

Mark Dawson

Professor of European Law and Governance at the Hertie School of Governance, Berlin.

Elise Muir

Marie Curie Fellow and Assistant Professor at Maastricht Law Faculty.

Wielopoziomowe zarządzanie ochroną praw Romów w UE¹

Wiosną 2011 r. Komisja Europejska stworzyła nowe ramy integracji wspólnot romskich.² Ramy te były ostatnim etapem długotrwałego sporu w UE na temat praw mniejszości romskich. Być może jego najbardziej znanym epizodem jest kryzys, jaki miał miejsce latem 2010 r., a wynikał z decyzji rządu francuskiego o nakazaniu opuszczenia Francji przez 979 osób narodowości romskiej, co spowodowało zdecydowaną odpowiedź Komisji i Parlamentu Europejskiego.³

Spór pomiędzy Komisją a Francją był pod wieloma względami fascynujący, stał się on również interesującą ilustracją zmieniającej się natury ochrony praw podstawowych w UE. Ostatnich kilka lat w istocie przyniosło ważne zmiany sposobu ochrony tych praw. Unia posiada własną Kartę Praw Podstawowych, a wkrótce przystąpi do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz). Równocześnie rozszerza się zakres samych praw przyznanych jednostkom w UE. Szereg „innowacji ochronnych” zostało włączonych do Karty UE. Rozwija się polityka ochrony praw człowieka. Została utworzona Agencja Praw Podstawowych, a prawa podstawowe i Karta są coraz częściej powoływane przed sądami. W zakresie, w jakim prawa podstawowe w coraz większym stopniu stają się językiem, w jakim artykułuje się i rozwija prawo europejskie, UE wydaje się być zaangażowana w „rewolucję praw.”⁴

¹ Niniejszy artykuł bazuje na wcześniejszej publikacji: *Individual, institutional and collective vigilance in protecting fundamental rights in the EU: lessons from the Roma*, CMLR 2011, 48/3, s. 751.

² Komisja Europejska, *Ramy UE dla Strategii Krajowej Integracji Romów*, COM (2011) 173, [na:] http://ec.europa.eu/health/social_determinants/docs/com2011_173_en.pdf.

³ Parlament Europejski, *Rezolucja w sprawie sytuacji Romów i swobody przepływu w Unii Europejskiej* z 9.9.2010, dostępna [na:] www.europarl.europa.eu; Informacja prasowa Komisji Europejskiej w sprawie niedawnego rozwoju sytuacji we Francji (29.9.2010) i oświadczenie Viviane Reding, wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej (19.10.2010).

⁴ Sunstein, *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge: Harvard University Press, 1990; Ignatieff, *The Rights Revolution*, Toronto: House of Anansi Ltd, 2007, 2 wyd.; Epp, *The rights revolution – Lawyers, activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago: University of Chicago Press, 1998; Tushnet, *The Rights revolution in the Twentieth Century*; Choudry, *After the Rights Revolution: Bills of Rights in the Postconflict State*, *Annual Review of Law and Social Science* (2010), s. 301-322.

Oczekiwać można, iż na takiej rewolucji zyskać mogą wrażliwe mniejszości, takie jak Romowie. Istnieją trzy odmienne sposoby osiągnięcia tego stanu. Po pierwsze, szereg nowych aktów prawnych Unii, takich jak uzgodniona na początku poprzedniej dekady przełomowa legislacja promująca równość, pozwala jednostkom występować do sądów krajowych w wielu przypadkach traktowania dyskryminującego. Pierwsza grupa dyrektyw konsoliduje i poszerza wcześniejsze prawodawstwo Unii dotyczące równości, zakazujące dyskryminacji ze względu na płeć w sprawach zatrudnienia i pracy,⁵ a także w zakresie dostępu do towarów i usług⁶ (dyrektywy równości płci). Drugi instrument zakazuje dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne w kwestiach zatrudnienia lub działalności zawodowej, dostępu do towarów oraz usług oraz ich dostarczania, a także edukacji (dyrektywa równości rasy).⁷ Trzecim instrumentem jest ramowa dyrektywa równości, która zakazuje dyskryminacji ze względu na religię lub wiarę, niepełnosprawność, orientację seksualną oraz wiek w kwestiach zatrudnienia i pracy.⁸ Wskazane dyrektywy równości są instrumentami innowacyjnymi w tym sensie, że pozwalają jednostkom zakwestionować traktowanie dyskryminujące, które może zostać spowodowane zarówno działaniami publicznymi, *jak i* prywatnymi w szerokim zakresie sytuacji. Są zatem użytecznym uzupełnieniem tradycyjnego zakazu dyskryminacji obywateli UE ze względu na narodowość⁹ i ogólnego zakazu dyskryminacji we wdrażaniu prawa UE.¹⁰

