

Bruksela, dnia 30.8.2017 r.
COM(2017) 458 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Przegląd śródkresowy unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji
Romów**

{SWD(2017) 286 final}

Niniejszy przegląd śródkresowy stanowi podsumowanie postępów poczynionych od czasu wprowadzenia w 2011 r. unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów. Został on opracowany na podstawie danych na temat tego, w jaki sposób sytuacja Romów uległa zmianie, a także danych pochodzących od organów krajowych, społeczeństwa obywatelskiego i innych partnerów. Przegląd potwierdza wartość dodaną unijnych ram, znaczenie unijnych celów w zakresie integracji Romów, a także stałą potrzebę łączenia ukierunkowanego i ogólnego podejścia.

Najważniejsze usprawnienia wynikające z unijnych ram obejmują:

- ✓ zobowiązanie do priorytetowego traktowania kwestii integracji Romów na poziomie europejskim i krajowym;
- ✓ struktury współpracy i koordynacji pomiędzy stronami zainteresowanymi integracją Romów;
- ✓ opracowywanie, realizację i monitorowanie krajowych strategii i środków służących integracji; oraz
- ✓ mobilizację i dostosowanie instrumentów prawnych, politycznych i w zakresie finansowania w celu walki z dyskryminacją i promowania integracji Romów.

Rozwój koniecznych struktur zapewnił odpowiednie warunki, by poprawić sytuację Romów.

Jeśli jednak chodzi o realne zmiany w położeniu Romów w latach 2011–2016, nie ulega wątpliwości, że pięć lat to zbyt krótki okres, by naprawić skutki dyskryminacji i ubóstwa, z jakimi Romowie zmagają się od kilku wieków. Postęp jest widoczny przede wszystkim w dziedzinie edukacji; w szczególności coraz więcej dzieci romskich uczestniczy we wczesnej edukacji i korzysta z opieki, co wskazuje na duży potencjał w zakresie ich późniejszego rozwoju. Z drugiej strony wskaźniki dotyczące przedwczesnego kończenia nauki i zagrożenia ubóstwem wśród Romów, mimo iż maleją, są nadal zbyt wysokie. Rosnący odsetek romskiej młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (NEET) jest niepokojącym sygnałem, że konieczna jest bardziej skuteczna walka z dyskryminacją, by osiągnięcia w dziedzinie edukacji mogły przekładać się na zatrudnienie i poprawę w innych obszarach.

W przeglądzie wskazano również główne priorytety dla państw członkowskich oraz sposoby wzmocnienia unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów.

1. OPRACOWANIE RAM UE

W 2011 r. sytuacja Romów¹, największej mniejszości w Europie (ok. 10 – 12 mln osób), znalazła się w centrum debaty politycznej. W kontekście kryzysu gospodarczego stało się jasne, że zajęcie się problemem gospodarczej i społecznej marginalizacji, a także dyskryminacji Romów jest nie tylko moralnym obowiązkiem, zgodnie z podstawowymi wartościami UE, ale także imperatywem gospodarczym, a jego rozwiązanie może przynieść długofalowe korzyści starzejącym się społeczeństwom europejskim. Oczywista stała się konieczność podjęcia działań zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Podczas gdy państwa członkowskie zasadniczo ponoszą odpowiedzialność i dysponują instrumentami, by zmienić sytuację społeczności romskiej, Komisja (zgodnie z wezwaniem Parlamentu Europejskiego)² zaproponowała nowy

¹ Zgodnie z terminologią stosowaną przez instytucje europejskie i organizacje międzynarodowe termin „Romowie” używany jest tutaj w odniesieniu do szeregu różnych grup (takich jak Romowie, Sintí, Kale, Cyganie, Romanicze, Bojasze, Aszkali, Egipcjanie, Jenisze, Domowie, Lomowie, Roma, Abdalowie itp.) i obejmuje spokrewnioną z Romami grupę etniczną prowadzącą wędrowny tryb życia, nie kwestionując specyfiki żadnej z tych grup.

² 2010/2276(INI).

ukierunkowany instrument polityczny na poziomie unijnym: unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów³.

Ramy te mają na celu zniwelowanie przepaści między społecznościami romskimi i nieromskimi w czterech kluczowych obszarach: edukacja, zatrudnienie, opieka zdrowotna i warunki mieszkaniowe. Po wniosku Komisji nastąpiło przyjęcie konkluzji⁴ przez Radę i Radę Europejską, co dowodzi bezprecedensowego zaangażowania na szczeblu UE w kompleksowe podejście do integracji Romów. Kluczowe wymogi obejmowały:

- zobowiązanie wszystkich państw członkowskich do opracowania krajowych strategii;
- połączenie podejścia opartego na włączeniu społecznym i podejścia opartego na prawach, gdzie walka przeciwko dyskryminacji staje się wymogiem horyzontalnym we wszystkich dziedzinach polityki;
- zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i Romów w planowanie, wdrażanie i monitorowanie krajowych strategii integracji Romów;
- adekwatne i stabilne finansowanie (budżet krajowy ma być uzupełniany środkami z funduszy UE);
- monitorowanie wyników; oraz
- włączenie celów w zakresie integracji Romów do głównego nurtu polityki publicznej.

W 2013 r. unijne ramy w sprawie Romów zostały uzupełnione o zalecenie Rady w sprawie skutecznych środków integracji Romów⁵. W zaleceniu tym jeszcze bardziej podkreślono znaczenie walki z dyskryminacją i poszerzono zakres prac nad kwestią romską o nowe obszary horyzontalne i strukturalne. Ponadto w zaleceniu nałożono na państwa członkowskie, począwszy od 2016 r., obowiązek składania rocznych sprawozdań, co ma się przyczynić do rozwoju europejskiego systemu monitorowania. W konkluzjach Rady z grudnia 2016 r. w sprawie przyspieszenia procesu integracji Romów⁶ potwierdzono zaangażowanie państw członkowskich i zaapelowano o przeprowadzenie śródkresowego przeglądu unijnych ram.

2. ZMOBILIZOWANIE EUROPEJSKICH INSTRUMENTÓW PRAWNYCH, POLITYCZNYCH I W ZAKRESIE FINANSOWANIA

Od czasu wprowadzenia unijnych ram uruchomiono i dostosowano instrumenty prawne, polityczne i w zakresie finansowania w celu promowania integracji Romów. Ustawodawstwo UE (dyrektywa w sprawie równości rasowej, decyzja ramowa Rady w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii)⁷ zakazuje dyskryminacji Romów, mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści. Europejski semestr wspiera reformy głównych strategii politycznych przyczyniające się do integracji Romów. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI) na lata 2014–2020 przewidują kilka innowacji dotyczących połączenia priorytetów polityki z wykorzystaniem funduszy europejskich.

³ COM(2011) 133.

⁴ EUCO 23/11, EPSCO 106665/11. Zgodnie z konkluzjami Rady wszystkie państwa członkowskie zostały wezwane do tego, by „przygotowały, zaktualizowały lub rozwinęły swoje krajowe strategie na rzecz włączenia społecznego Romów lub *zintegrowane zestawy działań politycznych* w ramach szerzej zakrojonych polityk włączenia społecznego”. Do 2012 r. wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Malty przedstawiły strategię lub zintegrowane zestawy działań politycznych. Terminy „krajowa strategia integracji Romów” i „strategia” obejmują również zintegrowane zestawy działań w ramach polityki.

⁵ Dz.U. C 378 z

⁶ 14294/16

⁷ 2000/43/WE, 2008/913/WSiSW

2.1. Zwalczanie dyskryminacji

W następstwie przyjęcia unijnych ram Komisja podjęła szereg działań mających na celu zwalczanie dyskryminacji Romów. Dokładniej monitoruje proces wdrażania **ustawodawstwa antydyskryminacyjnego, antyrasistowskiego i antyksenofobicznego** przez państwa członkowskie.

Ponadto Komisja stale monitoruje, czy państwa członkowskie przestrzegają ustawodawstwa antydyskryminacyjnego. Szczególny nacisk kładziony jest na kształcenie i warunki mieszkaniowe. W przypadku systematycznej dyskryminacji Romów ze względu na ich przynależność etniczną szybko podejmowane są postępowania wyjaśniające. Obecnie toczą się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące dyskryminacji dzieci romskich w dziedzinie edukacji⁸. Komisja podkreśliła, że umieszczanie dzieci romskich w oddzielnych szkołach lub prowadzenie zajęć tylko dla dzieci romskich z programem nauczania poniżej standardów, a także stwierdzanie lekkiego upośledzenia umysłowego wśród nieproporcjonalnie dużej liczby dzieci romskich na podstawie ich niekorzystnej sytuacji społecznej stanowi naruszenie dyrektywy w sprawie równości rasowej.

