

Opinia Komitetu Regionów „Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie”

(2011/C 42/05)

KOMITET REGIONÓW

- Podkreśla utrzymywanie się dyskryminacji i różnych form wykluczenia społecznego w niektórych państwach członkowskich; uznaje fakt, że warunki zdrowotne i społeczno-ekonomiczne Romów są ogólnie rzecz biorąc gorsze od warunków innych mniejszości etnicznych, wskaźnik skolaryzacji niższy, a stopa bezrobocia wyższa;
- Stwierdza, że – ogólnie rzecz biorąc – nie brakuje europejskich funduszy, które można by wykorzystać do opracowania programów włączenia społecznego Romów, lecz podkreśla, że nie są one w dostatecznym stopniu i w trwały sposób wykorzystywane na szczeblu lokalnym, regionalnym czy też krajowym i że przeszkodą w ich wykorzystaniu jest również niewielkie zaangażowanie społeczności romskich w opracowywanie projektów;
- Uważa, że działalność europejskiej platformy na rzecz integracji Romów miałaby większy wpływ i znaczniejsze skutki, gdyby mechanizm koordynacji posiadał oficjalny status niosący zobowiązania dla Komisji i wszystkich państw członkowskich oraz gwarantujący ściślejszą współpracę z samorządami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi.
- Uważa niemniej, że: a) władze lokalne nie powinny być pozostawione samym sobie w zakresie realizacji polityki włączenia społecznego społeczności romskich, b) konieczna jest polityka regionalna zintegrowana na szczeblu terytorialnym, a także współpraca z krajami pochodzenia migrujących Romów, c) politykę lokalną można realizować wyłącznie w ramach dobrze funkcjonującej mobilności europejskiej, a także europejskiej i krajowej polityki antydyskryminacyjnej.
- Zobowiązuje się współpracować z Komisją, organami europejskimi i państwami członkowskimi w celu wsparcia spójności i harmonizacji obszarów polityki, umocnienia sprawdzonych rozwiązań, rozpowszechnienia osiągniętych wyników, propagowania większej świadomości na szczeblu administracji lokalnej oraz rozwoju zdolności władz lokalnych w zakresie planowania, wszystko to w celu realizacji projektów eliminujących dyskryminację i segregację Romów i sprzyjających ich włączeniu społecznemu.

Sprawozdawca:	Alvaro ANCISI (IT/PPE), członek Rady Miasta Rawenny
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie” COM(2010) 133 wersja ostateczna

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Kontekst: uporczywość problemu, instrumenty i kierunki polityki na szczeblu UE

