

Status prawny Romów w Polsce a regulacje prawne w państwach członkowskich Unii Europejskiej

1. Sytuacja prawna Romów w Polsce

Romowie są jedną z czterech uznawanych zgodnie z polskim prawem mniejszości etnicznych w Polsce. Pozostałe mniejszości etniczne to Tatarzy, Łemkowie i Karaimi. Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego z 2011¹ roku liczba członków etnicznej mniejszości romskiej ustalona została na 16 tysięcy. Jednak dokładnej liczby Romów na terenie państwa polskiego nie można precyzyjnie ustalić z powodu między innymi ich nieufności do przedstawicieli nieromskich władz, reprezentowanych przez rachmistrza spisowego oraz migracji do Europy Zachodniej i Północnej w poszukiwaniu lepszego życia, głównie do Wielkiej Brytanii.

Romowie pojawiają się w Europie w XI wieku, przybywając tu z Bizancjum i podając się za przybyszów z Egiptu, a ostatecznym ich celem miał być Rzym. Aktualnie najlepiej udokumentowaną teorią pochodzenia Romów jest teoria mówiąca, że Romowie to potomkowie 50000 indyjskich niewolników uprowadzonych przez króla Mahmudę z Ghazi na początku X wieku. W nieznanych okolicznościach opuścili jego kraj, rozpoczynając wędrówkę na zachód, aby przez dzisiejszy Pakistan, Afganistan, Iran i Armenię dotrzeć do Bizancjum, następnie dalej na Bałkany oraz na obszar całej Europy². Dowodem na pochodzenie Romów z Indii jest rdzeń ich dialektów, tradycyjny strój oraz typ ich religijności. Na ziemiach polskich Romowie pojawiają się w tym samym czasie, co w innych częściach Europy. Pierwszy pisemny dokument potwierdzający ich pobyt w okolicach Krakowa datowany jest na rok 1401. Pomimo nasilania się prześladowań Romów w Europie Rzeczpospolita pozostawała bezpiecznym azylem dla tej ludności. Do czasu rozbiorów Romowie cieszyli się swobodą w Rzeczpospolitej, a państwo, próbując ułożyć relacje między nimi a „niewędrówną” częścią społeczeństwa, starało się

¹ dostępne: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_12766_PLK_HTML.htm, Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 w zakresie deklarowanej narodowości oraz języka używanego w domu, 22 marca 2012.

² J. Ficowski, *Cyganie na polskich drogach*, Wydawnictwo Literackie Kraków-Wrocław 1985, s. 11.

tworzyć romskie instytucje, takie jak np. instytucja Króla Cygańskiego. Królowie ci mianowani byli przez kancelarię królewską i pochodzili często z polskiej szlachty. W 1791 roku, w dobie obrad Sejmu Wielkiego, Komisja Obojga Narodów zapewniła ludności romskiej prawa obywatelskie. Najbardziej dotkliwym okresem w historii nowożytnej Europy był dla Romów Holokaust, kiedy to duża liczba członków tej społeczności zginęła w wyniku represji w czasie II wojny światowej, głównie w hitlerowskich obozach koncentracyjnych. W Polsce nakaz osiedlania się i stałego pobytu oraz nakaz meldunkowy Romów zaczął się już od lat pięćdziesiątych dwudziestego wieku w wyniku państwowych regulacji sytuacji prawnej Romów w Kraju. Po roku 1989 liczba Romów w Polsce zaczęła maleć z powodu nasilonej emigracji do krajów Europy Zachodniej oraz Północnej, głównie Wielkiej Brytanii.

Aktualnie na terenie Polski zamieszkuje kilka szczepów romskich. Największym szczepem są Romowie Karpaccy. Ta grupa Romów w społeczności romskiej mówi o sobie Roma również Bergitka Roma. W polskie Karpaty przybyli w okresie XV do XVII wieku, utrzymując się głównie z kowalstwa i muzykowania, osiedlając się na stałe już od końca wieku XVIII. Mieszkają głównie w Krakowie - Nowej Hucie i na Śląsku oraz na Dolnym Śląsku w Kłodzku, Bystrzycy oraz Kowarach. Bergitka Roma są najbiedniejszą grupą polskich Romów oraz grupą, którą najbardziej dotknęły przemiany XX wieku w Polsce. Do roku 1989 pracowali jako robotnicy fizyczni w polskich fabrykach socjalistycznych, a po roku 1989 w okresie transformacji systemu stawali się bezrobotni i dzisiaj w większości żyją z zasiłków pomocy społecznej. Drugą grupą Romów, która zamieszkuje dzisiejszą Polskę jest Polska Roma³, nazywana również Cyganami Nizinnymi. Przybyli oni na tereny ziem polskich w XVI wieku, uciekając z Europy Zachodniej przed prześladowaniami. Zamieszkują na obszarze całej Polski. Z grupą tą związani są również Romowie Rosyjscy (Xaladytka Roma) zamieszkujący wschodnią część kraju w pasie od Suwałk do Kielc, oraz Romowie Niemiec (Sasytka Roma) zamieszkujący Pomorze i Mazury. Pozostałe dwie grupy polskich Romów to Kelderasze i Lowarzy. Przybyli oni na tereny ziem polskich w drugiej połowie wieku XIX z terenów dzisiejszej Rumunii. Lowarzy (węgierskie słowo *lo* - *koń*) zajmowali się handlem końmi w Siedmiogrodzie, a Kelderasze (rumuńskie słowo *caldare* - *kocioł*) wyrabiali naczynia miedziane na terenie Banatu. Kelderasze i Lowarzy należą do romskiej elity. Kiedy zniesiono niewolnictwo Romów, szczepy te zaczęły się osiedlać na północy i zachodzie Europy oraz w Rosji. Część z nich osiedliła się na ziemiach polskich, nie ograniczając jednak swoich migracji do terytorium jednego państwa⁴. Mieszkają oni w dużych miastach, zaj-

³ A. J. Kowarska, *Polska Roma. Tradycja i współczesność*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2005.