Komisja monitoruje również transpozycję przez państwa członkowskie decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii, a także zwalcza stereotypy dotyczące rasizmu i ksenofobii oraz mowę nienawiści i przestępstwa z nienawiści wymierzone m.in. przeciwko Romom. Zgodnie z przedmiotowymi ramami Komisja rozpoczęła dialog z państwami członkowskimi, w efekcie którego wprowadzono zmiany w ustawodawstwie; ustanowiła unijną grupę wysokiego szczebla w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii w celu wspierania współpracy pomiędzy stosownymi podmiotami i osiągnęła porozumienie z głównymi dostawcami mediów społecznościowych w sprawie kodeksu postępowania w zakresie zwalczania nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie.

Podjęto kilka istotnych kroków w celu uznania i zwalczania **antycygańskości** jako szczególnej formy rasizmu wobec Romów i jednej z głównych przyczyn wykluczenia społecznego i dyskryminacji Romów:

- w zaleceniu Rady z 2013 r. podkreślono konieczność zwalczania antycygańskości i zachęcono państwa członkowskie do przyjęcia środków mających zapobiegać niekorzystnej sytuacji Romów lub ją rekompensować (działanie pozytywne);
- w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2015 r.⁹ wezwano państwa członkowskie do oficjalnego uznania holokaustu Romów i ustanowienia europejskiego dnia pamięci;
- kwestia antycygańskości była następnie omawiana na posiedzeniu platformy europejskiej na rzecz integracji Romów w 2015 r.;
- Romowie w Europie i społeczeństwo obywatelskie wspierające Romów przygotowali dokument referencyjny w sprawie antycygańskości¹⁰;
- w konkluzjach Rady z 2016 r. odniesiono się do antycygańskości oraz do uznania i upamiętnienia ludobójstwa Romów; oraz
- wyżej wymieniona grupa wysokiego szczebla ds. zwalczania rasizmu i ksenofobii ma na celu, między innymi, zapobieganie i zwalczanie antycygańskości.

Komisja prowadziła również działania na rzecz rozwiązania problemu **wielokrotnej dyskryminacji** kobiet i dzieci romskich jako grup narażonych na wysokie ryzyko przemocy,

⁸ CZ, HU, SK

⁹ 2015/2615(RSP).

¹⁰ www.antigypsyism.eu

handlu ludźmi,¹¹ wykorzystywania, przymusowych małżeństw nieletnich, a także w celu zapewnienia tym grupom lepszej ochrony. Główną kwestią poruszoną w przywołanych konkluzjach Rady było wspieranie upodmiotowienia tych dwóch grup, a także młodzieży romskiej.

2.2. Wspieranie reform sprzyjających włączeniu społecznemu w ramach europejskiego semestru

W ramach europejskiego semestru Komisja kieruje działaniami państw członkowskich i je monitoruje, by kwestie romskie były lepiej uwzględniane w głównych strategiach politycznych. Od 2012 r. pięć najbardziej zainteresowanych państw członkowskich (tj. państw o największej populacji Romów i zmagających się z najbardziej dotkliwymi wyzwaniami)¹² otrzymywało zalecenia dla poszczególnych krajów w sprawie integracji Romów. W zaleceniach coraz bardziej skupiano się na edukacji i apelowano o systemowe środki w celu wspierania uczestnictwa dzieci romskich w powszechnej edukacji charakteryzującej się dobrą jakością i sprzyjającej integracji. W zaleceniach określono priorytety w zakresie finansowania w okresie programowania 2014–2020.

2.3. Uruchomienie finansowania UE

W unijnych ramach apelowano do państw członkowskich o pełne wykorzystanie środków finansowych UE przeznaczonych na integrację Romów. W latach **2007–2013** przy przyznawaniu finansowania zastosowano **podejście, zgodnie z którym do głównego nurtu polityki włączono kwestie dotyczące grup/regionów w niekorzystnej sytuacji**, nie wyszczególniając wyraźnie Romów, dlatego nie można sprecyzować wielkości środków finansowych przeznaczonych na integrację Romów. Grupy w niekorzystnej sytuacji mogły uzyskać finansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), głównie w obszarze włączenia społecznego, lecz także w obszarach zatrudnienia i edukacji. Na włączenie zawodowe osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (w tym Romów) wydano około 10 mld EUR. Natomiast na infrastrukturę socjalną (z korzyścią m.in. dla Romów) przeznaczono około 17 mld EUR w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). W 2010 r. wprowadzono zmiany do rozporządzenia EFRR, a w 2011 r. Komisja wydała wytyczne, by wspierać zintegrowane działania w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności romskich. Polityka w zakresie rozwoju obszarów wiejskich sprzyjała integracji zmarginalizowanych mniejszości, w tym Romów.

W okresie programowania 2014–2020 ramy unijne i europejski semestr zapewniają **wyraźny związek między polityką i priorytetami w zakresie finansowania**. Związek między wykonywaniem zaleceń dla poszczególnych krajów i europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi zapewnia, by reformy polityki głównego nurtu służyły osiągnięciu celów integracji. Na przykład, Komisja zwróciła się do państw członkowskich, które otrzymały zalecenia dla poszczególnych krajów apelujące o poprawę wskaźnika uczestnictwa Romów w edukacji, by wybrały priorytet inwestowania związany z „integracją społeczno-gospodarczą zmarginalizowanych społeczności takich jak Romowie” i by włączyły integrację Romów do głównego nurtu polityki w ramach innych odnośnych priorytetów (z których najważniejsze to: „zwalczanie zjawiska przedwczesnego kończenia nauki oraz promowanie równego dostępu do

¹¹ *Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012-2016* (COM(2012) 286 final) pomogła uzyskać istotne rezultaty, opracowano np. badanie z 2015 r. na temat grup narażonych na wysokie ryzyko handlu ludźmi oraz sprawozdanie z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi COM(2016) 267 final i SWD(2016) 159 final.

¹² BG, CZ, HU, RO, SK

dobrej jakości wczesnej edukacji oraz kształcenia podstawowego i średniego.”). Nie można osiągnąć celu, jakim jest edukacja integracyjna, prowadząc tylko ukierunkowane działania. Konieczne są reformy powszechnego systemu edukacji. Programy rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, realizowane przez państwa członkowskie, których najbardziej dotyczy kwestia romska, zapewniają wsparcie w ramach priorytetu 6, tj. „promowanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa oraz rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich”, który obejmuje środki dotyczące spełniania konkretnych potrzeb grup zmarginalizowanych, w tym m.in. Romów¹³. Komisja zachęcała także krajowe punkty kontaktowe ds. Romów do włączenia się w programowanie środków finansowych UE, w tym jako członków komitetów monitorujących.

Na lata 2014–2020 wdrożono kilka nowych narzędzi (oprócz priorytetu inwestowania związanego z „integracją społeczno-gospodarczą zmarginalizowanych społeczności”), by poprawić skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w kontekście włączenia społecznego, w tym integracji Romów:

- nowe wymogi mające zapewnić, by państwa członkowskie przeznaczające środki UE na integrację Romów miały krajowe strategiczne ramy polityki integracji Romów i spełniały wstępne warunki skutecznego wdrażania tych ram;
- bardziej solidna zasada partnerstwa (w ramach europejskiego kodeksu postępowania) regulująca współpracę ze społeczeństwem obywatelskim, władzami lokalnymi i partnerami społecznymi w trakcie planowania, wdrażania i monitorowania interwencji finansowanych ze środków UE;
- większe środki przeznaczone na finansowanie budowania zdolności dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- obowiązkowe minimalne wskaźniki przydziałów na inwestowanie we włączenie społeczne;
- wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności, co może wymagać bardziej skutecznych zintegrowanych działań w zakresie mieszkalnictwa;
- zintegrowane podejście terytorialne mające zaspokoić szczególne potrzeby obszarów geograficznych najbardziej dotkniętych ubóstwem oraz grup docelowych najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym; ułatwieniem ma być podejście zakładające finansowanie z wielu funduszy;
- udoskonalone rozwiązania w zakresie monitorowania zorientowane na wyniki (wspólne wskaźniki kładące nacisk na produkty i wyniki) i sprawozdawczość na temat priorytetu inwestycyjnego dotyczącego Romów; oraz
- wytyczne dla państw członkowskich, jak korzystać z funduszy UE w celu rozwiązania problemu segregacji.

W czerwcu 2016 r. Trybunał Obrachunkowy opublikował wyniki swojego audytu dotyczącego inicjatyw strategicznych UE i wsparcia finansowego na rzecz integracji Romów, stwierdzając, że znaczny postęp w określaniu inicjatyw strategicznych UE promujących integrację Romów zaowocował wyraźnymi ulepszeniami na okres 2014–2020. Trybunał wezwał do podejmowania dodatkowych wysiłków, by zapewnić lepsze wyniki w terenie dzięki nowym

¹³ *Ibid* – Ukierunkowywanie ma miejsce w trakcie procesu selekcji, w którym określa się priorytetowe projekty mające na celu rozwiązanie problemów grup zmarginalizowanych na obszarach wiejskich, głównie w ramach środka nr 7 „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” i środka nr 19 „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność”.

narzędziom. Sformułował także konkretne zalecenia dotyczące korzystania z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, gromadzenia danych i ich monitorowania¹⁴.

