

Opinia Komitetu Regionów – Strategie integracji Romów

(2014/C 114/12)

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne – Propagowanie integracji i przeciwdziałanie dyskryminacji

1. Przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji jako namacalny dowód zaangażowania UE na rzecz propagowania za pomocą krajowych strategii integracyjnych integracji społeczności romskich ⁽¹⁾ oraz przeciwdziałania doświadczanej przez nich często dyskryminacji.
2. Przypomina, że społeczność Romów szacowana na 10–12 mln w Europie (z czego 6 mln mieszka w UE) jest największą mniejszością etniczną w Europie. Większość Romów jest obywatelami UE.
3. Wielkość populacji i sytuacja społeczno-gospodarcza Romów różni się w poszczególnych regionach i państwach członkowskich, dlatego też krajowe rozwiązania w zakresie włączenia społecznego Romów powinny zostać dopasowane do konkretnych uwarunkowań i potrzeb w danym państwie, w tym poprzez opracowywanie lub dalsze prowadzenie polityk skierowanych w szerszym kontekście do grup zmarginalizowanych i defaworyzowanych, takich jak Romowie.
4. Uważa, że na instytucjach UE i państwach członkowskich spoczywa wspólna odpowiedzialność za poprawę włączenia społecznego i integracji Romów. Przypomina, że walka z dyskryminacją, uprzedzeniami i wykluczeniem społecznym, jakiego doświadczają Romowie, jest zobowiązaniem traktatowym i prawnym ⁽²⁾, jeżeli chodzi o dyskryminację ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię czy przekonania, niepełnosprawność, wiek, płeć czy orientację seksualną. Dlatego też zdecydowanie potępia wszelkie formy dyskryminacji przeciwko społecznościom romskim.
5. Uważa, że strategie krajowe dążące do słusznego celu, jakim jest propagowanie i ochrona zasady legalności wśród ludności romskiej, nie mogą w żadnym wypadku prowadzić do kwestionowania, a tym bardziej odmawiania tym osobom (będącym obywatelami któregoś z państw członkowskich, a więc nie bezpaństwowcami) prawa do obywatelstwa europejskiego. Ubolewa nad stosowaniem niejasnych procedur wydalenia, które z góry zaprzeczają przyjmowaniu osób i celowi integracji, i wzywa UE do wyjaśnienia swego stanowiska w tej sprawie.
6. Potępia stereotypizację i ograniczanie dostępu do usług publicznych ze względu na postrzegane różnice kulturowe. Ponownie wyraża swoje poparcie dla wysiłków Komisji w rozwiązywaniu problemów, przed którymi stoją społeczności romskie, takich jak ubóstwo, bariery na rynku pracy i w dostępie do mieszkalnictwa i służby zdrowia, poprzez tworzenie odpowiednich warunków dla skutecznego wdrażania strategii integracyjnych. Ponieważ problemy te nie zostały w dostatecznym stopniu rozwiązane, nawołuje do wzmożenia wysiłków, m.in. poprzez zwiększenie obowiązków władz lokalnych i regionalnych.
7. Podkreśla, że integracja jest procesem dwukierunkowym. W związku z tym organizacje reprezentujące Romów powinny informować społeczności Romów o korzyściach, jakie mogą uzyskać dzięki dobrej integracji w kraju przyjmującym, a także o obowiązkach, jakie wynikają z zamieszkiwania w danym kraju.
8. Popiera priorytetowe potraktowanie przez Komisję poszczególnych warunków strukturalnych, które są istotne dla skutecznego wdrożenia strategii integracji, w szczególności ściślejszej współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz przydziału proporcjonalnych środków finansowych.

Wdrażanie strategii UE

9. Wzywa Komisję Europejską do określenia wyraźnych i wymiernych celów i wskaźników tych państw członkowskich, w których żyją społeczności romskie, mierzących postęp w zakresie wszystkich czterech filarów, w tym współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi.

