

Program
Monitoringu
Akcesji do Unii
Europejskiej (UE)

Ochrona mniejszości

RAPORTY KRAJOWE

POLSKA

2002

Wydane przez

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapeszt
Węgry

400 West 59th Street
Nowy Jork, NY 10019
USA

© OSI/Program Monitoringu Akcesji do UE, 2002
Wszelkie prawa zastrzeżone.

Program Monitoringu Akcesji do UE

Október 6. u. 12., H-1051 Budapeszt, Węgry

Strona internetowa
www.eumap.org

Wydanie macierzyste w języku angielskim składa się z dwóch tomów. Tom I zawiera rozdziały na temat Polski oraz pozostałych dziesięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej, kandydujących do UE. Tom II zawiera rozdziały na temat sytuacji mniejszości wybranych pięciu krajów UE. Jest ono dostępne pod adresem: <www.eumap.org>.

Wydanie w polskiej wersji językowej

Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
www.batory.org.pl

ISBN: 83-918074-2-8

Tłumaczenie
Witold Czartoryski, Aleksandra Sobczak

Redakcja i korekta
Marek Tulipan

Skład i przygotowanie do druku
Michał Poloński

Projektowanie i układ graficzny: Q.E.D. Publishing

Warszawa, listopad 2002

Egzemplarze niniejszej pozycji można zamawiać w siedzibie wydawcy.

SPIS TREŚCI

Podziękowania	5
Przedmowa	9
Słowo wstępne	11
Ochrona mniejszości w procesie akcesji do UE	13
Ochrona mniejszości w Polsce	79

Podziękowania

Program Monitoringu Akcesji do UE w ramach Open Society Institute pragnie podkreślić pierwszoplanową rolę następujących osób w badaniach i tworzeniu wstępnych wersji zamieszczonych tu raportów monitoringowych. Ostateczną odpowiedzialność za treść raportów ponosi Program.

Bułgaria	Krassimir Kanev,	<i>Bułgarski Komitet Helsiński</i>
Czechy	Barbora Bukovská, Pavla Boučková,	<i>Ośrodek Doradczy ds. Obywatelstwa, Praw Obywatelskich i Praw Człowieka</i>
Estonia	Klara Hallik,	<i>Instytut Badań Międzynarodowych i Społecznych</i>
Węgry	Antal Örkény,	<i>Uniwersytet Eötvös Loránd</i>
Łotwa	Svetlana Diatchkova,	<i>Łotewski Ośrodek na rzecz Praw Człowieka i Badań Grup Etnicznych</i>
Litwa	Eglė Kučinskaitė,	<i>Misja na Rzecz Romów</i>
Polska	Beata Klimkiewicz,	<i>Uniwersytet Jagielloński</i>
Rumunia	Florin Moisă,	<i>Ośrodek Pomocy Społecznościom Romskim</i>
Słowacja	Balázs Jarábik,	<i>Ośrodek Analiz Prawnych / Fundacja Kalligram</i>
Słowenia	Darja Zaviršek,	<i>Uniwersytet w Ljubljanie</i>

CZŁONKOWIE RADY KONSULTACYJNEJ: OCHRONA MNIEJSZOŚCI

Nicolae Gheorghe	<i>OBWE-ODIHR</i>
Herbert Heuss	<i>PAKIV Niemcy</i>
José Antonio Moreno Díaz	<i>SOS Racismo</i>
Gábor Kardos	<i>Uniwersytet Eötvös Loránd</i>
Marko Knudsen	<i>Romski Kongres Narodowy</i>
Aap Neljas	<i>Prezydencki Okrągły Stół ds. Mniejszości Narodowych w Estonii</i>
Anton Niculescu	<i>Instytut Społeczeństwa Otwartego w Rumunii</i>
Éva Orsós	<i>Węgierskie Ministerstwo Zdrowia, Spraw Socjalnych i Rodziny</i>
Dimitrina Petrova	<i>Europejskie Centrum na Rzecz Praw Romów</i>
Iveta Radičová	<i>Fundacja Społeczeństwa Otwartego – Słowacja</i>
Ivan Veselý	<i>Dženo</i>
Antonina Zheljazkova	<i>Międzynarodowy Ośrodek Badań Mniejszości i Stosunków Międzykulturowych</i>

Pragniemy także podziękować następującym osobom za ich bezcenny wkład w przygotowanie raportów poprzez udzielanie wywiadów, dostarczanie informacji bądź wyników badań, jak również za uwagi krytyczne dotyczące roboczych wersji raportów: Judit Bari, Indra Dedze, Ilze Brands Kehre, Agnieszka Gabor, Dezideriu Gergely, James Goldston, Jean Goracel, Denisa Havrlová, Agnieszka Hess, Stephen Humphreys, Valeria Jakobson, Boris Koltchanov, Jana Krimpe, Tanel Matlik, Nils Muiznieks, Kalinka Nikolaeva, Artis Pabriks, Olga Pisarenko, Vadim Poleshchuk, Leonid Raihman, Janja Roser, Matěj Šarkozi, Aleksei Semjonov, Attila Szép, Josif Tyčina, Špela Urh oraz Timothy Waters.

Open Society Institute przeprowadził szereg spotkań „okrągłego stołu” w wielu państwach kandydujących celem uzyskania fachowych uwag krytycznych i komentarzy dotyczących roboczych wersji raportów ze strony: przedstawicieli rządów, przedstawicieli zainteresowanych mniejszości, jak również organizacji społecznych i ekspertów. Jesteśmy wdzięczni licznym uczestnikom tych spotkań, którzy szczerze zaoferowali nam swój czas i wiedzę fachową. Listy uczestników spotkań można otrzymać w EUMAP (euaccession@osi.hu).

PROGRAM MONITORINGU AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Rachel Guglielmo	<i>Dyrektor Programu</i>
Farimah Daftary	<i>Specjalista Programu, Ochrona Mniejszości</i>
Katy Negrin	<i>Specjalista Programu, Ochrona Mniejszości</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Asystent Programu</i>
Andrea Kiss	<i>Asystent Programu</i>

Przedmowa

Program Monitoringu Akcesji do UE (*EU Accession Monitoring Program – EUMAP*) został uruchomiony w 2000 r. celem wsparcia niezależnej obserwacji procesu akcesji do Unii Europejskiej. W szczególności, zgodnie z szerszymi celami Open Society Institute, Program EUMAP skoncentrował się na kwestiach spełniania przez władze politycznych kryteriów członkostwa w UE, następująco zdefiniowanych podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r.:

Członkostwo wymaga, aby państwo kandydujące osiągnęło stabilizację instytucji gwarantujących demokrację, prawa człowieka, praworządność oraz poszanowanie i ochronę mniejszości.

Raporty EUMAP opracowywane są przez niezależnych ekspertów z monitorowanych państw. Mają one na celu promowanie odpowiedzialnego i trwałego poszerzenia Unii, poprzez podkreślanie znaczenia kryteriów politycznych i kluczowej roli społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu spełniania tych kryteriów przez władze państwowe, zarówno przed jak i po przystąpieniu do UE.

W 2001 roku EUMAP wydał dwa pierwsze raporty monitoringowe, dotyczące ochrony mniejszości oraz niezawisłości sądownictwa w dziesięciu państwach Europy Środkowej i Wschodniej kandydujących do UE. W 2002 r. zostały opracowane nowe, bardziej szczegółowe raporty na temat mniejszości (w tym raporty dotyczące pięciu największych państw członkowskich UE), jak również raporty na temat sprawności sądownictwa, korupcji, a także – we współpracy z Sieciowym Programem Kobięcym OSI/Fundacją Społeczeństwa Otwartego w Rumunii – równości szans kobiet i mężczyzn w państwach kandydujących Europy Środkowej i Wschodniej.

Raporty EUMAP na temat ochrony mniejszości oraz wdrażania strategii takiej ochrony sygnalizują obszary, w których mniejszości wydają się znajdować w niekorzystnej sytuacji albo wręcz doznawać dyskryminacji, oraz oceniają skuteczność rządowych zabiegów podejmowanych dla zaradzenia takim problemom. Raporty te przedstawiają niezależne analizy i poglądy, oceny prowadzonej polityki oraz własne zalecenia.

Metodologie stosowane przez EUMAP do monitorowania kwestii ochrony mniejszości w 2001 i 2002 r. (dostępne na stronie internetowej www.eumap.org) zostały wypracowane przez EUMAP z udziałem międzynarodowej rady konsultacyjnej. Metodologia analizy przypadku (*case study*), zastosowana w pięciu krajach członkowskich UE (Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania oraz Wielka Brytania), przewiduje szeroki przegląd prawodawstwa i instytucji działających na rzecz

ochrony mniejszości, bazując na istniejących badaniach, danych statystycznych oraz ankietach dotyczących spraw mniejszości, w połączeniu z wywiadami prowadzonymi przez sprawozdawców z poszczególnych krajów w celu oceny sytuacji danej grupy mniejszościowej.

Metodologia oceny polityki, zastosowana do państw kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej, umożliwi ocenę specjalnych programów przyjętych przez te państwa dla zapewnienia ochrony słabszym grupom mniejszości i dla promowania ich integracji ze społeczeństwem. Raporty oceniają tło i proces rozwijania takich strategii, ich treść, a także stopień wprowadzania ich w życie.

Pierwsza wersja każdego raportu została zrecenzowana przez członków międzynarodowej rady konsultacyjnej oraz w toku krajowych spotkań „okrągłego stołu”. Spotkania te organizowano w celu zebrania uwag do wstępnych wersji tekstów ze strony odpowiednich urzędników państwowych, organizacji społecznych, przedstawicieli mniejszości, a także organizacji międzynarodowych. Raporty końcowe, zawarte w niniejszym tomie, zostały poddane istotnym zmianom dzięki krytyce i komentarzom uzyskanym w toku tego procesu. EUMAP przyjmuje na siebie pełną odpowiedzialność za ich ostateczny kształt.

OPEN SOCIETY INSTITUTE 2002

Słowo wstępne

Od zawarcia historycznych Porozumień Helsińskich w 1975 r. ochrona mniejszości była przedmiotem troski Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Od samego powstania OBWE kluczem jej misji był monitoring respektowania tych Porozumień oraz zobowiązań do poszanowania praw człowieka i praw mniejszości, przyjętych przez Państwa Członkowskie OBWE w kolejnych Dokumentach OBWE. Biuro ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE wraz z Punktem Kontaktowym do Spraw Romów i Sinti angażowało się w monitoring kolejnych przypadków w całym regionie działania OBWE, łącząc diagnozy stanu faktycznego z praktycznymi poradami ukierunkowującymi politykę rządów wobec Romów.

Przyjęcie przez UE w 1993 r. kryteriów kopenhaskich, które obejmowały między innymi „poszanowanie i ochronę praw mniejszości”, otworzyło kolejny rozdział w sferze ochrony praw mniejszości w Europie. Wraz z przyjęciem kryteriów z Kopenhagi, UE przyłączyła się do OBWE, Rady Europy oraz innych organizacji międzynarodowych w dążeniu do wyartykułowania treści praw mniejszości oraz wywierania presji na państwa, by respektowały te prawa w praktyce.

Wprawdzie Unia Europejska stanowi tylko część struktury OBWE, lecz jest niezmiernie ważną jej częścią, zdolną wpływać na kierunki polityki daleko poza własnymi granicami. Istnieje zatem paląca potrzeba nadania pozytywnego kształtu własnym standardom i praktyce Unii Europejskiej, a monitoring jest optymalnym narzędziem do tego celu.

Działalność w zakresie monitoringu, zapoczątkowana w 2000 r. przez Program Monitoringu Akcesji do UE (EUMAP) w ramach Open Society Institute, realizowana jest w duchu helsińskiego Aktu Końcowego. Zachęca ona do podejmowania niezależnej obserwacji i oceny rządowych starań w kierunku spełniania zasad praw człowieka, przywiązaniu do których dały już one wyraz. Podobnie jak zobowiązania OBWE, zobowiązania państw kandydujących do UE nie mogą zostać „spełnione” raz na zawsze: trzeba do nich nieustannie powracać, a rola niezależnych, pozarządowych obserwatorów, pilnujących by rządy rzetelnie odnawiały swoje zobowiązania, jest kluczem do dobrego stanu wszystkich demokracji. Wśród zaleceń programu EUMAP zawartych w raportach za rok 2001 znalazły się następujące:

- Jasno stawiać sprawę, że polityczne kryteria członkostwa w Unii Europejskiej stosuje się w równym stopniu do kandydatów zmierzających do przystąpienia do UE, jak i do dotychczasowych państw członkowskich UE.

- Podejmować systematyczny monitoring polityki i praktyki rządów, prowadząc go w sposób ciągły w całej Unii i w państwach kandydujących.

Jak wskazują raporty EUMAP z 2002 r., które podjęły te zalecenia monitorując politykę ochrony Romów oraz sytuację muzułmanów i Romów w pięciu państwach członkowskich Unii Europejskiej, w Europie pojawiają się nowe wyzwania w zakresie ochrony mniejszości. Romowie w państwach członkowskich Unii Europejskiej napotykać podobne problemy jak te, które zostały naświetlone w państwach kandydujących; państwa członkowskie muszą także znaleźć sposoby potwierdzenia swojego zaangażowania w ochronę mniejszości muzułmańskiej w kontekście szeroko rozpowszechnionych nastrojów antymuzułmańskich i islamofobii społeczeństwa.

Poszerzenie Unii Europejskiej posunęło się o jeden krok naprzód w kierunku zalecenia przez Komisję przyjęcia dziesięciu nowych członków, jednakże staje się coraz bardziej jasne, że poszerzenie samo w sobie nie zapewni natychmiastowych ani łatwych rozwiązań problemów, z którymi w obecnym czasie borykają się Romowie zarówno w państwach kandydujących jak i w państwach członkowskich. W istocie OBWE potwierdzała przez cały okres swojego istnienia i podkreślała w swoich raportach, podobnie jak EUMAP, że ciągły monitoring jest ważniejszy niż kiedykolwiek przedtem. Stanowi on bowiem środek, za pomocą którego organizacje międzynarodowe mogą wywierać nacisk na państwa, by dotrzymywały swoich zobowiązań dotyczących praw człowieka, poprzez które mogą zapewnić, że dobra i świadczenia publiczne docierają do wszystkich członków społeczeństwa, jak również poprzez które obywatele mogą wymagać od swoich rządów utrzymywania najwyższych standardów działania. W szczególności doceniam podjętą przez program EUMAP próbę aktywnego angażowania Romów, muzułmanów, ludności rosyjskojęzycznej oraz innych mniejszości w monitorowanie realizacji zobowiązań państw w zakresie praw mniejszości; stanowi to jedyny sposób dopilnowania, by spełnianie tych zobowiązań w praktyce podlegało należytemu osądowi.

Z zadowoleniem przyjmuję raporty EUMAP jako wkład w nasze wspólne wysiłki na rzecz lepszego definiowania i wprowadzania w życie standardów praw mniejszości oraz rozwoju kultury monitoringu w Europie.

Nicolae Gheorghe

Doradca ds. Problematyki Sinti i Romów

OBWE – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka

Ochrona mniejszości w procesie akcesji do UE

Spis treści

1. Wstęp	15
2. Państwa kandydujące: ocena polityki rządowej w obszarze ochrony mniejszości i ich integracji ze społeczeństwem ..	23
2.1 Treść programów	24
2.2 Wdrażanie programów – koordynacja i wydolność ..	26
2.3 Decentralizacja: rola władz lokalnych	29
2.4 Ewaluacja i ocena	31
2.5 Fundusze UE wspierające prace wdrożeniowe	32
2.6 Uczestnictwo mniejszości w realizacji programów ..	34
2.7 Reprezentacja mniejszości	36
2.8 Poparcie społeczne	38
3. Monitoring ochrony mniejszości w państwach członkowskich Unii Europejskiej – sytuacja muzułmanów i Romów	41
3.1 Nastawienie społeczne do mniejszości	42
3.2 Ochrona przed dyskryminacją	45
3.2.1 Brak danych	48
3.2.2 Dyskryminacja Romów	51
3.2.3 Dyskryminacja muzułmanów	55
3.3 Prawa mniejszości	61
3.3.1 Uznawanie mniejszości	61
3.3.2 Kwestie obywatelstwa	62
3.3.3 Kwestie praw mniejszości romskiej	64
3.3.4 Zasadnicze kwestie związane z prawami mniejszości muzułmańskiej	67
4. Znaczenie monitoringu i ewaluacji	70
4.1 Monitoring prowadzony przez organizacje międzynarodowe	70
4.2 Monitoring prowadzony przez rządy	72
4.3 Społeczeństwo obywatelskie	73
5. Zalecenia	73

Ochrona mniejszości w procesie akcesji do UE

1. WSTĘP

Jedyną granicą faktycznie istniejącą w Unii Europejskiej jest demokracja i prawa człowieka. Drzwi Unii są otwarte wyłącznie dla państw przestrzegających podstawowych wartości, takich jak wolne wybory, szacunek dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz praworządność.¹

Niniejsza „Analiza ogólna” (*Overview*) i towarzyszące jej raporty krajowe sporządzone w ramach Programu Monitorowania Akcesji do Unii Europejskiej” (*EU Accession Monitoring Program – EUMAP*) służą ocenie stanu przestrzegania praw mniejszości w dziesięciu państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o pełne członkostwo w Unii Europejskiej² oraz w pięciu państwach członkowskich UE.³

Rozszerzeniu geograficznemu Unii Europejskiej towarzyszy pogłębienie wiedzy na temat wartości przez nią reprezentowanych; od wspólnoty dążącej przede wszystkim do jedności gospodarczej Unia ewoluowała do sojuszu politycznego opartego na wspólnych wartościach. W dokumentach założycielskich Wspólnoty poświęcono niewiele uwagi kwestii podstawowych praw i swobód.⁴ Jednakże z upływem czasu – przede wszystkim ze względu na wymogi związane z rozszerzeniem – w Unii Europejskiej zaczęto coraz silniej podkreślać ambicję reprezentowania nie tylko stabilności i dobrobytu, lecz także wartości demokratycznych.

¹ *The Future of the European Union – Laeken Declaration* („Przyszłość Unii Europejskiej – Deklaracja z Laeken”); dokument dostępny pod adresem: http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm (stan na 19 września 2002 r.).

² Na użytek przedmiotowych raportów termin „państwa kandydujące” dotyczy dziesięciu państw, w których przeprowadzono monitoring w ramach programu EUMAP: Bułgarii, Czech, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii, Słowacji i Słowenii. Nie uwzględniono zatem Malty, Cypru ani Turcji. Odniesienia do okoliczności typowych dla poszczególnych państw kandydujących, zawarte w niniejszym sprawozdaniu, nie obejmują cytatów. Cytaty w pełnym brzmieniu zawarto w towarzyszących raportach krajowych.

³ Sytuacja społeczności romskiej w Niemczech i Hiszpanii oraz sytuacja społeczności muzułmańskiej we Francji, Włoszech i Wielkiej Brytanii.

⁴ „Traktaty założycielskie nie zawierały szczegółowych postanowień na temat podstawowych praw. Stopniowe wypracowanie systemu gwarantowania podstawowych praw w całej Unii Europejskiej zawdzięczamy Trybunałowi Sprawiedliwości.” Patrz www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a10000.htm (stan na 5 października 2002 r.).

Zwieńczeniem owych aspiracji stało się przyjęcie – podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 roku – czysto politycznych kryteriów członkostwa w UE, obejmujących również „poszanowanie i ochronę mniejszości”.

Bezpośrednim następstwem deklaracji kopenhaskiej stał się wymóg przyjęty wobec państw kandydujących: aby uzyskać członkostwo w Unii, muszą one przedstawić gwarancje przestrzegania praw mniejszości narodowych i etnicznych na swych terytoriach. Podjęto zatem w państwach kandydujących szczegółowe badania sytuacji mniejszości zagrożonych dyskryminacją. Jednocześnie rządy tych państw rozpoczęły wdrażanie szeroko zakrojonych działań⁵; w każdym z krajów przyjęto program poprawy sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych lub wspierania ich integracji ze społeczeństwem. Po uruchomieniu wszystkich tych przedsięwzięć okazało się także, że zobowiązania wobec mniejszości narodowych i etnicznych oraz ochrona ich praw pozostawiają wiele do życzenia w samej Unii Europejskiej: istniejące mechanizmy są niewystarczająco rozwinięte, a w ich stosowaniu brakuje spójności i konsekwencji.

Można w związku z tym stwierdzić, że proces akcesji przyczynił się w znacznym stopniu do rozpoznania problemów związanych ze stosunkami większość-mniejszość oraz że stał się bodźcem do istotnych zmian. Trzeba jednakże pamiętać, że dla większości państw kandydujących okres kandydatury poprzedzającej akcesję zbliża się do końca.

W przededniu rozszerzenia Unii istnieje paląca potrzeba utrzymania intensywności działań spowodowanych przez proces akcesyjny. Pewne zjawiska zdają się świadczyć o tym, że rządy państw kandydujących nadały pracom służącym wykazaniu zgodności z kryteriami politycznymi znaczenie czysto instrumentalne, nie traktując ich jako autentyczne i trwałe zobowiązania. Na przykład przedstawiciel rządu bułgarskiego stwierdził niedawno, że rządy państw kandydujących „myślą w kategoriach zamykania kolejnych rozdziałów negocjacyjnych, nie zaś rozwiązywania problemów.”⁶ Takie podejście wymaga ostatecznej reakcji na nie

⁵ „Najważniejszym efektem rozszerzenia jest podjęcie przez parlamenty nowych państw członkowskich nieustających prac służących nowelizacji prawa, ochronie mniejszości, [wprowadzeniu] demokracji lokalnej. To najważniejsze zadanie Europy.” – z wystąpienia Romano Prodiego na forum Rady ds. Stosunków Międzynarodowych. R. McMahon, *EU Membership Depends Primarily on Human Rights Criteria* („Członkostwo w Unii Europejskiej zależy przede wszystkim od kryteriów związanych z prawami człowieka”), raporty RFE-RL, 14 stycznia 2002 r. Dokument dostępny pod adresem: www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp (stan na 16 września 2002 r.).

⁶ Obrady „okrągłego stołu” OSI – Sofia, maj 2002 r. *Wyjaśnienie: OSI zorganizował obrady „okrągłego stołu” w każdym państwie kandydackim i członkowskim objętym monitoringiem; celem było wysłuchanie ewentualnych uwag krytycznych do wstępnych wersji raportów krajowych. Wśród uczestników (ekspertów) znaleźli się przede wszystkim przedstawiciele rządów, mniejszości narodowych i etnicznych, środowiska akademickiego i organizacji pozarządowych.*

jeszcze przed przyjęciem danego państwa do Unii. Należy stale podkreślać, że zgodność z podstawowymi standardami demokracji to warunek nie tylko wejścia do Unii, ale także utrzymania członkostwa. W związku z tym konieczne stanie się przyjęcie innego nastawienia, uwzględniającego możliwości i chęć Unii Europejskiej do utrzymywania zainteresowania ochroną praw mniejszości po rozszerzeniu.

Ochrona praw mniejszości – stały warunek członkostwa w Unii Europejskiej

Jak stwierdzono w raportach EUMAP z roku 2001, kompleksowe podejście do ochrony praw mniejszości wymaga specjalistycznych przepisów prawnych, wyspecjalizowanych instytucji i odrębnej polityki, gwarantującej zarówno ochronę przed dyskryminacją jak i wspieranie tożsamości mniejszości narodowych i etnicznych.⁷ Powyższe założenia znalazły zresztą odzwierciedlenie w Raportach Okresowych Komisji Europejskiej opisujących postępy prac przedakcesyjnych oraz w oświadczeniach przedstawicieli władz UE.⁸ Ponadto przedstawiciele instytucji UE stale podkreślają korzyści płynące z wielokulturowości i różnorodności – wartości, które zakładają istnienie postawy opisanej powyżej.⁹

Mimo iż widać wyraźnie, że Unia Europejska prezentuje właśnie takie stanowisko, standardy ochrony praw mniejszości wymagają bardziej wyrazistej formy. Jak dotąd Unia nie odzwierciedliła retoryki przywiązania do wartości demokra-

⁷ Patrz *Program Monitoringu Akcesji do UE: Ochrona mniejszości*, Open Society Institute, Budapeszt, wrzesień 2001; dokument dostępny pod adresem: <http://www.eumap.org> (dalej jako *Ochrona mniejszości 2001*).

⁸ Poza jasno określonymi normami przeciwdziałania dyskryminacji obowiązującymi w Unii Europejskiej, przedstawiciele Komisji niejednokrotnie odwoływali się do przestrzegania przez Unię międzynarodowych standardów w dziedzinie praw mniejszości. Chodzi o standardy opracowane przez ONZ, Radę Europy i Organizację na rzecz Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Na przykład w odpowiedzi na prośbę o przedstawienie zawartej w kryteriach kopenhaskich definicji „szacunku dla mniejszości”, przedstawicielka Komisji powiedziała: „Komisja przywiązuje szczególną wagę do przestrzegania i wdrażania poszczególnych zasad zawartych w Ramowej Konwencji Rady Europy o ochronie praw mniejszości narodowych, w tym zasad dotyczących posługiwania się językami mniejszości.” – odpowiedź udzielona przez panią Reding w imieniu Komisji na pisemne zapytanie poselskie przedstawione przez członka Parlamentu Europejskiego Nelly Maes, 15 maja 2001, *OJ C* (Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich) 261 E, 18 września 2001 r., str. 162.

⁹ Z przykładowej wypowiedzi przedstawiciela Komisji: „szacunek dla różnorodności kulturowej i językowej to jeden z kamieni węgielnych Unii, obecnie uwzględniony treścią Artykułu 21 Karty Praw Podstawowych.” Zapytanie pisemne nr ref. E-3418/01 przedstawione przez Ionisa Marinosa (PPE-DE) Komisji w dniu 21 grudnia 2001 r., *Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich* C 147 E/174, 20 czerwca 2002 r.

tycznych i równości społeczeństw kompleksowym wyartykułowaniem treści tych wartości w swoich strategiach i praktyce.

Aby udowodnić ponad wszelką wątpliwość, że poszanowanie mniejszości i ochrona ich praw jest podstawową wartością Unii, kryteria kopenhaskie – w tym „poszanowanie i ochrona mniejszości” – powinny przynajmniej zostać wpisane w obecnie obowiązujące normy unijne¹⁰; należałoby także wdrożyć znacznie silniejszy mechanizm kontroli przestrzegania standardów w dziedzinie praw człowieka i praw mniejszości we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej¹¹.

Z raportów krajowych na temat państw członkowskich Unii Europejskiej sporządzonych w ramach EUMAP wynika także, że ramy ochrony praw mniejszości w samej Unii wymagają wzmocnienia i weryfikacji. Przede wszystkim – pomimo wyraźnej deklaracji złożonej w Kopenhadze co do wymagań obowiązujących państwa kandydujące – w Unii nie wypracowano wspólnego poglądu w kwestii, czy uznawanie istnienia mniejszości jest warunkiem *sine qua non* członkostwa,¹² nie ma też jasnego standardu w dziedzinie praw mniejszości.¹³ Nawet gdyby kryteria kopenhaskie były stosowane w sposób przejrzysty i spójny wobec państw kandydujących i członkowskich, same kryteria sformułowano błędnie; dopuszczają one tak szeroką i zróżnicowaną interpretację, że ich użyteczność jako wytycznych do

¹⁰ Wymóg wykazania się „poszanowaniem i ochroną mniejszości” nie został odzwierciedlony treścią wewnętrznych przepisów UE obowiązujących w państwach członkowskich. W Artykule 6(1) Traktatu o Unii Europejskiej (*Treaty on European Union, TEU*) zawarto zasady „wspólne dla wszystkich państw członkowskich”, takie jak „wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych swobód, oraz praworządność.” W Artykule 49 TEU stwierdza się, że jedynie państwa europejskie „przestrzegające zasad opisanych treścią Artykułu 6(1) mogą wnioskować o członkostwo w Unii”. Europejska Karta Podstawowych Praw i Swobód nie zawiera żadnych bezpośrednich odniesień do praw mniejszości.

¹¹ Najnowsze, zdecydowane komentarze na temat pilnej potrzeby wdrożenia takich mechanizmów – patrz J. Swiebel, *Draft report on respect for human rights in the European Union, 2001*, („Wstępny raport na temat przestrzegania praw człowieka w Unii Europejskiej, stan na rok 2001”) 2001/2014 (INI), Parlament Europejski, 27 sierpnia 2002 r.

¹² Francja i Grecja – członkowie UE – nie uznają istnienia mniejszości. W Bułgarii poglądy w tej kwestii nie są jednoznaczne. Patrz: Program Monitoringu Akcesji do UE: *Ochrona mniejszości w Bułgarii*, Open Society Institute, Budapeszt, wrzesień 2001; dokument dostępny pod adresem: <http://www.eumap.org>

¹³ Europejski Trybunał Praw Człowieka odnotował ostatnio „coraz wyraźniejsze porozumienie międzynarodowe (...) uwzględniające wyjątkowe potrzeby mniejszości narodowych i etnicznych wraz z obowiązkiem ochrony ich bezpieczeństwa, tożsamości i stylu życia”; mimo to Trybunał „nie jest przekonany, że porozumienie to jest wystarczająco silnie zakorzenione, aby stać się podstawą jakichkolwiek wytycznych w sferze etyki bądź norm uznawanych przez Układające się Państwa za właściwe w konkretnych okolicznościach.” Sprawa *Chapman przeciwko Wielkiej Brytanii*, orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 18 stycznia 2001 r. (nr 27238/95), punkty 93–94.

oceny działań podejmowanych przez kraje członkowskie Unii jest minimalna.

Ponadto, mimo że dyrektywy Unii Europejskiej o równości rasowej i zatrudnieniu¹⁴ zawierają wyraźne wytyczne umożliwiające ocenę postępowania poszczególnych państw w dziedzinie przeciwdziałania dyskryminacji, pierwszoplanowe znaczenie przyznają one pochodzeniu rasowemu i etniczemu. Skutkiem tego religia została zasadniczo pominięta w debacie na temat ochrony praw mniejszości. Kwestię dyskryminacji z powodów wyznaniowych ujęto wyłącznie w Dyrektywie o zatrudnieniu.

Unia i jej członkowie muszą podjąć znacznie intensywniejsze działania służące wyjaśnieniu treści powszechnie głoszonych wartości. Nie będzie to zadanie łatwe. Wydaje się oczywiste, że Unia Europejska nie zdołała podkreślić deklarowanych przez siebie wartości między innymi ze względu na trudności z ich zdefiniowaniem. Jest to szczególnie znaczące w świetle faktu, że wśród piętnastu państw UE, stosujących niezmiernie zróżnicowane praktyki służące ochronie praw mniejszości – od daleko posuniętej ochrony aż po odmowę prawnego uznania istnienia mniejszości – każde ma uzasadniony interes w tym, by wspólne definicje były sprawiedliwe. Jednakże bardzo szerokie możliwości wyboru polityki ochrony praw mniejszości nie oznaczają, że wybór taki jest nieograniczony; w takim stopniu, w jakim Unia i jej państwa członkowskie chcą stworzyć wspólnotę powszechnie obowiązujących wartości, konieczne będzie wprowadzenie pewnych wyznaczników wspólnych norm jako minimalnego wymogu członkostwa w UE.

Rola monitoringu w procesie określania standardów

Równie istotny jest fakt, że Unia Europejska nadal nie dysponuje wystarczającymi środkami zapewnienia, by państwa członkowskie przestrzegały tych wszystkich zobowiązań w dziedzinie praw człowieka, jakie są obecnie w Unii definiowane. Zgodność z zasadami zawartymi w dorobku prawnym UE (*acquis communautaire*) podlega ocenie w świetle istniejących mechanizmów monitoringu i kontroli, natomiast zasadnicze zobowiązania polityczne, wyrażone treścią kryteriów kopenhaskich, nie zostały uznane za część tego dorobku. Zgodność z kryteriami kopenhaskimi jest monitorowana wyłącznie w państwach kandydujących; po ich wejściu do Unii monitoring ten dobiegnie końca.

¹⁴ Dyrektywa Rady Europejskiej nr 2000/43/EC z dnia 29 czerwca 2000 r., wprowadzająca zasadę równego traktowania wszystkich ludzi niezależnie od ich pochodzenia rasowego lub etnicznego, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich w dniu 19 lipca 2000, pozycja L 180/22; Dyrektywa Rady Europejskiej nr 2000/78/EC z dnia 27 listopada 2000 r. wprowadzająca ogólne zasady równego traktowania w obszarze zatrudnienia i pracy zawodowej, pozycja L 303/16 w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

Gdyby jednak taki monitoring byłby kontynuowany, nie stanowiłoby to dla państw członkowskich niepotrzebnego obciążenia. Unia i jej państwa członkowskie same decydują o przyjęciu określonego wachlarza wspólnych wartości, jak również o stopniu, w jakim wspólny model polityczny zostanie uznany za wiążący. Monitoring na skalę ogólnounijną wymaga jedynie, aby wszelkie wartości wspólne przyjęte przez Unię za pośrednictwem państw członkowskich znajdowały powszechne zastosowanie. Monitoring może stać się bodźcem do dookreślenia wspólnych norm unijnych.

W sporządzonych w ramach EUMAP raportach z państw kandydujących podkreśla się znaczenie nie tylko procesu przyjmowania określonych standardów, lecz również ich stosowania w praktyce. Raporty podkreślają także istotną rolę społeczeństwa obywatelskiego jako czynnika kontrolnego – zarówno na etapie wyraźniejszego wytyczania norm jak i wymagania, by rządy państwa kandydujących przestrzegały owych norm, tak przed jak i po przystąpieniu do Unii.

Monitoring to także ważny instrument zapewniania realizacji przyjętych zasad w praktyce. Rządy wszystkich państw kandydujących przyjęły specjalne programy służące poprawie sytuacji grup mniejszościowych narażonych na dyskryminację i/lub integracji mniejszości ze społeczeństwem. Unia Europejska przeznaczyła znaczne kwoty na wdrożenie tych programów – regularna ocena ich wpływu i ogólnej skuteczności była jednak bardzo ograniczona¹⁵, nie mówiąc już o niewystarczającym zaangażowaniu przedstawicieli grup mniejszościowych w proces tworzenia, wdrażania i oceny tych programów (patrz Rozdział 2).

Nie ulega wątpliwości, że bardziej systematyczny i spójny monitoring jest koniecznością także w samych państwach członkowskich UE; wskazują na to doświadczenia związane z sytuacją społeczności romskiej i muzułmańskiej (patrz rozdział 3). Mimo to obecne mechanizmy monitoringu w UE nie oferują zbyt wielu środków pomiędzy milczeniem lub stosowaniem sankcji¹⁶. Systematyczna

¹⁵ Komisja Europejska przyznaje, że nie poświęcała wystarczającej uwagi kwestii oceny i monitoringu, definiowanego jako „ciągły proces oceny wyników poszczególnych programów z punktu widzenia docelowej grupy odbiorców, przy czym proces ten jest prowadzony w trakcie realizacji danego programu w celu natychmiastowego korygowania wszelkich odchyśleń od celów operacyjnych.” Patrz: Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich nr C 57/12 z 22 lutego 2001 r.

¹⁶ Na mocy artykułu 1 ust. 1 Traktatu z Nicei zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne (nr 2001/C 80/01) wprowadzono zmiany w art. 7 TEU, nadając mu następujące brzmienie: „Rada (...) może stwierdzić wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie zasad określonych w art. 6 ust. 1 i udzielić temu państwu niezbędnych zaleceń. (...) Rada systematycznie bada, czy przyczyny zaistniałej sytuacji pozostają nadal aktualne.

ocena – z udziałem przedstawicieli społeczności mniejszościowych¹⁷ – jest kluczowym elementem zapewnienia, by same standardy poddawano regularnej weryfikacji, oraz by polityka państwowa faktycznie służyła ochronie mniejszości przed dyskryminacją i wyłączeniem społecznym (patrz rozdział 4).¹⁸

Struktura niniejszej „Analizy ogólnej” i raportów krajowych

W dalszej części niniejszej „Analizy ogólnej” przedstawiono ocenę wdrożenia przez państwa kandydujące krajowych programów ochrony praw mniejszości lub ich integracji, a następnie przepisy prawa, instytucje i praktyki w państwach członkowskich w dziedzinie ochrony mniejszości romskiej lub muzułmańskiej.

Wybór tematów dotyczących państw kandydujących jest bezpośrednim następstwem wyników badań przeprowadzonych w ramach EUMAP w roku 2001. Wyniki te dowiodły, iż przeprowadzana poprzednio weryfikacja i ocena programów była niewystarczająca. Jako że w roku 2002 EUMAP po raz pierwszy objął monitoringiem państwa członkowskie UE, przyjęto metodologię zastosowaną w roku 2001 wobec państw kandydujących, z szeroko zakrojonym przeglądem zakresu ochrony praw mniejszości w każdym z państw. Metodologia ta w pewnym stopniu umożliwia porównanie obu serii raportów, jako że zarówno raporty dotyczące obecnych państw członkowskich jak i raporty z ubiegłego roku dotyczące państw kandydujących opisują ogólny stan ochrony praw mniejszości według zbliżonych kryteriów w stosunkowo krótkim okresie.

Podjęto decyzję, że EUMAP obejmie monitoring sytuacji jednej wybranej grupy etnicznej narażonej na dyskryminację w pięciu największych państwach członkowskich UE; przedsięwzięcie miało na celu sprawdzenie ogólnej siły mechanizmów legislacyjnych i instytucjonalnych służących ochronie praw mniejszości w tych państwach. W Niemczech i Hiszpanii przeprowadzono monitoring sytuacji społeczności romskiej ze względu na poważne problemy związane z marginalizacją i dyskryminacją tej społeczności w obu krajach, przypominające zresztą warunki panujące w państwach kandydujących. Społeczność muzułmańska we Francji,

¹⁷ W skład większości krajowych zespołów monitoringowych powołanych w ramach EUMAP wchodził przynajmniej jeden przedstawiciel mniejszości, której sytuację poddawano ocenie.

¹⁸ Więcej zaleceń co do konieczności wzmocnienia unijnych mechanizmów monitoringu i oceny zobowiązań i wyników osiąganych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w obszarze praw człowieka i wspólnych wartości europejskich – patrz: M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, *Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values* („Raport o stanie przestrzegania przez rząd austriacki wspólnych wartości europejskich”) z dnia 8 września 2000 r., punkt 117. Zobacz także: Comité des Sages, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000* (Przywództwo przez przykład: harmonogram dla Unii Europejskiej w zakresie praw człowieka na rok 2000), Instytut Uniwersytetu Europejskiego, 1998, paragraf 19(e).

Włoszech i Wielkiej Brytanii jest szczególnie istotną grupą z punktu widzenia kontroli mechanizmów służących ochronie praw mniejszości w państwach członkowskich UE, ponieważ muzułmanie są tam liczną grupą. Pamiętać także należy, że społeczność ta boryka się z problemami słabej asymilacji i ograniczonej akceptacji, wynikającej ze społecznej percepcji różnic dzielących mniejszość muzułmańską od większości społeczeństwa i z faktu, że mahometanie pojawili się w Europie Zachodniej stosunkowo późno. Rozpoznanie problemów społeczności muzułmańskiej uwidacznia też braki w Dyrektywie o równości rasowej i ujmowaniu samego tematu mniejszości narodowych i etnicznych, jako że dla dyskryminacji typowy jest zarówno aspekt wyznaniowy, jak i etniczny czy rasowy.

Monitoring według wzorców EUMAP można prowadzić w celu oceny sytuacji dowolnie wybranej mniejszości w dowolnym państwie członkowskim Unii Europejskiej (lub we wszystkich jej państwach). Żaden system ochrony praw mniejszości nie będzie wystarczający – niezależnie od tego, czy zostanie wprowadzony na poziomie całej Unii, czy też jednego państwa – jeżeli ochroną zostaną objęte jedynie wybrane społeczności lub jeżeli ochrona obejmie jedynie wybrane obszary; dlatego też monitorowanie sytuacji określonej mniejszości narażonej na dyskryminację jest pożyteczną formą sprawdzenia skuteczności danego systemu i gwarancji przezeń przewidzianych. Jednym z celów niniejszego projektu jest wykazanie, że monitoring ochrony praw mniejszości na szeroką skalę jest wykonalny i konieczny dla tworzenia Unii wspólnych wartości. Program EUMAP przewiduje rozszerzenie monitoringu w celu zbadania sytuacji zagrożonych dyskryminacją społeczności mniejszościowych w całej Unii Europejskiej.

2. PAŃSTWA KANDYDUJĄCE: OCENA POLITYKI RZĄDOWEJ W OBSZARZE OCHRONY MNIEJSZOŚCI I ICH INTEGRACJI ZE SPOŁECZEŃSTWEM

Komisja Europejska stwierdziła w „Strategii rozszerzeniowej” (*Enlargement Strategy Paper*) z roku 2001, że „we wszystkich państwach o licznej społeczności romskiej wdrożono krajowe plany przeciwdziałania utrzymującej się dyskryminacji, a także poprawy nadal bardzo trudnych warunków życia Romów.”¹⁹ Niektóre państwa o mniej licznej społeczności romskiej – Litwa, Polska i Słowenia – przyjęły podobne programy, głównie z własnej inicjatywy. Komisja popiera i docenia wysiłki Estonii i Łotwy w obszarze programów służących integracji społecznej dużych rosyjskojęzycznych mniejszości etnicznych lub obywateli innych państw²⁰. Sam fakt przyjęcia takich programów przez wszystkie państwa kandydujące jest nie tylko odpowiedzią na wymagania związane z akcesją, lecz także dowodem woli podjęcia przez poszczególne rządy działań, których celem jest zapewnienie zgodności państw kandydujących z kryteriami politycznymi.

W pierwszym tomie raportów EUMAP o ochronie praw mniejszości z roku 2002 zawarto opis stopnia realizacji poszczególnych strategii i programów w praktyce. Mimo że w każdym raporcie opisano jeden konkretny program realizowany w danym państwie, wyniki badania mają służyć opracowaniu skuteczniejszych i bardziej ogólnych strategii ochrony mniejszości. Należy podkreślić, że większość rządów podjęła inicjatywy i uruchomiła środki na realizację programów ochrony mniejszości spoza zakresu niniejszego programu; działania te wykraczają jednak poza zakres niniejszej publikacji²¹.

¹⁹ Pełen tekst „Strategii rozszerzeniowej” jest dostępny pod adresem <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm> (stan na 5 października 2002 r.).

²⁰ Patrz: Komisja Europejska, 2001, *Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession* („Raport Okresowy o postępach Estonii na drodze do członkostwa w UE”), Bruksela, 2001, str. 24; dokument dostępny pod adresem: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf (stan na 9 października 2002 r.).

²¹ Raporty EUMAP nie zawierają oceny polityki poszczególnych rządów wobec mniejszości narodowych i etnicznych w najszerszym tego słowa znaczeniu, czy też w nieokreślonej perspektywie czasowej. Ocenę skoncentrowano na programach specjalnych przyjętych przez rządy państw kandydujących w odpowiedzi na wymagania akcesji oraz na efektach wdrażania tych programów do sierpnia 2002 r. Raporty nie stanowią także próby skatalogowania ani oceny wszystkich rządowych przedsięwzięć finansowych służących mniejszościom. W związku z powyższym np. świadczenia z państwowej pomocy społecznej (o ile nie są związane z programami ocenionymi w ramach EUMAP) także nie wchodzi w zakres raportów.

Jako że same programy są stosunkowo nowe, proces ich wdrażania nie jest szczególnie zaawansowany. Jednakże już na obecnym etapie prac można ocenić treść tych programów, ich struktury i mechanizmy realizacji oraz początkowe rezultaty. Warto pamiętać, że tak wczesny etap prac jest doskonałym momentem na wypracowanie bardziej skutecznych form włączania monitoringu i oceny – prowadzonej przez władze rządowe i przez organizacje obywatelskie współpracujące z administracją państwową – do harmonogramów realizacji tych programów.

Mimo że programy są niezmiernie zróżnicowane, niektóre z nich świadczą wyraźnie o niewystarczająco kompleksowym podejściu do kwestii ochrony mniejszości. Powszechne czynniki utrudniające prace wdrożeniowe to nieskuteczna koordynacja, brak środków finansowych, brak poparcia społecznego i słaba wola polityczna.

2.1 Treść programów

W niektórych programach rządowych – głównie w bułgarskim, czeskim, węgierskim i rumuńskim – przyjęto kompleksowe podejście do ochrony mniejszości, z bezpośrednim odniesieniem do zwalczania dyskryminacji i promowania tożsamości mniejszości. W Estonii i na Łotwie, gdzie zasadniczą grupą docelową są społeczności rosyjskojęzyczne, celem programów rządowych nie jest zapewnienie całościowej ochrony praw mniejszości, lecz ich integracja społeczna poprzez doskonalenie znajomości języka urzędowego.

W niektórych programach wyraźnie widać bezpośredni wpływ Unii Europejskiej; w Bułgarii, Czechach, Rumunii i Słowacji zapewniono pomoc ekspertów na etapie opracowywania polityki rządowej i/lub projektów aktów prawnych. Potępienie dyskryminacji pozostaje jednakże głównie w sferze deklaracji. Prawne i strategiczne inicjatywy zwalczania dyskryminacji są nadal w powijakach; tam, gdzie zostały wdrożone, nikt nie sprawdził ich efektywności. Przedstawiciele administracji państwowej ani prawnicy nie zostali odpowiednio przeszkoleni w zakresie obowiązujących (lub planowanych) środków zapobiegania dyskryminacji²². Przy wsparciu ze strony Unii Europejskiej Bułgaria, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa i Słowacja rozpoczęły przegląd obowiązujących przepisów prawa

²² W celu zapoznania się z przeglądem stanu wyszkolenia przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i ogólnego stanu specjalistycznych szkoleń prawnych dla osób nie będących prawnikami zobacz: EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Open Society Institute, Budapeszt 2002; dokument dostępny pod adresem <http://www.eumap.org>.

pod kątem zapewnienia pełnej zgodności z Dyrektywą o równości rasowej. W Rumunii przyjęto już całościowe ustawodawstwo antydyskryminacyjne i podjęto działania w kierunku stworzenia ram instytucjonalnych, gwarantujących wprowadzanie go w życie. Słowenia także już dysponuje dość kompleksowym ustawodawstwem w tym zakresie.

Mimo iż ochrona kultury romskiej jest priorytetem dla wielu romskich organizacji obywatelskich, ten wymiar polityki ochrony mniejszości nie został w pełni ujęty w żadnym programie rządowym, chociaż integrację wymienia się często wśród celów programowych. Pojawia się tu sprzeczność: sam fakt uwzględniania elementów „socjalizacji” w wielu programach (Węgry, Litwa, Polska i Słowenia) sugeruje, że kulturę romską nadal utożsamia się z biedą, odchyleniem od norm i innymi negatywnymi cechami. Kultura ta jest postrzegana jako nieprzystająca do większości społeczeństwa. Na przykład „Słoweński program zatrudnienia” (*Slovenian Employment Programme*) przypisuje winę za marginalizację i segregację społeczności romskiej „różnicom w warunkach życia i wartościach moralnych Romów”. „Program integracji Romów ze społeczeństwem litewskim na lata 2000-2004” (*Programme on the Integration of Roma into Lithuanian Society 2000–2004*) uzasadnia utrzymującą się marginalizację Romów ich „językiem, kulturą i cechami etnicznymi”. Utrzymująca się percepcja wartości romskich jako z założenia gorszych podważa poszanowanie różnic kulturowych – podstawę społeczeństwa wielokulturowego.