- Wyraża uznanie dla komunikatu Komisji Europejskiej i zgadza się z zawartą w nim opinią, że UE i państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność wobec ludności romskiej.
- Zwraca uwagę, że zadaniem Komisji Europejskiej jest stworzenie odpowiednich warunków dla pobudzenia dialogu między państwami członkowskimi celem wcielenia w życie wartości stanowiących fundament UE, tak by zapobiegać i przeciwdziałać dyskryminacji i ksenofobii oraz wspierać integrację społeczną tej największej mniejszości etnicznej UE.
- Zgadza się z analizą przeprowadzoną w dokumencie roboczym Komisji Europejskiej „Romowie w Europie: wdrożenie instrumentów i kierunków polityki UE na rzecz Romów – Sprawozdanie z postępów za lata 2008–2010” z 7 kwietnia 2010 r.
- Podkreśla stosowność podejmowania przez Komisję działań w oparciu o zasadę pomocniczości, zważywszy na transnarodowy charakter wspólnoty romskiej oraz jej powszechne wykluczenie społeczne w różnych częściach Europy, w tym w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących; uznaje, że zasada proporcjonalności jest przestrzegana, wzięwszy pod uwagę, że działania Komisji Europejskiej nie prowadzą do ustanowienia instrumentów prawnych, lecz przewidują środki koordynacji w zakresie otwartej metody koordynacji.
- Przypomina, że od przystąpienia do Unii Europejskiej nowych państw członkowskich, skąd wywodzi się większość migrujących Romów, obywatele tych państw są obywatelami europejskimi i korzystają z tych samych praw, co obywatele europejscy z innych państw członkowskich, a w pierwszym rzędzie ze swobody przemieszczania się, która jest jedną z podstawowych swobód obywateli Unii Europejskiej wymienionych w Karcie praw podstawowych Unii. Przypomina ponadto, że traktaty akcesyjne zezwalają państwom członkowskim na wprowadzenie czasowych ograniczeń dla obywateli tych państw członkowskich wyłącznie w zakresie dostępu do rynku pracy oraz że dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich dotyczy bez wyjątku wszystkich obywateli Wspólnoty.
- Zaleca, by wprowadzone środki ograniczające dostęp do rynku pracy – pomimo ich zgodności z prawodawstwem europejskim – nie były powodem niestabilnej sytuacji tych obywateli i by w praktyce czas rozpatrywania wniosków o zezwolenie na pobyt z prawem do pracy nie przekraczał w państwach członkowskich 3 miesięcy, gdyż faktycznie uniemożliwia im to przebywanie ponad 3 miesiące w tych państwach członkowskich.
- Podkreśla zwłaszcza utrzymywanie się dyskryminacji i różnych form wykluczenia społecznego w niektórych państwach członkowskich; uznaje fakt, że, ogólnie rzecz biorąc, warunki zdrowotne i społeczno-ekonomiczne Romów są gorsze od warunków innych mniejszości etnicznych, wskaźnik skolarzacji niższy, a stopa bezrobocia wyższa; zwraca uwagę, że ich wykluczenie pociąga za sobą również poważne konsekwencje gospodarcze pod względem kosztów pośrednich i bezpośrednich.
- Wzywa w związku z tym Komisję, by czuwała nad zgodnością przepisów krajowych z prawem europejskim oraz by przeanalizowała zgodność stosowanych praktyk z wykładnią autentyczną prawa UE.
- Życzy sobie, by w ramach wszelkiej polityki, prowadzonej czy to na szczeblu krajowym, czy lokalnym, unikano piętnowania lub instrumentalnego traktowania ludności romskiej oraz przedkładania logiki niewłaściwie inspirującej się kwestiami bezpieczeństwa nad cel społeczno-gospodarczej integracji tej ludności. Przypomina w szczególności, że grupowe wydalenia Romów bez indywidualnego rozpatrywania poszczególnych przypadków oznaczają brak poszanowania dla wspólnotowych gwarancji zgodności z prawem. Wnosi, by państwa członkowskie nie przeprowadzały akcji odsyłania osób do krajów pochodzenia na podstawie przepisów dotyczących przede wszystkim Romów.
- Ma świadomość, że określenie „Romowie” stosowane w niniejszym dokumencie ma charakter zbiorowy i obejmuje również inne grupy ludności, które mają podobne cechy kulturowe i podobną historię marginalizacji i wykluczenia społecznego w europejskich społeczeństwach (Sinti, Gipsy, Trawelerzy, Kale, Camminanti, Aszkali itp.), lecz wyklucza jakiegokolwiek dążenie do uproszczeń czy do traktowania tychże grup jako jednej grupy społeczno-kulturowej.
- Odnotowuje, że instrumenty i kierunki polityki przyjęte na szczeblu UE w celu wsparcia włączenia społecznego Romów są odpowiednie, lecz istnieją luki w ich wdrażaniu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, zarówno z powodu braku silnego partnerstwa oraz mechanizmów koordynacji, jak i ze względu na niezastosowanie na szczeblu lokalnym instrumentów mogących zmienić w praktyce warunki życia Romów.

