



V Bruselu dne 4.12.2018
COM(2018) 785 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Zpráva o hodnocení rámce EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů do roku 2020

{SWD(2018) 480 final}

1. Úvod

Rámec EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů do roku 2020¹ je první iniciativou EU zaměřenou na Romy, která obsahuje následný mechanismus. Jeho hlavním cílem je řešení sociálního a ekonomického vyloučení a diskriminace Romů, a to prostřednictvím prosazování rovného přístupu ke vzdělávání, zaměstnání, zdravotní péči a bydlení. Členské státy byly vyzvány, aby navrhly vnitrostátní strategie integrace Romů² a určily národní kontaktní místa pro Romy, která budou koordinovat plánování, provádění a monitorování těchto strategií s ohledem na plnění cílů strategie EU pro integraci Romů. Pro každý cíl strategie EU pro integraci Romů obsahuje rámec EU soubor opatření, která členské státy mohou přijmout. V zemích procesu rozšíření³ byl přidán pátý cíl, kterým je přístup k občanské dokumentaci, a cílem EU je zlepšit poskytování předvstupní pomoci, posílit zapojení občanské společnosti a zlepšit monitorování.

Rámeček 1: Cíle strategie EU pro integraci Romů

1. Zajistit, aby všechny romské děti dokončily alespoň základní školu.
2. Snížit rozdíl v zaměstnanosti mezi Romy a většinovým obyvatelstvem.
3. Snížit rozdíly ve zdravotním stavu.
4. Snížit rozdíly v dostupnosti bydlení a veřejných služeb.

V reakci na závěry Rady o urychlování procesu integrace Romů bylo provedeno hodnocení pokrývající období 2011–2017⁴. Tato zpráva shrnuje zjištění získaná v rámci otevřených veřejných konzultací a výsledky a stěžejní poznatky, jež vyplynuly z provedeného hodnocení. Úplné hodnocení lze nalézt v průvodním pracovním dokumentu útvarů Komise, jenž je připojen k této zprávě.

2. VEŘEJNÉ KONZULTACE

V rámci konzultací byly zjišťovány příčiny vyloučení, způsoby jejich řešení, aktéři, kteří je mají řešit, a prioritní činnosti. Byly shromážděny názory na úspěchy, problémy a pokrok s ohledem na rozvoj politiky i na situaci Romů v oblastech vzdělávání, zaměstnanosti, zdravotnictví a bydlení a také s ohledem na diskriminaci a protiromské smýšlení.⁵ Zjištění se týkají názorů zúčastněných stran, jako jsou národní kontaktní místa pro Romy, organizace občanské společnosti a jednotlivci z členských států a zemí zapojených do procesu rozšíření.

Drtivá většina z 240 účastníků konzultace se domnívá, že **situace Romů** je v uvedených pěti oblastech horší než situace neromského obyvatelstva, a to zejména co se týče diskriminace, zaměstnání a bydlení. Většina respondentů se rovněž domnívá, že pro zlepšení situace jsou ve všech těchto oblastech nutné veřejné intervence evropských i vnitrostátních orgánů.

Co se týče změn od roku 2011, většina lidí vnímá zlepšení v oblasti vzdělávání. Zlepšení je podle mnohých patrné také v oblasti týkající se zdraví, avšak na oblast zaměstnání se názory liší. Co se týče bydlení a diskriminace, lidí, kteří mají za to, že se situace zhoršuje, je více než těch, kteří zde vnímají zlepšení.

¹ KOM(2011) 173 v konečném znění.

² Vnitrostátní strategie integrace Romů představuje také integrované soubory politických opatření.

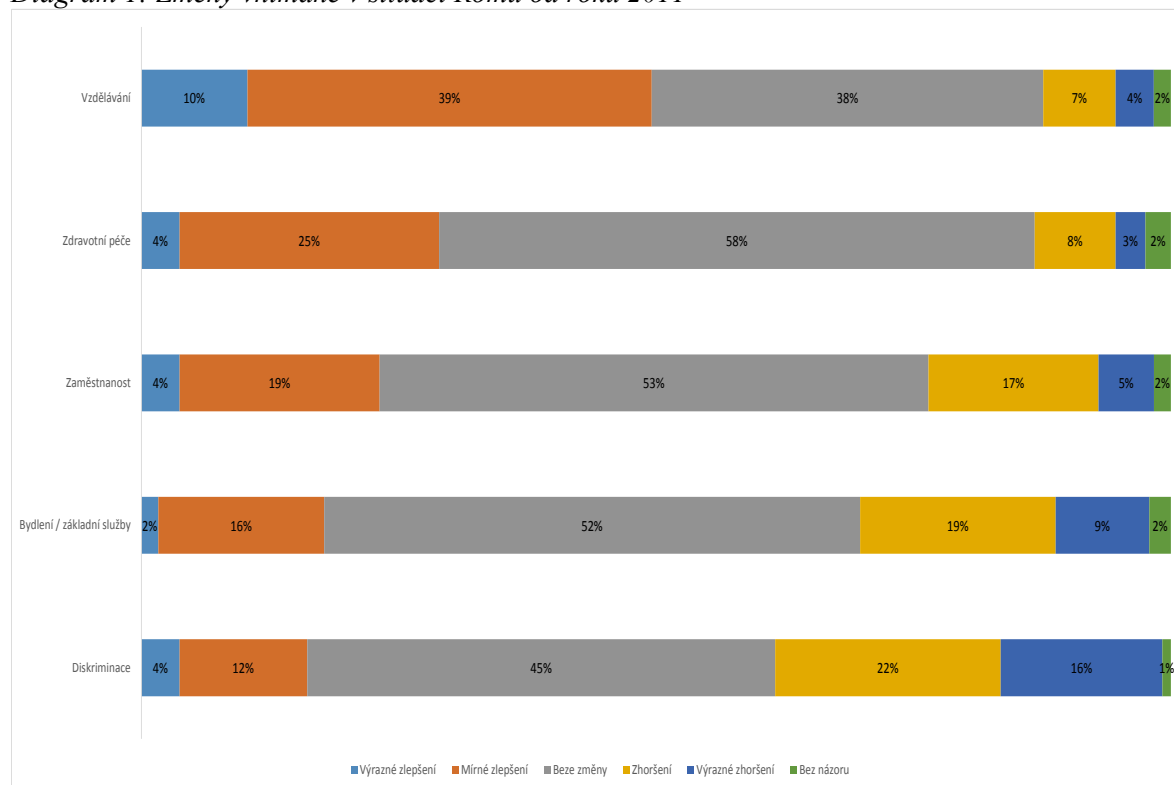
³ K zemím procesu rozšíření patří Albánie, Bosna a Hercegovina, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Kosovo*, Černá Hora, Srbsko a Turecko.

* Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244/1999 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.

⁴ EPSCO, 8/12/2016.

⁵ https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-eu-framework-national-roma-integration-strategies-2020_en.

Diagram 1: Změny vnímané v situaci Romů od roku 2011



Otevřené veřejné konzultace

Co se týče **rozvoje politiky** na úrovni EU, největšího pokroku bylo podle mínění respondentů dosaženo ve vzdělávání a v boji proti diskriminaci. Rovněž v oblasti zdraví a zaměstnanosti vnímá většina lidí spíše zlepšení než zhoršení. Ohledně bydlení převažují negativní mínění nad pozitivními. Názory na rozvoj politiky na vnitrostátní úrovni jsou spíše pozitivní v oblastech vzdělávání a zdravotní péče a spíše negativní v oblastech zaměstnanosti, diskriminace a zejména bydlení.

Z odpovědí vyplývá, že úspěšné strategie integrace Romů na evropské i vnitrostátní úrovni musí být komplexní a musí pokrývat alespoň klíčové **oblasti rámce EU** a také **boj proti protiromskému smýšlení**. Ukázalo se, že ze seznamu 20 možných prioritních oblastí⁶ je jasnou prioritou vzdělávání (pro 67 % respondentů na evropské a pro 76 % respondentů na vnitrostátní úrovni) a zaměstnanost (pro 49 % respondentů na evropské a pro 57 % respondentů na vnitrostátní úrovni). Více než třetina respondentů na evropské i vnitrostátní úrovni pak označila za prioritu boj proti diskriminaci a protiromskému smýšlení a také dostupnost bydlení a přístup ke zdravotní péči.

Potřeba komplexního přístupu vyplývá rovněž ze zjištění, že existují rozličné příčiny vyloučení, jež je třeba v rámci integračních strategií řešit zároveň. K těmto příčinám patří zejména diskriminace a protiromské smýšlení, omezený politický závazek, nedostatečné zapojení Romů, omezené kapacity institucí a nedostatečné financování.

Podle 60 % respondentů potřebují vnitrostátní, regionální a místní orgány podporu EU, aby dokázaly zlepšit situaci Romů. Zúčastněné strany se domnívají, že v monitorování a vymáhání evropských právních předpisů v oblasti zákazu diskriminace a rasismu a v

⁶ Přístup ke vzdělání, zaměstnání, zdravotní péči, bydlení a základním službám, dokumentaci; propagace romské kultury a umění, výuka romského jazyka, výuka romské historie; boj proti diskriminaci a protiromskému smýšlení, posílení postavení Romů, zvláštní opatření pro romské děti, ženy, mládež; boj proti chudobě; budování kapacit pro vnitrostátní, regionální a místní orgány, pro občanskou společnost; koordinace a spolupráce zúčastněných stran; financování; monitorování a hodnocení.

určení rozvoje a provádění ambiciózních politik začleňování Romů jakožto podmínky pro přístup k financování hraje EU výraznější roli než vnitrostátní orgány. Od vnitrostátních orgánů se očekává, že budou plnit významnější úlohu v oblasti opatření potírajících protiromské smýšlení (jako je budování komunity mezi romským a neromským obyvatelstvem, nediskriminace a školení úředních osob zaměřené na začleňování Romů nebo zařazení romské historie a kultury do učebních osnov) a ve zvyšování zapojení Romů (politické zapojení, celostátní fóra pro spolupráci, budování kapacit, zapojení do rozvoje politiky a monitorování).

Úspěchů (vysoká důležitost začleňování Romů v politické agendě EU; financování z prostředků EU; uznání protiromského smýšlení za zvláštní formu netolerance) je dosahováno spíše na úrovni EU než na vnitrostátní úrovni. Co se týče problémů tohoto rámce a vnitrostátních strategií integrace Romů, většina účastníků veřejných konzultací vyzdvihla jako společný problém nedostatek efektivního začleňování (tj. nedostatečnou citlivost obecných politik vůči potřebám Romů).

3. VÝSLEDKY PODLE HODNOTICÍCH KRITÉRIÍ

V hodnocení bylo posouzeno pět základních kritérií (relevance, soudržnost, účinnost, efektivnost a přidaná hodnota EU) a tři dodatečná kritéria (rovnost, koordinace, udržitelnost). Tato dodatečná kritéria jsou vyhodnocena níže, ve vztahu k základním kritériím hodnocení, s nimiž se většinou pojí (rovnost je spojena s relevancí, koordinace s účinností a udržitelnost s přidanou hodnotou EU).

3.1 Relevance

Analýza relevance zjišťuje, zda stanovené cíle byly v dané době přiměřené potřebám a zda jsou relevantní i dnes. **Relevance byla vyhodnocena jako celkově pozitivní s omezeními.** Hodnocení potvrdilo, že stanovené prioritní oblasti jsou pro začleňování Romů klíčové a že stále platí.

Hodnocení také určilo **nedostatky** v původním návrhu rámce:

- Ačkoliv je cíl v oblasti vzdělávání (aby všechny romské děti dokončily alespoň základní školu) relevantní, není ambiciózní.
- Boj proti diskriminaci je obecný cíl a průřezové téma bez konkrétního cíle zákazu diskriminace. Činnost zaměřená na potírání protiromského smýšlení byla vyhodnocena jako nedostatečná, ačkoliv rámec stanoví opatření pro potírání diskriminace v každé oblasti politiky a následné politické dokumenty EU uznaly protiromské smýšlení za zvláštní formu netolerance⁷, stejně jako opatření na evropské i vnitrostátní úrovni pro boj proti diskriminaci, rasismu a xenofobii v souladu s právními předpisy EU⁸.
- Přestože rámec zdůrazňuje, že pod široký zastřešující pojem „Rom“ spadají různé skupiny⁹, ukázalo se, že se různorodostí v romské populaci zabývá jen v omezené

⁷ Podle definice Rady Evropy (ECRI) je protiromské smýšlení „zvláštní druh rasismu, ideologie založená na rasové nadřazenosti, forma dehumanizace a institucionálního rasismu živěného historickou diskriminací a projevující se mimo jiné násilím, slovními projevy nenávisti, vykořisťováním, stigmatizací a těmi nejostudnějšími formami diskriminace“. COM(2017) 458 final, 2008/913/SVV.