⁴ J. Ficowski, *Cyganie na polskich drogach*, Wydawnictwo Literackie Kraków-Wrocław 1985, s. 79 - 87, 156 - 159.

mując się handlem, co ułatwia im duża sieć transgranicznych powiązań. Widać ich wystawny tryb życia. W końcu 1990 roku do Polski z terenów Rumunii przybyła grupa Romów zajmująca się żebractwem. Głównie są to Kelderasze. Jednak ze względu na swój niski status materialny nie znaleźli wsparcia w żadnej polskiej grupie romskiej.

Na całym świecie, również w Polsce, szczepy romskie żyją w stanie nieustannego antagonizmu. Jednak antagonizm ten nie ma wpływu na zawierane małżeństwa między poszczególnymi członkami szczepów. Cały czas trwa spór między poszczególnymi grupami, kto jest lepszym Romem, kto ma bardziej czysty język oraz kto lepiej przestrzega zasad tradycji romskiej. Zasady te to Romanipen czyli cygańskość, bycie Romem i przestrzeganie kodeksu *Megaripen/Mahrimos* w odwrotności do zasady bycia nie-Romem czyli *gadźcem*. Grupy Polska Roma, Kelderasze i Lowarzy za nieprzestrzeganie *Romanipen* wykluczają ze swojej społeczności, natomiast Romowie Karpaccy tylko odmawiają szacunku i gardzą takim członkiem w swojej społeczności. Romanipen to pokazywanie swojej cygańskości poprzez mówienie w języku romani, pomoc oraz solidarność z członkami społeczności romskiej, a także przestrzeganie obrzędów i rytuałów, które są uświęcone tradycją. Zasada ta obowiązuje tylko romską społeczność i jest jej własnym ustanowionym zwyczajem.

Podstawowe prawa wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych uregulowane zostały w artykule 35 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który mówi w ustępie 1.: „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury”, oraz w ustępie 2.: „Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej”⁵. W artykule 13. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest zakaz istnienia organizacji, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową. Wszystkie wartości zawarte w artykule 35. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zostały rozwinięte - w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym⁶. Ustawa ta reguluje zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, realizację zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie narodowe i etniczne, również regulacje tych spraw poprzez wykonywanie zadań i kompetencji przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Ludność rom-

⁵ Art. 35. ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2005 r., Nr 17, poz. 141).

ska w związku z nieutożsamianiem się jej z narodem zorganizowanym we własnym państwie jest w Polsce, zgodnie z ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, mniejszością etniczną. Ustawa ta w jednej z najważniejszych regulacji stanowi zakaz stosowania środków w kierunku asymilacji osób należących do mniejszości wbrew ich własnemu, swobodnemu wyborowi. Dla ludności romskiej ważny również jest zakaz dyskryminacji w związku z przynależnością do mniejszości oraz prawo do własnej nieprzymuszonej decyzji o traktowaniu członka mniejszości jako osoby należącej lub nie należącej do mniejszości.

Uchwalenie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym jest wyrazem potwierdzenia na arenie międzynarodowej gotowości Polski do prowadzenia nowoczesnej polityki wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Polska przed uchwaleniem tej ustawy wyrażała swoją gotowość do prowadzenia nowoczesnej polityki wobec mniejszości poprzez respektowanie postanowień organów rządowych organizacji międzynarodowych głównie ONZ i Rady Europy, oraz ratyfikując najważniejsze dokumenty regulujące prawa mniejszości narodowych, a jako główny dokument Konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych w końcu 2000 roku. Na podstawie artykułu 23 ustęp 1. ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym została powołana Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych⁷ jako organ opiniotawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów, w której skład wchodzi 35 członków. Są to: 13 przedstawicieli organów administracji rządowej, 19 przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych, 2 przedstawicieli posługujących się językiem regionalnym - kaszubskim oraz sekretarz Komisji reprezentujący ministra do spraw wyznań religijnych i mniejszości narodowych i etnicznych. Każdą z mniejszości narodowych i etnicznych reprezentuje w Komisji od 1 do 2 przedstawicieli. Mniejszość romska ma uprawnienie do dwóch miejsc w omawianej Komisji. Pierwsze posiedzenie Komisji, które odbyło się 21 września 2005 roku powołało trzy stałe zespoły problemowe: zespół do spraw edukacji, zespół do spraw kultury oraz zespół do spraw romskich. Zespół do spraw Romskich Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych składa się z 7 przedstawicieli organów administracji rządowej w Komisji, 2 przedstawicieli mniejszości romskiej w Komisji, 1 reprezentanta mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, innych członków Komisji, którzy są zainteresowani tematyką pracy i posiedzeniami zespołu, również 20 osób będących reprezentantami organizacji mniejszości romskich wskazanych przez członków Komisji reprezentujących te organi-

