

Katarzyna Wójcik

Doktorantka w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, stypendystka Funduszu Wyszehradzkiego na Pázmány Péter Katolikus Egyetem w Budapeszcie.

Sytuacja prawna i społeczna Romów na Węgrzech

1. Charakterystyka ludności romskiej na Węgrzech

Romowie zamieszkują tereny dzisiejszych Węgier od XV w. Ich dokładna liczba jest jednak trudna do określenia. W spisie powszechnym z 1990 r. narodowość romską zadeklarowało 143 tys. osób, w spisie powszechnym z 2001 r. 190 tys.¹ Organizacje działające na rzecz ochrony praw ludności romskiej posługują się znacznie wyższymi liczbami, oceniając populację romską na Węgrzech na 4–10% całej ludności państwa (10 mln), co oznacza grupę 400 tys. do 1 miliona osób.² Jest to największa oficjalnie uznana mniejszość na Węgrzech.

Romowie węgierscy są grupą niejednorodną wewnętrznie. Uwarunkowania historyczne oraz odmiany językowe pozwalają wyróżnić wśród tej społeczności trzy główne grupy. Są to Romungrowie, Cyganie wołoscy (*oláh cigányok*) oraz Beaszowie (*beások*).³ Najliczniejszą grupę Romów na terenie dzisiejszych Węgier (2/3) stanowią tzw. Cyganie węgierscy (*magyar cigányok*), wchodzący w skład Romungrów. Językiem ojczystym Cyganów węgierskich jest język węgierski. Pojawienie się tej grupy było następstwem polityki asymilacyjnej prowadzonej w XVIII w. przez Habsburgów podczas ich panowania na Węgrzech.⁴ Maria Teresa i Józef II podejmowali konsekwentne działania na rzecz wymuszenia osiadłego trybu życia Cyganów, w celu ich opodatkowania oraz zasymilowania językowego i kulturowego z pozostałą ludnością węgierską. Niewielka część ludności

¹ Węgierski Centralny Urząd Statystyczny, spis powszechny z 2001 r., <http://www.nepszamla-las2001.hu/hun/kotetek/04/tabhun/tab105/load05.html> (data wejścia przy dokumentach elektronicznych: 30.07.2011).

² Roma Rights Network, <http://www.romarights.net/v2/country-profiles/hungary>.

³ I. Kemény, B. Janky, G. Lengyel, *A magyarországi cigányság 1971–2003*, Budapest 2004, s. 37-39.

⁴ T. Cserti Csapó, *Területi-szociológiai jellemzés a Magyarországi cigány népeesség körében*, 2006, s. 1.

cygańskiej, która oparła się wówczas przymusowej asymilacji i zachowała swój język, określana jest na Węgrzech mianem Cyganów karpaccich (*kárpáti cigányok*). Cyganie wołoscy przybyli na Węgry w XIX w. i obecnie zamieszkują wszystkie regiony państwa. Są grupą niejednorodną, której poszczególne podgrupy posługują się (wołoskimi) dialektami języka romskiego. Do najbardziej znaczących należą szczepy Kelderaszów (*kelderás*) oraz Lowarów (*lovári*). Stanowiący trzecią pod względem liczebności grupę romską na Węgrzech Beaszowie posługują się językiem *beás* (dialekt języka rumuńskiego).

Poszczególne języki romskie, w tym *beás*, podlegają na Węgrzech ochronie jako języki mniejszościowe.⁵

Tab.1. Język ojczysty węgierskich Romów w 1893, 1971, 1993 i 2003 r. (w %)

	Węgierski	Beás	Romski	Inny	W sumie
1893	79,5	10,0	4,5	6,0	100,0
1971	71,0	7,6	21,2	0,2	100,0
1993	89,5	5,5	4,4	0,6	100,0
2003	86,9	4,6	7,7	0,8	100,0

Źródło: I. Kemény, B. Janky, G. Lengyel, *A magyarországi cigányság 1971–2003*, str. 39

Rozmieszczenie populacji romskiej na Węgrzech jest niejedolite. Na obecny kształt osadnictwa romskiego wpłynęły zróżnicowane czynniki w poszczególnych okresach historycznych. Osadnictwu temu nie sprzyjały rozwinięte struktury przemysłowe i rolnicze bogatszych regionów państwa (północny Kraj Zadunajski, południowa część Wielkiej Niziny Węgierskiej). Słabszy wskaźnik osadnictwa romskiego obserwuje się również na terenach w przeszłości zamieszkałych przez mniejszość niemiecką lub przez mniejszości południowosłowiańskie.⁶ Po II wojnie światowej istotny wpływ na tendencje migracyjne Romów miała polityka prowadzona przez władze państwowe. Prowadzono wówczas likwidację koczowisk romskich i przesiedlenia ludności romskiej do wsi i mniejszych miejscowości. Po 1950 r., wskutek rozwoju przemysłu i zwiększonego zapotrzebowania na siłę roboczą, nastąpiły ruchy migracyjne w kierunku nowo utworzonych osiedli przemysłowych oraz większych miast, w tym do Budapesztu. Przemiany polityczno-gospodarcze po 1989 r. niekorzystnie wpłynęły na sytuację Romów.⁷

⁵ Ochrona ta jest przewidziana w art. 42 ustawy LXXVII z 1993 r. o prawach mniejszości narodowych i etnicznych, Magyar Közlöny z 1993 r. Nr 100, s. 5273-5286. Strona węgierska zobowiązała się ponadto do ochrony języka *beás* na mocy Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych zgodnie z deklaracją z dn. 24 czerwca 2008 r.

⁶ T. Cserti Csapó, *op. cit.*, s. 2-3.

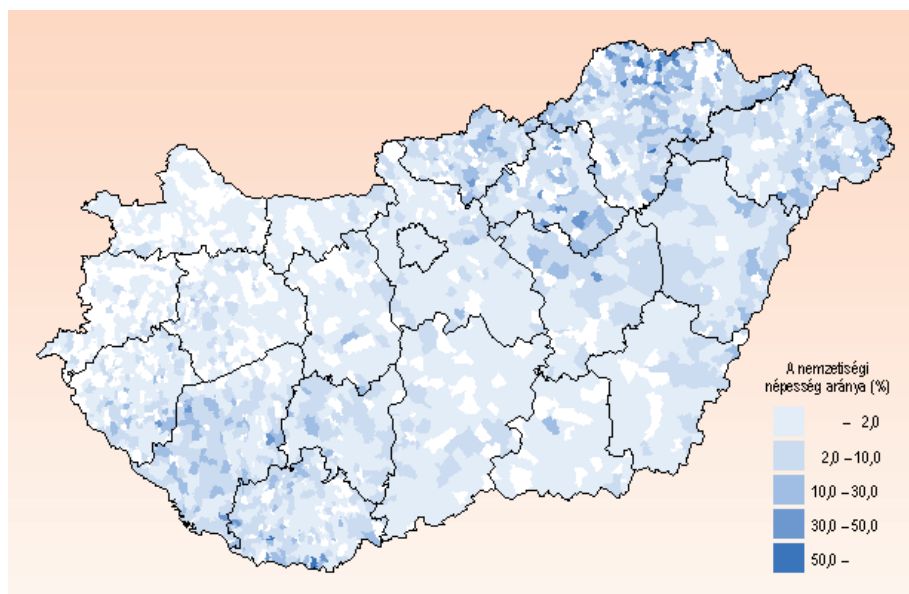
⁷ *Ibidem*. Szerzej na temat historii Romów na Węgrzech zob.: I. Kemény, *History of Roma in Hungary*, [w:] I. Kemény (red.), *Roma of Hungary*, Nowy Jork 2005, s. 70-225.