⁽¹⁾ Według komunikatu pojęcie „Romów” odnosi się do szeregu różnych grup (takich jak Romowie, Sinti, Kale, Cyganie, Romaniczałe, Bojasze, Aszkali, Egipcjanie, Jenisze, Domowie, Lomowie itp.) i obejmuje również Wędrowców.

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

10. Przypomina, jak ważne jest, by państwa członkowskie przyjęły kompleksową, wielosektorową i skoordynowaną strategię integracji, jako że główne obszary polityki określone w unijnych ramach strategii stanowią ząbcające się zagadnienia. UE i państwa członkowskie nie są w stanie rozwiązać wszystkich problemów za pomocą „odgórnyc” strategii, które zmierzają do odgórnyc poprawy warunków społeczności romskich, i powinny opierać się na współpracy wszystkich podmiotów na wszystkich poziomach.
11. Wzywa Komisję Europejską do ustanowienia solidniejszych mechanizmów monitorowania służących skuteczniejszej ocenie postępów realizacji celów ustanowionych dla państw członkowskich, w których żyją społeczności romskie, a także przyjęcia zaleceń w zakresie praktycznych środków podejmowanych przez takie państwa członkowskie.
12. Wyraża ubolewanie, że dokument Komisji w niewielkim stopniu wspomina o wysiłkach na rzecz integracji Romów w najnowszym państwie członkowskim UE oraz w krajach objętych procesem rozszerzenia, z których część ma liczną społeczność romską wymagającą pilnego wsparcia. Marginalizacja i dyskryminacja powodują lub dodatkowo pogarszają trudną sytuację tej ludności.
13. Wzywa kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące, by w dalszym ciągu przyjmowały przepisy antidyskryminacyjne oraz by opracowały własne krajowe strategie integracji Romów lub dokonały ich przeglądu z udziałem samorządów lokalnych i regionalnych oraz by uwzględniły wymierne cele i postanowienia dotyczące obowiązku regularnego publikowania osiągnięć.
14. Z zadowoleniem przyjmuje pomysł ustanowienia sieci krajowych punktów kontaktowych dla Romów, aby ułatwić wielostronną wymianę najlepszych praktyk, wzajemne uczenie się i współpracę. Wzywa też do włączenia przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego do tej sieci. Platforma taka powinna uwzględniać przedstawicieli z krajów kandydujących do UE i potencjalnych krajów kandydujących.
15. Uznaje prace Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (Rady Europy), a w szczególności jego rezolucję pt. „Sytuacja Romów w Europie: wyzwanie dla władz lokalnych i regionalnych”⁽³⁾. Wzywa instytucje UE do zacieśnienia współpracy z Radą Europy w zakresie poprawy statusu Romów, w tym wspierania utworzonego niedawno Europejskiego przymierza miast i regionów na rzecz włączenia społecznego Romów, a także wspierania bardzo udanej kampanii „Dosta!”.
16. Wzywa państwa członkowskie do zagwarantowania Romom ochrony na mocy prawa międzynarodowego, a w szczególności Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych⁽⁴⁾.
17. Apeluje, by polityka, strategie i finansowanie dotyczące Romów wyraźnie uwzględniały nie tylko osiadłe społeczności romskie, lecz także Romów migrujących z jednego państwa członkowskiego do innego i z krajów trzecich.
18. Proponuje, by Komisja Europejska wezwwała państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne do ustanowienia programów mentoringu w celu wzmocnienia relacji między Romami a władzami publicznymi i poszerzenia możliwości znalezienia zatrudnienia przez Romów.
19. Podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie nie powinno pełnić wyłącznie roli doradczej, lecz powinno działać aktywnie na rzecz realizacji i monitorowania strategii krajowych.
20. Ponownie wskazuje na znaczenie zaangażowania przedstawicieli społeczności Romów w kształtowanie polityki i strategii dotyczących integracji Romów na wszystkich szczeblach sprawowania rządów.
21. Uznaje, że kobiety romskie doświadczają wielorakiej dyskryminacji, i zobowiązuje władze lokalne i regionalne do współpracy z krajowymi agencjami rządowymi i społeczeństwem obywatelskim w celu rozwiązania tej kwestii, m.in. poprzez opracowanie strategii, które angażują je aktywnie i nakładają na nie obowiązki w ramach programów zapobiegania i integracji.