⁷ dostępne: <https://mac.gov.pl/komisja-wspolna-rzadu-i-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych/>, 2013 Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 00-060 Warszawa ul. Królewska 27.

zacje⁸. Zespół do spraw Romskich Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych pierwszy raz obradował 6 czerwca 2008 roku. Do końca 2012 roku zespół obradował kilkanaście razy, zbierając się w przybliżeniu co 3 miesiące. Zespół ten wykazuje wysoką aktywność w całym okresie od kiedy został powołany. W trakcie swojej działalności zajmował się tematyką dyskryminacji Romów w życiu publicznym, postępowaniem we wdrażaniu, problemami z realizacją i efektywnością działań podejmowanych w ramach rządowego Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce oraz „komponentu romskiego” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Zespół do spraw Romskich w okresie swojej działalności do tej pory podejmował również tematykę korzystania ze zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej dla szkół w sytuacjach, gdy uczęszczają do nich dzieci, których rodzice zadeklarowali ich przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej, działalności Warszawskiego Biura Programów Narodów Zjednoczonych do spraw Osiedli Ludzkich (UN-HABITAT), problemów mniejszości romskiej oraz edukacji uczniów romskich na terenie województwa małopolskiego, problemu likwidacji klas romskich, upowszechniania edukacji wczesnoszkolnej wśród społeczności romskiej, zawodowego statusu asystenta edukacji romskiej oraz rozwoju studium podyplomowego dotyczącego problematyki romskiej, które jest prowadzone na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie i opiniowania projektu aktualizacji rządowego Programu na rzecz społeczności romskiej na terenie Polski. Obok członków zespołu w posiedzeniach, które zespół organizuje biorą również udział urzędnicy centralnej administracji rządowej, pełnomocnicy wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych, przedstawiciele różnych organizacji oraz eksperci i naukowcy.

Duży wpływ na życie Romów w państwie polskim ma polityka antydyskryminacyjna Polski wobec Romów. W celu zapewnienia równości mniejszościom narodowym i etnicznym w różnego rodzaju obszarach życia społeczno-gospodarczego Polska uchwalała oraz nowelizowała m. in. akty prawne, takie jak Kodeks pracy⁹, w wersji obowiązującej od 1 stycznia 2004 roku w artykułach 11 z indeksem 3 oraz 18 z indeksem 3 zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji również ze względu na pochodzenie etniczne: Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zawierająca przepisy antydyskryminacyjne na rynku pracy; Ustawa o pomocy społecznej, która stanowi, że prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje między innymi osobom posiadającym obywatelstwo polskie, mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; Ustawa o równym traktowaniu w artykułach 6, 7 oraz 8 zakazuje dyskryminacji w dostępie i korzystaniu z: opieki społecznej, oświaty, szkolnictwa

⁸ §15 regulaminu pracy Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, załącznik do zarządzenia nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 roku (poz. 534).

⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

wyższego i opieki zdrowotnej, również w dostępie do zatrudnienia i szkoleń zawodowych oraz Ustawa Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, która gwarantuje mniejszościom narodowym i etnicznym prawa szczególne w zakresie uczestnictwa w życiu publicznym. Ponadto Kodeks Karny penalizuje przestępstwa na tle narodowościowym w artykule 118, 118a, 119, 126a oraz 256 ustęp 1 i 257. Rozwiązując problemy etnicznej mniejszości romskiej, Rząd Polski współpracuje z wyspecjalizowanymi agendami Rady Europy oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Państwo polskie prowadziło także wspólne działania również z finansowanym przez rząd Wielkiej Brytanii Funduszem Know-How.

2. Sytuacja prawna Romów w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Od końca wieku XX obserwujemy przebudzenie mniejszości etnicznej społeczności romskiej. Pierwszym krokiem w kierunku integracji społeczności romskiej był Światowy Kongres Romów zorganizowany w 1971 roku pod Londynem. Na Kongresie tym po raz pierwszy została zaprezentowana flaga romska oraz hymn opracowany przez jugosłowiańskiego kompozytora Jarko Javanowicia na motywach tradycyjnej pieśni. Światowy Kongres Romów na swoim zjeździe w 1971 roku powołał Światowy Związek Romów - International Romani Unia (IRU), zalecił również używanie w językach narodowych określenia Rom, a nie Cygan jak dotychczas. Podczas Kongresu Warszawskiego w 1990 roku został przyjęty jednolity dla wszystkich dialektów alfabet romski. Nie jest on wzorowany na innym języku tylko wywodzi się ze struktury fonologii języka romani, opierając się na wszystkich dialektach romskich¹¹.

Ludność romska w Europie jest złożona z kilkunastu społeczności, które różnią się sposobem osadnictwa, religią, kulturą oraz okresem migracji i statusem prawnym. Najczęściej stosowane jest pojęcie Rom, jednak stosowane są również pojęcia Rom i Sinti oraz Rom, Sinti i Wędrowiec. Sami Romowie stosują termin Rom, kiedy chcą zaznaczyć swoją odrębność od ludności pochodzenia nieromskiego. Na oznaczenie ludności romskiej stosowane są również terminy Cyganie: Tsigane (Francja), Cigano, Tzigane, Zingari (Włochy), Gitano (Hiszpania), Zigeuner (Niemcy). Ludność romską, opierając się na różnicach kulturowych, terytorialnych i językowych można podzielić na kilka podstawowych podgrup: *Sinti*, głównie zamieszkują regiony niemieckojęzyczne (Niemcy, Szwajcarię, Austrię), północne Włochy (Piemont, Lombardia), Prowansję oraz

¹⁰ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2001 r., Nr 46, poz. 499 z późn. zm.).