Po drugie, prawo UE nie tylko pozwala jednostkom, ale też instytucjom Unii odgrywać rolę w zapewnieniu przestrzegania praw podstawowych. Szczególnie istotne są w tym względzie dwa mechanizmy. Art. 7 TUE pozwala na zawieszenie prawa głosu lub

⁵ Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. 2006 L 204/23), por. także art. 157 TFUE, który tworzy w prawie pierwotnym bardziej szczegółową zasadę równej płacy za taką samą pracę pracowników bez względu na ich płeć.

⁶ Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. 2004 L 373/37).

⁷ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. 2000 L 180/22).

⁸ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. 2000 L 303/16).

⁹ Por. artykuły 18, 21(1), 45, 19, 56 TFUE oraz dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich (Dz.Urz. 2004 L 158/77).

¹⁰ Zob. ETS, sprawa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, ECR 1970 s.1125 oraz art. 51 Karty Praw Podstawowych UE.

innych praw państwa członkowskiego, kiedy dopuszcza się ono „szczególnie poważnego i uporczywego naruszenia” praw podstawowych. Bardziej ogólnie, art. 258 TFUE zezwala Komisji na pozwanie państw członkowskich przed Trybunał Sprawiedliwości za naruszenie prawa UE.¹¹ Jak wyraźnie zaznaczyła Komisja, zamierza ona wykorzystywać tę procedurę w przypadku naruszeń Karty Praw Podstawowych UE.¹² Nawet więc w sytuacji, gdy jednostka nie będzie w stanie wygrać sporu sądowego, w przypadkach masowych naruszeń praw jednostek albo praktyk dyskryminujących, instytucje UE mogą same podjąć działanie przeciwko państwom członkowskim.

Wreszcie, prawa podstawowe w Europie chronione są systemem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wiele państw członkowskich nie tylko zezwala na bezpośrednie powoływanie praw EKPCz przed sądami krajowymi, ale także wielu grupom romskim udało się skutecznie dochodzić sprawiedliwości przed samym Trybunałem w Strasburgu. By dać jeden dobrze znany przykład, czeska praktyka umieszczania dzieci romskich w niedofinansowanych szkołach „specjalnej troski” uznana została w 2007 r. przez Wielką Izbę za naruszenie art. 14 oraz art. 2 Protokołu 1 EKPCz.¹³ Gdy wszystko inne zawodzi, system EKPCz jest ostatnim poziomem ochrony grup cierpiących z powodu endemicznej dyskryminacji.

Z bliższej perspektywy jednak każdy z poziomów ochrony ujawnia istotne słabości, szczególnie w przypadku Romów. Po pierwsze, indywidualne postępowania przed sądami krajowymi zależą od zdolności i chęci jednostki do wdania się w spór sądowy. Ofiary dyskryminacji są szczególnie podatne na wykluczenie i łatwo poddają się faktycznemu pozbawieniu ich praw, a także mają mniej zasobów i wiedzy, by korzystać z sądowych mechanizmów kontrolnych. W takich warunkach niewystarczające jest poleganie na europejskim systemie ochrony praw podstawowych.¹⁴

Instytucjonalne mechanizmy egzekwowania praw również cechują istotne słabości. Procedura przewidziana w art. 7 TFUE brzmi obiecująco, jednak podejmowanie

¹¹ Por. także międzypaństwowa procedura o naruszenie zobowiązań traktatowych, art. 259 TFUE.

