



**Instytut Wymiaru Sprawiedliwości**



**Prawa mniejszości narodowych  
i mniejszości etnicznych w Portugalii**

**dr hab. Marta Osuchowska, prof. ucz.**



**Prawa podstawowe**  
Warszawa 2022



# Spis treści

|                                                                                                                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Wprowadzenie</b>                                                                                                                                                            | <b>5</b>  |
| <b>2. Przedstawienie pojęć mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej w Portugalii</b>                                                                                         | <b>7</b>  |
| <b>3. Podstawy prawne regulujące status mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej</b>                                                                                         | <b>9</b>  |
| 3.1. Status prawny Romów                                                                                                                                                          | 11        |
| <b>4. Uprawnienia grup mniejszościowych ze szczególnym uwzględnieniem ich prawa do zachowania swojej tożsamości, używania języka ojczystego w edukacji oraz sferze publicznej</b> | <b>19</b> |
| 4.1. Języki regionalne i mniejszościowe                                                                                                                                           | 19        |
| 4.2. Sytuacja prawna grup zagrożonych w ocenie społeczności międzynarodowej                                                                                                       | 20        |
| <b>5. Gwarancje prawne uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym</b>                                                                                     | <b>23</b> |
| 5.1. Regiony autonomiczne                                                                                                                                                         | 27        |
| <b>6. Podsumowanie</b>                                                                                                                                                            | <b>29</b> |
| <b>Bibliografia</b>                                                                                                                                                               | <b>31</b> |



# 1. Wprowadzenie

Portugalia jest jednym z najstarszych państw europejskich, jej powstanie datuje się na XII w. Granice tego kraju pozostają niezmiennie od XIII w. W tym czasie tylko przez sześćdziesiąt lat (1580–1640) Portugalia pozostawała w unii królewskiej z Hiszpanią. Proklamowanie Republiki Portugalii w 1910 r. należy uznać za jeden z najwcześniejszych aktów tego rodzaju w Europie. Obecna Konstytucja pochodzi z 1976 r. i jest aktem wypracowanym po rewolucji z 1974 r., która położyła kres prawie półwiecznemu autorytarnemu reżimowi. W 1976 r. Portugalia przystąpiła do Rady Europy, członkiem Unii Europejskiej jest zaś od 1986 r.

Obcokrajowcy migrujący do Portugalii są w większości obywatelami byłych portugalskich kolonii. Zamorska ekspansja tego państwa rozpoczęła się w 1415 r. i objęła terytoria w Afryce, Ameryce Południowej, Azji i Oceanii. Tak powstała grupa krajów posługujących się językiem portugalskim, które dziś tworzą Wspólnotę Krajów Portugalskojęzycznych, Portugalia utrzymuje z nimi szczególne stosunki przyjaźni i współpracy<sup>1</sup>. Ekspansja dała również początek społeczności ponad dwustu milionów luzofońskich ludzi rozsianych po pięciu kontynentach, czyniąc portugalski trzecim najczęściej używanym językiem europejskim na świecie.

Pod kątem etnicznym Portugalia jest jednym z najbardziej jednolitych narodowościowo i etnicznie krajów Europy. Portugalczycy stanowią ok. 98% ludności, a pozostali mieszkańcy pochodzą głównie z byłych portugalskich kolonii, tj. Brazylii, Angoli, Mozambiku, Wysp Zielonego Przylądka. Należy przy tym nadmienić, że w kraju mieszka duży odsetek urodzonych już w Portugalii kolejnych pokoleń mieszkańców mających korzenie afrykańskie lub brazylijskie. Spójności narodowościowo-etnicznej towarzyszy powszechność używania języka portugalskiego jako języka urzędowego oraz wysoki odsetek katolików, którzy według ostatniego spisu stanowią ok. 90%<sup>2</sup>. Trzeba również wziąć pod uwagę, że w Portugalii tempo wzrostu liczby ludności jest wolne, gdyż maleje przyrost naturalny, a wielu Portugalczyków decyduje się na emigrację ekonomiczną. Społeczeństwo się starzeje, a niewielki wzrost liczby ludności Portugalia zawdzięcza wyłącznie wzrostowi imigracji, głównie z krajów afrykańskich, których językiem urzędowym jest portugalski, Brazylii i krajów Europy Wschodniej.

---

<sup>1</sup> Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, <https://www.cplp.org/> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>2</sup> Krajowy Instytut Statystyczny w Portugalii, kategoria: ludność zamieszkała w wieku co najmniej 15 lat deklarująca swoje wyznania religijne (população residente com 15 ou mais anos, segundo a resposta à pergunta sobre religião), [www.ine.pt](http://www.ine.pt) [dostęp: 28.11.2022].

Oficjalne dane potwierdzają transformację strukturalną, która miała miejsce w ostatnich dziesięcioleciach i która zmieniła Portugalie z kraju tradycyjnie emigrującego w kraj docelowy imigracji<sup>3</sup>.

Konstytucja<sup>4</sup> definiuje Republikę Portugalską jako państwo unitarne, ale definicja ta musi być połączona z poszanowaniem zasady autonomii lokalnej i regionalnej. Uznanie tej ostatniej doprowadziło do konstytucyjnego zapisania istnienia autonomicznych regionów Azorów i Madery, wyposażonych w szerokie uprawnienia oraz własne organy ustawodawcze i wykonawcze<sup>5</sup>. Należy jednak zauważyć, że utworzenie wspomnianych regionów autonomicznych było zasadniczo spowodowane ich geograficznym oddzieleniem od reszty terytorium, a nie specyfiką ich populacji w stosunku do reszty ludności kraju.

Pomimo dużej heterogeniczności pochodzenia etnicznego, wynikającej z wielu prądów migracyjnych, które wpływały na terytorium kraju na przestrzeni wieków, ludność Portugalii wykazuje wysoki poziom jednorodności kulturowej, zwłaszcza pod względem językowym. Na obszarze kraju, oprócz języka portugalskiego i języków używanych przez nowszych imigrantów, tylko mirandese którym posługuje się kilkaset osób w północnym regionie Miranda do Douro, jest określany jako dialekt.

---

<sup>3</sup> F.I. Machado, *Contrastes e Continuidades. Migração, etnicidade e integração dos Guineenses em Portugal*, Lisboa 2002, s. 41–62.

<sup>4</sup> Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., *Constituição da República Portuguesa*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia\\_pol\\_010116.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_pol_010116.pdf) [dostęp: 28.11.2022].

<sup>5</sup> Art. 6 Konstytucji Portugalii (Tytuł VII *Regiony autonomiczne*): „1. Państwo jest unitarne i respektuje w swojej organizacji i sposobie funkcjonowania autonomiczny ustrój wysp oraz zasady subsydiarności, autonomii jednostek władzy lokalnej i demokratycznej decentralizacji administracji publicznej. 2. Archipelagi Azorów i Madery stanowią odrębne regiony autonomiczne, posiadające własne statuty polityczno-administracyjne i organy władzy”.

## 2. Przedstawienie pojęć mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej w Portugalii

Republika Portugalska nie posiada polityki wobec mniejszości narodowych, ponieważ jej system prawny nie uznaje tego pojęcia. W związku z tym, że prawo międzynarodowe publiczne w obecnym kształcie, a nawet Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych<sup>6</sup>, nie zawierają powszechnie uznawanej koncepcji pojęć narodu i mniejszości narodowej, ich wyjaśnienie zależy od rozumienia przez państwa-strony tego aktu prawnego. Jest to o tyle trudne, że interpretacja terminów „mniejszość narodowa” oraz „mniejszość etniczna” wynika z różnorodności tradycji politycznych i prawnych każdego z państw. Portugalia historycznie przyjęła obywatelską koncepcję narodu, która logicznie uniemożliwia uznanie w niej mniejszości narodowych. W portugalskim porządku konstytucyjnym narodowość nie jest odróżniana od obywatelstwa, naród jest tworzony przez wspólnotę obywateli. Konstytucja określa jako obywateli Portugalii „wszystkich zdefiniowanych przez prawo lub konwencję międzynarodową”<sup>7</sup>. Przyjęcie zasady *ius soli* w odniesieniu do nadawania obywatelstwa przyczyniło się do kulturowego wzbogacenia portugalskiego narodu, definiowanego jako zbiór obywateli różnego pochodzenia, ale skupionych w jednej wspólnocie politycznej, w której obowiązują konstytucyjne zasady równości i niedyskryminacji ze względu na pochodzenie, miejsce urodzenia, pochodzenie etniczne, język lub religię<sup>8</sup>.

Nieuznawanie mniejszości narodowej jako kategorii prawnej nie oznacza braku mniejszości społecznych *de facto*, definiowanych według wielu kryteriów, m.in. mniejszości etnicznych, religijnych, językowych, stylu życia lub innych. Konstytucja Republiki Portugalskiej nie odnosi się w żadnym ze swoich artykułów do istnienia mniejszości o charakterze politycznym lub społecznym. Jednakże istnieją akty prawne dotyczące faktycznych mniejszości społecznych, takich jak mniejszości etniczne lub mniejszości religijne, pomimo że pojęcia te nie stanowią kategorii prawnych. Należy podkreślić, że istnienie mniejszości o charakterze

---

<sup>6</sup> Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.

<sup>7</sup> Art. 4 Konstytucji Portugalii: „São cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional”.

<sup>8</sup> F.I. Machado, *Imigração, etnicidade e minorias étnicas em Portugal*, “Sociologia – Problemas e Práticas” 1994, n. 16, s. 187–192.

społecznym jest traktowane w Portugalii w kategoriach realizacji prawa do zrzeszania się i korzystania z praw podstawowych w postaci kolektywnej<sup>9</sup>.

Niezależnie od braku koncepcji mniejszości narodowych w kraju, konstytucyjnie zapewnione podstawowe prawa, wolności i gwarancje pozwalają każdemu obywatelowi i cudzoziemcowi na praktykowanie swojej kultury, języka i religii.

---

<sup>9</sup> J.C. Almeida, *Imigração e identidade nacional. Considerações sobre etnicidade, modernidade e ressentimento*, [em:] *Actas dos Ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia, Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção, Atelier: Migrações e Etnicidades*, Lisboa 2004, s. 88–96.

### **3. Podstawy prawne regulujące status mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej**

Portugalia ratyfikowała międzynarodowe dokumenty dotyczące ochrony praw człowieka, w tym Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Konwencję o prawach dziecka i Konwencję w sprawie zwalczania dyskryminacji w edukacji.

W odniesieniu do relacji między prawem krajowym a normami zawartymi w traktatach lub umowach międzynarodowych doktryna obowiązująca w Portugalii stanowi, że te ostatnie mają charakter „ponadustawowy”, co znaczy, że mają pierwszeństwo przed prawem krajowym, ale „podkonstytucyjny”, czyli w żadnym wypadku nie mogą być sprzeczne z postanowieniami Konstytucji Republiki.

Zgodnie z wymogami konstytucyjnymi Portugalia jest zobowiązana do prowadzenia polityki zagranicznej opartej na przyjaźni i współpracy ze wszystkimi innymi państwami. Z tej zasady wynika priorytetowa ranga, jaką kolejne rządy Republiki nadawały dialogowi z innymi narodami i kulturami. Należy jednak zauważyć, że dialog międzykulturowy jest celem zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej sfery portugalskiej polityki, a w tym drugim charakterze jest ważnym wymiarem polityki integracji imigrantów ze społecznością narodową.