Komisja uruchomiła **bezpośrednio zarządzane finansowanie UE** przeznaczone na projekty sprzyjające integracji Romów i zwalczaniu dyskryminacji w Europie:

- program „Prawa, równość i obywatelstwo” finansuje lokalne, krajowe i międzynarodowe projekty dotyczące integracji Romów i walki z dyskryminacją;
- celem programu „Europa dla Obywateli” jest wspieranie projektów upamiętniających ofiary Holokaustu Romów;
- Program Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) promuje innowacje w polityce społecznej na rzecz integracji Romów.
- Erasmus+ pomaga rozwijać środki w dziedzinie uczenia się przez całe życie z myślą o integracji Romów;
- z programu dotyczącego zdrowia publicznego wspierane są inicjatywy promujące równy dostęp do opieki zdrowotnej; oraz
- z programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020” i siódmego programu ramowego finansowane są badania na temat włączenia społecznego, edukacji, w tym projekty badawcze na temat mobilności Romów do Europy Zachodniej i wpływ polityki edukacyjnej na Romów.

2.4. Inicjatywy europejskie w ramach głównego nurtu polityki

Inicjatywy europejskie w ramach głównego nurtu polityki w dziedzinie edukacji, zatrudnienia, kwestii społecznych i zdrowia mogą być pomocne w promowaniu integracji Romów.

W zaleceniu Rady z 2011 r. w sprawie polityk na rzecz **ograniczania zjawiska przedwczesnego kończenia nauki**¹⁵ zaleca się uwzględnienie ukierunkowanych działań wobec najsłabszych grup społecznych, w tym Romów. W ramach działań następczych w związku z deklaracją paryską¹⁶ Komisja zwiększyła wsparcie na rzecz **edukacji integracyjnej**. Jednym z priorytetów jest wspieranie edukacji dzieci i młodzieży znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym Romów, i dopilnowanie, by systemy kształcenia i szkoleń były dostosowane do ich potrzeb.

Gwarancja dla młodzieży i inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych z 2013 r. są szczególnie istotne dla Romów. Odegrały ważną rolę w pomaganiu młodzieży w powrocie na rynek pracy lub do szkół, lecz Komisja przyznała, że należy podjąć większe starania, by wspierać młodzież, do której trudno jest dotrzeć, na przykład Romów. Kluczowe kategorie **europejskiego filaru praw socjalnych** obejmują równe szanse i dostęp do zatrudnienia, uczciwe warunki pracy oraz ochronę socjalną i integrację.

W ramach ogólnych i szczegółowych polityk realizowane są inicjatywy Komisji związane ze **zdrowiem** Romów. Sprawozdanie z 2014 r. na temat zdrowia Romów stanowi ważny wkład w poprawę bazy wiedzy i mechanizmów monitorowania i sprawozdawczości na temat stanu zdrowia Romów. W sprawozdaniu skoncentrowano się na państwach, w których występuje duża populacja Romów.¹⁷

¹⁴ EN 2016, nr 14

¹⁵ 2011/C 191/01

¹⁶ Dnia 17 marca 2015 r. odbyło się nieformalne spotkanie unijnych ministrów edukacji.

¹⁷ Sprawozdanie z 2014 r. na temat zdrowia Romów.

2.5. Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron na poziomie europejskim

Jeśli mamy wyeliminować zjawisko wykluczenia Romów, wówczas konieczne jest zaangażowanie się wszystkich zainteresowanych stron i wypełnienie przez nie zobowiązań wynikających z ich mandatów, kompetencji i zdolności. By promować wzajemne uczenie się, dialog i współpracę, Komisja ułatwia i wspiera finansowo dialog za pośrednictwem europejskiej platformy na rzecz integracji Romów, sieci krajowych punktów kontaktowych ds. Romów i regularnych spotkań z przedstawicielami organizacji Romów oraz organizacji pozarządowych i międzynarodowych działających na rzecz Romów na poziomie UE. Od lat zacieśniana jest współpraca z organizacjami międzynarodowymi i propaguje się podejście zakładające uczestnictwo wielu stron.

2.6. Promowanie szerzenia wiedzy, uczestnictwa Romów i budowania zdolności społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych

Komisja zwiększyła wysiłki na rzecz promowania szerzenia wiedzy, uczestnictwa Romów i ich upodmiotowienia oraz budowania zdolności społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych. Prowadzona przez Komisję kampania „**dla Romów, z Romami**” polegała na wspieraniu ukierunkowanych działań komunikacyjnych mających na celu zwalczanie uprzedzeń wobec lokalnych społeczności romskich i dyskryminacji Romów.

Komisja wdrożyła **wspólne programy we współpracy z Radą Europy**:

- JUSTROM zapewnia Romkom i kobietom ze spokrewnionej z Romami grupy etnicznej prowadzącej wędrowny tryb życia, lepszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości;
- ROMED dotyczy szkoleń dla mediatorów międzykulturowych i w ten sposób wspiera integrację;
- ROMACT służy budowaniu zdolności władz lokalnych w zakresie rozwoju i wdrażania środków integracji;
- ROMACTED wspiera dobre rządy i upodmiotowienie Romów na poziomie lokalnym na Bałkanach Zachodnich i w Turcji.

Komisja rozpoczęła **program pilotażowy dotyczący budowania zdolności lokalnych podmiotów ze społeczeństwa obywatelskiego**, by zwiększyć ich zaangażowanie w monitorowanie krajowych strategii integracji Romów.

W 2016 r. Komisja i prezydencja słowacka zorganizowały wydarzenie na wysokim szczeblu poświęcone kwestii wzmocnienia pozycji młodych Romów. Potwierdziło to pilną potrzebę **wzmocnienia pozycji młodych ludzi romskiego pochodzenia** i zaangażowania ich w politykę na rzecz integracji romskiej.

3. OCENA DZIAŁAŃ I WYNIKÓW W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

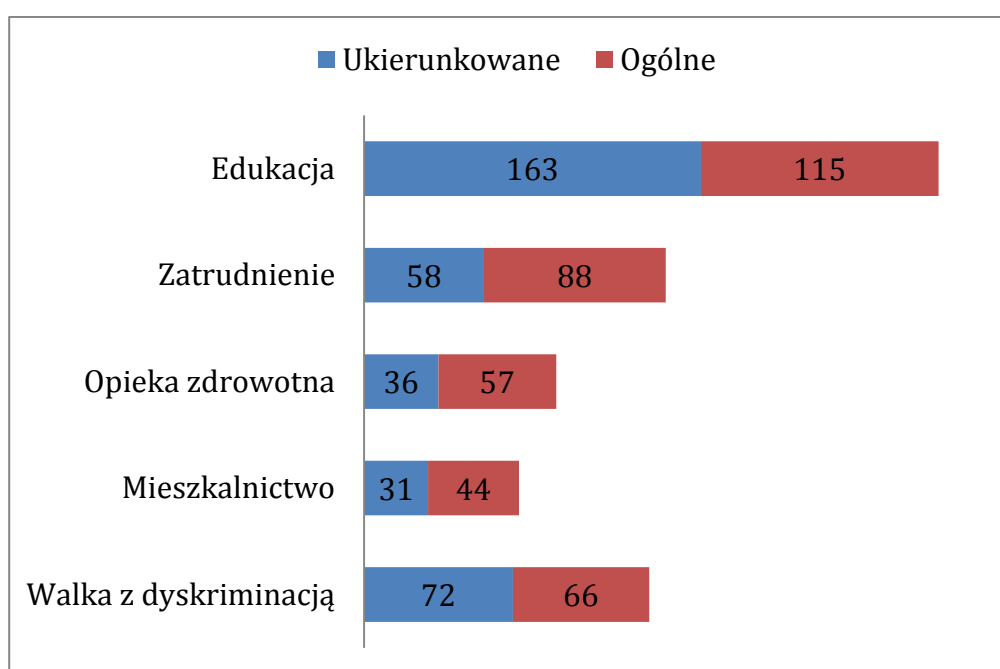
Polityczne zaangażowanie państw członkowskich, które przełożyło się na krajowe strategie, było pierwszym ważnym krokiem, by poprawić warunki życia Romów. Państwa członkowskie wypracowały różne podejście do kwestii integracji Romów w zależności od wielkości lokalnych społeczności Romów i ich sytuacji społeczno-gospodarczej. W swoich rocznych sprawozdaniach Komisja ustaliła priorytety dla państw członkowskich, by zagwarantować skuteczną realizację strategii. Do priorytetów należy określanie wymiernych celów, wskaźników i przydziałów budżetowych, monitorowanie wpływu głównych środków dotyczących Romów, współpraca z władzami lokalnymi i społeczeństwem obywatelskim, a także włączenie Romów we wszystkie etapy procesu kształtowania polityki. Państwa

członkowskie podjęły część tych wyzwań, przede wszystkim w odniesieniu do swoich struktur instytucjonalnych, współpracy z zainteresowanymi stronami, monitorowania i finansowania. Wpływ podejmowanych przez nie działań na sytuację Romów w dziedzinie edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i mieszkalnictwa pozostaje jednak ograniczony.

