zamieszcza postanowienia ogólne. Regulują one zakres obowiązywania Karty, praw gwarantowanych, stopień ochrony oraz zakaz nadużywania praw²⁴.

KPP spotyka się z krytyką i generuje problemy. Zarzuty dotyczą zbyt dużego zgromadzenia praw, szczególnie jeśli chodzi o część socjalną oraz braku instrumentów egzekwowania praw. Wiele państw doszukało się luk dotyczących istotnych zagadnień, np. ochrony mniejszości. Także środowiska kościelne zgłaszały konieczność uzupełnień w odniesieniu do wartości chrześcijańskich. Krytykę wywołuje art. 2., który zapewnia prawo do życia i wyklucza karę śmierci, jednak nie stwierdza, że życie chronione jest od chwili poczęcia. Artykuł 9. – prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny – nie mówi o rozróżnieniu płci, dopuszcza więc legalizację związków homoseksualnych, co nie jest akceptowane w środowisku kościelnym²⁵.

Zmianę statusu prawnego KPP wprowadził traktat lizboński, podpisany w 2007 r. Na jego mocy Karta jest aktem unijnym prawnie obowiązującym, uzyskała status obowiązującego prawa, dzięki czemu prawa człowieka uzyskały status równy statusowi prawa gospodarczego, prawa pracy itp. Akt ten jako dokument prawnie obowiązujący stanowi podstawą decyzji sądowych w Unii Europejskiej i państwach członkowskich²⁶.

Unia Europejska wobec łamania praw człowieka

Każdy organ Wspólnoty Europejskiej podejmuje kwestie związane z ochroną praw człowieka, a także tworzy wewnętrzne instytucje, których działanie dotyczy tych praw. Zaliczamy do nich m.in. Komisję Europejską oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości²⁷.

²³ L. Leszczyński, B. Liżewski, *op. cit.*, s. 144.

²⁴ E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 234.

²⁵ G. Michałowska, *op. cit.*, s. 266.

²⁶ L. Leszczyński, B. Liżewski, *op. cit.*, s. 148–149.

²⁷ G. Michałowska, *op. cit.*, s. 251.

Komisja Europejska jest organem niezależnym od państw członkowskich, głównym organem wykonawczym Wspólnoty Europejskiej, reprezentuje jej wspólny niezależny interes. Instytucja ta ma obowiązek czuwania nad przestrzeganiem prawa europejskiego. W tym celu dysponuje prawem do gromadzenia informacji oraz podejmowania czynności wyjaśniających, ma również prawo do wydawania opinii i zaleceń, które przede wszystkim kieruje do państw członkowskich²⁸.

Działania państw członkowskich, dotyczące m.in. poszanowania poziomu wiedzy, zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, ochrony człowieka, jego zdrowia, środowiska, a także ochrony konsumenta są uzupełniane i wspierane przez Wspólnotę. Do zadań Komisji w dziedzinie ochrony zdrowia należy podejmowanie inicjatyw, zmierzających do koordynacji polityki Wspólnoty i jej programów z działalnością prowadzoną przez państwa członkowskie. Komisja stworzyła plany w zakresie polityki konsumenckiej, określając kierunek jej integrowania z innymi politykami. Uwzględniały one również potrzebę lepszej informacji i edukacji, ochrony zdrowia, życia itp. W dziedzinie ochrony środowiska Komisja odgrywa także ważną rolę. Efektem jej prac jest wydanie zbioru aktów normatywnych Wspólnoty Europejskiej (ochrona środowiska) pt. *European Community Environment Legislation*²⁹.

Komisja rozpatruje problemy praw człowieka w kontekście poszanowania bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości. Zajmuje się tym Dyrekcja Generalna do spraw Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa, która koncentruje się na kwestiach azylu, migracji, ochronie danych osobowych, zwalczaniu handlu ludźmi, terroryzmu, koordynacji polityki antynarkotykowej, a także skupia się na sądownictwie karnym i cywilnym oraz obywatelstwie europejskim i prawach podstawowych³⁰.

Jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchyliło się od któregoś ze zobowiązań ciążących na nim z mocy traktatu, wydaje opinię. Gdy państwo nie zastosuje się do niej w określonym terminie, organ ten ma prawo skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który wydaje wyrok³¹. Jego działalność i orzeczenia były bodźcem pierwotnym zmian dotyczących praw człowieka w UE. Rozpoczął wydawanie orzeczeń w zakresie praw człowieka pomimo braku regulacji w prawie wspólnotowym³².

²⁸ Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2001, s. 53–58.

²⁹ *Ibidem*, s. 176–182.

³⁰ G. Michałowska, *op. cit.*, s. 254–255.

³¹ A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 159.

³² *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń 2006, s. 104.

Trybunał Sprawiedliwości ustalił pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, także niedopuszczalność stosowania sprzecznych z nim przepisów. Orzecznictwo Trybunału rozwinęło podejście do praw podstawowych, biorąc pod uwagę w swych decyzjach te prawa jako część zasad porządku prawnego Wspólnoty. Trybunał Sprawiedliwości opiera się na interpretacjach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także odwołuje się do jego wyroków. Odwołania takie dotyczą m.in. wolności wyrażania opinii, prawa do zawierania małżeństwa czy równego traktowania kobiet i mężczyzn w odniesieniu do zatrudnienia. Do tych nowszych zalicza się orzeczenie z 2006 r. w kwestii zwrotu kosztów leczenia w innym państwie UE w sytuacji, gdy czas oczekiwania na zabieg we własnym kraju jest zbyt długi do zaakceptowania pod względem medycznym. Daje to prawo do refundacji leczenia³³.

Mechanizmy ochrony praw człowieka w europejskim prawie wspólnotowym nie gwarantują, że prawa te będą respektowane. Pomimo zmian prawnych w UE dochodzi do ich łamania. W takich sytuacjach Amnesty International (AI) apeluje do Rady Unii Europejskiej o utworzenie procedur, które regulowałyby kwestię odpowiedzialności za łamanie praw człowieka. Apel jest skutkiem opublikowania przez AI raportu, tak jak miało to miejsce w sprawie nadużycia siły przez niemiecką policję, który wykazał, że istnieje praktyka brutalnego nadużywania siły, znęcania się przez funkcjonariuszy szczególnie nad obcokrajowcami lub mniejszościami etnicznymi. Tego typu raporty AI opisują sytuację naruszeń praw człowieka w państwach członkowskich lub starających się o członkostwo w UE. Doniesienia te dają Unii podstawy do bliższego zainteresowania się problemem ochrony praw człowieka w granicach Wspólnoty. Zdaniem AI, wykrycie uchybień dotyczących ochrony praw w krajach członkowskich powinno leżeć w interesie ich i całej UE³⁴.