12. Podkreśla niemniej, że wspomniane luki, a także trudności władz lokalnych nie wynikają jedynie z uprzedzeń i stereotypów panujących w lokalnych organach administracji i społecznościach, lecz – ogólnie mówiąc – są za nie odpowiedzialne również rządy krajowe, które określają prawne ramy odniesienia, a także wynikają one z nie zawsze jasnego podziału kompetencji między poszczególnymi szczeblami władz w dziedzinie walki z wykluczeniem społecznym oraz z niedostatecznej współpracy wertykalnej między władzami centralnymi i lokalnymi; przypomina, że wiele wzorcowych rozwiązań w zakresie włączenia społecznego Romów, opracowanych na szczeblu europejskim, opiera się przede wszystkim na projektach i doświadczeniach samorządów lokalnych.

13. Stwierdza, że – ogólnie rzecz biorąc – nie brakuje europejskich funduszy, które można by wykorzystać do opracowania programów włączenia społecznego Romów (Europejski Fundusz Społeczny – EFS, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW), lecz podkreśla, że nie są one w dostatecznym stopniu i w trwałą sposób wykorzystywane na szczeblu lokalnym, regionalnym czy też krajowym i że przeszkodą w ich wykorzystaniu jest również niewielkie zaangażowanie społeczności romskich w opracowywanie projektów, między innymi dlatego, że nie zawsze są one zorganizowane i zdolne do aktywnego udziału w społeczeństwie obywatelskim.

14. Uważa, że niezbędne jest, by zarówno Komisja Europejska, jak i państwa członkowskie, w partnerstwie z władzami lokalnymi i na podstawie uzgodnionych działań, lepiej promowały możliwości stworzone dzięki europejskiej polityce i programom finansowania na rzecz społecznej integracji mniejszości romskich, a zwłaszcza wspierały konkretne działania skierowane do wspólnot Romów, które przeniosły się do innego kraju.

Platforma europejska na rzecz integracji Romów

15. Zgadza się, że platforma europejska na rzecz integracji Romów stanowi forum współpracy wszystkich zainteresowanych stron (władz, organów międzynarodowych, organizacji pozarządowych, ekspertów, społeczeństwa obywatelskiego) zaangażowanych na różnych szczeblach w promowanie integracji Romów, a także miejsce wymiany sprawdzonych rozwiązań i doświadczeń między państwami członkowskimi.

16. Uważa, że działalność europejskiej platformy na rzecz integracji Romów miałaby większy wpływ i znacześniejsze skutki, gdyby mechanizm koordynacji posiadał oficjalny status niosący zobowiązania dla Komisji i wszystkich państw członkowskich oraz gwarantujący ściślejszą współpracę z samorządami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi. Dzięki takim formalnym warunkom platforma mogłaby skutecznie koordynować i realizować europejską, krajową, regionalną i lokalną politykę w zakresie społecznej integracji Romów, a także praktycznie oceniać jej wyniki.

17. Zgadza się, że na etapie planowania, wdrażania i oceniania polityki włączenia społecznego Romów konieczne jest zastosowanie dziesięciu wspólnych podstawowych zasad włączenia społecznego Romów opracowanych w ramach zintegrowanej platformy europejskiej w kwietniu 2009 r., czyli chodzi o:

1. Konstruktywne, pragmatyczne i niedyskryminacyjne strategie polityczne

2. Ukierunkowane, jednoznaczne i niewykluczające podejście
3. Podejście międzykulturowe
4. Ukierunkowanie na integrację ogólną
5. Świadomość wymiaru związanego z płcią
6. Rozpowszechnienie polityki opartej na sprawdzonych danych
7. Wykorzystywanie instrumentów wspólnotowych
8. Zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych
9. Udział społeczeństwa obywatelskiego
10. Aktywne uczestnictwo Romów

18. Wyraża uznanie dla konkretnych wysiłków w postaci planu działań sporządzonego przez zintegrowaną platformę europejską na rzecz integracji Romów 30 czerwca 2010 r., zaproponowanego przez prezydencję hiszpańską UE zgodnie z konkluzjami Rady przyjętymi na posiedzeniu Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów 7 czerwca 2010 r. w sprawie: „Ku dalszej integracji Romów” w celu wytyczenia konkretnych celów średnioterminowych i ustanowienia procesów włączenia społecznego ludności romskiej.