3.1. Istotne obszary polityki

W unijnych ramach określono cele, jakimi jest poprawa dostępu Romów do edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i mieszkalnictwa oraz zwalczanie dyskryminacji w tych obszarach. Zmiany, jakie zaszły w sytuacji Romów (w latach 2011–2016)¹⁸, omówiono poniżej na podstawie sprawozdań państw członkowskich na temat środków integracji, głównych osiągnięć i wyzwań w zakresie realizacji.

Środki zgłaszane przez państwa członkowskie w kluczowych obszarach polityki i zwalczanie dyskryminacji



3.1.1. Edukacja

Głównym obszarem, w którym zaszła poprawa sytuacji Romów, jest edukacja. Na ten obszar także zwraca się największą uwagę w połączeniu różnych polityk państw członkowskich w odniesieniu do integracji Romów. W zwalczaniu zjawiska **wczesnego kończenia nauki** zaszły wyraźny postęp, o czym świadczą malejące wskaźniki dotyczące Romów we wszystkich państwach członkowskich objętych badaniem (największe postępy odnotowały ES, SK, BG, CZ i RO). Jest to zgodne z głównymi założeniami polityki państw członkowskich: większość państw członkowskich wprowadziła strategie dotyczące zapobiegania wczesnemu kończeniu nauki i w rezultacie niektóre z nich osiągnęły cele programu „Europa 2020” w tym obszarze. Jednak pomimo poprawy sytuacji Romów nadal wyraźnie dominują oni w statystykach

¹⁸ Na podstawie badania pilotażowego na temat Romów przeprowadzonego w 2011 r. przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej i badania EU MIDIS II z 2016 r., zob. dokument roboczy służb Komisji w załączniku.

dotyczących osób wcześniej kończących naukę: wskaźnik dotyczący Romów jest do 24 razy wyższy niż wskaźnik dotyczący całej populacji.

Postępy odnotowano również w obszarze **wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem**. Tutaj odsetek dzieci romskich objętych taką edukacją i opieką wzrósł w większości państw członkowskich (istotne postępy odnotowano w BG, EL, ES, SK i HU, natomiast w PT i RO doszło do pogorszenia się sytuacji). Bardziej dostrzega się znaczenie wczesnej edukacji, co znajduje swoje odzwierciedlenie w dużej liczbie działań i zwiększonych inwestycjach w tym obszarze, a także zmianach ustawodawczych takich jak wprowadzenie obowiązku przedszkolnego (BG, CZ, FI, HU i LT). Konieczne jest jednak dedykowane wsparcie finansowe, by pomóc najbiedniejszym rodzinom pokryć pośrednie koszty wczesnej edukacji (czesne, koszty żywienia, odzieży, transportu itp.). Niewielkie postępy odnotowano w obszarze **obowiązku szkolnego**. Ponad 9 na 10 dzieci romskich objętych obowiązkiem szkolnym uczęszcza do szkół w większości państw członkowskich (nie w EL i RO).

Co prawda edukacja jest tym obszarem, w którym nastąpiła największa poprawa, nadal istnieją jednak nierozwiązane poważne problemy systemowe. W ramach unijnych, zaleceniu Rady z 2013 r., dyrektywie w sprawie równości rasowej i europejskim semestrze wskazano jako nadrzędne priorytety wyeliminowanie **segregacji w szkołach** i zaprzestanie nieuzasadnionego umieszczania uczniów romskich w szkołach specjalnych. Nadal obserwuje się uporczywą, czasami nawet przybierającą coraz większe rozmiary, segregację, gdzie jedna trzecia do dwóch trzecich dzieci romskich uczęszcza do szkół, w których większość uczniów lub wszyscy uczniowie są pochodzenia romskiego (SK, HU, BG: 60 % lub więcej; EL, HR, ES, CZ, RO: 29-48 %) ¹⁹. Tylko częściowo można to wytłumaczyć segregacją ze względu na miejsce zamieszkania. Pomimo rosnącej liczby państw członkowskich inwestujących w promowanie **integracyjnych metod nauczania i uczenia się**, w kilku państwach, których najbardziej dotyczy ten problem, brakuje aktywnych środków zwalczania segregacji; w niektórych przypadkach środki unijne przeznaczono na placówki, gdzie stosuje się segregację. Wciąż nie uznaje się dowodów mówiących o wzajemnych korzyściach płynących ze zintegrowanych szkół i klas mieszanych dla ludności romskiej i nieromskiej. Zbyt mało uwagi poświęca się innym ważnym obszarom, które mają ogromne znaczenie dla poprawy szans na zatrudnienie, takim jak kształcenie wyrównawcze i rozwój umiejętności zgodnie z potrzebami rynku pracy.

Do sukcesów w obszarze edukacji krajowe punkty kontaktowe ds. Romów zaliczają:

- ✓ reformę ustawodawczą
- ✓ struktury integracyjne
- ✓ coraz większe uczestnictwo Romów (zwłaszcza we wczesnej edukacji, ale również w edukacji obowiązkowej i kształceniu zawodowym)
- ✓ poprawa kompetencji międzykulturowych
- ✓ wsparcie dla romskich studentów i nauczycieli oraz
- ✓ docieranie do rodziców

Jako problemy wymagające rozwiązania krajowe punkty kontaktowe ds. Romów wymieniają:

- ✗ wciąż wysokie, choć wykazujące tendencje malejące, wskaźniki wczesnego kończenia nauki
- ✗ trudności związane z promowaniem skutecznej kontynuacji przez uczniów romskich edukacji na poziomie szkół średnich II stopnia i szkół wyższych
- ✗ braki w znajomości języków oraz

¹⁹ EU-MIDIS II (wybrane ustalenia).

- ✖ dyskryminację

3.1.2. *Zatrudnienie*

Poprawa w obszarze edukacji nie przekłada się do tej pory skutecznie na postępy w obszarze zatrudnienia. Choć poziom zatrudnienia Romów wzrósł w niektórych państwach członkowskich (PT i HU), to w pozostałych państwach niewiele się zmienił lub nawet spadł. **Wskaźnik dotyczący młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się** wśród młodych Romów utrzymuje się na niepokojąco wysokim poziomie i de facto wzrósł w niektórych państwach członkowskich (51-77 % w ES, HR, BG, SK, RO, CZ i HU, jedynie PT odnotowała wyraźny spadek). Jednym z powodów braku postępów może być fakt, że działania koncentrują się na stronie podaży, tj. na szansach na zatrudnienie (przez szkolenia zawodowe, uczenie się przez całe życie itp.), a nie odnoszą się w proporcjonalny sposób do problemu barier po stronie popytu, np. przez **monitorowanie i zwalczanie dyskryminacji**. Działania głównego nurtu polityki mogłyby także być lepiej ukierunkowane na Romów. Nie jest dostatecznie rozwiązana kwestia poważnych różnic w zatrudnieniu między romskimi kobietami i mężczyznami (największe różnice występują w EL, RO, PT i HU)²⁰. Należy nadal szukać sposobów na **mobilizowanie sektora prywatnego** i zachęcanie pracodawców do zatrudniania Romów, którzy w niektórych państwach członkowskich stanowią znaczny i coraz większy odsetek ludności w wieku produkcyjnym-, np. poprzez jednoznaczne ukierunkowanie gwarancji dla młodzieży na Romów i branie pod uwagę aspektów społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych.

W niektórych państwach członkowskich, których najbardziej dotyczy ten problem, krajowe wskaźniki zatrudnienia zaczęły niedawno wykazywać tendencje wzrostowe. Ożywiony wzrost gospodarczy stwarza Romom długo wyczekiwaną szansę (ponownego) wejścia na otwarty rynek pracy, pod warunkiem że państwa członkowskie stosują inteligentną politykę i skuteczne zachęty. Tam, gdzie początkowe wynagrodzenie jest wyjątkowo niskie, świadczenia socjalne niepowiązane z działaniami na rzecz aktywizacji zawodowej mogą stanowić pułapkę bezrobocia.

Według krajowych punktów kontaktowych ds. Romów jedynym najważniejszym czynnikiem powodzenia jest:

- ✓ ukierunkowanie głównych służb zatrudnienia na Romów, np. poprzez indywidualne wsparcie lub docieranie za pośrednictwem romskich pracowników w terenie/pracowników urzędów pracy.

