

Ewa Godlewska
UMCS w Lublinie
ewa.godlewska@poczta.umcs.lublin.pl

Współczesna strategia Austrii na rzecz Romów – założenia i realizacja

Modern strategy of Austria for Roma – assumptions and execution

Streszczenie:

Od lat społeczność międzynarodowa podejmuje wysiłki na rzecz poprawy sytuacji Romów. Prym w tym względzie wiecie Unia Europejska. W państwach członkowskich realizowane są obecnie narodowe strategie adresowane do mniejszości romskiej. Mimo wzmożonych działań wciąż mamy do czynienia z rozbieżnością pomiędzy założeniami strategicznymi a rzeczywistością. Niniejszy artykuł stanowi próbę porównania obu wymiarów i oceny rozwiązań austriackich. Zasadniczym pytaniem jest to, czy wdrażane środki przyczyniają się do poprawy statusu badanej grupy. W artykule wskazane zostały najważniejsze dotychczasowe sukcesy, wyzwania oraz główne przeszkody stojące na drodze realizacji założeń strategicznych. Analiza dotyczy okresu po 1993 roku, kiedy Romowie uznani zostali przez władze austriackie za jedną z sześciu grup narodowościowych.

Słowa kluczowe: mniejszości narodowe, polityka etniczna, Romowie, Austria

Summary:

For years, the international community is making efforts to improve the situation of Roma. In this regard the European Union is on the leading edge. The Member States are currently implementing national strategies targeting the Roma minority. Despite of this, we still have to deal with the discrepancy between the aims of strategies and reality. This article is an attempt to compare the two dimensions and assessment solutions in Austria. The key question is whether the implemented measures contribute to the improvement of the status quo of the study group. One can indicate the most important past successes but also challenges. The analysis of the issue will also identify the main obstacles to the realization of strategic objectives. The analysis concerns the period after 1993 when the Roma were acknowledged by the Austrian authorities as one of six national groups.

Keywords: national minority, ethnic policy, Roma, Austria

1. Uwagi wstępne

Romowie w Austrii stanowią stosunkowo niewielki odsetek społeczeństwa. Podczas spisu powszechnego w 2001 roku¹ przynależność do mniejszości zadeklarowało 4348 obywateli austriackich. Łącznie z osobami nie posiadającymi obywatelstwa Austrii było to już 6273². Warto zaznaczyć, że dekadę wcześniej liczba ta wyniosła zaledwie 122. Według innych źródeł populacja austriackich Romów jest zdecydowanie większa. Komisja Europejska szacuje, że w Austrii żyje obecnie około 25 tys. członków tej mniejszości³.

Romowie zamieszkują głównie terytorium Wiednia oraz Dolnej i Górnej Austrii. Poza miastem stołecznym największe skupiska odnotowano w okręgach Baden, Neunkirchen oraz Krems an der Donau – Miasto. W pozostałych landach liczebność Romów jest znacznie skromniejsza. Jedynie w Styrii i Burgenlandzie można mówić o społeczności liczącej kilkaset osób.

Romowie stanowią obecnie jedną z sześciu uznanych przez władze mniejszości. Takie uznanie nastąpiło formalnie 24 grudnia 1993 roku, w praktyce zaś proces ten zakończył się 5 września 1995 roku. Ukonstytuowała się wówczas Narodowościowa Rada Doradcza⁴ dla grupy romskiej.

Współcześnie w Austrii brak jest odrębnych regulacji adresowanych do tej społeczności. Podlega ona ogólnym klauzulom antydyskryminacyjnym, ujętych m.in. w art. 7 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej oraz Ustawie federalnej o równouprawnieniu z 2004 roku⁵. Do wszystkich uznanych mniejszości narodowych odnosi się natomiast Ustawa o grupach narodowościowych z 1976 roku⁶. Przepisy stanowiące jej uzupełnienie lub konkretyzację adresowane są zazwyczaj do społeczności sło-

¹ Nie jest możliwe przytoczenie nowszych danych oficjalnych. W 2011 roku tradycyjny spis stał bowiem zastąpiony specjalnym rejestrem urzędowym (*Registerzählung*). Obecnie dane nie są zbierane na podstawie kwestionariuszy wypełnianych przez obywateli, lecz pochodzą z akt spraw administracyjnych. Pochodzenie etniczne lub też język ojczysty nie są w nich na ogół ujmowane. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszachlungen_registerzachlungen/index.html, [odczyt: 30.07.2013].

² *Volkszählung 2001. Hauptergebnisse I – Österreich*, Wien 2002, s. 18.

³ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-integration/austria/national-strategy/national_en.htm, [odczyt: 26.01.2016].

⁴ Rady, zgodnie z Ustawą o grupach narodowościowych w Austrii z 1976 roku, stanowią organy opiniodawczo – doradcze dla rządu federalnego. Takie organy tworzy się odrębnie dla każdej z uznanych przez władze mniejszości narodowych.

⁵ Bundesgesetz über die Gleichbehandlung (Gleichbehandlungsgesetz - GIBG), BGBl. I Nr. 66/2004.

⁶ Bundesgesetz vom 7. 7. 1976 über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppenengesetz), BGBl. Nr. 396/1976.

weńskiej, chorwackiej i węgierskiej. Jedynie ustawa o nauczaniu mniejszościowym w Burgenlandzie z 1994 roku⁷ przewiduje nauczanie w języku romskim w przypadku „ciągłego zapotrzebowania”. W rzeczywistości jednak uprawnienie to zrealizowano dopiero w roku szkolnym 1999/2000, kiedy to utworzono pierwszą klasę z językiem romskim w szkole ludowej w Oberwart⁸.