¹¹ A. Bartosz, *Nie bój się Cygana*, Fundacja Pogranicze, Sejny 2004, s. 202.

kraje Beneluksu i państwa skandynawskie; najbardziej spokrewnieni z Sinti są: 1) Manouche we Francji i Belgii, 2) Polske (Polska Roma) w Polsce, 3) Kalo w Hiszpanii, południowej Francji, Portugalii oraz Finlandii; na terenie Wielkiej Brytanii Romowie sami o sobie mówią - *Romanichels* albo Gypsies, natomiast jako Travellers (wędrowcy) określa się wędrujących Romów Sinti, również nazwą tą określa się ludność nieromską; Kalderash Roma (Kelderasze) to najbardziej liczna grupa, która mieszka na Bałkanach, duża liczba z jej członków wyemigrowała do Europy Centralnej; Kalderash (razem z *Lowara* – Lowarzy, *Gurbeti* i *Jambazi*) wchodzi w skład Vlach-Roma, Erlides (również nazwy Yerlii lub Arlije) to Romowie, którzy mieszkają w południowo-wschodniej Europie, w tym w Grecji oraz w Turcji.

Największe skupiska Romów znajdują się głównie w państwach Europy Środkowej, Wschodniej i na Bałkanach. Duża liczba Romów mieszka także na terenie Grecji, Hiszpanii oraz we Francji i w Niemczech. Liczba Romów w Europie nie jest dokładnie znana, różne źródła szacują tę liczbę od 7 do 12 milionów. Sytuacja prawna tej ludności jest różna i zależy od kraju zamieszkania, okresu przebywania w tym kraju oraz określenia prawnego jej statusu jako mniejszości ponadnarodowej albo narodowej. W niektórych państwach ludność romska uznawana jest za mniejszość narodową, w innych za etniczną jak w Polsce, posiadając status obywateli tych państw. Nowo przybyli członkowie społeczności romskiej do danego państwa, w zależności od regulacji prawnej ich statusu w danym państwie uznawani są za uchodźców albo osoby ubiegające się o azyl bez prawa stałego pobytu. Zgodnie z Europejską Konwencją Ramową o ochronie mniejszości narodowych¹², to państwa strony mają swobodę uznania grupy, która zamieszkuje na ich terytorium za mniejszość narodową. Jednak ta swoboda podlega ocenie Komitetu Doradczego przy Komitecie Ministrów Rady Europy monitorującego cały proces realizacji tej konwencji. Konwencja ta nie obowiązuje w Andorze, Francji, Grecji, Islandii, Luksemburgu, Monako oraz Turcji. I tak na przykład w Danii, Holandii oraz Włoszech społeczność romska nie jest uznawana za mniejszość narodową czy etniczną. Ludność romska, która zamieszkuje w państwach, takich jak Rumunia, Bułgaria, Słowacja, Czechy oraz Polska, będąc obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej ma prawo do swobodnego przemieszczania się wśród państw należących do Wspólnoty. Jednak Romowie nie posiadają praw, takich jak inni obywatele krajów należących do Wspólnoty Europejskiej, na terenie, których przebywają. Tak jest na przykład w zakresie praw socjalnych. Dużo państw członkowskich traktuje Romów jako nielegalnych emigrantów ze względu na brak aktów urodzenia oraz dokumentów potwierdzających ich tożsamość.

¹² Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r., Nr 22, poz. 209).

Znaczna liczba Romów nie ma uregulowanej sytuacji prawnej w krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej. To poważny problem, który ma negatywny wpływ na udział ludności romskiej w systemach edukacji, opieki zdrowotnej i ubezpieczeń społecznych, również na czynne uczestnictwo w życiu publicznym oraz prywatnym, a także na standard ich życia.

Już w roku 1975 regulacji prawnej praw mniejszości poświęcono IV część Końcowego Aktu Konferencji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i artykuły 30 - 39 Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE z 1990 roku. Od roku 1992 mandat w zakresie ochrony mniejszości pełni Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) w Warszawie. Rada Europy prawom mniejszości poświęciła głównie w 1992 roku Europejską Kartę języków regionalnych lub mniejszościowych i Konwencję Ramową o ochronie mniejszości narodowych w roku 1995. Od roku 1994 został powołany i działa Europejski Komitet przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji¹³ (ECRI) zajmujący się publikacją sprawozdań na temat państw członkowskich Rady Europy oraz wydawaniem ogólnych zaleceń i komunikatów, które oceniają aktualne wydarzenia. W czasie szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 roku zostały przyjęte kryteria kopenhaskie, które ustanawiały prawne, ekonomiczne oraz polityczne warunki dla państw kandydujących. Do jednego z tych warunków należała ochrona mniejszości. 29 czerwca 2000 roku została wydana dyrektywa Rady nr 2000/43/WE mająca bardzo ważne znaczenie dla regulacji praw ludności romskiej w Unii Europejskiej oraz w krajach kandydujących, ponieważ wprowadziła zasadę równego traktowania ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne. Na podstawie tej właśnie dyrektywy kraje członkowskie Unii oraz, w ramach rozmów przedakcesyjnych, państwa kandydujące zostały zobowiązane do wprowadzenia w swoim ustawodawstwie przepisów prawnych zgodnych z wymaganiami omawianej dyrektywy. Na podstawie artykułu 14. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Protokołu Dodatkowego¹⁴ nr 12 przysługuje członkom ludności romskiej skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Bardzo niekorzystna w Europie jest sytuacja ludności romskiej w systemie edukacji. Kwestię tę porusza opracowanie – *„Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie”* - pod redakcją Agnieszki Frąckowiak-Adamskiej i Anny Śledzińskiej-Simon, wydane

¹³ dostępne: http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/monitoring/ecri, 2012 Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP.

