

Małgorzata ŁAKOTA-MICKER

Uniwersytet Wrocławski

 <https://orcid.org/0000-0001-6308-406X>

DOI 10.14746/ssp.2025.1.9

Elżbieta SZYSZLAK

Uniwersytet Wrocławski

 <https://orcid.org/0000-0002-9152-4699>

Polityka Czarnogóry wobec Romów. Wymiar wewnętrzny i międzynarodowy

Streszczenie: Sytuacja mniejszości romskiej w Czarnogórze stanowi przedmiot zainteresowania władz tego państwa, organizacji międzynarodowych oraz licznych organizacji pozarządowych. Wynika to zarówno z problemów, z jakimi borykają się Romowie, jak i ze skomplikowanego statusu, jaki mają w Czarnogórze, gdyż jedynie pewien procent z nich posiada obywatelstwo tego państwa. Władze podejmują szereg działań mających na celu poprawę pozycji społecznej Romów, przy czym w dużym stopniu są one motywowane procesem akcesji Czarnogóry do organizacji międzynarodowych, na czele z Unią Europejską. Są to działania wielowymiarowe, przynoszące rezultaty w wielu obszarach. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie różnych wymiarów polityki władz Czarnogóry wobec Romów, w kontekście wewnętrznym i międzynarodowym. Główna hipoteza opiera się na założeniu, że w przypadku Czarnogóry polityka wobec Romów jest skorelowana ze staraniami akcesyjnymi do UE. W rezultacie jest to przypadek, kiedy polityka zagraniczna w dużym stopniu wyznacza kierunki rozwoju polityki etnicznej. Sformułowana hipoteza i cel wyznaczają zasięg czasowy i terytorialny opracowania. Zostają postawione następujące pytania badawcze: Jakie regulacje instytucjonalne i prawne wpływają na sytuację Romów w Czarnogórze? Jakie działania podejmuje władza w Podgoricy, aby rozwiązać główne problemy Romów zamieszkujących Czarnogórę? Jakie działania Unii wpłynęły na politykę niepodległej Czarnogóry wobec ludności romskiej? W jakich inicjatywach międzynarodowych służących poprawie sytuacji Romów uczestniczy Czarnogóra?

Słowa kluczowe: Czarnogóra, Romowie, polityka etniczna, integracja, Unia Europejska



Artykuł udostępniany jest na licencji Creative Commons – CC-BY-SA 4.0
– uznanie autorstwa, użycie niekomercyjne, na tych samych warunkach.

Wstęp

Czarnogóra jest państwem, które od momentu swego powstania nie ustaje w wysiłkach zmierzających do integracji ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi. Niewątpliwie wielkim sukcesem na drodze ku temu celowi była akcesja do Sojuszu Północnoatlantyckiego, w czerwcu 2017 r. Aktualnie Czarnogóra podejmuje starania na rzecz przystąpienia do struktur Unii Europejskiej jako datę końcową wskazując 2027 r. W trwającym już prawie trzynaście lat procesie negocjacyjnym jednym z warunków członkostwa jest postęp procesu integracji społecznej zamieszkujących to państwo Romów. Mimo że nie stanowią oni liczebnej mniejszości – zgodnie z wynikami spisu ludności z 2023 r. mieszka tu 5629 (0,9% ogółu ludności) osób deklarujących narodowość romską i 1655 (0,27% ogółu ludności) osób deklarujących się jako Egipcjanie (MONSTAT, 2023) – to ich sytuacja spotyka się ze szczególną uwagą organizacji międzynarodowych, w tym zwłaszcza Unii Europejskiej. Przesłanką do tego zainteresowania są nie tylko warunki, w których Romowie egzystują w państwie czarnogórskim (Samoilenko, 2022, s. 105). Wydaje się, że Unia Europejska postanowiła wprowadzić w życie strategię, która sprawdziła się – przynajmniej częściowo – w innych państwach aspirujących do UE, w których sytuacja Romów wymagała poprawy (Szewczyk, 2016, s. 85–131). Perspektywa akcesji zdynamizowała tam znacznie działania mające na celu rozwiązanie problemów tej społeczności. Podobnie jest obecnie w Czarnogórze.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie polityki władz Czarnogóry na rzecz Romów, w kontekście wewnętrznym i międzynarodowym. W pierwszym przypadku uwzględniono problemy, z którymi boryka się mniejszość romska w tym państwie, w drugim przede wszystkim skupiono się na aktualnych aspiracjach Podgoricy dotyczących akcesji do UE, pewną, choć dużo mniejszą uwagę poświęcając organizacjom, do których Czarnogóra już przynależy. Sformułowano bowiem hipotezę, iż w przypadku Czarnogóry aktualne starania akcesyjne do Unii Europejskiej wpływają na politykę wobec mniejszości romskiej. W rezultacie jest to przypadek, kiedy polityka zagraniczna w dużym stopniu wyznacza kierunki rozwoju polityki etnicznej. Sformułowana hipoteza i cel wyznaczają zasięg czasowy i terytorialny opracowania. Zostają postawione następujące pytania badawcze: Jakie regulacje instytucjonalne i prawne wpływają na sytuację Romów w Czarnogórze? Jakie działania podejmują władze w Podgoricy, aby rozwiązać główne problemy Romów zamiesz-

kujących Czarnogórę? W jaki sposób działania Unii wpłynęły na politykę niepodległej Czarnogóry wobec ludności romskiej? Podstawową metodą badawczą jest desk research. Na potrzeby tekstu przeprowadzono także wywiad z Mensem Šaljajem, przewodniczącym Rady Romów w Czarnogórze, jednej z najważniejszych romskich organizacji w tym państwie oraz obserwację nieuczestniczącą w osadach romskich w Podgoricy, Barze i Herceg Novi. Na określenie ludności romskiej używa się w Czarnogórze określeń Romowie i Egipcjanie oraz RAE (Romowie, Aszkali i Egipcjanie), stąd takie pojawiają się również w niniejszym tekście, choć głównie stosuje się w nim nazwę Romowie.

