

Sławomir Łodziński
Uniwersytet Warszawski

Ekspertyza dotycząca oceny sprawozdań pełnomocników wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych za 2014 rok*

Wstęp

Ekspertyza zawiera ocenę sprawozdań pełnomocników wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych (dalej: pełnomocników) za 2014 r., ze szczególnym uwzględnieniem zadań, które wynikają z art. 22 ust. 1 ustawy z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (dalej: ustawa o mniejszościach), Kodeksu dobrych praktyk pełnomocnika wojewody do spraw mniejszości narodowych i etnicznych (znajduje się on na stronie: mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl, dalej: Kodeks dobrych praktyk) oraz oczekiwanej aktywnej roli odgrywanej przez pełnomocników.

Zgodnie z art. 22 ustawy o mniejszościach, do zadań wojewody należy koordynowanie na obszarze województwa działań organów administracji rządowej realizujących zadania na rzecz mniejszości, podejmowanie działań na rzecz respektowania ich praw i przeciwdziałanie naruszaniu tych praw oraz dyskryminacji osób należących do mniejszości, a także rozwiązywania problemów mniejszości i respektowania praw osób posługujących się językiem regionalnym (kaszubskim) (ust. 1). W celu realizacji tych zadań wojewoda współdziała z organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi (a w szczególności z organizacjami mniejszości) oraz opiniuje programy na rzecz mniejszości oraz zachowania i rozwoju języka regionalnego (ust. 2). Wojewoda może ustanowić pełnomocnika do spraw mniejszości narodowych i etnicznych (ust. 3).

Kodeks dobrych praktyk określa najważniejsze zadania pełnomocników oraz sposób ich realizacji. Został on przygotowany przez ministerstwo w 2012 r. na wniosek strony mniejszościowej i był dyskutowany na XLI posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu

* Ekspertyza pod tym samym tytułem została przygotowana na zlecenie Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych ówczesnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Warszawa, 27 sierpnia 2015 r.).

i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: Komisji Wspólnej) w grudniu 2013 r. Wymienia on 10 najważniejszych zadań, wśród których znajdują się zobowiązania do monitorowania „stosunków etnicznych w województwie”, współpracy z mniejszościami narodowymi (ich organizacjami), organami administracji rządowej i samorządowej (w tym z Departamentem Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, dalej: MAiC) oraz instytucjami i organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania na rzecz mniejszości, a także do pracy przy Programie na rzecz społeczności romskiej w Polsce oraz przygotowywaniu informacji dla administracji rządowej o sytuacji mniejszości na terenie województw. Wśród sposobów realizacji Kodeksu dobrych praktyk zwraca uwagę na „sprawiedliwy i obiektywny” ogląd spraw mniejszości przez pełnomocnika (w taki sposób, aby jego lub jej prywatne poglądy, osądy i sympatie nie wpływały na postawę wobec poszczególnych środowisk mniejszości), aktywność oraz utrzymywanie stałego kontaktu z organizacjami mniejszości.

Na wniosek strony mniejszościowej w ramach Komisji Wspólnej Minister Administracji i Cyfryzacji nałożył na pełnomocników obowiązek składania corocznych sprawozdań z ich działalności. Ich przygotowywanie rozpoczęło się w 2013 r. (są one dostępne na stronie mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl). Były one przedmiotem dyskusji 12 marca 2014 r. Strona mniejszościowa stwierdziła, że sprawozdania za 2013 r. „sporo się od siebie różnią” i postawiła pytania: „czemu rola pełnomocnika w danym regionie ma się przysłużyć? W jakim kierunku powinna iść jego praca na rzecz mniejszości w danym województwie?” (*Protokół z posiedzenia strony mniejszościowej Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości, Warszawa, 12.03.2014 r.*). Tego samego dnia ocena tych sprawozdań była przedmiotem dyskusji na XLIII posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Sprawy roli pełnomocników były także podnoszone na XLVII posiedzeniu Komisji Wspólnej w grudniu 2014 r., podczas którego dyskutowano o systemie szkoleń administracji rządowej i samorządowej w województwach zamieszkiwanych przez mniejszości narodowe i etniczne w zakresie regulacji prawnych (patrz: *Notatka dotycząca organizowanych przez Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji szkoleń dla pełnomocników wojewódów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych, Warszawa, 9 grudnia 2014 r.*).