Finansowanie

22. Zdecydowanie popiera zalecenie Komisji, by integracja Romów została wyraźnie włączona do umów partnerskich w okresie programowania 2014–2020.

⁽³⁾ Rezolucja Kongresu nr 333, październik 2011 r. (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1855297>).

⁽⁴⁾ Rada Europy, 1995 r. (www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/).

23. Wzywa do przyjęcia bardziej „dynamicznego podejścia”, jeżeli chodzi o przydział środków, aby lepiej odpowiadać na zróżnicowane potrzeby w różnych częściach Europy, zapewniając skuteczne wsparcie dla obszarów o wyższej niż przeciętna liczbie Romów lub znaczącym napływie ludności romskiej. Apeluje również o przejrzystą, trwałą i dynamiczną pomoc dla tych organów administracji lokalnej i regionalnej, które już realizują lub przewidują realizację konkretnych planów rozwoju i wsparcia ludności romskiej.

24. Ponownie wskazuje na potrzebę zapewnienia odpowiednich funduszy władzom lokalnym i regionalnym, które dzięki swojej polityce w dziedzinie ochrony dzieci, usługom przeznaczonym dla małych dzieci oraz propagowaniu prawa do edukacji, odgrywają strategiczną rolę w zapewnieniu włączenia dzieci romskich do systemów przedszkolnych i szkolnych.

25. Uważa, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego reprezentujące Romów lub działające na ich rzecz muszą mieć lepszy dostęp do finansowania publicznego (w tym także funduszy UE) w związku z opracowywaniem i wdrażaniem polityki integracji.

26. Sugeruje bardziej skuteczną koordynację zasobów dostępnych na promowanie integracji Romów z różnych źródeł finansowania. Takie podejście tematyczne byłoby bardzo pomocne dla władz lokalnych i regionalnych na obszarach o dużej liczbie ludności romskiej, aby mogły skutecznie sprostać nowym wyzwaniom i podjąć wczesne działania zapobiegające jej wykluczeniu oraz promujące powiązania ze społecznościami lokalnymi.

27. Podkreśla, że strategie oparte na jednakowym podejściu do wszystkich mogą wywierać skutek przeciwny do zamierzonego. Bardziej produktywnie będą strategie wobec Romów oparte na indywidualnym podejściu, w których zwraca się uwagę na zachęcanie do indywidualnych inicjatyw, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia i samozatrudnienia, stymulowanie ich i nagradzanie. Chodzi na przykład o regularne profilowanie i szkolenia dla osób indywidualnych i rodzin, wsparcie dla nowych przedsiębiorstw i edukacji, zwracanie szczególnej uwagi na zdolnych uczniów i studentów romskich.

Dzieci i edukacja: kluczowy czynnik integracji

28. Przyznaje, że ludność romska jest młoda – 35,7 % ma poniżej 15 lat, w porównaniu z 15,7 % ludności całej UE, a średnia wieku wśród Romów wynosi 24 lata (40 lat w całej UE). Znakomitej większości Romów w wieku produkcyjnym brakuje wykształcenia potrzebnego do znalezienia stabilnej pracy, co uwypukla wagę inwestycji w edukację dzieci romskich, która ma im umożliwić skuteczne wejście na rynek pracy i integrację ze społeczeństwem.

29. Uważa, że warunkiem powodzenia każdego programu integracji jest położenie takiego samego nacisku na edukację większości co na edukację mniejszości.