W obu państwach o znacznej liczebności mniejszości rosyjskojęzycznych priorytet nadano integracji językowej, nie zaś ochronie prawa do posługiwania się językiem mniejszości. „Estoński program integracyjny” (*Estonian Integration Programme*) uznaje integrację za proces dwukierunkowy. Środki praktyczne przewidziane w programie estońskim mają jednakże przede wszystkim służyć stworzeniu wspólnej przestrzeni językowej jako formy wspierania integracji mniejszości ze społeczeństwem. Przedstawiciele mniejszości wyrazili obawę, iż wyłączny nacisk na kwestię językową prowadzi do zaniedbania innych barier integracji w aspekcie prawnym i politycznym. W programie „Integracja społeczna na Łotwie” (*Integration of Society in Latvia*) także wyrażono wsparcie dla integracji mniejszości ze społeczeństwem i konieczności ochrony praw mniejszości; pominięto natomiast kwestię dyskryminacji i zaproponowano nieliczne środki promowania tożsamości mniejszości narodowych i etnicznych. Przedstawiciele łotewskiej administracji publicznej stwierdzili nawet, że ochrona mniejszości nie jest celem programu integracyjnego.

W wielu państwach kandydujących możliwości opracowania całościowej polityki ochronnej są ograniczone ze względu na brak ogólnych danych statystycznych lub innych wiarygodnych informacji na temat sytuacji mniejszości. Brak infor-

macji uzasadnia się często obowiązującymi przepisami o prawie do prywatności i ochronie danych osobowych. W niektórych przypadkach jest jednak ewidentne, że policja i inne agendy rządowe dysponują przynajmniej nieformalną statystyką na temat grup mniejszościowych i ich przedstawicieli z oczywistym naruszeniem takich przepisów.

Niezależnie od tego, w wielu przypadkach przepisy prawa nie zabraniają bezwzględnie zbierania danych osobowych; wymagają jedynie zastosowania odpowiednich mechanizmów ochronnych²³. Niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej – na przykład Wielka Brytania – wykazały, że zbieranie tego rodzaju danych może służyć słusznej sprawie, jako iż umożliwia opracowanie bardziej konkretnej i skutecznej rządowej polityki poprawy ochrony praw mniejszości bez uszczerbku dla prawa do prywatności. Należy stworzyć odpowiednie mechanizmy umożliwiające zbieranie danych o charakterze etnicznym i rasowym, koniecznych z punktu widzenia skutecznego monitoringu. Mechanizmy takie należy opracować i wdrożyć we współpracy z przedstawicielami mniejszości, aby rozproszyć wszelkie obawy nadużyć.

2.2 Wdrażanie programów – koordynacja i wydolność

Wdrażanie programów ochrony i integracji mniejszości nie przebiegało w sposób kompleksowy. W większości przypadków instytucje odpowiedzialne za koordynowanie prac wdrożeniowych same ulegały marginalizacji ze względu na ograniczenia spowodowane brakiem środków finansowych, personelu i wsparcia politycznego.

Rządowe programy ochrony praw mniejszości są raczej dokumentami politycznymi, a nie aktami prawnymi. Jednostkami ponoszącymi główną odpowiedzialność za szczegółowe opracowanie i wdrożenie programów są zatem zazwyczaj specjalistyczne departamenty w ministerstwach. Pamiętać jednak należy, że jednostkom tym rzadko przysługują kompetencje do czegokolwiek poza sporządzaniem raportów w oparciu o dane dostarczane dobrowolnie przez ministerstwa uczestniczące w programie. Departamenty ministerialne nie posiadają wystarczających uprawnień, by skutecznie koordynować działania innych instytucji rządowych.

Bułgarskiej Krajowej Radzie ds. Etnicznych i Demograficznych (*National Council on Ethnic and Demographic Issues*, dalej zwanej NCEDI) powierzono zadanie

²³ Patrz *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context* („Monitoring kwestii etnicznych a ochrona danych – kontekst europejski”), Central European University Press – INDOK, Budapeszt 2001.

ogólnej koordynacji polityki dotyczącej spraw mniejszości narodowych i etnicznych oraz zarządzania rządowymi programami adresowanymi do społeczności romskiej²⁴. Należy jednak zaznaczyć, że NCEDI nie ma prawa do egzekwowania realizacji tej polityki przez inne jednostki administracji publicznej. Do dyspozycji ma ograniczone środki finansowe²⁵. W rezultacie – mimo że właśnie bułgarski „program ramowy” uważa się powszechnie za jeden z najbardziej kompleksowych w regionie – prace wdrożeniowe praktycznie stanęły w miejscu. Rumuńska Wspólna Komisja Monitoringu i Wdrażania (*Joint Committee for Monitoring and Implementation*) nie tylko posiada słaby mandat, lecz spotyka się rzadko i nieregularnie, często w składzie niższego rangą personelu nie uprawnionego do podejmowania decyzji w imieniu reprezentowanych przez siebie ministerstw. Węgierska Komisja Międzyresortowa (*Inter-Ministerial Committee*) ma prawo wnioskowania o podjęcie przez rząd działań w wypadku zaniedbania przez ministerstwa obowiązków wynikających z rządowego programu adresowanego do Romów, lecz jej uprawnienia ograniczają się do niezatwierdzenia lub odrzucenia raportów ministerialnych poprzez odesłania ich do rządu, o ile nie zostaną podjęte odpowiednie działania.

Należy podjąć działania w celu zapewnienia mechanizmom koordynacyjnym wsparcia i uprawnień koniecznych do ich sprawnej działalności. Z doświadczeń estońskiego Komitetu Sterującego Programu Integracji (*Integration Programme's Steering Committee*) – który wydaje się mieć zapewnioną odpowiednią współpracę ze strony ministerstw uczestniczących w programie – wynika jednak, że takie jednostki mogą działać sprawnie bez przyznawania im bardziej władczych uprawnień. Wszędzie tam, gdzie znaczenie celów programowych jest dostrzegane na poziomie rządu, rozwiązania administracyjne są bardziej funkcjonalne, a koordynacja bardziej skuteczna.

Podkreślić także należy, że bez odpowiedniej koordynacji skuteczne skądinąd projekty wiążą się z ryzykiem osiągnięcia jedynie tymczasowych rozwiązań długotrwałych problemów. Czeską „Koncepcję roku 2000 polityki rządowej skierowanej do członków społeczności romskiej, wspierającej ich integrację ze społeczeństwem” (*2000 Concept of Governmental Policy Towards Members of the Roma Community Supporting Their Integration into Society*) skonstruowano w oparciu o poszanowanie praw człowieka i praw mniejszości oraz dobrze opracowane założenia. Zabrakło tu jednak skutecznej koordynacji centralnej i wsparcia; praktyczne wdrożenie

²⁴ „Ramowy program równościowej integracji Romów w społeczeństwie bułgarskim” (*Framework Programme for Equal Integration of Roma in Bulgarian Society*) oraz rozdział „Integracja mniejszości” w całościowym programie rządowym „Ludzie bogactwem Bułgarii” (*People are the Wealth of Bulgaria*).

²⁵ Szczególnie niski poziom finansowania odnotowano także na Litwie, w Polsce, Rumunii i Słowenii.

Koncepcji objęło przede wszystkim projekty *ad hoc* prowadzone uznaniowo przez różne ministerstwa, często przy niepewnym lub ograniczonym czasowo finansowaniu. Niektóre przedsięwzięcia przyniosły pożądane efekty, jednak wzajemne powiązania owych projektów i ich odniesienie do zasadniczej koncepcji są niejasne. Jeżeli brakuje koordynacji działań skierowanych przeciwko dyskryminacji systemowej i wprowadzających zmiany na poziomie prawnym i instytucjonalnym, wdrażanie takich projektów jako remedium na głęboko zakorzenione problemy przyniesie bardzo ograniczone rezultaty długoterminowe. Bez silniejszego zaangażowania politycznego nie można spodziewać się znaczących zmian strukturalnych; w takich warunkach administracja rządowa ani władze lokalne nie potraktują poważnie realizacji takich przedsięwzięć.

Na Słowacji – mimo podjętych ostatnio starań służących zwiększeniu administracyjnej wydolności realizacji strategii rządowych – koordynacja prac ministerialnych jest nadal słaba, ponieważ nie istnieje mechanizm wymuszania czynnego zaangażowania ministerstw w cały program. Finansowanie z budżetu państwa jest niewystarczające.

Na Łotwie większość działań zrealizowanych do chwili obecnej w ramach programu integracyjnego podjęto przed jego oficjalnym przyjęciem. Mimo że same mechanizmy zarządzania i finansowania prac wdrożeniowych działają od niedawna, brak skutecznej koordynacji prac prowadzonych przez różnych uczestników procesu (państwowych i niepaństwowych) i brak wyraźnej strategii wdrożeniowej już wywołały szereg problemów.

Słoweńskim programom adresowanym do społeczności romskiej także brakuje odpowiednio scentralizowanych mechanizmów nadzoru, gwarantujących ciągłość finansowania. W świetle przyjętego w roku 1995 ogólnego „Programu działań” (*Programme of Measures*) centralny Urząd ds. Narodowości (*Office for Nationalities*) ponosi odpowiedzialność za ogólną koordynację programu, natomiast żadne ministerstwo ani żadna inna jednostka rządowa nie przeznaczyły środków na programy adresowane do Romów, wbrew praktyce przyjętej w przypadku innych uznanych społeczności mniejszościowych. Urzędy lokalne wyrażały opinie, że Urzędowi ds. Narodowości powinny przysługiwać szersze kompetencje w zakresie decyzji finansowych niż poszczególnym ministerstwom, nie dysponującym tak szczegółowymi danymi na temat sytuacji Romów; Urząd powinien także ponosić odpowiedzialność za rozdział owych środków pomiędzy jednostki lokalne.

Przyjęcie specjalnych programów przeznaczonych dla mniejszości narodowych i etnicznych niesie ze sobą pewne ryzyko. Programy te mogą stać się dla państwa pretekstem do zrzeczenia się odpowiedzialności za zapewnienie mniejszościom należnego wszystkim obywatelom zakresu ochrony, świadczeń i usług. Niewiele uwagi poświęcono kwestii uświadamiania Romów, że całość polityki państwo-

wej powinna umożliwić im korzystanie z podstawowych praw, m.in. do wykształcenia, mieszkania i opieki lekarskiej. Programy specjalistyczne mogą być ważną formą zaspokajania określonych potrzeb społeczności mniejszościowej, należy jednak zadbać, aby programy te nie zrodziły przekonania, że Romom nie przysługuje prawo do uczestnictwa w ogólnych programach łagodzenia skutków biedy lub podnoszenia standardów kształcenia.

Jednocześnie od specjalnych doradców ani od jednostek promujących tożsamość i kulturę mniejszości nie należy oczekiwać przejmowania zadań związanych z pomocą społeczną. Na przykład przedstawiciele mniejszości, będących członkami władz samorządowych na Węgrzech, proszono o zajęcie się kwestiami pomocy społecznej, chociaż zasadniczo jest to obowiązkiem administracji państwowej szczebla lokalnego. Czeskich i słowackich „Doradców ds. Romów” (*Roma Advisors*), którzy mieli pomagać w opracowywaniu strategii i projektów lokalnych służących ogólnej poprawie warunków życia Romów, obarczono rolą pracowników socjalnych, przy czym nie zapewniono im odpowiedniego szkolenia, a zatem nie mają oni wymaganych kwalifikacji.

Pewne działania mogą być uzasadnione dla zapewnienia w praktyce równego dostępu do sfery społecznej, nie należy ich jednak postrzegać jako substytutu zasadniczych funkcji państwa. Zakres pracy doradców musi być wyraźnie opisany; programy powinny zawsze zawierać wytyczne dla osób odpowiedzialnych za ich wdrażanie oraz „składnik komunikacyjny” służący zwiększeniu społecznej świadomości celów programu i zakresu odpowiedzialności przedstawicieli władz.

2.3 Decentralizacja: rola władz lokalnych

W niektórych państwach – np. w Czechach, na Węgrzech oraz w Polsce, Słowacji i Słowenii – jednostkom centralnym odpowiedzialnym za opracowywanie i wdrażanie ministerialnej polityki ochrony praw mniejszości brakuje kompetencji, aby skutecznie motywować władze lokalne. W związku z tym wszelkie wysiłki reformatorskie na szczeblu krajowym – szczególnie w wypadku reform sprzecznych z powszechnymi przekonaniem małych społeczności lokalnych, niechętnych przyznawaniu mniejszościom praw do „specjalnego traktowania” – mogą być podkopywane przez opór na szczeblu lokalnym, a czasami przez całkowicie odmienną politykę lokalną.

Czechy, Polska, Rumunia i Słowacja zdały sobie sprawę z wagi włączania lokalnego szczebla administracji publicznej w proces wdrażania programów poprzez decentralizację kompetencji i powoływanie lokalnych i regionalnych ekspertów lub doradców ds. Romów. W niektórych wypadkach osobom sprawującym takie

funkcje udało się poprawić profil programów rządowych, stworzyć mechanizm lepszej komunikacji pomiędzy społecznościami Romów a władzami lokalnymi i zwiększyć świadomość potrzeb lokalnych społeczności romskich. Większość ekspertów otrzymuje jednak niewielkie wsparcie instytucjonalne, a ich kompetencje nie są wyraźnie określone; szkolenia przygotowujące do pełnienia roli doradcy bądź specjalisty są ubogie bądź nie ma ich w ogóle. Ponadto po reformie administracji państwowej w Czechach władze centralne straciły prawo stawiania jednostkom regionalnym wymogu zatrudniania doradców ds. Romów, w związku z czym przyszłość tej inicjatywy stoi pod znakiem zapytania. W Słowacji powołano dotychczas nieliczną grupę doradców.

W Rumunii ekspertów ds. Romów zatrudniono w urzędach burmistrzów w całym kraju. W wielu wypadkach wybór i obsadzenie stanowisk ekspertów zależały od powiązań kandydata z określoną romską partią polityczną, a sam proces był nieprzejrzysty i mocno upolityczniony. Oprócz osób wybranych w takim trybie funkcję specjalisty ds. Romów pełnią przedstawiciele administracji państwowej, którym tytuł „doradcy ds. Romów” dodano do pierwotnego zakresu obowiązków bez jakiegokolwiek szkolenia i wsparcia. Przedstawiciel Powiatowego Urzędu ds. Romów (*County Bureau for Roma*) stwierdził, że „ludzie z administracji państwowej nie mają niezbędnej wiedzy ani motywacji, by rozwiązywać problemy społeczności romskiej; to dla nich po prostu jeszcze jeden obowiązek służbowy.”²⁶. Wiedzy i inicjatywy wymaganej od osób na takim stanowisku należy szukać wśród licznej grupy wykwalifikowanych przedstawicieli społeczności romskiej, w tym uczestników zakończonego z powodzeniem programu działań trzeciego stopnia zrealizowanego przez Ministerstwo Edukacji, oraz wśród osób ze znacznym doświadczeniem we współpracy z sektorem pozarządowym.

Zarówno przy wdrażaniu „Programu pomocy Romom” (*Programme of Measures for Helping Roma*) w roku 1995, jak i słoweńskiego „Programu zatrudnienia” decentralizacja okazała się skuteczną formą rozwiązywania tyleż zróżnicowanych, co oczywistych problemów różnych wspólnot romskich. System, w którym powierza się większość decyzji programowych władzom lokalnym, ma jednak kilka poważnych wad. Przede wszystkim ze względu na brak odpowiedniej koordynacji na szczeblu centralnym jednostki lokalne miały ograniczone szanse powielania lub korzystania ze sprawdzonych programów; dla przedstawicieli władz lokalnych zorganizowano niewiele szkoleń przygotowujących do wdrażania projektów adresowanych do Romów. Na poziomie lokalnym poziom świadomości znaczenia dyskryminacji Romów w kontekście ich nierównych szans jest niski; nastawienie wielu pracowników administracji państwowej

²⁶ Wywiad z V. Gotu, ekspertem ds. Romów; Powiatowy Urząd ds. Romów, Galați, 1 sierpnia 2002 r.

do społeczności romskich jest nadal negatywne, co jest zagrożeniem dla konstruktywnych relacji z Romami (i dla całego przedsięwzięcia).

Decentralizacja może być korzystna jako zachęta dla inicjatyw lokalnych i jako wsparcie procesu przekazywania odpowiedzialności za realizację programów decydującym i społecznościom lokalnym; należy jednak pamiętać o potrzebie wykorzystania doświadczeń, możliwości i uprawnień jednostek administracji centralnej. Przedstawicielom władz lokalnych odpowiedzialnym za zarządzanie wdrażaniem projektów adresowanych do Romów czy też do innych mniejszości narodowych lub etnicznych (lub za nadzór nad takimi projektami) należy zapewnić odpowiednie szkolenie w zakresie celów i zadań tych projektów, wsparcia politycznego wyższego szczebla oraz kultury i warunków życia grup mniejszości, z którymi przyjdzie im pracować. Szkolenia mogą być przygotowywane i prowadzone we współpracy z przedstawicielami lokalnych wspólnot danej mniejszości.

2.4 Ewaluacja i ocena

Rządy państw kandydujących do Unii Europejskiej przywiązują coraz większą wagę do systematycznej oceny i ewaluacji przyjętych programów ochrony mniejszości.

Warto zauważyć, iż mimo że rząd węgierski nie przeprowadził żadnej oficjalnej oceny wdrażanego obecnie pakietu środków służących poprawie sytuacji Romów, sam proces przygotowania wytycznych do strategii długofalowej wywołał szeroką debatę społeczną i przyniósł wiele komentarzy. Przyjęte wytyczne świadczą także o zakwestionowaniu szeregu założeń związanych z obecną polityką; można spodziewać się zmian w bieżącym programie w wyniku szerszej debaty społecznej i większego udziału w nim przedstawicieli społeczności romskiej.

W niektórych państwach monitoring ograniczono ze względu na brak konkretnych postępów we wdrażaniu programów. Rząd rumuński podjął na wczesnym etapie prac zobowiązanie prowadzenia swoistego „auto-monitoringu” wdrażania swojej „Strategii poprawy sytuacji społeczności romskich” (*Strategy to Improve the Situation for Roma*), czego wyrazem stał się raport z ewaluacji wewnętrznej opublikowany w kwietniu 2002 r.²⁷ Raport nie jest jednak wystarczająco kompleksowy ze względu na brak odpowiednich danych na temat realizacji programu; sam raport opublikowano z opóźnieniem z powodu trudności z pozyskiwaniem informacji od niektórych ministerstw.

²⁷ Ministerstwo Informacji Publicznej, *Report on the Status of Implementation* („Raport o stanie prac wdrożeniowych”), Bukareszt, kwiecień 2002 r., str. 4.

Aby rządowe raporty z działań monitoringowych mogły stać się podstawą oceny społecznej i narzędziem zwiększania społecznej świadomości celów i osiągnięć programów, muszą one być udostępniane publicznie. Coroczne raporty dla mediów i ogólne raporty z monitoringu sporządzane przez rząd estoński są całościowe, profesjonalnie opracowane i powszechnie dostępne. W Słowenii, mimo pojawienia się informacji o opracowywaniu przez rząd raportów z realizacji programów, nie udostępniono ich społeczeństwu ani przedstawicielom władz lokalnych, w związku z czym ich użyteczność z punktu widzenia usprawniania programów już realizowanych i opracowywania nowych jest ograniczona.

Czeska „Koncepcja roku 2000” zawiera wymóg corocznej oceny i weryfikacji programu. Jest to cenna szansa na systematyczną ewaluację i wprowadzanie korekt uwzględniających doświadczenia z prac nad jej wdrażaniem. Mimo że jakość aktualizacji była niekiedy obniżona z powodu wątpliwych lub niepełnych danych dostarczanych przez ministerstwa uczestniczące w programie oraz ograniczonej wydajności mechanizmu zbierania i przetwarzania informacji, sam pomysł uczynienia z monitoringu integralnej części wdrażania „Koncepcji” jest słuszny. W Słowacji coroczne raporty ewaluacyjne są także w znacznym stopniu opisowe; nie istnieją mechanizmy ciągłej oceny skuteczności działań.

Na Litwie nie opracowano całościowej oceny stanu realizacji zadań wdrażanych w ramach „Romskiego programu integracyjnego” a nawet istnieją pewne niejasności co do związku różnych inicjatyw z Programem.

2.5 Fundusze UE wspierające prace wdrożeniowe

Wsparcie ze strony Unii Europejskiej miało kluczowe znaczenie nie tylko jako zachęta do uruchamiania programów integracji i promowania tożsamości mniejszości narodowych i etnicznych, lecz także jako wsparcie ich realizacji. W niektórych państwach – np. w Bułgarii, na Litwie i w Rumunii – realizacja tych programów zależała w dużym stopniu od środków zagranicznych, ponieważ finansowanie z budżetu państwa było ograniczone. Estonia, Węgry, Łotwa i Słowacja także otrzymały znaczne fundusze z Unii i innych źródeł zagranicznych, przy czym ich rządy same przeznaczyły istotne kwoty na wdrażanie programów.

Unia Europejska z uznaniem przyjęła zatwierdzenie bułgarskiego „Programu ramowego” i zawarła odpowiedni komentarz co do jego realizacji w swoich Raportach Okresowych. Finansowanie przez Unię projektów adresowanych do Romów nie było jednak w pełni spójne ze strategiami opisanymi w Programie, a komentarzom w raportach okresowych brakowało niekiedy siły i konkretnych argumentów, które mogłyby posłużyć jako zachęta do większej zgodności z cela-

mi programowymi. W Rumunii natomiast w ślad za pochwałami dla decentralistycznej strategii przyjętej przez rząd poszły środki przeznaczone głównie dla inicjatyw lokalnych i projektów pilotażowych służących tworzeniu partnerskich stosunków między instytucjami lokalnymi i społecznością romską. W Czechach i Słowacji, mimo że środki unijne wykorzystano we wdrażaniu licznych działań uznanych za priorytetowe przez rządy obu państw, przeznaczono bardzo niewiele pieniędzy na tak istotną kwestię bezrobocia. Środki unijne powinny zapewnić wsparcie celów szczegółowo opracowanych przez rządy państw kandydujących.

Zanim rząd estoński przyjął „Program integracji” w 2000 r., Unia Europejska przez kilka lat przekazywała środki na finansowanie takich celów. Sam „Program integracji” jak i pieniądze z funduszu PHARE służyły głównie nauczaniu języka estońskiego. W raporcie okresowym z 2001 roku podkreślono jednak, iż wszystkim elementom Programu należy się uwaga i finansowanie; chodziło prawdopodobnie o zwrócenie uwagi na poprzednio zaniedbywane kwestie prawne i polityczne. Jako że ponad trzy czwarte środków udostępnionych na Program w roku 2000 (w tym pieniądze z funduszu PHARE) przeznaczono na nauczanie języka, własne priorytety finansowe Unii powinny być ukierunkowane na działania służące skuteczniejszej naturalizacji mniejszości, wspieraniu mediów mniejszościowych i innym kwestiom pozajęzykowym.

W Czechach i Słowacji udział romskich organizacji pozarządowych wśród jednostek wdrażających projekty PHARE wydaje się szczególnie niski, chociaż tę kwestię podnoszono również w innych państwach (wspomniały o tym np. estońskie organizacje pozarządowe reprezentujące mniejszości). Stan ten może częściowo wynikać z niezmiernie złożonych procedur wnioskowych i sprawozdawczych. Równocześnie okazuje się często, że właśnie mniejsze i bardziej lokalne grupy mniejszości umieją zaproponować najbardziej skuteczne formy rozwiązywania podstawowych problemów społeczności romskich.

Unia Europejska i inni międzynarodowi sponsorzy powinni dążyć do zapewnienia, że proces wyboru propozycji identyfikuje te, które wykazują faktyczne powiązania z beneficjentami, rzetelne zrozumienie ich potrzeb oraz przewidują rzeczywisty udział społeczności lokalnych w procesie rozpoznawania i rozwiązywania własnych problemów. Programy unijne należałoby zweryfikować pod kątem procedur wnioskowych i obsługi przyznawanych dotacji, aby cały system stał się prostszy i bardziej przejrzysty. Procesowi przyznawania środków powinny towarzyszyć szkolenia lokalne i pomoc dla potencjalnych wnioskodawców. Znaczenie takich form pomocy będzie prawdopodobnie rosnąć w miarę zwiększania się puli środków unijnych przeznaczonych dla państw środkowoeuropejskich i bałtyckich.

2.6 Uczestnictwo mniejszości w realizacji programów

Uczestnictwo mniejszości w procesie opracowywania, wdrażania i oceny programów służących poprawie sytuacji tychże mniejszości zostało uznane za konieczność przez liczne organizacje międzynarodowe²⁸, w tym przez Unię Europejską. Uczestnictwo mniejszości w takich przedsięwzięciach jest ważne nie tylko samo w sobie, lecz także z punktu widzenia skuteczności realizowanych programów. Programy łączące oczekiwania mniejszości z wrażliwością na ich potrzeby i obawy zwiększają prawdopodobieństwo akceptacji ze strony społeczności mniejszościowych; projekty oparte o czynne zaangażowanie mniejszości w proces ich opracowania, wdrożenia i oceny są łatwiejsze do zaakceptowania przez większość społeczną i ułatwiają integrację bardziej niż inne rozwiązania, takie jak dobroczynność czy pomoc społeczna.

W całym regionie panuje przekonanie, że Romowie dopuszczają się świadomych nadużyć systemu opieki społecznej. Programy, w ramach których Romom powierza się role kierownicze, zarządcze, decyzyjne, są cenne, ponieważ pomagają zwalczyć powszechne przeświadczenia, że Romowie „wolą być na zasiłku”, „nie chcą zmian na lepsze”, „lekceważą szkołę”, czy „wolą mieszkać w grupach”. Takie opinie kryją się za licznymi zachowaniami i strategiami świadczącymi o dyskryminacji.

W wielu krajach inicjatywy służące poprawie szans na zatrudnienie Romów wiążą się przede wszystkim z robotami publicznymi. Są one zasadniczą formą zapewniania Romom zatrudnienia przez rząd słoweński. Mimo że roboty publiczne nie gwarantują stałych dochodów ani możliwości nabywania poszukiwanych na rynku pracy kwalifikacji, popyt na takie zajęcie stale przewyższa liczbę ofert. Programy robót publicznych wprowadzono także w Czechach i na Słowacji, jednak już wielokrotnie kwestionowano ich skuteczność w zwalczaniu bezrobocia długoterminowego. Jako że większość robót publicznych polega na pracy fizycznej w różnej formie, są one często skierowane wyłącznie do mężczyzn; projekty umożliwiające kobietom wejście na rynek pracy stanowią rzadkość.

Nieliczne projekty wdrożone w ramach „Programów integracyjnych” w Estonii i na Łotwie dotyczą nierówności szans na zatrudnienie; inicjatywy w tym obszarze skoncentrowano głównie na znajomości języka. Założono, że poprawa ogólnych umiejętności językowych zapewni większą elastyczność i mobilność siły roboczej, zwiększając także szanse na znalezienie pracy. Odpowiedniej znajomo-

²⁸ Zobacz np. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie: *The Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* („Sytuacja Romów i Sinti na obszarze OBWE”), Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych, 2001.

ści języka łotewskiego wymaga się ponadto od osób szukających pomocy w Państwowej Służbie Zatrudnienia (*State Employment Service*) oraz na niektórych stanowiskach w sektorze prywatnym.

W Słowenii projekty przewidujące konsultacje ze społecznością romską okazały się bardziej skuteczne i trwałe niż przedsięwzięcia realizowane samodzielnie przez władze lokalne, bardziej zainteresowane potrzebami danej jednostki samorządowej niż potrzebami społeczności romskiej. Realizując projekty o błędnie określonej grupie adresatów nie można zapewnić wielu korzyści grupie potencjalnych beneficjentów; nie można także przekonać ich do długofalowego uniezależnienia się od opieki społecznej czy innych form wsparcia ze strony państwa. W wyniku oceny projektu zrealizowanego w Rumunii pod auspicjami Europejskiego Funduszu Partnerstwa na rzecz Romów (*European Partnership Fund for Roma*) stwierdzono, że przedstawiciele administracji lokalnej i partnerów romskich dzielą ogromne różnice w postrzeganiu celów projektu. Romowie postrzegali projekt jako źródło bezpośredniej pomocy dla uczestników, natomiast przedstawiciele władz lokalnych podkreślali przede wszystkim potrzeby gminy, stawiając kwestie szkolenia na drugim miejscu. Wywołało to niezadowolenie uczestników romskich z pełnionej roli; także po oficjalnej ocenie projektu uznano, że poziom uczestnictwa Romów był niewystarczający²⁹.

Na etapie opracowywania pierwszej wersji programu rządowego na Węgrzech nie poświęcono szczególnej uwagi konieczności udziału mniejszości w tym programie. W wytycznych do strategii uzupełniającej, opracowanej nieco później, położono jednak większy nacisk na czynny udział Romów w programie, na zachęcanie społeczności romskiej do niezależności i na zwiększenie przyszłej roli organizacji romskich w procesie integracji europejskiej. Zgodnie z powyższą zmianą priorytetów, latem 2000 roku powołano nowy organ doradczy podlegający bezpośrednio kancelarii premiera; w jego skład wejdzie większość przedstawicieli Romów ze sfery polityki i organizacji obywatelskich.

Podczas opracowywania estońskiego „Programu integracyjnego” w niewielkim stopniu dopuszczono do udziału organizacje reprezentujące mniejszości; także na etapie wdrażania ich udział był ograniczony (ostatnio odnotowano jednak pewną poprawę). Taki stan rzeczy doprowadził do powstania istotnych różnic pomiędzy społecznością mniejszościową i większościową w postrzeganiu celów i priorytetów procesu społecznej integracji mniejszości. Kwestię tę trzeba rozstrzygnąć, jeżeli rezultaty Programu mają być zadowalające dla wszystkich zain-

²⁹ Dokument ewaluacyjny projektu MEDE: *The Establishment of the Ecological Guardians Corps in rural area of upper Timiș, Caraș-Severin county* („Utworzenie Korpusu Strażników Ekologicznych na wiejskich obszarach górnego Timișu, powiat Caraș-Severin” (PFRO 322), Cluj Napoca, 2002.

teresowanych. W kolejnych ewaluacjach – mimo że systematycznych, całościowych i publicznie dostępnych – nie poświęcono wiele uwagi kwestii naprawy błędów Programu, dostrzeganych przez społeczność rosyjskojęzyczną.

Na Łotwie, mimo że „Program integracyjny” oparto na szeroko omawianym i odpowiednio zweryfikowanym Dokumencie Ramowym (*Framework Document*) – m.in. we współpracy z konsultantami reprezentującymi społeczność mniejszości – bezpośredni udział przedstawicieli mniejszości Programu był ograniczony. Udział mniejszości w realizacji Programu był także stosunkowo mały, chociaż w ostatnim okresie podjęto starania służące rozszerzeniu udziału organizacji reprezentujących mniejszości w całym procesie.

Rozwijający się ruch polityczny i społeczny we wspólnocie Romów i w innych społecznościach mniejszościowych daje nadzieję na utworzenie silniejszego lobby wspierającego interesy tych społeczności. Prace takiego lobby mogą pomóc w egzekwowaniu zobowiązań państwa wobec Romów, zarówno jako przedstawicieli wspólnoty mniejszościowej jak i członków społeczeństwa. Przytoczmy słowa jednego z bułgarskich przywódców społeczności romskiej: „mamy jeden dokument – Program Ramowy – który jest dowodem na to, że jesteśmy w stanie zjednoczyć się we wspólnej sprawie.” Romowie i przedstawiciele innych społeczności będą musieli zjednoczyć się w staraniach o bardziej skuteczne wdrażanie opracowanych już programów ochrony mniejszości.

2.7 Reprezentacja mniejszości

Dążąc do zapewnienia współdziałania ze strony mniejszości, rządy często czynią to poprzez oficjalnego przedstawiciela danej wspólnoty. Takie podejście rodzi szereg trudności. Przede wszystkim wyznaczenie czy też wybór jednego przedstawiciela (lub organu przedstawicielskiego) danej wspólnoty jest pominięciem zróżnicowania społeczności mniejszościowych. Po drugie – tworzy stosunek zależności. Organy przedstawicielskie są uzależnione od władz rządowych ze względu na konieczne dla nich wsparcie polityczne i finansowe, w związku z czym mniej chętnie wyrażają krytyczne opinie. Wreszcie zapewnianie udziału w takim procesie wybranym przedstawicielom mniejszości z pominięciem innych rodzi konkurencję i wzajemny brak zaufania we wspólnotach mniejszościowych.

W niektórych państwach kandydujących istnieją mechanizmy gwarantujące reprezentację mniejszości w parlamencie lub we władzach lokalnych. Takie rozwiązania są istotną formą zapewnienia odpowiedniego udziału mniejszości; w niektórych państwach polityka rządowa spowodowała jednak zniekształcenie lub wręcz wypaczenie owego mechanizmu, z negatywnym wpływem na skuteczność realizowanych programów.

Węgierski system samorządów mniejszości na poziomie krajowym i lokalnym działa w oparciu o Ustawę o mniejszościach (*Minorities Act*). System ten stał się powodem do napięć wśród wspólnot romskich, jako że rząd uznawał Krajowy Samorząd Romów (*National Roma Self-Government*) za wyłącznego „oficjalnego” przedstawiciela Romów na Węgrzech. Opracowując rozporządzenia dotyczące społeczności romskich rząd negocjował zatem głównie z Krajowym Samorządem Romów, mimo różnych punktów widzenia i innych opinii pozostałych organizacji. Współpraca wyłącznie z jedną organizacją, uzależnioną od władz rządowych jako od źródła finansowania i wsparcia, stwarza ryzyko manipulacji. Jednocześnie organizacja wzbraniająca się przed formułowaniem istotnych lub krytycznych komentarzy z obawy przed utratą wsparcia rządu może szybko stracić legitymację społeczności mniejszościowej. Ustawę o mniejszościach należy przeanalizować pod kątem wprowadzenia poprawek stanowiących zachętę do tworzenia bardziej zróżnicowanej reprezentacji w krajowych ciałach doradczych.

Do rumuńskiej Socjaldemokratycznej Partii Romów (*Roma Social Democrat Party, RSDP*) należy jedyny mandat prawnie gwarantowany Romom w parlamencie w wypadku niezyskania w wyborach wymaganego minimum głosów. W znacznej mierze ze względu na zachowania rządu – prowadzącego konsultacje w sprawie Romów wyłącznie z RSDP – organizacja jest obecnie uważana za jedyne przedstawiciela Romów na wszystkich szczeblach. Dochodzi nawet do sytuacji, w których obowiązujące w administracji publicznej procedury zatrudniania pracowników są pomijane i stanowiska administracyjne na szczeblu lokalnym obsadza się osobami nominowanymi przez RSDP. Niektórzy działacze romscy są przekonani, że współpraca rządu wyłącznie z jedną organizacją polityczną, która ma reprezentować cały wachlarz romskich organizacji politycznych i społecznych, doprowadziła do podziałów w środowisku romskich organizacji pozarządowych.

Na Łotwie przedstawiciele mniejszości krytykują nieprzejrzysty proces wyboru kandydatów na reprezentantów środowiska organizacji pozarządowych (w tym organizacji pozarządowych reprezentujących mniejszości) do rady nadzorującej prace Funduszu Integracji Społecznej (*Society Integration Fund*).

Rządy powinny współpracować ze społecznościami mniejszościowymi w celu stworzenia bardziej wyrafinowanych mechanizmów udziału mniejszości w życiu publicznym, zapewniających zaangażowanie jak najszerszego środowiska grup reprezentujących interesy mniejszości. W przypadku istnienia tylko jednej oficjalnie uznanej instytucji mającej służyć komunikacji między rządem a daną mniejszością należy stworzyć mechanizmy nakłaniające taką organizację do podejmowania szerokiego dialogu z innymi organizacjami mniejszości.

Należy raz jeszcze podkreślić, że zarówno rząd jak i wspólnoty mniejszości mogą skorzystać na szerszym udziale mniejszości w procesach weryfikacji strategii, wyboru najlepszych praktyk i modyfikacji lub likwidacji projektów nie przynoszących spodziewanych rezultatów.

2.8 Poparcie społeczne

Strategie [ochrony mniejszości], których przyjęcie jest postrzegane głównie jako podporządkowanie się wymogom UE, bez względu na to czy zostały przyjęte z dobrą wolą i uczciwymi intencjami, niekoniecznie świadczą o głębokich zmianach w opinii publicznej. W rzeczywistości dążenia UE do poprawy sytuacji mniejszości często spotykały się z niechęcią ze strony lokalnej społeczności i polityków jako nieuzasadniona i niechciana ingerencja zewnętrzna.

Powszechnie uważa się, że szerokie poparcie społeczne jest niezbędne dla wdrożenia jakiegokolwiek programu politycznego na dużą skalę, jednak ze względu na szybki przebieg procesu akcesji i naciski z nim związane poświęcano niewiele uwagi budowaniu poparcia społecznego dla polityki rządowej. Przywódcom politycznym łatwiej jest uzasadniać posunięcia służące zapewnieniu zgodności z wymogami gospodarczymi ze względu na korzyści ekonomiczne powszechnie związane z członkostwem w UE. O korzyściach społecznych wynikających z poprawy sytuacji mniejszości mówi się znacznie mniej.

Niechęć do rozwiązań służących poprawie ogólnej sytuacji Romów lub promowaniu integracji była jednym z głównych czynników utrudniających przeprowadzenie planowanych prac. Na przykład w Słowenii urzędnik jednego z samorządów lokalnych stwierdził, że politycy celowo nie uznali programów romskich za priorytetowe ze względu na spodziewaną negatywną reakcję pozostałej części lokalnych społeczności³⁰; podobne sytuacje zauważono w Bułgarii, Czechach, na Węgrzech, Litwie oraz w Polsce, Rumunii i Słowacji. Przeznaczanie znacznych kwot na programy służące poprawie sytuacji społeczności mniejszościowych – bez towarzyszącego takim decyzjom procesu budowania tolerancji i zrozumienia w całym społeczeństwie zawsze napotka opór zagrażający powodzeniu całego projektu zwłaszcza w dobie trudności gospodarczych lub jeżeli dana mniejszość nie cieszy się szacunkiem społecznym.

Niechęć do opracowywania i wdrażania programów ochrony mniejszości nie dotyczy wyłącznie społeczeństwa, lecz także przedstawicielei władz. Na przykład władze bułgarskie zakwestionowały obejmowanie specjalnym pro-

³⁰ Wywiad z S. Ličen Tesari, Semič, 30 marca 2002 r.

gramem wsparcia wyłącznie Romów, gdyż inne wspólnoty mniejszościowe też przeżywają trudności³¹, a przedstawiciele Ministerstwa Edukacji niedawno przestrzegali przed zbyt szybką integracją szkół romskich z pozostałymi szkołami, która ich zdaniem mogłaby wywołać negatywną reakcję społeczną przeciwko ludności mniejszościowej, a nawet „doprowadzić do jeszcze silniejszego wykluczenia społecznego Romów zamieszkałych w odizolowanych wspólnotach.”³².

Świadomość społeczna co do programów rządowych adresowanych do Romów jest niska we wszystkich państwach kandydujących objętych badaniem. Nieliczne programy zawierają elementy podwyższania świadomości społecznej (w grupie docelowej bądź w całym społeczeństwie); wdrażanie istniejących założeń pozostawia wiele do życzenia. Na przykład mimo że w czeskiej „Koncepcji roku 2000” podkreślono znaczenie debaty społecznej, wydaje się że zabrakło środków finansowych i personelu na uruchomienie jednolitej publicznej kampanii promocyjnej na rzecz samej Koncepcji i działań z nią związanych. Biuro odpowiedzialne za koordynację wdrażania Koncepcji nie zatrudnia specjalistów ds. public relations, a jego działania służące nagłaśnianiu Koncepcji są prowadzone nieregularnie³³.

Dla potrzeb estońskiego „Programu integracyjnego” prowadzono bardzo intensywne działania promocyjne; systematyczne śledzenie głosów opinii publicznej w mediach stanowi istotny komponent Programu. Rozwiązania estońskie odniosły jednak tylko częściowy sukces pod względem tworzenia wspólnej wizji integracji: mniejszości i społeczeństwo większościowe mają nadal całkowicie sprzeczne poglądy na temat celów i priorytetów integracji.

Brak odpowiedniej informacji publicznej umożliwia nieetycznym przedstawicielom władz wygłaszanie motywowanych politycznie nierzetelnych stwierdzeń o wydatkach na programy adresowane do mniejszości. Na Węgrzech niektórzy urzędnicy państwowi podkreślali, że czynione są wydatki służące Romom, pomijając fakt, że środki te miały służyć stworzeniu równych szans w społeczeństwie węgierskim³⁴. Takie zachowania mogą budzić niechęć i doprowadzić do osłabienia zaufania i inicjatywy w społecznościach romskich.

³¹ Obrady okrągłego stołu OSI, Sofia, maj 2002 r.

³² Ministerstwo Edukacji i Nauki, *Organisation and government of the activities of the schools of general education, professional and special schools* („Organizacja i administracja działalności oświatowej szkół ogólnokształcących, zawodowych i specjalnych”), Sofia 2002, str.156.

³³ Obrady okrągłego stołu OSI, Praga, czerwiec 2002 r.

³⁴ Obrady okrągłego stołu OSI, Budapeszt, czerwiec 2002 r.

Inicjatywy zwiększania obecności mniejszości w mediach są szczególnie istotne z punktu widzenia bardziej korzystnego publicznego wizerunku mniejszości. Węgierskie inicjatywy pozarządowe służące promowaniu udziału Romów w działalności mediów i dostępu do nich przyniosły pożądane efekty. W Romskim Centrum Prasowym (*Roma Press Centre*) powstają artykuły prasowe i reportaże przeznaczone do rozpowszechniania w znaczących mediach. We współpracy z Ośrodkiem na rzecz Niezależnego Dziennikarstwa (*Center for Independent Journalism*) Centrum zorganizowało także cykl szkoleń dla młodych Romów. Ośrodek na Rzecz Niezależnego Dziennikarstwa uczestniczył w procesie tworzenia podobnej instytucji w Bukareszcie.

W całym regionie brak autentycznej woli politycznej opracowywania i wdrażania skutecznej polityki wspierania mniejszości narodowych i etnicznych wynika z braku szerszej empatii społecznej i wsparcia dla wspólnych wartości politycznych i zasad związanych z rozszerzeniem Unii. Częściową winę za taki stan rzeczy ponosi być może sama Unia, której nie udało się w pełni przekonać uczestników procesu rozszerzenia o znaczeniu owych wartości i zasad. Zarówno instytucje UE, jak i rządy państw kandydujących muszą zacząć posługiwać się bardziej przekonującymi argumentami uzasadniającymi tezę, że ochrona mniejszości to zasadniczy element wspólnych wartości Unii Europejskiej.

3. MONITORING OCHRONY MNIEJSZOŚCI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ – SYTUACJA MUZUŁMAÓW I ROMÓW

Dzisiaj bardziej niż kiedykolwiek model europejski opiera się na wartościach uniwersalnych: wolności, demokracji, poszanowaniu praw człowieka i podstawowych swobód oraz praworządności. Co do zasady ideały te zostały zrealizowane. Trzeba będzie jednak podjąć jeszcze pewne wysiłki – nawet w naszych najstarszych demokracjach – aby zostały one w pełni urzeczywistnione³⁵.

W drugim tomie raportów EUMAP za rok 2002 omówiono sytuację wybranej narażonej na dyskryminację mniejszości etnicznej w pięciu największych państwach członkowskich Unii Europejskiej³⁶. Z raportów wynika, że państwa członkowskie UE mają niekiedy te same problemy, które występują w krajach kandydujących. Romowie w Niemczech i Hiszpanii spotykają się z uprzedzeniami, wykluczeniem społecznym i dyskryminacją w tych samych sferach – zatrudnienie, oświata, mieszkania, dostęp do usług oraz świadczeń publicznych i wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych; mają także trudności z pełnym korzystaniem z praw przysługujących mniejszościom. W przeciwieństwie do państw kandydujących, w Niemczech nie przyjęto specjalnego programu rządowego zawierającego odpowiednie rozwiązania³⁷.

Raporty krajowe EUMAP dotyczące państw członkowskich ujawniły także szereg innych, nowych kwestii. Pojawienie się we Francji, Włoszech i Wielkiej Brytanii dużych społeczności muzułmańskich – o różnych tradycjach i wartościach, a jednocześnie oczekujących pełnego uczestnictwa w życiu publicznym – stanowi wyzwanie dla zasadniczych założeń europejskiego systemu ochrony mniejszości, definiującego społeczności mniejszościowe raczej w kategoriach pochodzenia rasowego i etnicznego niż wyznania.

³⁵ Louis Michel, przedmowa do *European Parliament's Annual Report on Human Rights* („Raport roczny Parlamentu Europejskiego na temat przestrzegania praw człowieka”), str. 7; dokument dostępny pod adresem http://ue.eu.int/pesc/human_rights/en/HR2001EN/pdf (stan na 18 września 2002 r.).

³⁶ EUMAP objął monitoringiem pięć największych państw członkowskich Unii Europejskiej, w związku z czym niniejsza analiza zawiera przede wszystkim informacje na temat stanu ochrony praw mniejszości w tych pięciu krajach. Program przewiduje rozszerzenie zakresu badania na całą Piętnastkę, aby wypracowane wnioski mogły zostać uzupełnione i poprawione.

³⁷ Hiszpański „Romski program rozwoju” (*Roma Development Programme*) przyjęto w latach osiemdziesiątych; zdaniem przedstawicieli Romów program jest przestarzały i wymaga weryfikacji.

3.1 Nastawienie społeczne do mniejszości

Mimo ogromnego zróżnicowania populacji Sinti i Romów w Niemczech oraz Romów/*gitanos*³⁸ w Hiszpanii, społeczeństwo uważa wszystkich Romów za przedstawicieli jednorodnej grupy etnicznej. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w wypadku środowiska muzułmańskiego: mimo że społeczność ta obejmuje szereg różnych grup narodowych, etnicznych i językowych, muzułmanie są często postrzegani jako jednorodna grupa³⁹.

Faktem jest, że zróżnicowane środowiska muzułmańskie dzielają szereg wspólnych wartości i interesów i coraz częściej określają siebie jako grupę w celu protestu przeciwko dyskryminacji czy popierania określonych praw mniejszości. To samo można powiedzieć o środowiskach romskich. Mimo takich przejawów ujednolicania mniejszości dla potrzeb określonych działań, władze powinny kontynuować starania o lepsze zrozumienie i uznanie zróżnicowania wewnętrznego wspólnot mniejszościowych.

Zarówno Romowie, jak i muzułmanie są często uważani za cudzoziemców w krajach, w których mieszkają⁴⁰, nawet jeżeli obywatelstwo danego kraju zostało im nadane kilka pokoleń czy nawet kilka stuleci wstecz (np. Romowie w Niemczech i Hiszpanii). W następstwie takiego nastawienia społecznego politykę wobec mniejszości wiąże się często z polityką walki z ksenofobią lub udzielania pomocy społecznej imigrantom lub cudzoziemcom. Na przykład w Niemczech sprawy związane z dyskryminacją lub przemocą wobec mniejszości⁴¹ są kierowane do Komisji ds. Cudzoziemców (*Commissions for Foreigners' Affairs*); nie istnieje odrębny urząd federalny odpowiedzialny za sprawy związane z dyskryminacją lub przemocą wobec obywateli niemieckich należących do mniejszo-

³⁸ Według terminologii zalecanej przez Hiszpański Związek Romów (*Romani Union of Spain*), „Romowie” to termin ogólny, „romski” to przymiotnik oznaczający zjawiska/cechy „przynależne Romom” lub „charakterystyczne dla społeczności Romów”, a „Romowie/*gitanos*” lub „Romowie” to terminy właściwe dla środowiska Romów hiszpańskich.

³⁹ Zobacz Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, dalej zwane EUMC), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001* („Raport końcowy na temat islamofobii w Unii Europejskiej po 11 września 2001”), Wiedeń 2002, str. 23–24.

