



Bruselj, 4.12.2018
COM(2018) 785 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Poročilo o oceni okvira EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020

{SWD(2018) 480 final}

1. UVOD

Okvir EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020¹ je prva pobuda EU o Romih, ki vključuje mehanizem nadaljnjega spremljanja. Njegovi glavni cilji so spoprijemanje s socialno-ekonomsko izključenostjo Romov in diskriminacijo zoper njih s spodbujanjem enakopravnega dostopa do izobraževanja, zaposlovanja, zdravja in stanovanja. Okvir poziva države članice k vzpostavitvi nacionalnih strategij vključevanja Romov (NRIS)² in imenovanju nacionalnih kontaktnih točk za Rome za usklajevanje načrtovanje, izvajanje in spremljanje navedenih strategij, da bi se tako zagotovili doseganje ciljev EU o vključevanju Romov. Za vsak cilj vključevanja Romov okvir EU navaja več ukrepov, ki jih lahko sprejmejo države članice. V državah, ki se pripravljajo na pristop³, je bil dodan peti cilj – dostop do državljanskih dokumentov –, EU pa si prizadeva izboljšati zagotavljanje predpristopne pomoči, povečati sodelovanje civilne družbe in okrepiti spremljanje.

Okvir 1: Cilji EU glede vključevanja Romov

1. Zagotoviti vsaj osnovnošolsko izobrazbo za vse romske otroke
2. Zmanjšati razlike pri zaposlovanju Romov in ostalih prebivalcev
3. Zmanjšati razlike v zdravstvenem stanju
4. Zmanjšati razlike pri dostopu do stanovanja in storitev javnih služb

Kot odziv na sklepe Sveta o pospešitvi procesa vključevanja Romov⁴ je bila opravljena ocena za obdobje 2011–2017. To poročilo povzema ugotovitve odprtega javnega posvetovanja, rezultate ocene in poglobljene izkušnje, pridobljene na podlagi ocenjevanja. Delovni dokument služb Komisije, ki je priložen temu poročilu, vsebuje celotno oceno.

2. JAVNO POSVETOVANJE

V okviru posveta so se obravnavali vzroki za izključenost, načini za spoprijemanje z njo in akterji, ki lahko to storijo, ter prednostne naloge za ukrepanje. Zbrala so se mnenja o dosežkih, izzivih in napredku v zvezi z razvojem politike in položajem Romov na področju izobraževanja, zaposlovanja, zdravja, dostopa do stanovanja in v zvezi z diskriminacijo Romov oziroma anticiganizmom⁵. Ugotovitve zajemajo mnenje deležnikov, kot so nacionalne kontaktne točke za Rome, organizacije civilne družbe in posamezniki iz držav članic in držav širitve.

Velika večina od 240 anketirancev meni, da so Romi na petih področjih **v slabšem položaju** kot neromsko prebivalstvo, zlasti glede diskriminacije ter na področju zaposlovanja in dostopa do stanovanja. Večina jih tudi meni, da je na vseh navedenih področjih za izboljšanje razmer potrebna javna intervencija institucij EU in nacionalnih organov.

Glede sprememb od leta 2011 večina vidi napredek na področju izobraževanja. Čeprav veliko anketirancev meni, da je bil na področju zdravstva dosežen napredek, so mnenja glede zaposlovanja deljena. Kar zadeva dostop do stanovanja in diskriminacijo, pa je več tistih, ki menijo, da se razmere slabšajo.

¹ COM(2011) 173 final

² NRIS pomeni tudi celovite sklope ukrepov politike.

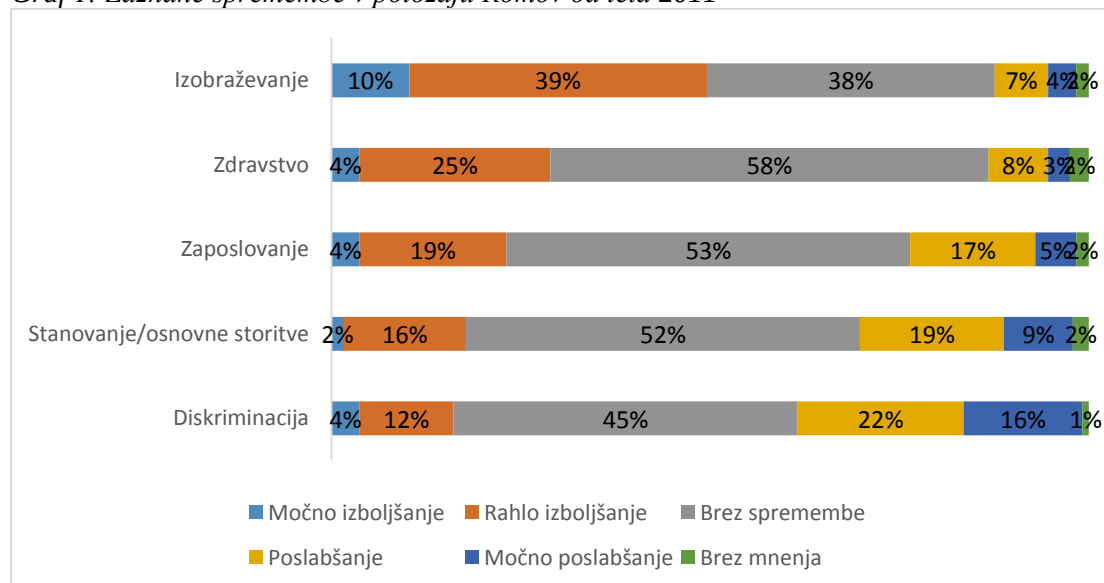
³ Države, ki se pripravljajo na pristop, so Albanija, Bosna in Hercegovina, nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Kosovo*Črna gora, Srbija in Turčija.

*To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

⁴ EPSCO, 8.12.2016.