¹² Komunikat w sprawie Strategii Komisji na rzecz skutecznego wdrożenia Karty Praw Podstawowych przez Unię Europejską (COM(2010) 573 ostateczny, pkt 1.3.2).

¹³ Sprawa *DH i inni p. Republice Czeskiej*, sprawa No. 57325/00, orzeczenie z 7 lutego 2006 r.

¹⁴ Dla analizy z perspektywy unijnych środków ochrony sądowej i prawa proceduralnego por., przez analogię, *Tompkins, Of Institutions and Individuals: The Enforcement of EC Law*, [w:] Craig i Rawlings, *Law and Administration in Europe – Essays in Honour of Carol Harlow* (OUP, 2003), s. 277; dla analizy z perspektywy praw podstawowych UE i prawa materialnego por.: *Fredman, Discrimination Law in the EU: Labour Market Regulation or Fundamental Rights?*, [w:] Collins, Davies, Rideout, *Legal Regulation of the Employment Relation*, Kluwer: London/The Hague, 2000, s. 183.

decyzji w jej ramach jest szczególnie trudne.¹⁵ W konsekwencji jej międzyrządowego charakteru bardzo mało prawdopodobne jest, by procedura ta została uruchomiona, zwłaszcza jeśli dyskryminująca praktyka pozostaje wspólna dla większej liczby państw członkowskich. Podczas gdy art. 258 TFUE nie podlega podobnemu ograniczeniu, pozostawia on szeroki margines uznania Komisji Europejskiej, gdy chodzi o decydowanie, czy i kiedy wszcząć procedurę. Sytuacja Romów jest dobrym przykładem. Uwaga Komisji kilkakrotnie zwracana była na możliwe naruszenia praw Romów we Włoszech i Francji w latach 2009 i 2010. Komisja mimo to odmawiała przejścia do najbardziej zaawansowanej fazy procedury art. 258.¹⁶

Wreszcie, gdy chodzi o system EKPCz, znaczenie nawet istotnych zwycięstw grup mniejszości, jak w sprawie *DH i inni*, może zostać przekreślone niewdrożeniem orzeczeń w praktyce. W niedawnym wydaniu specjalnym pisma „Roma Rights Journal” uczeni wskazywali na statystyki pokazujące bardzo niskie wskaźniki realizacji przez państwa członkowskie orzeczeń ETPCz dotyczących grup romskich.¹⁷ Podczas więc gdy spory sądowe przed Trybunałem w Strasburgu mogą mieć duże znaczenie w przyciąganiu uwagi do poważnych naruszeń praw jednostek lub w piętnowaniu niewykonujących swoich zobowiązań państw członkowskich, system EKPCz działa słabo na etapie monitorowania *ex post* orzeczeń sądowych.

Obserwacje te wymagają głębszego przemyślenia alternatywnych – i uzupełniających – mechanizmów ochrony europejskich praw podstawowych. Podczas gdy istniejące mechanizmy ochrony praw podstawowych kładą duży nacisk na indywidualne i instytucjonalne środki ochronne, większa rola mogłaby zostać przyznana organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, które są w stanie działać w warunkach, w których nie mogą działać podmioty indywidualne ani instytucje. W istocie Komisja sama przyznała to w jej różnorodnych inicjatywach służących pogłębieniu integracji społeczności romskich.

¹⁵ Według art. 7(2) TUE „Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.” Jednomyślność jest zatem wymagana nawet do uruchomienia samej procedury (a głosowanie większością kwalifikowaną konieczne jest do zawieszenia konkretnych praw).

¹⁶ W zakresie przykładu włoskiego por. wysiłki Open Society Initiative związanej z Fundacją Sorosa, by zachęcić Komisję do wszczęcia postępowania (notka dostępna na: <http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/ec-v-italy-20100910>). Gdy chodzi o przykład francuski, por. wysiłki Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés (GISTI): „Plainte contre la France pour violation du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes du 31 juillet 2008”, 20.8.2010, dostępne na www.gisti.org.