Zapewnienie bezpieczeństwa w Europie poprzez walkę z terroryzmem osłabiło przestrzeganie praw człowieka (raport AI z 2008 r.). Ukrywano nadużycia, tworzono bariery przeciwko osobom uciekającym przed prześladowaniami, biedą czy przemocą. Nie ujawniano prawdy o ukrywaniu więźniów przez USA w krajach, gdzie stosowano wobec nich nadużycia pomimo udowodnionego współudziału państw europejskich. Wielka Brytania przyznała, że Stany Zjednoczone korzystały z zamorskiego terytorium brytyjskiego w 2002 r. do przewożenia więźniów w ramach programu tajnych więzień. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał orzeczenie, w którym stwierdził, iż władze Wielkiej Brytanii pogwałciły prawo do wolności i bezpieczeństwa, prawo do zadośćuczynienia ofiarom za niezgodne z prawem aresztowania lub więzienie, a także prawo do decydowania przez sąd o legalności uwięzienia. Państwa członkowskie, tj. Niemcy, Dania, Hiszpania, Wielka Brytania i Włochy zezwoliły, by „zapewnienia dyplomatyczne” stanowi-

³³ G. Michałowska, *op. cit.*, s. 261–262.

³⁴ *Amnesty International o naruszeniach praw człowieka przez policję w Niemczech: Unia Europejska powinna zareagować*, www.amnesty.org.pl.

ły usprawiedliwienie deportowania osób podejrzanych o terroryzm do krajów, w których były narażone na znęcanie się i tortury³⁵.

Kraje europejskie nie powinny przyjmować zapewnienia o niestosowaniu tortur ze strony rządów krajów, w których są one praktykowane jako gwarancji traktowania więźniów w sposób humanitarny. Metodą uniknięcia stosowania tortur jest zaprzestanie wysyłania ludzi do krajów, gdzie zachodzi ryzyko nadużyć. Raport AI (*Dangerous Deals: Europe's Reliance on „Diplomatic Assurances” against Torture*) eksponuje wagę dyplomatycznych zapewnień państw europejskich, które wykorzystuje się jako uzasadnienie deportacji obcokrajowców, mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Na podstawie zapewnień takie transfery nazywane są „przyjaznymi prawom człowieka”. Nie daje to jednak gwarancji humanitarnego traktowania więźniów, co ukazuje przykład Tunezyjczyka deportowanego z Włoch do własnego kraju w 2008 r. Rząd tunezyjski złożył obietnicę traktowania więźniów zgodnie z prawem humanitarnym. Po pewnym czasie deportowany ujawnił, że był poddawany torturom podczas przesłuchań w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych³⁶.

Raport Amnesty International oraz Omega Research Foundation (*From words to deals*) przedstawia dowody globalnego handlu „narzędziami tortur” przez europejskie firmy. Chodzi o kajdany mocowane do ścian, kajdany na kciuki oraz paralizatory do rażenia zatrzymanych więźniów. Choć europejski system kontroli zakazuje międzynarodowego handlu sprzętem służącym do zachowania porządku i zapewnienia bezpieczeństwa, a także powszechnie używanym do tortur, trwa on nadal. AI wzywa kraje UE oraz Komisję Europejską do zlikwidowania luk prawnych pozwalających na handel tego rodzaju. Z badań przeprowadzonych przez autorów raportu wynika, że mimo kontroli Czechy czy Niemcy zezwalały na eksport broni policyjnej oraz narzędzi służących do ograniczania swobody ruchowej do kilku krajów, w których udokumentowano użycie takich narzędzi do torturowania. Oprócz tego główne wnioski raportu dotyczyły również Włoch i Hiszpanii, gdzie dostawcy sprzętu do egzekwowania prawa, wykorzystując lukę w przepisach, propagowali sprzedaż kajdanek lub rękawów paralizujących³⁷.

Unia Europejska podejmuje inicjatywy także w krajach trzecich, nienależących do Wspólnoty. Prowadzi rozmowy i konsultacje dotyczące praw człowieka, np. w Pekinie do głównych kwestii podjętych przez Unię (2008 r.) należały: reforma chińskiego wymiaru sprawiedliwości, wolność wyrażania opinii oraz wolność religii w Tybecie. Kolejne posiedzenia poruszały kwestie praw osób reprezentujących mniejszości (szczególnie w Tybecie) oraz współpracy na forum ONZ. Strona

³⁵ Międzynarodowy Raport Amnesty International/2009/Europa i Azja Centralna, www.amnesty.org.pl, s. 2–3.

³⁶ Europa musi porzucić politykę „dyplomatycznych zapewnień”, które nie chronią więźniów przed torturami, www.amnesty.org.pl.

³⁷ Luki w przepisach prawnych pozwalają europejskim firmom na handel „narzędziami tortur”, przeł. A. Głowacki, www.amnesty.org.pl.

Europejska wyraziła swoje zaniepokojenie ograniczeniami wolności prasy oraz Internetu, sytuacją obrońców praw człowieka, stanem praw człowieka i sytuacją humanitarną w Tybecie. Dyskusje dotyczące praw człowieka oraz ich międzynarodowej ochrony UE prowadzi także z Rosją. Wspólnota z niepokojem obserwuje sytuację w Rosji, związaną z wolnością mediów, wyrażaniem opinii oraz prawem do zgromadzeń, a także prawami osób należących do mniejszości, prawami kobiet i dzieci oraz problemem rasizmu. Podczas spotkań Rosja i UE dyskutowały o swoich międzynarodowych zobowiązaniach w zakresie praw człowieka. Również wobec krajów kandydujących UE przewiduje monitorowanie przestrzegania praw człowieka oraz prowadzenie na ten temat dialogu. W przypadku Chorwacji zostały określone kryteria, które dotyczyły mniejszości, walki z korupcją, reformy sądownictwa oraz poszanowania praw człowieka. Unia wezwała ten kraj do czynienia dalszych postępów, szczególnie w zakresie reform sądowych, praw osób należących do mniejszości oraz powrotu uchodźców. Przypominała również o dalszej współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym (była Jugosławia) oraz usprawnieniu procedur ścigania i sądenia zbrodni wojennych bez dyskryminacji etnicznej (Chorwacja). W Chorwacji ratyfikowano wszystkie międzynarodowe konwencje dotyczące praw człowieka oraz ONZ³⁸.

Unia kontynuuje swoją politykę przeciwko karze śmierci. Sprzeciwia się jej stosowaniu we wszystkich okolicznościach, a jej zniesienie uważa za krok na rzecz większego poszanowania godności ludzkiej oraz stopniowego rozwoju praw człowieka. W niektórych przypadkach UE domaga się zawieszenia orzekania i wykonywania kary śmierci jako pierwszego kroku do jej zniesienia. Wytyczne Unii wobec państw stosujących karę śmierci określają minimalne standardy, jakie należy stosować (chodzi o niemożność orzekania kary śmierci wobec osób, które nie ukończyły 18. roku życia w chwili popełnienia przestępstwa, młodych matek, kobiet w ciąży oraz osób chorych psychicznie). Unia wydała również wiele oświadczeń publicznych w sprawie kary śmierci o zasięgu ogólnosiwiatowym. Duża ich liczba dotyczyła egzekucji nieletnich w Iranie. Unia Europejska, Komisja Europejska oraz Rada Europy ogłosiły 9 października 2007 r. Europejskim Dniem przeciwko Karze Śmierci. Unia finansuje również projekty, mające na celu walkę z karą śmierci na świecie, koncentrując się na podnoszeniu świadomości społecznej, programach edukacyjnych z dziedziny praw człowieka, szczególnie przez udzielanie wsparcia organizacjom społecznym. Oprócz kary śmierci podejmuje kwestie dotyczące handlu ludźmi, praw kobiet i równości płci, praw dziecka, osób niepełnosprawnych, ludności rdzennej, prawa do rozwoju i inne³⁹.