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

Graf 1: Zaznane spremembe v položaju Romov od leta 2011



Odrpoto javno posvetovanje

Glede **razvoja politike** na ravni EU je večina napredka vidna na področju izobraževanja in boja proti diskriminaciji. Tudi na področju zdravja in zaposlovanja večina anketirancev vidi napredek in ne poslabšanja. Kar zadeva dostop do stanovanja, pa število negativnih mnenj presega število pozitivnih. Glede razvoja politike na nacionalni ravni več anketirancev vidi napredek na področju izobraževanja in zdravstvenega varstva, kar zadeva zaposlovanje, diskriminacijo in zlasti dostop do stanovanja, pa jih več vidi poslabšanje.

Odgovori kažejo, da morajo biti uspešne strategije za vključevanje Romov celovite na evropski in nacionalni ravni ter morajo zajemati vsaj **ključna področja okvira EU** in tudi **boj zoper anticiganizem**. Med 20 možnimi prednostnimi področji⁶ se je izobraževanje pokazalo kot jasna prednostna naloga (67 % na evropski in 76 % na nacionalni ravni), sledi mu zaposlovanje (49 % na evropski in 57 % na nacionalni ravni), medtem ko je več kot tretjina anketirancev na evropski in nacionalni ravni kot prednostni nalogi izbrala boj proti diskriminaciji in anticiganizmu ter dostop do stanovanja in zdravstvenega varstva.

Na potrebo po celovitem pristopu kaže tudi ugotovitev, da je za izključevanje več vzrokov, ki jih morajo strategije za vključevanje obravnavati hkrati. Ti vključujejo predvsem diskriminacijo in anticiganizem, omejene politične zaveze, pomanjkanje udeležbe Romov, omejene zmožnosti institucij in nezadostno financiranje.

Iz odgovorov izhaja, da 60 % anketirancev meni, da nacionalni, regionalni in lokalni organi potrebujejo podporo EU za izboljšanje položaja Romov. Deležniki menijo, da bi morala imeti pri spremljanju in izvajanju zakonodaje EU glede prepovedi diskriminacije in rasizma ter pri pogojevanju dostopa do financiranja z razvojem in izvajanjem ambicioznih politik za vključevanje Romov EU večjo vlogo kot nacionalni organi. Nacionalni organi naj bi imeli večjo vlogo pri izvajanju ukrepov zoper anticiganizem (kot so vzpostavljane skupnosti med Romi in neromi, prepoved diskriminacije in usposabljanje javnih uslužbencev na področju vključevanja Romov ali vključevanje

⁶ Dostop do izobraževanja, zaposlitve, zdravstvenega varstva, stanovanj in osnovnih storitev, dokumentov; spodbujanje romske kulture in umetnosti, poučevanje romskega jezika in zgodovine Romov; boj proti diskriminaciji in anticiganizmu, opolnomočenje Romov, posebni ukrepi za romske otroke, ženske, mlade; zmanjšanje revščine; krepitev zmogljivosti nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov ter civilne družbe; usklajevanje in sodelovanje deležnikov; financiranje; spremljanje in vrednotenje.

romske zgodovine in kulture v šolske učne programe) in pri zagotavljanju večje udeležbe Romov (politično sodelovanje, nacionalni forumi sodelovanja, krepitev zmogljivosti, vključevanje v razvoj politik in spremljanje).

Dosežki (postavljanje vključevanja Romov visoko na seznam političnih nalog, financiranje EU, priznanje anticiganizma kot posebne oblike nestrpnosti) so bolj povezani z EU kot z nacionalno ravno. Glede izzivov okvira in nacionalnih strategij vključevanja Romov je večina deležnikov, ki so sodelovali v javnih posvetovanjih, kot najpomembnejši izziv poudarila pomanjkanje učinkovitega vključevanja politik (tj. upoštevanje potreb Romov v osrednjih javnih politikah).

3. REZULTATI PO POSAMEZNIH MERILIH OCENJEVANJA

Ocenjevanje je potekalo na podlagi petih osnovnih meril (ustreznost, skladnost, uspešnost, učinkovitost in dodana vrednost EU) ter treh dodatnih meril (pravičnost, usklajenost in trajnost). Dodatna merila so v nadaljevanju ovrednotena v povezavi z osnovnimi merili ocenjevanja, s katerimi so najtesneje povezana (pravičnost v okviru ustreznosti, usklajevanje v okviru uspešnosti in trajnost v okviru dodane vrednosti EU).

3.1. Ustreznost

V okviru analize ustreznosti se proučuje, ali so bili zastavljeni cilji primerni glede na potrebe v času, ko so bili zastavljeni, in ali so danes še vedno ustrezni. **Ustreznost je na splošno ocenjena pozitivno, vendar z omejitvami.** Ocena je potrdila, da so prednostna področja ključna za vključevanje Romov, in to velja še danes.

V oceni so bile opredeljene tudi **pomanjkljivosti** prvotne zasnove okvira:

- Čeprav je cilj na področju izobraževanja (da vsi romski otroci zaključijo vsaj osnovno šolo) ustrezen, pa ni ambiciozen.
- Splošni cilj je bil boj proti diskriminaciji, kar je presečna tema brez specifičnega cilja prepovedi diskriminacije. Ukrepi zoper anticiganizem so se izkazali za nezadostne, čeprav so bili v okviru opredeljeni ukrepi za spoprijemanje z diskriminacijo na vseh področjih politike, nadaljnji dokumenti politike EU pa so anticiganizem priznali kot posebno obliko nestrpnosti⁷, tako kot ukrepi na ravni EU in nacionalni ravni v zvezi z bojem proti diskriminaciji, rasizmu in ksenofobiji v skladu z zakonodajo EU⁸.
- Čeprav je okvir poudaril raznolikost v okviru širokega krovnega izraza Romi⁹, se je izkazalo, da ima omejeno zmožnost obravnave raznolikosti znotraj romskega prebivalstva. Ni dovolj osredotočen na posamezne skupine med Romi, na obravnavo vprašanja spola ali večplastne diskriminacije (**pravičnost**).