Prawo do zgromadzeń i demonstracji, wolność zrzeszania się, wolność sumienia, wyznania i kultu, wolność wypowiedzi i informacji, wolność twórczości kulturalnej oraz wolność nauki i nauczania, o których mowa w artykułach Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych<sup>10</sup>, są konstytucyjnie zagwarantowane w Portugalii. Ze względu na konstytucyjną zasadę uniwersalności mają one zastosowanie do wszystkich obywateli Portugalii i wszystkich cudzoziemców mieszkających w Portugalii. Konstytucja i prawo gwarantują również pluralizm mediów, które muszą odzwierciedlać różnorodność etniczną, kulturową i religijną kraju. Niezależnie od faktu, że językiem urzędowym kraju jest portugalski i że jest to jedyny język używany przez administrację, w Portugalii istnieją media

---

<sup>10</sup> Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.

w językach obcych<sup>11</sup>. Należy zauważyć, że media, podobnie jak większość dzieł kultury, nie podlegają w Portugalii żadnemu rodzajowi uprzedniej kontroli.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami nazwiska obywateli Portugalii muszą być zapisane alfabetem łacińskim i nie mogą zawierać żadnych wyrażań, które mogłyby być szkodliwe dla noszącego. Mogą zawierać co najmniej dwa a maksymalnie sześć terminów, odpowiadających dwóm imionom, dwóm nazwiskom matki i dwóm nazwiskom ojca. Zgodnie z konstytucyjną zasadą równości kobiet i mężczyzn włączenie nazwisk któregośkolwiek z rodziców w odpowiedniej kolejności zależy od ich wspólnej woli. Również zgodnie z prawem nie można dyskryminować dzieci ze względu na ich urodzenie w małżeństwie czy poza nim. Według tej samej zasady równości małżonkowie mogą przyjąć do dwóch nazwisk drugiego małżonka.

W tym względzie, jako przykład, należy odnotować istnienie od 1991 r. programu zatytułowanego *Edukacja dla wszystkich* (*Ensino para Todos*), mającego na celu przede wszystkim promowanie sukcesu edukacyjnego jako warunku dostępu do pełnego obywatelstwa dla dzieci z mniejszości etnicznych i językowych, a także promowanie wartości tolerancji, dialogu i solidarności między różnymi grupami etnicznymi i kulturami<sup>12</sup>.

Należy zauważyć, że prawo portugalskie karze akty dyskryminacji rasowej lub religijnej karą do pięciu lat pozbawienia wolności. Zakazane jest tworzenie organizacji, podżeganie do nienawiści rasowej lub religijnej czy przemocy oraz zniesławienie lub znieważenie osoby czy osób ze względu na ich pochodzenie etniczne lub religijne<sup>13</sup>.

Portugalski system prawny nie uznaje terminu „mniejszość narodowa”. Obecna Konstytucja Republiki, jak również tradycja prawno-polityczna, która ją poprzedzała, nie uprzywilejowują podziału społeczeństwa poprzez przypisywanie różnym grupom odrębnych praw wynikających z różnic społecznych. W portugalskim systemie prawa priorytetem jest dostęp wszystkich mieszkańców kraju do możliwości uzyskania obywatelstwa, niezależnie od ich pochodzenia etnicznego, językowego, religijnego lub innego. Aby osiągnąć ten cel, który opiera się na uniwersalistycznej i otwartej koncepcji obywatelstwa oraz na obywatelskiej, a nie wyłącznie etnicznej, koncepcji portugalskiego narodu, portugalskie przepisy prawne dotyczące obywatelstwa przyjmowały zawsze zasadę *ius soli*. Obecnie prawo przewiduje automatyczne przyznanie obywatelstwa wszystkim tzw. imigrantom „drugiego pokolenia”, o ile ich rodzice legalnie mieszkali na terytorium Portugalii przez ponad dziesięć lat. Okres ten jest skrócony do sześciu lat dla obywateli krajów portugalskojęzycznych<sup>14</sup>. Te same

<sup>11</sup> Gazety i programy radiowe w języku rosyjskim, prawdopodobnie największej grupy językowej imigrantów niemówiących po portugalsku.

<sup>12</sup> <https://eportugal.gov.pt/migrantes-viver-e-trabalhar-em-portugal/migrantes-ensino-em-portugal-para-criancas-jovens-e-adultos> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>13</sup> Art. 240 kodeksu karnego Portugalii, <https://www.cicdr.pt/documents/57891/128772/C%C3%B3digo+Penal.pdf/146b1c44-df86-47b6-a2dc-b703d9f48210> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>14</sup> <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/440932/Caderno+Estat%C3%ADstico+OM+%231+-+Acesso+%C3%A0+Nacionalidade+Portuguesa+-+10+anos+da+Lei+em+N%C3%BAmeros.pdf/b57d342d-a2af-4f3e-9d97-caf9fecfaf3e> [dostęp: 25.11.2022].

terminy mają zastosowanie do dobrowolnej naturalizacji tzw. imigrantów „pierwszego pokolenia”, przyjmuje się to samo domniemanie prawne, że portugalskojęzyczni imigranci szybciej integrują się ze społecznością krajową. Należy zauważyć, że prawo portugalskie nie zawiera wyraźnego zakazu tzw. podwójnego obywatelstwa. Dlatego zgodnie z zasadą równości wobec obywateli Portugalii, którzy posiadają inne obywatelstwo, stosuje się prawo krajowe. W wyniku tych samych zasad, które tradycyjnie inspirowały portugalskie ustawodawstwo dotyczące obywatelstwa, prawo stanowi, że żaden bezpaństwowiec nie może urodzić się na terytorium Portugalii, zatem każdy noworodek urodzony w Portugalii, który nie posiada innego obywatelstwa, otrzymuje obywatelstwo portugalskie. Konstytucja Republiki Portugalskiej ustanawia zasadę równości, zgodnie z którą wszyscy obywatele są równi wobec prawa, a nikt nie może być uprzywilejowany, dyskryminowany, pozbawiony jakiegokolwiek prawa lub zwolniony z jakiegokolwiek obowiązku ze względu na pochodzenie, płeć, rasę, język, terytorium pochodzenia, religię, przekonania polityczne lub ideologiczne, wykształcenie, sytuację ekonomiczną lub stan społeczny<sup>15</sup>.

### 3.1. Status prawny Romów

Dokładna data przybycia Romów do Portugalii nie jest znana. Należy zauważyć jednak, że Romowie reprezentują społeczność o bardzo specyficznych cechach społeczno-kulturowych. Chociaż nie są imigrantami z innych krajów, ich obecność jest w Portugalii zauważalna, ponieważ tworzą skonsolidowaną grupę. W prawie wszystkich regionach kraju widoczne są elementy romskiej obecności. Społeczności romskie w Portugalii są często określane jako grupy wykluczone, które wciąż żyją na marginesie skutecznego korzystania z obywatelstwa, przysługującego im z mocy prawa. Poruszają się w rzeczywistości, która oscyluje między obowiązkiem całkowitej akulturacji a pragnieniem zachowania swojej tożsamości kulturowej<sup>16</sup>. Codzienna egzystencja wielu z tych osób jest naznaczona niepewnymi warunkami pracy, zazwyczaj w najmniej wykwalifikowanych i najbardziej zmarginalizowanych sektorach gospodarki, niskimi kwalifikacjami szkolnymi, związanymi z wysokim wskaźnikiem niepowodzeń i przedwczesnym kończeniem nauki, oraz brakiem dostępu do informacji i nieznaną przysługujących im praw<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> F.L. Machado, J. Azevedo, *A investigação sobre imigração e etnicidade em Portugal: tendências, vazios e propostas*, „Migrações: Revista do Observatório da Imigração” 2009, n. 4, s. 7–31.

<sup>16</sup> Podatność grup mniejszości etnicznych na ubóstwo i wykluczenie społeczne jest oczywista i dobrze znana. Szacuje się, że w Portugalii 15% osób żyjących w ubóstwie na obszarach miejskich pochodzi z mniejszości etnicznej.

<sup>17</sup> O. Magano, M.M. Mendes, *Ciganos e políticas sociais em Portugal*, „Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto Número temático – Ciganos na Península Ibérica e Brasil: estudos e políticas sociais” 2014, s. 15–35.

Romska mniejszość etniczna, obecna na terytorium kraju od XV w., to jedna z grup społecznych najbardziej narażonych na sytuacje wykluczenia, ubóstwa i dyskwalifikacji społecznej. Społeczności romskie są bardzo podatne na mechanizmy marginalizacji, żyją w niepewnych warunkach mieszkaniowych, mają bardzo niski poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz słaby dostęp do opieki zdrowotnej i legalnego rynku pracy. Ich liczba na całym terytorium kraju waha się od 30 000 do 92 000, jednak szacunki te nie są zbyt dokładne, ponieważ teoretycznie Romowie są pełnoprawnymi obywatelami i są identyfikowani w spisach powszechnych jako Portugalczycy. Przynależność do grupy mniejszościowej, której własne wartości i sposób bycia są inne niż dominującej większości, generuje rozbieżności kulturowe i społeczne. Ewoluuje one w zjawiska stygmatyzacji społecznej przez społeczeństwo większościowe i tworzą tendencje do izolacji i oporu ze strony grupy mniejszościowej, próbującej przetrwać kulturowo<sup>18</sup>.

Pomimo uznania wszystkich czynników, które charakteryzują społeczność romską, brakuje oficjalnych liczb i wskaźników dotyczących całkowitej wielkości populacji Romów w Portugalii. W rzeczywistości takie dane są trudne do uzyskania, ponieważ nie ma badań mających na celu zebranie informacji na temat liczby mieszkańców Portugalii należących do społeczności romskich. Co więcej, portugalska Konstytucja nie zezwala na gromadzenie i publikowanie danych według pochodzenia etnicznego, rasy lub koloru skóry (nawet w spisie powszechnym), co oznacza, że instytucje państwowe ich nie posiadają. Wszystko to utrudnia uzyskanie dokładnych informacji na temat liczby Romów w Portugalii<sup>19</sup>.

W Portugalii od wielu lat podejmowane są działania w kierunku integracji społeczności romskich poprzez zwiększanie ich aktywnego zaangażowania i uczestnictwa oraz koncentrowanie się na mobilizowaniu ich w lokalnym i krajowym wdrażaniu Krajowej Strategii Integracji Społeczności Romskich (Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, ENICC). Aktywnie działają również organizacje romskie, tj. Stowarzyszenie Mediatorów Romskich w Portugalii (Assinaram os protocolos a Associação dos Mediadores Ciganos de Portugal, AMEC), Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Portugalskich Kobiet Romskich (Associação para o Desenvolvimento das Mulheres Ciganas Portuguesas, AMUCIP), Portugalskie Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Romskiej Etniczności (Associação Portuguesa para o Desenvolvimento da Etnia Cigana, APODEC), Gipsy Produções – Stowarzyszenie Kulturalne

<sup>18</sup> <https://www.gitanos.org/educacion/Socrates05/entidades-minorias-port.html> [dostęp: 27.11.2022].

<sup>19</sup> [https://www.gitanos.org/upload/58/68/Discrimination\\_of\\_Roma\\_National\\_Report\\_PORTUGAL\\_Net\\_Kard.pdf](https://www.gitanos.org/upload/58/68/Discrimination_of_Roma_National_Report_PORTUGAL_Net_Kard.pdf) [dostęp: 28.11.2022]. Historycznie pierwsze wzmianki o obecności społeczności romskich w Portugalii sięgają XV w. Obecnie, pomimo wysokiego stopnia niepewności i niedokładności, szacunkowa liczba waha się między 40 000 a 60 000. W ramach badań statystycznych przeprowadzanych przez różne instytucje, w tym również samorządy, liczba ta oscyluje w okolicy 22 000. Portugalskie społeczności romskie znajdują się głównie w pobliżu wybrzeża i granicy, ze znaczną reprezentacją w Lizbonie, gdzie 31% Romów żyje w trudnej sytuacji (głównie w dzielnicach takich jak Viana do Castelo, Castelo Branco, Coimbra i Évora). Według innych danych na terytorium Portugalii kontynentalnej mieszka ok. 33 940 Romów, a okręg Setúbal jest tym, który skupia ich największą liczbę bezwzględną (5895), a następnie okręgi Lizbony (2854), Porto (2665), Faro (2647) i Santarém (2245). Wszystkie znalezione dane to liczby przybliżone do rzeczywistości.

(Gipsy Produções – Associação Cultural, GPAC), Stowarzyszenie na Rzecz Równości Płci w Społecznościach Romskich (Associação para a Igualdade de Género nas Comunidades Ciganas, RIBALTAMBIÇÃO) i Sílaba Dinâmica – Stowarzyszenie Międzykulturowe (Sílaba Dinâmica – Associação Intercultural)<sup>20</sup>.

W 2013 r. po raz pierwszy zatwierdzono strategię skierowaną specjalnie do Romów w Portugalii, tj. Krajową Strategię Integracji Społeczności Romskich (Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, ENICC), utworzoną na mocy uchwały Rady Ministrów (Resolução do Conselho de Ministros) nr 25/2013<sup>21</sup>. W 2018 r. RCM 154/2018<sup>22</sup> dokonała przeglądu ENICC i przedłużyła jego ważność do 2022 r. w celu dostosowania jego celów i zadań, a tym samym zwiększenia wpływu na poprawę warunków życia Romów i ich społeczności<sup>23</sup>. W maju 2023 r. okres obowiązywania ENICC został przedłużony do dnia końca roku 2023 r. na mocy RCM 36/2023<sup>24</sup>. W tym kontekście ENICC wyłania się jako platforma rozwoju szerokiej i wyartykułowanej interwencji, w której różne ministerstwa, gminy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickie i społeczności romskie, między innymi, aktywnie przyczyniają się do osiągnięcia wyznaczonych celów<sup>25</sup>.

W wyniku procesu oceny wniosków wsparcie finansowe w ramach Programu Wsparcia Stowarzyszeń Romskich (Programa de Apoio ao Associativismo Cigano, PAAC) otrzymują projekty spełniające wymagania konkursowe. Jednym z głównych wymogów jest trwałość takiego projektu. Projekty bezpośrednio przyczyniają się do realizacji celów strategicznych określonych w Krajowej Strategii Integracji Społeczności Romskich (ENICC) i mają na celu promowanie i wzmacnianie pozycji stowarzyszeń, promowanie równych szans, edukacji obywatelskiej, mediacji i zwalczania dyskryminacji. W czasie trwania pandemii COVID-19 program ten umożliwił również wsparcie projektów związanych z zabezpieczeniem żywnościowym oraz innych działań wynikających z ówczesnej sytuacji społecznej. Konkursy rozpisywane są corocznie, a ich głównym celem jest stymulowanie powstawania i realizowania projektów skierowanych do społeczności romskich w obszarach zwalczania dyskryminacji i promowania dialogu międzykulturowego między nimi a społeczeństwem większościowym. Promowanie równości płci, wzmocnienie pozycji kobiet romskich, a także społeczne

<sup>20</sup> Zob. O. Magano, *Emancipation Life Paths of Portuguese Cigano/Roma Women*, "Social Sciences" 2022, vol. 11, no. 6, <https://doi.org/10.3390/socsci11060237> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>21</sup> [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/enicc\\_ACM.pdf/42f8ef57-8cd7-4118-9170-9fcd9b-c53ec2](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/enicc_ACM.pdf/42f8ef57-8cd7-4118-9170-9fcd9b-c53ec2) [dostęp: 26.11.2022].

<sup>22</sup> Resolução do Conselho de Ministros n. 154/2018.

<sup>23</sup> [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%CC%A7a%CC%830+ENICC\\_PT\\_bx.pdf/b20a9b54-a021-4524-87df-57a0a740057c](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%CC%A7a%CC%830+ENICC_PT_bx.pdf/b20a9b54-a021-4524-87df-57a0a740057c) [dostęp: 29.11.2022].

<sup>24</sup> Resolução do Conselho de Ministros n. 36/2023, <https://files.dre.pt/1s/2023/05/08500/0000200002.pdf> [dostęp: 29.11.2022].

<sup>25</sup> <https://www.ihru.pt/estrategia-nacional-para-a-integracao-das-comunidades-ciganas-2018-2023> [dostęp: 29.11.2022].

korzyści płynące z edukacji szkolnej i zaangażowanie rodziców w szkołę jako zachęta do uczęszczania do niej i kontynuowania nauki to kolejne zadania tego programu<sup>26</sup>.

W celu finansowania projektów mających zwalczać dyskryminację społeczności romskich i wspierać ich integrację Wysoka Komisja ds. Migracji utworzyła Fundusz Wspierania Narodowej Strategii Integracji Społeczności Romskich (Fundo de Apoio à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, FAPE), uznając znaczenie wkładu społeczeństwa obywatelskiego w lokalną realizację celów i zadań tej strategii. W związku z tym FAPE jest narzędziem wsparcia finansowego dla publicznych i prywatnych organizacji non-profit, które mają na celu promowanie inicjatyw i projektów dostosowanych do różnorodności społeczności romskich obecnych na terytorium kraju. Od 2015 r. FAPE wspiera różnorodne projekty, które umożliwiły realizację niektórych działań przewidzianych w ENICC, a mianowicie podnoszenie świadomości, zwalczanie dyskryminacji, poznawanie historii i kultury Romów, promowanie równości płci i stowarzyszania się.

Biuro Wsparcia dla Społeczności Romskich (Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas, GACI) zostało utworzone przez ACIDI w 2007 r. Biuro to ustrukturyzowało swoją misję w trzech głównych wytycznych, takich jak wzmocnienie dialogu międzykulturowego, promocja edukacji, kultury i obywatelstwa oraz wsparcie dla budowania potencjału. GACI opracował również zestaw działań mających na celu promocję i integrację społeczną Romów we współpracy z odpowiedzialnymi podmiotami, które rozważają mechanizm monitorowania stopnia integracji tych społeczności, ze szczególnym naciskiem na edukację, zdrowie, zatrudnienie i mieszkalnictwo. Początkowo GACI rozpoczął działalność jako multidyscyplinarny zespół techniczny złożony z osób niebędących Romami. Jednak z biegiem lat podjęto wysiłki w celu wdrożenia inicjatyw szkoleniowych i zwiększenia świadomości na temat aktywnego obywatelstwa wśród pracowników społecznych i edukacyjnych oraz członków społeczności romskich w najbardziej wrażliwych obszarach. W związku z tym utworzono grupę roboczą składającą się z sześciu osób (trzech kobiet i trzech mężczyzn) należących do społeczności romskich, doświadczonych w mediacji i pracy we wspólnych projektach, które do 2008 r. współpracowały jako konsultanci/mediatorzy GACI. Proces ten był wzorem do naśladowania, który zainspirował stworzenie projektu pilotażowego dla mediatorów miejskich<sup>27</sup>.

Obserwatorium Społeczności Romskich (Observatório das Comunidades Ciganas, ObCig) jest nieformalną jednostką zintegrowaną z Wysoką Komisją ds. Migracji. Działania w jego ramach mają na celu pomoc w realizacji niektórych środków przewidzianych w Krajowej Strategii Integracji Społeczności Romskich, do społecznego uznania Romów, ich rodzin i/lub społeczności, a w konsekwencji do dekonstrukcji dyskwalifikujących mitów, wyobrażeń

<sup>26</sup> [https://netforce.iefp.pt/notic/Homenoti\\_Show/732590bo-oecb-4a15-9f82-32foa48abded](https://netforce.iefp.pt/notic/Homenoti_Show/732590bo-oecb-4a15-9f82-32foa48abded) [dostęp: 29.11.2022].

<sup>27</sup> [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/enicc\\_ACM.pdf/42f8ef57-8cd7-4118-9170-9fcd9b-c53ec2](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/enicc_ACM.pdf/42f8ef57-8cd7-4118-9170-9fcd9b-c53ec2) [dostęp: 27.11.2022].

i stereotypów. Współpracuje z ośrodkami badawczymi, prowadzi badania i promuje debaty, spotkania i inne inicjatywy<sup>28</sup>.

Warto zauważyć również regionalne projekty. Gmina Porto złożyła wniosek do Programu Operacyjnego na rzecz Integracji Społecznej i Zatrudnienia (Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, POISE), zarządzanego przez Wysoką Komisję ds. Migracji, zatwierdzając projekt mediatorów miejskich i międzykulturowych w Porto, który rozpoczął się w maju 2019 r. i zakończył 31 marca 2022 r. Projekt opierał się na partnerstwie strategicznym, koordynowanym przez gminę Porto i ustanowionym z 4 podmiotami z terytoriów interwencyjnych: Espaço T – Stowarzyszeniem Wspierania Integracji Społecznej i Środowiskowej (Espaço T – Associação para Apoio à Integração Social e Comunitária), Stowarzyszeniem Solidarności i Działań Społecznych Ramalde (Associação de Solidariedade e Ação Social de Ramalde), Stowarzyszeniem Ludotecas z Porto (Associação Ludotecas do Porto) i JRS-Portugalia – Jezuickim Stowarzyszeniem na rzecz Uchodźców – Stowarzyszeniem Humanitarnym Mediacji Międzykulturowej (JRS-Portugal – Associação Jesuíta aos Refugiados – Associação Humanitária Mediação Intercultural) zakładającym realizację wspólnych celów i konsolidację synergii w rozwoju działań. Zespół projektowy składał się z czterech mediatorów międzykulturowych, z czego trzech zorientowanych na interwencję ze społecznościami romskimi i jednego dla społeczności migrantów. Jego głównym celem była integracja najbardziej wrażliwych populacji w mieście Porto, a mianowicie społeczności romskich i migrantów, przy użyciu mediacji międzykulturowej jako metodologii społecznej, która pozwala na bliższe relacje zdrowego współistnienia między tymi społecznościami a ogółem populacji. Projekt ten wyróżnił się jako instrument operacjonalizacji strategii Sieci Społecznej Porto i Gminy (Rede Social do Porto e do Município) wpisanej w Plan Rozwoju Społecznego 2019/2021 (Plano de Desenvolvimento Social 2019/2021) oraz w Lokalny Plan Integracji Romów (Plano Local para a Integração das Pessoas Ciganas), dokument, który pozwolił na pogłębienie diagnozy rzeczywistości tej społeczności. Rozwijał działania o wielowymiarowym zakresie, koncentrując się na edukacji, kulturze, partycypacji obywatelskiej, zdrowiu, mieszkalnictwie i szansach na zatrudnienie, a także zapewniając Miejską i Międzykulturową Usługę Mediacyjną działającą w Biurze Obywatela (Serviço de Mediação Municipal e Intercultural em funcionamento no Gabinete de Município). Plan Działania Projektu Mediatorów Miejskich i Międzykulturowych obejmował następujące działania:

- Miejskie i Międzykulturowe Usługi Mediacyjne i Zespół (Serviço e Equipa de Mediação Municipal e Intercultural, SMMI),
- budowanie potencjału EMMI,
- momenty społeczno-edukacyjne i międzykulturowe,
- wizyty pedagogiczne i kulturalne,

<sup>28</sup> <https://www.obcig.acm.gov.pt/> [dostęp: 28.11.2022].

- międzykulturowe przestrzenie życiowe,
- działania promocyjne ze społecznościami docelowymi interwencji,
- warsztaty na temat międzykulturowości w edukacji,
- rodziców i międzykulturowość,
- szkoły i wymianę międzykulturową,
- międzykulturową szkołę,
- podnoszenie świadomości na temat zdrowia,
- podnoszenie świadomości na temat niedyskryminacji na rynku mieszkaniowym,
- międzykulturowe mosty na rynku pracy.

Zasadą łączącą interwencję projektu była międzykulturowość w kontekście akceptacji i integracji różnic, poszukiwania, poprzez mediację, porozumienia między społecznościami i usługami, odblokowanie komunikacji, dekonstrukcja uprzedzeń i stereotypów oraz wzmocnienie pozycji społeczności<sup>29</sup>.

Głównym celem międzynarodowego projektu Net-Kard<sup>30</sup>, który prowadzony był przy wsparciu finansowym z Programu Praw Podstawowych i Obywatelstwa Unii Europejskiej, były działania na rzecz zapobiegania dyskryminacji społeczności romskich i zwiększanie wsparcia dla ofiar poprzez promowanie współpracy i tworzenia sieci między kluczowymi podmiotami zaangażowanymi w obronę prawa do równości oraz ulepszanie i przekazywanie już istniejącego zbioru doświadczeń metodologicznych w tym zakresie do różnych krajów biorących udział w projekcie<sup>31</sup>.

Zgodnie z założeniami Net-Kard populacja Romów jest jedną z najbardziej narażonych grup. Podlega ubóstwu i wykluczeniu społecznemu i jest najbardziej społecznie nieakceptowaną mniejszością etniczną w Europie. Jest to częściowo spowodowane brakiem działań prewencyjnych, mechanizmów podnoszenia świadomości i uwagi dla ofiar dyskryminacji. Organizacje pozarządowe i stowarzyszenia romskie, dzięki bliskim relacjom ze społecznościami romskimi, są potencjalnymi kluczowymi podmiotami w walce z dyskryminacją tych grup, a także kluczowymi partnerami do wspólnej pracy z innymi podmiotami publicznymi lub prywatnymi. Podmioty te nadal napotykały bariery, które utrudniały postęp i zmniejszały pozytywny wpływ, jaki zamierzają wywierać, chociaż nie podważają całej ich pracy. Wysiłki podejmowane przez te stowarzyszenia i ich zdolność do pokonywania niektórych barier sprawiają, że są one ważnymi czynnikami napędzającymi różne

<sup>29</sup> <https://coesaosocial.cm-porto.pt/coesao-social/migrantes-e-minorias-etnicas> [dostęp: 25.11.2022]; M. Mendes, O. Magano, P. Candeias, *Estudo Nacional sobre as comunidades Ciganas*, Lisboa 2014.

<sup>30</sup> Net-Kard: Cooperation and Networking between Key Actors against Roma Discrimination; JUST/2012/FRAC/AG/2848.

<sup>31</sup> Projekt ten objęty był Programem Praw Podstawowych i Obywatelstwa Unii Europejskiej i angażował partnerów: Fundación Secretariado Gitano (partner wiodący, Hiszpania), Rede Europeia Anti-Pobreza/ Portugal (EAPN Portugal, Portugalia), Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI, I.P., Portugalia), Centrul de Resourse Juridice (CRJ, Rumunia), Fundatia Secretariatul Romilor (Rumunia), Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (Włochy) oraz Istituto Internazionale Scienze Mediche Antropologiche e Sociali (Włochy).

praktyki i metodologie, niektóre szczególnie innowacyjne, ale czasami mało znane w sektorze społecznym. Jeśli chodzi o partnerstwo lub tworzenie sieci, zazwyczaj działają one jako organizacje strategiczne w rozwoju działań ze społecznościami romskimi, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, ale nawet tam można zidentyfikować bariery, a także ważne sojusze, niektóre z nich na poziomie decyzyjnym. Przygotowany w ramach projektu przewodnik ma być narzędziem dla organizacji pozarządowych i stowarzyszeń romskich<sup>32</sup>. Ma on nie tylko charakter informacyjny, ale jest również pomyślany jako narzędzie robocze do planowania działań w terenie, zwłaszcza działań strategicznych mających na celu zwalczanie dyskryminacji społeczności romskich<sup>33</sup>.

Ważnym dokumentem powstałym w wyniku prac podejmowanych w projekcie jest raport zawierający analizę sytuacji dyskryminacji społeczności romskich w Portugalii. Z uwagi na to, że wiedza na temat tej grupy jest nadal niewielka, refleksja ta może być postrzegana jako wartość dodana przy poprawianiu stanu tej wiedzy, a także może korzystnie wpłynąć na debatę na temat tej grupy i opracowanej interwencji społecznej. W pierwszej części przedstawiony został opis kontekstu społeczności romskiej w Portugalii w celu uzyskania jak najbardziej wiarygodnego obrazu tej grupy. W drugiej zidentyfikowano i opisano wszystkie krajowe przepisy dotyczące zwalczania dyskryminacji oraz przedstawiono niektóre już rozwiązane przypadki. W trzecim punkcie przedstawiono zestaw informacji (raporty, dane, publikacje) na temat dyskryminacji społeczności romskiej. Opracowany został również zestaw grup społecznych współpracujących z Romami. Ponadto zidentyfikowano wszystkie organizacje publiczne i prywatne, które zajmują się walką z dyskryminacją społeczności romskiej, a także rodzaj ich pracy<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Dostępny w języku polskim: <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/praktyczny-przewodnik-dla-sluzb-policyjnych-dla-przeciwdzialania-dyskryminacji-spolesznosci-romskiej>; <https://www.gitanos.org/upload/24/43/Informator.pdf> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>33</sup> [http://www.gitanos.org/upload/00/23/Guide\\_NGOs\\_and\\_Roma.pdf](http://www.gitanos.org/upload/00/23/Guide_NGOs_and_Roma.pdf) [dostęp: 26.11.2022].

<sup>34</sup> [https://www.gitanos.org/upload/58/68/Discrimination\\_of\\_Roma\\_National\\_Report\\_PORTUGAL\\_Net\\_Kard.pdf](https://www.gitanos.org/upload/58/68/Discrimination_of_Roma_National_Report_PORTUGAL_Net_Kard.pdf) [dostęp: 27.11.2022].



## 4. Uprawnienia grup mniejszościowych ze szczególnym uwzględnieniem ich prawa do zachowania swojej tożsamości, używania języka ojczystego w edukacji oraz sferze publicznej

### 4.1. Języki regionalne i mniejszościowe

Portugalia podpisała Europejską kartę języków regionalnych i mniejszościowych w 2021 r., ale jeszcze jej nie ratyfikowała. W Portugalii zostały uznane przez Parlament Europejski tylko dwa języki jako mniejszościowe: mirandese (mirandyjski)<sup>35</sup> w 1999 r. i barranquen<sup>36</sup> w 2021 r. Język mirandese pochodzi z północnego wschodu kraju. Gmina, w której jest używany, jest jedną z najbardziej hiszpańskich w kraju. Świadczy o tym między innymi mirandese z licznymi elementami języka hiszpańskiego, którym uczy się w szkołach i mówi na co dzień, choć nie jest on językiem urzędowym. Warto podkreślić, że Rada Miasta Miranda do Douro wraz ze Stowarzyszeniem Języka i Kultury Mirandyjskiej (Associação de la Lhéngua i Cultura Mirandesa, ALCM) opracowały listę zobowiązań, które należy wypełnić w związku z przystąpieniem Portugalii do Karty<sup>37</sup>. Z kolei rozwój barranquenho wydaje się być stosunkowo niedawny, gdyż odmiana ta rozwinęła się nie wcześniej niż w 1527 r. i była używana

<sup>35</sup> To język romański blisko spokrewniony z asturyjskim, używany i oficjalnie uznany za język regionalny lub mniejszościowy w północno-wschodniej Portugalii. Posługuje się nim ok. 15 tys. osób na obszarze 484 km<sup>2</sup>. Są to mieszkańcy portugalskiego miasta Miranda do Douro i okolic.

<sup>36</sup> Barranquen to język mieszaný używany w portugalskim mieście Barrancos, na granicy z Hiszpanią. Jest on oparty na portugalskim Alentejo z silnym wpływem języków sąsiednich regionów Hiszpanii, tj. dialektu andaluzyjskiego i dialektu Estremadury, zwłaszcza w elementach leksykalnych, fonetycznych i morfologicznych, które różnią się od portugalskiego. Można go uznać albo za odmianę portugalskiego (portugalski alentejański), na którą duży wpływ miały hiszpańskie dialekty sąsiednich obszarów Hiszpanii w Estremadurze i Andaluzji (zwłaszcza z Encinasola i Rosal de la Frontera) lub hiszpański dialekt (ekstremadurski i andaluzyjski), na który duży wpływ miał portugalski.

Osoby posługujące się językiem barranquenho utrzymują, że nie mówią ani po hiszpańsku, ani po portugalsku, ale w zupełnie innym języku. Ethnologue wymienia barranquenho jako dialekt języka estremaduran, być może dlatego, że Barrancos zostało zasiedlone przez osadników z Badajoz, miasta w Estremadurze, choć nie na obszarze posługującym się językiem estremaduran. Więcej na ten temat: J. Clements, *Barranquenho*, [in:] *The Linguistic Legacy of Spanish and Portuguese: Colonial Expansion and Language Change*, Cambridge 2009, s. 190–209; J. Clements, P. Amaral, A. Luís, *Spanish in Contact with Portuguese: The Case of Barranquenho*, [in:] *The Handbook of Hispanic Sociolinguistics*, ed. M. Díaz-Campos, Hoboken 2011, s. 395–417; J. Clements, J. Clancy, P. Amaral, A. Luís, *Cultural Identity and the Structure of a Mixed Language: the Case of Barranquenho*, „Proceedings of the Annual Meeting of the Berkeley Linguistics Society (BLS)” 2008, no. 34, s. 13–22.

<sup>37</sup> <https://lhengua.org/>; <https://www.publico.pt/2021/09/08/culturaipsilon/noticia/portugal-assinou-carta-europeia-linguas-regionais-minoritarias-1976697> [dostęp: 28.11.2022].

prawdopodobnie do początku XIX w., w przeciwieństwie do innych mniejszościowych odmian językowych na Półwyspie Iberyjskim, które mają średniowieczne korzenie.

## 4.2. Sytuacja prawna grup zagrożonych w ocenie społeczności międzynarodowej

Europejska Komisja przeciw Rasizmowi i Nietolerancji (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) działająca w ramach Rady Europy w swoich raportach dotyczących Portugalii wskazuje zawsze na dwie zagrożone grupy osób, tj. imigrantów i Romów<sup>38</sup>.

Gromadzenie danych na temat pochodzenia etnicznego jest ściśle regulowane w Portugalii. Komisja jest jednak zaniepokojona brakiem wiarygodnych informacji na temat sytuacji różnych grup mniejszościowych zamieszkujących ten kraj, co utrudnia ocenę aktów rasistowskiej przemocy lub dyskryminacji popełnianych wobec członków tych społeczności. Utrudnia również ocenę skuteczności różnych środków podejmowanych w celu zwalczania rasizmu i nietolerancji. ECRI wzywa władze Portugalii do rozważenia możliwości wprowadzenia kompleksowego, spójnego systemu gromadzenia danych w celu oceny sytuacji różnych grup mniejszościowych żyjących w Portugalii oraz skali rasizmu i dyskryminacji. Taki system powinien być zgodny z prawem krajowym oraz europejskimi przepisami i zaleceniami dotyczącymi ochrony danych i prywatności, zgodnie z ogólnym zaleceniem ECRI w sprawie zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji. Podczas gromadzenia danych władze Portugalii powinny szczególnie zadbać o poszanowanie anonimowości i godności respondentów oraz uzyskać ich pełną zgodę<sup>39</sup>.

Raport przygotowany w latach 2011–2012 przez Europejską Sieć Przeciwko Rasizmowi (European Network against Racism, ENAR)<sup>40</sup> w zakresie rasizmu i związanych z nim praktyk dyskryminacyjnych w Portugalii wskazał, że zjawiska te dotyczą głównie imigrantów, w tym Afrykańczyków i osoby pochodzenia afrykańskiego, Brazylijczyków, Ukraińców, Rumunów, Rosjan i innych obywateli Europy Wschodniej oraz Romów. Brak oficjalnych danych dotyczących liczby skarg na dyskryminację i przestępstw z nienawiści w ogóle utrudnia zrozumienie tej kwestii. Jednakże, pomimo braku informacji na temat bezpośredniej dyskryminacji, badania ukazane w raporcie wskazały, że w okresie objętym przeglądem migranci i Romowie nadal byli dyskryminowani. Oprócz trudności związanych z procesem imigracyjnym

<sup>38</sup> Raporty przygotowywane były w następujących latach: 1997, 2002, 2006, 2013, 2018; <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/portugal> [dostęp: 30.11.2022].

<sup>39</sup> Drugi raport, nr 44, 45; <https://rm.coe.int/second-report-on-portugal/16808b59bd> [dostęp: 30.11.2022].

<sup>40</sup> ENAR to ogólnoeuropejska sieć antyrasistowskich organizacji pozarządowych. Jej celem jest położenie kresu rasizmowi strukturalnemu i dyskryminacji oraz wprowadzenie równości i solidarności dla wszystkich w Europie. Łączy lokalne i krajowe antyrasistowskie organizacje pozarządowe w całej Europie i działa jako pośrednik między organizacjami członkowskimi a instytucjami europejskimi. Organizacja została założona w 1998 r. przez oddolnych aktywistów z misją osiągnięcia zmian prawnych na poziomie europejskim i poczynienia zdecydowanych postępów w kierunku równości rasowej we wszystkich państwach członkowskich UE.

w Portugalii napotykać oni również na wykluczenie społeczne i trudności w uzyskaniu pełnego dostępu do zatrudnienia, edukacji, towarów i usług, opieki zdrowotnej i mieszkań. W ramach rekomendacji polecono, aby portugalski rząd i instytucje upubliczniły informacje dotyczące mniejszości etnicznych i imigrantów. Ponadto organizacje pozarządowe powinny współpracować w zakresie kształtowania polityki, aby skuteczniej zaspokajać prawa i potrzeby imigrantów<sup>41</sup>.

Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) w kwietniu 2023 r. zakończył rozpatrywanie połączonego osiemnastego i dziewiętnastego sprawozdania okresowego Portugalii, a eksperci Komitetu zwrócili uwagę na przyjęcie przez nią Krajowego Planu Zwalczania Rasizmu i Dyskryminacji (Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação)<sup>42</sup>, co sprawiło, że Portugalia stała się pierwszym członkiem Unii Europejskiej, który przyjął taki plan. Negatywnie oceniono jednak spis powszechny przeprowadzony w 2019 r. oraz pojawiające się przejawy dyskryminacji Romów i osób pochodzenia afrykańskiego. Komitet wyraził zaniepokojenie powszechnością dyskryminacji rasowej w Portugalii. Odnotował bowiem inicjatywy i pojawiający się dyskurs na temat rasizmu systemowego i był zaniepokojony niedociągnięciami w zajmowaniu się dziedzictwem przeszłości kolonialnej i transatlantyckiego handlu niewolnikami. Rasizm i dyskryminacja rasowa były endemiczne w Portugalii, szczególnie w organach ścigania i sądownictwie. Co do kwestii spisu powszechnego i decyzji o nieuwzględnieniu w nim kwestii rasowych i etnicznych, niepokojący jest fakt braku aktualnych i kompleksowych statystyk dotyczących składu demograficznego ludności, w tym informacji na temat osób niebędących obywatelami. Zauważono, że podczas uzyskiwania dostępu do usług publicznych i prywatnych oraz podczas poszukiwania pracy i przebywania w pracy respondenci pochodzenia romskiego zgłaszali najwyższe wskaźniki dyskryminacji<sup>43</sup>.

Eksperti ONZ ds. praw człowieka po wizycie w Portugalii stwierdzili, że osoby pochodzenia afrykańskiego doświadczają tam systemowego rasizmu w podobny sposób, pomimo różnych indywidualnych okoliczności. Uznali, że portugalska tożsamość jest nadal definiowana przez jej kolonialną przeszłość, a także zniewolenie oraz przemyt Afrykanów i handel nimi, a wysiłki na rzecz równości rasowej nie uwzględniły znaczenia szeroko zakrojonej renegocjacji portugalskiej tożsamości. Duże protesty przeciwko rasizmowi w 2020 r. wezwały

<sup>41</sup> ENAR Shadow Report 2011–2012, Racism and Related Discriminatory Practices in Portugal Portuguese Association for Victim Support APA; 5 July 2019 Preliminary Summary Document, Report on Racism, Xenophobia and Ethnic and Racial Discrimination in Portugal; <https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/portugal-2.pdf> <https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/portugal-2.pdf> [dostęp: 30.11.2022].

<sup>42</sup> Plan przyjęty na lata 2021–2025, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=plano-nacional-de-combate-ao-racismo-e-a-discriminacao-2021-2025-portugalcontraoracismo> [dostęp: 28.11.2022]; <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCA-AAAAABAAzNDI3NgEakTS69AUAAAA%3d> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>43</sup> <https://www.ohchr.org/en/news/2023/04/examen-du-portugal-les-experts-du-comite-pour-lelimination-de-la-discrimination> [dostęp: 29.11.2022].

do rewizji kolonialnych narracji zgodnie z globalnymi rozmowami na temat systemowego rasizmu w Portugalii<sup>44</sup>.

Trzy organizacje pozarządowe, tj. EAPN Portugal, Associação Letras Nómadas i Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos, przygotowały w 2020 r. raport w ramach pilotażowego projektu „Roma Civil Monitor» Budowanie potencjału romskiego społeczeństwa obywatelskiego i wzmacnianie jego zaangażowania w monitorowanie krajowych strategii integracji Romów” („Roma Civil Monitor”, Capacitação para a sociedade civil de Roma e reforço do seu envolvimento no acompanhamento das estratégias nacionais de integração das comunidades ciganas). Projekt ten realizowany był na zlecenie Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Konsumentów oraz koordynowany przez Centrum Studiów Politycznych Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego (CEU CPS), we współpracy z Europejską Siecią Romskich Organizacji Oddolnych (ERGO Network), Europejskim Centrum Praw Romów (ERRC), Fundación Secretariado Gitano (FSG) i Romskim Funduszem Edukacyjnym (REF) i realizowany z udziałem ok. 90 organizacji pozarządowych i ekspertów z 27 państw członkowskich. Wskazano w nim m.in., że krajowa strategia powinna określać zintegrowane i skuteczne działania w różnych dziedzinach: mieszkalnictwie, zatrudnieniu, edukacji i zdrowiu, w celu zwalczania nierówności i niekorzystnych warunków strukturalnych, z jakimi borykają się społeczności romskie, przy jednoczesnym skupieniu się na ocenie jakościowej pod względem wyników i wpływu na poprawę ich warunków życia i skuteczną integrację<sup>45</sup>.

Opracowany przez Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC)<sup>46</sup> w 2004 r. raport dotyczący sytuacji w Portugalii<sup>47</sup> wskazał te same kwestie<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Członkowie grupy roboczej odwiedzili Lizbonę, Setubal i Porto, aby zdobyć wiedzę z pierwszej ręki na temat rasizmu, dyskryminacji rasowej, afrofobii, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji dotyczącej osoby pochodzenia afrykańskiego w Portugalii, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/portugal-crossroads-anti-racism-say-un-experts> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>45</sup> <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-2-portugal-2018-eprint-pt-2.pdf> [dostęp: 28.11.2022]; <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-3-portugal-2019-eprint-fin.pdf> [dostęp: 29.11.2022].

<sup>46</sup> Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC) zostało powołane do funkcjonowania przez UE w 1997 r. w ramach zaktywizowania badań nad zjawiskiem dyskryminacji rasowej, etnicznej oraz religijnej w Europie. EUMC w tym celu stworzyło Europejską Sieć Informacji o Rasizmie i Ksenofobii – RAXEN. Aktualnie zadania Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii realizuje Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), utworzona na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 w Wiedniu.

Zadania realizowane przez EUMC/FRA to gromadzenie, a następnie opracowywanie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji dotyczących szeroko pojętego rasizmu i ksenofobii. Agencja prowadzi zarówno badania dotyczące kwestii dobrych praktyk umożliwiających przeciwdziałanie dyskryminacji rasowej, etnicznej oraz religijnej, jak i te związane z przyczynami, przejawami i skutkami zachowań antyspołecznych (w tym rasistowskich, ksenofobicznych, antysemitowskich czy homofobicznych), zauważalnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10411> [dostęp: 29.11.2022].

<sup>47</sup> National Analytical Study on Racist Violence and Crime: Portugal.

<sup>48</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/268-CS-RV-NR-PT.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/268-CS-RV-NR-PT.pdf) [dostęp: 30.11.2022].

