
A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XXX, 1

SECTIO K

2023

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Politologii i Dziennikarstwa,
Instytut Nauk o Polityce i Administracji

TOMASZ BROWAREK

ORCID ID: 0000-0002-9711-9790

*Sytuacja Romów w Polsce w opiniach Komitetu Doradczego
i Komitetu Ekspertów Rady Europy*

The Situation of the Roma in Poland in the Opinions of the Advisory Committee and the Committee
of Experts of the Council of Europe

ABSTRAKT

Głównym celem tego artykułu jest analiza sytuacji mniejszości romskiej w Polsce, przez przedstawienie jej położenia ekonomicznego, dostępu do oświaty, realizacji praw językowych oraz stopnia wdrażania zasad równego traktowania i zakazu dyskryminacji. Podstawą w tym zakresie jest analiza opinii Komitetu Doradczego Rady Europy ds. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych oraz raportów Komitetu Ekspertów ds. Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych. Główną tezę pracy jest stwierdzenie, iż w analizowanym okresie nastąpiła poprawa sytuacji mniejszości romskiej w zakresie dostępu do edukacji i warunków bytowych. Nadal jednak w społeczeństwie polskim mniejszość romska jest postrzegana negatywnie i pojawiają się przypadki jej dyskryminacji.

Słowa kluczowe: Romowie, Polska, Rada Europy, sytuacja ekonomiczna, edukacja, prawa językowe, dyskryminacja, polityka etniczna

WSTĘP

Polska podpisała, a następnie ratyfikowała dwa dokumenty Rady Europy (RE) dotyczące praw mniejszości – 20 grudnia 2000 r. Konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych oraz 12 lutego 2009 r. Europejską Kartę Języków Regionalnych lub Mniejszościowych. Wraz z ratyfikacją tych dokumentów strona polska została zobowiązana do przygotowywania i przedstawiania RE cyklicznych

raportów z ich realizacji. Realizacja zapisów tych dokumentów jest oceniana przez specjalne komitety ekspertów RE, które dokonują tej oceny na podstawie otrzymanych raportów oraz informacji uzyskanych z innych źródeł pisanych i informacji pozyskanych w czasie ich wizyt w Polsce, w tym przede wszystkim ze spotkań z przedstawicielami mniejszości. Oceny te są podstawą źródłową niniejszego artykułu. Jak dotychczas Komitet Doradczy Rady Europy ds. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych przygotował cztery opinie w sprawie Polski obejmujące okres od 2001 r. do końca 2016 r.¹, a Komitet Ekspertów ds. Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych sporządził trzy raporty z realizacji przez Polskę praw zawartych w tej Konwencji za lata 2009–2016².

Eksperti Rady Europy szczególnie dużo uwagi w swoich opiniach i raportach poświęcają mniejszości romskiej, badając jej położenie ekonomiczne, dostęp do oświaty, realizację praw językowych oraz kwestie wdrażania zasad równego traktowania i zakaz dyskryminacji w stosunku do Romów. I właśnie te kwestie są podstawą do przedstawienia sytuacji Romów w Polsce w analizowanym okresie. W artykule wykorzystano głównie analizę dokumentów źródłowych oraz elementy analizy instytucjonalno-prawnej. Główną tezę pracy jest stwierdzenie, iż w analizowanym okresie nastąpiła poprawa sytuacji mniejszości romskiej w zakresie dostępu do edukacji i warunków bytowych. Nadal jednak w społeczeństwie polskim mniejszość romska jest postrzegana negatywnie i pojawiają się przypadki jej dyskryminacji.

Według wstępnych wyników NSP 2021 r. Romowie to mniejszość etniczna licząca 11,8 tys. osób [Wstępne wyniki NSP 2021...: 2]. Największe ich skupiska występują na południu Polski (w województwach dolnośląskim, śląskim i małopolskim), w centrum kraju (województwa mazowieckie i łódzkie) oraz w Wielkopolsce. Romowie stanowią społeczność rozproszoną, w żadnej gminie nie stanowią znacznego procenta ogółu ludności. W NSP 2002 najwięcej deklaracji romskich w stosunku do ogółu ludności danej gminy padło w gminie Bukowina Tatrzańska, powiat tatrzański (1,1% – 134 osoby) oraz w gminie Łącko, powiat nowosądecki (0,87% – 126 osób). Najliczniejszą społeczność stanowili natomiast Romowie we Wrocławiu (467 osób), Mielcu (349 osób), Łodzi (330 osób) i Nowym Sączu (306 osób). Stosunkowo większe społeczności romskie mieszkały jeszcze w gminach: Puławy, Konstantynów Łódzki, Zgierz, Kowary, Kłodzko, Bystrzyca Kłodzka, Świebodzice, Bytom, Ełk, Kłodawa, Rypin, Mława, Nowy Targ, Szczawnica. Romowie mieszkają również w dużych miastach, takich jak Kraków, Opole, Katowice, Szczecin, Bydgoszcz, Radom. Jest to więc mniejszość typowo miejska. Pod względem struktury wiekowej Romowie są również społecznością najmłodszą. Najczęściej także ze wszystkich mniejszości posługują się w domu językiem niepolskim – 73,4% [Browarek 2018: 361–362; 374–381].