W Polsce problematyka mniejszości romskiej, cieszy się sporym zainteresowaniem badaczy. Stosunkowo niewiele publikacji dotyczy jednak problematyki romskiej na Bałkanach, w tym w Czarnogórze (zob. np. Jagiełło-Szostak, 2011; Szyszlak, 2014; Samoilenko, 2022). Tekst ma w zamierzeniu wypełnić ową lukę. Zaproponowano w nim analizę polityki władz czarnogórskich wobec Romów, w tym w kontekście integracji tego państwa z Unią Europejską, choć wieloaspektowość omawianej problematyki pozwala jedynie na zasygnalizowanie części wątków.

1. Rozwiązania prawno-instytucjonalne regulujące status mniejszości romskiej

Czarnogóra jest państwem wieloetnicznym i wielowyznaniowym. Podczas spisu ludności z 2023 r. najwięcej osób deklarowało narodowość czarnogórską, lecz było to zaledwie 41% ogółu ludności. Niemal 33% zadeklarowało narodowość serbską, blisko 10% boszniacką i 5% albańską. Niecałe 2% określiło się jako Muzułmanie¹. W strukturze wyznaniowej dominują wyznawcy prawosławia (70%), następnie plasują się muzułmanie (20%) i katolicy (3%). Bardzo interesująco przedstawia się struktura językowa, gdyż większość respondentów używa języka serbskiego (43%), a język czarnogórski znalazł się na drugim miejscu (34%). Kilka procent użytkowników zadeklarowało języki bośniacki i albański. Posłu-

¹ W drugiej połowie XX wieku w państwie jugosłowiańskim kategoria „muzułmanin” była rozumiana dwójako: jako narodowość i była wówczas pisana wielką literą i w znaczeniu grupy religijnej i była wówczas pisana z małej litery. Po porozumieniu w Dayton zrezygnowano z używania tego określenia w kontekście przynależności etnicznej, zastępując je kategorią Boszniacy. Niemniej w państwach byłej Jugosławii wciąż w spisach powszechnych zdarza się deklarowanie narodowości Muzułmanin.

gujący się językiem romskim stanowią poniżej 1% mieszkańców. Wyniki spisu nie są wielkim zaskoczeniem, choć budzą kontrowersje, głównie związane z kwestią statusu języka serbskiego w państwie. Z drugiej strony w Czarnogórze przyjęto koncepcję prymatu idei narodu obywatelskiego nad etnicznym (Domachowska, 2024), a w czarnogórskim dyskursie publicznym podkreśla się, że jest to państwo wielokulturowe.

Na szczeblu krajowym Czarnogóra posiada ramy normatywne dotyczące ochrony praw mniejszości, opracowane zgodnie z konwencjami międzynarodowymi oraz pierwotnymi i wtórnymi źródłami prawa UE oraz zgodnie z Porozumieniem o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, jak również priorytetami Partnerstwa Europejskiego, a w dyskursie publicznym podkreśla się, że Czarnogóra jest państwem wielokulturowym. W Preambule ustawy zasadniczej z 19 października 2007 r. wspomina się o „członkach narodu i mniejszościach narodowych i innych «żyjących w Czarnogórze»”. Wśród mniejszości nie wymieniono Romów, niejako domyślnie klasyfikując ich do kategorii „innych” (*Konstytucja...*, 2023). Nieuwzględnienie w momencie uchwalania konstytucji mniejszości romskiej wśród wyliczonych mniejszości narodowych wynikało z faktu, iż w cenzusie poprzedzającym przyjęcie ustawy zasadniczej liczba osób deklarujących narodowość romską wynosiła poniżej 1% (Vuković-Ćalasan, 2017, s. 244).

W art. 8 ustawy zasadniczej zawarto zakaz bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji „na jakimkolwiek tle”, natomiast art. 7 stanowi, że „zabrania się podżegania lub nawoływania do nienawiści lub nietolerancji na jakimkolwiek tle”. Na wagę ochrony przed dyskryminacją wskazuje także art. 25 Konstytucji. Gwarancje równości wobec prawa w zakresie ochrony praw i wolności zawarte zostały także w art. 17 i 19. Ponadto w art. 55 zabrania się działalności organizacjom politycznym i innym, których celem jest podżeganie do nienawiści i nietolerancji narodowej i rasowej. W art. 80 zabrania się przymusowej asymilacji członków mniejszości narodowych i innych mniejszościowych wspólnot narodowych.

W Konstytucji znalazły się szczegółowe przepisy bezpośrednio odnoszące się do praw mniejszości. Tym poświęcony został w całości art. 79. Znalazło się w nim m.in. prawo do: wyrażania, zachowania i rozwoju odrębności narodowej, etnicznej, kulturowej i religijnej; używania i publicznego eksponowania symboli narodowych; używaniu własnego języka i alfabetu w celach prywatnych, publicznych i urzędowych; edukacji we własnym języku, przy czym programy nauczania winny uwzględniać historię i kulturę członków narodów mniejszościowych i innych mniejszo-

ściowych wspólnot narodowych; zakładania stowarzyszeń oświatowych, kulturalnych i religijnych, ze wsparciem państwa; używania i zapisywania własnego imienia i nazwiska w swoim języku i alfabecie w dokumentach urzędowych; stosowania na obszarach o dużym udziale mniejszości w ogóle ludności tradycyjnych nazw lokalnych, nazw ulic i osad oraz oznaczeń topograficznych w języku mniejszościowych i innych mniejszościowych wspólnot narodowych; faktycznej reprezentacji mniejszości w parlamencie Czarnogóry i zgromadzeniach jednostek samorządu terytorialnego, gdzie stanowią one znaczną część ludności, zgodnie z zasadą akcji afirmatywnej; proporcjonalnej reprezentacji w służbach publicznych, organach władzy państwowej i samorządzie lokalnym; nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z obywatelami i stowarzyszeniami spoza Czarnogóry, z którymi mają wspólne pochodzenie narodowe i etniczne, dziedzictwo kulturowo-historyczne; powoływanie rad ds. ochrony i promocji praw szczególnych.