⁴⁰ EUMC zauważyło, że „niepewność własnej tożsamości, przynależności społecznej i tradycji wywołuje coraz silniejsze obawy przed ‘obcymi’ wpływami i wynikającą z nich niechęć do wszystkiego, co wydaje się ‘obce’ i inne.” – wspólne wystąpienie Boba Purkissa – prezesa EUMC i dyrektora EUMC Beate Winkler z okazji Międzynarodowego Dnia Zwalczenia Dyskryminacji Rasowej, 21 marca 2002 r.; Biuletyn EUMC z dnia 11 marca 2002 r., dostępny pod adresem <http://eumc.eu.int>

⁴¹ Chodzi tu o mniejszości „widoczne”, np. społeczności Sinti i Romów.

ści ani za promowanie tożsamości społeczności mniejszościowych⁴².

Mimo że większość muzułmanów zamieszkała we Francji to obywatele francuscy, część społeczeństwa nadal uważa mahometan pochodzących z krajów Maghrebu [kraje północno-zachodniej Afryki: Maroko, Algieria, Tunezja – przyp. red.] – w przeciwieństwie do przybyszów z innych państw, np. Włoch, Hiszpanii, lub Portugalii – za imigrantów, nawet jeżeli rodzina muzułmańska mieszka we Francji od czterech pokoleń. Prawdopodobnie ogromnej „widoczności” muzułmanów należy przypisać fakt, że znaczna większość Włochów utożsamia imigrację z islamem, chociaż muzułmanie wcale nie stanowią wśród imigrantów większości⁴³. W Wielkiej Brytanii od czasu opublikowania w 1997 r. raportu Komisji ds. Muzułmanów Brytyjskich i Islamofobii (*Commission on British Muslims and Islamophobia*) władze brytyjskie coraz częściej oficjalnie przyznają, że istnieją uprzedzenia i dyskryminacja wobec społeczności islamskiej⁴⁴. Środowiska muzułmańskie twierdzą jednak, że rząd ociąga się z przekładaniem oficjalnego uznawania istnienia dyskryminacji społeczności muzułmańskich na inicjatywy polityczne i przepisy prawa. Muzułmanie brytyjscy twierdzą, że rząd „jest świetny w deklaracjach, lecz kiepski w działaniu”⁴⁵.

Zarówno Romowie, jak i muzułmanie spotykają się z przejawami uprzedzeń ze strony większości społecznej. W Niemczech i Hiszpanii powszechna opinia o Romach jest negatywna. Wyniki badania opinii publicznej z 1992 roku wykazały, że 64 procent Niemców jest złego zdania o Romach – więcej niż w przypadku jakiegokolwiek innej grupy etnicznej, rasowej lub wyznaniowej⁴⁶; badanie z 2001 r. wykazało powtarzające się wzorce uprzedzeń⁴⁷. W Hiszpanii Romowie/

⁴² Także we Włoszech sytuacją społeczności Romów i Sinti – których większość (około 70 procent) jest historycznie zamieszkała we Włoszech – zajmuje się Komisja ds. Integracji Cudzoziemców (*Commission for Integration of Foreigners*).

⁴³ Największą [pod względem wyznania] grupą imigrantów są chrześcijanie (około 800.000, czyli 48 procent ogółu imigrantów).

⁴⁴ Komisja ds. Muzułmanów Brytyjskich i Islamofobii, *Islamophobia – a Challenge for Us All* („Islamofobia – wyzwanie dla nas wszystkich”), Londyn, The Runnymede Trust, 1997.

⁴⁵ Wywiad z organizacją G, Londyn, 6 czerwca 2002 r.

⁴⁶ 17 procent deklarowało negatywną opinię o muzułmanach; 14 procent o Hindusach; 12 procent o cudzoziemcach podejmujących okresowe zatrudnienie w Niemczech; 8 procent o osobach ciemnoskórych i 7 procent o Żydach. Dane cytowane za G. Margalit, *Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?* („Negatywna percepcja społeczna środowisk cygańskich a kultura polityczna w Republice Federalnej Niemiec – analogia do antysemityzmu?” Zobacz <http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm> (stan na 9 kwietnia 2002 r.).

⁴⁷ Badanie stanowiło część projektu finansowanego ze środków Komisji Europejskiej, służącego ocenie sytuacji społeczności Sinti i Romów w wybranych państwach członkowskich Unii (Niemcy, Włochy, Hiszpania) i przekazania rządowi poszczególnych państw informacji dotyczących zalecanej polityki. Raport tymczasowy został złożony w ramach Programu Monitorowania Akcesji UE.

gitanos mają opinię grupy niechętniej integracji; ich kontakty z pozostałą częścią ludności Hiszpanii są naznaczone segregacją we wszystkich obszarach życia społecznego – jest to swoista „koegzystencja społeczności żyjących osobno”.

W opublikowanym niedawno raporcie Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC) zauważono, że głoszone w mediach opinie na temat muzułmanów są często „oparte o stereotypowe uproszczenia”; islam jest przedstawiany jako religia i ideologia „całkowicie obca i różna od postępowego laicyzmu zachodniego”⁴⁸ Przywódcy mahometańscy we Francji, we Włoszech i w Wielkiej Brytanii twierdzą, że wszystkie znaczące media korzystają z tych samych źródeł informacji (są to ponoć często źródła radykalne lub ekstremistyczne, uważane przez społeczności islamskie za całkowicie niereprezentatywne). W związku z tym całość prezentowanych w mediach poglądów jest jednorodna i przyczynia się do utrwalania powszechnego stereotypu muzułmanów jako grupy zagrażającej wartościom i kulturze społeczeństw, w których żyją⁴⁹. Według jednej z francuskich organizacji muzułmańskich „media wykorzystują każde zdarzenie (...) do podsycania islamofobii i udowadniania, że islam nie może współistnieć z Republiką Francuską.”⁵⁰ Takie praktyki mediów mogą wywołać coraz silniejszą islamofobię i doprowadzić do niezamierzonego i wysoce niepożądanego skutku: muzułmanów zaczną łączyć przede wszystkim poczucie zagrożenia i wyłączenia ze społeczeństwa.

Urzednicy państwowi mają szczególny obowiązek przewodzenia staraniom o potępienie dyskryminujących poglądów i działań oraz dążeniom do zwalczania uprzedzeń. Wielu przedstawicieli władz rzetelnie ten obowiązek wykonuje; inni natomiast sami głoszą poglądy podsycające nietolerancję i naruszające podstawowe wartości europejskie. Instytucje Unii Europejskiej monitorujące przestrzeganie praw człowieka powinny przejąć rolę „cerberów”, obserwując oficjalne debaty i sprawozdania w mediach, zachęcając przedstawicieli władz państwowych do odpowiedzialności w wyrażaniu poglądów, jednoznacznie potępiając rasistowskie wypowiedzi i wyrażając oficjalną dezaprobatę, gdy tylko okaże się to konieczne.

⁴⁸ Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview for Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995-2000* („Rasizm a różnicowanie kulturowe w środkach masowego przekazu: sprawozdanie z badań i przykłady dobrej praktyki w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1995-2000”), Wiedeń, luty 2002, str. 252-262.

⁴⁹ Zobacz np. E. Poole, *Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press* („Nagonka na islam: analiza brytyjskich materiałów prasowych na temat islamu”, w: K. Hafez (red.), *Islam and the West in the Mass Media* („Islam i Zachód w środkach masowego przekazu”), New Jersey Hampton Press, 2000, str. 162.

⁵⁰ Wywiad z dyrektorem *Institut Formation Avenir*, 17 maja 2002 r.

Na dzień dzisiejszy przeważają negatywne poglądy i zachowania wobec muzułmanów i Romów. W takiej też atmosferze powstają nowe przepisy prawa i działają instytucje, których celem jest poprawa sytuacji mniejszości.

3.2 Ochrona przed dyskryminacją

Nie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej zapewniły pełną zgodność krajowego ustawodawstwa w dziedzinie zapobiegania dyskryminacji ze standardami unijnymi zawartymi w Dyrektywach o równości rasowej i zatrudnieniu. Ocena sytuacji muzułmanów zamieszkałych w Europie wykazała ponadto, że nawet te standardy nie są wystarczające; kwestię dyskryminacji ze względu na przynależność wyznaniową ujęto wyłącznie w Dyrektywie o zatrudnieniu.

Niemcy ani Hiszpania nie przyjęły całościowych rozwiązań prawnych o zapobieganiu dyskryminacji⁵¹. W obu tych państwach trwają prace nad zapewnieniem zgodności przepisów krajowych z treścią Dyrektywy o równości rasowej; dotychczas osiągnięto jednak niewiele. Luki prawne utrzymują się nawet w tych krajach, które przyjęły całościowe rozwiązania prawne o zapobieganiu dyskryminacji. Na przykład francuskie przepisy antidyskryminacyjne uznają występowanie dyskryminacji ze względu na wyznanie i przewidują za nią odpowiednie sankcje, lecz nie zawierają przejrzystej definicji dyskryminacji pośredniej. Zdaniem jednego z ekspertów takie odniesienie w przepisach prawnych „zakładałoby odwołanie do [szczególnych] kategorii ludności (zabronione w świetle konstytucji francuskiej).”⁵²

Ocena sytuacji muzułmanów dowodzi, że sam system Unii Europejskiej nie jest kompleksowy. Brytyjskie mechanizmy prawno-instytucjonalne gwarantujące ochronę przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne spełniają zasadniczo normy Dyrektywy o równości rasowej; istnieją jednak podstawy, by sądzić, że nie zapewniono odpowiedniej ochrony muzułmanom

⁵¹ Szczegółowe porównanie prawa hiszpańskiego i niemieckiego oraz z minimalnymi standardami wprowadzonymi treścią Dyrektywy Rady Europejskiej nr 2000/43/EC – zob: *Anti-discrimination Legislation in EU Member States* („Ustawodawstwo antidyskryminacyjne w państwach członkowskich Unii Europejskiej”), rozdziały dotyczące Niemiec i Hiszpanii, Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, Wiedeń 2002; dokument dostępny pod adresem <http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm> (stan na 10 października 2002 r.).

⁵² Zobacz D. Borillo, *Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination*, („Francuskie i europejskie instrumenty prawne służące wprowadzaniu zasady równości i przeciwdziałaniu dyskryminacji”), nota 3, str. 126.

z obywatelstwem brytyjskim. Niektórym wspólnotom wyznaniowym udało się wywalczyć ochronę przed dyskryminacją dzięki uwypukleniu jednoczesnej przynależności do wspólnoty etnicznej (dotyczy to np. osób pochodzących z Bangladeszu i Pakistanu), z takiej opcji nie mogą jednak skorzystać muzułmanie pochodzący z państw, w których nie stanowią większości. Poza Irlandią Północną brytyjskie instytucje rządowe odpowiedzialne za promowanie równego traktowania wszystkich obywateli działają w ramach obowiązujących przepisów o nierówności ze względów rasowych i etnicznych; brytyjskie przepisy nie zawierają szczególnych postanowień dotyczących muzułmanów ani innych nie-eticznych grup wyznaniowych.

Pamiętać także należy, że rozwiązanie legislacyjne to jedynie pierwszy, acz niezbędny krok. Nawet w takich państwach jak Włochy czy Francja, gdzie obowiązują względnie kompleksowe przepisy antydyskryminacyjne, społeczna świadomość sankcji jest niska i nieliczne sprawy są rozpatrywane przed sądem. Poziom świadomości wydaje się być wyjątkowo niski wśród imigrantów i w innych środowiskach szczególnie narażonych na dyskryminację⁵³. Władze włoskie i francuskie podjęły starania o skuteczniejszą egzekucję przepisów o przeciwdziałaniu dyskryminacji: na przykład sądy francuskie starały się ułatwić prowadzenie spraw o dyskryminację, dopuszczając wykorzystanie materiału dowodowego zebranego w drodze „testów” [najprawdopodobniej polegających na aranżowaniu sytuacji, w których może dojść do zachowań dyskryminacyjnych – przyp. red.]⁵⁴. We Włoszech i Hiszpanii wprowadzono uproszczoną procedurę składania skarg dotyczących dyskryminacji.

Brytyjskim przepisom o zapobieganiu dyskryminacji towarzyszy nałożony na władze państwowe obowiązek czynnego wspierania (w drodze odpowiedniej polityki) równości szans dla różnych wspólnot etnicznych i rasowych. Aby zapewnić muzułmanom równy dostęp do wszelkich świadczeń publicznych, powyższe zobowiązanie powinno zostać rozciągnięte również na grupy wyznaniowe⁵⁵. Sam rząd brytyjski uznał, że „nowoczesne władze lokalne winny prowadzić

⁵³ Zobacz I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato* („Cudzoziemiec jako ofiara przestępstwa”), raport badawczy sfinansowany przez CPII, DAS, Urząd Prezesa Rady Ministrów (*Office of the President of the Council of Ministers*), 1999.

⁵⁴ Sąd Kasacyjny, nr W 01-85.560 F-D. Technikę „testów” wprowadziła po raz pierwszy organizacja *SOS Racisme* w celu wykazania przypadków nieuzasadnionej odmowy wstępu do klubów nocnych i innych miejsc publicznych cudzoziemcom lub imigrantom. *SOS Racisme* twierdzi, że „testy” mogą być pożytecznym narzędziem zwalczania dyskryminacji w innych obszarach, np. zatrudnienie i praca zarobkowa. Patrz http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68 (stan na 26 września 2002).

⁵⁵ Takie rozwiązanie już wprowadzono na mocy Ustawy Północnoirlandzkiej z 1998 r. (*Northern Ireland Act, NIA*), w świetle której władze państwowe mają obowiązek uwzględniania konieczności wspierania równości szans „osób różnych wyznań”. NIA, art. 75(1).

dialog z wszystkimi, którym służą, działać w oparciu o otwarte struktury podejmowania decyzji i świadczyć usługi dostosowane do potrzeb odbiorców, a nie do własnych preferencji”⁵⁶.

Należy organizować ogólnoeuropejskie fora służące wypracowaniu wspólnych norm i interpretacji w obszarze krajowych przepisów antydyskryminacyjnych. Należy szukać jednolitości legislacyjnej w teorii i praktyce w stopniu, na jaki pozwala różnorodność tradycji prawnych i politycznych. Artykuł 13 Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje ochronę przed dyskryminacją zarówno ze względu na religię i przekonania jak i na pochodzenie rasowe i etniczne⁵⁷. Toruje to drogę przyszłym inicjatywom przewidującym rozszerzenie Dyrektywy o równości rasowej lub opracowanie nowych dyrektyw obejmujących inne kwestie, takie jak wyznanie czy język. Unia Europejska mogłaby także rozszerzyć mechanizm przepisów o zapobieganiu dyskryminacji, zachęcając państwa członkowskie do podpisania Protokołu Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zawierającego odrębne postanowienie o zakazie dyskryminacji (w tym ze względu na przynależność wyznaniową), oraz samemu przystępując do Konwencji⁵⁸.

Państwa członkowskie powinny także za pośrednictwem Unii oficjalnie przyjąć i wdrożyć zasadę, w świetle której zakazowi dyskryminacji będą towarzyszyć określone działania. Od urzędników państwowych należy wymagać czynnego dążenia do rozwiązań zapewniających równość dostępu do świadczeń publicznych wszystkim obywatelom ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości narażonych na dyskryminację. Państwa członkowskie powinny stworzyć mechanizm wymiany informacji o sprawdzonych praktykach w tej dziedzinie. W okresie poprzedzającym osiągnięcie przez państwa członkowskie pełnej gotowości przyjęcia całościowych rozwiązań prawnych należałoby wdrożyć odpowiednie wytyczne lub kodeksy postępowania, aby zapewnić urzędnikom państwowym praktyczną pomoc w zapobieganiu dyskryminacji w procesie świadczenia usług przez państwo.

⁵⁶ Stowarzyszenie Władz Lokalnych (*Local Government Association*), *Faith and Community* („Wiara i wspólnota”), LGA Publications, Londyn 2002, str. 3.

⁵⁷ Protokół 12 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCz) zawiera odrębne postanowienie o zakazie dyskryminacji.

⁵⁸ Zalecenie to spotkało się z poparciem licznych organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka, w tym Amnesty International i Human Rights Watch, które ogłosiły wspólną deklarację przystąpienia do Konwencji o Przyszłości Europy (*Convention on the Future of Europe*).

3.2.1 Brak danych

Rozmiar dyskryminacji społeczności mniejszościowych w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej nie jest w pełni znany z powodu braku ogólnych danych statystycznych i innych wiarygodnych informacji. Podobnie jak w państwach kandydujących, brak danych często uzasadnia się względami ochrony prywatności i danych osobowych. Jednocześnie brak odpowiednich danych jest przeszkodą w opracowywaniu skutecznej polityki przeciwdziałania dyskryminacji.

Na przykład nie ma rzetelnych ogólnokrajowych danych statystycznych o sytuacji Romów w Hiszpanii i w Niemczech ani o sytuacji muzułmanów we Francji i Włoszech; do uzupełnienia tej luki przez władze państwowe namawiają instytucje działające na rzecz praw człowieka⁵⁹. CERD podkreśla na przykład, że brak oficjalnych społeczno-ekonomicznych danych na temat hiszpańskich Romów/*gitanos* może szkodzić skuteczności strategii służących poprawie ich sytuacji⁶⁰. Także w Dyrektywie o równości rasowej zawarto zalecenie wykorzystywania danych statystycznych przy ustalaniu przypadków dyskryminacji.

Rządy Hiszpanii i Niemiec utrzymują, że normy prawne dotyczące zbierania tzw. danych wrażliwych o pochodzeniu etnicznym uniemożliwiają regularne pozyskiwanie informacji. Należy jednak podkreślić, że prawo hiszpańskie nie zabrania pozyskiwania danych osobowych pod warunkiem odpowiedniego poinformowania respondentów o całym procesie, i przestrzegania przepisów o przetwarzaniu danych⁶¹. Niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny stwierdził, że takie dane mogą być zbierane pod warunkiem zapewnienia ich poufności⁶². Rząd niemiecki twierdził także, że zbieranie danych etnicznych na temat sytu-

⁵⁹ Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (*UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD*), Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (*UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, ECOSOC*), Komitet Doradczy ds. Wdrażania Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości, dalej zwanej FCNM (*Advisory Committee on Implementation of the FCNM*) i Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (*European Commission against Racism and Intolerance, ECRI*) ogłosiły zalecenia o znaczeniu zbierania danych jako narzędzia służącego rozpoznawaniu i zwalczaniu dyskryminacji.

⁶⁰ CERD, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Spain* („Wnioski końcowe Komisji ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej: Hiszpania”), CERD/C/304/załącznik 8, 28 marca 1996 r.

⁶¹ Patrz np. *Monitoring kwestii etnicznych a ochrona danych – kontekst europejski*, Central European University Press – INDOK, Budapeszt 2001, str. 200-227.

⁶² Sąd Konstytucyjny stwierdził jednak, iż obowiązujące przepisy o ochronie danych nie stanowią wystarczającej gwarancji poufności. Od roku 1983 nie podjęto starań o nowelizację przepisów w celu zapewnienia wymaganej poufności. Patrz: postanowienie niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 1983 r., nr BVerfGE 65, 1ff.

acji Sinti i Romów jest działaniem niepraktycznym niezależnie od okoliczności, jako że „może być zrealizowane przy poświęceniu czasu i wysiłków nieproporcjonalnych do rezultatów.”⁶³

Pamiętać przy tym należy, że znane są przypadki selektywnego pozyskiwania danych. Na przykład według informacji Hiszpańskiego Urzędu Ochrony Danych (*Spanish Data Protection Agency*) w roku 2000 funkcjonowało 85 publicznych i 60 zarejestrowanych prywatnych baz danych służących zbieraniu i przetwarzaniu informacji na temat pochodzenia rasowego/etnicznego⁶⁴; przepisy o opracowywaniu danych statystycznych na użytek publiczny zawierają natomiast nieliczne ograniczenia w obszarze pozyskiwania danych o charakterze rasowym lub etnicznym (lub nie zawierają żadnych ograniczeń)⁶⁵. Dane te służą opracowywaniu polityki służącej uznanym „ludom Hiszpanii”. Można zatem uznać, że brak statystyki na temat Romów/*gitanos* wynika raczej z braku woli politycznej niż z ograniczeń prawnych i stanowi ogromną barierę dla rozwoju odpowiedniej polityki, która mogłaby posłużyć jako rozwiązanie poważnych kwestii dyskryminacji i wykluczenia społecznego hiszpańskich Romów.

Jak na ironię, niektóre państwa wykorzystują brak wiarygodnych danych etnicznych jako obronę przed krytyką niewystarczających mechanizmów ochrony mniejszości przed dyskryminacją i przemocą. Niemcy na przykład odpyrały zarzuty o nieproporcjonalnie wysokim odsetku dzieci romskich w szkołach specjalnych twierdząc, że „nie istnieją rzetelne dane statystyczne sugerujące, że ta grupa w niższym stopniu uczestniczy w oświacie... [mimo że] niektóre landy odnotowały *odosobnione przypadki* wyjątkowo wysokiej reprezentacji dzieci pochodzenia Sinti i romskiego w szkołach wyrównawczych” [podkreślenie redakcji]⁶⁶. Włochy zaprotestowały przeciwko wynikom przeprowadzonego przez ECRI badania dowodzącego, że liczba aktów rasizmu we Włoszech przewyższa liczbę spraw karnych rozpatrywanych z tego tytułu przed sądami. Przedstawiciele Włoch twierdzi-

⁶³ Komentarz Rządu Republiki Federalnej Niemiec w odpowiedzi na opinię Komitetu Doradczego ds. Wdrażania FCNM w Republice Federalnej Niemiec, str. 9. Patrz <http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm> (stan na 10 października 2002).

⁶⁴ *Distribution of files containing sensitive data, registered in the General Register for Data Protection* („Dystrybucja plików zawierających dane wrażliwe, wprowadzonych do Centralnego Rejestru Ochrony Danych”), katalog plików 2000, CD-ROM wydany przez Urząd Ochrony Danych.

⁶⁵ *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context (Monitoring kwestii etnicznych a ochrona danych – kontekst europejski)*, Central European University Press – INDOK, Budapeszt 2001, str. 212–213.

⁶⁶ Komentarz Rządu Republiki Federalnej Niemiec w odpowiedzi na opinię Komitetu Doradczego ds. Wdrażania FCNM w Republice Federalnej Niemiec, str. 13.

li, że taki wniosek „nie został wystarczająco uzasadniony faktami ani danymi statystycznymi”⁶⁷, mimo że tego rodzaju informacje nie są oficjalnie dostępne.

W Wielkiej Brytanii kompleksowe dane statystyczne o strukturze etnicznej okazały się bezcennym narzędziem przy formułowaniu różnorodnych strategii służących poprawie jakości świadczeń publicznych przeznaczonych dla mniejszości rasowych i etnicznych. Na podstawie zebranych danych ujawniono, że w obszarach edukacji, opieki zdrowotnej, opieki społecznej, mieszkalnictwa, świadczeń publicznych, zatrudnienia i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych społeczności osób pochodzących z Pakistanu i Bangladeszu (w przeważającej większości wyznania muzułmańskiego) cierpią z powodu szczególnie niekorzystnych warunków i szczególnej dyskryminacji, stawiającej ich w znacznie gorszej sytuacji w porównaniu z innymi mniejszościami etnicznymi. W świetle powyższych faktów oraz opracowanych przez przedstawicieli społeczności muzułmańskiej raportów na temat dyskryminacji uzasadnione wydają się dalsze badania i zbieranie odpowiednich danych statystycznych o wspólnotach wyznaniowych w Wielkiej Brytanii i w innych państwach członkowskich Unii. Ponieważ decyzje o swoistej klasyfikacji obywateli odzwierciedlają decyzje polityczne co do tego, jakie wzorce mogą być ważne i jakie grupy wymagają ochrony, takie inicjatywy byłyby wyraźnym dowodem zobowiązań państw członkowskich do zapewnienia ochrony wspólnotom muzułmańskim na równi z mniejszościami rasowymi i etnicznymi.

Dane statystyczne zapewniają solidną podstawę do oceny warunków życia społeczności mniejszościowych i rozwoju skutecznej polityki przeciwdziałania niekorzystnej sytuacji takich społeczności, zanim dojdzie do ich alienacji, przejawów niezadowolenia, a nawet konfliktów. Unia Europejska powinna przeznaczyć odpowiednie środki na opracowanie, w ścisłej współpracy z przedstawicielami mniejszości, odpowiednich metodologii badawczych gwarantujących poszanowanie prywatności i przestrzeganie przepisów o ochronie danych osobowych. Unia powinna także zachęcać państwa członkowskie do wykorzystywania tych metodologii w badaniach bardziej całościowych od prowadzonych obecnie, obejmujących wszystkie społeczności mniejszościowe narażone na dyskryminację.

⁶⁷ Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), *Second report on Italy* („Drugi raport o sytuacji we Włoszech”), przyjęty 22 czerwca [2000 lub bardziej prawd. 2001 r. – błąd w oryginale]; zaprezentowany publicznie 23 kwietnia 2002 r.; str. 30.

3.2.2 Dyskryminacja Romów

Pomimo niemal całkowitego braku rzetelnych danych raporty EUMAP zawierają wiele informacji świadczących o poważnej dyskryminacji środowiska Romów w Niemczech i w Hiszpanii w wielu dziedzinach życia. Informacje te dowodzą konieczności prowadzenia bardziej złożonych badań i zbierania bardziej szczegółowych danych statystycznych.

Podobnie jak ich ziomkowie w Europie Środkowej i Wschodniej, Romowie niemieccy i hiszpańscy spotykają się z przejawami tragicznej wręcz dyskryminacji w dziedzinie równego dostępu do edukacji. Wynika to w części ze złych warunków mieszkaniowych i biedy, lecz poważna marginalizacja i dyskryminacja Romów także mają tu swój udział. W Niemczech nieproporcjonalnie wysoka liczba dzieci Sinti i romskich – niezależnie od faktycznej sprawności intelektualnej – jest umieszczana w niemieckich „szkołach specjalnych” przeznaczonych dla dzieci upośledzonych umysłowo lub z wadami rozwojowymi. Absolwenci takich szkół mają ograniczone możliwości dalszego kształcenia lub znalezienia pracy za godziwe wynagrodzenie. Mimo że w porównaniu z latami osiemdziesiątymi liczba zapisów dzieci hiszpańskich Romów do szkół wzrosła, wysoki wskaźnik rezygnacji z nauki szkolnej i niska frekwencja są nadal poważnym problemem; nieliczni Romowie/*gitanos* kończą studia wyższe. Odnotowuje się coraz liczniejsze przypadki występowania „efektu getta” w hiszpańskich szkołach państwowych, jak również trudności w dostępie do niektórych przedszkoli i szkół.

Zarówno rząd niemiecki, jak i hiszpański uznały konieczność zlikwidowania nierówności szans w dostępie do edukacji. Rząd hiszpański opracował tak zwane uzupełniające programy oświatowe jako formę dodatkowej pomocy dla dzieci Romów/*gitanos*. Zdaniem niektórych przywódców romskich tego rodzaju inicjatywy mogą jednak wzmocnić efekt – a przynajmniej nie rozwiążą w pełni problemu – segregacji edukacyjnej dzieci romskich. Ze względu na brak centralnej koordynacji program wdrożono nierównomiernie w poszczególnych wspólnotach autonomicznych, co także jest poważnym mankamentem.

Rząd niemiecki wprowadził tak zwane szkoły wsparcia (*promoting schools*) jako formę wyrównywania szans dla dzieci romskich i Sinti. Zdaniem przywódców społeczności Sinti i Romów dzieci są obejmowane programami owego „wsparcia” na zasadach dość arbitralnych. Władze niektórych szkół stwierdziły także, że szkoły wsparcia to nic innego, jak „nowa nazwa starego problemu.”⁶⁸ W kilku niemieckich krajach związkowych zapewniono wsparcie uruchomionym przez organizacje pozarządowe inicjatywom służącym przeciwdziałaniu niekorzystnej

⁶⁸ Obrady okrągłego stołu OSI, Hamburg, kwiecień 2002 r.

sytuacji dzieci Sinti i romskich w obszarze dostępu do edukacji. Nie prowadzono jednakże regularnej oceny skuteczności takich programów ani oceny najlepszych praktyk, które mogłyby posłużyć innym. Nie wprowadzono też całościowej polityki gwarantującej pożądanym inicjatywom odpowiedniego i trwałego wsparcia finansowego.

Romowie i Sinti mają także poważne trudności z podjęciem legalnego zatrudnienia. Ich udziałem jest nie tylko gorsza sytuacja związana z ogólnie niskim poziomem wykształcenia i kwalifikacji; spotykają się także z silnie zakorzenionymi uprzedzeniami zarówno na etapie rekrutacji, jak i w samym miejscu pracy. Wiele rodzin romskich łączy legalną pracę z zarobkowaniem nieoficjalnym, podejmując zajęcia uznane za nieatrakcyjne przez pozostałą część społeczeństwa: sprzedaż uliczną, zbieranie śmieci czy prace sezonowe. Nie prowadzono regularnych badań dotyczących pracy podejmowanej przez Romów; przywódcy niemieckich i hiszpańskich społeczności romskich i organizacji praw człowieka twierdzą jednak, że dyskryminacja Romów na rynku pracy to zjawisko powszechne. Z informacji dostarczanych przez hiszpańskie urzędy pracy wynika, że wiele firm otwarcie odmawia przyjmowania kandydatów romskich. Uczestniczka specjalnego programu zatrudnienia dla Romów oświadczyła, że „w pięciu przypadkach na dziesięć pracodawcy mówią mi bezpośrednio, że nie chcą sobie Romów.”⁶⁹ W Hiszpanii ani w Niemczech skargi dotyczące przypadków dyskryminacji nie trafiają do sądów, a orzecznictwo na ten temat w żadnym z tych krajów nie jest zbyt bogate.

Reakcja władz rządowych na problemy z zatrudnieniem w społeczności hiszpańskich Romów to głównie slogany i ogólnikowe wypowiedzi o braku kwalifikacji i o różnicach kulturowych w nastawieniu Romów/*gitanos* do pracy. Niewiele uwagi poświęcono dyskryminacji rasowej, w związku z czym wdrożono nieliczne strategie zwalczania przejawów takiej dyskryminacji. Jednym z optymistycznych wyjątków jest wspierany przez Unię Europejską program *Acceder*, którym po raz pierwszy objęto społeczność romską jako specjalną grupę adresatów programów operacyjnych Europejskiego Funduszu Socjalnego.

Władze kilku niemieckich krajów związkowych podjęły działania w celu obniżenia wysokiej stopy bezrobocia wśród Sinti i Romów, organizując szereg projektów tworzenia nowych miejsc pracy; skuteczność tych programów była jednak ograniczona. Podobnie jak w wypadku szkolnictwa, nie przeprowadzono szerszej ewaluacji programów ani nie dokonano oceny projektów zakończonych powodzeniem w celu udostępnienia ich innym środowiskom jako „najlepszych praktyk”. Ocena taka byłaby pożądana jako element wsparcia formułowania bardziej systematycznej strategii poprawy sytuacji społeczności Sinti i Romów na rynku pracy.

⁶⁹ Wywiad z romską kobietą zatrudnioną w urzędzie pracy (prosiła o anonimowość), grudzień 2001 r.

Warunki mieszkaniowe większości Romów są bardzo złe; mieszkają oni zazwyczaj w odizolowanych slumsach (w Hiszpanii) lub osiedlach (Niemcy) na peryferiach ośrodków miejskich, z minimalną infrastrukturą, często w warunkach zagrażających zdrowiu. Doniesienia o dyskryminacji pod względem dostępu do mieszkalnictwa (państwowego i prywatnego) oraz do innych dóbr napływają zarówno z Niemiec, jak i z Hiszpanii. Ogłoszenia o mieszkaniach na wynajem z adnotacjami „nie dla cudzoziemca”, „nie dla Arabów”, „nie dla *gitanos*”, „nie dla osób ze wschodu” są powszechne w centrum Madrytu i w innych dużych miastach hiszpańskich. Przeprowadzone niedawno badanie opinii publicznej wykazało utrzymujące się popracie dla segregacji: wiele osób spoza społeczności romskiej uważa, że „[Romowie] powinni mieszkać osobno”, „nie powinni dostawać mieszkań w naszej dzielnicy”, lub „powinni zostać wydaleny z kraju.”⁷⁰ W badaniu z 1994 r. 68 procent Niemców oświadczyło, że nie życzy sobie Sinti ani Romów jako sąsiadów⁷¹.

Rząd niemiecki uznał potrzebę i potwierdził zamiar poprawy warunków życia społeczności Sinti i Romów oraz wspierania ich integracji ze społeczeństwem; w niektórych krajach związkowych uruchomiono z powodzeniem projekty przesiedleńcze⁷². Przedstawiciele niemieckich Romów i Sinti podkreślają, że najlepsze wyniki osiągnęto podczas realizacji projektów przewidujących bezpośredni udział mniejszości w procesie decyzyjnym. Przedstawiciele społeczności mniejszościowych zaapelowali także o usystematyzowanie projektów *ad hoc*, które ich zdaniem powinny być włączone do bardziej kompleksowej rządowej polityki mieszkaniowej przeciwdziałającej powszechnej segregacji mniejszości.

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w Hiszpanii postanowiono zlikwidować slumsy i przenieść Romów/*gitanos* do mieszkań „tymczasowych” w budynkach o niskim (a czasem bardzo niskim) standardzie, często zlokalizowanych na peryferiach ośrodków miejskich. Miał to być etap przejściowy, prowadzący do pełnej integracji „dzielnic mieszanych”. Chociaż w perspektywie krótkofalowej polityka ta przyniosła mierne rezultaty pod względem likwidacji problemu

⁷⁰ T. C. Buezas, cyt. za A. Piquero, *Received Worse than People from Maghreb* („Przyjęto nas gorzej niż ludzi z Maghrebu”), „G. El Comercio”, 10 kwietnia 2000 r.

⁷¹ Cyt. za: D. Strauss, *Anti-Gypsyism in German Society and Literature* („Zachowania antycygańskie w społeczeństwie niemieckim i w niemieckiej literaturze”), w: S. Tebbutt (red.), *Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature* („Społeczności Sinti i Romów: Cyganie w społeczeństwie niemieckojęzycznym i w literaturze niemieckiej”), Berghahn Books, Oxford, 1998, str. 89.

⁷² Zobacz P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik* („Na peryferiach miast: Sinti i Romowie w niemieckiej polityce komunalnej”), Metropol, Berlin, 2001.

marginalizacji i segregacji, przeniesienie tysięcy rodzin ze slumsów do wyposażonych w urządzenia sanitarne mieszkań z dostępem do bieżącej wody i energii elektrycznej stanowiło niezaprzeczalną poprawę.

Przedstawiony plan przeprowadzek nie był jednak pomyślany ani wdrożony jako element polityki długoterminowej; nie było też centralnej instytucji odpowiedzialnej za koordynację całego przedsięwzięcia. Co prawda władze lokalne zyskały tym samym ogromną elastyczność i swobodę w opracowywaniu planów dopasowanych do warunków lokalnych – i podkreślić należy, że niektóre jednostki opracowały doskonale programy integracyjne – jednakże oznaczało to również brak skoordynowanej wymiany pozytywnych i negatywnych doświadczeń pomiędzy regionami (lub wymianę bardzo ograniczoną); ocena i ewaluacja należały do rzadkości. Rozwiązania przewidywane pierwotnie jako tymczasowe remedium na sytuację kryzysową zaczęły przybierać postać rozwiązań ostatecznych; od sierpnia 2002 r. tysiące Romów mieszka w lokalach przejściowych bez perspektywy zmian.

Podobnie jak niemieckie mniejszości romskie i Sinti, hiszpańscy przywódcy Romów twierdzą, że nieudana próba znaczącej poprawy warunków mieszkaniowych Romów wynika z zaniedbania przez władze państwowe warunku czynnego uczestnictwa mniejszości na etapie opracowania i wdrożenia programu. Poza tym urzędnicy państwowi zaczęli przerzucać odpowiedzialność za kwestię mieszkaniową na organizacje pozarządowe, którym – zwłaszcza w obliczu braku spójnej polityki państwa – brakuje uprawnień i doświadczenia koniecznych do rozwiązywania takich problemów w sposób systematyczny i skuteczny.

Niemcy ani Hiszpania nie dysponują ogólnymi danymi na temat stanu zdrowia ludności romskiej; nikt nie prowadził odpowiednich badań. Dane zebrane w Hiszpanii na poziomach regionalnym i lokalnym oraz relacje ustne dowodzą jednak, że Romowie żyją krócej niż ogół populacji i częściej zapadają na choroby, przy jednoczesnym trudniejszym dostępie do placówek służby zdrowia.⁷³ Zarówno Romowie niemieccy, jak i hiszpańscy twierdzą, że pracownicy służby zdrowia często nie są w stanie zrozumieć ich tradycji kulturowych i przyzwyczajień; jest to jeden z powodów, dla których Romowie rzadko korzystają z podstawowej i profilaktycznej opieki medycznej, decydując się na kontakt ze służbą zdrowia głównie w nagłych przypadkach. W Niemczech pokutuje brak zaufania do placówek służby zdrowia związany z doświadczeniami sprzed lat, kiedy to w czasach nazizmu lekarze przeprowadzali eksperymenty na Romach i Sinti.

⁷³ Zobacz np. J. F. Gamella, *The Roma Population in Andalusia* („Ludność romska w Andaluzji”). Junta de Andalusia, Sewilla 1996, str. 171.

Bezpośrednią konsekwencją niemal całkowitego braku informacji w tym obszarze jest – zarówno w Niemczech, jak i w Hiszpanii – brak konkretnych programów czy strategii rządowych, dzięki którym można byłoby rozwiązać poważne problemy zdrowotne, zauważalne w społecznościach romskich. W pierwszej fazie należałoby podjąć próbę zniwelowania wieloletnich uprzedzeń i braku zaufania Romów do pracowników służby zdrowia. Programy ułatwiania dostępu do opieki medycznej przy udziale tzw. mediatorów ds. zdrowia (*Health mediator projects*) wdrożone w kilku państwach Europy Środkowej i Wschodniej (na przykład w Rumunii) są wzorem godnym naśladowania. W Hiszpanii programy udostępniania opieki lekarskiej Romom dotyczą przede wszystkim zapobiegania AIDS, rozpoznania i leczenia uzależnień oraz zaburzeń psychicznych; przywódcy środowisk romskich skrytykowali taki wybór problemów jako przypadkowy i oparty na uprzedzeniach.

Najbardziej niepokojącym objawem dyskryminacji jest oczywiście przemoc z pobudek rasistowskich; rosnącą liczbę takich przypadków odnotowuje się zarówno w Niemczech, jak i w Hiszpanii. Skutki takiej przemocy są tym bardziej bolesne, że poszkodowani skarżą się często na powszechną dyskryminację ze strony przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, w tym na złe traktowanie i nękanie ze strony organów ścigania. Mimo powagi zarzutów – stawianych obu państwom przez kilka międzynarodowych organizacji monitoringowych – niemieckie przepisy nie przewidują zaostrzonych sankcji za przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich, ani szczególnych sankcji za przestępstwa na tle rasowym popełniane przez funkcjonariuszy organów ścigania. Ponadto pomoc prawna jest przyznawana poszkodowanym zależnie od spodziewanego wyniku sprawy. Mimo iż hiszpański kodeks karny zabrania podburzania do dyskryminacji, nienawiści i przemocy ze względów rasowych i przewiduje sankcje za przestępstwa z pobudek rasistowskich, przepisy te bardzo rzadko stosuje się w praktyce.

3.2.3 *Dyskryminacja muzułmanów*

W niniejszym raporcie podkreślono już, że szczegółowy opis przejawów dyskryminacji wobec muzułmanów jest zadaniem trudnym ze względu na ograniczone informacje o dyskryminacji ze względów wyznaniowych. Warto byłoby natomiast przytoczyć doświadczenia mahometan w Wielkiej Brytanii. Wielu brytyjskich muzułmanów mieszka w Zjednoczonym Królestwie od pokoleń; ich przodkowie przyjechali tam w celach zarobkowych. Dopiero po upływie kilku dziesięcioleci i zebraniu wielu danych statystycznych o charakterze etnicznym i rasowym (świadczących o dyskryminacji społeczności osób pochodzących z Bangladeszu i Pakistanu, głównie wyznania muzułmańskiego) wzrosła świadomość samego problemu dyskryminacji ze względu na wyznanie i potrzeby wdrożenia właściwej polityki w tym obszarze. Zebranie zróżnicowanych danych o sytuacji społeczności

islamskich w Wielkiej Brytanii i w pozostałych państwach Unii Europejskiej umożliwiłoby decydom podjęcie czynnych działań służących opracowaniu strategii integracji dwukierunkowej jeszcze przed pojawieniem się problemów.

Odnotowano powtarzające się wzorce segregacji stosowanej wobec dzieci muzułmańskich w szkolnictwie w niektórych miastach brytyjskich; uważa się, że wzorce te przyczyniły się w znacznej mierze do poważnych zamieszek w Bradford, Burnley i Oldham latem 2001 r.⁷⁴. Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) wyraziła także obawy związane z segregacją dzieci cudzoziemców lub imigrantów we Francji, polegającą na kierowaniu takich dzieci na kursy specjalne i do określonych dzielnic lub szkół⁷⁵.

Nadal stosunkowo niewiele dzieci imigrantów korzysta z włoskiego systemu oświaty; są już jednak widoczne prawidłowości związane z frekwencją i wynikami w nauce poniżej średniej oraz wyższym odsetkiem uczniów rezygnujących z nauki. Rząd włoski zamierza rozwiązać ten problem, zatrudniając „konsultantów ds. kulturowych i językowych”, którzy mieliby pomagać nauczycielom pracującym z dużymi grupami uczniów cudzoziemskich⁷⁶. Konsultantem ds. językowych jest zazwyczaj osoba dorosła tej samej narodowości, co dzieci cudzoziemców; jej rolą jest udzielanie dzieciom pomocy w dostosowywaniu się do realiów szkoły i ułatwianie relacji szkoły z rodzinami. Konsultanci ds. kulturowych pomagają nauczycielom prowadzącym finansowane z budżetu państwa kursy czytania i pisanie oraz kursy integracyjne dla osób dorosłych⁷⁷.

Nie istnieją jednak specjalistyczne dane na temat sytuacji dzieci muzułmańskich we Francji ani we Włoszech. Biorąc pod uwagę brytyjskie statystyki etniczne,

⁷⁴ Raport Ministerialnej Grupy ds. Porządku Publicznego i Spójności Społecznej (*Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion*): *Building Cohesive Communities* („Budowanie spójnych społeczności”), Londyn, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, 2001; raport Niezależnego Zespołu Badawczego pod przewodnictwem Teda Cantele: *Community Cohesion* („Spójność społeczna”), Londyn, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, 2001.

⁷⁵ Zobacz: Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, *Second report on France* („Drugi raport o sytuacji we Francji”), przyjęto 10 grudnia 1999 r., zaprezentowany publicznie 27 czerwca 2000 r.; paragrafy 21–22 i 44. Rząd francuski przyznał, że „zjawisko nieproporcjonalnej reprezentacji wybranych kategorii ludności narażonej na dyskryminację istnieje we Francji”, jednak sprzeciwił się używaniu przez ECRI terminu „separacja”.

⁷⁶ „Dokument programowy dotyczący polityki państwa w kwestii imigracji i cudzoziemców zamieszkałych na terytorium Włoch”; podstawa prawna: artykuł 3 Ustawy nr 1998/40: 2001–2003, str. 50.

⁷⁷ Kursy są prowadzone w utworzonych w tym celu *Centri Territoriali Permanenti* („Stałych ośrodkach regionalnych”); służą edukacji i szkoleniom dorosłych imigrantów. Ośrodki zostały utworzone i są finansowane z budżetu państwa na mocy Ustawy O.M. 455/97.

z których wynika, że uczniowie ze społeczności osób pochodzących z Bangladeszu i Pakistanu mają słabsze od swoich rówieśników wyniki w nauce na wszystkich poziomach obowiązkowego szkolnictwa, zbieranie tego rodzaju danych byłoby wskazane, jako że mogą one zostać wykorzystane przy opracowaniu skutecznej polityki oświatowej.

Brytyjscy i francuscy maoometanie także opisują przypadki niesprawiedliwego traktowania w następstwie praktyki i polityki oświatowej nie uwzględniającej ich pochodzenia i kultury⁷⁸. Na przykład we Francji publiczne instytucje oświatowe mają wpaść uczniom wartości Republiki, w tym *laïcité* (świeckość). Prowadzi to do napięć, gdy uczennice wyznające islam chcą zgodnie ze swoją religią nosić czarczafy; to tylko jedna z wielu trudności związanych z wyważaniem wymogów *laïcité* i innych wartości Republiki (zasadniczo zgodnych z wartościami wyrażanymi przez większość) z jednej strony i kulturą muzułmańską z drugiej. Podobne trudności pojawiają się zawsze, gdy dochodzi do konfrontacji wartości kulturowych grupy mniejszościowej z wartościami większości.

Badania przeprowadzone przez brytyjskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wykazały, że w porównaniu z innymi wspólnotami wyznaniowymi muzułmanie najczęściej spotykają się z niesprawiedliwym traktowaniem w sferze zatrudnienia⁷⁹. Z danych o charakterze etnicznym wynika także, że wśród muzułmanów pochodzących z Pakistanu i Bangladeszu odnotowano rzadsze przypadki podejmowania pracy zarobkowej i wyższą stopę bezrobocia, niż wśród innych mniejszości etnicznych⁸⁰. Mimo że Francja nie posiada szczegółowych danych na temat przejawów dyskryminacji wobec określonych grup etnicznych lub wyznaniowych, francuskie agencje pracy czasowej zgłaszają przypadki składania przez pracodawców wniosków o niekierowanie do nich muzułmanów; z relacji samych maoometan francuskich wynika, że najczęściej spotykają się z przejawami dyskryminacji właśnie podczas rekrutacji i w miejscu pracy, chociaż liczba oficjalnych skarg jest mała. Nie ma danych świadczących o tym, że we Włoszech muzułmanie są grupą szczególnie dyskryminowaną w porównaniu z innymi imigrantami, którzy zazwyczaj pracują jako

⁷⁸ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office, Research study 220* („Dyskryminacja ze względu na wyznaniowe w Anglii i Walii, opracowanie badawcze nr 220, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych”), Londyn 2001, str. 23–36.

⁷⁹ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office, Research study 220* („Dyskryminacja ze względu na wyznaniowe w Anglii i Walii”, opracowanie badawcze nr 220 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), Londyn 2001, str. 37–50.

⁸⁰ Biuro ds. Wyników Rynku i Innowacji (*Performance and Innovation Unit*), *Improving labour market achievements for ethnic minorities in British Society* („Poprawa sytuacji mniejszości etnicznych na rynku pracy w społeczeństwie brytyjskim”), Cabinet Office, Londyn 2001, str. 40.

robotnicy niewykwalifikowani, pracownicy sezonowi lub nielegalnie, często z niewystarczającym dostępem do świadczeń socjalnych.

Dyrektywa o zatrudnieniu wymaga, aby państwa członkowskie zawarły w przepisach krajowych wyraźny zakaz bezpośredniej dyskryminacji ze względów wyznaniowych w sferze zatrudnienia. Pracodawcy będą zatem obowiązani weryfikować wszelkie decyzje pod kątem przynależności wyznaniowej, tak aby żadne strategie, praktyki, postanowienia ani kryteria przez nich stosowane nie wywołały niezamierzonego efektu dyskryminacji muzułmanów ani pracowników jakiegokolwiek innego wyznania. Dyrektywa wymaga także działań służących skutecznemu jej wdrożeniu (odpowiednia polityka informacyjna, dialog społeczny, dialog z organizacjami pozarządowymi)⁸¹; przepisom prawnym będą musiały towarzyszyć wytyczne, informujące osoby starające się o pracę, pracodawców i ogół społeczeństwa o ich prawach i obowiązkach.

