

X: 2013 nr 2

# Krakowskie Studia Międzynarodowe

Bogusława Bednarczyk

## PRAWNE I POLITYCZNE ASPEKTY POLITYKI ANTYDYSKRYMINACYJNEJ RADY EUROPY

Przypadająca we wrześniu 2013 r. 60. rocznica wejścia w życie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej EKPCz) skłania do refleksji nad skutecznością i trwałością wprowadzonych przez Radę Europy standardów ochrony praw człowieka oraz mechanizmów ich skutecznej gwarancji i ochrony. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe omówienie wszystkich zagadnień związanych z ewolucją prawa i polityki oraz tworzeniem odpowiednich struktur w ramach Rady Europy na rzecz zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji. Zakres problematyki związanej z dyskryminacją jest bowiem niezwykle szeroki. Do tej publikacji zostały wybrane tylko te jej elementy, które dowodzą, że strategia Rady Europy w tym zakresie systematycznie i konsekwentnie rozszerza swoje pole działania, zarówno w płaszczyźnie prawa, jak i polityki.

Rasizm, dyskryminacja, nietolerancja – postawy, które zdecydowały o tragicznym charakterze wieku XX, wcale nie zaniknęły w wieku XXI. To problem, który dotyczy wszystkich: od dostatnich społeczeństw Zachodu, do zmagających się z głodem krajów ubogiego Południa. Walka z nim wszędzie wymaga odwagi i otwartości: podejmowania nowych wyzwań społecznych i kulturowych, rozbudzania wrażliwości społecznej, kształtowania postaw szacunku dla odmienności i różnorodności.

Realizacja zasad niedyskryminacji oraz równego traktowania wszystkich obywateli stanowi warunek konieczny dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa oraz rozwoju społecznego i gospodarczego. Wdrażanie tych zasad,

przynoszące korzyści jednostkom i społeczeństwom, jest jednym z celów, nie tylko państw demokratycznych, ale również organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, OBWE, Rada Europy czy Unia Europejska. Idea polityki równościowej konsekwentnie wcielana jest w życie zarówno przez przyjmowane akty prawne, jak i realizowane programy i działania na różnych poziomach: międzynarodowym, regionalnym, krajowym i lokalnym. Zasadę niedyskryminacji można uznać za zasadę prawną od połowy XX wieku. Jej ewolucja odbywała się stopniowo, poprzez poszerzanie katalogu podstaw dyskryminacji, aż do dziś, kiedy te katalogi w większości zostały otwarte. Współczesne rozumienie zakazu dyskryminacji ukształtowane zostało przede wszystkim przez międzynarodowe porządki prawne: system ONZ<sup>1</sup> oraz system Rady Europy. Na przełomie XX i XXI wieku – we wrześniu 2001 r. – Deklaracja ONZ *Tolerancja i różnorodność, wizja dla XXI wieku* – przyjęta podczas Światowej Konferencji przeciwko Rasizmowi w Durbanie – wolność od dyskryminacji postawiła na pierwszym miejscu<sup>2</sup>.

Rada Europy jest najstarszą europejską organizacją zajmującą się prawami człowieka i demokratyzacją życia, jest także strukturą, która dzięki swym dotychczasowym dokonaniom posiada zasłużoną opinię głównego promotora idei praw człowieka w regionie. Zagadnienie praw człowieka w ujęciu RE pozostaje w ścisłym związku z rozważaniami i rzeczywistą realizacją takich wartości, jak demokratyczny system rządów, pluralizm polityczny oraz rządy prawa, co potwierdza uznanie niekwestionowanych związków między nimi. Rola Rady Europy w przeciwdziałaniu dyskryminacji wynika wprost z jej statutu<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Karta Narodów Zjednoczonych z 1945 r., uznawana za podwaliny współczesnego porządku międzynarodowego, deklarowała poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na: rasę, pleć, język lub wyznanie (art. 1 ust. 3). Rozszerzenie zakazu dyskryminacji i włączenie kolejnych kryteriów dyskryminacji było nieuniknione. W pierwszym międzynarodowym katalogu praw człowieka – Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., zakazano dyskryminacji z jakichkolwiek powodów (art. 2), ale zakaz ten dotyczył wyłącznie praw i wolności zawartych w Deklaracji.

<sup>2</sup> Deklaracja z Durbanu oraz Program działania zostały przyjęte na zakończenie Światowej Konferencji Przeciwko Rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pochodnym formom nietolerancji w Durbanie (RPA) we wrześniu 2001 r. Deklaracja potwierdziła zasady równości i niedyskryminacji jako główne prawa człowieka. Uznano, że ofiary dyskryminacji posiadają prawa, państwa natomiast powinny wypełniać swe zobowiązania wobec obywateli. Ogłaszając, że główna odpowiedzialność za walkę z rasizmem spoczywa na państwie, Deklaracja wezwała do współpracy w tym zakresie również organizacje międzynarodowe i pozarządowe partie polityczne, krajowe instytucje praw człowieka, media oraz społeczeństwo obywatelskie. Deklaracja wezwała wszystkie państwa do ratyfikacji oraz skutecznego wdrożenia postanowień Międzynarodowej Konwencji dot. Eliminacji wszelkich Form Rasistowskiej Dyskryminacji.

<sup>3</sup> Art. 1 Statutu Rady Europy stanowi m.in., że „celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wciełać w życie ideały oraz zasady stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny. Cel ten będzie urzeczywistniany za pośrednictwem organów Rady w drodze omawiania wspólnych problemów, przez zawieranie umów i wspólne działanie w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych, jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”.

Aby realizować cele statutowe, państwa członkowskie Rady Europy przyjęły Europejską Konwencję Praw Człowieka<sup>4</sup>, która była pierwszą, merytoryczną umową międzynarodową zawartą pod auspicjami Rady Europy i zarazem pierwszą regionalną próbą urzeczywistnienia w formie traktatowej idei zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ. EKPCz nakłada na członków wiążący prawnie obowiązek zagwarantowania szeregu praw człowieka wszystkim osobom (nie tylko swoim obywatelom) znajdującym się pod ich jurysdykcją. Wdrażanie EKPCz kontroluje Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej ETPCz) rozpatrujący sprawy wnoszone przeciwko państwom członkowskim.