Wprowadzenie gospodarki rynkowej i likwidacja przemysłu przyczyniły się do wzrostu bezrobocia i ubóstwa w tej grupie społecznej. Obserwuje się także stopniowy powrót ludności romskiej z miast do regionów wiejskich.

Osadnictwo romskie na Węgrzech charakteryzuje się obecnie dużym zagęszczeniem w regionach wiejskich (60% węgierskiej populacji romskiej). Mniejszość romska zamieszkuje przede wszystkim północno-wschodnią część Węgier (51%) oraz południowy Kraj Zadunajski (20%). Tereny te charakteryzują się słabym stopniem uprzemysłowienia i dużym wskaźnikiem bezrobocia, co nie pozostaje bez wpływu na sytuację ekonomiczną społeczności romskiej. Według spisu powszechnego z 2001 r. w Budapeszcie żyje ok. 12 tys. węgierskich Romów.⁸

W języku węgierskim funkcjonują tradycyjnie dwa pojęcia na określenie osoby należącej do mniejszości romskiej – *roma* i *cigány*. Odchodzi się obecnie od stosowania terminu *cigány*, chociaż jest on pozbawiony pejoratywnego zabarwienia, jakie przypisuje się mu w języku polskim. Duża liczba węgierskich Romów nadal identyfikuje się z określeniem *cigány* (np. Beaszowie). Jest to termin funkcjonujący również w języku prawnym, stosowany przez węgierskiego ustawodawcę m.in. w ustawie LXXVII z 1993 r. o prawach mniejszości narodowych i etnicznych (art. 42 i 61).

Ryc.1. Stosunek ludności romskiej wobec pozostałej części społeczeństwa (w %)



Źródło: Węgierski Centralny Urząd Statystyczny na podstawie spisu powszechnego z 2001 r.

<http://www.nepszamlalas2001.hu/hun/kotetek/04/kartogram.html>

⁸ Węgierski Centralny Urząd Statystyczny, <http://www.nepszamlalas2001.hu/hun/kotetek/04/tabhun/tab105/load05.html>.

2. Prawne i instytucjonalne formy ochrony ludności romskiej na Węgrzech

Węgierskie ustawodawstwo dotyczące ochrony praw mniejszości narodowych uznawane jest za modelowe. Przyjęto w nim wysokie standardy ochrony oraz rozwiązania instytucjonalne, które umożliwiają rzeczywiste uczestnictwo członków mniejszości we wszystkich sferach życia publicznego.⁹ Pomimo wzorcowej ochrony i rozbudowanych gwarancji na rzecz mniejszości, tzw. kwestia romska na Węgrzech jest źródłem zaniepokojenia społeczności międzynarodowej. Węgierscy Romowie są grupą znajdującą się w wyjątkowo trudnej sytuacji ekonomicznej i społecznej.

2.1. Źródła ochrony praw mniejszości narodowych

Podstawowym źródłem ochrony mniejszości narodowych na Węgrzech jest ustawa LXXVII o prawach mniejszości narodowych i etnicznych, przyjęta przez węgierski parlament w 1993 r. Ustawa reguluje status osób, które, będąc obywatelami węgierskimi, uznają swoją przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej. Przyjęta w ustawie definicja określa mniejszość jako grupę etniczną zamieszkujejącą na terytorium Węgier od co najmniej stu lat, liczebnie mniejszą od pozostałej części społeczeństwa i różniącą się od niej własnym językiem, kulturą oraz tradycjami. Oprócz kryteriów obiektywnych, w ustawowej definicji mniejszości zastosowano też kryteria o charakterze subiektywnym. W celu uznania za mniejszość, członkowie danej grupy powinni przejawiać świadomość uczestniczenia we wspólnocie i kierować się chęcią zachowania, wyrażania i ochrony interesów swoich historycznie wykształconych wspólnot (art. 1 ust. 2).

Ustawa ma zastosowanie do enumeratywnie określonego katalogu mniejszości. Są to mniejszości: bułgarska, romska, grecka, chorwacka, polska, niemiecka, ormiańska, rumuńska, rusińska, serbska, słowacka, słoweńska oraz ukraińska (art. 61 ust. 1). Członkowie grupy etnicznej nieuwzględnionej w tym wykazie mogą starać się o przyznanie statusu mniejszości w trybie określonym w ust. 2 tego artykułu.

Organem właściwym na Węgrzech do koordynowania polityki państwa wobec mniejszości jest Sekretariat do spraw Wyznań, Narodowości i Relacji Społecznych¹⁰, funkcjonujący w strukturach Ministerstwa Administracji Publicznej i Sprawiedliwości.

⁹ Trzecia Opinia Komitetu Doradczego na temat realizacji przez Węgry Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, marzec 2010, ACFC/OP/III(2010)001, s. 5.

¹⁰ Założeniem rządu sprawującego władzę na Węgrzech od 2010 r. jest stopniowe odejście od stosowania w życiu publicznym i ustawodawstwie pojęć „mniejszość narodowa” i „mniejszość etniczna” na rzecz określenia „narodowość”.

W ramach Sekretariatu utworzono Departament do spraw Narodowości¹¹, który jest odpowiedzialny m.in. za wspomaganie mniejszości w korzystaniu z autonomii kulturalnej oraz za odpowiednie wykorzystanie funduszy unijnych przyznanych na cele polityki mniejszościowej.

Ważnym instrumentem ochrony mniejszości są środki podejmowane w ramach polityki antydyskryminacyjnej. Rozwiązania przyjęte na Węgrzech w celu przeciwdziałania dyskryminacji są kształtowane pod wpływem uniwersalnych i europejskich standardów w tym zakresie. Węgry ratyfikowały m.in. Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1965), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966), zakazujący w art. 26 dyskryminacji m.in. ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe lub społeczne, Konwencję UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty (1960). Węgry są również zobowiązane do harmonizacji prawa wewnętrznego w myśl unijnych przepisów o ochronie przed dyskryminacją.¹²

Ramowe działania zmierzające do zwalczania przejawów dyskryminacji w życiu publicznym określone są w ustawie CXXV z 2003 r. o równym traktowaniu oraz promocji równych szans.¹³ Wśród kryteriów dyskryminacyjnych ustawa wymienia m.in. przynależność rasową, kolor skóry, narodowość, przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej, język czy pochodzenie społeczne (art. 8). Ustawa ma zastosowanie w sferze zarówno publicznoprawnej, jak i prywatnoprawnej, dotyczy praktyk w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, opieki zdrowotnej i ubezpieczeń społecznych, mieszkalnictwa oraz usług.

Przepisy ustawy przewidują powołanie odrębnego organu administracyjnego właściwego w sprawach nadzoru nad równym traktowaniem (art. 13-17A). Organ ten – Urząd do spraw Równego Traktowania (*Egyenlő Bánásmód Hatóság*) – rozpoczął działalność 1 lutego 2005 r.¹⁴ Urząd działa w strukturach Ministerstwa Administracji Publicznej i Sprawiedliwości, pozostaje jednak organem w pełni niezależnym, a jego decyzje

¹¹ W Departamencie do spraw Narodowości funkcjonują następujące podjednostki: Wydział do spraw Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Wydział do spraw Kontaktów z Państwami Ojczystymi, Wydział do spraw Wsparcia dla Narodowości.