Zgodnie z art. 9 Konstytucji ratyfikowane i ogłoszone umowy międzynarodowe oraz powszechnie przyjęte zasady prawa międzynarodowego stanowią integralną część krajowego porządku prawnego, mając pierwszeństwo przed ustawodawstwem krajowym i są bezpośrednio stosowane, gdy regulują stosunki prawne odmiennie niż ustawodawstwo krajowe (*Konstytucja...*, 2023). Jest to istotne w kontekście implementacji dokumentów międzynarodowych odnoszących się do sytuacji mniejszości narodowych, które ratyfikowała Czarnogóra (*Zakon...*, 2006).

W 2006 r. Czarnogóra przyjęła ustawę o prawach i wolnościach mniejszości (*Zakon o manjinskim pravima i slobodama*). W art. 2 zdefiniowano pojęcie mniejszości narodowej oraz innych mniejszościowych wspólnot narodowych, wskazując, że jest to grupa obywateli mniej liczebna od pozostałej populacji, o wspólnym pochodzeniu etnicznym, wyróżniająca się odrębnością religijną lub językową, o historycznych związkach z Czarnogórą, dążąca do wyrażania i zachowania cech narodowych, etnicznych, kulturowych, językowych i tożsamości religijnej (*Zakon...*, 2006). Do mniejszościowych wspólnot narodowych zalicza się grupy posiadające zewnętrzną ojczyznę duchową, czyli będące częścią narodu zorganizowanego w swoim państwie – Albańczyków, Boszniaków, Chorwatów i Serbów, do mniejszości narodowych nieposiadające takiego państwa – Romów i Egipcjan oraz Muzułmanów (Zahova, 2018, s. 426).

W ustawie z 2006 r. przewidziano m.in. utworzenie Funduszu Ochrony i Realizacji Praw Mniejszości zasilanego z budżetu państwa i możliwość powstania rad mniejszości, w tym Rady Mniejszości Romskiej

(art. 33, 36). W gestii Rady leży m.in.: reprezentowanie i obrona interesów mniejszości romskiej, w tym przed władzami i innymi organami oraz instytucjami międzynarodowymi; występowanie z wnioskiem do organów państwowych, organów administracji samorządowej i służb publicznych w sprawie poprawy i rozwoju praw mniejszości i ich członków; opiniowanie programów dotyczących mniejszości; uczestniczenie w podejmowaniu decyzji o sposobie prezentacji dziedzictwa kulturowego i historycznego Romów; proponowanie symboli narodowych i świąt romskich; opiniowanie decyzji dotyczących edukacji i informacji o kulturze romskiej; nawiązywanie współpracy z członkami romskiej mniejszości w innych krajach (art. 13). Oczekuje się, że Rada, z rocznym budżetem w wysokości 60 000 EUR, stanie się kluczowym organem, który zajmie się zachowaniem i afirmacją tożsamości kulturowej oraz integracją Romów w Czarnogórze (*Statut...*, 2023). Rada jako pierwsza wprowadziła w Czarnogórze obchody 8 kwietnia (Międzynarodowy Dzień Romów) oraz flagę romską. Patronuje także aktywności kulturalno-społecznej Romów (Zahova, 2018, s. 428), a dzięki podejmowanym działaniom coraz częściej udaje jej się zwracać uwagę na problemy tej społeczności. Warto również wspomnieć o działaniach czarnogórskiego ombudsmana, który m.in. raportuje o sytuacji Romów i Egipcjan w Czarnogórze. Władze czarnogórskie tworzą także specjalnie dedykowane kwestiom mniejszościowym instytucje. Przykładem jest m.in. Centrum Ochrony i Rozwoju Kultury Mniejszościowej (*Izvejaštaj...*, 2020, s. 39). W latach 2006–2017 kwestie mniejszości znajdowały się w kompetencjach Ministerstwa ds. Praw Człowieka i Praw Mniejszości, obecnie w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości, Praw Człowieka i Mniejszości, które zajmuje się m.in. monitorowaniem procesu integracji ludności romskiej. Tym procesem zajmowała się także Administracja ds. Uchodźców (Samoilenko, 2022, s. 113).

2. Działania władz na rzecz rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych ludności romskiej

Pod koniec XX w. do Czarnogóry napłynęli Romowie opuszczający pogrążone w konflikcie Kosowo. Znaleźli się tu wówczas jako wewnętrznie przesiedleni, gdyż w tym czasie Kosowo należało jeszcze do wspólnego czarnogórsko-serbskiego państwa. Po odłączeniu się Kosowa od Serbii, później zaś po powstaniu niepodległej Czarnogóry, ich sytu-

acja się skomplikowała. „Utknęli” w państwie, którego obywatelstwa nie posiadali, część z nich nie posiadała dokumentów, a powrót do Kosowa, z różnych przyczyn, był mocno utrudniony. Znaczna część problemów, z którymi się mierzyli przybyli do Czarnogóry Romowie wynikała właśnie z tego „zawieszenia”, z faktu, że do roku 2017 kwestia statusu prawnego części ludności romskiej pozostawała nieuregulowana. Utrudniało to dostęp do rynku pracy, edukacji, świadczeń socjalnych i opieki zdrowotnej (Samoilenko, 2022, s. 113–115). Obecnie dzieli się czarnogórskich Romów na posiadających obywatelstwo czarnogórskie – i to oni *de facto* mają status mniejszości w Czarnogórze – i bez tego obywatelstwa. Pierwsi to przede wszystkim RAE mieszkający w Czarnogórze przed wybuchem konfliktu w Kosowie, często od pokoleń. Drudzy to uchodźcy/wewnętrzni przesiedleńcy, na ogół przybyli do Czarnogóry podczas kryzysu w Kosowie, w latach 1998–1999. Nie posiadając obywatelstwa nie mieszczą się w definicji mniejszości, choć część z nich stopniowo integrując się ze społeczeństwem czarnogórskim przyjmuje obywatelstwo tego państwa (Džankić, 2010, s. 17).