Zakaz dyskryminacji przewidziano w art. 14 EKPCz, który zapewnia równe traktowanie w zakresie korzystania z pozostałych praw przewidzianych w EKPCz<sup>5</sup>. Jak wynika literalnego brzmienia art. 14, dotyczy on zakazu dyskryminacji, ale tylko w korzystaniu z praw i wolności, których respektowanie gwarantuje EKPCz i jej protokoły dodatkowe. Artykuł ten nie zawiera ogólnego zakazu dyskryminacji, lecz gwarantuje równość w odniesieniu do korzystania z praw materialnych gwarantowanych w EKPCz. Również, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem ETPCz, art. 14 nie ma niezależnego bytu. Tak sformułowany zakaz dyskryminacji uzupełnia inne materialne postanowienia EKPCz, jak np. prawo do rzetelnego procesu, prawo do prywatności, ochrona prawa własności. Jeśli główna część skargi nie mieści się w granicach ochrony na podstawie EKPCz, art. 14 nie może być stosowany. Przepis ten pełni funkcję pomocniczą w tym znaczeniu, że jego naruszenie może nastąpić tylko z pogwałceniem, innego prawa gwarantowanego przez Konwencję, a zatem art. 14 nie zawiera ogólnego zakazu dyskryminacji<sup>6</sup>, a tak-

---

<sup>4</sup> EKPCZ podpisana w 1950 r., weszła w życie w 1953 r. W 2013 r. mija także 30 lat od ratyfikowania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Polskę 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 1, poz. 284). Deklaracja o uznaniu jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka została złożona przez Polskę 1 maja 1993 r. Od początku była to jedna z najważniejszych umów międzynarodowych wiążących Polskę. Konwencja wywiera wpływ na przestrzeganie praw człowieka, na praktyki władz publicznych oraz na obowiązujące prawo. Jest to możliwe dzięki dość powszechnemu stosowaniu instrumentu stanowiącego największą zdobycz systemu Konwencji – skargi indywidualnej na naruszenie praw człowieka przez dane państwo-stronę Konwencji. Po stosunkowo długim okresie obowiązywania Konwencji w odniesieniu do Polski, powstaje pytanie o jej skuteczność, znaczenie dla systemu polskiego prawa oraz dla ochrony praw człowieka w Polsce. Może bowiem zastanawiać, czy Konwencja stała się po prostu jedną z umów międzynarodowych, czy też jest wyznacznikiem czegoś więcej – faktycznego przywiązania się władz RP do wartości, jakie z Konwencji wynikają. Czy władze polskie podejmują wszelkie możliwe działania, aby ucieleśnić ducha Konwencji, czy też jednak nie wykorzystują w pełni całego jej potencjału?

<sup>5</sup> Art. 14 stanowi: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”.

<sup>6</sup> Organami, które kontrolują przestrzeganie przez państwa zobowiązań wynikających z EKPCz i protokołów dodatkowych są ETPCz, który rozpatruje skargi indywidualne i między państwowe oraz Komitet Ministrów, którego rola sprowadza się do kontroli wykonywania orzeczeń Trybunału.

że nie definiuje także samego pojęcia dyskryminacji, która została wypracowana przez orzecznictwo ETPCz. Należy zaznaczyć, że wiele systemów prawnych nie zawiera ustawowej definicji dyskryminacji, a jedynie ogólną gwarancję równości, stanowiącą, że wszyscy są równi wobec prawa. Równość, a więc i dyskryminacja, są pojęciami nieokreślonymi.

Prawo międzynarodowe chroni przed dyskryminacyjnym ograniczeniem lub uniemożliwieniem korzystania z praw człowieka każdą jednostkę, nie tylko obywateli konkretnego państwa. Jak już zostało powiedziane, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, EKPCz oraz oba Międzynarodowe Pakty ONZ przewidują jednak, że zasada ta dotyczy wyłącznie praw i wolności wymienionych w tych dokumentach, nie zaś wszystkich praw i wolności człowieka w ogóle. Skutkiem tego jest wciąż ograniczony zakres ochrony przed dyskryminacyjnym naruszeniem praw człowieka.

Prace nad opracowaniem generalnej klauzuli antydyskryminacyjnej, która dotyczyłaby wszelkich praw i wolności człowieka, trwały w systemie Rady Europy od dawna. Ich wynikiem było opracowanie w 2000 r. Protokołu nr 12 do EKPCz, który w art. 1 stanowi:

1. Korzystanie z każdego prawa przewidzianego w prawie powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub z jakichkolwiek innych przyczyn.

2. Nikt nie może być dyskryminowany przez jakiegokolwiek władze publiczne z któregokolwiek z powodów wymienionych w ustępie 1<sup>7</sup>.

Zakres zastosowania tej klauzuli jest więc bardzo szeroki i dotyczy jakiegokolwiek prawa przyznanego jednostce przez prawo krajowe, aczkolwiek wynikającego z zobowiązań władz publicznych, zgodnych z prawem krajowym dowolnej sfery, w której władze publiczne wykonują dyskrecjonalne uprawnienia, wszelkiego innego działania lub zaniechania władz publicznych<sup>8</sup>. Protokół nr 12 zakazuje dyskryminacji w odniesieniu do „korzystania z każdego prawa ustanowionego przez prawo [krajowe]”, zatem ma szerszy zakres niż art. 14, który dotyczy wyłącznie praw zagwarantowanych w EKPC (Polska dotychczas nie podpisała ani nie ratyfikowała tego Protokołu).

Ponadto Protokół nr 12, który wszedł w życie w 2005 r., rozszerza zakres zakazu dyskryminacji, obejmując nim każde prawo gwarantowane na poziomie krajowym, nawet jeśli nie wchodzi ono w zakres praw gwarantowanych przez EKPC. Zasada niedyskryminacji ujęta jest w protokole zarówno w sposób negatywny (za-

---

<sup>7</sup> Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Strasburg, 4 listopada 2000 r., [w:] European Treaty Series (ETS)/Série des traités européens (STE), nr 177, tłumaczenie za: [www.coe.org.pl](http://www.coe.org.pl).

<sup>8</sup> Raport wyjaśniający do Protokołu 12 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, par. 22, za: I. Chopin, J. Niessen, *Combating Racial and Ethnic Discrimination – Taking the European Agenda Further*, Brussels–London 2002, s. 21.

zakaz dyskryminacji), jak i pozytywny (nakaz zapobiegania dyskryminacji). Lista kryteriów niedyskryminacyjnych jest tożsama z katalogiem określonym w art. 14 EKPCz, ale zgodnie z komentarzem do protokołu, zakres podmiotowy jest rozszerzony na inne grupy (np. osoby niepełnosprawne, mniejszości seksualne), przy czym zakres ten jest otwarty<sup>9</sup>. W literaturze podkreśla się, że rozszerzony przez Protokół 12 zakaz dyskryminacji wzmocnił swoją efektywność w sferze ochrony mniejszości, a wprowadzenie tego protokołu świadczy m.in. o uznaniu przez Radę Europy faktu, iż dotychczasowa ochrona praw mniejszości oraz zakaz dyskryminacji na podstawie art. 14 EKPCz nie były wystarczające<sup>10</sup>. Zgodnie z raportem wyjaśniającym do tego Protokołu, jego powstanie podyktowane było pragnieniem wzmocnienia ochrony przed dyskryminacją, uznanej za kluczowy element zapewnienia przestrzegania praw człowieka. Protokół był skutkiem debat poświęconych w szczególności równości w zakresie płci i rasy<sup>11</sup>.