Wydaje się, że imigranci są narażeni na dyskryminację zarówno pod względem dostępu do mieszkalnictwa, jak i do innych dóbr i usług. Zebrane w Wielkiej Brytanii dane statystyczne o charakterze etnicznym świadczą o szczególnie niekorzystnym położeniu muzułmanów pochodzących z Pakistanu i z Bangladeszu. Mimo niewielu danych na temat sytuacji muzułmanów badania przeprowadzone we Francji dowiodły, że dyskryminacja ze względów rasowych lub etnicznych jest zjawiskiem powszechnym nie tylko na etapie wstępnej kwalifikacji i wyboru mieszkańców dofinansowanych lokali socjalnych⁸², lecz także na prywatnym rynku nieruchomości. Zarówno we Francji, jak i we Włoszech informowano o przypadkach urzędników ds. mieszkaniowych, rutynowo odrzucających wnioski o przyznanie prawa do mieszkań socjalnych ze względu na dyskryminującą ocenę wnioskodawcy opartą o jego domniemane pochodzenie cudzoziemskie.⁸³ We Włoszech kilka spraw związanych z takimi praktykami trafiło do sądów (z werdyktem na korzyść powodów), lecz świadomość prawna wśród imigrantów jest ogólnie niska; w wyniku niedawno przeprowadzonych badań stwierdzono, że liczba lokali socjalnych dostępnych imigrantom jest o wiele niższa w porównaniu z liczbą takich mieszkań dostępnych Włochom i innym obywatelom Unii

⁸¹ Ramowa Dyrektywa Unii Europejskiej o zatrudnieniu, artykuły 12–14.

⁸² Nota GELD nr 3 o mieszkaniach socjalnych z 10 maja 2001 r.: *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social* („Dyskryminacja ze względów rasowych i etnicznych w kontekście dostępu do mieszkań socjalnych”); badania prowadzone przez Patricka Simona (dalej zwana Notą GELD nr 3). Patrz: <http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm> (stan na 25 września 2002 r.).

⁸³ Sąd w Mediolanie, 20 marca 2002 r., Dr.ssa Paola Gandolfi, sprawa El Housseina, El Moudena, Zerai przeciwko Gminie Mediolan, nie publikowana. Sprawa znajduje się w zbiorach EUMAP.

Europejskiej⁸⁴. Poza tym standard lokali socjalnych udostępnianych imigrantom jest często znacznie niższy⁸⁵.

Wiele wspólnot muzułmańskich w Wielkiej Brytanii narzeka na pracę przedstawicieli służb publicznych, którzy nie uwzględniają potrzeb mniejszości; jest to zjawisko powszechne. Brak informacji i statystyk na temat muzułmańskich doświadczeń jest istotną barierą we wdrażaniu właściwej polityki i zapewnianiu odpowiednich świadczeń społecznościom mahometan brytyjskich, francuskich i włoskich.

Nie są znane szczegóły związane ze sposobem traktowania pacjentów muzułmańskich przez francuską służbę zdrowia (w tym w publicznych szpitalach); z relacji świadków wynika jednak, że muzułmanie stykają się powszechnie z brakiem zrozumienia dla praktyk i wymagań kulturowych i religijnych związanych z korzystaniem przez nich z opieki lekarskiej. Udokumentowane różnice w stanie zdrowia różnych grup mniejszościowych świadczą o tym, że służba zdrowia nie jest w stanie dotrzeć do całej społeczności muzułmańskiej ani sprostać jej potrzebom⁸⁶; podczas badania przeprowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych trzy czwarte organizacji islamskich zgłosiło niesprawiedliwe traktowanie muzułmanów przez pracowników socjalnych i w praktyce jednostek odpowiedzialnych za świadczenia socjalne⁸⁷.

Z uwagi na powszechną w społeczeństwach państw UE tendencję do wiązania muzułmanów z elementem „obcym” społecznie i postrzegania islamu jako jednorodnego (patrz wyżej), wydarzenia z 11 września 2001 r. spowodowały jeszcze silniejsze powiązanie islamu z terroryzmem i fundamentalizmem. Po 11 września 2001 r. w wielu państwach Unii Europejskiej, także we Włoszech i w Wielkiej Brytanii, odnotowano wzmożoną falę prześladowania i przemocy przeciwko muzułmanom i osobom za nich uważanym⁸⁸. Liczba aktów rasizmu we Francji

⁸⁴ Zobacz *Rete d'urgenza contro il razzismo*, Raport roczny 2000, str. 16–21; dokument dostępny pod adresem <http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip> (stan na 18 września 2002 r.).

⁸⁵ Zobacz *Rete d'urgenza contro il razzismo*, Raport roczny 2000, str. 8–36; dokument dostępny pod adresem <http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip> (stan na 18 września 2002 r.).

⁸⁶ Biuro ds. Wyłączenia Społecznego (*Social Exclusion Unit*), *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal* („Problemy mniejszości etnicznych a wyłączenie społeczne i budowa nowego sąsiedztwa”), Londyn: Cabinet Office 2000, paragraf 2.39 (podawany jest tam przykład usług medycznych w zakresie zdrowia płciowego, nie spełniających potrzeb społeczności mniejszościowych).

⁸⁷ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220* („Dyskryminacja ze względów wyznaniowych w Anglii i Walii, opracowanie badawcze nr 220 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”), Londyn 2001, str. 72.

⁸⁸ C. Allen, J.S. Nielson, *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11th September 2001*, „Skrótowy raport na temat islamofobii w Unii Europejskiej po 11 września 2001 r.”, Wiedeń, Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, maj 2002, str. 23, 28–29; Islamska

w roku 2001 ogółem spadła w porównaniu z rokiem poprzednim⁸⁹, jednak liczne spośród tych, do których doszło, wiązano z 11 września 2001 r.

Zdaniem przywódców muzułmańskich w Wielkiej Brytanii i we Francji w społecznościach islamskich zaczyna panować powszechne przekonanie, że muzułmanie są zatrzymywani, przesłuchiwani i poddawani rewizjom osobistym nie z powodu uzasadnionych podejrzeń i w oparciu o dowody, lecz ze względu na „muzułmański wygląd”. Badania brytyjskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych wykazały ponadto uzależnione od koloru skóry podsądnych różnice w treści wyroków i długości zasądzanych kar pozbawienia wolności⁹⁰. Oznaki nierównego traktowania podsądnych przejawia także francuski wymiar sprawiedliwości. Na przykład – mimo braku danych pochodzących z regularnych badań, a w związku z tym niemożności wyodrębnienia dyskryminacji religijnej – we Francji powszechne wydaje się zasądzanie wobec osób o faktycznym lub domniemanym pochodzeniu innym niż francuskie surowszych kar niż zostałyby zasądzone za podobne przewinienia wobec osób o pochodzeniu czysto francuskim.⁹¹ Przedstawiciele organów ścigania powinni starać się o utrzymanie dobrych stosunków ze społecznością muzułmańską, aby złagodzić wzajemny brak zaufania i zbędne podejrzania; tym samym zyskano by jeszcze jeden pożądany rezultat: policja mogłaby liczyć na pomoc w zwalczaniu przestępczości i zbieraniu informacji operacyjnych.

W odpowiedzi na akty przemocy po 11 września 2001 r. w Wielkiej Brytanii wprowadzono przepisy uznające przemoc z pobudek wyznaniowych za odrębne przestępstwo⁹², a pobudki rasistowskie lub wyznaniowe za okoliczność obciążającą w przypadku każdego przestępstwa⁹³. Z doniesień z Włoch i Francji wyni-

Komisja Praw Człowieka (*Islamic Human Rights Commission*), *UK Today: The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001* („Wielka Brytania dziś: reakcje antyislamskie po 11 września 2001”), Islamska Komisja Praw Człowieka, Londyn 2001.

⁸⁹ W roku 2001 odnotowano 67 aktów rasizmu (w roku 2000 – 146). Raport CNCDH dotyczący roku 2001, wydany w marcu 2002 r.

⁹⁰ The Runnymede Trust Commission: *The Future of Multi-ethnic Britain – The Parekh Report* („Przyszłość wieloetnicznej Wielkiej Brytanii – raport Parekh”), Profile Books, Londyn 2000, str. 130.

⁹¹ Rozmowa z Hanifą Chérifi, *Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions* („Muzułmanie jako ofiary dyskryminacji. Nierówność wyznań”) J-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, Paryż 2001, éditions Jacob-Duvernet, str. 62.

⁹² Ustawa o przestępczości i zakłócaniu porządku publicznego (*Crime and Disorder Act*) z 1998 r., art. 28–32, z późniejszymi zmianami na mocy Ustawy o bezpieczeństwie i przeciwdziałaniu terroryzmowi i przestępczości (*Anti-terrorism, Crime and Security Act*) z 2001 r., art. 39.

⁹³ Ustawa o uprawnieniach sądów karnych (*Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act*) 2000, s. 153, z późniejszymi zmianami na mocy Ustawy o bezpieczeństwie i przeciwdziałaniu terroryzmowi i przestępczości (*Anti-terrorism, Crime and Security Act*) z 2001 r., art. 39.

ka, że społeczności Arabów, muzułmanów i imigrantów są w równym stopniu narażone na przemoc i trudno jest ściśle wykazać pojedyncze przypadki przemo-
cy z pobudek wyznaniowych⁹⁴. Jednakże we Francji przemoc z pobudek rasi-
stowskich ma często wymiar wyznaniowy: miejsca kultu religijnego (zarówno
meczety jak i synagogi) są często obiektami ataków: dochodzi do obrzucania
kamieniami, a często do częściowego lub całkowitego zniszczenia budynku. Funk-
cjonariuszy organów ścigania wszystkich państw członkowskich Unii należałoby
przeszkolić w zakresie ścigania przestępstw mających źródło w nienawiści z przy-
czyn wyznaniowych; wszędzie należałoby też wprowadzić procedury związane
z wdrażaniem i kontrolą przestrzegania odnośnych przepisów.

3.3 Prawa mniejszości

3.3.1 Uznawanie mniejszości

Wiele państw członkowskich Unii Europejskiej przyjęło restrykcyjne definicje
terminu „mniejszość”, wprowadzając tym samym hierarchię ochrony poszcze-
gólnych grup. Na przykład we Włoszech pełen zakres praw przysługujących
mniejszości przyznano tradycyjnym grupom mniejszości narodowych: Francu-
zom, Niemcom i Słoweńcom. Pominięto tu zarówno muzułmanów jak i Romów
– dwie grupy mniejszości najbardziej narażone na dyskryminację w tym kraju⁹⁵.
Także w Hiszpanii Romowie/*gitanos* nie mają statusu *pueblo* (ludności hiszpań-
skiej), w związku z czym w różnych dziedzinach życia gospodarczego, politycz-
nego i społecznego są oni traktowani gorzej niż inne mniejszości. W Niemczech
Sinti/Romowie są uznaną grupą mniejszościową – podobnie jak Duńczycy, Fry-
zyjczycy i (Serbo-)Łużycanie – muzułmanom odmówiono takiego statusu.
W Wielkiej Brytanii rząd przyjął szerszą definicję mniejszości narodowej,⁹⁶ która
nie obejmuje jednak muzułmanów i innych wspólnot wyznaniowych, pozbawia-
jąc ich tym samym dostępu do praw mniejszości. We Francji sama koncepcja
mniejszości nie jest uważana za odpowiednią – mniejszości są postrzegane jako

⁹⁴ Zob.: najnowsze zalecenie ECRI w związku z atakami na muzułmanów w Europie po 11
września 2001 r.; dokument dostępny pod adresem http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage (stan
na 18 września 2002 r.).

⁹⁵ Niezależnie od powyższego niemal całkowity brak odpowiednich informacji we Włoszech
utrudnia rozróżnienie przejawów dyskryminacji wobec muzułmanów i wobec społeczności
imigrantów ogółem. Patrz punkt 3.2.1.

⁹⁶ Zobacz: Komitet Doradczy ds. Wdrażania Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości, *Opinion
on the United Kingdom* („Opinia co do Zjednoczonego Królestwa”), Strasburg 2001, paragraf 14.

zagrożenie dla modelu Republiki, zakładającego równe traktowanie wszystkich obywateli. Mimo że przedstawiciele muzułmanów francuskich nie zakwestionowali owego modelu, coraz częściej zaczynają oni wyrażać wspólną opinię, że jako grupa są traktowani inaczej niż inne mniejszości wyznaniowe⁹⁷.

Unia Europejska jest instytucją popierającą ochronę i poszanowanie mniejszości w stosunkach z państwami trzecimi, uczyniła też z owego wymogu warunków członkostwa dla państw kandydujących; ze względu na wewnętrzną spójność wyznawanych wartości Unia powinna zatem dążyć do wypracowania wspólnej definicji terminu „mniejszość” i wspierać państwa członkowskie w działaniach służących uchwaleniu odpowiednich przepisów prawnych i polityki chroniącej mniejszości. Sama definicja powinna być regularnie weryfikowana, tak by uwzględniała pojawianie się nowych społeczności mniejszościowych.

3.3.2 *Kwestie obywatelstwa*

Większość muzułmanów zamieszkałych na terytorium Wielkiej Brytanii to obywatele brytyjscy, niektórzy w drugim lub trzecim pokoleniu. We Francji przeciwnie: wielu muzułmanów tam zamieszkałych nie jest obywatelami francuskimi lub uzyskało obywatelstwo w ciągu ubiegłych dziesięciu lat. Większość muzułmanów zamieszkałych we Włoszech nie posiada obywatelstwa włoskiego. Zarówno „nowe mniejszości” jak i osoby bez obywatelstwa danego kraju wyłączo- no z obszaru praw przysługujących mniejszościom.

Osoby bez obywatelstwa danego kraju znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji z wielu istotnych względów: są skłonni podejmować nielegalne zatrudnienie bez ochrony prawnej i socjalnej, często mieszkają w złych warunkach i w zaniedbanych dzielnicach, są ofiarami dyskryminacji i przemocy; ze względu na swój niepewny status prawny i niską świadomość przysługujących im praw wiele takich osób obawia się przedstawicieli organów ścigania i innych urzędników państwowych. Prawa i obowiązki osób bez obywatelstwa danego kraju są zazwyczaj uregulowane innymi przepisami (tj. innymi niż te dotyczące ochrony mniejszości); ich dokładna analiza wykraczałaby poza zakres niniejszych raportów⁹⁸. Powszechnie uznaje się jednak, że prawa człowieka i podstawowa ochrona przysługują wszystkim, niezależnie od obywatelstwa. Niektóre państwa, np. Włochy, uchwałyły specjalne przepisy ze względu na obecność we Włoszech wielu osób bez obywatel-

⁹⁷ Obrady okrągłego Stołu OSI, Paryż, lipiec 2002 r.

⁹⁸ Raporty EUMAP dotyczyły przede wszystkim praw obywateli pochodzenia romskiego w Niemczech i Hiszpanii; należy jednak podkreślić, że w obu tych państwach, podobnie jak w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, mieszkają liczni Romowie o statusie uchodźców/azyłantów lub ubiegający się o taki status.

stwa włoskiego; w przepisach tych podkreślono, że ochrona przed dyskryminacją i przemocą należy do podstawowych praw i zabezpieczeń należnych każdemu⁹⁹.

Coraz częściej uznaje się, że imigranci muzułmańscy (w tym pracownicy sezonowi, osoby ubiegające się o status azylanta i osoby często migrujące zarobkowo) na stałe wpisali się w krajobraz europejski, a nawet więcej – że gospodarki europejskie są coraz bardziej uzależnione od pracy imigrantów. Zróżnicowane cechy ich kultury i religii, inne od europejskich języki i wyznawane wartości już zmieniają wizerunek i charakter wielu państw członkowskich Unii Europejskiej (np. Włoch i Hiszpanii), do niedawna stosunkowo jednorodnych.

Większość państw członkowskich już uznała, że obywatelstwo jest kluczowym etapem integracji i podjęła działania ułatwiające naturalizację imigrantów i ich rodzin. W ciągu ubiegłych dziesięciu lat przyznano obywatelstwo wielu muzułmanom francuskim; podobnej fali nowo przyjmowanych obywateli wyznania muzułmańskiego można spodziewać się we Włoszech. Wzrostowi liczby maoometan z obywatelstwem państw UE będzie najprawdopodobniej towarzyszyć rosnąca potrzeba korzystania z tradycyjnych praw mniejszości związanych z edukacją, językiem, mediami, a zwłaszcza z udziałem w polityce.

Proces przekształcania państw członkowskich Unii Europejskiej w społeczeństwa wielokulturowe i wielowyznaniowe oznacza nowe wyzwania dla obecnych systemów prawnej ochrony mniejszości. Integracja musi być procesem dwukierunkowym, wymagającym nie tylko dostosowania nowych społeczności do europejskiego środowiska kulturalno-społecznego, lecz także gwarancji równego traktowania, ochrony przed dyskryminacją i szacunku dla ich odrębnej tożsamości. Wzrastające zaawansowanie polityki integracyjnej byłoby korzystne również dla innych marginalizowanych grup, takich jak Sinti i Romowie, których kultura, język i historia są od stuleci pomijane i zaniedbywane¹⁰⁰.

⁹⁹ *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* („Ustawa o imigracji i statusie prawnym cudzoziemców”), Rozdział IV (dalej zwana Ustawą nr 286/1998). Ustawę tę znolizowano jednak 11 lipca 2002 r., wprowadzając szereg istotnych i kontrowersyjnych zmian, w tym wymóg pobrania odcisków palców od wszystkich imigrantów ubiegających się o pozwolenie na pobyt (obecnie ten wymóg rozciągnięto także na obywateli włoskich); ograniczono termin ważności pozwoleń na pobyt czasowy z trzech do dwóch lat; zaostrzono przepisy dotyczące łączenia rodzin na terytorium Włoch, wyłączając z tego dzieci powyżej 18 roku życia; wprowadzono zasadę, że utrata pracy oznacza utratę pozwolenia na pobyt czasowy.

¹⁰⁰ Przykładowo: obowiązujące w przeszłości przepisy prawne zakazujące zwyczajów, noszenia strojów i używania języka Romów/*gitanos* spowodowały niemal całkowity zanik języka Caló.

Mimo że jest oczywiste, iż to do państwa należy decyzja, które mniejszości i kiedy zostaną uznane, Unia Europejska powinna nakłaniać państwa członkowskie do przyjmowania szerszych definicji terminu „mniejszość”, a tym samym do przyznawania praw mniejszości społecznościom tradycyjnie za takie nie uznawanym. Należy także dążyć do wprowadzenia minimalnego standardu równego traktowania społeczności, które nie zostaną objęte przyjętymi definicjami. Państwa członkowskie powinny również podejmować działania w kierunku ułatwiania nabywania obywatelstwa.

3.3.3 *Kwestie praw mniejszości romskiej*

Społecznościom romskim w Niemczech i w Hiszpanii państwo udziela bardzo ograniczonego wsparcia w obszarze ochrony i promowania ich tożsamości kulturowej i językowej; w niektórych regionach praktyka państwa w rzeczywistości zniechęca do rozwoju sfery praw Romów. Mniej przychylnie traktowanie Romów – szczególnie w porównaniu z dobrymi warunkami, jakimi cieszą się niektóre mniejszości – jest samo w sobie przejawem dyskryminacji.

Przykładowo: mimo że języki wielu innych społeczności mniejszościowych są prawnie uznawane i mogą być używane w życiu publicznym, Caló (język Romów hiszpańskich) nigdzie w Hiszpanii nie został uznany prawnie; prawo hiszpańskie nie nadało mu też statusu języka chronionego w świetle Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych (*European Charter for Regional or Minority Languages, CRML*)¹⁰¹. Mimo że Caló jest językiem ojczystym dla bardzo wąskiej grupy Romów/*gitanos*, język ten odgrywa niezmiernie istotną rolę wspólnego symbolu etnicznego; z politycznego punktu widzenia uznanie języka jest niezbędne dla uznania tożsamości wspólnoty; tożsamość ta stanowi z kolei podstawę do uznania praw politycznych danej mniejszości¹⁰². Przetrwanie języka Caló ma zatem ogromne znaczenie dla społeczności romskiej; przywódcy społeczności Romów zwracali się wielokrotnie do rządu o pomoc w promowaniu

¹⁰¹ Rada Europy, *List of Declarations Made with Respect to Treaty no. 148, European Charter for Regional or Minority Languages* („Wykaz deklaracji w związku z Traktatem nr 148 – Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych”), komplet danych chronologicznych, stan na 18 maja 2002 r. Hiszpania uznała za języki regionalne lub mniejszościowe języki urzędowe Kraju Basków, Katalonii, Balearów, Galicji, Walencji i Nawarry; inne języki chronione Statutami o Autonomii w regionach, których ludność posługuje się tymi językami, także uznano za języki regionalne lub mniejszościowe.

¹⁰² I. Álvarez Dorronsoro, *Interview with Teresa San Román: Change and Continuity of the Romani identity* („Wywiad z Teresą San Román: Zmiana i ciągłość tożsamości Romów”), *Revista Hika* 111, http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html (stan na 20 sierpnia 2002 r.).

nauki i używania tego języka.¹⁰³ Szczególnie ze względu na historyczne prześladowania Romów za posługiwanie się językiem Caló¹⁰⁴ państwo powinno naprawić dawne krzywdy, wspierając wnioski społeczności romskiej w tym zakresie.

Według stanu na sierpień 2002 r. Hesja jest jedynym niemieckim krajem związkowym, który przyjął wszystkie 35 punktów wymaganych do wprowadzenia w życie III Części CRML, mimo że język romski „jest używany w większości landów Republiki Federalnej Niemiec.”¹⁰⁵ W kwestii prawa do posługiwania się językiem Romani w oficjalnych kontaktach, rząd niemiecki uznał, że ze względu na fakt, że „członkowie wspólnot Sinti i Romów dorastali jako dwujęzyczni użytkownicy języków Romani i niemieckiego i zazwyczaj władają obydwojema językami, nie stwierdzono potrzeby korzystania z języka Romani w oficjalnych kontaktach z przedstawicielami administracji państwowej.”¹⁰⁶ Przywódcy społeczności Sinti i Romów wyrazili zaniepokojenie faktycznym brakiem ochrony języka Romani¹⁰⁷.

Tak w Niemczech, jak i w Hiszpanii kształcenie Romów i ich dzieci ma często formę zajęć uzupełniających lub „promocyjnych” (patrz punkt 3.1.2)¹⁰⁸; w związku z tym nauczyciele często uważają tożsamość i kulturę romską za problem, a nie za czynnik korzystny, który należy chronić. Mimo wielokrotnych wniosków hiszpańskich związków nauczycieli i romskich organizacji pozarządowych o włączenie specjalistycznych zajęć na ten temat historii i kultur hiszpańskich mniejszości etnicznych oraz komunikacji i edukacji wielokulturowej do programów akademickich przeznaczonych dla nauczycieli, psychologów, urzędników państwowych i pracowników socjalnych, zalecenia te spełżyły na niczym. Wybrane informacje dotyczące wymienionych dziedzin wydano i rozpowszechniono w kilku niemieckich krajach związkowych, lecz przywódcy wspólnot Sinti i Romów utrzymują, że programy szkolne nie dostarczają wystarczającej wiedzy o ich historii i kulturze ani o prześladowaniach Romów w czasach Holokaustu.

¹⁰³ *Manifesto for the Constitution of Platform for the Statute of the Roma Nation – Romipen* („Manifest w sprawie stworzenia platformy dla ukonstytuowania się narodu Romów – Romipen”), Toledo, 12 lutego 2000 r., paragraf 14; zobacz <http://www.cenfor.com/romipen/manifesto.htm> (stan na 20 sierpnia 2002 r.).

¹⁰⁴ Zobacz A. G. Alfaro, *The Great Gypsy Roundup*, Editorial Presencia Gitana, 1995.

¹⁰⁵ Raport przedstawiony przez rząd niemiecki Komitetowi Doradczemu ds. Wdrażania Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości (FCNM), 1999, str. 10–11 (dalej zwany „Raportem rządu niemieckiego w sprawie FCNM”). Kilka innych krajów związkowych przyjęło II Część CRML.

¹⁰⁶ Raport rządu niemieckiego w sprawie FCNM, str. 79.

¹⁰⁷ *Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des ‘Romanes’* („Troska o język: Sinti i Romowie wspierają ochronę języka Romani”), „*Wiesbadener Tagblatt*”, 28 lipca 2001 r.

¹⁰⁸ J. D. Santiago, komentarz opublikowany w zestawie dokumentów roboczych nr 43, *Debate on Romani People* („Debata na temat ludności romskiej”), str. 69.

Większość decyzji w sprawach edukacji i kultury pozostaje w gestii poszczególnych niemieckich krajów związkowych. Poza Hamburgiem żaden land niemiecki nie oferuje nauki w języku Romani w systemie szkolnictwa publicznego, uzasadniając to stwierdzeniem, że „nie życzą sobie tego rodzice dzieci niemieckich pochodzenia Sinti.”¹⁰⁹ Rząd niemiecki oświadczył ponadto, że większość Sinti i Romów¹¹⁰ jest przeciwna rozwijaniu języka Romani w piśmie i sprzeciwia się nauczaniu tego języka (i uczestnictwie w zajęciach prowadzonych w tym języku) przez osoby spoza wspólnoty¹¹¹. Oświadczenie to nie jest jednak oparte na opinii społeczności Sinti i Romów w całych Niemczech, lecz na poglądach wyrażanych przez organizacje uznane przez rząd niemiecki za oficjalnych przedstawicieli wspólnot Sinti i Romów¹¹².

Zarówno w Niemczech, jak i w Hiszpanii Romowie nie mają w organach administracji publicznej silnej reprezentacji, która mogłaby przyczynić się do ochrony lub promowania praw mniejszości. W obu krajach zróżnicowane społeczności romskie są oficjalnie reprezentowane przez jedną lub kilka organizacji finansowanych w większości z budżetu państwa. Takie rozwiązanie zapewnia rządowi stabilizację kontaktów i wiarygodnych partnerów we wdrażaniu różnorodnych przedsięwzięć; nie zachęca ono jednak do wygłaszania niezależnych poglądów i opinii krytycznych przez różne środowiska Romów; zamiast służyć współpracy, w przeszłości przyczyniło się to już do konfliktów pomiędzy organizacjami romskimi¹¹³. W Hiszpanii w wyniku takiej struktury zasadnicza polityka państwa służąca poprawie

¹⁰⁹ Raport rządu niemieckiego w sprawie FCNM, str. 112.

¹¹⁰ W Raporcie rządu niemieckiego w sprawie FCNM przyznano, że szereg organizacji romskich jest innego zdania, „dążąc do włączania nauki języka Romani do programów nauczania w szkołach i wnioskując o formy wsparcia dla rozwoju języka Romani na piśmie stosowane w innych państwach Europy”; podkreślono jednak, że rząd zamierza uszanować wolę większości Sinti, która ponoć dąży do „kultywowania tradycji własnego języka wyłącznie w kręgach rodzin.” Raport rządu niemieckiego w sprawie FCNM, str. 96.

¹¹¹ Raport rządu niemieckiego w sprawie FCNM, str. 86.

¹¹² Komentując działalność finansowanych z budżetu państwa organizacji pozarządowych w Hiszpanii, Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych stwierdził, że od przedstawicieli organizacji pozarządowych „nie można oczekiwać całkowicie bezstronnego doradztwa”, skoro ich opinia może wpłynąć na wysokość otrzymywanych przez nie środków finansowych. *OSCE High Commissioner on National Minorities Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, („Raport Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych na temat sytuacji Romów i Sinti w obszarze OBWE”), 2001, str. 145.

¹¹³ Równocześnie brak jedności wśród organizacji romskich często przytacza się jako zasadniczą przyczynę miernych wyników starań państwa o poprawę ich sytuacji. Zobacz np. *The State and the Gypsies* („Państwo a Cyganie”), raport tymczasowy z projektu badania strategii prowadzonego przez Europejskie Centrum ds. Migracji (*European Migration Centre*), Berlin, listopad 2001, w zbiorach EUMAP.

sytuacji Romów przyjęła postać programu pomocy społecznej, nie zaś strategicznego planu ochrony i wspierania praw i tożsamości mniejszości romskiej.

Rządy powinny wdrożyć szersze mechanizmy, gwarantujące społecznościom Sinti i Romów równość szans z innymi uznanymi grupami mniejszościowymi (w tym prawo do kultuwowania i nauki własnego języka). Należy także opracować bardziej całościowe rozwiązania zapewniające Sinti i Romom możliwość pełnego uczestnictwa w życiu publicznym, w tym czynnego udziału w procesie opracowywania strategii i programów do nich adresowanych, oraz pełnienia roli liderów na etapie wdrażania i ewaluacji tych programów.

3.3.4 Zasadnicze kwestie związane z prawami mniejszości muzułmańskiej

Muzułmanie zostali z definicji wyłączeni z systemu prawnej ochrony mniejszości we Francji, we Włoszech i w Wielkiej Brytanii (patrz punkt 3.3.1). Instytucje służące większości, nawet te oficjalnie neutralne lub świeckie, często faworyzują kulturę i religię owej większości – pośrednio, a czasem bezpośrednio. Przykładowo: Boże Narodzenie i Wielkanoc to dni oficjalnie wolne od pracy, symbole i obrzędy religijne często stanowią element oficjalnych ceremonii państwowych, w programach szkolnych dominuje tradycja i historia chrześcijańska (nawet w szkołach o nielicznej społeczności chrześcijan)¹¹⁴. Mimo tego rządy wszystkich trzech państw oficjalnie przyjęły wielokulturowość i zróżnicowanie jako obowiązujące wartości i podjęły starania o uwzględnienie religijnych i kulturowych potrzeb społeczności muzułmańskich w istniejących mechanizmach instytucjonalnych i prawnych.

Stosunki między każdym z tych trzech państw a różnymi wyznaniem są znacznie zróżnicowane. W Anglii oficjalnym wyznaniem jest anglikanizm¹¹⁵; we Włoszech powiązania pomiędzy państwem a dominującym tam Kościołem rzymskokatolickim regulują postanowienia konkordatu¹¹⁶. We Francji¹¹⁷ i Włoszech religiom reprezentowanym przez oficjalną organizację kościelną przysługują pew-

¹¹⁴ Zarówno we Włoszech jak i w Wielkiej Brytanii szkoły publiczne mają obowiązek prowadzić zajęcia z religii dla wszystkich uczniów, w tym codzienną modlitwę, przy czym rodzice mają prawo zrezygnować z takich zajęć dla dziecka.

¹¹⁵ Kościół Szkocki jest narodowym kościołem w Szkocji; w Walii ani w Irlandii Północnej nie istnieje kościół narodowy.

¹¹⁶ Konkordat ratyfikowano Ustawą nr 121/ 25 z marca 1985 r.; postanowienie o ratyfikacji i dekret Rady wraz z protokołem dodatkowym podpisano w Rzymie 18 lutego 1984 r. wraz ze zmianami do Konkordatu Laterańskiego z dnia 11 lutego 1929 r. między Republiką Włoską a Stolicą Apostolską.

¹¹⁷ Luteranizm i protestantyzm reformowany, judaizm i katolicyzm są uznanymi religiami w świetle Ustawy z Combes z 1905 r.

ne korzyści w świetle prawa (np. zwolnienie budynków kościelnych z opodatkowania), co prowadzi do nierówności w traktowaniu różnych wyznań¹¹⁸; w żadnym z tych dwóch państw nie powiodły się próby podpisania przez muzułmanów odpowiedniej umowy państwowej, w związku z czym praktykowanie przez nich religii jest w praktyce ograniczane.

Aby wyeliminować owe nierówności, francuskie i włoskie władze państwowe zachęcały muzułmanów do wyznaczenia reprezentanta całej wspólnoty, co wydatnie ułatwiłoby negocjacje w sprawie umowy państwowej. Przedsięwzięcie okazało się jednak trudne. Na przykład we Włoszech wyznaczenie jednej organizacji jako „przedstawiciela” całej wspólnoty mogłoby spowodować alienację pozostałych grup, w związku z czym rząd uznał, że jest jeszcze zbyt wcześnie na zawarcie umowy. We Francji kilka związków muzułmańskich rozpoczęło proces konsultacji, w wyniku którego opracowano wstępną wersję metodologii służącej wyborowi organu przedstawicielskiego, jednak ze względu na nieobecność innych ugrupowań w całym procesie niektórzy przywódcy poczuli się wyłączeni.

Do momentu wynegocjowania i zawarcia umów państwowych muzułmanie zamieszkali we Francji i we Włoszech nie będą korzystali z prawnie gwarantowanych praw wyznaniowych. Mimo że w niektórych regionach władze lokalne podjęły starania o uwzględnienie potrzeb społeczności muzułmańskich, takie działania są wyłącznie uznaniowe i czasem spotykają się z niechęcią ze strony elektoratu; zarówno we Francji jak i we Włoszech społeczności lokalne często protestowały przeciwko budowie islamskich miejsc modlitwy.

Pod wieloma istotnymi względami istniejące mechanizmy służące mniejszościowym wspólnotom wyznaniowym nie są dopasowane do realiów i potrzeb dużych i zróżnicowanych społeczności muzułmańskich. Nie ma w tym nic dziwnego, ponieważ mechanizmy te powstawały w zupełnie innych warunkach niż obecne, w odpowiedzi na potrzeby rdzennych wspólnot wyznaniowych. Muzułmanie (a także inne osoby) krytykowały podejście państwa, nazywając je „postkolonialnym” i twierdząc, że państwo dąży do kontroli społeczności muzułmańskich, a nie do ułatwiania im uczestnictwa w życiu publicznym. Rządy powinny zatem zweryfikować zasady regulujące życie religijne społeczeństwa pod kątem potrzeb i interesów mniejszościowych wspólnot wyznaniowych; zasady te należy zmodyfikować wszędzie tam, gdzie okaże się to konieczne, dostosowując je do współczesnych realiów.

¹¹⁸ Na przykład we Włoszech grupom wyznaniowym, które nie podpisały odpowiedniej umowy państwowej, nie przysługują m.in. następujące uprawnienia: przeznaczanie części podatku dochodowego od osób fizycznych na cele wspólnoty, odliczanie od podatku darowizn na rzecz wspólnoty, delegowanie nauczycieli religii do szkół publicznych, prawo do dni wolnych w święta kościelne.

Społeczności muzułmańskie we Francji, Włoszech i Wielkiej Brytanii są tak zróżnicowane, że nie posiadają wspólnego „języka mniejszości”. W związku z tym wnioski o uznanie i naukę języka mniejszości nie są ogólnie stosowalne wobec społeczności islamskiej, chociaż mogą oczywiście być uzasadnione w wypadku określonych grup językowych. Chociaż wspólnoty muzułmańskie we Francji i w Wielkiej Brytanii przywiązują wagę do posługiwania się językiem większości, bardzo ważny jest dla nich także język arabski oraz to, na ile prowadzone w szkole zajęcia dotyczące islamu stawiają religię muzułmanów na równi z innymi wyznaniem. Muzułmanie brytyjscy podkreślają znaczenie organizowania podstawowych kursów na temat islamu dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach publicznych; ułatwia to prowadzenie zajęć w środowiskach wielowyznaniowych. Zrozumienie islamskiego wymiaru tożsamości uczniów ze społeczności muzułmańskich i współpraca ze wspólnotami mahometan może być istotne przy opracowywaniu nowatorskich strategii służących poprawie ogólnych standardów nauczania.

Na dzień dzisiejszy dzieci muzułmańskie uczą się języka arabskiego i religii głównie w domu lub w meczetach, po lekcjach w szkole. Ze względu na ograniczony czas i środki nauczyciele prowadzący zajęcia w meczetach są w stanie przekazać dzieciom wyłącznie podstawy języka arabskiego i islamu. W związku z tym młodsze pokolenia muzułmanów nie mają szans na silniejsze więzy z własną religią ani na zdobycie rzetelnej wiedzy w dziedzinie historii i tradycji islamskiej. Bez odpowiedniej edukacji i wiedzy młodzi mahometanie nie będą przygotowani na debatę i dialog z organizacjami prezentującymi inną (być może bardziej radykalną) interpretację islamu.

Prowadzenie zajęć z języka arabskiego w ramach kursów języków nowożytnych w szkołach państwowych to szansa na rozwój zainteresowań i umiejętności uczniów muzułmańskich i ich rodziców oraz na włączenie do programu nauczania zajęć o społecznościach arabskojęzycznych. Szkoły powinny rozważyć opcję prowadzenia lekcji języka arabskiego jako języka nowożytnego równoległe z zajęciami z innych języków europejskich (zgodnie z zapotrzebowaniem).

Jak już podkreślano, wiedza ogółu społeczeństwa o tradycji i historii islamu jest bardzo ograniczona. Nietolerancja wobec muzułmanów to poważny problem społeczny, do pogłębienia którego przyczynia się uproszczony, stereotypowy wizerunek muzułmanów w znaczących mediach. Reakcja środowisk muzułmańskich na stereotypy medialne jest ograniczona; urzędy regulujące działalność mediów powinny informować wspólnoty muzułmańskie o trybie składania zażaleń w tych kwestiach. Władze publiczne i przedstawiciele mediów powinni również rozważyć możliwość wspierania projektów służących wzmocnieniu czynnej reprezentacji społeczności mahometan w mediach. Przykłady zrealizowanych z powodzeniem projektów należy nagłaśniać i powielać jako wzorce godne naśladowania („dobre praktyki”).

4. ZNACZENIE MONITORINGU I EWALUACJI

Tylko nieliczni tworzą politykę; wszyscy jednak możemy ją oceniać¹¹⁹.

4.1 Monitoring prowadzony przez organizacje międzynarodowe

Jedną z uznanych zasad prawa międzynarodowego jest niezbywalność podstawowych praw i swobód; powołano do życia mechanizmy kontrolne gwarantujące przestrzeganie tych zasad w praktyce przez państwa-sygnatariuszy międzynarodowych traktatów o ochronie praw człowieka. W ciągu ubiegłych dziesięciu lat prawa człowieka znalazły się także w centrum polityki i strategii Unii Europejskiej; Unia zawarła klauzule dotyczące ochrony praw człowieka w handlowych umowach stowarzyszeniowych z państwami trzecimi; postawiła także państwu kandydującemu warunek wykazania się poszanowaniem praw człowieka i praw mniejszości jeszcze przed uzyskaniem członkostwa.

Jednocześnie wiele państw członkowskich Unii Europejskiej nie reaguje na głosy krytyki ze strony organizacji międzynarodowych ani na wyniki prowadzonego przez nie monitoringu; niektóre państwa zaniedbały także obowiązek składania organom międzynarodowym sprawozdań z przestrzegania praw człowieka na ich terytoriach. Unia Europejska nie poświęca wystarczającej uwagi wyraźnemu artykułowaniu wymogów w obszarze ochrony praw człowieka w jej własnych ramach; nie utworzyła także dotychczas właściwych mechanizmów wewnętrznego monitoringu przestrzegania przez państwa członkowskie standardów ochrony praw człowieka¹²⁰. Istniejące mechanizmy kontrolne są w zbyt dużym stopniu uzależnione od woli współpracy ze strony państw członkowskich, w związku z czym wymagają one wsparcia i wzmocnienia¹²¹.

¹¹⁹ Perykles z Aten, około 430 r. p.n.e.; cyt. w: K. R. Popper, *The Open Society and its Enemies* („Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie”), tom I, Londyn: Routledge, 1945, str. 7.

¹²⁰ Całościowa debata nad brakiem mechanizmów monitorowania stanu ochrony praw człowieka w Europie – zobacz P. Alston i J.H.H. Weiler, *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights* („Coraz silniej zjednoczeni” w potrzebie wprowadzenia polityki ochrony praw człowieka: Unia Europejska a prawa człowieka”), w: P. Alston (red.), *The EU and Human Rights* („Unia Europejska a prawa człowieka”), Oxford University Press, 1999.

¹²¹ Działające w ramach Unii Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC) utworzono w 1997 roku. Jego zadaniem jest obserwacja nastawienia społeczeństwa i mediów do mniejszości narodowych i etnicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Centrum opublikowało dotychczas szereg użytecznych sprawozdań obejmujących szerokie spektrum tematów. Należy jednak podkreślić, że organizacje będące dla EUMC podstawowym źródłem danych

Niektóre państwa UE zareagowały defensywnie na krytykę stanu ochrony praw człowieka ze strony międzynarodowych organizacji monitoringowych. Na przykład Grecja zareagowała na raport za rok 2000 Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) następującym stwierdzeniem:

Raport zawiera wiele uogólnień i wniosków nie popartych w wielu wypadkach jakimikolwiek faktami. W innych przypadkach wnioski wysnu- to na podstawie pojedynczych zdarzeń, niesprawiedliwie i niezasadnie uznanych za normę, nie zaś za wyjątki, a w zasadzie wynaturzenia, któ- rymi te zdarzenia w rzeczywistości były¹²².

Rząd niemiecki uznał wnioski ECRI dotyczące rasizmu za „o wiele zbyt ogólne i nie odzwierciedlające rzeczywistej sytuacji w Niemczech”¹²³; krytykę niewy- starczających działań integracyjnych określił jako „niedopuszczalny”.¹²⁴ Władze Francji wyraziły niezadowolenie z powodu domniemanego kwestionowania przez ECRI „francuskiego modelu Republiki (...) mającego źródła w tradycjach praw- nych sprzed ponad dwustu lat”, i odrzuciły wszelką możliwość „weryfikacji” egalitaryzmu leżącego u podstaw Republiki.¹²⁵

Duńskie Centrum Praw Człowieka (*Danish Centre for Human Rights*) zauważy- ło, że krytyka ze strony organizacji międzynarodowych wzrostu tendencji rasi- stowskich i ksenofobicznych w Danii została „niemal jednogłośnie odrzucona przez polityków i prasę”, oraz że:

Znaczna większość polityków i prasy nie zastanowiła się nad treścią kry- tycznych opinii; zaczęto natomiast strzelać do posłańców – grupy obser- watorów zagranicznych. Zamiast omówić meritum samej krytyki, od- rzucono ją jako nienaukową i niechlujnie opracowaną. Zarówno prasa, jak i politycy uchylili się zatem od odpowiedzi na pytanie, czy zawarty w raporcie wizerunek nastawienia do uchodźców i imigrantów w Danii odzwierciedla duńską rzeczywistość społeczną¹²⁶.

Państwa kandydujące do Unii Europejskiej okazały się równie „wrażliwe” na

są często finansowane z budżetów państw unijnych; państwa członkowskie UE muszą także za- twierdzać raporty roczne EUMC przed ich opublikowaniem. Czynniki te są zagrożeniem dla nie- zależności EUMC i ograniczają możliwość nagłaśniania przez nie opinii krytycznych.

¹²² Komentarz władz greckich w odpowiedzi na Raport ECRI na temat Grecji (2001), str. 24.

¹²³ Komentarz władz niemieckich w odpowiedzi na drugi Raport ECRI na temat Niemiec (2000), str. 27.

¹²⁴ Raporty krajowe ECRI: drugi Raport na temat Niemiec (2000), str. 27.

¹²⁵ Komentarz władz francuskich w odpowiedzi na Raport ECRI na temat Francji (2001), str. 24

¹²⁶ Duńskie Centrum Praw Człowieka, *Human Rights in Denmark, Status 2001* („Prawa człowie- ka w Danii, stan na rok 2001”), str. 10.

głosy krytyczne z zewnątrz. Po ogłoszeniu Raportów Okresowych Komisji Europejskiej za rok 2001 były premier Węgier Viktor Orbán oświadczył, że „jeżeli Węgry chcą wejść do Unii, muszą zacisnąć zęby i przetrzymać krytykę zewnętrzną w raportach. My nie piszemy raportów krajowych i nie do końca rozumiemy niepoahamowaną potrzebę sporządzania takich raportów na nasz temat przez innych.”¹²⁷ Unia Europejska powinna jasno uświadomić państwom kandydującym, że proces oceny przestrzegania podstawowych praw człowieka i praw mniejszości będzie kontynuowany także po zakończeniu procesu akcesji; najlepszym dowodem na to, jak poważne są zamiary Unii w tej kwestii, będzie rozpoczęcie uczciwej i szczegółowej oceny stanu przestrzegania praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich.

Międzynarodowe instytucje monitoringowe – w tym Unia Europejska – powinny dążyć do formułowania wyważonej i sprawdzonej krytyki; rządy mogą wesprzeć ten proces, zbierając i dostarczając kompleksowe dane na temat własnych działań służących zapewnieniu zgodności z zobowiązaniami w sferze praw człowieka. Reakcje obronne na słowa krytyki są jednak zaprzeczeniem uznania roli monitoringu jako narzędzia wprowadzania ulepszeń; są także dowodem braku zrozumienia, że zgodności z normami praw człowieka nigdy nie da się osiągnąć ostatecznie, że jest to proces ciągłych starań. Piętnaście obecnych państw członkowskich, którym powierzono decyzję o nakreśleniu przyszłego rozmiaru i kształtu Unii Europejskiej, ponosi szczególną odpowiedzialność za wypracowanie dobrych wzorców, także poprzez sposób, w jaki przyjmują i konstruktywnie wykorzystują opinie krytyczne.

4.2 Monitoring prowadzony przez rządy

O zaakceptowaniu roli i znaczenia monitoringu świadczy także przejawianie przez rządy woli podejmowania wewnętrznej kontroli własnych działań. Monitoring jest źródłem danych o ogromnym znaczeniu dla procesu skutecznego dostarczania usług i świadczeń publicznych. Jeżeli urzędnicy państwowi będą informowani o brakach w realizacji takich świadczeń wobec określonych grup społecznych, monitoring może okazać się także cennym narzędziem zapobiegania konfliktom.

Szczególnie w sferze ochrony praw mniejszości monitoring jest doskonałym rozwiązaniem dla podmiotów świadczących usługi publiczne, ponieważ umożliwia im eliminację wszelkich przejawów dyskryminacji pośredniej i zapewnienie, że

¹²⁷ Radio Wolna Europa/*Radio Liberty Newsline*, tom 5, nr 217, część II, 15 listopada 2001 r.

wszyscy odbiorcy takich usług są traktowani równo. Bez monitoringu trudno byłoby rozpoznać pośrednie (często niezamierzone) przejawy dyskryminacji wynikające z określonych strategii dla określonych społeczności, i stwierdzić, czy polityka ograniczania nierówności społecznych jest skuteczna. Skuteczny monitoring wymaga od rządów rozpoznania wspólnot, na które ochrona prawna i usługi określonych instytucji mają być skierowane.

Rządy mogą odegrać kluczową rolę (na przykład opracowując wytyczne służące poprawie prowadzonych działań) we wspieraniu tych lokalnych struktur swojej administracji, którym nie udało się dotrzeć do społeczności mniejszościowych. Brytyjski program monitorowania procesu świadczenia usług publicznych znany pod nazwą *Beacon Council Scheme* jest przykładem godnym powielenia w innych państwach członkowskich i w samych strukturach UE. W ramach programu rozpoznaje się „miejsca doskonałości” władz lokalnych w różnych dziedzinach usług publicznych; gminy, którym nadano status *Beacon* mają prawo do dotacji przeznaczanych na wspieranie tworzenia modelowych rozwiązań w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Taka technika może służyć określeniu, w jakim stopniu różne wspólnoty wyznaniowe, językowe, etniczne i inne korzystają w praktyce z polityki prowadzonej przez państwo.

4.3 Społeczeństwo obywatelskie

Wola i możliwości władz państwowych w zakresie krytycznej oceny własnych poczynań będą z oczywistych przyczyn ograniczone; należy zatem spodziewać się, że rządy poszczególnych państw będą starały się, by ocena ich pracy była jak najlepsza. Cenną krytykę można uzyskać, rozmawiając z potencjalnymi adresatami korzyści wynikających z określonej polityki państwa. Należy przy tym zapewnić, że rozmówcy mają pełne prawo wygłaszania krytycznych opinii i że nie spotkają ich z tego powodu żadne negatywne konsekwencje.

Jeżeli jednak właściwe społeczeństwu obywatelskiemu starania o uzyskanie konstruktywnej krytyki będą ograniczone ze względu na brak odpowiednich rozwiązań, brak środków finansowych lub nieprzyjazną atmosferę, prace administracji rządowej mogą stawać się ograniczone i niedopasowane do potrzeb społecznych. W związku z tym w interesie społeczeństwa rząd powinien nie tylko być otwarty na krytykę, lecz także wspierać organizacje społeczne w formułowaniu i przedstawianiu konstruktywnych analiz. Jest to szczególnie istotne w wypadku strategii adresowanych do społeczności mniejszościowych o utrudnionym dostępie do edukacji.