¹ Piąta opinia dotycząca piątego raportu RP za lata 2017–2021 jeszcze się nie ukazała, raport ten został przyjęty przez Radę Ministrów 12.01.2023 r.

² Czwarła opinia dotycząca ostatniego czwartego raportu nie została jeszcze przygotowana. Raport ten został przyjęty przez Radę Ministrów 25.11.2022 r. i dotyczył lat 2017–2019.

SYTUACJA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA

W pierwszej opinii ekspertów z 2003 r. stwierdzono, iż mniejszość romska jest zróżnicowana pod względem społeczno-ekonomicznym, a różnice te są widoczne w zależności od regionu Polski. Szczególnie źle w tym względzie wyglądała sytuacja Romów z rejonów górskich, którzy często cierpieli z powodu opłakanych warunków zamieszkania, ubożego zaopatrzenia w wodę i trudności edukacyjnych. Władze polskie, rozpoznając ich szczególne trudności 13 lutego 2001 r., przyjęły pilotażowy program wsparcia społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2003. Program ten kładł szczególną uwagę na polepszenie ich standardów życia, dostęp do zatrudnienia i publicznej opieki zdrowotnej oraz problem edukacji. Był on konsultowany z przedstawicielami społeczności romskiej oraz wieloma organizacjami pozarządowymi i został dobrze przyjęty przez ekspertów RE [Pierwsza opinia... 2003: 11].

W perspektywie następnych 6 lat w drugiej opinii z 2009 r. zauważono, że wspomniany wyżej program pilotażowy przyniósł społeczności romskiej wymierne efekty (szczególnie widoczne w edukacji), dlatego też władze polskie, bazując na tych pozytywnych doświadczeniach, przyjęły nowy program romski na lata 2004–2013, który objął całe terytorium Polski. Dodatkowo (od 2006 r.) projekty mające na celu poprawę zatrudnienia i spójności społecznej, poprawę poziomu edukacji i zmniejszenia wyłączenia Romów mogły skorzystać z finansowania dostępnego z Europejskiego Funduszu Socjalnego UE w ramach Projektu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”. W miastach, takich jak Kraków, Szczecinek, Sławno i Olsztyn, gdzie było wysokie bezrobocie wśród Romów, program pomógł w utworzeniu przedsiębiorstw należących do przedstawicieli tej społeczności, co pozwalało na zmianę tej niekorzystnej sytuacji [Druga opinia... 2009: 41].

Mimo pozytywnych zmian nadal jednak pewna liczba Romów, głównie w województwie małopolskim, mieszkała w złych warunkach bytowych – bez dróg, bieżącej wody lub systemu kanalizacji. Władze, mimo iż dostrzegały powagę sytuacji, nie były w stanie ani znaleźć właściwych rozwiązań, aby poprawić sytuację bytową tych osób, ani poprawić technicznej infrastruktury tych osiedli. Dlatego też uznano, że władze powinny kontynuować i zwiększyć wysiłki w celu stworzenia strategii, aby zająć się problemami, z którymi zmagają się Romowie, szczególnie w zakresie mieszkalnictwa, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i oświaty oraz przyznać na te cele odpowiednie środki finansowe. W tym względzie należało zadbać, aby środki te zostały dostosowane do potrzeb Romów przez aktywne angażowanie ich przedstawicieli na różnych etapach rozwoju, wdrażania, monitorowania i oceniania tych środków [Druga opinia... 2009: 42].

Pozytywną zmianą w stosunku do sytuacji z 2003 r. był też fakt uchwalenia ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, która wzmacniała status prawny mniejszości w Polsce, a także powstanie Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, jako ciała doradczego, w którego

skład oprócz przedstawicieli władz wchodził przedstawiciele mniejszości, w tym mniejszości romskiej. W ramach tej Komisji w 2008 r. powstał także Zespół do spraw Romskich, którego zadaniem było zajmowanie się konkretnymi kwestiami dotyczącymi tej mniejszości, a przede wszystkim monitorowanie wdrażania programu romskiego oraz działania jako forum do poszukiwania rozwiązań problemów dotyczących społeczności romską [Druga opinia... 2009: 40–41].

W trzeciej opinii Komitetu Doradczego z 2013 r. zauważono jednak, że zarówno Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych, jak i Zespół do spraw Romskich pozostają wyłącznie organami doradczymi, bez uprawnień decyzyjnych, a opinie i zalecenia formułowane przez funkcjonujących w tych organach przedstawicieli mniejszości są lekceważone przez władze, które w tym względzie nie podają nawet uzasadnienia swojego postępowania. Dlatego też zalecano, aby decyzje władz uwzględniały opinie i zalecenia Komisji Wspólnej i Zespołu do spraw Romskich.