¹² Standardy w tym zakresie wyznaczają m.in.: dyrektywa Rady 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, OJ L 180, 19.7.2000, s. 22–26; dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, OJ L 303, 2.12.2000, s. 16–22; decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnych, OJ L 328, 6.12.2008, s. 55–58.

¹³ *Ustawa nr CXXV z 2003 r. o równym traktowaniu oraz promocji równych szans*, Magyar Közlöny z 2003 r. Nr 157.

¹⁴ 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.

podlegają kontroli jedynie na drodze sądowej. Do jego kompetencji należy m.in. przeprowadzanie dochodzenia w celu ustalenia, czy doszło do praktyk dyskryminacyjnych (na wniosek lub z urzędu) oraz wydawanie decyzji w tym zakresie (art. 14 ust.1). Urząd ten jest ponadto uprawniony do wystąpienia z *actio popularis* i wszczęcia postępowania w celu ochrony osób lub grup osób, których prawa w zakresie równego traktowania zostały naruszone (ust. 2). Pozostałe kompetencje organu obejmują m.in. opiniowanie projektów ustawodawczych, występowanie z inicjatywą ustawodawczą, informowanie rządu i opinii publicznej o postępach w realizacji równego traktowania. Decyzje Urzędu są wiążące. W razie ustalenia naruszenia zasady niedyskryminacji, organ ten jest uprawniony do nałożenia grzywny oraz podjęcia innych działań w celu eliminacji szkodliwych praktyk (art. 16 ust.1).

Liczba skarg wnoszonych do Urzędu do spraw Równego Traktowania nieustannie wzrasta: w 2005 r. wynosiła 491, w 2006 r. 592, w 2007 r. 756, a w 2010 r. blisko 1300.¹⁵ Znaczna część skarg ulega umorzeniu – w 2006 r. 55% spraw zostało pozostawionych bez rozpatrzenia, a w 2010 r. 67%. Wskazuje to na niedostateczne rozeznanie Urzędu co do swoich kompetencji oraz niepełne zrozumienie na Węgrzech zjawiska dyskryminacji.¹⁶ Spośród wszystkich 592 skarg na dyskryminację wniesionych do Urzędu w 2006 r., w 27 dopatrzono się praktyk dyskryminacyjnych, w tym w pięciu przypadkach orzeczono dyskryminację ze względu na przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej. W 2010 r. przy 377 prowadzonych postępowaniach w 40 przypadkach orzeczono dyskryminację, a 244 sprawy kontynuowane były w roku następnym. W raportach organizacji międzynarodowych wskazuje się niedostateczne wykorzystywanie przez Urząd przyznanych mu kompetencji.¹⁷ Jednocześnie zwraca się uwagę na wysokie sankcje, jakie stosuje Urząd (1 600 – 2 800 euro).¹⁸

2.2. Specyficzne źródła ochrony praw mniejszości romskiej

Rząd węgierski utworzony po wyborach parlamentarnych, przeprowadzonych na wiosnę 2010 r., po objęciu władzy podjął działania na rzecz poprawy istniejących prawnych

(XII.26) o Urzędzie do spraw równego traktowania i szczegółowym trybie jej działania, Magyar Közlöny z 2004 r. Nr 203, t.1, s. 16142-16191.

¹⁵ Dane ze zbiorów statystycznych udostępnionych na stronie Urzędu, <http://www.egyenlobanasmod.hu>.

¹⁶ *ECRI Report on Hungary*, przyjęty po czwartym cyklu monitorującym w lutym 2008 r., opublikowany 24 lutego 2009 r., CRI(2009)3, s. 18, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-IV-2009-003-ENG.pdf>.

¹⁷ *FRA 2007 Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2007 r., TK-AK-07-002-EN-C, s. 38, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar07p2_en.pdf.

¹⁸ *Ibidem*, s. 22-23.

i organizacyjnych rozwiązań dotyczących mniejszości romskiej. Przyjęto Program Współpracy Narodowej (Nemzeti Együttműködés Programja), w którym w osobnym rozdziale określono założenia działań na rzecz integracji społecznej mniejszości romskiej.¹⁹ W ramach Ministerstwa Administracji Publicznej i Sprawiedliwości powołano Sekretariat do spraw Integracji Społecznej. Poprawa sytuacji węgierskich Romów jest jednym z priorytetów działalności Sekretariatu, która obejmuje przeciwdziałanie marginalizacji społecznej osób o niskim wykształceniu, znajdujących się w trudnych warunkach finansowych i mieszkaniowych. Sprawami Romów zajmuje się również utworzony w sierpniu 2010 r. stały międzyministerialny komitet na rzecz integracji społecznej i spraw Romów.²⁰ Do jego kompetencji należy nadzorowanie i koordynowanie działań sześciu ministerstw w kwestiach dotyczących mniejszości romskiej.

Działania na rzecz ochrony praw Romów podejmie również nowo utworzone Romskie Centrum Koordynacji. Zadaniem tego organu będzie wspieranie i promocja udziału romskich organizacji pozarządowych w procesie podejmowania przez rząd decyzji w kwestiach dotyczących tej mniejszości.

We wcześniejszym okresie rządu sprawujące władzę na Węgrzech przyjmowały plany i programy, przedstawiając założenia programowe swojej polityki wobec mniejszości cygańskiej.²¹ W latach 2007–2015 obowiązuje międzynarodowy program Dekady Integracji Romów (Decade of Roma Inclusion programme).²² Został on przyjęty przez parlament węgierski w 2007 r. i określa podstawowe zadania i zobowiązania państwa w różnych dziedzinach życia społecznego (edukacja, zatrudnienie, zdrowie, mieszkalnictwo).²³

¹⁹ Rozdz. 4.6. o poprawie warunków życiowych oraz o promocji integracji społecznej Romów, Program Współpracy Narodowej z 22 maja 2010 r.

²⁰ 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.

²¹ Np. uchwała rządowa 1047/1999 (V.5.) w sprawie średnioterminowego pakietu środków dla poprawy warunków życia i sytuacji społecznej Romów, Magyar Közlöny z 1999 r. Nr 39, s. 2727-2734, uchwała rządowa 1078/2001 (VII.13.) w sprawie podstawowych zasad długoterminowej społecznej i mniejszościowej strategii wobec Romów, Magyar Közlöny z 2001 r. Nr 80, s. 5952.

²² Deklaracja w sprawie Dekady Integracji Romów została podpisana w Sofii 2 lutego 2005 r. przez premierów Bułgarii, Chorwacji, Czech, Węgier, Macedonii, Czarnogóry, Rumunii, Serbii oraz Słowacji. W późniejszym okresie przystąpiły do niej również Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Hiszpania. Tekst Deklaracji: http://www.romadecade.org/decade_declaration.

²³ Uchwała parlamentu 68/2007 (VI.28.) w sprawie strategicznego planu w celu implementacji programu Dekady Integracji Romów, Magyar Közlöny z 2007 r. Nr 82, s. 6055-6065.