Krajowe punkty kontaktowe ds. Romów jako wyzwania podają m.in.:

- ✖ brak umiejętności i kompetencji
- ✖ dyskryminację
- ✖ konieczność zwrócenia pracodawcom uwagi na znaczenie zarządzania różnorodnością i zwalczanie dyskryminacji oraz
- ✖ lepsze ukierunkowanie działań na kobiety romskie

3.1.3. *Zdrowie*

W dziedzinie zdrowia wyzwaniem pozostaje podstawowe zabezpieczenie społeczne, a w państwach, których ten problem najbardziej dotyczy, nie zaszła znacząca poprawa i około połowa ludności romskiej wciąż nie jest objęta **podstawowym ubezpieczeniem medycznym**

²⁰ Tamże.

(BG i RO, aczkolwiek poprawa o ponad 30 punktów procentowych w EL). Dzieje się tak mimo środków mających na celu usunięcie barier uniemożliwiających Romom dostęp do systemu opieki zdrowotnej, które to bariery niejednokrotnie wiążą się z brakiem aktów stanu cywilnego. Zasadniczo poprawiło się postrzeganie **stanu zdrowia** przez Romów (największa poprawa zaszła w RO, BG, HU, PT i EL), co świadczy o sukcesie pewnych środków w dziedzinie zdrowia, takich jak szerzenie wiedzy na temat zdrowia, dostęp do szczepień, badania lekarskie, opieka przedporodowa i poporodowa oraz planowanie rodziny. Lepsze postrzeganie stanu zdrowia może być również związane z malejącą liczbą Romów, którzy systematycznie cierpią głód w większości państw. Świadczenie usług użyteczności publicznej i działania skierowane do kobiet romskich są najbardziej obecne w dziedzinie zdrowia, ale zasadniczo reformy służby zdrowia nie są wyraźnie ukierunkowane na potrzeby Romów.

Ustalenia te zostały potwierdzone przez krajowe punkty kontaktowe ds. Romów, które jako osiągnięcia wymieniają:

- ✓ wiedzę na temat zdrowia
- ✓ promowanie zdrowego stylu życia
- ✓ nacisk na profilaktykę
- ✓ kompetencje zdrowotne
- ✓ romskich mediatorów ds. zdrowia
- ✓ uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego oraz
- ✓ międzysektorową współpracę wielu zainteresowanych stron

Do wymienionych trudności należą:

- ✗ brak opieki zdrowotnej i lekarzy ogólnych w rejonach zamieszkanym przez ludność romską
- ✗ niedostateczne korzystanie z usług zdrowotnych
- ✗ problemy związane ze zdrowiem psychicznym i fizycznym
- ✗ cięższe nastolatki oraz
- ✗ potrzeba większej liczby romskich pracowników służby zdrowia

3.1.4. Polityka mieszkaniowa

W dziedzinie mieszkalnictwa można zaobserwować niewielkie postępy w zakresie **dostępu Romów do podstawowych udogodnień**. Odsetek Romów żyjących w gospodarstwach domowych bez bieżącej wody, toalety, prysznica lub łazienki maleje w kilku państwach członkowskich (zwłaszcza w BG, RO, SK i CZ). Poprawia się nieco dostęp do dostaw energii elektrycznej. W większości państw członkowskich wskaźnik wynosi ponad 90 % (wyłączając PT i EL). Niemniej jednak w niektórych państwach członkowskich (CZ, ES, IT i PT) Romowie coraz częściej doświadczają dyskryminacji w zakresie dostępu do mieszkań. W krajowych strategiach integracji Romów państwa członkowskie skoncentrowały się na promowaniu niedyskryminacyjnego **dostępu do mieszkań socjalnych**, a niektóre z nich przyjęły także środki **przeciwdziałania segregacji**. Niektóre z państw najbardziej dotkniętych tym problemem nie zgłaszają jednak środków w zakresie zwalczania segregacji, podczas gdy inne w ogóle nie zajmują się problemem niedyskryminacyjnego dostępu do lokali socjalnych. Oba te obszary mają ogromne znaczenie dla dalszych zdecydowanych działań, które mogą być finansowane z funduszy UE zgodnie z wytycznymi Komisji w sprawie przeciwdziałania segregacji. Jest to szczególnie ważne w kontekście częstych eksmisji w kilku państwach członkowskich.

Do osiągnięć wymienionych przez krajowe punkty kontaktowe ds. Romów (będących warunkiem wstępnym przyszłych zmian) należą:

- ✓ przydzielone środki na budownictwo mieszkaniowe przeznaczone dla zmarginalizowanych społeczności w ramach programów operacyjnych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014 – 2020;
- ✓ badania dotyczące sytuacji mieszkaniowej; oraz
- ✓ nowe plany działania lub dokumenty strategiczne dotyczące mieszkalnictwa.

Krajowe punkty kontaktowe ds. Romów jako wyzwania podają m.in.:

- ✗ ograniczoną dostępność oraz niską jakość lokali socjalnych
- ✗ dyskryminację na rynku mieszkaniowym oraz
- ✗ segregację i tworzenie gett

Priorytety, które mają być realizowane przez państwa członkowskie:

- Promowanie skutecznego i równego dostępu Romów do dobrej jakości powszechnej edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu za pomocą prawodawstwa, reform edukacji publicznej sprzyjających włączeniu społecznemu, stabilnego finansowania i jednoznacznych działań przeciwdziałających segregacji w połączeniu z integrującymi metodami nauczania i uczenia się
- Monitorowanie i zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy jak warunek wstępny poprawy poziomu zatrudnienia Romów Opracowanie kompleksowego pakietu ogólnych i ukierunkowanych środków dotyczących zarówno podaży, jak i popytu na rynku pracy. Zlikwidowanie różnicy między płciami w zakresie zatrudnienia przez podejmowanie konkretnych środków ukierunkowanych na kobiety romskie
- Zapewnienie minimalnego podstawowego zabezpieczenia społecznego będącego pilnym priorytetem, m.in. przez rozwiązanie problemów związanych z aktami stanu cywilnego, oraz poprawa dostępu do innych wysokiej jakości usług opieki zdrowotnej. Wykorzystanie wyników w zakresie uczestnictwa Romów we wczesnej edukacji i opiece nad dziećmi przez poprawę usług zdrowotnych i zapewnienie bezpłatnych szczepień i badań lekarskich dzieciom romskim i ich rodzinom
- Przeciwdziałanie segregacji przestrzennej i stosowanie kompleksowego zintegrowanego podejścia długoterminowego Zapobieganie przymusowym eksmisjom ze względów etnicznych i oferowanie alternatywnego zakwaterowania eksmitowanym rodzinom (w tym poprzez inwestycje w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych), by uchronić takie osoby przed bezdomnością i wykluczeniem oraz
- Wprowadzenie gwarancji w celu zapewnienia Romom skutecznego równego dostępu do powszechnych środków i usług wysokiej jakości w dziedzinie edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i mieszkań Ukierunkowanie na szczególne potrzeby Romów w kontekście reform polityki publicznej

3.2. Wykorzystanie funduszy UE

W latach 2014 – 2020 państwa członkowskie przeznaczyły ogółem 42,3 mld EUR w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa i dyskryminacji, umożliwiając tym samym podjęcie działań ukierunkowanych na osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji społecznej (w tym m.in. Romów):

- 21,2 mld EUR z EFS, tj. 25,6 % całkowitego budżetu EFS – znacznie powyżej minimalnych 20 % wymaganych na mocy rozporządzenia;
- 11,9 mld EUR z EFRR; oraz
- 9,2 mld EUR z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

12 państw członkowskich przeznaczyło 1,5 mld EUR (tj. 3,5 % całkowitego przydziału na włączenie społeczne) na priorytet **wyraźnie ukierunkowany na Romów**. Ponadto 11 państw członkowskich przeznaczyło łącznie 447 mln EUR na walkę z dyskryminacją.

Priorytet inwestycyjny	Państwa członkowskie, które wybrały priorytet inwestycyjny	Przydział finansowy
Integracja społeczno-gospodarcza marginalizowanych społeczności, np. Romów	AT, BE, BG, CZ, ES, FR, EL, HU, IT, PL, RO, SK	1,5 mld EUR Większość środków finansowych (1,2 mld EUR) jest skoncentrowana w BG, CZ, HU i RO.
Zwalczanie wszelkich form dyskryminacji i promowanie równości szans	BE, CY, CZ, DE, ES, FR, EL, IE, PL, PT, SK	447 mln EUR

Do pozostałych istotnych priorytetów w zakresie włączenia społecznego należy aktywne włączenie, dostęp do przystępnych cenowo, zrównoważonych i wysokiej jakości usług i ochrony zdrowia oraz infrastruktury społecznej. Romów można również wspierać w ramach celu „edukacja” (np. wczesna edukacja oraz szkoły podstawowe) i „zatrudnienie” (w stosownych przypadkach priorytety obejmują dostęp do zatrudnienia i przedsiębiorczość społeczną). Kilka państw członkowskich polega głównie na funduszach UE przy wdrażaniu środków integracji i nie podejmuje krajowych inwestycji bądź nie prowadzi odpowiedniego monitorowania i sprawozdawczości w zakresie wpływu interwencji finansowanych z ESIF.