Monitoring polityki państwa w sferze praw człowieka i praw mniejszości wiąże się także z innymi korzyściami. Przede wszystkim przyczynia się do wzrostu społecznej świadomości celów rządu i inicjatyw przez rząd podejmowanych. Jest to bardzo ważne, ponieważ brak poparcia społecznego jest często zasadniczą przyczyną niepowodzeń licznych programów ochrony mniejszości (patrz rozdział 2). Ujmując rzecz szerzej, monitoring jest zachętą do przyjmowania czynnej i zaangażowanej postawy ze strony społeczeństwa obywatelskiego, ułatwia narodziny „kultury krytyki”, dzięki której członkowie społeczeństwa (w tym przedstawiciele mniejszości) będą silniej zaangażowani w proces tworzenia przepisów prawa, instytucji i strategii służących im samym i będą skłonni przyjąć za nie odpowiedzialność. Pełne korzystanie przez obywateli z prawa do formułowania i głoszenia opinii krytycznych – szczególnie jeżeli dotyczą polityki rządu – jest zaś cechą społeczeństwa otwartego.

5. ZALECENIA

Zalecenia adresowane do poszczególnych państw zawarto w raportach krajowych. Poniżej przedstawiono jedynie rekomendacje ogólne oraz adresowane do Unii Europejskiej.

Zalecenia dla państw kandydujących i państw członkowskich:

- W przypadku braku odpowiedniej polityki państwowej – rozważyć opracowanie i wdrożenie specjalnego programu rządowego (lub wielu takich programów), aby poprawić sytuację mniejszości narażonych na dyskryminację.
- Prowadzić systematyczną ocenę treści realizowanych programów ochrony lub integracji mniejszości – we współpracy z przedstawicielami tych mniejszości – celem zapewnienia ich całościowego charakteru i możliwie najwyższej zgodności ze zmieniającymi się potrzebami społeczności mniejszościowych.
- Oceniać programy w oparciu o szczegółowe badania dotyczące sytuacji mniejszości. Jeżeli brakuje odpowiednich danych – wdrożyć właściwe mechanizmy zbierania danych spójne z przepisami o ochronie danych osobowych.
- Weryfikować ustawodawstwo w celu zapewnienia pełnej zgodności z Dyrektywami o równości rasowej i zatrudnieniu.
- Na ile to tylko możliwe, wprowadzić wobec władz publicznych prawny wymóg eliminowania w ich działalności przejawów dyskryminacji bez względu na przyczyny, oraz promowania równości szans i przyjaznych relacji pomiędzy osobami z różnych grup etnicznych, językowych, kulturowych i wyznaniowych.
- Podjąć działania służące informowaniu społeczeństwa o celach i zadaniach związanych z programami ochrony/integracji mniejszości, z podkreśleniem powiązań ze wspólnymi wartościami Unii Europejskiej.
- Zapewnić wyraźne poparcie polityczne dla programów ochrony mniejszości poprzez przyznanie centralnym organom koordynacyjnym odpowiednich uprawnień, personelu i środków finansowych niezbędnych do skutecznej koordynacji wdrażania tych programów.

- Zorganizować specjalistyczne szkolenia w zakresie celów programowych dla przedstawicieli lokalnego szczebla administracji publicznej, odpowiedzialnych za wdrażanie polityki państwa wobec mniejszości; w ramach szkoleń należy podkreślać pozytywne zobowiązania państwa do zagwarantowania równego dostępu do świadczeń publicznych odpowiedniej jakości.
- Zweryfikować ramowe przepisy regulujące stosunki wyznaniowe w państwie pod kątem ich zgodności z potrzebami mniejszości wyznaniowych; wszędzie tam, gdzie okaże się to konieczne, przepisy te powinny zostać zmienione, aby lepiej odzwierciedlały obecne realia.
- Wprowadzić ułatwione procedury przyznawania obywatelstwa; wspierać integrację jako proces dwukierunkowy.
- Opracowywać i traktować preferencyjnie projekty przewidujące czynny udział decyzyjny przedstawicieli mniejszości, nie zaś pasywny odbiór pomocy państwowej.
- Wspierać działania ułatwiające nawiązywanie przyjaznych stosunków pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości a społecznościami mniejszościowymi jako formy niwelowania wzajemnego braku zaufania i zbędnych podejrzeń.
- Rozszerzyć wsparcie dla procesu tworzenia mechanizmów umożliwiających głoszenie uzasadnionej i konstruktywnej krytyki polityki państwa. Zapewnić otwartość na krytykę wyrażaną przez instytucje międzyrządowe i niezależne organizacje pozarządowe jako impuls służący poprawie skuteczności i wydajności działań struktur rządowych.

Zalecenia dla Unii Europejskiej

- Podkreślać, że ochrona i poszanowanie mniejszości to kluczowa wspólna wartość unijna i jednocześnie stały warunek członkostwa Unii Europejskiej, m.in. poprzez wprowadzenie odpowiednich przepisów na poziomie instytucji europejskich.
- Podkreślać, że kompleksowe podejście do ochrony mniejszości – obejmujące przeciwdziałanie dyskryminacji i wspieranie praw należnych mniejszościom – to kluczowy aspekt zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

- Zapewnić pełne stosowanie się wszystkich państw członkowskich do Dyrektyw o równości rasowej i zatrudnieniu; rozważyć rozszerzenie Dyrektywy o równości rasowej, aby uwzględnić dyskryminację mniejszości wyznaniowych; wspierać (według potrzeb) opracowywanie nowych Dyrektyw służących zagwarantowaniu podstawowych praw człowieka społecznościom, którym poprzednio z różnych przyczyn odmawiano statusu mniejszości.
- Zachęcać państwa członkowskie do podejmowania dialogu prowadzącego do wspólnego rozumienia podstaw terminów „mniejszość”, „ochrona mniejszości” i „integracja”; wspierać proces formułowania możliwie szerokich definicji tych terminów; wprowadzić minimalne standardy gwarantujące równe traktowanie społecznościom nieobjętym treścią przyjętych definicji.
- Udzielać państwom członkowskim pomocy w procesie wdrażania skutecznej polityki państwowej w oparciu o kompleksowe podejście do ochrony mniejszości; określić pozytywne zobowiązania do eliminowania wszelkich form dyskryminacji podczas świadczenia usług publicznych i do promowania równości szans oraz przyjaznych relacji pomiędzy osobami z różnych grup etnicznych, językowych i wyznaniowych.
- Wzmacniać i wspierać mechanizmy Unii służące rozpoznawaniu i rozpowszechnianiu dobrych wzorców wdrażania polityki ochrony mniejszości.
- Przeznaczać środki na wdrażanie odpowiednich metodologii zbierania danych o przynależności etnicznej i wyznaniowej zgodnie z przepisami o ochronie prywatności i danych osobowych; zachęcać państwa członkowskie do wykorzystania takich metodologii w celu zbierania całościowych danych na temat sytuacji mniejszości zagrożonych dyskryminacją.
- Wzmacniać istniejące mechanizmy monitoringu, takie jak Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC) i nowopowstała „Sieć Ekspertów w Dziedzinie Praw Człowieka” (*Network of Human Rights Experts*); opracowywać nowe mechanizmy w celu zapewnienia ciągłości działań służących przestrzeganiu pełnego zakresu praw człowieka.
- Wspierać proces wzmacniania organizacji reprezentujących mniejszości, aby były w stanie odgrywać czynną rolę podczas monitorowania skuteczności adresowanych do nich strategii.
- Zwalczać wrogość wobec mniejszości poprzez otwarte i bezwzględne potępienie wypowiedzi o charakterze rasistowskim ze strony polityków państw członkowskich oraz poprzez tworzenie mechanizmów ułatwiających odpowiedzialną debatę publiczną, w tym przez wspieranie programów służących rozszerzaniu obecności mniejszości w mediach.

- Weryfikować procedury stosowane wobec organizacji pozarządowych składających wnioski o udział w projektach finansowanych ze środków PHARE i innych funduszy UE pod kątem uproszczenia i zwiększenia przejrzystości tych procedur; zapewnić potencjalnym wnioskodawcom odpowiednie szkolenia (organizowanych w kraju wnioskodawcy) i wsparcie.
- Rozszerzyć zakres i poprawić jakość podawanych do wiadomości publicznej informacji na temat wysokości i form wykorzystania środków UE na wspieranie programów ochrony mniejszości.

Ochrona mniejszości w Polsce

Spis treści

Wstęp do wydania polskiego	81
1. Streszczenie	90
2. Program rządowy – tło historyczne	95
2.1 Uwarunkowania powstania obecnego programu	95
2.2 Proces tworzenia Programu	95
2.3 Treść Programu	97
2.4 Administracja/realizacja/ocena Programu	100
2.5 Program a opinia publiczna	107
2.6 Program a Unia Europejska	109
3. Realizacja programu	111
3.1 Deklarowane cele Programu	111
3.2 Program rządowy a dyskryminacja	111
3.2.1 Edukacja	114
3.2.2 Zatrudnienie	122
3.2.3 Mieszkania oraz inne dobra i usługi ...	123
3.2.4 Opieka zdrowotna i inne formy zabezpieczenia społecznego	125
3.2.5 Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych	127
3.3 Ochrona przed przemocą na tle rasowym	127
3.4 Promowanie praw mniejszości	130
3.4.1 Edukacja	131
3.4.2 Język	133
3.4.3 Udział w życiu publicznym	133
3.4.4 Media	135
3.4.5 Kultura	136
4. Ocena	139
5. Zalecenia	143

Wstęp do wydania polskiego

Pierwszy raport, jaki powstał w ramach Programu Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej – *Ochrona mniejszości 2001*, poświęcony był ogólnej sytuacji Romów w Polsce. Tegoroczny raport skupia się na opisie i skomentowaniu „Pilotażowego programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim w latach 2001–2003”. Ponieważ w samym tekście tegorocznego raportu nie zostało omówione położenie Romów żyjących na obszarze objętym projektem rządowym, to w niniejszym wprowadzeniu – celem przybliżenia Czytelnikowi powodów powstania i warunków realizacji „programu małopolskiego” – postaram się przedstawić sytuację Romów z tych terenów. Oprócz tego pozwolę sobie skomentować niektóre uwagi i zarzuty dotyczące założeń i realizacji programu rządowego, jakie pojawiają się w raporcie. Na zakończenie tytułem uzupełnienia omówię dalsze losy „programu małopolskiego”.

„Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim w latach 2001–2003” jest pierwszym skierowanym do Romów kompleksowym projektem, przedsięwziętym przez państwo polskie po zmianie ustroju w 1989 roku. Program, określany jako pilotażowy, realizowany jest na terenie jednego województwa i obejmuje cztery powiaty: limanowski, nowosądecki, nowotarski, tatrzański oraz miasto Tarnów. Według szacunków rządowych mieszka tam ok. 3–3,5 tysiąca osób pochodzenia romskiego, należących do dwóch grup: „Bergitka Roma” oraz „Polska Roma” (ci zamieszkują okręg tarnowski). Wybór tych właśnie terenów na realizację programu został podyktowany wyjątkowo ciężką sytuacją bytową zamieszkujących tam Romów.

Niewątpliwie najpoważniejszym problemem – generującym kolejne – jest bardzo wysoki poziom bezrobocia, zarówno wśród ludności polskiej jak i romskiej, przy czym w wypadku tej ostatniej jest on szczególnie wysoki – w niektórych gminach sięga niemal 100%. W przeszłości tradycyjnie uprawianymi przez Romów zawodami było kotlarstwo, kowalstwo, muzykowanie, zaś w okresie PRL pracowali oni w hutach, kopalniach, zakładach przemysłowych. Jednak w latach dziewięćdziesiątych instytucje te zostały zlikwidowane lub zrestrukturyzowane, w związku z czym wielu Romów straciło pracę. Obecnie, ze względu na brak innych kwalifikacji zawodowych czy wykształcenia, a czasem także podeszły wiek, bardzo trudno jest im znaleźć nowe miejsce pracy. Z kolei osoby starsze, które do połowy lat sześćdziesiątych zajmowały się niezarejestrowaną działalnością gospodarczą, a w okresie późniejszym nie podjęły stałej pracy, nie mają uprawnień emerytalnych. Według informacji rządowych w 10 gminach zamieszkałych przez Romów około 75% rodzin romskich otrzymuje lub otrzymywało różne

świadczenia z pomocy społecznej, a w niektórych gminach z różnych form takiej pomocy korzysta ponad 95% rodzin romskich. Z brakiem zatrudnienia wiąże się oczywiście niski materialny poziom życia oraz problem z dostępem do opieki zdrowotnej – osoby niepracujące nie płacą składek na ubezpieczenie społeczne, a jeśli nie są zarejestrowane jako bezrobotne, nie płacą też składek zdrowotnych, nie stać ich również na korzystanie z prywatnej służby zdrowia.

Wspomnianym wcześniej istotnym problemem – a z punktu widzenia przyszłości nawet najważniejszym – jest powszechny wśród Romów niski poziom wykształcenia. Większość z nich kończy edukację na poziomie szkoły podstawowej, przy czym znaczna część porzuca naukę już po kilku pierwszych klasach. Na postępowanie takie składają się różne przyczyny – zła sytuacja materialna rodzin romskich, obyczajowość Romów, a także problemy z nauką. Niewystarczająca znajomość języka polskiego w momencie rozpoczęcia szkoły powoduje, że dzieci romskie mają od pierwszych klas trudności w nauce oraz szybko narastające zaległości. Część z nich w ogóle nie chodzi do szkoły. Kwestia egzekwowania przez władze obowiązku szkolnego w stosunku do dzieci romskich nie została do tej pory gruntownie zbadana. Według rozpoznania, jakie przeprowadzili pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w trzech miejscowościach¹ objętych „Programem pilotażowym”, naciski władz oświatowych w sprawie posyłania dzieci do szkoły są zwykle przez Romów ignorowane, a nakładane kary pieniężne są umarzane ze względu na trudną sytuację materialną rodzin². W pierwszej połowie lat 90 próbowano rozwiązać problem edukacji dzieci romskich poprzez stworzenie „klas romskich”, które miały służyć wyrównaniu szans dzieci romskich. Inicjatywa ta wywoływała wiele kontrowersji. Z jednej strony krytykowano tworzenie swoistych gett i zanizanie poziomu nauki do możliwości uczniów najmniej zdolnych, z drugiej zaś podkreślano, że lepsza taka edukacja niż żadna. Niski poziom wykształcenia, czasem również niedostateczna znajomość języka polskiego powodują, że kolejne pokolenie Romów pozostaje bez pracy. Dlatego też edukacja została uznana przez twórców „programu małopolskiego” za zadanie priorytetowe.

Nie bez znaczenia dla położenia Romów jest, potwierdzony w badaniach socjologicznych, niski poziom sympatii Polaków do tej mniejszości narodowej. Choć, jak dowodzą wyniki badań opinii społecznej o stosunku Polaków do innych narodów, wskaźnik niechęci do Romów w ciągu ostatnich lat powoli obniża się, to jednak wciąż należą oni do najmniej lubianych nacji. Z pewnością przekłada się to na sposób i możliwości funkcjonowania osób pochodzenia romskiego wśród większości polskiej – rzutuje to również na traktowanie Romów przez usług-

¹ Maszkowice, Czarna Góra-Kamienica, Nowy Sącz.

² za: RPO/325456/99/TG; RPO/335791/2000/TG;

dawców czy urzędników, trudniej im znaleźć pracę u polskiego pracodawcy. W wielu miastach na murach budynków pojawiają się antyromskie napisy, teksty o rasistowskiej treści skierowane przeciwko Romom znajdują się także w Internecie. Co gorsza, Romowie padają ofiarami aktów agresji o podłożu rasistowskim. Od kwietnia 1999 roku Komenda Główna Policji ma za zadanie monitorować przestępstwa dokonywane na szkodę Romów. Według danych KGP, w okresie od kwietnia 1999 do końca września 2001 roku popełnionych zostało 19 czynów, w których poszkodowani byli Romowie.

Trudna sytuacja Romów zamieszkujących południowe rejony Polski powoduje, że od lat są oni wspierani w różnych formach przez organizacje pozarządowe z całej Polski, takie jak Fundacja im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie „Willa Decjusza”, Europejski Instytut na Rzecz Demokracji, Stowarzyszenie „Nigdy Więcej”, Stowarzyszenie „Promocja Przedsiębiorczości”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Znaczną pomoc Romom w ostatnich latach przekazywał brytyjski Fundusz „Know-How”.

Najczęstszymi formami pomocy jest doraźne przekazywanie pomocy materialnej na konkretny cel (np. zakup podręczników, dożywianie dzieci romskich w szkołach), dotowanie działalności kulturalnej Romów, organizowanie rozmaitych szkoleń dla przedstawicieli Romów, prowadzenie stałego monitoringu sytuacji mniejszości narodowych, podejmowanie interwencji oraz doradztwo prawne w sprawach indywidualnych, a także szeroko zakrojona działalność mająca na celu budowanie społeczeństwa obywatelskiego i „edukację wielokulturową”.

Choć liczba inicjatyw realizowanych przez sektor pozarządowy z roku na rok zwiększa się, to jednak działania te nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb ani tym bardziej rozwiązać problemów Romów w sposób systemowy i trwały. Międzynarodowe instytucje zajmujące się ochroną praw człowieka – Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi, Grupa Specjalistów Rady Europy do spraw Romów/Cyganów, Wysoki Komisarz OBWE do Spraw Mniejszości Narodowych – wielokrotnie zalecały władzom polskim podjęcie skutecznych środków zmierzających do poprawy sytuacji Romów i zapewnienia im pełnej równości w życiu społecznym. Podobne naciski wywierały rządy niektórych państw Europy Zachodniej, do których próbowali emigrować polscy Romowie. Stworzenie przez rząd polski „programu małopolskiego” miało być długo oczekiwaną odpowiedzią na te wezwania.

Raport *Ochrona mniejszości 2002* opisuje pierwszy rok funkcjonowania zakrojonego na trzy lata „programu małopolskiego”³. Ze względu na brak pieniędzy w roku 2001

³ Oficjalna inauguracja „programu małopolskiego” miała miejsce w marcu 2001 roku.

⁴ Program składa się z następujących części: edukacja, przeciwdziałanie bezrobociu, zdrowie, warunki bytowe, bezpieczeństwo, kultura, wiedza wśród i o społeczności romskiej.

uruchomiona została tylko jedna z siedmiu części programu⁴ – edukacja dzieci romskich. Zgodnie z założeniami twórców „programu małopolskiego”, miał on być w około 80 procentach finansowany z budżetu państwa, poza tym planowano pozyskiwanie środków z innych źródeł – funduszy samorządowych lub zagranicznych funduszy pomocowych. Jednak w roku 2001 z powodu kryzysu finansów państwa Minister Finansów wstrzymał rezerwę celową przeznaczoną na „program małopolski”. Wówczas Minister Edukacji Narodowej i Sportu wyasygnował kwotę 500 tysięcy zł na realizację przynajmniej niektórych zadań z części edukacyjnej programu; dodatkowo, również na ten cel, pozyskano pieniądze z brytyjskiego Funduszu „Know-How”. Dlatego też przygotowany przez Open Society Institute tegoroczny raport *Ochrona Mniejszości 2002* omawia i komentuje głównie teoretyczne założenia „programu małopolskiego”, jedynie w kilku miejscach odnosząc się do faktycznej realizacji programu.

Najpoważniejszym zarzutem postawionym przez autorów raportu twórcom „programu małopolskiego” jest pominięcie w jego harmonogramie działań zmierzających do przeciwdziałania dyskryminacji Romów: „Zasadniczym niedociągnięciem jest to, że Program nie uwzględnia kwestii praktyk dyskryminacyjnych ani nie ustanawia żadnych mechanizmów monitorowania dyskryminacji i nietolerancji”. Omawiając poszczególne komponenty „programu małopolskiego” autorzy raportu podkreślają nieuwzględnienie w nich zadań dotyczących dyskryminacji, na przykład w dostępie do zatrudnienia, służby zdrowia itp. Podczas dyskusji nad projektem raportu, jaka odbyła się 26 lipca 2002 r. w siedzibie Fundacji im. Stefana Batorego, przedstawiciele administracji państwowej odpierali ten zarzut twierdząc, że program rządowy jako całość ma na celu zlikwidowanie dyskryminacji Romów dzięki ogólnemu poprawieniu ich sytuacji, realizowanemu poprzez wprowadzanie w życie poszczególnych punktów (założeń) programu. Można więc uznać, że „program małopolski” próbuje walczyć z dyskryminacją pośrednią, niemniej rzeczywistość brakuje w nim wyraźnie wyodrębnionych zadań skierowanych na przeciwdziałanie dyskryminacji bezpośredniej oraz zwalczaniu nietolerancji z powodów etnicznych. Zarzut ten wydaje się istotny zarówno dla likwidowania problemu istniejącej dyskryminacji jak i dla rozważań nad implementacją programu oraz funkcjonowaniem jego beneficjentów po jego zakończeniu. W kilku miejscowościach już sama zapowiedź uruchomienia programu pomocowego dla Romów budziła ferment wśród sąsiadujących z Romami Polaków, którzy mieli za złe organizowanie pomocy Romom gdy spora część Polaków również żyje w niedostatku. Jednym z czynników wywołujących niechęć do Romów jest przekonanie, że Romowie świadomie unikają pracy, utrzymują się z pomocy społecznej lub zdobywają środki do życia w inny, czasem nawet nieuczciwy sposób. Dlatego też istnieje niebezpieczeństwo, że podejmowanie kroków zmierzających do poprawy sytuacji Romów bez równoczesnego wyjaśniania motywów i powodów tych działań może przyczynić się do wzmacniania stereotypów i wywoływać wzrost antypatii wobec

Romów. Potrzeba tego typu akcji dostrzeżona została w trakcie wdrażania programu. W związku z tym w szkole podstawowej w Tarnowie z inicjatywy lokalnego nauczyciela przeprowadzono zajęcia na temat mniejszości narodowych, podczas których polskie dzieci uczyły się o Romach. Wówczas także wyjaśniono polskim uczniom, dlaczego ich romscy rówieśnicy otrzymują nieodpłatnie podręczniki czy obiady w szkolnej stołówce. Według dyrektora tarnowskiej szkoły, akcja ta pozwoliła uniknąć konfliktów i niesnasek, jakie zdarzały się w innych szkołach objętych programem, gdzie uczniowie i ich rodzice byli niezadowoleni z faktu, że tylko dzieci romskie otrzymują pomoc.

Pisząc o dyskryminacji, autorzy raportu zwracają również uwagę na brak „kompleksowego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego” w polskim systemie prawnym, brak ratyfikacji przez Polskę Protokołu Nr 12 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz niedostosowanie prawa krajowego do standardów postanowień zawartych w Dyrektywie UE o równości rasowej. Uwagi te wykraczają oczywiście poza komentarz do założeń i realizacji „programu małopolskiego”, niemniej są one słuszne. Prawo antydyskryminacyjne w polskim systemie legislacyjnym jest rzeczywiście rozproszone i klauzule antydyskryminacyjne znajdują się w różnych aktach prawnych. W żadnym z nich nie ma zdefiniowanego pojęcia dyskryminacji. Wykładnię tego terminu można znaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Poza tym zgodnie z polskim prawem w sprawach o dyskryminację ciężar dowodu spoczywa na osobie skarżącej, podczas gdy wedle standardów Dyrektywy to osoba oskarżona o dyskryminowanie musi udowodnić, że tego się nie dopuściła. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że na przyjęcie postanowień zawartych w Dyrektywie UE o równości rasowej państwa należące do Unii Europejskiej mają czas do końca 2003 roku. Polska, jako państwo kandydujące, rozpoczęła pracę nad dostosowaniem swojego prawa do standardów zawartych w Dyrektywie. W ramach tych działań w czerwcu 2002 r. wskazana została instytucja zajmująca się kwestiami związanymi z problemami dyskryminacji z powodu rasy, pochodzenia etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej – do momentu utworzenia osobnego urzędu do spraw dyskryminacji jest nim Pełnomocnik do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. Nie można więc zgodzić się ze stwierdzeniem autorów raportu, że w Polsce nie ma „wyspecjalizowanego organu do promowania równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji rasowej i etnicznej”, chociaż Pełnomocnik nie ma na swoim koncie spektakularnych osiągnięć w tej dziedzinie. Ponadto w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich od 1998 roku funkcjonuje Samodzielny Wydział ds. Ochrony Praw Cudzoziemców i Mniejszości Narodowych.

Omawiając poszczególne założenia „programu małopolskiego” autorzy raportu zauważają, że „niektóre zagadnienia podejmowane przez Program są ujęte zbyt

wąsko. Na przykład w dziedzinie edukacji nacisk położony jest na poprawę frekwencji i wskaźnika ukończenia wykształcenia podstawowego, natomiast nie podejmuje się kwestii szkolnictwa średniego ani dostępu do wykształcenia wyższego.” Uwaga ta jest słuszna z teoretycznego punktu widzenia, ma jednak mniejsze znaczenie w praktyce. Wydaje się mało sensowne dołączanie do trwającego jedynie trzy lata programu zadań dotyczących edukacji na poziomie średnim lub wyższym, gdy w pierwszej kolejności trzeba zająć się szkolnictwem podstawowym i przedszkolnym. Poza tym na studiach wyższych istnieje system stypendialny, zgodnie z którym studenci z rodzin o niskich dochodach mają możliwość otrzymywania stypendiów socjalnych, tak więc studenci romscy mają możliwość otrzymywania dofinansowania w ramach istniejących zasad. Mimo tego oczywiście warto zwrócić uwagę na tę kwestię podczas przygotowań programu pomocowego dla Romów na terenie całego kraju, co jest aktualnie przedmiotem prac rządu.

Podobna refleksja nasuwa się przy innych, zawartych w raporcie, komentarzach do programu, dotyczących zatrudnienia Romów w urzędach czy instytucjach publicznych, takich jak na przykład telewizja publiczna. Naturalnie uczestnictwo Romów w życiu publicznym i obecność ich przedstawicieli w służbach publicznych (urzędy, Policja, służba zdrowia) jest jak najbardziej pożądane, jednak w tej chwili wydaje się niezbyt możliwe do realizacji. Podstawową barierę stanowi tu wspomniany wcześniej powszechny niski poziom wykształcenia Romów. Praca w takich instytucjach z reguły wymaga odpowiednich kwalifikacji, których przynajmniej na razie Romowie nie mają. Jak odnotowują autorzy raportu, program zakłada rekrutację Romów do pracy w Policji. W praktyce jednak zadanie to okazało się całkowicie niewykonalne – nie dość, że do pracy zgłosiła się jedna osoba, to i tak nie mogła ona zostać przyjęta, ponieważ nie spełniała wymagań związanych z proponowanym jej stanowiskiem. Realizacja tego typu założeń wiąże się więc bezpośrednio z problemem edukacji i będzie możliwa dopiero wówczas, gdy podniesiony zostanie poziom wykształcenia Romów. W innym wypadku nawet zapisane w programie pozostaną one martwą literą.

Jeżeli chodzi o samą realizację „programu małopolskiego”, to za główną wadę autorzy raportu uznali jego ograniczoną implementację, spowodowaną brakiem pieniędzy. Trudno nie zgodzić się z tym stwierdzeniem, niemniej dalsze zastrzeżenia co do funkcjonowania programu nie wydają się słuszne. W raporcie pojawia się zarzut: „Brak jest także systematycznych konsultacji pomiędzy organami rządowymi a przedstawicielami Romów, poświęconych ocenie realizacji Programu, zwłaszcza na szczeblu lokalnym.” Nie jest to zgodne z prawdą. Przedstawiciele Romów uczestniczą w posiedzeniach rządowego Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych i w fazie tworzenia „programu małopolskiego” występowali w charakterze doradców i konsultantów, co resztą przyznają sami autorzy raportu: „Bardzo pozytywnym aspektem było podjęcie przez rząd znacznego wysiłku

konsultacji z miejscowymi przywódcami romskimi, służących ustaleniu priorytetów Programu.” Na potrzeby „programu małopolskiego” Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji powołało trzech Pełnomocników Romskich⁵; stanowiska te objęli Romowie – liderzy społeczności z trzech objętych programem miejscowości (Limanowa, Nowy Sącz, Tarnów). Oprócz tego w dwóch ośrodkach – Tarnowie i Nowym Sączu – powstały dwa nowe stowarzyszenia romskie, których celem ma być realizacja wybranych zadań przewidzianych w harmonogramie „programu małopolskiego”.

Jak wspominałam wcześniej, raport *Ochrona mniejszości 2002* opisuje funkcjonowanie „programu małopolskiego” od momentu jego inauguracji (marzec 2001 r.) do czerwca 2002 roku, więc w zasadzie obejmuje pierwszy – niestety niezbyt owocny – rok jego trwania. W praktyce bowiem zadania przewidziane na rok 2002 są wypełniane od maja bieżącego roku, gdyż poprzednie miesiące upłynęły na składaniu i rozpatrywaniu wniosków o dotacje na wypełnienie poszczególnych zadań programu, natomiast pieniądze na ich realizację są przekazywane sukcesywnie. W tej części tekstu celem uzupełnienia opisu, jak ma wyglądać realizacja „programu małopolskiego” do końca bieżącego roku.

Już dziś wiadomo, że ze względu na brak funduszy nie uda się zrealizować wszystkich zadań, jakie przewidywał program na rok 2002 – suma, jaką udało się uzyskać, jest zdecydowanie niższa niż planowana podczas opracowywania „programu małopolskiego”. Według założeń miała ona wynosić ponad 9 mln zł, z czego 6 mln miało pochodzić z budżetu państwa. Tymczasem budżet przeznaczył na program 2 mln zł. Poza tym Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu przeznaczyło kwotę 605 tys. zł na realizację zadań edukacyjnych (opłacenie pracy asystentów romskich, nauczycieli wspomagających, zakup podręczników itp.). Oprócz tego część samorządów z terenów objętych „programem małopolskim” wyasygnowała środki na realizację programu z własnych budżetów, jednak w tej chwili nie jest możliwe określenie, jakiej wielkości środki zostaną faktycznie wykorzystane. Łącznie tegoroczna suma przeznaczona na realizację programu jest zdecydowanie wyższa niż w roku 2001. Można się też spodziewać, że wraz ze wzrostem doświadczeń łatwiejsze będzie wprowadzanie w życie poszczególnych komponentów programu. Według informacji uzyskanych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach środków przekazanych z budżetu państwa i samorządów w roku 2002 miały zostać uruchomione następujące zadania przewidziane przez „program małopolski”⁶:

⁵ Obecnie, z powodu rezygnacji dwóch z nich, pracuje tylko jeden.

⁶ Nazwy zadań oraz ich przyporządkowanie do danej kategorii podaję według harmonogramu otrzymanego w MSWiA. W nawiasie podano jednostkę odpowiedzialną za wykonanie zadania na swoim terenie.

1. Edukacja – kolonie i półkolonie (UM Nowy Sącz, UM Nowy Targ, UM Tarnów), zajęcia wyrównawcze (UM Nowy Targ, UG Szaflary), zajęcia logopedyczne (UM Nowy Targ) pokrycie kosztów przedszkola (UG Bukowina Tatrzańska), finansowanie nauki w „zerówkach” (UG Bukowina Tatrzańska), finansowanie kosztów przejazdu dzieci do gimnazjum (UG Bukowina Tatrzańska), dofinansowanie współpracy z ośrodkiem w Nowym Targu (UG Bukowina Tatrzańska), dożywianie dzieci i młodzieży (UG Bukowina Tatrzańska, UG Czarny Dunajec, UG Nowy Targ, UG Szaflary), zakup podręczników i przyborów szkolnych, opłata kosztów przedszkola (UG Bukowina Tatrzańska), świetlica terapeutyczna w szkole podstawowej w Czarnej Górze (UG Bukowina Tatrzańska), kurs doskonalenia zawodowego (UG Nowy Targ), kursy przysposobienia zawodowego (UG Szaflary)
2. Przeciwdziałanie bezrobociu – zatrudnienia interwencyjne (UG Czarny Dunajec), kursy i szkolenia (UM Tarnów)
3. Zdrowie – zatrudnienie pielęgniarki środowiskowej (UM Nowy Sącz, Stowarzyszenie Romów w Polsce – Okręg Nowy Sącz) deratyzacja i dezynsekcja budynków mieszkalnych (UM Nowy Sącz)
4. Warunki bytowe – remonty mieszkań i pomoc w budowie (UM Limanowa, UM Nowy Sącz, UM Nowy Targ, UM Tarnów, UG Bukowina Tatrzańska, UG Nowy Targ, UG Szaflary), remont lokali socjalnych (UM Tarnów), spłata zaległości czynszowych (Tarnów), inwestycje poprawiające stan higieny – wodociągi, szamba (UG Bukowina Tatrzańska, UG Czarny Dunajec, UG Krościenko, UG Nowy Targ), regulacja stanu prawnego gruntów (UG Krościenko, UG Nowy Targ, UG Szaflary), świadczenia socjalne (UG Szaflary)
5. Bezpieczeństwo – szkolenia w zakresie poprawy bezpieczeństwa Romów (Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie)
6. Kultura – zespół artystyczny (UM Nowy Sącz, UG Czarny Dunajec), olimpiada sportowa Romów (UM Nowy Sącz), rozwijanie działalności kulturalnej dzieci i dorosłych (UM Nowy Targ), stworzenie Domu Kultury Romów (UM Tarnów), wydanie albumu „Tabor Pamięci” (UM Tarnów), Wieczór Romski (Stowarzyszenie Romów w Polsce – Okręg Nowy Sącz), stworzenie suplementu do cyklu „U siebie” poświęconego mniejszości romskiej – „Romski informator” (Telewizja Polska S.A. program III – regionalny)
7. Wiedza wśród i o społeczności romskiej – Ekspozycja „Sektor osiadłych Cyganów Karpaccy” (UM Nowy Sącz), działalność informacyjno-edukacyjna poprzez media (UM Nowy Targ), wydanie płyty z muzyką romską (UM Tarnów), audycje w lokalnych mediach

(UM Tarnów), utworzenie biura informacyjno-prawnego dla Romów UM Tarnów), biuro pełnomocnika ds. Romów (Stowarzyszenie Romów w Polsce – Okręg Nowy Sącz)

Z pewnością w tej chwili za wcześnie jest na ocenę tegorocznych rezultatów „programu małopolskiego”, gdyż większość rozpoczętych zadań jest jeszcze w trakcie realizacji. Z tego, co udało się ustalić obecnie, kontynuowane są rozpoczęte w ubiegłym roku zadania z zakresu edukacji, w kilku gminach trwają remonty mieszkań romskich. W Nowym Sączu została zatrudniona pielęgniarka środowiskowa, zorganizowane zostały również kolonie letnie dla dzieci romskich, zaś w Bukowinie Tatrzańskiej działa świetlica terapeutyczna. W ramach programu „U siebie”, nadawanego w paśmie regionalnym Telewizji Polskiej, przygotowane zostały dwa odcinki „Romskiego informatora”. Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie przeprowadziła dwa szkolenia – w Tarnowie i Zakopanem – z zakresu poprawy bezpieczeństwa Romów, w których uczestniczyli przedstawiciele Policji oraz przedstawiciele Romów.

Monitorowanie pracy władz jest jednym z najważniejszych zadań organizacji pozarządowych. Tworzenie i publikowanie raportów opisujących i komentujących realizację podjętych przez państwo zobowiązań oraz wystosowywanie rekomendacji ma służyć przede wszystkim społeczeństwu. Podejmując się opisywania zjawiska w trakcie jego trwania zawsze stoi się przed ryzykiem osiągnięcia dwojakich, sprzecznych rezultatów. Z jednej strony dokonanie pochopnej oceny może doprowadzić do potencjalnych możliwości danego projektu poprzez zdyskredytowanie go, z drugiej zaś może się przyczynić do jego ulepszenia. Miejmy nadzieję, że pomimo zawartej w nim krytyki raport przygotowany przez Open Society Institute wywoła wzrost zainteresowania „programem małopolskim” zarówno ze strony władz centralnych, jak i innych podmiotów, które mogą okazać się pomocne w wykonywaniu zadań postawionych w tym programie. Być może dzięki temu w następnym roku uda się uzyskać na jego realizację więcej pieniędzy, a zauważone przez twórców raportu „braki” w „programie małopolskim” zostaną nadrobione, choćby przez dołączenie się do niego – na zasadzie subsydiarności – innych instytucji.

Agnieszka Mikulska

Wstęp ten powstał na prośbę Fundacji im. Stefana Batorego, wspierającej wydanie polskiej wersji raportu OSI. Jest on wynikiem dyskusji ekspertów, jaka odbyła się nad materiałami przygotowującymi ten raport w części poświęconej Polsce. Autorka pracuje w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka jako ekspert w dziedzinie mniejszości i również uczestniczyła w tej dyskusji.

1. Streszczenie

W marcu 2001 r. uruchomiono w Polsce *Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2003* (dalej nazywany „Programem”).¹ Program obejmuje południową część kraju, gdzie sytuacja bytowa Romów została określona jako „szczególnie trudna”², chociaż istnieją zamiary jego rozszerzenia na inne regiony.

Program stanowi pierwszy przypadek podjęcia przez rząd kompleksowej polityki wobec Romów i jest przejawem postępu w pożądanym kierunku. Najpoważniejszą przeszkodą na drodze jego wprowadzenia w życie był jak dotąd brak zapewnienia przez rząd odpowiedniego finansowania; tym samym do tej pory nie rozpoczęto realizacji większości proponowanych zadań. Środki finansowe wyłożono jedynie na część projektów dotyczących oświaty. Bez wystarczającego finansowania postępy w zakresie doskonalenia omawianej polityki pozostaną jedynie w sferze życzeń.

Jednakże nawet w przypadku pełnego wdrożenia Program w dalszym ciągu wymaga istotnego udoskonalenia. Wprawdzie jego merytoryczne zapisy w ogólności odzwierciedlają troski społeczności romskiej, lecz niektóre sfery problemowe zdefiniowane są w Programie zbyt wąsko bądź wcale nie zostały poruszone, jak ma to miejsce na przykład w kwestii dyskryminacji, mimo że przedstawiciele Romów uznają ją za problem, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Nie proponuje się też żadnych konkretnych środków promowania praw mniejszości. Do problemów Romów podchodzi się na gruncie widocznego w sformułowaniach Programu założenia, że w szczególności to sami Romowie są odpowiedzialni za swoją ciężką sytuację, a szeroko pojęte wzory dyskryminacji ze strony większości społeczeństwa mają jakoby mniejsze znaczenie dla wszelkich wysiłków reformatorskich w tym zakresie.

Tło historyczne

Inicjatywa uruchomienia Programu wynika ze świadomości rządu, że sytuacja społeczności romskiej w województwie małopolskim jest „szczególnie trudna”, a także z uznania, iż samorządy lokalne nie są w stanie samodzielnie uporać się z

¹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2003*, Warszawa, luty 2001, www.mswia.gov.pl/index1_s.html (stan na 26 lipca 2002 r.) Program obejmuje region zamieszkały przez Romów z grup Bergitka i „Polska Roma”.

² Program, str. 3.

tak poważnymi problemami, jakich doświadczają Romowie. Bardzo pozytywny aspekt stanowiło podjęcie przez rząd znacznego wysiłku konsultacji z miejscowymi przywódcami romskimi w celu ustalenia priorytetów Programu. Tak więc jego zapisy merytoryczne w ogólności odzwierciedlają troski tych, z którymi Program był konsultowany.

Administrowanie Programem

Program jest formalnie koordynowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, natomiast jego codzienną administrację i wdrażanie nadzoruje Wydział Mniejszości Narodowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w ścisłej współpracy z Zespołem do Spraw Mniejszości Narodowych.³ Ważną rolę odgrywa także Pełnomocnik Województwa Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych, który wspomaga i ułatwia współpracę w tym zakresie na szczeblu lokalnym.

Głównymi podmiotami zaangażowanymi w Program są samorządy gmin i miast województwa małopolskiego.⁴ W Programie uczestniczy także kilka organizacji pozarządowych, w tym jedna organizacja romska. Każdego roku samorządy lokalne mogą składać propozycje przedsięwzięć mających na celu wykonanie zadań, za które według Programu są one odpowiedzialne; wymaga się od nich wkładu finansowego w wysokości około 20 procent budżetu danego projektu.

Trudno jest ocenić mechanizmy zarządzania i oceny Programu ze względu na ograniczoną skalę jego dotychczasowej realizacji, a scentralizowany mechanizm monitorowania jego realizacji nie jest wystarczająco powiązany z mechanizmami zapewnienia przestrzegania jego zapisów. Może się to okazać źródłem problemów zwłaszcza w przypadku samorządów lokalnych, gdyż współpraca z ich strony jest niezbędna dla powodzenia Programu. Niemniej jednak Wydział Mniejszości Narodowych może wywierać pewien nacisk na samorządy lokalne wykonujące zadania Programu, ponieważ przy składaniu wniosków dotyczących realizacji nowych przedsięwzięć w 2003 roku wymaga się od nich przedstawiania informacji o wykonanych zadaniach i wydatkach w roku ubiegłym.

Potrzebne są także silniejsze mechanizmy zapewniające systematyczny udział Romów, zwłaszcza na szczeblu lokalnym.

³ Zespół do Spraw Mniejszości Narodowych składa się z przedstawicieli odpowiednich ministerstw i innych organów administracji rządowej; przedstawiciele mniejszości ani samorządu terytorialnego nie są w nim reprezentowani.

⁴ *Województwo* stanowi jednostkę administracyjną szczebla regionalnego kontrolowaną przez rząd centralny. Niższy od niego szczebel stanowi *powiat*. Na najniższym szczeblu występują *gminy* i *miasta*, stanowiące jednostki samorządu lokalnego.

Wsparcie ze strony Unii Europejskiej

Mniejszość romska nie jest priorytetem dla finansowania z funduszy Unii Europejskiej, która nie dostarczała jak dotąd bezpośrednio środków finansowych na działania Programu. Jednakże udzieliła ona pomocy – poprzez Program ACCESS 1999 – na rzecz przedsięwzięcia w województwie małopolskim poświęconego przeszkoleniu asystentów romskich dla miejscowych szkół.

Komisja Europejska zwróciła uwagę na Program w *Okresowym Raporcie 2001*, określając go jako „pierwszy krok rządu w kierunku przeciwdziałania trudnej sytuacji mniejszości romskiej w społeczeństwie polskim [...]” chociaż uznała, iż zbyt wcześnie jest na ocenę jego realizacji.⁵

Treść i wdrażanie Programu

W programie proponuje się wykonanie ponad 200 zadań w okresie od 1 marca 2001 r. do 31 grudnia 2003 r. w następujących siedmiu obszarach problemowych: edukacja, przeciwdziałanie bezrobociu, zdrowie, sytuacja bytowa, bezpieczeństwo, kultura, a także „wiedza wśród i o społeczności romskiej”.⁶ Pomimo tego imponującego zakresu działania, niektóre ważne kwestie – takie jak dyskryminacja i prawa mniejszości – albo nie zostały uwzględnione, albo zostały niepotrzebnie zawężone.

Istotnym niedociągnięciem Programu jest niezauważanie problemu praktyk dyskryminacyjnych, a także nieprzygotowanie mechanizmów monitorowania dyskryminacji i nietolerancji, mimo że przywódcy romscy uważają dyskryminację za problem. Luka ta wydaje się być w wyraźnej sprzeczności z podstawowym celem Programu, którym jest „doprowadzenie do pełnego uczestnictwa Romów [...] i zniwelowanie różnic dzielących tę grupę od reszty społeczeństwa”.⁷ W istocie Program przypisuje samym Romom znaczny udział w odpowiedzialności za ich trudną sytuację. W bardziej ogólnym wymiarze, w Polsce brakuje także kompleksowego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego, jak też wyspecjalizowanego organu zajmującego się promowaniem równoprawnego traktowania i zwalczaniem dyskryminacji rasowej i etnicznej.

Część edukacyjna programu ma na celu poprawę frekwencji szkolnej i współczynnika ukończenia szkoły podstawowej, lecz nie proponuje żadnych środków wspomagających dostęp do nauki w szkołach średnich i wyższych. Jego część poświęcona przeciwdziałaniu bezrobociu proponuje podnoszenie umiejętności i

⁵ Komisja Europejska, *Okresowy Raport 2001 Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej*, Bruksela, 13 listopada 2001 r., str. 24. (dalej cytowany jako *Okresowy Raport 2001*).

⁶ „Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001-2003: Harmonogram wykonania i finansowania zadań”, Warszawa, luty 2001 r.

⁷ Program, str. 7.

pewne formy szkolenia służące zmianie kwalifikacji zawodowych, lecz nie przewiduje kompleksowego kształcenia zawodowego ani pomocy w podejmowaniu drobnej działalności gospodarczej. O kwestii równego dostępu do usług publicznych Program nie wspomina wcale. Podobnie, mimo wskazywania w nim na istotne problemy zdrowotne dotyczące Romów, nie została podjęta kwestia zapewniania opieki zdrowotnej; pomija się także kwestię równego traktowania Romów przez wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych.

Program proponuje zapobieganie przestępstwom popełnianym na tle etnicznym i zatrudnianie Romów w Policji, lecz w niewielkim stopniu przyczynia się do poprawy ochrony przed takimi przestępstwami lub do podniesienia świadomości dostępnych dróg wnoszenia skarg z tego tytułu. Jednocześnie wychodzi on z założenia, że Romowie są niechętnie nastawieni do współpracy z Policją i powołuje się na rodzaje przestępstw popełnianych jakoby przez Romów, mimo że nie wydaje się, by istniały oficjalne dane statystyczne o przynależności etnicznej sprawców przestępstw. Wydaje się to wskazywać na utrzymywanie się postawy tolerowania, a nawet w pewnym stopniu podzielenia dyskryminacyjnych postaw wobec Romów występujących wśród większości społeczeństwa.

Program proponuje działania promujące kulturę romską i poświęca osobny dział kwestii podnoszenia poziomu świadomości społeczeństwa co do spraw romskich. Jednakże nie proponuje on konkretnych środków promowania innych praw mniejszości, takich jak rzeczywiste uczestnictwo w życiu publicznym, dostęp Romów do mediów publicznych czy wspieranie posługiwania się językiem romskim w sferze publicznej. Urzędnicy rządowi stwierdzili, że Program nie musi być skierowany na ochronę praw Romów, skoro podlegają już one ochronie na mocy Konstytucji. Wydaje się to stanowić niepotrzebnie zawężoną interpretację mandatu Programu, a także ponownie wskazuje na niewystarczający stopień zaangażowania na rzecz gruntownej reformy.

W praktyce główną przeszkodę na drodze wprowadzenia Programu w życie w 2001 r. stanowiło zablokowanie przez rząd środków finansowych z rezerwy celowej, które miały pokryć najbardziej zasadniczą część zaplanowanego budżetu Programu. Jedynie Ministerstwo Edukacji Narodowej było w stanie wyasygnować pewne fundusze na potrzeby niektórych zadań w dziedzinie oświaty,⁸ natomiast nie został wdrożony żaden inny składnik Programu z wyjątkiem zadań finansowanych wyłącznie ze środków samorządów lokalnych. Przewiduje się, że w 2002 r. zadania będą realizowane także w innych obszarach Programu.⁹

⁸ Ministerstwo Edukacji Narodowej wyasygnowało 500.000 zł (131.579 Euro). Kwota ta stanowiła zaledwie 9% całości planowanych środków z budżetu państwa na rok 2001 (nie uwzględniając lokalnych źródeł finansowania) oraz 28% planowanych funduszy państwowych przeznaczonych na edukacyjną część Programu w 2001 r.

Reakcje beneficjentów oraz prasy na inicjatywy w sferze oświaty były generalnie pozytywne. Dostrzegając postępy w tej dziedzinie, przywódcy Romów podkreślają jednak również potrzebę przeciwdziałania bezrobociu i poprawy warunków bytowych.