2.3. Inne instytucje działające na rzecz ochrony praw Romów

Przeciwdziałaniu praktykom dyskryminacyjnym wobec Romów służą niektóre specyficzne instytucje państwowe, bliskie konkretnym uwarunkowaniom, w jakich znajduje się ta społeczność. W ramach Ministerstwa Sprawiedliwości powołano system pomocy ofiarom dyskryminacji pochodzenia romskiego. Na terytorium państwa (w 47 miejscowościach) działają prawnicy, którzy udzielają pomocy Romom, chcącym nadać bieg postępowaniu w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania. Instytucja ta nosi nazwę Antydyskryminacyjnej Sieci Pomocy Romom (*Roma Antidiszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat*).

Obrona interesów mniejszości romskiej jest ponadto przedmiotem działania licznych organizacji pozarządowych. Do najbardziej znanych należy Europejskie Centrum Praw Romów (*European Roma Rights Centre, ERRC*), które ma swoją siedzibę w Budapeszcie. Zostało powołane w 1996 r., a zasięg jego działalności obejmuje oprócz Węgier pozostałe państwa europejskie. Organizacja ta ma status konsultacyjny przy Radzie Europy oraz przy Radzie Ekonomiczno-Społecznej ONZ. Celem istnienia ERRC jest zwalczanie przejawów rasizmu i dyskryminacji w stosunku do społeczności romskiej w Europie. W ramach swoich działań organizacja bierze udział w tworzeniu spraw precedensowych (litygacja strategiczna na poziomie krajowym i międzynarodowym), zbiera dane i tworzy raporty dotyczące sytuacji Romów w poszczególnych państwach, prowadzi edukację na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej w zakresie praw człowieka, a także oferuje pomoc indywidualnym osobom w sytuacji naruszeń ich praw.²⁴

Udzielaniem bezpłatnej pomocy prawnej oraz prowadzeniem litygacji strategicznej zajmuje się również Biuro Obrony Prawnej dla Mniejszości Narodowych i Etnicznych (*Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, NEKI*). Powołane w 1993 r. było pierwszą organizacją pozarządową na Węgrzech, która stawiała sobie za cel ochronę praw mniejszości narodowych i etnicznych, a w szczególności Romów. W ciągu ostatnich 10 lat, NEKI zainicjowało ok. 300 spraw dotyczących naruszenia praw członków mniejszości w zakresie dostępu do mieszkalnictwa, służby zdrowia, zatrudnienia i edukacji. Pracownicy Biura reprezentują poszkodowanych w postępowaniu przed sądami oraz innymi organami, przede wszystkim przed Urzędem ds. Równego Traktowania. Od 2008 r. NEKI podejmuje działania w sprawach dotyczących dyskryminacji z innych powodów niż przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej (ze względu na kolor skóry, wiek, płeć, orientację seksualną).²⁵

²⁴ Dane ze strony organizacji, <http://www.errc.org>.

²⁵ Dane ze strony Biura, <http://www.neki.hu>.

3. Sytuacja Romów w poszczególnych dziedzinach życia publicznego

3.1. Szkolnictwo

Główną przyczyną niekorzystnej sytuacji społecznej i ekonomicznej Romów jest niskie wykształcenie, co znacznie utrudnia im znalezienie źródła utrzymania i integrację z pozostałą częścią społeczeństwa.

Na brak wykształcenia wpływa przede wszystkim niski wskaźnik skolaryzacji wśród dzieci romskich. W 2001 r. 82% młodych Romów w grupie wiekowej 20–24 lata miało pełne wykształcenie podstawowe (8 klas), większość z nich ukończyła szkołę podstawową później niż pozostałe węgierskie dzieci.²⁶ W 2001 r. do szkół średnich przyjęto 20% romskich dzieci, podczas gdy wśród populacji nieromskiej wskaźnik ten wynosił 73%. Jedynie 5% Romów w grupie wiekowej 20–24 ma zdaną maturę i średnie wykształcenie (2002 r.) przy 54,5% osiemnastolatków o pochodzeniu innym niż romskie. Jedynie 1,2% Romów w wieku 20–24 lat kształciło się na uniwersytetach lub w szkołach wyższych, podczas gdy w pozostałej części społeczeństwa wskaźnik ten wynosił 40%.

Innym niekorzystnym zjawiskiem związanym z kształceniem dzieci należących do mniejszości romskiej jest utrzymująca się segregacja. Pomimo odpowiednich programów w tym zakresie podejmowanych przez węgierskie władze, wciąż duża liczba dzieci romskich jest kierowana bezzasadnie do szkół specjalnych lub do klas dla dzieci opóźnionych w rozwoju. Segregacja w dziedzinie oświaty wiąże się też z rejonizacją szkół. Duża liczba placówek szkolnych, zwłaszcza na terenach wiejskich lub w mniejszych miejscowościach, notuje znaczną przewagę liczebną dzieci romskich nad dziećmi nieromskimi. Prowadzi to do spadku poziomu nauczania i pogorszenia się ogólnych warunków kształcenia.²⁷

Działania podejmowane na rzecz poprawy sytuacji oświatowej wśród mniejszości cygańskiej kwalifikowane są przez rząd węgierski jako priorytetowe.²⁸ Ustawa CXXV z 2003 r. o równym traktowaniu oraz promocji równych szans *expressis verbis* wprowadza zakaz segregacji w szkolnictwie (art. 27). Precyzuje ona, że zasada równego traktowania w odniesieniu do oświaty jest naruszona zwłaszcza w sytuacji, gdy osoba lub

²⁶ Dane za: I. Kemény, B. Janky, G. Lengyel, *op. cit.*, s. 134.

²⁷ Trzecia Opinia Komitetu Doradczego na temat Węgier, marzec 2010, s. 21.

²⁸ *Replies by the Government of Hungary to the List of Issues to be taken up in connection with the consideration of the third periodic report of Hungary concerning the rights referred to in articles 1-15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/HUN/Q/3/Add.1, pkt 243-256.

grupa osób jest bezprawnie segregowana w placówkach oświatowych, oddziałach, klasach lub grupach w ramach placówek oświatowych. Za dyskryminacyjne są uznawane też praktyki polegające na utrzymywaniu instytucji wychowawczych i oświatowych, które nie spełniają ogólnie ustalonych wymogów edukacyjnych i tym samym nie zapewniają realnych możliwości przygotowania uczniów do egzaminu państwowego (art. 27 ust. 3).

W celu poprawy sytuacji uczniów pochodzenia romskiego skierowanych do szkół lub oddziałów specjalnych dla dzieci z trudnościami w nauce, przeprowadzane są badania oceniające ich indywidualne zdolności i możliwości intelektualne. W następstwie orzeczeń komisji lekarskich przeprowadzających badania znaczna liczba dzieci romskich została przepisana do zwykłych szkół i klas.

Węgierskie władze oświatowe podjęły jednocześnie wszechstronne (finansowe, prawne i organizacyjne) działania w celu zapewnienia lepszej integracji społecznej dzieci pochodzących z biedniejszych środowisk. W ustawie o edukacji publicznej wprowadzono pojęcie uczniów znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji (*halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek*).²⁹ Idea ta została wprowadzona z myślą o wszystkich dzieciach pochodzących z ubogich środowisk i niewykształconych rodzin, nie tylko pochodzenia romskiego. Korzystają z niej jednak przede wszystkim dzieci należące do mniejszości romskiej. Uczniowie w niekorzystnej sytuacji są uprawnieni m.in. do pomocy finansowej podczas nauki w szkole podstawowej i ponadpodstawowej. Zmodyfikowano też system rejonizacji szkół, tak aby zapewnić lepsze możliwości podejmowania nauki dzieciom z tej grupy (dzieci te korzystają z pierwszeństwa przyjęcia do przedszkoli i szkół podstawowych).