Priorytety, które mają być realizowane przez państwa członkowskie:

- Zapewnienie stabilnego finansowania integracji ze środków krajowych
- Pomiar i zgłaszanie skutków działań integracyjnych dotyczących osiągnięć szkolnych Romów, poziomów zatrudnienia, walki z segregacją, dostępu do opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa i usług wysokiej jakości oraz
- Wykorzystanie funduszy na lata 2014-2020 w celu zwiększenia zakresu, wydłużenia terminu i zwiększenia liczby inicjatyw na mniejszą skalę, które sprawdziły się w latach 2007-2013

3.3. Zwalczanie dyskryminacji

Państwa członkowskie wprowadziły ramy prawne zakazujące dyskryminacji, nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści, ale nadal poważnym wyzwaniem pozostaje **egzekwowanie prawodawstwa UE** w odniesieniu do Romów. Ogólnie rzecz biorąc, sytuacja nie uległa poprawie w ciągu ostatnich lat. Dyskryminacja i rasizm wymierzone przeciwko Romom są wciąż szeroko rozpowszechnione we wszystkich kluczowych dziedzinach. Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa popełniane z nienawiści wciąż w znacznym stopniu dotyczą społeczność romską.

Brak postępów można tłumaczyć tym, że kilka **problemów pozostaje nierozwiązanych**, takich jak:

- ✗ brak woli politycznej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu zapewnienia niedyskryminacji i równego traktowania
- ✗ praktyki administracyjne, które mogą prowadzić do praktyk dyskryminacyjnych lub segregacji
- ✗ brak danych
- ✗ niski poziom zgłaszania spraw
- ✗ brak orzecznictwa oraz
- ✗ niedostateczna ochrona romskich ofiar dyskryminacji i przestępstw z nienawiści

Pomimo braku postępów należy dostrzec pewne **pozytywne tendencje**:

- ✓ przyjęcie nowego prawodawstwa lub istotnych zmian legislacyjnych, które mają bezpośredni wpływ na Romów, w szczególności w obszarze edukacji (HR, CZ, EL, HU, RO i SK);
- ✓ zacieśnienie współpracy i tworzenie sieci kontaktów między kluczowymi podmiotami, takimi jak krajowe organy ds. równości, przedstawiciele zawodów prawniczych, urzędnicy służby cywilnej, policja, dostawcy usług (w tym nauczycieli), gminy i członkowie społeczności romskiej;
- ✓ wysiłki podejmowane przez krajowe organy ds. równości na rzecz wspierania romskich ofiar;
- ✓ zapobieganie, podnoszenie świadomości, promowanie standardów niedyskryminacji i działań uczulających ludzi na położenie Romów, w tym ewentualną podatność na stanie się ofiarą handlu ludźmi, promowanie najlepszych praktyk w zakresie zwalczania przestępstw z nienawiści, nawoływania do nienawiści i negatywnych stereotypów; oraz
- ✓ egzekwowanie krajowego orzecznictwa dotyczącego dyskryminacji (choć w wielu państwach członkowskich orzeczenia i decyzje sądowe w sprawach dotyczących dyskryminacji Romów nie są właściwie wykonywane).

Komisja wspiera wysiłki państw członkowskich na wiele sposobów, m.in. poprzez działania na rzecz wzmocnienia roli krajowych organów ds. równości i wspieranie gromadzenia danych na temat równości.

Priorytety, które mają być realizowane przez państwa członkowskie:

- Pełna transpozycja i wdrożenie prawodawstwa dotyczącego zwalczania dyskryminacji oraz walki z rasizmem i zabezpieczeń, np. poprzez wytyczne dla szczebla lokalnego i regionalnego
- Wspieranie tworzenia i funkcjonowania skutecznych i niezależnych organów ds. równości oraz

- Zwalczanie antycygańskości za pomocą konkretnych środków skierowanych do większości społeczeństwa i zainteresowanych stron w celu zwalczania negatywnych stereotypów i stygmatyzacji Romów oraz wspieranie społeczeństwa obywatelskiego

3.4. Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron na poziomie krajowym

Zgodnie z wytycznymi Komisji państwa członkowskie rozpoczęły wprowadzanie strukturalnych warunków wstępnych dla skutecznego wdrożenia swoich strategii, w tym **współpracę i koordynację** z właściwymi zainteresowanymi stronami. Rozpoczęły inwestowanie w wewnętrzną koordynację strategii politycznych, planowanie strategiczne i dialog z zainteresowanymi stronami. W ramach swoich struktur administracyjnych państwa członkowskie wyznaczyły krajowe punkty kontaktowe ds. Romów w celu koordynacji strategii politycznych dotyczących Romów. Takie krajowe punkty kontaktowe coraz bardziej angażują się w koordynację i przyczyniają się do kształtowania polityki i korzystania z krajowych i unijnych środków. Wzmocnienie posiadanych zasobów ludzkich i finansowych pozwoliłoby im na bardziej skuteczne wykonywanie swoich zadań.

Większość państw członkowskich ustanowiła mechanizmy w celu koordynacji wysiłków na rzecz integracji Romów. Wyraźnie poprawiła się struktura dialogu za sprawą unijnego wsparcia finansowego przeznaczonego na rozwój krajowych platform wspierających integrację Romów. Do tej pory z tego rodzaju finansowania skorzystało łącznie 15 państw członkowskich. Opracowały one krajowe procesy konsultacji, które są organizowane i zarządzane przez krajowe punkty kontaktowe ds. Romów. Nadal jednak istnieją istotne przeszkody, takie jak brak zdolności i stabilnego finansowania, niedostatecznie przejrzyste i niepełne **zaangażowanie się społeczeństwa obywatelskiego** oraz **ograniczone zdolności administracyjne władz lokalnych** do wdrażania zintegrowanych zrównoważonych środków.

Można jeszcze bardziej zachęcać **młodzież romską** do odgrywania aktywnej roli w kształtowaniu polityk, które ich bezpośrednio dotyczą. Mimo że większość państw członkowskich w swoich głównych strategiach politycznych zwraca uwagę na sytuację, w jakiej znajdują się dzieci i kobiety romskie, potrzebne są także ukierunkowane działania.

Priorytety, które mają być realizowane przez państwa członkowskie:

- Zwiększenie zasobów ludzkich i finansowych, jakimi dysponują krajowe punkty kontaktowe ds. Romów, a także wzmocnienie ich roli jako koordynatorów
- Wspieranie budowania zdolności, stabilnego finansowania oraz przejrzystego i pełnego zaangażowania Romów, społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych oraz
- Wzmocnienie pozycji młodzieży, dzieci i kobiet romskich jako aktywnych podmiotów procesów integracji

4. OCENA OSIĄGNIĘĆ I WYZWAŃ PRZEZ ZAINTERESOWANE STRONY

Komisja zwróciła się do europejskich i krajowych organizacji pozarządowych, organizacji międzynarodowych, ekspertów i krajowych punktów kontaktowych ds. Romów o przedstawienie własnej oceny najważniejszych mocnych i słabych stron unijnych ram oraz o zaproponowanie, jak można je ulepszyć, i jakie działania wyznaczyć jako priorytetowe. Analiza uzyskanych od nich informacji pokazuje, że osiągnięto wyraźny konsensus, jeśli chodzi o osiągnięcia, wyzwania i priorytety na szczeblu europejskim i krajowym, co oznacza, że zainteresowane strony doceniają działania podjęte do tej pory, ale oczekują dalszych reform i usprawnień w stawianiu czoła wyzwaniom.

4.1. Osiągnięcia

Panuje powszechna zgoda co do tego, że największym osiągnięciem unijnych ram jest fakt, że integracja Romów stanowi istotny punkt programu politycznego UE i państw członkowskich. Wskazuje to na **zaangażowanie polityczne** na rzecz konkretnych, długoterminowych i zintegrowanych działań na dużą skalę. Zainteresowane strony powszechnie uważają, że coroczne **monitorowanie oraz sprawozdawczość** ze strony Komisji, ukierunkowane wytyczne polityczne dla państw członkowskich, gromadzenie danych i niedawno nałożony obowiązek sprawozdawczy państw członkowskich mają zasadnicze znaczenie dla utrzymania tej kwestii w programie politycznym i kształtowania polityki opartej na wiedzy i dowodach.

Innym uznanym osiągnięciem jest uruchomienie głównych **europejskich instrumentów prawnych, politycznych i w zakresie finansowania**. Zainteresowane strony przywiązują dużą wagę do zobowiązania Komisji do egzekwowania **zakazu dyskryminacji** i jej dążenia do **sprzyjających włączeniu społecznemu reform** głównych strategii politycznych (w kontekście zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru). Za jeszcze bardziej znaczące uznaje się powiązanie **funduszy UE** z priorytetami polityki w latach 2014-2020. Dużym uznaniem cieszy się nowy priorytet inwestycyjny dotyczący Romów, związane z tym warunki wstępne i zasada partnerstwa zgodnie z europejskim kodeksem postępowania.