W kolejnych latach władze były nadal zaangażowane w kwestię poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz integrację Romów ze społeczeństwem polskim, o czym świadczy realizacja wspomnianych już programów romskich w latach 2001–2003 i 2004–2013, a także podjęcie decyzji o przyjęciu nowego programu romskiego na lata 2014–2020 r. Działania te pomimo odnotowanych pewnych postępów w zakresie dostępu do mieszkań, infrastruktury i ochrony zdrowia nie przyniosły jednak odpowiednio wymiernych rezultatów chociażby w zakresie zmniejszenia bezrobocia. Nadal znaczna część Romów pozostawała wyłączona z rynku pracy³ i to pomimo faktu, iż na ten cel zapewniono znaczne środki finansowe – Minister Administracji i Cyfryzacji przeznaczył na ten program (w latach 2004–2013) 85 mln zł. Oprócz tego wykorzystano inne fundusze krajowe i unijne, np. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przeznaczono na wspieranie aktywności zawodowej i integracji społecznej Romów 74,7 mln zł [Trzecia opinia... 2013: 2, 16].

Realizacja projektów mających na celu poprawę warunków bytowych tej społeczności zależała w bardzo dużym stopniu od współpracy między Romami, władzami centralnymi, które zapewniały finansowanie, a także władzami lokalnymi, odpowiedzialnymi za zapewnienie gruntu i niezbędne pozwolenia budowlane. Dobrym przykładem takich działań była wieś Ochotnica Górna, gdzie pozytywne predyspozycje władz lokalnych i mieszkańców doprowadziły do konkretnej poprawy warunków życia społeczności romskiej. Podobna sytuacja miała miejsce także w wielu innych miejscowościach. Istniały jednak przypadki, gdzie władze lokalne wykazywały, mimo dostępnych środków finansowych, samozadowolenie lub wręcz wrogość do jakiegokolwiek świadczenia pomocy dla społeczności romskiej [Trzecia opinia... 2013: 43].

W przyjętym i realizowanym od 2014 r. nowym programie integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020 większość rocznego finansowania w wy-

³ Stopa bezrobocia wśród tej społeczności wynosiła 30% i w porównaniu dla całego kraju była to sytuacja odwrotna w stosunku do wszystkich innych mniejszości, które miały stopę bezrobocia niższą niż istniejąca dla polskiej większości.

sokości ok. 2,5 mln euro przeznaczono na: edukację, mieszkalnictwo, rynek pracy oraz opiekę zdrowotną. Program był dosyć sprawnie wdrażany i przyczynił się do poprawy sytuacji Romów. W okresie monitorowania (za lata 2014–2016) spadła oficjalna stopa bezrobocia wśród Romów i wynosiła 15,5%. Jednak około jedna trzecia pracujących Romów wykonywała prace doraźne, co świadczyło o tym, że nie istnieje w ich przypadku gwarancja stabilności finansowej i nadal są zagrożeni ubóstwem. Romowie zgłaszali także liczne przypadki dyskryminacji pod względem dostępu do zatrudnienia, a same działania w ramach programu mające im pomóc w znalezieniu pracy miały krótkoterminowy zasięg i nie nauczyły ich umiejętności zwiększających zdolność do podjęcia i utrzymania pracy [Czwarta opinia... 2019: 7, 47].

OŚWIATA

Stan wyjściowy sytuacji społeczności romskiej w Polsce w zakresie oświaty, według pierwszej opinii z 2003 r., to niemal 30% dzieci romskich niekończących obowiązkowej nauki w szkole podstawowej. Mimo iż większość dzieci romskich uczęszczała do szkół państwowych w ramach systemu integracyjnego, to w odosobnionych przypadkach funkcjonowały jeszcze „klasy romskie” – około 20 specjalnych klas na poziomie podstawowym, które były wyłącznie dla dzieci romskich. Klasy te miały pomóc małym Romom przezwyciężyć niedoskonałe opanowanie języka polskiego i brak edukacji przedszkolnej. Decyzja o wysłaniu dziecka do tego typu „klasy” była podejmowana przez rodziców. Klasy te nie były zaprojektowane specjalnie w celu rozwijania języka i kultury romskiej, a w rzeczywistości raczej utrwały formę separacji niż pomagały Romom w integrowaniu się z polskim systemem szkolnym. Dlatego też władze polskie rozpoczęły likwidację „klas romskich” oraz integrację uczniów romskich w głównym nurcie edukacji. W 2003 r. tylko w 4 szkołach pozostały jeszcze „klasy romskie”, a wprowadzony program pilotażowy wspierający Romów w woj. małopolskim (lata 2001–2003) oferował już nowy model kształcenia w oparciu o asystentów romskich oraz ze zwiększonym wsparciem dla dostępu dzieci romskich do przedszkoli [Pierwsza opinia... 2003: 20].

W kolejnym okresie raportowania w 2009 r. widać było, iż zmiany te przyniosły wymierne efekty, zwłaszcza przez wprowadzenie romskich asystentów oświatowych oraz stypendiów przeznaczonych dla uczniów romskich. Wsparcie finansowe zostało wykorzystane na wyposażenie uczniów romskich w podręczniki, przybory szkolne, bilety na przejazd oraz ubezpieczenie od nieszczęśliwych wypadków. Działania te władze prowadziły początkowo w ramach pilotażowego programu na rzecz Romów w Małopolsce, a po jego zakończeniu kontynuowały w ramach programu na rzecz Romów w Polsce w latach 2004–2013, co doprowadziło do poprawy frekwencji na zajęciach, zmniejszenia stopy porzucania szkoły oraz osiągania lepszych wyników [Druga opinia... 2009: 34].