Kolejny raz sprawozdania z działalności pełnomocników (już za 2014 r.) były rozważane w marcu 2015 r. Na posiedzeniu strony mniejszościowej stwierdzono, że mają one przeważnie „bardzo lakoniczny i formalny charakter” oraz dotyczą przeważnie działań wobec jednej tylko mniejszości. Uznano, że wskazują one na potrzebę głębszej analizy działalności pełnomocników. Zaproponowano więc włączenie zagadnienia oceny ich działalności jako jednego z punktów posiedzeń Komisji Wspólnej w 2015 r.

(Protokół z posiedzenia strony mniejszościowej Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 17 marca 2015 r.). Postulaty te zostały następnie przekazane na plenarnym posiedzeniu Komisji Wspólnej 18 marca 2015 r.

Analiza sprawozdań pełnomocników wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych za 2014 rok

W przedstawionej ekspertyzie poddano analizie 16 sprawozdań pełnomocników za 2014 r. Różniły się one pod względem objętości – od 4 stron do 24 stron (z województwa śląskiego); przeciętnie sprawozdanie miało objętość między 5 a 10 stron, a niektóre zawierały obszerne załączniki (jak np. z województwa mazowieckiego). Część z nich została przygotowywana przez dwoje urzędników w związku ze zmianą osoby pełniącej funkcję pełnomocnika (jak np. z województwa dolnośląskiego). Wykorzystano także przesłaną na posiedzenie Komisji Wspólnej w marcu 2015 r. tabelę pt. „Wyniki liczbowe opracowane na podstawie sprawozdania z pracy pełnomocnika wojewody do spraw mniejszości narodowych i etnicznych w roku 2014”.

Analiza została podzielona na następujące części uwzględniające wszystkie punkty „szablону” sprawozdań pełnomocnika (*Sprawozdanie z pracy pełnomocnika wojewody... do spraw mniejszości narodowych i etnicznych w roku...*; mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl):

- kontakty pełnomocników z organizacjami mniejszości w województwie;
- podejmowane działania przez pełnomocników na rzecz mniejszości oraz udział w rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych;
- współpraca z instytucjami państwowymi i samorządowymi;
- proponowane zmiany dotyczące regulacji ochrony praw mniejszości i/lub pozycji pełnomocnika.

Zanim przejdziemy do szczegółowej prezentacji, warto zwrócić uwagę na zróżnicowane: pozycję i umocowanie instytucjonalne pełnomocników. Wedle informacji zawartych w tabeli „Osoby odpowiedzialne za sprawy mniejszości narodowych i etnicznych w województwach” (na stronie mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl – ostatnie wejście 26.08.2015) sprawami mniejszości na poziomie województw zajmuje się łącznie 31 osób (najwięcej w województwie opolskim i śląskim – po 3 osoby). Pełnomocnikami są najczęściej dyrektorzy lub zastępcy dyrektorów wydziałów spraw obywatelskich i cudzoziemców urzędów wojewódzkich (6 osób), przedstawiciele biura lub gabinetu wojewody (5 osób), inspektorzy wojewódzcy (3 osoby, w ramach wojewódzkich wydziałów spraw obywatelskich i cudzoziemców), doradca wojewody (1 osoba) oraz pełnomocnik komendanta wojewódzkiego policji ds. ochrony praw człowieka (1 osoba). Osoby z nimi współpracujące pozostają najczęściej urzędnikami

zatrudnionymi w wydziałach spraw obywatelskich i cudzoziemców w urzędach wojewódzkich. Warto również zauważyć, że w urzędzie wojewódzkim w Opolu w ramach Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców działa Oddział Organizacji i Mniejszości Narodowych, a w urzędzie wojewódzkim w Katowicach podobnie w ramach Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców – Oddział ds. Współpracy z Instytucjami, Mniejszościami Narodowymi i Repatriacji.

Kontakty pełnomocników z organizacjami mniejszości narodowych w województwach

Zgodnie z Kodeksem dobrych praktyk podstawą pracy pełnomocnika jest „stały kontakt z organizacjami mniejszości działającymi na terenie województwa. Pełnomocnik wie, jakie organizacje działają na terenie województwa, zna aktualne dane tych organizacji, w tym dane teleadresowe, oraz nazwiska osób kierujących organizacjami. Posiada też wiedzę o aktywności każdej z organizacji” (*Kodeks dobrych praktyk...*, pkt II. 4).