Pozytywnie ocenia się rozwój europejskich i krajowych struktur **koordynacji**, tworzenie przestrzeni dla uczestnictwa Romów i współpracy zainteresowanych stron. Ponadto docenia się fakt, że wyznaczono krajowe punkty kontaktowe ds. Romów w celu koordynacji rozwoju, międzysektorowego wdrażania i monitorowania krajowych strategii integracji Romów, a także większe zaangażowanie tych punktów kontaktowych w planowanie, jak wykorzystać europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz główne strategie polityczne. Wśród innych mocnych stron wymienia się utworzenie europejskiej platformy na rzecz integracji Romów w 2009 r. i krajowych platform w 2015 r., a także rolę organów ds. równości w zwalczanie dyskryminacji.

Wreszcie docenia się fakt, że na przestrzeni lat dostosowywano ramy UE, tak by wspierały rozwiązanie pojawiających się priorytetów i luk. To, co przede wszystkim zwraca uwagę, to coraz większe dostrzeganie na szczeblu unijnym problemu **antycygańskości** i rozszerzenie zakresu zalecenia Rady o **nowe obszary**.

W odniesieniu do konkretnych osiągnięć krajowych strategii integracji Romów krajowe punkty kontaktowe ds. Romów podkreślają postępy w zakresie **wstępnych warunków, o charakterze horyzontalnym i strukturalnym**, wdrożenia tych strategii:

- ✓ dokonywanie przeglądów krajowych strategii integracji Romów
- ✓ uwzględnianie kwestii integracji Romów w innych obszarach
- ✓ opracowanie lokalnych planów działania
- ✓ większa aktywność władz lokalnych
- ✓ rozwój wiedzy (badania, wytyczne, szkolenia)
- ✓ uznanie mniejszości romskiej, ich języka, kultury i historii
- ✓ rozwój struktur koordynacji
- ✓ uczestnictwo Romów oraz
- ✓ reforma ustawodawcza

O wiele rzadziej mówi się o konkretnych postępach w zakresie sytuacji Romów.

4.2. Wyzwania i priorytety

Najważniejszym wyzwaniem i nadrzędnym priorytetem pozostaje ograniczony wpływ unijnych ram na poprawę **sytuacji Romów**. Jest to często związane z czynnikami zewnętrznymi, takimi jak kryzys gospodarczy czy też alarmujący wzrost ksenofobii i nacjonalistycznych i populistycznych ruchów politycznych. Inne czynniki, na które zwraca się uwagę, to brak zaangażowania i zdolności do wprowadzenia środków integracji, a także brak dostępu do finansowania na poziomie lokalnym.

Doświadczane wyzwania unaoczniają niezmiennie znaczenie, jakie mają **kluczowe obszary polityki**. Większość zainteresowanych stron podkreśla znaczenie edukacji (w szczególności wczesnej edukacji i przeciwdziałania segregacji) i mieszkalnictwa (zwłaszcza przeciwdziałanie przymusowym eksmisjom i segregacji przestrzennej). Wyzwaniem jest jednak przełożenie poprawy w zakresie zatrudnienia na realne szanse na zatrudnienie oraz zapewnienie dostępu do podstawowych usług zdrowotnych. Wiele zainteresowanych stron reprezentujących społeczeństwo obywatelskie uważa, że unijne ramy skorzystałyby na tym, gdyby położono większy nacisk na zwalczanie dyskryminacji, w szczególności zwalczanie **antycygańskości** jako podstawowej przyczyny wykluczenia Romów.

Pozostałe wyzwania i priorytety w dużym stopniu pokrywają się z osiągnięciami. Zainteresowane strony odnoszą się do słabnącego **zaangażowania politycznego** i pojawiających się priorytetów, takich jak kryzys uchodźczy, które odwracają uwagę państw członkowskich od kwestii integracji Romów. Państwa członkowskie apelują o większą przejrzystość, dalszy rozwój i większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym w **monitorowanie**, co powinno również ułatwiać wzajemne uczenie się. Ponadto wzywają one do zwracania większej uwagi na **walkę z dyskryminacją**, np. przez wszczynanie większej liczby postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i nakładania kar na państwa członkowskie uchybiające swoim obowiązkom. Wyraża się ubolewanie w związku z faktem, że wytyczne Komisji dotyczące głównej polityki i polityki ukierunkowanej na Romów, przewidziane w unijnych ramach i strategii „Europa 2020”, **nie są wykonalne**. Państwa członkowskie domagają się, aby bardziej jednoznacznie zająć się kwestią Romów w ramach programów europejskich i krajowych, takich jak gwarancja dla młodzieży i program Erasmus +. Wiele państw członkowskich mówi o ewentualnych dalszych udoskonaleniach w korzystaniu z **europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych** oraz nawołuje, by organizacjom pozarządowym i władzom lokalnym udzielić bezpośredniego dostępu do funduszy, apeluje o lepsze egzekwowanie warunków wstępnych, sankcje za brak poszanowania zasady partnerstwa, lepsze monitorowanie (poprzez większą rolę Komisji i samych Romów) i działania mające zapobiegać nieefektywnemu korzystaniu z funduszy (np. programy szkoleniowe, które nie prowadzą do zatrudnienia) lub ich niewłaściwe wykorzystanie (np. finansowanie placówek, w których występuje segregacja, z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych), m.in. za pośrednictwem przejrzystego mechanizmu składania skarg.

Jeśli chodzi o struktury koordynacyjne, do wyzwań należą mandat, zdolności i zasoby krajowych punktów kontaktowych ds. Romów, które – choć się zwiększają – są nadal ograniczone, niedostateczne **uczestnictwo Romów** oraz potrzeba zapewnienia bardziej przejrzystego i pełnego zaangażowania, budowania zdolności i ułatwiania dostępu do finansowania dla **społeczeństwa obywatelskiego**. Różne zainteresowane strony wzywają do ciągłego i bardziej elastycznego wsparcia na rzecz krajowych platform na rzecz integracji Romów, tak by obejmowały większą liczbę państw członkowskich i umożliwiały współpracę transnarodową. Można by zadbać o większą koordynację między krajowymi i europejskimi platformami na rzecz integracji Romów. Jeśli chodzi o ukierunkowanie unijnych ram i

krajowych strategii integracji Romów, niektórzy krytycznie odnoszą się do tego, że kładzie się nacisk na zmarginalizowaną ludność romską, i zalecają zwiększenie inwestycji na rzecz **młodzieży, kobiet i dzieci romskich** oraz wzmocnienie ich pozycji, a także proponują, by zwracano większą uwagę na mobilność wewnątrzunijną Romów.

5. INTEGRACJA ROMÓW W PROCES ROZSZERZENIA

Ramy unijne przewidują, że cele UE związane z integracją Romów odnoszą się w równym stopniu do krajów objętych procesem rozszerzenia. Komisja zaliczyła kwestię integracji Romów do jednych z najważniejszych priorytetów swojej strategii rozszerzenia UE.

Choć od 2011 r. integracja Romów jest traktowana priorytetowo w strategii politycznej w regionie objętym procesem rozszerzenia, odnotowano niewielkie postępy w terenie. Większość Romów nadal cierpi z powodu wykluczenia społecznego, które ma wiele wymiarów: edukacja, zatrudnienie, opieka zdrowotna i mieszkalnictwo. Trudności związane z integracją, z jakimi mierzą się osoby wewnętrznie przesiedlone romskiego pochodzenia w następstwie wojen bałkańskich, nie zostały w pełni wyeliminowane i obecnie zaostrzają się w niektórych państwach w związku z koniecznością radzenia sobie z problemem powracających zagranicznych bojowników. W większości państw członkowskich brak aktów stanu cywilnego wciąż stwarza niektórym Romom realne problemy.

Polityka Komisji w zakresie promowania integracji Romów w krajach objętych procesem rozszerzenia przewiduje m.in.:

- wspieranie wszystkich krajów przy opracowywaniu **strategii i planu działania** na rzecz integracji Romów oraz monitorowanie ich realizacji;
- współpracę z rządami wszystkich państw na Bałkanach Zachodnich przy organizacji odbywającego się co dwa lata **seminarium** na temat integracji Romów z udziałem władz publicznych, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i organizacji międzynarodowych; wdrażanie wniosków z seminarium jest co roku monitorowane przez odpowiednie podkomitety działające w ramach Układu o Stowarzyszeniu;
- uczynienie z kwestii integracji Romów ważnego elementu procesu rozszerzenia i wyznaczenie konkretnych celów dotyczących Romów w kluczowych strategiach politycznych, takich jak plan działania dotyczący **liberalizacji reżimu wizowego i negocjacje w sprawie rozdziału 23** (wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe); oraz
- uruchomienie **funduszy** UE na rzecz integracji Romów. (W ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej (IPA I) na lata 2007 – 2013). Komisja przeznaczyła znaczne środki finansowe na wspieranie integracji Romów i zleciła przeprowadzenie niezależnej oceny w celu określenia ewentualnych ulepszeń dotyczących przyszłego finansowania. W ramach IPA II (2014 – 2020) Komisja zamierza zwiększyć i lepiej ukierunkować finansowanie na rzecz integracji Romów, a także usprawnić współpracę z organizacjami międzynarodowymi.).