W ramach programu romskiego za lata 2004–2013 Ministerstwo Edukacji Narodowej wydało na dotacje edukacyjne dzieci romskich 93,6 mln zł oraz na zatrudnianie nauczycieli wspomagających, asystentów edukacyjnych, stypendia oraz darmowe podręczniki i przybory szkolne 6,3 mln zł. Z funduszy tych powołano około 50 ośrodków kultury romskiej oraz klubów szkolnych. Zatrudniono 100 asystentów romskich i podobną liczbę nauczycieli wspomagających w celu ułatwienia integracji dzieci romskich w szkołach i ich procesu nauczania oraz przeznaczono 145 stypendiów szkolnych przyznawanych w ramach programu romskiego, a także wprowadzono nieodpłatne świadczenia podręczników i przyborów szkolnych oraz dofinansowania transportu autobusowego i ubezpieczenia szkolnego. Starano się także szczególnie nacisk położyć na finansowanie przedszkoli, które były traktowane jako niezbędny warunek udanej integracji dzieci romskich w szkołach podstawowych. W 2011 r. zamknięto ostatnią „klasę romską”, likwidując tym samym ten krytykowany rodzaj edukacji dla społeczności romskiej. Eksperti Rady Europy z zadowoleniem odnotowali także istnienie parafialnej polsko-romskiej szkoły podstawowej w Suwałkach, do której uczęszczało ok. 35 dzieci, w tym 25 Romów i która częściowo nauczała w języku romskim, utrzymując w ten sposób tożsamość językową i kulturową dzieci [Trzecia opinia... 2013: 16–17, 35].

Jednak mimo pozytywnych zmian dzieci romskie nie były w pełni włączane do głównego nurtu edukacyjnego, gdyż aż 16,8% dzieci romskich (w porównaniu z 2% dla reszty populacji) było umieszczanych w szkołach specjalnych, w dużej części na podstawie zaświadczeń potwierdzających różne przypadki niepełnosprawności. Fakt ten wskazywał na nieadekwatność możliwości edukacji przedszkolnej dla dzieci romskich, które wkraczały do szkoły podstawowej z małą lub bez znajomości języka polskiego. Miały też miejsce w tym względzie niedociągnięcia w zakresie metod kontrolnych. Należało więc przeprowadzić przegląd polityki naboru do szkół specjalnych oraz zapewnić dostęp do obiektów przedszkolnych dla wszystkich dzieci pochodzenia romskiego oraz zagwarantować, że program nauczania w takich przedszkolach będzie odpowiadał potrzebom i wielojęzycznemu składowi zainteresowanych grup [Trzecia opinia... 2013: 2–3, 10].

Do innych niedociągnięć w zakresie edukacji dzieci romskich zawartych w opinii z 2013 r. należy także zaliczyć niepewną sytuację asystentów edukacji romskiej, którzy będąc zatrudnieni na podstawie czasowych umów o pracę, nie mieli zapewnionej stabilności zatrudnienia, co stanowiło także negatywny sygnał dla dzieci romskich. Nie było również możliwości nauki języka romskiego w szkole (za wyjątkiem Suwałk). Zdaniem Komitetu Doradczego był to istotny czynnik, który przyczyniał się do wysokiego poziomu przypadków porzucania szkoły, niskich osiągnięć oraz małej liczby dzieci romskich kontynuujących kształcenie ponad poziom szkoły podstawowej (ponad 50% Romów w Polsce nie ukończyło szkoły podstawowej, w porównaniu z 3,6% u reszty społeczeństwa). Nadal też znajomość historii, kultury i tradycji Romów wśród nauczycieli pozostawała na niskim poziomie i w niewielkim stopniu prowadzono starania, aby nauczać uczniów należących do większości o Romach

i ich wkładzie w rozwój społeczeństwa polskiego. Ten brak świadomości obecności i wkładu Romów w społeczeństwie jako całości wzmacniał uprzedzenia i stereotypy w stosunku do jej członków, a tym samym utrudniał ich integrację w społeczeństwie [Trzecia opinia... 2013: 36].

W opinii z 2019 r. zauważono, że dzięki działaniom podejmowanym w ramach programu romskiego pojawiły się większe oznaki poprawy w zakresie edukacji Romów. Nastąpił, w stosunku do 2013 r., wzrost o 9% dzieci romskich spełniających obowiązek szkolny. W ramach programu podjęto działania obejmujące finansowanie przedszkoli, wyposażanie dzieci w akcesoria szkolne, podręczniki, pomoce dydaktyczne oraz produkty higieny osobistej, co także przyczyniło się do podniesienia poziomu edukacyjnego dzieci romskich. Mimo to nadal problem stanowiło nauczanie przedszkolne. Rodzice romscy co prawda otrzymywali środki finansowe na posyłanie swoich dzieci do przedszkoli, ale pojawiły się przykłady niektórych samorządów, w których proces przyznawania tych funduszy był dosyć skomplikowany i zniechęcał Romów z jego korzystania [Czwarta opinia... 2019, 26–37].