¹⁴ Protokół Dodatkowy nr 12 z 4 listopada 2000 r., wszedł w życie 1 kwietnia 2005 r. Polska do chwili obecnej nie podpisała i nie ratyfikowała tego Protokołu.

przez Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego w roku 2011¹⁵. Na położenie takie wpływa to, że liczba dzieci romskich objęta nauczaniem początkowym jest dużo niższa we wszystkich państwach europejskich w porównaniu do liczby dzieci z rodzin nieromskich, mała liczba dzieci z rodzin romskich bierze udział w nauczaniu podstawowym, mimo prawnego zakazu szerzą się sytuacje segregacji dzieci romskich oraz to, że w klasach specjalnych jest bardzo wysoka liczba dzieci romskich pobierających naukę. Narasta problem szkół tworzonych w wyniku polityki państw członkowskich do ludności romskiej tylko dla Romów, braku odpowiedniego przygotowania nauczycieli i pedagogów uczących w klasach, do których uczyć się przychodzą uczniowie pochodzenia romskiego oraz niska motywacja ludności romskiej do zapisywania swoich dzieci do szkół, na którą duży wpływ ma dyskryminacja tej ludności oraz brak regulacji w kierunku szkoleń językowych. Problemy te mają miejsce zarówno w nowych państwach członkowskich Wspólnoty, jak i w pozostałych państwach członkowskich. W wyniku badań przeprowadzonych nad problemem dyskryminacji ludności romskiej w Niemczech stwierdzono, że aż 80 procent, jedynie z połowy dzieci romskich uczęszczających do szkoły w tym kraju, uczy się w szkołach specjalnych¹⁶. W Hiszpanii w ciągu ostatnich dziesięciu lat w szkołach państwowych, do których uczęszczało 40 procent dzieci romskich aktualnie 80 procent uczniów tych szkół to dzieci romskie. Szkoły te przez tak dużą liczbę dzieci romskich stały się państwowymi szkołami specjalnymi dla dzieci ze społeczności romskiej. Sytuacja taka ma miejsce z powodu przenoszenia dzieci nieromskich przez rodziców do innych szkół ze względu na pojawienie się dużej liczby niepiśmiennych dzieci romskich w szkole i z tego powodu obniżanie poziomu nauczania. W Madrycie na 150 szkół podstawowych tylko w pięciu uczy się więcej niż 50 procent dzieci romskich. Duża liczba dzieci romskich uczących się w szkołach specjalnych oraz tworzenie klas romskich ma miejsce również we Francji, Irlandii Północnej, Wielkiej Brytanii i Walii¹⁷.

Bardzo poważnym problemem jest sytuacja Romów na europejskim rynku pracy. Duży wpływ na taką sytuację ma ich nie do końca określony status prawny, bardzo niski poziom wykształcenia oraz kwalifikacji zawodowych i obawa przed dyskryminacją ze strony pracodawców oraz przyzwyczajenie się do korzystania z opieki socjalnej. Szcze-

¹⁵ dostępne: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38622/000.pdf>, Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie pod redakcją Agnieszki Frąckowiak-Adamskiej i Anny Śledzińskiej-Simon, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011.

¹⁶ *The Situation of Roma in Germany, Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Open Society Institute, 2002.

¹⁷ *The Situation of Roma in an Enlarged European Union, Employment & Social Affairs Fundamental Rights and Anti-Discrimination*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit D3, Manuscript completed in 2004, s. 19.

gólnie trudna jest sytuacja ludności romskiej na rynkach pracy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. W wyniku badań przeprowadzonych przez Europejskie Centrum Praw Romów w Czechach, Rumunii, Bułgarii oraz na Węgrzech i na Słowacji okazało się, że dużo przedsiębiorstw w wyniku prowadzonej polityki kadrowej nie zatrudnia Romów. Z kolei Romowie już zatrudnieni otrzymują niższe wynagrodzenie na tym samym stanowisku pracy, niż inni pracownicy nie będący Romami. Ponadto brak jest skutecznych działań wdrażających w życie regulacje prawne przeciwdziałające dyskryminacji ludności romskiej na rynku pracy. W wyniku przeprowadzonych badań, które zostały zamieszczone w raporcie *The Situation of Roma in an Enlarged European Union* okazało się, że w trzecim kwartale roku 2003, kiedy stopa bezrobocia na Słowacji wynosiła 14,2 procenta to aż 87,5 procenta Romów słowackich nie miało zatrudnienia, zaś na początku 2004 roku w Czechach bezrobotnych było blisko 80 procent Romów na 10,8 procenta wszystkich bezrobotnych w kraju. Badanie przeprowadzone pod koniec roku 2001 w ramach Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju wykazało, że dochody ponad 80. procent ludności romskiej na Węgrzech, Rumunii, Bułgarii oraz na Słowacji są poniżej progu ubóstwa w tych państwach¹⁸. To, że mimo podejmowanych działań i wysiłków oraz powoływania specjalnych programów zatrudnienia do tej pory nie udało rozwiązać się problemu ludności romskiej przez długi okres pozostającej bez pracy, oraz pogłębienie tego problemu w krajach członkowskich Wspólnoty, stwierdza Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2009 roku w sprawie sytuacji społecznej Romów i ułatwienia im dostępu do rynku pracy w Unii Europejskiej.