Zasada niedyskryminacji jest kluczowa w wielu innych dokumentach Rady Europy. Dodatkowe środki ochrony przed dyskryminacją znaleźć więc można w Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych<sup>12</sup>, Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi<sup>13</sup>, Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej<sup>14</sup>, czy Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych<sup>15</sup>. Ochronę przed propagowaniem dyskryminacji przewidziano również w protokole do Konwencji o cyberprzestępczości<sup>16</sup>. Zagadnienie niedyskryminacji miało w oczywisty sposób wpływ na kształtowanie dokumentów prawodawczych sporządzanych przez Radę Europy, a niedyskryminację uznaje się za podstawową wolność, którą należy chronić.

---

<sup>9</sup> Por. oficjalny komentarz do protokołu 12: [www.dhdirh.coe.fr/Prot.12,commentary](http://www.dhdirh.coe.fr/Prot.12,commentary), s. 6 [17.05 2013].

<sup>10</sup> F. Buonomo, *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights*, „European Yearbook of Minority Issues” 2001, t. 1, s. 428.

<sup>11</sup> Protokół nr 1 ratyfikowało tylko 17 z 47 państw członkowskich Rady Europy, w tym sześć państw UE. Oznacza to, że wśród państw członkowskich UE istnieją różne poziomy zobowiązań w ramach europejskiego prawa o niedyskryminacji.

<sup>12</sup> Zob. art. 4, art. 6 ust. 2 oraz art. 9 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

<sup>13</sup> Zob. art. 2 ust. 1 Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi.

<sup>14</sup> Tekst konwencji na: [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conventionviolence/texts/Convention%20210%20Polish&20version%20REV%20June%202012.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conventionviolence/texts/Convention%20210%20Polish&20version%20REV%20June%202012.pdf) [10.05.2013].

<sup>15</sup> Tekst konwencji na: [www.conventions.coe.int/Treaties/en/Treaties](http://www.conventions.coe.int/Treaties/en/Treaties) [10.05.2013].

<sup>16</sup> Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości jest pierwszym międzynarodowym aktem prawnym poświęconym przeciwdziałaniu przestępstwom związanym z wykorzystaniem Internetu. Konwencja została uchwalona 23 listopada 2001 r. w Budapeszcie, a weszła w życie 1 lipca 2004 r. Uzupełnieniem Konwencji jest Protokół w sprawie kryminalizacji aktów o naturze rasistowskiej lub ksenofobicznej popełnianych z wykorzystaniem systemów komputerowych (z 28 stycznia 2003 r., wszedł w życie 1 marca 2006 r.). Definiuje on, czym są materiały o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym w cyberprzestrzeni, wzywa strony do ich kryminalizacji oraz rozszerza w stosunku do nich zakres stosowania Konwencji.

Działalność Rady Europy w zakresie problematyki socjalnej w dużym stopniu opierała się na standardach przyjętych przez Międzynarodową Organizację Pracy. Stąd też zakaz dyskryminacji znalazł się w fundamentalnych aktach prawnych dotyczących problematyki socjalnej, w tym zwłaszcza w art. 4 pkt 3 Europejskiej Karty Społecznej<sup>17</sup> oraz w Zrewidowanej Karcie Społecznej.

Karta Praw Społecznych<sup>18</sup> jest podstawowym traktatem międzynarodowym, który traktuje prawa społeczne regulowane przepisami prawa pracy i ubezpieczeń społecznych jako prawa człowieka, zapewnia im ochronę na kontynencie europejskim (Karta jest dokumentem regionalnym). Protokół dodatkowy z 1988 r. rozszerzył zakres ochrony prawnej m.in. o prawo do równych szans i do równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu bez dyskryminacji ze względu na płeć (art. 1)<sup>19</sup>. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna Europy zawiera ogólne przepisy dotyczące niedyskryminacji<sup>20</sup>, jak również szczegółowe przepisy dotyczące praw różnych grup potencjalnie narażonych: dzieci i osób młodych, kobiet, osób niepełnosprawnych, pracowników migrujących i osób starszych. Skargi zbiorowe mogą być również składane do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych na mocy Europejskiej Karty Społecznej, jeżeli dane państwo członkowskie przyjęło procedurę skarg zbiorowych<sup>21</sup>. Reasumując należy podkreślić, że wersja Europejskiej Karty Społecznej z 1996 r. obejmuje zarówno prawo do równych szans, jak i do równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu, chroniące przed dyskryminacją ze względu na płeć<sup>22</sup>.

Zarówno EKPCz, jak i postępowanie przed ETPC nie przewidują odrębnego traktowania mniejszości narodowych. Członkowie mniejszości mogą jedynie odwołać się do art. 14 Konwencji zakazującego dyskryminacji z powodu przynależności do mniejszości narodowej oraz do art. 34, jeśli osoby, organizacje pozarządo-

<sup>17</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 8 poz. 67.

<sup>18</sup> Nazwa Karta Praw Społecznych jest używana dla oznaczenia zbioru traktatów i dokumentów międzynarodowych uchwalonych w latach 1961–1996 i opublikowanych w „European Social Charter Collected textes (5th edition)”, Strasbourg 2005. Polska wersja tych dokumentów została opublikowana w: *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, wybór i opracowanie R. A. Henczel, J. Maciejewska, Warszawa 1997 (za: A. M. Swiatkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 1).

<sup>19</sup> Protokół wszedł w życie 4 września 1992 r. Polska go nie podpisała, natomiast 3 kwietnia 1996 r. przyjęto Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, której treść uwzględniała zarówno wszystkie prawa dotychczas zagwarantowane w EKS, jak i w Protokole dodatkowym z 1988 r., wprowadzała również nowe prawa. Zrewidowana Karta weszła w życie 1 lipca 1999 r. Polska podpisała zrewidowaną Kartę 25 października 2005 r., ale dotychczas jej nie ratyfikowała.

<sup>20</sup> Art. E Zrewidowanej Karty Społecznej: „Różne traktowanie oparte na obiektywnej i rozsądnie uzasadnionej przesłance nie będzie uważane za dyskryminujące”.

<sup>21</sup> Z 32 krajów zaangażowanych w ten projekt, następujące kraje ją przyjęły: Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Norwegia, Portugalia, Słowenia, Szwecja i Włochy. Jedynie Finlandia uznała również prawa krajowych organizacji pozarządowych do wnoszenia skarg na mocy Europejskiej Karty Społecznej w ramach procedury skarg zbiorowych.