19. Popiera wyraźne stanowisko Komisji, zgodnie z którym swoboda poruszania się powinna dotyczyć Romów, którzy są obywatelami UE, w pełni i na tych samych warunkach, co innych obywateli Unii.

Rola władz lokalnych i regionalnych w polityce włączenia społecznego Romów

20. Uważa, że – jak podkreślono już w opinii EKES-u w sprawie: „Integracja mniejszości – Romowie” (Dz.U. C 27 z 3.2.2009) – skuteczna realizacja tych zasad wymaga, by rozwiązania były opracowywane nie tylko na szczeblu UE, lecz przede wszystkim na szczeblu poszczególnych państw członkowskich oraz na szczeblu lokalnym i regionalnym.

21. Uważa niemniej, że: a) władze lokalne nie powinny być pozostawione samym sobie w zakresie realizacji polityki włączenia społecznego czy to autochtonicznych społeczności romskich, czy to społeczności romskich powstających w wyniku mobilności wewnątrz europejskiej, b) konieczna jest polityka regionalna zintegrowana na szczeblu terytorialnym, a także współpraca z krajami pochodzenia migrujących Romów, c) politykę lokalną można realizować wyłącznie w ramach dobrze funkcjonującej mobilności europejskiej, a także europejskiej i krajowej polityki antydyskryminacyjnej.

22. Jest zdania, że – z jednej strony – konieczne są natychmiastowe inicjatywy mające na celu przyjęcie przez państwa członkowskie aktów prawnych, które sprawiłyby, że europejskie prawodawstwo dotyczące dyskryminacji i ochrony praw stałoby się skuteczne i możliwe do zastosowania, a – z drugiej strony – należy rozpocząć długofalowe procesy oparte na polityce władz lokalnych i regionalnych w dziedzinie zwalczania dyskryminacji, zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, aktywnego udziału Romów, podnoszenia świadomości na temat wymiaru związanego z płcią oraz podejścia międzykulturowego.

23. Ma świadomość, że polityka integracji ludności romskiej w dziedzinie kształcenia dzieci, dostępu młodzieży do edukacji, integracji na rynku pracy, mieszkalnictwa i poprawy warunków zdrowotnych powinna stanowić nieodłączną część polityki władz lokalnych i regionalnych w zakresie zwalczania ubóstwa i włączenia społecznego.

24. Zgadza się z Komisją Europejską, że pierwszoplanowym celem jest społeczeństwo integracyjne, a nie nowa forma segregacji etnicznej, a zatem konieczne jest, by polityka publiczna była adresowana wyraźnie, lecz nie wyłącznie do ludności romskiej i by działania wpisywały się w szerszą politykę i krajowe programy państw członkowskich mające na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz ubóstwu w UE; ponadto podejście musi mieć zintegrowany i wieloczynnikowy charakter, a także uwzględniać złożoność i współzależność czynników prowadzących do wykluczenia społecznego i ubóstwa.

25. Jest świadom zasadniczej i strategicznej roli władz lokalnych i regionalnych w procesie podnoszenia świadomości opinii publicznej, zwalczania postaw rasistowskich, ksenofobicznych i dyskryminujących w społecznościach lokalnych, a także propagowania społeczeństwa międzykulturowego; apeluje, by władze lokalne i regionalne dysponowały również instrumentami niezbędnymi do zapobieżenia rozpowszechnianiu negatywnych stereotypów za pośrednictwem środków masowego przekazu, popularyzowania prawidłowych z etycznego punktu widzenia informacji i wsparcia procesu kształtowania opinii publicznej wolnej od dyskryminacji.