W opinii autorki ciągłe zmiany prawne w systemie ochrony praw człowieka w UE nie dają gwarancji ich pełnego poszanowania. Zdarzają się sytuacje, w któ-

³⁸ *Roczne sprawozdanie UE na temat praw człowieka (2008) 14146/2/08 REV 2*, Bruksela, 27 X 2008, www.europa.eu, s. 30–31, 34, 133–134.

³⁹ *Ibidem*, s. 51–53.

rych wykorzystuje się luki prawne, łamiąc tym samym prawa człowieka (choćby wykorzystanie braków w prawie dotyczącym handlu „narzędziami tortur”). Po ujawnieniu takich informacji, zdaniem autorki, Unia Europejska powinna dołożyć wszelkich starań, aby zapobiec tego typu sytuacjom. Również walka z terroryzmem nie powinna odsuwać praw ludzkich na dalszy plan. Te kwestie winny być traktowane równorzędnie i nic nie może stwarzać pretekstów do naruszeń praw człowieka. Stosowanie „dyplomatycznych zapewnień” jako gwarancji humanitarnego traktowania więźniów w krajach, gdzie praktykuje się tortury, jest niewystarczające, nie powinno mieć miejsca. Takie obietnice nie gwarantują niedużowania siły.

UE, prowadząc rozmowy i konsultacje, uświadamia obywatelom krajów członkowskich, ale także nienależących do Wspólnoty, jak ważne jest poszanowanie praw człowieka i ich ochrona. Podejmując taką inicjatywę, prezentuje swoje stanowisko w kwestii praw człowieka oraz nadaje im wyższą rangę. Przyczynia się do wzrostu świadomości związanej z potrzebą ochrony cennych praw człowieka o poprawy sytuacji ludzi.

Uregulowania prawne praw mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce

Problem mniejszości narodowych ma duże znaczenie dla Polski i społeczeństwa polskiego. Stanowi wyzwanie, które wymaga działań politycznych i prawnych w celu określenia statusu prawnego tych grup. Podejście państwa polskiego do mniejszości zmieniło się. Grupy te uważane są za równoprawną część społeczeństwa, przestrzegane jest ich prawo do podtrzymania własnej tożsamości narodowej i kultury. Ich istnienia nie negują władze polskie. System prawny uzupełniano szeregiem uregulowań, które dotyczą przeciwdziałania dyskryminacji na tle etnicznym. Powstały również instytucje, które sprawują nad tym kontrolę⁴⁰.

Polska ratyfikowała konwencję dotyczącą ochrony praw człowieka i mniejszości w ramach Rady Europy i ONZ. W Radzie Europy jest stroną Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach, natomiast w ONZ – stroną większości dokumentów, m.in.: Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji UNESCO w Sprawie Zwalczania Dyskryminacji Rasowej. Polska podpisała również Konwencję Romową (w 1995 r., ratyfikowaną w 2000 r.), zawarła także dwustronne traktaty ze wszystkimi swoimi sąsiadami oraz innymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej,

⁴⁰ S. Ł o d z i ŋ s k i, *Dyskryminacja czy nierówność. Problemy dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce po 1989 r.*, [w:] *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, red. K. Iglicka, Warszawa 2003, s. 39–40.

które gwarantowały ochronę praw osób należących do mniejszości narodowych i przeciwdziałanie dyskryminacji etnicznej. Traktaty te zawierają zobowiązania tych osób do lojalności w stosunku do państwa, w którym mieszkają, mają jednak wady, które narażają mniejszości na niebezpieczeństwo, nie ma bowiem uregulowań prawnych dla grup nieposiadających swoich państw narodowych, np. Romów, a także na wypadek, gdy stosunki Polski ulegną zaostrzeniu z którymkolwiek państwem sygnującym traktat dwustronny. Może to prowadzić do ograniczenia praw mniejszości. Problem taki występuje lokalnie i dotyczy Polaków we Lwowie po sporze między władzami a Ukraińcami w Przemyślu⁴¹.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji informuje, że w Polsce znajduje się dziewięć mniejszości narodowych: Białorusini, Czesi, Litwini, Niemcy, Ormianie, Rosjanie, Słowacy, Ukraińcy oraz Żydzi, a także cztery mniejszości etniczne: Karaimi, Łemkowie, Romowie i Tatarzy⁴². Zgodnie z Ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, mniejszością narodową jest grupa obywateli o liczebności mniejszej niż pozostała część ludności Polski; dążąca do zachowania wyróżniającego ją języka, kultury i tradycji; mająca świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej, którą chroni; utożsamiająca się z narodem we własnym państwie, której przodkowie od co najmniej 100 lat zamieszkivali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Mniejszością etniczną natomiast jest grupa obywateli polskich, która spełnia te same warunki co mniejszość narodowa, ale nie utożsamia się z narodem we własnym państwie. Ustawa ta reguluje sprawy, które wiążą się z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej oraz języka regionalnego mniejszości etnicznych i narodowych, a także równego traktowania. W świetle ustawy każda osoba należąca do mniejszości sama podejmuje decyzję o traktowaniu jej jako osoby należącej lub nie do mniejszości. Osoby te nie są zobowiązane do ujawniania informacji o własnej przynależności, ujawniania pochodzenia, języka lub religii. Mogą korzystać z praw i wolności zawartych w tej ustawie. Zabronione jest stosowanie środków, mających spowodować asymilację mniejszości narodowych, wówczas, gdy używa się ich wbrew woli zainteresowanych oraz środków, które zmieniają proporcje narodowościowe lub etniczne na obszarach zamieszkanym przez te mniejszości. Ustawa zabrania również dyskryminacji, wynikającej z przynależności do mniejszości oraz zobowiązuje organy władzy publicznej do ochrony tych osób, które z racji przynależności mogą stać się obiektem przemocy, dyskryminacji lub wrogości. Organy te powinny podejmować środki w celu wzmocnienia dialogu międzynarodowego oraz poparcia równości w sferze życia społecznego, politycznego, ekonomicznego i kulturalnego pomiędzy osobami należącymi do mniejszości a pozostałymi obywatelami. Ustawa daje mniejszościom prawo do swobodnego posługiwania się własnym językiem prywatnie i publicznie, nauki

⁴¹ *Ibidem*, s. 41–45.

⁴² *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, www.mswia.gov.pl.

tego języka, a także używania go jako języka pomocniczego przed organami gminy obok języka urzędowego. Określone są także zadania poszczególnych organów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych. Ustawa obejmuje sprawy, podlegające ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Sprzyja on realizacji praw i potrzeb mniejszości; współpracuje z właściwymi organami, aby zapobiec naruszaniu praw mniejszości; przeprowadza badania dotyczące sytuacji mniejszości, w tym dyskryminacji. Wojewoda natomiast koordynuje na obszarze województwa działania organów administracji rządowej, realizujących zadania na rzecz mniejszości; podejmuje działania mające na celu przestrzeganie praw mniejszości i przeciwdziałanie ich naruszaniu; rozwiązuje problemy mniejszości⁴³.