<sup>22</sup> Zob. art. 20 oraz art. E w części V Europejskiej Karty Społecznej.

we lub grupy jednostek stały się ofiarami naruszenia praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Rada Europy wielokrotnie badała sytuację mniejszości narodowych<sup>23</sup>. Już w roku 1961 Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego postuluwała uzupełnienie Protokołu nr 2 do EKPCz o postanowienie, że osoby należące do mniejszości narodowych nie będą pozbawiane prawa do korzystania z własnej kultury, używania własnego języka, ustanawiania własnych szkół itd., pod warunkiem, że naruszy to porządku publicznego. To zalecenie odnosiło się do „przynależności do mniejszości narodowej” w klauzuli niedyskryminacji umieszczonej w artykule 14 EKPCz. Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego proponowała następujące sformułowanie projektu artykułu o ochronie mniejszości narodowych:

Osobom należącym do mniejszości narodowej nie można odmówić prawa, wespół z innymi członkami ich grup, i na tyle, na ile jest to zgodne z porządkiem publicznym, korzystania z ich własnej kultury, używania własnego języka, zakładania szkół oraz pobierania nauki w języku, który wybiorą lub wyznawania i praktykowania ich własnej religii<sup>24</sup>.

Powołany wówczas Komitet Ekspertów, któremu polecono rozważenie, czy jest możliwe i celowe przygotowanie takiego protokołu, zdecydował w 1973 r., że z prawnego punktu widzenia nie ma specjalnej potrzeby czynienia praw mniejszości przedmiotem kolejnego protokołu do EKPC. Niemniej eksperci zauważyli, że nie ma większych przeszkód prawnych w przyjęciu takiego protokołu, jeśli zostanie to uznane za wskazane z innych powodów. Na początku lat 90. Zgromadzenie Parlamentarne wydało dwie kolejne rekomendacje w tej kwestii<sup>25</sup>. Efektem tego były prace nad rozparzeniem prawno-politycznych warunków ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy podjęte przez Komitet Zarządzający Prawami Człowieka (CDDH).

Niezwykle istotnym krokiem w kierunku powstania konwencji była konferencja głów państw i szefów rządów członków Rady Europy, która odbyła się w Wiedniu w 1993 r. i gdzie zapadła ostateczna decyzja. Uzgodniono tam, że mniejszości narodowe, które powstały w Europie w wyniku burzliwych wydarzeń historii, muszą być chronione i docenione, jako wnoszące wkład do pokoju i stabilizacji. W szczególności, szefowie państw i rządów zdecydowali o przyjęciu prawnych zobowiązań dotyczących ochrony mniejszości narodowych. Aneks II Deklaracji wiedeńskiej zalecał Komitetowi Ministrów jak najszybsze opracowanie konwencji ramowej zawierającej zasady, które umawiające się strony zobowiązały się wzajemnie respektować w celu zapewnienia ochrony mniejszości narodowych.

W wyniku wieloletnich przygotowań w ramach Rady Europy wypracowano dwa dokumenty odnoszące się bezpośrednio do mniejszości narodowych. Są to Eu-

---

<sup>23</sup> Już w pierwszym roku swojego istnienia (1949), Zgromadzenie Parlamentarne uznało, w raporcie Komitetu do spraw Prawnych i Administracyjnych, znaczenie „problemu szerszej ochrony praw mniejszości narodowych”.

<sup>24</sup> Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 285/1961.

<sup>25</sup> Rekomendacje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1134/1990 i nr 1177/1992.

ropejska Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych (dalej Konwencja Ramowa) i Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych (dalej Karta Języków).

Podpisana w 1995 r. Konwencja Ramowa<sup>26</sup> jest pierwszą i najważniejszą międzynarodową konwencją, która chroni prawa osób należących do mniejszości narodowych. Jest także pierwszym prawnie wiążącym instrumentem poświęconym całkowicie ochronie mniejszości narodowych. Zawiera listę zasad prawnych, które państwa zobowiązują się respektować w celu zapewnienia ochrony mniejszości narodowych<sup>27</sup>. Wymienione w konwencji prawa i wolności przysługujące osobom należącym do mniejszości narodowych, to m.in.: zakaz dyskryminacji z powodu przynależności do mniejszości narodowej czy etnicznej, prawo do swobodnego posługiwania się językiem ojczystym, wolność zrzeszania się i wyznania. Art. 4 Konwencji odnosi się bezpośrednio do kwestii niedyskryminacji<sup>28</sup>. W odniesieniu do osób należących do mniejszości narodowych zasada niedyskryminacji powinna oznaczać, w świetle art. 4, przede wszystkim prawo do równości wobec prawa oraz jednakową ochronę prawa tak, aby fakt przynależności do mniejszości narodowej nie stwarzał znamion jakichkolwiek przejawów dyskryminacji. Tam, gdzie jest to konieczne, zgodnie z Konwencją, strony zobowiązane są do przyjęcia we wszystkich sferach życia ekonomicznego odpowiednich środków w celu popierania pełnej i rzeczywistej równości pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowej a osobami należącymi do większości. Środki, które mają na celu stworzenie warunków przeciwdziałających dyskryminacji, należy podjąć z uwzględnieniem wszelkich specyficznych warunków osób należących do mniejszości narodowych z jednoczesnym zastrzeżeniem, że działania podejmowane w tym celu nie będą uważane za akt dyskryminacji. Realizację postanowień Konwencji przez państwa strony monitoruje Komitet Ministrów Rady Europy przy pomocy Komitetu Doradczego składającego się z niezależnych ekspertów.

Z kolei Karta Języków<sup>29</sup> powstała z myślą o ochronie i promocji języków regionalnych lub mniejszościowych jako zagrożonego elementu kulturowego dziedzictwa europejskiego. Z tego powodu Karta Języków zawiera nie tylko klauzulę o niedyskryminacji języków, lecz również wymienia środki ich aktywnego wspar-

---

<sup>26</sup> Framework Convention for the Protection of National Minorities. Podpisana 1 lutego 1995 r. w Strasburgu, weszła w życie w 1998 r.

<sup>27</sup> Tym samym Rada Europy przyjęła apel Deklaracji wiedeńskiej (Anex II), aby zobowiązania polityczne KBWE w Europie przekształcić w możliwie najszerszym zakresie w zobowiązania prawne.

<sup>28</sup> Art. 4 pkt 1 Konwencji ramowej stanowi: „Strony zobowiązują się zagwarantować osobom należącym do mniejszości narodowych prawo do równości wobec prawa oraz jednakową ochronę prawną. W tym względzie jakakolwiek dyskryminacja wynikająca z przynależności do mniejszości narodowej jest zabroniona”. Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.