## 5. Gwarancje prawne uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym

Portugalia utworzyła instytucję publiczną odpowiedzialną za zarządzanie przepływami migracyjnymi, do obowiązków której należy podejmowanie działań w obszarze zapewnienia integracji imigrantów i promowanie powrotu portugalskich emigrantów. Mając na uwadze znaczenie posiadania spójnej polityki integracyjnej dla imigrantów, w 1996 r. powołano urząd Wysokiego Komisarza ds. Imigracji i Mniejszości Etnicznych. W listopadzie 2002 r., na mocy dekretu z mocą ustawy nr 251/2002, urząd ten został zreorganizowany w celu utworzenia szerszej struktury: Wysokiej Komisji ds. Imigracji i Mniejszości Etnicznych (Alto Comissariado para a imigração e minorias étnicas, ACIME). Od tego czasu instytucja ta zapewniła udział i współpracę reprezentatywnych stowarzyszeń imigrantów, partnerów społecznych i służb państwowych w definiowaniu i ocenie polityk skierowanych do imigrantów oraz zapobieganiu wykluczeniu i dyskryminacji. Z biegiem lat rozwijała swoją działalność i obszary interwencji<sup>49</sup>. Składała się z Wysokiego Komisarza, Zastępcy Wysokiego Komisarza, Rady Konsultacyjnej ds. Imigracji (Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, COCAI) oraz Komisji ds. Równości i Walki z Dyskryminacją Rasową (Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, CICDR). ACIME miało siedzibę w Lizbonie i stałe przedstawicielstwo w Porto. Zgodnie z dekretem z mocą ustawy nr 27/2005 ACIME była „międzyresortową służbą koordynacyjną podlegającą bezpośrednio premierowi”. W lutym 2005 r., na mocy tego dekretu ACIME zostało poszerzone o Krajowe Centrum Wsparcia Imigrantów (CNAI) i Lokalne Centra Wsparcia Imigrantów (CLAI). Ich rolą było przyjmowanie i udzielanie informacji oraz rozpatrywanie wniosków imigrantów. Zadaniem ACIME była poprawa warunków życia imigrantów i pomoc w ich integracji ze społeczeństwem, a jednocześnie eliminacja dyskryminacji rasowej oraz zwalczanie rasizmu i ksenofobii. Współpracowała z innymi agencjami rządowymi, aby zapewnić międzysektorowe podejście do tych kwestii i proponowała środki mające na celu pomoc imigrantom i mniejszościom etnicznym. Mogła również nakładać grzywny w razie występowania przypadków dyskryminacji rasowej. W 2007 r., w uznaniu jej znaczenia, jej uprawnienia i interwencje zostały wzmocnione, ACIME stała się instytutem publicznym, zmieniając nazwę na Wysoką Komisję ds. Imigracji i Dialogu Międzykulturowego (Alto Comissariado Para a Imigração e Diálogo Intercultural,

<sup>49</sup> <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/43252/welcoming+and+integrating+2002-2005.pdf/d98903e8-6b6e-460b-a647-c1fbfoaddb76> [dostęp: 28.11.2022].

I.P, ACIDI). Instytucja ta była odpowiedzialna za politykę integracji imigrantów i mniejszości etnicznych, a także za dialog między różnymi kulturami, grupami etnicznymi i religiami. Raport Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) z 2008 r. ocenił usługi wsparcia świadczone imigrantom poprzez działania portugalskiej instytucji pozytywnie, wskazując na kluczowe elementy. Podkreślono w raporcie, że ACIDI promuje zintegrowane działania jako ważny aspekt przyjmowania migrantów, a także holistyczne spojrzenie na migrację, co jest zgodne z wytycznymi polityki krajowej i europejskiej w tej kwestii. Pozytywnie oceniono także usługi świadczone przez Krajowe Centrum Wsparcia Imigrantów, które było inicjatywą ACIDI. Na poziomie lokalnym zwrócono uwagę na to, że kluczową rolę w rozwiązywaniu problemów odgrywa interwencja społeczności. Raport zalecił również wprowadzenie ulepszeń w niektórych obszarach, uwzględniając perspektywę zarówno imigrantów, jak i ACIDI. Szczegółowe zalecenia raportu dla ACIDI obejmowały udoskonalenia w następujących obszarach: dostępność usług dla migrantów, szkolenia dla mediatorów, w tym dla mediatorów społeczno-kulturowych, rozpowszechnianie informacji, uznawanie kwalifikacji edukacyjnych, ochrona prawna imigrantów, wzmocnienie partnerstw i sieci związanych z usługami wsparcia dla imigrantów<sup>50</sup>.

Ze względu na zmiany zachodzące w ostatnich latach w obszarze migracji w Portugalii oraz wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa, podmioty zajmujące się kwestią migracji zostały ponownie wzmocnione. Powołano instytucję Wysokiej Komisji ds. Migracji (Alto Comissariado para as Migrações, ACM) i rozszerzono jej misję i obowiązki, na pierwszym miejscu stawiając koordynowanie zintegrowanej odpowiedzi na przepływy emigracyjne i imigracyjne, w tym uchodźców, w Portugalii.

Ponieważ Portugalia podchodzi do polityki migracyjnej i integracyjnej holistycznie, ACM, jako instytucja publiczna zintegrowana z Radą Ministrów, jest odpowiedzialna za łączenie działań różnych ministerstw w celu opracowania, wdrożenia i oceny polityk przekrojowych skierowanych do migrantów, w tym uchodźców i społeczności romskich, oraz promujących dialog międzykulturowy i międzyreligijny, a także ma za zadanie zwalczać wszelkie formy dyskryminacji etnicznej i rasowej. Formalnie instytucja Wysokiego Komisarza ds. Migracji jest instytucją publiczną z uprawnieniami administracyjnymi i finansowymi i prowadzi swoją działalność pod przewodnictwem Rady Ministrów.

Należy zwrócić szczególną uwagę na powołanie instytucji Wysokiej Komisji ds. Migracji, której działania mają na celu ułatwienie integracji imigrantów, a także mniejszości ze społecznością narodową. Do głównych zadań Komisarza należy: promowanie Portugalii jako miejsca docelowego migracji; przyjmowanie i integracja migrantów, w szczególności poprzez rozwój przekrojowych polityk, ośrodków i biur wsparcia dla migrantów, zapewniając zintegrowaną reakcję służb publicznych; współpraca z innymi właściwymi organami publicznymi

<sup>50</sup> [https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/assessment-support-services-immigrants-acidi\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/assessment-support-services-immigrants-acidi_en) [dostęp: 28.11.2022].

w projektowaniu i opracowywaniu priorytetów polityki migracyjnej; zwalczanie wszelkich form dyskryminacji ze względu na kolor skóry, narodowość, pochodzenie etniczne lub religię; opracowanie programów integracji społecznej dla potomków imigrantów; promowanie, towarzyszenie portugalskim emigrantom i wspieranie ich powrotu oraz wzmacnianie ich więzi z Portugalią<sup>51</sup>.

Przewodniczący Komisji od 2015 r. jest wybierany na podstawie oceny niezależnego organu o nazwie Komisja Rekrutacyjno-Kwalifikacyjna dla Administracji Publicznej (Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, CReSAP)<sup>52</sup>. Podstawą prawną jest rozporządzenie nr 8320-F/2015<sup>53</sup>.

System pomocy migrantom obejmuje również inne jednostki i programy, które wzajemnie się uzupełniają. Należą do nich szkolenia dla trenerów organizowane przez Wysoką Komisję ds. Imigracji i Dialogu Międzykulturowego (Bolsa de Formadores do Alto Comissariado para a Imigração e Dialogo Intercultural). Podejmowane w ich ramach działania mają na celu promowanie lepszego zrozumienia różnorodności kulturowej, podnoszenie świadomości na temat przyjmowania i integracji imigrantów w Portugalii oraz szkolenie w zakresie międzykulturowości. W ten sposób ma przyczynić się do budowania pokoju i spójności społecznej opartych na dialogu międzykulturowym. W tym celu zapewnia zestaw działań szkoleniowych, które mogą być zamawiane bezpłatnie przez dowolną organizację lokalną lub krajową w dowolnym miejscu w kraju. Krajowe Centrum Wsparcia Imigrantów (Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, CNAI) zostało utworzone w 2004 r., aby skutecznie i humanitarnie reagować na problemy integracyjne imigrantów, którzy wybrali Portugalię jako kraj przyjmujący. W tym celu kilka instytucji i wyspecjalizowanych biur zostało połączonych na tej samej platformie usług, działając w sposób powiązany i uzupełniający się, dzieląc ten sam system komputerowy, a wszystkie ich usługi koncentrują się na potrzebach migrantów. Od 2003 r. działa także Linia Imigrantów SOS (Linha SOS Imigrante), która została utworzona, aby zapewnić obywatelom-imigrantom i ich stowarzyszeniom, a także pracodawcom, organom administracji publicznej i innym zainteresowanym obywatelom usługę udzielania ogólnych informacji na temat imigracji. Z kolei program Escolhas promuje integrację społeczną dzieci i młodzieży z trudniejszych środowisk społeczno-ekonomicznych w celu wyrównania szans i wzmocnienia spójności społecznej.

Poza instytucjonalną formą pomocy migrantom, pośród krajowych podmiotów funkcjonujących w Portugalii należy zwrócić uwagę na Portugalską Służbę Imigracyjną i Graniczną (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, SEF). Jest to służba bezpieczeństwa w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Ministério da Administração Interna, MAI), która w kontekście polityki bezpieczeństwa wewnętrznego jest odpowiedzialna za przeprowadzanie kontroli

<sup>51</sup> <https://www.acm.gov.pt/-/o-que-fazemos-> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>52</sup> <https://www.cresap.pt/> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>53</sup> <https://files.dre.pt/2s/2015/07/146000002/0001100011.pdf> [dostęp: 29.11.2022].

osób na granicach, monitorowanie cudzoziemców na terytorium kraju, zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej związanej z nielegalną imigracją i handlem ludźmi, podejmowanie decyzji w sprawie wniosków o azyl, wydawanie paszportów i dokumentów tożsamości cudzoziemcom, w celu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego oraz praw i wolności jednostki w globalnym kontekście zjawiska migracji. Jako organ policji kryminalnej, w rozumieniu prawa karnego procesowego, SEF działa w procesie pod kierownictwem i z zależnością operacyjną właściwego organu prawnego, wdrażając środki określone przez ten organ i akty delegowane przez ten sam organ. SEF jest odpowiedzialna za promowanie, koordynowanie i wdrażanie środków i działań związanych z tymi działaniami i ruchami migracyjnymi. Na arenie międzynarodowej jest odpowiedzialny za zapewnienie, zgodnie z wymogami rządu, reprezentacji państwa portugalskiego w grupach roboczych Unii Europejskiej, a także w organizacjach międzynarodowych lub wydarzeniach związanych z jego właściwościami.

Należy zaznaczyć, że opisane powyżej instytucje zostały powołane w celu pomocy migrantom i to w każdym możliwym aspekcie, tj. zarówno pomocy prawnej, jak i w kwestiach socjalnych oraz psychologicznych. System instytucjonalny w Portugalii został tak skonstruowany, że poszczególne podmioty uzupełniają się i współpracują ze sobą przy różnych projektach. Dlatego warto wspomnieć, że oprócz tych instytucji w Portugalii działają również specjalne powołane podmioty i osoby, których głównym celem jest walka z nietolerancją, ksenofobią i rasizmem. Praktyka pokazuje, że instytucje zajmujące się sprawami migracji, naruszeniami praw człowieka poprzez różne formy dyskryminacji oraz powołane w zakresie pomocy Romom, w Portugalii często ze sobą współpracują.

Jedną z takich instytucji jest Komisja ds. Równości i Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej (Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, CICDR). Portugalskie prawo przewiduje administracyjną procedurę składania do niej skarg w przypadkach dyskryminacji rasowej. Komisja działa w ramach Wysokiej Komisji Imigracji i Dialogu Międzykulturowego. Jest wyspecjalizowanym organem zajmującym się tym problemem. Została formalnie utworzona na mocy ustawy nr 134/99, ale powstała w 2000 r. Komisji przewodniczy Wysoki Komisarz ds. Imigracji i Dialogu Międzykulturowego, a w jej skład wchodzi przedstawiciele wybrani przez parlament, rząd, a także przedstawiciele stowarzyszeń pracodawców, związków zawodowych, stowarzyszeń imigrantów, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego. Celem Komisji jest zapobieganie i zakazywanie dyskryminacji rasowej oraz sankcjonowanie działań, które prowadzą do naruszenia praw podstawowych, odmowy lub warunkowania korzystania z praw gospodarczych, społecznych lub kulturalnych przez jakąkolwiek osobę ze względu na przynależność do określonej rasy i pochodzenia etnicznego, koloru skóry, narodowości, pochodzenia lub terytorium

pochodzenia, zgodnie z warunkami i ograniczeniami przewidzianymi w ustawie nr 93/2017, która ustanawia system prawny zapobiegania, zakazywania i zwalczania dyskryminacji<sup>54</sup>.

## 5.1. Regiony autonomiczne

Autonomia polityczno-administracyjna Autonomicznego Regionu Madery (Autonomia Político-Administrativa da Região Autónoma da Madeira) została zapisana w portugalskiej konstytucji w 1976 r. Archipelag Madery (Arquipélago da Madeira) jest autonomicznym regionem Republiki Portugalskiej, posiadającym statut polityczno-administracyjny i własne organy zarządzające: Zgromadzenie Ustawodawcze Madery (Assembleia Legislativa da Madeira)<sup>55</sup> i rząd regionalny. Autonomia polityczna, administracyjna, finansowa, gospodarcza i podatkowa Autonomicznego Regionu Madery jest wykonywana w ramach Konstytucji i Statutu Polityczno-Administracyjnego Regionu (Estatuto Político-Administrativo da Região). Region Madery, podobnie jak region Azorów, zgodnie z ostatnią rewizją Konstytucji, ma Przedstawiciela Republiki (Representante da República), mianowanego i odwoływanego przez głowę państwa. Mandat obu jest zbieżny, z wyjątkiem kompetencji uniewinnienia. W przypadku wakatu na tym stanowisku oraz podczas jego nieobecności lub innej przeszkody, funkcje Przedstawiciela Republiki sprawuje Przewodniczący Zgromadzenia Ustawodawczego (Presidente da Assembleia Legislativa).

Zgodnie z konstytucyjnymi przepisami status regionu autonomicznego w Portugalii posiadają Madera oraz Azory. Znowelizowana w 1999 r. ustawa<sup>56</sup> przyznaje Archipelagowi Madery<sup>57</sup> status Autonomicznego Regionu Republiki Portugalskiej, wyposażonego w status polityczno-administracyjny i organy samorządu<sup>58</sup>. Ponadto Region stanowi terytorialną osobę prawną, wyposażoną w osobowość prawną na mocy prawa publicznego<sup>59</sup>. Powyższy status prawny, czyli autonomia polityczna, administracyjna, finansowa, gospodarcza i podatkowa Autonomicznego Regionu Madery nie narusza integralności suwerenności państwa i jest wykonywana w ramach Konstytucji oraz ustawy nr 130/99<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> <https://www.cicdr.pt/> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>55</sup> <https://www.alram.pt/pt/artigos/assembleia/autonomia-politica-e-administrativa/> [dostęp: 23.11.2022].

<sup>56</sup> Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto, Diário da República n.º 195/1999, Série I-A de 1999-08-21, s. 5572–5614. Lei n. 130/99

<sup>57</sup> Zgodnie z art. 3 Lei n.º 130/99, Archipelag Madery składa się z wysp Madera, Porto Santo, Desertas, Selvagens i ich wysepek. Obejmuje również otaczające go morze i jego dna, a mianowicie wody terytorialne i wyłączną strefę ekonomiczną, na warunkach określonych w ustawie.

<sup>58</sup> Art. 1 Lei n.º 130/99: „O arquipélago da Madeira constitui uma Região Autónoma da República Portuguesa, dotada de estatuto político-administrativo e de órgãos de governo próprio”.

<sup>59</sup> Art. 2 Lei n.º 130/99: „A Região Autónoma da Madeira é uma pessoa colectiva territorial, dotada de personalidade jurídica de direito público.”

<sup>60</sup> Art. 4 Lei n.º 130/99: „A autonomia política, administrativa, financeira, económica e fiscal da Região Autónoma da Madeira não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição e deste Estatuto”.

Należy zaznaczyć, że ustrój Autonomicznego Regionu Madery opiera się na jego cechach geograficznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych oraz na historycznych aspiracjach autonomicznych jego mieszkańców. Autonomia Madery ma charakter polityczny, administracyjny, finansowy, gospodarczy i fiskalny. Jej przyznanie ma na celu demokratyczne uczestnictwo obywateli, zintegrowany rozwój gospodarczy i społeczny archipelagu oraz promowanie i obronę wartości i interesów jego mieszkańców, a także wzmocnienie jedności narodowej i więzi solidarności między wszystkimi Portugalczykami<sup>61</sup>.

Jednym z siedmiu regionów Portugalii, a jednocześnie jednym z dwóch krajowych autonomicznych rządów regionalnych, które koordynują politykę regionu, jest region Azorów (Região Autónoma dos Açores)<sup>62</sup>. Statut Polityczno-Administracyjny Autonomicznego Regionu Azorów (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores) został zatwierdzony ustawą nr 39/80 i był trzykrotnie nowelizowany. Obecnie obowiązujący akt prawny został przyjęty w 2009 r. ustawą nr 2/2009<sup>63</sup>. Jej preambuła wskazuje na podstawy przyznania specjalnego statusu Azorom, wśród nich wymieniając m.in. historyczne autonomistyczne aspiracje narodu azorskiego przy tym podkreśla wyjątkowość regionu ze względów geograficznych i trudności, jakie niesło ze sobą budowanie społeczności azorskiej<sup>64</sup>. Statut zaznacza historyczną wyjątkowość i dumę mieszkańców Azorów, lecz zawsze także ich powiązanie z Portugalią i Portugalczykami<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, Lei n.º 13/91, de 5 de junho [https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_eparam\\_2012.pdf](https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_eparam_2012.pdf) [dostęp: 22.11.2022].

<sup>62</sup> <https://www.alra.pt/> [dostęp: 22.11.2022].

<sup>63</sup> [https://www.alra.pt/documentos/estatuto\\_pt.pdf](https://www.alra.pt/documentos/estatuto_pt.pdf) [dostęp: 22.11.2022].

<sup>64</sup> Archipelag Azorów składa się z dziewięciu wysp i kilku niezamieszkanymi wysepek (Formigas). Grupa Wschodnia obejmuje wyspy Santa Maria i São Miguel, Grupa Centralna obejmuje wyspy Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico i Faial, a Grupa Zachodnia obejmuje wyspy Flores i Corvo. Archipelag znajduje się na północnym Atlantyku, 1500 km na zachód od Lizbony i 3400 km na wschód od Nowego Jorku. Wszystkie wyspy mają pochodzenie wulkaniczne, z historycznymi erupcjami znanymi na wyspach São Miguel, Terceira, São Jorge, Pico i Faial. Aktywne wulkany znajdują się na kilku wyspach i są wykorzystywane jako źródło energii geotermalnej.

<sup>65</sup> „Reconhecendo as históricas aspirações autonomistas do povo açoriano que, há mais de um século, iniciou a luta pela conquista do direito à livre administração dos Açores pelos açorianos; Honrando a memória dos primeiros autonomistas que afirmaram a identidade açoriana e a unidade do seu povo e homenageando o ingente combate de todos quantos, sucedendo-lhes no tempo, mantiveram e mantêm vivo o ideal autonomista; Afirmando-se herdeiros daqueles que historicamente resistiram ao isolamento e ao abandono, às intempéries e a outros cataclismos da natureza, aos ciclos de escassez material e às mais variadas contrariedades, forjando assim um singular e orgulhoso portuguesismo a que ousaram nomear de açorianidade; Partilhando com os demais portugueses a vitória e a instauração da democracia que consagrou o reconhecimento constitucional da autonomia política e legislativa açoriana; Proclamando que a autonomia expressa a identidade açoriana, o livre exercício do seu auto-governo e a promoção do bem-estar do seu povo; Exercitando uma prerrogativa constitucional exclusiva, o povo açoriano, através dos seus legítimos representantes, apresentou à Assembleia da República um projeto de estatuto, que foi debatido e votado, tendo dado origem ao presente Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores”.

## 6. Podsumowanie

Pierwsze wolne wybory w 1975 r. i przemiany ustrojowe w Portugalii otworzyły ten kraj na migrantów, zwłaszcza tych pochodzących z byłych kolonii. Doprowadziło to do głębokich zmian w strukturze portugalskiej populacji. Do tego czasu skład etniczny populacji był stosunkowo jednorodny, z wyjątkiem społeczności Romów i mieszkańców Wysp Zielonego Przylądka. Imigranci przybywający dziś do Portugalii to już nie tylko niewykwalifikowani pracownicy z krajów afrykańskich<sup>66</sup>.

Przez długi czas większość imigrantów przybywających do Portugalii pochodziła z portugalskojęzycznych krajów afrykańskich i Brazylii. Od kilku lat przybywają oni głównie z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, takich jak Ukraina, Mołdawia i Czechy. Najnowszy model imigracji oznacza nowe wyzwanie dla Portugalii, ze względu na to, że nowo przybyli nie mówią po portugalsku. Organizacje międzynarodowe w ostatnich latach były jednak zaniepokojone doniesieniami, że imigranci z Europy Środkowej i Wschodniej są ogólnie witalni w społeczeństwie inaczej niż ich odpowiednicy z krajów afrykańskich. Chociaż jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest fakt, że imigranci z Europy Środkowej i Wschodniej mają zazwyczaj lepsze kwalifikacje zawodowe, to inne czynniki, takie jak wygląd fizyczny (kolor skóry) i religia również mają znaczenie, ponieważ rzekomo ułatwiają im integrację ze społeczeństwem jako całością. Imigranci z Europy Środkowej i Wschodniej są bardziej równomiernie rozmieszczeni w Portugalii niż ci z portugalskojęzycznych krajów Afryki, którzy koncentrują się w obszarze Lizbony i dlatego są bardziej zauważalni. Istnieją doniesienia, że afrykańscy imigranci są czasami pomijani i stawiani w niekorzystnej sytuacji w społeczeństwie, w porównaniu z tymi z Europy Środkowej i Wschodniej, co może wywoływać tarcia między różnymi społecznościami imigrantów, choć istnieją również przykłady wzajemnego wsparcia. Z tego też powodu władze Portugalii wzywane są do podjęcia działań przeciwko imigracji „dwóch prędkości”, która może powodować, że niektórzy imigranci czują się wykluczeni. W tym celu szkolenia i działania kulturalne mogłyby być organizowane wspólnie dla wszystkich społeczności imigrantów. Ponadto rekomenduje się również portugalskim władzom zapewnienie, że żadna społeczność imigrantów nie będzie pokrzywdzona w porównaniu z innymi. Zaleca się im podnoszenie świadomości społecznej

---

<sup>66</sup> F.I. Machado, J. Azevedo, *A investigação sobre imigração e etnicidade em Portugal...*

w celu zwalczania stereotypów i uprzedzeń, niezależnie od tego, jakiej społeczności imigrantów one dotyczą<sup>67</sup>.

Rząd Portugalii potwierdza, że w 2018 r. dokonał przeglądu krajowej strategii integracji społeczności romskich, przedłużając jej cykl i dążąc do poprawy sytuacji ludności romskiej. Zmieniona strategia koncentrowała się na pięciu podstawowych zasadach: międzykulturowości, niedyskryminacji, partycypacji publicznej, działaniach na rzecz społeczności i równości płci. Programy edukacyjne dla społeczności romskich były realizowane we współpracy ze społecznościami romskimi, w tym w szkołach średnich i wyższych. Opracowano lokalne plany działania na rzecz integracji społeczności romskich, a na szczeblu gminnym pracowali mediatorzy międzykulturowi. W tym zakresie prowadzone są również działania na rzecz migrantów, niezależnie od miejsca ich pochodzenia. Jedyne programy skierowane do konkretnych wspólnot dotyczą w Portugalii jednak tylko Romów. Często określa się ich jako jedyną mniejszość etniczną w Portugalii, choć nie jest to poprawne z prawnego punktu widzenia. Portugalczycy traktują bowiem Romów jako obywateli należących do szczególnych grup społecznych<sup>68</sup>.

Należy zaznaczyć także, że wbrew panującym przekonaniom, nie ma hiszpańskich mniejszości narodowych w Portugalii ani portugalskich mniejszości narodowych w Hiszpanii. Stosunki sąsiedzkie, przyjazne i oparte na współpracy, między Portugalią i Hiszpanią są owocem poszanowania przez oba kraje praw człowieka oraz zasad praworządności i demokracji, a także ich wspólnej opcji integracji europejskiej<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> F.I. Machado, *Etnicidade em Portugal: contrastes e politização*, „Sociologia, Problemas e Práticas” 1992, n. 12, s. 123–136.

<sup>68</sup> I. Casquilho-Martins, H. Belchior-Rocha, D. Ramalho Alves, *Racial and Ethnic Discrimination in Portugal in Times of Pandemic Crisis*, „Social Sciences” 2022, vol. 11, no. 5.

<sup>69</sup> Zob. F.L. Machado, J. Azevedo, A.R. Matias, *Levantamento bibliográfico sobre imigração e minorias étnicas (2000–2008)*, Lisboa 2009; F.L. Machado, A.R. Matias, *Bibliografia sobre imigração e minorias étnicas em Portugal (2000–2006)*, Lisboa 2006.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Constituição da República Portuguesa, Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłum. Agnieszka Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.
- Decreto Legislativo n.º 11/2000, de 4 de julho, que dá execução à Lei n.º 134/99, que proíbe a discriminação no exercício dos direitos em razão da raça, cor, nacionalidade ou origem étnica.
- Decreto Legislativo n.º 4/2001, de 10 de janeiro, relativo ao estatuto jurídico dos estrangeiros em Portugal.
- Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto.
- Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, Lei n.º 3/91, de 5 de junho.
- Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych – europejska konwencja (CETS 148) zatwierdzona w 1992 r. w ramach Rady Europy w celu ochrony oraz promocji języków regionalnych oraz języków mniejszości narodowych w Europie, Dz.U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.
- Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.
- Lei n.º 134/99, de 28 de agosto, que proíbe a discriminação no exercício dos direitos em razão da raça, cor, nacionalidade ou origem étnica.
- Lei n.º 105/2001, de 17 de agosto, relativa à criação do estatuto jurídico do mediador sociocultural.
- Lei n.º 20/98, de 12 de maio, que regula o emprego de estrangeiros em território português.
- Lei n.º 15/98, de 26 de março, sobre o novo estatuto jurídico dos requerentes de asilo e dos refugiados.

## Literatura

- Almeida J.C., *Imigração e identidade nacional. Considerações sobre etnicidade, modernidade e ressentimento*, [em:] *Actas dos Ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia, Societas Contemporâneas: Reflexividade e Acção, Atelier: Migrações e Etnicidades*, Lisboa 2004, s. 88–96.
- Casquilho-Martins I., Belchior-Rocha H., Ramalho Alves D., *Racial and Ethnic Discrimination in Portugal in Times of Pandemic Crisis*, “Social Sciences” 2022, vol. 11, no. 5.
- Clements J., Amaral P., Luís A., *Spanish in Contact with Portuguese: The Case of Barranquenho*, [in:] *The Handbook of Hispanic Sociolinguistics*, ed. M. Díaz-Campos, Hoboken 2011, s. 395–417.
- Clements J., *Barranquenho*, [in:] *The Linguistic Legacy of Spanish and Portuguese: Colonial Expansion and Language Change*, Cambridge 2009, s. 190–209.

- Clements J., Clancy J., Amaral P., Luís A., *Cultural Identity and the Structure of a Mixed Language: the Case of Barranquenho*, "Proceedings of the Annual Meeting of the Berkeley Linguistics Society (BLS)" 2008, no. 34, s. 13-22.
- Machado F.I., *Etnicidade em Portugal: contrastes e politização*, "Sociologia, Problemas e Práticas" 1992, n. 12, s. 123-136.
- Machado F.I., *Imigração, etnicidade e minorias étnicas em Portugal*, "Sociologia - Problemas e Práticas" 1994, n. 16, s. 187-192.
- Machado F.L., Azevedo J., *A investigação sobre imigração e etnicidade em Portugal: tendências, vazios e propostas*, "Migrações: Revista do Observatório da Imigração" 2009, n. 4, s. 7-31.
- Machado F.L., Azevedo J., Matias A.R., *Levantamento bibliográfico sobre imigração e minorias étnicas (2000-2008)*, Lisboa 2009.
- Machado F.L., Matias A.R., *Bibliografia sobre imigração e minorias étnicas em Portugal (2000-2006)*, Lisboa 2006.
- Machado, F.I., *Contrastes e Continuidades. Migração, etnicidade e integração dos guineenses em Portugal*, Lisboa 2002, s. 41-62.
- Magano O., *Emancipation Life Paths of Portuguese Cigano/Roma Women*, "Social Sciences" 2022, vol. 11, no. 6, <https://doi.org/10.3390/socsci11060237>.
- Magano O., Mendes M.M., *Ciganos e políticas sociais em Portugal*, "Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto Número temático - Ciganos na Península Ibérica e Brasil: estudos e políticas sociais" 2014, s. 15-35.
- Mendes M., Magano O., Candeias P., *Estudo Nacional sobre as comunidades Ciganas*, Lisboa 2014.

## Netografia

- [http://www.gitanos.org/upload/00/23/Guide\\_NGOs\\_and\\_Roma.pdf](http://www.gitanos.org/upload/00/23/Guide_NGOs_and_Roma.pdf)
- <https://coesaosocial.cm-porto.pt/coesao-social/migrantes-e-minorias-etnicas>
- <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-2-portugal-2018-eprint-pt-2.pdf>
- <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-3-portugal-2019-eprint-fin.pdf>
- [https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/assessment-support-services-immigrants-acidi\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/assessment-support-services-immigrants-acidi_en)
- <https://eportugal.gov.pt/migrantes-viver-e-trabalhar-em-portugal/migrantes-ensino-em-portugal-para-criancas-jovens-e-adultos>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10411>
- <https://files.dre.pt/2s/2015/07/146000002/0001100011.pdf>
- [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/268-CS-RV-NR-PT.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/268-CS-RV-NR-PT.pdf)
- <https://lhengua.org/>
- [https://netforce.iefp.pt/notic/Homenoti\\_Show/73259obo-oecb-4a15-9f82-32foa48abded](https://netforce.iefp.pt/notic/Homenoti_Show/73259obo-oecb-4a15-9f82-32foa48abded)
- <https://rm.coe.int/second-report-on-portugal/16808b59bd>
- <https://www.acm.gov.pt/-/o-que-fazemos>
- <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/43252/welcoming+and+integrating+2002-2005.pdf/d98903e8-6b6e-460b-a647-c1fbfoadb76>
- [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/enicc\\_ACM.pdf/42f8ef57-8cd7-4118-9170-9fcd9bc53ec2](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/enicc_ACM.pdf/42f8ef57-8cd7-4118-9170-9fcd9bc53ec2)
- [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%CC%A7a%CC%83o+ENICC\\_PT\\_bx.pdf/b20a9b54-a021-4524-87df-57a0a740057c](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%CC%A7a%CC%83o+ENICC_PT_bx.pdf/b20a9b54-a021-4524-87df-57a0a740057c)
- <https://www.alra.pt/>
- [https://www.alra.pt/documentos/estatuto\\_pt.pdf](https://www.alra.pt/documentos/estatuto_pt.pdf)
- <https://www.alram.pt/pt/artigos/assembleia/autonomia-politica-e-administrativa/>
- <https://www.cicdr.pt/>

<https://www.cicdr.pt/documents/57891/128772/C%C3%B3digo+Penal.pdf/146b1c44-df-86-47b6-a2dc-b703d9f48210>  
[https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_eparam\\_2012.pdf](https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_eparam_2012.pdf)  
<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/portugal>  
<https://www.cplp.org/>  
<https://www.cresap.pt/>  
<https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/portugal-2.pdf>  
<https://www.gitanos.org/educacion/Socrates05/entidades-minorias-port.html>  
[https://www.gitanos.org/upload/58/68/Discrimination\\_of\\_Roma\\_National\\_Report\\_POR-TUGAL\\_Net\\_Kard.pdf](https://www.gitanos.org/upload/58/68/Discrimination_of_Roma_National_Report_POR-TUGAL_Net_Kard.pdf)  
<https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/praktyczny-przewodnik-dla-sluzb-policyjnych-dla-przeciwdzialania-dyskryminacji-spolecznosci-romskiej>;  
<https://www.gitanos.org/upload/24/43/Informator.pdf>  
<https://www.ihru.pt/estrategia-nacional-para-a-integracao-das-comunidades-ciganas-2018-2023>  
<https://www.obcig.acm.gov.pt/>  
<https://www.ohchr.org/en/news/2023/04/examen-du-portugal-les-experts-du-comite-pour-lelimination-de-la-discrimination>  
<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/portugal-crossroads-anti-racism-say-un-experts>  
<https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/440932/Caderno+Estat%C3%ADstico+OM+%231+-+Acesso+%C3%A0+Nacionalidade+Portuguesa+-+10+anos+-+da+Lei+em+N%C3%BAmeros.pdf/b57d342d-a2af-4f3e-9d97-caf9fecfaf3e>  
<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bL-CAAAAAAABAAzNDI3NgEAKTS69AUAAAA%3d>  
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=plano-nacional-de-combate-ao-racismo-e-a-discriminacao-2021-2025-portugalcontraoracismo>  
<https://www.publico.pt/2021/09/08/culturaipsilon/noticia/portugal-assinou-carta-europeia-linguas-regionais-minoritarias-1976697>  
[www.ine.pt](http://www.ine.pt)