Pierwsze udokumentowane wzmianki o obecności Romów na ziemiach austriackich pochodzą z XIV wieku. Większą liczebność grupy odnotowywano jednak w kolejnych stuleciach – w XVI i XVII wieku. W przeważającej części ówczesnych państw Romowie przyjmowani byli niechętnie, a później wręcz wrogo. W zasadzie jedynym wyjątkiem były pierwsze lata ich obecności w Europie, kiedy dominowała ciekawość wobec tej egzotycznie wyglądającej społeczności. Na dzisiejszych ziemiach austriackich sytuacja była podobna. Bardzo szybko pozytywne bądź neutralne nastawienie zastąpione zostały wrogością. Brzemienna w skutkach była polityka Karola VI. Wprowadzone w latach 1720 – 1726 zarządzenia stały się podstawą do prześladowania Romów. Takie działania kontynuowane były przez następców Karola – Marię Teresę i Józefa⁹.

Współczesne dzieje niewiele w tym względzie zmieniły. Pierwsza połowa XX wieku stanowi jedną z najczarniejszych plam w historii Romów. Trwające kilka stuleci prześladowania oraz próba całkowitej eksterminacji wywarły trwałe ślady. Obecnie, mimo wdrażania prawa antydyskryminacyjnego oraz licznych programów pomocowych mniejszość ta stanowi najbardziej marginalizowaną grupę w Austrii.

Od lat społeczność międzynarodowa podejmuje wysiłki na rzecz poprawy sytuacji Romów. Prym w tym względzie wiecie Unia Europejska. W państwach członkowskich realizowane są obecnie narodowe strategie adresowane do mniejszości romskiej. Mimo wzmoczonych działań wciąż mamy do czynienia z rozbieżnością pomiędzy założeniami strategicznymi a rzeczywistością. Niniejszy artykuł stanowi próbę porównania obu wymiarów i oceny rozwiązań austriackich. Zasadniczym pytaniem jest to, czy wdrażane środki przyczyniają się do poprawy statusu badanej grupy. Kompleksowa ocena, chociażby ze względu na ramy artykułu, nie jest łatwa. Wskazać można jednak najważniejsze dotychczasowe sukcesy, ale również wyzwania.

⁷ Bundesgesetz über besondere Bestimmungen betreffend das Minderheitenschulwesen Burgenland (Minderheiten -Schulgesetz für das Burgenland), BGBl. Nr. 641/1994.

⁸ Bericht der Republik Österreich gemäß Artikel 25 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, Wien 2000, s. 100.

⁹ Więcej na temat ówczesnych prześladowań: E. Godlewska, *Romowie w Austrii i w Niemczech – współczesny status prawny a rzeczywistość*, „Facta Simonidis” 2013 nr 1(6), s. 235 – 238.

Analiza zagadnienie umożliwi również wskazanie głównych przeszkód stojących na drodze realizacji założeń strategicznych.

W artykule uwzględniono przede wszystkim okres po 1993 roku, kiedy Romowie zostali oficjalnie uznani przez władze austriackie za jedną z sześciu grup narodowościowych. Mimo odwołań do okresów wcześniejszych, nacisk położony został na najnowszą historię Austrii.

2. Społeczność międzynarodowa wobec Romów (wybrane aspekty)

Od pewnego czasu obserwujemy wzrost zainteresowania kwestią romską na arenie międzynarodowej. Problem ten jest przedmiotem prac wielu instytucji zajmujących się mniejszościami w Europie. W tę tendencję wpisuje się obecnie m.in. działalność Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych. Kwestii romskiej poświęcony został specjalny raport Komisarza z 10 marca 2000 roku – O sytuacji Romów i Sinti na obszarze OBWE¹⁰. W dokumencie wskazano główne problemy, jakimi są jawna dyskryminacja oraz rasizm, negatywne stereotypy, segregacja w placówkach oświatowych oraz duży odsetek dzieci romskich w szkołach specjalnych. 8 kwietnia 2010 roku ówczesny Komisarz OBWE oraz dyrektor Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka wystosowali specjalny apel do rządów państw członkowskich o podjęcie bardziej efektywnych wysiłków w celu naprawy trudnej sytuacji Romów. Podkreślili niepokojący fakt ciągłej marginalizacji grupy i wciąż obecnych rasistowskich i ksenofobicznych zachowań.

W ciągu ostatnich dekad zwrócono również uwagę na kwestię romską w pracach Rady Europy. Problemom tej społeczności poświęconych było wiele wystąpień Sekretarza Generalnego i rekomendacji Komitetu Ministrów. Współcześnie realizowanych jest wiele programów pomocowych, zarówno o charakterze ogólnym, jak i skonkretyzowanych. Do tych ostatnich zaliczyć można m.in. Europejski Program Szkoleniowy dla Mediatorów Romskich (ROMED). W 2011 roku swoją działalność rozpoczął Komitet Ekspertów ds. Romskich (*Committee of Experts on Roma Issues/CAHROM*)¹¹.

Najbardziej kompleksowe działania w omawianym zakresie podejmuje jednak w ostatnich latach Unia Europejska. Kwestią romską zainteresowano się pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, co związane było przede wszystkim z rozszerzeniem struktur unijnych. Już w 1993 roku – na szczycie w Kopenhadze – zwrócono uwagę na problem dyskryminacji i wykluczenia z życia publicznego mniejszości narodowych w państwach kandydujących. Efektem było sformułowa-

¹⁰ *Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, The Hague 2000.