Da bi spoštovali pristojnosti držav članic, okvir EU omogoča prožnost, da se njegovi cilji in izbira ciljnih skupin prilagodijo posebnim nacionalnim kontekstom. Ta prožnost pomeni, da je ustreznost okvira zelo odvisna od primernosti in ambicioznosti ciljev in ukrepov, navedenih v nacionalnih strategijah vključevanja Romov. Čeprav lahko tak

⁷ Svet Evrope (Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, ECRI) anticiganizem opredeljuje kot „posebno obliko rasizma, kot ideologijo, ki temelji na rasni superiornosti, kot obliko razčlovečenja in institucionaliziranega rasizma, ki temelji na zgodovinski diskriminaciji in ki se med drugim izraža z nasiljem, sovražnim govorom, izkoriščanjem, stigmatizacijo in najbolj očitnimi oblikami diskriminacije“. COM(2017) 458 final, 2008/913/PNZ.

⁸ Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost in Okvirni sklep Sveta 2008/913/PNZ z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikami in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi.

⁹ V skladu s terminologijo evropskih institucij in mednarodnih organizacij se izraz „Romi“ tukaj uporablja za več različnih skupin (npr. Romi, Sinti, Kaléji, Cigani, Romaničali, Bojaši, Aškali, Egipčani, Jeniši, Domi, Lomi, Abdali) ter vključuje tudi Travellerje, ne da bi zanikali posebnosti teh skupin.

pristop okrepi ustreznost ukrepov, se je na podlagi ocene izkazalo, da na splošno prispeva k razdrobljenemu izvajanju, kar zmanjšuje uspešnost.

3.2. Uspešnost

V okviru analize uspešnosti se obravnava dosedanja uspešnost okvira pri doseganju njegovih ciljev, in sicer v smislu ciljev vključevanja Romov ter vzpostavitve instrumentov in struktur za vključevanje Romov na ravni EU in nacionalni ravni (**usklajevanje**).

Uspešnost glede napredka pri doseganju cilja vključevanja Romov se na splošno ocenjuje kot omejena, pri čemer so med področji in državami precejšnje razlike¹⁰. Izobraževanje velja za področje, na katerem je bil dosežen največji napredek (izboljšanje na področju zgodnjega opuščanja šolanja, predšolske vzgoje in obveznega šolanja, vendar poslabšanje na področju segregacije). Zdravstveno stanje Romov na podlagi samoocene se je izboljšalo, vendar je zdravstveno zavarovanje še vedno omejeno. Na področju dostopa do zaposlovanja ni zaznanega izboljšanja, delež mladih Romov, ki niso zaposleni ter se ne izobražujejo ali usposablajo (NEET), pa se je celo povečal. Dostop do stanovanj ostaja težak. Nekaj napredka je mogoče opaziti v zvezi s splošnim ciljem spoprijemanja z revščino. Anticiganizem in kriminaliteta iz sovraštva sta še vedno skrb vzbujajoča, kljub dokazom o tem, da se diskriminacija proti Romom pri dostopu do storitev na nekaterih področjih nekoliko zmanjšala.

¹⁰ Preglednica kazalnikov vključevanja Romov, SWD(2017) 286 final/2, ki je priloga dokumenta COM(2017) 458 final.

Prikaz 2: Spremembe položaja Romov v obdobju 2011–2016 na področju politik in revščine; diskriminacija glede na posamezna področja in anticiganizem

Izobraževanje +		Zdravje +	
Predšolska vzgoja	+	Zdravstveno stanje	+
Obvezno šolanje	+	Pokritost z zdravstvenim zavarovanjem	=
Zgodnje opuščanje šolanja	+	Revščina +	
Segregacija v šoli	-	Stopnja tveganja revščine	+
		Lakota	+
Zaposlovanje -		Stanovanje =	
Romi s plačano zaposlitvijo	=	Št. oseb v sobi	=
Mladi NEET	-	Dostop do javnih služb	=
Razlike med spoloma	-		
Izobraževanje +		Zdravje +	
Diskriminacija pri stiku s šolo	+	Diskriminacija pri dostopu do zdravstvenega varstva	+
Anticiganizem in kriminaliteta iz sovraštva -			
Zaposlovanje +		Stanovanje =	
Diskriminacija pri iskanju dela	+	Diskriminacija pri iskanju stanovanja	=
Diskriminacija pri delu	=		

Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA) 2011, 2016, 2017

Uspešnost v smislu usklajevanja se na ravni EU ocenjuje kot pozitivna, na nacionalni ravni pa kot omejena. Okvir je v skladu z oceno uspešno vzpostavil ali okrepil instrumente in strukture upravljanja ter vzpostavil sodelovanje med akterji, ki delujejo na področju vključevanja Romov, in okrepil njihove zmogljivosti. Okvir je nadalje okrepil sodelovanje deležnikov na ravni EU in nacionalni ravni, vendar to še ne vpliva dovolj na oblikovanje politik in storitev. Na nacionalni ravni so bili na podlagi okvira vzpostavljeni instrumenti (nacionalne strategije vključevanja Romov, kontaktne točke in platforme), vendar usklajenost nacionalnih strategij vključevanja Romov s cilji vključevanja Romov ni popolna. Čeprav se je z vzpostavitvijo nacionalnih kontaktnih točk za Rome izboljšalo sodelovanje med subjekti javne uprave ter med javno upravo in drugimi deležniki, v skladu z oceno več nacionalnim kontaktnim točkam za Rome še vedno primanjkuje institucionalnega vpliva, virov in zmogljivosti.

3.3. Skladnost

V okviru analize skladnosti se proučuje, kako dobro okvir EU sodeluje z drugimi instrumenti EU in nacionalnimi instrumenti. **Skladnost se na ravni EU ocenjuje kot pozitivna, na nacionalni ravni pa kot omejena.**

Na ravni EU je bil v skladu z oceno dosežen napredek pri mobilizaciji politik, financiranja in pravnih instrumentov za vključevanje Romov. To velja zlasti za strategijo Evropa 2020 (prek sinergij med cilji strategije ter cilji vključevanja Romov in priporočil glede Romov za posamezne države) ter evropske strukturne in investicijske sklade (skladi ESI 2014–2020: Prednostne naložbe v zvezi z Romi¹¹ in predhodna pogojenost). Poleg tega je bila vzpostavljena povezava med strategijo Evropa 2020 in skladi ESI: države članice, ki so prejele priporočila glede Romov za posamezne države, bi morale vključiti prednostne naložbe v zvezi z Romi in sklade ESI uporabiti za reformo politik vključevanja. Na podlagi tega so se nato začeli uporabljati tematska predhodna pogojenost v zvezi z Romi in njena merila glede izpolnjevanja, ki so tesno povezana s cilji okvira.