W 2005 r. wprowadzono wyższą granicę wieku dla nauczania obowiązkowego (do 18. roku życia) jako element przeciwdziałania wczesnemu kończeniu edukacji. Strategiczny Plan przyjęty w związku z implementacją Dekady Integracji Romów 2007–2013, przewiduje m.in. zwiększenie liczby nauczycieli pochodzenia romskiego, uruchomienie większej liczby szkół wieczorowych oraz programów uzupełniających dla Romów, którzy wcześniej zakończyli edukację.

Pomoc materialną dla dzieci romskich podejmujących edukację świadczą liczne instytucje, fundacje i programy, zarówno rządowe, jak i prywatne. Do najważniejszych z nich należą: OOIH – Narodowa Sieć Integracji w Edukacji, system stypendialny *Útravaló* („Na drogę”), program szkół i internatów im. Jánosa Arany’ego, program promujący edukację wyższą dla młodzieży pochodzącej z trudnych środowisk społecznych.

²⁹ Ustawa nr LXXIX z 1993 r. o edukacji publicznej, Magyar Közlöny z 1993 r. Nr 107, s. 5689-5730. Zob. art. 65, 66, 82, 94, 105, 114. Def. w art. 121 ust. 1 pkt 14.

3.1.1. Kwestia dyskryminacji w zakresie edukacji w orzecznictwie

W 2006 r. po raz pierwszy na Węgrzech kwestia segregacji w szkolnictwie stanowiła przedmiot rozstrzygnięcia sądowego. W wyniku interwencji Fundacji Szansa dla Dzieci (*Chance for Children Foundation, CFCF*) do sądu w Debreczynie wniesiono *actio popularis* przeciwko Radzie Miasta Miskolc.³⁰ W wyniku zamknięcia kilku lokalnych szkół podstawowych, przy jednoczesnym braku nowej rejonizacji szkół, dzieci pochodzenia romskiego doświadczyły znacznych trudności w dostępie do edukacji. Fundacja dopatrywała się odpowiedzialności samorządu miasta za niedokonanie prawidłowej rejonizacji w obrębie sześciu szkół, w wyniku której nastąpiła segregacja uczniów pochodzenia romskiego i tym samym pogwałcenie ich prawa do równego traktowania w dziedzinie edukacji.³¹ Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo.³² Sąd drugiej instancji uwzględnił apelację złożoną przez CFCF, orzekając o pogwałceniu przez Radę Miasta Miskolc prawa romskich uczniów do równego traktowania ze względu na pochodzenie etniczne.³³ W opinii sądu naruszenie obowiązku równego traktowania może nastąpić zarówno na skutek aktywnego działania, jak i zaniechania, zwłaszcza w kwestii zapewnienia jednakowych standardów kształcenia. Orzeczono również publikację wyroku w Węgierskiej Agencji Prasowej (*Magyar Távirati Iroda, MTI*).

Sprawa przeciw samorządowi miasta Miskolc była strategicznym rozstrzygnięciem, w którym po raz pierwszy orzekano o dyskryminacji w dziedzinie edukacji z uwzględnieniem przepisów ustawy CXXV z 2003 r. o równym traktowaniu, implementującej przepisy dyrektywy rasowej. Od tego czasu wniesiono *actio popularis* przeciwko praktykom segregacyjnym stosowanym przez inne miasta (Nyíregyháza, Hajdúhadház, Jászládány, Kerepes, Kaposvár, Győr).³⁴

3.1.2. Liceum im. Gandhiego

Liceum Gandhiego (*Gandhi Gimnázium*) powstało w 1994 r. z inicjatywy Fundacji im. Gandhiego w Peczu na południu Węgier. Utworzono je w celu zapewnienia romskim dzieciom równych szans i standardów kształcenia, jakie mają pozostałe dzieci na Węgrzech.

³⁰ Możliwość wniesienia *actio popularis* przez organizacje pozarządowe została wprowadzona w ustawie CXXV z 2003 r. o równym traktowaniu oraz promocji równych szans w art. 20 § 1 pkt c).

³¹ Tekst pozwu złożonego przez CFCF (w jęz. węg.): http://www.cfcf.hu/miskolc1-keresetlevel_en.html.

³² Wyrok Sądu Rejonowego Komitatu Borsod-Abaúj-Zemplén z dn. 2.11.2005 r., sygn. 13. P.21. 660/2005/16.

³³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Debreczynie z dn. 9.06.2006 r., sygn. Pf.I.20.683/2005/7.

³⁴ Wszystkie te sprawy zostały zainicjowane przez CFCF, http://www.cfcf.hu/kozerdeku-igeyvernyesites-szegregalo-onkormanyzatokkal-szemben_en.html.

Zadaniem szkoły jest kształcenie zdolnych i otwartych na świat młodych Romów, którzy doceniają swój język i kulturę.³⁵ Nazwa szkoły nawiązuje do pochodzenia Romów z Półwyspu Indyjskiego.

Kształcenie odbywa się w ramach programu czteroletniego (240 uczniów) oraz pięcioletniego – w przypadku uczniów przyjętych wcześniej do klasy przygotowującej (50). W obu trybach kształcenia przygotowuje się uczniów do egzaminu maturalnego. W 2000 r. do matury przystąpiła młodzież z pierwszego rocznika, połowa uczniów po zdanej maturze kontynuowała naukę na uniwersytecie lub w szkole wyższej. W programie nauczania Liceum, oprócz przedmiotów wykładanych we wszystkich węgierskich liceach, przewidziane są również przedmioty związane z kulturą romską. Uczniowie mają możliwość nauki języków *beás* i *lovári*, a także przystąpienia do egzaminów państwowych potwierdzających ich znajomość. Szkoła zapewnia ponadto kształcenie artystyczne: teatralne, muzyczne i plastyczne.

Kadra placówki składa się z nauczycieli pochodzenia romskiego i nieromskiego. O przyjęcie do szkoły oprócz dzieci romskich mogą ubiegać się również dzieci pochodzące z innych grup społecznych. Nauka w szkole uwzględnia jednak przede wszystkim specyfikę środowisk cygańskich i potrzeby dzieci wywodzących się z nich. Dużą część uczniów rozpoczynających kształcenie stanowią dzieci znajdujące się w niekorzystnej sytuacji społecznej. Dla nich przeznaczone są stypendia, pomoc materialna oraz stałe wsparcie pracowników opieki socjalnej. Dla Romów posiadających węgierskie obywatelstwo nauka w szkole jest bezpłatna.

Liceum im. Gandhiego było traktowane jako inicjatywa pilotażowa, która stała się wzorem dla następnych działań w zakresie edukacji romskich dzieci na Węgrzech.³⁶ Od 1994 r. powstaje coraz więcej prywatnych instytucji, których celem jest zapewnienie mniejszości romskiej lepszych możliwości kształcenia. Szkoły podstawowe poświęcają więcej uwagi zdolnym uczniom tej narodowości, wiedząc, że uczniowie ci mają realne szanse na kontynuowanie nauki. Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych podkreśla, że ta inicjatywa ma na celu edukację nie tylko Romów, ale również pozostałej części społeczeństwa. Osiągnięcia uczniów pokazały, że romska szkoła może być powodem do dumy dla wszystkich, a nie źródłem obaw i konfliktów na tle kulturowym.³⁷

³⁵ Informacje ze strony oficjalnej Liceum im. Gandhiego, <http://gandhi.dravanet.hu>.