Problemami mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce zajmuje się powołana w 1989 r. komisja, będąca organem kontrolnym, zapewniająca mniejszościom warunki do utrzymania tożsamości i rozwoju tych grup. Głównym zadaniem Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych było stworzenie tym grupom najlepszych gwarancji prawnych. Istotnym elementem jej pracy były posiedzenia wyjazdowe, podczas których poznawano problemy lokalnych mniejszości, ich życie oraz relacje z władzami. Spotkania te dawały możliwość prowadzenia dialogu i porozumienia w środowisku, a także umożliwiały interwencję. Przykładem może być posiedzenie wyjazdowe w Hajnówce, podczas którego Komisja miała okazję poznania problemów mniejszości białoruskiej. Dotyczyły one zespołów artystycznych mniejszości. Miały one trudności z powodu braku instrumentów, repertuaru, kostiumów oraz środków na promocję i prowadzenie działalności. Przy Domu Kultury w Hajnówce istniał chór, dziecięcy teatr lalek i zespół białoruski. Dotacje Ministerstwa Kultury i Sztuki nie trafiały bezpośrednio do zespołów, ale do Białoruskiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego. Problemem dla Komisji stało się również dalsze finansowanie budowy Muzeum Białoruskiego w Hajnówce, gdyż w budżecie zabrakło środków na jego budowę. Zwlekanie z jego budową mogło spowodować, iż zabytkowe przedmioty kultury białoruskiej zostaną wywiezione za granicę⁴⁴.

Komisja wyraża opinie w sprawach potrzeb mniejszości narodowych, a także ocenia sposób ich realizacji; opiniuje programy, mające ułatwiać stwarzanie warunków pozwalających na zachowanie i rozwój ich tożsamości kulturowej oraz opiniuje projekty aktów prawnych dotyczących mniejszości. Wydaje opinie o wysokości i sposobie podziału środków, które przeznacza się na wspieranie działalności na rzecz ochrony tożsamości kulturowej mniejszości oraz rozwoju i zachowania języka regionalnego. Aby zrealizować swoje zadania, Komisja zwraca się

⁴³ Ustawa z dn. 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym, www.romowie.com, rozdz. I, II i V.

⁴⁴ *Kultura mniejszości narodowych i grup etnicznych w Europie*, red. Z. Jasiński, T. Lewowicki, Opole 2004, s. 18–19, 23.

do placówek i instytucji o ekspertyzy oraz zaprasza ich przedstawicieli do udziału w swoich pracach⁴⁵.

Ważne znaczenie dla ochrony praw mniejszości narodowych i przeciwdziałania dyskryminacji etnicznej ma *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., w świetle której Polska jest państwem demokratycznym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Dokument nakłada na państwo obowiązek poszanowania wolności i praw człowieka i obywatela, zawiera artykuły dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji. Zakazują one dyskryminacji, istnienia partii i organizacji politycznych nawołujących do nierówności etnicznej, dają równość dostępu do służby publicznej, wolność zrzeszania się, głoszenia poglądów, wolność sumienia i religii, wolność związków wyznaniowych. Dwa artykuły *Konstytucji* zostały poświęcone ochronie praw mniejszości narodowych i etnicznych. Pierwszy z nich, art. 35., za ochronę praw mniejszości uznaje obowiązek państwa dotyczący zapewnienia członkom mniejszości prawa do zachowania i rozwoju ich kultury, a także przyznaje im prawo do tworzenia w tym celu organizacji. Drugi – art. 27. – jest związany z językiem oficjalnym w Polsce i daje gwarancję prawa do posługiwania się językiem ojczystym przez mniejszości narodowe, jednak nie oznacza odejścia od zasady, że językiem urzędowym w Polsce jest język polski. Artykuł ten nie przyznaje więc mniejszościom pełnych praw językowych⁴⁶.

Kodeks karny z września 1998 r. chroni jednostki przed ludobójstwem, a także dyskryminacją na tle narodowościowym i rasowym. Nawoływanie do nienawiści na tle etnicznym, rasowym czy wyznaniowym jest karalne, podobnie jak publiczne znieważanie grup ludności i osób z powodu ich przynależności. Ściganie sprawców jest możliwe nawet wtedy, gdy przestępstwo zostało dokonane za pośrednictwem Internetu. Kodeks pracy natomiast nie dopuszcza dyskryminacji w stosunkach pracy z powodów rasowych, etnicznych czy religijnych. Istnieje również możliwość dochodzenia odszkodowania czy zadośćuczynienia za poniesienie jakichkolwiek kosztów w wyniku dyskryminacji. Obywatele wszystkich wyznań mają równe prawa w życiu państwowym, politycznym, kulturalnym i społecznym. W Polsce funkcjonują kościoły i związki wyznaniowe. Członkowie mniejszości narodowych mają możliwość obchodzenia swych świąt religijnych w inne dni niż reszta społeczeństwa. Gwarantuje to polski system prawny, jednak nie zawsze jest przestrzegany (np. konieczność odpracowywania dni wolnych). Jeśli chodzi o szkolnictwo mniejszości narodowych, to regulacje prawne dopuszczają nauczanie języka ojczystego mniejszości w przedszkolach, szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach. Jest to organizowane dobrowolnie przez dyrektora jednostki na wniosek rodziców lub opiekunów ucznia bądź samego ucznia w przypadku jego pełnoletniości. Resort oświaty ma obowiązek finansowania z budżetu państwa m.in. programów i podręczników dla mniejszości narodowych

⁴⁵ Ustawa z dn. 6 stycznia 2005..., rozdz. V.

⁴⁶ S. Ł o d z i ń s k i, *op. cit.*, s. 45–49.

do nauki języka ojczystego oraz historii i geografii kraju ojczystego. Minimalna liczba uczniów, umożliwiającą naukę ich języka to siedem osób. Jednak mniejszości dostrzegają zagrożenie w sferze oświaty oraz działalności organizacji. Głównym problemem jest brak dzieci i młodzieży. Obawy dotyczą przedstawicieli mniejszości litewskiej. Inne społeczności skarżą się na finansowanie lokalnej oświaty mniejszościowej. Również publiczna radiofonia i telewizja uwzględnia potrzeby mniejszości narodowych i grup etnicznych, gwarantując poszczególnym mniejszościom dostęp do publicznego radia i telewizji. Audycje dla mniejszości narodowych prowadzi Telewizja Regionalna – TVP 3, natomiast ośrodki regionalne publicznego radia nadają audycje w językach mniejszości narodowych, takich jak litewski, ukraiński, niemiecki czy dialekt śląski⁴⁷.

Romowie w Polsce jako mniejszość etniczna

Romowie w Polsce to mniejszość etniczna (zgodnie z Ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym). Z nieoficjalnych danych wynika, że w naszym kraju mieszka około 30 tysięcy Romów⁴⁸. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, powołując się na Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań z 2002 r., podaje, że zadeklarowanych obywateli jest około 13 tysięcy. Ich większa część zamieszkuje województwo małopolskie. Mniejszość ta nie ma swoich przedstawicieli w parlamencie, pomimo kandydatur osób reprezentujących Romów w wyborach samorządowych w 2006 r. Do głównych organizacji mniejszości romskiej należą m.in.: Centralna Rada Romów, Stowarzyszenie Romów w Polsce, Związek Romów Polskich, Romskie Stowarzyszenie Romów „Romano Waś”⁴⁹.

Polskę zamieszkują cztery grupy Romów: Polska Roma – stanowi najliczniejszą grupę, dzieli się na regionalne odłamy: Romowie rosyjscy i niemieccy; Romowie górscy (Bergitka Roma); Lowarzy i Kełderasze⁵⁰.