W Czarnogórze romscy uchodźcy w przeważającej mierze osiedlili się w południowej i środkowej części kraju. Większość, bo prawie dwie trzecie zamieszkuje Podgoricę i jej okolice. Jedną z przyczyn jest fakt, że właśnie na obrzeżach stolicy utworzono obóz dla uchodźców – Konik (Samoilenko, 2022, s. 112), w którym schroniła się znaczna liczba romskich uchodźców z Kosowa.

Romowie borykają się z szeregiem problemów, choć sytuacja różni się w poszczególnych grupach romskich. Do najważniejszych zalicza się warunki mieszkaniowe, w jakich żyją, gdyż często zamieszkują przeludnione i pozbawione podstawowej infrastruktury osady (*Strategy...*, 2021, s. 15–16). Innymi są trudności ze znalezieniem zatrudnienia, zwłaszcza legalnego, co wynika m.in. z braku wykształcenia, z faktu, iż jedynie część (ok. 50%) bezrobotnych Romów rejestruje się w urzędach pracy, ze stereotypów i dyskryminacji na rynku pracy. Poważnym problemem jest rozwój tzw. szarej strefy w zatrudnieniu, co przekłada się na brak zabezpieczeń socjalnych. Np. w 2017 r. nielegalnie pracowało ponad 60% zatrudnionych Romów (*Wywiad...*, 2024; *Strategy...*, 2021, s. 52–53). Zauważalne są także dysproporcje w zatrudnieniu romskich mężczyzn i kobiet. Większość zatrudnionych i poszukujących zatrudnienia stanowią mężczyźni. W tym przypadku znaczenie mają także czynniki kulturowe, związane z podziałem ról i pozycją kobiet w romskiej społeczności (*Strategy...*, 2021, s. 53).

Ogromnym problemem jest deficyt wykształcenia, który – jak wskazuje M. Šaljaj – wynika z problemu strukturalnego – znaczna część dzieci nie realizuje obowiązku szkolnego, część zaś rezygnuje z edukacji na którymś etapie. Wpływają na to m.in. bariery finansowe, stygmatyzacja dzieci romskich w szkołach, problem wykluczenia społecznego Romów, brak wsparcia w rodzinie, spowodowany m.in. faktem, że rodzice sami nie posiadają wykształcenia i względami kulturowymi. W tej sytuacji sprawdza się instytucja asystenta edukacyjnego, z którego pomocy – jak pokazują badania – chętnie korzystają romscy rodzice. Według dostępnych danych szkołę podstawową kończy nieco poniżej 60% dzieci romskich, zaś średnią zaledwie klika procent (*Wywiad...*, 2024; *Strategy...*, 2021, s. 47, 50).

Na przestrzeni lat sytuacja Romów uległa poprawie, na co wpływ miały działania podjęte przez czarnogórskie władze. M.in. przyjęto antydyskryminacyjne rozwiązania legislacyjne i położono nacisk na scholaryzację romskich dzieci, np. poprzez akcje propagujące wśród Romów edukację i oferowanie stypendiów romskim uczniom i studentom. Wprowadzono także zachęty dla zatrudniania ludności romskiej (np. zatrudnienie subsydiowane), choć pracodawcy nadal niechętnie przyjmują Romów do pracy (*Strategy...*, 2021, s. 38-40, 54). Romowie otrzymują także zasiłki socjalne. Wiele rodzin romskich korzysta z nich, lecz barierą są m.in. brak zarejestrowania bezrobotnych Romów, brak formalnego zatrudnienia, a w przypadku części – brak dokumentów tożsamości. Warto także zwrócić uwagę na brak świadomości Romów o przysługujących im prawach oraz trudności językowe (*Prvi...*, 2024).

Wspomniane problemy prowadzą do społecznego wykluczenia ludności romskiej. S. Bjeković, czarnogórski obrońca praw człowieka i wolności, wskazał na wagę problemu izolacji Romów, którzy zamieszkują często osady oddzielone od osiedli zamieszkałych przez ludność nieromską, co warunkuje rozwój wszystkich form społecznego dystansu i wykluczenia (*Održano...*, 2023). Do przyczyn wykluczenia Romów zalicza się wskazane już wcześniej problemy dotyczące dostępu do zatrudnienia i edukacji, jak również dyskryminację oraz antycyganizm i uprzedzenia obecne w społeczeństwie (*Strategy...*, 2024, s. 25–27). Jednym z najbardziej znanych przykładów wspomnianego wykluczenia jest największe romskie osiedle w Czarnogórze – Konik w Podgoricy, do którego przybywali romscy uchodźcy z Kosowa. W obozie panowały bardzo trudne warunki bytowe, a ostatecznie poprawa sytuacji nastąpiła dzięki działaniom i naciskom UE, które doprowadziły do wybudowania lokali mieszkalnych dla romskich uchodźców, oraz dzięki wprowadzeniu w życie projektów akty-

wizujących i integrujących społeczność romską z resztą społeczeństwa (Talewicz-Kwiatkowska, 2016, s. 46–51). Umożliwiło to zamknięcie obozu.