Poprawa w zakresie edukacji Romów była w znacznym stopniu wynikiem działania asystentów romskich, którzy stanowią pomost między rodzinami romskimi a szkołą. Na niektórych terenach było ich jednak zbyt mało, wskutek czego nie byli oni w stanie zapewnić odpowiednio wysokiego poziomu wsparcia, jakiego potrzebują ci uczniowie. Asystenci romscy narzekali również na niskie wynagrodzenie za swoją pracę. Nadal istotnym problemem była kwestia edukacji dzieci romskich na poziomie kształcenia ponadpodstawowego. W okresie sprawozdawczym korzystało z niego średnio 72 uczniów romskich, co stanowiło od 3 do 4% liczby romskich uczniów objętych kształceniem podstawowym. Ponad 90% dzieci romskich nie kontynuowało edukacji na poziomie kształcenia ponadpodstawowego i co więcej liczba tych uczniów spadała. W ciągu pięciu lat zmniejszyła się z 3,9% do 2,9%. Nie było widać również znaczącej poprawy pod względem osiągnięć romskich uczniów na egzaminach. Wciąż większość tych uczniów nie nadążała za swoimi rówieśnikami spoza ich społeczności. Pozytywną zmianą było natomiast zmniejszenie się odsetka romskich uczniów uczęszczających do „szkół specjalnych” z 16,8% do 7%. Nadal był on jednak wyższy niż średnia dla reszty populacji, która wynosiła ok. 3% [Czwarta opinia... 2019: 38–39].

WDRAŻANIE ZASAD RÓWNEGO TRAKTOWANIA I ZWALCZANIE DYSKRYMINACJI

W pierwszym okresie sprawozdawczym w 2003 r. Komitet Doradczy odnotował trwanie w polskim społeczeństwie negatywnych stereotypów, które przyczyniały się do piętnowania niektórych mniejszości, w tym głównie Romów. Tego rodzaju wypowiedzi pojawiały się w publikacjach, mediach, a nawet w systemie edukacyjnym [Pierwsza opinia... 2003: 14–15].

Zdaniem ekspertów Rady Europy władze zwracały większą uwagę na prawną strukturę zwalczania dyskryminacji, jednak głównie w odniesieniu do jej aspektu insty-

tucjonalnego. Instytucje powinny natomiast bardziej koordynować swoją działalność. Władze powinny także zwiększyć swoje wysiłki w zwalczaniu upornej dyskryminacji Romów w obszarach zatrudnienia i opieki medycznej przez podejmowanie działań w zakresie zarówno ram prawnych, jak i ich realizacji w praktyce [Pierwsza opinia... 2003: 25–26]. Także w perspektywie kolejnych 6 lat, w 2009 r. eksperci uznali, z jednej strony, iż w Polsce ogólnie panuje klimat tolerancji i dialogu, ale z drugiej stwierdzili, że reakcje władz nie były wystarczające w zakresie prowadzenia dochodzeń, ścigania i karania przestępstw na tle rasowym i incydentów nietolerancji i ksenofobii. Przykładem był chociażby fakt, iż w szkole podstawowej w Maszkowicach dzieci romskie uczące się w jednej z niewielu jeszcze istniejących „klas romskich” były poproszone o korzystanie z oddzielnego wejścia do budynku. W szkole tej miała też miejsce sytuacja, kiedy to romski asystent oświatowy nie został wpuszczony do pokoju nauczycielskiego. Takie przypadki dyskryminacji oraz braku jakiegokolwiek reakcji na szczeblu lokalnym wskazywały zdaniem Komitetu Doradczego na niepokojące samozadowolenie i zgodę na dyskryminację [Druga opinia... 2009: 8, 16, 34–35].

W następnym okresie sprawozdawczym Romowie nadal zgłaszali istnienie dyskryminacji w dostępie do mieszkań socjalnych, opieki zdrowotnej, profilowanie rasowe przez policję oraz dyskryminujące nastawienie ze strony lokalnych organów administracji i organów ścigania. Stronniczość mediów wielokrotnie podsyciała lokalne konflikty, które w wielu przypadkach ulegały nasileniu, prowadząc do ataków na Romów i ich majątek. Ekspert odnotowali również doniesienia o odmowie Romom dostępu do miejsc publicznych⁴. Dlatego wzywali do wysiłków na rzecz zapobiegania i zwalczania nierówności i dyskryminacji wobec tej społeczności. Zalecano zwłaszcza podejmowanie skutecznych kroków w celu zapobieżenia umieszczaniu dzieci romskich w szkołach specjalnych oraz prowadzenie działań mających na celu poprawę możliwości zatrudnienia Romów oraz wspieranie ich integracji. Należało także zadbać, żeby w przypadku potwierdzenia czynów noszących znamiona dyskryminacji sprawcy zostali odpowiednio ukarani. Widać było także potrzebę konsekwentnych działań władz polskich w celu promowania języka, kultury i tradycji romskiej oraz przedstawiania bardziej pozytywnego ich wizerunku wśród innych dzieci, rodzin i nauczycieli [Trzecia opinia... 2013: 17, 37].