<sup>29</sup> Projekt Karty został przyjęty w 1988 r. na 23. sesji Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jako Rezolucja nr 192. W tym samym roku opinią nr 142 projekt zaaprobowano na 14. sesji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. W maju 1992 r. tekst karty został przyjęty przez Komitet Ministrów jako Konwencja Rady Europy i w listopadzie tego samego roku skierowano ją do podpisu państw członkowskich.



cia. Art. 7 zobowiązuje w ust. 1 wszystkie państwa sygnatariuszy w stosunku do każdego z języków regionalnych lub mniejszościowych, na terytoriach na których są one używane i odpowiednio do sytuacji każdego języka opierać swoją politykę, ustawodawstwo i praktykę działania na zasadach pełnego uznania i ochrony. W ust. 2 tego artykułu strony zobowiązywały się wyeliminować każde niesprawiedliwe zróżnicowanie, wyłączenie ograniczenie lub uprzywilejowanie dotyczące posługiwania się językami regionalnymi lub mniejszościowymi wprowadzone z zamiarem znieszczenia lub wystawienia na niebezpieczeństwo ich zachowania lub rozwoju. A zatem jest to deklaracja usunięcia wszelkich przejawów negatywnej dyskryminacji<sup>30</sup>.

Przyjęta przez Radę Europy na szczycie państw członkowskich w Stambule w 2011 r. Konwencja Ramowa Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, jest aktem prawa międzynarodowego wyznaczającym standardy prawne i organizacyjne, których wdrożenie realne, a nie tylko deklaratywne, powinno w istotny sposób ograniczyć dyskryminację i przemoc ze względu na płeć. Uchwalenie konwencji stanowi istotny i niezbędny krok w polityce zapobiegania dyskryminacji i przemocy w znacznie szerszy sensie, a nie tylko wobec kobiet Konwencja określa wiele zadań i obowiązków, które państwa członkowskie powinny wprowadzić w życie w celu zapewnienia skutecznej ochrony przed wszelkimi formami dyskryminacji ze względu na płeć. Prace nad Konwencją rozpoczęły się na III Szczycie Państw i Rządów Rady Europy w Warszawie w 2005 r. W przyjętej wówczas deklaracji zwrócono uwagę na konieczność podjęcia efektywnych działań przeciwko dyskryminacji i przemocy wobec kobiet na poziomie ogólnoeuropejskim<sup>31</sup>. Tak też zostały sformułowane zadania stawiane w tym dokumencie przed Radą Europy. Konwencja oprócz celów podstawowych określonych w art. 1<sup>32</sup>, dotyczącym ochrony kobiet przed wszystkimi formami przemocy, zakłada również przyczynianie się do eliminacji wszelkich form dys-

<sup>30</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 137 poz. 1121.

<sup>31</sup> W trakcie szczytu powołano Komitet *ad hoc* CAVAHIO, który podjął prace na przygotowaniu projektu Konwencji. Została ona przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w Istambule w 2011 r. Konwencja, zgodnie z art. 75 pkt 3, wejdzie w życie pod warunkiem jej ratyfikacji przez 10 sygnatariuszy, w tym co najmniej osiem państw członków Rady Europy. Stroną Konwencji może także zostać Unia Europejska.

<sup>32</sup> Artykuł 1 określa cele Konwencji: „1. Celami niniejszej Konwencji są: a) ochrona kobiet przed wszelkimi formami przemocy oraz zapobieganie, ściganie sądowe i eliminowanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; b) przyczynianie się do eliminowania wszelkich form dyskryminacji kobiet i promowanie rzeczywistej równości między kobietami i mężczyznami, w tym poprzez własnowolnienie kobiet; c) opracowanie obszernych ram, polityk i środków w celu udzielenia ochrony i pomocy wszelkim ofiarom przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; d) promowanie międzynarodowej współpracy z myślą o eliminacji przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; e) udzielanie wsparcia i pomocy organizacjom i organom ścigania w skutecznej współpracy na rzecz przyjęcia zintegrowanego podejścia do eliminacji przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. 2. Aby zapewnić skuteczne wdrożenie postanowień przez Strony, niniejsza Konwencja ustanawia specjalny mechanizm monitoringu”.

kryminacji kobiet. Ochrona sytuacji prawnej kobiet jest priorytetem Konwencji, ale należy zaznaczyć, że przemoc wobec kobiet jest tu traktowana znacznie szerzej i wychodzi poza wyróżnione w art. 3b pojęcie „przemocy domowej”<sup>33</sup>. Definicja przemocy wobec kobiet zawarta w art. 3a jest rozumiana jako naruszenie praw człowieka i forma dyskryminacji. Art. 4 Konwencji wyraźnie wskazuje, że ujednoczenie szeroko rozumianej polityki ochrony kobiet jest ważnym elementem strategii Rady Europy w zakresie przestrzegania praw człowieka w państwach członkowskich. Został tu nałożony na państwa obowiązek podjęcia odpowiednich kroków zmierzających do potępienia wszelkich form dyskryminacji kobiet oraz jej zapobiegania<sup>34</sup>.

Na podstawie powyższej, skróconej analizy wybranych artykułów Konwencji w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, które odnoszą się do zasady niedyskryminacji można stwierdzić, że jest to kolejny dokument Rady Europy, który stanowi istotny i niezbędny krok w polityce zapobiegania wszelkim formom naruszania praw człowieka w Europie.

Handel ludźmi jest jednym z największych problemów w dzisiejszej Europie. Działania mające na celu zwalczanie handlu ludźmi uzyskały ogólnoświatową uwagę z tego względu, że proceder ten stanowi zagrożenie dla praw człowieka

---

<sup>33</sup> Art. 3 Konwencji zawiera szereg definicji: „a) „przemoc wobec kobiet” rozumiana jest jako naruszenie praw człowieka i jako forma dyskryminacji kobiet oraz oznacza wszelkie akty przemocy uwarunkowanej płcią, które prowadzą lub mogą prowadzić do krzywdy fizycznej, seksualnej, psychicznej lub ekonomicznej bądź do cierpienia kobiet, w tym groźby takich aktów, przymus lub samowolne pozbawienie wolności w życiu publicznym lub prywatnym; b) „przemoc domowa” oznacza wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychicznej lub ekonomicznej w rodzinie lub w domu albo między byłymi lub obecnymi małżonkami bądź partnerami, bez względu na to, czy sprawca dzieli lub dzielił to samo miejsce zamieszkania z ofiarą; c) „płeć” oznacza społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i cechy, które dane społeczeństwo uznaje za właściwe dla kobiet i mężczyzn; d) „przemoc wobec kobiet uwarunkowana płcią” oznacza przemoc skierowaną wobec kobiety z uwagi na fakt bycia kobietą oraz przemoc, która dotyka kobiety w stopniu nieproporcjonalnym; e) „ofiara” oznacza każdą osobę fizyczną będącą podmiotem postępowania, o którym mowa w punktach a i b; f) „kobiety” uwzględniają dziewczęta poniżej 18 roku życia”.