Romowie są izolowani i wykluczani także w życiu politycznym. Wynika to z deficytu rozwiązań afirmacyjnych, podobnych do tych obowiązujących w innych państwach bałkańskich, ale także z braku konsolidacji politycznej samych Romów (*Wywiad...*, 2024), którzy w znikomym stopniu interesują się czynnym udziałem w polityce i – jak pokazują badania – wydarzenia polityczne w kraju zajmują ich w niewielkim stopniu. Skłoniło to rząd do podjęcia działań na rzecz większej aktywizacji politycznej Romów. Rezultatem było powstanie pierwszej romskiej partii politycznej – Demokratycznej Partii Romów oraz Ruchu Obywatelskiego Romów i Egipcjan (UMRE) (*Strategy...*, 2021, s. 38–40). Jak wskazuje przywoływany już Mesur Šalaj, w Czarnogórze wychowało się nowe pokolenie społeczności romskiej, które zabiega o równe traktowanie i chce uczestniczyć w życiu politycznym państwa, procesach decyzyjnych i wpływać na demokratyzację społeczeństwa (*Wywiad...*, 2024). Warto przy tym zauważyć, że emancypacja polityczna Romów stanowi element procesu ich integracji, wspierając go.

3. Polityka państwa jako determinant procesów tożsamościowych i emancypacyjnych wśród ludności romskiej

Analizując proces integracji społecznej Romów w Czarnogórze, warto zwrócić uwagę na podziały istniejące wewnątrz społeczności romskiej, odnoszące się do dwóch podstawowych kwestii – wspomnianego już posiadania lub nie obywatelstwa oraz kwestii tożsamościowych. W tym drugim przypadku chodzi o podział na Romów, Aszkali i Egipcjan. Są to grupy zaliczane do ludności romskiej, choć nie wszystkie tak się definiują i występują między nimi różnice kulturowe. Egipcjanie i Aszkali starają się dystansować od Romów, argumentując to m.in. różnym od Romów pochodzeniem (Zahova, 2018, s. 423; Vuković-Ćalasan, 2017, s. 250). Część twierdzi, że zawsze miała tożsamość egipską, lecz wcześniej nie mogła jej deklarować. Natomiast Romowie odrzucają tezę o odmiennym pochodzeniu Egipcjan wskazując, że mają oni romskie korzenie i zarzucają im odwrócenie się od własnej (romskiej) kultury i przyjęcie kultury obcej (albańskiej), a w rezultacie – utratę własnej tożsamości. Ponadto uważają społeczność egipską za wymysł polityczny (Zahova, 2018, s. 423, 428). Kolejnym problemem mogącym wpłynąć na integrację Ro-

mów są kontrowersje związane ze wsparciem dla romskich uchodźców/wysiedlonych. Otóż Romowie zamieszkujący od lat Czarnogórę zarzucają władzom, iż bardziej interesują się sytuacją i wsparciem dla Romów, którzy przybyli z Kosowa (Vuković-Ćalasan, 2017, s. 253).

Sam proces emancypacji etnicznej czarnogórskich Romów zaczął być widoczny po 2000 r. Wówczas także coraz śmielej zaczęła zgłaszać swoje postulaty ludność egipska. Zdaniem S. Zahovej (2018), wpłynęły na to zwarte migracje z Kosowa i wpływ organizacji zrzeszających Romów i Egipcjan z innych państw Bałkanów, w tym Związku Egipcjan Bałkańskich. Jednak kluczową rolę odegrała polityka władz czarnogórskich stymulowana przez działania organizacji międzynarodowych i proces akcesji do UE. W jej rezultacie, w polityce, dokumentach rządowych i przestrzeni publicznej na dobre zagościł temat ludności romskiej i rozpowszechniły się pojęcia Romowie i Egipcjanie. Władze przeznaczały na wsparcie organizacji romskich środki budżetowe, zachęcały Romów do włączenia do Rady Romów także Egipcjan, których było zbyt mało, aby utworzyć własną Radę. Podczas spisów powszechnych pojawiła się możliwość zadeklarowania narodowości egipskiej. Te działania, jak również proces nadawania obywatelstwa sprawiły, że wzrosła liczba osób deklarujących się w spisach jako Romowie lub Egipcjanie i deklarujących posługiwanie się językiem romskim (Zahova, 2018, s. 427–429).

Ponieważ problemem jest fakt negatywnej samoidentyfikacji części Romów, postrzegających się przez pryzmat przeciwieństwa populacji większościowej, dyskryminacji i stygmatyzacji, rząd, we współpracy z innymi podmiotami, akredytował program, który ma na celu rozwój, zachowanie i promowanie romskiej kultury, języka i literatury oraz zachowanie tożsamości wśród Romów (Održano..., 2023).

W 2023 r. w czarnogórskiej Skupštinie miało miejsce pierwsze Zgromadzenie Romów zorganizowane przez czarnogórską parlamentarną Komisję Praw Człowieka i Wolności. Uczestniczyli w nim przedstawiciele rządu Czarnogóry, przedstawiciele korpusu dyplomatycznego, organizacji międzynarodowych i pozarządowych oraz przedstawiciele ludności romskiej i egipskiej. Rozpoczynając posiedzenie przewodnicząca parlamentu Czarnogóry Danijela Đurović podkreśliła, że „spotkanie ma na celu zwrócenie szczególnej uwagi na prawa społeczności romskiej i problemy, z jakimi borykają się jej członkowie na co dzień” oraz zwróciła uwagę na fakt, iż Romowie i Egipcjanie nie biorą udziału w podejmowaniu decyzji politycznych w Czarnogórze, ponieważ nie mają faktycznych przedstawicieli w parlamencie i w zgromadzeniach samorządów

lokalnych. Zorganizowanie Zgromadzenia Romów miało na celu przynajmniej częściowe wyrównanie tego deficytu (*Odrżano...*, 2023), który systematycznie stanowi przedmiot krytyki Komisji Europejskiej (Vuković-Ćalasan, 2023, s. 39).