³⁶ Raport Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych na terytorium OBWE, *OSCE High Commissioner on National Minorities Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, marzec 2010, s. 87.

³⁷ *Ibidem*.

3.2. Zatrudnienie

Na trudności Romów na rynku pracy wpływa wiele czynników. Należy do nich niskie wykształcenie i brak kwalifikacji zawodowych, a także zamieszkanie w tych regionach państwa, w których notuje się największy stopień bezrobocia. Znalezienie pracy utrudniają także praktyki dyskryminacyjne ze strony potencjalnych pracodawców, którzy niechętnie zatrudniają osoby wywodzące się z mniejszości romskiej. Nie bez znaczenia dla obecnej sytuacji Romów jest również ogólny stan rynku pracy na Węgrzech i kryzys ekonomiczny utrzymujący się od lat 2005–2006.

Romowie są grupą społeczną, która trudno dostosowuje się do nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej po 1989 r. Na początku lat 90. rodzina romska została pozbawiona regularnego miesięcznego dochodu, który otrzymywała w latach 60., 70. i 80. Romowie zatrudniani byli wówczas na dużą skalę w górnictwie, budownictwie i przemyśle ciężkim. W 1993 r. liczba zatrudnionych na Węgrzech była o 1,5 miliona niższa niż przed rokiem 1989 r., a większość osób pozbawionych pracy w tym okresie stanowili Romowie.³⁸ Brak inicjatywy i równocześnie roszczeniowa postawa, która wykształciła się w społeczeństwie w ustroju socjalistycznym, dodatkowo utrudniła Romom odnalezienie się w nowych warunkach.³⁹

Obecnie wśród mniejszości romskiej notuje się poziom bezrobocia sięgający 74% wśród mężczyzn i 83% wśród kobiet.⁴⁰ Wartości te są ok. dziesięć razy wyższe niż w wypadku pozostałej części społeczeństwa. Zdecydowanie niższy poziom bezrobocia wśród mniejszości romskiej obserwuje się w większych miastach. W 2003 r. w Budapeszcie zatrudnionych było 64,4% mężczyzn i 36% kobiet spośród mieszkających tam Romów.⁴¹

Działania zmierzające do poprawy sytuacji Romów na rynku pracy koncentrują się przede wszystkim na zwalczaniu dyskryminacji oraz na edukacji i podwyższaniu kwalifikacji zawodowych w tej grupie społecznej. Istniejące programy mają na celu szkolenie Romów i ich rekrutację do korpusu Policji, a także do struktur administracji państwowej.⁴² Promuje się także kształcenie i zatrudnianie Romów w szkolnictwie. Działania na rzecz aktywizacji zawodowej przebiegają niekiedy z zastosowaniem zasady pozytywnej dyskryminacji. Pracodawcy zatrudniający osoby należące do mniejszości romskiej lub

³⁸ I. Kemény, B. Janky, G. Lengyel, *op. cit.*, s. 135-136.

³⁹ P. Bukalska, A. Balcer, M. Nowakowski, R. Poborski, W. Stanisławski, *Romowie w krajach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej*, [w:] *Konflikty etniczne w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich nr 6/2002, s. 48.

⁴⁰ Dane według Komitetu ONZ Praw Gospodarczych, Społecznych i Ekonomicznych, E/C.12/HUN/Q/3, pkt 9.

⁴¹ Dane za: I. Kemény, B. Janky, G. Lengyel, *op. cit.*, s. 135.

⁴² Trzecia Opinia Komitetu Doradczego na temat Węgier, marzec 2010, s. 26.

pochodzące z regionów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji otrzymują dotacje z budżetu państwa.

W latach 2005–2006 uruchomiono 27 programów zmierzających do utworzenia tymczasowych miejsc pracy przy wykonywaniu robót publicznych.⁴³ W ramach realizacji tych projektów, finansowanych w znacznym stopniu przez Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych, pierwszeństwo przy zatrudnieniu przyznano mniejszości romskiej.

3.2.1. Interwencje Urzędu ds. Równego Traktowania

Skargi do Urzędu ds. Równego Traktowania na domniemane praktyki dyskryminacyjne wnoszone są przez członków mniejszości romskiej najczęściej za pośrednictwem NEKI. Interwencje Biura Obrony Prawnej pokazują, że problemy węgierskich Romów ze znalezieniem zatrudnienia nie są związane jedynie z brakiem kwalifikacji. Wynikają również z uprzedzeń funkcjonujących w społeczeństwie i niechęci potencjalnych pracodawców wobec pracowników pochodzenia romskiego. Badania przeprowadzone przez ERRC wskazują, że ponad 40% Romów doświadczyło sytuacji, w której z powodu pochodzenia odmówiono im możliwości ubiegania się o pracę.⁴⁴

Najczęstszy schemat stosowany wobec Romów ubiegających się o pracę ilustruje jedna ze spraw wniesiona do Urzędu w 2005 r. Członek mniejszości romskiej, będący wykwalifikowanym malarzem pokojowym, odpowiedział na ogłoszenie o pracę. Podczas rozmowy telefonicznej, na początku której przedstawił się swoim nazwiskiem o typowo romskim brzmieniu, poinformowano go, że ogłoszenie jest już nieaktualne. Niedoszły pracownik zgłosił się ze swoją sprawą do NEKI, które podjęło się jej zbadać. Jeden z pracowników Biura odpowiedział na ogłoszenie dla malarza, również przedstawiając się romskim nazwiskiem. Podobnie jak w poprzednim przypadku przekazano mu, że posada została już przyznana komu innemu. Tego samego dnia inny pracownik NEKI odpowiedział telefonicznie na to samo ogłoszenie, przedstawiając się nazwiskiem o nie-romskim brzmieniu i został on zaproszony na rozmowę w sprawie pracy. NEKI skierowało sprawę do Urzędu ds. Równego Traktowania, która nałożyła na pracodawcę karę w wysokości ok. 2 500 euro. Pracodawca odwołał się od tego rozstrzygnięcia na drodze sądowej, sąd podtrzymał jednak orzeczenie Urzędu.⁴⁵

W niektórych przypadkach Urząd przyznaje także sumy pieniężne w charakterze odszkodowania ofiarom dyskryminacyjnego traktowania. Rozstrzygnięcie takie miało

⁴³ E/C.12/HUN/Q/3/Add.1, pkt 81-82.

⁴⁴ *FRA 2007 Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, s. 60.

⁴⁵ Urząd ds. Równego Traktowania, sprawa nr 180/2006; sprawa opisana również w raporcie Agencji Praw Podstawowych UE, *FRA 2007 Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, s. 60.

miejsce np. w sprawie kobiety romskiego pochodzenia, ubiegającej się o pracę w piekarni, której kandydatura została odrzucona ze względu na niechęć pozostałych pracowników do pracy z Romką.⁴⁶

3.3. Standard życia

Bezpośrednią konsekwencją braku stałego zatrudnienia wśród większości osób pochodzenia romskiego na Węgrzech jest niski standard życia. W 2001 r. 82% romskich gospodarstw domowych dysponowało miesięcznym dochodem niższym niż minimum życiowe ustalone przez węgierski Centralny Urząd Statystyczny.⁴⁷ Wiele rodzin cygańskich żyje w prymitywnych warunkach mieszkaniowych, nierzadko bez dostępu do elektryczności i kanalizacji.