Wnioski

Program stanowi niewątpliwie pozytywną zmianę; niemniej jednak nie obejmuje on niektórych ważnych kwestii. Brak środków jego finansowania pozostaje najistotniejszą przeszkodą praktyczną. Ograniczenie realizacji jedynie do dziedziny edukacji powoduje, że Program traci swoją najbardziej widoczną zaletę – kompleksowość podejścia. Dla osiągnięcia istotnych wyników niezbędne będzie podjęcie realizacji zadań także w pozostałych dziedzinach.

Tymczasem w zakresie zadań, które zostały zrealizowane, odnotowano sukcesy. Inicjatywy w dziedzinie oświaty, takie jak wprowadzenie asystentów romskich i zajęć wyrównawczych dla romskich dzieci, wywarły pozytywny wpływ na frekwencję szkolną i wyniki w nauce. Sugeruje to także potrzebę zrewidowania sądów uwidocznionych w Programie, które przypisują romskim rodzicom dużą część odpowiedzialności za niską frekwencję szkolną.

Opór lub opóźnienia na szczeblu lokalnym mogą stanowić potencjalnie poważną przeszkodę. Organizacje romskie oraz sami beneficjenci Programu powinni także bardziej systematycznie uczestniczyć we wprowadzaniu Programu w życie oraz jego monitoringu i ocenie. Potrzebne jest zwiększenie wysiłków w zakresie informowania społeczności lokalnych o celach Programu, prowadzonych działaniach, jak również o jego finansowaniu.

Wydaje się, że rozpoczęto przygotowania do wprowadzenia ogólnokrajowego programu obejmującego całą ludność romską w Polsce. Niezwykle ważne jest, by ten nowy program był bardziej kompleksowy oraz by podejmował także kwestię dyskryminacji i pozytywnych praw mniejszości. Należy opracować systemowe i strukturalne rozwiązania odpowiadające na rozpoznane problemy, łącznie ze środkami pozytywnego działania w celu zaradzenia niedostatecznej reprezentacji Romów w różnych dziedzinach życia oraz zapewnienia ich efektywnej partycypacji w życiu społecznym i sprawowaniu władzy. Program ten, a następnie jego rozwinięcie w skali całego kraju, stanowią dla polskiego społeczeństwa szansę, nie tylko przyjęcia kompleksowej polityki reform, lecz także zaangażowania się w potrzebną debatę na temat relacji pomiędzy większością społeczeństwa a istniejącymi w nim grupami mniejszościowymi.

⁹ Łączna kwota funduszy przewidzianych na rok 2002 wynosi około 3 miliony zł (789.473 Euro), w tym 2 miliony zł (526.316 Euro) z rezerwy celowej oraz 600.000 zł (157.895 Euro) z Ministerstwa Edukacji Narodowej. Informacja uzyskana od Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, 8 sierpnia 2002 r.

2. PROGRAM RZĄDOWY – TŁO HISTORYCZNE

2.1 Uwarunkowania powstania obecnego programu

Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2003 (w dalszym ciągu tekstu nazywany „Programem”) stanowi pierwszą kompleksową strategię rządu, mającą na celu poprawę sytuacji mniejszości narodowej bądź etnicznej w Polsce. Niedawno utworzony Za koordynację tego kompleksowego programu odpowiada Wydział Mniejszości Narodowych.¹⁰

2.2 Proces tworzenia Programu

Koncepcja Programu wzięła swój początek z projektu Europejskiego Instytutu na rzecz Demokracji, realizowanego w latach 1999–2000, który obejmował między innymi powołanie kilku lokalnych pełnomocników Romów.¹¹

Program¹² został przyjęty w drodze uchwały Rady Ministrów w lutym 2001 r.¹³ Potrzeba podjęcia działań wobec trudnej sytuacji Romów w województwie małopolskim i niezdolność samorządów lokalnych do zaradzenia tej sytuacji były podkreślane na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych¹⁴ w marcu 2000 r.¹⁵ Program został opracowany w okresie od czerwca do

¹⁰ Rozmowa z urzędnikiem Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

¹¹ Było to później wskazywane jako zadanie obecnego Programu. Patrz punkt 3.4.3 poniżej; por. także: *Program Monitoringu Akcesji do UE, Monitoring Procesu Akcesji do UE: Ochrona Mniejszości*, Open Society Institute, Budapeszt, wrzesień 2001 r., str. 377-378 (dalej cytowane jako *Ochrona Mniejszości 2001*).

¹² Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001-2003*, Warszawa, luty 2001r. (dalej cytowany jako „Program”).

¹³ Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2001 r. w sprawie uruchomienia programu wieloletniego „Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2003”.

¹⁴ Od maja 2002 r. występujący pod nazwą Zespół do Spraw Mniejszości Narodowych. Zespół składa się z przedstawicieli ministerstw i innych centralnych organów państwowych; nie ma w nim formalnych przedstawicieli organizacji romskich ani samorządów terytorialnych. Patrz: *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 374-375 (jest tam mowa o tym zespole jako „Międzyresortowym Zespole do Spraw Mniejszości Narodowych”).

¹⁵ Program, str. 6.

września 2000 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej „Ministerstwo Spraw Wewnętrznych”) po konsultacjach z odpowiednimi samorządami lokalnymi, organizacjami romskimi i organizacjami społecznymi oraz po wizycie Wydziału Mniejszości Narodowych w województwie małopolskim.¹⁶ Został on także przeanalizowany przez odpowiednie ministerstwa celem sprawdzenia jego zgodności z przepisami prawa krajowego i międzynarodowego.¹⁷

W programie znajduje się stwierdzenie, że „udział społeczności romskiej w tworzeniu i realizacji Programu jest jednym z podstawowych warunków jego powodzenia.”¹⁸ Rzeczywiście podjęto szczególne starania w celu konsultacji z organizacjami romskimi i innymi organizacjami społecznymi w okresie jego redagowania:¹⁹ Wydział Mniejszości Narodowych definiował priorytety Programu pytając przywódców romskich o potrzeby ich społeczności;²⁰ dyskusje z organizacjami romskimi prowadzono także przed rozpoczęciem realizacji Programu.²¹

Priorytety Programu generalnie odzwierciedlają zakres spraw będących przedmiotem troski tych organizacji romskich, z którymi był on konsultowany, chociaż niektóre sugestie nie zostały do niego włączone.²²

¹⁶ Program, str. 6. Konsultacje te prowadzono w ramach działań stanowiących następstwo projektu Europejskiego Instytutu na rzecz Demokracji.

¹⁷ Rozmowa z Naczelnikiem Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

¹⁸ Program, str. 6.

¹⁹ Rozmowa z Naczelnikiem Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r. Jeden z liderów romskich potwierdził, że „przedstawiciele rządu, a w szczególności osobiście Naczelnik Wydziału Mniejszości Narodowych, wraz z przedstawicielami Ministerstwa Kultury i Ministerstwa Edukacji, konsultowali się z organizacjami romskimi, zwłaszcza ze Stowarzyszeniem Romów Okręgu Nowy Sącz oraz Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Romów w Polsce.” Rozmowa z działaczem Stowarzyszenia Romów Okręgu Nowy Sącz, Laskowa Górna, 27 marca 2002 r. Inny lider romski stwierdził, że składowe elementy Programu dokładnie odpowiadają problemom, które od dłuższego czasu były podkreślane przez społeczność Romów. Rozmowa z działaczem Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Romów w Polsce, Tarnów, 3 kwietnia 2002 r. Z kolei lider trzeciej z organizacji potwierdził, że proszono go o opinię, nawet pomimo faktu, że jego stowarzyszenie nie było zaangażowane w realizację Programu, ponieważ ma siedzibę w Krakowie. Rozmowa z działaczem Stowarzyszenia Romów w Krakowie, Kraków/Nowa Huta, 5 kwietnia 2002 r.

²⁰ Rozmowa z Naczelnikiem Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

²¹ Jednakże nie wszystkie organizacje romskie w województwie małopolskim były zaangażowane w te dyskusje. Działaczka innej organizacji z siedzibą w Krakowie powiedziała: „zapoznałam się z Programem dzięki uprzejmości Pełnomocnika Województwa Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych w 2001 r. [...] Przedtem nie tylko niczego ze mną nie konsultowano, ale nawet nie poinformowano naszego Stowarzyszenia, że taki program już wszedł w życie.” Pisemne uwagi działaczki Stowarzyszenia Kobiet Romskich, Kraków, 26 lipca 2002 r.

²² Patrz, np. pisemne uwagi liderki Stowarzyszenia Kobiet Romskich, Kraków, 26 lipca 2002 r.

W trakcie opracowywania Programu nie prowadzono konsultacji z UE;²³ nie był też on poddawany pod dyskusję na forach publicznych.

2.3 Treść Programu

Program ma z założenia obejmować tereny zamieszkałe przez Romów z grup Bergitka oraz „Polska Roma” – największej spośród czterech tradycyjnych grup Romów w Polsce, zamieszkującej²⁴ południową część kraju (obie stanowią część większej grupy znanej jako „Karpacka Roma”). Program obejmuje powiaty: Limanowa, Nowy Sącz, Nowy Targ i Tatry, zamieszkałe przez Romów Bergitka, oraz Tarnów, zamieszkały przez „Polską Romę”.

Program zaprojektowano jako przedsięwzięcie pilotażowe, które ma być zrealizowane w województwie małopolskim w okresie od 1 marca 2001 r. do 31 grudnia 2003 r.; następnie ma on zostać rozszerzony na pozostałe obszary kraju w oparciu o wyniki i doświadczenia uzyskane poprzez jego dotychczasową realizację. Swoją decyzję o początkowym skoncentrowaniu się na województwie małopolskim rząd uzasadnił faktem, że społeczność romska na tym terenie jest w „szczególnie trudnej sytuacji.”²⁵

Tekst Programu zaczyna się od ogólnego opisu sytuacji społeczności romskich w województwie małopolskim, a następnie przechodzi do uzasadnienia tej inicjatywy, jej celów, oraz zestawu ogólnych zadań w następujących obszarach problemowych:

- Edukacja
- Przeciwdziałanie bezrobociu

²³ Zdaniem jednego z urzędników konsultowanie się z UE nie byłoby właściwe, ponieważ jest to sprawa wewnętrzna. Uwagi Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 8 sierpnia 2002 r.

²⁴ Inne dwie grupy Romów w Polsce to Kełderasze i Lowarzy. Liczebność ludności romskiej zamieszkałej w województwie małopolskim szacuje się na 3.000 do 3.500 – między 7 do 10 procent całej szacunkowej populacji Romów w Polsce. Nie istnieją oficjalne dane statystyczne na temat liczebności mniejszości romskiej ani żadnych innych mniejszości etnicznych i narodowych żyjących w Polsce, zatem dostępne dane są oparte na szacunkach dokonywanych przez ekspertów. Spis powszechny przeprowadzony w Polsce w maju i czerwcu 2002 r. obejmował, po raz pierwszy od okresu międzywojennego, pytanie o *narodowość* (albo pochodzenie etniczne) oraz o język „używany najczęściej w domu”. Wyników spisu oczekuje się na jesieni 2002 roku.

²⁵ Program, str. 3.

- Zdrowie
- Sytuacja bytowa
- Bezpieczeństwo
- Kultura
- Wiedza wśród i o społeczności romskiej

Do tekstu Programu załączony jest „Harmonogram wykonania i finansowania zadań”,²⁶ który wyszczególnia konkretne zadania w każdym z tych obszarów, a następnie instytucje odpowiedzialne za ich realizację (na ogół odpowiednie jednostki samorządu regionalnego), źródła finansowania, oraz budżet na lata 2001–2003.

Wprawdzie kluczowe problemy dotyczące Romów zostały dostrzeżone, jednak odpowiedzialność za trudną sytuację Romów jest w istotnym stopniu przypisywana samej społeczności romskiej. Program stwierdza zatem, że:

Najważniejsze problemy społeczności romskiej wiążą się z jej niskim poziomem wykształcenia. [...] Romowie nie przywiązują należytej wagi do oświaty, wykształcenie uważając za mało przydatne. [...] Ze względu na wysoki procent bezrobocia, wielodzietność i często występujący problem alkoholizmu sytuacja ekonomiczna rodzin romskich jest wyjątkowo trudna. Równocześnie społeczność tę charakteryzuje postawa roszczeniowa, a także nikła aktywność na rzecz zmiany własnej sytuacji życiowej.²⁷

Jednocześnie uznaje się w Programie, że samorządy lokalne nie były zdolne samodzielnie zaradzić trudnej sytuacji Romów w województwie małopolskim i stwierdza się potrzebę interwencji rządu.²⁸

Pomimo imponującego zakresu zadań Programu wiele kwestii jest ujętych wąsko, a niektórych ważnych zagadnień nie poruszono wcale. Zasadniczym niedociągnięciem jest to, że pomimo przyjęcia jako cel Programu osiągnięcia pełnej

²⁶ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001-2003: Harmonogram wykonania i finansowania zadań* Warszawa, luty 2001, dostępny pod adresem: www.mswia.gov.pl (stan na 26 lipca 2002 r.). Dokument ten został przygotowany przez Wydział Mniejszości Narodowych wraz z Międzyresortowym Zespołem ds. Mniejszości Narodowych.

²⁷ Program, str. 3.

²⁸ „Trudna sytuacja społeczności romskiej w województwie małopolskim oraz niemożność samodzielnego poradzenia sobie z nią przez władze samorządowe legła u podstaw decyzji o włączeniu się administracji rządowej w rozwiązywanie powstałych problemów [...]” Program, str. 6.

partycypacji Romów [w życiu społecznym] i złagodzenia nierówności pomiędzy położeniem Romów a większością społeczeństwa,²⁹ problem dyskryminacji nie został poruszony. Zamiast tego przyjmuje się, że wystarczy wprowadzić środki zmierzające do stworzenia równych szans w tych dziedzinach, w których Romowie napotykać szczególne trudności.³⁰ Jak wyjaśnia pewien urzędnik państwowy, „Program dotyczy słabszej grupy mniejszościowej, której trzeba zapewnić warunki prowadzące do równych szans.”³¹

Kwestia praw mniejszości również nie została podjęta w sposób kompleksowy. Program potwierdza status Romów jako mniejszości narodowej i etnicznej, uprawniającej do pełnej ochrony i pomocy ze strony państwa.³² Proponuje on środki działania w sferze kultury, a także próbuje promować znajomość tożsamości i kultury romskiej wśród ogółu społeczeństwa. Jednakże nie proponuje się w nim środków propagowania innych praw mniejszości, takich jak rzeczywisty udział w życiu publicznym czy korzystanie z języka mniejszości w sferze publicznej. Przedstawiciele władz państwowych podkreślają, że nie ma potrzeby, aby Program był nastawiony na ochronę praw Romów, skoro te podlegają już ochronie z mocy przepisów Konstytucji.³³

Niektóre zagadnienia podejmowane przez Program są ujęte zbyt wąsko. Na przykład w dziedzinie edukacji nacisk położony jest na poprawę frekwencji i wskaźnika ukończenia wykształcenia podstawowego, natomiast nie podejmuje się kwestii szkolnictwa średniego ani dostępu do szkół wyższych.³⁴ Do innych nieporuszonych kwestii należą: zapewnienie dostępu do instytucji publicznych, w tym do państwowych środków masowego przekazu (w roli pracowników merytorycznych), kształcenie zawodowe, monitorowanie przejawów dyskryminacji i nietolerancji, a także zwiększanie znajomości istniejących dróg wnoszenia skarg dotyczących przestępstw na tle rasowym.

Poza opisywanym tu Programem nie istnieją inne inicjatywy mające na celu ochronę mniejszości romskiej jako takiej (ani mniejszości w ogóle). Niemniej jednak

²⁹ Program, str. 7.

³⁰ „Szczególnie istotne jest doprowadzenie do wyrównania poziomów w takich dziedzinach jak: edukacja, zatrudnienie, zdrowie, higiena, warunki lokalowe, umiejętność funkcjonowania w społeczeństwie obywatelskim.” Program, str. 7.

³¹ Wywiad z Naczelnikiem Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

³² Program, str. 4.

³³ Wywiad z urzędnikiem z Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r. Patrz: Podrozdział 3.4.

³⁴ Nie istnieją państwowe stypendia, które zachęcałyby Romów do ubiegania się o przyjęcie na studia wyższe. *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 355.

niektóre działania Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Kultury spoza zakresu tego Programu także służą Romom i innym grupom mniejszości.³⁵

2.4 Administracja/realizacja/ocena Programu

Mechanizmy administrowania, monitoringu i oceny Programu wydają się funkcjonować, lecz ze względu na ograniczoną skalę jego dotychczasowej realizacji trudno jest ocenić ich ogólną efektywność. Istnieje scentralizowany mechanizm nadzoru realizacji Programu, lecz jest on niewystarczająco powiązany z mechanizmami egzekwowania wykonania jego zapisów; może się to okazać problematyczne w stosunku do samorządów lokalnych, których współpraca jest niezbędnym warunkiem powodzenia realizacji Programu. Potrzebne są także silniejsze mechanizmy zapewnienia systematycznego udziału przedstawicieli Romów zwłaszcza na szczeblu lokalnym.

Ogólną odpowiedzialność za koordynację realizacji Programu ponosi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;³⁶ Wydział Mniejszości Narodowych MSWiA administruje i nadzoruje jego wprowadzanie w życie na szczeblu krajowym³⁷ oraz współpracuje z Zespołem do spraw Mniejszości Narodowych³⁸ w sprawach dotyczących wdrażania Programu i pojawiających się problemów.³⁹ Wydział ten utrzymuje także regularne kontakty z instytucjami lokalnymi, jak również z przedstawicielami Romów. Pełnomocnik ds. Mniejszości Narodowych odgrywa ważną rolę w organizowaniu współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi i społecznościami romskimi.⁴⁰

Podmioty lokalne odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu Programu, gdyż jego zadania mają być realizowane głównie przez samorzady gmin i miast wojewódz-

³⁵ Patrz punkt 3.4.5.

³⁶ Program, str. 8.

³⁷ Wydział Mniejszości Narodowych został utworzony w styczniu 2000 r.

³⁸ Zespół do spraw Mniejszości Narodowych składa się z przedstawicieli ministerstw i innych organów administracji rządowej. Mniejszości i organy administracji samorządowej nie są w nim reprezentowane. *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 375, przypis 139.

³⁹ Wywiad z Naczelnikiem Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

⁴⁰ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r. Wyjaśnienie: OSI zorganizował posiedzenie „okrągłego stołu” w Polsce w lipcu 2002 r. jako okazję do krytyki projektu obecnego raportu. Wśród ekspertów uczestniczących w spotkaniach byli przedstawiciele rządu, Romów oraz organizacji pozarządowych. Pełnomocnik Województwa Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych, powołany przez Wojewodę, nie jest pochodzenia romskiego. Jednakże jest kilku pełnomocników pochodzenia romskiego, którzy wspomagają realizację Programu (patrz punkt 3.4.3).

twa małopolskiego (z wyjątkiem Krakowa, który nie jest objęty Programem).⁴¹ Każdego roku lokalne władze samorządowe mogą składać do Wydziału Mniejszości Narodowych wnioski z propozycjami projektów dotyczących zadań, za które odpowiadają one w myśl „Harmonogramu wykonania i finansowania zadań”. Tylko dwanaście spośród 228 zadań proponowanych w Harmonogramie należy do kompetencji instytucji innych niż organy samorządu terytorialnego; w chwili obecnej przewiduje się, że tylko niewielka liczba romskich i innych organizacji społecznych będzie zdolna uczestniczyć w realizacji projektów.⁴² Przywódcy Romów zaapelowali o szerszy udział Romów w realizacji Programu.⁴³

Finansowanie

Program ma być finansowany z różnych źródeł, z których najistotniejszym jest rezerwa celowa z budżetu państwa.⁴⁴ W normalnym trybie środki te są uruchamiane na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie są przekazywane za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego do jednostek samorządu lokalnego na terenie województwa.⁴⁵ Ogółem około 80 procent środków ma pochodzić z budżetu państwa, natomiast pozostałe 20 procent głównie od podmiotów lokalnych.⁴⁶

⁴¹ Kraków zostanie uwzględniony po rozszerzeniu Programu. Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

⁴² Wymieniane są następujące instytucje: Małopolska Wojewódzka Komenda Policji, Komenda Główna Policji, przedstawiciele Kościoła katolickiego, organizacje pozarządowe, małopolskie Kuratorium Oświaty, lokalna służba zdrowia w Nowym Sączu. Tylko jedna organizacja romska – Stowarzyszenie Romów – Okręg Nowy Sącz – została wymieniona jako wykonawca zadań Programu (w sumie pięciu). „Harmonogram wykonania i finansowania zadań”, str. 20-21. Ponadto szereg organizacji pozarządowych wymieniono jako „uczestnice w realizacji Programu”, ponieważ realizują one projekty, które uznano za mieszczące się w jego ogólnych ramach. Program, str. 8.

⁴³ Zdaniem pewnego działacza: „Romowie nie powinni występować jedynie w roli beneficjentów, lecz także w charakterze podejmujących decyzje. Powinni mieć rzeczywisty wpływ na własne życie i organizacje romskie powinny tak naprawdę realizować ten Program.” Pisemne uwagi Przewodniczącego Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz, Laskowa Górna, 27 sierpnia 2002 r.

⁴⁴ Do pozostałych przewidzianych źródeł finansowania należą: Ministerstwo Edukacji i Ministerstwo Kultury, lokalne kuratoria oświaty, lokalne jednostki służby zdrowia, Urząd Pracy, Fundusz Pracy, Małopolski Urząd Wojewódzki, Policja, rady gmin i miast, Fundacja Rozwoju Wsi oraz Telewizja Polska. Przewiduje się także dotacje ze źródeł międzynarodowych, zarówno rządowych, jak i pozarządowych. Program, str. 8.

⁴⁵ Program, str. 24-25.

⁴⁶ Samorządy lokalne często opierają się na organizacjach pozarządowych i fundacjach, które pomagają im w pozyskiwaniu funduszy na konkretne przedsięwzięcia. Na przykład, brytyjski Know How Fund wspierał rady gminne i miejskie w pozyskaniu funduszy na projekt szkolnych asystentów romskich. Informacja uzyskana pocztą elektroniczną od Pełnomocnika Województwa Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych, Małopolski Urząd Wojewódzki, 8 maja 2002 r.

Budżet Programu kształtuje się następująco (wszystkie źródła finansowania ujęte łącznie):⁴⁷

Dziedziny	2001	2001	2003	Razem
1. Edukacja	2.093.659 zł (550.963 Euro)	2.332.144 zł (613.722 Euro)	2.301.972 zł (605.782 Euro)	6.727.775 zł (1.770.467 Euro)
2. Przeciwdziałanie bezrobociu	530.689 zł (139.655 Euro)	893.749 zł (235.197 Euro)	771.760 zł (203.095 Euro)	2.196.198 zł (577.947 Euro)
3. Zdrowie	232.340 zł (61.142 Euro)	128.693 zł (33.867 Euro)	107.621 zł (28.321 Euro)	468.654 zł (123.330 Euro)
4. Sytuacja bytowa	3.397.953 zł (894.198 Euro)	4.853.590 zł (1.277.261 Euro)	4.258.661 zł (1.120.700 Euro)	12.510.204 zł (3.292.159 Euro)
5. Bezpieczeństwo	252.942 zł (66.564 Euro)	249.074 zł (65.546 Euro)	255.212 zł (67.161 Euro)	757.228 zł (199.271 Euro)
6. Kultura	326.800 zł (86.000 Euro)	365.124 zł (96.085 Euro)	318.663 zł (83.859 Euro)	1.010.587 zł (265.944 Euro)
7. Wiedza wśród i o społeczności romskiej	200.220 zł (52.689 Euro)	232.820 zł (61.268 Euro)	170.220 zł (44.795 Euro)	603.260 zł (158.753 Euro)
Razem	7.034.603 zł (1.851.211 Euro)	9.055.194 zł (2.382.946 Euro)	8.184.109 zł (2.153.713 Euro)	24.273.906 zł (6.387.870 Euro)

Przyjęty kurs wymiany wynosi 3,8 zł = 1 Euro

Każdego roku rząd podaje do wiadomości łączną wielkość środków dostępnych na realizację zadań zaplanowanych w „Harmonogramie wykonania i finansowania zadań”.⁴⁸ Wydział Mniejszości Narodowych proponuje ich konkretny podział na poszczególne elementy Programu.

W praktyce kwota rzeczywiście przyznana przez rząd znacznie różni się od wiel-

⁴⁷ Patrz: „Harmonogram wykonania i finansowania zadań”.

⁴⁸ Plany rządowego finansowania dla Programu zmieniane są każdego roku zgodnie z ustawą budżetową, która określa kwotę środków publicznych przeznaczoną do wydatkowania. Informacja uzyskana pocztą elektroniczną od Pełnomocnika Województwa Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych, 2 sierpnia 2002 r.

kości środków przewidzianych w budżecie Programu. Tak więc w 2001 roku rząd ogłosił, że fundusze do rozdysponowania z budżetu państwa miały wynieść 1.500.000 zł (394.737 Euro). Jednakże ze względu na kryzys finansów publicznych środki z rezerwy celowej zostały zablokowane; nie przyznano żadnych pieniędzy z tego źródła na potrzeby wdrażania Programu w 2001 r. Wprawdzie Ministerstwo Edukacji Narodowej wyasygnowało 500.000 zł (131.579 Euro) na realizację zadań związanych z oświatą,⁴⁹ lecz stanowiło to zaledwie 9 procent wszystkich funduszy, które rząd planował rozdysponować w 2001 r. (5.664.613 zł, czyli 490.688 Euro), oraz tylko 28 procent środków zaplanowanych przez rząd na edukacyjną część Programu na rok 2001 (1.755.677 zł – 462.020 Euro).⁵⁰

Na rok 2002 przewidziano łącznie 3.000.000 zł (789.474 Euro), z czego 2.000.000 zł (526.316 Euro) już zostało przekazane z rezerwy celowej do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego do dalszego rozdysponowania; 600.000 zł (157.895 Euro) ma zostać niebawem przyznane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej; 400.000 zł (105.263 Euro) przewiduje się ze źródeł lokalnych.⁵¹ Jest to znowu znacznie mniej niż zostało przewidziane.⁵² Co więcej, środki zapewniane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej są przeznaczone wyłącznie na zadania w dziedzinie edukacji, natomiast kwota wydzielona z rezerwy celowej jest dostępna na zadania we wszystkich obszarach Programu (z edukacją włącznie).⁵³

Podmioty lokalne mogą występować z wnioskami o finansowanie przedstawiając propozycje przedsięwzięć⁵⁴ wraz ze szczegółowym budżetem i harmonogramem ich realizacji.⁵⁵ Propozycje te są najpierw oceniane przez Małopol-

⁴⁹ Zdaniem Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych świadczy to o dobrej woli i odpowiedzialności urzędników zatrudnionych w Ministerstwie Edukacji Narodowej. Wywiad z Naczelnikiem Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

⁵⁰ Są to kwoty planowanych nakładów ze strony rządu, bez uwzględnienia źródeł lokalnych, na podstawie „Harmonogramu wykonania i finansowania zadań”.

⁵¹ Informacja uzyskana od Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa, 8 sierpnia 2002 r.

⁵² W „Harmonogramie wykonania i finansowania zadań” na rok 2002 została przewidziana łączna kwota 9.055.194 zł (2.382.946 Euro) (ze wszystkich źródeł łącznie), z czego 1.950.842 zł (513.379 Euro) miało być przyznane z rezerwy celowej tylko na zadania w dziedzinie edukacji. Zatem budżet na rok 2003, uwzględniając wszystkie źródła łącznie, stanowi jedną trzecią sumy pierwotnie zaplanowanej na ten rok.

⁵³ Uwagi Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 8 sierpnia 2002 r.

⁵⁴ Formularze wniosków z propozycjami projektów dostępne są na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pod adresem: www.mswia.gov.pl (stan na 26 lipca 2002 r.).

⁵⁵ Informacje uzyskane pocztą elektroniczną od Pełnomocnika ds. Mniejszości Narodowych Województwa Małopolskiego, 2 sierpnia 2002 r.

ski Urząd Wojewódzki, który przekazuje je następnie, wraz z pisemną opinią, do Wydziału Mniejszości Narodowych, który z kolei także poddaje je ocenie; ostateczna decyzja co do ich zatwierdzenia podejmowana jest przez Ministra Spraw Wewnętrznych.⁵⁶

Organizacje Romów nie uczestniczą bezpośrednio w procesie zatwierdzania wniosków o finansowanie, chociaż są proszone o opinię i także mogą składać propozycje przedsięwzięć do finansowania. Jedna z organizacji romskich wyraziła obawy, że Romowie nie mają wpływu na sposób wykorzystania środków Programu oddawanych do dyspozycji samorządów lokalnych.⁵⁷ Podobno niektóre samorządy lokalne były niechętne składaniu propozycji przedsięwzięć na rzecz swoich społeczności romskich.⁵⁸

Monitoring i ocena

Za monitoring realizacji Programu odpowiada Małopolski Urząd Wojewódzki. Instytucje odpowiedzialne za wykonanie zadań Programu oraz wszystkie instytucje, które otrzymały środki finansowe z tego tytułu, muszą co roku składać sprawozdania z realizacji zadań i wydatków do Wydziału Mniejszości Narodowych za pośrednictwem Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Do Wydziału Mniejszości Narodowych należy ustalenie, czy Program jest realizowany zgodnie z planem. Ani Wydział Mniejszości Narodowych, ani rząd nie mają możliwości egzekwowania wykonania zadań zgodnie z planem od samorządów lokalnych zaangażowanych w realizację Programu.⁵⁹ Jednakże Wydział może wywierać pewną presję: nowe formularze wniosków wprowadzone w 2002 roku zawierają części dotyczące wykonania i wydatków poprzedniego roku; fakt, że złożenie rocznego sprawozdania stało się warunkiem wstępnym możliwości

⁵⁶ Informacje uzyskane pocztą elektroniczną od Pełnomocnika Województwa Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych, 2 sierpnia 2002 r.; Pisemne uwagi Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 8 sierpnia 2002 r.

⁵⁷ „Mimo że fundusze te [...] powinny służyć poprawie sytuacji Romów w Małopolsce, nie mamy żadnego wpływu na sposób ich wydatkowania, ani nawet możliwości sprawdzenia efektywności wykorzystania tych środków.” Pisemne uwagi liderki Stowarzyszenia Kobiet Romskich, Kraków, 26 lipca 2002 r.

⁵⁸ „Niektóre urzędy gmin ignorują Program. Na przykład gmina Limanowa nie przygotowała żadnych projektów poprawy niezwykle trudnej sytuacji Romów w osiedlu Koszary.” Pisemne uwagi Przewodniczącego Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz, Laskowa Górna, 27 sierpnia 2002 r. Zdaniem innego działacza romskiego, „jednym z największych niepowodzeń Programu jest to, że decyzje ważne dla Romów pozostawiono w ręku administracji lokalnej.” Pisemne uwagi Przewodniczącego Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz, Laskowa Górna, 27 sierpnia 2002 r. Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

⁵⁹ Władze miast, gmin i powiatów nie podlegają bezpośrednio rządowi.

otrzymania ponownego dofinansowania, traktowany jest jako sposób nadzorowania realizacji Programu.⁶⁰

Monitoring obejmuje także wizyty w terenie urzędników Wydziału Mniejszości Narodowych mające na celu sprawdzenie, czy środki finansowe są wykorzystywane właściwie.⁶¹ Realizacja zadań Programu jest także omawiana na posiedzeniach Zespołu do spraw Mniejszości Narodowych.⁶²

Odrębny mechanizm monitoringu został ustanowiony dla części oświatowej Programu z udziałem Kuratorium Oświaty w Krakowie, które podlega bezpośrednio Małopolskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu.⁶³ W lutym 2002 r. miejscowe Kuratorium Oświaty wspólnie z Wydziałem Zdrowia i Polityki Społecznej (Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego) sporządziło śródroczne sprawozdanie oceniające działania podjęte w pierwszej połowie roku szkolnego 2001/2002;⁶⁴ sprawozdanie to zostało przesłane do Wydziału Mniejszości Narodowych MSWiA, lecz nie zostało podane do wiadomości publicznej. Bardziej szczegółowe sprawozdanie będzie należało złożyć po zakończeniu roku szkolnego, w następstwie kolejnej procedury oceniającej.⁶⁵ Wdrażanie oświatowej części Programu jest również omawiane na forum Podzespołu ds. Edukacji Mniejszości Narodowych w ramach Zespołu do spraw Mniejszości Narodowych.⁶⁶

Ponieważ w 2001 r. nie zrealizowano żadnych innych części składowych Programu, nie dokonywano dotąd ocen dotyczących skuteczności jego ogólnych mechanizmów nadzoru i oceny.

Opinie na temat możliwości wprowadzania modyfikacji do Programu są podzielone.⁶⁷ Według pewnego urzędnika nawet jeżeli okaże się, że określone zadanie

⁶⁰ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

⁶¹ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

⁶² Zespół spotykał się początkowo raz na miesiąc, jednakże od maja 2002 r. jego posiedzenia odbywają się nieregularnie. Wywiad z urzędnikami z Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

⁶³ Wywiad z urzędnikami Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

⁶⁴ Małopolski Urząd Wojewódzki, Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej, *Analiza i ocena realizowanych zadań ujętych w Pilotażowym Programie Rządowym na Rzecz Społeczności Romskiej w Województwie Małopolskim w zakresie edukacji, za okres VII-XII 2001 r.*, Kraków, 2 lutego 2002 (dalej cytowany jako: „Raport nt. edukacji”).

⁶⁵ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r. W lipcu 2002 r. żadne takie sprawozdanie nie było dostępne.

⁶⁶ Protokoły Zespołu do spraw Mniejszości Narodowych, dostępne pod adresem ww.mswia.gov.pl (stan na 26 lipca 2002 r.).

⁶⁷ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

jest trudno wykonać bądź jego realizacja stała się niecelowa, nie można go będzie zaprzestać ani zastąpić innym, jak na przykład specjalistycznymi kursami dla dorosłych.⁶⁸

Przygotowania do programu na rzecz Romów w skali całego kraju zostały rozpoczęte w postaci wstępnych konsultacji z przywódcami romskimi.⁶⁹ Nie jest jeszcze jasne, w jaki sposób wyniki realizacji obecnego Programu zostaną wykorzystane przy projektowaniu programu ogólnopolskiego.

Nie istnieją formalne mechanizmy współpracy pomiędzy organami państwa i organizacjami pozarządowymi.⁷⁰ Brak jest także systematycznych konsultacji pomiędzy organami rządowymi a przedstawicielami Romów, poświęconych ocenie realizacji Programu, zwłaszcza na szczeblu lokalnym.

Niektóre lokalne organizacje romskie są zaangażowane w realizację i ocenę Programu. Przykładowo Stowarzyszenie Romów – Okręg Nowy Sącz pomagało przy ocenie jego części oświatowej, organizując rozprawienie kwestionariuszy skierowanych do romskich rodziców i dyrektorów szkół. Pełnomocnik Społeczności Romskiej w Nowym Sączu także wspomaga jego realizację.⁷¹

Niemniej jednak niektórzy przedstawiciele Romów krytykowali poziom współpracy z urzędnikami władz lokalnych,⁷² a także fakt, iż w składzie Zespołu do

⁶⁸ Patrz punkt 3.2.1.

⁶⁹ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.; por. także: „Polish Government Works on Program for Roma,” RFE/RL *Newsline*, [Rząd polski pracuje nad programem dla Romów], 2 sierpnia 2002 r.

⁷⁰ Organizacje pozarządowe wdrażające projekty na rzecz Romów zazwyczaj współpracują z jednostkami samorządu lokalnego, a nie rządem.

⁷¹ Przedstawiciel Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz został powołany przez Wydział Mniejszości Narodowych na stanowisko Pełnomocnika Społeczności Romskiej Okręgu Nowosądeckiego w roku 2000; Wydział Mniejszości Narodowych określił jego kompetencje, a także finansuje jego wynagrodzenie. Informacja uzyskana pocztą elektroniczną od Pełnomocnika Województwa Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych, Małopolski Urząd Wojewódzki, 8 maja 2002 r. Dwóch innych pełnomocników, również pochodzenia romskiego, zostało ponadto powołanych przez Wydział Mniejszości Narodowych do koordynowania współpracy z lokalnymi urzędnikami oraz wspomaganie realizacji Programu (patrz punkt 3.4.3).

⁷² „Społeczność romska ma problemy w kontaktach z urzędnikami administracji lokalnej. Może to wynikać z niskiego poziomu wykształcenia Romów, lecz niestety prowadzi to do marginalizacji i pauperyzacji społeczności Romów.” Pisemne uwagi Przewodniczącego Stowarzyszenia Romów Okręgu Nowy Sącz, Laskowa Górna, 27 sierpnia 2002 r. „Bylibyśmy zadowoleni, gdyby lokalni urzędnicy mieli z nami takie kontakty jak Minister [Spraw Wewnętrznych].” Wywiad z liderem Społeczno-Kulturalnego Stowarzyszenia Romów w Polsce, Tarnów, 3 kwietnia 2002 r.

spraw Mniejszości Narodowych nie ma żadnych Romów;⁷³ przedstawiciele organizacji romskich (i władz lokalnych) uczestniczą w posiedzeniach Zespołu jedynie *ad hoc*.⁷⁴ Czyniono sugestie, by włączyć Romów do regularnego monitorowania realizacji Programu i systematycznie porozumiewać się ze społecznościami romskimi celem ustalenia ich potrzeb,⁷⁵ na przykład za pośrednictwem stałego ciała konsultacyjnego Romów na szczeblu lokalnym dla usprawnienia współpracy z władzami lokalnymi albo też podzespołu złożonego z przedstawicieli Romów do bardziej formalnych konsultacji na szczeblu krajowym.⁷⁶

2.5 Program a opinia publiczna

Po przyjęciu Programu nie przeprowadzono oficjalnej kampanii informacyjnej skierowanej do opinii publicznej i nie były podejmowane systematyczne wysiłki w celu wyjaśniania, dlaczego jest on potrzebny, ani promowania jego celów. Niemniej jednak urzędnicy Wydziału Mniejszości Narodowych odwiedzali region Nowego Sącza, aby informować społeczności lokalne o Programie. Były także organizowane spotkania z udziałem przedstawicieli samorządu lokalnego i przedstawicieli Romów, na które zapraszano dziennikarzy.⁷⁷ Podejmowano również wysiłki w kierunku nagłaśniania informacji o Programie poprzez media lokalne.⁷⁸

Informacje prasowe na temat Programu opierają się głównie na nieformalnych kontaktach pomiędzy urzędnikami państwowymi a dziennikarzami.⁷⁹ W większości przypadków media pozytywnie przedstawiały uruchomienie Programu, które relacjonowano głównie w mediach regionalnych bądź w regionalnych dodatkach do prasy ogólnokrajowej. Przykładowo artykuły publikowane przez regionalne dodatki „Gazety Wyborczej” zazwyczaj opisywały przyjęcie Programu w pozytywnym tonie i informowały czytelników o trudnej sytuacji Romów, po-

⁷³ Fakt, że wielu Romów nie jest poinformowanych o konkretnych działaniach Programu, był także krytykowany. Szczególnie podkreślana była potrzeba uczestnictwa Romów w dialogu z instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie Programu na szczeblu lokalnym. Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

⁷⁴ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

⁷⁵ Wywiad z J.C., lokalnym przywódcą Romów, Limanowa, 28 marca 2002 r.; Wywiad z przedstawicielem Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz, Laskowa, 27 marca 2002 r.

⁷⁶ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

⁷⁷ Pisemne uwagi Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 8 sierpnia 2002 r.

⁷⁸ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

⁷⁹ Wywiad z Naczelnikiem Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

święcąc liczne artykuły kwestiom oświatowym. Również ogólnopolski dziennik „Rzeczpospolita” poświęcił uwagę tej kwestii.⁸⁰

Krytyczne oceny w mediach dotyczą na ogół ograniczonej realizacji Programu. Na przykład lokalna gazeta „Echo Tarnowa” mocno skrytykowała brak finansowania dla Programu w 2001 roku, jak również fakt, że nie wprowadzono w życie żadnych działań dotyczących warunków mieszkaniowych, sugerując, że samorządy lokalne powinny być uczestniczyć w finansowaniu Programu.⁸¹ Artykuł w regionalnym „Dzienniku Polskim” krytykował fakt, że Kraków nie został włączony do Programu, argumentując, że Romowie żyją tam w bardzo ciężkich warunkach, a ponad 90 procent z nich pozostaje bez pracy.⁸² Zdaniem niektórych ekspertów informacje prasowe przynosiły jednak także efekty negatywne.⁸³

Wywiady przeprowadzone wśród społeczności romskich korzystających z Programu sugerują, że Romom jest on znany.⁸⁴ Niemniej jednak niektórzy przedstawiciele Romów wskazują, że duża liczba Romów w tym regionie w dalszym ciągu nie jest poinformowana o Programie ani o funduszach przyznanych na projekty w jego ramach.⁸⁵ Tekst Programu jest dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednakże, jak stwier-

⁸⁰ Według przeglądu prasy przeprowadzonego na potrzeby niniejszego raportu, w ogólnopolskim dzienniku *Rzeczpospolita* w roku 2000 były cztery artykuły, w roku 2001 – trzy artykuły, a w 2002 r. – trzy artykuły opisujące sytuację romskich dzieci w zakresie edukacji. Były też artykuły o bezrobociu: „Badania ankietowe przeprowadzone w ubiegłym roku wśród Romów w województwie świętokrzyskim wykazały, że tylko jedna na 66 osób ma zawód [...]. Bezrobotni Romowie rzadko także korzystają z pomocy społecznej dla bezrobotnych.” Patrz: *Szansa dla Roma*, „Gazeta w Kielcach”, regionalny dodatek do „Gazety Wyborczej”, 26 lipca 2001 r., str. 4.

⁸¹ *Wozy nie pojedą taborami*, „Echo Tarnowa”, 7 listopada 2001 r., str. 3.

⁸² *Są zbyt zaradni!*, „Dziennik Polski”, 2001 r.

⁸³ Dyrektor Muzeum Etnograficznego w Tarnowie zwraca uwagę, że „entuzjazm dziennikarzy i ogromne zainteresowanie Programem [Małopolskim] zaszkodziły zarówno Programowi jak i społeczności romskiej. Prasa podawała wielkość finansowania ze środków rządowych przeznaczanego na wykonanie poszczególnych zadań, co było interpretowane przez większość Romów w Tarnowie jako kwota do podziału pomiędzy indywidualne osoby [...]” Wywiad z Dyrektorem Muzeum Etnograficznego w Tarnowie, Tarnów, 20 marca 2002 r.; Por. także: *Miliony dla Romów*, „Gazeta w Krakowie” (regionalny dodatek do „Gazety Wyborczej”), 27 marca 2001, str. 5.

⁸⁴ Dla potrzeb niniejszego raportu przeprowadzono dziesięć wywiadów wśród członków romskiej społeczności w następujących wsiach i miastach: Krośnica, Maszkowice, Laskowa, Ochotnica Górna, Limanowa i Nowy Targ. Osiem na dziesięć osób potwierdziło, że wiedziały o Programie, natomiast dwie stwierdziły, że wiedziały o Programie, lecz nie miały bliższych informacji.

⁸⁵ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r. Zdaniem pewnej przywódczyni Romów: „większość osób, które odwiedzałam w romskich osiedlach w roku 2001 nic nie wiedziało o progra-

dzono, nie każdy – a zwłaszcza nie mieszkańcy osiedli romskich – może sobie pozwolić na dostęp do Internetu.⁸⁶

2.6 Program a Unia Europejska

Program zawiera stwierdzenie, że „problem Romów” w Polsce, „aczkolwiek dotkliwy, występuje ze znacznie mniejszą intensywnością aniżeli w niektórych innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej. W konsekwencji zainteresowanie Unii Europejskiej i gotowość wymiernej, konkretnej pomocy w rozwiązywaniu problemów w Polsce jest względnie mała.”⁸⁷ Niemniej jednak Program uznaje dotacje z UE za potencjalne źródło finansowania.⁸⁸

Ochrona romskiej mniejszości nie jest priorytetem dla finansowania ze strony Unii Europejskiej.⁸⁹ W związku z tym UE nie dostarczyła także bezpośredniego finansowania dla tego Programu,⁹⁰ chociaż udostępniła pewne środki finansowe poprzez program PHARE – ACCESS 1999 (44.860 Euro) na użytek ważnej inicjatywy wyszkolenia asystentów romskich dla szkół województwa małopolskiego.⁹¹

Inny projekt finansowany w ramach programu ACCESS 1999 wprowadzie nie

mie [małopolskim]. Występowałam do przedstawicieli samorządu lokalnego o rozpowszechnienie informacji o Programie [...]. Proponowałam, żeby podawać takie informacje w telewizji, ażeby Romowie mogli się zapoznać z całokształtem tego Programu, lecz taki program telewizyjny nie został wyprodukowany.” Według tej samej osoby, trudno jest także uzyskać informacje na temat finansowania przyznanego na poszczególne projekty. Pisemne uwagi przewodniczącej Stowarzyszenia Kobiet Romskich, Kraków, 26 lipca 2002 r.

⁸⁶ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

⁸⁷ Program, str. 6.

⁸⁸ Według Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej rząd nie występował o wsparcie finansowania Programu ze środków PHARE. Informacja uzyskana od urzędnika Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa, 25 kwietnia 2002 r.

⁸⁹ Ochrona Romów nie jest wymieniona jako priorytet w programie Partnerstwa Akcesyjnego. Patrz: ostatni dokument *Accession Partnership*, zaktualizowany w 2001 roku na podstawie wniosków Komisji Wspólnot Europejskich, *Okresowy Raport 2001 Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej*, Bruksela, 13 listopada 2001 r., (dalej cytowany jako *Okresowy Raport 2001*), http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/appl_en.pdf (stan na 19 września 2002 r.).

⁹⁰ Informacja uzyskana od urzędnika Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej, Warszawa, 25 kwietnia 2002 r.

⁹¹ Projekt ten jest realizowany przez Małopolskie Stowarzyszenie Oświatowe od stycznia 2002 r. Informacja uzyskana od urzędnika Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa, 4 września 2002 r.

jest adresowany specyficznie do społeczności romskiej, lecz służył także jej potrzebom. W ramach programu „Mobilne Punkty Poradnictwa Obywatelskiego” (142.000 Euro), jego podprojekt, realizowany przez Stowarzyszenie na rzecz Integracji Polsko-Romskiej od lipca 2001 r. do września 2002 r., miał na celu stworzenie ruchomego systemu informacji wychodzącego naprzeciw odbiorcom i służącego Romom w województwie małopolskim.

Komisja Europejska odnotowała przyjęcie Programu w swoim Okresowym Raporcie za rok 2001, uznając go za „pierwszy krok rządu w kierunku przezwyciężenia trudnej sytuacji mniejszości romskiej w społeczeństwie polskim”.⁹² Uznała przy tym, że jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę wyników jego realizacji.⁹³ Sprawozdania z prowadzonego monitoringu można otrzymać w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Warszawie, jednakże nie są jeszcze dostępne ostateczne sprawozdania oceniające te projekty.⁹⁴

⁹² *Okresowy Raport 2001*, str. 24.

⁹³ Informacja uzyskana od urzędnika Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa, 25 kwietnia 2002 r.

⁹⁴ Trzeci projekt w ramach programu ACCESS 1999 (142.000 Euro) podejmuje problemy Romów w północno-wschodniej Polsce jako część projektu udzielającego wsparcia grupom w niekorzystnej sytuacji w regionach przygranicznych, realizowanego od sierpnia 2001 do października 2002 r. Informacja uzyskana od urzędnika Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa, 4 września 2002 r.