Okvir je cilje glede vključevanja Romov v skladu z oceno vključil tudi na področja, kot so širitev¹², agenda za mesta¹³, politike EU proti trgovini z ljudmi¹⁴ ali predloge, na primer prenovitev direktive o pitni vodi¹⁵. Vendar pa Romi v skladu z oceno v jamstvu za mlade ali evropskem stebru socialnih pravic niso izrecno navedeni. Okvir EU in pravni instrumenti EU se glede ciljev in področja uporabe izredno dobro dopolnjujejo. Izvajanje zakonodaje EU s strani Komisije krepí cilje politike okvira, s spremljanjem izvajanja nacionalnih strategij vključevanja Romov pa Komisija dobi podatke o stanju izvajanja zakonodaje EU.

Iz ocene izhaja, da je okvir v bolj omejenem obsegu prispeval k vključitvi vključevanja Romov v pravne, politične in finančne instrumente na nacionalni ravni. Večina nacionalnih strategij vključevanja Romov ni dobro povezanih z javnimi politikami. Velika ovira je omejen vpliv nacionalnih kontaktnih točk za Rome na procese oblikovanja in izvajanja osrednjih politik ter na postopke odločanja o njih.

3.4. Učinkovitost

V okviru analize učinkovitosti se obravnava odnos med viri, uporabljenimi za intervencijo, in nastalimi spremembami. Ocena se osredotoča na učinkovitost spremljanja in poročanja, stroški in koristi pa se poskušajo oceniti v smislu okvira EU in nacionalnih strategij vključevanja Romov.

Učinkovitost sistemov spremljanja in poročanja je bila ocenjena kot omejena. Instrumenti spremljanja so se razvijali postopoma. S priporočilom Sveta iz leta 2013 se je uvedlo celovito poročanje držav članic, toda šele od leta 2016¹⁶. To poročanje se je v

¹¹ V obdobju 2014–2020 je bilo na podlagi naložbenega prednostnega področja ESS 9(ii) „Vključevanje marginaliziranih skupnosti, kot so Romi“ 12 državam članicam na voljo 1,5 milijarde EUR.

¹² Vključevanje Romov je bilo v celoti vključeno v širitvena pogajanja. Vključeno je bilo v ključne prednostne naloge širitve, načrt za liberalizacijo vizumskega režima, pogajanja o poglavju 23 „pravosodje in temeljne pravice“ in pomoč IPA. Napredek je bil ocenjen v letnih poročilih Komisije.

¹³ Eurocities2017: Romi v mestih v Evropi. Bruselj. http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf.

¹⁴ Glej rezultate na podlagi strategije EU za obdobje 2012–2016 o odpravi trgovanja z ljudmi, ki omenja položaj Romov ter njihove posebne ranljivosti in tveganja glede trgovine z ljudmi. To je v skladu s celovitim pravnim okvirom politike EU na področju preprečevanja trgovine z ljudmi (Direktiva 2011/36/EU) in povezanim okvirom politike EU, vključno s sporočilom Komisije o ukrepih na podlagi strategije EU za odpravo trgovine z ljudmi in opredelitev nadaljnjih konkretnih ukrepov (COM(2017)728 final).

¹⁵ COM(2017) 753 final.

¹⁶ 2017 na območju širitve.

skladu z zavezami držav članic osredotočilo predvsem na ukrepe vključevanja in ne na rezultat ali kazalnike rezultatov, ki bi omogočali merjenje skupne uspešnosti intervencij. Spletno orodje za poročanje, ki ga je zagotovila Komisija za poročanje z nacionalne ravni na evropsko raven, je v skladu z oceno pozitiven korak k seznanjanju s politiko in k preglednosti, vendar ima še vedno pomanjkljivosti, ki jih je treba obravnavati (*glej oddelek 4.5*). Neodvisno spremljanje je bilo zagotovljeno prek raziskav, ki sta jih financirala Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA) in instrument za predpristopno pomoč, s čimer se omogoča spremljanje napredka. Komisija od leta 2017 izvaja pilotni projekt spremljanja izvajanja nacionalnih strategij vključevanja Romov z usklajevanjem koalicij civilne družbe¹⁷.

V skladu z oceno stroškov in koristi ni bilo mogoče dokončno opredeliti, oceniti in pripisati okviru. Stroški so sicer kratkoročni, vendar je večina morebitnih koristi dolgoročnih in jih do leta 2020 ne bo mogoče doseči. Dolgoročno napredek na področju izobraževanja, zaposlovanja, zdravja in dostopa do stanovanja ne bi samo zmanjšal revščine med Romi, ampak bi imel tudi fiskalne koristi, kot so prispevki v vladni proračun ali vpliv na uporabo javnih dobrin in storitev (zmanjšanje uporabe socialnih prejemkov). Vključevanje Romov bi lahko pozitivno vplivalo na trg dela (izboljšana učinkovitost zaradi manjšega pomanjkanja delovne sile in strokovnega znanja) in na gospodarstvo, vključno z BDP.

3.5. Dodana vrednost EU

V okviru analize dodane vrednosti EU se iščejo spremembe na podlagi okvira, ki presegajo tisto, kar je mogoče razumno pričakovati samo od deležnikov ali brez kakršnega koli ukrepanja. **Dodana vrednost EU je ocenjena kot pozitivna.** Ukrepanje EU je v skladu z oceno zagotovilo dodano vrednost nacionalnim politikam v zvezi z Romi in njihovem izvajanju s politično in finančno razsežnostjo ter razsežnostjo upravljanja.

Okvir 2: Dodana vrednost EU

Politična razsežnost

- Vključevanje Romov je visoko na dnevnem redu EU in na nacionalnih dnevnih redih.
- Osredotočanje na vprašanja Romov tudi v državah z manjšim številom romskega prebivalstva.

Razsežnost upravljanja

- Razvoj struktur za vključevanje Romov
- Stabilnost na podlagi dejstva, da so ukrepi EU večletni
- Okvir usmerjanja in spremljanja politik ter poročanja o njih za odgovornost in preglednost
- Priložnosti za medsebojne izmenjave in sodelovanje
- Celovit pristop

Finančna razsežnost

- Podpora iz skladov ESI in instrumenta za predpristopno pomoč izvajanju nacionalnih strategij vključevanja Romov.

V skladu z oceno bi vprašanja Romov brez okvira EU na dnevnem redu politik EU imela manj pozornosti. V nekaterih državah nacionalnih strategij vključevanja Romov mogoče ne bi bilo več, v drugih pa bi bile oslabiljene, s čimer bi se nadalje zmanjšale politične zaveze o vključevanju Romov. Zaključek okvira bi pomenil manjše in ohlapnejše spremljanje in poročanje. Nekatere sedanje nacionalne politike in ciljne strukture bi prenehale delovati ali bi postale manj učinkovite in bolj simbolične. V skladu z oceno je **potrebneга več časa, da se utrdijo delovne strukture ter zagotovita trajnost in**

¹⁷ <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor> Podoben postopek financira tudi instrument za predpristopno pomoč.

dolgoročnost vpliva politik. Bistvenega pomena je, da se nacionalne strategije vključevanja Romov znotraj skupnega okvira nadaljujejo in izboljšujejo. Čeprav je bilo v prvi fazi doseženih nekaj oprijemljivih, vendar nezadostnih rezultatov, se mora splošni proces v skladu z oceno okrepiti in postati bolj osredotočen, s poudarkom na izboljšanih političnih zavezah, z uvedbo specifičnih merljivih ciljev in strogim spremljanjem ter z učinkovitejšim izvajanjem, podprtim z zadostnim financiranjem in sistemi participativnega upravljanja.

4. OCENA: SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIDOBLEJENE IZKUŠNJE

Iz ocene izhaja, da je okvir ključnega pomena za razvoj instrumentov in struktur EU ter nacionalnih instrumentov in struktur, katerih cilj je spodbujati vključevanje Romov, vendar cilj odprave izključenosti Romov še ni bil dosežen. Tako ugotovitve ocene kot tudi pretekle letne ocene, ki jih je o nacionalnih strategijah vključevanja Romov izvedla Komisija, kažejo na ključne prednostne naloge, ki jih je treba obravnavati; te obsegajo boljše vključevanje politik, jasno osredotočenost na boj proti anticiganizmu, izboljšanje partnerstva in udeležbe Romov, obravnavo raznolikosti med Romi (s posebno pozornostjo romskim ženskam, mladim in otrokom) ter boljše zastavljanje ciljev, zbiranje podatkov in poročanje, da se doseže boljše seznanjanje s politiko¹⁸.

4. 1. Združevanje učinkovitega vključevanja politik in ciljne usmerjenosti na Rome, da se zagotovi trajnost

Okvir EU in nacionalne strategije vključevanja Romov bi bilo treba v skladu z oceno učinkoviteje mobilizirati, da se v osrednjih politikah zagotovi upoštevanje potreb Romov. Vključevanje Romov je uspešno, ko osrednje politike upoštevajo njihove posebne potrebe. Večina sedanjih politik, namenjenih vključevanju Romov, nima sistematične perspektive. **Nacionalni organi bi morali v skladu z oceno izvajati dvojno strategijo, v okviru katere bi bile osrednje storitve vključujoče, hkrati pa zagotavljati ciljne programe za najbolj ranljive.** V okviru nacionalnih strategij vključevanja Romov bi bilo treba podrobneje določiti, kako še bolj vključiti Rome v politike na področju izobraževanja, zaposlovanja, zdravja in dostopa do stanovanja ter kateri izrecni ukrepi se bodo razvili za preseganje specifičnih prikrajšanosti in za zagotovitev učinkovitega enakovrednega dostopa na različnih področjih. V ta namen bi morale države članice v celoti izkoristiti prednostne naložbe glede vključevanja marginaliziranih skupnosti, kot so Romi, in druge zadevne prednostne naložbe.

V zvezi s to točko je Komisija glede predpisov po letu 2020 predlagala okrepitev povezave med nacionalnimi strategijami vključevanja Romov in financiranjem EU, ohranjanje posebnega cilja socialno-ekonomskega vključevanja marginaliziranih skupnosti, kot so Romi, ter omogočanje porabe sredstev le, če so povezana z okrepljenimi tematskimi omogočitvenimi pogoji, ki vključujejo zahteve glede nacionalnih strategij vključevanja Romov¹⁹:

- ukrepe za pospešitev vključevanja Romov ter preprečevanje in odpravo segregacije;
- upoštevanje vprašanja spola in položaja mladih Romov;

¹⁸ Za preglednico s povzetkom ocene glej Prilogo.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/investing-people_sl glede predloga Komisije o ESS+ z dne 30. maja 2018; https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_sl glede predloga Komisije o uredbi o skupnih določbah z dne 29. maja 2018.

- opredelitev izhodišč, merljivih mejnikov in ciljev;
- ureditev spremljanja, ocenjevanja in pregledovanja;
- ureditev vključevanja politik glede Romov na regionalni in lokalni ravni;
- zagotovitev, da se nacionalne strategije vključevanja Romov oblikujejo, izvajajo, spremljajo in pregledujejo v tesnem sodelovanju z romsko civilno družbo ter vsemi drugimi zadevnimi deležniki, vključno s tistimi na regionalni in lokalni ravni.

Vključevanje Romov je na podlagi instrumenta za predpristopno pomoč III tudi med tematskimi prednostnimi nalogami za prihodnjo pomoč regiji, ki se pripravlja na pristop.

Na ravni EU bi bilo treba v skladu z oceno tudi okrepiti skladnost med okvirom in drugimi politikami. Okrepiti bi bilo treba tudi povezovanje prednostnih nalog politike (tistih, ki spodbujajo vključujoče strukturne reforme na podlagi evropskega semestra in politike širitve ter tudi ciljne politike na podlagi nacionalnih strategij vključevanja Romov) s financiranjem EU. Komisija bi lahko na primer proučila nadaljnje možnosti pogojevanja financiranja z bojem proti diskriminaciji in anticiganizmu ter v celoti izkoristila **sinergije med cilji vključevanja Romov in ključnimi prizadevanji na področju politike EU in mednarodne politike**, kot sta evropski steber socialnih pravic in agenda ZN za trajnostni razvoj do leta 2030, ki je še en mehanizem, ki naj se uporablja v celoti.

4.2. Večji poudarek na boju proti diskriminaciji in anticiganizmu

Iz ocene izhaja, da so odsotnost posebnega cilja preprečevanja diskriminacije ter ciljnih strategij in ukrepov za boj proti anticiganizmu med ključnimi pomanjkljivostmi. Čeprav se diskriminacija in socialna izključenost medsebojno krepi, je lahko vsak Rom žrtev diskriminacije, niso pa vsi socialno izključeni.

Nekatera prizadevanja za odpravo te pomanjkljivosti so bila že izvedena: anticiganizem se spremlja na podlagi direktive o rasni enakosti²⁰ in okvirnega sklepa Sveta o boju proti rasizmu in ksenofobiji²¹; spremljanje sovražnega govora na spletu zajema anticiganizem in vključuje romske nevladne organizacije²²; boj zoper diskriminacijo in anticiganizem je bil postavljen na prednostno mesto v razpisih na podlagi programa za pravice, enakost in državljanstvo, projekta romski civilni monitor (Roma Civil Monitor), v razpravah deležnikov, kot sta evropska platforma za vključevanje Romov ali skupina na visoki ravni za boj proti rasizmu in ksenofobiji²³, ter v okviru raziskovalnega dela Agencije Evropske unije za temeljne pravice²⁴.

V skladu z oceno bi bilo treba **države članice spodbujati, da izvajajo več ukrepov za bolj proti diskriminaciji in anticiganizmu**; nacionalne strategije vključevanja Romov bi morale na primer zajemati ciljne ukrepe za preprečevanje in nasprotovanje kriminaliteti iz sovraštva, sovražnemu govoru in stigmatizaciji, ki jih povzroča anticiganizem in ki temeljijo na predsodkih (na primer posodobitev učnih programov, krepitev medetničnih skupnosti, usposabljanja delodajalcev ter organov na področju izobraževanja, zdravja in dostopa do stanovanja, pa tudi policije, tožilcev in sodnikov). Potrebna so sistematična prizadevanja, da bi preprečili podpiranje diskriminatornih praks s sredstvi EU. Vzajemno

²⁰ Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL L 180, 19.7.2000, str. 22–26).

²¹ Okvirni sklep Sveta 2008/913/PNZ z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikami in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi (UL L 328, 6.12.2008, str. 55–58).

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 Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2018, A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion (Dolgotrajen problem: anticiganizem kot ovira za vključevanje Romov).

učenje in sodelovanje med javnimi organi, civilno družbo, mediji in organi za enakost bi morale vključevati spremljanje in boj proti anticiganizmu. Nacionalne kontaktne točke za Rome bi morale pri pripravi akcijskih načrtov za boj proti anticiganizmu, rasizmu in diskriminaciji na podlagi nacionalnih strategij vključevanja Romov sodelovati z organi za enakost.

Boj proti diskriminaciji in anticiganizmu bi moral biti v skladu z oceno poleg štirih ciljev vključevanja Romov ločeno prednostno področje okvira s posebnim ciljem preprečevanja diskriminacije. Hkrati pa bi to morala ostati presečna prednostna naloga s posebnimi cilji na vsakem od štirih področij politike. **Jasnejše osredotočanje na boj proti anticiganizmu in diskriminaciji bi morale dopolnjevati, ne zamenjati pristop vključevanja.** S tem bi se okrepilo izvajanje zakonodaje na področju nediskriminacije in kriminalitete iz sovraštva ter povečala uspešnost politik socialnega vključevanja.

4.3. Partnerstvo

Iz ocene izhaja, da so na ravni EU in nacionalni ravni vzpostavljeni mehanizmi upravljanja, vendar pa je njihovo delovanje še vedno omejeno. Na splošno se nacionalne strategije vključevanja Romov slabo povezujejo z osrednjimi politikami, saj ne zajemajo dosledno ključnih sektorjev in deležnikov. Spodbuja se sodelovanje civilne družbe v vseh fazah evropskega upravljanja na več ravneh. Vendar pa imajo Romi še vedno le omejene možnosti za učinkovito sodelovanje v političnem življenju in v vseh fazah političnega procesa. Krepitev okvira in nacionalnih strategij vključevanja Romov zahteva opolnomočenje in razvoj zmogljivosti Romov, civilne družbe in nacionalnih organov, zlasti nacionalnih kontaktnih točk za Rome in lokalnih vlad.

Spodbujati je treba namenske ukrepe za krepitev glasu Romov v političnem procesu, **da se zagotovita opolnomočenje Romov in njihova udeležba.** Ti zajemajo:

- politično udeležbo prek ukrepov v skupnosti;
- spodbujanje udeležbe Romov v poklicih, v katerih so manj zastopani;
- spodbujanje dobrih praks za sodelovanje med Romi in neromi;
- spodbujanje udeležbe Romov z lokalnimi organi in civilno družbo.

Pri spodbujanju učinkovitejše udeležbe Romov na vseh ravneh je treba upoštevati enakost spolov.

Opolnomočenje in razvoj zmogljivosti romske in proromske civilne družbe je v skladu z oceno ključnega pomena za zagotavljanje socialnih storitev Romom, taka civilna družba pa je pomembna tudi kot neodvisen nadzorni organ pri razvoju politike. Zagotoviti bi bilo treba stalno in usklajeno sodelovanje civilne družbe pri izvajanju spremljanja. Njeno sodelovanje pri oblikovanju, izvajanju in spremljanju osrednjih politik bi moralo biti podprto tudi na nacionalni ravni, da se tako zagotovi, da bodo politike dosegle Rome. Zato je treba podpreti sinergije in sodelovanje med Romi in osrednjimi nevladnimi organizacijami.

Nacionalne kontaktne točke za Rome bi bilo treba okrepiti v smislu njihovega mandata, institucionalnih zmogljivosti, človeških virov in proračuna. Postati morajo učinkoviti zagovorniki vključevanja Romov na vsa zadevna področja politike in v to vključiti ključne oddelke na nacionalni ravni. V ta namen bi morale:

- zagotoviti stalen dialog z vsemi oddelki, povezanimi z vključevanjem Romov;
- tesno sodelovati z upravnimi organi;
- sodelovati z regionalnimi in lokalnimi akterji;
- vključiti vse zadevne akterje v nadzor nad nacionalnimi strategijami vključevanja Romov ter zadevnimi politikami za vključevanje Romov in nediskriminacijo;

- okrepiti sistem posvetovanja in dialoga z romsko civilno družbo ter njihovo udeležbo pri spremljanju in ocenjevanju izvajanja in poročanju o njem.

Lokalne vlade pogosto nimajo zadostnih virov in strokovnega znanja za boj proti diskriminaciji in za spodbujanje socialne vključenosti. Sredstva EU bi bilo treba v večji meri uporabiti za izgradnjo lokalnih zmogljivosti ter spodbujanje razvoja, izvajanja in spremljanja lokalnih strategij. Vključevanje romskih skupnosti v pobude, ki se nanašajo nanje, in razvoj njihovih zmogljivosti za prevzemanje vodenja takih projektov krepi uspešnost in učinkovitost sredstev EU za vključevanje Romov ter prispeva k opolnomočenju oseb, ki se po navadi imenujejo „ciljna skupina“²⁵.

4.4. Obravnavanje raznolikosti med Romi

Iz ocene izhaja, da ima okvir EU omejene zmogljivosti za obravnavo raznolikosti med Romi. **Vidik spolov** se je izkazal za šibkega, saj le nekatere nacionalne strategije vključevanja Romov upoštevajo posebno ranljivost žensk. **Otrokom prijazen pristop** bi zahteval izčrpnije strategije, da bi se lahko hkrati upoštevale potrebe otrok na področju izobraževanja, zdravja in stanovanjskih politik ter tudi na področju varstva otrok. Še vedno je potreben boj proti trgovini z ljudmi, ki upošteva otroke in vidik spola. Večplastna in presečna diskriminacija sta obravnavani redko.

Čeprav je bila ključni dejavnik za vzpostavitev okvira EU po širitvi mobilnost znotraj EU, pa okvir in večina nacionalnih strategij vključevanja Romov ne upoštevata potreb Romov, ki so mobilni znotraj EU, tistih, ki niso državljani EU, in Romov brez državljanstva. Za obravnavo teh potreb bi bili potrebni izrecni ukrepi in prakse na podlagi človekovih pravic.

Nacionalne strategije vključevanja Romov bi morale v skladu z oceno bolje odražati potrebe posameznih skupin in raznolikosti razmer vseh skupin Romov. Nacionalne strategije vključevanja Romov bi morale vključevati izrecne cilje in kazalnike, da bi se obravnavale posebne potrebe ranljivih skupin na vsakem od ključnih področij. V nacionalnih strategijah vključevanja Romov bi bilo treba za vsakega od ključnih ukrepov vključevanja navesti ciljno skupino med Romi, pri tem pa upoštevati direktivo o pravici državljanov Unije²⁶.

4.5. Določanje ciljev, zbiranje podatkov, spremljanje in poročanje, da se omogoči seznanjanje s politiko

Dopolnitev štirih prednostnih področij z osredotočanjem na boj proti diskriminaciji in anticiganizmu kot presečna zahteva in ločeno področje ter opredelitev **portfelja individualno prilagodljivih ciljev vključevanja Romov z zadevnimi cilji in kazalniki** bi v skladu z oceno izboljšali uspešnost in ustreznost okvira. S podrobnega seznama poljubnih ciljev in kazalnikov na posameznem področju (diferencirani cilji v skupnem okviru) bi bilo mogoče izbrati cilje za posamezne države. Vlade bi morale na podlagi podatkov posodobiti svoje cilje in opredeliti prednostne naloge v skladu s svojimi nacionalnimi okoliščinami. Prilagodljiv vendar standardiziran nabor ciljev lahko pripomore k boljšemu upoštevanju raznolikosti med Romi. Prilagodljiv okvir kazalnikov bi nacionalnim strategijam vključevanja Romov omogočil prilagajanje skupnega nabora

²⁵ Program ROMACT in projekt Agencije Evropske unije za lokalna prizadevanja za vključevanje Romov (LERI) sta primera, kako lahko metode participativnega ukrepanja spodbudijo lokalna partnerstva in izboljšajo kohezijo na lokalni ravni. <http://coe-romact.org/>; <http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme>

²⁶ Direktiva 2004/38/ES.

ciljev nacionalnim prednostnim nalogam in izboljšal kakovost nacionalnih strategij vključevanja Romov na več načinov:

- cilji nacionalnih strategij vključevanja Romov morajo biti opredeljeni in razčlenjeni, vključno z nacionalno prilagojenimi cilji za podsektorje;
- na vsakem navedenem področju bi morali biti opredeljeni posebni količinsko opredeljeni in časovno omejeni cilji v skladu z razmerami v posameznih državah;
- cilje bi bilo treba opredeliti absolutno, da bodo odražali izboljšanje položaja Romov, in relativno glede na splošno populacijo, da se zmanjšajo vrzeli;
- cilji bi morali zajemati neenakost spolov in posebne potrebe posameznih skupin;
- v nacionalni strategiji vključevanja Romov bi moralo biti opredeljeno poročanje o njenih ciljih, pri tem pa bi se morale upoštevati medsebojne povezave med cilji na ključnih področjih.

V skladu z oceno bi bilo treba **okrepiti sisteme zbiranja podatkov, spremljanja in poročanja**. Pomanjkanje zanesljivih podatkov, razčlenjenih po etnični pripadnosti, ter odsotnost mehanizmov preglednosti in odgovornosti so ključni izzivi, zaradi katerih je postopek spremljanja težek in nezanesljiv. Napredek je zato težko meriti. Sistem spremljanja nacionalnih strategij vključevanja Romov in poročanja o njih bi moral zagotavljati informacije na ravni politike in programa ter informacije o izrecnih ciljnih ukrepih in o ukrepih za spodbujanje bolj vključujočih osrednjih politik. Izboljšati bi bilo treba razpoložljivost podatkov in njihovo razčlenjenost, da se zagotovijo ustrezni podatki za spremljanje izvajanja, dosežkov in učinkovitosti. Ob pomoči Agencije Evropske unije za temeljne pravice in ob tehnični pomoči nacionalnim organom²⁷ bi bilo treba razviti zbiranje podatkov, poročanje in analizo, da bi se tako spremljal napredek in olajšalo seznanjanje s politiko na podlagi dokazov. Uporabiti bi bilo treba kvalitativne podatke za umeščanje količinskih kazalnikov v okvir in za boljše razumevanje posameznih dejavnikov, ki prispevajo k uspehu ali neuspehu posameznih intervencij.

Izboljšano nacionalno poročanje, ki ga usklajujejo nacionalne kontaktne točke za Rome, in sodelovanje civilne družbe pri spremljanju lahko prispevata k sistematizaciji znanja in dokumentiranja sedanjih izkušenj, kar lahko okrepi vzajemno učenje in prenos politik.

4.6. Povečanje ambicij glede napredka v predpristopni fazi

Ocena je vključevala tudi predpristopne države, ugotovitve pa kažejo, kako pomembni so ambiciozni cilji na področju vključevanja Romov v predpristopni fazi. Zato je bilo spodbujanje enakopravnega dostopa do izobraževanja, zaposlovanja, zdravstva in stanovanj vključeno v proces širitve. Vse države, ki se pripravljajo na pristop, so sprejele nacionalne strategije vključevanja Romov, imenovalle nacionalne kontaktne točke za Rome in uvedle sistem letnega poročanja, podoben sistemu držav članic. Čeprav je bil dosežen napredek, je v zvezi z navedenimi izzivi potrebnega še veliko dela.

5. Sklepne ugotovitve

Izključevanje Romov in diskriminacija zoper njih trajata že stoletja. Za preseganje tega bodo potrebne dolgoročne zaveze in celovit pristop. Strukturne spremembe zahtevajo svoj čas in resničen vpliv morda ne bo viden vse do naslednje generacije.

Oceno okvira EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020 je pokazala, da je okvir EU začetek postopka, ki kljub mnogim omejitvam in obsežnim nalogam kaže

²⁷

Velja tudi za države kandidatke, ki imajo status opazovalca.

pozitivne rezultate ter je začetek spremembe gibanj. Vendar ocena kaže tudi, da bi bilo mogoče sprejeti nadaljnje ukrepe za dosego ciljev. .

Priloga 1

Preglednica 1: Povzetek ocene po posameznih merilih ocenjevanja

Merila ocenjevanja	Skupna ocena	Podrobna ocena
USTREZNOST	Pozitivna z omejitvami	Štiri prednostna področja so bila in ostajajo ključna
		Nekaj pomanjkljivosti prvotne zasnove
		Pozitivna zaradi enakovrednosti med Romi in Neromi
		Negativna, ker se ne osredotoča na posamezne podskupine med Romi
USPEŠNOST	Omejena glede napredka pri doseganju ciljev vključevanja Romov	Nekaj napredka pri doseganju cilja glede izobraževanja
		Brez napredka pri doseganju cilja glede zaposlovanja
		Omejen napredek pri doseganju cilja glede zdravja
		Brez napredka pri doseganju cilja glede dostopa do stanovanja
	Pozitivna glede usklajevanja	Pozitivna glede upravljanja na ravni EU
		Pozitivna na ravni EU in na nacionalni ravni pri spodbujanju sodelovanja
SKLADNOST	Pozitivna na ravni EU	Omejena usklajenost nacionalnih strategij vključevanja Romov in zmogljivost nacionalnih kontaktnih točk za Rome, kljub določenemu izboljšanju
		Skladnost med okvirom EU in več instrumenti politike EU ter finančnimi in pravnimi instrumenti EU (strategija Evropa 2020, skladi ESI, zakonodaja na področju prepovedi diskriminacije, širitev)
	Omejena na nacionalni ravni	Različno vključevanje v druge instrumente politike (nezadostno na primer v okviru evropskega stebra socialnih pravic ali jamstva za mlade)
		Nezadostno vključevanje v nacionalne javne politike
		Nacionalne strategije vključevanja Romov so v nekaterih državah članicah prispevale k boju proti diskriminaciji, sovražnemu govoru in kriminaliteti iz sovraštva, v drugih državah članicah pa je bil njihov prispevek majhen
		Nacionalno financiranje je bilo dodeljeno v obsegu, ki se zahteva za sofinanciranje iz skladov ESI. Omejitve pri izvajanju in uskladitvi skladov ESI s cilji vključevanja Romov
UČINKOVITOST	Omejena glede sistemov poročanja in spremljanja	Poročanje se je razvijalo postopno, pri tem pa se je osredotočalo na ukrepe in ne na rezultate. Obstajajo pomanjkljivosti, ki jih je treba obravnavati
		Primerljivi podatki za več držav članic, vendar ne za vse
		Pilotni projekt civilnega spremljanja usklajenih koalicij nevladnih organizacij poteka od leta 2017
		Stroškov in koristi ni mogoče dokončno oceniti, količinsko opredeliti in pripisati. Stroški so kratkoročni do srednjeročni, večina potencialnih koristi pa je dolgoročnih
DODANA VREDNOST EU	Pozitivna	Politična razsežnost
		Razsežnost upravljanja
		Finančna razsežnost
		Omejena trajnost zahteva stalno sodelovanje EU

Kategorije ocene: zelo pozitivna/pozitivna/omejena/negativna/zelo negativna

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