30. Ponownie wskazuje na potrzebę przyjęcia bardziej całościowego podejścia do integracji i sugeruje, że zadbanie o podstawowe umiejętności czytania, pisania i liczenia u rodziców stanowi klucz do osiągnięcia tych umiejętności w kształceniu romskich dzieci, podobnie jak ma to miejsce w wypadku innych dzieci.

31. Wzywa do położenia kresu praktyce segregacji i umieszczania dzieci romskich w szkołach dla dzieci z trudnościami w nauce, a także segregacji w szkołach powszechnych.

32. Uważa, że praktyki pozytywnej dyskryminacji należy wprowadzać jedynie z zachowaniem największej ostrożności i na ograniczoną skalę, aby uniknąć podważania zasady równości praw i szans.

33. Uważa, że należy podjąć działania zachęcające do szkolenia nauczycieli i studentów w zakresie większej tolerancji dla Romów.

34. Podkreśla, że należy unikać segregacji w szkołach, a zintegrowana edukacja w szkołach powinna być normą, aby zapobiegać wykluczeniu i segregacji od większości. De facto sami Romowie powinni odgrywać aktywną rolę w obalaniu barier wrogości, włączając rodziców w edukację szkolną i przedszkolną.

35. Uważa, że w celu zapobiegania marginalizacji i wykluczeniu dzieci romskich konieczne są działania podejmowane od wczesnego dzieciństwa, zapewniające dzieciom w wieku przedszkolnym naukę i opiekę

36. Uważa, że zatrudnienie większej liczby romskich nauczycieli i asystentów mogłoby aktywnie zmniejszyć napięcia etniczne w szkołach.
37. Podziela zaniepokojenie tym, że dzieci romskie są bardziej zagrożone poważniejszym i skrajnym ubóstwem niż jakakolwiek inna grupa mniejszościowa w Europie.
38. Wzywa państwa członkowskie do podjęcia skutecznych strategii na rzecz zwalczania pracy dzieci, przeciwdziałania angażowaniu dzieci w żebranie oraz małżeństwom przymusowym i małżeństwom z nieletnimi, a także skuteczniejszej walki z handlem ludźmi.
39. Przypomina swoje wcześniejsze opinie na temat Romów⁽⁵⁾, w których podkreślił potrzebę pełnego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych oraz społeczności Romów w opracowywanie polityki na rzecz integracji i włączenia społecznego.