<sup>34</sup> Artykuł 4 – Fundamentalne prawa, równość i niedyskryminacja: „1. Strony stosują konieczne środki ustawodawcze i inne środki w celu promowania i ochrony prawa wszystkich ludzi, a w szczególności kobiet, do życia wolnego od przemocy zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej. 2. Strony potępiają wszelkie formy dyskryminacji kobiet oraz bezwzględnie stosują konieczne środki ustawodawcze i inne środki o charakterze zapobiegawczym, w szczególności poprzez: – uwzględnianie w swoich konstytucjach lub w innym stosownym ustawodawstwie zasady równości między kobietami i mężczyznami oraz zapewnienie praktycznego stosowania tej zasady; – zakazanie dyskryminacji kobiet, w tym poprzez zastosowanie sankcji w stosownych przypadkach; – obalenie praw i praktyk dyskryminujących kobiety. 3. Postanowienia niniejszej Konwencji przez Strony, a w szczególności środków na rzecz ochrony praw ofiar, muszą być wdrożone bez dyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn takich jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowych, majątek, urodzenie, orientacja seksualna, tożsamość płciowa, wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność, stan cywilny, status migranta lub uchodźcy lub inny status. 4. Środki specjalne konieczne do zapobiegania przemocy wobec kobiet uwarunkowanej płcią i ich ochrony przed taką przemocą nie stanowią dyskryminacji zgodnie z postanowieniami niniejszej Konwencji”.

i podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa. Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi Ludźmi<sup>35</sup> została podpisana na III szczycie Rady Europy w Warszawie w maju 2005 r.<sup>36</sup> Konwencja zawiera definicję handlu ludźmi zaczerpniętą z Protokołu z Palermo<sup>37</sup>. Konwencja stanowi kompleksowe, spójne ramy, obejmując swym zakresem kwestie zapobiegania, współpracy między różnymi zainteresowanymi podmiotami pomocy pokrzywdzonym i ich ochrony oraz zobowiązanie do kryminalizacji handlu ludźmi. Na mocy konwencji ustalono, że kraje członkowskie Unii Europejskiej mają za zadanie zapobiegać handlowi ludźmi i zwalczać go, stworzyć całościowy ramowy plan mający na celu ochronę ofiar i świadków oraz pomoc, jak również zapewnić skuteczne śledztwa i oskarżenia w procesach dotyczących handlu ludźmi. W konwencji podkreśla się znaczenie podejmowania właściwych działań w celu redukcji stopnia narażenia dzieci na stanie się ofiarami handlu, w szczególności poprzez stworzenie dla nich ochronnego otoczenia oraz zapewnienie dziecku będącemu ofiarą handlu specjalnych środków ochrony, uwzględniających jego najlepszy interes. Artykuł 3 konwencji odnosi się bezpośrednio do zasady niedyskryminacji:

Implementacja postanowień niniejszej Konwencji przez Strony, w szczególności korzystanie ze środków ochrony i promowania praw ofiar, będzie zapewniona bez dyskryminacji wynikającej z jakichkolwiek powodów, takich jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowych, majątek, urodzenie lub z jakichkolwiek innych przyczyn<sup>38</sup>.

Konwencja jest kolejnym instrumentem prawa międzynarodowego zwiększającym ochronę praw człowieka. Tym samym wpisuje się w ogólny nurt europejski zwalczania wszelkich form dyskryminacji.

Rada Europy posiada szereg mechanizmów monitoringowych ze szczegółowo określonymi zadaniami w zakresie ochrony praw człowieka i przeciwdziałania dyskryminacji, działających na podstawie EKPCz Rady Europy lub na podstawie uchwał Komitetu Ministrów. Zadaniem tych organów jest regularne badanie stanu przestrzegania przez państwa członkowskie ich zobowiązań w zakresie standardów praw człowieka, praworządności i demokracji. W kontekście omawianej polityki antydyskryminacyjnej Rady Europy na szczególną uwagę zasługują 3 instytucje

<sup>35</sup> Konwencja została podpisana przez Polskę w 2005 r., weszła w życie w stosunku do Polski 1 marca 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 20 poz. 107).

<sup>36</sup> Szczyt zakończył półroczne przewodnictwo Polski w Komitecie Ministrów RE. Największym osiągnięciem spotkania było podpisanie trzech nowych konwencji Rady Europy: o zwalczaniu terroryzmu, o zwalczaniu handlu ludźmi oraz o zapobieganiu praniu brudnych pieniędzy.

<sup>37</sup> Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 18 poz. 160). Według art. 3, handel ludźmi obejmuje m.in. wykorzystanie do pracy lub usług o charakterze przymusowym oraz niewolnictwo i praktyki podobne do niewolnictwa.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107.

monitorujące przestrzeganie standardów praw człowieka przez państwa członkowskie Rady Europy: komisarz praw człowieka, Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji oraz Komitet Doradczy Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych.

Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (dalej ECRI) jest niezależnym organem Rady Europy ds. monitorowania praw człowieka, wyspecjalizowanym w zwalczaniu rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji. Komisja została powołana na mocy deklaracji przyjętej przez szefów rządów państw członkowskich RE podczas I szczytu Rady Europy w Wiedniu w 1993 r.<sup>39</sup> Jednym z głównych elementów programu działalności ECRI jest analizowanie sytuacji rasizmu i nietolerancji w każdym z krajów członkowskich Rady Europy i przedstawianie sugestii oraz wniosków mających na celu rozwiązywanie rozpoznanych problemów. Analiza sytuacji każdego z krajów członkowskich Rady Europy oparta jest na tych samych zasadach.

Raporty ECRI nie są wynikiem badań, ani relacji świadków, lecz analiz opartych na znacznej ilości informacji pochodzących z wielu różnorodnych źródeł. Badania dokumentów opierają się na dużej liczbie krajowych i międzynarodowych źródeł pisemnych. Wizyta kontaktowa pozwala na zetknięcie się ze środowiskami (rządowymi i pozarządowymi), których te badania bezpośrednio dotyczą oraz na zebranie szczegółowych informacji. Pufny dialog z władzami państwowymi jest okazją dla tych władz do wysunięcia – jeśli uznają to za konieczne – propozycji zmian do projektu raportu, w celu poprawy ewentualnych błędów rzeczowych zawartych w tekście. Na zakończenie tego dialogu, władze państwowe mogą – jeśli takie jest ich życzenie – zwrócić się z prośbą o załączenie ich opinii do ostatecznego raportu ECRI.