¹⁷ Por. specjalne wydanie poświęcone „wykonywaniu orzeczeń”: (2010) Roma Rights Journal 1.

Wysiłki te przebiegały trójtorowo, koncentrując się na: 1) monitoringu, 2) finansowaniu i 3) włączeniu kwestii romskich do szerszych obszarów polityki.¹⁸

Pierwsza ścieżka, monitoring, bazuje na idei, według której, aby można było przeciwdziałać naruszeniom praw Romów, konieczna jest adekwatna kontrola i rejestrowanie naruszeń. Monitoring został rozszerzony poprzez utworzenie szczególnej agendy badawczej na temat praw Romów w programie działania Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej,¹⁹ jak również innych podmiotów eksperckich i nadzorujących realizację praw podstawowych, takich jak Equinet.²⁰ W 2009 r. utworzona została też platforma romska, aby umożliwić wymianę informacji i dobrych praktyk pomiędzy zaangażowanymi podmiotami.²¹

Druga ścieżka wesprzeć ma integrację społeczności romskich poprzez przeznaczenie na ten cel środków unijnych. W najnowszym komunikacie w sprawie Romów, Komisja zwróciła się do państw członkowskich, aby skorygowały programy operacyjne finansowane ze środków unijnych, przeznaczonych na politykę strukturalną, „by lepiej wesprzeć celowe projekty romskie i by dostosować je do krajowych strategii integracji Romów”.²² Zaproponowano też uczynienie ze środków desegregacji warunku dostępu do funduszy strukturalnych (zgodnie np. z art. 16 rozporządzenia 1083/2006/WE)²³ i poproszono państwa członkowskie o zapewnienie, by społeczności romskie i podmioty zainteresowane zostały włączone w proces tworzenia, alokowania i oceny programów pomocowych.²⁴

Trzecia ścieżka zmierza do włączenia kwestii romskich do głównego nurtu i zwrócenie uwagi prawodawcy na kwestię romską z uwzględnieniem szerokiego spektrum polityk. Dla przykładu, prawa Romów stały się częścią dwóch unijnych mechanizmów raportowych: otwartej metody koordynacji w sprawach krajowego włączenia społecznego i polityk ochronnych, jak również „zintegrowanych wskazówek” poprzez które państwa członkowskie raportują postępy we wdrożeniu celów uzgodnionych w ramach

¹⁸ Por. także cenne komentarze akademickie nt. wielowymiarowych sposobów podejścia do kwestii dyskryminacji, takie jak De Burca, *EU Race Discrimination Law: a Hybrid Model?*, [w:] De Burca i Scott, *Law and New Governance in the EU and the US*, Hart Publishing, 2006, s. 100.

¹⁹ Agencja Praw Podstawowych, *Annual Work Programme 2010*, s. 15. Por. także dyrektywa równości rasy, art. 17(2).

²⁰ Zgodnie z planem biznesowym na rok 2009, EQUINET powołał w 2009 r. inicjatywę na rzecz równości Romów. Por. *Equinet Initiative on Roma Equality* (dostępne na <http://www.equineteurope.org/435.html>).

²¹ Sieć organizacji pozarządowych, przedstawicieli władz krajowych, przedstawicieli instytucji UE oraz prawników utworzona w kwietniu 2009, por. strona platform dostępna na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=761&langId=en>.

²² Komisja Europejska, *Ramy UE na rzecz Strategii Krajowej Integracji Romów do roku 2020*, COM (2011) 173, s. 9.

²³ Por. także Wnioski Rady, *Przyspieszając Integrację Romów*, Luksemburg, 7.6.2010, pkt 33.

²⁴ Por. także Wnioski Rady, *op. cit.*, pkt 31; Rezolucja Parlamentu Europejskiego, *op. cit.*, pkt 21.

strategii Europa 2020.²⁵ Poprzez te mechanizmy rządy krajowe zachęcane są do rozważenia, jak ich polityki społeczne wpływają na wspólnoty romskie oraz do wymiany dobrych praktyk służących przeciwdziałaniu na szczeblu UE wykluczeniu Romów.