Od 2016 r. wszystkie kraje objęte procesem rozszerzenia mają krajowe strategie integracji Romów i plany działania, a także ustanowiły krajowe punkty kontaktowe ds. Romów i krajowe platformy wspierające integrację Romów. Komisja jest w pełni zaangażowana w utrzymanie wsparcia dla zainteresowanych stron działających na rzecz integracji Romów, kładąc szczególny nacisk na zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, współpracę z innymi darczyńcami oraz usprawnione narzędzia monitorowania.

6. PODSUMOWANIE

Niniejszy przegląd potwierdza **wartość dodaną ram unijnych**, znaczenie celów UE w zakresie integracji Romów, a także stałą potrzebę łączenia ukierunkowanego i ogólnego podejścia, zgodnie z którym ukierunkowane środki mogą przyczynić się do wyeliminowania barier, jakie stoją na przeszkodzie do skutecznego i równego dostępu Romów do praw i usług w głównym nurcie polityki publicznej. W toku konsultacji zainteresowane strony potwierdziły, że uznają zaangażowanie UE na podstawie udoskonalonych ram unijnych i oczekują go również w przyszłości. W równym stopniu odnosi się to także do krajów objętych procesem rozszerzenia.

W odpowiedzi na postulat Rady, by zaproponować strategiczne podejście UE do integracji Romów po 2020 r., Komisja nie ograniczy się do niniejszego przeglądu i przeprowadzi dogłębną i kompleksową ocenę skuteczności, wydajności, spójności, adekwatności i wartości dodanej unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów. Taka ocena obejmie wszystkie najważniejsze elementy podejścia UE i poszczególnych państw członkowskich do integracji Romów, w tym instrumenty polityczne, prawne i w zakresie finansowania, które zostały uruchomione i są dostosowywane od momentu wdrożenia ram unijnych, tj. od 2011 r. Wspomniana ocena będzie miała na celu dalszą analizę, jak rozwinąć ramy unijne i wesprzeć planowanie ukierunkowanej i ogólnej polityki UE, instrumentów prawnych i w zakresie finansowania po roku 2020.

Wyniki niniejszego przeglądu podkreślają następujące wnioski będące priorytetami w zakresie poprawy wdrażania ram unijnych:

OBSZARY HORYZONTALNE

- **Położenie jeszcze większego nacisku na zwalczanie dyskryminacji i antycygańskości i wprowadzić rozróżnienie między nimi w ramach unijnych i krajowych strategii integracji Romów**
- **Promowanie uczestnictwa Romów i wzmocnienie pozycji kobiet, młodzieży i dzieci pochodzenia romskiego**

Antycygańskość wykracza poza prawne pojęcie dyskryminacji. Można potraktować ten problem jako osobny obszar tematyczny, w którym stosuje się szczególne środki, takie jak podnoszenie świadomości, informowanie o wzajemnych korzyściach płynących z integracji Romów i budowania wieloetnicznej społeczności. Zwalczanie antycygańskości powinno obejmować zapobieganie i przeciwdziałanie przestępstwom z nienawiści i nawoływaniu do nienawiści wobec Romów, które są motywowane uprzedzeniami. Jednocześnie można ten problem uznać za priorytet horyzontalny, którym należy zająć się za pomocą wskaźników lub przez promowanie uczestnictwa Romów we wszystkich najważniejszych obszarach polityki. Projekt monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie oraz wzajemne uczenie się między państwami członkowskimi i kluczowymi zainteresowanymi stronami, któremu sprzyja Komisja, stwarzają dalszą możliwość wdrażania działań w tej dziedzinie. Zwalczanie antycygańskości i stereotypów przez **ukierunkowanie działań na większość społeczeństwa** stanowi warunek wstępny powstania woli politycznej i powodzenia każdej interwencji na rzecz integracji Romów.

W celu zapewnienia ścisłego powiązania między **zakazem dyskryminacji** i strategiami w zakresie włączenia społecznego sprawozdawczość w ramach międzynarodowych mechanizmów w zakresie praw człowieka mogłaby bardziej systematycznie uzupełniać monitorowanie dyskryminacji i antycygańskości na podstawie ram unijnych poprzez bliższą współpracę z organizacjami, takimi jak Rada Europy, Organizacja Narodów Zjednoczonych

oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Zachęca się do dalszych prac prowadzonych przez Agencję Praw Podstawowych UE (FRA) nad włączeniem wskaźników opartych na prawach zgodnie z przepisami dotyczącymi sprawozdawczości oraz nad bardziej dogłębną analizą walki z dyskryminacją i antycygańskością w każdym obszarze tych ram.

W celu promowania **uczestnictwa Romów** należy jeszcze bardziej wzmocnić pozycję konkretnych grup, które odgrywają aktywną rolę w integracji Romów. Obejmuje to przyjęcie zintegrowanego podejścia, uwzględniającego cykl życia człowieka, w interwencjach politycznych ukierunkowanych na młodzież, kobiety i dzieci romskiego pochodzenia oraz poprawę ich uczestnictwa we wszystkich etapach procesu kształtowania polityki i podejmowania decyzji, które ich dotyczą.

OBSZARY STRUKTURALNE

- **Wzmocnienie partnerstwa i wspieranie bardziej integracyjnych struktur koordynacyjnych**
- **Wzmocnienie przejrzystego systemu sprawozdawczości i monitorowania w celu wspierania procesu gromadzenia wiedzy i wymiany doświadczeń na temat polityk**
- **Wspieranie niezależnego społeczeństwa obywatelskiego**

Należy utrzymać fora na rzecz **współpracy** zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym i sprawić, by były bardziej **przejrzyste i pluralistyczne**. Więcej państw członkowskich powinno utworzyć krajowe platformy na rzecz integracji Romów, przy czym wsparcie powinno być bardziej elastyczne, a powiązania z platformą europejską powinny być bliższe. Konkretnie działania następcze dotyczące prac unijnej grupy wysokiego szczebla ds. walki z rasizmem, ksenofobią i innymi formami nietolerancji mogą przyczynić się do lepszego reagowania na szczeblu krajowym na przypadki nawoływania do nienawiści i przestępstwa z nienawiści wobec Romów.

Bardziej **przejrzysta** sprawozdawczość krajowa, większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w **proces monitorowania i sprawozdawczości** oraz opracowanie narzędzia **gromadzenia wiedzy i wymiany doświadczeń na temat polityk** w zakresie integracji Romów w celu zapewnienia wytycznych politycznych opartych na dowodach i wspierania wzajemnego uczenia mogą zwiększyć zaangażowanie polityczne i odpowiedzialność w zakresie integracji Romów.

Można by w większym stopniu korzystać z bezpośredniego finansowania UE, w tym w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo”, by wspierać **wzmacnianie pozycji lokalnego społeczeństwa obywatelskiego i budowanie jego zdolności**, poprawić dostęp do środków finansowych, jakość wdrażania i niezależnego monitorowania.

KLUCZOWE OBSZARY POLITYKI I KORZYSTANIE Z INSTRUMENTÓW POLITYCZNYCH, PRAWNYCH I W ZAKRESIE FINANSOWANIA

- **Skoncentrowanie się na ograniczonej liczbie kluczowych obszarów, w których należy działać poprzez skoordynowane korzystanie z instrumentów politycznych, prawnych i finansowych na rzecz osiągnięcia widocznych rezultatów**
- **Zapewnienie bardziej skutecznego korzystania z funduszy UE i lepszego dostępu do tych funduszy**

Wprawdzie unijne cele w zakresie integracji Romów w najważniejszych dziedzinach polityki, którymi są edukacja, zatrudnienie, opieka zdrowotna i mieszkalnictwo, są nadal aktualne, jednak w celu przyspieszenia poprawy sytuacji społeczności romskich należy skoncentrować

wysiłki na **ograniczonej liczbie kluczowych obszarów i celów**, co pozwoli na łączne stosowanie ogólnej i ukierunkowanej polityki oraz narzędzi prawnych i narzędzi finansowania oraz na ich monitorowanie. Ustalenie ograniczonej liczby konkretnych krajowych celów ilościowych wraz ze wskaźnikami dotyczącymi wybranych reform sprzyjających włączeniu społecznemu i ukierunkowanych interwencji w ramach każdego obszaru mogą pomóc prowadzić bardziej skoncentrowane działania i uzyskać większy wpływ.

Bliższe powiązanie sprzyjających włączeniu społecznemu reform głównych nurtów polityki z priorytetami w zakresie integracji Romów w ramach krajowych strategii integracji Romów i dostęp do europejskich funduszy strukturalnych, a także ściślej określone warunki i zasada partnerstwa pozwoliłyby skoncentrować wysiłki i uzyskać wymierne rezultaty.