Braki działań na rzecz zwalczania postaw antyromskich w społeczeństwie większościowym były także widoczne w czwartej opinii Komitetu Doradczego z 2019 r. Pomimo iż ogólnie sytuacja zakwaterowania mniejszości romskiej uległa poprawie⁵, nadal Romowie zgłaszali problemy z uzyskaniem dostępu do mieszkalnictwa socjalnego i dodatków mieszkaniowych z powodu dyskryminacji ze strony władz

⁴ Przykładem jest sytuacja z Poznania, gdzie mężczyznom romskim odmówiono wstępu do klubu. Romowie ci, skarżąc właścicieli klubu, wygrali w postępowaniu sądowym na podstawie kodeksu cywilnego. Sąd Apelacyjny w Poznaniu orzekł na ich korzyść, zaś sprawca został zobowiązany do przeprosin oraz zapłaty 10 tys. zł na konto lokalnego Stowarzyszenia Kulturalnego Romów [Trzecia opinia... 2013: 23].

⁵ Choć istniały wyjątki. Przykładem była osada w Maszkowicach w województwie małopolskim, gdzie około 300 Romów mieszkało nadal w bardzo złych warunkach.

samorządowych lub ze względu na spiralne zadłużenie, w jakie wpadało wielu z nich. Członkowie tej mniejszości napotykali również trudności przy kupnie i wynajmie nieruchomości na wolnym rynku. Dlatego też władze polskie, zdaniem ekspertów RE, powinny prowadzić bardziej efektywne działania na rzecz promowania wzajemnego szacunku i zwalczania dyskryminacji [Czwarta opinia... 2019: 5, 17].

Przez cały analizowany okres, z racji braku znaczącego udziału Romów w życiu publicznym eksperci Rady Europy zachęcali władze polskie do poszukiwań i tworzenia środków służących propagowaniu uczestnictwa Romów w lokalnym życiu publicznym, szczególnie przez rozważenie utworzenia struktur doradczych na szczeblu lokalnym na terenach ich zamieszkania.

REALIZACJA PRAW JĘZYKOWYCH

Kwestia realizacji praw językowych mniejszości romskiej w Polsce była szczegółowo oceniana głównie przez Komitet Ekspertów ds. Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych, który badał poziom realizacji przez państwo polskie zobowiązań zawartych w teście Karcie. Język romski, uznawany przez władze polskie za język nieterytoryalny, był w raportach Komisji Ekspertów oceniany w części wspólnej z innymi językami mniejszości mniej licznych (z językami ormiańskim, czeskim, karaimskim, rosyjskim, słowackim, tatarskim i jidysz). W pierwszym jego raporcie z 2011 r. eksperci Rady Europy stwierdzili, iż na żadnym poziomie edukacji w Polsce nie było nauki w języku romskim. W szkołach państwowych prowadzono jedynie przygotowania do wprowadzenia nauczania tego języka. W tym celu przygotowywana była publikacja elementarza dla dzieci romskich oraz dodatkowe narzędzia pedagogiczne. Władze polskie wyznaczyły również grupy ekspertów pracujących nad kodyfikacją języka romskiego w Polsce [Pierwszy raport... 2011: 96–97].

W zakresie dostępu do mediów publicznych w raporcie tym stwierdzono, iż nadawany był wówczas program „Magazyn Romski”, który zajmował 10 minut czasu antenowego Radia Koszalin dwa razy w tygodniu. Ponadto Telewizja Polska nadawała raz w miesiącu program w języku romskim z Krakowa – „Informator Romski”. Władze polskie zapewniły również wsparcie finansowe czasopismom mniejszości romskiej „Dialog-Pheniben” (który był w 10% wydawany w języku romskim) oraz „Rom po Drom” (którego 5% wydawano w języku romskim) [Pierwszy raport... 2011: 103–104].

W podsumowaniu raportu Komitet Ekspertów stwierdził, że w przypadku języka romskiego (podobnie jak i w przypadku pozostałych języków z grupy języków mniejszości mniej licznych) zobowiązania podjęte przez Polskę są bardzo ambitnym krokiem. Dlatego też strona polska powinna podjąć odrębne, elastyczne działania, aby postanowienia Karty były wykonalne [Pierwsza opinia... 2011: 111].

W kolejnym etapie monitoringu Komitet Ekspertów stwierdził, że zgodnie z zaleceniem z poprzedniego raportu została zakończona kodyfikacja języka romskiego,

ale nadal język ten nie był nauczany na żadnym poziomie nauczania. Jako powód takiej sytuacji podawano między innymi fakt, że niektórzy przedstawiciele Romów nie chcieli, by ich język był nauczany w szkołach [Drugi raport... 2015: 135].

Język romski nie był również używany w administracji, nie było także nazw miejscowości w języku romskim. Radio Opole i Radio Koszalin nadawały programy w języku romskim, ale nie było programów telewizyjnych w tym języku. Władze pomagały natomiast wydawać romski dwumiesięcznik „Romano Atmo-Cygańska Dysza” i kwartalnik „Dialog-Pheniben”⁶ oraz wspierały finansowo album z piosenkami romskimi ze wspomnieniami Romów, jak również dokumentację audiowizualną międzynarodowego spotkania zespołów romskich „Romane Dyvesa”, a także wydanie komiksu w języku romskim o historii Romów. W monitorowanym okresie funkcjonowały również instytucje zajmujące się badaniem i promocją historii i kultury Romów. W Oświęcimiu działał Romski Instytut Historyczny, a w Szczecinku Instytut Romskiej Pamięci i Dziedzictwa i Ofiar Holokaustu [Drugi raport... 2015: 143–144]. Władze polskie nie ustanowiły jednak, we współpracy z użytkownikami języka romskiego, ustrukturyzowanej polityki i nie podjęły elastycznych środków mających ułatwić zastosowanie Karty względem tego języka [Drugi raport... 2011: 9].