Wspólnie wszystkie te trzy wymiary stworzyć mają dodatkowy poziom ochrony, którego nie są w stanie zapewnić indywidualne i instytucjonalne mechanizmy egzekwowania praw, poprzez przeciwdziałanie społecznym warunkom sprzyjającym dyskryminacji. Powinny one być postrzegane jako działające w połączeniu z tradycyjnymi metodami prawnymi. Takie mechanizmy jak wsparcie finansowe grup romskich z pewnością nie przezwyciężą wykluczenia romskiego, jeśli środki finansowe skierowane zostaną do innych grup lub jeśli praktykom dyskryminacyjnym sprzyja samo wdrożenie programów unijnych w państwach członkowskich.²⁶ Być może odpowiedzi polityczne i „twardsze” gwarancje prawne powinny zostać skutecznie połączone i zintegrowane, by w pełni przeciwdziałać naruszeniom praw Romów.²⁷

W tym sensie warto też zastanowić się nad rozszerzeniem możliwości działań prawnych w przypadkach, w których rolę wiodącą odgrywać mogą podmioty kolektywne. Istotnym uprawnieniem w tym zakresie byłoby umożliwienie im wspierania jednostek w procesie wysuwania roszczeń. W istocie wiele ważnych postępowań sądowych – w tym sprawa *DH i inni* przed ETPCz – zostało wszczętych na skutek działań organizacji pozarządowych i sieci zaangażowanych w ochronę praw romskich. Takie organizacje jak Centrum Praw Romskich były aktywne w polityce „strategicznych spraw sądowych”, która wymagała selekcji i wsparcia spraw testowych w państwach członkowskich, w których miały miejsce praktyki dyskryminacyjne.²⁸

Rola podmiotów kolektywnych we wspieraniu spraw indywidualnych jest potwierdzona przez prawo UE. Zgodnie z dyrektywami równości płci, rasy i ramowej, państwa członkowskie powinny zapewnić, by podmioty kolektywne mające uzasadniony interes „mogły wszczynać na rzecz osoby występującej z powództwem lub ją wspierając, za jej zgodą” postępowania sądowe i/lub procedury administracyjne.²⁹ Ponadto, podmioty

²⁵ Komunikat Komisji, *Společna i Ekonomická Integrácia Romov v Európe* (COM(2010)133 ostateczny), 7. Por. także Rezolucja Parlamentu Europejskiego, *op. cit.*, pkt 22, Wnioski Rady, *op. cit.*, pkt 28.

²⁶ Por. jako przykład tego rodzaju Słowację, gdzie według „New York Timesa” 600 000 euro funduszy unijnych przeznaczonych na pomoc w edukacji Romów trafiło zamiast tego do dwóch lokalnych drużyn piłkarskich, *EU Cash Cow ends in Slovakia*, „New York Times”, 9.11.2010, dostępne z: <http://www.nytimes.com/2010/11/10/world/europe/10slovakia.html>.

²⁷ Por. np. „hybrydowe” podejścia do relacji między prawem UE i struktur podejmowania decyzji. De Búrca, *EU Race Discrimination Law: a Hybrid Model?*, [w:] De Búrca, Scott, *Law and New Governance in the EU and the US*, Hart Publishing, 2006, s. 97.

²⁸ Co do działań ERRC por.: <http://www.errc.org/en-strategic-litigation-intro.php>.

²⁹ Ramowa dyrektywa równości, art. 9 ust. 2.

chroniące równe traktowanie, utworzone zgodnie z dyrektywami równości rasy i płci, powinny być upoważnione do zapewnienia „niezależnego wsparcia”³⁰ ofiarom dyskryminacji.