Na utrudniony dostęp ludności romskiej do opieki społecznej oraz zdrowotnej w krajach Wspólnoty duży wpływ mają bariery językowe w komunikacji tej ludności z pracownikami tych instytucji, nietrafnie adresowana informacja o możliwości wsparcia opieką socjalną oraz ograniczenie dostępu do całego systemu świadczeń socjalnych. Z powodu biernej aktywności zawodowej tej ludności, nie ma ona prawa do zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków społecznych innego rodzaju, takich jak na przykład zasiłek na wychowanie dzieci, głównie w państwach, w których ubezpieczenia społeczne oraz zasiłki socjalne uzależnione są od zatrudnienia i prawa do pobytu na terytorium danego państwa. Na dostęp ludności romskiej do usług socjalnych wpływa również lokalizacja jej zamieszkania w większości znajdująca się w dużej odległości od szkół, szpitali oraz ośrodków pomocy społecznej i środków transportu publicznego.

Na Węgrzech według organizacji działających na rzecz ochrony praw Romów mieszka blisko 400 tysięcy do nawet miliona członków tej społeczności, będącej naj-

¹⁸ *The Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap – A regional Development Report*, UNDP 2002.

większą uznaną mniejszością w tym kraju. Kwestię tę porusza Katarzyna Wójcik w opracowaniu - „*Sytuacja prawna i społeczna Romów na Węgrzech*”¹⁹. Określenie Roma w języku węgierskim to Rom albo Cigan. Status mniejszości narodowych na Węgrzech reguluje ustawa LXXVII o prawach mniejszości narodowych i etnicznych, która została przyjęta przez parlament węgierski w 1993 roku, regulując sytuację prawną osób będących obywatelami węgierskimi, uznających swoją przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej. Ustawa ta definiuje mniejszość jako grupę zamieszkującą na terytorium Węgier od co najmniej stu lat, będącą liczebnie mniejszą od pozostałej grupy społeczeństwa oraz różniącą się od niej kulturą, tradycjami oraz językiem. Ponadto, aby dana grupa została uznana za mniejszość, powinna okazywać świadomość uczestniczenia we wspólnocie oraz kierować się swoją historycznie wykształconą więzią kulturową i jej ochroną. Według ustawy mniejszościami na Węgrzech są mniejszość bułgarska, romska, grecka, chorwacka, polska, niemiecka, ormiańska, rumuńska, rusińska, serbska, słowacka oraz słoweńska i ukraińska. Na Węgrzech politykę państwa wobec mniejszości prowadzi Sekretariat do spraw Wyznań, Narodowości i Relacji Społecznych, działający w strukturze Ministerstwa Administracji Publicznej i Sprawiedliwości. Zwalczanie dyskryminacji w życiu publicznym, w tym dyskryminacji z powodu przynależności do mniejszości narodowej i etnicznej, zostało ujęte w ustawie CXXV z roku 2003 o równym traktowaniu oraz promocji równych szans²⁰. Przepisy ustawy stosowane są zarówno w życiu publicznym, jak i w życiu prywatnoprawnym w dziedzinie zatrudnienia, mieszkalnictwa, usług, edukacji oraz opieki społecznej i zdrowotnej. Na podstawie omawianej ustawy powołany został 1 lutego 2005 roku Urząd do spraw Równego Traktowania działający w ramach struktur Ministerstwa Administracji Publicznej i Sprawiedliwości, który jest organem niezależnym, a jego decyzje podlegają tylko kontroli sądowej²¹. Urząd ten ustala na wniosek lub z urzędu naruszenie praktyk dyskryminacyjnych i wydaje decyzje w tej kwestii oraz występuje i wszczyna postępowanie ochraniając osoby, i grupy osób, których prawa w zakresie równego traktowania zostały naruszone. Ponadto opiniuje projekty ustawodawcze, występuje z inicjatywą ustawodawczą oraz informuje rząd i opinię publiczną o postępach w realizacji równego traktowania. Decyzje wydawane przez Urząd są wiążące. Kiedy nastąpi ustalenie naruszenia zasady niedyskryminacji,

¹⁹ Por. A. Trylińska, *Sytuacja prawna i społeczna Romów na Węgrzech*, w: *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie*, pod redakcją Agnieszki Frąckowiak-Adamskiej i Anny Śledzińskiej-Simon, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa Wrocław 2011, dostępne: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38622/000.pdf>.

²⁰ Ustawa nr CXXV z 2003 r. o równym traktowaniu oraz promocji równych szans, Magyar Közlöny z 2003 r. Nr 157.