3. REALIZACJA PROGRAMU

3.1 Deklarowane cele Programu

Głównym celem Programu jest „doprowadzenie do pełnego uczestnictwa Romów, [zamieszkujących w województwie małopolskim], w życiu społeczeństwa obywatelskiego i zniwelowanie różnic dzielących tę grupę od reszty społeczeństwa” Znajduje się tam też zdanie „Szczególnie ważne jest doprowadzenie do wyrównania poziomu rozwoju w takich dziedzinach jak: edukacja, zatrudnienie, zdrowie, higiena, warunki lokalowe, umiejętność funkcjonowania w społeczeństwie obywatelskim.”⁹⁵ Ponadto intencją Programu jest zapewnienie zestawu długofalowych rozwiązań problemów, z którymi borykają się Romowie, zamiast środków doraźnej pomocy w łataniu niedostatków.⁹⁶

3.2 Program rządowy a dyskryminacja

Program nie uznaje dyskryminacji za problem.⁹⁷ Zamiast tego wskazuje na trudną sytuację Romów, uznając że społeczność romska – w szczególności Romowie z grupy Bergitka – ucierpiała najbardziej w okresie transformacji ustrojowej.⁹⁸ Wśród innych przyczyn tej sytuacji Program wskazuje na wpływ „głębokich uwa-

⁹⁵ Program, str. 7.

⁹⁶ „Celem Programu nie jest doraźna pomoc w trudnej sytuacji w jakiej znalazła się społeczność romska, ale wypracowanie takich mechanizmów, które pozwoliłyby na osiągnięcie celów nakreślonych powyżej. [...] Powinien trwać minimum kilkanaście lat. W zakreślonym ustawowo terminie trzyletnim w sposób oczywisty nie jest bowiem możliwe osiągnięcie, zapisanych w rozdziale III, celów strategicznych Programu.” Program, str. 7.

⁹⁷ Zaznacza jednak, że organizacje międzynarodowe uznały dyskryminację Romów w Polsce za problem, cytując na przykład raport Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Ksenofobii: „W społeczeństwie utrzymują się uprzedzenia wobec wspólnoty romskiej / cygańskiej; z pewnością prowadzi to do dyskryminacji w życiu codziennym [...]. Zgodnie z doniesieniami, społeczność Romów jest generalnie wyłączona z polskich społeczności obok których żyje; lokalnie występują konflikty, choć rzadko przyznaje się, że mają one tło etniczne [...]. Niektóre źródła wskazują również, że Romowie / Cyganie spotykają się z dyskryminacją ze strony lokalnych władz, w odniesieniu do świadczenia usług [...]” Rada Europy, Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Ksenofobii (ECRI), Drugi Raport o Polsce, przyjęty 10 grudnia 1999, CRI (2000) 34, w: Program, str. 5 (w dalszym ciągu cytowany jako: „CRI(2000)”).

⁹⁸ Powodami przedstawianymi przez autorów Programu, dla których społeczność romska ucierpiała wskutek transformacji ustrojowej ma być „słabe wykształcenie jej członków” oraz jej „odmienność kulturowa.” Program, str. 7.

runkowań historycznych i społecznych”, a także „wielu błędów popełnionych w okresie PRL.”⁹⁹ Wprawdzie podkreśla wagę osiągnięcia przez Romów równego poziomu rozwoju w różnych dziedzinach, lecz ani nie umieszcza tych celów w ramach problematyki dyskryminacji ani nie proponuje konkretnych środków ich osiągnięcia.

Poza ramami Programu podstawowe przepisy antydyskryminacyjne zawarte są w Konstytucji,¹⁰⁰ w Kodeksie cywilnym¹⁰¹ oraz Ustawie o ochronie danych osobowych.¹⁰² Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych, obecnie rozpatrywana przez Sejm, podobno ma także zawierać przepisy antydyskryminacyjne.¹⁰³

Jednakże wiele postanowień Dyrektywy UE o równości rasowej¹⁰⁴ nie zostało jeszcze wprowadzonych do prawa polskiego, które nie zawiera żadnej definicji dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej na tle pochodzenia narodowego bądź etnicznego; brak jest także przepisów o odwróceniu ciężaru dowodu w sprawach wnoszonych z powodu bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji.¹⁰⁵ Polska nie podpisała dotąd Protokołu Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw

⁹⁹ Program, str. 3.

¹⁰⁰ Art. 32 Konstytucji RP ustanawia ogólne zasady równości oraz niedopuszczalności dyskryminacji, nie formułując konkretnego zakazu dyskryminacji na tle rasowym, etnicznym lub innym; Artykuł 60 formułuje prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach; Artykuł 53 gwarantuje wolność sumienia i religii. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dziennik Ustaw Nr 78, poz. 483).

¹⁰¹ Art. 113 Kodeksu pracy stanowi, że „jakakolwiek dyskryminacja (...) w zatrudnieniu, w szczególności ze względu na (...) rasę, narodowość, przekonania (...) jest niedopuszczalna.”

¹⁰² Art. 27 Ustawy o ochronie danych osobowych zakazuje wykorzystywania danych dotyczących pochodzenia rasowego czy etnicznego. Równocześnie uniemożliwia gromadzenie danych dotyczących dyskryminacji na tle rasowym bądź etnicznym. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dziennik Ustaw Nr 133, poz. 883); Por. także: *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 351.

¹⁰³ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹⁰⁴ Dyrektywa Rady 2000/43/EC z dnia 29 czerwca 2000 r. dotycząca wdrożenia zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe i etniczne.

¹⁰⁵ Patrz: P. Filipek, *Legal analysis of national and European anti-discrimination legislation. A comparison of the EU Race Equality Directive & Protocol No. 12 with anti-discrimination legislation in Poland* [Analiza prawna krajowego i europejskiego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego. Porównanie Dyrektywy UE o równości rasowej i Protokołu Nr 12 z ustawodawstwem antydyskryminacyjnym w Polsce], European Roma Rights Center/Interights/Migration Policy Group, Budapeszt/Londyn/Bruksela, wrzesień 2001, str. 10-11 i 25,

<http://www.migpolgrom.com/uploadstore/Poland%20electronic.pdf> (stan na 26 września 2002 r.); Por. także: Komisja Wspólnot Europejskich, *2000 Regular Report by the Commission on Poland's Progress Towards Accession* [Okresowy Raport Komisji o Postępiej Polski na Drodze do Członkostwa w Unii Europejskiej 2000], Bruksela, 8 listopada 2000, str. 56-57 (w dalszym ciągu cytowany jako *Okresowy Raport 2000*).

Człowieka. Aktualnie nie proponuje się żadnych zmian legislacyjnych w tej materii, mimo że w Polsce nie ma wszechstronnego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego ani wyspecjalizowanego organu do spraw promowania równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji rasowej i etnicznej.¹⁰⁶

Brak jest oficjalnych statystyk potwierdzających lub przeczących istnieniu dyskryminacyjnych praktyk wymierzonych przeciwko Romom, nie zostały także udowodnione żadne przypadki dyskryminacji Romów na tle etnicznym ani rasowym.¹⁰⁷ Co więcej, urzędnicy państwowi okazywali brak przekonania co do tego, że dyskryminacja może stanowić problem. Również zdaniem jednego z ekspertów Romowie nie są dyskryminowani w sferze kultury, a w stosunku do innych grup są nawet uprzywilejowani; nie wierzył on także, iżby byli oni dyskryminowani w sferze ustawodawstwa albo polityki rządu.¹⁰⁸ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych uznaje, że kwestia dyskryminacji mniejszości narodowych i etnicznych leży w zakresie jego kompetencji,¹⁰⁹ ale równocześnie utrzymuje, że badania tej problematyki mogłyby zostać fałszywie zinterpretowane. Twierdzi na przykład, że „obecność urzędnika z Ministerstwa na rozprawie sądowej mogłaby zostać uznana za wywieranie presji na niezawisłe sądy”.¹¹⁰ Poza omawianym Programem nie było dotąd inicjatyw rządowych, służących promowaniu pełnej i rzeczywistej równości Romów ani innych mniejszości, takich jak tzw. działania afirmacyjne [*affirmative action*].

¹⁰⁶ Patrz: P. Filipek, *Legal analysis of national and European anti-discrimination legislation* [Analiza prawna krajowego i europejskiego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego.]; Por. także: CRI (2000); *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 350-351.

¹⁰⁷ Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich posiada kompetencje w zakresie praw mniejszości. W 1998 r. w Biurze powstał Samodzielny Wydział ds. Ochrony Praw Cudzoziemców i Mniejszości, który zatrudnia „Starszego Specjalistę ds. praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych”. Podobno większość napływających skarg dotyczących praw mniejszości pochodzi od Romów. *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 372-373.

¹⁰⁸ Wywiad z Dyrektorem Muzeum Etnograficznego w Tarnowie, Tarnów, 20 marca 2002 r.

¹⁰⁹ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹¹⁰ Według innego urzędnika: „Otrzymaliśmy szereg skarg, które mogłyby ewentualnie posłużyć jako dowody dyskryminacji wobec Romów, lecz [Ministerstwo Spraw Wewnętrznych] nie jest wydziałem skarg i zażaleń i nie może zbyt wiele z tym zrobić [...]” Wywiad z urzędnikami Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r. Wszechstronne omówienie kwestii niezawisłości orzecznictwa w polskich sądach – patrz: Program Monitoringu Akcesji do UE, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence* [*Monitoring Procesu Akcesji do UE: Niezawisłość organów sądowniczych*] (Open Society Institute, Budapeszt, październik 2001);, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity* [*Monitoring Procesu Akcesji do UE: Sprawność sądownictwa*] (Open Society Institute, Budapeszt, listopad 2002 r.), obie publikacje dostępne w Internecie: www.eumap.org

Przywódcy Romów sami uznali dyskryminację za problem,¹¹¹ powołując się w szczególności na problemy instytucjonalnej dyskryminacji ze strony urzędników administracji publicznej, zwłaszcza w Policji oraz radach gmin, traktowanie ich jak obywateli drugiej kategorii przez administrację państwową, dyskryminację w miejscach pracy oraz wykluczenie przez resztę społeczeństwa¹¹² wskazuje się także na dyskryminację romskich kobiet¹¹³ i dzieci.¹¹⁴

Dyskryminacja Romów, zwłaszcza w zakresie edukacji, warunków mieszkaniowych i zatrudnienia, jest czasami opisywana w polskiej prasie.¹¹⁵ Raporty międzynarodowych organizacji pozarządowych także wskazują na dyskryminację i nierówności w pewnych obszarach.¹¹⁶ Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Ksenofobii (ECRI) wezwała do ustanowienia systemu monitoringu dyskryminacji i rasizmu skierowanym przeciwko grupom mniejszości, zwłaszcza społeczności romskiej.¹¹⁷

3.2.1 Edukacja

Wsparcie w dziedzinie kształcenia uznaje się za priorytet Programu, ponieważ upatruje się w nim klucza do poprawy warunków w pozostałych dziedzinach.¹¹⁸ Zatrudnienie romskich asystentów szkolnych oraz wprowadzenie zajęć wyrów-

¹¹¹ Urzędnicy twierdzą, że przedstawiciele Romów, z którymi konsultowano się w toku przygotowywania Programu, nie podkreślali kwestii dyskryminacji jako bardzo ważnego priorytetu. Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹¹² Wywiady z: przewodniczącym Kulturalno-Społecznego Stowarzyszenia Romów w Polsce, Tarnów, 3 kwietnia 2002 r.; liderem Stowarzyszenia Romów w regionie Nowego Sącza, Laskowa Górna, 27 marca 2002 r.; oraz przewodniczącym Stowarzyszenia Romów w Krakowie, Kraków/Nowa Huta, 5 kwietnia 2002 r.

¹¹³ Niedawna ankieta przeprowadzona przez romską organizację wśród młodych kobiet romskich w pewnej wsi w województwie małopolskim wykazała, że potrzebują one zachęty i równego traktowania przez nauczycieli oraz innych uczniów, by móc osiągać postępy w nauce. Uskarżały się one także na ich dyskryminację. Pisemne uwagi liderki Stowarzyszenia Kobiet Romskich, Kraków, 26 lipca 2002 r.

¹¹⁴ *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 352.

¹¹⁵ Patrz np. ogólnopolski dziennik „Rzeczpospolita”: *Czarny brat, czarna siostra*, 14 marca 2000 r.; *Katastrofa edukacyjna*, 8 września 2001 r., *Prawa mają równe, szanse – nie*, 13 marca 2002 r., *Niektóre dzieci są całkiem białe*, 23 marca 2002 r.; oraz w innej gazecie codziennej „Nowym Dzienniku”: *Cygańska dola*, 24 sierpnia 2001 r.; w dzienniku regionalnym „Gazeta Krakowska”: *Romowie jadą na odsiecz*, 17 lutego 1999 r., *To jawny rasizm*, 25 kwietnia 1998 r.; miesięcznik „Rrom p-o drom”: *Pieniądże albo życie*, lipiec/sierpień 2000 r.; w „Gazecie Lubuskiej”, regionalnym dodatku „Gazety Wyborczej”: *U nas dole i niedole*, str. 15-16, lipiec 2000.

¹¹⁶ P. Filipek, Legal analysis of national and European anti-discrimination legislation [*Analiza prawna krajowego i europejskiego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego.*], str. 15; por. także: CRI (2000), str. 11, 12, 17.

¹¹⁷ CRI (2000) 34, str. 4.

¹¹⁸ Program, str. 10.

nawczych wywarło pozytywny wpływ na frekwencję szkolną i postępy w nauce dzieci romskich; zostały także pozytywnie przyjęte przez rodziców i dyrektorów szkół. Sugeruje to także, że obwinianie romskich rodziców za niską frekwencję szkolną ich dzieci może wymagać przemyślenia.

Program określa główny problem jako „niski poziom wykształcenia romskich dzieci, który wiąże się ze sposobem funkcjonowania tej społeczności,¹¹⁹ jak również z innymi czynnikami, takimi jak słaba znajomość języka polskiego, niski poziom wykształcenia rodziców, brak przygotowania przedszkolnego, oraz ubóstwo. Nie wspomina się o możliwej dyskryminacji ani o przeciwnościach doświadczanych przez romskie dzieci w polskim systemie szkolnym.

Do głównych celów Programu należy:

poprawa stanu edukacji wśród Romów poprzez: zwiększenie współczynnika ukończenia szkoły [podstawowej], poprawę frekwencji oraz wyników nauczania dzieci i młodzieży romskiej, ułatwianie młodzieży romskiej kontynuowania nauki w szkołach ponadpodstawowych [sic].¹²⁰

Program wyraźnie preferuje integracyjny a nie segregacyjny model edukacji ze względu na problemy powstające w związku z odrębnymi „klasami romskimi”.¹²¹ Podobno praktyka tworzenia takich klas została w województwie małopolskim zaniechana i obecnie organizuje się je jedynie dla starszych dzieci i młodzieży ze względu na praktyczne trudności nauczania dzieci starszych, które ukończyły tylko jedną klasę szkoły podstawowej, razem z dziećmi dużo młodszymi.¹²²

Zadania oświatowe stanowią największą grupę projektów, które mają być zrealizowane: w okresie od roku 2001 do 2003 proponuje się zrealizowanie 102 projektów w piętnastu gminach.¹²³ Obejmują one:

¹¹⁹ „Dzieci romskie uczęszczają do szkół niesystematycznie, bądź nie uczęszczają wcale, co jest spowodowane niedocenianiem przez rodziców roli edukacji w późniejszym życiu, traktowaniem szkoły jako organu represyjnego oraz jako zagrożenia dla romskiej tożsamości.” Program, str. 9.

¹²⁰ Program, str. 10.

¹²¹ Program, str. 9. Odrębne „klasy romskie” były zakładane od roku 1991 jako eksperyment pewnego księdza katolickiego, mający na celu zaradzenie słabej umiejętności pisania i czytania oraz częstemu porzucaniu nauki szkolnej przez dzieci romskie. Jednakże poziom nauczania w tego rodzaju klasach był na ogół bardzo niski. Przedstawiciele Romów postulowali wycofanie się z tworzenia takich klas. Więcej informacji na temat odrębnych klas i innych problemów w dziedzinie edukacji, por.: *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 352-355.

¹²² Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹²³ Ma to miejsce w miastach Limanowa, Nowy Targ, Nowy Sącz, Szczawnica i Tarnów, oraz w gminach Bukowina Tatrzańska, Czarny Dunajec, Grybów, Jabłonka, Krościenko nad Dunajcem, Limanowa, Łącko, Nowy Targ, Ochotnica Dolna i Szaflary. „Harmonogram wykonania i finansowania zadań”, str. 1-10; patrz także: Program, str. 11.

- Zatrudnienie asystentów romskich (w 15 szkołach);¹²⁴
- Zapewnienie wsparcia finansowego na edukację w „klasach zerowych” (edukacja przedszkolna) oraz zapewnienie możliwości poszerzenia edukacji na poziomie przedszkolnym;
- Wprowadzenie zajęć wyrównawczych;¹²⁵
- Zapewnienie pomocy finansowej w zakupie podręczników i pomocy szkolnych;
- Angażowanie nauczycieli wspomagających i organizowanie kółek zainteresowań i specjalnych kursów;
- Zapewnienie dofinansowania dodatkowych posiłków w szkole;
- Dofinansowanie korzystania przez dzieci z edukacji przedszkolnej;
- Umożliwienie romskim dzieciom udziału w koloniach letnich i zimowiskach;
- Organizacja pomocy psychologicznej i pedagogicznej oraz zakładanie odpowiednich poradni (zarówno dla dzieci jak i dla ich rodziców);
- Dofinansowanie zatrudnienia nauczycieli wspomagających romskie dzieci;
- Organizowanie kształcenia dorosłych;
- Organizowanie kursów nauki zawodu dla młodzieży i dla dorosłych;
- Wprowadzenie dodatkowych lekcji języka polskiego;
- Dofinansowanie przewozu dzieci do szkół;
- Dofinansowanie ubezpieczenia uczniów od nieszczęśliwych wypadków;
- Organizowanie letnich wypoczynkowych zajęć integracyjnych w „obozach cygańskich” dla dzieci polskich i romskich.¹²⁶

Przedstawiciele Romów zwracali uwagę na fakt, że Program nie proponuje żadnych środków zachęcających Romów do uczęszczania do szkół średnich ani na wyższe uczelnie.¹²⁷ Urzędnicy państwowi podkreślają potrzebę podjęcia w pierwszej kolejności kwestii edukacji na poziomie podstawowym i oczekują, że kwestie dostępu do szkolnictwa średniego i wyższego oraz kursów pomagających w przygotowaniu się do egzaminów zostaną podjęte później.¹²⁸

¹²⁴ Są to romscy asystenci nauczycieli. Stowarzyszenie Romów – Okręg Nowy Sącz wyszczególniono jako odpowiedzialne za wykonanie tego zadania, wspólnie z Małopolskim Kuratorium Oświaty. „Harmonogram wykonania i finansowania zadań”, str. 1.

¹²⁵ Są to zajęcia wyrównawcze, w tym lekcje języka polskiego, lecz nie tylko tego przedmiotu.

¹²⁶ „Harmonogram wykonania i finansowania zadań”, str. 1-10; Program, str. 11.

¹²⁷ Wywiad z liderem Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz, Laskowa Górna, 27 marca 2002 r.; Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

W dziedzinie edukacji przewidziano następujące wydatki:¹²⁹

	2001	2002	2003	Razem
Łączny szacunkowy budżet	2.093.659 zł (550.963 Euro)	2.332.144 zł (613.722 Euro)	2.301.972 zł (605.782 Euro)	6.727.775 zł (1.770.467 Euro)
Kwota do pokrycia ze źródeł lokalnych	337.982 zł (88.943 Euro)	381.302 zł (100.343 Euro)	487.590 zł (128.313 Euro)	1.206.874 zł (317.598 Euro)

Ze względu na wstrzymanie uruchomienia środków z rezerwy celowej budżetu państwa, w 2001 r. było dostępne tylko 500.000 zł (131.579 Euro) zapewnione przez Ministerstwo Edukacji Narodowej¹³¹ Kwota ta została rozdysponowana na pięćdziesiąt projektów (spośród 102 zaplanowanych) w trzynastu gminach.¹³²

¹²⁸ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹²⁹ „Harmonogram wykonania i finansowania zadań”, str. 10.

¹³⁰ Do lokalnych źródeł finansowania należą: jednostki administracji samorządowej, powiatowe urzędy pracy oraz Policja.

¹³¹ Tylko na same zadania w dziedzinie edukacji w 2001 r. miało być przyznane z rezerwy celowej 1.755.677 zł (462.020 Euro).

¹³²

Jednostki administracyjne otrzymujące dofinansowanie w 2001 r.	Liczba zatwierdzonych projektów	Finansowanie z Ministerstwa Edukacji
Stowarzyszenie Romów – Okręg Nowy Sącz (zatrudnienie romskich asystentów)	1	0/BD
Gmina Bukowina Tatrzańska	4	45.000 zł (11.842 Euro)
Gmina Czarny Dunajec	4	50.000 zł (13.158 Euro)
Gmina Krościenko nad Dunajcem	3	12.000 zł (3.158 Euro)
Gmina Limanowa	4	6.180 zł (1.626 Euro)
Gmina Łącko	6	55.000 zł (14.474 Euro)
Gmina Nowy Targ	3	4.100 zł (1.079 Euro)
Gmina Ochotnica Dolna	4	30.000 zł (7.895 Euro)
Gmina Szaflary	3	7.600 zł (2.000 Euro)
Gmina Grybów	0/BD	0/BD
Gmina Jabłonka	0/BD	0/BD
Miasto Limanowa	5	35.000 zł (9.211 Euro)
Miasto Nowy Sącz	5	128.000 zł (33.684 Euro)
Miasto Nowy Targ	4	30.000 zł (7.895 Euro)
Miasto Szczawnica	1	7.120 zł (1.874 Euro)
Miasto Tarnów	4	90.000 zł (23.684 Euro)
Razem (szacunkowo w Euro)	50	500.000 zł (131.579 Euro)

Źródło: Małopolski Urząd Wojewódzki, Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej, Analiza i ocena wykonania

Ponieważ rząd poinformował, że będzie dostępnych mniej środków finansowych niż planowano, organy samorządu lokalnego wystąpiły z mniejszą liczbą wniosków o sfinansowanie projektów, chociaż one same również przeznaczyły na to pewne fundusze.¹³³ Projekty przedstawione w dziedzinach innych niż oświata nie otrzymały dofinansowania. Jednym z uzasadnień przedstawianych dla finansowania jedynie projektów oświatowych było to, że podniesienie niskiego obecnie poziomu wykształcenia prowadzić będzie do poprawy we wszystkich pozostałych dziedzinach.¹³⁴

Poniżej przedstawiono podsumowanie zadań związanych z edukacją zrealizowanych w ramach Programu w roku 2001:¹³⁵

- *Romscy asystenci* zostali zatrudnieni w czterech gminach i czterech miastach;
- *Nauczyciele wspomagający* zostali zatrudnieni (do pomocy dzieciom romskim i prowadzenia zajęć wyrównawczych, lecz w niektórych przypadkach także do prowadzenia kółek zainteresowań) w trzech gminach i w dwóch miastach;
- *Zajęcia wyrównawcze* zorganizowano w siedmiu gminach i w czterech miastach (choć nie wyłącznie dla Romów);
- „*klasy zerowe*” zorganizowano w jednej gminie i w dwóch miastach;
- „*Kółka zainteresowań*” (tańca, muzyki, prac ręcznych, plastyczne itp.) zorganizowano w dwóch gminach i w trzech miastach (choć nie wyłącznie dla Romów);
- *Podręczniki i wyprawki szkolne* rozprowadzono wśród dzieci romskich w siedmiu gminach i w czterech miastach;
- *Pomoce naukowe* (dla klas wyrównawczych) zakupiono dla szkół w trzech gminach i w dwóch miastach;

nia zadań zgodnie z Pilotażowym programem na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim, (Kraków, 2 lutego 2002 r.), obejmująca okres od lipca do grudnia 2001 r.

¹³³ Np. władze miejskie Tarnowa wyasygnowały 18.767 zł (4.939 Euro), głównie na zakup wyprawek szkolnych. Pisemne uwagi urzędnika urzędu miejskiego w Tarnowie, 29 lipca 2002 r. Nie jest jeszcze dostępny przegląd takich wydatków samorządów lokalnych za rok 2001.

¹³⁴ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹³⁵ Dane przedstawione poniżej zaczerpnięto z następujących źródeł: Małopolski Urząd Wojewódzki, *Raport nt. edukacji*; a także: *Ankieta dla dyrektora szkoły* – ankiety takie zostały przeprowadzone wśród dyrektorów szkół objętych Programem przez Stowarzyszenie Romów – Okręg Nowy Sącz w lutym/marcu 2002 r. celem wykorzystania przez Wydział Mniejszości Narodowych; dla potrzeb niniejszego raportu przeprowadzono także dziesięć wywiadów w marcu 2002 r. z przedstawicielami społeczności romskiej w następujących wsiach i miastach: Krośnica, Maszkowice, Laskowa, Ochotnica Górna, Limanowa i Nowy Targ.

- *Wycieczki* zorganizowano w dwóch gminach; *letni obóz wakacyjny* dla romskich dzieci i *obóz warsztatowy [pracy?] dla romskiej młodzieży* zorganizowano w jednym mieście;
- *Warsztaty dla nauczycieli wspomagających* zorganizowano w jednym mieście;
- *Przedszkole* założono w jednej gminie;
- Ośmiu uczniów dojeżdżających do szkoły w jednej z gmin otrzymało bilety autobusowe, ubezpieczenie i dodatkowe posiłki;
- Kurs (łącznie 100 godzin nauki czytania, pisania, matematyki, nauk przyrodniczych, umiejętności obsługi komputera oraz „przygotowania do życia w rodzinie”) zorganizowano dla rodziców romskich w jednej gminie.

Większość z tych projektów była koordynowana przez jednostki administracji samorządowej we współpracy z miejscowymi kuratoriami oświaty i Ministerstwem Edukacji Narodowej. Udział Romów w koordynacji projektów ograniczał się do nieformalnych konsultacji.

Ogólnie rzecz biorąc, większość działań, na które otrzymano dofinansowanie, została wykonana; niektóre z planowanych zadań nie zostały wykonane,¹³⁶ a inne zostały wykonane z pewnym opóźnieniem.¹³⁷ Wstępne dane¹³⁸ wskazują, że około 520 romskich uczniów i 40 dorosłych skorzystało z wyżej wymienionych inicjatyw.¹³⁹

Połączona ocena podprojektów, dokonana przez Kuratorium Oświaty w Krako-

¹³⁶ Takie jak na przykład kursy edukacyjne dla dorosłych w gminie Bukowina Tatrzańska. W gminie Krościenko nad Dunajcem nie zatrudniono żadnego nauczyciela wspomagającego (osoba proponowana przez gminę nie została zaakceptowana przez miejscową społeczność Romów) i nie utworzono żadnych „zerówek”. W gminie Limanowa planowane działania, takie jak zajęcia wyrównawcze, zakup podręczników i przyborów szkolnych dla romskich dzieci itp., nie zostały wykonane, ponieważ samorząd gminy Limanowa argumentował, że nie było tam romskich dzieci uczęszczających do szkół na jej terenie. Niemniej jednak członkowie społeczności romskiej zamieszkują w gminie Limanowa, a romscy uczniowie uczęszczają do Szkoły Podstawowej Nr 4 w mieście Limanowa. Małopolski Urząd Wojewódzki, *Raport nt. edukacji*, str. 3.

¹³⁷ W Tarnowie niektóre podręczniki i przybory szkolne zakupiono dopiero w listopadzie, zamiast we wrześniu 2001 r. Lokalny romski przywódca z Krośnicy zwrócił także uwagę, że gminie zajęło bardzo dużo czasu rozwiązanie problemów związanych z kupnem podręczników i wyprawek szkolnych dla uczniów romskich. Wywiad z lokalnym liderem romskim, Krośnica, 28 marca 2002 r.

¹³⁸ Pełna ocena komponentu edukacyjnego spodziewana jest po zakończeniu roku szkolnego 2001/2002. Małopolski Urząd Wojewódzki, *Raport nt. edukacji*.

¹³⁹ Te szacunki zostały skompilowane na podstawie informacji dotyczących liczby beneficjentów korzystających z zadań wykonanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Małopolski Urząd Wojewódzki, *Raport nt. edukacji*.

wie i Małopolski Urząd Wojewódzki na podstawie kwestionariuszy rozprawdzonych wśród romskich rodziców i dyrektorów szkół przez Stowarzyszenie Romów – Okręg Nowy Sącz,¹⁴⁰ wykazała wzrost frekwencji szkolnej uczniów i poprawę ich wyników w nauce.¹⁴¹ Wydaje się, że było to wynikiem zaangażowania w szkołach podstawowych asystentów romskich, którym dyrektorzy szkół przypisywali zasługi poprawy komunikacji między szkołą, uczniami i ich rodzicami.¹⁴² Wspólna ocena wykazała także, że zakupienie podręczników, wyprawek szkolnych i pomocy dydaktycznych dla dzieci romskich wywarło pozytywny wpływ na ich wyniki w szkole.¹⁴³ Pojawiły się także informacje, że Program przyczynił się do zmniejszenia uprzedzeń występujących w szkołach wobec dzieci romskich.¹⁴⁴

Ogólna reakcja rodziców romskich i społeczności romskiej także była pozytywna, chociaż czasami trudno jest oddzielić ocenę przez nich projektów oświatowych od krytyki braku wdrożenia w 2001 roku innych komponentów Programu. Ogólnie rzecz biorąc, romscy rodzice byli zatem zadowoleni z asystentów romskich i zajęć wyrównawczych;¹⁴⁵ również większość romskich działaczy oceniała te inicjatywy pozytywnie.¹⁴⁶

W toku wspólnej oceny wskazywano także na niektóre niepowodzenia. W niektórych przypadkach frekwencja dzieci była niska, a kursy zaplanowane dla dorosłych Romów nie odbyły się; jeden z urzędników państwowych sugerował, że tematyka tych kursów mogła być nie dość atrakcyjna dla tej społeczności.¹⁴⁷

¹⁴⁰ Por.: Ankiety dla rodziców romskich, przeprowadzone przez Stowarzyszenie Romów – Okręg Nowy Sącz w lutym/marcu 2002 r. na użytek Wydziału Mniejszości Narodowych.

¹⁴¹ Małopolski Urząd Wojewódzki, *Raport nt. edukacji*, str. 6-7.

¹⁴² Małopolski Urząd Wojewódzki, *Raport nt. edukacji*. Takie same opinie wyrażają dyrektorzy szkół; por.: *Ankiety dla dyrektorów szkół*, przeprowadzone przez Stowarzyszenie Romów Okręgu Nowy Sącz na użytek Wydziału Mniejszości Narodowych, luty/marzec 2002 r.

¹⁴³ Małopolski Urząd Wojewódzki, *Raport nt. edukacji*, str. 6-7.

¹⁴⁴ Wywiady z: M.C., romskim mężczyzną, 28 marca 2002, Limanowa; oraz z W.S., miejscowym przywódcą Romów, Ochotnica Górna, 28 marca 2002 r.

¹⁴⁵ Por.: Ankieta dla rodziców romskich.

¹⁴⁶ Na potrzeby niniejszego raportu przeprowadzono dziesięć wywiadów z przedstawicielami społeczności romskiej w następujących wsiach i miastach: Krośnica, Maszkowice, Laskowa, Ochotnica Górna, Limanowa, Nowy Targ, w marcu 2002 r.

¹⁴⁷ „Są też zadania, których nie można było wykonać. Należy do nich w szczególności kształcenie dorosłych. Niewykonanie takich zadań wynika z braku zainteresowania społeczności romskiej uczestnictwem w kursach edukacyjnych.” List datowany 9 stycznia 2002 od Pełnomocnika Województwa Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych, Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej, Małopolski Urząd Wojewódzki, do Sekretarza Międzyresortowego Zespołu ds. Mniejszości Narodowych, str. 2 (w aktach EUMAP). Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002

Romscy przywódcy stwierdzili także występowanie pewnych niedociągnięć, takich jak brak dofinansowania dodatkowych posiłków w szkołach¹⁴⁸ oraz opóźnienia w dostarczaniu podręczników po rozpoczęciu roku szkolnego.¹⁴⁹ Niektórzy rodzice wymieniali potrzebę dodatkowych zajęć wyrównawczych,¹⁵⁰ inni zaś postulowali stworzenie kółek względnie klubów muzycznych i plastycznych. Wskazywano także na potrzebę okazywania większego zrozumienia i wrażliwości przez nauczycieli pracujących z dziećmi romskimi.¹⁵¹

Romscy przywódcy, jak również okoliczni mieszkańcy wyrażali także uwagi krytyczne wobec ograniczonego stopnia realizacji Programu, stwierdzając że same inicjatywy oświatowe nie są wystarczające, skoro zatrudnienie oraz warunki mieszkaniowe i bytowe stanowią największe problemy społeczności romskiej.¹⁵² Wspominano także o potrzebie poprawy opieki zdrowotnej.¹⁵³

Pełnomocnik Województwa Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych stwierdził, że Program powinien być kontynuowany z zachowaniem jego części oświatowej jako priorytetowej, oraz że jakość realizacji podprojektów powinna być monitorowana z większą uwagą.¹⁵⁴ Nie wiadomo ile dokładnie środków będzie dostępnych na projekty edukacyjne w 2002 roku. Przewiduje się, że przynajmniej 600.000 zł (157.895 Euro) zostanie przyznane na ten cel przez Ministerstwo Edukacji¹⁵⁵ oraz oczekuje się, iż część oświatowa będzie w dalszym ciągu finansowana ze środków rządowych, dopóki nie zostanie w pełni zrealizowana.¹⁵⁶

r. Podobno jeden z romskich liderów pytał o możliwości pokrycia kosztów kształcenia na poziomie szkoły średniej, kursów komputerowych, nauki jazdy samochodem oraz kursów języków obcych, „ale wykonawcy Programu nie biorą pod uwagę, że Romowie sami wiedzą czego chcą się uczyć; zamiast tego proponują oni własne oferty.” Pisemne uwagi liderki Stowarzyszenia Kobiet Romskich, Kraków, 26 lipca 2002 r.

¹⁴⁸ Wywiad z przedstawicielem Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz, Laskowa, 27 marca 2002 r.

¹⁴⁹ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹⁵⁰ Małopolski Urząd Wojewódzki, *Raport nt. edukacji*, str. 7.

¹⁵¹ Ankiety dla romskich rodziców. Nauczyciele ze szkół, do których uczęszczają dzieci romskie są podobno obecnie szkoleni w zakresie romskiej kultury i obyczajów. Okrągły stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹⁵² Wywiad z miejscowymi przywódcami Romów w Maszkowicach, Limanowej i Ochotnicy Górnej, 28 marca 2002 r. „Jesteśmy bardzo zadowoleni z nowych możliwości kształcenia. Ale gdy chodzi o mieszkania, to nie otrzymaliśmy żadnej pomocy. Bezrobocie też jest wielkim problemem; prawie wszyscy jesteśmy bezrobotni.” Wywiad z L.S., mężczyzną romskim, Ochotnica Górna, 28 marca 2002 r.

¹⁵³ Wywiady z lokalnymi przywódcami Romów w Krośnicy, Limanowej i Maszkowicach, 28 marca 2002 r. Wywiady z: M.C., romskim mężczyzną, 28 marca 2002, Limanowa; oraz E.G., romską kobietą, Nowy Targ, 27 marca 2002 r.

¹⁵⁴ Małopolski Urząd Wojewódzki, *Raport nt. edukacji*, str. 7.

Należy wskazać na jedną ogólną uwagę dotyczącą podejścia Programu do kwestii oświaty, polegającego na przyjęciu założenia, że niska frekwencja szkolna dzieci romskich wynika z postaw ich rodziców wobec kształcenia.¹⁵⁷ Tymczasem wywiady przeprowadzone z rodzicami romskimi wykazały, że postrzegają oni wykształcenie swoich dzieci jako ważne albo bardzo ważne.¹⁵⁸ Dzieci romskie uczęszczają do szkoły częściej, gdy towarzyszą im tam romscy asystenci, przy których mają one poczucie pewnego komfortu. Zatem obwinianie rodziców romskich za niską frekwencję szkolną ich dzieci nie wydaje się stanowić właściwej diagnozy przyczyn tego problemu i ostatecznie może rzutować na oddziaływanie Programu w dziedzinie oświaty.

3.2.2 *Zatrudnienie*

Część Programu dotycząca przeciwdziałania bezrobociu proponuje następujące działania wobec niezwykle wysokiego poziomu bezrobocia występującego wśród Romów w województwie małopolskim:¹⁵⁹

- Tworzenie dotowanych miejsc pracy w tradycyjnych dla Romów zawodach;
- Organizacja kursów przekwalifikujących;
- Promowanie aktywnego podejścia do poszukiwania pracy;
- Organizowanie robót publicznych i tworzenie przedsiębiorstw gotowych zatrudniać nisko wykwalifikowanych pracowników.¹⁶⁰

Do ważnych kwestii nie objętych tą częścią Programu należą: monitoring dyskryminacji rasowej i etnicznej w miejscu pracy,¹⁶¹ dostęp do stanowisk w instytucjach publicznych,¹⁶² oraz kształcenie zawodowe, w tym szkolenie w zakresie zakładania małych

¹⁵⁵ Stanowi to około 30 procent planowanej kwoty finansowania ze środków centralnych. Dwa miliony złotych przyznane z rezerwy celowej są przeznaczone także na pokrycie zadań w dziedzinie edukacji, chociaż nie wyłącznie na ten cel. Przewiduje się także udział źródeł lokalnych.

¹⁵⁶ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹⁵⁷ „[...] rodzice nie doceniają roli edukacji w późniejszym życiu, traktując szkołę jako organ represyjny oraz jako zagrożenie dla romskiej tożsamości.” Program, str. 9.

¹⁵⁸ Wywiady przeprowadzone w marcu 2002 r. na potrzeby niniejszego raportu z przedstawicielami następujących wsi i miast: Krośnica, Maszkowice, Laskowa, Ochotnica Górna, Limanowa, Nowy Targ; por. też: ankieta dla romskich rodziców.

¹⁵⁹ Mimo że bezrobocie wśród Romów nie jest monitorowane statystycznie, liczne źródła potwierdzają, że stopa bezrobocia wśród Romów jest wysoka. Liderzy Romów szacują, że bezrobocie wśród nich sięga 90 procent w Krakowie i w Tarnowie, a 99 procent w Nowym Sączu. *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 361.

¹⁶⁰ Program, str. 11-13.

¹⁶¹ Przedstawiciele społeczności romskiej potwierdzają występowanie problemów w tej dziedzinie: „Miałem wiele trudności ze znalezieniem pracy zanim zostałem zatrudniony jako asystent romski”

przedsiębiorstw; proponuje się natomiast pewne formy przeszkolenia zawodowego.

Z powodu braku środków finansowych nie wykonano w 2001 r. ani w pierwszej połowie 2002 r. żadnych zadań w powyższym zakresie. Ponieważ finansowanie zostało podobno rozdysponowane na wszystkie zadania w 2002 r., przewiduje się, że pewne działania zostaną jednak podjęte w dziedzinie zatrudnienia w (drugiej połowie) 2002 roku.¹⁶³

Urzednicy rządowi spodziewają się także pozytywnych skutków w dziedzinie zatrudnienia wynikających z działań w kierunku poprawy poziomu wykształcenia, kierując się przekonaniem, że najważniejszą przyczynę bezrobocia stanowi brak wykształcenia.¹⁶⁴ Jednakże wysuwane są też argumenty, że lepsze wykształcenie nie stanowi gwarancji miejsc pracy dla Romów i że zapewnienia o tym, że wykształcenie rozwiąże wszystkie problemy, są zbyt optymistyczne.¹⁶⁵ Podkreślana była również potrzeba dyskusji, jakie miejsca pracy mogłyby zostać udostępnione dla Romów w oparciu o ocenę zapotrzebowania w kontekście regionalnym;¹⁶⁶ pewien działacz romski zwrócił uwagę, że Program byłby bardziej akceptowany przez społeczności lokalne, gdyby prowadził do tworzenia możliwości zatrudnienia dostępnych ogólnie, a nie tylko dla Romów.¹⁶⁷

3.2.3 Mieszkania oraz inne dobra i usługi

Mieszkania

Program wskazuje, że lokale zamieszkiwane przez Romów w województwie małopolskim wymagają remontów, ich mieszkania są przeludnione oraz że istniejące zasoby mieszkaniowe często nie spełniają wymogów obowiązujących przepisów albo zostały wzniesione bez wymaganych zezwoleń na budowę. Przedstawiciele Romów także wielokrotnie wskazywali na podrzędne warunki mieszkaniowe i bytowe jako na jeden z największych problemów, z którymi bo-

wyjaśnia M.C. w wywiadzie z dnia 3 marca 2002 r. w Limanowej. „Obecnie wszyscy są bezrobotni i nie ma szans znaleźć pracę,” stwierdza S.L., romski mężczyzna z Ochotnicy Górnej, w wywiadzie z dnia 28 marca 2002 r. Upośledzenie na rynku pracy doświadczane przez Romów jest w ocenie ECRI często następstwem bezpośredniej dyskryminacji i uprzedzeń, jak również dyskryminacji w innych dziedzinach, takich jak dostęp do wykształcenia i nierówność społeczna. CRI (2000) 34, ustęp 38.

¹⁶² Z uwagi na wysokie wskaźniki stopy bezrobocia wśród Romów i powszechny wśród nich brak wyższego wykształcenia, można przyjąć, że reprezentacja Romów w sferze zatrudnienia w instytucjach sektora publicznego jest równie niska. *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 369-370.

¹⁶³ Pisemne uwagi Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 8 sierpnia 2002 r.

¹⁶⁴ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹⁶⁵ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹⁶⁶ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹⁶⁷ Pisemne uwagi przywódczyni Stowarzyszenia Kobiet Romskich, Kraków, lipiec 2002 r.

ryka się społeczność romska.¹⁶⁸ Część Programu dotycząca sytuacji bytowej ma na celu „poprawę sytuacji bytowej, w tym w szczególności mieszkaniowej Romów.”¹⁶⁹ Proponowane środki zaradcze obejmują:

- Remonty istniejących mieszkań i budynków;
- Uregulowanie nierozstrzygniętych dotąd sporów dotyczących własności gruntów;
- Budowę tanich lub dotowanych mieszkań;
- Przyznawanie gruntów budowlanych i organizowanie robót budowlanych (sporządzanie dokumentacji technicznej, zakupy materiałów budowlanych, zapewnianie nadzoru technicznego budów);
- Dostarczanie elementów instalacyjnych do doprowadzania elektryczności i wody oraz podłączanie romskich osiedli do wodociągów, kanalizacji itp.¹⁷⁰

Warto może dodać w tym kontekście, że niektórzy przedstawiciele Romów zwracają się do władz rządowych i samorządu lokalnego o korzystanie z usług przedsiębiorstw romskich i firm zatrudniających pracowników romskich do wykonawstwa budów i instalacji.¹⁷¹

Program nie stwierdza istnienia ani nie przeciwdziała dyskryminacji w dostępie do mieszkań, która wedle przywódców Romów stanowi poważny problem.¹⁷²

¹⁶⁸ „Nie otrzymaliśmy żadnej zapomogi mieszkaniowej, a mieszkamy w bardzo trudnych warunkach.” Wywiad z S.L., romskim mężczyzną z Ochotnicy Górnej, 28 marca 2002 r. „Najważniejsze jest zaopatrzenie nas w wodę.” Wywiad z C.W., lokalnym przywódcą Romów z Krośnicy, 28 marca 2002 r. Patrz także *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 357-358.

¹⁶⁹ Program, str. 15.

¹⁷⁰ Program, str. 14-15. Warto zaznaczyć, że niektóre działania zaplanowane w tej części są w rzeczywistości częścią ogólnych inwestycji gminy, np. podłączenie osiedli romskich do sieci wodociągowej i kanalizacji itp. Niektóre inne zadania mają na celu „doprowadzenie sytuacji materialnej rodzin romskich do takiego stanu, który ułatwiłby im korzystanie z innych dziedzin Programu, np. edukacji.” Program, str. 15. Zadania te, np. specjalne zapomogi na zakup odzieży, opału i leków, zostaną pokrótce omówione w punkcie 3.2.4.

¹⁷¹ Pisemne uwagi lidera Stowarzyszenia Romów w okręgu Nowy Sącz, Laskowa Góra, 27 sierpnia 2002 r.

¹⁷² Istnieją doniesienia, że dyskryminacja rasowa w dostępie do mieszkań i praktyki segregacyjne stanowią problem. Stowarzyszenie Kobiet Romskich stwierdza, że niektóre praktyki władz lokalnych mogą prowadzić do „czystek” zmierzających do usunięcia Romów z określonych osiedli, wskazując na opory władz lokalnych przed ustaleniem tytułu własności gruntów albo przeznaczaniem terenów pod zabudowę mieszkaniową. Także w Bochni (która jest położona w województwie małopolskim, ale nie uczestniczy w Programie), lokalni urzędnicy oferowali budowę mieszkań socjalnych pod warunkiem że Romowie wyprowadzą się z centrum na peryferia miasta. Pisemne uwagi liderki Stowarzyszenia Kobiet Romskich, Kraków, 26 lipca 2002 r.; Patrz także: *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 357.

Żadne z zadań tej części Programu dotyczącej sytuacji bytowej nie zostało wykonane w 2001 r. ze względu na zablokowanie finansowania ze środków rządowych. Gmina Tarnów wydała 10.625 zł (2.796 Euro) na remonty mieszkań w 2001 roku, jednakże inicjatywa ta nie była bezpośrednio i specjalnie adresowana do społeczności Romów.¹⁷³ Ponieważ środki finansowe zostały podobno przyznane na wszystkie rodzaje zadań w 2002 r., przewiduje się, że realizacja niektórych zadań w tej dziedzinie rozpocznie się jeszcze w tym samym roku.¹⁷⁴

Pozostałe dobra i usługi

Program nie podejmuje kwestii równego dostępu dla Romów do dóbr i usług.¹⁷⁵ Według Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych w ostatnim czasie nie otrzymano żadnych doniesień na temat takiej dyskryminacji.¹⁷⁶

3.2.4 Opieka zdrowotna i inne formy zabezpieczenia społecznego

Opieka zdrowotna

Program odnotowuje, że stan zdrowia Romów zamieszkujących podgórskie tereny województwa małopolskiego jest „bardzo zły” i stwierdza, że „występują tam takie schorzenia jak: wirusowe zapalenie wątroby typu B, astma, zapalenie płuc, bronchit, gruźlica, anemia, upośledzenie umysłowe oraz nadczynność tarczycy”¹⁷⁷ Stwierdza także, że poważne problemy zdrowotne wynikają z „katastrofalnej sytuacji socjalnej: braku wodociągów, kanalizacji, braku ocieplenia domostw, ich fatalnego stanu technicznego, braku pieniędzy na opał, ubogiej diety, ograniczonego dostępu do świadczeń zdrowotnych, a także braku tradycji monitorowania ciąży przez kobiety romskie [...]”¹⁷⁸

Część Programu dotycząca zdrowia ma na celu poprawę w tej sferze poprzez ułatwienie dostępu Romów do służby zdrowia i poprzez poprawę stanu higieny, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży. Proponowane środki zaradcze są głównie związane z higieną, w tym:

¹⁷³ Pisemne uwagi urzędnika miejskiego z Tarnowa, 29 lipca 2002 r.

¹⁷⁴ Pisemne uwagi Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 8 sierpnia 2002 r.

¹⁷⁵ Istnieją doniesienia, że Romom często odmawia się dostępu do publicznych miejsc noclegowych, a niektóre firmy odmawiają udzielania im kredytu. *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 359-360.

¹⁷⁶ Pisemne uwagi Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 8 sierpnia 2002 r.

¹⁷⁷ Program, str. 13 (cytat z raportu J. Beesley, Westminster for Democracy, listopad 1999).

¹⁷⁸ Program, str. 13.