Pełnomocnicy zadeklarowali w sprawozdaniach za 2014 r. szeroką znajomość organizacji mniejszości narodowych działających na ich terenie – od 4 stowarzyszeń (województwo świętokrzyskie) do 30 (województwo podlaskie) i 33 organizacji (województwo warmińsko-mazurskie). Ogólnie daje nam to wynik znajomości łącznie 245 organizacji mniejszości lub ich oddziałów terenowych (średnio pełnomocnik deklaruje znajomość 15 organizacji).

Pełnomocnicy zadeklarowali, że mają oni stałe (bieżące) relacje od 2 (województwo lubelskie) do 30 organizacji (województwo podlaskie; w wypadku pełnomocnika wojewody podlaskiego mamy do czynienia ze stałym kontaktem z organizacjami, o których on wie). Pełnomocnicy utrzymują więc stały kontakt z co najmniej 157 organizacjami lub jej regionalnymi oddziałami, pełnomocnik zaś utrzymuje średnio kontakt z 10 organizacjami mniejszości. Prawie połowa tych organizacji (ok. 45%) to stowarzyszenia lub fundacje związane ze społecznością romską. W wypadku pełnomocników z województw kujawsko-pomorskiego oraz łódzkiego utrzymują oni kontakt wyłącznie ze stowarzyszeniami romskimi, w wypadku zaś pełnomocników z województw lubelskiego, opolskiego, pomorskiego oraz śląskiego kontakty te są zróżnicowane, co wynika z regionalnych uwarunkowań struktur etnicznych ich województw.

Współpracę z organizacjami mniejszości możemy zaobserwować w deklaracjach pełnomocników o spotkaniach z nimi – spotykali się od 1 (województwo łódzkiego) do 51 (województwo mazowieckie) i 100 (województwo dolnośląskie) razy. Łącznie pełnomocnicy w 2014 r. odbyli co najmniej 390 spotkań (daje nam to średnio 24 spotkania na pełnomocnika). Charakter tych spotkań był zróżnicowany – najczęściej związane były z obchodami rocznic świątecznych (święta religijne, narodowe itp.) lub nauką

(np. udział konferencjach naukowych organizowanymi przez organizacje mniejszości), lub też miały wydźwięk pomocowy albo szkoleniowy.

Liczba spotkań zorganizowanych z inicjatywy samych pełnomocników jest mniejsza i wynosi łącznie 236 spotkań, co daje nam średnio prawie 15 spotkań organizowanych z inicjatywy pełnomocnika w każdym województwie. Występują tutaj silne dysproporcje między samodzielną organizacją takiego spotkania a udziałem w innych spotkaniach z mniejszościami – w wypadku województwa dolnośląskiego proporcja ta wnosi 8 do 100, świętokrzyskiego od 4 do 10, warmińsko-mazurskiego od 3 do 9, wielkopolskiego od 24 do 43 i zachodniopomorskiego od 10 do 21.

Wśród spotkań zorganizowanych z inicjatywy pełnomocników przeważały przede wszystkim jednak takie, które były przeznaczone dla społeczności romskiej w związku z przygotowaniem wniosków na realizację zadań związanych z programem na rzecz tej mniejszości oraz przygotowaniem sprawozdań z ich wykonania. W wypadku pełnomocników z niektórych województw były to wyłącznie takie spotkania – kujawsko-pomorskiego (9 spotkań), lubelskiego (1 spotkanie) i opolskiego (większość z 30 spotkań).

Pełnomocnicy utrzymują kontakty i współpracują również ze stowarzyszeniami (organizacjami) niebędącymi organizacjami mniejszości narodowych, ale zajmującymi się tą problematyką lub współpracującymi z mniejszościami. Należą do nich głównie organizacje, które realizują projekty i wykonują zadania w ramach Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020 (dalej: Programu romskiego).