W ostatnim raporcie z 2021 r. eksperci Rady Europy nadal zauważali istotne braki w wypełnianiu przez stronę polską zapisów Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych. Zdaniem władz polskich wynikało to głównie z tego, iż Romowie nie zgadzali się na nauczanie ich języka w szkole oraz byli niechętni do używania języka romskiego w miejscach publicznych. Jednak zdaniem Komitetu Ekspertów odnotowana niewielka liczba dzieci uczących się języka romskiego w przedszkolu i w szkole podstawowej mogła wskazywać, że jest jakieś zainteresowanie Romów w tym zakresie i władze powinny do tego zachęcać.

W tym ostatnim okresie monitoringu stwierdzono, iż kilka programów publicznego radia i telewizji poruszało tematy związane z mniejszością i kulturą romską, lecz tylko sporadycznie prezentowano w nich język romski. Nie było natomiast prywatnych programów nadawanych w tym języku. Władze państwowe wspierały także działania kulturalne, takie jak festiwale, dni kultury, wystąpienia teatralne oraz finansowały romski dwumiesięcznik „Romano Atmo-Cygańska Dysza” i kwartalnik „Dialog-Pheniben”. Nie zrealizowano jednak tłumaczenia utworów na język romski lub z języka romskiego [Trzeci raport... 2021: 22]. Język romski nie był nadal nauczany w polskich szkołach, nie było również zapewnione nauczanie o historii i kulturze romskiej. Brak było także szkoleń dla dziennikarzy i innego personelu związanego z mediami z wykorzystaniem języka romskiego. Nie funkcjonowały żadne mechanizmy gwarantujące reprezentowanie lub uwzględnianie interesów osób posługujących się językiem romskim w organach odpowiedzialnych za zagwarantowanie wolności i pluralizmu mediów. Kilka instytucji kulturalnych włączyło natomiast język i kulturę romską do swojej działalności, np. Teatr im. Stefana Jaracza

⁶ Nie były to jednak gazety, do czego stronę polską zobowiązywały zapisy Karty.

w Olsztynie wystawił sztukę w języku romskim, Archiwum Państwowe w Gorzowie zorganizowało imprezę poświęconą poecie piszącemu w języku romskim, a muzea narodowe w Gdańsku, Kielcach i Poznaniu zorganizowały wystawy lub imprezy poświęcone językowi i kulturze romskiej. Zdaniem ekspertów Rady Europy należało podjąć kroki w celu wprowadzenia nauczania w języku/języka romskiego na wszystkich stopniach edukacji, zwiększenia jego obecności w mediach oraz zapewnienia długoterminowego finansowania działalności kulturalnej i instytucji zakładanych przez osoby posługujące się językiem romskim [Trzeci raport... 2021: 66].

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując, można stwierdzić, że w opiniach ekspertów Rady Europy widać pewną poprawę sytuacji mniejszości romskiej. Jest to wynikiem przede wszystkim realizowanych przez władze polskie kolejnych programów romskich. Jednak patrząc przez pryzmat funduszy przeznaczanych na ten cel, efekty te są stosunkowo małe. W analizowanym okresie co prawda poprawiły się warunki bytowe tej mniejszości. Zmniejszeniu uległo także wśród nich bezrobocie. Nadal jednak duża część tej społeczności jest zagrożona ubóstwem, gdyż wśród pracujących Romów dominują prace doraźne. Nadal także w społeczeństwie polskim panuje negatywny stereotyp Romów. Ciągłe pojawiają się przypadki ich dyskryminacji oraz zauważalne są braki w działaniach na rzecz zwalczania postaw antyromskich. Pomimo pewnej poprawy w oświacie nadal większość uczniów romskich w procesie edukacji nie nadążyła za swoimi rówieśnikami spoza ich społeczności i ponad 90% z nich nie kontynuuje edukacji na poziomie kształcenia podstawowego. Mimo poprawy sytuacji odsetek romskich uczniów uczęszczających do „szkół specjalnych” ciągle jest wyższy niż średnia dla reszty populacji.

Mało pozytywne opinie Komitetu Ekspertów z realizacji zapisów Karty języków regionalnych lub mniejszościowych w zakresie języka romskiego wynikają natomiast z tego, iż w instrumencie ratyfikacyjnym Karty Polska wybrała te same zobowiązania dla wszystkich uznanych języków regionalnych lub mniejszościowych w ramach Części III Karty. Decyzja ta pod względem języka romskiego (ale również ormiańskiego, czeskiego, karaimskiego, słowackiego, tatarskiego i jidysz) była w świetle ich sytuacji bardzo ambitnym krokiem i poważnym zobowiązaniem, a skutkuje to niewywiązywaniem się strony polskiej z części tych zobowiązań. Nie bez znaczenia jest też fakt, iż pewna część Romów jest niechętna do używania języka romskiego w życiu publicznym i w oświacie.