- Zatrudnienie pielęgniarek środowiskowych pochodzenia romskiego;
- Promowanie szczepień ochronnych;
- Przeprowadzanie badań doraźnych i zwiększenie częstotliwości korzystania przez kobiety romskie z badań lekarskich;
- Dofinansowanie lekarstw;
- Promowanie poprawy poziomu higieny.¹⁷⁹

Program nie dostrzega możliwości dyskryminacji w dostępie do świadczeń zdrowotnych.¹⁸⁰

Ten składnik również nie został zrealizowany w 2001 r. z powodu wstrzymania rządowych środków finansowania. Ponieważ środki finansowe zostały podobno rozdysponowane na wszystkie zadania w roku 2002, przewiduje się, że realizacja niektórych zadań w dziedzinie ochrony zdrowia rozpocznie się w (drugiej połowie) 2002 roku.¹⁸¹

Opieka społeczna

Opieka społeczna nie została podjęta jako wyodrębniona kwestia w Programie, a tylko występuje pośrednio w dziale dotyczącym sytuacji bytowej, w którym wskazano na to, że „w przeważającej większości” Romowie w województwie małopolskim „są klientelą pomocy społecznej”, oraz że „pomoc społeczna miała do tej pory charakter świadczeń pieniężnych, co potęguje i tak już silną postawę roszczeniową.”¹⁸² Pytanie, czy nie należałoby powołać specjalnych instytucji do spraw świadczenia pomocy społecznej dla Romów, zostało postawione Ministrowi Spraw Wewnętrznych.¹⁸³

¹⁷⁹ Program, str. 13-14.

¹⁸⁰ To podejście odzwierciedla pogląd rządu, że problem polega nie na ograniczeniu dostępu, lecz na niekorzystaniu przez Romów z istniejących usług. Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r. Romowie mają niedostateczny dostęp do świadczeń zdrowotnych oraz ubezpieczenia; to prowadzi do zwiększonego ryzyka chorób. Złe warunki bytowe także negatywnie wpływają na stan zdrowia Romów. *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 356.

¹⁸¹ Uwagi Naczelnika Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 8 sierpnia 2002 r. Istnieją na przykład plany przeszkolenia kobiety romskiej do pracy w charakterze pielęgniarki w mieście Limanowa. Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

¹⁸² Program, str. 14.

¹⁸³ Cytowano wypowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych, który miał powiedzieć, że „jest to społeczność, która żąda takiej samej pomocy jak zapomogi dla bezrobotnych i biednych. Wszelkie takie zbiorowości potrzebują naszej pomocy i nie ma znaczenia, czy są to Polacy czy Romowie.” E. Cichocka, Wywiad z Krzysztofem Janikiem, Ministrem Spraw Wewnętrznych, *Mniejszości się nas boją*, „Gazeta Wyborcza”, 8 marca 2002 r., str. 18.

Ogólnie biorąc, Program i stanowisko właściwych urzędników rządowych sugeruje zatem, że problem ten jest wyłącznie kwestią udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym, nie dopuszczając ewentualności, że dyskryminacja również odgrywa rolę w ograniczeniu poziomu zabezpieczenia społecznego Romów. Program postuluje wprowadzenie specjalnych programów pomocy społecznej, które brałyby pod uwagę „specyfikę” Romów,¹⁸⁴ jednakże używane określenia – takie jak opis „postawy roszczeniowej”¹⁸⁵ Romów – powodują, że nie jest jasne, czy działania te są podejmowane w całkowicie dobrej wierze i czy mają na celu wprowadzenie konkretnych i odpowiadających potrzebom rozwiązań.

Środki działania związane z pomocą społeczną obejmują:

- Przyznawanie świadczeń socjalnych;
- Mobilizowanie romskiej społeczności w celu zapewnienia jej niezależności psychospołecznej poprzez pracę socjalną i poradnictwo;
- Przyznawanie okresowych i celowych zasiłków na zakup odzieży, lekarstw, opału;
- Podnoszenie kwalifikacji pracowników socjalnych.¹⁸⁶

Z powodu braku finansowania żadne z tych środków nie zostały wprowadzone w 2001 r.

3.2.5 Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych

Równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa karnego nie został podjęty w omawianym Programie. Ze względu na ograniczony zakres dostępnych badań kwestii, czy Romowie nie są dyskryminowani przez system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, przydatne byłoby zbadanie tego zagadnienia.

3.3 Ochrona przed przemocą na tle rasowym

Przemoc na tle rasowym jest jednym z największych problemów napotykanym przez społeczność romską w Polsce; zarówno międzynarodowe organizacje pozarządowe, jak i przedstawiciele Romów wskazywali na przemoc motywowaną rasowo jako na

¹⁸⁴ „Romowie są specyficzną grupą odbiorców świadczeń społecznych, ze względu na ich odmienność kulturową. Zatem standardowe działania zmierzające do ich aktywizacji psychospołecznej nie zdają egzaminu. Romowie powinni być objęci specjalnymi programami pomocy społecznej, uwzględniającymi ich specyfikę.” Program, str. 14.

¹⁸⁵ Program, str. 3.

¹⁸⁶ Program, str. 15.

poważny problem.¹⁸⁷ Jednakże oficjalne uznanie istnienia problemu i reakcja na niego nie były wystarczające. Według pewnego przedstawiciela Romów, „nawet w przypadkach poważnych napaści, Romowie nie podają Policji nazwisk sprawców, ponieważ obawiają się o bezpieczeństwo swoje i swoich dzieci.”¹⁸⁸ Urzędnicy Wydziału Mniejszości Narodowych przyznają, że dane statystyczne zgromadzone przez Policję nie sygnalizują przemocy na tle rasowym wobec Romów jako problemu, ponieważ nie wykazuje się tam przynależności etnicznej ani rasowej ofiar.¹⁸⁹

Nie ma specjalnych rządowych programów przeciwdziałania przemocy na tle rasowym. Przemocy takiej zakazuje Kodeks karny,¹⁹⁰ natomiast nie ma przepisów dyscyplinarnych dotyczących motywowanych rasowo nadużyć funkcjonariuszy organów ścigania. Nawoływania do nienawiści zakazuje Konstytucja¹⁹¹ i Kodeks karny.¹⁹² Od 2000 r. Wydział Mniejszości Narodowych wymaga regularnych sprawozdań od Komendy Głównej Policji na temat przestępstw na tle rasowym w Polsce; od 2001 roku obowiązuje wymóg sporządzania comiesięcznych raportów na ten temat.

Program potwierdza istnienie problemu przemocy na tle rasowym, lecz proponuje niewiele dla poprawy ochrony przed przestępstwami na tle rasowym czy zwiększania świadomości dostępnych dróg wnoszenia skarg z tego powodu. Wprawdzie Program przyznaje, że Romowie stanowią grupę mniejszości najbardziej narażoną na ataki rasistowskie w Polsce,¹⁹³ lecz stwierdza także, że wedle Komendy Głównej Policji Romowie nie są częstymi ofiarami przestępstw oraz że Policja reaguje szybko w przypadku przestępstw skierowanych przeciwko Romom.¹⁹⁴ Program nie podejmuje bezpośrednio kwestii nadużyć popełnianych przez policjantów, stwierdzając że Romowie nie składali oficjalnych skarg na postępowanie funkcjonariuszy Policji.¹⁹⁵ Romowie przedstawiani są jako w pewnym stopniu odpowie-

¹⁸⁷ *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 362-364.

¹⁸⁸ Wywiady z: przywódcą Społeczno-Kulturalnego Stowarzyszenia Romów w Polsce, Tarnów, 3 kwietnia 2002 r.; przywódcą Stowarzyszenia Romów w Krakowie/Nowej Hucie, 5 kwietnia 2002 r.; oraz z przywódcą Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz, Laskowa Górna, 27 marca 2002 r.

¹⁸⁹ Wywiad z urzędnikami z Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

¹⁹⁰ Artykuł 119 Kodeksu karnego z 6 lipca 1997 r. (Dziennik Ustaw Nr 88, poz. 553).

¹⁹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Art. 13), (Dziennik Ustaw Nr 78, poz. 483).

¹⁹² Artykuły 256, 257 i 119 Kodeksu karnego z 6 lipca 1997 r. (Dziennik Ustaw Nr 88, poz. 553)

¹⁹³ Program, str. 15.

¹⁹⁴ Program, str. 15.

¹⁹⁵ Program, str. 15.

działni za fakt, że przestępstwa na tle rasowym rzadko stają się przedmiotem dochodzenia. Program utrzymuje, że Romowie niechętnie współpracują z Policją¹⁹⁶ oraz odwołuje się do typów przestępstw popełnianych przez Romów (mimo że nie powinna być prowadzona żadna oficjalna ewidencja zawierająca dane o przynależności etnicznej sprawców przestępstw)¹⁹⁷ – co wydaje się sugerować istnienie postawy utrzymującego się pobłażania, a nawet w pewnym stopniu podzielenia dyskryminacyjnych wobec Romów postaw większości ludności.

Program dąży do „poprawy bezpieczeństwa poprzez wyczulenie Policji na przestępstwa popełniane na tle rasowym i przeciwdziałanie przekonaniu o niskiej szkodliwości społecznej takich czynów.”¹⁹⁸ Innym deklarowanym celem jest „przekonanie Romów do konieczności współpracy z policją w dziedzinie zwalczania tych przestępstw i wzbudzenie większego zaufania do organów ścigania.”¹⁹⁹ Konkretnie środki proponowane w Programie obejmują:

- Szkolenie funkcjonariuszy Policji pracujących w rejonach zamieszkałych przez Romów;²⁰⁰
- Zapobieganie przestępstwom popełnianym z pobudek rasowych i zapewnienie szybkiego reagowania na takie przestępstwa; zapewnianie pomocy ofiarom przestępstw;
- Patrowanie terenów zamieszkałych przez Romów;
- Nabór osób pochodzenia romskiego do Policji;
- Zapewnienie współpracy i wymiany informacji pomiędzy policją a przedstawicielami społeczności romskiej;
- Zmiana postaw Romów, tak aby dostrzegali oni potrzebę współpracy z policją w celu karania sprawców przestępstw popełnianych na Romach itd.²⁰¹

¹⁹⁶ „Niektóre środowiska romskie skarżą się, że Policja opieszale reaguje na ataki rasistowskie, nie składając jednak oficjalnie skarg na postępowanie konkretnych funkcjonariuszy. Istotnym elementem utrudniającym wykrycie sprawców jest niechęć samych Romów do współpracy i nieinformowanie policji o zaistniałych przestępstwach.” Program, str. 15-16.

¹⁹⁷ „Pomimo, że Policja nie prowadzi szczegółowych ewidencji sprawców i ofiar przestępstw pod kątem ich pochodzenia etnicznego zebrane doświadczenia pozwalają stwierdzić, że do najczęściej popełnianych przez Romów przestępstw należą: kradzieże, kradzieże z włamaniem i rozboje.” Program, str. 16.

¹⁹⁸ Program, str. 16.

¹⁹⁹ Program, str. 16.

²⁰⁰ Harmonogram wykonania i finansowania zadań, str. 21.

²⁰¹ Program, str. 16-17.

Żadne z zadań tego komponentu nie zostało w 2001 r. sfinansowane ze środków rządowych. Jednakże wydział prewencji Policji w Krakowie wprowadził w życie pewne inicjatywy służące ułatwieniu współpracy pomiędzy Policją i Romami. Jedna kobieta romska przechodzi szkolenie do służby w Policji w Nowym Sączu; kilku Romów ma także przejść takie szkolenie w Tarnowie.²⁰² Wprawdzie według jednego z urzędników państwowych zwiększenie obecności Romów w szeregach Policji powinno prowadzić do poprawy sytuacji, jednak niektórzy przedstawiciele Romów wyrażali wątpliwości, czy przyniesie to poprawę ochrony przed przemocą na tle rasowym.²⁰³

3.4 Promowanie praw mniejszości

Prawa mniejszości także nie są podejmowane w żaden kompleksowy sposób. Program stwierdza, że społeczność romska jest traktowana jako mniejszość narodowa i etniczna, a jako taka ma ona prawo do pełnej ochrony i pomocy państwa zgodnie z międzynarodowymi umowami i ustawodawstwem krajowym, łącznie z Konstytucją.²⁰⁴ Od 1998 r. trwają prace nad Ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych.²⁰⁵

Program podkreśla, że należy umożliwić Romom zachowanie ich odrębności kulturowej, i że zachowywanie „pozytywnych elementów kultury romskiej może

²⁰² Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

²⁰³ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

²⁰⁴ Program, str. 16-17, 4. Konstytucja RP z 1997 r. zawiera przepis gwarantujący obywatelom należącym do mniejszości etnicznych i narodowych prawo do „zachowania i rozwoju własnego języka, zwyczajów, tradycji i kultury.” (Art. 35). Przepisy dotyczące mniejszości narodowych są w polskim ustawodawstwie rozproszone, w tym w: Prawie wyborczym do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 12 kwietnia 2001 r.), Ustawie o radiofonii i telewizji (z dnia 29 grudnia 1992 r.) oraz przepisach gwarantujących kształcenie w języku ojczystym (patrz punkt 3.4.1). Polska ostatecznie złożyła dnia 10 lipca 2002 r. swoje sprawozdanie z realizacji wdrożenia Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości Narodowych (FCNM) (weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2001 r.); Por. Raport złożony przez Polskę na mocy Art. 25 par. 1 Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości Narodowych, dostępny w Internecie: <http://www.humanrights.coe.int/minorities/Eng/FrameworkConvention/StateReports/2002/Poland%20state%20report.doc> (stan na 14 października 2002 r.); patrz także „raport towarzyszący” autorstwa S. Łodzińskiego, *Ochrona mniejszości narodowych w Polsce*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, wrzesień 1999 r., http://www.minelres.lv/reports/poland/poland_NGO.htm (stan na 26 sierpnia 2002 r.).

²⁰⁵ Projekt Ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych został opracowany przez Sejmową Komisję Mniejszości Narodowych i Etnicznych i złożony w Sejmie w 1998 r.; *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 365.

pomóc tej społeczności w znalezieniu swojego miejsca [sic] we współczesnej Polsce.”²⁰⁶ Tak więc proponuje on ochronę i promocję tożsamości i kultury romskiej poprzez wsparcie inicjatyw w dziedzinie oświaty i kultury.

Osobny akapit poświęcony jest zwiększaniu świadomości społeczeństwa co do społeczności romskiej, jak również świadomości społeczności romskiej co do zmian zachodzących w Polsce. Program określa ten problem następująco: „[...] społeczeństwo polskie ma zbyt małą wiedzę o sytuacji Romów [...]”. Zaznacza także, że relacje pomiędzy Romami i nie-Romami w Polsce są w znacznym stopniu oparte na stereotypach.²⁰⁷

Proponowane środki obejmują:

- Promowanie publikacji na temat Romów;
- Organizację polsko-romskiego taboru z programem integracyjnym;
- Nadawanie cyklicznych audycji o Romach w mediach lokalnych i ogólnopolskich.²⁰⁸

Na żadne z tych zadań nie otrzymano jak dotąd finansowania ze środków rządowych. Co ważniejsze, nie proponuje się żadnych środków propagowania innych zasadniczych praw mniejszości, takich jak realny udział w życiu publicznym czy wsparcie dla środków masowego przekazu w języku mniejszości.

Urzednicy państwowi podkreślali, że celem Programu niekoniecznie musi być ochrona praw Romów, ponieważ te są chronione na mocy Konstytucji.²⁰⁹ Taka postawa, w połączeniu z brakiem kompleksowych środków podejmujących kwestię praw mniejszości, stanowi niepotrzebnie zawężoną interpretację właściwych celów, do których stworzony jest Program. Zważywszy na utknięcie w martwym punkcie prac nad Ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych, wydaje się to sugerować brak wystarczającego zaangażowania na rzecz przeprowadzenia naprawę głębokiej reformy.

3.4.1 Edukacja

Część Programu poświęcona edukacji nie zawiera żadnych środków służących promowaniu nauki języka romskiego ani posługiwaniu się nim w systemie oświaty. Nauka języka romskiego lub w języku romskim na koszt państwa jest teoretycz-

²⁰⁶ Program, str. 7.

²⁰⁷ Program, str. 18; patrz punkty 3.4.3 i 3.4.4 na temat dalszych projektów planowanych w tej dziedzinie.

²⁰⁸ Program, str. 19.

²⁰⁹ Wywiad z urzędnikiem z Wydziału Mniejszości Narodowych, Warszawa, 22 marca 2002 r.

nie możliwa w myśl polskiego ustawodawstwa, które przewiduje kształcenie w języku ojczystym,²¹⁰ lecz na terenach objętych Programem nie jest ona dostępna. Nie ma podręczników w języku romskim, tymczasem podręczniki dla innych mniejszości narodowych są systematycznie publikowane i finansowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.²¹¹

Chociaż powszechnie akceptuje się, że język romski (Romani) stanowi fundamentalny składnik romskiej tożsamości, oraz że generalnie Romowie pragną zachować swój własny język i kulturę, zachodzi potrzeba ustalenia poziomu zapotrzebowania na naukę języka i w języku Romani.²¹² Społeczność romska powinna być informowana o istnieniu prawa do nauki w jej ojczystym języku i należy jej zapewnić możliwość takiej nauki.²¹³

Program pokrótce traktuje o potrzebie kształcenia nauczycieli i uwzględniania informacji na temat romskiej kultury w głównym nurcie szkolnictwa. Tak więc stwierdza on, że nauczyciele wspomagający pracujący z dziećmi romskimi „powinni mieć możliwość korzystania z literatury cyganologicznej oraz pomocy metodyków międzykulturowych [...]”.²¹⁴ Podobno niektórych nauczycieli kształcił się w zakresie tej problematyki,²¹⁵ jednak nie ma planów wydania na użytek polskich szkół nowych podręczników, zawierających informacje na temat romskiej historii i kultury.²¹⁶

Program proponuje także organizację „zajęć poświęconych kulturze i tradycji Romów” oraz „zajęcia edukacyjno-integracyjne dla dzieci i młodzieży promu-

²¹⁰ Patrz: Art. 13 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dziennik Ustaw 1996, Nr 67, poz. 329), Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 marca 1992 r. w sprawie organizacji systemu kształcenia umożliwiającego uczniom przynależącym do mniejszości narodowych utrzymać poczucie tożsamości narodowej, etnicznej i językowej (Dziennik Ustaw Nr 34, poz. 150), oraz Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 marca 2001 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych (Dziennik Ustaw Nr 29, poz. 323 z późn. zm.). Te przepisy przewidują naukę w języku ojczystym na poziomie podstawowym, jeżeli takie jest życzenie rodziców dziecka. Do powołania klasy finansowanej przez państwo z językiem mniejszości jako językiem nauczania potrzeba minimum siedmiu uczniów.

²¹¹ Przykładowo: w roku 2002 MENiS planuje publikację trzech podręczników dla mniejszości białoruskiej, trzech dla mniejszości słowackiej oraz pięciu dla mniejszości ukraińskiej. Protokół z przebiegu Piątego Posiedzenia Podsekcji Oświaty Zespołu Międzyresortowego, 4 października 2001 r., str. 5-6.

²¹² Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

²¹³ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

²¹⁴ Program, str. 10.

²¹⁵ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

²¹⁶ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

jące postawę tolerancji oraz umożliwiające adaptację Romów w nowym środowisku.²¹⁷ Środki działania w tym kierunku nie zostały przewidziane w „Harmonogramie wykonania i finansowania zadań”, co sugeruje, że odgrywają one raczej marginalną rolę.

Część dotycząca wiedzy wśród i o społeczności romskiej nie proponuje żadnych działań w sferze oświaty.

3.4.2 Język

Program nie zawiera zapisów o promowaniu używania języka Romani do oznaczania miejsc publicznych ani do komunikowania się z władzami publicznymi.

Językiem urzędowym jest język polski (Art. 27 Konstytucji). Kwestie dotyczące języka reguluje między innymi Ustawa z 7 października 1999 r. o języku polskim.²¹⁸ Prawa osób obcojęzycznych mają być zagwarantowane poprzez tłumaczenie w sądach.²¹⁹ W praktyce język Romani prawie wcale nie jest używany w kontaktach urzędowych.

Projekt Ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych zawiera część dotyczącą posługiwania się językami mniejszości i miałby zapewniać między innymi prawo do swobodnego posługiwania się własnym językiem ojczystym w sprawach prywatnych i publicznych, prawo do posługiwania się własnym nazwiskiem w pisowni i wymowie języka mniejszości oraz prawo do eksponowania informacji natury prywatnej w miejscu publicznym wyrażonej w języku mniejszości.²²⁰ Polska nie podpisała jednak Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych.

3.4.3 Udział w życiu publicznym

Do celów Programu należy osiągnięcie pełnego udziału Romów w życiu społeczeństwa obywatelskiego.²²¹ Jednakże nie proponuje się w nim konkretnych działań służących promocji udziału Romów w życiu publicznym.

Jednym z problemów stwierdzonych w dziale dotyczącym „wiedzy wśród i o spo-

²¹⁷ Program, str. 11.

²¹⁸ Dziennik Ustaw Nr 90, poz. 999

²¹⁹ Por. Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r. (Art. 69); Kodeks postępowania karnego z 6 czerwca 1997 r. (Art. 72); Kodeks postępowania cywilnego z 17 listopada 1964 r. (Art. 265).

²²⁰ S. Łodziński, *Ochrona mniejszości narodowych w Polsce*, Artykuł 4.

²²¹ Program, str. 7.

łeczności romskiej” jest to, że Romowie mają „kłopoty [...] z poruszaniem się we współczesnej rzeczywistości państwa obywatelskiego.”²²² Zwraca się w szczególności uwagę na izolację Romów z grupy Bergitka, jak również na fakt, że „[...] żyjąc w narzuconej i jednocześnie wybranej izolacji społecznej, do nie-Romów („gadziów”) odnoszą się z nieufnością i pogardą [...]”.²²³ Program proponuje zatem szereg działań służących podniesieniu świadomości Romów co do zmian zachodzących w Polsce, w uzupełnieniu do innych zadań proponowanych w tej samej części dla promowania tolerancji i otwartości większości ludności kraju wobec Romów. Żadne z nich zostały do tej pory wprowadzone w życie. Jednakże wysiłki podejmowane w zakresie konsultowania się z przedstawicielami Romów w toku redagowania Programu można uznać za pierwszy pozytywny krok w kierunku poparcia udziału mniejszości w tworzeniu polityki ich dotyczącej.

Brak jest sformalizowanych mechanizmów umożliwiających lub gwarantujących udział Romów w ciałach podejmujących decyzje na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Niemniej jednak odbywają się regularne konsultacje urzędników władz administracji centralnej i lokalnej z przywódcami społeczności romskich.²²⁴

Udział w wyborach zapewnia Ordynacja wyborcza – Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 o wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,²²⁵ jednak mniejszość romska nie korzystała dotąd z tych przepisów, ponieważ Romowie nie utworzyli dotąd własnego komitetu wyborczego.

Działania proponowane w obecnym Programie przewidują ustanowienie lokalnych pełnomocników społeczności romskiej i zorganizowanie „mobilnego Centrum Porad Obywatelskich”.²²⁶ Ten element Programu nie został jednak wdrożony w 2001

²²² Program, str. 18.

²²³ Program, str. 18.

²²⁴ Wywiady z: liderem Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz, Laskowa Górna, 27 marca 2002 r.; liderem Kulturalno-Społecznego Stowarzyszenia Romów w Polsce, Tarnów, 3 kwietnia 2002 r.; liderem Stowarzyszenia Romów w Krakowie, Kraków/Nowa Huta, 5 kwietnia 2002 r.

²²⁵ Dziennik Ustaw Nr 46, poz. 499; Artykuł 134 zwalnia komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych z wymogu uzyskania przynajmniej pięciu procent łącznej liczby oddanych ważnych głosów w wyborach powszechnych dla uwzględniania ich przy podziale mandatów pomiędzy listy wyborcze kandydatów na posłów. Patrz także: S. Łodziński, *Ochrona mniejszości narodowych w Polsce: Prawo i praktyka po roku 1989*, w: Jerzy Kranz (red.), *Prawo i praktyka w krajach środkowoeuropejskich w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych po 1989 r.*, Ośrodek Stosunków Międzynarodowych, Warszawa, 1998; A. Szymt, *Przedstawicielstwo-Wybory-Demokracja*, w: *Zasady podstawowych instytucji systemu władzy w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1999, str. 119-133.

²²⁶ Program, str. 19.

roku ze względu na zablokowanie rządowych środków finansowych. Natomiast w latach 2000–2001 zostało powołanych trzech pełnomocników Romów.²²⁷

Program nie proponuje żadnych rozwiązań służących bezpośrednio zwiększeniu udziału Romów w konkretnych obszarach życia publicznego. Niektóre z proponowanych działań dotyczących ochrony zdrowia i bezpieczeństwa mogą przyczynić się do zwiększenia udziału Romów na stanowiskach pracy w sektorze publicznym (takie jak działania zmierzające do rekrutacji osób pochodzenia romskiego na policjantów i pielęgniarki środowiskowe);²²⁸ wątpliwe jednak jest, czy będzie to szerzej rzutować na ogólny udział Romów w tych dziedzinach. Co więcej, ogólnie niski poziom wykształcenia Romów, z których niewielu posiada wykształcenie średnie, stanowi przeszkodę w ich zatrudnieniu na wielu stanowiskach.²²⁹

3.4.4 Media

Program nie zawiera osobnej części o środkach masowego przekazu dla wspierania rozwoju mediów w języku Romani lub programów przygotowywanych przez samych Romów.²³⁰ Jednakże uznaje on znaczenie mediów w procesie poprawy wizerunku Romów w polskim społeczeństwie oraz zawiera szereg projektów nadawania programów na temat Romów w mediach lokalnych i krajowych, takich jak:

- Regularny program telewizyjny poświęcony społeczności romskiej;²³¹
- Kształcenie za pomocą mediów;²³²
- Cykliczne nadawanie audycji w lokalnych mediach.²³³

²²⁷ Rzecznik Społeczności Romskiej w Nowym Sączu został powołany w 2000 roku; drugi rzecznik reprezentuje Romów w powiecie limanowskim. Obydwaj rzecznicy zostali mianowani w porozumieniu ze społecznością romską i samorządami lokalnymi, lecz są opłacani przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Trzeci rzecznik (z Tarnowa) niedawno podał się do dymisji.

²²⁸ Program, str. 7. Nie ma oficjalnych danych dotyczących liczby Romów zatrudnionych w służbie cywilnej, Policji ani w sądownictwie.

²²⁹ Jak już wskazywano, pod względem przepisów prawa równy dostęp istnieje, lecz brak wykształcenia średniego w tej zbiorowości powoduje, że trudno jest zatrudniać Romów jako pielęgniarki, funkcjonariuszy Policji itp.; Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

²³⁰ W państwowej Telewizji Polskiej język Romani można usłyszeć bardzo rzadko. Przykładowo, można go bardzo rzadko usłyszeć w programie „*Sami o sobie*” produkowanym przez regionalny ośrodek Telewizji Polskiej w Białymstoku (na wschodzie kraju). Nie ma programów radiowych nadawanych w języku Romani. Por. także: *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 370-371.

²³¹ „Harmonogram wykonania i finansowania zadań” – „Kultura,” str. 21.

²³² „Harmonogram wykonania i finansowania zadań” – „Wiedza wśród i o społeczności romskiej,” str. 23.

²³³ Jest to audycja powtarzana w ustalonych odstępach czasu w ramach określonego programu telewizyjnego lub radiowego. „Harmonogram wykonania i finansowania zadań”, „Wiedza wśród i o społeczności romskiej”, str. 24.

Proponowane w Programie projekty związane z mediami nie zostały wdrożone w 2001 roku ze względu na wstrzymanie środków z funduszy rządowych. Istnieją jednak pewne inicjatywy w dziedzinie środków masowego przekazu. Od lutego 2002 r. trzeci program Telewizji Polskiej nadaje cykl „Klimaty Etniczne” poświęcony mniejszościom narodowym i etnicznym, w tym nadaje nieregularnie reportaże w języku romskim.²³⁴

Krakowski ośrodek Telewizji Polskiej planuje nadawanie od września 2002 r. krótkich comiesięcznych relacji w języku romskim, które mają być produkowane we współpracy z młodymi dziennikarzami romskimi. Wiadomości takie mają być prezentowane w ramach programu „*U siebie*” (poświęconego mniejszościom, nadawanego od 1991 r., w tym z regularnymi emisjami programu dotyczącego Romów). Te programy informacyjne mają być częściowo dotowane ze środków Programu na rok 2002.²³⁵

Wydział Kultury Mniejszości Narodowych w Ministerstwie Kultury wspiera dwa czasopisma społeczności romskiej, chociaż środki na ich finansowanie ostatnio zmniejszyły się.²³⁶

3.4.5 *Kultura*

Program ma na celu zachowywanie i wspieranie romskiej kultury poprzez działania zaprojektowane tak, aby zaprezentować tę kulturę szerokim kręgom społeczeństwa; ma także promować tolerancję i otwartość na inne kultury wśród Romów i innych społeczności.²³⁷ Wedle Departamentu Kultury Mniejszości Narodowych w Ministerstwie Kultury inicjatywy kulturalne Romów powinny odgrywać niewielką rolę w obecnych warunkach trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej.²³⁸ Z drugiej jednak strony przywódcy Romów podkreślają znaczenie ochrony i promocji ich kultury oraz tożsamości wśród większości społeczeństwa.²³⁹

²³⁴ Informacje uzyskane przez redaktora programu „Klimaty Etniczne”, Telewizja Polska, Warszawa, lipiec 2002 r.

²³⁵ Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

²³⁶ Są to: „Rrom p-o drom” (miesięcznik wydawany zarówno w języku Romani, jak i po polsku), oraz „Pheniben-Dialog” (kwartalnik głównie po polsku). Patrz: *Ochrona Mniejszości 2001*, str. 371.

²³⁷ Program, str. 18.

²³⁸ „Wielki festiwal romski nie ma żadnego znaczenia dla biednych Romów, ponieważ nie stać ich na to, żeby przyjechać i go zobaczyć.” *Romowie w latach 2000 i 2001*, wewnętrzny dokument Departamentu Kultury Mniejszości Narodowych, Ministerstwo Kultury, 22 marca 2002 r.

²³⁹ Jeden z przywódców Romów zauważył, że „zachowując naszą kulturę, możemy pokazać się większości społeczeństwa w pozytywnym świetle.” Wywiad z przywódcą Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz, Łaskowa Górna, 27 marca 2002 r. Inny działacz romski proponował otwarcie „Światowego Centrum Promocji i Ochrony Kultury Romskiej” w Tarnowie, lecz

Program proponuje:

- Wsparcie dla istniejących zespołów muzycznych i pomoc w zakładaniu nowych zespołów;
- Organizację przeglądów dokonań artystycznych Romów;
- Zapewnienie pomocy dla cyklicznego programu telewizyjnego poświęconego społeczności romskiej;
- Pomoc dla młodych ludzi w rozwijaniu ich talentów artystycznych;
- Opracowanie dokumentacji historycznej obrazującej historię Romów w Małopolsce;
- Finansowanie działalności wydawniczej;
- Utworzenie Domu Kultury Romskiej w Tarnowie;
- Pomoc w zorganizowaniu Międzynarodowego Taboru Pamięci Romów;
- Udzielanie pomocy w przygotowaniu imprez kulturalnych i sportowych organizowanych przez społeczność romską.²⁴⁰

Zdaniem jednego z ekspertów, przedsięwzięcia kulturalne zaplanowano w Programie na nierealnie dużą skalę.²⁴¹

Ponieważ na inicjatywy zarysowane w dziale Programu dotyczącym kultury w 2001 roku nie zostały konkretnie wydzielone środki z funduszy rządowych, jedynymi inicjatywami kulturalnymi Romów finansowanymi przez rząd były te, które uzyskały wsparcie ze strony Departamentu Kultury Mniejszości Narodowych, jak również niewielkie projekty przewidziane w Programie, lecz wsparte wyłącznie przez jednostki samorządu terytorialnego.²⁴²

Projekty wspierane przez Ministerstwo Kultury

Wprawdzie Departament Kultury Mniejszości Narodowych nie uczestniczy bezpośrednio w omawianym Programie, jednakże administrowane przezeń przed-

nie było na to funduszy. Wywiad z działaczem Społeczno-Kulturalnego Stowarzyszenia Romów w Polsce, Tarnów, 3 kwietnia 2002 r.

²⁴⁰ Program, str. 18.

²⁴¹ Ekspert zaznaczył także, że stowarzyszenia Romów mają ograniczone możliwości realizacji projektów proponowanych w ramach Programu. Wywiad z Dyrektorem Muzeum Etnograficznego w Tarnowie, Tarnów, 20 marca 2002 r.

²⁴² Wywiad z urzędnikiem Departamentu Kultury Mniejszości Narodowych, Ministerstwo Kultury, Warszawa, 22 marca 2002 r.

siewzięcia kulturalne w rzeczywistości służą celom przyjętym w Programie.²⁴³ Łączna wartość środków finansowych przyznanych na działalność kulturalną Romów przez Ministerstwo Kultury wzrosła do 569.100 zł (149.763 Euro) w 2001 r., w porównaniu z kwotą 391.000 zł (102.895 Euro) w roku 2000; wszystkie te projekty były propozycjami społeczności romskiej, a w większości przypadków były także realizowane przez organizacje romskie.²⁴⁴

Projekty jednostek samorządu lokalnego

Władze miejskie Tarnowa wspomogły z własnych środków niektóre z przedsięwzięć z dziedziny kultury mieszczących się w Programie, finansując modernizację wystawy w Muzeum Etnograficznym w Tarnowie i publikację książeczek dla dzieci romskich.²⁴⁵ Jednakże planowany Dom Kultury Romskiej nie został utworzony z powodu braku środków na jego sfinansowanie. W Tarnowie proponowano także projekty na rok 2002 (w tym festiwal dla romskich dzieci i młodzieży), lecz nie jest jeszcze pewne, czy znajdują się na to fundusze państwowe.²⁴⁶

²⁴³ Wywiad z Dyrektorem Muzeum Etnograficznego w Tarnowie, Tarnów, 20 marca 2002 r.

²⁴⁴ „Propozycje powinny pochodzić od samej mniejszości, w przeciwnym wypadku nie powinniśmy ich finansować” *Romowie w latach 2000 i 2001*, dokument wewnętrzny Departamentu Kultury Mniejszości Narodowych, Ministerstwo Kultury, Warszawa, 22 marca 2002 r.

²⁴⁵ „Nie otrzymaliśmy żadnych pieniędzy od rządu, natomiast została wykorzystana na ten cel kwota pieniędzy zaplanowana do rozdysponowania na potrzeby społeczności romskiej z budżetu miejskiego.” Wywiad z Naczelnikiem Wydziału Kultury, Urząd Miasta Tarnów, Tarnów, 20 marca 2002 r.

²⁴⁶ Wywiad z Naczelnikiem Wydziału Kultury, Urząd Miasta Tarnów, Tarnów, 20 marca 2002 r.

4. OCENA

Program jest pierwszą kompleksową inicjatywą rządową zmierzającą do poprawy sytuacji grupy mniejszościowej w Polsce. Jest pomyślany jako działanie długookresowe, z naciskiem na oświatę jako klucz do osiągnięcia postępu w pozostałych dziedzinach.

Chociaż stanowi on inicjatywę godną uznania, Program wydaje się podzielać takie postawy społeczne i założenia, które ograniczają jego możliwości wprowadzenia pozytywnych zmian. Wprawdzie większa część jego merytorycznych zapisów odzwierciedla priorytety społeczności romskiej, lecz brakuje w nim uznania wagi pośredniej dyskryminacji społecznej, zakładając że wystarczą formalne gwarancje równości dostępu. Co więcej, w szeregu przypadków Program odwołuje się do rzekomo znacznego własnego udziału Romów w odpowiedzialności za trudne położenie „w jakim się znaleźli”, jak również do ich rzekomej „postawy roszczeniowej”.²⁴⁷ Te niedociągnięcia w połączeniu z przejawami żywionych postaw wskazują na brak pełnego zaangażowania i przekonania do reformy nie tylko w kategoriach gospodarczych i prawnych, lecz także zmiany szerszego kontekstu społecznego, której wymagać będzie znacząca poprawa sytuacji Romów. Problemy Romów w Polsce nie mają natury wyłącznie ekonomicznej lub społecznej, lecz są one nierozdzielnie związane z kwestiami uznania tożsamością Romów, stosunków w obrębie społeczności lokalnych oraz zakorzenionych postaw dyskryminacyjnych; mimo to Program nie przeciwstawia się im ani nawet nie bierze pod uwagę tych realiów.

Zachodzi pilna potrzeba bardziej pogłębionego badania marginalizacji Romów ze względu na złożoność praktyk społecznych, a powodzenie we wdrożeniu Programu zależy w ogromnym stopniu od założeń, w oparciu o które on funkcjonuje. Monitoring dyskryminacji rasowej i etnicznej oraz nietolerancji wobec Romów jest również potrzebny. Wprawdzie sam w sobie nie poprawi on sytuacji Romów, lecz ułatwiłby zrozumienie i identyfikację najpoważniejszych problemów.²⁴⁸ Potrzebne są także pozytywne działania dla nadrobienia niedostatecznej reprezentacji Romów w różnych sferach; w tym względzie także konieczny jest monitoring dla zidentyfikowania istoty i dotkliwości problemów w określonych dziedzinach.

²⁴⁷ Program, str. 7, 3.

²⁴⁸ Por. np. Parlament Europejski: *EU Anti-Discrimination Policy: From Equal Opportunities Between Women and Men to Combating Racism*, („Antydyskryminacyjna polityka UE: Od równych szans dla mężczyzn i kobiet po zwalczanie rasizmu”), Public Liberties Series, LIBE 102 EN, 02, 1998, Bruksela.

Na krytykę zasługują także ograniczenia zakresu działań Programu. Bez wątpienia ograniczone środki finansowe stanowią czynnik ograniczający wybór priorytetów. Niezależnie od tego należy jednak zaznaczyć, że niektóre obszary zostały zdefiniowane w sposób niepotrzebnie zawężony, a inne – takie jak dyskryminacja i pozytywne prawa mniejszości – zostały pominięte. W dalszej perspektywie będzie to ograniczać skuteczność wysiłków rządu.

W wymiarze praktycznym wstrzymanie uruchomienia środków z rezerwy celowej stanowiło najistotniejszą przeszkodę we wdrożeniu Programu w 2001 roku. W związku z tym w pierwszym roku została zrealizowana jedynie ograniczona liczba zadań. Wprawdzie równoległy wysiłek finansowy ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej umożliwił postępy zasadniczych przedsięwzięć w dziedzinie oświaty, lecz środki te były dalekie od poziomu wystarczającego na skompensowanie powyższego niedoboru.

Co więcej, przez ograniczenie realizacji jedynie do samej oświaty, Program utracił jeden ze swoich najbardziej wartościowych aspektów – kompleksowe podejście.²⁴⁹ Projekty oświatowe zrealizowane w 2001 roku były bardzo udane (zwłaszcza programy romskich asystentów nauczycieli oraz zajęć wyrównawczych) oraz spotkały się z powszechnym pozytywnym przyjęciem ze strony romskich rodziców, działaczy i dyrektorów szkół. Równocześnie jednak występowało silne poczucie zawodu, że inne kluczowe dziedziny, takie jak przeciwdziałanie bezrobociu, poprawa warunków mieszkaniowych i opieki zdrowotnej, pozostały zaniedbane.²⁵⁰

Mechanizmy administrowania, monitorowania i oceny Programu wydają się funkcjonować, chociaż ograniczona skala jego dotychczasowej realizacji utrudnia ocenę ich skuteczności. Przedstawiciele społeczności romskiej wskazują, że powodzenie w porozumiewaniu się z urzędnikami rządowymi szczebla centralnego nie zawsze idzie w parze z pomyślnym komunikowaniem się na szczeblu lokalnym. Może być zatem pożądana poprawa koordynacji Programu pomiędzy tymi dwoma szczeblami, jak również wzmocnienie monitorowania projektów, łącznie z lokalnym wkładem w te projekty, aby były one realizowane w całości i zgodnie z harmonogramem. Należałoby także rozważyć możliwość wprowadzenia bodźców zachęcających samorządy lokalne do udziału w Programie.

²⁴⁹ „Jeżeli ktoś nie ma pracy, nie ma gdzie mieszkać, jaki może mieć pożytek z otrzymanej książki dla dziecka?” Wywiad z przedstawicielem Społeczno-Kulturalnego Stowarzyszenia Romów w Polsce, Tarnów, 3 kwietnia 2002 r.

²⁵⁰ Zdaniem pewnego lokalnego przywódcy Romów, wyniki byłyby bardziej widoczne, gdyby jednocześnie były realizowane zadania proponowane w innych dziedzinach. Był on też bardzo zaniepokojony brakiem funduszy, przewidując, że pod tym względem rok 2002 okaże się jeszcze gorszy od roku 2001. Wywiad z przedstawicielem Społeczno-Kulturalnego Stowarzyszenia Romów w Polsce, Tarnów, 3 kwietnia 2002 r.

Lokalne społeczności Romów proszono o opinię w trakcie procesu projektowania Programu; przyjęły one jego uruchomienie entuzjastycznie. Brały one także udział w jego wdrażaniu, monitorowaniu i ocenie, chociaż w ograniczonym stopniu. Jednakże później zaczęły występować z istotną krytyką ze względu na ograniczony zakres realizacji oraz zablokowanie środków z funduszy rządowych. Jest zatem bardzo istotne, by Program był realizowany zgodnie z planem w roku 2002 i w latach następnych, co podniosłoby jego wiarygodność w oczach lokalnych społeczności romskich.²⁵¹

Istnieje także silna potrzeba ustanowienia gremium zapewniającego systematyczną partycypację przedstawicieli Romów, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Jak zauważył jeden z przedstawicieli Romów, „program małopolski powinien być realizowany przy pełnym udziale społeczności romskiej, nie tylko poprzez konsultacje, lecz także poprzez udział w podejmowaniu decyzji. Ważne jest także, aby poprawić mechanizm podziału funduszy, tak by docierały one do społeczności romskiej oraz odpowiadały jej potrzebom bez konieczności polegania na preferencjach i ocenach administracji lokalnej.”²⁵²

Zarówno media ogólnokrajowe, jak i regionalne generalnie popierają ideę Programu, chociaż czasami krytykowały jego niewystarczające finansowanie. Jednakże doniesienia prasowe na temat pieniędzy przeznaczonych do podziału w ramach tego Programu spowodowały w niektórych gminach wrogą reakcję ze strony większości lokalnych społeczności. Nieliczne próby wyjaśniania zapotrzebowania na działania objęte Programem adresowane do większości społeczeństwa w zainteresowanych gminach przynosiły bardzo pozytywne rezultaty, zwracając uwagę na ważną rolę promowania Programu i jego celów ukierunkowanych na społeczności lokalne; potrzebne są dalsze działania informacyjne o prowadzonych i planowanych działaniach oraz o przyznawanych na to funduszach.

Chociaż rząd zademonstrował gotowość do rozpoczęcia rozwiązywania problemów społeczności romskiej w województwie małopolskim, to jednak pozostaje wiele do zrobienia, by posunąć się dalej poza etap dobrych intencji w kierunku pełnej i znaczącej realizacji, która stworzyłaby warunki dla rzeczywistych zmian. Potrzebne jest odpowiednie finansowanie, aby zapewnić możliwości wdrożenia Programu w jego zamierzonym zakresie, a przy tym niezbęd-

²⁵¹ W tym miejscu należy odnotować uwagę dotyczącą potrzeby dobrze sformułowanej polityki rządu wobec Romów w Polsce: „W przeszłości skuteczność mierzono wielkością funduszy przeznaczonych dla Romów. Obecnie mamy nadzieję, że Program pociągnie za sobą dobrze zdefiniowaną politykę państwa wobec Romów, która zawierać będzie podejście zrównoważone i możliwe do utrzymania w dłuższym okresie.” Okrągły Stół OSI, Warszawa, lipiec 2002 r.

²⁵² Pisemne uwagi lidera Stowarzyszenia Romów – Okręg Nowy Sącz, Łaskowa Górna, 27 sierpnia 2002 r.

ne jest wprowadzenie w życie rozwiązań także w innych dziedzinach poza oświatą, jeżeli mają zostać osiągnięte znaczące wyniki. Organizacje Romskie oraz beneficjenci Programu powinni być bardziej systematycznie zaangażowani w jego realizację, monitoring i ocenę. Ponieważ wygląda na to, że rozpoczęto już przygotowania do programu obejmującego całą ludność romską w Polsce, bardzo ważne jest, by ten program był bardziej kompleksowy, obejmując rozwiązania systemowe i strukturalne łącznie z pozytywnymi działaniami służącymi zaradzeniu niedostatecznej reprezentacji Romów w różnych dziedzinach życia i osiągnięciu celu, jakim jest zapewnienie realnego udziału Romów w społeczeństwie i jego organach władzy. Program i jego ogólnokrajowy następca stanowią dla polskiego społeczeństwa szansę nie tylko przyjęcia kompleksowych strategii reformatorskich, lecz także zaangażowania się w bardzo potrzebną debatę na temat relacji pomiędzy większością społeczeństwa i obcymi wśród niej społecznościami mniejszości.

5. ZALECENIA

Zalecenia skierowane do rządu

- Uznać, że ostateczny sukces Programu i podobnych wysiłków reformatorskich wymagać będzie zaangażowania i przekonania do zmian nie tylko w polityce gospodarczej i społecznej, lecz także w szerszym kontekście społecznym, w którym polityki takie znajdują oparcie. Uznać istnienie utrzymującego się przyzwolenia dla głęboko zakorzenionych postaw społecznych jako czynnika ograniczającego partycypację i rozwój romskich społeczności.
- Zweryfikować treść, zakres i podstawowe przesłanki Programu w celu zapewnienia zgodności jego podejścia z autentycznym i rzetelnym zaangażowaniem w przeciwdziałanie dyskryminacyjnemu i wykluczającym mniejszości postawom społecznym.
- Wypracować bardziej wyważoną i właściwą ocenę problemów napotykanych przez Romów w oparciu o pogłębione badania empiryczne.
- Zapewnić, aby realizacja Programu była kompleksowa, a nie ograniczona do jednej dziedziny, takiej jak oświata.
- Poszerzyć zakres Programu o te dziedziny, których obecny Program nie podejmuje, z uwzględnieniem następujących:
 - monitoring dyskryminacji rasowej i etnicznej oraz ksenofobii skierowanych przeciwko Romom;
 - edukowanie ogółu społeczeństwa nie tylko na temat kultury romskiej, lecz także na temat form dominacji kulturowej i dyskryminacji;
 - wprowadzenie rozwiązań wyrównujących przypuszczalną niedostateczną reprezentację Romów wśród nauczycieli, urzędników samorządów lokalnych, personelu pielęgniarstwa, Policji itp.;
 - wsparcie dostępu Romów do instytucji publicznych, w tym do publicznych środków masowego przekazu;
 - wsparcie dostępu Romów do kształcenia na poziomie szkół średnich i wyższych;
 - wprowadzenie tematów kultury i historii Romów do programów szkolnych;

- uruchomienie poradnictwa i szkolenia zawodowego, w tym także pomocy w zakładaniu małych przedsiębiorstw;
 - ustanowienie skutecznych systemów służących zapobieganiu przemocy na tle rasowym.
-
- Wypracować systemowe i strukturalne rozwiązania problemów dotyczących Romów (takie jak rozwijanie zdolności i rozbudowa mechanizmów instytucjonalnych) w miejsce prostego dostarczania Romom potrzebnych dóbr.
 - Wzmocnić koordynację i współpracę pomiędzy administracją centralną i jednostkami samorządu lokalnego w celu udoskonalenia realizacji Programu.
 - Stworzyć silniejszą motywację dla podmiotów lokalnych zaangażowanych w realizację projektów, aby liczniej uczestniczyły one we wdrażaniu Programu.
 - Zaprojektować mechanizmy Programu tak, aby zapewnić jeszcze większy udział organizacji romskich oraz beneficjentów w jego wdrażaniu i ocenie.
 - Władze lokalne oraz centralne organy administracji rządowej odpowiedzialne za realizację Programu powinny także dążyć do lepszego informowania swoich lokalnych społeczności, zarówno Romów, jak i nie-Romów, o przesłankach i zapisach Programu, aby zwiększyć jego zrozumienie w opinii publicznej i zapewnić jej poparcie dla poszczególnych projektów.