Duże różnice w statusie materialnym społeczności romskiej i nieromskiej powodują segregację i izolację Romów. Osady romskie wykazują cechy gettoizacji, zarówno na terenach słabiej rozwiniętych, jak i w większych miastach. Charakterystyczną cechą współczesnych stosunków społecznych na Węgrzech jest spontaniczne osadnictwo romskie na wsiach i w mniejszych miejscowościach.⁴⁸ W okresie gospodarki socjalistycznej Romowie osiedlali się w większych miastach i bogatych centrach przemysłowych, od lat 90. XX wieku obserwuje się przeciwny kierunek migracji. Mniejszość cygańska zasiedla opustoszałe tereny wiejskie, zajmując kwatery opuszczone przez najmłodsze pokolenie Węgrów, którzy wyjechali do większych miast w poszukiwaniu zatrudnienia. Zauważa się, że z punktu widzenia Romów jest to „ślepa uliczka”, gdyż odbiera szansę na poprawę sytuacji ekonomicznej i społecznej. Możliwości znalezienia zatrudnienia i integracji społecznej są znikome na tych terenach, gdzie rozwój gospodarczy się zatrzymał, a pozostali mieszkańcy są w starszym wieku.⁴⁹

Poprawa warunków bytowych Romów jest uzależniona od poprawy ich sytuacji ekonomicznej, dlatego państwo węgierskie priorytetowo traktuje kwestie wykształcenia i zatrudnienia tej grupy społecznej. Na wiosnę 2010 r. funkcjonowało 160 planów, podjętych w celu przeciwdziałania segregacji społecznej.⁵⁰ Przewidują one przesiedlenia Romów z wyizolowanych osiedli na tereny zamieszkałe również przez inne społeczności. W 2005 r. Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych przyjęło Program Integracji Mieszkaniowej i Społecznej dla Mieszkańców Osiedli Romskich (*A roma telepeken élők*

⁴⁶ Sprawa opisana w raporcie Agencji Praw Podstawowych UE, *Annual Report 2010*, s. 49, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_en.pdf.

⁴⁷ Dane za: I. Kemény, B. Janky, G. Lengyel, *op. cit.*, s. 135.

⁴⁸ T. Cserti Csapó, *op. cit.*, s. 30.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 32.

⁵⁰ Trzecia Opinia Komitetu Doradczego na temat Węgier, marzec 2010, s. 25.

lakhatási és szociális integrációs modell programja). Z inicjatywy tej korzystają kolejno do niej zakwalifikowane najbiedniejsze osady romskie. Pomoc udzielana jest w następujących dziedzinach: mieszkalnictwo, zatrudnienie, edukacja, promocja zdrowia, rozwój społeczności. W ramach podprogramu mieszkaniowego przeprowadzana jest m.in. rozbudowa infrastruktury, prace remontowe, budowa nowych mieszkań.⁵¹

Stopniowa integracja najbiedniejszych terenów i ich kompleksowy rozwój oraz zmniejszenie segregacji są również założeniem Planu Rozwoju „Nowe Węgry” (*Új Magyarország Fejlesztési Terv*), przyjętego przez Narodową Agencję Rozwoju na okres 2007–2013.

3.4. Opieka zdrowotna

Ogólny stan zdrowia osób należących do mniejszości romskiej jest znacznie gorszy niż pozostałej części społeczeństwa węgierskiego. Czynniki wpływającymi na krótszą średnią życia wśród Romów są: ubóstwo, niewłaściwe nawyki żywieniowe, brak świadomości zdrowotnej. Według danych z 1980. r. długość życia węgierskich Romów jest krótsza niż pozostałej części społeczeństwa o 12,5 roku w przypadku mężczyzn i 11,5 roku w przypadku kobiet.⁵² Prawie dwukrotnie wyższa jest notowana w tej grupie społecznej śmiertelność noworodków.⁵³ Zwraca się również uwagę na niekorzystny wpływ wczesnych ciąż na zdrowie młodych Romek.

Osoby należące do mniejszości romskiej na Węgrzech mają utrudniony dostęp do opieki zdrowotnej. Przyczyną tego zjawiska jest brak świadomości wśród Romów o wskazaniach do konsultacji medycznych i przysługujących im w tym zakresie możliwościach. Dostęp do leczenia utrudnia także postawa pracowników służby zdrowia, niekiedy nacechowana uprzedzeniami i prowadząca do praktyk dyskryminacyjnych.⁵⁴

Działania zmierzające do zapewnienia mniejszości romskiej lepszego dostępu do opieki zdrowotnej mają przede wszystkim charakter informacyjny. Wśród Romów prowadzi się akcje na rzecz zwiększenia poziomu świadomości zdrowotnej. Prowadzony od 2004 r. program *Tolerancia dla Zdrowia (Tolerancia az egészségért)* ma na celu popularyzowanie wiedzy na temat tradycji i kultury Romów wśród pracowników węgierskiej opieki zdrowotnej w celu złagodzenia uprzedzeń i zwalczania dyskryminacji.

W ramach rozwiązań instytucjonalnych przewidziano powołanie w placówkach medycznych Romów-mediatorów, którzy pełnią funkcje łączników pomiędzy personelem

⁵¹ E/C.12/HUN/Q/3/Add.1, pkt 181-183.

⁵² Dane za: P. Bukalska, A. Balcer, M. Nowakowski, R. Poborski, *op. cit.*, s. 51.

⁵³ *OSCE High Commissioner on National Minorities Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, marzec 2010, s. 125.

⁵⁴ Trzecia Opinia Komitetu Doradczego na temat Węgier, marzec 2010, s. 26.

szpitala a pacjentami wywodzącymi się z mniejszości cygańskiej. Najczęściej w roli mediatorów zatrudniane są kobiety. Plan strategiczny w sprawie implementacji Dekady Integracji Romów zakłada zwiększenie liczby romskich lekarzy, pielęgniarek i pracowników opieki społecznej. Plan ten przewiduje również zintensyfikowanie badań przesiewowych wśród ludności romskiej.

Dzięki nowelizacji przepisów dotyczących opieki zdrowotnej w 2006 r. ustanowiono na Węgrzech organ nadzorujący funkcjonowanie systemu ubezpieczeń zdrowotnych.⁵⁵ Jest to jednostka rządowa, która dysponuje uprawnieniami kontrolnymi i nadzorczymi w stosunku do ubezpieczycieli państwowych i prywatnych. Została ona powołana w celu ochrony praw osób ubezpieczonych oraz zapewnienia im rzeczywistego dostępu do usług medycznych. Organ ten jest właściwy do rozpatrywania indywidualnych skarg na naruszenia praw w zakresie opieki zdrowotnej, w tym na związane z dyskryminacją na tle pochodzenia etnicznego.