Rola i zaangażowanie samorządów lokalnych i regionalnych

40. Ponownie podkreśla, że władze lokalne i regionalne są szczeblem zarządzania, na którym spoczywa największa odpowiedzialność za integrację ludności romskiej.
41. Zwraca uwagę, że tylko ugruntowane partnerstwa między wszystkimi podmiotami, w tym organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i władzami lokalnymi i regionalnymi mogą doprowadzić do skutecznego opracowania strategii integracji Romów. Uważa, że obecne odgórne podejście nie przynosi zadowalających wyników.
42. Jest zdania, że migracja Romów wpływa na cechy ludności romskiej i ich doświadczenia w zakresie wykluczenia społecznego na obszarach lokalnych, co wymaga innych modeli interwencji, aby osiągnąć integrację. W tym kontekście mało prawdopodobne jest, że scentralizowana uniwersalna strategia zakończy się sukcesem. Uważa, że bardziej zdecentralizowane podejście do tej kwestii byłoby skuteczniejsze.
43. Zaleca, aby strategie na rzecz integracji Romów były spójne ze strategiami UE w zakresie ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego i ekonomicznego oraz by na szczeblu lokalnym i regionalnym opracowywać i realizować konkretne programy i inicjatywy w oparciu o konkretne i wymierne cele.
44. Wyraża zaniepokojenie, że tylko 20 państw członkowskich zaangażowało swoje władze lokalne i regionalne w zorganizowany dialog na rzecz realizacji krajowych strategii dotyczących Romów; tylko 12 państw członkowskich wspiera wymianę doświadczeń i współpracę między władzami lokalnymi; i tylko 15 państw członkowskich przyznało władzom lokalnym i regionalnym środki na integrację Romów. Wzywa więc rządy państw członkowskich do bardziej aktywnego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w rozwój krajowych strategii integracji Romów.
45. Podkreśla konieczność nasilenia walki z dyskryminacją i rasizmem w stosunku do Romów, zarówno poprzez zwiększanie świadomości społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich na temat korzyści społecznych i ekonomicznych z integracji Romów, jak i zwiększanie świadomości samych Romów na temat ich praw i obowiązków.
46. Sugeruje, że takie kary jak utrata korzyści finansowych muszą być częścią każdego systemu lub inicjatywy z wykorzystaniem dotacji publicznych. Kary powinny być nakładane jedynie wówczas, gdy naruszone zostaną reguły postępowania lub złamane zostanie prawo. Faktycznie należy zachęcać do podejmowania wysiłków na rzecz zmniejszenia długoterminowej zależności od państwa przez poprawę sytuacji w zakresie zatrudnienia Romów równoległe z propagowaniem przychodów z płatnej pracy, które przewyższają przychody z zasiłków dla bezrobotnych.
47. Wzywa Komisję Europejską do przedstawienia bardziej konkretnych informacji na temat zaangażowania władz lokalnych i regionalnych we wdrażanie krajowych strategii na rzecz Romów.
48. Wzywa do ustanowienia punktów kontaktowych władz lokalnych i regionalnych w każdym państwie członkowskim, aby wzmocnić dialog i zapewnić zaangażowanie.
49. Wzywa agencje rządowe do popierania i moderowania programów kształcenia i szkolenia dorosłych, by umożliwić ludności romskiej uzyskanie konkretnych umiejętności, na które jest zapotrzebowanie. W przygotowanie i prowadzenie takich programów szkoleniowych należy zaangażować sektor prywatny. Skutecznym i legalnym sposobem na zapewnienie członkom mniejszości romskiej pracy na wolnych rynkach mogą być na przykład umowy o pracę sezonową.

⁽⁵⁾ „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.” (CdR 247/2011 fin); „Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie” (CdR 178/2010 fin).

50. Ponownie wskazuje na znaczenie przydzielenia władzom lokalnym odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich, aby umożliwić im skuteczne wnoszenie wkładu na wszystkich etapach realizacji strategii integracji Romów.

Zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności

51. W swej wcześniejszej opinii ⁽⁶⁾ KR następująco ocenił zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej:

- Wniosek Komisji jest zgodny z zasadą pomocniczości, gdyż transnarodowa specyfika europejskiej społeczności romskiej i wspólne aspekty wykluczenia społecznego, którego społeczność ta doświadcza w poszczególnych regionach Europy, sprawiają, że zaproponowane działania będą mogły być lepiej realizowane na poziomie Unii Europejskiej.
- Wprowadzone rozwiązania nie opierają się na nowych narzędziach prawnych, gdyż z jednej strony wpisują się w ramy otwartej metody koordynacji, a z drugiej znaczna ich część opiera się na już obowiązujących ramach prawnych, co jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