⁸ Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ a rámcového rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva.

⁹ V souladu s terminologií evropských orgánů a mezinárodních organizací je zde pojem „Rom“ použit k označení řady různých skupin (např. Romové, Sintové, Kalé, Cikáni, Romanišlové, Beášové, Aškalijové, Egyptané, Jenišové, Domové, Lomové, Abdalové) a zahrnuje i Travellery, aniž by byly popřeny zvláštnosti těchto skupin.

míře. Nevěnuje dostatečnou pozornost zaměřením na konkrétní skupiny Romů, řešení genderového rozměru ani vícenásobné diskriminaci (**rovnost**).

Aby byly respektovány pravomoci členských států, umožňuje rámec EU flexibilitu v přizpůsobování jeho cílů a výběru cílových skupin konkrétní situaci v jednotlivých zemích. Tato flexibilita znamená, že relevance rámce je pevně spojena s přiměřeností a ambiciózností cílů a opatření uvedených ve vnitrostátních strategiích integrace Romů. I když takový přístup má potenciál zvýšit relevanci činností, při hodnocení bylo zjištěno, že celkově přispívá k roztržitému provádění, které snižuje účinnost.

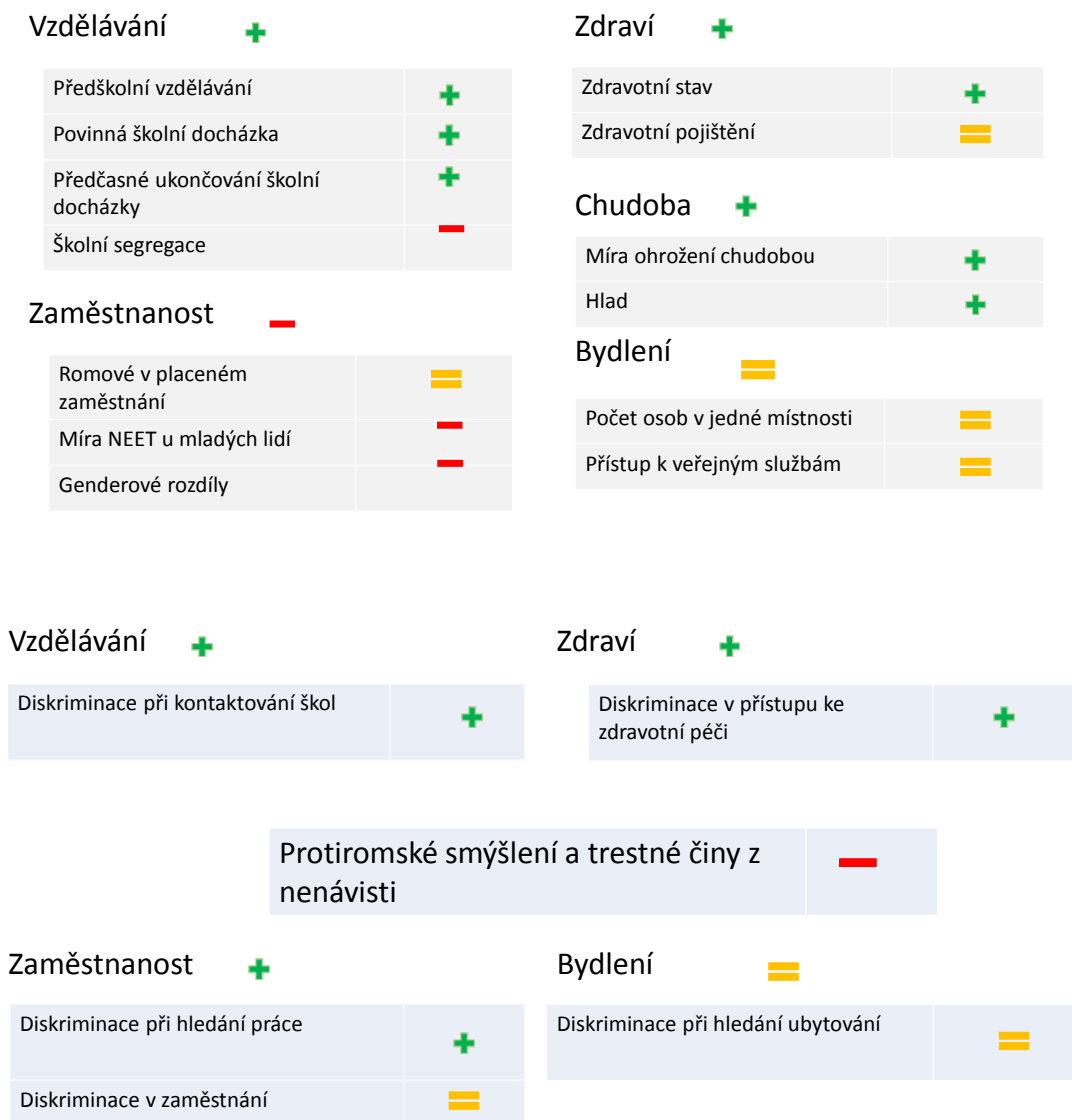
3.2 Účinnost

Analýza účinnosti zjišťuje, do jaké míry dosáhl rámec pokroku při plnění svých cílů, a to jak v oblasti integrace Romů, tak v oblasti vytváření nástrojů a struktur pro integraci Romů na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni (koordinace).

Účinnost v dosažení pokroku při plnění cílů integrace Romů byla vyhodnocena jako celkově omezená s výraznými rozdíly napříč oblastmi a zeměmi¹⁰. Bylo zjištěno, že největšího pokroku se dosáhlo v oblasti vzdělávání (snížení míry předčasného ukončování školní docházky, zlepšení v oblasti předškolního vzdělávání a povinné školní docházky, ale zhoršení segregace). Subjektivně hodnocený zdravotní stav Romů se zlepšil, ale lékařská péče je nadále omezená. V přístupu k zaměstnání nebylo zaznamenáno žádné zlepšení a podíl mladých Romů, kteří nejsou zaměstnaní ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy (NEET), se dokonce zvýšil. Situace v oblasti bydlení zůstává obtížná. Určitý pokrok byl zaznamenán s ohledem na obecné cíle boje proti chudobě. Protiromské smýšlení a trestné činy z nenávisti nadále vzbuzují značné obavy navzdory důkazům o určitém poklesu počtu zkušeností Romů s diskriminací v přístupu ke službám v některých oblastech.

¹⁰ Srovnávací přehled ukazatelů integrace Romů, SWD(2017) 286 final/2, průvodní dokument ke COM(2017) 458 final.

Diagram 2: Změny v situaci Romů, co se týče chudoby a jednotlivých oblastí politiky, v letech 2011–2016; Diskriminace v jednotlivých oblastech a protiromské smýšlení



FRA 2011, 2016, 2017

Účinnost týkající se koordinace byla vyhodnocena jako pozitivní na úrovni EU a jako omezená na vnitrostátní úrovni. Podle výsledků hodnocení se rámci pro vnitrostátní strategie integrace Romů podařilo vybudovat nebo posílit nástroje a řídicí struktury a vytvořit kapacitu a vzájemnou spolupráci aktérů pracujících na začleňování Romů. Rámec dále zlepšil spolupráci zúčastněných stran na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni, ale účast zatím nemá dostatečný dopad na tvorbu politik a návrhy služeb. Na vnitrostátní úrovni vedl rámec k rozvoji nástrojů – vnitrostátních strategií integrace Romů, národních kontaktních míst pro Romy a platform –, ale soulad vnitrostátních strategií s cíli integrace Romů není úplný. Výsledky hodnocení také přinesly poznatek, že zakládání národních kontaktních míst pro Romy sice přineslo zlepšení ve spolupráci mezi subjekty veřejné správy a mezi veřejnou správou a ostatními zúčastněnými stranami, avšak řada kontaktních míst stále nemá dostatečnou institucionální váhu, zdroje a kapacitu.

3.3 Soudržnost

Analýza soudržnosti zkoumá, jak dobře rámec spolupracuje s ostatními nástroji EU a vnitrostátními nástroji. **Soudržnost byla vyhodnocena jako pozitivní na úrovni EU a jako omezená na vnitrostátní úrovni.**

Z hodnocení vyplynulo, že na úrovni EU bylo dosaženo pokroku v mobilizaci politiky, financování a právních nástrojů pro začleňování Romů. To je případ zejména strategie Evropa 2020 (prostřednictvím synergií mezi cíli strategie Evropa 2020 a cíli integrace Romů a doporučení pro jednotlivé země ohledně Romů) a evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF 2014–2020: investiční priorita zaměřená na Romy¹¹ a předběžná podmínka). Mezi strategií Evropa 2020 a ESIF bylo navíc vytvořeno spojení: členské státy, které obdržely doporučení pro jednotlivé země ohledně Romů, měly zahrnout investiční prioritu zaměřenou na Romy a použít ESIF pro reformu politiky začleňování. To mělo za následek použitelnost tematické předběžné podmínky související s Romy a kritérií jejích plnění, která jsou úzce spojena s cíli rámce.

Podle výsledků hodnocení rámec rovněž uspěl v začleňování cílů týkajících se integrace Romů do oblastí, jako je rozšiřování¹², městská agenda¹³, unijní politiky boje proti obchodování s lidmi¹⁴, nebo do návrhů, jako je například přepracované znění směrnice o pitné vodě¹⁵. Hodnocení však také konstatuje, že v systému záruk pro mladé lidi ani v evropském pilíři sociálních práv nejsou Romové výslovně zmíněni. Rámec EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů a právní nástroje EU se velmi dobře doplňují, pokud jde o cíle a oblast působnosti. Prosazování právních předpisů EU ze strany Komise posiluje cíle tohoto rámce, zatímco díky monitorování provádění vnitrostátních strategií integrace Romů získává Komise informace o aktuálním stavu právních předpisů EU.

V hodnocení bylo zjištěno, že k začleňování integrace Romů do právních, politických a finančních nástrojů na vnitrostátní úrovni přispěl rámec v omezenějším rozsahu. Většina vnitrostátních strategií integrace Romů nenavazuje dobře na veřejné politiky. Hlavní překážkou je omezený vliv národních kontaktních míst pro Romy na navrhování, provádění a postupy rozhodování obecných politik.

3.4 Efektivnost

Analýza efektivnosti posuzuje vztah mezi zdroji používanými při intervenci a vzniklými změnami. Hodnocení se zaměřilo na efektivnost monitorování a podávání zpráv a snažilo se posoudit náklady a přínosy v souvislosti s rámcem EU a vnitrostátními strategiemi integrace Romů.

Efektivnost systémů monitorování a podávání zpráv byla vyhodnocena jako omezená. Monitorovací nástroje se postupně vyvíjely. Doporučení Rady z roku 2013 zavedlo komplexní podávání zpráv členskými státy, avšak až od roku 2016¹⁶. Toto

¹¹ Na období 2014–2020 bylo dvanácti členským státům v rámci investiční priority ESF, odst. 9 bod ii) „Integrace marginalizovaných komunit, jako jsou Romové“, uvolněno 1,5 miliardy eur.

¹² Integrace Romů byla plně začleněna do jednání o rozšíření. Byla zařazena mezi klíčové priority rozšíření, plán uvolnění vízového režimu, jednání o kapitole 23 „Soudnictví a základní práva“ a pomoc v rámci NPP. Pokrok byl posouzen ve výročních zprávách Komise.

¹³ Eurocities2017: Roma in Cities in Europe, Brusel. http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf

¹⁴ Viz výsledky strategie EU na období 2012–2016 týkající se vymýcení obchodu s lidmi, kde je zmíněna zranitelnost Romů, neboť ti jsou vystaveni vyššímu riziku, že se stanou obětí obchodu s lidmi. To je v souladu s komplexním právním rámcem EU v oblasti boje proti obchodování s lidmi (směrnice 2011/36/EU) a se souvisejícím rámcem politiky EU, včetně sdělení Komise o opatřeních navazujících na strategii EU o vymýcení obchodu s lidmi, které určuje další konkrétní opatření (COM(2017) 728 final).

¹⁵ COM(2017) 753 final.

¹⁶ Od roku 2017 v regionu zemí v procesu rozšíření.

podávání zpráv se v souladu se závazky členských států zaměřuje zejména na integrační opatření, a nikoliv na ukazatele výsledků, které by umožnily změřit celkovou efektivnost intervencí. Z hodnocení vyplývá, že internetový nástroj Komise pro podávání zpráv z vnitrostátní úrovně na úroveň evropskou představuje pozitivní krok směrem k získání poznatků v oblasti tvorby politik a transparentnosti, stále má však nedostatky, které je nutné řešit (viz oddíl 4.5.). Nezávislé monitorování bylo zajištěno prostřednictvím průzkumů financovaných Agenturou Evropské unie pro lidská práva (FRA) a nástrojem předvstupní pomoci (NPP), což časem umožnilo dosažení pokroku v monitorování. Od roku 2017 Komise provádí pilotní projekt pro účely monitorování provádění vnitrostátních strategií integrace Romů koordinovanými uskupeními z řad občanské společnosti¹⁷.

V hodnocení se uvádí, že náklady a přínosy nebylo možné jednoznačně vyčíslit, vyhodnotit ani přisoudit danému rámci. Zatímco náklady jsou krátkodobé, většina potenciálních přínosů je dlouhodobá a nelze je zjistit dříve než v roce 2020. Pokrok dosažený ve vzdělávání, zaměstnanosti, bydlení a zdraví by z dlouhodobého hlediska nejen snížil míru chudoby mezi Romy, ale také by vedl k finančním přínosům, jako jsou příspěvky do státního rozpočtu nebo dopad na využívání veřejných statků a služeb (nižší využívání sociálních dávek). Integrace Romů by mohla pozitivně ovlivnit trh práce (dosažení vyšší efektivnosti prostřednictvím menšího nedostatku pracovních sil a kvalifikací) a také hospodářství včetně HDP.

3.5 Přidaná hodnota EU

Analýza přidané hodnoty EU se zaměřuje na změny vyvolané daným rámcem a přesahující to, co bylo možné v přiměřené míře očekávat od samotných zúčastněných stran nebo v případě úplné nečinnosti. **Přidaná hodnota EU byla vyhodnocena jako pozitivní.** V hodnocení se uvádí, že činnost EU poskytla vnitrostátním politikám, které se týkají Romů, a jejich provádění přidanou hodnotu prostřednictvím politického rozměru, rozměru řízení a finančního rozměru.

Rámeček 2: Přidaná hodnota EU

Politický rozměr • Začleňování Romů je vysokou prioritou agendy EU a vnitrostátních agend. • Romským otázkám se věnuje pozornost i v zemích, kde žije méně romského obyvatelstva. Rozměr řízení • Rozvoj struktur pro začleňování Romů • Stabilita dosažená díky víceletému charakteru činnosti EU • Rámec pokynů, monitorování a podávání zpráv pro větší odpovědnost a transparentnost • Příležitosti pro vzájemnou výměnu a spolupráci • Komplexní přístup Finanční rozměr • ESIF a NPP podporují provádění vnitrostátních strategií integrace Romů.
--

Hodnocení dospívá k závěru, že bez tohoto rámce EU by romským otázkám byla v politické agendě EU věnována menší pozornost. V některých zemích by vnitrostátní strategie integrace Romů mohly zaniknout; v jiných by mohly být oslabeny, což by dále snížilo politický závazek začleňování Romů. Ukončení tohoto rámce by mělo za následek méně časté a volnější monitorování a podávání zpráv. Některé současné vnitrostátní politiky a cílené struktury by zanikly nebo by se staly méně funkčními a byly by spíše symbolické. Podle hodnocení **je ke konsolidaci pracovních struktur a k zajištění**

¹⁷ <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor>, podobný postup je rovněž financován z NPP.

udržitelosti a dlouhodobého dopadu politik třeba více času. Je zásadní, aby vnitrostátní strategie integrace Romů pokračovaly a zdokonalovaly se podle společného rámce. Zatímco v první fázi bylo dosaženo určitých hmatatelných, byť nedostatečných výsledků, hodnocení vybízí k tomu, aby byl celý proces posílen a výrazněji zaměřen, přičemž je nutné klást důraz na lepší politický závazek, stanovení konkrétních měřitelných cílů, zavedení důkladného monitorování a na účinnější provádění podporované dostatečným financováním a systémy participativního řízení.

4. HODNOCENÍ: ZÁVĚRY A ZÍSKANÉ POZNATKY

Hodnocení prokázalo, že daný rámec je klíčový pro rozvoj unijních a vnitrostátních nástrojů a struktur zaměřených na prosazování integrace Romů, avšak cíle, jímž je „ukončení vyloučení Romů“, zatím nebylo dosaženo. Nejenom zjištění, jež vyplynula z hodnocení, ale i předchozí každoroční posouzení¹ provedená Komisí ohledně provádění strategie integrace Romů poukazují na klíčové priority, kterými je třeba se zabývat: mezi tyto priority patří potřeba lepšího začleňování, jasné zaměření na potírání protiromského smýšlení, zlepšování partnerství a zapojení Romů, upření pozornosti na rozdíly mezi Romy (se zaměřením na romské ženy, děti a mládež) a lepší stanovování cílů, shromažďování údajů a podávání zpráv za účelem podpory získávání politických poznatků.¹⁸

4. 1 Kombinace účinného začleňování a zaměření na Romy za účelem zajištění udržitelnosti

Z provedeného hodnocení vyplývá, že rámec EU a vnitrostátní strategie integrace Romů by měly být účinněji mobilizovány, aby bylo zajištěno, že potřeby Romů budou reflektovány v obecných politikách. K začleňování Romů dochází tehdy, pokud obecné politiky reagují na jejich konkrétní potřeby. Většina současných politik zaměřených na začleňování Romů postrádá systémovější výhledy. Hodnocení dospělo k závěru, že **vnitrostátní orgány by měly uskutečňovat dvojí strategii: usilovat o zpřístupnění běžných služeb všem a poskytovat cílené programy zaměřené na nejzranitelnější osoby.** Vnitrostátní strategie integrace Romů by měly podrobně uvést, jak dále zahrnovat Romy do politik vzdělávání, zaměstnanosti, zdraví a bydlení a jaká konkrétní opatření budou vytvořena pro překonání specifických nevýhod a pro zajištění účinného rovného přístupu v různých oblastech. Členské státy by za tímto účelem měly plně využívat investiční prioritu zaměřenou na integraci marginalizovaných komunit, jako jsou Romové, a další příslušné investiční priority.

V souvislosti s tím Komise navrhla, aby se pro nařízení o ESIF po roce 2020 posílila propojení vnitrostátních strategií integrace Romů s financováním z prostředků EU. Zůstal by přitom zachován specifický cíl socioekonomické integrace marginalizovaných komunit, jako jsou Romové, a finanční zdroje by se mohly použít pouze tehdy, pokud by byly spojeny s přísnějšími tematickými základními podmínkami, které zahrnují požadavky pro vnitrostátní strategie integrace Romů.¹⁹

- opatření pro urychlení integrace Romů a pro prevenci a odstranění segregace;

¹⁸ V příloze je uvedena tabulka se souhrnem hodnocení na základě hodnotících kritérií.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/investing-people_en (návrh Komise na nařízení o ESF+ ze dne 30. května 2018); https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en (návrh Komise na nařízení o společných ustanoveních ze dne 29. května 2018).

- zohlednění genderového rozměru a situace mladých Romů;
- stanovení základních linií, měřitelných milníků a cílů;
- opatření pro monitorování, hodnocení a přezkum;
- opatření pro začleňování integrace Romů na regionální a místní úrovni;
- opatření, která zajistí, aby navrhování, provádění, monitorování a přezkum vnitrostátních strategií integrace Romů byly vykonávány v úzké spolupráci s romskou občanskou společností a s ostatními příslušnými zúčastněnými stranami včetně těch na regionální a místní úrovni.

Integrace Romů patří také k tematickým prioritám budoucí pomoci regionu zemí v procesu rozšíření v rámci NPP III.

Na úrovni EU by podle výsledků hodnocení také mělo dojít k posílení souladu mezi tímto rámcem a ostatními politikami. Mělo by dojít k užšímu propojení priorit politik (jak těch, které prosazují strukturální reformu podporující začlenění v rámci evropského semestru a politiky rozšíření, tak cílených politik v rámci vnitrostátních strategií integrace Romů) s financováním z prostředků EU. Komise by například mohla prozkoumat další možnosti, jak podmínit poskytování finančních zdrojů za účelem potírání diskriminace a protiromského smýšlení a jak plně využívat **synergií mezi cíli v oblasti integrace Romů a hlavním úsilím politiky EU a mezinárodních politik**. Jde například o evropský pilíř sociálních práv a Agendu OSN pro udržitelný rozvoj 2030, které představují další mechanismy, jež by se mohly plně využít.

4.2 Výraznější zaměření na potírání diskriminace a protiromského smýšlení

V hodnocení bylo zjištěno, že k hlavním nedostatkům patří neexistence konkrétního cíle zákazu diskriminace a neexistence cílených strategií a činností pro potírání protiromského smýšlení. Ačkoliv se diskriminace a sociální vyloučení vzájemně posilují, mohou být Romové vystaveni diskriminaci, aniž by zároveň byli sociálně vyloučeni.

Určité úsilí o nápravu tohoto nedostatku rámce již bylo vynaloženo: protiromské smýšlení je monitorováno v rámci směrnice o rasové rovnosti²⁰ a rámcového rozhodnutí Komise o boji proti rasismu a xenofobii²¹; monitoring nenávistných projevů na internetu zahrnuje sledování jevů protiromského smýšlení a zapojuje romské nevládní organizace²²; potírání diskriminace a protiromského smýšlení bylo uznáno za prioritu ve výzvách v rámci programu Práva, rovnost a občanství, v rámci projektu Roma Civil Monitor, v debatách se zúčastněnými stranami, jako je Evropská platforma pro začleňování Romů nebo skupina na vysoké úrovni pro boj proti rasismu a xenofobii,²³ a ve výzkumné práci FRA.²⁴

Hodnocení uvádí, že **členské státy by se měly podpořit, aby prováděly více opatření zaměřených na boj proti diskriminaci a protiromskému smýšlení**: například vnitrostátní strategie integrace Romů by měly zahrnovat cílená opatření, která předcházejí a čelí trestným činům z nenávisti podněcovaným předpojatostí, nenávistným výrokům a stigmatizací vyvolané protiromským smýšlením (například aktualizace vzdělávacích programů, budování meziethnické společnosti a školení zvyšující informovanost zaměstnavatelů, vzdělávacích a zdravotnických orgánů a orgánů odpovědných za bytovou politiku a také policie, státních zástupců a soudců). Je třeba vyvinout systematické úsilí,

²⁰ Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, Úř. věst. L 180, 19.7.2000, s. 22.

²¹ Rámcové rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva, Úř. věst. L 328, 6.12.2008, s. 55.

²² http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

²³ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025

²⁴ FRA 2018, *A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion*.

kteře zabrání podpoře diskriminačních praktik z finančních zdrojů EU. Vzájemná výměna zkušeností a spolupráce mezi orgány veřejné moci, občanskou společností, médií a orgány pro rovné zacházení by měly zahrnovat monitorování a potírání protiromského smýšlení. Národní kontaktní místa pro Romy by do sestavování akčních plánů pro potírání protiromského smýšlení, rasismu a diskriminace v rámci vnitrostátních strategií integrace Romů měla zapojovat orgány pro rovné zacházení.

Hodnocení navrhuje, aby se potírání diskriminace a protiromského smýšlení staly zvláštní prioritní oblastí hodnoceného rámce, jejímž specifickým cílem bude zákaz diskriminace, jenž bude plněn společně s uvedenými čtyřmi cíli integrace Romů. Tato oblast by zároveň měla zůstat průřezovou prioritou se specifickými cíli v každé ze zmíněných čtyř oblastí politiky. **Jasnější zaměření na potírání protiromského smýšlení a diskriminace by mělo doplňovat, nikoli však nahrazovat přístup podporující začleňování.** Tím by mohlo dojít k posílení prosazování předpisů proti diskriminaci a trestným činům z nenávisťi i ke zvýšení účinnosti politik sociálního začleňování.

4.3 Partnerství

V hodnocení bylo zjištěno, že na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni jsou zavedeny mechanismy řízení, ale jejich fungování je stále ještě omezeno. Obecně lze konstatovat, že vnitrostátní strategie integrace Romů nenavazují účinně na obecné politiky, jelikož konzistentně nezapojují klíčové sektory a zúčastněné strany. Podporuje se účast občanské společnosti ve všech fázích evropské víceúrovňové správy. Romové však stále mají omezené možnosti účastnit se efektivně politického života a všech fází tvorby politik. Posílení tohoto rámce a vnitrostátních strategií integrace Romů vyžaduje posílení postavení a budování kapacit Romů, občanské společnosti a vnitrostátních orgánů, a to zejména národních kontaktních míst pro Romy a místních samospráv.

Aby bylo možné zajistit posílení postavení a zapojení Romů, je nutné podpořit přijetí zvláštních opatření pro posílení hlasu Romů v tvorbě politik. Jedná se o tato opatření:

- politické zapojení prostřednictvím činnosti společenství;
- prosazování účasti Romů v povoláních, ve kterých jsou nedostatečně zastoupeni;
- prosazování osvědčených postupů pro spolupráci mezi romským a neromským obyvatelstvem;
- podpora zapojení Romů do místních orgánů a občanské společnosti.

Při prosazování efektivnějšího zapojení Romů na všech úrovních je nutné brát v úvahu rovnost žen a mužů.

Z hodnocení vyplývá, že **posilování postavení a budování kapacit romské a proromské občanské společnosti** je stěžejní nejen pro poskytování sociálních služeb Romům, ale také pro tvorbu politik a plnění funkce nezávislého dohledu. Měla by být zajištěna setrvalá a koordinovaná účast občanské společnosti na monitorování provádění. Její účast na navrhování, provádění a monitorování obecných politik by také měla být podporována na vnitrostátní úrovni, aby bylo zajištěno, že tyto politiky budou mít na Romy vliv. Za tímto účelem je třeba podpořit synergie a spolupráci mezi Romy a hlavními nevládními organizacemi.

Národní kontaktní místa pro Romy by měla být posílena z hlediska mandátu, institucionální kapacity, lidských zdrojů a rozpočtu. Musí se stát efektivními obhájci začleňování integrace Romů do všech příslušných oblastí politiky a zapojit klíčové útvary na vnitrostátní úrovni. Za tímto účelem by národní kontaktní místa pro Romy měla:

- zajišťovat trvalý dialog se všemi útvary, které jsou relevantní pro integraci Romů,
- úzce spolupracovat s řídicími orgány,

- spolupracovat s regionálními a místními aktéry,
- zapojit všechny příslušné aktéry do dohledu nad vnitrostátními strategiemi integrace Romů a nad příslušnými politikami pro začleňování Romů a pro potírání diskriminace,
- posílit systém konzultací a dialogů s romskou občanskou společností a její zapojení do monitorování, hodnocení a podávání zpráv o provádění.

Místní samosprávy často nemají dostatek zdrojů a odborných znalostí, co se týče boje proti diskriminaci a prosazování sociálního začleňování. Finanční prostředky EU by měly být ve větší míře využívány pro budování místních kapacit a prosazování rozvoje, provádění a monitorování místních strategií. Zapojení romských komunit do iniciativ, které jsou na ně zaměřeny, a posilování jejich schopností k převzetí vedení v takovýchto projektech zvyšuje účinnost a efektivnost finančních prostředků EU pro začleňování Romů a přispívá k posílení postavení lidí obvykle označovaných jako „cílová skupina“.²⁵

4.4 Zaměření na rozmanitost romského obyvatelstva

Při hodnocení bylo zjištěno, že rámec EU má omezenou schopnost zabývat se rozmanitostí romského obyvatelstva. Bylo zjištěno, že **genderový rozměr** je velice slabý a že pouze několik vnitrostátních strategií integrace Romů zohledňuje specifickou zranitelnost žen. **Citlivý přístup k dítěti** by vyžadoval komplexnější strategie, které by se potřebami dětí v oblasti vzdělávání, zdravotnictví, bydlení a také v oblasti ochrany dítěte zabývaly současně. Je stále zapotřebí bojovat proti obchodování s lidmi se zvláštním důrazem na děti a řešit otázky rovnosti žen a mužů. Jen zřídka se řeší vícenásobná diskriminace a diskriminace z důvodu příslušnosti ke dvěma či více skupinám.

Přestože hlavním spouštěcím mechanismem zahájení rámce EU byla mobilita uvnitř EU po rozšíření, tento rámec ani většina vnitrostátních strategií integrace Romů dostatečně nezohledňuje potřeby kočovných Romů na území EU, státních příslušníků třetích zemí nebo Romů bez státního občanství. Řešení těchto potřeb by vyžadovalo jasná opatření a postupy založené na lidských právech.

Z hodnocení vyplývá, že vnitrostátní strategie integrace Romů by měly odrážet potřeby konkrétních skupin a rozmanitost podmínek v celé romské populaci. Vnitrostátní strategie integrace Romů by měly zahrnovat jasné cíle a ukazatele za účelem řešení specifických potřeb zranitelných skupin v každé klíčové oblasti. Ve vnitrostátních strategiích integrace Romů by měla být specifikována cílová skupina Romů, na kterou se zaměřují hlavní opatření usnadňující začlenění, přičemž by měla být zohledněna směrnice o právech občanů Unie²⁶.

4.5. Stanovování cílů, shromažďování údajů, monitorování a podávání zpráv za účelem získávání politických poznatků

Podle hodnocení by doplnění čtyř prioritních oblastí o zaměření na boj proti diskriminaci a protiromskému smýšlení – jakožto průřezový požadavek i oddělenou oblast – a vymezení **portfolia jednotlivě upravitelných cílů integrace Romů se souvisejícími dílčími cíli a ukazateli** zlepšilo účinnost a relevanci rámce. Dílčí cíle pro jednotlivé země by mohly být vybrány z podrobného seznamu volitelných cílů a ukazatelů pro danou oblast (odlišené dílčí cíle ve společném rámci). Vlády by měly aktualizovat své cíle a

²⁵ Příkladem toho, jak metody participativního přístupu mohou usnadňovat místní partnerství a vytvářet soudržnost na místní úrovni, je program ROMACT a místní zapojení do začleňování Romů FRA (Local engagement in Roma inclusion – LERI). <http://coe-romact.org/>; <http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme>

²⁶ 2004/38/ES.

určit priority podle vnitrostátních podmínek a na základě údajů. Přijetí flexibilního, ale standardizovaného souboru úkolů a cílů může pomoci lépe zohledňovat rozmanitost romského obyvatelstva. Flexibilní rámec ukazatelů by vnitrostátními strategiemi integrace Romů umožnil přizpůsobit společný soubor cílů vnitrostátním prioritám a několika způsoby zlepšit kvalitu vnitrostátních strategií integrace Romů:

- Cíle vnitrostátních strategií integrace Romů je třeba specifikovat a rozčlenit, a to včetně dílčích cílů pro pododvětví přizpůsobených jednotlivým zemím.
- Těmito cíli by měly být v každé oblasti určeny specifické, kvantifikované a časově omezené dílčí cíle, podrobně popsané podle situace v dané zemi.
- Dílčí cíle by měly být vyjádřeny absolutně, aby odrážely zlepšení situace Romů, i relativně ve vztahu k obecné populaci, aby došlo ke snížení rozdílů.
- Dílčí cíle by měly zahrnovat genderovou nerovnost a specifické potřeby jednotlivých skupin.
- Vnitrostátní strategie integrace Romů by měly definovat podávání zpráv o svých příslušných dílčích cílech a věnovat pozornost propojení dílčích cílů v klíčových oblastech.