4. Polityka wobec Romów a polityka zagraniczna Czarnogóry

Sytuacja Romów w Czarnogórze nie może być postrzegana jedynie w kontekście polityk wewnętrznych tego państwa. Stała się bowiem istotnym elementem procesu akcesyjnego do UE, wpływając na ocenę jej postępów na drodze integracji ze Wspólnotą. Problemy z jakimi borykają się Romowie stały się przedmiotem zainteresowania organizacji międzynarodowych, do których przystąpiła Czarnogóra (np. Rady Europy), stymulując działania Czarnogóry w tym obszarze. Sytuacja Romów stała się także determinantem przyjęcia przez Czarnogórę aktów prawnych dotyczących mniejszości oraz przystępowania przez nią do międzynarodowych inicjatyw na rzecz poprawy sytuacji Romów w Europie.

Czarnogóra ratyfikowała dokumenty międzynarodowe poświęcone prawom człowieka i mniejszościom narodowym i etnicznym, a także kwestiom ważnym z ich perspektywy. Wśród tego typu aktów prawa międzynarodowego wymienić można m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej. Czarnogóra ratyfikowała również dwa kluczowe, z perspektywy praw mniejszości, dokumenty Rady Europy: w całości poświęconą ochronie praw mniejszości Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych (*Konwencja...*, 1995) i dotyczącą ochrony i promocji języków regionalnych i mniejszościowych Europejską Kartę Języków Regionalnych lub Mniejszościowych (*Europejska Karta*, 1992). Ratyfikując Kartę Języków Regionalnych lub Mniejszościowych Czarnogóra objęła ochroną jedynie cztery języki, w tym język romski². Na przestrzeni lat widoczne były postępy w promowaniu tego języka, wspieraniu jego kodyfikacji, stał się bardziej widoczny w przestrzeni publicznej – m.in. wspierano wydarzenia dotyczące kultury, tradycji i historii Romów, wydano słownik czarnogórsko-romski i romsko-czarnogórski, w 2022 roku po raz pierwszy w czarnogórskim

² Poza romskim są to: albański, bośniacki i chorwacki (Committiee..., 2023, s. 4).

parlamencie miało miejsce przemówienie w języku romskim. Wciąż jednak pozostaje szereg wyzwań związanych m.in. z edukacją w języku romskim oraz zwiększeniem zakresu jego używania w przestrzeni publicznej (Committee..., 2023, s. 27–28).

Oprócz wspomnianych międzynarodowych źródeł prawa dotyczących mniejszości na stworzenie ram prawnych sytuacji ludności romskiej widoczny wpływ miała dynamika integracji z UE, która z kolei wpłynęła na determinację Czarnogóry, aby rozwiązać problem integracji społecznej Romów w systemowy sposób. Służyć temu miało m.in. przystąpienie w 2005 r. do Dekady Integracji Romskiej na lata 2005–2015 i przyjęcie Krajowego Planu Działań dotyczącego wdrożenia tej inicjatywy w obszarach: edukacji, zatrudnienia, mieszkalnictwa i opieki zdrowotnej. Pod koniec 2007 r. przyjęto Strategię poprawy sytuacji RAE w Czarnogórze na lata 2008–2012 i potem Strategię poprawy sytuacji Romów i Egipcjan w Czarnogórze w latach 2012–2016 i Strategię na rzecz włączenia społecznego Romów i Egipcjan w Czarnogórze w latach 2016–2020, sporządzoną zgodnie z zaleceniami UE w sprawie unijnych ram krajowych strategii integracji Romów do roku 2020 (Radović, Međedović, 2019). W latach 2017–2021 realizowany był Program na rzecz integracji Romów i Egipcjan. Aktualnie realizowana jest Strategia włączenia społecznego Romów i Egipcjan w Czarnogórze 2021–2025 wraz z Planem Działań. Dzięki wsparciu UE możliwy stał się także rozwój aktywności na Bałkanach romskich organizacji. Przykładem jest Związek Egipcjan Bałkańskich, który podjął aktywności mające na celu doprowadzenie do uznania mniejszości egipskiej i jej całkowitego oddzielenia od mniejszości romskiej, postulując powołanie osobnej Rady Egipcjan w Czarnogórze (Zahova, 2018, s. 429). Czarnogóra przystąpiła także do przyjętej w 2011 r., podczas Szczytu Równości UE Deklaracji Poznańskiej, zawierającej rekomendacje mające na celu walkę z dyskryminacją. Zdaniem ówczesnego ministra Praw Człowieka i Mniejszości Fatimira Đeki postanowienia Deklaracji Poznańskiej to istotny krok w walce o poprawę statusu Romów, a „wdrożenie standardów regionalnych w budżetowaniu publicznym, zapewnienie zwiększenia budżetów publicznych na szczeblu centralnym i lokalnym oraz doskonalenie polityk, które będą miały wpływ na poprawę statusu Romów, to kluczowe kroki w procesie włączania tej społeczności do społeczeństwa” (Romi..., 2023). Warto przy tym zauważyć, że wśród rekomendacji Komisji Europejskiej dotyczących procesu akcesji Czarnogóry do UE znajduje się właśnie m.in. wdrażanie postanowień Deklaracji Poznańskiej przez to państwo. Podobnie jak

konieczność skutecznego wdrażania strategii na rzecz poprawy sytuacji Romów i Egipcjan (European Commission, 2024, s. 6–7).