Monitorowanie sytuacji mniejszości narodowych w państwach członkowskich jest ważnym elementem polityki Rady Europy, ale równocześnie poważnym wyzwaniem. Rada Europy opracowała wiele instrumentów i mechanizmów mających na celu ochronę praw mniejszości i zapobieganie ich dyskryminacji.

Komitet Doradczy przy Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych (dalej Komitet Doradczy) monitoruje realizację Konwencji. Zgodnie z art. 26 Konwencji ramowej, jest to organ wspomagający Komitet Ministrów Rady Europy. Do zadań grupy niezależnych ekspertów należy przygotowanie ekspertyz badawczych w zakresie ochrony praw i niedyskryminacji grup mniejszości w państwach członkowskich. Komitet Doradczy Konwencji Ramowej składa sprawozdania na temat faktycznej sytuacji mniejszości. Na podstawie przekazywa-

---

<sup>39</sup> Komisja została powołana na mocy deklaracji przyjętej przez szefów rządów państw członkowskich RE podczas I szczytu Rady Europy w Wiedniu w 1993 r. W deklaracji przedstawiono plan działania na rzecz zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji, zobowiązując Komitet Ministrów RE do utworzenia ECRI. Podstawą do tego zalecenia były także propozycje zawarte w zaleceniu nr 1275 na temat walki z rasizmem, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją, przyjęte przez Zgromadzenie Parlamentarne RE 28 czerwca 1995 r. Pierwsze zalecenie dla państw członkowskich, dotyczące ogólnej polityki działania, ECRI wydała 4 października 1996 r.

nych rekomendacji powinny być – i w dużej mierze są – podejmowane konkretne działania wdrożeniowe. Państwa członkowskie są zobowiązane do przygotowania raportów po konsultacjach z organizacjami mniejszości oraz organizacjami pozarządowymi.

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (dalej Komisarz) jest jedną z najbardziej efektywnych instytucji w Europie zajmujących się prawami człowieka. Urząd Komisarza utworzony przez Komitet Ministrów na mocy rezolucji Rady Europy<sup>40</sup> jest to niesądowa instytucja, która ma za zadanie wspierać promocje praw człowieka w edukacji, wspomagać ombudsmanów, ustalać braki w prawodawstwie, dostarczać informacji w zakresie praw człowieka. Komisarz współpracuje z międzynarodowymi i krajowymi organizacjami i instytucjami monitorującymi przestrzeganie praw człowieka. Głównymi partnerami komisarza są: ONZ i jej wyspecjalizowane agendy, UE i OBWE. Komisarz jest uprawniony do promowania skutecznego przestrzegania praw człowieka i pomocy państwom członkowskim w realizacji standardów praw człowieka Rady Europy, do określania możliwych braków w prawie i praktyce w zakresie praw człowieka i zapewniania doradztwa i informacji dotyczących ochrony praw człowieka w obrębie obszaru UE. Komisarz sporządza raporty, rekomendacje i opinie sporządzone w trakcie cyklicznych wizyt w państwach członkowskich, które w znacznym stopniu wpływają na ocenę przestrzegania zasady niedyskryminacji w państwach członkowskich Rady Europy. Szczególnym punktem jego zainteresowania jest sytuacja mniejszości narodowych w wizytowanych państwach.

Powyższy przegląd wskazuje, że istnieje bogata paleta mechanizmów ochrony praw człowieka, a także rozległa sieć wysokich standardów tworzonych w ramach Rady Europy od czasu wejścia w życie EKPCz. Ważnym zadaniem jest obecnie skonsolidowanie tego systemu. Konieczne jest stworzenie synergii pomiędzy różnymi mechanizmami monitorowania naruszeń praw człowieka. Nadeszła pora, aby główny nacisk został przesunięty z opracowywania standardów w kierunku pomocy przy ich wdrażaniu i wzmacnianiu krajowych mechanizmów praw człowieka.

Nie ulega wątpliwości, że Rada Europy wnosi istotny wkład do współpracy europejskiej. Jednak jej wkład często pozostaje w cieniu innych organizacji, w szczególności Unii Europejskiej<sup>41</sup>. Aby podjąć efektywne kroki w celu stałego i konsekwentnego zapobiegania i zwalczania dyskryminacji, należy dysponować konkretną wiedzą na temat zjawiska dyskryminacji w Europie i jego wpływu na bezpieczeństwo społeczeństwa europejskiego. Oznacza to konieczność zrozu-

---

<sup>40</sup> W rezolucji stanowisko komisarza zostało zdefiniowane jako „instancja nieposiadająca kompetencji sądowniczych, której zadaniem jest upowszechnianie edukacji, uświadamianie i poszanowanie praw człowieka określonych w dokumentach Rady Europy”. Rezolucja (99) 50 z 7 maja 1999 r.

<sup>41</sup> Program strategiczny przyjęty w 2005 r. na szczycie Rady Europy w Warszawie szczegółowo określili priorytety organizacji, wśród których działania na rzecz poprawy i ugruntowania praw człowieka, demokracji i rządów prawa, zostały uznane za pierwszoplanowe.

mienia jego przyczyn i zakresu, jak również wpływu różnego rodzaju regulacji oraz działań praktycznych mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji. Stąd współpraca Rady Europy i Unii Europejskiej w tym zakresie jest konieczna. W pewnym sensie Rada Europy odgrywa rolę prekursora wobec Unii. Należy tu przypomnieć, że państwa kandydujące do przyjęcia do UE to członkowie RE, a zatem tworzy się pewna zależność między poszczególnymi instrumentami dotyczącymi praw człowieka. Współpraca Unii Europejskiej z Radą Europy, wcześniej wspólnotami europejskimi, ewoluuje w zasadzie od czasu ich powstania. Nabycie członkostwa przez państwo, które pragnie wejść do Unii warunkowane jest respektowaniem wartości, które są zapisane w statucie Rady Europy: poszanowanie prawa, demokratyzacja życia i przede wszystkim przestrzeganie praw człowieka. Obie organizacje nie tylko sąsiadują ze sobą w Strasburgu, ale mają wspólne pole działania.