Z hodnocení vyplývá, že **systémy shromažďování údajů, monitorování a podávání zpráv by měly být posíleny**. Klíčovými problémy, kvůli nimž je proces monitorování obtížný a nespolehlivý, jsou nedostatek spolehlivých údajů členěných podle etnické příslušnosti a chybějící mechanismy transparentnosti a odpovědnosti. Následkem toho je obtížné měřit pokrok. Systém monitorování a podávání zpráv v rámci vnitrostátních strategií integrace Romů by měl poskytovat informace na úrovni politik a programu, informace o jasných cílených činnostech a činnostech prosazujících obecné politiky, které více podporují začleňování. Dostupnost a členění údajů by měly být zlepšeny, aby mohlo být zajištěno, že existují náležité údaje pro monitorování provádění, dosažených výsledků a účelnosti. Shromažďování, hlášení a analýza údajů za účelem sledování pokroku by měly být vyvinuty s využitím podpory a technické pomoci FRA poskytované vnitrostátním orgánům,²⁷ čímž by bylo usnadněno získávání politických poznatků na základě důkazů. Kvalitativní údaje by měly být používány pro uvedení kvantitativních ukazatelů do patřičného kontextu a k lepšímu porozumění konkrétním faktorům, jež se podílejí na úspěchu či neúspěchu jednotlivých intervencí.

Zdokonalené podávání zpráv jednotlivých zemí koordinované národními kontaktními místy pro Romy a zapojení občanské společnosti do monitorování by mohlo přispět k systematizaci znalostí a k dokumentaci stávajících zkušeností, což může posílit vzájemnou výměnu poznatků a převádění politik.

4.6 Zvýšení ambic týkajících se pokroku během předvstupní fáze

Hodnocení se týkalo také zemí připravujících se na přistoupení, přičemž zjištění poukazují význam stanovení ambiciózních cílů týkajících se integrace Romů pro předvstupní fázi. Podpora rovného přístupu ke vzdělání, zaměstnání, zdravotní péči a bydlení byla proto zahrnuta do procesu rozšíření. Všechny země zapojené do procesu rozšíření přijaly vnitrostátní strategie integrace Romů, navrhly národní kontaktní místa pro Romy a zavedly systém podávání výročních zpráv podobný systému členských států. I když bylo dosaženo určitého pokroku, vyřešení výše uvedených problémů vyžaduje ještě mnoho práce.

²⁷

To se vztahuje rovněž na kandidátské země, které mají status pozorovatele.

5. Závěry

Vyloučení a diskriminace Romů trvá několik století. Překonání těchto jevů vyžaduje dlouhodobé závazky a komplexní přístup. Strukturální změny potřebují čas a je možné, že jejich skutečný dopad se projeví nejdříve v následující generaci.

Hodnocení rámce EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů do roku 2020 ukázalo, že rámec EU je začátkem procesu, který přes mnohá omezení a s ohledem na velký počet úkolů vykazuje pozitivní výsledky a počáteční změnu trendů. Z hodnocení však rovněž vyplývá, že by bylo možné učinit další kroky, abychom stanovených cílů dosáhli rychleji.

Tabulka 1: Shrnutí posouzení podle hodnoticích kritérií

Hodnoticí kritérium	Celkové hodnocení	Podrobné hodnocení
RELEVANCE	Pozitivní s omezeními	4 prioritní oblasti byly a jsou nadále klíčové
		Několik nedostatků v původním návrhu
		Pozitivní v oblasti rovnosti mezi romským neromským obyvatelstvem
		Negativní, protože se nezaměřuje na specifické podskupiny Romů.
ÚČINNOST	Omezená s ohledem na pokrok dosažený v plnění cílů integrace Romů	Částečný pokrok dosažený v plnění cíle v oblasti vzdělávání
		Nedosažen žádný pokrok v plnění cíle v oblasti zaměstnanosti
		Omezený pokrok dosažený v plnění cíle v oblasti zdravotnictví
		Nedosažen žádný pokrok v plnění cíle v oblasti bydlení
	Pozitivní s ohledem na koordinaci	Pozitivní s ohledem na řízení na úrovni EU
		Pozitivní s ohledem na prosazování spolupráce na evropské i vnitrostátní úrovni
		Omezený soulad vnitrostátních strategií integrace Romů s kapacitou národních kontaktních míst pro Romy i přes určitá zlepšení
SOUDRŽNOST	Pozitivní na úrovni EU	Soulad mezi rámcem EU a několika nástroji politiky EU, financování a právními nástroji (Evropa 2020, ESIF, antidiskriminační právní předpisy, rozšíření).
		Kolísavé začleňování do ostatních nástrojů politiky (nedostatečné např. v rámci evropského pilíře sociálních práv a systému záruk pro mladé lidi)
	Omezená na vnitrostátní úrovni	Nedostatečné začleňování do vnitrostátních veřejných politik
		Vnitrostátní strategie integrace Romů přispěly v některých členských státech k potírání diskriminace, nenávistných výroků a trestných činů z nenávisti, ale v ostatních členských státech byl jejich dopad nepatrný.
		Vnitrostátní finanční prostředky byly přiděleny v míře vyžadované spolufinancováním ESIF. Omezení v provádění a souladu ESIF s cíli integrace Romů
ÚČELNOST	Omezená s ohledem na systémy podávání zpráv a monitorování	Podávání zpráv se postupně rozvíjelo a spíše než na výsledky se zaměřovalo na opatření. Nedostatek, který je třeba řešit.
		Srovnatelné údaje několika, ale ne všech členských států
		Občanský dohled prováděný koordinovanými koalicemi nevládních organizací probíhá jako pilotní projekt od roku 2017.
		Náklady a přínosy nejsou jednoznačně hodnotitelné a vyčíslitelné a nelze je ničemu jednoznačně připsat. Zatímco náklady jsou krátkodobé až střednědobé, většina potenciálních přínosů je dlouhodobá.
PŘIDANÁ HODNOTA EU	Pozitivní	Politický rozměr
		Rozměr řízení
		Finanční rozměr
		Omezená udržitelnost vyžaduje setrvalou účast EU.

Stupně hodnocení: velmi pozitivní / pozitivní / omezený / negativní / velmi negativní

ⁱ COM/2017/0458 final, COM/2016/0424 final, COM/2015/0299 final, COM/2014/0209 final, COM/2013/0454 final.