BIBLIOGRAFIA

- Browarek, T. 2018. *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Czwarta opinia w sprawie Polski – przyjęta w dniu 6 listopada 2019 r. Komitet Doradczy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/raporty-dla-sekretarza> (dostęp: 05.04.2023).
- Druga opinia dotycząca Polski, przyjęta 20 marca 2009 r. Komitet Doradczy ds. Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/raporty-dla-sekretarza/6774,II-Raport-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez-Rzeczpospoli.html> (dostęp: 05.04.2023).
- Drugi raport Komisji Ekspertów ds. Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych dotyczący Polski, Strasburg, 19 czerwca 2015 r., <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/europejska-karta-jezyk/raporty-dla-sekretarza/8763,II-Raport-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez-Rzeczpospoli.html> (dostęp: 05.04.2023).
- Europejska Karta języków regionalnych lub mniejszościowych sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 roku, Dz.U. 2009, nr 137, poz. 1121.
- Godlewska, E. 2013. *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce w opiniach Komitetu Doradczego Rady Europy*, „Przegląd Zachodni”, nr 3, ss. 65–75.
- Jaskiernia, J. 2023. *Sytuacja języka regionalnego i języków mniejszościowych w Polsce w świetle analiz Komitetu Ekspertów Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych*, [w:] *Państwo – prawa człowieka – mniejszości narodowe. Monografia dedykowana profesorowi Grzegorzowi Januszowi*, E. Godlewska, M. Lesińska-Staszczuk, M. Michalczyk-Wlizło (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 roku, Dz. U. 2002, nr 22, poz. 209.
- Pierwsza opinia dotycząca Polski Komitetu Doradczego Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, Strasburg, 27 listopada 2003 r., <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/raporty-dla-sekretarza/6775,I-Raport-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez-Rzeczpospolit.html> (dostęp: 05.04.2023).
- Pierwszy raport Komisji Ekspertów ds. Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych dotyczący Polski, Strasburg, 7 grudnia 2011 r., <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/europejska-karta-jezyk/raporty-dla-sekretarza/6780,I-Raport-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez-Rzeczpospolit.html> (dostęp: 05.04.2023).
- Sobczak, W. 202. *Implementacja przez Polskę Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych w latach 2009–2011 w świetle pierwszego raportu okresowego, zaleceń Komitetu Ekspertów i zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy*, [w:] *Viro Vere Academico. Księga poświęcona pamięci profesora Bogdana Walczaka*, E. Skorupska-Raczyńska, A. A. Niekrewicz (red.), Gorzów Wielkopolski.
- Trzeci raport Komitetu Ekspertów ds. Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych dotyczący Polski przedstawiony Komitetowi Rady Europy zgodnie z Artykułem 16 Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych, Strasburg, 15 października 2021 r., <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/iii-opinia-komitetu-doradczego-karty-jezykow-regionalnych-i-mniejszosciowych> (dostęp: 05.04.2023).
- Trzecia opinia odnośnie Polski, przyjęta 28 listopada 2013 r. Komitet Doradczy ds. Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/raporty-dla-sekretarza/6966,III-Raport-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez-Rzeczpospol.html> (dostęp: 05.04.2023).

Urbanik, A. 2020. *Polska polityka etniczna lat 1989–2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości*, „Przegląd Geopolityczny”, nr 33, ss. 140–154.

Wstępne wyniki NSP 2021 w zakresie struktury narodowo-etnicznej oraz języka kontaktów domowych, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/wstepne-wyniki-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosci-i-mieszkan-2021-w-zakresie-struktury-narodowo-etnicznej-ora-raz-jezyka-kontaktow-domowych,10,1.html> (dostęp: 14.04.2023).

THE SITUATION OF THE ROMA IN POLAND IN THE OPINIONS OF THE ADVISORY COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF EXPERTS OF THE COUNCIL OF EUROPE

Abstract: The main objective of this article is to analyze the situation of the Roma minority in Poland, by presenting its economic situation, access to education, implementation of language rights and the degree of implementation of the principles of equal treatment and prohibition of discrimination in relation to this community. The basis for this is the analysis of the opinions of the Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the reports of the Committee of Experts on the European Charter for Regional or Minority Languages. The main thesis of the work is the statement that in the analyzed period there was an improvement in the situation of the Roma minority in terms of access to education, living conditions and the implementation of language rights. However, the Roma minority is still perceived negatively in Polish society and there are cases of discrimination against it.

Keywords: Roma, Poland, Council of Europe, economic situation, education, language rights, discrimination, ethnic policy

BIOGRAM

Tomasz Browarek, dr hab. nauk o polityce i administracji, pracownik Katedry Ruchów Politycznych i Badań Etnicznych Instytutu Nauk o Polityce i Administracji UMCS w Lublinie. Zainteresowania badawcze: mniejszości narodowe, polityka etniczna, migracje, polityka migracyjna. Autor książek *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku* (Lublin 2018), *Ludność niemiecka w polityce państwa polskiego w latach 1945–1989* (Lublin 2015), współautor publikacji *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce w latach 1918–1997* (Lublin 2000) oraz autor wielu artykułów w pracach zbiorowych i czasopismach naukowych. Kontakt e-mail: tomasz.browarek@mail.umcs.pl