Przykładem dobrej współpracy Rady Europy i Unii Europejskiej w płaszczyźnie praw człowieka jest Niezależna Wyspecjalizowana Agencja Praw Podstawowych (dalej Agencja)UE<sup>42</sup>, ustanowiona na potrzeby konkretnych zadań w ramach wewnętrznych działań Unii. Agencja jest następcą prawnym Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, które zostało powołane, by zbierać dane i prowadzić badania dotyczące rasizmu i ksenofobii oraz rozpowszechniać informacje o przestrzeganiu praw podstawowych w państwach członkowskich Unii. Agencja jest jedną z instytucji wspólnotowych, powołaną w celu wspierania organów unijnych i państw członkowskich w wykonywaniu prawa wspólnotowego. Jej celem jest zapewnianie instytucjom wspólnotowym i państwom członkowskim UE pomocy i fachowej wiedzy w zakresie praw podstawowych przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego. Zgodnie z planem na lata 2007–2012 oraz kolejnym na lata 2013–2017<sup>43</sup>, do działań Agencji należy gromadzenie i dokumentowanie danych o nietolerancji oraz dyskryminacji, m.in. ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną. Agencja prowadzi cykl badań EU-MIDIS<sup>44</sup>, w których osoby z grup imigrantów i mniejszości etnicznych pytane są o ich doświadczenia wiążące się z dyskryminacją i prześladowaniem w życiu codziennym. Z ostatniego raportu wynika, że z dyskryminacją najczęściej spotykają się osoby pochodzenia romskie-

---

<sup>42</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 53, 22 lutego 2007 r.

<sup>43</sup> Decyzja Rady UE nr 252/2013/UE z 11 marca 2013 r., ustanawiająca wieloletnie ramy prac Agencji Praw Podstawowych UE na lata 2013–2017, Dz.U. UE L 2013.79.1.

<sup>44</sup> EU-MIDIS – European Union Minorities and Discriminatory Survey, to zainicjowany w 2009 r. pierwszy program bezpośrednich badań mniejszości etnicznych i imigrantów pod kątem dyskryminacji i wiktymizacji. Badania rozpoczęte w 2009 r. i kontynuowane w latach następnych, obejmowały doświadczenia dyskryminacji, przestępstw o charakterze rasistowskim, stopień świadomości odniesionej krzywdy przez osoby dyskryminowane oraz skalę składanych przez nie skarg. Seria badań „Data in Focus Reports” obejmuje wybrane grupy mniejszościowe we wszystkich 27 państwach członkowskich UE, [www.fra.europa.eu/eu-midis](http://www.fra.europa.eu/eu-midis) [21.06.2013].

go, osoby pochodzące z Afryki subsaharyjskiej oraz z Afryki Północnej. Wnioski Agencji z przeprowadzanych badań wskazują, że dyskryminowane są różne osoby i z odmiennych powodów, a zatem działania podejmowane przez Unię powinny być dostosowane do specyfiki danego państwa członkowskiego, gdyż każde państwo boryka się z nieco odmiennymi problemami dotyczącymi dyskryminacji.

Zgodnie z art. 9 rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 168/2007, Agencja koordynuje swoją działalność z pracami Rady Europy, aby uniknąć powielania działań oraz zapewnić komplementarność i wartość dodaną. W tym celu Wspólnota zawiera z Radą Europy umowę służącą ustanowieniu ścisłej współpracy pomiędzy tą ostatnią a Agencją, a także stosownie do umowy między Wspólnotą Europejską a Radą Europy w sprawie współpracy między Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Radą Europy. Podstawą współpracy są roczne i wieloletnie programy określające wspólne obszary badawcze. Pojawiające się negatywne opinie dotyczące tej współpracy nie mają żadnego uzasadnienia. Od czasu powołania Agencji nie ma rywalizacji pomiędzy Agencją a Radą. W wielu sprawach praktycznych Agencja polega na ogromnym doświadczeniu i wieloletniej pracy Rady Europy na rzecz ochrony i promocji praw człowieka.

Z kontekstu powyższych rozważań należy uwypuklić to, że mandat Rady Europy nie uległ zmianie od chwili jej powstania, ale okoliczności, w jakich przyszło jej funkcjonować uległy poważnym i zasadniczym zmianom. Technologiczny, naukowy, polityczny, społeczny i ekonomiczny rozwój przyniósł nowe możliwości, ale również nowe zagrożenia dla demokracji, praw człowieka i rządów prawa. Należy także zauważyć, że znakiem Rady Europy jest połączenie mocnej i praktycznej współpracy prawnej z surowym szanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności, połączonych z pozytywnym działaniem na rzecz promocji tolerancji, dialogu i zrozumienia między ludźmi. To jest właśnie sposób, w jaki Rada Europy odpowiada na zagrożenie takie jak terroryzm, przestępczość zorganizowana, handel ludźmi, wykorzystanie seksualne dzieci, cyberprzestępczość, przemoc wobec kobiet i inne zagrożenia dla jednostki i społeczeństwa, jako całości. Nowa generacja konwencji Rady Europy otwarta jest dla państw spoza naszego kontynentu. Rada Europy jest zdeterminowana, aby usprawnić współpracę z UE, OBWE, ONZ i innymi partnerami w Europie i poza nią.

Podsumowując powyższe rozważania należy jeszcze raz podkreślić, że zakaz dyskryminacji jest podstawą ochrony praw człowieka. Rada Europy zawsze była i jest bardzo aktywna w walce przeciw dyskryminacji. Analizowany art. 14 EKPCz zobowiązuje państwa do zapewnienia poszanowania praw człowieka gwarantowanych w Konwencji, bez stosowania dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu. Protokół 12 do Konwencji został przyjęty w celu wzmocnienia ochrony przeciw dyskryminacji i zapewnienia równego korzystania z dowolnego prawa w obowiązującym systemie prawnym. Priorytetem instytucji Rady Europy, takich jak Komitet Ministrów, Zgromadzenie Parlamentarne i Komisarz Praw Człowieka powinno być stałe dążenie do usprawnienia krajowych, wewnętrznych procedur i instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie dyskryminacji.

**Anti-discrimination standards of the Council of Europe. Outline of general issues**

Council of Europe has a long history of combating discrimination, although this subject has been dealt with in different institutional setting. The principles of equality and non-discrimination feature prominently and repeatedly in the Council of Europe documents. Promoting human rights and non-discrimination have been focal issues for the Council of Europe ever since its founding, paving the way for numerous policy measures, campaigns, conferences, trainings and debates.

This paper presents current trends in Council of Europe's non-discrimination policy, as well as the historic review of the process of its development. It focuses, both on the presentation of instruments and practical effects. The Council of Europe has played a key role in the development of a common anti-discrimination agenda. European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocol no. 12, as well as the other instruments dealt with in this presentation, were a major step in the fight against discrimination in Europe. At the level of general orientation of the Council of Europe policy against discrimination the legislation prohibiting discrimination brings forth effective results. Nevertheless, combating discrimination and un-equality requires more than prohibition. Therefore, the Council of Europe must not see progress to date as the end-game, but rather a first step towards a society in which everyone can participate equally.

**Key words:** Council of Europe, discrimination, anti-discrimination policy, human rights, equality