Pełnomocnicy współpracują i utrzymują bieżące relacje z organizacjami mniejszości w postaci kontaktów telefonicznych, mailowych oraz pisemnych, które jednak w małym stopniu zostały uwzględnione w sprawozdaniach pełnomocników. Tylko w jednym z nich (z województwa małopolskiego) znalazło się stwierdzenie, że w każdym miesiącu zostało przeprowadzonych około 80 konsultacji telefonicznych (głównie dotyczących spraw urzędowo-biurokratycznych, co daje nam średnio przeszło 3 konsultacje telefoniczne na dzień).

Warto w tym miejscu wspomnieć o inicjatywach pełnomocników (m.in. z województw kujawsko-pomorskiego oraz podkarpackiego) w postaci corocznego kierowania listów do organizacji mniejszości działających na terenie ich województw z prośbą o przekazywanie na bieżąco informacji o sytuacji mniejszości (a w tym przede wszystkim o sygnałach dotyczących przejawów dyskryminacji na tle etnicznym na rynku pracy, edukacji, sytuacji mieszkaniowej i pomocy społecznej itp.).

Podsumowując tę część, należy zwrócić uwagę z jednej strony na dobrą orientację oraz stosunkowo dobrze rozwinięte kontakty pełnomocników z organizacjami mniejszości w swoich województwach. Ale stałe relacje z nimi dotyczą w dużym stopniu współpracy ze stowarzyszeniami romskimi w związku z realizacją Programu

romskiego. Z drugiej strony zaskakująca pozostaje słaba obecność deklaracji z ich kontaktów z innymi mniejszościami. Dotyczy to zwłaszcza organizacji społeczności kaszubskiej (społeczności posługującej się językiem regionalnym, czyli kaszubskim – województwo pomorskie) oraz mniejszości niemieckiej (województwo opolskie). Może to wynikać z reprezentacji tych społeczności w samorządach lokalnych (gminach i powiatach tych województw), co sprawia, że zagadnienia ochrony ich praw są realizowane w dużym stopniu we współpracy z lokalnymi władzami samorządowymi.

Podejmowane działania przez pełnomocników na rzecz mniejszości i udział w rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych

Zgodnie z Kodeksem dobrych praktyk pełnomocnik prowadzi działania służące „respektowaniu praw mniejszości narodowych i etnicznych oraz przeciwdziałaniu ich naruszaniu” oraz pomaga w rozwiązywaniu problemów w tym zakresie (a zwłaszcza ewentualnych konfliktów na tym tle (*Kodeks dobrych praktyk...*, pkt I. 4-5). Ma być pod tym względem osobą aktywną, tj. bywać na imprezach organizowanych przez mniejszości, spotykać się z ich członkami, znać ich problemy, a także pomagać w ich rozwiązywaniu (*Kodeks dobrych praktyk...*, pkt 2.3). Ustawa o mniejszościach nakazuje wojewodzie (art. 22 ust. 2-4) podejmowanie działań na rzecz respektowania praw mniejszości i przeciwdziałanie naruszaniu tych praw i dyskryminacji osób należących do mniejszości, rozwiązywania problemów mniejszości, w tym także osób posługujących się językiem regionalnym (kaszubskim) (art. 19).

Wszystkie sprawozdania pełnomocników za 2014 r. zawierały obszerne informacje o współpracy z organizacjami mniejszości narodowych i etnicznych w rozwiązywaniu ich problemów, w tym zwłaszcza przypadków dyskryminacji na tle etnicznym oraz sytuacji konfliktowych, współpracy przy realizacji zadań wynikających z Programu romskiego (jego koordynowania), a także udzielania pomocy w organizowaniu spotkań z przedstawicielami administracji samorządowej, organizacji imprez „mniejszościowych” i uczestnictwie w spotkaniach organizowanych przez te społeczności.