¹¹ <http://www.coc.int/en/web/portal/roma>, [odczyt: 26.01.2016].

nie tzw. kryteriów kopenhaskich, określających wymogi stawiane państwom stowarzyszonym z Unią. Wśród nich znalazły się m.in. konieczność poszanowania praw człowieka, w tym mniejszości narodowych, stabilność instytucji demokratycznych, praworządność itp.

Lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku upłynęły przede wszystkim pod znakiem monitoringu sytuacji w państwa kandydujących. Opinie Komisji Europejskiej z tamtego okresu zawierały informacje o niezadawalającym respektowaniu praw mniejszości romskiej w tych państwach. Zdaniem instytucji unijnych na omawianym obszarze Romowie narażeni byli w szczególności na dyskryminację, trudności społeczne i ekonomiczne¹².

Kryteria kopenhaskie adresowane były do państw kandydujących. Nie odnosiły się bezpośrednio do „starej Unii”. Wzrost zainteresowania kwestią mniejszościową w państwach Europy Środkowo – Wschodniej spowodował jednak większe zainteresowanie w tym względzie również na terytorium państw członkowskich. W grudniu 2007 roku Rada Europejska uznała, że sytuacja Romów w Europie jest szczególnie trudna i wymaga dalszego wsparcia ze strony UE. Wezwała jednocześnie Komisję Europejską do dokonania szczegółowej analizy działań wspólnotowych w tym zakresie. W efekcie kilka miesięcy później Komisja opublikowała Komunikat „Niedyskryminacja i równość szans: odnowione zobowiązanie” oraz Raport „Instrumenty i polityka wspólnotowa na rzecz włączenia społecznego Romów” (*Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*)¹³. W dokumentach położono nacisk na strategiczne obszary wymagające szczególnego wsparcia, tj. edukację, zatrudnienie, opiekę zdrowotną oraz warunki mieszkaniowe.

Ważną datą okazał się rok 2008. Odbył się wówczas I Szczyt Unii Europejskiej w sprawie Romów. Było to pierwsze spotkanie o tak wysokiej randzie, w którym uczestniczyły wszystkie środowiska i instytucje zainteresowane tą problematyką. Kolejne tego typu odbyło się w kwietniu 2010 roku w Kordobie¹⁴. Na Szczycie narodziła się idea Europejskiej Platformy w sprawie integracji Romów.

Kolejne lata przyniosły nowe rozwiązania. W 2010 roku Komisja opublikowała Komunikat „Integracja społeczna i gospodarcza Romów”¹⁵. W 2011 Parlament Eu-

¹² J. Szymańczak, *Działania Unii Europejskiej na rzecz Romów*, Biuro Analiz Sejmowych, „Analizy” nr 3(70) Warszawa 2012, s. 3.

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie, KOM (2010)133 wersja ostateczna.

ropejski wezwał z kolei Komisję do przyjęcia strategii unijnej w zakresie integracji tej społeczności¹⁶. W efekcie 5 kwietnia opublikowano „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku”¹⁷. Dokument ten ma pomóc państwom członkowskim w wyznaczeniu kierunków polityki wewnętrznej w odniesieniu do Romów. Zgodnie z założeniami każde państwo w UE ma opracować i przyjąć (względnie dostosować) Krajową Strategię Integracji Romów.

3. Strategia Austrii – założenia programowe

W Austrii realizowana jest obecnie Narodowa Strategia na Rzecz Romów¹⁸, obowiązująca do 2020 roku. Zgodnie z założeniami stanowi ona kompleksowy zestaw środków politycznych i prawnych, mających przyczynić się do stopniowego zmniejszania marginalizacji grupy romskiej. Strategia stanowi część szeroko rozumianej polityki integracji społecznej. Priorytetowe dziedziny Strategii to edukacja, zatrudnienie, mieszkalnictwo i opieka zdrowotna. Realizacja celów w tych kluczowych obszarach ma zapewnić zrównoważony rozwój społeczności, przy uwzględnieniu niewrażliwych jej potrzeb.

W ramach pierwszego z wymienionych priorytetów państwa członkowskie UE powinny dążyć do zapewnienia wysokiej jakości kształcenia dzieciom romskim na wszystkich szczeblach edukacji, z uwzględnieniem nauczania przedszkolnego i wczesnoszkolnego. Mając na względzie specyficzną sytuację grupy romskiej minimum niezbędnym do osiągnięcia jest ukończenie szkoły podstawowej. Władze państwowe powinny jednak dołożyć starań aby przeciwdziałać niepokojącemu zjawisku przedwczesnego kończenia nauki. Należy również zwalczać zjawiska dyskryminacji i segregacji w szkołach. Pożądanym rezultatem ma być łatwiejsze przejście od nauki do podjęcia pracy.

Zgodnie z założeniami austriackiej Strategii powyższe cele mają być osiągnięte przede wszystkim przez tworzenie pozytywnego nastawienia do edukacji już na etapie szczebla przedszkolnego. Niezbędna jest szeroko zakrojona kampania społeczna, w którą zaangażowani mają być również sami zainteresowani. Bardzo ważnym elementem sprzyjającym rozwiązywaniu problemów ma być zatrudnianie w placów-

¹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie strategii UE w dziedzinie integracji Romów (2010/2276(INI)).

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r., KOM (2011)73 wersja ostateczna.