Przykładem działań podjętych przez władze Czarnogóry w odpowiedzi na oczekiwania Unii Europejskiej jest choćby wspomniane już zorganizowanie Zgromadzenia Romów w czarnogórskim parlamencie, co należy interpretować m.in. w kontekście zarzutów dotyczących barier systemowych ograniczających możliwość uzyskania przez społeczności romską i egipską reprezentacji w organach przedstawicielskich na poziomie lokalnym i ogólnokrajowym. Zarzuty te były regularnie formułowane pod adresem Czarnogóry w raportach dotyczących jej postępów w procesie integracji z Unią Europejską (Vuković-Ćalasan, 2023, s. 39). Innym przykładem jest utworzenie przez władze czarnogórskie obozu Konik, a następnie działania mające na celu poprawę sytuacji zamieszkujących go Romów by finalnie podjąć, zgodną z oczekiwaniami Unii, decyzję o likwidacji tegoż obozu dla uchodźców. Konik przyciągnął zresztą uwagę licznych organizacji pozarządowych, jak np. Czerwony Krzyż, Help, Fundusz Edukacji Romów, Amnesty International itp., które krytykowały władze Czarnogóry za brak skutecznych działań mających na celu poprawę warunków życia Romów w obozie. Do zamknięcia obozu dzięki przekwaterowaniu mieszkających w nim rodzin ostatecznie doszło wskutek współpracy władz Czarnogóry z UE. Ta zaproponowała wsparcie dla programu budowy lokali mieszkaniowych dla rodzin romskich, a na uroczystości zakończenia programu obecni byli m.in. goście z innych państw bałkańskich, jak również przedstawiciel UE w Czarnogórze Aivo Orav (Samoilenko, 2022, s. 112, 117).

Jak więc widać, znaczna część działań podejmowanych przez Czarnogórę na rzecz poprawy sytuacji Romów i Egipcjan podejmowana była we współpracy z Unią Europejską i w kontekście starań akcesyjnych Czarnogóry do tej organizacji.

Znaczna część Romów pozostawała przez długi czas bez obywatelstwa, co negatywnie wpływało na ich funkcjonowanie w Czarnogórze. Aby poprawić ich sytuację Czarnogóra przystąpiła w 2013 r. do Konwencji UNHCR w sprawie ograniczania liczby bezpaństwowców (z 1961 r.).

Zakończenie

Sytuacja mniejszości romskiej stanowi przedmiot zainteresowania władz czarnogórskich, które we współpracy z organizacjami międzyna-

rodowymi, zwłaszcza zaś z Unią Europejską podejmują działania służące jej poprawie w kluczowych obszarach. Część z tych działań przyczyniła się do poprawy sytuacji Romów, choć wciąż pozostaje wiele trudnych do rozwiązania problemów, zwłaszcza jeśli mają one podłoże kulturowe. Są to zresztą problemy widoczne także w innych państwach, trudne do rozwiązania nawet na poziomie Unii Europejskiej i przy jej wsparciu (Szewczyk, 2016; Szyszlak, 2014). Władze są również istotnym protagonistą etnicznej i politycznej emancypacji Romów i Egipcjan.

Warto jednak zwrócić uwagę, że zauważalny rozwój rozwiązań legislacyjnych dotyczących mniejszości romskiej, był często inspirowany aktami normatywnymi, przyjętymi w ramach organizacji, do których przystępowała Czarnogóra, jak np. Rada Europy czy ONZ. Znaczenie miał także udział tego państwa w międzynarodowych inicjatywach dedykowanych mniejszości romskiej, jak np. Dekada Integracji Romskiej czy Deklaracja Poznańska, które również wpływały na kierunek rozwoju polityki władz czarnogórskich wobec ludności romskiej. Wreszcie poprawa sytuacji mniejszości romskiej stanowi warunek konieczny dla pomyślnej akcesji do Unii Europejskiej, która należy do priorytetów Podgoricy. Tym samym priorytety polityki zagranicznej, w tym integracja z UE są dziś czynnikiem, w bardzo dużym stopniu wpływającym na politykę etniczną i na wzrost znaczenia w niej kwestii romskiej. Widoczne wysiłki Czarnogóry na rzecz poprawy położenia Romów nie zmieniają faktu, iż społeczność ta pozostaje w dużym stopniu bierna politycznie. W rezultacie, po poprawie położenia Romów i wejściu do Unii ich sytuacja może ulec stagnacji, jeśli władze Czarnogóry osiągnąwszy swój cel stracą zainteresowanie społecznością romską. Unia Europejska nie będzie już miała natomiast wówczas tak skutecznego instrumentu nacisku na rząd w Podgoricy.

Interesy konkurencyjne:

Autor oświadczył, że nie istnieje konflikt interesów.

Competing interests: The author has declared that no competing interests exists.

Wkład autorów

Konceptualizacja: Małgorzata Łakota-Micker, Elżbieta Szyszlak

Analiza formalna: Małgorzata Łakota-Micker, Elżbieta Szyszlak

Metodologia: Małgorzata Łakota-Micker, Elżbieta Szyszlak

Opracowanie artykułu – projekt, przegląd i redakcja: Małgorzata Łakota-Micker, Elżbieta Szyszlak

Authors contributions

Conceptualization: Małgorzata Łakota-Micker, Elżbieta Szyszlak

Formal analysis: Małgorzata Łakota-Micker, Elżbieta Szyszlak

Methodology: Małgorzata Łakota-Micker, Elżbieta Szyszlak

Writing – original draft, review and editing: Małgorzata Łakota-Micker, Elżbieta Szyszlak

Bibliografia

Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages (2023), *Sixth Evaluation Report on Montenegro*.

Džankić J. (2010), *Lineages of Citizenship in Montenegro*, „CITSEE Working Paper Series”, no. 14.

Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych (1992), Dz. U. 2009, Nr 137, poz. 1121.

European Commission (2024), *Montenegro 2024 Report*, https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024_en.

Izveštaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u 2019. Godini (2020), Podgorica, mart.

Jagiello-Szostak A. (2011), *Kwestia romska w Serbii*, w: *Kwestia romska w polityce państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. T. Szyszlak, Fundacja Integracji Społecznej PROM, Wrocław.

Konstytucja Czarnogóry z 2007 roku (stan prawny na dzień 1 stycznia 2023) (2023), tłumaczenie Jacek Wojnicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych (1995), Dz. U. 2002, Nr 22, poz. 209.

MONSTAT (2024), SAOPŠTENJE, no. 135, *Stanovništvo Crne Gore prema nacionalnoj odnosno etničkoj pripadnosti, vjeri, maternjem jeziku i jeziku kojim se uobičajeno*, monstat.org, 12.10.2024, https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20II_cg.pdf, 12.01.2025.

Održano Prvo zasijedanje Romskog parlamenta, skupstina.me, 6.04.2023, <https://www.skupstina.me/me/clanci/odrzano-prvo-zasijedanje-romskog-parlament-a>, 9.12.2024.

Prvi popis pokazao: Oko 30,7 odsto Roma i Egipćana u Crnoj Gori živi u neuslovnim stambenim jedinicima, adria.tv, 22.07.2024, <https://adria.tv/vijesti/drustvo/prvi-popis-pokazao-oko-307-odsto-roma-i-egipcana-u-crnoj-gori-zivi-u-neuslovnim-stambenim-jedinicima/>, 12.01.2025.

Radović M., Međedović K. (2019), *Analiza pravnih i institucionalnih mehanizama za pružanje servisa socijalne integracije Roma i Egipćana u Crnoj Gori sa ana-*

- lizom nepokrivenih nadležnosti i nedostajućih servisa podrške*, <https://rm.coe.int/analiza-servisa-crna-gora-romacted/1680a01522>, 10.10.2024.
- Romi i Egipćani i dalje najmarginalizovanija grupa u Crnoj Gori* (2023), newipe.net, 4.05.2023, <https://www.newipe.net/2023/05/04/romi-i-egipcani-i-dalje-najmarginalizovanija-grupa-u-crnoj-gori/>, 18.12.2024.
- Romi u Crnoj Gori žive u drvenim barakama i bez struje, djeca ne idu u školu* (2024), rtcg.me, 22.07.2024, <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/580258/romi-u-crnoj-gori-zive-u-drvenim-barakama-i-bez-struje-djeca-ne-idu-u-skolu.html>, 10.01.2025.
- Samoilenko Y. (2022), *Social Integration Processes of the Roma in Montenegro in 2006–2017*, „Historia i Politika”, nr 40.
- Statut Romskog Savjeta* (2023), Podgorica, https://romskisavjet.com/wp-content/uploads/2024/02/NOVI-STATUT-ROMSKOG-SAVJETA-22.mart_.2023-1.doc-za-mljimp-1.pdf, 24.01.2025.
- Strategy for Social Inclusion of Roma and Egyptians 2021–2025* (2021), Podgorica, september.
- Szewczyk M. (2016), *Unia Europejska i Romowie. System wobec kultury etnicznej*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Muzeum Okręgowe w Tarnowie, Rzeszów–Tarnów.
- Szyszlak T. (2014), *Działania podejmowane przez władze bułgarskie w ramach Dekady Integracji Romskiej 2005–2015*, „Wschodnioznawstwo”, nr 1.
- Talewicz-Kwiatkowska J. (2016), *Konik – zapomniane getto romskich uchodźców w Czarnogórze*, „Czas Kultury”, nr 4.
- Wywiad z Mensurem Šaljaj, Przewodniczącym Rady Romów w Czarnogórze* (2024), Archiwum własne, dok. 1, Podgorica.
- Vuković-Ćalasan D. (2017), *Politika multikulturalizma i politička participacija Roma u Crnoj Gori*, „Forum za sigurnosne studije”, nr 1.
- Vuković-Ćalasan D. (2023), *Ethnocultural Pluralism and Multiculturalism in Contemporary Montenegro: Lessons to Learn*, „Changing Societies & Personalities”, vol. 7, no. 1.
- Zahova S. (2018), *“Roma” labelling, identity politics and EU-integration: The case of Montenegro*, „Slovenský národopis”, no. 4.
- Zakon o manjinskim pravima i slobodama* (2006), Službeni list Republike Crne Gore.

Montenegro's Policy Towards the Roma. Internal and International Dimensions

Summary

The situation of the Roma minority in Montenegro is of interest to the country's authorities, international organizations and numerous NGOs. This is due to both the

problems faced by the Roma and the complicated status they have in Montenegro, since only a certain percentage of them hold citizenship of the country. The authorities are taking several measures to improve the social position of the Roma, with much of this motivated by the process of Montenegro's accession to international organizations, led by the European Union. These are multidimensional activities, with effects in many areas. The purpose of this article is to show the different dimensions of the policy of the Montenegrin authorities towards the Roma, in the internal and international context. The main hypothesis assumes that, in the case of Montenegro, policy towards Roma is correlated with EU accession efforts. As a result, this is a case where foreign policy largely determines the direction of ethnic policy development. The formulated hypothesis and objective determine the temporal and territorial scope of the study. The following research questions are posed: what institutional and legal regulations affect the situation of Roma in Montenegro? What actions are taken by the authorities in Podgorica to solve the main problems of Roma living in Montenegro? What Union actions have influenced the policy of Montenegro towards the Roma population? In what international initiatives to improve the situation of the Roma does Montenegro participate?

Key words: Montenegro, Roma people, ethnic policy, integration, European Union