Przeciwdziałanie aktom dyskryminacji na tle etnicznym i rozwiązywanie sytuacji konfliktowych

W 2014 r. pełnomocnicy wskazali łącznie na 12 sytuacji konfliktowych o charakterze dyskryminacyjnym (z czego 4 w postępowaniu urzędowym nie potwierdziły się). Trzy takie sytuacje pochodziły z województwa dolnośląskiego (dotyczyły one kolejno antyromskich artykułów zamieszczonych w jednej z gazet lokalnych, napisów antyromskich na szalikach kibiców jednej z lokalnych drużyn piłkarskich oraz dewastacji

zabytkowego cmentarza żydowskiego w jednej z miejscowości tego regionu), 4 z województwa małopolskiego (interwencje w Limanowej, Andrychowie, Maszkowicach i Koszarach w związku z sytuacjami konfliktowymi dotyczącymi społeczności romskiej) oraz 1 z województwa śląskiego (napisy o treści rasistowskiej na budynkach w Siemianowicach Śląskich). We wszystkich tych sytuacjach pełnomocnicy aktywnie działali na rzecz rozwiązywania tych problemów poprzez osobiste interwencje, kontakty z odpowiednimi urzędami i organizacjami oraz organizację spotkań władz i społeczności mniejszościowych (spotkania „okrągłego stołu”).

Pełnomocnicy podejmowali także interwencje w innych sytuacjach ważnych dla mniejszości (m.in. w sprawie przywrócenia programu „Rosyjski Głos” – województwo podlaskie, w rozwiązywaniu konfliktów personalnych w organizacjach mniejszości oraz edukacyjnych dotyczących tego, kto może i ma prowadzić zajęcia szkolne na temat mniejszości narodowych itp.).

Działania w tym zakresie obejmowały także udział pełnomocników w organizacji programów skierowanych przeciw aktom dyskryminacji na tle etnicznym oraz poprawie bezpieczeństwa osób należących do mniejszości (jak i cudzoziemców). Do ciekawych inicjatyw należały m.in. w województwie podlaskim przygotowanie pilotażowego programu „Partnerstwa na rzecz Aktywnego Osiedla” (realizowanego na terenie 3 białostockich osiedli, na których dochodziło do aktów rasizmu) i wydanie ulotek w języku polskim, rosyjskim i angielskim w województwie podlaskim. W ramach Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego działa stale Zespół ds. Poprawy Bezpieczeństwa Mniejszości Narodowych i Etnicznych (powołany w 2011 r. wskutek incydentów i na wniosek organizacji mniejszości, których członkowie czuli się zagrożeni; w 2014 r. nie odbyło się spotkanie tego zespołu ze względu na brak informacji o niepokojących wydarzeniach i wniosków przedstawicieli mniejszości) oraz Zespół ds. Przeciwdziałania Aktom Ksenofobii i Rasizmu na terenie województwa podlaskiego (w 2014 r. zebrał się on 2 razy, a przedmiotem jego zainteresowań byli obcokrajowcy studiujący w Białymstoku oraz uchodźcy).

Realizacja Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020

Zasadnicza część aktywności pełnomocników zawierała się w 2014 r. w realizacji zadań związanych programami pomocowymi skierowanymi do społeczności romskiej oraz Programem romskim. W tym zakresie pełnomocnicy współpracowali z jednostkami samorządu terytorialnego i administracji rządowej oraz organizacjami pozarządowymi. Nadzorowali oni m.in. konkursy ofert na realizację zadań w tym zakresie ogłaszanych na stronach urzędów wojewódzkich (opartych na przepisach ustawy z 2003 r.

o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) oraz przebieg ich realizacji (dokonywali także wstępnej oceny złożonych wniosków i jako sekretarze wchodzili w skład wojewódzkich Komisji do oceny wniosków w sprawie realizacji zadań Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce), przygotowywali sprawozdania z ich wykonania, a także prowadzili działania aktywizujące.

Dużą wagę pełnomocnicy przykładali do części edukacyjnej tego Programu, postępów szkolnych oraz pracy asystentów romskich. Na uwagę w tej dziedzinie zasługuje pilotażowy program dotyczący edukacji dzieci romskich (polegający na monitorowaniu i analizie postępów szkolnych dzieci i młodzieży ze społeczności romskiej poprzez kontakt z dyrektorami szkół i gromadzeniu informacji dotyczących realizacji obowiązku szkolnego, prowadzeniu zestawień frekwencji oraz wyników w nauce – województwo małopolskie) oraz coroczna organizacja spotkania z asystentami romskimi z regionu w celu omówienia sytuacji edukacji szkolnej dzieci romskich (województwo dolnośląskie). Realizację tego programu utrudnia czasami brak formalnej reprezentacji społeczności romskiej zamieszkującej na terenie danego województwa, dlatego pełnomocnik zaangażował się w formalne powołanie stowarzyszenia mniejszości romskiej (województwo pomorskie).