¹⁸ *Roma in Österreich, EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020. Politische und rechtliche Maßnahmen*, Wien 2011.

kach oświatowych asystentów romskich, którzy mają pełnić rolę mediatorów oraz opiekunów. Twórcy Strategii przewidzieli wprawdzie możliwość nauczania w grupach według kryterium etnicznego, ale wyłącznie w przypadkach uzasadnionych różnicami w umiejętnościach językowych. Fakt ten ma być ponadto rekompensowany przez poczucie przynależności do wspólnoty szkolnej.

Kolejnym priorytetem jest zatrudnienie. W ramach tego obszaru największym wyzwaniem pozostaje zmniejszenie drastycznych różnic w poziomie zatrudnienia między członkami grupy romskiej a resztą społeczeństwa. Narzędziami polityki mają być przede wszystkim wprowadzenie odpowiednich regulacji w zakresie zakazu dyskryminacji na rynku pracy ze względu na pochodzenie etniczne, rozszerzenie oferty szkoleń zawodowych dla Romów oraz rozpowszechnienie praktyki samozatrudnienia.

Trzecim obszarem strategicznym pozostaje opieka zdrowotna. Na tej płaszczyźnie priorytetem jest zapewnienie pełnego i swobodnego dostępu do usług medycznych, w tym do badań profilaktycznych. Wysiłki władz austriackich mają być ukierunkowane na zwiększenie świadomości w tym zakresie, a adresatami kampanii mają być przede wszystkim romskie kobiety i dzieci.

W ramach ostatniego z priorytetów działania mają być ukierunkowane na zwalczanie dyskryminacji w dostępie do rynku nieruchomości, przede wszystkim w kontekście mieszkalnictwa socjalnego. Austriacka Strategia zakłada również podnoszenie standardów mieszkaniowych, m.in. poprzez zapewnienie elektryczności oraz dostępu do bieżącej wody.

Nieodłącznym elementem działań w ramach Strategii jest również polityka antydyskryminacyjna. W celu przeciwdziałaniu marginalizacji, uprzedzonym i negatywnym stereotypom podkreślono konieczność wszechstronnej współpracy wszystkich zaangażowanych podmiotów: stowarzyszeń mniejszości, organizacji pozarządowych, kościołów, środków przekazu oraz środowiska akademickiego. Dotyczy to zarówno szczebla centralnego, jak i krajowych. Niezbędnym elementem ma być również odpowiednia ochrona prawna.

4. Ocena działań

Ocena stopnia realizacji założeń Strategii nie jest prosta. Dokonywanie bilansu w pierwszych latach jej obowiązywania jest rozwiązaniem ryzykownym. Na tym etapie można jednak wskazać pierwsze sukcesy, jak również porażki (oraz ich przyczyny). Należy jednak pamiętać, że duża część działań austriackiego rządu jest kontynuacją wcześniejszej polityki integracji Romów. Konkretnie przedsięwzięcia na rzecz rozwiązywania kwestii romskiej nie zostały zapoczątkowane wraz z rozpoczęciem

realizacji obecnego programu. Śmiało można jednak powiedzieć, że obecna polityka ma charakter bardziej skoordynowany i skonkretyzowany.

Ze względu na wielość działań w ramach Strategii, dokonując oceny należy odnieść się oddzielnie do każdego jej z obszarów priorytetowych.

W odniesieniu do szkolnictwa warto zauważyć, że prawo austriackie gwarantuje równy dostęp do nauki. Zgodnie z artykułem 4 (1) Ustawy o organizacji szkół z 1962 roku szkoły publiczne w Austrii są „otwarte dla wszystkich, bez względu na urodzenie, płeć, rasę, status społeczny, język lub przekonania”¹⁹. Ustawa o systemie szkolnictwa z 1986 roku stanowi natomiast, że każde dziecko mające problemy z opanowaniem języka niemieckiego ma prawo do zajęć wyrównawczych w zakresie jedenastu godzin tygodniowo, przez okres maksymalnie dwóch lat. Warunkiem niezbędnym jest zorganizowanie takich grup dla minimum ośmiu uczniów. Nie ma jednak przeszkód aby łączyć dzieci z różnych klas²⁰. W 2008 roku opublikowano ponadto wytyczne Ministerstwa ds. Nauki, Sztuki i Kultury, zgodnie z którymi niskie umiejętności językowe nie są wystarczającą przesłanką do kierowania dziecka do szkół specjalnych.

W ramach pierwszego z priorytetów na szczególną uwagę zasługują liczne programy wsparcia edukacji romskich dzieci. Już na etapie nauczania przedszkolnego oferowane są w razie konieczności dodatkowe zajęcia z języka niemieckiego (w celu wyrównania poziomu umiejętności językowych). Niektóre placówki w Wiedniu zatrudniają nawet opiekunów posługujących się językiem romani²¹. Wyróżniającym się jest również projekt RomBus. Stanowi on formą mobilnego nauczania (w ramach intensywnych kursów). Pełni również funkcję punktu doradztwa. Jest realizowany w gminach wiejskich Burgenlandu oraz Dolnej Austrii od 2005 roku²².

Rozszerzeniu ulega oferta zajęć pozalekcyjnych dla dzieci, w dużej mierze realizowanych przez stowarzyszenia romskie. Otrzymują one z tego tytułu dofinansowanie z budżetu państwa.

Na uniwersytecie w Graz już od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku realizowany jest program „Austriaccy Romowie”. W 2009 roku projekt ten objęty został patronatem uniwersyteckiego Centrum Językowego (*Zentrum für Sprache, Pluri-*

¹⁹ Tłumaczenie własne, Bundesgesetz vom 25. Juli 1962 über die Schulorganisation (Schulorganisationsgesetz).BGBl. Nr. 242/1962.

²⁰ Bundesgesetz über die Ordnung von Unterricht und Erziehung in den im Schulorganisationsgesetz geregelten Schulen (Schulunterrichtsgesetz), BGBl. Nr. 472/1986.

²¹ *Roma in Österreich...*, s. 12 – 13.

²² <http://www.roma-service.at/rombus.shtml>, [odczyt: 19.01.2016].

lingualismus und Fachdidaktik)²³. Przy wsparciu z państwowych dotacji celowych opracowywanych jest wiele publikacji, realizowane są szkolenia, zajęcia ze studentami itp.

Od wielu lat poprawa osiągnięć edukacyjnych romskich dzieci jest także priorytetem stowarzyszenia Romano Centro. Już w 1996 roku było ono laureatem nagrody przyznawanej przez Fundusz na Rzecz Integracji w Wiedniu oraz gazetę „Der Standard”, za najlepszy projekt ukierunkowany na wzmacnianie integracji społecznej. Do sukcesu przyczynił się pilotażowy program w ramach którego wolontariusze odwiedzali osiedla romskie i spotykali się z rodzicami dzieci w wieku szkolnym. Celem tych spotkań była wymiana informacji, budowanie zaufania do systemu szkolnictwa oraz przełamywanie stereotypów dotyczących placówek oświatowych²⁴. Powyższe elementy mają szczególne znaczenie, gdyż romskie dzieci wychowują się na ogół w rodzinach pozbawionych tradycji nauczania.

Romano Centro zaangażowane jest ponadto w działalność tzw. asystentów romskich (obecnie nazywanymi mediatorami). Ten innowacyjny projekt w całości finansowany jest przez rząd austriacki a podmiotem odpowiedzialnym za jego realizację jest właśnie wspomniane stowarzyszenie. Projekt ruszył w 2000 roku, kiedy w pięciu placówkach w Wiedniu takie osoby zostały zatrudnione. Do obowiązków asystentów należy m.in. wspieranie kontaktu między rodzicami a personelem szkoły, informowanie i doradztwo dla rodziców odnośnie systemu oświaty, problemów edukacyjnych, oferty dodatkowej itp., monitorowanie postępów w nauce, pomoc w pracach domowych oraz prowadzenie integracyjnych zajęć sportowych. Asystenci mają również rozpowszechniać wiedzę na temat kultury i historii Romów oraz wspierać działania na rzecz pamięci o Holokauście. Obecnie w samym Wiedniu asystenci opiekują się ponad 250 uczniami²⁵.

Asystenci pełnią rolę ważnego ogniwa łączącego rodziny romskie ze szkołą. Wymiernym efektem ich działalności jest fakt, że radykalnie zmniejszył się odsetek dzieci romskich uczęszczających do szkół specjalnych. Jeszcze do niedawna nadreprezentacja grupy w tego typu placówkach była poważnym problemem. Obecnie wydaje się, że trafiają tam dzieci mające rzeczywiste problemy w nauce oraz adaptacji społecznej. Pochodzenie etniczne przestaje być natomiast najważniejszym i wystarczającym kryterium.

²³ *Roma in Österreich...*, s. 31.

²⁴ Tamże, s. 18.

²⁵ Tamże, s. 18 – 19, 4. Bericht der Republik Österreich gemäß Artikel 25 Abs. 2 des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, Wien 2015, s. 102 – 103.

Ministerstwo ds. Kształcenia i Kobiet (wcześniej Ministerstwo ds. Nauki, Kultury i Sztuki) realizowało również do niedawna projekt pt. „Międzykulturowość i zróżnicowanie językowe – szansą!”²⁶. Przedsięwzięcie zainicjowano w roku szkolnym 2006/07. Adresatami projektu były szkoły średnie. Celem było przede wszystkim budowanie wzajemnego zrozumienia i zaufania, zwalczanie uprzedzeń itp. W ramach projektu corocznie organizowano seminaria poświęcone różnorodności w praktyce szkolnej. Istotna była też współpraca z organizacjami pozarządowymi, ekspertami, artystami, rodzicami itp.²⁷ Projekt zamknięto w roku szkolnym 2015/16, zapowiadając jednak dalsze działania w tym kierunku (m.in. kontynuację seminariów dwa razy do roku).

Na uwagę zasługuje również zaangażowanie Austrii w prace Grupy Zadaniowej ds. Współpracy Międzynarodowej w Dziedzinie Edukacji, Pamięci i Badań Naukowych o Holokauście (*Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research/ITF*), utworzonej w 1998 roku. Austria była jednym z inicjatorów opracowania materiałów poświęconych ludobójstwu Roma i Sinti. Powołanemu w tym celu zespołowi przewodniczył austriacki historyk Gerhard Baumgartner²⁸.

Nie sposób przedstawić wszystkie przedsięwzięcia w omawianej dziedzinie. Powyższe przykłady pokazują jednak pewną tendencję. Śmiało można powiedzieć, że działania władz austriackich (we współpracy z zainteresowanymi podmiotami) mają charakter coraz bardziej wszechstronny i kompleksowy. Istotne jest, że obejmują one różne szczeble nauczania, począwszy od poziomu przedszkolnego. Z drugiej jednak strony wciąż pozostaje problem przedwczesnego kończenia edukacji, który dotyka przede wszystkim romskie dziewczęta. Głównymi barierami w tej materii są zwłaszcza niska tradycja nauczania w rodzinach oraz brak zaufania do systemu szkolnictwa. Nie można również zapominać o charakterystycznym dla tej społeczności zjawisku wczesnego zamążpójścia i rodzicielstwa.

Zgodnie z wymogami unijnymi odnoszącymi się do drugiego obszaru priorytetowego, państwa członkowskie zobowiązane zostały do wdrożenia odpowiednich przepisów prawnych, zakazujących dyskryminacyjnych działań na rynku pracy. W przypadku Austrii przepisy takie funkcjonują już od kilkunastu lat. W 2004 roku uchwalono Ustawę federalną o równouprawnieniu²⁹. W paragrafie 17 ustawo-

²⁶ <http://www.schule-mehrsprachig.at/index.php?id=326>, [odczyt: 09.02.2016].

²⁷ <http://www.schule-mehrsprachig.at/index.php?id=4>, [odczyt: 09.02.2016].

²⁸ *Roma in Österreich...*, s. 16.

²⁹ BGBl. I Nr. 66/2004.

dawca wprowadził klauzulę antydyskryminacyjną odnoszącą się do miejsca pracy a uwzględniającą takie cechy, jak pochodzenie etniczne, religię, światopogląd, wiek oraz orientację seksualną. Zakazana została zarówno dyskryminacja bezpośrednia, jak i pośrednia. Zakaz dotyczy w szczególności ustanawiania stosunku pracy, wysokości wynagrodzenia oraz innych świadczeń społecznych, dostępu do kształcenia zawodowego i rozwoju kariery zawodowej. Za złamanie przepisów antydyskryminacyjnych przewidziano stosowne kary, które zostały ujęte w paragrafach 23, 24 oraz 26 ustawy. Konsekwencje mają charakter głównie finansowy. Istnieje możliwość nakładania kar grzywny zarówno na pracodawców, jak i agencje pośrednictwa pracy.

Powyższa ustawa ma charakter ogólny. Nie ma natomiast oddzielnych przepisów prawnych adresowanych dla społeczności romskiej. Niezmiernie istotne pozostają więc wszelkie przedsięwzięcia realizowane w celu przeciwdziałania wykluczeniu Romów na rynku pracy. Na uwagę zasługuje Projekt Mri Buti (Moja Praca), realizowany w Oberwart (Burgenland) przy udziale austriackiego Caritasu. Jest on ukierunkowany na aktywizację najbiedniejszej, niewykształconej i marginalizowanej części społeczności lokalnej. W jego ramach kobiety romskie zatrudniane są przy praniu, prasowaniu oraz naprawianiu odzieży. Ta pochodzi ze zbiorów charytatywnych, a posegregowana i odświeżona jest następnie sprzedawana w sklepach typu second-hand. Mężczyźni z kolei wykonują prace fizyczne w miejskich parkach czy ogrodach prywatnych. W zamian za pracę w ramach projektu (oprócz wynagrodzenia) zyskują odpowiednie przywileje socjalne³⁰.

W Burgenlandzie realizowany jest również Projekt Thara. W ramach tego przedsięwzięcia kładzie się nacisk na zwiększenie poziomu zatrudnienia w szczególności wśród młodych Romów. Realizowane są szkolenia zawodowe, jak również te z zakresu komunikacji międzykulturowej. Istnieje ponadto możliwość skorzystania z porad prawnych. W ramach projektu uruchomiono również specjalny punkt kontaktowy w Oberwart dla osób poszukujących zatrudnienia³¹.

Podobny profil ma projekt „Mamas Küche”. Jego adresatami są kobiety zagrożone trwałym bezrobociem. Oferty pracy mają charakter przejściowy (na okres 12 miesięcy). Jak podkreślają pomysłodawcy przedsięwzięcia nie chodzi tylko

³⁰ W. Osuch, A. Dwojak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez przeciwdziałanie marginalizacji społeczno-ekonomicznej grup nieprzystosowanych do konkurencji w gospodarce rynkowej jako dążenie do zrównoważonego rozwoju społeczeństwa informacyjnego (na przykładzie mniejszości romskiej)*, http://www.p-e.up.krakow.pl/pdf/pe5/osuch_dwojak5.pdf, [odczyt: 10.12.2011].

³¹ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-integration/austria/national-strategy/national_en.htm, [odczyt: 26.01.2016].

o aspekt finansowy. Niezmiernie ważne jest zmobilizowanie grupy docelowej i wypracowanie nawyku regularnej pracy³².

Należy nadmienić, że oprócz powyższych inicjatyw uruchomiono również wiele projektów kierowanych do mniejszości napływowych i imigrantów. W dużych miastach działają specjalne punkty doradztwa oferujące m.in. pomoc prawną, pośrednictwo pracy, pomoc w znalezieniu mieszkania. Na rzecz integracji oraz przeciwko wykluczeniu społecznemu i rasizmowi działają takie stowarzyszenia, jak H.E.L.P für Menschen, Integrationshaus, Verein Zebra, Verein Multikulturell i wiele innych³³.

Mimo wdrażanych projektów wykluczenie Romów na rynku pracy pozostaje poważnym problemem. Są to osoby szczególnie zagrożone trwałym bezrobociem. Od lat niewiele w tym względzie się zmienia. W opinii Komisji Europejskiej jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest lokalny charakter programów wsparcia³⁴. Odnośząc się do takiej oceny warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że projekty realizowane są na obszarach najliczniej zamieszkiwanych przez społeczność romską, gdzie grupa docelowa jest najszersza. Większym problemem wydaje się to, że duża część takich projektów adresowana jest do wszystkich bezrobotnych obywateli. W takim przypadku łatwo pominąć specyfikę grupy romskiej i zasady *romanipen* odnoszące się do form zatrudnienia, czynności zakazanych w ich kulturze itp.

W przypadku opieki zdrowotnej priorytetem aktualnej polityki rządu austriackiego jest zapewnienie wysokiej jakości opieki medycznej dla wszystkich obywateli, niezależnie od ich dochodów, wieku, pochodzenia etnicznego, wyznania czy płci. Usługi medyczne mają być dostosowane do potrzeb pacjentów i uwzględniać ich specyficzne potrzeby. Istotnym elementem działań w tej dziedzinie ma być również odpowiednie przygotowanie kadry lekarskiej. Zgodnie z Rozporządzeniem Federalnego Ministra Zdrowia, Rodziny i Młodzieży z 2008 roku³⁵ absolwenci medycznych szkół wyższych muszą posiadać odpowiednie umiejętności z komunikacji społecznej. Studia obejmują więc m.in. kursy dotyczące znaczenia czynników kulturowych i religijnych w kontaktach z pacjentami.

Na uwagę zasługuje pilotażowy projekt profilaktyki raka piersi realizowany przez placówki w Wiedniu, w całości finansowany przez Federalną Agencję Zdrowia

³² Tamże.

³³ Więcej na ten temat w: *Wege zu Minderheiten. Ein Handbuch*, Klagenfurt 1998.

³⁴ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/country_assessment_2014/austria_en.pdf, [odeczyt: 07.07.2015].

³⁵ Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit, Familie und Jugend über Fachhochschul-Bachelorstudiengänge für die Ausbildung in der allgemeinen Gesundheits- und Krankenpflege, BGBl. II Nr. 200/2008.

a skierowany do kobiet z ubogich rodzin i rodzin migrantów. W Linz (Górna Austria) mamy z kolei do czynienia z regionalnym projektem dotyczącym pomocy psychologicznej dla ofiar Holokaustu i członków ich rodzin³⁶. Z racji sytuacji społecznej mniejszości romskiej oraz doświadczeń historycznych, beneficjentami powyższych przedsięwzięć w dużej mierze są właśnie Romowie. Z drugiej jednak strony zaobserwować można dużą niechęć do tego typu pomocy. Wśród członków mniejszości brak jest tradycji badań profilaktycznych a kontakt z lekarzem warunkowany jest często czynnikiem kulturowym i wyobrażeniem na temat płci.

W zakresie polityki mieszkaniowej zgodnie z obowiązującym prawem nie ma rozróżnienia według kryterium obywatelstwa oraz pochodzenia etnicznego. Romowie korzystają z takich samych praw jak pozostali. W praktyce jednak ich sytuacja często wygląda inaczej. Najgorzej jest w małych ośrodkach, ale i w samym Wiedniu Romowie mają utrudniony dostęp do lokali socjalnych, zajmują mieszkania o niskim standardzie oraz rzadko dysponują prawem własności³⁷.

Oceniając politykę Austrii w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji na gruncie etnicznym należy zwrócić uwagę na rozbudowane przepisy prawne w tym zakresie. We wcześniejszych fragmentach tekstu wspomniane zostały m.in. Ustawa o równouprawnieniu z 2004 roku oraz akty prawne regulujące austriackie szkolnictwo. Dodać należy, że klauzule antydyskryminacyjne ujęte zostały również w przepisach bezpośrednio adresowanych do mniejszości narodowych. Podjęto również prawno-karne środki w celu zwalczania przestępstw o podłożu rasistowskim i ksenofobicznym, co znalazło odzwierciedlenie w odpowiednich paragrafach kodeksu karnego³⁸. W podobny sposób skonstruowano przepisy prawne na poziomie landów. Uwzględniają one zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność etniczną, religię, czy też płeć a dotyczą zarówno dyskryminacji bezpośredniej, jak i pośredniej. Egzekwowanie praw pozostaje jednak odrębną kwestią. Problem ma charakter bardzo złożony. Liczne przejawy dyskryminacji społeczności romskiej to m.in. efekt długotrwałych prześladowań, głęboko zakorzenionej niechęci oraz sytuacji społecznej jej członków.

Dodatkową przeszkodą w ściganiu przestępstw może być upolitycznienie odpowiednich jednostek w strukturach władzy. Zastrzeżenia budzą zasady funkcjonowa-

³⁶ *Roma in Österreich...*, s. 25 – 27.

³⁷ S. Schmatz, P. Wetzel, *Migrantinnen in Wien. Zur Beschäftigungs – und Lebenssituation von Roma/Romnija und Kurden/Kurdinnen mit Migrationshintergrund*, Wien 2015, s. 15.

³⁸ Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch - StGB), BGBl. Nr. 60/1974.

nia Komisji ds. Równości i Adwokatury ds. Równego Traktowania³⁹. Takie zdanie wyraziła w swoich konkluzjach Europejska Komisja przeciw Rasizmowi i Nietolerancji (*European Commission against Racism and Intolerance/ECRI*)⁴⁰.

5. Uwagi końcowe

Polityka poszczególnych państw wobec Romów przybiera w Europie różnorodną postać. Bez względu jednak na podjęte środki oraz status prawny w danym państwie wciąż stanowią oni jedną z najbardziej marginalizowanych i upośledzonych społecznie grup. Próba przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom jest zwiększenie aktywności społeczności międzynarodowej. Na tym tle wyróżnia się Unia Europejska. Efektem prowadzonej przez tę organizację polityki jest m.in. koordynacja działań we wszystkich państwach członkowskich, zaś głównym narzędziem – wdrażanie narodowych strategii na rzecz Romów.

W Austrii Romowie stanowią jedną z sześciu oficjalnie uznanych grup narodowościowych. Poprzez uznanie władze przyjęły współodpowiedzialność za sytuację członków mniejszości. Obecnie na terytorium państwa realizowana jest Narodowa Strategia na rzecz Romów, która ma obowiązywać do 2020 roku. Jej sukces zależy od koordynacji działań na wielu płaszczyznach. Polityka wobec Romów jest jednak utrudniona. Jedną z przyczyn jest struktura samej grupy. Mniejszość ta ma charakter niejednorodny. Współcześnie w Austrii mamy do czynienia z romskimi autochtonami zamieszkującymi głównie terytorium Burgenlandu, Wiednia, Górnej i Dolnej Austrii, ale również ze środowiskiem imigrantów i uchodźców pochodzenia romskiego. Są to osoby o bardzo różnym poziomie wykształcenia, doświadczenia zawodowego a nawet kulturze. W obliczu takiego zróżnicowania zastosowanie jednolitych środków i narzędzi w ramach szeroko zakrojonej polityki wobec Romów nie jest możliwe. Należy również pamiętać o specyficznych potrzebach grupy. Wynikające z *romanipen* zakazy i nakazy dotyczące m.in. życia zawodowego czy chociażby relacji damsko – męskich rzutują na prowadzone działania przede wszystkim w zakresie polityki zatrudnienia oraz opieki zdrowotnej.

W kontekście powyższych uwag trudno o jednoznaczną ocenę działań władz austriackich wobec Romów. Narodowa Strategia na Rzecz Romów ma być realizowana do 2020 roku. Niemniej jednak już teraz można odnotować wiele sukcesów,

³⁹ Wraz z wejściem w życie Ustawy o równouprawnieniu kwestie dotyczące dyskryminacji ze względów etnicznych znalazły się w kompetencji obu jednostek. Pełnią one funkcje organów opiniodawczo – doradczych dla austriackiego rządu.

⁴⁰ ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Austria subject to interim follow-up, adopted on 4 December 2012.

w tym przede wszystkim w dziedzinie edukacji. Pochlebnie o dotychczasowych osiągnięciach wyraża się również Komisja Europejska. W swojej ocenie z 26 czerwca 2013 roku⁴¹ wskazała następujące pozytywne:

- podjęcie konstruktywnego dialogu z mniejszością romską (poprzez stworzenia specjalnej Platformy Spotkań⁴², w których uczestniczą zainteresowane strony),
- dokonanie alokacji środków finansowych (z położeniem nacisku na władze lokalne i regionalne, co z perspektywy struktury państwa austriackiego ma duże znaczenie),
- wdrożenie odpowiednich przepisów antidyskryminacyjnych,
- utworzenie w Kancelarii Kanclerza Narodowego Punktu Kontaktowego dla Romów.

pozytywnie należy również ocenić wdrożenie innowacyjnej formy nauczania w postaci romskich asystentów, dzięki czemu znacznie ograniczono liczbę dzieci w szkołach specjalnych. Korzystne dla przełamywania wzajemnej niechęci i stereotypów są również wszelkie projekty na rzecz upamiętnienia ofiar Holokaustu i niesienia pomocy członkom ich rodzin.

Wcześniejsze inicjatywy miały w dużej mierze charakter oddolny. Obecnie władza państwowa staje się ich aktywnym uczestnikiem. Dyskryminacja Romów w życiu codziennym wciąż stanowi jednak poważny problem. Mimo uznania ze strony władz państwowych oraz wdrożenia kompleksowych programów pomocy, grupa boryka się z takimi zjawiskami jak wyższy od średniej krajowej poziom analfabetyzmu, kończenie edukacji na niższych poziomach, głęboko zakorzenione w społeczeństwach negatywne stereotypy o Romach. Duża część z tych problemów dotyczy w głównej mierze kobiet i osób nieletnich. Ich rozwiązanie stanowi z pewnością jedno z poważniejszych wyzwań. Trudno jednak oczekiwać spektakularnej zmiany statusu społecznego grupy, która przez stulecia była obiektem dyskryminacji i prześladowań. Historycznych zaniedbań nie da się skorygować w okresie kilkunastu czy kilkudziesięciu lat.

Bibliografia:

- Godlewska E., *Romowie w Austrii i w Niemczech – współczesny status prawny a rzeczywistość*, „Facta Simonidis” 2013 nr 1(6).
- Osuch W., Dwojak A., *Wspieranie przedsiębiorczości przez przeciwdziałanie marginalizacji społeczno-ekonomicznej grup nieprzystosowanych do konkuren-*

⁴¹ COM (2013) 454.

⁴² Platforma ukonstytuowała się 27.06.2012 roku. W jej ramach odbywają się cykliczne spotkania, podczas których omawiana jest sytuacja w czterech obszarach objętych Narodową Strategią na rzecz Romów.

cji w gospodarce rynkowej jako dążenie do zrównoważonego rozwoju społeczeństwa informacyjnego (na przykładzie mniejszości romskiej), http://www.p-e.up.krakow.pl/pdf/pe5/osuch_dwojak5.pdf

- Schmatz S., Wetzel P., *Migrantinnen in Wien. Zur Beschäftigungs – und Lebenssituation von Roma/Romnija und Kurden/Kurdinnen mit Migrationshintergrund*, Wien 2015.
- Szymańczak J., *Działania Unii Europejskiej na rzecz Romów*, Biuro Analiz Sejmowych, „Analizy” nr 3(70), Warszawa 2012.