²¹ Tryb działalności tego organu regulowany jest w przepisach ustawy CXL z 2004 r. o zasadach postępowania przed organami administracyjnymi oraz dekretem rządowym 362/2004 r.

organ ten ma prawo nałożyć grzywnę i podjąć działania w kierunku likwidacji szkodliwych praktyk-. Aktualnie w strukturze Ministerstwa Administracji Publicznej i Sprawiedliwości działa Sekretariat do spraw Integracji Społecznej, którego jednym z priorytetów jest poprawa sytuacji społecznej węgierskiej ludności romskiej. Problemami ludności romskiej zajmuje się również stały międzyministerialny komitet na rzecz integracji społecznej i spraw Romów²², który utworzony został w sierpniu 2010 roku. W ramach swoich kompetencji nadzoruje i koordynuje działania sześciu ministerstw w sprawach dotyczących mniejszości romskiej. W celu ochrony praw ludności romskiej zostało utworzone również Romskie Centrum Koordynacji. Jego głównym zadaniem jest wspieranie oraz promocja udziału romskich organizacji pozarządowych w procesie podejmowania przez rząd decyzji w sprawach, które dotyczą tej mniejszości. W strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości został powołany system pomocy ofiarom dyskryminacji pochodzenia romskiego, w którego ramach w 47 miejscowościach na obszarze państwa działalność prowadzą prawnicy, udzielając pomocy ludności romskiej chcącej nadać bieg postępowaniu w związku z naruszeniem w stosunku do niej zasady równego traktowania. Instytucja ta nazywa się Antydyskryminacyjna Sieć Pomocy Romom (*Roma Antidiszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat*). Mniejszość romska na Węgrzech chroniona jest również przez organizacje pozarządowe. Najbardziej znaną organizacją pozarządową na Węgrzech jest powołane w 1996 roku Europejskie Centrum Praw Romów (European Roma Rights Centre, ERRC) mające siedzibę w Budapeszcie, którego zasięg działalności obejmuje całe Węgry oraz pozostałe kraje europejskie. Status tej organizacji to działalność konsultacyjna przy Radzie Europy i przy Radzie Ekonomiczno-Społecznej ONZ. ERRC zostało powołane w celu zwalczania przejawów rasizmu oraz dyskryminacji społeczności romskiej na terenie Europy²³. W roku 1993 jako pierwsza organizacja pozarządowa broniąca praw mniejszości narodowych i etnicznych głównie ludności romskiej, zostało powołane Biuro Obrony Prawnej dla Mniejszości Narodowych i Etnicznych (Nemzeti Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, NEKI). Poszkodowani są reprezentowani przez pracowników tego biura przed sądami oraz innymi organami państwowymi, również przed Urzędem do spraw Równego Traktowania.

Na terenie Francji, w której ustawodawca szacuje liczebność ludności romskiej na 400 tysięcy w 95 procentach posiadających obywatelstwo francuskie, status prawny Romów reguluje siódmy akt prawny zmieniający przepisy dotyczące imigrantów od roku 2002, ustawa Erica Bessona o imigracji, integracji oraz narodowości przyjęta 11 maja 2011 roku, weszła w życie 16 czerwca 2011 roku. Kodeks wjazdu i pobytu cudzoziem-

²² Powołany na mocy uchwały rządowej 1199/2010 (IX.29.) o utworzeniu Międzyministerialnej komisji na rzecz integracji społecznej i spraw Romów, Magyar Közlöny z 2010 r. Nr 151, s. 23230 - 23231.

²³ dostępne: <http://www.errc.org>, European Roma Rights Centre, ERRC 2012.

ców oraz prawa do azylu (Le Code de l'entrée et d'uséjour des étrangers et d'asile, CESEDA) reguluje zasady postępowania w stosunku do cudzoziemców na terytorium Francji. Do zobowiązania zorganizowania przez władze lokalne specjalnych miejsc pobytu dla ludności romskiej na terenie Francji została powołana ustawa nr 2000 - 614 5 lipca 2000 – roku, która została znowelizowana w 2003 roku i 2007 roku. Stała się ona podstawą do otrzymania przez ludność romską prawa do opieki społecznej i zdrowotnej oraz prawa do edukacji na terenie Francji. Na temat sytuacji prawnej Romów we Francji pisze Anna Trylińska w opracowaniu „*Sytuacja Romów we Francji w świetle nowej ustawy dotyczącej imigracji, integracji i narodowości*”²⁴, poruszając najważniejsze kwestie regulacji prawnych tej ludności w tym kraju.

W Hiszpanii zamieszkiwanej przez blisko 800 tysięcy Romów nie ma indywidualnych regulacji w prawie krajowym, to jest ustaw oraz rozporządzeń, wyróżniających ludność romską w sposób szczególny w celu jej ochrony od pozostałych mniejszości czy imigrantów zamieszkających na terenie tego państwa. Kwestię sytuacji Romów w Hiszpanii porusza Renata Suliga w opracowaniu „*Sytuacja prawna i społeczna Romów w Hiszpanii*”²⁵. Romowie podlegają na terenie Hiszpanii takiemu samemu prawu jak całe społeczeństwo, prawu spełniającemu standardy Unii Europejskiej oraz Rady Europy. Rozwojem wspólnoty romskiej na całym obszarze Hiszpanii zajmuje się od lat 60. ubiegłego stulecia oficjalnie utworzona w 2001 roku fundacja Fundación Secretariado Gitano (FSG)²⁶. Fundacja ta została utworzona, aby wspierać rozwój ludności romskiej w całym państwie Hiszpańskim. Rozwój tej ludności jest jej głównym celem. Fundacja ta działa na obszarze całej Hiszpanii i współpracuje z 12 krajami europejskimi. Zajmuje się kulturą, integracją społeczną, zamieszkaniem, zatrudnieniem i nauczaniem. W celu skutecznego angażowania ludności romskiej na rynku pracy, współpracy z firmami zatrudniającymi, odnajdywaniu ofert oraz kształceniu młodzieży Fundacja FSG utworzyła w 2000 roku specjalny program ACCEDER (-w tłumaczeniu słowo to znaczy: dostać się, wejść). Podstawowym założeniem tego programu jest zatrudnianie Romów na takich samych stanowiskach pracy jak Hiszpanie, kształcenie młodzieży w kierunkach, w których można znaleźć pracę, ułatwianie kontaktu między pracodawcami szukający-