Stosunek Polaków do Romów z biegiem czasu uległ poprawie, jednak nadal traktowani są jako obcy i przedstawiani w złym świetle. Słowo „Cygan” ciągle oznacza złodzieja lub oszusta. W celu doprowadzenia do pełnego uczestnictwa Romów w życiu społecznym, a także zmniejszenia różnic, które dzielą ich od reszty społeczeństwa, w 2001 r. wprowadzono „Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2003”. Kładł nacisk na poprawę warunków mieszkaniowych tej grupy, edukację dzieci

⁴⁷ *Ibidem*, s. 49–51, 77–88.

⁴⁸ *Romowie w Polsce*, www.stowarzyszenie.romowie.net.

⁴⁹ *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce/Romowie*, www.mswia.gov.pl.

⁵⁰ *Romowie w Polsce...*

i młodzieży, ochronę kultury romskiej, a także zwiększenie bezpieczeństwa Romów. Najbardziej obszerną częścią tego programu jest edukacja. Chodzi o integrację klas polsko-romskich z zajęciami wyrównawczymi z języka polskiego oraz innych przedmiotów, zakup podręczników i przyborów szkolnych dla uczniów romskich, a także rozpowszechnianie wiedzy o historii i kulturze Romów. Środki na realizację tych zadań dostarcza gminom objętym programem rządowym Ministerstwo Oświaty. Realizacja programu przyczyniła się do poprawy sytuacji uczniów pochodzenia romskiego⁵¹.

Bardziej rozbudowany był „Program na rzecz społeczności romskiej na lata 2004–2013” (z możliwością kontynuowania w latach następnych), gdyż objął całą Polskę. Uwzględniał zagadnienia: walki z bezrobociem, zdrowia, edukacji, sytuacji bytowej, podtrzymywania i propagowania kultury romskiej, przeciwdziałania przestępstwom na tle etnicznym, wiedzy o Romach i reformach ich dotyczących, dokonywanych w Polsce. Głównym celem programu jest ułatwienie Romom pełnego uczestnictwa w życiu społecznym oraz niwelowanie różnic dzielących tę grupę od reszty społeczeństwa. Istotne jest wyrównanie szans w zakresie edukacji, zatrudnienia, higieny i zdrowia w warunkach lokalnych, a także zdobycie przez Romów umiejętności funkcjonowania w społeczeństwie. Pomoc ma polegać na wprowadzeniu mechanizmów, które ułatwią osiągnięcie celów, a nie doraźnym wsparciu. Przede wszystkim program ma dać równe szanse osobom należącym do mniejszości romskiej⁵².

Realizację programu oceniano różnie. Krytykowano go na początku wdrażania, ponieważ nie dawał natychmiastowych efektów przeprowadzonych interwencji, co najczęściej było związane z barierami komunikacyjnymi. Skuteczność realizacji zadań zwiększała się w miarę upływu czasu. Ograniczenia finansowe są przyczyną niewystarczających interwencji w pewnych obszarach (np. mobilizacja bezrobotnych). Mimo to, dzięki wprowadzeniu programu, organizacje działające na rzecz społeczności romskiej wzmocniły się i pracują skuteczniej. Ich aktywność powoduje, że więcej Romów ma kontakty ze środowiskiem zewnętrznym⁵³.

Raport z badań warunków życia społeczności romskiej mieszkającej w Miskowicach (2006 r.) ukazuje, że opinia społeczności polskiej dotycząca Romów jest negatywna. Uważa się, iż nie potrafią oni wziąć odpowiedzialności za swoje życie. Posiadanie takich dóbr, jak telewizor czy samochód jest ważniejsze od zaspokojenia podstawowych potrzeb. Społeczność polska wyraża swoje niezadowolenie z faktu, że Romowie są podmiotem większego zainteresowania państwa

⁵¹ S. Łodziński, *op. cit.*, s. 105–106.

⁵² *Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce*, MSWiA, Warszawa 2003, www2.mswia.gov.pl, s. 15–17.

⁵³ M. Walczak, J. Talewicz-Kwiatkowska i in., *Raport: Ocena zakresu i ukierunkowania Poddziałania 1.3.1 POKL w kontekście efektów wcześniejszych działań na rzecz społeczności romskiej*, ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku, Kutno 2008, www.stowarzyszenie.romowie.net, s. 44–45, 73, 158.

niż Polacy, którzy często żyją w równie złych warunkach. Respondenci podkreślają często lekceważący stosunek Romów do ofiarowywanej im pomocy oraz brak poszanowania cudzej własności⁵⁴.

Również Unia Europejska prowadzi badania na temat mniejszości Romów i ich dyskryminacji. Pytano ankietowanych o ich doświadczenia w zakresie dyskryminacji w ciągu ostatniego roku (badanie w 2008 r.) pod względem poszukiwania pracy oraz traktowania przez pracodawców, poszukiwania domu lub mieszkania (kupno czy sprzedaż), dyskryminacji ze strony opieki społecznej, personelu medycznego, pracowników szkół, w miejscach publicznych (np. restauracje, kawiarnie), podczas ubiegania się o pożyczkę w banku. Średni współczynnik dyskryminacji w odniesieniu do wymienionych obszarów wyniósł w Polsce 59% badanych. Większość odpowiadających doświadczyła dyskryminacji w sektorze prywatnym. Należy zwrócić uwagę, że aż 71% nie zgłosiło przypadku dyskryminacji żadnej organizacji przyjmującej tego typu zgłoszenia. Większość Romów (aż 76% badanych) uważa, iż dyskryminacja ze względu na pochodzenie etniczne lub imigracyjne jest bardzo powszechna lub raczej powszechna w Polsce. Jeśli chodzi o prawo zabraniające dyskryminacji ze względu na pochodzenie podczas przyjmowania do pracy, to w Polsce 47% Romów ma świadomość istnienia takich uregulowań. Natomiast aż 78% badanych nie zna organizacji udzielających porad lub wsparcia osobom dyskryminowanym. W świetle wyników badań, 28% badanych Romów w Polsce (w ciągu ostatnich 12. miesięcy) doświadczyło napaści, gróźb karalnych lub nękania, a 72% nie zgłosiło tego przestępstwa. Prawie co drugi Rom w Polsce uważa, że został zatrzymany przez kontrolę graniczną (50% przez policję) z powodu swojego pochodzenia etnicznego⁵⁵.

W dzisiejszych czasach edukacja jest niezbędnym czynnikiem kształtowania osobowości jednostki. Wiedza daje możliwości pozyskiwania pozycji społecznej, stanowiska zawodowego, zarobków. Wysokie kwalifikacje zawodowe, oprócz rozwoju jednostki, dają dobre efekty w gospodarce narodowej. Państwo realizuje zasadę równego dostępu do edukacji również dla Romów, jednak mniejszość ta, aby korzystać z tego prawa, powinna zrozumieć wartość edukacji, co nie jest łatwe. Ich zgodny z tradycją wędrowny trybu życia nie sprzyja zdobywaniu przez dzieci edukacji. Romowie nieposiadający wykształcenia nie widzą potrzeby posyłania swoich dzieci do szkoły, wyczekując, kiedy dziecko będzie mogło zacząć zarabiać. Przeszkodą dla dziewcząt cygańskich w ukończeniu szkoły jest tradycja, która akceptuje ich małżeństwo już w wieku dwunastu lat. Wczesne wchodzenie w dorosłe życie jest przyczyną zabierania dziecka ze szkoły, która nie stanowi dla nich rzeczy ważnej, więc

⁵⁴ Raport z badań warunków życia społeczności romskiej żyjącej w Maszkowicach (14–15.12.2006), oprac. M. Kukowska, www.rpo.gov.pl, s. 8.

⁵⁵ EU-MIDIS. Badanie UE na temat mniejszości i dyskryminacji. Sprawozdanie „Kluczowe dane”, cz. 1: Romowie, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2009, www.stowarzyszenie.romowie.net, s. 4–11.

dzieci nie mają ambicji edukacyjnych, nie są do nauki odpowiednio przygotowane, szczególnie, jeśli chodzi o dobrą znajomość języka polskiego. Coraz więcej Romów chce kształcić swoje dzieci, jednak uważają oni, że polskie szkoły są mało przyjazne dla ich potomstwa. Rozwiązaniem tego problemu miało być stworzenie klas etnicznych, służących wyrównywaniu braków w edukacji dzieci romskich przez 3 lata nauczania początkowego. Przez kolejne lata dzieci te miały kontynuować edukację w klasach zintegrowanych z dziećmi polskimi. Specjalny program powstał w 1992 r. Zawierał charakterystykę rodzin romskich, opisywał ich trudności i cechy osobowe. Jako główny cel pracy nauczyciela z dziećmi należącymi do mniejszości romskiej program wskazywał naukę czytania, pisania, a także przygotowanie do nauki z dziećmi polskimi. W Polsce powstało ponad 30 klas romskich⁵⁶.

Negatywny stosunek do Romów jest widoczny szczególnie w szkołach i przejawia się w kontaktach z rówieśnikami. Wśród polskich dzieci funkcjonuje stereotypowy odbiór innych i uprzedzenie wobec obcych. Również obecnie w wielu szkołach uczniowie romscy spotykają się z uprzedzeniami, dyskryminacją i agresją do nich kierowaną. Z obserwacji przeprowadzonych przez społecznego szkolnego opiekuna uczniów romskich w szkole podstawowej, Marię Łój, wynika, że dzieci romskie z początkiem roku szkolnego podejmowały naukę, która niestety trwała najdłużej rok. Uczniowie ci byli badani standardowymi testami inteligencji dla dzieci w poradniach pedagogiczno-psychologicznych. Uzyskiwali niskie wyniki, czego przyczyną była bariera językowa. Dawało to podstawę do umieszczania ich w szkołach specjalnych. Edukacja taka zamykała im drogę do dalszego kształcenia się i rozwoju. Dorośli Romowie, których uczono w taki sposób, nie wykazują żadnych oznak upośledzenia umysłowego, jednak wstydzą się przyznać, że ich edukacja trwała kilka lat i miała profil kształcenia specjalnego. Obniżone wymagania w szkołach specjalnych spowodowały, że Romowie język polski znają na poziomie mowy potocznej. Ciągłe sprawia im trudność czytanie ze zrozumieniem i pisanie. Także fakt, iż dzieci romskie nie uczęszczają do przedszkoli pozbawia je możliwości wcześniejszego zetknięcia się z językiem polskim i poznania form grzecznościowych, dyscypliny. Mają problem z wdrożeniem w życie obowiązku szkolnego i sprostaniem wymaganiom programowym. Dysponują małym zasobem słów polskich, gdyż w domu porozumiewają się w języku romskim, przez co nie rozumieją często, o czym mówi nauczyciel. Problem Romów jest również zauważalny w relacjach społecznych. Dzieci romskie spotykają się z niechęcią ze strony rówieśników, są odrzucane, zdarzają się przypadki agresji. Przykładem jest postępowanie wobec uczennicy pochodzenia romskiego, kiedy to na prośbę nauczyciela, podczas jej nieobecności w szkole, uczniowie pisali, co złego zrobiła. Pojawiło się wiele zarzutów oraz negatywna opinia wychowawczyni. Po tej ankiecie uczennicy przyznano nauczanie indywidualne, co zakończyło skargi na niewłaściwe zachowanie oraz pomogło jej poczynić postępy

⁵⁶ J. Brągiel, *Wartość edukacyjna dziecka w rodzinach Romów*, [w:] *Kultura mniejszości narodowych...*, s. 143–146.

w nauce. Z dyskryminacją spotkał się również chłopiec V klasy szkoły podstawowej, który za przypadkowe uderzenie kolegi na lekcji wychowania fizycznego został ukarany przez nauczyciela. Karą było zabranie chłopca z sali, zamknięcie go w magazynku sportowym w piwnicy, a także użycie wobec niego wulgarnych słów. Po interwencji społecznego opiekuna uczniów romskich, szkoła zareagowała na ten incydent, a nauczyciel w obecności całej klasy przeprosił chłopca. Również rodzice romscy spotykają się z niestosownym zachowaniem nauczycieli. Matka czwórki dzieci chodzących do szkoły usłyszała od nauczyciela, że jej dzieci są najgorsze, okropne. Zastrzeżenia te były wykrzyczane przez nauczyciela przy wszystkich uczniach i rodzicach. Forma ta została uznana za niewłaściwą⁵⁷.

Zdaniem autorki, mniejszość romska w Polsce jest ciągle uważana za obcych, nie ma statusu równoprawnych obywateli. Sytuacja bytowa Romów nie ulega większej poprawie, mimo wdrażania specjalnych programów rządowych na rzecz tej społeczności. Autorka uważa, iż część odpowiedzialności za nieskuteczność tych przedsięwzięć leży po stronie zainteresowanych, gdyż ich tradycje, a także zaspokajanie nie podstawowych, lecz luksusowych potrzeb, często przeszkadzają w całościowej realizacji pomocy. Stosunek do niej i ich przyzwyczajenia wpływają na negatywną opinię wśród Polaków (np. traktowanie edukacji, brak potrzeby zdobywania wykształcenia, zarzucanie nauki). Zamiast zdobywać wiedzę, dzieci podejmują pracę zarobkową, często organizowaną przez dorosłych, np. granie w tramwajach, mycie szyb samochodowych, żebranie. System edukacyjny, zdaniem autorki, nie sprzyja kształceniu Romów. Posyłanie dzieci należących do mniejszości romskiej do szkół specjalnych nie daje im równych szans zdobycia wykształcenia i dobrej pracy. Wynika to ze złego rozpoznania problemu. Utrudnia się poprawę standardu życia. Pomimo prób walki z tym problemem i tworzenia klas romskich, gdzie nadrabiane są braki językowe, poziom wykształcenia dzieci romskich i polskich różni się.

Mniejszość romska nadal spotyka się z przejawami dyskryminacji na tle etnicznym, co – zdaniem autorki – ma swoje źródło w stereotypach. Jeśli Polacy nadal będą je brali pod uwagę, wyrabiając sobie opinię o tej mniejszości, nasze negatywne nastawienie do Romów nie ulegnie zmianie.

Ukraińska mniejszość narodowa w Polsce i jej problemy

W 2002 r. – według Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań – prawie 30 tysięcy obywateli polskich zadeklarowało swoją przynależność do ukraińskiej mniejszości narodowej, z czego 1/3 zamieszkuje województwo warmińsko-mazurskie. Mniejszość ta jest rozproszona po całym kraju⁵⁸.

⁵⁷ M. Łó j, *Uczeń romski w szkole. Dyskryminacja bezpośrednia i pośrednia*, [w:] B. We i g l, *Romowie 2009. Między wędrownką a edukacją*, Warszawa 2009, s. 32–40.

⁵⁸ *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce/Ukraińcy*, www.mswia.gov.pl.

W Polsce największą organizacją mniejszości ukraińskiej jest Związek Ukraińców w Polsce (ZUWP), który postuluje prawa obywatelskie oraz możliwość politycznej reprezentacji tej mniejszości w Polsce. Ważne są także działania na rzecz zbliżenia polsko-ukraińskiego i kształtowanie dobrych stosunków sąsiedzkich oraz wzajemnego szacunku między narodami. Inną organizacją Ukraińców, wspierającą ZUWP, jest Zjednoczenie Łemków w Polsce, które kultywuje i rozwija łemkowską kulturę regionalną, a także zajmuje się ochroną zabytków kultury materialnej Łemków. W Polsce powstają również organizacje zawodowe Ukraińców, np. Klub Prawników (służy pomocą prawną, promuje prawo w świadomości tej mniejszości narodowej), Ukraińskie Towarzystwo Lekarskie (popularyzuje wiedzę medyczną, udziela pomocy osobom niepełnosprawnym i chorym, a także studentom medycyny) oraz Ukraińskie Towarzystwo Nauczycielskie (dba o rozwój szkolnictwa ukraińskiego, upowszechnienie patriotyzmu i wpływa na porozumienie narodu ukraińskiego i polskiego). Istnieją ponadto Związek Ukrainek (zrzesza kobiety ukraińskie) i Związek Ukraińskiej Młodzieży Niezależnej. W Polsce funkcjonują również fundacje mniejszości ukraińskiej: Fundacja Świętego Włodzimierza Chrzcziciela Rusi Kijowskiej i Fundacja Kultury Ukraińskiej. Mniejszość ukraińska wydaje własną gazetę „Nasze Słowo”, a ogólnopolska telewizja raz w miesiącu emituje ukraiński program, który porusza problematykę społeczno-polityczną⁵⁹.

Stosunek Polaków do mniejszości ukraińskiej jest negatywny, chociaż z biegiem lat ulega poprawie (1993 r. – 65% Polaków wyraziło swoją niechęć do tej mniejszości, w 2001 r. – 48%)⁶⁰. Polska stała się krajem, w którym narody sąsiednie często szukają legalnego i nielegalnego zatrudnienia, co wpływa na ich wizerunek wśród Polaków. Obywatele Polski są przychylnie nastawieni do imigrantów zarobkowych oraz istnieje wśród nich przekonanie, że polski rząd powinien takim osobom zezwolić na pracę, jeśli taka jest (37%). Jednak część społeczeństwa polskiego opowiada się za ograniczeniem napływu cudzoziemców do Polski (32%) – przeważnie przedstawiciele starszego pokolenia byli skłonni ograniczać przyjazdy cudzoziemców w celach zarobkowych. Aż 55% społeczeństwa opowiadającego się za tym ograniczeniem to mieszkańcy regionu południowo-wschodniego, graniczącego z Ukrainą. Sugeruje to niechęć szczególnie do imigrantów z Ukrainy. Jednak Polacy często nie rozróżniają Białorusinów, Rosjan i Ukraińców. Określają ich jako „Ruskich” (od języka rosyjskiego, którym posługują się te narody). W świetle danych Fundacji im. Stefana Batorego z 2002 r., do kontaktów między Polakami a Ukraińcami dochodzi przeważnie na bazarze, gdzie mniejszość ta zajmuje się handlem. O wiele mniejszy kontakt Polacy mają z Ukraińcami w pracy czy też ze znajomymi na

⁵⁹ D. Misiejuk, *Tożsamość ukraińska w Polsce: odtworzenie czy tworzenie? Uwagi o kreacji tożsamości mniejszościowej*, [w:] *Kultura mniejszości narodowych...*, s. 53–61.

⁶⁰ S. Łodziński, *op. cit.*, s. 104.

Ukrainie czy z ukraińskimi obywatelami podczas wyjazdu do tego kraju. Praca podjęta przez Ukraińca jest najczęściej nielegalna (wg Krajowego Urzędu Pracy nawet do miliona osób). Najczęściej zajmują się handlem, pracują w budownictwie, wykonują prace remontowe, podejmują pracę w rolnictwie i ogrodnictwie. Rzadziej, ale również, pracują fizycznie, jako pomoc domowa. Ich zajęcia to też prostytutka, przemyt, złodziejstwo. Polacy, którzy mieli do czynienia z pracownikami z Ukrainy, raczej uważali ich za dobrych pracowników. Zdanie to podzielają pracodawcy. Duża liczba Polaków uważa, że Ukraińcy zabierają im pracę, natomiast aż połowa twierdzi, że podejmują się oni zajęć, których Polacy nie chcą wykonywać. Co czwarty Polak jest przekonany, iż te dwa zjawiska występują razem – Ukraińcy podejmują się zajęć niechętnie wykonywanych przez Polaków, zabierając im pracę. Nie stanowi to źródła konfliktów. Pracownicy z Ukrainy są cenieni, a pracodawcy są z nich zadowoleni. Polacy uważają, że Ukraińcy, wykonując pracę, której oni nie chcą, wypełniają lukę na rynku pracy. Jednocześnie istnieje przekonanie, że mniejszość ta szkodzi polskiej gospodarce. W odbiorze Ukraińców przez społeczeństwo polskie jest wiele sprzeczności⁶¹.

Polacy odczuwają mniejszy dystans do mniejszości ukraińskiej w naszym kraju niż do Ukraińców, którzy przybywają z Ukrainy. Chętniej akceptujemy Ukraińców w rolach, które nie mają dużego wpływu na nasze życie, ale niechętnie Polacy akceptują „obcych”, np. jako członków władzy lokalnej⁶².

Udział Ukraińców w życiu społecznym i politycznym Polski jest ograniczony. Wpływa na to ich rozproszenie po kraju oraz ustawodawstwo wyborcze, które nie uwzględnia mniejszości. Ukraińcy nie mają możliwości przedstawiania swoich racji w parlamencie, gdzie nie ma ich przedstawicieli. Mniejszości narodowe i etniczne są zdane na partie polityczne, gdyż odrzucono koncepcję kurii wyborczych dla nich. Główne partie polityczne nie bardzo są zainteresowane umieszczeniem przedstawicieli mniejszości na listach wyborczych do Sejmu i Senatu. Część partii jest za stosowaniem, w relacjach z mniejszością ukraińską, zasady wzajemności, która polega na uzależnieniu wszelkich pozytywnych decyzji od sytuacji Polaków na Ukrainie. W ten sposób ogranicza się prawa obywatelskie mniejszości ukraińskiej. Dochodzi również do sytuacji, która nie pozwala mniejszości na realizację działań upamiętniających historię. Przykładem jest Przemyśl, którego władze nie wydały zgody na umieszczenie tablicy okolicznościowej na budynku, od pół wieku będącym własnością Ukraińców, zlekceważyły również postulat ZUwP o weryfikację napisów na niektórych pomnikach z czasów PRL, które obrażają Ukraińców i podtrzymują negatywne stereotypy. Chodzi o pomniki, na których umieszczone są napisy typu: „pomor-

⁶¹ J. Konieczna, *Polacy–Ukraińcy, Polska–Ukraina. Paradoksy stosunków sąsiedzkich*, luty 2003, www.batory.org.pl, s. 3–11.

⁶² *Ibidem*, s. 19–20.

dowanym przez bandy ukraińskie”. Lokalne władze samorządowe wykazują również brak zainteresowania, jeśli chodzi o konserwację ukraińskich zabytków sztuki sakralnej – cerkwi, cmentarzy. Wiele zabytków niszczeje, a mniejszość ukraińska nie jest w stanie o nie zadbać, nie dysponuje bowiem wsparciem ze strony administracji państwowej. Władze Podkarpacia, po doświadczeniach zablokowania organizacji festiwali kultury ukraińskiej (1995, 1997, 2007), nie widziały problemu w pomyśle delegalizacji ZUwP, a także zerwania stosunków dyplomatycznych z Ukrainą. Próby poprawy sytuacji mniejszości ukraińskiej poprzez zwiększenie możliwości nauki języka ukraińskiego oraz stworzenie placówek oświatowych nie przyniosły rezultatów. Nie sprzyjało temu rozproszenie mniejszości. Jeśli chodzi o sprawę mediów, ciągle istnieje problem ich dostępności i czasu emisji, mimo zwiększenia liczby audycji w radiu i w telewizji. Część programów ukraińskich, emitowanych w radiu, formalnie istnieje, jednak ich rola w zachowaniu tożsamości, języka oraz jego promocji jest niewielka⁶³.

Ukraińcy to najlichniesza i najbardziej widoczna grupa przybyszów poszukujących w Polsce zarobków. Częściowa liberalizacja rynku pracy miałyby pozytywne skutki. Mimo zwiększającej się liczby cudzoziemców nie stworzono jeszcze odpowiedniego systemu, który zarządzałby migracjami zarobkowymi. Regulacje dotyczące zatrudnienia cudzoziemców miały głównie chronić krajowy rynek pracy. Skomplikowane rozwiązania prawne oraz brak jasno określonej polityki migracyjnej może powodować brak wystarczającej liczby pracowników w niektórych zawodach, co utrudnia rozwój polskiej gospodarki. Za aktywną politykę migracyjną, ukierunkowaną na konkretnych pracowników, przemawia sytuacja demograficzna w kraju oraz wyjazdy Polaków do pracy. Lukę wśród pracowników o niskim prestiżu i wynagrodzeniu uzupełniają cudzoziemcy. Także w zawodach, które wymagają wysokich kwalifikacji znajdują zatrudnienie obywatele z Ukrainy (np. lektorzy języków obcych). Takimi osobami zainteresowane są szkoły publiczne, które mają problemy ze znalezieniem polskich nauczycieli ze względu na proponowane niskie wynagrodzenie oraz pracę w mniejszych i biedniejszych miejscowościach w Polsce. Obecnie lektorzy z Ukrainy, którzy chcą pracować w Polsce muszą co roku ponawiać procedury uzyskiwania pozwolenia, gdyż – zgodnie z umową polsko-ukraińską – bez zezwolenia można nauczać tylko języka ojczystego. Również legalne zatrudnienie pracownika z Ukrainy w przedsiębiorstwie nie należy do łatwych. Wielu przedsiębiorców nie decyduje się na zatrudnienie pracownika-cudzoziemca ze względu na wysokie podatki i składki ubezpieczeniowe. Jednak Ukraińcy są cennymi i tanimi pracownikami, więc są zatrudniani nielegalnie, co powiększa

⁶³ P. Tyma, *Aktualna sytuacja społeczności ukraińskiej w Polsce w kontekście 60. rocznicy akcji „Wisła”*, 22.05.2007 r., www.parl.sejm.gov.pl, s. 3–8.

szarą strefę. W walce z tym zjawiskiem pomogłoby częściowe otwarcie rynku pracy. Społeczeństwo polskie akceptuje imigrantów na rynku pracy. Ukraińcy już nie tak często spotykają się z dyskryminacją. Również stopniowo poszerza się lista osób mogących wykonywać w Polsce pracę bez zezwolenia. Potrzebne są jeszcze ułatwienia dotyczące zatrudnienia obcokrajowców, za czym opowiadają się sami przedsiębiorcy, tak, by nie wymagano każdorazowej zgody oraz wysokiej opłaty równej wysokości pensji minimalnej. Pracownik z Ukrainy otrzymuje możliwość zatrudnienia tylko wtedy, gdy nie znaleziono odpowiedniego polskiego kandydata⁶⁴.

* * *

Początkowo Unia Europejska nie zajmowała się ochroną praw człowieka, a skupiła się na aspekcie prawnych uregulowań dotyczących integracji państw pod względem gospodarczym. Z upływem czasu pojawiły się sytuacje naruszeń praw człowieka, co zmusiło Wspólnotę do zajęcia się tym problemem i stworzenia instytucji za to odpowiedzialnych.

W celu wzmocnienia ochrony praw w Unii przyjęto Kartę Praw Podstawowych, która dawała szerszy gwarantowany zakres ochrony tych praw niż w państwach członkowskich. Jest ona zbiorem fundamentalnych praw człowieka i łączy w sobie system Rady Europy oraz państw członkowskich, a także wzmacnia ochronę praw człowieka w obliczu rozwoju społeczno-gospodarczego.

UE stale poszerza zakres ochrony praw człowieka, prowadzi dialogi i konsultacje, nie tylko w granicach Wspólnoty, lecz także z innymi krajami świata, wzywając do respektowania tych praw.

System Unii chroniący prawa ludzkie ciągle ma luki prawne, umożliwiające działania, które naruszają prawa człowieka. Należy go nieustannie rozwijać i ulepszać.

Istniejące w Polsce prawne uregulowania ochrony praw mniejszości narodowych oraz zapobiegania dyskryminacji na tle etnicznym są umieszczone w różnych kodeksach i ustawach. Brakuje jednego zestawienia wszystkich ustaw karnych i cywilnych, które zakazywałyby dyskryminacji w każdej dziedzinie życia.

Mniejszość romska jest nadal negatywnie odbierana przez społeczeństwo polskie, w którym Romowie są postrzegani jako obcy i nie są obdarzani zaufaniem. Pomimo pomocy rządowej dla Romów ich sytuacja nie zmienia się na lepsze. Ciągłe dochodzi do przejawów dyskryminacji tej mniejszości etnicznej w życiu społecznym, kulturalnym i gospodarczym.

⁶⁴ J. Frelak, *Praca Ukraińców w Polsce – rekomendacje dla polityki migracyjnej*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 2005, nr 38, www.isp.org.pl, s. 2–5.

Jedna z liczniejszych mniejszości narodowych w Polsce – mniejszość ukraińska – jest akceptowana przez resztę społeczeństwa polskiego wtedy, kiedy nie ma bezpośredniego wpływu na nasze życie, a zachodzące zmiany nie są zależne od ich decyzji. Ukraińcy stanowią tanią i dobrą siłę roboczą. Uważa się ich za cennych pracowników, którzy chętnie podejmują się pracy nieatrakcyjnej dla Polaków. W ten sposób wypełniają lukę związaną z zatrudnieniem w niektórych zawodach.