4. Społeczne aspekty asymilacji Romów na Węgrzech

Relacje pomiędzy romską a pozostałą częścią społeczeństwa węgierskiego cechuje wzajemna nieufność oraz roszczeniowa postawa. Osoby należące do mniejszości romskiej są narażone na nietolerancję i akty agresji na tle rasowym.⁵⁶ Zjawiska te mają swoje źródło w uprzedzeniach i stereotypach powszechnie funkcjonujących na temat Romów. Ogólna trudna sytuacja ekonomiczna całego społeczeństwa sprzyja wykształcaniu się agresywnych i nacjonalistycznych postaw. Radykalne nastroje są ponadto wykorzystywane i rozbudzone przez media oraz partie polityczne. Zjawisko hate speech jest na Węgrzech stosunkowo częstym elementem dyskursu politycznego, niepenalizowanym w świetle obowiązujących przepisów.

Przykładem radykalizmu w życiu politycznym na Węgrzech jest działalność partii Jobbik, która w swoich kampaniach odwołuje się do negatywnego wizerunku węgierskiej mniejszości romskiej, porównując ją np. do komarów-pasożytów. Za radykalny uznano także slogan partii Jobbik – „Węgry dla Węgrów” (Magyarország a magyaroké), który ostatecznie został zakazany przez Narodową Komisję Wyborczą. W opinii Komisji hasło to odwołuje się do różnic na tle etnicznym i prowadzi do wykluczenia prawnie

⁵⁵ Ustawa CXVI z 2006 r. o nadzorze publicznym nad systemem ubezpieczeń zdrowotnych, Magyar Közlöny z 2006 r. Nr 156, s. 12407-12412.

⁵⁶ Trzecia Opinia Komitetu Doradczego na temat Węgrów, marzec 2010, s. 15.

uznanych mniejszości narodowych i etnicznych, przez co jest sprzeczne z konstytucją.⁵⁷ Zakazany slogan wciąż jednak pozostaje w użyciu.⁵⁸

Akty agresji na tle rasowym wobec osób należących do mniejszości romskiej notowane są również wśród funkcjonariuszy policji. Organizacje pozarządowe ochrony praw człowieka informują o przypadkach brutalnego traktowania Romów przez policję węgierską, a także o braku interwencji policyjnej wobec manifestacji o charakterze nacjonalistycznym.⁵⁹

W praktyce węgierskich służb mundurowych spotykane jest zjawisko profilowania etnicznego. Oznacza ono świadome lub nieświadome stosowanie przez funkcjonariuszy policji kryterium pochodzenia etnicznego lub narodowego, a także wyznania jako podstawy podejmowania decyzji wobec danej osoby. Przejawia się to najczęściej w decyzji o zatrzymaniu i wylegitymowaniu, przeszukaniu lub aresztowaniu danej osoby.⁶⁰ Na Węgrzech osoba pochodzenia romskiego jest statystycznie trzy razy częściej zatrzymywana niż osoba o innym pochodzeniu.⁶¹ Podejmuje się próby rozwiązania tego problemu, wskazując na potrzebę zapewnienia większej przejrzystości działań policji, współpracy ze społeczeństwem na szczeblu lokalnym, a także prowadzenie monitoringu statystyk dotyczących zatrzymań pod kątem pochodzenia etnicznego osób zatrzymanych.

5. Podsumowanie

Sytuacja mniejszości romskiej na Węgrzech jest problemem wielopłaszczyznowym, mającym swoje źródło w wieloletniej nieprawidłowej polityce państwa wobec tej grupy ludności. Poprawa sytuacji Romów wymaga wszechstronnego podejścia i równoczesnego oddziaływania w różnych sferach życia publicznego. Poszczególne uwarunkowania są wzajemnie od siebie zależne – poprawa warunków życiowych Romów nie nastąpi bez poprawy ich sytuacji na rynku pracy, która z kolei wymaga lepszego wykształcenia i przygotowania zawodowego.

Problem Romów ma również wymiar społeczny, odnoszący się do relacji z pozostałą częścią społeczeństwa węgierskiego. Złagodzenie głęboko zakorzenionych w społeczeństwie uprzedzeń wymaga czasu i dobrze przygotowanych akcji informacyjnych, a nie tylko rozwiązań legislacyjnych.

⁵⁷ Orzeczenie Narodowej Komisji Wyborczej nr 189/2009 z 3.06.2009 r., *Az Országos Választási Bizottság 189/2009. határozata*, rozdz. II.

⁵⁸ Informacja pochodzi z raportu Agencji Praw Podstawowych UE, *Annual Report 2010*, s. 89.

⁵⁹ *Blueprint for Combating Violence Against Roma in Hungary*, Human Rights First, październik 2010, <http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/HungaryBlueprint.pdf>.

⁶⁰ *Addressing Ethnic Profiling by Police*, EU Agis Programme 2006, s. 19, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cc81e852.pdf>.

⁶¹ *Ibidem*, s. 11.

W rozmowie z Węgrami pochodzenia nie-romskiego odczuwa się dystans do odgórnych inicjatyw podejmowanych na rzecz poprawy sytuacji mniejszości romskiej. Wielu Węgrów, żyjąc w trudnej sytuacji finansowej w objętym kryzysem państwie, jest negatywnie nastawionych do nowych programów i przedsięwzięć, finansowanych ze środków pochodzących również z ich podatków. Romowie współtworzą kulturę Węgier od kilku stuleci, nigdy jednak te dwie społeczności: romska i nie-romska nie były zdolne do głębokiego współdziałania ani dialogu w poszczególnych dziedzinach życia społecznego. Węgrzy oczekują od środowisk romskich aktywnej postawy, wykraczającej poza korzystanie z funduszu pomocy społecznej, a przede wszystkim woli zmiany dotychczasowej sytuacji.

Współczesne Węgry dają budujący przykład, jak należy podchodzić do kwestii poprawy sytuacji życiowej Romów z punktu widzenia rozwiązań prawnych, wydaje się jednak, że wciąż zbyt mało jest konkretnych rezultatów działań stosowanych w praktyce.

Legal and social situation of Hungarian Roma communities

The paper presents an overall view of the situation of the Hungarian Roma communities. Although the Roma have been present in Hungary since the 15th century, they have never achieved a high level of social inclusion. The focus of this study is to examine the legal and social factors, as well as to some extent the historical background which might have determined the main problems of the Hungarian Roma today.

The Roma/Gypsy minority is one of the 13 minorities officially recognized by the Hungarian state, whose rights are regulated in Act LXXVII on the Rights of National and Ethnic Minorities, adopted by the Hungarian Parliament in 1993. A significant number of governmental institutions as well as non-governmental actors have been established to defend and promote the rights of the Roma minority. Nevertheless, the particular sections of this paper dealing with Roma schooling, housing, employment and health service show that the results are far from satisfactory. The difficulties faced by the Roma in Hungary seem to be of a complex and multilayered nature. One of the major issues of concern is the relatively high level of discrimination in non-Roma society. On the other hand, the problem resides in the passive attitude of the Roma minority itself and its unwillingness to adapt.

Hungary's policy on minorities has often been a major focus of international attention because of highly developed minority protection, designed to promote the effective participation of national minorities at all levels. The case of the Hungarian Roma minority, however, leads to a conclusion that a satisfying level of granted protection does not necessarily mean effective protection in practice. Although the scope of the study has been narrowed to the particular country, similar conclusions are pertinent to other countries of Eastern and Central Europe which accommodate Roma communities of a significant size.