²⁴ Por. A. Trylińska, *Sytuacja prawna i społeczna Romów we Francji w świetle nowej ustawy dotyczącej imigracji, integracji i narodowości*, w: *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie* pod redakcją Agnieszki Frąckowiak-Adamskiej i Anny Śledzińskiej-Simon, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa Wrocław 2011, dostępne: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38622/000.pdf>.

²⁵ Por. R. Suliga, *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Hiszpanii*, w: *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie* pod redakcją Agnieszki Frąckowiak-Adamskiej i Anny Śledzińskiej-Simon, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011, dostępne: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38622/000.pdf>.

²⁶ dostępne: http://www.gitanos.org/quienes_somos/, *Fundacion Secretariado- Gitano*, Fundacion Secretariado Gitano 2005.

mi pracowników a Romami, oraz uświadamianie społeczeństwu hiszpańskiemu problemów ludności romskiej i jej dyskryminacji²⁷. W celu realizacji praw i obowiązków konstytucji hiszpańskiej w zwalczaniu barier w integracji, i wywiązywaniu się z umów międzynarodowych, w 1989 roku został powołany program rozwoju mniejszości romskiej *un plan oficial de desarrollo gitano*, którego głównym celem jest walka o prawa społeczne, takie jak mieszkanie i praca w celu poprawy warunków bytowych do godnego życia. W ostatnim okresie w Hiszpanii powołane zostały instytucje kulturalne, takie jak Instytut Kultury Romskiej *Instituto de Cultura Gitana* czy Państwowa Rada Ludności Romskiej *Consejo Estatal del Pueblo Gitano*, które za główny cel stawiają sobie uświadamianie młodzieży romskiej potrzeby kończenia szkół.

Porównując regulacje prawne dotyczące sytuacji prawnej ludności romskiej w Europie, należy zwrócić uwagę na fakt, że w Polsce, mimo, że zamieszkuje ją 16 tysięcy obywateli polskich deklarujących przynależność do romskiej mniejszości etnicznej, to ustawodawstwo państwa polskiego dotyczące regulacji statusu prawnego tej mniejszości jest jednym z lepiej rozwiniętych wśród Państw Europejskich. Widzimy to w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w Ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz poprzez penalizację przestępstw na tle narodowościowym w Kodeksie Karnym. Mniejszości tej poświęcone jest wiele ustaw i zarządzeń regulujących jej sytuację prawną. W Europie Wschodniej wśród państw o dobrze rozwiniętym ustawodawstwie w stosunku do ludności romskiej znajdują się również Węgry, ale tam mieszka blisko milion obywateli węgierskich należących do tej mniejszości. W Europie Zachodniej i Północnej inaczej kształtuje się regulacja statusu prawnego Romów. Romowie w zależności od prawa państwa, w którym żyją są uznawani za mniejszość etniczną albo za mniejszość narodową i to decyduje o ich statusie prawnym w danym kraju. Z kolei w Hiszpanii nie ma szczególnej regulacji dotyczącej tej mniejszości i są traktowani na równi z innymi obywatelami-. W państwach Europy Zachodniej i Północnej ustawodawstwo to jest w ciągłym rozwoju, biorącym pod uwagę rozwijające się rosnące potrzeby na tle tej regulacji prawnej- oraz migrację Romów z Europy Wschodniej.

Problemem wszystkich państw Europejskich jest kwestia bezrobocia i zmniejszonej aktywizacji zawodowej ludności romskiej. Wpływ na to na pewno w dużej mierze ma niski stopień edukacji wśród tej ludności oraz mała asertywność w kierunku jej użytkowania. Szczególnie problem ten widać w państwach Europy Wschodniej po przemia-

²⁷ dostępne: <http://www.gitanos.org/upload/95/06/05.pdf>, *Cele programu na rzecz równości w zatrudnieniu*, Program Acceder 2000–2004.

nach ustrojowych i zmianach gospodarki z centralnie planowanej na gospodarkę rynkową. W Polsce problem ten został dostrzeżony i poprzez specjalne programy integracyjne oraz pomocowe aktywizujące zawodowo ludność romską oraz mobilizujące tę ludność do czynnego udziału w polskim życiu społecznym zmniejsza się liczba bezrobotnych Romów, jakkolwiek droga do pełnej integracji ludności romskiej wydaje się długa i kosztowna.²⁸

²⁸ Szerzej w tej materii por. Krajowe i wspólnotowe polityki publiczne wobec mniejszości romskiej – mapa aktywności społeczno-gospodarczej Romów pod redakcją Stanisława Mazura, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010., dostępne: http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/polityki_romowie.pdf, dostęp: 10 lutego 2013 r.