26. Jest zdania, że władze lokalne i regionalne odgrywają kluczową i strategiczną rolę w optymalnym wykorzystaniu zasobów społeczności romskich jako świadomych podmiotów procesów włączenia społecznego, w informowaniu ludności romskiej o jej prawach, we wspieraniu oddolnego uczestnictwa romskich organizacji pozarządowych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

27. Uważa, że polityka desegregacji społeczności romskiej wymaga specjalnego planowania i dodatkowych funduszy: integracji dzieci w środowisku przedszkolnym i szkolnym przy szczególnym wsparciu ze strony mediatorów kulturowych czy wsparciu w formie transportu publicznego; zachęcania do wejścia na rynek pracy poprzez podnoszenie kwalifikacji lub udzielanie mikrokredytu, przy jednoczesnym zapobieganiu segregacji na rynku pracy, oraz specjalnych działań ukierunkowanych na subpopulacje znajdujące się w najtrudniejszym położeniu i narażone na największe zagrożenia, na przykład na kobiety, a także przyjęcia polityki urbanistycznej i mieszkaniowej niesprzysiężającej marginalizacji.

Pierwszoplanowe cele władz lokalnych i regionalnych w zakresie integracji społecznej i gospodarczej Romów w Europie

28. Uważa, że w ramach swej polityki urbanistycznej i mieszkaniowej władze lokalne mogą odgrywać rolę strategiczną, która może mieć duży wpływ na wyeliminowanie warunków sprzyjających wykluczeniu i zagrożeniu ludności romskiej. Opracowanie rozwiązań mieszkaniowych, które nie sprzyjałyby segregacji i dyskryminacji, a jednocześnie prowadziłyby do likwidacji nielegalnych obozowisk, w których często nadal mieszkają społeczności romskie, może mieć w istocie pozytywne oddziaływanie na ich warunki zdrowotne oraz ich możliwości dostępu do kształcenia i zatrudnienia. By wesprzeć tę politykę, Parlament Europejski wprowadził w odpowiednim

momencie środki dostosowane konkretnie do społeczności romskiej, które poszerzają zakres wykorzystania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego o programy mieszkaniowe na rzecz zmarginalizowanych społeczności we wszystkich państwach członkowskich.

29. Podkreśla wartość dodaną, jaką europejskie działania i programy w dziedzinie społecznej integracji Romów wnoszą do realizacji celów strategii „Europa 2020”, zwłaszcza w dziedzinie edukacji i wykorzeniania ubóstwa.

30. Jest zdania, że w ramach swej polityki równych szans, uwzględniania aspektu płci oraz ochrony praw macierzyńskich władze lokalne i regionalne mogą odgrywać strategiczną rolę w przeciwdziałaniu wielorakiej dyskryminacji kobiet romskich, w eliminowaniu warunków sprzyjających wyzyskowi, w zapewnianiu kobietom dostępu do usług zdrowotnych oraz kształcenia, a także w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i przemocy społecznej wobec kobiet.

31. Jest zdania, że w ramach swej polityki ochrony dzieci, usług opieki nad dziećmi oraz propagowania prawa do kształcenia władze lokalne mogą odgrywać strategiczną rolę w zapewnianiu włączenia dzieci romskich do – adresowanych do całej ludności – systemów kształcenia przedszkolnego i szkolnego, prewencji i ochrony zdrowia, aktywności sportowej i socjalizacyjnej, przyczyniając się w ten sposób do wyeliminowania już od dzieciństwa przyczyn wykluczenia, do promowania równych szans dostępu, pokonywania uprzedzeń kulturowych i stereotypów, a także wspierania życia we wspólnocie.

32. Ma nadzieję, że w celu realizacji takiej polityki publicznej władze lokalne i regionalne będą w większym stopniu pozyskiwać fundusze UE (EFS, EFRR, EFRROW), które można wykorzystać do opracowania programów włączenia społecznego Romów, i że będą rozwijać swe umiejętności w zakresie planowania i wdrażania polityki sprzyjającej integracji, oraz podkreśla, że procesy te należy wesprzeć, udostępniając informacje i pomoc techniczną, również by zapobiec fragmentarycznym i sporadycznym działaniom, które nie wywierają wpływu strukturalnego na to zjawisko.