Niemniej jednak potencjał mechanizmów włączających podmioty kolektywne jest niewystarczająco zbadany. Istniejące procedury nie zawsze są tak samo dostępne w przypadku wszystkich rodzajów dyskryminacji zakazanych prawem unijnym.³¹ Procedury te pozostają też w istocie zależne od indywidualnego postępowania sądowego, a zatem to poszczególne państwa członkowskie muszą potwierdzić prawo podmiotów kolektywnych do kwestionowania praktyk dyskryminacyjnych, jeśli ich ofiara nie jest gotowa występować w sprawie.³²

Niedawny raport w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości potwierdza różnorodność reguł prawnych dotyczących legitymacji stowarzyszeń i organów ds. równości egzekwujących unijne prawo równości.³³ Można ubolewać, że równolegle do wzmocnienia integracji Romów nowymi metodami rządzenia, propozycje wzmocnienia spójności unijnego prawa równości i zwiększenia uprawnień podmiotów kolektywnych pozostają na uboczu obecnej agendy legislacyjnej. Niedawne konsultacje Komisji w sprawie wspólnego podejścia do kolektywnego zadośćuczynienia³⁴ w istocie wydają się jedynie odnosić do unijnej polityki konkurencji i ochrony konsumentów, podczas gdy prace nad propozycją nowej dyrektywy rozszerzającej zakres istniejącego unijnego prawa równości (i rolę podmiotów ds. równego traktowania) przeciągają się w Radzie.³⁵ Być może grupy reprezentujące zagrożone mniejszości, takie jak romska, będą musiały jeszcze poczekać, by w pełni skorzystać z możliwości oferowanych przez unijny system ochrony praw podstawowych.

³⁰ Dyrektywa równości rasy, art. 13 ust. 2.

³¹ Dla przykładu, dyrektywa ramowa nie wymaga utworzenia urzędu ds. równości. Ponadto, zakaz dyskryminacji ze względu na narodowość nie został dotychczas uzupełniony wymogami dla państw członkowskich wzmocnienia roli podmiotów reprezentujących interesy kolektywne, jak to miało miejsce w przypadku dyrektywy równości płci i rasy.

³² Odnosnie do krytycznego komentarza na temat owych postanowień, krótko po ich przyjęciu, por.: Waddington i Bell, *More equal than others: distinguishing European Union equality directives*, 38/3 CMLR (2001) 607.

³³ Milieu, Raport syntetyczny: Studium porównawcze w zakresie dostępu do sprawiedliwości w prawie równości płci i przeciwdziałania dyskryminacji, luty 2011 r., por. np. Aneks 1.B.

³⁴ Komisja Europejska, Konsultacje społeczne: W kierunku spójnego podejścia do zadośćuczynienia kolektywnego, SEC(2011)173 ostateczny.

³⁵ Propozycja Komisji dotycząca dyrektywy w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, COM (2008) 426 oraz informacja prasowa z posiedzenia nr 3053 Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumenckich, Bruksela, 6 i 7 grudnia 2010.

Multi-layered governance for the protection of Roma rights in the EU

The extensive row between France and the European Commission over the deportation of EU citizens of Roma origin in the summer of 2010 created a wave of media and academic attention in Europe. While these questions are of great practical relevance for victims and stakeholders, this series of events is particularly interesting for broader reasons. They pose a crucial question: what is the added value of European Union intervention in the field of fundamental rights? The case of the Roma addresses the age-old question of the additional value EU input in fundamental rights questions can bring in addition to the numerous other protections offered both through national constitutional frameworks and through the system of rights and remedies provided by the ECHR system.

This paper argues that the Roma example evidences important strengths and weaknesses also in the mechanisms available to enforce EU fundamental rights. In order to ensure adequate protection of non-discrimination rights in the EU, the existing system of ‘dual vigilance’ based on individual litigation at national level combined with enforcement action initiated by the Commission, needs to be complemented by an intermediate ‘collective’ level. Such a collective level of vigilance not only uses NGOs and/or equality bodies as intermediaries to enhance individual and institutional enforcement, but also entitles NGOs and/or other organizations representing collective interests to ensure collective enforcement of EU fundamental rights.