II. ZALECANE POPRAWKI DO PROJEKTU ZALECENIA (COM(2013) 460 final)

Poprawka 1

Punkt 4.2

| Tekst zaproponowany przez Komisję | Poprawka KR-u |
|--|---|
| Państwa członkowskie powinny również angażować władze regionalne i lokalne oraz lokalne społeczeństwo obywatelskie w przeprowadzanie przeglądów ich krajowych strategii, zarządzanie nimi, ich realizację i monitorowanie. Odpowiednie zainteresowane strony powinny być angażowane w kwestie dotyczących umów o partnerstwie i programów operacyjnych współfinansowanych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Władze centralne i lokalne powinny prowadzić stałą współpracę w zakresie realizacji strategii. W tym celu państwa członkowskie powinny przyznać lokalnym organom publicznym wystarczające fundusze, aby ułatwić wdrażanie ukierunkowanych pakietów działań w ramach polityki na szczeblu lokalnym. | Państwa członkowskie powinny również angażować władze regionalne i lokalne oraz lokalne społeczeństwo obywatelskie w przeprowadzanie przeglądów ich krajowych strategii, zarządzanie nimi, ich realizację i monitorowanie. Odpowiednie zainteresowane strony powinny być angażowane w kwestie dotyczących <u>opracowywanie i wdrażanie</u> umów o partnerstwie i programów operacyjnych współfinansowanych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Władze centralne <u>krajowe, regionalne</u> i lokalne powinny prowadzić stałą współpracę w zakresie realizacji strategii. W tym celu państwa członkowskie powinny przyznać lokalnym <u>i/lub regionalnym</u> organom publicznym wystarczające fundusze, aby ułatwić wdrażanie ukierunkowanych pakietów działań w ramach polityki na szczeblu lokalnym <u>i/lub regionalnym</u> . |

Uzasadnienie

Poprawka 2

Punkt 4.7

| Tekst zaproponowany przez Komisję | Poprawka KR-u |
|--|--|
| Państwa członkowskie powinny przyznawać krajowym punktom kontaktowym ds. integracji Romów odpowiednie uprawnienia oraz zasoby finansowe i kadrowe, tak aby mogły one skutecznie koordynować międzysektorowe wdrażanie i monitorowanie strategii integracji Romów na szczeblu krajowym i lokalnym. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewniać prowadzenie konsultacji z krajowymi punktami kontaktowymi ds. integracji Romów w procesach decyzyjnych dotyczących określania, finansowania i realizacji odpowiednich strategii. Krajowe punkty kontaktowe ds. integracji Romów powinny ułatwiać uczestnictwo i zaangażowanie romskiego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji krajowych strategii integracji Romów oraz lokalnych planów działania. | Państwa członkowskie powinny przyznawać krajowym punktom kontaktowym ds. integracji Romów odpowiednie uprawnienia oraz zasoby finansowe i kadrowe, tak aby mogły one skutecznie koordynować międzysektorowe wdrażanie i monitorowanie strategii integracji Romów na szczeblu krajowym, <u>regionalnym</u> i lokalnym. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewniać prowadzenie konsultacji z krajowymi punktami kontaktowymi ds. integracji Romów w procesach decyzyjnych dotyczących określania, finansowania i realizacji odpowiednich strategii. Krajowe punkty kontaktowe ds. integracji Romów powinny ułatwiać uczestnictwo i zaangażowanie romskiego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji krajowych strategii integracji Romów oraz lokalnych <u>lub regionalnych</u> planów działania. <u>Krajowe punkty kontaktowe ds. integracji Romów</u> powinny być łatwe do znalezienia, także w internecie. |

Uzasadnienie

⁽⁶⁾ CdR 247/2011 fin.

Poprawka 3

Punkt 5.4

| Tekst zaproponowany przez Komisję | Poprawka KR-u |
|--|--|
| W oparciu o wspomniane informacje Komisja będzie uważnie monitorować sytuację, a trzy lata po przyjęciu niniejszego zalecenia przeprowadzi ocenę potrzeby jego rewizji i aktualizacji. | W oparciu o wspomniane informacje Komisja będzie uważnie monitorować sytuację, a trzy lata <u>30 miesięcy</u> po przyjęciu niniejszego zalecenia przeprowadzi ocenę potrzeby jego rewizji i aktualizacji. |

Uzasadnienie

Pozostawienie Komisji okresu jednego roku, tzn. do czerwca 2016 r., na ocenę wdrażania niniejszego zalecenia pociąga za sobą ryzyko, że nie wszystkie wnioski zostaną uwzględnione w przeglądzie śródkresowym przepisów dotyczących funduszy strukturalnych.

Bruksela, 28 listopada 2013 r.

*Przewodniczący
Komitetu Regionów*

Ramon Luis VALCÁRCEL SISO