Inne ważne sfery aktywności pełnomocników

W dwóch województwach – opolskim i pomorskim – pełnomocnicy udzielali pomocy w koordynowaniu przygotowań oraz ocenie wniosków do ministerstwa o wpisanie do rejestru gmin, na obszarze których używane są nazwy miejscowości w języku mniejszości, oraz urzędowego rejestru gmin, w których jest używany język pomocniczy.

Dużą część ich aktywności obejmowały również działania dotyczące rozwiązywania problemów socjalno-bytowych rodzin osób należących do mniejszości narodowych oraz działania na rzecz pozyskiwania funduszy dla stowarzyszeń mniejszości (w każdym województwie), a także sprawy dotyczące grobów i cmentarzy wojennych (szczególnie widoczne w województwie śląskim).

Pełnomocnicy organizowali i prowadzili zajęcia szkolne nt. mniejszości narodowych, przeciwdziałania dyskryminacji etnicznej oraz prawa człowieka, a także z zakresu i rodzaju zadań realizowanych na rzecz mniejszości przez administrację publiczną w Polsce (m.in. postaci serii lekcji obywatelskich lub warsztatów edukacyjnych dla uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych), organizowali debaty społeczne (w miastach powiatowych – województwo świętokrzyskie). Prowadzili szkolenia funkcjonariuszy policji z zapobiegania i zwalczania przestępstw z nienawiści. Brali również udział w audycjach telewizyjnych radiowych w lokalnych stacjach RTV oraz pisali artykuły do lokalnej prasy. Opiekowali się i aktualizowali zakładki o mniejszościach narodowych w danym województwie oraz dotyczące realizacji programu romskiego

na stronach urzędów wojewódzkich. Uczestniczyli w organizacji konferencji edukacyjnych w urzędach wojewódzkich poświęconych problematyce etnicznej – kwestiom dyskryminacji i mowie nienawiści (województwo dolnośląskie) – oraz konferencji naukowych (województwo lubuskie i śląskie).

Pełnomocnicy uczestniczyli także w rozwiązaniu sytuacji Romów (obcokrajowców) mieszkających na terenie miasta (województwo dolnośląskie) oraz spraw związanych z nielegalnymi migrantami i handlem ludźmi.

Podsumowując, do najważniejszych przejawów aktywności pełnomocników w 2014 r. należał ich udział w przedsięwzięciach związanych z przeciwdziałaniem aktom dyskryminacji na tle etnicznym (włączając w to także aktywność edukacyjno-szkoleniową) oraz współpraca przy realizacji Programu romskiego. Można powiedzieć, że pełnomocnicy odgrywali z jednej strony rolę medycyjną oraz edukacyjną w sytuacjach konfliktowych, z drugiej strony zaś – rolę „wykonawczą” związaną z obsługą biurokratyczną w realizacji zadań wynikających z Programu romskiego.

Kontakty z instytucjami państwowymi

Zgodnie z Kodeksem dobrych praktyk, pełnomocnik jest zobowiązany do współdziałania z „organami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami, realizującymi zadania na rzecz mniejszości” (*Kodeks dobrych praktyk...*, pkt I.6).

Sprawozdania pełnomocników za 2014 r. zawierają obszerne informacje o ich współpracy z kuratorami oświaty, jednostkami samorządu terytorialnego oraz komendantami wojewódzkimi policji. Ważną część ich działalności stanowiło monitorowanie i koordynacja działań związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji na tle etnicznym (organizowanym przy Programie romskim). Zasiadają oni również w zespołach ds. przeciwdziałania dyskryminacji i/lub też pozostają pełnomocnikami ds. ochrony praw człowieka (najczęściej usytuowanych przy komendantach wojewódzkich policji).

Współpracowali także z wojewódzkimi konserwatorami zabytków (m.in. przy rozdziale środków finansowych przeznaczonych na konserwację zabytków, w tym także cerkiewnych i wyposażenia kościołów ewangelickich) oraz wojewódzkimi Komitetami Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (opiniowanie wniosków o upamiętnienia, w tym składane przez mniejszości narodowe). Szczególnie dobrze wygląda ta współpraca w województwie warmińsko-mazurskim (pełnomocnik w tym województwie uczestniczy także w posiedzeniach Komisji ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych działającej w Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego).

Pełnomocnicy udzielali również pomocy osobom piszącym prace magisterskie i doktorskie oraz udzielają wsparcia osobom przygotowującym artykuły naukowe z dziedziny mniejszości. W 2014 r. dobrze układała się ich współpraca z oddziałami

regionalnymi Instytutu Pamięci Narodowej oraz uczelniami wyższymi dotycząca organizacji konferencji naukowych (w 2014 r. dominowały konferencje poświęcone zagładzie romskiej mniejszości etnicznej w trakcie II wojny światowej).

Na uwagę zasługują działania integrujące środowisko pełnomocników, w tym zwłaszcza organizacja wiosną 2014 r. konferencji w Gorzowie Wielkopolskim, która obejmowała także spotkanie pełnomocników i osób zaangażowanych w realizację Programu romskiego. Pełnomocnicy włączyli się także aktywnie w przygotowaną przez MAiC w 2014 r. kampanię promującą używanie języków mniejszości narodowych i etnicznych (kolportowanie materiałów, umieszczenie odpowiedniej informacji na stronie urzędu itp.).

Podsumowując, pełnomocnicy z perspektywy ich kontaktów z instytucjami państwowymi i samorządowymi odgrywali głównie rolę pomocniczą oraz doradczą w rozwiązywaniu problemów mniejszości na swoim terenie.

Proponowane zmiany dotyczące ochrony mniejszości lub pozycji pełnomocnika

Pełnomocnicy w swoich sprawozdaniach za 2014 r. przedstawili również wiele propozycji zmian i usprawnień, które kolejno dotyczyły: sposobu realizacji Programu romskiego, ustawy o mniejszościach oraz pozycji pełnomocnika.

W zakresie Programu romskiego proponuje się zwiększenie nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem zwiększonej subwencji oświatowej przeznaczonej na dodatkowe zajęcia edukacyjne dla uczniów pochodzenia romskiego, wzmocnienie stopnia realizacji obowiązku szkolnego przez dzieci i młodzież ze społeczności romskiej (poprzez wprowadzenie dodatkowego warunku w systemie udzielania świadczeń z pomocy społecznej, który ma zobowiązać rodziców do większego zaangażowania i odpowiedzialności za edukację swoich dzieci), umożliwienie spłaty zobowiązania z tytułu zaległości czynszowych m.in. poprzez wykonywanie prac społeczno-użytecznych, a także wprowadzenie regulacji dotyczących zwrotu niewykorzystanych środków na zadanie realizowane w ramach tego programu (województwo małopolskie i warmińsko-mazurskie).

W zakresie ustawy o mniejszościach proponuje się zmianę jej przepisów w części dotyczącej zadań wojewody (są to propozycje pełnomocnika z województwa opolskiego):

– w art. 22 ust. 1 dodać punkt 5 i 6 o treści:

5. W celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1 wojewoda może w drodze zarządzenia, przyjmując, po konsultacjach z organizacjami mniejszości narodowych i etnicznych z terenu województwa program współpracy z organizacjami mniejszości narodowych i etnicznych z terenu województwa na okres od roku do 5 lat.
6. W przypadku przyjęcia programu

współpracy z organizacjami mniejszości narodowych i etnicznych przepisy art. 5b ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96 poz. 873, z późn. zm.) stosuje się odpowiednio.

Zmianę tę uzasadnia się tym, że wprowadzenie współpracy wojewody (pełnomocnika) z organizacjami mniejszości w ramy prawne wzorowane na ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie pozwoliłoby na opracowanie formuły współpracy z nimi oraz dostosowanie działań administracji rządowej na rzecz mniejszości w każdym województwie do regionalnych uwarunkowań. Dotychczasowe zapisy ustawy o mniejszościach ogólnie określają zakres zadań wojewody w odniesieniu do mniejszości i mają one głównie charakter deklaracyjny. Wojewoda, nie mając odrębnych własnych środków, które mógłby przeznaczyć na realizację zadań na rzecz mniejszości, pozostaje jedynie wykonawcą zadań wynikających z centralnie organizowanych programów na rzecz mniejszości;

– art. 22 ust. 3 istniejący zapis zastąpić zapisem:

Wojewoda może ustanowić pełnomocnika do spraw mniejszości narodowych i etnicznych. Przepis art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206) stosuje się odpowiednio.

Jak pisze pełnomocnik wojewody opolskiego, obecny zapis w ustawie rodzi pytanie, czy wojewoda ustanawiając pełnomocnika ds. mniejszości rzeczywiście cedeje na pełnomocnika możliwości i obowiązek realizacji zadań wymienionych w ust. 1 art. 22 przedmiotowej ustawy. W obecnym stanie prawnym istnieją, co do tego, uzasadnione wątpliwości. W konsekwencji dyskusyjnym staje się chociażby zasadność sprawozdawczości pełnomocników z realizacji zadań, za których realizacji odpowiedzialny jest wojewoda, a nie pełnomocnik (*Sprawozdanie z pracy pełnomocnika wojewody opolskiego do spraw mniejszości narodowych i etnicznych oraz właściwych Komorek Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, realizujących zadania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych w roku 2014*, Opole, 20 stycznia 2015 r.);

– w rozporządzeniach dotyczących wprowadzania dodatkowych nazw miejscowości w językach mniejszości (*Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, wzorów wniosków o wpisanie do tego Rejestru oraz o ustalenie dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej lub etnicznej albo języku regionalnym*) proponuje się ich uszczegółowienie o datę umieszczenia dodatkowych nazw miejscowości lub obiektów fizjograficznych. Wynika to z faktu, że urząd wojewody pośredniczy w procesie uzyskiwania przez gminy wpisu do rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, ale nie „otrzuje” on informacji od gminy lub ministerstwa, kiedy dochodzi do fizycznego umieszczenia znaków i tablic dodatkowych nazw miejscowości lub obiektów

fizjograficznych. Wprowadzenie zapisów zobowiąże gminy do informowania wojewodów i ministerstwo o dacie umieszczenia ww. znaków i tablic.

Podkreśla się także potrzebę posiadania przez pełnomocnika większych możliwości finansowych w sprawie realizacji zadań na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych (województwo zachodniopomorskie).

Zakończenie

Dokonując oceny sprawozdań pełnomocników wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych za 2014 r., można pokusić się o postawienie następujących trzech wniosków. Po pierwsze, uderza w nich wielość i zróżnicowanie ról odgrywanych przez pełnomocników – od reprezentacyjnych (na spotkaniach z mniejszościami) poprzez interwencyjne (akty dyskryminacji i sytuacje konfliktowe) i nadzorcze (urzędnicze przy Programie romskim) do edukacyjno-szkoleniowych. Wymaga to od osób pełniących te funkcje oraz współpracujących z nimi unikalnych kompetencji oraz tworzy wysokie oczekiwania, które są trudne do realizacji przy braku własnych środków finansowych. Utrudnieniem może być także tutaj instytucjonalne zróżnicowanie pozycji pełnomocników w strukturach urzędów wojewódzkich. Należy także zwrócić uwagę na zwiększenie poczucia stabilizacji zatrudnienia osób pełniących funkcje pełnomocników, która podlega zmianom po wyborach lokalnych (pełnomocników powołują wojewodowie, którzy przed nimi odpowiadają za efekty swojej działalności).

Po drugie, warta zastanowienia jest złożona przez pełnomocnika wojewody opolskiego propozycja nowelizacji ustawy o mniejszościach w tym zakresie, która umożliwia konieczną regionalizację działań wobec mniejszości w różnych województwach i dostosowanie pomocy państwa do różnych społeczności mniejszościowych. Umożliwi to wojewodom występowanie o własne i odrębne środki na realizowane inicjatyw oraz środki na rzecz mniejszości.

Po trzecie, większość spraw z dziedziny ochrony mniejszości podejmuje się albo na poziomie krajowym (Komisja Wspólna, Sejmowa Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych, poszczególne ministerstwa, realizacja Programu romskiego itp.), albo na lokalnym (rady gmin podejmujące decyzje np. o wprowadzeniu dodatkowych nazw miejscowości w językach mniejszości), omijając poziom regionalny – wojewódzki. Oczekiwanie poprawy pracy pełnomocników musi się wiązać ze zmianami, włączającymi ich w dyskusje toczone zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie lokalnym.