33. Uważa, że kluczowe znaczenie dla władz lokalnych i regionalnych ma rola Komisji w zakresie koordynacji opracowywania instrumentów sprzyjających wymianie sprawdzonych rozwiązań, rozpowszechnianiu wiedzy na temat pozytywnych doświadczeń, kształtowaniu sposobów podejścia i ich rozpowszechnianiu, monitorowaniu polityki, przy wspieraniu nie tylko wymiany między państwami członkowskimi, lecz również tworzenia sieci między władzami lokalnymi i regionalnymi oraz podmiotami społeczeństwa obywatelskiego.

34. Podkreśla, że społeczność romska w państwach członkowskich i w krajach kandydujących lub potencjalnych krajach kandydujących nie jest jednorodną grupą, co wymaga przyjęcia zróżnicowanego podejścia uwzględniającego różne warunki historyczne, geograficzne, gospodarcze, społeczne, kulturowe i prawne (zwłaszcza w wypadku przemieszczających się społeczności romskich, których członkowie mogą być obywatelami UE lub krajów trzecich, bezpaństwowcami czy uchodźcami) i podkreśla, że ta złożona sytuacja utrudnia nie tylko państwom członkowskim, lecz również władzom lokalnym i regionalnym opracowywanie i wypróbowywanie skutecznych strategii włączenia społecznego, a także wspieranie pozytywnych przemian mentalności obywateli i społeczeństwa obywatelskiego.

35. Podkreśla ponadto, że na ogół zjawisko wykluczenia społecznego i ubóstwa może sprawić, że osoby nim dotknięte będą wykazywały skłonności do zachowań przestępczych lub naruszających zasady życia społecznego, które – wzmagając wśród obywateli poczucie braku bezpieczeństwa i zagrożenia porządku publicznego – wywołują niepokój społeczny, a wraz z tym reakcje, które mogą być również wyrażane w pogardliwej i dyskryminującej formie. W wypadku społeczności romskich stwarzają one dodatkowe przeszkody w procesie ich włączenia do tkanki społecznej. W ramach swych kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym i policji lokalnej władze lokalne i regionalne mogą w koordynacji z siłami porządku publicznego odgrywać strategiczną rolę w gwarantowaniu monitorowania i wspierania poszanowania prawa, bezpieczeństwa obywateli i współżycia obywatelskiego, zapobiegając jednocześnie kryminalizacji całych społeczności.

36. Zobowiązuje się współpracować z Komisją, organami europejskimi i państwami członkowskimi w celu wsparcia spój-

ności i harmonizacji obszarów polityki, umocnienia sprawdzonych rozwiązań, rozpowszechnienia osiągniętych wyników, propagowania większej świadomości na szczeblu administracji lokalnej oraz rozwoju zdolności władz lokalnych w zakresie planowania, wszystko to w celu realizacji projektów eliminujących dyskryminację i segregację Romów i sprzyjających ich włączeniu społecznemu.

37. Z okazji ustanowionego przez ONZ Międzynarodowego Dnia Pamięci Ofiar Holokaustu zobowiązuje się do zawieszenia w dniu 27 stycznia 2011 r. w siedzibie Komitetu Regionów flagi romskiej dla upamiętnienia *Porajmos*, eksterminacji ludności romskiej, by za pomocą tego symbolicznego aktu przyczynić się do procesu włączenia społecznego społeczności romskiej dokonującego się w 2010 r., który jest Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Proponuje ponadto, by tego samego dnia władze lokalne i regionalne państw członkowskich wywiesiły flagę ludności romskiej na znak swego zaangażowania na rzecz włączenia społecznego i walki z dyskryminacją.

Bruksela, 1 grudnia 2010 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO
