

Marcin Szewczyk

Unia Europejska i Romowie

System wobec
kultury etnicznej

e-publikacja

Unia Europejska i Romowie

System wobec kultury etnicznej

Marcin Szewczyk

Rzeszów-Tarnów 2016

Recenzenci
Prof. dr hab. Piotr Borek
Prof. dr hab. Jerzy Chłopecki

Wydawcy:

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie
www.wsiz.rzeszow.pl



**WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA**
z siedzibą w Rzeszowie

ISBN 978-83-64286-55-1

Muzeum Okręgowe w Tarnowie
www.muzeum.tarnow.pl



ISBN 978-83-62719-45-7

Rzeszów-Tarnów 2016

Wydanie II (pierwsze elektroniczne, poprawione i opatrzone posłowiem autora)



Pewne prawa zastrzeżone

Publikacja dostępna jest na licencji Creative Commons BY-NC 4.0 (uznanie autorstwa-użycie niekomercyjne)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pl>

© 2013 Copyright by Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

Spis treści

Spis skrótów	9
Wprowadzenie	11
Rozdział 1	
Sytuacja Romów w demokratycznej Europie	24
1.1. Cyganie, Romowie, <i>Travellers</i> – wątpliwe zakresy nazw	29
1.2. Romskość podstawą istnienia	37
1.2.1. Znaczenie przestrzegania zasad	38
1.2.2. Rodowość płaszczyzną najsilniejszych więzów	39
1.2.3. Romanipen narzędziem odrębności	41
1.2.4. Mageripen systemem kontroli	45
1.2.4.1. System skałań narzędziem przetrwania	45
1.3. Romski nomadyzm	51
1.4. Romskość źródłem barier	54
1.4.1. Edukacja	55
1.4.1.1. Skala problemów w obszarze edukacji	57
1.4.1.2. Przyczyny problemów z systemem edukacji	62
1.4.2. Zatrudnienie.	66
1.4.2.1. Skala wykluczenia z rynku pracy	68
1.4.2.2. Przyczyny bezrobocia	70
1.4.3. Wykluczenie społeczne i jego składniki	73
1.4.3.1. Ubóstwo Romów w UE	74
1.4.3.2. Problemy zdrowotne Romów	76
1.4.3.3. Romskie warunki mieszkaniowe	79
1.5. Podsumowanie	82

Rozdział 2

Romski dylemat Unii Europejskiej	85
2.1. Sytuacja Romów w Unii Europejskiej	86
2.1.1. Romowie jako mniejszość narodowa	93
2.1.2. Spójność Unii Europejskiej i jej trzy wymiary	100
2.1.2.1. Podstawy tożsamości romskiej przyczyną konfliktu z zasadami spójności	105
2.1.3. Możliwe kierunki włączenia społecznego	108
2.2. Aktywność Unii Europejskiej związana z Romami	114
2.2.1. Prawa człowieka	114
2.2.2. Działania traktatowe Unii Europejskiej	115
2.2.2.1. Jednolity Rynek Wewnętrzny	115
2.2.2.2. Koncepcja i idea Unii Europejskiej	115
2.2.2.2.1. Obywatelstwo Unii Europejskiej	116
2.2.2.2.2. Rozszerzenie i jego etniczny wymiar	117
2.2.3. Różnorodne formy wspierania mniejszości przez Unię Europejską	122
2.2.4. Działania Unii Europejskiej skierowane bezpośrednio do mniejszości romskiej	125
2.3. Aktywność uzupełniająca Unii Europejskiej związana z Romami	127
2.4. Podsumowanie	130

Rozdział 3

Kumulacja aktywności finansowej Unii Europejskiej na rzecz wspierania Romów	132
3.1. Program Phare	133
3.1.1. Proromska aktywność w ramach Programu Phare	138
3.1.1.1. Przykładowe projekty wsparcia Romów w ramach Programu Phare	139
3.1.2. Ogólne ramy oceny Programu Phare i jego proromskiego składnika	144
3.2. Europejski Fundusz Społeczny i wykorzystanie jego składników na rzecz wspierania Romów	149
3.2.1. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL jako laboratorium niestandardowych i skutecznych rozwiązań.	150
3.2.2. Romowie w Europejskim Funduszu Społecznym w latach 2000-2006	152
3.2.3. Romowie w Europejskim Funduszu Społecznym w latach 2007-2013	154
3.2.3.1. Polski Program Operacyjny Kapitał Ludzki Podziałanie 1.3.1	156
3.2.3.1.1. Praktyka <i>komponentu romskiego</i>	158
3.2.3.1.2. Realizacja <i>komponentu romskiego</i> na poziomie lokalnym	162

3.2.3.1.3. Praktyczne wnioski z realizacji projektów w ramach <i>komponentu romskiego</i>	167
3.2.4. Perspektywa 2014-2020 – przyszłość Europejskiego Funduszu Społecznego i jego romskich składników	168
3.3. Inne programy i proromskie źródła finansowania	173
3.4. Podsumowanie	178

Rozdział 4

Wzmoczona aktywność instytucjonalna narzędziem spójności i wzrostu gospodarczego po największym rozszerzeniu Unii Europejskiej	181
4.1. Instytucjonalna reakcja na skutki etnicznego poszerzenia Unii Europejskiej – opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego	185
4.1.1. Zalecenia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego	186
4.1.2. Instytucjonalna wizja obecności Romów we wspólnej Europie	188
4.1.3. Europejscy Romowie i dwie sfery ich życia	193
4.1.4. Romowie a Unia Europejska w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego	200
4.1.5. Wnioski Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego	201
4.2. Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym a Romowie	202
4.2.1. Podstawy programowe EY2010.	204
4.2.2. Płaszczyzna krajowa EY2010.	207
4.3. Problem romskich migracji wewnętrznych w ramach Unii Europejskiej	212
4.3.1. Francuska reakcja na romskie migracje z nowych państw członkowskich	213
4.3.2. Europa migracyjna	217
4.3.3. Migranci czy obywatele – traktowanie mobilnych Romów	218
4.3.4. Stosunek Unii Europejskiej do romskiego sposobu wykorzystania swobody przepływu osób	221
4.3.5. Instytucjonalne uwarunkowania legalnego przemieszczania się Romów po obszarze Unii Europejskiej	224
4.3.5.1. Dyskryminacja przyczyną i skutkiem romskich migracji	226
4.3.5.2. Obywatelstwo w relacji do wzmoczonych migracji romskich	228
4.3.6. Skutki wewnątrzunijnych migracji romskich.	231
4.4. Samoświadoma instytucjonalizacja europeizacji romskiego dylematu	233
4.4.1. EU Roma Summit	233
4.4.2. European Platform for Roma Inclusion.	236

4.4.2.1. 10 Common Basic Principles for Roma Inclusion	237
4.5. Podsumowanie	241

Rozdział 5

Pełnoskalowa europeizacja romskiego dylematu 244

5.1. Legislacyjne otoczenie przyjęcia Unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku	246
5.1.1. Komunikat i dokument roboczy służb Komisji Europejskiej podstawą najlepszej strategii	247
5.1.2. Znaczenie strategii Europa 2020 dla zmiany sytuacji Romów do 2020 roku.	252
5.2. Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku jako rozwiązanie doskonałe	255
5.2.1. Tło powstania	255
5.2.2. Treść strategii jako wyraz instytucjonalnego rozumienia romskiego dylematu	257
5.2.3. Krajowa odpowiedzialność w ramach Unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku	265
5.2.3.1. Oczekiwania wobec państw członkowskich Unii Europejskiej	265
5.2.3.2. Strategie krajowe państw członkowskich Unii Europejskiej	269
5.2.3.3. Polska strategia wobec mniejszości romskiej.	284
5.3. Podsumowanie	289

Podsumowanie 293

Bibliografia 305

Literatura	305
Akty prawne i dokumenty	320
Inne	332

Spis tabel i wykresów. 336

Posłowie 337

Spis skrótów

DRSK2008	– dokument roboczy służb Komisji załączony do komunikatu Komisji KOM(2008) 420
DRSK2010	– dokument roboczy służb Komisji SEC(2010) 400
DRSK2012	– dokument roboczy służb Komisji SWD(2012) 133
E2020	– strategia Europa 2020
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
EKES	– Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
EKPC	– <i>Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności</i> (ECHR – European Convention of Human Rights)
ERIO	– European Roma Information Office
EŚiW	– Europa Środkowa i Wschodnia
EU-27	– państwa UE po rozszerzeniu 2007 roku
EY2007	– Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich
EY2008	– Europejski Rok Dialogu Międzykulturowego
EY2010	– Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym
EZ	– Europa Zachodnia
FRA	– Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (European Union Agency for Fundamental Rights)
IW EQUAL	– Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL
KE	– Komisja Europejska
KPP	– <i>Karta praw podstawowych Unii Europejskiej</i>
KR	– Komitet Regionów
NGO	– organizacje pozarządowe (<i>non-governmental organizations</i> – NGO's)
PKB	– produkt krajowy brutto
PC	– państwa członkowskie Unii Europejskiej
PE	– Parlament Europejski
PO KL	– Program Operacyjny Kapitał Ludzki
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TL	– Traktat z Lizbony
UE	– Unia Europejska

- UNDP – Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju
(United Nations Development Programme)
- UR – Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów
do 2020 roku
- 10ZWR – 10 wspólnych podstawowych zasad integracji Romów

Wprowadzenie

Na obszarze Unii Europejskiej zamieszkuje kilka milionów Romów. Ich obecność jest wyraźnie widoczna dla większości mieszkańców całej Europy. Reakcje społeczeństwa na romski styl życia, kulturową i antropologiczną odmienność zawsze były żywe i bardzo często wiązały się z traktowaniem ich jak obcych, co niejednokrotnie prowadziło do aktów przemocy lub co najmniej dyskryminacji w różnych dziedzinach życia. Demokratyczne zasady, na których bazuje Unia Europejska (UE), nie pozwalają na takie traktowanie. Korzystając z narzędzi prawnych oraz pozalegisłacyjnych stara się ona zmniejszyć stopień nieakceptacji ich odmienności. Jednak od poszerzenia UE o państwa Europy Środkowej i Wschodniej (EŚiW) etniczny pejzaż UE znacznie się wzbogacił, a Romowie stali się największą mniejszością zamieszkującą jej obszar. Poszerzenie wyprzedziło nadejście kryzysu gospodarczego, a jego skutki sprawiły, że UE została zmuszona do przeformułowania swojej polityki rozwojowej i poszukiwania niewykorzystanych rezerw. Polityka spójności UE – dążąca do wyrównania poziomu życia społecznego i gospodarczego każdej części unijnego terytorium – odnosi się także do każdej grupy zamieszkującej na jej obszarze. Tym bardziej dotyczy to obywateli państw członkowskich, którymi są również Romowie.

Wskazane powyżej czynniki, w połączeniu ze znaczną liczbą o wiele trudniej identyfikowalnych i mniej wyraźnie widocznych elementów europejskiej rzeczywistości, sprawiły, że pod koniec pierwszej dekady XXI wieku doszło w ramach UE do instytucjonalnej europeizacji problematyki romskiej. Ostatecznie doprowadziło to do utworzenia – mającej wspólne podstawy, realizowanej jednak praktycznie na płaszczyźnie państw członkowskich – polityki UE wobec Romów. Wspólna Europa, nastawiona w swym paradygmacie na ciągłe dążenie do rozwoju, nie może sobie

bowiem pozwolić, aby w tak wrażliwej sytuacji gospodarczej pozostawić poza zakresem swojego zainteresowania kilka milionów obywateli i nie włączyć ich w budowanie spójności i dobrobytu. Zakres jej polityki ukształtowanej i realizowanej w stosunku do społeczności romskiej wyznaczony jest przez determinanty odpowiedzialności. Pierwsza wynika z zasad demokracji, równości i praw człowieka, i odnosi się bezpośrednio do samych Romów. Druga natomiast wiąże się z paradygmatem rozwoju i spójności, a dotyczy instytucjonalnej odpowiedzialności za całe społeczeństwo oraz przyszły kształt UE.

Dość paradoksalnie, pomimo że UE ma – włączając w jej dorobek także i spuściznę Wspólnot – zaledwie kilkadziesiąt lat, a Romowie przybyli na tereny Europy podczas rozkwitu średniowiecza, to właśnie UE jest gospodarzem większości obszaru Europy, a romska mniejszość pozostaje na jej marginesie. Wynika to z tego, że UE jest spadkobiercą europejskiego dziedzictwa cywilizacyjnego, natomiast Romowie nigdy nie wpasowali się w jego kulturową tkankę. Taka asymilacja byłaby dla ich uwarunkowanej kulturowo tożsamości całkowicie destrukcyjna. Romowie nie traktują swojej kultury jako przyjmowanej w wymagających tego okolicznościach pozy, nie odnoszą się do tradycji w chwilach, gdy wymaga tego sytuacja. Romskie życie codzienne, istnienie romskiej mniejszości, ich stosunek do rzeczywistości, do członków swojej społeczności, do społeczeństwa głównonurtowego jest ciągłym potwierdzaniem kulturowej tożsamości. Właśnie takie przywiązanie do romskości, do samego bycia Romami, pozwoliło im przetrwać nie tylko kilkaset lat europejskich prześladowań, ale także liczoną w setkach lat wędrówkę z ojczystych Indii, przez Azję Mniejszą do Europy.

Tego aspektu ich odrębności i wyróżnialności system UE nie dostrzega w wystarczającym stopniu, koncentrując się na tych czynnikach, które są dla niego zrozumiałe – dyskryminacji, ubóstwie, bezrobociu, brakach w edukacji, złych warunkach bytowych, wykluczeniu społecznym. Są to jednak jedynie skutki, a UE w ostatnich latach pierwszej dekady XXI wieku – podejmując wysiłek uczynienia z Romów obywateli traktujących swoją kulturę etniczną czy narodową tak jak czyni to większość mieszkańców UE – nie jest w stanie zaprogramować pożądanego efektu swych działań. Trwa w oczekiwaniu na to, że grupa stykająca się przez kilkaset lat z różnorodnymi formami represji – najczęściej powiązanej ze strukturami państwowymi – uwierzy, że tym razem już na zawsze będzie lepiej i że w końcu Romowie znaleźli swoje miejsce w społeczeństwie. Miejsce, które od późnego

średniowiecza wielokrotnie już próbowano im przypisać według przyjmowanych zewnętrznie schematów.

Punktem wyjścia do rozważań przedstawionych w tym opracowaniu jest teza, że tak jak dla UE paradygmatem jest rozwój i dążenie do spójności, tak dla Romów paradygmatem pozostaje ich zdeterminowana kulturowo tożsamość, przejawiająca się w kategorii romskości. Jej konsekwencją jest stwierdzenie, że uwarunkowania kulturowe Romów są nie do pogodzenia z oczekiwaniami UE. Ze względu na traktatowe i ideowe podstawy UE nie może zaprzestać podejmowania aktywności zmierzającej do zmiany sytuacji Romów. Jednak Romowie nie porzucą swojej kultury, nie uczynią z niej dodatku do swojego życia, gdyż to ona stanowi o sensie ich odrębności. Jeśli dokona się taka zmiana, nazwa Rom stanie się nazwą historyczną. Jedyna możliwość pogodzenia tych dwóch sprzecznych tendencji to bolesny i niezadowolający żadnej ze stron kompromis. To, czy będzie on możliwy, zależy od nastawienia obydwu stron. UE musi określić minimalny próg koniecznych zmian, niepowołując się wciąż na ogrom podjętego wysiłku i nieodusuwając odpowiedzialności za niepowodzenie poza zakres źle przygotowanych przez siebie strategii. Romowie muszą zdecydować o zakresie maksymalnych ustępstw jakie mogą wprowadzić do swojego życia bez destrukcji ich tożsamości, niezasłaniając się w każdym wygodnym dla nich przypadku zasadami romanipen. Celem operacyjnym tej opisowej analizy jest wskazanie na zakres możliwych zmian, do jakich może dojść po obydwu stronach tego systemowo-etnicznego zetknięcia.

Ponieważ może nigdy nie uda się osiągnąć kompromisu uwzględniającego założenia związane z przedstawioną powyżej tezą, zaprezentowany tu materiał umożliwia określenie potencjalnych scenariuszy dalszych relacji UE i Romów, traktowanych jako zetknięcia zbiurokratyzowanego systemu instytucjonalnego z kulturą etniczną, co jest dodatkowym celem tego opracowania. Niestety, poza najbardziej realistycznym scenariuszem utrzymania dwustronnego *status quo*, wiarygodność realizacji któregośkolwiek z pozostałych jest mało prawdopodobna.

Problemem na poziomie metodologicznym, który należało rozwiązać przystępując do badania mającego na celu określenie relacji romskiej mniejszości – zdeterminowanej swymi kulturowo-etnicznymi zasadami – ze zbiurokratyzowanym systemem UE o charakterze instytucjonalnym, było zidentyfikowanie głównych zagadnień, które w największym stopniu determinują kształt tych zależności. O ile z punktu widzenia romskości

– która sama w sobie jest kategorią bardzo zróżnicowaną i niejednorodną dla wszystkich grup Romów – podjęto próbę szerokiego a zarazem uśrednionego w swej skrajności opisu, o tyle w przypadku aktywności UE problem ten jest o wiele poważniejszy. Wiele zagadnień wiąże się pozornie (pozornie gdyż kwestie te są podkreślane przez UE, jednak bez jakichkolwiek praktycznych odniesień do europejskiej rzeczywistości) z kształtowaniem i dookreśleniem relacji i wzajemnego oddziaływania Romów i UE. Ostatecznie kluczowe składniki analizy zostały zidentyfikowane na bazie określenia poziomu zaangażowania i zakresu podmiotowego problemów, jakie z punktu widzenia UE generują Romowie.

W związku z tak przyjętymi założeniami pierwsza część pracy odnosi się do określenia specyfiki romskiego paradygmatu kulturowego oraz uwarunkowań decydujących o charakterystycznym dla tej grupy, szczególnym sposobie podtrzymywania i wyrażania jej wartości rdzeniowych. Romanipen zostało potraktowane jako podstawa determinująca sposób ich funkcjonowania w świecie. Kolejne rozdziały mają charakter chronologiczno-problemowy i wskazują, jak – począwszy od rozpoczęcia procesów demokratyzacji w EŚiW – zmieniał się stosunek UE do problemów powiązanych z Romami. Analiza ponad 20 lat wzajemnych relacji poprzedzających stworzenie polityki UE wobec Romów pokazuje ich powolną ewolucję. Punktem wyjścia było podejście traktujące ich jako jedną z wielu mniejszości, z charakterystycznymi dla tego typu grup problemami, lokującymi się głównie w zakresie nieprzestrzegania praw człowieka. Stworzenie strategii przez UE wiązało się natomiast ze stanowiskiem, że stanowią kluczową dla rozwoju UE społeczność, której nie można pozostawić samej sobie ze względu na wynikające z takiego stanu rzeczy koszty (nie zawsze łatwo policzalne finansowo, choć i to – jak wskazują źródła – jest możliwe). Zagadnienia, które były identyfikowane w toku analizy wzajemnych relacji romsko-unijnych ponad dwudziestoletniego okresu przełomu wieków, wiązały się ze stopniowym uświadamianiem sobie przez UE zakresu obszarów problemowych, które wiążą się z Romami. Stąd w tekście opis różnorodnych form finansowania nakierowanego na poprawę ich sytuacji i włączenie społeczne, analiza ich stosunku do spójności, przedstawienie sposobu, w jaki wykorzystują swobodę przepływu osób, czy wreszcie koncentracja na – kluczowym z punktu widzenia wzajemnych relacji – instytucjonalnie zdeterminowanym procesie europeizacji romskiego dylematu.

Uwzględniając zakres czasowy omawianych relacji należałoby ich opis rozpocząć albo od okresu średniowiecza (gdyż wydarzenia z tego czasu ukształtowały podstawy obecnych stosunków i sytuacji), albo też pozostawić tę część historii jako znany i opisany rozdział i rozpocząć od momentu uświadomienia sobie przez UE skutków poszerzenia 2004/2007. Kompromisowe rozwiązanie zaproponowane przez autora ogranicza analizę do kwestii najnowszych, porozszerzeniowych, ale także pozwala w bardzo skróconej formie – przede wszystkim ze względu na znaczną ilość dostępnych źródeł i opracowań dotyczących tej problematyki – przedstawić historyczne uwarunkowania obecności Romów w Europie. Ponadto stosunek UE przed ostatnim jej poszerzeniem do tej grupy – ograniczony i cechujący się u początku lat 90. nastawieniem o charakterze niemalże humanitarnym – omówione są jedynie w takim stopniu, w jakim wpłynęły one na obecną sytuację Romów na obszarze UE.

W całości analiza jest próbą diagnozy wzajemnych relacji i ich konsekwencji. Ze strony UE jest to kwestia w pewnym stopniu marginalna, gdyż istnienie Romów na jej obszarze nie powstrzyma nieustającego procesu integracji europejskiej, którego składnikiem jest dążenie do spójności. Z drugiej strony dla społeczności romskiej, która przetrwała – zmieniając się jedynie w nieznacznym stopniu – w środowisku europejskim, pomimo prześladowań, niewolnictwa, holocaustu, wymuszonego ograniczenia wędrownego trybu życia, ale która jednocześnie może nie przetrwać – w tak nieznacznie zmodyfikowanej formie jak dotychczas – zetknięcia z demokratyczną, przyjaźnie nastawioną UE. Zatem badanie sprowadza się do porównania instytucjonalnych oczekiwań z kulturowymi możliwościami. Te pierwsze związane są z UE na poziomie instytucji reprezentujących w ramach systemu demokratycznego wolę większości obywateli państw członkowskich. Drugie natomiast dotyczą uwarunkowań kulturowych oraz związanych z nimi ograniczeń – stanowiących jednocześnie podstawę romskiej tożsamości – niepozwalających na pełne uczestnictwo w funkcjonowaniu nastawionego na rozwój społeczeństwa demokratycznego. Zarówno fundamentalność praw podstawowych, jak i powszechność okcydentalnego systemu praw człowieka mają swoje źródło w cywilizacji europejskiej. Za sprawą internalizacji są one przypisywane każdej istocie ludzkiej, nawet jeśli wyznaje ona zupełnie odmienny system wartości. O ile cywilizacja *białego człowieka* porzuciła już dawno przepojone wyższością podejście do kultur, które nie były nigdy w takim stopniu jak ona zdeterminowane idea

ekspansji i rozwoju, o tyle – w obszarze praw człowieka i powszechnych wartości z nimi związanych – świat okcydentalny nie zaprzestał uznawania swojej wyższości i racji. Zetknięcie się dwóch odmiennych systemów aksjologicznych, z których jeden – dominujący – ma konkretne oczekiwania i nie bierze pod uwagę możliwości zmiany sposobu rozumienia praw człowieka i jego stosunku do własnej kultury, drugi natomiast jest tak silnie określony przez historycznie wpisane w jego tożsamość strategie przetrwania, że nie widzi jakiegokolwiek powodu, aby je porzucić, musi skutkować drastycznymi zmianami dostosowawczymi. Pytanie, jakie się pojawia, dotyczy tego, kto z tego zetknięcia wyjdzie zwycięsko (czyt.: mniej zmieniony).

Analiza w oczywisty sposób nie obejmuje szczegółowego opisu wszystkich zagadnień dotyczących Romów i ich obecności na obszarze UE. Jednak została podjęta próba przynajmniej zidentyfikowania wszystkich składników determinujących kształt wzajemnych relacji pomiędzy tą społecznością a gospodarczymi i społecznymi oraz instytucjonalnymi składnikami UE. Czynniki wykraczające poza zasadniczy zakres przedmiotowy tej analizy nie zostały całkowicie pominięte w opracowaniu, jednak ich opis pojawia się jako element uzupełniający, a nie główny i ich charakterystyka jest ograniczona. Wybór opisanych dokładnie mechanizmów i zjawisk bazował przede wszystkim na ich wpływie i związku z jak dotąd ostatecznym ich skutkiem – poziomem włączenia Romów w główny nurt życia społecznego UE, efektywnością podejmowanych przez nią dotychczasowych działań i kształtem proromskiej strategii. To właśnie ogólne spojrzenie na kształtowaną – po raz pierwszy w historii Wspólnot Europejskich, Wspólnoty Europejskiej i UE u końca pierwszej dekady XXI wieku – politykę stanowi zasadniczy klucz takiego zawężenia. Przykładem ograniczenia opisu istotnych zagadnień do niezbędnego minimum jest choćby problem związany z równym statusem kobiet i mężczyzn. Sytuacja kobiet romskich, ze względu na tradycję i uwarunkowania kulturowe, jest o wiele trudniejsza niż innych obywaterek UE. Unia odnosi się w swoich dokumentach i polityce do tego problemu, jednak o wiele intensywniej, tak na poziomie programowym, jak i praktycznym, koncentruje się na działaniach nakierowanych na całą ich społeczność, włączając kwestię równego statusu kobiet i mężczyzn w ogólną politykę wobec Romów.

Ograniczenie zakresu badań wiązało się także z jeszcze jednym elementem. Otóż, ponieważ dla UE temat Romów stał się znaczący przede wszystkim w kontekście rozszerzenia i etnicznego zwiększenia zasobów

ludzkich, większość problemów prezentowanych w opracowaniu wiąże się z Romami zamieszkującymi państwa EŚiW. Nie znaczy to, że zachodnioeuropejscy Romowie (zagadnienie nazewnictwa jest szerszej wyjaśniony w pierwszym rozdziale) nie stanowili i nie stanowią problemu dla państw członkowskich UE. Ma on jednak zupełnie inny zakres i charakter. Na tyle inny, że można by zaryzykować tezę, że gdyby nie doszło do akcesji dwunastu państw w latach 2004 oraz 2007, polityka UE wobec Romów nie wyszłaby poza etap opracowywania przez Parlament Europejski (PE) rezolucji, nigdy nie powstałaby żadna unijna strategia, a problemy dotyczące Romów byłyby rozwiązywane jedynie lokalnie lub co najwyżej regionalnie. Zatem widoczna koncentracja omawianych w opracowaniu zagadnień na problemach odnoszących się do Romów środkowo- i wschodnioeuropejskich odzwierciedla podejście samej UE. Z drugiej jednak strony – poza okresem akcesyjnym, kiedy to polityka UE (głównie pod postacią realizacji programu Phare) odnosiła się do państw kandydujących – podejście, polityka oraz strategie UE wobec Romów ze starych i nowych państw członkowskich nie są w żaden sposób różnicowane.

Problemem badawczym, który należy podkreślić, jest dostępność źródłowych danych statystycznych, pozwalających na jednoznaczną i wymierną diagnozę ich sytuacji. Sprowadza się on do możliwości pozyskania konkretnych danych liczbowych dotyczących Romów, uzyskanych według tych samych wyznaczników i metodologii, w tym samym czasie i na bazie analogicznie licznej (reprezentatywnej lub nie) grupy. W ich przypadku niejednokrotnie należy zrezygnować nie tylko z miarodajnego badania porównawczego wskaźników uzyskanych w tych samych warunkach, ale i z nadziei na dane uzyskane od wystarczająco licznej grupy. Jednak nawet dane niereprezentatywne i fragmentaryczne pozwalają dostrzec podstawowe tendencje oraz wysnuć wymierne wnioski. W przypadku Romów – o wiele większe znaczenie niż w przypadku społeczeństwa głównonurtowego – ma problem rzetelności i prawdziwości odpowiedzi, co wiąże się z kulturowo uwarunkowanym brakiem zaufania w stosunku do kogokolwiek, kto chce dowiedzieć się czegośkolwiek na temat ich życia. Problem wiarygodności danych wiąże się także z wszelkiego rodzaju ocenami wewnętrznymi realizowanymi w ramach różnego rodzaju programów finansujących projekty, w których brali udział Romowie. Szczególnie w przypadku tego typu ocen przeprowadzanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) stopień nastawienia ankietowanych na zaspokojenie oczekiwań ankietujących jest

tak znaczny, że poziom zafałszowania danych nie pozwala na poznanie faktycznego stanu badanej sytuacji. Natomiast problemem wynikającym ze zróżnicowania społeczności romskiej – tak na poziomie sytuacji bytowej, jak i etnicznej przynależności do konkretnej grupy – jest kwestia reprezentacyjności danych. Należy uznać, że wynik każdego badania dotyczącego jakiegokolwiek elementu ich życia będzie dotyczył wyłącznie tej konkretnej grupy (bez względu na określony zasięg badania), a rozszerzanie rezultatów na pozostałych Romów będzie stanowiło niejednokrotnie niewielkie, ale jednak nadużycie interpretacyjne. Wszystkie te czynniki sprawiają, że jakiegokolwiek wiarygodne dane dotyczące Romów są niezwykle cenne. Niestety skutkuje to niejednokrotnie wykorzystywaniem w tekście danych wiarygodnych, ale pochodzących już sprzed kilku lat.

Poważnym problemem jest dostęp do dokumentów UE stanowiących w znacznej mierze podstawę niniejszego badania. O ile dokumenty instytucji – także nielegislacyjne – znajdują się w systemach dostępowych dokumentów UE, o tyle dokumenty programowe, raporty, sprawozdania i omówienia giną w przepastnych czeluściach rozbudowanego systemu biurokratycznego UE. Tak jest w przypadku większości tego typu źródeł pochodzących sprzed przynajmniej pierwszego etapu ostatniego rozszerzenia. Możliwe jest zdobycie większości materiałów powszechnie niedostępnych i nieobjętych klauzulą tajności, zgodnie z możliwościami wskazanymi w art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE) oraz na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 roku *w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji*. Autor pozyskał wiele dokumentów – nieudostępniionych za pośrednictwem mediów elektronicznych i publikacji papierowych – dzięki korespondencji z poszczególnymi sekretariatami Dyrekcji Generalnych. Nie jest to procedura łatwa, a przy tym długotrwała – może w niektórych przypadkach trwać kilka miesięcy. Problem lokalizacji dokumentów jest niejednokrotnie nie do rozwiązania. Ponadto znaczna część dokumentów źródłowych (poza opracowaniami) związanych z finansowaniem działalności pomagającej Romom w latach 90. jest objęta klauzulą poufności i nie jest udostępniana. Tak jest choćby w przypadku wielu dokumentów Phare oraz programu horyzontalnego LIEN.

Poza legislacyjnymi i nielegislacyjnymi dokumentami UE podstawą niniejszej analizy były opracowania instytucjonalne wydawane przez inne niż unijne instytucje oraz publikacje książkowe i artykuły pochodzące

z periodyków. Subiektywnym i nie zawsze w pełni potwierdzonym w publikacjach wrażeniem autora jest zbyt mały zakres odwołań do opracowań zagranicznych w przypadku polskojęzycznej literatury romologicznej. Nie dotyczy to opracowań typowo romologicznych, powszechnie znanych polskim autorom, ale literatury odnoszącej się niejako przy okazji do kwestii związanych z Romami. Autor – koncentrując się na badaniach źródłowych – prowadził szerokie poszukiwania opracowań powiązanych z sytuacją Romów, co pozwoliło zidentyfikować ich znaczną liczbę. Nie wszystkie jednak znalazły się w bibliografii, która koncentruje się na wydawnictwach wskazanych w przypisach. Pogłębione studia źródłowe pozwoliły na sięgnięcie do cennych publikacji, do których odniesienia nie znalazły się jak dotąd w żadnych polskojęzycznych opracowaniach. Przykładem takiego artykułu może być choćby istotny merytorycznie tekst Sapkowitza opublikowany w 2006 roku w „Lancet” – *Health of the world's Roma population*.

Wielu autorów zagranicznych podjęło temat relacji pomiędzy Romami a systemem UE, jednak najczęściej koncentrują się oni na przedstawieniu któregoś z aspektów lub kompleksu problemów opisujących sytuację Romów i nie omawiają wzajemnej relacji systemu instytucjonalnego UE i ich kultury etnicznej. Niewątpliwie do tego typu ważnych i znanych opracowań należą publikowane przez instytucje działające w zakresie problemów dotyczących Romów: *The Glass box* węgierskiego European Roma Rights Centre z 2007 roku; *Avoiding the dependency trap* opublikowane w 2002 roku w Bratysławie przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju; wydane przez Bank Światowy *Roma in an Expanding Europe. Breaking the Poverty Cycle*; opracowanie: *EU-funded Roma programmes: Lessons from Hungary, Slovakia and the Czech Republic*, sygnowane przez Minority Rights Group International w Londynie z 2006 roku, czy wreszcie *Current attitudes toward the Roma in Central Europe: a report of research with non-Roma and Roma respondents*, Open Society Roma Initiatives. Uwzględniając zaangażowanie tych instytucji w rozwiązanie romskiego dylematu, wskazane tu tytuły stanowią jedynie przykłady dużo szerszej ich działalności.

Spośród wielu wartościowych – informacyjnie i merytorycznie – publikacji powiązanych z przedmiotem tego opracowania, bardzo interesującym, choć niewystarczająco upowszechnionym – szczególnie w Polsce – jest opracowanie Marcinčinów, ukazujące wymierne koszty niewłączenia Romów, jeszcze nim przedstawił je Bank Światowy w 2010 roku – *The Cost of Non-Inclusion. The key to integration is respect for diversity* – wydane

w Bratysławie w 2009 roku przez Open Society Foundation. Zupełnie niedocenionym – w odpowiednim do tego czasie – było opracowanie Bruno De Witta, początkowo opublikowane w European University Institute Fiesole (EUI) „Working Paper”, przewidujące etniczną skalę rozszerzenia 2004/2007: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, zamieszczone w późniejszym czasie w pracy zbiorowej Wydawnictwa Routledge pod redakcją Jana Zielonki: *Europe Unbound. Enlarging and reshaping boundaries of the European Union*. Na podobne treści zwraca także uwagę artykuł Amate i Batt: *Minority Rights and EU enlargement to the East* zamieszczony w EUI „Policy Papers” z 1998 roku.

Nie tylko instytucje UE dystrybuują swoje dokumenty i opracowania za pośrednictwem Internetu, ale światowa sieć stanowi również forum udostępniania opracowań naukowców i programowego wyrażania interesów różnych grup. Przykładem źródła mieszczącego się w pierwszej kategorii są teksty Lavinii Olmazu, koncentrującej się na zagadnieniach migracji Romów do Europy Zachodniej (EZ) i powiązania tej problematyki z ubóstwem. Przykładem drugiego jest w szczególności blog onevodrom.blogspot.com, z którego zaczerpnięto bardzo interesujące i w pewnym stopniu kontrowersyjnej opinii, mieszczące się w kategorii dobrze opisanej poprzez fragment jego podtytułu: *by Rom for Rom*.

Także i na polskim rynku wydawnictw poświęconych Romom znalazły się publikacje dotyczące bądź to jednego problemu w relacjach z UE, bądź też opisywały je, wskazując na mechanizmy, które funkcjonują we wzajemnych relacjach pomiędzy Romami a systemem UE. Należą do nich publikacje Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej pod redakcją Paszko oraz Mazura związane przede wszystkim ze społeczną i gospodarczą sytuacją Romów. Bardzo ważnym tekstem jest publikacja (wydana nie tylko w języku polskim) Mirgi i Gheorghea – *Romowie w XXI wieku. Studium polityczne*. Pomimo tego, że została opublikowana jeszcze w 1997 roku, reprezentowane w niej realistyczne podejście sprawia, że jest to jedno z najbardziej aktualnych wydawnictw opisujących sytuację Romów w Europie – zarówno ze względu na ich stosunek do zmienionej po 1998 roku Europy, jak i z punktu widzenia postrzegania i traktowania tej grupy przez zinstytucjonalizowane społeczeństwo większościowe. Najbliższe niniejszemu opracowaniu, jeśli chodzi o zakres, są dwa wyczerpujące merytorycznie – choć bardzo krótkie – artykuły Jolanty Szymańczak z Biura Analiz Sejmowych, opublikowane w Analizach BAS. W zakresie opracowań o charakterze

tematycznym nie można nie wspomnieć o regularnie ukazującym się już od 2008 roku czasopiśmie „Studia Romologica” – jedynym romologicznym polskojęzycznym periodyku naukowym (zawierający bardzo interesujące merytorycznie artykuły „Dialog Pheniben” ma nieco inny charakter) – oraz o jak dotąd trzech publikacjach pod redakcją Barbary Weigl, precyzyjnie opisujących romską rzeczywistość przede wszystkim z punktu widzenia praktyków zaangażowanych we wspieranie tej grupy. Także prace zbiorowe pod redakcją Piotra Borka z Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie osiągnęły już liczbę trzech, stanowiąc cenne źródło różnorodnych analiz naukowych dotyczących Romów, ich kultury i funkcjonowania we współczesnej rzeczywistości.

Bardzo mało źródeł, tak obco-, jak i polskojęzycznych, dotyczy kodeksu romanipen. Najwięcej informacji z tego zakresu wiąże się z krisem – cygańskim sądem, który w grupach, w których występuje, stanowi najbardziej zinstytucjonalizowaną formę ich kultury. Nawet w obszernej *Gypsy Law* pod redakcją Waltera O. Weyrauch, romanipen (*romaniya*) i konkretne skalania nie są opisane szerszej niż w polskiej literaturze, choć zbiór ten porusza i analizuje bogaty wachlarz zjawisk związany z przestrzeganymi przez Romów zasadami. Głównymi źródłami informacji o romanipen pozostają klasyczne już dzieła Ficowskiego: *Cyganie na polskich drogach*, *Cyganie w Polsce*, a także *Cyganie. Odmienność i nietolerancja* Mirgi i Mroza. Niewątpliwie ten obszar tematyczny świetnie, choć wyrwykowo uzupełniają starsze etnograficzne artykuły Mroza, jak choćby *Wyróżnianie grupy własnej przez Cyganów czy nowsze* Bartosza – *Cyganie a Żydzi – co jest kaszer, a co magerdo?*, ten drugi opublikowany w „Midrasz”. Ponownie – sięgając do zasobów publikacji internetowych – nie sposób nie wspomnieć w tym miejscu o najnowszym artykule z tego zakresu problemowego, którego autorem jest Tomasz Koper: *Identity of Roma in Poland. The aspects of romanipen*.

Opis romanipen pojawia się także przy okazji opisu stanu polskiej sytuacji Romów, publikacjach Kowarskiej o Polskiej Romie i Lubeckiej o Bergitka Roma (Cyganie Górcy), jednak autorki nie poświęcają temu zagadnieniu więcej miejsca niż jest to konieczne i pomimo praktycznych (badania terenowe) podstaw opracowania tych publikacji, nie wprowadzają nieopisanych dotąd w polskojęzycznej literaturze elementów z tego zakresu.

Diagnozie sytuacji Romów poświęcona jest także *Sytuacja dziecka romskiego w szkole w latach 80. XX wieku i współcześnie* Barbary Dobrowolskiej,

gdzie problematyka dotycząca młodych Romów w szkole stanowi swego rodzaju pretekst do pokazania przemian jakie zaszły w ciągu ostatnich 30 lat w środowiskach romskich. Nie można tu także nie wymienić publikacji Łukasza Kwadransa z 2008 roku – *Edukacja Romów* – która jak zawsze u tego autora, stanowi wnikliwą analizę sytuacji edukacyjnej Romów w państwach poszerzonej Unii Europejskiej.

Niewątpliwie moc ostatecznie rozstrzygającą w przypadku jakichkolwiek wątpliwości mają dwie klasyczne już publikacje. Są to – w zakresie historii i niuansów kulturowych – *Dzieje Cyganów* Angusa Fräsera ze świetnym wstępem Lecha Mroza oraz, w szerokim zakresie kulturowym osadzonym we współczesności, Jeana Pierre'a Liégeoisa – *Roma, Gypsies, Travellers*, które niestety jak dotąd nie doczekało się polskojęzycznego wydania.

Autor niniejszej książki w ograniczonym stopniu korzystał z opracowań amerykańskich. O ile wiele wydawnictw Open Society Foundation ma szerszy wymiar i najczęściej trafnie ocenia europejską sytuację Romów, o tyle amerykańskie publikacje uniwersyteckie niejednokrotnie czynią to z zewnętrznego – i jak się wydaje nie zawsze trafnego – punktu widzenia. Na szczególną uwagę zasługują w tym zakresie opracowania związane z University of Texas i niejednokrotnie kontrowersyjnym w podejściu profesorem Ianem Hancockiem (jak miało to miejsce choćby w przypadku wypromowania przez niego określenia na eksterminacja Romów przez III Rzeszę – *porrajmos*).

Na poziomie różnorodnych danych liczbowych dotyczących Romów, opisujących nieuśredniony poziom europejski, ale odwołujących się do informacji dotyczących konkretnych wspólnot, regionów i państw, bardzo użyteczne były polskie badania i raporty: wydane w 1999 roku przez Stowarzyszenie Romów w Polsce badanie społeczności romskiej w województwie małopolskim, modelowe wręcz i opisujące sytuację Romów w województwie świętokrzyskim w 2001 roku wyniki badań pod redakcją Zakrzewskiego, czy raport pod redakcją Mroza powstały w wyniku badań przeprowadzonych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (IW EQUAL). Podobnie cennym źródłem informacji – niejednokrotnie niewyłącznie o liczbowym charakterze, ale jak najbardziej bazującymi na kontakcie z osobami zaangażowanymi w polską praktykę pomocy Romom – są raporty związane z realizacją Poddziałania 1.3.1 PO KL – *komponentu romskiego*, opublikowane przez ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku w 2008 roku oraz PSDB w 2010 roku. Spośród dokumentów obcojęzycznych przydatnymi

źródłami tego typu danych były bardzo rozbudowane – w przypadku wielu państw – rządowe opracowania udostępniane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, w ramach krajowych strategii w związku z realizacją celów Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (EY2010) oraz Unijnymi ramami dotyczącymi krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku (UR). W tej kategorii mieści się także Aneks 6 do *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce*, przygotowany w 2003 roku w ówczesnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, opisujący sytuację polskich Romów.

Rozdział 1

Sytuacja Romów w demokratycznej Europie

Identyfikacja i dookreślenie aktualnej sytuacji Romów na obszarze całej UE jest stosunkowo trudne ze względu na wiele czynników: poczynając od zróżnicowanego podejścia władz krajowych, poprzez różnorodność kulturową każdej z grup zamieszkujących określony obszar – nie zawsze pokrywający się z granicami państw – a na historycznych doświadczeniach ich obecności w konkretnym kraju kończąc. Różnice te są szczególnie widoczne pomiędzy państwami EZ oraz EŚiW. Dlatego też poza konkretyzacją bazującą na dostępnych danych trzeba dokonać pewnych uogólnień, przez co wnioski nie odnoszą się do wszystkich Romów. Zabieg ten jest konieczny i dokonywany także przez instytucje UE w dokumentach i strategiach ukierunkowanych na tę grupę.

Oczywiście spisu czynników, które decydują o sytuacji Romów w Europie (a w szczególności na obszarze UE) nie wyczerpują wskazane powyżej nieliczne przykłady. Dlatego też w dalszym toku rozważań zostaną rzedstawione podstawowe determinanty ich miejsca w UE – związane z uwarunkowaniami na płaszczyźnie kulturowej, społecznej, socjalnej i ekonomicznej. Każda bowiem próba zrozumienia ich sytuacji musi uwzględniać nie jeden aspekt funkcjonowania Romów, ale cały ich zespół. Dopiero dostrzeżenie relacji pomiędzy nimi – ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki kulturowej – może pozwolić na dojście do sedna ich wyjątkowej odmienności. Jednocześnie takie podejście otwiera perspektywę dla zrozumienia podstaw możliwej równowagi pomiędzy romskimi oczekiwaniami i możliwościami

jakie im oferuje UE, a z drugiej strony – pomiędzy oczekiwaniami UE a etnicznie zdeterminowanymi możliwościami Romów¹.

W oparciu o wcześniejsze doświadczenia zetknięcia Europy z zewnętrzną ludnością napływową, także w przypadku Romów mogło dojść do dwóch najczęstszych efektów akulturacji: integracji lub asymilacji. Posługując się podstawowymi definicjami – asymilacja (w dalszej części poświęcono tym kwestiom więcej uwagi) jest procesem upodabniania, wchłaniania². Integracja natomiast tworzy całość z mniejszych części³, jest zespoleniem i powiązaniem poszczególnych elementów w całość. Historyczne migracje do Europy Germanów, Słowian czy choćby ludów ugrofińskich prowadziły do poszukiwania ograniczonego i konkretnego terenu, na którym ostatecznie mogliby się osiedlić i gdzie mogliby pozostać, a w konsekwencji tego – w procesie rozwoju historycznego – zbudować własną państwowość. To zakorzenienie w Europie – w poszczególnych przypadkach – łączyło w sobie cechy zarówno pełnej asymilacji, jak i integracji. Szczególna mieszanka ludów, wyznań, systemów prawnych, tradycji etnicznych doprowadziła do utworzenia charakterystycznej dla Europy *jedności w wielości*, która – jak pokazała historia świata – na kilkaset lat dała Europejczykom możliwość dominacji w świecie.

Romowie dotarli do Europy na tyle późno, że zastali ją domkniętą etnicznie (o ile przyjmujemy, że to dopiero ich przybycie dokonało tego). Jeśli weźmiemy dodatkowo pod uwagę ich nieprzerwanie koczowniczy tryb życia oraz fakt, że ich migracja nie miała charakteru zbrojnego najazdu, to w jakimś stopniu jasnym stają się przyczyny sprawiające, że nie związali się z konkretnym geograficznie obszarem, na którym mogliby (i chcieliby) utworzyć własne państwo. Charakter tych migracji i uwarunkowania kulturowe zbudowane w trakcie wędrówki z północnych Indii⁴ sprawiły, że Romowie w Europie nie ulokowali się w sferze geograficzno-przestrzennej, ale

¹ Unia Europejska konsekwentnie realizuje swe konkretne cele polityk i do swego sposobu ich rozumienia dopasowuje formy dodatkowej aktywności, do których należy także cała grupa działań dotyczących Romów. Ta specyfika wiąże się ze szczególnym statusem prawnomiędzynarodowym UE, jej systemem instytucjonalnym, decyzyjnym i legislacyjnym.

² Rysiewicz Z. i inni (red.), *Słownik Wyrazów Obcych*, PIW, Warszawa 1958, s. 76.

³ Tamże, s. 297.

⁴ Obecnie w świetle badań lingwistycznych i genetycznych nie ma już żadnej wątpliwości, że koncepcja bazująca na pierwszych spostrzeżeniach Istvana Valyi z drugiej połowy XVII w. wskazująca na ich indyjskie pochodzenie jest słuszna.

znaleźli swoje miejsce na poziomie ekonomiczno-społecznym, a efektem akulturacji stała się separacja. Niedokonanie się w ich przypadku asymilacji – czy o wiele korzystniejszej, choć trudniejszej integracji – sprawiło, że do XXI wieku pozostają na marginesie życia Europy.

Na tej płaszczyźnie Romowie zajmują w Europie najgorszą pozycję. Mają najniższy poziom wykształcenia i najwyższe bezrobocie, są najbiedniejsi, w najwyższym stopniu uzależnieni od opieki społecznej, żyją najkrócej i w najgorszych warunkach mieszkaniowych, najbardziej podlegają segregacji i dyskryminacji. Te czynniki, w połączeniu z odwrotnym niż zniżkowy – charakterystyczny dla niemalże całej UE – trendem demograficznym skutkującym największą liczbą dzieci, sprawiają, że są nazywani narodem Trzeciego Świata w Europie⁵.

Pomimo tego, że po 700⁶ latach obecności w Europie są bezsprzecznie napływową, ale jednak mniejszością europejską, pozostają *obcymi* ze swą wyraźnie zaznaczającą się inną kulturą, językiem, zwyczajami i jaskrawością behawioralną. Są najbardziej negatywnie postrzegana mniejszością etniczną, a w społeczeństwie europejskim wciąż dominuje stereotypowy obraz Cygana. Wrogość społeczeństwa podtrzymuje potrzebę ich kulturowej odrębności, dającej jedyną możliwość na przetrwanie⁷. Dlatego też Romowie ze swoim odmiennym zachowaniem, stylem życia i wyglądem, nawet po kilkuset latach pobytu w Europie wciąż są grupą identyfikowalną przez każdego innego Europejczyka.

Są największą europejską mniejszością i pomimo braku własnego państwa, liczebnością przewyższają niejedyn europejski naród posiadający własne terytorium. Liczbę Romów w państwach UE – według szacunków dostarczonych Komisji Europejskiej (KE) przez państwa członkowskie oraz według danych Rady Europy – wraz ze wskazaniem udziału procentowego

⁵ Raport przygotowany w ramach działania Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) z 2003 roku stwierdzał, że 4-5 mln Romów z rejonu Europy Środkowej i Wschodniej (ponad połowa populacji) w zakresie niedożywienia, analfabetyzmu i śmiertelności niemowląt żyje na poziomie porównywalnym z poziomem życia w Afryce Subsaharyjskiej, Guy W., Kovats M., *EU-funded Roma programmes: Lessons from Hungary, Slovakia and the Czech Republic*, Minority Rights Group International, London 2006, s. 4.

⁶ Jeśli zapisy znajdujące się w *Żywocie Jerzego Matharsmindel z Góry Athos* odnoszą się rzeczywiście do Romów, można nawet mówić o ponad 900 latach.

⁷ Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku. Studium polityczne*, Universitas, Kraków 1997, s. 15.

w całej populacji przedstawia tabela 1. W przypadku podawania przez państwo ich szacunkowej liczby przyjęto maksymalną wartość liczbową.

Tabela 1
Liczba Romów w państwach UE

Państwo	Liczba wg władz	Liczba wg Rady Europy	% w całości ludności
Belgia	39 250	30 000	0,29
Bułgaria	325 343	750 000	10,33
Czechy	200 000	250 000	1,93
Dania	2 000	5 500	0,10
Niemcy	70 000	105 000	0,13
Estonia	1 000	1 250	0,10
Irlandia	25 435*	37 500	0,90
Grecja	50 000	265 000	2,47
Hiszpania	750 000	725 000	1,57
Francja	b.d.	400 000	0,21
Włochy	150 000	140 000	0,23
Cypr	700	1 250	0,16
Łotwa	8 517	14 500	0,65
Litwa	b.d.	3 000	0,08
Luksemburg	b.d.	300	0,06
Węgry	750 000	700 000	7,05
Malta	0	0	0
Holandia	40 000	40 000	0,24
Austria	50 000	25 000	0,3
Polska	12 731	12 731	0,10
Portugalia	60 000	70 000	0,52
Rumunia	970 000	1 850 000	8,32
Słowenia	10 000	8 500	0,42
Słowacja	440 000	500 000	9,17
Finlandia	12 000	11 000	0,21
Szwecja	50 000	42 500	0,46
Wielka Brytania	300 000	225 000	0,37
UE-27	4 316 976,00	6 213 031,00	1,72

*z tego blisko 90% to *Travellers*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions National Roma Integration Strategies: *a first step in the implementation of the EU Framework COM(2012) 226 final* SWD(2012) 133 final, 21.5.2012 [w cał.].

Dane te nie są jednak precyzyjne. Liczba Romów w całej Europie szacowana jest – na podstawie bardzo różnych badań – na 7-14,5 mln. Z tego w grupie państw piątego rozszerzenia UE ma ich żyć połowa z powyższej liczby⁸.

W Polsce, w zależności od źródła, wskazuje się na zakres od 13 000 do 20 000 osób pochodzenia romskiego. Ponadto według nieoficjalnych danych uznaje się, że w Polsce żyje około 35 000 osób posługujących się językiem romani (*rromani*)⁹, czyli *de facto* Romów. Dodatkowo, różnorodne badania o charakterze pozastatystycznym – wskazujące na liczbę Romów w Polsce – określają ich liczbę nawet na poziomie do 41 000¹⁰. Jak widać trudno jest określić precyzyjnie wielkość ich populacji na poziomie krajowym, a na poziomie europejskim wydaje się to wręcz niemożliwe¹¹.

Jako odrębną i samoidentyfikowalną grupę można ich wyodrębnić na podstawie każdego z pięciu kryteriów wskazanych w *Karcie mniejszości narodo-*

⁸ Szewczyk M., *Romowie i Sinthi w systemie Unii Europejskiej*, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce – historia, prawo, kultura*, Prace Monograficzne Akademii Pedagogicznej im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków 2007, s. 191; Załącznik do: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.* KOM(2011) 173 wersja ostateczna, 5.4.2011; Olmazu L., *Roma/Gypsies in Europe – Exodus or Invasion? The “Culture of Poverty” and the East-West Roma Migration*, Research Paper, 2006, <http://www.policy.hu/olmazu>, s. 47; Milcher S., Zigová K., *The Impact of Social Policies on Self-Reliance Incentives For Roma in Central and Eastern Europe*, “Ekonomika”, 2005, No. 69, s. 59.

⁹ Walczak M. i inni, *Ocena zakresu i ukierunkowania Poddziałania 1.3.1 POKL w kontekście efektów wcześniejszych działań na rzecz społeczności romskiej*, ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o., Kutno 2008, s. 4.

¹⁰ Baráth Á. i inni, *Budowanie zdrowych społeczności romskich. Podręcznik szkoleniowy*, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), Bruksela 2007, s. 16. Szerokie wyjaśnienie przyczyn problemów metodologicznych badań statystycznych mniejszości w Polsce znajduje się w: Gudaszewski G., Chmielewski M. (red.), *Wyznania religijne, stowarzyszenia narodowe i etniczne w Polsce 2006-2008*, GUS, Warszawa 2010, s. 172. Szczegółowa analiza liczby Romów zamieszkujących Polskę przeprowadzona została w: Szewczyk M., *Rom wiecznie non-governmental*, [w:] Gizicki W. (red.), *Organizacje międzynarodowe wobec politycznych i społecznych problemów świata*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 275-277.

¹¹ S. Łodziński wskazuje na trzy bariery utrudniające precyzyjne dookreślenie ich liczebności. Pierwsza wiąże się z nieufnością Romów wobec zinstytucjonalizowanych struktur państwa, druga odnosi się do ich samoświadomości, a trzecia wynika ze sposobu w jaki państwo traktuje tę mniejszość, Łodziński S., *Romowie w Narodowym Spisie Powszechnym 2002 w Polsce. Kwestie liczebności i tożsamości etnicznej*, [w:] Nowicka E., Cieślińska B. (red.), *Wędrowcy i migranci*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2005, s. 20-21.

wych i etnicznych w Europie¹². Najwyraźniejszymi spośród nich są w ich przypadku kulturowa odrębność i pragnienie jej zachowania. Uwzględniając ich ogólną sytuację – związaną z pozycją jaką zajmują w każdym z państw UE – są traktowani jak obcy, dopiero co przybywający do Europy. Niejednokrotnie odnoszą się do nich zarzuty stawiane migrantom i wyraźnie odrębnym, odznaczającym się odmiennością kultury grupom etnicznym związane z obciążaniem systemu socjalnego oporem przed integracją¹³.

Tymczasem Romowie odczuwają dumę z przynależności do swojej hermetrycznej społeczności, ze swojej kultury i etnicznego dziedzictwa¹⁴. Jako grupa stosunkowo łatwo dostosowują się na podstawowym poziomie do wykorzystywania możliwości jakie daje im istniejący system. Celem nadrzędnym tych działań pozostaje przetrwanie jako grupy¹⁵. Większość wypracowanych przez lata wzorów ich kultury – brak otwartości na obcych, silne związki rodzinne i rodowe, nawet nomadyczny tryb życia – służy właśnie temu celowi¹⁶.

Wszystkie te uwarunkowania sprawiają, że Romom trudno jest odnaleźć swoje miejsce w europejskiej rzeczywistości¹⁷, a wyuczona latami dyskryminacji nieufność wobec jakichkolwiek działań struktur państwowych¹⁸ niesie ze sobą dalsze konsekwencje.

1.1. Cyganie, Romowie, *Travellers* – wątpliwe zakresy nazw

O ile historia Romów jest wystarczająco opisana w wielu polsko- i obcojęzycznych źródłach, a ich dzieje w Europie nie stwarzają badaczom

¹² *Charter for the Autochthonous National Minorities in Europa*, Federal Union of European Nationalities, Flensburg 2006, s. 6.

¹³ Vasta E., *The Controllability of Difference: Social Cohesion and the New Politics of Solidarity*, "Ethnicities", 2010, No. 10, s. 508; Vasta E., *Accommodating Diversity: Why Current Critiques of Multiculturalism Miss the Point*, University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, "Working Paper", 2007, No. 53, s. 20-22.

¹⁴ *Current attitudes toward the Roma in Central Europe: a report of research with non-Roma and Roma respondents*, Open Society Roma Initiatives, Washington 2005, s. 18-19.

¹⁵ Olmazu L., *Roma/Gypsies in Europe...*, dz. cyt., s. 18.

¹⁶ Tamże, s. 20.

¹⁷ *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Open Society Foundations, New York 2002, s. 464.

¹⁸ *Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Aneks nr 6 – Romowie w Polsce – opis sytuacji*, MSWiA, Warszawa 2003, s. 5, 11.

problemów, o tyle kwestia nazwy wymaga nieco szerszego omówienia. Między innymi za sprawą uproszczeń przyjętych przez *cygańskich liderów* i UE oraz sprzeciwu dotyczącego takiego działania ze strony części Cyganów.

W 1971 roku podczas I Światowego Kongresu Cyganów w Orpington¹⁹ przyjęto zalecenie dotyczące używania w językach narodowych etnonimu własnego *Romowie* (*Roma, Rroma, Rromani*) w miejsce nazw tradycyjnie wywodzących się z pierwszych kontaktów ludów europejskich z tą grupą etniczną i nadanych im zewnątrz.

Przyczyną przyjęcia decyzji przez Kongres było utrwalone w dyskursie publicznym pejoratywne znaczenie tradycyjnych nazw. Poza różnorodnymi wariantami pojawiającymi się w językach europejskich, można wyróżnić dwie konkretne ich grupy. Pierwsza z nich, znajdująca swoje źródło w języku bizantyjskich Greków, brzmiała u swych początków *atsinganoi*²⁰. Odnosiła się do *niedotykalnych* (przedstawicielei jednej z sekt z Frygii) – parających się wróżbiarstwem. Rozciągnięta została także na przybywający do Bizancjum lud wędrowców. Funkcjonuje ona w większości państw europejskich. W Polsce przyjęła formę *Cyganie*. Druga natomiast wiąże się z *wielkim oszustwem*. Średniowieczni Cyganie początkowo bez przeszkód poruszali się po obszarze Europy, bazując na legendzie, która utrwałała się w świadomości społecznej i była przez nich wykorzystywana w ramach strategii przetrwania. Mówiła ona o tym, że Cyganie są Egipcjanami z Małego Egiptu (Bliski Wschód), którzy uciekając przed naporem Saracenów i w ramach pokuty²¹ skazani zostali na wieczne wędrowanie i pielgrzymowanie. Nazwa ta przyjęła się głównie w Hiszpanii (*Gitano, Gitanos*), częściowo we Francji (*Gitan*), Włoszech (*Gitani*) oraz na terenie Wielkiej Brytanii (*Gipsy, Gypsy*), przy czym w ostatnich trzech państwach używano jej równoległe z zaadaptowaną nazwą pochodzącą z Bizancjum.

Sama zmiana nazwy w celu zmiany rzeczywistości powszechnego dyskursu jest działaniem o wątpliwej efektywności. Przypomina raczej akt o charakterze magicznym, mający *zakląć* rzeczywistość. Grupy, u których

¹⁹ 40 lat IRU, „Romano Atmo”, 2011, nr 2, s. 14. Warto tu zauważyć, że poprawność polityczna działa wstecz i obecnie mówi się o „I Światowym Kongresie Romów”.

²⁰ Choć pojawiają się teorie mówiące o pochodzeniu tej nazwy z języka perskiego: *ciganč* (muzyk, tancerz) lub *asinkan* (kowal).

²¹ Za kradzież czwartego gwoźdźca, którym miał być przybity do krzyża Jezus, Mirga A., Mróz L., *Cyganie. Odmienność i nietolerancja*, WN PWN, Warszawa 1994, s. 77.

dominuje poczucie dyskryminacji są szczególnie wrażliwe na nazewnictwo i wymuszają na środowiskach większościowych zmianę używanych nazw i określeń. Tak jest w przypadku bezwzględnie nieścisłego określenia *afro-amerykanin*, obcojęzycznego *gej* czy też, sprawiających w języku polskim problem, zawodowych form żeńskich, których przykładem jest *ministra* (na określenie kobiety pełniącej funkcję ministra).

Pomimo tego typu zastrzeżeń, określenie Romowie utrwała się w świadomości społecznej międzynarodowej i jest konsekwentnie stosowane przez instytucje UE na określenie wszystkich Cyganów. Co więcej, nazwa ta jest także rozciągana na *Travellers*, prowadzących wędrowny tryb życia. Wydaje się być to znaczącym nadużyciem. Dla Cyganów styl życia i odrębność bazują na paradygmacie kulturowym, natomiast dla *Travellers* jest to świadomy wybór ścieżki życiowej, nawet jeśli ich wędrowność jest konsekwencją wyboru dokonanego przez poprzednie pokolenia. O ile jeszcze na przełomie XX i XXI wieku UE w swoich dokumentach wskazywała odrębnie – choć w ramach tego samego podejścia – na Romów, Sinti oraz *Travellers*, o tyle najnowszy trend nomenklatury instytucjonalnej obejmuje ich wszystkich jedną nazwą.

W ramach takiego podejścia i nastawienia, KE konsekwentnie traktuje określenie Romowie jako *szerokie pojęcie obejmujące grupy osób o mniej lub bardziej podobnych cechach kulturowych, jak Sinti, Travellers, Kalé, Gens du voyage, itp.*²². Co więcej, UE powołuje się nie tylko na organizacje romskie i własną wygodę, ale mówi także – co nie jest zgodne z rzeczywistością lub co najwyżej jest podejściem pojawiającym się jedynie w opiniach nielicznych romskich liderów – o uznawaniu tego uproszczenia przez wszystkich Romów: *Pojęcie „Romowie” jest używane w niniejszym dokumencie, podobnie jak przez wiele organizacji międzynarodowych i przedstawicieli grup romskich w Europie, w odniesieniu do szeregu różnych grup (Romowie, Sinti, Kale, Cyganie, Romaniczale, Bojasze, Aszkali, Egipcjanie, Jenisze, Domowie, Lomowie itp.) i obejmuje również Wędrowców, bez negowania ich odrębnych cech i różnic w trybie życia i w położeniu tych grup*²³.

²² Przepis 1 KOM(2011) 173. Warto zauważyć, że podobnie jak w większości innych dokumentów UE przywołujących tę zasadę rozszerzenia określenia Rom, nazwy grup cygańskich (Sinti, Kalé) przeplatają się z określeniem *Travellers* czy *Gens du voyage*, co ma podkreślić ich zamierność.

²³ Przepis 1 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Krajowe strategie inte-*

Dodatkowym czynnikiem, który pozwala według instytucji UE na zbiorowe stosowanie nazwy staje się czynnik niedopasowania: (...) określenie „Romowie” 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, Podróżnicy Irlandzcy, Kale, Camminanti, Aszkali itp.*), które nie pasują do jednolitej rzeczywistości społeczno-kulturowej²⁴. Wiąże się to z opisanym w dalszej części opracowania trendem deetniczacji problemów²⁵ dotyczących Cyganów. Romowie stają w ten sposób grupą identyfikowaną nie według wyznaczników etnicznej odrębności, ale na podstawie konkretnych, policzalnych składników wykluczenia. Do składników tych ma także należeć wędrowny tryb życia nie dotyczący w Europie wyłącznie Cyganów.

Takie podejście, choć bardzo wygodne dla UE i realizacji jej nastawionych na osiągnięcie spójności celów, pokazuje wyraźnie, że pomija ona w znacznym stopniu kwestie kulturowe, przyjmując i promując podejście, że Romowie to nie grupa wyodrębniona na podstawie kulturowych i etnicznych kryteriów²⁶, ale społeczność najbardziej potrzebujących, wykluczonych mieszkańców jej obszaru, prowadzących odmienny (często wędrowny) tryb życia.

Przyjmując uproszczone podejście do problemu nazwy, dla zachowania choćby podstaw wiarygodności i jasności wyводу, należałoby stosować najbardziej pojemne semantycznie określenie Cyganie – bądź to w ujęciu historycznym, na określenie całej być może nawet już u początków swej migracji niejednolitej grupy, bądź szerzej – w stosunku do wszystkich współczesnych potomków tej konkretnej migracji z Indii. Nazwa Romowie w znaczeniu wąskim powinna być przynależna jedynie potomkom Cyganów rumuńskich, migrujących w XIX wieku z obszaru Bałkanów (Kelderasz, Lowarzy,

gracji Romów: pierwszy etap wdrażania unijnych ram KOM(2012) 226 wersja ostateczna, 21.5.2012.

²⁴ Pkt 5 Opinia Komitetu Regionów „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.” 2012/C 54/03, 14.12.2011.

²⁵ Określanym jako etnicznie neutralne (*ethnically neutral*) podejście, Commission staff working document *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion* accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Non-discrimination and equal opportunities: A renewed commitment: “Community Instruments and Policies for Roma inclusion” COM(2008) 420 final*, s. 4.

²⁶ Mirga A., Mróz L., *Cyganie. Odmiennosc...*, dz. cyt., s. 267-269.

Czurara²⁷), a w szerokim – grupom cygańskim zamieszkującym obecnie obszar EŚiW. Wobec Cyganów pozostających od średniowiecza w obszarze niemieckojęzycznym należałoby używać nazwy Sinti. Jednak w ten sposób określane są często wszyscy Cyganie zamieszkujący EZ, co ponownie nie jest precyzyjne, gdyż w takiej sytuacji w zakres tego określenia wchodzi także Kale – zamieszkująca południe Francji i Półwysep Iberyjski i Skandynawię – oraz Manusze z północy Francji, traktowani jako odrębne grupy, największe pod względem populacji po Romach i Sinti. Dodatkowo zagadnienie komplikuje fakt występowania na obszarze EZ²⁸, a w szczególności Wielkiej Brytanii, określenia *Travellers*, które bywa odnoszone zarówno do Cyganów, jak i grup niepowiązanych ze sobą etnicznie, a jedynie dzielących podobny, niejako zaczerpnięty od Cyganów, styl życia.

Należy przy tym przypomnieć, że powyższe rozważania niosą ze sobą znaczący stopień ogólności związany z wysokim stopniem mobilności i zróżnicowania Cyganów. Dlatego też rzeczywistość mozaika tych grup w Europie jest o wiele bardziej skomplikowana – wystarczy wskazać na polskich Sinti lub francuskich Kelderasy. Problemy nazwy i kategoryzacji grup romskich wiążą się nie tylko z porządkującym działaniem UE, ale stanowiły zawsze zainteresowanie romologów. Opisywane są one nie tylko w polskiej literaturze, ale i w obcojęzycznej²⁹.

Poza brakiem naukowej ścisłości stosowania określenia Romowie w stosunku do wszystkich Cyganów, pojawiają się także problemy na poziomie narodowym w przypadku Rumunii. Zbieżność anglojęzycznej i rumuńskiej nazwy Rumunia (odpowiednio: *Romania* i *România*) z promowanym określeniem na społeczności Cyganów wprowadza pewien nieład w nomenklaturze i prowadzi do tworzenia zafałszowanego wizerunku tego państwa. Nie tylko w Polsce – gdzie w latach 90. XX wieku często uważano przybyłych z południa Europy Romów za Rumunów³⁰ – ale także i w większości państw UE opinia publiczna traktuje Rumunię jako kraj pochodzenia Romów, a większość Rumunów uznaje za Romów. Doprowadziło to w 2010 roku

²⁷ W przypadku nazw dotyczących poszczególnych podgrup cygańskich przyjęto jedną z możliwych form zapisu ich w języku polskim.

²⁸ Fraser A., *Dzieje Cyganów*, PIW, Warszawa 2001, przypis s. 11 oraz s. 16, 170, 215-216.

²⁹ Mirga A., Mróz L., *Cyganie. Odmienność...*, dz. cyt., s. 101-121; Liégeois J. P., *Roma, Gypsies, Travellers*, Council of Europe, Strasbourg 1994, s. 61-69.

³⁰ Bartosz A., *Cyganie/Romowie – ostatni wędrowcy Europy*, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce...*, dz. cyt., s. 148-149.

w Rumunii do debaty – zapoczątkowanej przez propozycję przedstawicielki partii demokratyczno-liberalnej Silviu Prigoana, która wykazała, że powrót do nazwy Cyganie wpłynąłoby nie tylko na poprawę wizerunku Rumunii w Europie i na zaprzestanie utożsamiania jej z państwem Romów, ale także pomogłoby rumuńskim Romom na pełniejszą identyfikację ze światową społecznością romską³¹ – zmierzającej do przyjęcia regulacji prawnych zakazujących w Rumunii używania nazwy Romowie. Pomimo pozornie przekonujących argumentów, w wyniku protestów samych Romów i romskich organizacji pozarządowych (*non-governmental organisations* – NGO) oraz interwencji czterech rumuńskich instytucji rządowych, pomysł ten został porzucony³².

Skala problemu związanej z tą nazwą jest o wiele szersza i dotyczy także stosunku samych zainteresowanych do takiego nazewnictwa. Większość spośród tych, do których z przyczyn lokalizacji terytorialnej stosowanie nazwy Romowie jest najbardziej przynależne, używa określenia Cyganie, uznając poprawne politycznie określenie jedynie za akceptowalne³³. O wiele większy problem pojawia się w przypadku zachodnioeuropejskich grup Cyganów. Pomimo oficjalnego uznania przez Sinti rozszerzenia nazwy Romowie na nich samych, nie jest to podejście powszechne. Na jednym z nielicznych, prowadzonym przez Roma dla Romów blogu publicystycznym³⁴ autor sprzeciwia się takiemu ujednoczeniu. Popierając swój

³¹ ...*think Romania is the Roma's country. Which is a false direction... eliminating the confusion which is now in Europe between the terms Roma and Romanian is necessary both to Romanians and gypsies whose identity, tradition and culture are indissolubly related to the word gypsy...* za: Ciocoiu P., *Gypsy vs Roma dispute in Romani*, „Southeast European Times”, 17.12.2010, http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/blogreview/2010/12/17/blog-02.

³² W kontekście tej debaty, jak wykazywał przedstawiciel European Roma Information Office, nazwa Cyganie została Romom narzucona, a Romom nikt nie ma prawa dyktować ich nazwy własnej, za: Zuchowicz K., *Rumunia nie chce kojarzyć się z Romami*, „Rzeczpospolita”, 5.12.2010, <http://www.rp.pl/artykul/573787.html>.

³³ Z rozmów autora z przedstawicielami Polskiej Romy wynika, że szczególnie młodzi Romowie dostrzegają potrzebę mówienia o sobie Romowie, a nawet stwierdzają, że *nie czują się Cyganami, ale Romami*. Jak wskazują badania świadomość i stosunek do obydwu tych określeń są bardzo zróżnicowane w każdej z poszczególnych romskich grup, Lubecka A., *Tożsamość kulturowa Bergitka Roma*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2005, s. 114-119.

³⁴ Smith Veshengro M., *German Sinti against term „Sinti & Roma”*, [w:] *O Nevo Drom. Romani News, Views, Reviews, by Rom for Rom*, 3.2008, <http://onevodrom.blogspot.com>.

wywód faktami z rzeczywistości niemieckiej (współczesnej i tej z okresu II wojny światowej) krytykuje narzucenie przez liderów cygańskich oraz organizacje międzynarodowe takiego ujednoczenia. Stwierdza, że podobnie Rom, jak i Sinti stają się równie obraźliwe jak Cygan³⁵, i że sama zmiana nazwy nie zmienia nastawianie społeczeństwa, dla którego grupa ta zawsze pozostanie *dirty Gypsos*.

Podobnymi argumentami – bazującymi tym razem na ewolucji nazwy Cyganów w Anglii, podejmując temat w nieco inny i mniej agresywny sposób – posługuje się pozarządowa organizacja International Romani Guild³⁶. Wskazuje ona wyraźnie, że część środowisk cygańskich postrzega narzucenie ujednoczonej nazwy Romowie (z pominięciem Sinti i Kale) za działania przedstawicieli środowiska większościowego, mające na celu zysk polityczny lub komercyjny (choćby poprzez pozyskiwanie funduszy z UE). International Romani Guild posuwa się nawet do stwierdzenia, że dla części spośród europejskich Cyganów nazwa Romowie może być obraźliwa. Jednocześnie sprzeciwia się przyjętemu – jak to zostało wcześniej wskazane – na poziomie międzynarodowym zakresowi określenia Romowie także do nieetnicznej grupy *Travellers*³⁷.

Przejawem podobnego podejścia był sprzeciw niemieckich Sinti zgłoszony w 1981 roku podczas III Światowego Kongresu Romów przy zatwierdzaniu dokumentów używających ogólnego określenia Romowie. Mniejsze grupy – Kale oraz Manusze – nie zgłaszały tego typu problemów. Stąd właśnie funkcjonujące bardzo długo, podwójne wskazywanie – także w dokumentach UE – na Romów i Sinti, bardzo nieprecyzyjnie wskazujące na Cyganów zamieszkujących wschodnią i środkową oraz zachodnią część Europy³⁸.

³⁵ Na podobne zjawisko zwraca także uwagę Jacek Milewski, mówiąc o używaniu czasownika *oromić*, za: Rosiak D., *Jak się obrażamy*, „Plus Minus”, 2011, nr 3(934), 22-23.1.2011, <http://archiwum.rp.pl/arttykul/1015526-Jak-sie-obrazamy.html>.

³⁶ Odley T.O., *Gypsy-Romane-Romani*, press release, International Romani Guild, <http://romaniguild.tripod.com/id13.html>, 11.11.12.

³⁷ Odley Tom O., *Declaration. European Union: “Roma” = Sinti, Rema, Kale & all other Travellers*, International Romani Guild, <http://romaniguild.tripod.com/id16.html>, 11.11.12.

³⁸ Według Frasera, takie rozróżnianie Cyganów wschodnich i zachodnich jest zgodne z uproszczonym nazewnictwem, jakie w stosunku do siebie stosują wzajemnie te grupy, Fraser A., *Dzieje Cyganów...*, dz. cyt., s. 215-216.

Niejednorodny stosunek Cyganów do wprowadzenia ujednoczonej nazwy związany jest z problemem prawa do wypowiedziania się w imieniu różnorodnych grup i środowisk cygańskich i poziomu wiarygodności reprezentowania woli i interesów wszystkich Cyganów zamieszkujących Europę przez liderów i cygańskie organizacje pozarządowe. To właśnie te roszczone sobie prawo do reprezentacji grupy promują najczęściej ujednoczoną nazwę, która dla wielu przedstawicieli tej mniejszości jest bądź to bez znaczenia, bądź – w przypadkach skrajnych – stanowi niewybaczalne i nieakceptowane uproszczenie.

W dalszej części opracowania, ze względu na wymogi poprawności politycznej oraz konieczność wyjścia naprzeciw oczekiwaniom aktywnej części dyskryminowanej grupy, autor konsekwentnie posługuje się określeniem Romowie w stosunku do wszystkich grup Cyganów³⁹. Jest to dodatkowo uzasadnione faktem, że intensyfikacja aktywności Unii Europejskiej w stosunku do tej grupy nastąpiła po poszerzeniu o państwa Europy Środkowej zamieszkaanej przez Cyganów, którzy w najwyższym stopniu identyfikują się właśnie z określeniem Romowie i najczęściej przyjmują je jako swoją etniczną nazwę. Jedynie w miejscach, w których wymaga tego precyzja wywodu, pojawiają się nazwy odnoszące się do konkretnych grup tej mniejszości. Ponadto tam, gdzie jest to konieczne – ze względu na szerszy kontekst wywodu, wskazujący na Romów jako tych Cyganów, którzy zamieszkują EŚiW, z zastrzeżeniami poczynionymi powyżej, dotyczącymi zakresu tej nazwy – stosowane jest określenie Sinti na wskazanie na wszystkich Cyganów zamieszkujących państwa EZ.

Poza nazwą *Rom* w tekście pojawia się także określenie *Romni* (*Romi*, *Romnja*), które wskazuje na kobiety cygańskie, zastępując występujące w języku polskim określane równie poprawnie ideologicznie, co niepoprawnie językowo *Romka*.

³⁹ Podobnie, z zastrzeżeniami co do precyzji nazwy, powołując się jednocześnie na autorytety romologiczne, a jednak idąc na ustępstwo ze względu na oczekiwania mniejszości w: Nowicka E., *Romowie i świat współczesny*, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce...*, dz. cyt., s. 130-131; Kunikowski J. (red.), *Amare Roma. Nasi Romowie. Podręcznik*, Miejski Ośrodek Kultury w Kowarach, Kowary 2010, s. 10 oraz w wielu innych opracowaniach. Część autorów stosuje podwójne określenie, które jednak nie powinno być używane w takiej postaci bez uzasadnianie, jak choćby ma to miejsce w przypadku: Krasnowolski A., *Cyganie/Romowie w Polsce i w Europie: wybrane problemy historii i współczesności*, „Opracowania tematyczne”, OT-603/2011, Kancelaria Senatu, Warszawa 2011.

1.2. Romskość podstawą istnienia

Podstawą przetrwania Romów w Europie przez kilkaset lat była silna wewnętrzna więź tej grupy, utrwalana wzorami odrębności od innych, bazująca na dochowywaniu zasad decydujących o tym, czy ktoś jest Romem. Zasady te w zależności od konkretnej grupy obowiązują w różnym stopniu. Ogólna nazwa na nie to *romskość*. Polska Roma używa określenia *romanipen*. W dalszej części obydwu określenia używane są wymiennie. Jest to grupa bardzo wielu czynników, które wiążą się z konkretnymi zasadami, tabunicznymi zakazami, zwyczajami, określająca precyzyjnie jak należy postępować, aby być prawdziwym Romem.

Romanipen jest kulturowym paradygmatem Romów, a przedstawiony tu opis ma na celu określenie granic możliwości dopasowania się tej grupy – bez porzucania rdzenia kulturowego, decydującego o jej istnieniu – do oczekiwań państw, w których zamieszkują. Oczekiwania te wiążą się z dążeniem do spójności – przede wszystkim – społecznej, będącej dla UE jedną z fundamentalnych podstaw istnienia⁴⁰. Zatem bezwzględnie nieprzekraczalną granicą zmian jakie mogą nastąpić w kulturze romskiej jest romanipen. Wprowadzenie wymuszonych zmian w zakresie romskości – o ile w ogóle byłyby możliwe – miałyby niszczący charakter rewolucji i mogłoby – ze względu na wewnętrzne zróżnicowanie tej grupy – doprowadzić tak do jej rozpadu, jak i do poważnego zagrożenia ich kultury i tożsamości. Jednak nie cała tradycja romska bazuje na romanipen, a wiele zasad funkcjonuje na jego granicy. Zatem określenie minimum koniecznych (z punktu widzenia UE) i maksimum możliwych (z punktu widzenia romanipen) zmian wydaje się być jedyną metodą na efektywną realizację celów przyjętych przez UE. Będzie to jednak w dalszym ciągu wymagało konieczności akceptacji przez system instytucjonalny istnienia tej nieprzekraczalnej granicy i dostosowania się do niej.

Natomiast w długoterminowej perspektywie powolnych zmian zachodzących w społeczności romskiej oraz tego, że romanipen zmienia się – choć jedynie nieznacznie i to wyłącznie na bazie doświadczeń grupowych – można mieć jednak nadzieję, że z czasem – na drodze naturalnej ewolucji – dokona się ukierunkowana i ewolucyjna zmiana. Dotycząca także czynników związanych z romanipen, choć nie zawsze stanowiących jego element⁴¹.

⁴⁰ Art. 3, 14, 174-175, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴¹ Tak jest choćby w przypadku zakazu noszenie spodni i krótkich spódniczek przez Romni oraz długich włosów przez Romów Polskiej Romy, który to zakaz funkcjonuje od lat 70., za: Ficowski J., *Cyganie w Polsce*, Tower Press, Gdańsk 2000, s. 60-61.

1.2.1. Znaczenie przestrzegania zasad

Sama różnorodność językowa romskich społeczności jest znaczna – badacze wyróżniają niemalże 60 różnorodnych dialektów języka romanian⁴². Podobnie wygląda kwestia zasad romanipen. Każda z grup romskich ma własny system obyczajów⁴³, na swój własny sposób dookreśla poziom wierności zasadom i akcentuje te z nich, które najlepiej odpowiadają ich strategiom przetrwania⁴⁴. Jednak funkcja romanipen pozostaje zawsze taka sama – samoidentyfikuje Romów na poziomie społecznym, kulturowym i symbolicznym, jest warunkiem utrzymywania tożsamości społeczeństwa romskiego. Ponadto pozwala na identyfikację Romów prawdziwych (ćaće), gorszych (phuj) i nieczystych (dziungale) – w związku ze stopniem zgodności uznawanego przez nich systemu romanipen⁴⁵.

Zawężając rozważania do polskich warunków należy odnieść się do grupy, która jako pierwsza (jeszcze w XV wieku) przybyła na tereny Polski i miała czas, aby najlepiej wtopić się w polskie społeczeństwo. Pomimo znaczącego stopnia integracji Romów Górskich⁴⁶, wyróżniają się ze społeczeństwa i nie osiągają wskaźników społecznych porównywalnych ze średnią większością, pozostając na marginesie głównego nurtu życia społecznego. Są zamknięci na nie-Romów, co przejawia się między innymi tym, że małżeństwo z przedstawicielami społeczeństwa większościowego staje się przyczyną wykluczenia z romskiej wspólnoty⁴⁷. Z drugiej strony ich odejście od zasad romanipen sprawia, że pozostają także w izolacji od innych romskich grup i są przez

⁴² Różycka M., *Wzory kultury a edukacja dzieci romskich*, [w:] Borek P. (red.), *O Romach w Polsce i w Europie*, Collegium Columbinum, Kraków 2009, s. 197.

⁴³ Fraser A., *Dzieje Cyganów*, PIW, Warszawa 2001, s. 180.

⁴⁴ Koper T., *Identity of Roma in Poland the aspects of romanipen*, <http://www.pracownia-wielokulturowa.pl>, 9.9.2012, s. 3.

⁴⁵ Milewski J., *Romowie – bliskie spotkania. Przewodnik metodyczny dla nauczycieli szkół średnich*, Stowarzyszenie Integracja, Suwałki 2003, s. 24; por. Liégeois J. P., *Roma, Gypsies...*, dz. cyt., s. 68. Szczególnie różnice w przypadku poszczególnych skałań widać na przykładzie Polskiej Romy i Kalderaszy – choćby zakaz jedzenia koniny, za: Ficowski J., *Cyganie w Polsce...*, dz. cyt., s. 63.

⁴⁶ Taka nazwa przypisana została grupie znanej szerzej jako Bergitka Roma w związku z zastrzeżeniami A. Bartosza dotyczącymi stosowania tego powszechnego określenia. Co prawda Bartosz wskazuje na nazwę Cyganie Górscy, jednak zastrzeżenia poczynione w części poświęconej nazwie grupy wymuszają stosowanie określenia Romowie, Bartosz A., *Gdzież te wozy kolorowe*, „Studia Romologica”, 2009, nr 2, s. 268-271.

⁴⁷ Mucha J., *Oblicza etniczności. Studia teoretyczne i empiryczne*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2005, s. 277-278.

nie traktowani jak nieczyści⁴⁸. Romanipen stało się dla nich jedynie ideą romskości⁴⁹, systemem moralno-etycznym a nie moralno-prawnym. W ich świadomości nie istnieje kluczowy dla innych Romów system skalań⁵⁰. Różnorodność szczegółowych zasad pojawia się także w przypadku pozostałych trzech polskich grup romskich: Polskiej Romy, Kalderaszy i Lowarów. W dalszej części tekstu zostały wskazane przede wszystkim zasady dotyczące pierwszej z nich. Warto tu podkreślić, że dla wielu romskich społeczności żyjących na terenie państw UE, za główny wyznacznik romskości przyjmowany jest ich nomadyzm⁵¹. Zatem przedstawione tu rozważania dotyczą przede wszystkim Polski oraz w pewnym stopniu obszaru znacznej części EŚiW oraz częściowo południowej – zatem odnoszą się przede wszystkim do Romów, w ścisłe etnologicznym znaczeniu tego określenia⁵².

1.2.2. Rodowość płaszczyzną najsilniejszych więzów

Ponieważ Romowie nie mają własnego państwa i żyją w rozproszeniu, rodzina pełni dużo ważniejszą rolę niż w innych kulturach. Cementuje romską społeczność, pilnuje przestrzegania norm etycznych, obyczajów i tradycji, chroni też przed środowiskiem obcych, tym bardziej, gdy jest to środowisko Romom niechętnie. Jest więc również „twierdzą”, broniącą przed utratą tożsamości kulturowej⁵³.

Rodowy charakter Romów jest wskazywany przez większość źródeł romologicznych⁵⁴. Jest to nie tylko cecha charakterystyczna większości społeczności

⁴⁸ Paruch J., *Tożsamość kulturowa Bergitka Roma*, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce...*, dz. cyt., s. 293; Koper T., „Obcy” wśród „Swoich”, [w:] Borek P. (red.), *O Romach w Polsce...*, dz. cyt., s. 28; Mróz L., *Wyróżnianie grupy własnej przez Cyganów*, „Etnografia Polska”, 1986, t. 30, z. 1, s. 153.

⁴⁹ Za.: Koper T., „Obcy” wśród..., dz. cyt., s. 28.

⁵⁰ Milewski J., *Romowie – bliskie...*, dz. cyt., s. 28. Różnorodność ta jest jeszcze większa w przypadku innych grup, choć wiele skalań jest uznawane przez romskie społeczności także spoza Polski, Biessonow N., *Kiszyniowcy. Studium historii i zwyczajów*, „Studia Romologica”, 2008, nr 1, s. 212.

⁵¹ W przypadku, gdy tak nie jest i tak zawsze w jakimś stopniu stanowi składnik ich tożsamości, Simhandl K., *‘Western Gypsies and Travellers’- ‘Eastern Roma’: the creation of political objects by the institutions of the European Union*, “Nations and Nationalism”, 2006, no 12 (1), s. 106

⁵² Wyłączając z tych rozważań grupy takie jak Manusze, Sinti, Kale i koncentrując się na najbardziej upośledzonych społecznie Romach z państw UE rozszerzenia 2004/2007.

⁵³ Milewski J., *Romowie – bliskie...*, dz. cyt., s. 36.

⁵⁴ Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 127; Krzyżowski Ł., *Romowie jako spo-*

nomadycznych oraz archaicznych. Sam system rodowy został z jednej strony ukształtowany przez wędrowność, a z drugiej ukształtował zasady romanipen i stoi na ich straży. Stąd najwyższa wartość więzów krwi, zasad starszeństwa i lojalności wewnątrzgrupowej (wewnątrzrodzinnej)⁵⁵. Lojalność – stanowiąca podstawę ich odrębności i zarazem tożsamości na poziomie rodziny – związana jest ściśle z zasadami romanipen. To najstarsi członkowie rodzin są skarbnicą wiedzy i przekazują zasady życia młodszym. Na poziomie całej wspólnoty rromskiej zasady te pomagają funkcjonować jej jako odrębna społeczność. Rodzina jednocześnie stanowi miejsce pierwszego i najpełniejszego osadzenia w ciągłości kultury rromskiej. To właśnie ona jest pierwszym nauczycielem, egzekutorem i sędzią zachowań, które mogłyby wykroczyć poza tradycję i romanipen. Daje zarówno podstawę kulturową tożsamości, jak i bezpośrednich więzów, decydujących o przynależności do społeczności rromskiej.

Analizując strukturę społeczności rromskiej można wyróżnić dwa poziomy ściśle dotyczące rodziny. Pierwszym, najniższym jest *tsera*, która obejmuje jedno gospodarstwo domowe, najczęściej trójpokoleniowe. Drugim poziomem jest *familia*. Jest to *wielopokoleniowa poszerzona rodzina*⁵⁶. Są to jednocześnie najbardziej funkcjonalne poziomy struktury życia Romów⁵⁷. Na wyższym poziomie – w ramach ogólnej nazwy konkretnej grupy rromskiej – wyróżnia się *vici* (klan, ród), który identyfikuje się najczęściej zgodnie z nazwiskiem wspólnego przodka⁵⁸. Ponieważ członkowie *vici* są *krewniakami*, pomimo odrębnego życia jego członków, pozostają wobec siebie szczególnie lojalni. Jest to zarazem środowisko, w ramach którego najchętniej poszukuje się partnera, wspierając w ten sposób więzi *krewniackie* realnymi i w ten sposób aktualizowanymi więzami krwi.

łeczność transnarodowa w perspektywie teoretycznej, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce...*, dz. cyt., s. 185.

⁵⁵ Na pytanie na kogo Romowie mogą liczyć, gdy potrzebują pomocy na pierwszych dwóch miejscach wskazują na rodzinę i innych Romów, Zakrzewski L., *Raport z badań problemu: „Mapa społeczna Romów w województwie świętokrzyskim 2001”*, EPRD Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego, Kielce 2002, s. 102.

⁵⁶ Za: Fraser A., *Dzieje Cyganów...*, dz. cyt., s. 177.

⁵⁷ O pierwotnym, o wiele szerszym zasięgu rromskiej, tradycyjnej wspólnoty – poliginicznej rodziny – utożsamiając ją z *plemieniem* pisze Ewa Davidowa, za: Zdulski M., *Etniczność Romów zamieszkałych w Republice Czeskiej*, [w:] Angutek D. (red.), *„Obcy” w przestrzeni kulturowej współczesnej Europy*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2009, s. 121.

⁵⁸ Więcej w: Liégeois J. P., *Roma, Gypsies...*, dz. cyt., s. 64-67.

Przynależność do grupy i struktury rodowej oraz znaczenie więzi pokrewieństwa, wiąże się ściśle z zasadami romanipen i mageripen. Najczęstszą karą związaną ze złamaniem zasad – wynikających z tych dwóch, powiązanych ze sobą systemów – jest wykluczenie ze społeczności. W ten sposób, nieuczestnicząc w życiu wspólnoty, przestaje się być na jakiś czas Romem. Udział w niej jest bowiem przywilejem i ci, którzy nie przestrzegają zasad w niej panujących, są czasowo lub trwale wykluczani. Jest to najsurowsza kara przy tak ważnej – bazującej na więzach krwi i wzajemnych zobowiązaniach – roli własnej społeczności.

Bardzo specyficzną formą trwałego wykluczenia ze społeczności rodowej jest brak więzów krwi z nią. Tak jest w przypadku nie-Romów (*gadzio*, *gadžo*, *gadjo*). Ponieważ – co prawda nie z własnej winy – nie urodzili się Romami i nie mają z nimi więzów pokrewieństwa, nie mogą stać się częścią ich społeczności. Dodatkowo przez nieprzestrzeganie zasad romanipen, stają się oni nieczyści, a co za tym idzie – gorsi i potencjalnie groźni dla Romów ze względu na swoją aksjologiczną odmienność. Mogą oni co najwyżej uzyskać status *manusa*⁵⁹. Jednak, aby osiągnąć go, należy zostać uznanym przez Romów za godnego bycia człowiekiem niewyłączonym ze świata romskiego w ramach *manusipen*, czyli człowieczeństwa. Dochodzi wówczas do przekroczenia granic etniczności, jednak nigdy gadzio nie stanie się Romem.

Świat Romów jest wyraźnie podzielony na to, co swoje i co obce, nieromskie⁶⁰, czyli jednocześnie gorsze. To stanowi podstawę jego ukształtowania. Dlatego też nie obejmują gadzio prawami, przez co w sposób naturalny stają się oni obiektem działań, które w ramach społeczności romskiej są zakazane. Przykładowo zasada mówiąca o tym, że nie wolno zaszkodzić/okraść innego Roma nie mówi wprost, że można okraść gadzio, jednak w praktyce właśnie tym to skutkuje. Decydują o tym zasady romanipen, które identyfikują i wyznaczają granice pomiędzy swojskością a obcością⁶¹.

1.2.3. Romanipen narzędziem odrębności

Romowie w swojej historii czerpali bardzo wiele elementów z kultur większościowych, wśród których przychodziło im żyć. Odzwierciedla to

⁵⁹ Por. Marushiakova E., Popov V., *Sąd cygański w Europie Wschodniej*, „Studia Romologica”, 2008, nr 1, s. 91; Milewski J., *Romowie – bliskie...*, dz. cyt., s. 24; Mróz L., *Wyróżnianie grupy...*, dz. cyt., s. 157.

⁶⁰ Koper T., „Obcy” wśród..., dz. cyt., s. 27; Bartosz A., *Cyganie a Żydzi - co jest kazer, a co magerdo?*, „Midrasz”, 1999, nr 3(143).

⁶¹ Za: Koper T., „Obcy” wśród..., dz. cyt., s. 27.

zasób leksykalny poszczególnych odłamów języka romani. Widoczne jest to także na przykładzie ich synkretycznej religijności⁶², bazującej najprawdopodobniej na religijnej tolerancji wyniesionej z Indii i stanowiącej jednocześnie jedną ze strategii przetrwania⁶³. Jest to zjawisko naturalne dla grup pozostających w rozproszeniu i stanowiących mniejszość wśród społeczeństw dominujących. Jednak dla Romów nie mogło i nie może to naruszyć w żaden sposób zasad romanipen. Tożsamość społeczności romskiej jest oparta na odrębności, której źródło znajduje się w zasadach romanipen. Na tej podstawie ukształtowana jest inność językowa, zwyczajowa, kulturowa i etyczno-moralna, najściślej przejawiająca się w strukturze rodziny i relacjach z obcymi⁶⁴. Te czynniki, kierowane przez romanipen, zdecydowały o przetrwaniu Romów jako odrębnej – w pełni świadomej swojej wspólnej przeszłości – wspólnoty.

Termin romanipen oznacza romskość, czyli bycie Romem. Romanipen jest zbiorem norm, zasad i tradycji kulturowych. Gdy Rom żyje godnie, czyli jego postępowanie nie narusza romanipen, posiada jednocześnie gwarancję szacunku współrodaków, poparcie ze strony własnej rodziny i ma zapewnioną z ich strony pomoc, zasługuje na to, aby przynależać do wspólnoty i być Romem. Ze względu na specyfikę kulturowego funkcjonowania wszystkich grup romskich i niewykształcenie pisemnej formy przekazywania dorobku kulturowego, romanipen pozostaje tradycją ustną⁶⁵.

Szczegółowy zakres romanipen jest trudny do określenia⁶⁶. Można jednak podjąć próbę wskazania jego podstawowych wyznaczników⁶⁷.

⁶² Mirga A., Mróz L., *Cyganie. Odmienność...*, dz. cyt., s. 216-217.

⁶³ Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której Romom udałoby się przeżyć kilkaset lat w Europie, gdyby przy całej swojej wizualnej odmienności i kulturowej charakterystyce, dodatkowo pozostawali wyznawcami jednej, konkretnej religii, odmiennej od religii społeczeństwa dominującego.

⁶⁴ Por. Bartosz A., *Cyganie a Żydzi...*, dz. cyt.

⁶⁵ Choć pojawiły się lokalne pomysły – jak choćby wśród łotewskich Romów – spisania tych zasad, za: Час, *Цыгане под чужую дудку не поют*, 3.4.2006, <http://www.d-pils.lv/news/73688>.

⁶⁶ W szczególności dla nie-Roma. Natomiast w przypadku, gdy przedstawiają go Romowie, to po pierwsze czynią to w perspektywie zasad własnej, konkretnej grupy, a po drugie – skoro ujawniają *tajemnice* (a za taką można potraktować niemalże każdą informację o wewnętrznych zasadach dotyczących Romów) romskie gadzio niejako automatycznie wyłączają się ze swojej społeczności.

⁶⁷ Por: Kowarska A. J., *O romskich autorytetach. Romowie – przewodnik. Historia i kultura*, Radomskie Stowarzyszenie Romów Romano Waśt – Pomocna Dłoń, Radom 2009, s. 34.

Najważniejszą zasadą jest manifestowanie bycia Romem. Przede wszystkim odnosi się to do jak najczęstszeo używania języka romskiego. Mówienie w języku romani we własnej wspólnocie jest czymś oczywistym. Używanie nieznanego gadzio języka jest wyznacznikiem swojskości, człowieczeństwa, przynależności do *ludzi*. Bycie Romem to mówienie po romsku, a kto nie mówi, temu odmawia się człowieczeństwa⁶⁸. Kompetencja językowa – wraz z urodzeniem – stanowi pierwszy krok i podstawę romskości, jest ekspresją tożsamości. Język jest podstawą socjalizacji prowadzącej do uczestnictwa w życiu społeczności romskiej i do wypełniania innych zasad romanipen. Dlatego też, pomimo działań zmierzających do poznania i upowszechnienia nauki języka romani⁶⁹, nie zawsze spotyka się to z akceptacją Romów. Poznawanie języka romskiego przez gadzio traktują jako ingerencję. Jest to wkroczenie obcego i skalanego świata w ich cywilizacyjną enklawę i może być ono źródłem zagrożenia – potencjalnego ujawnienia romskich tajemnic⁷⁰. Ważnym elementem romskości jest także to co i jak się mówi. Oczywiście w języku romani. *Romowie mówią, że człowiek staje się Romem poprzez "mowę" (yorba). Jest tylko jedna odpowiedź na pytanie "co powinien prawdziwy Cygan robić?! Jak można stać się Romem?" – "[Jeśli nauczysz się] wypowiadać w odpowiedni sposób w towarzystwie"*⁷¹. Romanipen, będąc systemem decydującym o moralności, nakazuje zwracać uwagę zarówno na tematy rozmów, jak i na sposób wyrażania myśli.

Zasada manifestowania bycia Romem odnosi się także do ubioru. Wiąże się on z systemem mageripen, przez co ma nieco inne znacznie i jest opisane w dalszej części tego rozdziału.

Z rodowością jest związany kolejny wyznacznik romskości, jakim jest bezwzględne dochowywanie lojalności wobec grupy. Przejawia się ona

⁶⁸ Bartosz A., *Cyganie a Żydzi...*, dz. cyt.

⁶⁹ Szewczyk M., *Aktywność legislacyjna Unii Europejskiej podejmowana od ostatniego jej rozszerzenia wobec romskiego problemu na przykładzie Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Integracja mniejszości – Romowie”*, [w:] Borek P. (red.), *O Romach w Polsce...*, dz. cyt., s. 53.

⁷⁰ Za: Milewski J., *Romowie – bliskie...*, dz. cyt., s. 24. W Niemczech w 2002 roku tylko w jednym landzie nauczano języka romani, ze względu na opinię tamtejszych Romów, ich niechęć do uczestnictwa i prowadzenie kursów przez nie-Romów, za: *Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej (UE). Ochrona mniejszości*. 2002, OSI, Warszawa 2002, s. 66.

⁷¹ *The Rom said that men became Rom in 'speech' (yorba). One answer to the question 'What does a true Gypsy do?/How can I become a Rom?' was '[if you learn] to speak in a refined way in company'*, za: Kovalcsik K., *Aspects of language ideology in a transylvanian Vlach Gypsy community*, "Acta Linguistica Hungarica", 1999, No. 46(3-4), s. 281.

w poczuciu braterstwa i zarazem odpowiedzialności (*pralipe*)⁷² za całą wspólnotę romską, a słowa, które ją najlepiej opisują to: pomoc, zaufanie, wierność.

Także szacunek okazywany starszym (*phuripen*) ściśle wynika z kulturowego znaczenia rodziny, a także z oralnego charakteru kultury romskiej i ma znaczący wpływ na podtrzymywanie tożsamości wspólnoty. Najstarsi członkowie romskiej wspólnoty (włączając w to kobiety po okresie reprodukcyjnym) mają niepodważalny autorytet i na nich skupia się szacunek całej rodziny. Wśród Romów wiek jest podstawowym kryterium miejsca w hierarchii społecznej. To starsi wiedzą, co jest słuszne a co nie, są skarbnicą wiedzy o zasadach, które stanowią podstawę tożsamości i umożliwiają funkcjonowanie Romów jako grupy⁷³. Wspólnota jest dla nich najważniejsza – określa kim się jest, zabezpiecza przed samotnością, oferując prawdziwą pomoc i realne więzi kulturowe i rodzinne. Koniecznie trzeba tu podkreślić, że zarówno szacunek okazywany starszym, jak i wszelkie inne normy kulturowe wiążą się wyłącznie ze swoją wspólnotą (Romami) i nie obejmują środowisk nieromskich.

Znaczenie kolejnych dwóch zasad – obowiązku prawdomówności (*čičipen*) oraz gościnności (*pativalo*) – można by uznać za nieco mniejsze, choć wyraźnie pozostają one w romskiej świadomości. Podobnie jak w przypadku poprzednich, ich przestrzeganie także jest zawężone do wspólnoty romskiej. Posługiwanie się tymi normami wobec gadzio byłoby co najmniej dziwne, jeśli nie wręcz naganne. Świat Romów jest bowiem światem wielu dychotomii. Wszystkie wiążą się z rytualną czystością i choć szczegółowe zasady romanipen są definiowane różnie dla każdej grupy, to jednak zawsze podstawowe zadanie tej kategorii ma wskazać na odrębność świata Romów od świata zewnętrznego⁷⁴, bez względu na to czy będzie to gadzio⁷⁵, czy coś, co jest skalane i przez to podlega wyłączeniu (jak choćby czasowo wykluczony ze społeczności Rom lub Romni). Związana jest z tym ściśle ostatnia kwestia, której przestrzeganie gwarantuje Romowi szacunek i pozwala zawsze i w pełni być Romem. Jest to kodeks mageripen.

⁷² Za: *Romanipen-sistemul valorilor rome*, 8.7.2005, <http://BBCromanian.com>.

⁷³ Więcej: Kowarska A. J., *O sądach cygańskich*, „Studia Romologica”, 2008, nr 1, s. 84-85.

⁷⁴ Za: Mirga A., *Kategoria „romanipen” a granice etniczne Cyganów*, „Kultura i Społeczeństwo”, 1987, t. 31, nr 1, s. 198.

⁷⁵ Milewski J., *Romowie – bliskie...*, dz. cyt., s. 23.

1.2.4. Mageripen systemem kontroli

Mageripen jest kodeksem skalań, który jest przede wszystkim systemem społecznej kontroli⁷⁶. Ukształtował się w wyniku doświadczeń życiowych społeczeństw romskich, moderowanych przez romskie instytucje (Šzero Rom⁷⁷ lub Kris). Jest zbiorem prawa precedensowego, decydującego o kształcie etnicznej romskiej odrębności oraz przestrzeganiu porządku w dawnych taborach⁷⁸. U grup ściśle zachowujących tradycję jest kodeksem moralno-prawnym, u mniej ortodoksyjnych zmierza ku normom etycznym i zwyczajowym. Jednak niemalże zawsze pozostaje kontrolerem zachowań i najwyższą wartością dla całej społeczności romskiej. Zasady dotyczące skalań kategoryzują rzeczywistość i dzięki równowadze, jaką daje wyraźne oddzielenie tego, co czyste – romskie – i nieczyste – obce – umożliwiają zachowanie niezależności i odrębności społeczności romskich⁷⁹.

Kodeks ten reguluje relacje z obcymi (nieczystymi swą nieromskością i nieprzestrzeganiem zasad romanipen), z kobietami (nieczystymi swoją reprodukcyjną fizjologią), skalanymi i kalającymi przedmiotami i zwierzętami. Ponadto odnosi się także do zachowania w ramach grupy i określa wewnętrzne zasady postępowania, które mają utrzymać rytualną czystość w wyniku odpowiednich relacji z innymi Romami. Należy przy tym podkreślić, że bardzo ważna jest sama świadomość skalania. Bowiern jest ono u Romów miarą pragmatyczną, a nie mistyczną czy religijną⁸⁰.

1.2.4.1. System skalań narzędziem przetrwania

Skalanie (*magerdó, mahrimo, moxadó, prastló, palecido, piklimo, pekelimé, gonimé, bolimé, pukano, marimé, melali, mokadi, kulaló, limaló*) jest

⁷⁶ Za: Grzegorek J. N., *Gdzie kończy się tradycja władzy. Cygańskie prawa a romska rzeczywistość*, Związek Romów Polskich, Szczecinek 2007, s. 45.

⁷⁷ Rządziej nazywany Baro Šzero (wielka głowa). U Polskiej Romy sędzia i nadzorca praw romskich. Stanowisko to występuje także u innych grup romskich. Jest autorytetem moralnym, co znamienne – jednocześnie wskazującym na sposoby postępowania w przypadku kontaktów z gadzio. Więcej: Marushiakova E., Popov V., *Sąd cygański...*, dz. cyt., s. 38-41; Milewski J., *Romowie – bliskie...*, dz. cyt., s. 21.

⁷⁸ W ramach ciągłego kształtowania mageripen warto przywołać sytuację kiedy to Šzero Rom dowiedziawszy się, że w Internecie znajduje się pornografia, wyklął każde jego użycie. Jednak sprzeciw społeczności ograniczył to wyklęcie, za: Harpula W., *Dlaczego Polacy tak bardzo nie lubią Romów?*, 7.4.2009, <http://onet.pl>.

⁷⁹ Kowarska A. J., *O sądach cygańskich...*, dz. cyt., s. 80.

⁸⁰ Ficowski J., *Cyganie na polskich drogach*, Wydawnictwo Literackie, Kraków-Wrocław 1986, s. 159.

skutkiem nieprzestrzegania zasad romanipen. Do skalania może dojść nie tylko poprzez nieodpowiednie zachowanie, ale także poprzez kontakt z czymś lub kimś nieczystym (moralnie i etycznie). Romolodzy przyznają, że pełne formy najbardziej pierwotnych tradycji dotyczących skałań zachowały się głównie u Polskiej Romy⁸¹.

Są one podzielone na dwie zasadnicze grupy. Podział na małe (*tykne mageripena*) i wielkie (*bare mageripena*) skalania odnosi się bezpośrednio do skutków, jakie dla społeczności romskiej niesie dany występki. Jednak w ramach skałań wielkich nie wszystkie mają takie same, równie ostateczne konsekwencje.

Do największych należą te, które zagrażają samemu trwaniu grupy, jej spistości i są występkiem przeciwko wewnętrznej lojalności. Godzą one bowiem w dychotomię – naruszają granicę pomiędzy światem Romów pozostającym w opozycji do świata gadzio. Dlatego też okradzenie lub zabójstwo innego Roma (*ćorachane romengre*) i współpraca – pod postacią donosicielstwa – z władzami egzekwującymi prawo, współpraca z policją lub systemem sądowym (*phukane romengre*) są uznawane za najcięższe⁸² i przyjmują wręcz kategorię nadskalania – skalania niemożliwego do zmycia. Najczęściej karą za ich popełnienie jest trwałe wykluczenie ze społeczności, bez możliwości jakiegokolwiek ułaskawienia.

O ich zaistnieniu decyduje Šzero Rom lub u Kełderaszów i Lowarów Kris. Pozostałe znaczące skalania skutkują najczęściej karą finansową, jako zadośćuczynieniem dla osoby poszkodowanej⁸³ lub czasowym wykluczeniem ze społeczności (zakaz wspólnego zasiadania do stołu z innymi Romami, odrzucenie jakichkolwiek kontaktów fizycznych, a czasem i zakaz przebywania pod jednym dachem). Kiedyś w miejsce tych rytualnych kar stosowano pobicie lub nawet – w przypadku najcięższych wykroczeń – karę śmierci.

Do innych wielkich skałań należą te, które wynikają z innych – niż dotyczące przynależności do wspólnoty lub nie – dychotomii romskiego świata. Jest to jeden z najbardziej trwałych wzorów kulturowych, występujących u większości romskich grup⁸⁴. Przede wszystkim jest to podział na

⁸¹ Tamże, s. 158.

⁸² Za: Ficowski J., *Cyganie w Polsce...*, dz. cyt., s. 55; Koper T., *Identity of Roma...*, dz. cyt., s. 5.

⁸³ Kowarska A. J., *Polska Roma. Tradycje i nowoczesność*, Wydawnictwo DIG, Warszawa 2005, s. 36.

⁸⁴ Koyalcsik K., *Aspects of language...*, dz. cyt., przypis 1, s. 272.

to, co wewnętrzne wobec ciała (nieczyste) i zewnętrzne (czyste), dotycząca zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Inną dychotomią jest podział na dolną (nieczystą) i górną (czystą) część ciała. Podział ten dotyczy każdego Roma i Romni, jednak bardzo wyraźnie wiąże się z kobiecą fizjologią rozrodczą i wzmacniany jest przez dychotomię zewnętrzne-wewnętrzne⁸⁵. Podobnie jak wszystko, co się do niej odnosi – fizjologia, seksualność i części ciała oraz ubioru⁸⁶. W związku z tym przed okresem dojrzewania Romni nie ma – przypisanej kobietom dorosłym – natury kalającej⁸⁷. Kobieta po zakończeniu czasu swej płodności także przestaje być nieczysta. Stare i prawe Romni są niejednokrotnie poważane niemalże na równi ze starszymi mężczyznami.

Dźwulitko mageripena jest najpospolitszym skalaniem kobiecym i wiąże się z dolnymi częściami jej ciała⁸⁸. Nie można ich dotykać, poza podstawową – powszechnie uznaną przez społeczeństwo romskie za normalną – aktywnością seksualną, gdyż sprowadza to na mężczyznę nieczystość. Wiąże się z tym skalanie trzewikowe (*terachitko mageripena*) oraz spódnicowe (*podbitko mageripena*). Ponieważ nieczyste kała, nie wolno dolną częścią odzieży kobiecej dotykać żadnego jedzenia ani naczyń związanych z przygotowywaniem i podawaniem posiłków⁸⁹, a nawet dotknięcie spódnicą talerza czyni go skalanym na zawsze⁹⁰. Stąd pojawienie się w tradycyjnych strojach Romni wielu warstw spódnic i dodatkowo fartucha, osłaniającego przed bezpośrednim kontaktem z dolną częścią i spodnią warstwą kobiecego ubioru, który nigdy nie jest źródłem skalania. Możliwość kalania przez

⁸⁵ Warto zauważyć, że podział ten wiąże się z pierwotnie rozumianym porządkiem świata, który występuje w większości kultur. Romowie nie wypracowali bardziej zrozumiałego dla Europy podziału na lepszą – prawą – i gorszą – lewą – część ciała, i podział u nich przebiega w płaszczyźnie horyzontalnej, Mirga A., Mróz L., *Cyganie. Odmienność...*, dz. cyt., s. 146-149.

⁸⁶ Mróz L., *Analiza formalna i znaczeniowa ubioru Cyganów*, „Polska Sztuka Ludowa. Konteksty”, 1982, t. 36 z.1-4, s. 113-114.

⁸⁷ Mróz L., *Analiza formalna...*, dz. cyt., s. 114; por. Kowarska A. J., *O sądach cygańskich...*, dz. cyt., s. 86; u Kełderaszy dopiero po ślubie kobieta jest kalająca..., za: Ficowski J., *Cyganie w Polsce...*, dz. cyt., s. 63.

⁸⁸ Ficowski J., *Cyganie na polskich...*, dz. cyt., 160-161.

⁸⁹ Słaba A., *Rola ubioru w życiu kobiet romskich*, [w:] Borek P. (red.), *O Romach w Polsce...*, dz. cyt., s. 212.

⁹⁰ Mróz L., *Analiza formalna...*, dz. cyt., s. 114; w Gliwicach jeden z Romów, będąc skalanym, skaził cały bar pijąc w nim piwo, za: Ficowski J., *Cyganie w Polsce...*, dz. cyt., s. 64.

części kobiecego ubioru stanowią jednocześnie system obrony kobiecej czci. Umiejętnie wykorzystywana – choć nie nadużywana – groźba takiego skalanania daje kobietom romskim narzędzie – przynajmniej częściowej – kontroli mężczyzn.

Jako konsekwencja wskazanych powyżej dychotomii w oczywisty sposób Romni podczas miesiączki pozostają po części poza nawiasem społeczeństwa. Pomimo wielkiej radości, jaką jest wśród Romów przyjsie na świat dziecka, zarówno matka, jak i dziecko pozostają nieczyści (*maminko, maminko, mamiatko mageripena*) i zarazem odizolowani od mężczyzn i przedmiotów, które mogłyby dotykać przez okres 3 lub ewentualnie 2 tygodni⁹¹. Jest to bardzo silne skalenie – nawet, gdy w szczególnych okolicznościach (podczas II wojny światowej) udzielana była dyspensa na żywienie się końskim mięsem, to nie było możliwości, aby ktokolwiek udzielił dyspensy na tę formę zakazu tabunicznego.

Z seksualnością kobiet wiąże się także romskie poczucie smaku i grzeczności – zakazane jest nieprzyzwoite zachowanie zarówno na poziomie działań, jak i nawet samych słów. W ten sposób kobieta będąca z zasady nieczystą przez cały okres swej aktywnej płciowości doświadcza niejako jej podwojenia. To właśnie przede wszystkim za sprawą tej rytualnej i wzmaganej okresowo nieczystości kobiety społeczności romskiej mają niższy status niż mężczyźni.

Rozwinięciem problemu nieczystości dolnych partii kobiecego ciała jest grupa skałań związana z nieczystością tego, co znajduje się pod kobietą. W ten sposób kobieta może skalać mężczyznę, jeśli przebywa w domu piętro wyżej niż mężczyzna. Wiąże się z tym problem mieszkania pod innymi Romami w bloku⁹² – kiedyś nawet rozwieszenie kobiecej bielizny na strychu było zakazane⁹³. Z podobnych przyczyn jedzenie nie może być trzymane w piwnicy znajdującej się pod podłogą⁹⁴. Co ciekawe – dotyczy to tylko i wyłącznie Romni – kobiety spoza wspólnoty romskiej nie kalają

⁹¹ Za: Ficowski J., *Cyganie w Polsce...*, dz. cyt., s. 57; u Kelderazy okres ten trwa 6 tygodni, za: Sułkowska U., *Preparatio Evangelica – próby asymilacji społeczności romskiej*, [w:] Borek P. (red.), *O Romach w Polsce...*, dz. cyt., s. 356.

⁹² Mróz L., *Analiza formalna...*, dz. cyt., s. 114; Milewski J., *Romowie – bliskie...*, dz. cyt., s. 27; Lubecka A., *Tożsamość kulturowa...*, dz. cyt., s. 175.

⁹³ Ficowski J., *Cyganie w Polsce...*, dz. cyt., s. 56.

⁹⁴ Z zakresu stosowania tej zasady wynika wiele drobnych utrudnień w życiu codziennym. Warunki mieszkaniowe związane są także z odrzuceniem, w szczególności przez Kalderazy, możliwości załatwiania potrzeb fizjologicznych w domu.

przebywaniem nad Romem, choć i tak Romowie uznają, że nie jest dobrze mieszkać na piętrze pod kobietą. Zakaz ten szczególnie mocno funkcjonuje u Kalderaszy. Dalszą konsekwencją dychotomii góra-dół jest skalanie wynikające z przykrycia się kołdrą odwróconą *stroną nóg* ku twarzy.

Kobięcy ubiór pełni wiele funkcji, ponieważ jego specyfika wypełnia dodatkowe zadanie. Wzmacnia identyfikację tożsamości romskiej (niejednokrotnie kolorowy i rozpoznawalny) i jest strażnikiem seksualności – barierą przed skalaniem seksualnym Romów i barierą przed skalaniem ze strony obcych. Zarówno sam strój, jak i zachowanie nie powinny zachęcać mężczyzn gadzio do kontaktów, jednocześnie powinny podkreślać romskość i wstydlivość. A kobiety bardzo często swoją terenową pracą utrzymują dom i są narażone na częstsze kontakty z obcymi⁹⁵. Ma to także szczególne znaczenie w przypadku lojalności wobec grupy i obowiązującego generalnie zakazu wiązania się z gadzio. Stąd często niemile i agresywne zachowanie Romni podczas kontaktu z mężczyznami społeczeństwa większościowego.

Na pograniczu czystości rytualnej i czystości fizycznej znajdują się zasady odnoszące się do naczyń, w których myje się produkty spożywcze i pierze ubrania, z podstawowym podziałem na dziecięce, męskie i kobiece⁹⁶, oraz te, w których można się umyć, z podziałem na dolne i górne części ciała. W praktyce – u szczególnie konserwatywnych grup – prowadzi to nawet do stosowania osobnych ręczników i mydeł⁹⁷. U Kalderaszy stosuje się nawet 6 odrębnych misek w zależności od celu ich wykorzystania.

Zakaz mieszania wewnętrznego i zewnętrznego wiąże się także z brudem fizycznym. Nie dotyczy to sprzątania we własnym domu, ale sfery publicznej życia Romów. Nie mogą oni mieć styczności z chorobami zakaźnymi⁹⁸, zwłokami, wydalinami, odpadami. Zakazane jest także picie wody z rzeki lub zbiornika, w którym mogli się kąpać inni ludzie lub bydło. W stosunku do konia i psa, jako odwiecznych towarzyszy romskich podróży, obowiązują szczególne zakazy⁹⁹. Co prawda nie są one nietykalne, ale uznaje się, że ich mięso jest obrzydliwe. Nie wolno zatem spożywać ich mięsa (*kuşfaýtko ma-*

⁹⁵ Mróz L., *Analiza formalna...*, dz. cyt., s. 118-120.

⁹⁶ Fraser A., *Dzieje Cyganów...*, dz. cyt., s. 181.

⁹⁷ Więcej w: Grzegorek J. N., *Gdzie kończy...*, dz. cyt., s. 60-61.

⁹⁸ Jedno z poważniejszych skałań wiąże się z seksem uprawianym z osobą chorą na chorobę weneryczną – *nasfalibnaskro mageripena*, choć niektóre źródła umieszczają je w grupie skałań małych, Koper T., *Identity of Roma...*, dz. cyt., s. 5.

⁹⁹ Choć w przypadku psa istnieje teoria wskazująca, iż jest on nieczysty z powodu

geripena), zabijać ich, zadawać się z ludźmi, którzy to robią¹⁰⁰. Nie można nawet zamierzyć się na te zwierzęta żelaznym przedmiotem¹⁰¹.

Potrawy, które spożywają Romowie, są czyste nie tylko dosłownie, ale i symbolicznie. Generalnie czystość jedzenia jest szczególnie ważna i stanowi objaw czystości rytualnej współbiesiadników. Wspólny posiłek potwierdza przynależność do wspólnoty. W formule wykluczenia ze względu na skalanie pojawia się określenie mówiące o tym, że dana osoba nie może jeść z Romami, bo jest nieczysta. Wspólne posiłki informują, że wszyscy traktują siebie nawzajem z szacunkiem i uznają się za Romów. Dlatego też odmówienie przyjęcia zaproszenia może być traktowane jako obraza, gdyż sugeruje nieczystość zapraszającego.

Małe skalania (*tykne mageripena*)¹⁰² są bardziej zróżnicowane w poszczególnych grupach i niejednokrotnie zatraciły swoje odrębne nazwy, część z nich zaniknęła¹⁰³. Najczęściej skutkują bądź krótką separacją winowajcy lub, w przypadku krzywdy poszkodowanego, rekompensatą finansową¹⁰⁴ dla niego. Do tej grupy należą niewątpliwie skalania wynikające z niewielkiej przemocy w ramach społeczności romskiej oraz związane z seksualnością¹⁰⁵. O oczyszczeniu z nich decyduje Jonkaro – zastępca Šzero Rom.

Za nieprzestrzeganie zasad czystości rytualnej grożą sankcje o charakterze magicznym, moralnym i społecznym¹⁰⁶, tworzące obszar tabu. System normatywny romanipen, oparty na mageripen i idei skalań, ma przede wszystkim znaczenie społeczne. Znaczna część występków przeciwko zasadom, w szczególności tym, które wpływają na społeczność romską, ulega pełnej obiektywizacji dopiero, gdy zostaną one dostrzeżone i zaistnieją

tego, że liże swoją sierść, łącząc to co zewnętrzne z tym co wewnętrzne, więcej w: Lubeca A., *Tożsamość kulturowa...*, dz. cyt., s. 217-218, 222.

¹⁰⁰ Mróz L., *Cyganie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971, s. 162.

¹⁰¹ Żelazne skalanie (*sasterytko mageripena*) odnosi się przede wszystkim do bójki z innymi Romami.

¹⁰² Na podstawie wskazywanych źródeł oraz rozmów autora z przedstawicielami Polskiej Romy pojawia się problem przyporządkowania części skalań do grupy wielkich i małych, gdyż w każdej grupie część z nich jest inaczej kategoryzowana.

¹⁰³ Jak choćby zakaz ostrzenia noża kuchennego o próg domostwa.

¹⁰⁴ Np.: rekompensata dla niewinnie uwięzionego ze strony winnego. Ostatecznie żaden prawdziwy Rom nie wyda systemowi sądowemu swojego pobratymca, za: Ficowski J., *Cyganie w Polsce...*, dz. cyt., s. 57.

¹⁰⁵ *Lubńitko mageripena*, obejmujące kontakty seksualne z osobą rozwiązłą lub zagrażającą rozbięciem rodziny, czy wspomniane, Koper T., *Identity of Roma...*, dz. cyt., s. 5.

¹⁰⁶ Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 127.

w świadomości grupy. Ponieważ skalany Rom jest zanieczyszczający dla innych, każdy ma prawo wiedzieć czy nie znalazł się w niebezpieczeństwie. Z tego powodu kara ma być widoczna i wszystkim znana, bo ma pobudzać do refleksji. Przy małych skalaniach zdarza się jednak, że w wielu indywidualnych przypadkach, zasady te w nieznacznym sposób są modyfikowane w zależności od potrzeb¹⁰⁷, przez co w zaciszu domowego ogniska nie zawsze przestrzega się izolacji nieczystego.

Podział na to co czyste i nieczyste jest zasadniczym elementem kultury romskiej i to on w znaczącym stopniu kształtuje wartościowanie i widzenie świata tej grupy oraz decyduje o stosunkach z nie-Romami¹⁰⁸. Być może jest on wywiedziony jeszcze z Indii, gdzie czystość rytualna ma ogromne znaczenie. Z pewnością na przestrzeni lat system skałań i wyodrębniania nieczystości/obcości wiązał się ze strategią przetrwania grupy uznawanej wszędzie za obcą. Romowie zawsze pozostawali zagrożeni oczekiwaniami, jakie stawiała wobec nich dominująca kultura, a ten wyraźny system oddzielenia tego, co wewnątrznie romskie i tego, co nieczyste – łącznie ze skalanymi członkami swej społeczności – oferował im obronę przed zewnętrznymi wpływami.

1.3. Romski nomadyzm

Odrębną kategorią, którą jednak należy rozważać w powiązaniu z kategorią romskości, jest nomadyzm Romów. Nie jest on bardzo mocno podkreślany w przypadku części polskich Romów, choć motyw wędrowania zakorzenił się trwale w kulturze i tradycji romskiej: *Prawdziwy Cygan – podkreśla z naciskiem słowo prawdziwy – zawsze będzie jeździł, bo my mamy coś takiego wrodzone, że musimy jeździć*¹⁰⁹, a Lowarzy i Kalderasze oraz inne grupy z EZ traktują go jako wyznacznik romskości. Dlatego też niemalże wszystko, co można przedstawić w ramach oceny tego podwyższonego stopnia mobilności społeczności romskiej, może stać się podstawą do szerszej dyskusji.

Jak wspomniano już wcześniej, swoiście rozumiana poprawność polityczna nakazuje przyznać, że ich nomadyzm był i jest wymuszony. Mówi się nawet o tym, że Romowie muszą wyjść z pozycji ofiar, co ułatwiłoby

¹⁰⁷ Za: Marushiakova E., Popov V., *Sąd cygański...*, dz. cyt., s. 90.

¹⁰⁸ Fraser A., *Dzieje Cyganów...*, dz. cyt., s. 180.

¹⁰⁹ Kazimierczuk Z., *Pożegnanie taboru*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1968, s. 12.

im integrację¹¹⁰ i powrócenie do osiadłego trybu życia, który jest dla nich naturalny¹¹¹.

Taka teza w pewnej mierze wydaje się być niezgodna z zadziwiająco silnym oporem stawianym przez Romów podczas *wielkiego zatrzymania* wymuszonego przez władze państw socjalistycznych¹¹². Jednak być może problemem był przede wszystkim sposób, w jaki tego dokonano¹¹³. Także po okresie niewolnictwa na terenie Mołdawii i Wołoszczyzny, gdy tylko pojawiła się możliwość ponownego powrotu do wędrownego trybu życia, część Romów z niej skorzystała. Z drugiej strony jednak nawet jeśli romski nomadyzm jest utrwalonym elementem tożsamości etnicznej i stylem życia, to może być skutkiem długotrwanie narzuconego stanu, który znalazł odzwierciedlenie we wzorcu kulturowym¹¹⁴.

Nomadyzm – za sprawą prześladowań i utrudnień na poziomie zapewnienia podstaw bytowania – był jedną z ekonomicznych strategii przetrwania¹¹⁵. Podobnie jest obecnie. Niejednokrotnie celem przemieszczenia jest zdobycie środków do osiedlenia lub znalezienie odpowiedniego miejsca¹¹⁶. Z punktu widzenia UE nie należy takiej mobilności akceptować, ale poprzez poprawę warunków życia u źródła – powstrzymać ją lub przynaj-

¹¹⁰ Pkt 26 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie sytuacji społecznej Romów i ułatwienia im dostępu do rynku pracy w UE 2008/2137(INI).

¹¹¹ Pkt 3.1.4.1 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Integracja mniejszości — Romowie”, 2009/C 27/20, 10.6.2008. Podobna teza pojawia się także w: Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 127, s. 126-127; por. także: Krzyżowski Ł., *Romowie jako...*, dz. cyt., s. 181-182.

¹¹² Szewczyk M., *Aktywność legislacyjna...*, dz. cyt., s. 63.

¹¹³ Szerzej w: Bartosz A., *Cyganie/Romowie...*, dz. cyt., s. 152-153.

¹¹⁴ Guet M., *Challenges related to Roma migration and freedom of movement in Europe*, [w:] *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*, International Conference, 14-15 January 2010, University of Oxford, Conference Proceedings, s. 77-78.

¹¹⁵ Acton T., *Theorising mobility: Migration, nomadism, and the social reconstruction of ethnicity*, [w:] *Romani mobilities...*, dz. cyt., s. 6; Jakimik E. A., *Romowie. Koczownictwo, osiadły tryb życia – wybór, konieczność czy przymus?*, Związek Romów Polskich, Szczecinek 2009, s. 13. Elementem strategii mającej zapewnić odrębność kulturową i spójną tożsamość Romów było także pozostawanie na marginesie społeczeństwa, Kowarska A. J., *Stereotyp czy tradycja. O etosie wędrowcy i wartościowaniu przestrzeni u polskich Romów*, Związek Romów Polskich, Szczecinek 2010, s. 44, 50; Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 126.

¹¹⁶ Pusca A., *The ‘Roma Problem’ in the EU. Nomadism, (in)visible architectures and violence*, “borderlands.e-journal”, 2010, vol 9 no 2, s. 7-8.

mniej ograniczyć. Jednak nie do zaakceptowania jest metoda polegająca na wprowadzaniu utrudnień w państwach, do których Romowie migrują¹¹⁷.

Komitet Regionów (KR) twierdzi – pomijając całkowicie sferę uwarunkowań kulturowych i potencjalnie wyższej gotowości tej grupy do przemieszczania się – że główną przyczyną mobilność Romów jest brak możliwości zawodowych i ekonomicznych oraz wykluczenie społeczne i dyskryminacja w dostępie do usług publicznych¹¹⁸. Jest to element ogólnoeuropejskiego dyskursu, w ramach którego pojawiają się głosy – przyjmujące za podstawę troskę o romską przyszłość – twierdzące, że migracje Romów szkodzą im samym. Choćby z tego powodu, że edukacja zagwarantowana *na miejscu* w chwili migracji zostaje przerwana¹¹⁹. A stanowi ona istotną podstawę do przyszłego udziału w rynku pracy i włączenia społecznego. Jednak zwolennicy takiego stanowiska nie biorą pod uwagę problemów, jakie wiążą się z romską edukacją także w kraju opuszczanym. Ponadto tradycje i kulturowe podstawy tożsamości i jedności każdej grupy, a w szczególności grupy etnicznej są nie mniej ważne niż włączenie społeczne. A romski wzór mobilności jest przecież niejednokrotnie postrzegany jako kryterium romskości.

Dla UE koczownicy są odrębnym zjawiskiem etnicznym, które należy traktować w szczególny sposób¹²⁰. Społeczeństwo osiadłe – choć z dystansu postrzega nomadyzm jako coś egzotycznego i interesującego – w momencie pojawienia się tego zjawiska w swoim państwie traktuje je jako uciążliwe, a określenie nomad nabiera negatywnego wydźwięku¹²¹.

Choć współczesna wędrowność Romów nie jest powszechna i jeśli występuje ma bardzo różnorodny charakter¹²², to jednak ich gotowość do mobilności jest o wiele wyższa niż średnia w europejskim społeczeństwie głównie-

¹¹⁷ Szerzej w: Cahn C., Guild E., *Recent Migration of Roma In Europe*, OSCE, Vienna 2008, s. 75.

¹¹⁸ Pkt 18 2012/C 54/03.

¹¹⁹ ERIO, *Roma Migration: a European Challenge*, Conference Report, 27 May 2009, s. 3.

¹²⁰ W szczególności z punktu widzenia praw człowieka i zagadnień związanych ze spójnością społeczną i ekonomiczną, za: Lit. D 2008/2137(INI).

¹²¹ Levinson M. P., Sparkes A. C., *Gypsy Identity and Orientations to Space*, "Journal of Contemporary Ethnography", 2004, vol. 33, no. 6, s. 706; aż do poziomu, w którym jest tak samo nieporządane jak *Cygan*, za: ERIO, *Roma Migration...*, dz. cyt., s. 5.

¹²² Zarówno na poziomie zróżnicowania pomiędzy rodzinami o różnym statusie społecznym, jak i pomiędzy grupami z Europy Zachodniej i EŚiW, Marushiakova E., Popov V., *Gypsy/Roma European migrations from 15th century till nowadays*, [w:] *Romani mobilities...*, dz. cyt., s. 128; E. Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 126.

nurtowym¹²³. Dlatego też europejskie społeczeństwo większościowe traktuje ich wciąż jako lud wędrujący, nie przyjmując do wiadomości faktu, że większość Romów prowadzi osiadły tryb życia¹²⁴. Badania wskazują na wędrowny charakter społeczności romskiej jako jeden z najważniejszych składników ich identyfikacji, a samo podróżowanie – nawet jeśli niedominujące – jest stałym, integrującym i wzmacniającym tożsamość składnikiem ich życia, nawet jeśli pozostaje jedynie swoistym zbiorowym stanem umysłu¹²⁵. Romska mobilność ma bowiem także aspekt społeczny i służy realizacji takich celów jak konsolidacja wspólnoty i więzi rodzinnych¹²⁶.

To właśnie ze względu na potencjał mobilności Romowie są pierwszymi paneuropejczykami – dla nich w Europie nigdy nie było granic – i zgodnie z intencją twórców polityk UE – europejską transnarodową mniejszością¹²⁷. Jednak nawet w przypadku osiedlenia się, w dalszym ciągu traktowani są jako problem i pozostają wykluczeni społecznie. Wynika to z odmienności wzorów kultury i stylu życia¹²⁸, przejawiających się między innymi ich gotowością do podróży¹²⁹. Połączenie tych dwóch składników – mobilności i kulturowej inności – intensyfikuje ich negatywny odbiór. Zawsze bowiem i wszędzie są *migrantami*, gdyż Europa przywykła do tego, że inni – i to przybywający – to migranci. Nawet, jeśli są u siebie. To znaczy w Europie.

1.4. Romskość źródłem barier

Podobnie jak w całości współczesnego społeczeństwa Europy, tak też i u Romów tradycyjne wartości ulegają rozluźnieniu. Pomimo tego większość polskich Romów z wymienionych wcześniej trzech głównych grup pozostaje wierna zasadom romskości. Jednak nie wszystkie problemy identyfikowane w praktyce funkcjonowania Romów wynikają z romanipen

¹²³ Bartosz A., *Cyganie/Romowie...*, dz. cyt., s. 151.

¹²⁴ Renard S., Manus A., Fel P.V., *Understanding the Complexity of the Romany Diaspora*, "InterJournal", 2007, no 2115, s. 4, <http://www.interjournal.org>.

¹²⁵ Por.: Levinson M. P., Sparkes A.C., *Gypsy Identity...*, dz. cyt., s. 709-110 i nn; Guet M., *Challenges related...*, dz. cyt., s. 77-78.

¹²⁶ Kowarska A. J., *Stereotyp czy tradycja...*, dz. cyt., s. 47.

¹²⁷ Vermeersch P., *Between Europeanisation and discrimination: the Roma as a special focus of EU policy*, [w:] *Romani mobilities...*, dz. cyt., s. 230.

¹²⁸ Vermeersch P., *Roma and mobility in the European Union*, [w:] Pietarinen K. (red.), *Roma and Traveller Inclusion in Europe. Green questions and answers*, The Green European Foundation, Brussel 2011, s. 92.

¹²⁹ Por.: Vermeersch P., *Between Europeanisation...*, dz. cyt., s. 233.

i nadrzędnie oraz szeroko rozumianych więzów krwi. Należy zatem wyróżnić, co jest jedynie nabytym wzorem kultury, który może ulec nieznacznej zmianie, a co jest jej wartością rdzeniową¹³⁰. Wiele bowiem zasad, choć tradycyjnie wpisanych w życie społeczności romskiej, może ulec zmianie, ponieważ pozostają one na obrzeżu romskości i nie są konieczne dla przetrwania kulturowego i zachowania tożsamości tej grupy. Są raczej wynikiem utrwalenia wewnętrznego stereotypu niż prawdziwie integralnym elementem romanipen.

Dla społeczności romskiej, dla której kategoria romanipen stanowi narzędzie zachowania odrębności, każdy kontakt z gadzio w jakimś stopniu stanowi zagrożenie, jako kontakt z obszarem tabu. Stąd kontakty te były zawsze ograniczane do niezbędnego minimum – motywowane jedynie potrzebami związanymi z przeżyciem¹³¹. Obecnie coraz częściej zakaz ten jest zamieniany na wyraźne i świadome poczucie odmienności, bo nawet starsi Romowie dostrzegają, że nie da się żyć całkowicie pozostając poza współczesnym społeczeństwem¹³².

1.4.1. Edukacja

Pozostawanie na marginesie życia głównonurtowego, wynikające z odmienności wzorów życia i hermetycznej kultury, wiąże się z konsekwencjami w sferach związanych z codziennym funkcjonowaniem. Pierwszą z nich jest ograniczony udział Romów w edukacji i generalnie niski poziom ich wykształcenia.

Według teoretyków i instytucji UE – co potwierdza w jakiejś mierze praktyka społeczna – konsekwencją niskiego poziomu edukacji jest brak zatrudnienia i w dalszej perspektywie zagrożenie ubóstwem¹³³. *Lepsze wykształcenie przekłada się na większe szanse na rynku pracy, a zwiększanie stopy zatrudnienia przyczynia się do zmniejszania ubóstwa*¹³⁴. Dla UE pozostaje to o tyle ważne, że poziom wykształcenia społeczeństwa i jednostek jest

¹³⁰ Koper T., „Obcy” wśród..., dz. cyt., s. 28.

¹³¹ Koper T., *Identity of Roma...*, dz. cyt., s. 2.

¹³² Za: Fraser A., *Dzieje Cyganów...*, dz. cyt., s. 225,

¹³³ Ringold D., Orenstein M. A., Wilkens E., *Roma in an Expanding Europe. Breaking the Poverty Cycle*, The World Bank, Washington 2005, s. 32.

¹³⁴ Komunikat Komisji Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, 3.3.2010, s. 13

jednym z czynników wpływających bezpośrednio na wzrost gospodarczy¹³⁵. Jego wyedukowani przedstawiciele – w tym także i Romowie – mają wpływ na intensyfikację rozwoju, za sprawą wnoszenia aktywnego wkładu w ten proces¹³⁶. Natomiast integracja gospodarcza wiąże się z osiągniętym poziomem edukacji¹³⁷, który niewątpliwie przygotowuje do udziału w rynku pracy.

Inicjatywa realizowana w ramach strategii *Europa 2020 – Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia* (E2020) wskazuje na edukację i związane z nią problemy oraz ich konsekwencje. Pomimo tego, że w samej strategii nie są wskazani literalnie Romowie, jeśli zwrócimy uwagę na podstawowe problemy, jakie stara się rozwiązać UE za sprawą działań wyznaczonych w ramach Europa 2020, to wydają się one być ściśle powiązane z tą grupą i odzwierciedlają te problemy, które dotyczą społeczności romskiej. Należą do nich: brak umiejętności czytania i pisania, niewystarczająca znajomość języka, brak przygotowania do kolejnych stopni edukacji oraz wykonywania zawodu¹³⁸. Kwestią, która w znacznej mierze dotyczy Romów i która także została wskazana w E2020 jest przerywanie nauki na każdym z jej etapów. To z tego zjawiska wynika problem ze zdobywaniem – także zawodowych – kwalifikacji czy realizacji idei uczenia się przez całe życie.

Wysoka jakość edukacji wpływa pozytywnie na przyszłość jednostek – tak na płaszczyźnie zawodowej, jak i pod względem możliwości udziału w życiu społecznym. Natomiast wyłączenie dzieci romskich z edukacji wpływa negatywnie na ich przyszłe prawo do pracy i wzmacnia marginalizację w dorosłym życiu¹³⁹. Mówi o tym PE w rezolucji o strategii wobec Romów, wskazując jednocześnie, że należy stworzyć możliwość pozbawionego dyskryminacji uczestnictwa młodych Romów w obowiązku szkolnym. Składnikiem tego niewykluczającego podejścia w szkolnictwie ma być według PE włączenie do programów szkolnych elementów edukacji międzykulturowej, walczącej ze stereotypami. Ma ona wspierać wczesną integrację Romów ze społeczeństwem i dawać im szansę na ucieczkę przed przyszłym wykluczeniem, którego doświadczają starsze pokolenia.

¹³⁵ Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Komisja Europejska, Bruksela 2010, s. 43.

¹³⁶ Pkt 2.2 2009/C 27/20.

¹³⁷ Pkt 3.1.4.2-3 2009/C 27/20.

¹³⁸ KOM(2011) 173, s. 6.

¹³⁹ Lit. E, T, pkt 13 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie strategii UE w dziedzinie integracji Romów 2010/2276(INI).

Teoretycznie można oczekiwać, że takie pozytywne działania, wspomagane przez liczne programy pomocy, wspierające udział Romów w edukacji każdego szczebla, będą skutkowały poprawą sytuacji w tej dziedzinie. Jednak romskie rodziny, tak często pozostające w biedzie lub na granicy ubóstwa, najmniej funduszy przeznaczają na edukację, jako na element najmniej ważny w codziennym życiu¹⁴⁰. Ponadto ze względu na kulturowe ograniczenia stojące na drodze do udziału w edukacji nie należy oczekiwać efektów w krótkim czasie.

1.4.1.1. Skala problemów w obszarze edukacji

W poszczególnych państwach UE sytuacja w zakresie edukacji Romów przedstawia się bardzo źle, bez względu na to jakie czynniki są brane pod uwagę i do jakiego poziomu edukacji będą odnosiły się badania. Najbardziej wrażliwy dla społeczności romskiej jest wskaźnik przerywania edukacji na poziomie podstawowym. Uzyskane z różnych źródeł dane są trudno porównywalne, gdyż do badań stosowane były odmienne metodologie, dają one jednak ogólny obraz sytuacji i pozwalają na jej ocenę.

Ogólne informacje dotyczące edukacji Romów w Europie z 2008 roku mówią, że spośród dzieci w wieku 6-14 lat (przed osiągnięciem romskiej dojrzałości) 40% nie uczęszcza do szkoły, a 38% przerywa naukę. W sumie zaledwie 46% romskich dzieci uzyskuje wykształcenie podstawowe¹⁴¹.

Nieco gorzej przedstawiają się zbiorcze dane z tego samego roku dla Węgier, Słowacji, Czech, Bułgarii, Rumunii, Litwy i Łotwy wskazujące, że zaledwie 42% Romów w tych państwach posiada wykształcenie podstawowe¹⁴². W Grecji w 2011 roku 35% dzieci romskich w wieku 7-15 lat nie uczęszczało do szkoły¹⁴³. W Rumunii w tym samym roku wskaźnik ten osiągał wartość ponad 20%, w Bułgarii ponad 15%, a we Włoszech i Francji – ponad 10%¹⁴⁴. W Słowenii wskaźnik przerywania nauki w szkole podstawowej dla Romów wynosił 22,5%¹⁴⁵. Badania z 2005 roku pokazały, że 80% Romów zamieszkałych w tym państwie nie posiadało wykształcenia

¹⁴⁰ Olmazu L., *Roma/Gypsies in Europe...*, dz. cyt., s. 41

¹⁴¹ Pkt 3.1.3 2009/C 27/20.

¹⁴² KOM(2011) 173, s. 5.

¹⁴³ KOM(2012) 226, s. 3

¹⁴⁴ *The situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance*, European Union Agency for Fundamental Rights, UNDP, Luxembourg 2012, s. 14.

¹⁴⁵ KOM(2012) 226, s. 4.

podstawowego¹⁴⁶. Wśród bezrobotnych Romów z miejscowości Dolenjska wskaźnik ten osiągnął nawet 98,2%, a w miejscowości Prekmurje – 90%¹⁴⁷. Na Łotwie procent młodzieży romskiej, który nie ukończyła edukacji wynosiła w roku 2008 – 15,5, natomiast w 2009 – 13,9¹⁴⁸. W Bułgarii dane dotyczące edukacji z 2001 i 2011 roku przedstawiają się dla Romów następująco: wykształcenie wyższe – 0,2%, 0,5% (współczynnik niższy 50 razy niż dla ogółu społeczeństwa);

- ukończona jedynie szkoła podstawowa – 28,3%, 27,9% (współczynnik 8 razy wyższy niż dla ogółu społeczeństwa);
- brak wykształcenia/analfabetyzm – 23,2%, 21,8% (współczynniki 23 razy wyższy niż dla ogółu społeczeństwa)¹⁴⁹.

Problemem Hiszpanii był przede wszystkim wskaźnik niskiej frekwencji romskich uczniów (więcej niż 3 miesiące w roku szkolnym). Na przestrzeni lat przedstawiał się on następująco: 1994 – 57%, 2001 – 31%, 2009 – 22,5%. Podobnie niekorzystnie wyglądał poziom analfabetyzmu: 2005 – 13,1%, 2007 – 13,5%, 2011 – 8,7%, przy średniej krajowej 2,2%. Współczynnik opuszczania szkoły przez Romów na wczesnym etapie edukacji wynosił natomiast 31,2%¹⁵⁰.

Według badań z 2008 roku we Włoszech 41,42% Romów nie ukończyło żadnej szkoły, a 8,44% spośród tej mniejszości było analfabetami¹⁵¹. W 2002 roku 21% Romów w wieku 15-18 lat uczęszczało do szkoły (blisko 60% spośród nich stanowili chłopcy), co było wskaźnikiem czterokrotnie niższym niż w przypadku innych mniejszości¹⁵².

¹⁴⁶ *National Programme of Measures for Roma of the Government of the Republic of Slovenia for the Period 2010-2015*, Republika Slovenija. Vlada Republike Slovenije Working Translation, No.: 09501-2/2010/7, Ljubljana 11 March 2010, s. 15.

¹⁴⁷ Tamże, s. 19.

¹⁴⁸ *Information on Roma integration policy measures in Latvia. Link with national and international standards and legislation, as well as the recommendations of organisations at international and national level*, s. 19.

¹⁴⁹ *National Roma Integration Strategy of the Republic of Bulgaria (2012 - 2020)*, s. 7-8.

¹⁵⁰ *National Roma Integration Strategy in Spain 2012-2020*, s. 14, 19.

¹⁵¹ *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Caminanti Communities – European Commission Communication*, No.173/2011, Presidenza del Consiglio dei Ministri. National Office on Anti-Racial Discriminations. National Focal Point, Rome, February 28, 2012, s. 51.

¹⁵² *National Strategy for...*, dz. cyt., Annex, s. 6.

Bardzo ważna w przypadku Romów jest edukacja poprzedzająca rozpoczęcie realizacji obowiązku szkolnego. Może ona dać szansę na nauczenie się języka społeczeństwa większościowego. Wskazuje na to UE, wiążąc znaczenie wczesnej edukacji z problemem międzypokoleniowego wykluczenia¹⁵³. Niestety w tym zakresie dostępnych jest o wiele mniej danych niż w przypadku szkolnictwa podstawowego czy nawet analfabetyzmu.

Około 52% dzieci romskich w Czechach nie uczęszczało do placówek przedszkolnych¹⁵⁴. W 2009 roku w Hiszpanii wskaźnik ten osiągnął 87%, sukcesywnie rosnąc od 59% w 1994 roku, poprzez 74% w 2001 roku¹⁵⁵. Na Węgrzech współczynnik uczęszczania dzieci romskich do przedszkoli wynosi 42%¹⁵⁶. Średnia dla wszystkich mniejszości we Włoszech wynosiła 70%, podczas gdy w przypadku romskich dzieci osiągała, ona zaledwie 31%¹⁵⁷. Najniższym wskaźnikiem (liczbowo i procentowo) w tym zakresie był wskaźnik Grecji – pięciokrotnie niższy w przypadku Romów niż dzieci nieromskich¹⁵⁸.

Niezbyt liczne polskie dane – uzyskiwane w różnych latach, na podstawie badań różnych grup społeczności romskiej oraz z bardzo różnorodnym zestawem pytań – wskazują na podobne tendencje jak w przypadku średnich europejskich. Niestety różnorodne metodologie badawcze – podobnie jak było z danymi dotyczącymi innych państw europejskich oraz średniej UE – znacząco utrudniają ich wymierne porównanie.

Uśrednione dane dla Polski wskazują, że 30-40% Romów nie posiada pełnego wykształcenia na poziomie podstawowym, natomiast wykształcenie podstawowe – bez kontynuacji nauki – uzyskało średnio 30-50% przedstawicieli tej grupy mniejszościowej¹⁵⁹.

¹⁵³ Pkt 32 2012/C 54/03.

¹⁵⁴ *Roma Integration Concept for 2010-2013*, Minister for Human Rights. Government of the Czech Republic, December 2009, s. 19.

¹⁵⁵ *National Roma Integration Strategy in...*, dz. cyt., s. 5, 14.

¹⁵⁶ *National Social Integration Strategy – Extreme Poverty, Child Poverty, The Roma – (2011–2020). Situation Analysis. Hungary*, Annex I, s. 34.

¹⁵⁷ *National Strategy for...*, dz. cyt., Annex, s. 6.

¹⁵⁸ *The situation of Roma in 11...*, dz. cyt., s. 13.

¹⁵⁹ Paszko A., Czysz R., *Aktywność ekonomiczna Romów*, [w:], Mazur S. (red.) *Krajowe i wspólnotowe polityki publiczne wobec mniejszości romskiej – mapa aktywności społeczno-gospodarczej Romów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, s. 52, 58; Kwiatkowski R., Gruszczynski L. A., Paweł H. J., Pasternak J., *Raport Romowie – Bezrobocie. Opis Położenia Społecznego Romów w Polsce*, Stowarzyszenie Romów w Polsce, Oświęcim-Katowice 1999, s. 13.

Przeprowadzone w 2001 roku badanie Romów województwa świętokrzyskiego wykazało, że 35,70% dzieci nigdy nie uczęszczało do szkoły, a 19% przerwało naukę w szkole podstawowej¹⁶⁰. Wśród dziewcząt współczynniki te osiągały odpowiednio: 45,7% oraz 12,8%, natomiast wśród chłopców w obydwu przypadkach wynosiły 26,2%. Wśród dzieci i młodzieży w starszym wieku (do 18 lat) 45% nigdy nie uczęszczało do szkoły, a 42% przerwało naukę w szkole podstawowej.

Badanie z 2004 roku z Zawiercia pokazuje, że spośród Romów w wieku produkcyjnym zaledwie 8,9% posiadało wykształcenie podstawowe, natomiast 71,43% nie miało żadnego wykształcenia. Wykształcenie niepełne podstawowe uzyskało 19,67%¹⁶¹. Ankiety zrealizowane dwa lata później, wskazały, że wśród zawierciańskich Romów znalazło się 84,21% osób bez wykształcenia, 3,50% osób z wykształceniem zawodowym i 12,29% osób z niepełnym wykształceniem podstawowym¹⁶². W tej samej miejscowości w 2008 roku dane dotyczące innej grupy Romów mówiły o 77,35% osób nieposiadających jakiegokolwiek wykształcenia. 11,32% procent przerwało edukację na poziomie szkoły podstawowej, zaledwie 11,32% osiągnęło pełne wykształcenie podstawowe¹⁶³.

Dane pochodzące z 2011 roku, uzyskane bezpośrednio z Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce i przyjmujące za podstawę badania ankietowe przeprowadzone na próbie obejmującej 35% romskiej populacji w województwie łódzkim, wskazują na następujące współczynniki wykształcenia tej grupy:

- podstawowe lub jego brak – 76,9% (73% dla mężczyzn i 80% dla kobiet);
- gimnazjalne – 21,1% (25% dla mężczyzn i 18% dla kobiet);
- ponadgimnazjalne – 0,9% (0% dla mężczyzn i 1,6% dla kobiet);
- wyższe – 1,1% (2% dla mężczyzn i 0,4% dla kobiet).

Średnia społeczeństwa głównonurtowego dla tego samego obszaru i czasu w przypadku pierwszych dwóch wskaźników w sumie osiąga 27%. W przypadku wykształcenia ponadgimnazjalnego jest ponad pięćdziesięciokrotnie

¹⁶⁰ Zakrzewski L., *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 53,

¹⁶¹ Knapik Z., *Ekspertyza efektywności wsparcia świadczonego na rzecz społeczności romskiej*, MOPS w Zawierciu, Zawiercie 2009, s. 16.

¹⁶² Knapik Z., *Ekspertyza efektywności...*, dz. cyt., s. 17.

¹⁶³ Knapik Z., *Ekspertyza efektywności...*, dz. cyt., s. 19.

wyższa, a w przypadku wykształcenia wyższego szesnastokrotnie¹⁶⁴. Warto zauważyć, że ten ostatni wskaźnik jest niższy niż analogiczne dane krajowe, wskazując na wyższy udział Romów z województwa łódzkiego w szkolnictwie wyższym niż średnia dla wszystkich polskich Romów. Z danych dotyczących subwencji oświatowej w roku szkolnym 2009/2010 uzyskanych z Kuratorium Oświaty w Łodzi wynika, że zaledwie 64% dzieci romskich w województwie łódzkim realizowało w tym czasie obowiązek szkolny. Średnia krajowa dla Romów wynosiła w tym czasie 70%¹⁶⁵. Ponadto uwzględniając, że ich frekwencja osiągała 44%, realny wskaźnik uczestnictwa młodych Romów w obowiązkowym systemie oświatowym wynosił we wskazanym roku szkolnym w województwie łódzkim 28,14%.

Nie mniej skrajnie niskie – podobnie jak wskaźniki dotyczące wykształcenia – są dane odnoszące się do konkretnych umiejętności – czytania i pisania.

Kolejne badania Romów w Zawierciu, przeprowadzane w odstępach dwuletnich: 2004-2006-2008, wskazały odpowiednio następujące wartości współczynników związanych z edukacją:

- analfabetyzm – 55,35%, 52,83%, 54,91%;
- mała umiejętność pisania i czytania – 26,8%, 24,53%, 27,55%;
- dobra umiejętność pisania i czytania – 17,85%, 22,64%, 17,54%¹⁶⁶.

W tej samej grupie na pytania dotyczące problemów dzieci ze zrozumieniem mówionego języka polskiego twierdząco (zdecydowanie tak i raczej tak) odpowiedziało 72,5% Romów¹⁶⁷.

Natomiast badania z województwa świętokrzyskiego wskazują, że zaledwie 25,14% Romów w wieku 13-18 lat znało język polski w mowie na poziomie dobrym. Natomiast około 55% spośród nich oceniła swoją umiejętność czytania i pisania po polsku jako złą¹⁶⁸.

Całkowity obraz edukacji społeczeństwa romskiego w państwach dostatej, nastawionej na rozwój, reprezentującej równe prawa i demokrację UE nie wydaje się potwierdzać przypisanych jej cech. Nie potrafi ona stworzyć sprofilowanej dla środowisk romskich i przez to skutecznej zachęty, która

¹⁶⁴ *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, GUS, Warszawa 2012, załącznik LUD_raport_z_wynikow_NSP2011_tablice, Tablica 11.

¹⁶⁵ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 45.

¹⁶⁶ Knapik Z., *Eksperyta efektywności...*, dz. cyt., s. 17-19.

¹⁶⁷ Tamże, s. 22.

¹⁶⁸ Zakrzewski L., *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 67.

umożliwiłaby podniesienie stopnia udziału Romów w edukacji. W znacznej mierze wiąże się to z romskimi ograniczeniami kulturowymi, których UE nie jest w stanie w pełni zrozumieć, zaakceptować i znaleźć dla nich instytucjonalnie sformalizowanej i efektywnej odpowiedzi. Co prawda wybrane dane z poszczególnych państw zdają się pokazywać, że współczynniki udziału w edukacji wzrastają, a szkolna absencja maleje. Jednak ponieważ nie przekłada się to bezpośrednio na zwiększony udział Romów w szkolnictwie wyższym i zatrudnieniu, można przypuszczać, że liczbowa poprawa tych wskaźników wiąże się niestety z obniżeniem jakości edukacji lub innymi czynnikami pozwalającymi podnieść wskaźniki bez realnego wpływu na sytuację tej mniejszości.

1.4.1.2. Przyczyny problemów z systemem edukacji

Romska niechęć do sformalizowanej, kierowanej przez państwo edukacji wiąże się z obawami o kontakty młodzieży romskiej ze środowiskiem głównonurtowym, które może negatywnie w zakresie romskości wpłynąć na młodzież. Nie bez znaczenia jest także fakt, że rodzice, a co za tym idzie i dzieci, nie dostrzegają jakichkolwiek korzyści wpływających z uczestnictwa w systemie szkolnictwa¹⁶⁹.

Można ukształtować elementy systemu edukacji tak, aby nie kolidowały z romanipen, choć jest to zadanie trudne. Podstawowym problemem jest odmiennosc wzorców edukacyjnych. Romska edukacja ma nauczyć bycia Romem, funkcjonować wśród Romów i określić relacje ze światem nieromskim – zatem uczy tego, co wchodzi w zakres romanipen¹⁷⁰. Natomiast szkoła jest traktowana jako miejsce, w którym dzieci romskie odciągane są od tych zasad, co niestety wciąż bywa prawdą¹⁷¹. Ponadto są one narażone na kontakty z gadzio i odmiennym światopoglądem nie tylko nauczycieli, ale i uczniów. Wykształcenie asystentów romskich i odpowiednie przygotowanie nauczycieli¹⁷² lub jeszcze efektywniejsze wykonywanie tego zawodu przez Romów, mogłoby w znacznym stopniu rozwiązać problem niechęci do wysyłania dzieci do szkoły, gwarantując adaptację w miejsce akulturacji¹⁷³.

¹⁶⁹ Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 139-142, 145.

¹⁷⁰ *Program na rzecz...*, dz. cyt., s. 7.

¹⁷¹ Tamże, s. 8.

¹⁷² Różycka M., *Wzory kultury...*, dz. cyt., s. 205-206

¹⁷³ Por. Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 136.

Z romanipen związane są problemy z językiem używanym w szkole, a co za tym idzie także z nauką, a w późniejszym okresie również i z pracą. Dla wszystkich Romów jest to drugi język – nie zawsze używany w środowisku w jakim dorastają – i nie zawsze dziecko pod tym względem jest dobrze przygotowane do uczestnictwa w systemie edukacyjnym. Ponadto w domu uczy się dzieci mówić po romsku, ale już nie czytać i pisać¹⁷⁴, co stwarza dodatkowe problemy. Ponieważ w szkole stykają się z wymogiem czytania, mówienia i pisania w obcym dla nich języku. Bywa to problematyczne nawet dla dorosłych Romów¹⁷⁵. Być może najlepszym rozwiązaniem byłoby przygotowanie przedszkolne, ograniczające się do nauki języka społeczeństwa większościowego¹⁷⁶. Dla uczniów romskich konieczna także jest nauka pisania i czytania w języku romani, być może nawet poprzedzająca naukę tych samych umiejętności w języku używanym w szkole. Na drodze edukacji poprzedzającej obowiązek szkolny stoi jednak system rodzinny, w którym posłanie dziecka do nieobowiązkowego przedszkola mogłoby być traktowane jako ujma na honorze matki¹⁷⁷, która powinna zajmować się dzieckiem. Ponadto przedszkole jest odpłatne i niejednokrotnie niesie ze sobą także dodatkowe wydatki¹⁷⁸.

Inne problemy wiążą się z romskim systemem zakładania rodziny. Strach o porwanie dorosłej (np. 14-letniej) córki¹⁷⁹ czy wczesne małżeńskie obowiązki dziewcząt prowadzą do częstego przerywania edukacji. Ponadto istnieje zagrożenie, że mogą one – czerpiąc z nieromskich wzorców – zechcieć odkrywać swoje ciało, nosić spodnie czy wchodzić w bliższe kontakty z nie-Romami i chłopcami romskimi. A to już otwarcie jest sprzeczne z zasadami romanipen¹⁸⁰, bo stanowi zagrożenie dla romskości i wiąże się ze skalaniem.

¹⁷⁴ Szczegółowa analiza źródła i struktury problemów językowych dzieci romskich została przeprowadzona w: Połec W., *Reprodukcja mniejszości: Romowie w polskiej szkole*, [w:] Nowicka E., Cieslińska B. (red.), *Wędrowcy i migranci...*, dz. cyt., s. 100-102.

¹⁷⁵ Badania przeprowadzone w Zawierciu w 2008 roku wskazały, że 87,5% Romów uznało zajęcia z nauki i pisania dla dorosłych za bardzo potrzebne, Knapik Z., *Ekspertyza efektywności...*, dz. cyt., s. 25.

¹⁷⁶ Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 146.

¹⁷⁷ Różycka M., *Wzory kultury...*, dz. cyt., s. 201.

¹⁷⁸ Płocica B., *Kształcenie dzieci romskich*, [w:] Borek P. (red.), *Zapomniani sąsiedzi. Studia o Romach w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2011, s. 193.

¹⁷⁹ Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 139.

¹⁸⁰ Różycka M., *Wzory kultury...*, dz. cyt., s. 207; Koper T., *Identity of Roma...*, dz. cyt., s. 2.

Udział w systemie obowiązkowej edukacji jest utrudniony również przez czynniki niewynikające bezpośrednio z romanipen, ale powiązane z sytuacją ekonomiczną większości przedstawicieli społeczności romskiej. Brak środków na zakup podręczników¹⁸¹ lub ubrań¹⁸² bywa także znaczącą przyczyną nieregularnego uczęszczania dzieci do szkoły lub przerywania nauki¹⁸³.

Odnosząc się do innej sfery – nie należy przeceniać roli dyskryminacyjnych zachowań dzieci w szkole. Jednak czynnik ten pojawia się i nawet w przypadku dobrze funkcjonującej opieki nauczycielskiej może dojść do sytuacji, które zniechęcają młodych Romów do przychodzenia do szkoły. Według ograniczonych co do zasięgu badań jest to najczęstsza przyczyna tego, że romskie dzieci nie lubią chodzić do szkoły. Niestety, te same badania wskazują, że brak akceptacji ze strony nauczycieli znajduje się na wysokiej, czwartej pozycji przyczyn takiego zniechęcenia¹⁸⁴. Problem jaki się z tym wiąże nie wynika jednak tylko z ich niechęci, ale także – i to w większości przypadków – z nieprzygotowania kadry nauczycielskiej do realizacji zajęć z uczniami pochodzącymi spoza kultury większościowej. Pomimo tego, to właśnie nauczyciele najczęściej pomagają romskim dzieciom w odrabianiu lekcji. W większości przypadków ich rodzice nie są w stanie w tym pomóc¹⁸⁵.

Romscy rodzice nie dostrzegają długoterminowych pozytywnych skutków udziału w systemie edukacji i oczekują efektów natychmiastowych¹⁸⁶. Ich brak wiary w możliwość rozwoju i osiągnięcia wyższego poziomu przez ich dzieci bywa niemalże nieprzekraczalną barierą¹⁸⁷.

¹⁸¹ Brak pieniędzy był powodem nieposiadania żadnych podręczników szkolnych przez 20,69% romskich dzieci uczęszczających do szkół w województwie świętokrzyskim, Zakrzewski L., *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 57.

¹⁸² Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 141.

¹⁸³ Zła sytuacja finansowa była wskazywana w 49,6% przypadków jako powód nieregularnego uczęszczania dzieci do szkoły, natomiast przerwanie nauki było tym spowodowane w 80,52% przypadków, Zakrzewski L., *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 44, 65.

¹⁸⁴ Zakrzewski L., *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 56.

¹⁸⁵ Jedynie w 12,07% przypadków pomagali rodzice, Zakrzewski L., *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 58.

¹⁸⁶ Różycka M., *Wzory kultury...*, dz. cyt., s. 202. Niestety do wyjątków należy zaliczyć sytuacje pozytywnego podejście do edukacji jako szansy na przyszłość, opisaną w: Sobkowski J., *Marzenie romskiej mamy: dzieci kończą studia*, „Gazeta Wyborcza”, 16.12.2007, <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/1,34309,4768525.html>.

¹⁸⁷ Różycka M., *Wzory kultury...*, dz. cyt., s. 200; Mróz L. (red.), *Raport końcowy z ba-*

Taka postawa rodziców wiąże się w znacznej mierze z brakiem pozytywnych wzorców, które łączyłyby romskość z sukcesem na polu edukacji i osiągnięciem sukcesu ekonomicznego w życiu. Należałoby je dopiero stworzyć. A do tego potrzeba zarówno zaangażowania przynajmniej części przedstawicieli tej mniejszości, jak i pomocy nie tylko finansowej, a także zaangażowania samego systemu edukacji¹⁸⁸. Tym bardziej, że ten nieliczny odsetek Romów, który osiąga wysoki poziom wykształcenia niejednokrotnie porzuca swoje środowisko¹⁸⁹. Nie mogą zatem stanowić – zwykłego w społeczeństwie głównonurtowym – wzoru do naśladowania.

Romowie charakteryzują się brakiem zakorzenionego w rodzinach nawyku nauki. Wiąże się to także w dalszej perspektywie ich życia z brakiem uczestnictwa w promowanym przez UE systemie uczenia się przez całe życie. Skutkiem tego jest brak rozwoju osobistego, co potęguje problemy z uzyskaniem jakiegokolwiek zatrudnienia. Jest to także przeszkoda w aktywnym udziale w społeczeństwie obywatelskim¹⁹⁰, co dodatkowo zwiększa poziom ich wykluczenia.

Poważnym problemem jest umieszczanie dzieci romskich w szkołach lub przynajmniej klasach specjalnych. W Polsce kwestia ta została w znacznym stopniu rozwiązana, choć w dalszym ciągu daleko w tym zakresie do idealnego stanu. Jednak wśród państw EŚiW praktyka ta jest wciąż bardzo częstym zjawiskiem. Z częstotliwością nie większą niż w przypadku ogółu społeczeństwa, nie wiąże się to z realną potrzebą takiego postępowania i wynika głównie z problemów romskich dzieci z językiem, niewystarczającą wiedzą wynikającą z wcześniejszej edukacji, brakiem pomocy i wsparcia w domu. Szkoły te oferują przede wszystkim niższy poziom nauki, wzmacniając nie tylko separację młodych Romów od środowiska głównonurtowego, ale i wzmacniając ich przyszłe – związane z edukacją – wykluczenie¹⁹¹.

dań realizowanych w ramach projektu EQUAL – Partnerstwo na rzecz rozwoju: „Romowie Na Rynku Pracy”, Stowarzyszenie Romów w Polsce, Oświęcim 2006, s. 241; Nowicka E., Romowie i świat..., dz. cyt., s. 137.

¹⁸⁸ Skrzypczyk-Sikora I., *Miejsce dziecka w świecie romskim*, [w:] Borek P. (red.), *Zapomniani sąsiedzi...*, dz. cyt., s. 119.

¹⁸⁹ Por. pkt 8-9 2008/2137(INI); Nowicka E., *Romowie i świat...*, dz. cyt., s. 146.

¹⁹⁰ Pkt 18 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1098/2008/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010).

¹⁹¹ Ivanow A. (ed.), *Avoiding the dependency trap: the Roma in the central eastern Europe*, UNDP, Bratislava 2002, s. 56.

1.4.2. Zatrudnienie

Część dotyczącą sytuacji Romów w obszarze zatrudniania można by potraktować jako rozwinięcie problemów związanych z edukacją i przyporządkować jej hasłowe określenie „skutki”. Niewątpliwie – jak wskazano w kilku miejscach przy omawianiu poprzedniej kwestii – zatrudnienie powiązane jest ściśle z edukacją. Dotyczy to w takim samym stopniu osiągniętego w wyniku edukacji poziomu wiedzy i umiejętności, jak też i gotowości – bazującej na nawyku edukacyjnym – do doksztalcania i podwyższania kwalifikacji zawodowych. Te braki są elementami nieprzygotowania do uczestnictwa w rynku pracy. Niejednokrotnie dodatkowym problemem przy próbach uzyskania odpowiedniego (czyt.: wystarczająco dobrze płatnego) zatrudnienia jest także brak umiejętności czytania i pisanie w języku społeczeństwa głównonurtowego. Praca nie jest bezwzględnie gwarancją uzyskania wystarczających przychodów i pozostawania poza sferą ubóstwa. Dowodem na to jest ubóstwo ludzi pracujących¹⁹². Najczęściej wiąże się ono z charakterystycznymi dla większości Romów i przywołanym powyżej czynnikami: brakiem kwalifikacji, ich niskim poziomem lub kwalifikacjami nieadekwatnymi¹⁹³ oraz brakami w edukacji¹⁹⁴.

Romowie są dumni ze swojej elastyczności w zakresie zatrudnienia, funkcjonującej oczywiście w pewnym ograniczonym zakresie możliwych do wykonywania zawodów. Dzieci są bardzo wcześnie włączane w rodzinny system zarobkowy – adekwatnie do swojego wieku i możliwości. Wspomagając rodzinę i ucząc się utrwalonych w niej i we własnej grupie etnicznej sposobów zarobkowania, zaniedbują jednocześnie naukę, co skutkuje w przyszłości brakami w edukacji. Kolejne pokolenia powielają wzór edukacyjny i zatrudnieniowy swoich rodziców. Dlatego też bezrobocie wśród Romów nie tylko ma charakter długotrwały, ale posiada także cechy problemu wielopokoleniowego¹⁹⁵.

W wyniku przemian społecznych i gospodarczych zapotrzebowanie na tradycyjne romskie profesje zaniknęło w europejskiej współczesności. Ro-

¹⁹² Pkt 5.2 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) COM(2007) 797 wersja ostateczna — 2007/0278 (COD) 2008/C 224/24, 29.5.2008; pkt 17 1098/2008/WE.

¹⁹³ Pkt 5.3, 5.13 2008/C 224/24; pkt 17-18 1098/2008/WE.

¹⁹⁴ Ringold D. i inni, *Roma in an Expanding...*, dz. cyt., s. 32.

¹⁹⁵ Mróz L. (red.), *Raport końcowy...*, dz. cyt., s. 29; *The social...*, dz. cyt., s. 97.

mowie byli zmuszeni nie tylko porzucić utrwalone wzorce zarobkowania, ale także w jakimś stopniu naruszyć ogólne zasady kulturowe, wśród których znajdowały one swoje miejsce.

Jednak liczba zawodów, które mogą być wykonywane przez Romów tak, aby pozostali wierni zasadom romanipen, nie jest mała. W literaturze dotyczącej aktywności zawodowej Romów najczęściej wskazywane są przykłady negatywne zawodów, które ze względu na kulturowe ograniczenia nie mogą być przez nich wykonywane, przez wzgląd na zakaz występowania przeciw Romom czy kontakt z nieczystościami lub ludzkimi wydzielinami¹⁹⁶. Słynne romskie listy zawodów zakazanych nie są niczym innym, jak interpretacją omawianych już zasad czystości mageripen (przypominając: bazujących na systemie tabunicznych ograniczeń powiązanych z dualizmem świata: romskie – nieromskie i ciała: czyste – nieczyste¹⁹⁷) oraz dochowywaniem zasad romskości.

W konsekwencji takiego stanu rzeczy, kierują się oni niejednokrotnie w stronę prostych form zatrudnienia, niewymagających wysokich kwalifikacji¹⁹⁸ i przynoszących często niski dochód. Polskie badania wskazują, że wśród Romów pragnących podjąć pracę, w pierwszej dziesiątce pojawiają się takie formy pracy jak sprzątac/sprzątaczk lub palacz¹⁹⁹. Wśród zawodów wykonywanych zawód sprzątaczk jest najpopularniejszy – 2,9% zatrudnionych Romów, a pielęgniarki – aż przez 1,5%, lokując się także w jednej z najwyższej reprezentowanych grup zawodowych²⁰⁰. Wydaje się zatem, że ograniczenie wynikające z romanipen jest przeceniane przy analizie przyczyn bezrobocia wśród Romów. Świadomość własnych ograniczeń edukacyjnych i kwalifikacyjnych decyduje o przełamaniu zasad wzoru kulturowego. Pojawia się tu jednak pytanie o reprezentatywność tych badań i takiego podejścia Romów, ponieważ zostały one uzyskane od grupy Romów Górskich, dla których zasady romanipen nie mają takiego znaczenia jak dla pozostałych grup. Tym bardziej, że badania atrakcyjności zawodów dla romskiej młodzieży z województwa świętokrzyskiego wskazują przede

¹⁹⁶ Do tych negatywnych przykładów najczęściej należą zawody: lekarza, pielęgniarki, policjanta, prawnika, hydraulika czy palacza.

¹⁹⁷ Szczegółowo omówione w: Szewczyk M., *Romanipen – podstawa funkcjonowania Romów we współczesnym świecie*, [w:] Homa S. J. T., Bandoła Ł., Daraż-Duda K., (red.), *Naród. Społeczeństwo. Kultura*, Kraków 2011, s. 185-190.

¹⁹⁸ Walczak M. i inni, *Ocena zakresu...*, dz. cyt., s. 13-14.

¹⁹⁹ Kwiatkowski R. i inni, *Raport Romowie...*, dz. cyt., s. 22-23.

²⁰⁰ Paszko A., Czysz R., *Aktywność ekonomiczna...*, dz. cyt., s. 53-54.

wszystkim na pracę w zawodzie sprzedawcy lub handlowca²⁰¹. Na kolejnych miejscach znaleźli się ślusarz, stolarz i malarz pokojowy²⁰². Natomiast doświadczenia zatrudnienia w środowisku dorosłych w tym samym rejonie wskazywały kolejno na: pracownika fizycznego, mechanika, stolarza, krawcową i wróżkę²⁰³.

Wskazane problemy z bezrobociem wśród Romów nie są łatwe do rozwiązania choćby ze względu na skutki światowego kryzysu finansowego czy konieczność poprawy sytuacji w zakresie edukacji, na których efekty należałoby i tak czekać dłuższy czas.

Zgodnie z badaniami Eurostatu społeczeństwo europejskie uznaje, że walka z bezrobociem powinna być priorytetem UE, a tworzenie miejsc pracy oraz możliwość podnoszenia kwalifikacji ma być głównym obszarem inwestycji UE w związku z zatrudnieniem²⁰⁴. Między innymi z tego powodu Europejski Fundusz Społeczny w tak znacznym stopniu koncentruje swoje priorytety na działaniach nastawionych na poprawę sytuacji zawodowej. Jednak nie zawsze przynoszą one oczekiwane skutki, tak pod względem zakresu, jak i trwałości włączenia w rynek pracy. Podobną efektywność mają programy krajowe i aktywność związana z innymi źródłami finansowania. Sfera zawodowa pozostaje wciąż obszarem wrażliwym, a problemów występujących w tym zakresie nie rozwiąże się szybko.

1.4.2.1. Skala wykluczenia z rynku pracy

Średnia stopa bezrobocia w UE w pierwszych jedenastu latach XXI wieku wahała się od 6,8 do 9,7%²⁰⁵, podczas gdy w niektórych rejonach (między innymi w Polsce) bezrobocie wśród Romów sięgało nawet 90%²⁰⁶.

W większości państw członkowskich liczba osób deklarujących brak pracy jest dwukrotnie wyższa wśród Romów w porównaniu do reszty

²⁰¹ Podobnie było w przypadku dorosłych respondentów, Zakrzewski L., *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 92.

²⁰² Tamże, s. 70-71.

²⁰³ Tamże, s. 86.

²⁰⁴ *The European Social Fund. Report*, June 2010, Special Eurobarometer 350, European Commission, s. 4-6, 17-18.

²⁰⁵ *Unemployment statistics*, Eurostat European Commission, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php, 21.11.2011.

²⁰⁶ Olmazu L., *Roma/Gypsies in Europe...*, dz. cyt., s. 54; Walczak M. i inni, *Ocena zakresu...*, dz. cyt., s. 13; Rorke B., Wilkens A., *Roma Inclusion. Lessons Learned from OSI's Roma Programming*, Open Society Institute, New York 2006, dz. cyt., s. 20.

społeczeństwa. We Włoszech, na Słowacji i w Czechach jest to nawet 4 do 5 razy więcej²⁰⁷. Średnio w Bułgarii, Czechach, Rumunii oraz na Słowacji i Węgrzech romskie bezrobocie osiąga 40%²⁰⁸.

W Hiszpanii w 2011 roku poziom zatrudnienia w mniejszości romskiej wynosił 44%²⁰⁹, choć według innych danych aż 60% Romów było w tym czasie zatrudnionych²¹⁰. Badania z 2005 roku ze Słowenii wykazały, że 90% Romów jest bez pracy i stanowią oni 2,5% wszystkich zarejestrowanych w urzędach pracy²¹¹. Na Łotwie romskie bezrobocie w kolejnych latach – od 2008 do 2010 roku – zwiększało się od 24,2%, przez 32,9%, do 35,4%²¹². W Estonii według danych z 2000 roku 15,1% Romów posiadało pracę, a liderzy wybranych grup romskich wskazywali na bezrobocie sięgające 90%²¹³. W Bułgarii przed wejściem do UE bezrobocie wynosiło średnio 18%, natomiast dla Romów 70-80%²¹⁴. Na podstawie konkretnych danych z 2011 roku widoczne jest, że sytuacja ta się nie zmieniła – zatrudnionych było w tym czasie 19,35% Romów w wieku produkcyjnym²¹⁵. W Czechach wśród tej grupy bezrobocie przed wejściem do UE było od 3 do 5 razy wyższe niż średnia krajowa, a dla kobiet nawet 9 razy wyższe²¹⁶. Dane z 2008 roku przedstawiają się nieco korzystniej – w szczególności dla kobiet romskich – i wskazują na bezrobocie (64%) jedynie dwukrotnie wyższe niż w przypadku tych samych danych dla społeczeństwa głównonurtowego. Dla mężczyzn dane mówią o 27% zatrudnionych²¹⁷. W 2003 roku na Słowacji bezrobocie Romów osiągało 87,5% wobec średniej krajowej 14,2%. Jedynie 19% mężczyzn i 11% kobiet spośród rumuńskich Romów posiadało w 2009 roku status osób zatrudnionych²¹⁸. Na Węgrzech przed 2011 rokiem współczynnik zatrudnienia romskich kobiet wynosił

²⁰⁷ KOM(2012) 226, s. 7

²⁰⁸ Ivanow A. (ed.), *Avoiding the dependenci...*, dz. cyt., s. 2.

²⁰⁹ KOM(2012) 226, s. 8

²¹⁰ *National Roma Integration Strategy in...*, dz. cyt., s. 6.

²¹¹ *National Programme of Measures...*, dz. cyt., s. 15, 19.

²¹² *Information on Roma...*, dz. cyt., s. 18.

²¹³ *National set of policy measures for Roma integration in Estonia*, s. 6.

²¹⁴ Djorgov V. i inni, *Best Practices of Roma Projects in Central And Eastern Europe*, Partners Hungary Foundation, Gyöngyös 2003, s. 7-8.

²¹⁵ *National Roma Integration Strategy of...*, dz. cyt., s. 6-7.

²¹⁶ Tamże, s. 21; *The Situation of Roma in an Enlarged European Union*, European Commission, Luxembourg 2005, s. 23-24.

²¹⁷ *Roma Integration...*, dz. cyt., s. 28, 33.

²¹⁸ *Strategy of the Government of Romania for the Inclusion of the Romanian Citizens Belonging to Roma Minority for the Period 2012 – 2020*, Annex, s. 7.

10%, a mężczyzn – 20%²¹⁹, podczas gdy jeszcze w 2002 roku 25% Romów posiadało pracę²²⁰.

Wybrane, szczegółowe badania pokazują, że w Polsce bezrobocie wśród Romów osiągało przed wejściem do UE 43,4%²²¹. Według danych uzyskanych podczas nowszych badań o mniejszym zasięgu było to 46,2%²²². W 2009 roku 30% Romów było bezrobotnych, przy średniej krajowej 11%²²³.

Odwołując się ponownie do polskich danych uzyskanych z tego samego źródła jak w przypadku edukacji, w województwie łódzkim w 2011 roku 91% romskiej populacji w wieku aktywności zawodowej pozostawało bez pracy. Dla kobiet współczynnik ten wynosił 90%, natomiast dla mężczyzn 92,25%. Szczegółowe dane z województwa świętokrzyskiego z 2001 roku wskazywały na 92,3% bezrobotnych Romów w wieku produkcyjnym²²⁴.

Pomimo problemów statystycznych, ostrożne szacunki wskazują, że na terenie UE w środowisku romskim średni poziom bezrobocia jest co najmniej czterokrotnie wyższy niż europejska średnia. Wskazuje to na bardzo wysoki poziom ekskluzji tej grupy ze sfery integracji zawodowej, a co za tym idzie także integracji gospodarczej i społecznej.

1.4.2.2. Przyczyny bezrobocia

Pozostający w ścisłym związku z poziomem edukacji problem zatrudnienia jest w przypadku Romów kluczowy dla poprawy ich sytuacji i zgodnie z intencjami legislatorów UE należy go łączyć z problemem ubóstwa tej grupy i wykluczenia społecznego. Przedstawiciele tej mniejszości pozostają w bardzo niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Główne czynniki, które o tym decydują wiążą się z omówioną już edukacją²²⁵, odmiennością i uwarunkowaniami kulturowymi oraz wynikającą z tego dyskryminacją²²⁶.

²¹⁹ *National Social...*, dz. cyt., s. 14.

²²⁰ Ivanow A. (ed.), *Avoiding the dependenci...*, dz. cyt., s. 33.

²²¹ Kwiatkowski R. i inni, *Raport Romowie...*, dz. cyt., s. 19.

²²² Walczak M. i inni, *Ocena zakresu...*, dz. cyt., 36.

²²³ Paszko A., Czysz R., *Aktywność ekonomiczna...*, dz. cyt., s. 58.

²²⁴ Zakrzewski L., *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 85.

²²⁵ Paszko A., *Romowie w Polsce – historia, tradycja, współczesność*, [w:] Mazur S. (red.) *Krajowe i wspólnotowe...*, dz. cyt., s. 20-21; zob. także: tabela *Schemat analizy przyczyn i skutków bezrobocia oraz instrumentów ich zapobiegania*, [w:] Mróz L. (red.), *Raport końcowy...*, dz. cyt.

²²⁶ Rorke B., Wilkens A., *Roma Inclusion...*, dz. cyt., s. 20.

O ile nie należy upatrywać przyczyn bezrobocia Romów w niepodejmo-
waniu przez nich pracy w zawodach zakazanych, o tyle wszystkie składniki
ich oryginalnej kultury sprawiają, że jednak mają utrudniony dostęp do
zatrudnienia. Ich odrębność kulturowa prowadzi do niezrozumienia ich
zachowań oraz zasad jakimi się posługują. To – w połączeniu z utrwalo-
nymi przez 700 lat ich obecności w Europie stereotypami – prowadzi do
dyskryminacji²²⁷. Problemem w tym zakresie jest choćby obowiązek mani-
festowania romskości, który to czynnik może stanowić niewątpliwy pro-
blem związany z zatrudnieniem. Inna grupa problemów związana jest ze
statusem kobiet i choćby tym, że młoda Romni nie może poza domem po-
ruszać się bez opiekuna, a jej kontakty z przedstawicielami nieromskiej
populacji powinny być ograniczone do minimum. Społeczeństwo głównonur-
towe nie rozumie szczególnego statusu kobiet romskich. W ich przypadku
dochodzi do spiętrzenia elementów wpisujących je do grupy znajdujących
się w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Po pierwsze jest to przynależność
do grupy etnicznej, po drugie płeć, a po trzecie wreszcie nie bez znaczenia
jest tradycyjne miejsce kobiet w społeczności romskiej i związane z tym
uwarunkowania. Taka potrójna dyskryminacja – mająca swoje przyczyny
zarówno w społeczeństwie głównego nurtu, jak i we własnej wspólnocie
etnicznej – generuje zarówno większe problemy z uzyskaniem pracy, jak
i z innymi składnikami wykluczenia społecznego. Być może z powodu in-
tensywniejszej dyskryminacji są one o wiele pozytywniej nastawione do ja-
kichkolwiek zmian i to właśnie one mogą stać się ich filarem²²⁸.

Jeszcze w latach 90. w Czechach i na Słowacji oferty pracy często zawie-
rały dodatkową informację, mówiącą że oferta pracy nie jest skierowana do
Romów²²⁹. Badania przeprowadzone w Bułgarii, Czechach, Rumunii, na
Węgrzech i Słowacji wskazują iż 64% Romów doświadczyło dyskryminacji
ze względu na swoje pochodzenie etniczne²³⁰. W pewnym stopniu doty-
czyła ona także obszaru zatrudnienia.

Dyskryminacja bazuje przede wszystkim na utrwalonych stereotypach,
które nie jest łatwo przełamać. Odzwierciedlają to choćby badania prze-

²²⁷ Kwiatkowski R. i inni, *Raport Romowie...*, dz. cyt., s. 52.

²²⁸ Lit. N 2010/2276(INI).

²²⁹ Hyde A., Guy W., *Review of the European Union Phare Assistance to Roma Minorities. Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003. Thematic Evaluation Report. Report ZZ/MIN/03082*, EMS Consortium. EC DG for Enlargement, Brussels, s. 20.

²³⁰ *The Glass box. Exclusion of Roma from Employment*, European Roma Rights Centre, Budapest 2007, s. 32-33.

prowadzone w Polsce w ramach programu *Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia*. Romowie znaleźli się na najgorszej pozycji w badaniu oceny kontaktów z przedstawicielami grup dyskryminowanych²³¹, na przedostatnim miejscu jeśli chodzi o akceptację bliskich kontaktów z przedstawicielem tej grupy²³² i w czołówce dystansu społecznego w stosunku do grup narażonych na nierówne traktowanie²³³.

Romowie traktowani są najczęściej jak migranci, jako społeczny element zewnętrzny, niewspierający rozwoju wspólnych założeń rozwojowych, związanych ze spójnością ekonomiczną i społeczną. Przede wszystkim skutkuje to nadmiernym wykorzystywaniem i obciążaniem systemu socjalnego²³⁴ oraz niepodejmowaniem żadnego wysiłku zmierzającego do integracji ze społeczeństwem państwa, w którym żyją²³⁵. Te czynniki wywołują dodatkowe uprzedzenia społeczeństwa dominującego oraz izolację i odmowę dostępu do rynku pracy²³⁶.

Według danych z 1999 roku wśród przyczyn bezrobocia problem wykształcenia był wskazywany zaledwie w 6,6% przypadków, a problemy związane z przynależnością etniczną i dyskryminacją w 8,7%. Większość Romów odwoływała się do powszechnego bezrobocia²³⁷. Nowsze, bardziej szczegółowe dane na pierwszym miejscu wskazują niechęć pracodawców wobec Romów, czyli dyskryminację ze względu na pochodzenie etniczne²³⁸, zakazaną w Polsce i UE²³⁹.

Niepokojącym faktem jest, że aż 21,6% badanych Romów nie dostrzegło możliwości żadnej zmiany w życiu w przypadku podjęcia pracy zawodowej²⁴⁰, podobnie w innych badaniach 37,6% romskich respondentów nie

²³¹ Antosz P., *Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia. Raport z badań sondażowych*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2012, s. 53.

²³² Tamże, s. 55.

²³³ Tamże, s. 57.

²³⁴ *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, (IP/A/EMPL/FWC/2006-05/SC4), Policy Department Economic and Scientific Policy. European Parliament, Bruksela 2009, s. 23

²³⁵ Vasta E., *The Controllability of Difference...*, dz. cyt., s. 508.

²³⁶ *The social situation...*, dz. cyt., s. 98. Dominujące odpowiedzi na pytanie o przyczyny niezatrudniania Romów w firmie: *jestem uprzedzony/nie mam do nich zaufania, zawiodłem się na Cyganach, nie toleruje ich, bo mnie okradli, bo to złodzieje, lenie i oszuści*, Kwiatkowski R. i inni, *Raport Romowie...*, dz. cyt., s. 58

²³⁷ Tamże, s. 22-23.

²³⁸ Walczak M. i inni, *Ocena zakresu...*, dz. cyt., s. 96, 99.

²³⁹ Art. 21 *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej* 2007/C 303/01, 7.12.2007.

²⁴⁰ Kwiatkowski R. i inni, *Raport Romowie...*, dz. cyt., s. 23-24.

widziało dla swoich dzieci szans na wyuczenie dobrze płatnego zawodu²⁴¹. Bardzo istotnym czynnikiem opisanym w części dotyczącej edukacji jest brak dostrzegania korzyści wypływających z edukacji oraz związku pomiędzy uzyskaniem wykształcenia a efektywnym wejściem na rynek pracy²⁴².

Jak widać przyczyny bezrobocia są wieloaspektowe i trudno jest je jednoznacznie i łatwo przełamać, a działania zwiększające udział Romów w rynku pracy muszą być kompleksowe i obejmować wszystkie dziedziny życia.

1.4.3. Wykluczenie społeczne i jego składniki

Ograniczony udział w systemie edukacji oraz brak możliwości znalezienia pracy wraz ze złymi warunkami mieszkaniowymi oraz ograniczonym dostępem do usług medycznych²⁴³ wiążą się z niskimi dochodami oraz takim poziomem życia. W sumie czynniki te składają się na wykluczenie społeczne.

Jest ono określane jako zjawisko wielowymiarowe, prowadzące do materialnej i niematerialnej deprivacji²⁴⁴, ściśle powiązane na poziomie przyczynowym z ubóstwem. Przyjmuje ono wielorakie formy, które wymuszają mobilizację międzysektorową, obejmującą wiele czynników²⁴⁵.

Problem wykluczenia społecznego Romów wiąże się przede wszystkim z zamkniętym ciągiem przyczynowo-skutkowym: braki w wykształceniu – wysokie bezrobocie – ubóstwo²⁴⁶. Niewystarczająca wysokość zarobków związana z niskimi kwalifikacjami znajduje się na drugim miejscu przyczyn wykluczenia społecznego²⁴⁷. Ze względu na tę zależność, tym trudniej jest

²⁴¹ Mróz L. (red.), *Raport końcowy...*, dz. cyt., s. 241.

²⁴² Pkt 8-9 2008/2137(INI); Szewczyk M., *Aktywność legislacyjna...*, dz. cyt., s. 65.

²⁴³ Pkt 13 1098/2008/WE; w odniesieniu do Romów: Paszko A., *Romowie w Polsce...*, dz. cyt., s. 21; Ringold D. i inni, *Roma in an Expanding...*, dz. cyt., s. 178-179.

²⁴⁴ Firlit-Fesnak G., *Polska bieda z perspektywy krajowej i regionalnej*, Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, s. 8, <http://www.mcps-efs.pl>, 29.2.2012.

²⁴⁵ Hyde A., Guy W., *Review of the European...*, dz. cyt., s. 27

²⁴⁶ Ringold D. i inni, *Roma in an Expanding...*, dz. cyt., s. 32. O wiele bardziej rozbudowany schemat *społeczno-gospodarczej pułapki ubóstwa*, uwzględniającej między innymi marginalizację, brak dostępu do podstawowych usług społecznych czy zatrudnienie nieformalne został przedstawiony i omówiony w: Bartlett W. i inni, *Measures to promote the situation of Roma EU citizens in the European Union*, DG for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, Brussels 2011, s. 41.

²⁴⁷ Wskazuje na nie 34% respondentów, *Poverty and Exclusion. Report*, September 2007, Special Eurobarometer 279, European Commission, s. 35.

włączyć ich w główny nurt życia społeczeństwa europejskiego i umożliwić im zatrudnienie. Z jednej strony brak pracy jest jednym z elementów ubóstwa i skutków wykluczenia, z drugiej natomiast w zatrudnieniu upatruje się najlepszej ochrony przed tymi zjawiskami²⁴⁸. Na podstawie badań z 2007 roku 44% bezrobotnych Europejczyków dostrzegało zagrożenie popadnięcia przez nich w ubóstwo²⁴⁹. Natomiast 45% spośród nich upatrywało w dobrym zatrudnieniu receptę na dobre życie²⁵⁰. Podobnie postrzegało to 55% bezrobotnych²⁵¹. Także w przypadku praktycznego pozostawania w sferze ubóstwa, to właśnie bezrobotni należą w największym stopniu do tej grupy²⁵². Na pierwszym miejscu przyczyn wykluczenia społecznego także znajduje się bezrobocie o charakterze długotrwałym²⁵³. Wyjście z tego stanu jest jednym z najważniejszych czynników zmniejszenia dyskryminacji i wyłączenia społecznego²⁵⁴ oraz biedy, które są intensyfikowane przez brak kwalifikacji i niewystarczający udział w życiu zawodowym²⁵⁵.

1.4.3.1. Ubóstwo Romów w UE

Bieda określana jest jako *stan niedostatku, którego wskaźnikiem jest dochód lub wielkość spożycia zaspokajającego podstawowe potrzeby*²⁵⁶. Natomiast Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) określa ubóstwo jako *wieloaspektowe zjawisko charakteryzujące się nierównomiernym rozkładem*

²⁴⁸ Pkt 2.1 acc. 2 Dokument roboczy służb Komisji – Wniosek dotyczący Decyzji parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) - Streszczenie ocena skutków SEC(2007) 1662 końcowy, 12.12.2007; *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*, European Commission, Luxembourg 2007, s. 50.

²⁴⁹ *European Social Reality. Report*, February 2007, Special Eurobarometer 273, European Commission, s. 84

²⁵⁰ *Poverty and Exclusion...*, dz. cyt., s. 4.

²⁵¹ Tamże, s. 6.

²⁵² Blisko dwukrotnie wyższy wskaźnik skrajnego ubóstwa niż w innych grupach, tamże, s. 22. W Polsce ubóstwo jest jeszcze ściślej związane z bezrobociem – osiąga w tej grupie 16%, podczas gdy wśród pracujących – 5%, Firlit-Fesnak G., *Polska bieda...*, dz. cyt., s. 18.

²⁵³ Wskazuje na nie 35% respondentów, *Poverty and Exclusion...*, dz. cyt., s. 35.

²⁵⁴ Pkt 26 Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie roli i skuteczności polityki spójności w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych w najbiedniejszych regionach Unii Europejskiej 2006/2176(INI), 12.7.2007.

²⁵⁵ Milcher S., Zigová K., *The Impact of Social...*, dz. cyt., s. 58.

²⁵⁶ Firlit-Fesnak G., *Polska bieda...*, dz. cyt., s. 8.

zagrożeń w społeczeństwie²⁵⁷. Do szczególnie niekorzystnej sytuacji dochodzi, gdy w przypadku jakiejś grupy pojawia się kumulacja tych czynników²⁵⁸. Tak jest w przypadku Romów²⁵⁹. Poza brakami w edukacji, jako przyczynę ubóstwa wśród nich wskazuje się także historyczną dyskryminację, brak praw i reprezentacji rządowej²⁶⁰. Ponadto w dokumentach UE podkreśla się, że miarą ubóstwa nie może być jedynie oczywisty wskaźnik wysokości dochodów²⁶¹, co wynika z określonej w definicji EKES wieloaspektowości tego zjawiska, w związku z czym należy wypracować odpowiednie zestawy wskaźników pomiaru.

Zgodnie z informacjami podawanymi w dokumentach, populacja UE, której dotyczy problem zagrożenia ubóstwem to 78 mln obywateli²⁶². Przy 490 mln wszystkich mieszkańców UE²⁶³ jest to 16%. Inne źródła podają, że na obszarze UE 17% mieszkańców jest dotkniętych deprywacją materialną²⁶⁴. Strategia Europa 2020 planuje zmniejszenie liczby osób podlegających choćby zagrożeniu ubóstwem o 20 mln²⁶⁵.

Stopień ubóstwa wśród Romów w EŚiW jest o wiele wyższy niż w przypadku średnich krajowych²⁶⁶. Na obszarze UE w biedzie żyje 44-60% Romów²⁶⁷ i wpadają oni w głębsze i bardziej długotrwałe ubóstwo niż pozostała część społeczeństwa²⁶⁸.

UE podkreśla – w pewnym stopniu jak się wydaje bagatelizując powiązanie wykluczenia Romów z ubóstwem – że nie jest to jedynie problemem Romów. Jednak wszędzie imigranci i mniejszości etniczne, ze

²⁵⁷ Pkt 5.1 2008/C 224/24.

²⁵⁸ Tired czwarte Opinia Komitetu Regionów *Europejski rok walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (2010)* 2008/C 257/02, 9.10.2008.

²⁵⁹ Babicki M., *Eksperti Banku Światowego – James D. Wolfensohn i George Soros na temat miejsca Romów w jednoczącej się Europie*, „Romano Atmo”, 2007, nr 2, s. 5.

²⁶⁰ Rat C., *Social Transfers and Capability-Building for the Roma*, Conference Paper: *International Conference of the Human Development and Capability Association*, Groningen 2006, s. 5.

²⁶¹ Pkt 2.1 acc. 2 SEC(2007) 1662; pkt 1.2, 4.1 2008/C 224/24.

²⁶² Pkt 1 acc. 1 SEC(2007) 1662.

²⁶³ Pkt 4.1 2008/C 224/24.

²⁶⁴ *Piąty raport...*, dz. cyt., s. 109.

²⁶⁵ KOM(2010) 2020, s. 5.

²⁶⁶ Rat C., *The Social Segregation of the Poor in Romania. The Impact of Welfare Transfers*, Conference Paper: *The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities*, Urbino, 17-19 September 2009, s. 7.

²⁶⁷ Pkt 3.2.2 2009/C 27/20.

²⁶⁸ Olmazu L., *Roma/Gypsies in Europe...*, dz. cyt., s. 41, 46

względem na zagrożenie dodatkową dyskryminacją, są szczególnie narażeni na ubóstwo²⁶⁹. Jedna trzecia obywateli UE dotkniętych tym zjawiskiem to Romowie i jednocześnie taki sam odsetek Romów spośród całej grupy etnicznej żyje w skrajnym ubóstwie²⁷⁰. Na niektórych terenach Romowie są dziesięciokrotnie biedniejsi niż inni mieszkańcy regionu. W 2005 roku w Bułgarii bezrobotnych Romów było pięciokrotnie więcej niż ubogich przedstawicieli pozostałych grup społecznych, natomiast w Rumunii było ich trzykrotnie więcej²⁷¹. W sumie w Bułgarii i Rumuni 80% spośród nich żyje w ubóstwie²⁷². Nie jest to zatem perspektywa, którą można zlekceważyć i nie ma w Europie drugiej identyfikowalnej i spójnej grupy, która w tak znacznej części byłaby narażona na zagrożenie pozostawaniem w sferze ubóstwa.

O ile braki w edukacji oraz bezrobocie mogą stanowić nie tylko skutek, ale i przyczynę wykluczenia społecznego, o tyle niepełny dostęp do usług medycznych i niski poziom zdrowia oraz zła sytuacja mieszkaniowa w większym stopniu lokują się w obszarze skutków i konsekwencji wykluczenia.

1.4.3.2. Problemy zdrowotne Romów

Utrudniony dostęp do usług medycznych z jednej strony jest uwarunkowany kulturowo – poprzez niechęć i brak zaufania do jakichkolwiek – szeroko rozumianych – instytucji państwowych. Z tego choćby wynikają problemy ze szczepieniami dzieci, powiązane z brakiem rejestracji narodzin. Drugim ważnym elementem jest dyskryminacja ze strony pracowników służby zdrowia. Nie umieją oni – i niejednokrotnie nie chcą – zrozumieć szczególnych uwarunkowań kulturowych. Choćby ograniczających znacznie kontakty romskich kobiet z nie-Romami. Ponadto Romowie często nie odbiegając od ogólnego poziomu higieny, ze względu na swoją karnację i utrwalony stereotyp, traktowani są jako *brudasy*, co dodatkowo wzmacnia dyskryminację w placówkach zdrowotnych. W latach 2010/2011, około 18% Romów na Węgrzech doświadczyło dyskryminacji

²⁶⁹ Pkt 5.8 2008/C 224/24; pkt 16 1098/2008/WE.

²⁷⁰ Pkt 2 acc. 2 Dokument Roboczy nr 1 w sprawie sprawozdania dotyczącego strategii UE w dziedzinie integracji Romów, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Parlament Europejski, 5.10.2010.

²⁷¹ *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area. Status Report 2008*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2008, s. 68.

²⁷² Babicki M., *Eksperci Banku...*, dz. cyt., s. 5.

związanej z ochroną zdrowia²⁷³. Kolejny problem wiąże się bezpośrednio z ubóstwem. Nie zawsze istnieje możliwość dostępu do bezpłatnych usług medycznych, a Romom brakuje środków finansowych na korzystanie z prywatnej służby zdrowia.

Niski poziom zdrowia nie wiąże się wyłącznie z brakiem – dobrowolnym lub nie – dostępu do usług medycznych. Kolejnym, nie mniej ważnym problemem jest kwestia świadomości chorób oraz potrzeby i możliwości leczenia. Romowie postrzegają stan bycia zdrowym jako niewystępowanie uciążliwych chorób. Bardzo często lekceważą poważne schorzenia nieprzejawiające się poważnymi objawami. Samoleczenie oparte na tradycyjnych metodach jest w ich środowisku bardzo powszechne²⁷⁴. Generalnie, uwzględniając warunki w jakich żyją, niski poziom edukacji i dochodów, bycie zdrowym nie stanowi dla nich priorytetu²⁷⁵.

Przykłady z państw UE pokazują, jak szczególna i nieopanowana jest sytuacja zdrowotna Romów. Na poziomie ogólnoeuropejskim – według danych pochodzących z EU's Public Health Programme – ponad 30% Romów nigdy nie korzystała z opieki dentystrycznej a blisko 16% Romni nigdy nie było poddawane badaniom ginekologicznym²⁷⁶. Już przy okazji tworzenia dokumentów powiązanych z Phare, zwracano uwagę, że średnia oczekiwana długość życia wśród wszystkich europejskich Romów jest krótsza o 8 do 12 lat²⁷⁷.

W 2011 roku w Polsce ponad połowa Romów w wieku 35-54 deklarowała, że choroby ograniczają ich codzienną aktywność. W Rumunii, Czechach oraz Portugalii było to około 40%²⁷⁸. Na Łotwie w 2002 roku Romowie stanowili blisko 8%²⁷⁹ wszystkich osób zarażonych wirusem HIV. Biorąc pod uwagę, że społeczność romska w tym państwie to zaledwie 0,65% populacji, wartość ta jest bardzo wysoka.

²⁷³ *National Social...*, dz. cyt., s. 52.

²⁷⁴ Vivian C., Dundes L., *The Crossroads of Culture and Health Among the Roma (Gypsies)*, "Journal of Nursing Scholarship", 2004, 36:1, s. 88-89. Ponadto autorki zwracają w tekście uwagę także na inne zjawiska ograniczające poziom zdrowia Romów. Przykładowo, z punktu widzenia przedstawicieli tej mniejszości otyłość jest uznawana za przejaw powodzenia, a znieczulenie całkowite jest *małą śmiercią*.

²⁷⁵ *Handbook for Action in the Area of Health Services with the Roma Community*, Fundación Secretariado Gitano. Ministry of Health and Consumer Affairs, Madrid 2006, s. 14-16.

²⁷⁶ *Roma and the Structural Funds. EURoma Report*, EURoma, Madrid 2010, s. 13

²⁷⁷ Hyde A., Guy W., *Review of the European...*, dz. cyt., s. VI.

²⁷⁸ *The situation of Roma in 11...*, dz. cyt., s. 20.

²⁷⁹ *Information on Roma...*, dz. cyt., s. 8.

Niemalże dwukrotnie wyższy jest współczynnik hiszpańskich Romów uzależnionych od nikotyny (54,9%) niż ma to miejsce w społeczeństwie głównonurtowym Hiszpanii²⁸⁰. Na Węgrzech jest on ponad dwukrotnie wyższy – 77,4% Romów używa nikotyny²⁸¹.

Jedna czwarta hiszpańskich Romni nigdy nie była badana przez ginekologa²⁸², a ponad 60% romskich kobiet na Węgrzech nie zaprzestała palenia papierosów w trakcie ciąży²⁸³. W Rumunii śmiertelność niemowląt urodzonych z romskich rodziców jest ponad dwukrotnie wyższa niż w przypadku reszty społeczeństwa. Podobnie jest w Czechach i na Słowacji, natomiast we Włoszech jest ona trzykrotnie wyższa²⁸⁴. W Hiszpanii wskaźnik ten jest o 40% wyższy niż w ogóle społeczeństwa, a długość życia jest mniejsza o 8 do 9 lat od średniej²⁸⁵. Węgierskie badania wskazują, że średnia długość życia jest dla Romów o 10 lat niższa²⁸⁶. Sytuacja wśród brytyjskich Romów i *Travellers* jest podobna, ale w przypadku kobiet wskazuje się na 12 lat²⁸⁷. Identycznie przedstawiają się dane dla Irlandii. W Bułgarii uśredniona różnica dla obydwu płci to *zaledwie* 6 lat, natomiast w Czechach dla mężczyzn to 11 lat, a dla kobiet ponad 14²⁸⁸. Wskaźnik liczby osób powyżej 65 roku życia dla UE-27 wynosi ponad 17%, podczas gdy dla Romów nie osiąga on 3%²⁸⁹.

Dokładne badania przeprowadzone w Hiszpanii pozwoliły zidentyfikować nawet to, że romscy mężczyźni w wieku powyżej 16 lat są dwukrotnie częściej uczestnikami wypadków ulicznych niż ma to miejsce w przypadku reszty społeczeństwa. Także otyłość pojawia się wśród romskich dzieci niemalże dwukrotnie częściej.

Te pojedyncze przykłady odzwierciedlają ogólnie złą sytuację mniejszości romskiej w zakresie zdrowia i higieny. Nie zawsze problemy te wynikają

²⁸⁰ *National Roma Integration Strategy in...*, dz. cyt., s. 7.

²⁸¹ *National Social...*, dz. cyt., s. 52.

²⁸² *National Roma Integration Strategy in...*, dz. cyt., s. 15

²⁸³ *National Social...*, dz. cyt., s. 17.

²⁸⁴ Sepkowitz K. A., *Health of the world's Roma population*, "The Lancet", 2006, No. 367, s. 1707.

²⁸⁵ *Handbook for Action...*, dz. cyt., s. 16.

²⁸⁶ *National Social...*, dz. cyt., s. 14.

²⁸⁷ *Progress report by the ministerial working group on tackling inequalities experienced by Gypsies and Travellers*, Department for Communities and Local Government, London 2012, s. 18.

²⁸⁸ Sepkowitz K. A., *Health of the world's...*, dz. cyt., s. 1708.

²⁸⁹ *Roma and the Structural...*, dz. cyt., s. 13

z ich ograniczonej w tym zakresie wiedzy i świadomości oraz dyskryminacji. Nie mniejszym problemem są warunki mieszkaniowe, w których żyją, pozbawione podstawowych nawet udogodnień i zaplecza sanitarnego, które znacząco utrudniają zachowanie zasad higieny.

1.4.3.3. Romskie warunki mieszkaniowe

Na obszarze UE znaczna część Romów nie mieszka w takich warunkach, jakie można by uznać za odpowiednie i wystarczające nawet na podstawowym poziomie. Bardzo często żyją w tymczasowych obozach lub w stałych dzikich osiedlach, wyglądających i skonstruowanych z takich samych półproduktów i odpadów cywilizacji jak południowoamerykańskie slumsy, bez dostępu do wody, mediów czy nawet energii elektrycznej, a współczynnik powierzchni mieszkalnej przypadającej na jedną osobę jest dużo bardziej niekorzystny niż ma to miejsce w przypadku społeczeństwa głównonurtowego.

Problem romskich warunków mieszkaniowych wynika z kosztów udostępniania i utrzymania mieszkań. Generalnie im wyższy standard mieszkaniowy, tym wyższe koszty jego utrzymania. Jeśli połączymy to z opisanym wcześniej bezrobociem i ubóstwem, to możemy stwierdzić, że jest to podstawowa przyczyna skrajnie złej sytuacji Romów w tym zakresie.

Niemożliwym do zlekceważenia problemem jest także dyskryminacja – znaczna część przedstawicieli społeczeństwa (60%) nie chce mieć Romów za sąsiadów²⁹⁰, właściciele nie chcą wynajmować im mieszkań lub domów. Zdarza się, że mieszkańcy prowadzą akcje przeciwko zamieszkaniu Romów w okolicy²⁹¹.

Takie podejście i polityka lokalna prowadzi do segregacji, do tworzenia wyodrębnionych osiedli romskich, mających często charakter gett. Taka segregacja utrudnia dostęp zarówno do edukacji²⁹², jak i usług publicznych. Może także stanowić podstawę problemów z uzyskaniem pracy. Złe warunki mieszkaniowe w osiedlach romskich, brak bieżącej wody oraz innych udogodnień są również przyczyną problemów zdrowotnych²⁹³. Wyodrębnienie

²⁹⁰ *Comparative report: Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union*, European Union. Agency for Fundamental Rights (FRA), Wien 2009, s. 57.

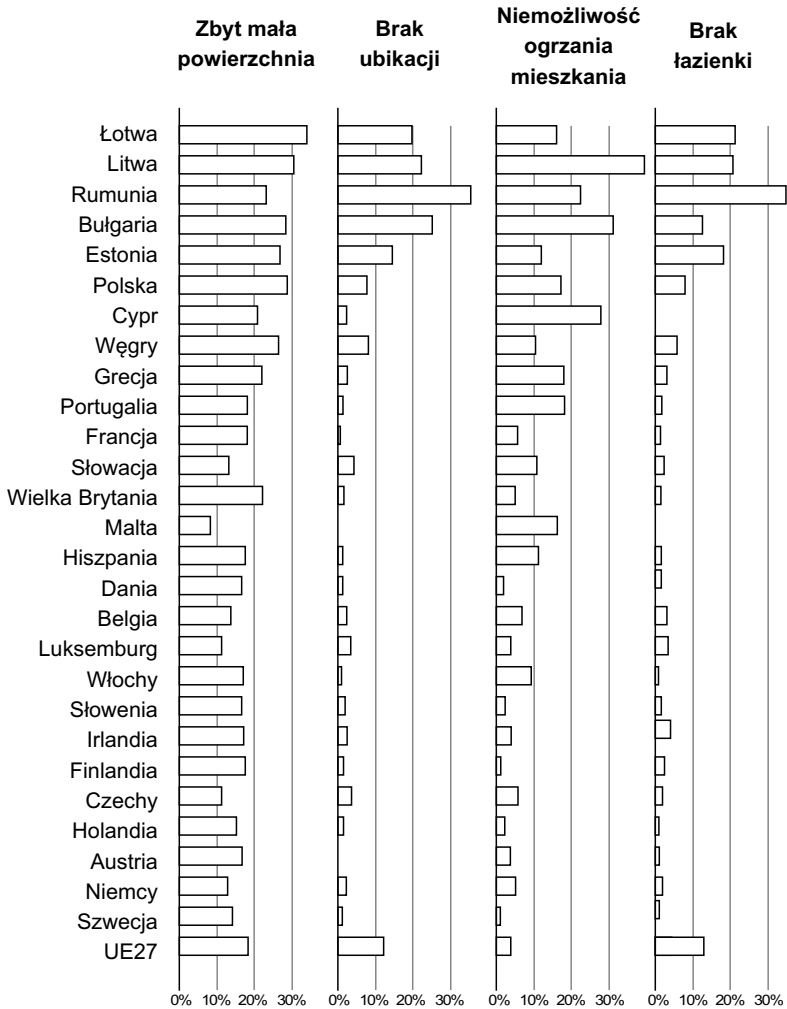
²⁹¹ *Comparative report: Housing...*, dz. cyt., s. 7.

²⁹² *Comparative report: Housing...*, dz. cyt., s. 87-88.

²⁹³ Szczególnie dobrze sytuację w tym zakresie opisuje tabela 2 w: *Living conditions of the Roma: Substandard housing and health*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2012, s. 11.

i separacja osiedli romskich sprawia również, że są bardziej podatne na zaistnienie w nich (wewnętrznych i zewnętrznych) aktów przemocy²⁹⁴.

Wykres 1
Deprywacja mieszkaniowa w UE



Źródło: *Living conditions of the Roma: Substandard housing and health*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2012, s. 15.

²⁹⁴ *Comparative report: Housing...*, dz. cyt., s. 5.

Średnio 65% Romów nie posiada w mieszkaniach podstawowego zaplecza sanitarnego (toalety i prysznic)²⁹⁵. Blisko 73% hiszpańskich Romni żyje poniżej standardu socjalnego²⁹⁶, a około 12% Romów mieszka w izolowanych osiedlach w warunkach zbliżonych do slumsów²⁹⁷. W tym samym kraju w 2007 roku prawie 4% Romów mieszkało w slumsach, natomiast 7,8% zajmowało lokale poniżej standardu, jednak współczynniki te sukcesywnie zmniejszają się od początku lat 90.²⁹⁸ Połowa społeczności romskiej w Grecji zamieszkuje w jeszcze gorszych warunkach – w prowizorycznych budowlach skonstruowanych z prefabrykatów, sfłoczeni na bardzo małej powierzchni i bez jakiegokolwiek technicznej i mieszkaniowej infrastruktury²⁹⁹. Na Litwie ponad 12% Romów jest bezdomnych – mieszkają w nielegalnych, zbudowanych z dostępnych na wysypiskach śmieci materiałów „budynkach”³⁰⁰. Także w Polsce Romowie z grupy Romów Górskich żyją w warunkach porównywalnych do slumsów³⁰¹. W 2005 roku w Bułgarii, Rumunii i na Węgrzech powierzchnia mieszkaniowa przypadająca na jedną osobę w rodzinach romskich była dwukrotnie niższa niż w przypadku średniej krajowej³⁰². Do 2011 roku sytuacja ta nie zmieniła się, ponadto w tym samym roku podobna sytuacja występowała we Włoszech, Portugalii, Grecji, w Czechach i na Słowacji³⁰³.

Ogólnie złą sytuację mieszkaniową Romów w państwach UE dobrze charakteryzuje wykres 1.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (European Union Agency for Fundamental Rights – FRA) wskazuje na odpowiednie warunki mieszkaniowe określone w 1991 roku przez ONZ, jakie należy zagwarantować każdej grupie społecznej poprzez kilka czynników. Są to: legalne bezpieczeństwo własności, dostępność wyposażenia, usług mieszkaniowych i infrastruktury, dostępność (głównie finansowa), wystarczający standard,

²⁹⁵ *Living conditions...*, dz. cyt., s. 1.

²⁹⁶ *National Roma Integration Strategy in...*, dz. cyt., s. 7.

²⁹⁷ *Handbook for Action...*, dz. cyt., s. 10.

²⁹⁸ *National Roma Integration Strategy in...*, dz. cyt., s. 15.

²⁹⁹ *National Strategic Framework for Roma*, Hellenic Republic. Ministry of Labour and Social Security, December 2011, s. 4.

³⁰⁰ Molnár A. i inni, *Health impact assessment of Roma housing policies in Central and Eastern Europe: A comparative analysis*, „Environmental Impact Assessment Review”, 2012, no. 33, s. 8.

³⁰¹ Romowisko, <http://www.stop-discrimination.info>, 01.01.2013.

³⁰² *Implementation of the Action...*, dz. cyt., s. 68.

³⁰³ *The situation of Roma in 11...*, dz. cyt., s. 22.

lokalizacja pozwalająca na pełne uczestnictwo w życiu społecznym oraz dopasowanie do wymogów kultury³⁰⁴. Do początku drugiej dekady XXI wieku, pomimo wysiłków UE, które można uznać za znaczące – przynajmniej na poziomie programowym (choćby poprzez przyjęcie dyrektywy 2000/43/WE) – nie udało się większości Romów zamieszkującej jej obszar zagwarantować warunków mieszkaniowych, które można by uznać za spełniające te warunki.

1.5. Podsumowanie

Cyganie (Romowie) przybyli do Europy na tyle dawno i na tyle mocno utrwaliли się w obrazie europejskiej cywilizacji, że stali się Europejczykami³⁰⁵. Podobnie jak przed nimi Słowianie czy Germanie. Jednak weszli do Europy, w której nie znaleźli swojego geograficznie określonego miejsca. Doprowadziło to do setek lat dyskryminacji, która utrwaliła się zarówno w ich świadomości, jak i stereotypach ich dotyczących. Przez kilkaset lat wyodrębnili znaczną liczbę niezależnych od siebie grup. Ogólna ich liczba w Europie przekracza populację wielu europejskich państw. Pozostają oni powiązani ściśle swymi wspólnymi korzeniami oraz jednorodnym doświadczeniem cywilizacyjnym. Pomimo braku powszechnej zgody z ich strony, nazwa jednej z tych grup – Romowie – z przyczyn pozornej poprawności politycznej została rozciągnięta na wszystkich potomków Cyganów, różniących się od siebie zarówno pod względem dialektu, sytuacji materialnej, jak i określonych składników kultury. Nazwa ta została także rozciągnięta na grupy, dla których charakterystyczny dla Cyganów tryb życia został przyjęty na drodze wolnego wyboru.

³⁰⁴ Opisane szczegółowo w: *Comparative report: Housing...*, dz. cyt., s. 58-85. Bardzo interesującą propozycję określenia odpowiednich warunków zamieszkania przedstawiła dr Iskra Dandolova z Bulgarian Academy of Sciences: *National Action Plan against Substandard Housing*, s. 9, http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2007/national-action-plan-against-substandard-housing/abstract_en, 12.12.2007.

³⁰⁵ Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku...*, dz. cyt., s. 72. Europejskość Romów może być także postrzegana w innych trzech wymiarach – poprzez indoeuropejski język, miejsce pochodzenia analogiczne jak w przypadku innych europejskich narodów oraz ich szeroką sieć europejskich kontaktów i swobodę przemieszczania się, za: Nowicka E., *Romowie – pierwsi Europejczycy*, [w:] Nowicka E., Cieślińska B. (red.), *Wędrowcy i migranci...*, dz. cyt., s. 39.

Wspólną dla większości grup jest kategoria romskości, przybierająca zróżnicowane – choć mające te same kulturowe podstawy – postaci. W powszechnej i najbardziej ortodoksyjnej formie – poza podkreślaniem wartości swojej odrębnej wspólnoty oraz rodziny stanowiącej podstawę ich tożsamości – jej składnikiem jest tabuiczny kodeks skalań. Bazuje on na dychotomii, tak w kwestiach kontaktów pozaetnicznych, kontaktów międzypłciowych, jak i w zakresie cielesności. Jednym z ważnych elementów ich kulturowej odrębności jest także język romani. Takie kulturowe uwarunkowania wprowadzają ograniczenia, które w znacznej mierze utrudniają im pełne funkcjonowanie we współczesnej Europie. W szczególności w wymagającej – ale i oferującej szeroki wachlarz różnych form bezpieczeństwa – UE. Jednym z wyraźniej zaznaczonych problemów w praktyce ich kontaktów z europejską rzeczywistością przełomu XX i XXI wieku jest ich nomadyzm, który mając jednocześnie ważną rolę społeczną i integrującą, przyjmuje obecnie jedynie formę większej niż średnia europejska gotowości do przemieszczania się.

Wieloletnia dyskryminacja w połączeniu z kulturową specyfiką i intencjonalną separacją społeczności romskiej powoduje problemy w ich uczestnictwie w edukacji i rynku pracy. Edukacja wiąże się z poziomem wykształcenia oraz progiem kwalifikacji potrzebnych do wykonywania wielu zawodów. Tymczasem większość Romów nie posiada jakiegokolwiek wykształcenia. Bywa, że mają problemy z pełnym komunikowaniem się w języku państwa, w którym od pokoleń zamieszkują. Wiąże się to także z powszechnym wśród nich analfabetyzmem. Tradycyjne profesje różnorodnych grup romskich nie dają obecnie możliwości pełnego zaspokojenia potrzeb ich rodzin, co niejednokrotnie sprawia, że kierują się w stronę prostszych form utrzymania, które z kolei nie dają możliwości zaspokajania potrzeb życiowych. Jednak w większości przypadków Romowie pozostają bez pracy, a skala tego zjawiska powoduje, że powszechne wśród nich jest ubóstwo. I to niejednokrotnie skrajne.

Romowie pozostają w sferze wykluczenia społecznego, z którym związany jest przyczynowy łańcuch trzech podstawowych, wzajemnie się implikujących zjawisk: braku wykształcenia – bezrobocia – ubóstwa. To ostatnie jest natomiast w większości przypadków jedną z głównych przyczyn nieuczestniczenia w systemie edukacji. Poza wieloma problemami wynikającymi ze znacznego stopnia ich wykluczenia i dyskryminacji w relacjach ze społeczeństwem dominującym, wiąże się ono także z problemami zdrowotnymi oraz

nieodpowiednimi warunkami mieszkaniowymi. Podstawową przyczyną złego stanu zdrowia Romów jest ich stosunek do chorób, leczenia i brak świadomości zdrowotnej. Średnia, oczekiwana długość życia Romów jest o dekadę krótsza od tych samych danych dotyczących ogółu społeczeństwa UE. Część z nich żyje w niedających żadnej perspektywy, odseparowanych osiedlach o charakterze slumsów. O ile zamieszkują w lepszych warunkach, to najczęściej i tak pozbawieni są większości udogodnień sanitarnych oraz tych, które wiążą się z usługami społecznymi. Widoczny wyraźnie niski poziom ich życia i znaczące wykluczenie sprawiają, że nazywani są narodem Trzeciego Świata w Europie.

Rozdział 2

Romski dylemat Unii Europejskiej

W wielu źródłach anglojęzycznych mówi się o romskim problemie¹. Zarówno z punktu widzenia języka polskiego, jak też i na płaszczyźnie międzynarodowej należy raczej mówić o romskim dylemacie. Problemy mogą bowiem dotyczyć poszczególnych aspektów życia i funkcjonowania Romów w Europie, natomiast całokształt zagadnień dotyczących tej mniejszości powinien być określany właśnie w taki sposób. Skoro poprawność polityczna sięgając języka wymusza pewne konkretne zmiany w naszym podejściu, przez co w języku polskim nie należy używać określenia Cyganie (a także nacechowanego negatywnie jedynie za sprawą procesów związanych z poprawnością polityczną – Murzyn), to należy postępować konsekwentnie. Albo będziemy – niezgodnie z zasadami poprawności – mówili o *cygańskim problemie* (do rozwiązania), albo też przyjmiemy formę niewskazującą na konieczność znalezienia rozwiązań niemalże za wszelką cenę. Taką możliwość odbioru oferuje określenie dylemat², tym bardziej że UE nie

¹ Między innymi: Rat C., *Romanian Roma, State Transfers, and Poverty. A Study of Relative Disadvantage*, "International Journal of Sociology", 2005, no 35, s. 88; pkt 4.1.3 2009/C 27/20.

² Należy jednak pamiętać, że pozornie niewinne pierwotnie nieniosące negatywnych konotacji, stosowane od końca XVIII w. określenie „kwestia żydowska” (*Judenfrage, Judensache*), odpowiadające anglojęzycznemu *Jewish question*, zostało przejęte przez nazistów i użyte między innymi do jej „ostatecznego rozwiązania”. Określenie *romski dylemat* w jakimś stopniu pasuje do zaproponowanego przez Jean Pierre Liégeois – *Gypsy question*, Liégeois J. P., *Actions for Roma: The European Context, [w:] Projects in Support of*

jest w stanie znaleźć efektywnych form włączenia ani poprawy warunków życiowych tej grupy.

Początki romskiego dylematu UE sięgają symbolicznie traktowanego upadku muru berlińskiego. Jednak potrzeba było czasu, aby Wspólnota uświadomiła sobie, że kwestia ta w ogóle istnieje i ponadto dotyczy jej bezpośrednio. Ostatecznie dopiero rozszerzenie o państwa EŚiW i jego praktyczne, społeczne skutki uzmysłowiły jej w pełni, jaki jest zakres tego zjawiska oraz pozwoliły wstępnie przynajmniej docenić, a następnie wyocenić jego skalę. Przy opisie romskiego dylematu nie można nie uwzględnić faktu, że to już średniowieczna Europa – która bezsprzecznie stanowi dla UE jeden z elementów dziedzictwa kulturowego – zetknęła się z Romami. Ich tryb życia był wówczas równie jaskrawo odmienny – choć można to było wskazać na bazie nieco innych kryteriów – od średniej europejskiej. Okres utrwalania granic państwowych i powolnej konsolidacji narodów zbiegł się z zapoczątkowaniem rozważań nad kwestią, którą w owym czasie bez żadnych wątpliwości można by uznać za *cygański problem*. Całokształt wzajemnych relacji pomiędzy ukształtowaną na podstawie dążeń do rozwoju Europą i Romami pozostającymi na jej marginesie – ale nieustająco obecnymi – sprawił, że stali się oni z systemowego punktu widzenia niemalże odpowiednikami australijskich aborygenów lub amerykańskich Indian czy kanadyjskich Pierwszych Narodów. Pozostaje mieć nadzieję, że pomimo zbliżonych doświadczeń kontaktów tych grup z okcydentalną cywilizacją, UE poradzi sobie z romskim dylematem w lepszy (czyt. korzystniejszy dla mniejszości) sposób. Ostatecznie dopiero w 2008 roku UE przyznała że doszło do oficjalnej europeizacji problemu Romów³.

2.1. Sytuacja Romów w Unii Europejskiej

Opis konkretnej sytuacji Romów – w najistotniejszych dla włączenia społecznego obszarach – został zamieszczony w poprzednim rozdziale. Ta część opracowania dotyczy nieco innego zakresu tematycznego – odwołuje

Roma Communities, Report of the E.C. Conference on NGO Project in Support of Roma Communities in Central & Eastern Europe, Brussels 2000, s. 21.

³ Jednak od razu KE zaznaczyła, że proces europeizacji – aby nie pozostał wyłącznie deklaracją – musi być realizowany na równi na poziomie UE i na poziomie PC: COM(2008) 420 Commission staff working document, s. 4.

się do tego w jaki sposób UE – z instytucjonalnego punktu widzenia – postrzega tę mniejszość etniczną.

Instytucjonalne zainteresowanie sytuacją Romów w latach 90. wiązało się z włączeniem ich w zakres polityki i w pewnym stopniu z planowanym poszerzeniem UE. Z jednej strony zjawisko to było (i jest) postrzegane jako szansa na poprawę warunków ich życia, na pozytywne zaistnienie w przestrzeni społecznej i wynikającą z tego możliwość uczestnictwa w procesach decydowania o swojej przyszłości. Z drugiej natomiast kłóci się to z pragnieniem członków tej mniejszości pozostawania niewidocznymi dla systemu, poza obszarem jakiegokolwiek ingerencji ze strony państwa czy jakiegokolwiek instytucji – także ponadpaństwowych. Jednak ich etnicznie uwarunkowana samowystarczalność nie jest możliwa do zaakceptowania przez UE, ponieważ pozostają oni na jej obszarze, są obywatelami państw do niej należących i wpływają na ogólną sytuację społeczną i gospodarczą.

UE jest niewątpliwie bardzo rozbudowanym systemem, którego jedną z wielu cech jest zbiurokratyzowany charakter⁴. Demokratyczne systemy o takiej charakterystyce poszukują sformalizowanych rozwiązań dla problemów, które stoją w sprzeczności z ich paradygmatem. Dzieje się to ze szczególną intensywnością w stosunku do tych kwestii, które pojawiają się w zakresie ich funkcjonowania.

Konieczność zaangażowania Romów w życie społeczne i gospodarcze wspólnej Europy jest uznawana przez UE za bardzo ważny element jej strategii rozwojowej. Ponadto postrzegając samą siebie jako organizm, u którego podstaw rozwojowych znalazły się czynniki gospodarcze, a który na poziomie rozwoju gospodarczego i radzenia sobie z problemami w tej dziedzinie jest jako całość bardzo skuteczny, UE nie może pogodzić się z faktem,

⁴ Odwoływanie się do systemu łączy aspekt instytucjonalny i decyzyjny UE z jej rozbudowanym apertem administracyjnym. W takim ujęciu proces tworzenia jakiegokolwiek polityki (*policy making*) jest ściśle powiązany ze strukturami administracyjnymi UE, natomiast instytucje mają służebną rolę wobec tego procesu, będąc jedynie narzędziem tworzenia polityki, Szewczyk M., *Policy making – rola państwa w procesie tworzenia polityk Unii Europejskiej*, [w:] Gizicki W., *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa państw narodowych i Unii Europejskiej*, Tom 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 258-262; Wallace H., Wallace W., *Proces tworzenia polityk wspólnotowych w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Instytutu Europejskiego, Łódź 1998, s. 49-51, 79-86. W ujęciu reprezentowanym w tym opracowaniu, adekwatny do potrzeb badania system jest traktowany jako spójny łańcuch konsekwencji decyzyjnych osadzonych w aparacie administracyjnym, tworząc sformalizowany i instytucjonalny układ zależności, Sadowski W., *Podstawy ogólnej teorii systemów*, PWN, Warszawa 1978, s. 95-105.

że dotychczasowe – już kilkudziesięcioletnie – próby wspierania rozwoju społeczności romskiej nie przyniosły oczekiwanych skutków⁵. Ponadto idee równości społecznej, dobrobytu i bezpieczeństwa oraz powszechnej demokracji nie pozwalają jej na pozostawienie tej grupy etnicznej poza zakresem swojego zainteresowania. Za pośrednictwem EKES UE wyraźnie stwierdza, że włączenie Romów w główny nurt życia społeczno-gospodarczego będzie stanowiło wspólny sukces i z realizacji tego procesu obydwie strony – UE postrzegana zarówno jako gospodarcza całość i jako społeczeństwo obszaru Europy, który obejmuje, jak i sama społeczność romska – odniosą wzajemne korzyści⁶.

Niewątpliwą zachętą dla Unii Europejskiej w nieustawianiu w wysiłkach mających na celu osiągnięcie społeczno-gospodarczej użyteczności Romów są symulacje oraz wyliczenia określające koszty niewłączenia czy też raczej zyski wynikające z włączenia tej grupy. W 2010 roku eksperci Banku Światowego wykazali, że w przypadku niektórych państw pełna integracja Romów ze społeczeństwem głównonurtowym w sferze zatrudnienia, włączając w to skutki podatkowe, powinna przynieść krajowy roczny zysk blisko 700 mln euro rocznie⁷. Według innych wyliczeń dla Czech strata finansowa w 2009 roku wynikająca z samego wyłączenia Romów z rynku pracy osiągała 367 mln euro⁸. Dane pochodzące z Banku Światowego mówią – w zależności od realnej liczby Romów w Europie – o stratach rocznych rzędu 2-5,7 mld euro. Kwoty te wydają się być na tyle znaczne, że usprawiedliwiają inwestowanie w osiągnięcie stanu włączenia Romów w główny nurt życia społeczności europejskiej, w szczególności – według ekspertów Banku Światowego – w system edukacji⁹.

Z instytucjonalnego i państwowego punktu widzenia Romowie byli i w dalszym ciągu są postrzegani *jako grupa kontrkulturowa..., która kon-*

⁵ O nieefektywności działań podejmowanych przez UE w stosunku do Romów więcej w kolejnych rozdziałach książki.

⁶ Pkt 3.7.3 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie 2011/C 248/03, 16.6.2011.

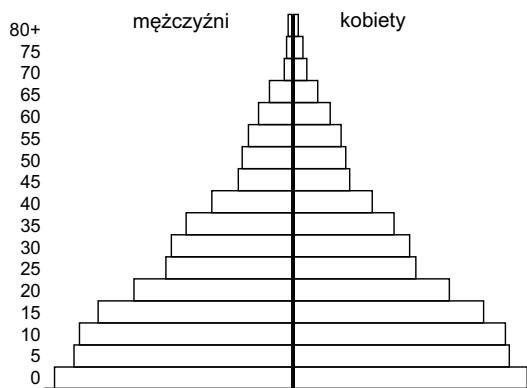
⁷ KOM(2011) 173, s. 3; inna wymierna ocena kosztów niewłączania Romów została zaprezentowana w: Marcinčin A., Marcinčinová L., *The Cost of Non-Inclusion. The key to integration is respect for diversity*, Open Society Foundation, Bratislava 2009, s. 36-37.

⁸ Commission Staff Working Document *Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008-2010* SEC(2010) 400 final, 7.4.2010, s. 3.

⁹ De Laat J., *Economic Costs of Roma Exclusion*, The World Bank, 2010, s. 4.

testuje, a nawet odrzuca normy i wartości społeczeństwa¹⁰. Jest to wniosek związany z bezradnością systemu wobec tej grupy, która ujawnia się zarówno na poziomie lokalnym, jak i na płaszczyźnie ogólnoeuropejskiej. Na poziomie lokalnym widoczna jest pod postacią nieustających, zróżnicowanych w swej formie, intensywności i natężeniu działań antyromskich o charakterze rasistowskim i dyskryminacyjnym. Natomiast na poziomie ogólnym ujawnia się na płaszczyźnie niemożliwości płynnego wpisania tej grupy etnicznej w systemowy paradygmat wspólnej Europy. Niewątpliwie czynnikiem, który sprawia, że będzie się ona wzmacniać – o ile działania zaplanowane choćby w ramach UR nie okażą się w końcu skuteczne – jest rozwój demograficzny Romów, który jest skrajnie odmienny od dominującego w Europie trendu demograficznego¹¹. Na początku pierwszej dekady XXI wieku średnia wieku Romów w wybranej do badań grupie państw członkowskich była o 15 lat niższa niż średnia UE-27, a Romów do 29 roku życia było dwukrotnie więcej niż przedstawicieli głównonurtowej populacji UE w tym wieku¹².

Wykres 2
Piramida wieku romskiej populacji w Europie Środkowej w 2001 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ivanov A., Željazkova A., *The Roma in Central and Eastern Europe. Avoiding the Dependency Trap*, UNDP, Bratislava 2002, s. 26.

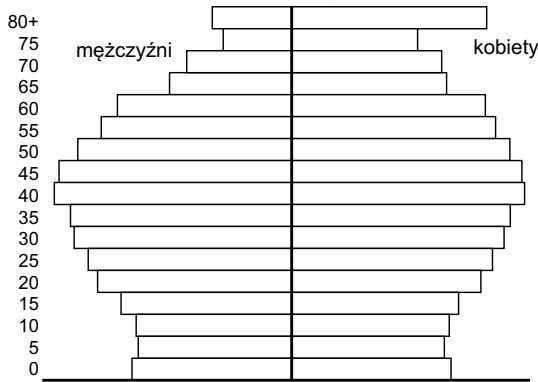
¹⁰ Geremek B., *Cyganie w Europie średniowiecznej i nowożytnej*, „Przegląd Historyczny” 1984, vol. 75:3, za: Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku...*, dz. cyt., s. 16.

¹¹ Za: pkt. 2.2 2009/C 27/20; por. także: pkt 10 2008/2137(INI).

¹² Odpowiednie konkretne dane to: 25,1 i 40,24 lat oraz 62,38% i 34,98%, za: *Roma and the Structural...*, dz. cyt., s. 13.

Ogólne – ze względu na dane pochodzące z różnych lat, inny obszar oraz skalę poziomą – różnice przedstawiają dwie wyraźnie zróżnicowane struktury wiekowe populacji obywateli UE i Romów na wykresach 2 i 3.

Wykres 3
Piramida wieku populacji państw Unii Europejskiej w 2011 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, online data code: demo_pjangroup, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/8/89/Population_pyramid-s%2C_EU-27%2C_1991_and_2011_%281%29_%28%25_of_the_total_population%29.png, 11.01.2013; *Migrants In Europe. A statistical portrait of the first and secondo generation*, Eurostat, Luxembourg 2011, s. 77.

Konflikt moralny, jaki w związku z sytuacją Romów przeżywa Europa, wynika z poszanowania praw człowieka, dobrze pojętej poprawności politycznej i potrzeby zachowania odrębności kulturowej reprezentowanej przez nich. Tę ostatnią – zgodnie ze swoim fundamentalnymi założeniami dotyczącymi dialogu międzykulturowego i kulturowej różnorodności – chce zachować Europa. Pojawia się tu dwojako ukierunkowany proces. Z jednej strony UE stara się pomóc Romom – do czego potrzebne jest zrozumienie ich kulturowo zdeterminowanej specyfiki, natomiast z drugiej UE nie jest w stanie wyjść poza własne ograniczenia. Najsilniej wiążą się one z jej paradygmatem rozwojowym, nastawieniem na realizację okcydentalnych – choć chętnie uważanych za powszechne i fundamentalne – wartości oraz zbiurokratyzowanym systemem koordynującym należące do niej państwa.

UE po ponad 20 latach nowej sytuacji geopolitycznej w Europie zdołała uświadomić sobie w znacznym stopniu specyfikę relacji z Romami i uznała, że ich lepsza integracja stanowi dla niej imperatyw tak moralny,

jak i gospodarzy¹³. Wyzwaniem dla niej jest – określona w ramach dążenia do dobrobytu, stabilności społecznej i gospodarczej – taka ich integracja, która nie będzie skutkowałą problemami na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej¹⁴. Skutki romskiego dylematu wiążą się bowiem nie tylko z sytuacją wewnętrzną UE, ale w niektórych przypadkach wpływają także na jej zewnętrzne relacje¹⁵.

Aktywność UE zmierzająca do zmiany ich sytuacji przejawia się pod postacią praktycznych form działania (finansowania) ukierunkowanych na kwestie, które są dla niej najistotniejsze i wiążą się ze wzrostem i rozwojem gospodarczym oraz społecznym. Bazują na obszernym dorobku prawnym i programowym, kreowanym latami przez jej instytucje. Niestety to porządek prawny UE, a nie głęboka efektywność praktyki, stanowi główną podstawę do określenia kształtu polityki i relacji pomiędzy systemem politycznym UE a tą mniejszością. Pozytywnym zjawiskiem jest fakt, że do prób zmiany sytuacji Romów włączają się nie tylko poszczególne agendy UE, ale i organizacje ponadnarodowe oraz organizacje pozarządowe zatroskane złą sytuacją Romów.

Romowie pragną korzystać z rozwoju cywilizacyjnego i możliwości poprawy swojej sytuacji. Błędem niezrozumienia podstaw kulturowych tej grupy jest bowiem przyjęcie, że życie w ubóstwie jest ich wyborem. W tych nielicznych okresach, kiedy Romowie nie byli wyraźnie dyskryminowani na terenie Europy, korzystali z możliwości udziału w życiu gospodarczym, dostarczanych przez konkretną rzeczywistość ekonomiczną¹⁶. Problem, który zaczął się pojawiać w okresie, gdy utrwały się granice państwowe i gdy o możliwości gospodarczej aktywności decydowały uwarunkowania przynależności społecznej, znalazł swoją szczególną kontynuację w Unii Europejskiej. Bowiem z jednej strony podejmuje ona działania, które pro-

¹³ Paszko A., Sułkowski R., Zawicki M., *Romowie na rynku pracy*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2007, s. 73-74.

¹⁴ KOM(2012) 226, s. 2.

¹⁵ Do takiej sytuacji doszło podczas masowych wyjazdów Romów z Czech do Kanady, kiedy to rząd tego państwa rozważał wprowadzanie wiz dla obywateli wszystkich państw należących do UE.

¹⁶ Klima J., Paszko A., *Romowie w warunkach przemian wolnorynkowych w Polsce*, [w:] Zawicki M., Paszko A. (red.), *Polityka wspierania romskiej mniejszości etnicznej na rynku pracy*, MSAP, Kraków 2010, s. 123-125; Paszko A., *Romowie i polskie doświadczenia wolnego rynku*, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce...*, dz. cyt., s. 206-209, 212; Liégeois J. P., *Roma, Gypsies...*, dz. cyt., s. 93-95.

wadzą w swych założeniach do niedyskryminacji Romów, z drugiej natomiast utrzymany został – choć rozwinięty na świadomej i mającej programowo pozytywne, na unijny sposób, podstawy – związek włączenia ekonomicznego z udziałem w życiu społecznym Europy¹⁷. Romowie nie chcą pozostawać na gospodarczym marginesie i na tej płaszczyźnie są w stanie w pewnym stopniu dostosować się do wymogów i oczekiwań otaczającej ich rzeczywistości. Jednak nie wtedy, gdy będzie to stało w sprzeczności z ich uwarunkowaniami kulturowymi i w jakimkolwiek stopniu naruszało podstawy odrębności ich społeczności.

Bazując na stosunku społeczności europejskiej do Romów (*oficjalnie* przyjęta dyskryminacja lub jej brak) oraz na jej oczekiwaniach co do podporządkowania się standardowi zachowań, można uznać, że Romowie w UE pozostają obecnie na stosunkowo komfortowej pozycji. Oczywiście jeśli weźmiemy dla porównania kilkaset lat prześladowań tej grupy. Niewątpliwie jednak, w zestawieniu z okresem tuż po ich pojawieniu się w Europie (trwającym do XV-XVI wieku), gdy nie byli dyskryminowani i gdy nie oczekiwano od nich włączenia się w główny nurt życia społeczności europejskiej, obecnie oczekiwania wobec nich są o wiele większe.

Po pierwszej dekadzie XXI wieku, doszło do sytuacji, w której dostrzegane są kulturowe podstawy odmienności i wyłączenia Romów. Jednocześnie intensywnie poszukiwane są rozwiązania, które nie tyle będą dbały – choć założeniem Unii Europejskiej jest poświęcenie szczególnej uwagi *kulturom lokalnym* – o zachowanie kultury Romów, ile będą zdolne *przebić się* przez ograniczenia, jakie na poziomie włączenia i udziału Romów w życiu społeczno-gospodarczym Europy nakłada na tę grupę ich cywilizacyjny paradygmat. Ponadto uporządkowana w swojej aktywności UE ma w stosunku do Romów konkretne oczekiwania włączenia ich w budowanie europejskiej spójności, która także im ma przynieść korzyści – za sprawą włączenia ich w główny nurt życia społecznego i w konsekwencji poprzez zyski płynące dla całego społeczeństwa ze wzrostu spójności w każdym z jej trzech wymiarów. Inną kwestią jest sposób w jaki Romowie korzystają z przysługujących im praw. Wcześniej już zostało powiedziane, że chętnie wykorzystują

¹⁷ Komitet Ekonomiczno-Społeczny utożsamia wyjście Romów z obszaru biedy z sukcesem na polu integracji ze społeczeństwem. Integracja zatem staje się warunkiem dostatecznym i koniecznym do wyjścia z ubóstwa, za: pkt 3.2.2 2009/C 27/20; omówienie w: Szewczyk M., *Aktywność legislacyjna...*, dz. cyt., s. 65.

możliwości oferowane przez system. Dotyczy to zarówno możliwości finansowych oferowanych w ramach skierowanej do nich aktywności UE, jak i korzystania z praw obywatelskich – wykazane na chyba najbardziej jaskrawym przykładzie możliwości swobodnego przemieszczania się po obszarze UE. Obydwa te zagadnienia są szczegółowo omówione w kolejnych rozdziałach.

2.1.1. Romowie jako mniejszość narodowa

Istotnym składnikiem romskiego dylematu, który w jakimś stopniu dookreśla sytuację Romów w UE jest pytanie, czy stanowią oni mniejszość etniczną, czy też są narodem. O ile z punktu widzenia samej UE pozornie nie wydaje się, aby odpowiedź na to pytanie miała kluczowe znaczenie – w końcu integracja europejska powiązana z kolejnymi poszerzeniami obszaru UE ma wymiar państwowy, a narody i mniejszości są niejako dodatkowym jej składnikiem – o tyle jest to ważne ze względu na ich ogólny status i zróżnicowane traktowanie i legislacyjny w państwach członkowskich UE (PC). Ponadto UE w tym zakresie wykorzystuje do robotek Rady Europy, która odnosi się do praw mniejszości narodowych. Pomijalnym zatem jest tu drugi składnik problematyki narodowej – poczucie samych zainteresowanych, że są narodem (a nie jedynie lub aż wspólnotą kulturową) i potrzeba takiego poczucia¹⁸. O wiele ważniejsza jest kwestia uznania takiego statusu na arenie międzynarodowej i co za tym idzie – przyporządkowania większego zakresu praw niż w przypadku mniejszości etnicznej.

Przyjmowanie za podstawowy wyznacznik uzyskania statusu mniejszości narodowej czynnika terytorialnego – identyfikacji z konkretnym państwem

¹⁸ Jak określa to E. Nowicka: *Sami Romowie mają wątpliwości, jak określać własną zbiorowość w utartych kategoriach. Tożsamość romska zbudowana została na poczuciu więzi w obrębie małego organizmu społecznego...*, za: Nowicka E., *Tradycyjna kultura Romów – kapitał kulturowy czy obciążenie?*, [w:] Paleczny T., Talewicz-Kwiatkowska J. (red.), *Tożsamość kulturowa Romów w procesach globalizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 40. Ponadto, gdybyśmy przyjęli przytoczone za S. Łodzińskim rozgraniczenie pomiędzy mniejszością narodową a etniczną Maxa Webera, wskazujące, że mniejszość etniczna w większym stopniu wskazuje kim nie są jej członkowie, a mniejszość narodowa kim są, Romowie niewątpliwie powinni być uznani za mniejszość narodową, za: Łodziński S., *Równość i różnica. Mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 27.

– jest jednym z najbardziej krzywdzących błędów wobec Romów¹⁹. Tym bardziej, że istnieje grupa koncepcji niewiążących pojęcia narodu z państwem, ale z kulturą, lokując się w pozapolitycznym jego rozumieniu²⁰. Dopiero od rewolucji francuskiej utrwalił się upolityczniony pogląd dominujący w XX wieku, wiążący naród z organizmem państwowym²¹. W większości współczesnych dokumentów międzynarodowych czynnik terytorialny nie decyduje o standardzie traktowania jakiegokolwiek grupy²². *Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych* Rady Europy pozostawia państwom – stronom Konwencji – możliwość suwerennej decyzji w jaki sposób zostanie skonstruowana definicja mniejszości narodowej i które grupy uzyskają ten status. Ta historycznie uwarunkowana niezależność państw i brak jednoznacznych uregulowań na poziomie międzynarodowym sprawiają, że niemalże każdy z krajów UE w odmienny sposób dookreśla mniejszość narodową, a ich status jest najczęściej uściślany za pośrednictwem umów bilateralnych²³. Niestety w przypadku Romów nie ma takiej możliwości. Romowie w Bułgarii, Francji²⁴, Grecji, Włoszech, Hiszpanii w ogóle nie są uznawani za mniejszość²⁵. Co więcej – w związku ze wzmożoną migracją romską do państw EZ po rozszerzeniu 2004/2007 – w wielu państwach (Portugalia, Malta, Dania, Litwa, Holandia) nowo migrujące grupy nie są uznawane za mniejszość²⁶. W Niemczech w zależności od kierunku i czasu migracji są oficjalnie traktowane według czterech odmiennych standardów²⁷. Ogólną charakterystykę rozpoznawania

¹⁹ Choć niewątpliwie należy brać pod uwagę specyfikę terytorialną związaną z ich sytuacją, tak jak zostało to opisane w: Bartlett W. i inni, *Measures to promote...*, dz. cyt., s. 42-44.

²⁰ Naród kulturowy w odróżnieniu od państwa-narodu, Kabzińska I., *Między grupą etniczną a narodem*, „Etnografia Polska”, 2000, t. XLIV, z. 1-2, s. 53.

²¹ Altermatt U., *Sarejowo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1998, s. 35-38.

²² Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku...*, dz. cyt., s. 32-33; Dytłow S., *Roma – grupa etniczna, a może jednak naród. Część 2*, „Romano Atmo”, 2006, nr 6, s. 20. Taka definicja znajduje się choćby w art. 1 Instrumentu Ochrony Praw Mniejszości Inicjatywy Środkowoeuropejskiej.

²³ Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku...*, dz. cyt., s. 33-36.

²⁴ We Francji koncepcja mniejszości jako takiej w ogóle nie jest uznawana, ze względu na – z założenia – równe traktowanie wszystkich obywateli, za: *Program Monitoringu...*, dz. cyt., s. 61-62.

²⁵ Bartlett W. i inni, *Measures to promote...*, dz. cyt., s. 45-46.

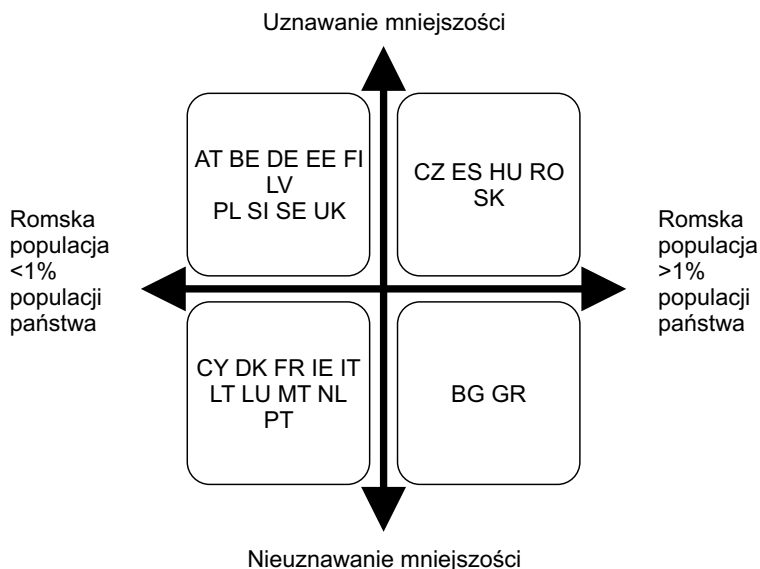
²⁶ Di Nardo L., Koncokova E., *The European Social Fund and Roma. Background Report*, BBI. EC, Brussels 2010, s. 17.

²⁷ Bartlett W. i inni, *Measures to promote...*, dz. cyt., s. 50.

Romów jako mniejszości w relacji do ich liczebności w państwie przedstawia wykres 4.

Wykres 4

Klasyfikacja państw według rozpoznawalności Romów jako mniejszości w relacji do liczbowego udziału Romów w całej populacji



Źródło: Di Nardo L., Koncokova E., *The European Social Fund and Roma*, EC, EU 2010, s. 18.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewne aspekty tego zagadnienia, które mogą pomóc odrzucić przestarzałą²⁸ – wiążącą w jakiś sposób wartość grupy z jej zdolnością do tworzenia struktur – koncepcję wyróżniania tak określanej grupy na bazie jej identyfikacji z konkretnym państwem²⁹.

Skoro język romani zgodnie z definicją określoną przez Radę Europy ma status języka nieterytorialnego³⁰, to wydaje się, że nic nie powinno

²⁸ Dytłow S., *Roma – grupa...*, dz. cyt., s. 29.

²⁹ Takie kryterium wprowadza w Polsce art. 2 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 3 pkt 6 Ustawy z dnia 6 stycznia 2005 o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Drugie kryterium jest nieco mniej jasne, bo odwołuje się do *świadomości własnej historycznej wspólnoty narodowej lub etnicznej*, art. 2 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 3 pkt 4.

³⁰ Art. 1 lit c *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych* zatwierdzo-

stać na przeszkodzie uznania Romów za takiż naród. Taka koncepcja narodziła się wśród części Romów. Jednocześnie jednak odrzucają oni ideę narodu bezpaństwowców – jako negatywnie się kojarzącą z osobami, które nie posiadają żadnego obywatelstwa³¹. Implikuje to także stwierdzenie, że wszędzie są obcy i nie mają własnego miejsca. Niejednokrotnie tak właśnie postrzegani są Romowie. W szczególności, gdy przybywają na teren innego państwa UE nie posiadając żadnych dokumentów tożsamości lub gdy odmawia się im ich wydania w kraju ich pochodzenia. Jednak z ich punktu widzenia jest dokładnie odwrotnie – ich podwyższona mobilność i wpisana w historię kontynentu paneuropejskość, sprawiają, że są prawdziwymi obywatelami Europy.

Bycie nieterytoryalnym (wielopaństwowym, ponadnarodowym) narodem zostało potwierdzone w świadomości liderów romskich podczas V Światowego Kongresu Romów. Wówczas w karcie Międzynarodowej Unii Romów (IRU – International Romani Union) umieszczono taki zapis³². Jeśli uwzględnimy jeden z dwóch możliwych do przyjęcia sposobów tworzenia definicji narodu – lokalizujący się w zakresie definicji podmiotowych – samo uznanie za naród jest już wystarczającą podstawą do tego, aby tym narodem być³³.

Należy zastanowić się, jakie są zyski płynące z powszechnego uznania jakiejś mniejszości za mniejszość narodową. Z pewnością jest to niemożliwa do zlekceważenia kwestia postrzegania danej grupy. Pomimo tego, że w przypadku takiego uznania Romowie nie przestaliby być grupą bezpaństwową, uzyskanie przez nich powszechnie akceptowalnego statusu narodu przyniosłoby im korzyści. Definiowanie jakiejś grupy jako narodu, a nie jedynie mniejszości etnicznej, podnosi jej prestiż w oczach społeczności

na w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (CETS 148); Bakker P., Rooker M., *The political status of the romani language in Europe*, "Mercator Working Papers", 2001, no. 3, s. 14.

³¹ Mróz L., Tomicki R., *Jak Cyganie świat zdobywali... Kilka uwag, kilka pytań, kilka refleksji*, [w:] Małewska-Szałygin A., Radkowska-Walkowicz M. (red.), *Antropolog wobec współczesności*, Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej UW, Warszawa 2010, s. 294.

³² Rövid M., *One-size-fits-all Roma? On the normative dilemmas of the emerging European Roma policy*, "Romani Studies", 2011, 5, Vol. 21, No. 1, s. 13.

³³ Burszta W. J., Jaskułowski K., *Mniejszości narodowe i etniczne a idea państwa narodowego na początku XXI wieku*, [w:] Nijakowski L. M., (red.), *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 14-15.

międzynarodowej³⁴. W przypadku Romów nie byłby to proces automatyczny. Podobnie jak upowszechnianie nazwy Romowie nie zmieniło rzeczywistości od razu³⁵.

W dokumentach wielu organizacji międzynarodowych odniesienia do mniejszości narodowych pojawiają się o wiele częściej niż do mniejszości etnicznych, w szczególności w zakresie potwierdzania ich różnorodnych praw. Jest tak zarówno w przypadku dokumentów ONZ, jak i KBWE³⁶, a nawet Rady Europy. Także nigdzie prawa mniejszości etnicznych nie są tak wyraźnie i szeroko określone, jak w przypadku mniejszości narodowych. Potwierdza to sformułowanie *Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych* Rady Europy. W jej tekście – pośród praw, które stosuje się w demokratycznej Europie do wszystkich ludzi, bez względu na przynależność etniczną i narodową – znalazło się wiele zapisów, na których stosowanie nie mogą liczyć przedstawiciele innych mniejszości niż narodowe. Nie do zlekceważenia jednak jest fakt, że w praktyce prawa międzynarodowego nawet uznanie jakiejś grupy za naród – przy jego rozproszeniu i pozostawianiu grupą nieterytoryalną – nie wprowadza tak szerokiej ochrony, jak w przypadku narodów przypisanych geograficznie³⁷.

Interesującym przykładem może być choćby konieczność zagwarantowania im – w przypadku obszaru w znacznej liczbie zamieszkiwanego przez tę mniejszość (przy czym czynnik długotrwałego przywiązania do danego obszaru jest warunkiem alternatywnym) – użycia zrozumiałego dla nich języka w kontaktach z organami administracji. Podobny warunek językowy dotyczy przypadku zatrzymania przez służby państwowe³⁸. Są to oczywiście jedynie pojedyncze przykłady, ale mogłyby wpływać na to, jak traktowani są Romowie. Można jedynie teoretyzować, jak odmiennie – przy wymuszonym dotrzymanywaniu tych zapisów Konwencji – przebiegałaby deportacja

³⁴ Kaprański S., *Romowie i Holokaust – rola doświadczenia zagłady w budowaniu współczesnej tożsamości romskiej*, „Studia Romologica”, 2008, nr 1, s. 144.

³⁵ Negatywnym przykładem mogą być Czechi, w których Romowie od 1991 roku mają status mniejszości narodowej, Bartlett W. i inni, *Measures to promote...*, dz. cyt., s. 45-47. Pomimo tego ich sytuację w tym państwie trudno uznać za wzorcowo pozytywną.

³⁶ Według art. 32 Dokumentu kopenhaskiego podmiotem ochrony są mniejszości narodowe, a przynależność do nich jest wolnym wyborem każdej jednostki.

³⁷ Pogány I., *Pariah Peoples: Roma and the Multiple Failures of Law in Central and Eastern Europe*, „Social & Legal Studies”, 2012, Vol. 21, No. 4, s. 380.

³⁸ Art. 10 ust. 2-3 *Konwencji ramowa o ochronie mniejszości narodowych* sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (CETS 157).

Romów z Francji w 2010 roku i z o ile większym oddźwiękiem w środowisku międzynarodowym by się wiązała.

Można także zidentyfikować zalety uznania Romów za mniejszość narodową innej natury. Pozwalałoby to bowiem przesunąć odpowiedzialność za Romów z państw na poziom międzynarodowy, wprowadzając nowe relacje pomiędzy państwami a ich mieszkańcami – przedstawicielami mniejszości już wówczas narodowej³⁹ – oraz przesuwać ich zakres na nieco inny grunt.

Przykładem odmiennego traktowania mniejszości narodowej może być także Polska. Wspomniane wcześniej nieścisłości ustawowej definicji mniejszości etnicznej i narodowej znajdują także swoje odzwierciedlenie w Konstytucji i innych aktach prawnych, a ordynacja wyborcza do Sejmu RP przyznaje przywileje jedynie reprezentantom mniejszości narodowych⁴⁰.

W związku z tymi, zdawałoby się niewielkimi – choć w ramach zewnętrznego odbioru i pewnych elementów praktyki społecznej nie do przecenienia – profitami, wydaje się, że – z punktu widzenia utrwalenia praw i wzmocnienia pozycji Romów – to oni sami powinni się koncentrować na działaniach zmierzających do powszechnego uznania ich za mniejszość narodową. Mają ku temu historycznie uwarunkowaną podstawę – badacze ich najstarszej historii przyznają, że jako grupa pochodzą z obszaru jednego państwa. Tym bardziej nie powinno być to problemem, że pomimo pojawiania się zarówno w środowisku tej mniejszości – a także poza nim – głosów o możliwym dążeniu do stworzenia romskiego państwa, idea ta wydaje się być niezgodna z romskimi podstawami tożsamości⁴¹. Przede wszystkim jednak koncepcja jednego romskiego państwa jest wśród Romów bardzo mało popularna i nie mieści się w kategorii ważnych idei zjednoczeniowych, ustępując przed koncepcją jedności narodu i języka⁴². Fakt, że ten nieterytorialny naród nie rości sobie żadnych praw do jakiegokolwiek konkretnego terytorium, został także potwierdzony w karcie IRU.

³⁹ Fischer A. M., *Between Nation and State: Examining the International Romani Unions*, Paper 12, Senior Projects Spring 2011, Bard College, s. 52-53, http://digitalcommons.bard.edu/senproj_s2011/12, 10.12.2011.

⁴⁰ Łodziński S., *Společne problémy politiky wobec mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] Nijakowski L. M., (red.), *Polityka państwa...*, dz. cyt., s. 121-123.

⁴¹ Horváth A., *Gadjo Nation – Roma Nation?*, “Roma Rights. Quarterly Journal of the European Roma Rights Centre”, 2006, no 2-3, s. 53.

⁴² Za: Głowacka-Grajper M., *Idea narodowa w oczach liderów romskich z krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] Nowicka E., Cieślińska B. (red.), *Wędrowcy i migranci...*, dz. cyt., s. 83.

Nie pojawiłaby się zatem realna groźba – przynajmniej w przewidywalnej perspektywie czasowej – zorganizowanej batalii o przydzielenie obszaru, który stałby się państwem romskim⁴³. Byłoby to problematyczne z geopolitycznego i historycznego punktu widzenia, choćby z tego powodu, że nie ma całkowitej pewności, z którym z północno-zachodnich rejonów Indii należy utożsamiać ich historyczną ojczyznę⁴⁴ (Baro Them – Wielki Kraj). Gdyby jednak podążyć inną ścieżką i podjąć próbę geograficznego ich przypisania do terytorium w Europie, problem stałby się jeszcze poważniejszy. Brakowałoby bowiem kryteriów do takiego działania. Ponadto podczas swojej historycznej wędrówki, pozostawili na swojej drodze część swych dawnych współplemieńców⁴⁵, których związek z Europą nie istnieje.

Zdarza się zadziwiająco często – i to także w przypadku Polski gdzie, jak zostało wskazane, Romowie mają status zaledwie mniejszości etnicznej – że w praktyce naukowej i administracyjnej w opracowaniach dotyczących mniejszości narodowych poświęca się odrębną wydzieloną część także Romom. O ile z punktu widzenia działań administracyjnych można to potraktować jako przeoczenie, to w przypadku opracowań naukowych wydaje się oznaczać akceptację faktu, że Romowie – pomimo braku jasnej deklaracji ideowej co do historycznej wspólnej ojczyzny, w której zamieszkują ich rodacy – powinni być traktowani (uzyskać pełne prawa) w sposób przynależny mniejszościom narodowym⁴⁶.

Wydaje się, że UE stoi na podobnym stanowisku. PE w rezolucji dotyczącej ochrony mniejszości podaje nieterytoryalną definicję mniejszości

⁴³ Choć w latach 90. XX wieku pojawiły się polskie pomysły na romskie państwo w miejsce obwodu kaliningradzkiego, a przedstawiciele Bułgarii podczas obrad IRU podnosili kwestię stworzenia państwa romskiego *między Indiami a Egiptem*, Marushiakova, E., Popov, V., *The Roma – a Nation without a State? Historical Background and Contemporary Tendencies*, [w:] Burszta, W., Kamusella, T., Wojciechowski, S. (red.) *Nationalism Across the Globe: An overview of the nationalism of state-endowed and stateless nations. Europe*, Vol. I, School of Humanities and Journalism, Poznan 2005, s. 442.

⁴⁴ Trudno jest także zidentyfikować konkretną grupę etniczną, z którą Romowie mają wspólnych przodków, por.: Mróz L., *Wędrowni kowale i handlarze bydła z Radzastanu. Hipotetyczni przodkowie Cyganów*, „Etnografia Polska”, 1989, z. 1 t. XXXIII [w cał.].

⁴⁵ Dotyczy to bardzo słabo opisanych w polskiej literaturze grup zamieszkujących rejon od Indii aż po Bliski Wschód, takich jak: Domowie, Lomowie, Luli, Bosza, Zott i inni. Więcej na: *Dom Research Center. Middle East and North Africa Gypsy Studies*, <http://www.domresearchcenter.com>.

⁴⁶ Według polskich badań – aż 89,6% Romów z badanej grupy mówiło o sobie, że są obywatelami polskimi narodowości romskiej, Zakrzewski L., *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 96.

narodowej⁴⁷ i stwierdza wyraźnie, że: *należące do mniejszości narodowych (zwłaszcza zaś do mniejszości romskiej i Sinti)*⁴⁸. Dodatkowo KR w swojej opinii z 2012 roku stwierdził⁴⁹, że strategie państw członkowskich powinny opierać się między innymi na traktowaniu Romów jako mniejszości narodowej, korzystającej z pełni praw wskazanych w *Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*.

Być może powszechne wprowadzenie takiego podejścia do Romów na obszarze UE nie wprowadziłoby znaczących zmian. Jednak biorąc pod uwagę konieczność wzmacniania praw tej grupy, mogłoby to być ważnym elementem wspomagającym choćby zmniejszenie stopnia jej dyskryminacji.

2.1.2. Spójność Unii Europejskiej i jej trzy wymiary

Omawiając stosunek UE do Romów nie można pominąć opisu problematyki spójności, stanowiącej podstawę – o charakterze wręcz paradygmatycznym – funkcjonowania UE. Zagadnienie to było już wskazywane w poprzednim rozdziale. Także w kolejnych pojawią się odwołania do tej koncepcji.

W tym miejscu należy przywołać tezę, która stanowi jedną z najistotniejszych podstaw całości rozważań podjętych w książce. Otóż Romowie stanowią przeszkodę do osiągnięcia spójności przez UE. O ile przeszkoda ta nie jest największa, to od rozszerzenia 2004/2007 – ze względu na niezmienną sytuację tej mniejszości – jest to przeszkoda najbardziej trwała. Można by takie stwierdzenie – opisujące pozycję Romów w relacji do UE – uznać za zbyt daleko idące. Jednak co najmniej należy przyznać, że sposób, w jaki Romowie funkcjonują na obszarze UE znacząco spowalnia dążenia do spójności⁵⁰. Problem ten wynika z zetknięcia się dwóch

⁴⁷ Pkt 7 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie *ochrony mniejszości i polityka walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie 2005/2008*(INI).

⁴⁸ Pkt 36 2005/2008(INI).

⁴⁹ Pkt 27 2012/C 54/03.

⁵⁰ Zgodnie z ogólnym podejściem UE, w największym stopniu teza ta koncentruje się na spójności gospodarczej. Jednak zgodnie z większością definicji spójności społecznej w jej zakres wchodzi *brak społecznego wykluczenia*, a nawet, gdy wskazują one na istnienie społeczeństwa zróżnicowanego, to jednak spójność jest wówczas osiągnięta przez interakcję społeczności oraz budowanie więzi poprzez akceptację różnorodności, za: *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Ośrodek Badań nad Migracjami Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007, s. 21-22.

systemów wartości, dwóch odmiennych paradygmatów cywilizacyjnych: społeczności romskiej i społeczności większościowej zamieszkującej Europę, wraz z instytucjonalnym systemem UE, stojącym na straży wartości przynależnych tej drugiej grupie.

Dążenie do osiągnięcia spójności w trzech wymiarach jest jednym z najważniejszych celów UE⁵¹. To jemu w praktyce podporządkowane są finansowe narzędzia polityki spójności, jakimi są fundusze strukturalne oraz praktycznie wszystkie działania UE także w innych dziedzinach. Natomiast tożsamość Romów bazuje na utrwalonych przez praktykę przetrwania wzorcach kulturowych i na ich wyraźnej odrębności od reszty społeczeństwa. Nie można lekceważyć ani tego zjawiska, ani jego negatywnego oddziaływania na dążenie do jednego z głównych celów UE. Jednak istnieje znaczna część składników romskiej kultury, które mogą zostać nieznacznie zmodyfikowane bez uszczerbku dla ich tożsamości, a z pozytywnym efektem dla celów UE. Unia Europejska stara się wypracować model zespołu działań, który stanowiłby pluralistyczną i jednocześnie efektywną metodę zmiany sytuacji społeczności romskiej na jej obszarze, nakierowaną na wzrost spójności.

Minimalizacja dysproporcji rozwojowych, ekonomicznych i społecznych w wymiarze terytorialnym pomiędzy poszczególnymi regionami Europy – rozumianej jako jednolity obszar UE – jest zgodnie z podstawowymi zapisami traktatowymi zasadniczym celem spójności społeczno-gospodarczej. Spójność ma trzy wskazane powyżej wymiary, z których terytorialny⁵² pozornie w najmniejszym stopniu dotyczy mniejszości romskiej, jednak taki punkt widzenia ma szersze implikacje, które wiążą go ze szczegółowymi zagadnieniami polityki gospodarczej i społecznej. Jego wzmocnienie wiąże się z tendencją zmierzającą do identyfikacji *mikroregionów znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji lub okolic poddanych segregacji*⁵³ i zwiększonej koncentracji działań mających na celu zmniejszenie wewnątrzunijnych dysproporcji właśnie w wymiarze terytorialnym. Nawet PE⁵⁴ wzywa

⁵¹ Preambuła traktat rzymski; tytuł V Jednolity akt europejski; art. 130a traktat z Maastricht; art. 158 traktat amsterdamski; Art. 14, 174-175 TFUE; *Protokół w sprawie spójności gospodarczej i społecznej* do Traktatu o Unii Europejskiej [w cał.].

⁵² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego *Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności* COM(2010) 642/3 s. 8; *Piąty raport...*, dz. cyt., s. xi, xxvii; art. 174 traktat lizboński.

⁵³ KOM(2011) 173 s. 9.

⁵⁴ Pkt 43 2010/2276(INI).

do opracowania mapy regionów – ze zidentyfikowanymi obszarami najbardziej dotkniętymi ubóstwem, wykluczeniem społecznym i związaną z nim dyskryminacją – w oparciu o konkretne wskaźniki. Jak dotąd – pomimo uwzględniania czynnika terytorialnego – największa uwaga była przykładana do – niezależnego od terytorium – czynnika społecznego i docierania do konkretnych grup bez względu na ich lokalizację. Niezadowolające postępy działań UE związane z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu były niewątpliwie jedną z przyczyn takiego przekierowania podstaw polityki spójności.

Efekty jej działania wspomagają⁵⁵ bezpośrednio realizację celu UE⁵⁶, stanowią podstawę jej funkcjonowania i tworzenia obszaru dobrobytu, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przez to jest najważniejszym instrumentem rozwojowym UE. Jest także fundamentalnym warunkiem tworzeniu podstaw dla kompleksowo rozumianego zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu⁵⁷. Z punktu widzenia poszczególnych, różnorodnych polityk UE, trzy aspekty spójności nie tylko są wpisane w cel ich funkcjonowania, ale także niejednokrotnie legitymizują ich prorozwojowy kształt⁵⁸.

Do 2010 roku polityka spójności była ściśle powiązana ze strategią lizbońską⁵⁹. Zmieniło to dopiero przyjęcie strategii Europa 2020⁶⁰, która w większym stopniu wpływa na kształtowanie polityki, a jej nakierowanie na integrację społeczną jest o wiele intensywniej podkreślane niż miało to miejsce w przypadku strategii lizbońskiej⁶¹. Włączenie społeczne zostało nie tylko wskazane w pełnym tytule Europy 2020, ale także zostało ono wskazane jako jeden z jej trzech priorytetów⁶².

Wspomniano już wyżej, że pozostawanie przynajmniej kilku lub kilkunastu milionów Romów poza głównym nurtem życia społecznego i zawodowego powoduje wymierne straty finansowe w państwach UE. Ponadto

⁵⁵ Pojawiają się jednak także odmienne opinie, mówiące o niskim poziomie mierzalności efektów działania spójności oraz małym wpływie na sytuację społeczną i gospodarczą i niewielkim związku z priorytetami UE, COM(2010) 642/3, s. 3; *Piąty raport...*, dz. cyt., s. xxiv.

⁵⁶ Art. 3 TFUE.

⁵⁷ COM(2010) 642/3, s. 2; KOM(2010) 2020, s. 20-21.

⁵⁸ Rumford C., *European Cohesion?*, Palgrave Macmillan, New York 2000, s. 2.

⁵⁹ *Piąty raport...*, dz. cyt., s. xxiv.

⁶⁰ COM(2010) 642/3, s. 2.

⁶¹ *Piąty raport...*, dz. cyt., s. ix.

⁶² KOM(2010) 2020, s. 5.

w obliczu kryzysu gospodarczego UE nie może pozwolić, aby blisko 3% jej obywateli z założenia pozostawało na marginesie życia społecznego i nie włączało się w budowanie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. A spójność zakłada utrzymanie i rozwój statusu UE, jako obszaru o wysokim, możliwie jednolitym poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego. Ponadto idee solidarności społecznej wykraczają poza poziom instytucjonalny i poziom państw członkowskich i w ramach społeczeństwa obywatelskiego generują współodpowiedzialność obywateli za dostatnią i bezpieczną Europę⁶³. Problem ubóstwa i wykluczenia społecznego uderza bezpośrednio w te idee i w konsekwencji jest odczuwany bezpośrednio przez każdego obywatela UE⁶⁴, a walka z nimi należy do głównych celów UE i państw członkowskich⁶⁵, natomiast ich istnienie na obszarze Europy, pozostaje w sprzeczności z podstawowymi wspólnymi wartościami⁶⁶.

Rozszerzenie UE o dwanaście państw, z których większość jest państwami postsocjalistycznymi – o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego niż kraje „piętnastki” – zwiększyło zakres tego problemu. Jednak problem ubóstwa i wykluczenia społecznego nie został wygenerowany przez samo poszerzenie, paraliżując paradygmat spójności UE i realizując najczarniejsze scenariusze zahamowania rozwoju UE przez nowe państwa akcesyjne. Już bowiem w ramach rozpoczęcia w 2000 roku realizacji strategii lizbońskiej Rada Europejska wytyczyła cel likwidacji problemu ubóstwa do 2010 roku⁶⁷. W ten sposób na poziomie politycznym walka z tym zjawiskiem stała się jednym z głównych celów UE i państw członkowskich⁶⁸. Nadrzędnym celem działań realizowanych w ramach tego celu jest podniesienie poziomu spójności społecznej na obszarze UE, poprzez aktywną ochronę socjalną i integrację społeczną⁶⁹.

⁶³ Zgodnie z Agendą społeczną 2005-2010, za: pkt 15 1098/2008/WE.

⁶⁴ Pkt 3.1 acc. 1 SEC(2007) 1662.

⁶⁵ Ust. 1 acc. 1 Wniosek decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego roku walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (2010) KOM(2007) 797 wersja ostateczna, 12.12.2007. *Ocena skutków finansowych regulacji*; art. 151 TFUE. Także określane jako ich zobowiązanie, pkt 1 1098/2008/WE; PE uznaje nawet, że walka z tymi zjawiskami ma stać się politycznym priorytetem UE, pkt 11 1098/2008/WE.

⁶⁶ Ust. 1 acc. 3 KOM(2007) 797; tyt. I art. B tiret pierwsze TUE.

⁶⁷ Strategia lizbońska także po 2010 roku, pozostawała stałym punktem odniesienia do działań związanych z kontynuacją jej celów, pkt 7.1 2008/C 224/24; ust. 1 acc. 1 KOM(2007) 797; pkt 3 1098/2008/WE.

⁶⁸ Pkt 1 acc. 1 SEC(2007) 1662.

⁶⁹ Zgodnie z przyjętym przez Radę Europy rozumieniem spójności społecznej, jako:

Z ubóstwem i wykluczeniem społecznym wiąże się w praktyce deprivacja potrzeb, ograniczenie dostępu do podstawowych usług oraz poczucie wykluczenia społecznego⁷⁰. Aktywne przeciwdziałanie tym trzem wielowymiarowym zjawiskom jest jednym z najbardziej wymiernych sposobów na realizację programowych założeń intensyfikacji spójności społecznej, zgodnie z założeniem, że Europa (także w pewnej części poza samą UE) jest obszarem, który posiada środki pozwalające na zdecydowane zmniejszenie ubóstwa⁷¹.

Założenia polityki społecznej odnoszą się w swym zakresie nie tylko do oczywistej równowagi regionów i ich ogólnie rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego, ale także konkretnie do równomiernego poziomu rozwoju poszczególnych grup ludzkich⁷². W szczególności do grup najsłabszych pod względem rozwoju socjalnego i ekonomicznego, a także do poziomu lokalnego – głównie w aspekcie działania władz samorządowych⁷³ na rzecz wzmocnienia spójności. Jednocześnie jeden z najbardziej kompleksowych dokumentów raportujących stan spójności w UE wskazuje na to, że polityka spójności przyczyniła się do społecznego i gospodarczego rozwoju zarówno regionów, jak i do wzrostu dobrobytu ich mieszkańców⁷⁴.

Jednym z jej operacyjnych celów jest inwestowanie w rozwój zasobów ludzkich⁷⁵. Zmniejszanie przepaści rozwojowej pomiędzy grupami wyodrębnionymi z ich szerokiej kategorii⁷⁶ związane jest w sposób bezpośredni z koniecznością dostosowania ich do wymogów współczesnej gospodarki. W szczególności na poziomie kształcenia oraz kwalifikacji zawodowych⁷⁷. Stanowi to jeden z najistotniejszych elementów spójności gospodarczej

zdolności [społeczeństwa] do zapewnienia dobrobytu wszystkim swym członkom, minimalizowanie rozbieżności między nimi i unikania polaryzacji, za: Klimowicz M., *Spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna – równość szans czy równość wyników?*, [w:] Bokajło W., Pacześniak A. (red.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Atla 2, Warszawa 2008, s. 208.

⁷⁰ Pkt 1 acc. 3 SEC(2007) 1662.

⁷¹ Pkt 6.1 2008/C 224/24.

⁷² Casaca P., *Polityka spójności*, [w:] Kozak M. (red.), *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w UE*, Wydawnictwo Instytutu Europejskiego, Łódź 1998, s. 20.

⁷³ Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005, s. 167.

⁷⁴ *Piąty raport...*, dz. cyt., s. xxi.

⁷⁵ Tamże, s. xxxii.

⁷⁶ Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności...*, dz. cyt., s. 165.

⁷⁷ KOM(2010) 2020, s. 13.

i jest kluczowym aspektem podejścia UE do społeczeństwa europejskiego. Do społeczeństwa, dla którego najwyraźniejszym znakiem wartości paradygmatycznej dla UE spójności jest wysoki poziom życia i poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Stąd za realizację celów spójności w znacznym stopniu odpowiedzialne jest właśnie społeczeństwo. To ono w naturalny sposób powinno się aktywnie włączać w ich osiągnięcie. Między innymi poprzez solidarność społeczną, która związana jest ze współodpowiedzialnością obywateli⁷⁸.

Na poziomie instytucjonalnym zostało to określone w taki sposób, że UE oczekuje, że ze względu na cele polityki spójności *każdy wypełni swoją rolę*⁷⁹. Wiąże się to także z otwartymi możliwościami i swobodą wyboru wskazanymi przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny⁸⁰. Dotyczy to stworzenia takich warunków, aby każdy z obywateli na tyle uczestniczył w głównym nurcie życia społecznego i gospodarczego, na ile chce decydować o własnym losie.

W opozycji do takiego potencjału znajduje się pozostawanie w obszarze wykluczenia, na marginesie społeczeństwa, bez perspektyw wyjścia z obszaru ubóstwa, bezrobocia, braków w edukacji czy nawet dyskryminacji. Aby można było dokonać świadomego i wolnego wyboru, konieczne jest stworzenie szans na integrację dla każdego z obywateli UE.

2.1.2.1. Podstawy tożsamości romskiej przyczyną konfliktu z zasadami spójności

Jednym z celów UE jest dobrostan⁸¹, który jako koncepcja, której składniki nie są mierzalne jedną miarą, obejmuje między innymi takie kwestie, jak warunki życia oraz udział w życiu społecznym⁸². Obydwa te czynniki odwołują się do sytuacji społeczności romskiej, traktowanej zarówno lokalnie, jak i na poziomie ogólnounijnym. I to właśnie na poziomie lokalnym brak spójności jest najlepiej widoczny⁸³, ale jak zauważa KR, realna spójność społeczna powstaje właśnie w jego obszarze⁸⁴.

⁷⁸ Pkt. 15 1098/2008/WE.

⁷⁹ COM(2010) 642/3, s. 2.

⁸⁰ Pkt 21.6 2011/C 248/03.

⁸¹ Art. 3 TFUE.

⁸² *Piąty raport...*, dz. cyt., s. 73.

⁸³ Rumford C., *European Cohesion...*, dz. cyt., s. 19.

⁸⁴ Pkt 14 2012/C 54/03.

Nierówności ekonomiczne mają bezpośredni wpływ na poziom spójności społecznej⁸⁵. Jak wskazano wcześniej, ubóstwo wynika z bezrobocia, a jego główną przyczyną są braki w edukacji. Zatem te trzy elementy znacząco wpływają na wykluczenie społeczne Romów i ich nieuczestniczenie w osiągnięciu spójności UE. Poziom wykształcenia jest jednym z najbardziej wymiernych czynników wzrostu gospodarczego, wpływających bezpośrednio na PKB (produkt krajowy brutto) *per capita*⁸⁶. EKES wskazuje, że wyedukowani Romowie będą mogli wnieść aktywny wkład, jakiego się od nich słusznie oczekuje, w społeczeństwie, do którego należą⁸⁷. Wyłączenie zawodowe jest także jednym z problemów stojących na drodze spójności społecznej⁸⁸. Gospodarka o wysokim poziomie zatrudnienia zapewnia spójność społeczną⁸⁹. Wyjście z bezrobocia jest także kluczowym elementem likwidacji dyskryminacji i włączenia społecznego⁹⁰. Podobnie jest w przypadku ubóstwa. Opuszczenie przez Romów obszaru biedy ma być ściśle powiązane ze skuteczną integracją i włączeniem⁹¹. Ma ono, z jednej strony zabezpieczać przed popadnięciem w ubóstwo, a z drugiej jest skutkiem wyjścia z niego. Niestety na drodze do integracji stoi między innymi opór wobec szerszych kontaktów społecznych wykraczających poza etniczną wspólnotę. Ma on podstawy w kulturowych uwarunkowaniach zbudowanych przez kilkaset lat, kiedy takie ograniczenia były jednym z czynników zapewniających przetrwanie tożsamości romskiej.

Przywołany ciąg przyczynowy trzech zasadniczych problemów: ubóstwo – braki w edukacji – bezrobocie, trudno jest rozwiązać nie tylko wśród Romów, ale także – choć w mniejszej skali – w całym społeczeństwie europejskim. Udział w systemie edukacji, stała praca oraz zarobki wystarczające do wyjścia z obszaru ubóstwa sprzyjają integracji społecznej. W oczywisty sposób wykluczenie społeczne Romów wzmagają się za sprawą ubóstwa, a także braku kwalifikacji i niewystarczającego udziału w życiu

⁸⁵ Vergolini L., *Social Cohesion in Europe: How Do the Different Dimensions of Inequality Affect Social Cohesion?*, "International Journal of Comparative Sociology", 2011, no. 52, s. 200.

⁸⁶ *Piąty raport...*, dz. cyt., s. 43.

⁸⁷ Pkt 2.2 2009/C 27/20.

⁸⁸ Whelan C. T., Maître B., *Economic Vulnerability, Multidimensional Deprivation and Social Cohesion in an Enlarged European Community*, "International Journal of Comparative Sociology", 2005, no. 46, s. 230-231.

⁸⁹ KOM(2010) 2020, s. 12.

⁹⁰ Pkt 26 2006/2176(INI).

⁹¹ Pkt 3.2.2 2009/C 27/20.

zawodowym⁹², ale gdy uznamy, że jego przyczyną jest odmienność kulturowa, stanowi zarazem ich źródło.

Podstawowe sposoby rozumienia wykluczenia społecznego odnoszą się do Romów⁹³. Odwołują się one do sfery aktywności ekonomicznej, braku dostępu do usług społecznych, nieuczestniczenia w życiu społecznym oraz braku poczucia więzi ze społeczeństwem, wskazując na ich wielowymiarową deprivację społeczną. Przy czym część spośród nich występuje wspólnie jako wykluczenie wieloaspektowe.

Zasadniczy problem leży w zróżnicowanych wartościach – ustalanie zasad przez większość, przy odmiennych podstawach kulturowych, bez wprowadzenia przymusu asymilacji lub przynajmniej intensywnej integracji, będzie prowadziło do braku uczestnictwa w nich części społeczeństwa⁹⁴ i utrudniało osiągnięcie spójności społecznej⁹⁵.

Także, zabroniona w UE⁹⁶, dyskryminacja wynika z odmiennych wzorów kultury. Wiąże się przez to ze sferą zachowań społecznych i aktywnością na płaszczyźnie ekonomicznej. Społeczności dominującej kulturowo trudno jest zaakceptować odmiennie schematy zachowań i obcy system wartości⁹⁷. Mniejszości etniczne postrzegane są jako obcy, zagrażający normom socjalnym i stabilnemu systemowi ekonomicznemu⁹⁸. Brak akceptacji dla odmienności etnicznej wzrasta w Europie od lat 90. XX wieku. Przyczyną tego jest większa skala migracji, a także rosnąca potrzeba kontroli różnorodności⁹⁹.

W dyskursie politycznym i publicznym istnieją tendencje do wiązania spójności społecznej¹⁰⁰ z integracją lub asymilacją¹⁰¹. Modele włączenia społecznego, zapewniają spójność na poziomie lokalnym i umożliwiają przez

⁹² Milcher S., Zigová K., *The Impact of Social...*, dz. cyt., s. 58.

⁹³ Whelan C. T., Maître B., *Economic Vulnerability...*, dz. cyt., s. 217.

⁹⁴ Goodhart D., *Too Diverse?*, "Prospect", 2004, nr 95, s. 31-32.

⁹⁵ Vasta E., *Accommodating Diversity...*, dz. cyt., s. 18-20.

⁹⁶ KPP, art. 21.

⁹⁷ *Postawy wobec Romów w Polsce, Czechach, na Węgrzech i Słowacji*, BS/104/2008, CBOS, Warszawa 2008, s. 7; Olmazu L., *Roma/Gypsies in Europe...*, dz. cyt., s. 7; *Current attitudes...*, dz. cyt., s. 3, 10-13; Rat C., *Social Transfers...*, dz. cyt., s. 4.

⁹⁸ Cheong P. H. i inni, *Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review*, "Critical Social Policy", 2007, no. 27, s. 34.

⁹⁹ Vasta E., *The Controllability of Difference...*, dz. cyt., s. 504-505.

¹⁰⁰ Jako węższego pojęcia, bazującego na wcześniejszych analizach o charakterze socjalnym, Whelan C. T., Maître B., *Economic Vulnerability...*, dz. cyt., s. 217.

¹⁰¹ Vasta E., *The Controllability of Difference...*, dz. cyt., s. 507.

to realizację spójności społecznej także na poziomie UE. Uwzględniając zasady demokracji i kryterium kopenhaskie¹⁰² mówiące o ochronie mniejszości, można je dookreślić w relacji do włączenia do głównego nurtu życia społeczeństwa.

2.1.3. Możliwe kierunki włączenia społecznego

To właśnie ze względu na konieczność wspierania rozwoju spójności, UE podejmuje starania o włączenie Romów w główny nurt życia społeczeństwa europejskiego. W tym upatruje ona metody na pogodzenie sprzeczności występujących pomiędzy nimi. Co prawda z romskiego punktu widzenia nie jest to już tak oczywiste, gdyż wartości związane ze spójnością reprezentują stanowisko UE i systemu a nie ich własnego – uwarunkowanego kulturą – światopoglądu. Zagadnienia kultury romskiej traktowane są przez UE w sposób, który nie w pełni odpowiada oczekiwaniom tej mniejszości, która najchętniej pozostawiłaby je zupełnie niezmiennie. Natomiast UE wspomaga je w jedyny dla siebie zrozumiały sposób – starając się rozwijać zainteresowanie społeczeństwa zewnętrznymi jej przejawami, wspomagając kodyfikację i naukę języka romani czy podejmując inne działania mieszczące się w zakresie jej instytucjonalnych możliwości, które mogą stać się w przyszłości przewartościowanym źródłem nowej romskiej tożsamości.

Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku UE zaprzestała podejmowania dyskusji jaka powinna być formą jej wzajemnych relacji z Romami, i który to proces byłby najkorzystniejszy dla obydwu stron, i któremu powinni poddać się Romowie. Innymi słowy porzucono rozważania o modelu asymilacyjnym, czy też integracyjnym. W jakimś stopniu odnosiło się to do wyraźnie podkreślonej na ogólnoeuropejskim forum nieefektywności polityki wielokulturowości¹⁰³, a zarazem wiązało się z koniecznością podjęcia

¹⁰² Jedno z kryteriów, jakie musi spełnić państwo kandydujące do UE.

¹⁰³ Por. *Merkel says German multicultural society has failed*, "BBC News Europe", 17.10.2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451>; *State multiculturalism has failed, says David Cameron*, "BBC News", 5.02.11, <http://www.bbc.co.uk/news/mobile/uk-politics-12371994>; Kycia T., *Niemcy: klęska multi-kulti?*, „Więź”, 2011, nr 4, http://www.wiez.pl/miesiecznik/s,miesiecznik_szczegoly,id,559,art,15412; Smoczyński W., *Koniec tolerancji*, „Polityka” 23.11.2010, <http://www.polityka.pl/swiat/analizy/1510490,1,raport-czy-potrzebujemy-imigrantow.read>; Pawlicki J., *Cameron: Muzułmanie się integrują*, „Gazeta Wyborcza”, 6.2.11, http://wyborcza.pl/1,76842,9062188,Cameron_Muzułmanie_sie_nie_integruja_Awantura.html.

bardziej konkretnych działań niż dotychczasowe, bez rozważania jaki model wzajemnych relacji wyłoni się w trakcie tego procesu. Najważniejsze okazały się konkretne narzędzia, które mają przynieść wymierne wyniki i zmienić sytuację Romów w Europie. Między innymi otworzyć tę etnicznie odrębną grupę na społeczeństwo Unii Europejskiej, bez względu na to, czy będą one – w swych skutkach – zbliżały się do pozytywnie wartościowanej integracji, czy też negatywnie postrzeganej asymilacji. Dla Romów ostateczny kształt relacji ma jednak kapitalne znaczenie, gdyż ich kultura i tożsamość – dające szansę przetrwania kilkaset lat w obcym cywilizacyjnie i nieprzyjaznym środowisku – są oparte przede wszystkim o podstawy tradycji odrębności językowej oraz behawioralnej.

Dokonując wyboru pomiędzy wieloma aspektami poszczególnych form związanych z relacjami mniejszości i społeczeństw dominujących, można wybrać trzy, które mogą stanowić podstawę do rozważań dotyczących Romów.

Asymilacja jest zatem włączeniem mniejszości w życie społeczeństwa głównonurtowego, przy całkowitym dostosowaniu do norm społecznych przestrzeganych przez społeczność dominującą. Obejmie także wszystkie dziedziny życia. Przy takim jej zdefiniowaniu, zbliża się do naturalizacji¹⁰⁴. Dla Romów zaakceptowanie tego modelu byłoby równorzędne z samobójstwem etnicznym tej grupy, dla której zachowanie odrębnej kultury stanowi podstawę ich tożsamości. Asymilacja oferuje nową tożsamość, jednak nie pozostawia żadnych elementów rdzeniowych ze starej. Jest rozwiązaniem najbardziej korzystnym dla społeczeństwa głównonurtowego, choć jego wartość dla grupy mniejszościowej jest – z punktu widzenia zachowania tożsamości kulturowej – bliska zeru.

Integracja jest włączeniem się w funkcjonowanie społeczeństwa przy dostosowaniu się do norm i wartości w nim obowiązujących jedynie – czy też aż – na poziomie kontaktów i relacji z przedstawicielami społeczności dominującej. Tak sformułowana będzie jednak w dalszym ciągu ograniczoną w swym zasięgu wersją asymilacji¹⁰⁵ – pozostawiającą co prawda własne wartości kulturowe, ale jednak wprowadzającą także wartości nowe. Po pierwszej dekadzie XXI wieku pozostaje ona modelem akceptowanym przez UE i europejskie społeczeństwo. Podkreśla się w niej znaczną rolę włączenia

¹⁰⁴ Lægaard S., *Immigration, Social Cohesion, and Naturalization*, "Ethnicities", 2010, no. 10, s. 465-466.

¹⁰⁵ Vasta E., *Accommodating Diversity...*, dz. cyt., s. 5.

do życia społecznego¹⁰⁶. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wskazuje na integrację jako na jedno z wyzwań dekady do 2020 roku¹⁰⁷. UE oddaje PE możliwość tworzenia środków do wspierania integracji migrantów¹⁰⁸. Sam PE już w 2009 roku¹⁰⁹ dostrzegł potrzebę przygotowania programów integracji w związku próbą unikania konfliktów związanych z mniejszościami i skutkami poszerzenia UE, a samą ich integrację uznał za pilną potrzebę.

To właśnie ta forma wzajemnych relacji kulturowych traktowana jest jako swego rodzaju kompromis i należy ją traktować jako pozytywne zjawisko¹¹⁰. Tego modelu obawiają się jednak Romowie, nie chcąc wyrzec się w żadnym stopniu swych *wartości, języka i tradycji*¹¹¹. W jakimś jednak stopniu, nieświadomie poddają się działaniom nastawionym na tę formę włączenia. Z jednej strony umożliwia ono bowiem mniejszościom nie tylko funkcjonowanie zgodne z obowiązującymi normami społecznymi – co ma prowadzić do ich akceptacji przez ogół społeczeństwa – a z drugiej nie wymaga całkowitego porzucenia własnej kultury, choć zmusza do ustępstw w tym zakresie. Dzieje się tak przynajmniej z założenia i na poziomie teoretycznym, gdyż tego typu dualistyczne funkcjonowanie w dwóch różnych sferach, z przyjmowaniem dwóch różnych postaw – przełączając się pomiędzy dwoma odmiennymi paradygmatami wartości – nie jest możliwe w dłuższym czasie i ostatecznie prowadzi do być może powolnej, ale jednak zmiany kulturowej. Co prawda mniejszość wpływa także modyfikująco na kulturę głównonurtową, jednak zmiana ta jest proporcjonalna do jej wielkości i poziomu otwartości na mniejszość.

Pomimo deklarowanej niejednokrotnie otwartości na integrację ze społeczeństwem¹¹², modelem, który najlepiej wychodziłby naprzeciw oczekiwaniom Romów jest model zbliżony do systemu wielokulturowego, dookreślonego przez sformułowanie: *zostawcie nas w spokoju*. Wielokultu-

¹⁰⁶ *Current attitudes...*, dz. cyt., s. 13-14.

¹⁰⁷ *International Migration Outlook: SOPEMI 2011*, OECD Publishing, 2011, s. 15.

¹⁰⁸ W art. 79 ust. 4 TFUE.

¹⁰⁹ W pkt 103-104 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2004-2008 2007/2145(I-NI).

¹¹⁰ Takie podejście jest zgodne z art. 21 i 22 KPP, mówiącymi o prawie do niedyskryminacji i różnorodności kulturowej.

¹¹¹ *Current attitudes...*, dz. cyt., s. 3.

¹¹² *Current attitudes...*, dz. cyt., s. 19.

rowość związana jest z dążeniem do wyłączenia z głównonurtowego życia społecznego, a jeśli dochodzi do dostosowania do norm społecznych, to jedynie w wybranych arbitralnie dziedzinach. Co więcej, w jego ramach wymaga się akceptacji ze strony społeczeństwa dominującego dla elementów kultury obcej, wprowadzanej z pełną świadomością do środowiska społecznego. Niejednokrotnie zapomina się przy tym, że dotyczy ona także społeczeństwa dominującego, zatem wymaga również akceptacji i niedyskryminowania składników kultury większościowej¹¹³. Wielokulturowość zaoferowała mniejszościom – powstającym bardzo często z grup migrantów – pokusę nie do odrzucenia: przyjeżdż do naszego kraju i żyj, wykorzystując wysoki standard życia, tak jak u siebie. Doprowadziło to do powstania zamkniętych, etnicznych enklaw, do separacji poszczególnych grup, a w konsekwencji tego do żądań wprowadzenia obowiązujących wszystkich mieszkańców jakiegoś obszaru nakazów bądź zakazów – np. prawa szariatu. Jest to tak samo uzasadnione jak byłoby żądanie, większościowych na jakimś obszarze Londynu mieszkańców polskiego pochodzenia wprowadzenia w tej dzielnicy kołowego ruchu prawostronnego.

Początkowo – model ten zaczął się upowszechniać od lat 80.¹¹⁴ – wielokulturowość miała być najlepszym rozwiązaniem i ideałem stosunków pomiędzy ludnością rdzenną i napływową, pomiędzy społeczeństwem głównonurtowym i mniejszościami. Jednak nie sprawdziła się, a jej krytyka wydaje się mieć jak najbardziej pragmatyczne i racjonalne podstawy¹¹⁵. Krytyka wielokulturowości w znacznej mierze wynikała z kumulacji niezadowolenia społecznego z napływem migrantów nieszanujących europejskiego systemu wartości, tworzących kulturowe getta i coraz powszechniej dominującego poczucia, że *migrantom wszystko wolno*¹¹⁶.

¹¹³ Vasta E., *Accommodating Diversity...*, dz. cyt., s. 27-29.

¹¹⁴ Cheong P. H. i inni, *Immigration, Social...*, dz. cyt., s. 26.

¹¹⁵ A. Mason, N. Holtu, *Introduction: Immigration, diversity and social cohesion*, "Ethnicities", 10/ 2010, s. 408; Vertovec S., Wessendorf S., *Migration and Cultural, Religious and Linguistic Diversity in Europe: An overview of issues and trends*, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 18, University of Oxford, 2005, s. 10-12; Szewczyk M., *Spoločnosť romska – instytucjonalne wyzwanie dla paradygmatu spójności Unii Europejskiej*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu”, 2012, z. 26, s. 333-334. Pojawiło się nawet określenie *wielokulturowość lęku* wiążące się z krwawymi efektami konfliktów kulturowych i etnicznych, Tibi B., *Countering Ideological Terrorism*, „Defence Against Terrorism Review”, 2008, Vol. 1, No. 1, s. 107.

¹¹⁶ Za: *Multi-kulti to kompletne nieporozumienie*, wywiad Karoliny Wigury z Bas-

W szerszym kontekście wielokulturowość tworzy mozaikę etniczną, pozwala na funkcjonowanie grup, które w pełni zachowują swoje kulturowe nawyki i wzorce, a także mają możliwość je upowszechniać. Odnosząc taką sytuację do spójności, trzeba jednak stwierdzić, że taka etniczna różnorodność społeczeństwa może być elementem utrudniającym osiągnięcie spójności społecznej w wymiarze lokalnym i narodowym¹¹⁷. Ponadto na pierwszych z tych dwóch poziomów może ona prowadzić do znacznych napięć społecznych¹¹⁸. Ponieważ w takich sytuacjach działa zasada *zbyt wiele różnorodności osłabia spójność społeczną*¹¹⁹, wielokulturowość i różnorodność etniczna – aby nie zagrażały spójności społecznej – powinny być nakierowane na wartości przynależne społeczeństwu dominującemu¹²⁰.

To właśnie w związku z tym, można zaobserwować płynne przechodzenie od tego modelu w kierunku integracji, a nawet oczekiwania asymilacji. Ewolucja ta wydaje się być związana ze szczególnym przemodelowaniem sposobu podejścia do społeczności romskiej w UE. Na podstawie dokumentów przyjętych u końca pierwszej dekady XXI wieku, tworzy się obraz oczekiwań UE, które po próbach wspierania socjalnego i przyjaznej kulturowo aktywizacji społecznej – odpowiadającej wielokulturowości – zaczynają dominować w stosunku do Romów. Przeważa w nich oczekiwanie wzmocnienia odpowiedzialności społecznej, uznania europejskich wartości oraz powszechnie obowiązującego wzoru kulturowego, podążające w stronę modelu głębokiej (nakierowanej wręcz na asymilację) integracji. Jednak to nowe podejście – być może ze względu na społeczną niepopularność jakiegokolwiek narzucania czy przyznawania się przez państwo i UE do pozytywnego wartościowania asymilacji – nie jest w ten sposób określane. Mówi się raczej o pozytywnych skutkach i konieczności zmian, przemilczając do jakich form wzajemnych relacji to doprowadzi. UE koncentruje się w większym stopniu na koncepcji, że Romowie muszą wyjść z utrwalonej latami dyskryminacyjnej pozycji

sammem Tibi, „Kultura Liberalna”, 2012, nr 25, 19.06.2012, <http://kulturaliberalna.pl/2012/06/19/multi-kulti-to-kompletne-nieporozumienie-wywiad-miesiaca>.

¹¹⁷ Holtug N., *Immigration and the Politics of Social Cohesion*, „Ethnicities”, 2010, no. 10, s. 436; Mason A., Holtug N., *Introduction: Immigration...*, dz. cyt., s. 411; Lægaard S., *Immigration, Social...*, dz. cyt., s. 452-453.

¹¹⁸ Vasta E., *The Controllability of Difference...*, dz. cyt., s. 508.

¹¹⁹ *Too much diversity undermines social cohesion*, za: Vasta E., *Accommodating Diversity...*, dz. cyt., s. 17.

¹²⁰ Cheong P. H. i inni, *Immigration, Social...*, dz. cyt., s. 27.

wyobcowanych ofiar, aby stać się podmiotami zdolnymi *do aktywnego i odpowiedzialnego uczestnictwa w społeczeństwie*¹²¹.

EKES zauważa, że integracja jako wewnętrzny proces społeczny zachodzi dwustronnie¹²². Niemały wysiłek jest konieczny zarówno ze strony grupy integrującej się, jak i społeczeństwa, z którym dochodzi do tego procesu. Integracja jest zatem relacją wzajemności. Jej ograniczenie czy zastopowanie – także. Biorąc pod uwagę wzajemną niechęć obydwu stron lub przynajmniej części ich przedstawicieli i opór przed wzajemną akceptacją, nie można spodziewać się łatwo i szybko osiągalnych efektów na poziomie społecznym. Ta kwestia jest opisana w pierwszym spośród jedenastu punktów określających podstawy integracji w ramach programu haskiego. Nie mniej ważny jest inny punkt mówiący o poszanowaniu podstawowych wartości UE przez obydwie strony¹²³. Taki rozkład odpowiedzialności dodatkowo umiejscawia ten proces w kontekście wartości skupionych wokół podstaw społecznego istnienia UE. Jednak w praktyce, społeczeństwo przyjmujące najczęściej oczekuje natychmiastowej asymilacji, bez której nie jest w stanie zaakceptować innych, którzy zbyt wyraźnie epatują swoją odmiennością, a idee powszechnych praw człowieka i demokracji wydają się być w świadomości społecznej nakierowane wyłącznie na tych, którzy się nie wyróżniają.

Jednak społeczeństwo przyjmujące nie może czekać, aż grupa mająca się zintegrować, całkowicie porzuci swoją inność i wówczas dopiero zostaną jej udzielone wszystkie prawa i dojdzie do jej akceptacji. Ten grzech *nadmiernych oczekiwań* jest powszechny w europejskiej społeczności głównonurtowej. Jednak co najmniej połowa odpowiedzialności spoczywa po stronie mniejszości. Tak było i jest w przypadku migrantów muzułmańskich w Wielkiej Brytanii, którzy nie tyle starają się zintegrować, ile stworzyć enklawy własnego świata. Z podobnym – choć przynoszącym inne skutki – oporem wobec integracji można się zetknąć w przypadku Romów. Ich styl życia, bazujący na kategorii romskości, staje się usprawiedliwieniem dla poczucia i zachowywania odrębności, stosunku do edukacji czy pracy. Program sztokholmski wskazuje na integrację jako skrzyżowanie

¹²¹ Pkt 2.1 2009/C 27/20.

¹²² Pkt 4.10.1 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej i europejskim prawodawstwie w tej dziedzinie 2010/C 128/06, 26.2.2009.

¹²³ Za: Huttova J. i inni, *The Education of Migrant Children. An NGO Guide to EU Policies and Actions*, Open Society Foundations, New York 2010, s. 84.

praw, obowiązków i możliwości po obydwu stronach procesu. Ponadto zwraca się w nim uwagę na zrównoważenie praw i obowiązków migrantów (którzy tworzą mniejszości) i to, że obejmuje ona wszystkich, w powiązaniu z edukacją, zatrudnieniem i włączeniem społecznym¹²⁴. Dla Romów paradygmatyczne wartości rozwojowe UE pozostają obce, a integrację traktują jak sposób na zniszczenie ich tradycji i kultury, pozostając niemalże całkowicie odpornymi na próby włączenia ich w główny nurt życia społeczeństw, w których żyją lub do których wyemigrowali w ramach możliwości oferowanych im przez obywatelstwo UE.

2.2. Aktywność Unii Europejskiej związana z Romami

2.2.1. Prawa człowieka

Obszar ochrony mniejszości i praw człowieka jest w UE – w porównaniu z problematyką gospodarczą – poruszany stosunkowo rzadko. W ramach obowiązującej we UE zasady subsydiarności o wiele częściej zagadnienia praw człowieka i mniejszości są rozpatrywane na płaszczyźnie państw członkowskich. I choć traktat lizboński (TL) w 2009 nadał *Karcie praw podstawowych* status wiążący, choć UE uznaje dorobek europejskiej konwencji praw człowieka i podjęte zostały kroki zmierzające do uczynienia z UE strony – *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (EKPC), to jednak obszar styku działań UE z prawami człowieka jest niewielki i pozostaje na marginesie jej najważniejszych działań.

Istotną kwestią jest określenie, jakie obszary praw człowieka dotyczą w szczególności ludności romskiej, a następnie odniesienie tych dookreślonych praw do aktywności UE. Podobnie jak w przypadku innych organizacji ponadnarodowych, aktywność instytucjonalna UE wobec ludności pochodzenia romskiego można uzależnić od trzech źródeł zasad nią rządzących. Po pierwsze, są to działania traktatowe, realizowane w ramach różnych polityk, które jednocześnie – niejako przy okazji – wpływają na status mniejszości w ogóle, wywierając również wpływ na Romów, a które przeprowadzane są blisko głównego nurtu funkcjonowania UE. Po drugie, są to wszystkie działania skierowane do mniejszości, które odnoszą się także

¹²⁴ Pkt 6.1.5 *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli* 2010/C 115/01, 4.5.2010.

do mniejszości romskiej. I wreszcie po trzecie, jest to stosunkowo niewielka grupa aktywności, która jest precyzyjnie nakierowana na bezpośrednie oddziaływanie na tę konkretną grupę etniczną¹²⁵.

2.2.2. Działania traktatowe Unii Europejskiej

Z pewnością można uznać, że już samo powstanie Wspólnot, Jednolitego Rynku Wewnętrznego oraz Unii Europejskiej, a także rozszerzenie UE na Wschód wywiera znaczący, choć nie główny wpływ na sytuację Romów w Europie.

2.2.2.1. Jednolity Rynek Wewnętrzny

Wprowadzenie i realizacji Programu 1992 wraz z pełnym urzeczywistnieniem Rynku Wewnętrznego¹²⁶ przyczyniło się w znacznej mierze do rozwoju gospodarczego Europy, wzrostu PKB oraz podniesienia poziomu życia mieszkańców. Jednocześnie wprowadzenie jako jednej z wolności swobody przepływu pracowników – wraz z prawem do niemalże nieograniczonego osiedlania się na terenie UE – pozwoliło praktycznie na realizację – wskazaną także i później przez obywatelstwo europejskie – nieskrępowanego poruszania się właściwie każdego (w szczególności uwzględniając to, jak szeroka jest definicja pracownika¹²⁷) mieszkańca UE po jej obszarze¹²⁸.

2.2.2.2. Koncepcja i idea Unii Europejskiej

Poszerzone kryteria kopenhaskie wskazują na gospodarkę rynkową i funkcjonującą demokrację jako podstawę¹²⁹ przynależności każdego z państw

¹²⁵ Odmienny podział jest wprowadzany przez: Nijakowski L. M., Łodziński S., *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 104.

¹²⁶ Wskazane w art. 2 i rozwinięte w art. 3 Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

¹²⁷ Dookreślona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, więcej w: Szyłko-Skoczny M., *Prawne aspekty swobodnego przepływu pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] Stępnia A. (red.), *Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii*, KPRM, Warszawa 2001, s. 160-164.

¹²⁸ Art. 17 TWE, wraz z interpretacją w: Florek L., *Prawo pracy w Unii Europejskiej*, [w:] Florek L. (red.), *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, IPISS, Warszawa 1996, s. 19.

¹²⁹ Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej: zagadnienia systemowe*, Prawo i Praktyka

do UE. Jednocześnie są to czynniki, które są powiązane z zachowywaniem praw człowieka, z rozwojem przynależnych mu wolności, z możliwością istnienia każdego obywatela w społeczeństwie. Także problemy etniczne i mniejszościowe znalazły odzwierciedlenie wśród kryteriów rozszerzenia 2004/2007 i w samej strategii akcesyjnej, choć nie odnosiły się bezpośrednio do warunków prawnych i procesu harmonizacji prawa. Ponadto wolny rynek usprawiedliwia i daje możliwość wolnej inicjatywy, nie wprowadzając nadmiernych ograniczeń w możliwości realizacji aktywności ekonomicznej. Pozwala to na realizację działań gospodarczych w wybranych przez siebie sektorach i kierunkach oraz kształtuje prywatną inicjatywę. Przez długi czas, w szczególności wśród nowych członków, których gospodarka do 1989 roku była centralnie planowana, brak tego typu możliwości stanowił poważny problem dla Romów, przywiązanych do tradycyjnych zawodów i umiejętności.

2.2.2.2.1. Obywatelstwo Unii Europejskiej

Powołanie UE – a konkretnie odrębne zapisy znajdujące się w art. G traktatu z Maastricht – dało obywatelowi każdego państwa członkowskiego obywatelstwo unijne. Rozszerzono je i uszczegółowiono w traktacie amsterdamskim w art. 17-22. W art. 18 wyraźnie zapisano: *Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich*. Ponadto zasady te zostały potwierdzone i opisane w art. 20 TFUE. Traktaty stwierdzają, że prawo to przysługuje każdej osobie, która posiada obywatelstwo państwa należącego do Unii Europejskiej, bez spełniania dodatkowych kryteriów. Nie można na żadnej podstawie (np. odmienności etnicznej) arbitralnie decydować, czy danemu mieszkańcowi państwa UE przynależy się obywatelstwo unijne lub związane z nim prawa – także prawo do swobodnego poruszania się po jej obszarze – czy też nie¹³⁰.

Była to znacząca zmiana kierunku polityki dominującego w państwach EŚiW. Zapisy te otwierały drogę dla Romów pragnących przemieszczać się w ruchu ponadgranicznym bez dodatkowych utrudnień. Oczywiście administracyjne przepisy krajowe regulują szczegółowo zasady podróżowania i obozowania, nakładając na tę wolność pewne oczywiste ramy. Istnieją także inne ograniczenia – opisane szczegółowo przy okazji omówienia

Gospodarcza, Warszawa 2002, s. 396-398.

¹³⁰ Pkt 5.3-5.4 2010/C 128/06.

działań Francji w stosunku do Romów w 2010 roku – wynikające z potrzeby zachowania porządku publicznego oraz innych kwestii stanowiących żywy interes państwa (lub społeczeństwa).

Rezolucja PE *w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej* wyraźnie odwołuje się do obywatelstwa UE i równego traktowania osób będących obywatelami państw należących do UE. Dokument ten konkretnie wskazuje¹³¹, że po rozszerzeniu UE o państwa UE-10+2, większość europejskich Romów stała się obywatelami UE, wraz z przysługiwaniem im wszystkich praw wynikających z tego obywatelstwa. Ważnym składnikiem tych praw jest prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium państw członkowskich¹³². Rozwinięcie tego zagadnienia – wskazujące na to, że zapis ten nie miał charakteru retorycznego – znajduje się w części poświęconej migracjom.

2.2.2.2.2. Rozszerzenie i jego etniczny wymiar

Nie tylko UE, ale także środowiska naukowe – poza jednostkowymi i niestety nieu powszechnionymi przypadkami¹³³ – nie przewidziały etnicznej skali procesu największego poszerzenia UE. Można zaryzykować stwierdzenie, że po rozszerzeniu UE o kraje byłego bloku wschodniego, jej integracja z narodowej zmieniła się w etniczną, zwiększając liczbę mniejszości z 50 do blisko 150¹³⁴. W nowych państwach UE może zamieszkiwać nawet połowa populacji Romów przebywających w Europie.

Dopiero przy okazji kolejnych reform przedakcesyjnego funduszu Phare – opisanego w kolejnym rozdziale – przy okazji przyjmowania w 1997 roku Agendy 2000 oraz w 1998 roku Accession Partnerships¹³⁵ zidentyfi-

¹³¹ Lit. D Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 r. *w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej* P7_TAV(2010)0312.

¹³² Pkt 2 tamże.

¹³³ Autor jednego z nich wskazywał między innymi, że mniejszości etniczne nie mieszczą się w zakresie zainteresowania UE. Wyprowadzał z takiego jej podejścia dwa możliwe scenariusze, które w swojej niepełnej formie okazały się praktyką relacji UE-Romowie w pierwszej dekadzie XXI wieku, łącząc zachowanie niskiego statusu mniejszości z próbami wielokulturowego funkcjonowania, De Witte B., *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, [w:] Zielonak J. (ed.), *Europe Unbound. Enlarging and reshaping boundaries of the European Union*, Routledge, London-New York 2002, s. 148-156.

¹³⁴ Za: pkt 44 2007/2145(INI).

¹³⁵ Rozporządzenie Rady (WE) NR 622/98 z dnia 16 marca 1998 r. *w sprawie pomocy*

kowano jednostkowe problemy dotyczące mniejszości romskiej i podjęto jakiegokolwiek działania mające na celu zmianę tej sytuacji. Jednak z punktu widzenia przyszłości porozszerzeniowej zagadnieniem zajęto się zbyt późno, a ponadto w bardzo ograniczonej skali, gdyż celowe finansowanie dotyczyło jedynie pięciu państw (Czech, Bułgarii, Rumunii, Słowacji i Węgier). UE dostrzegała wówczas wyjątkowość kultury romskiej¹³⁶ i zgodnie ze swoimi fundamentalnymi zasadami demokracji, równości i praw człowieka, przyjęła kierunek dążący do jej zachowania.

O ile sytuacja zachodnioeuropejskich Sinti była względnie ustabilizowana, pomoc im okazywana pozostawała w zakresie kompetencji państw członkowskich, a PE okresowo publikował raporty i nielegislacyjne rezolucje dotyczące ich sytuacji, o tyle Romowie z EŚiW okazali się o wiele bardziej problematyczni. Różnica pomiędzy sytuacją Romów i ich trybem funkcjonowania w EŚiW i EZ nie jest jedynie związana z inną polityką w okresie pomiędzy zakończeniem drugiej wojny światowej i transformacją ustrojową w stosunku do tej grupy. Już od momentu wprowadzenia pierwszych – jeszcze w okresie średniowiecza – represji w państwach europejskich¹³⁷, widoczne było, że mają one nieco odmienny charakter. W EZ były one powiązane z kierunkiem rozwojowym prowadzącym do powstania kapitalizmu i jego uprzemysłowionych form. Nieco inaczej przedstawiała się sytuacja w pozornie łagodniejszej społecznie, ale mocno feudalnej EŚiW. Bardzo charakterystyczny dla ówczesnych Romów nomadyzm uległ dodatkowemu wzmocnieniu za sprawą represyjnych systemów stosowanych wobec nich w EZ. Ciągłe przemieszczanie miało zagwarantować bezpieczeństwo. Feudalny system natomiast wspomagał nie tylko ich osiedlanie się, ale także zmuszanie ich do poddaństwa i pracy niewolniczej. Mirga i Gheorge, bazując na wcześniejszych opracowaniach, proponują nawet dwutorowe spojrzenie na Romów i ich nazewnictwo w powiązaniu z sytuacją w dwóch częściach Europy. Jest to oczywiście pewne uogólnienie, ale takie, które pozwala na podkreślenie głównych, najbardziej widocznych różnic.

dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w ramach strategii przedakcesyjnej, w szczególności w sprawie ustanowienia Partnerstwa dla Członkostwa.

¹³⁶ *The unique nature of Roma issues in the accession process*, Hyde A., Guy W., *Review of the European...*, dz. cyt., s. 1

¹³⁷ Pojawiły się one jeszcze przed połową XV w. na obszarze Niemiec, Fraser A., *Dzieje Cyganów...*, dz. cyt., s. 78.

Tabela 2
**Cywilizacyjnie uwarunkowane podstawowe różnice pomiędzy
 Romami Europy Zachodniej oraz Europy Środkowej i Wschodniej**

	Europa Zachodnia	Europa Środkowa i Wschodnia
Nazwa*	Gypsy	Cygan
Podstawa zróżnicowania	Kapitalizm	Feudalizm
Sposób życia	Mobilność	Przywiązanie do miejsca
Cechy zewnętrznego postrzegania	Wolność, wędrowność	Niski status społeczny, ubóstwo
Wartość rdzeniowa	Nomadyzm	Mageripen
Skrajna forma	Koczownictwo	Niewolnictwo

* wraz z przypisanymi do każdego z języków wariantami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku. Studium Polityczne*, Universitas, Kraków 1998, s. 15-16.

W obydwu przypadkach przyjęcie określonego stylu życia nie było wolnym wyborem Romów. Dla EZ i jej nowoczesnego od XV wieku sposobu postrzegania rzeczywistości, co po części wiązało się ze wzmacnianym przez protestantyzm etosem pracy, niemożliwością było zaakceptowanie poziomu odmienności tej grupy i wpisanej w ich doświadczenia, nieco większej mobilności, a co za tym idzie – zaoferowanie im stałego miejsca w społeczeństwie. System feudalny ze swej natury nie pozostawia niewykorzystanych zasobów, których można użyć do przetrwania. W tym także zasobów ludzkich. Wędrowny tryb życia Romów odbierał im jakiegokolwiek poczucie bezpieczeństwa, co w skrajnej formie doprowadzało do sytuacji, jaka miała choćby miejsce w osiemnastowiecznych Prusach, gdzie Fryderyk Wilhelm I pozwalał wieszać Romów bez sądu¹³⁸. Natomiast oferujące jakiegokolwiek poziom bezpieczeństwa osadnictwo, niejednokrotnie wiązało się ze statusem ludzi niewolnych, jak to miało miejsce choćby na obszarach obecnej Rumunii. Jako wyjątkową należy traktować sytuację Romów na części obszarów Rzeczypospolitej Obojga Narodów, gdzie pozwalano im na wolne osiedlanie i częściowo swobodne wędrowanie. W obydwu przypadkach pozostawali oni na marginesie społeczeństwa, czy jako infamisi, czy

¹³⁸ Tamże, s. 123.

jako najniższa z klas społecznych. Okres drugiej wojny światowej był dla Romów równie tragiczny i wyniszczający jak dla większości odmiennych i wyróżniających się narodów zamieszkujących Europę. *Porajmos* pochłonął przynajmniej 250 000 istnień ludzkich.

Po drugiej wojnie światowej EZ uwikłana we wspieraną Planem Marshalla odbudowę nie interesowała się sytuacją Romów. Nie stosowano wobec nich żadnych szczególnych represji ani nie wspomagano ich odrębności, niezależności czy kultury. Dopiero od lat 70. zwrócono na nich większą uwagę i podjęto próby nie tyle ich asymilacji, ile przystosowania do życia w społeczeństwie, a właściwie ze społeczeństwem głównonurtowym¹³⁹. Wiązało się to z demokratycznymi i pluralistycznymi podstawami funkcjonowania większości państw europejskich, ich wieloetnicznej struktury, stanowiska Rady Europy i przyszłej Unii Europejskiej. W tym samym czasie w państwach realnego socjalizmu EŚiW władza ludowa nie mogła dopuścić do niekontrolowanego przemieszczania się jakiegokolwiek grupy. Ponadto wszyscy obywatele byli zmuszeni do włączenia się w budowanie socjalistycznych ojczyzn. *Wielkie zatrzymanie* wędrowni Romów połączone było z naciskiem na asymilację, przymusowym osiedlaniem¹⁴⁰ i represjami, które nie tylko naruszały prawa człowieka, ale i ingerowały w tradycje kulturowe Romów. Do zmiany tej sytuacji doszło dopiero po upadku ZSRR i rozpadzie bloku wschodniego.

Całość tak ukształtowanych doświadczeń doprowadziła do sytuacji, w której w całej Europie Romowie pozostawali na marginesie życia społeczeństwa większościowego. Dodatkowo w EŚiW byli poddawani o wiele większym represjom kulturowym niż miało to miejsce w EZ – co w powiązaniu z o wiele gorszą sytuacją ekonomiczną panującą w państwach socjalistycznych – skutkowało tym, że przeciętni Romowie z nowych państw członkowskich żyli i żyją najczęściej na niższym poziomie niż zachodnioeuropejscy Sinti. Z tak ukształtowaną, zróżnicowaną i rozproszoną wspólnotą przyszło się zmierzyć UE w okresie powszechnego przebudzenia etnicznego i poszerzenia jej zasięgu w kierunku wschodnim.

W założeniach rozszerzenia – bazując na kryteriach kopenhaskich – jakiegokolwiek problemy z mniejszościami miały być rozwiązane w ramach państw przystępujących, czy też na pozaunijnym forum

¹³⁹ Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku...*, dz. cyt., s. 18.

¹⁴⁰ Mirga A., *Romowie w najnowszej historii Polski*, [w:] Kurcz Z., *Mniejszości narodowe w Polsce*, Wydawnictwo UW, Wrocław 1997, s. 156-169.

międzynarodowym¹⁴¹, bez obarczania nimi dotychczasowych członków i bez angażowania w nie instytucjonalnego wymiaru UE. Nowe grupy mniejszościowe sprawiły, że problemy etniczne nabrały zupełnie nowego charakteru. Po rozszerzeniu – dla obywateli nowych państw członkowskich – otworzyła się droga do swobodnego poruszania się po państwach, do których na wyjazd przed 1989 rokiem trzeba było uzyskać pozwolenie. Znacząca różnica pomiędzy dotychczasowymi członkami i nowo przyjętymi państwami w poziomie PKB i realnym standardzie życia, uczyniła UE-15 celem wyjazdów zarobkowych. Także dla Romów¹⁴², jako obywateli państw członkowskich, posiadających jednocześnie obywatelstwo UE, państwa EZ jawiły się jako miejsce, w którym będzie łatwiej żyć, a codzienne represje będą mniejsze¹⁴³, co skutkowało podwyższoną mobilnością w kierunku zachodnim. Trudno się temu dziwić, skoro w 2004 i 2007 roku UE w sumie powiększyła się o ponad 100 mln obywateli, którzy w większości mieli dochód o wiele niższy niż średnia dla dotychczasowych państw UE, a wyróżnialną grupą, która była w najgorszej sytuacji społeczno-ekonomicznej, byli właśnie Romowie¹⁴⁴. Rozszerzenie UE dało jednocześnie możliwość większego poszanowania praw człowieka w tym rejonie. Faktem jest, że w krajach demokracji ludowej nie istniał żaden uznawany system ochrony praw człowieka, a ich udział w międzynarodowych instytucjach działających w tym zakresie był zawsze powiązany z klauzulami wyłączającymi w obszarze skargi indywidualnej i systemu kontrolnego¹⁴⁵.

¹⁴¹ Vermeersch P., *Between Europeanisation...*, dz. cyt., s. 227-228.

¹⁴² Oceniając migracje Romów należy brać pod uwagę inne warunki, jakie panowały w państwach socjalistycznych, a także odmienny wzór pierwotnych i wtórnych migracji Romów na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej niż miało to miejsce w przypadku Europy Zachodniej i Sinti.

¹⁴³ Ubóstwo i rasizm są traktowane jako główne przyczyny migracji Romów, za: *Comparative report – The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, European Union Agency for Fundamental Rights, Wien 2009, s. 19-20.

¹⁴⁴ Guy W., *Roma Inclusion at the Crossroads: Can the Lessons from PHARE be Learned?* [w:] *Funding Roma Rights: Challenges and Prospects*, Roma Rights. Journal of the European Roma Rights Centre, The European Roma Rights Centre, Budapest 2011, s. 7.

¹⁴⁵ Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, TNOIK, Toruń 1997, s. 29.

2.2.3. Różnorodne formy wspierania mniejszości przez Unię Europejską

Do zakresu aktywności, mającej na celu poprawę sytuacji mniejszości na obszarze UE – poza pewną grupą działań legislacyjnych samej Wspólnoty – należą także zobowiązania wynikające z układów i ratyfikowanych traktatów międzynarodowych, takich jak choćby *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych* Rady Europy¹⁴⁶.

W tym zakresie najważniejsze są jednak niezależne dokumenty UE odnoszące się do praw człowieka i mniejszości, które wpływają także na Romów.

Instytucją, która szczególnie mocno angażowała się od początku lat 80. na poziomie normatywnym i politycznym w ten obszar aktywności był Parlament Europejski. Jego dokumenty – w przeważającej większości – nie są wiążące, jednak zawsze brane pod uwagę przy kształtowaniu systemu prawnego oraz – w szczególności – formułowaniu poszczególnych polityk¹⁴⁷.

Bodaj jeden z najwcześniejszych dokumentów tego typu – Rezolucja PE C287/81 z 1981 roku o *wspólnotowej karcie języków regionalnych i kulturach oraz o karcie praw mniejszości etnicznych*¹⁴⁸ – zachęcała do promocji, ochrony kultur regionalnych i używania języków subnarodowych. Narzędziem instytucjonalnym miało być znoszenie dyskryminacyjnych aktów prawnych obowiązujących w tej dziedzinie.

Kolejna była Rezolucja Parlamentu Europejskiego C68/83 z 1983 roku o *środkach w celu popierania mniejszości językowych i kulturowych*¹⁴⁹. Poza potwierdzeniem w niej potrzeby kontynuowania działań w tym zakresie, pojawiło się pytanie o plan podjęcia aktywnych form uczestnictwa Wspólnoty.

¹⁴⁶ *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych*, konwencja Rady Europy sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (CETS 148).

¹⁴⁷ Ze względu na specyfikę swej struktury oraz formy aktywności Parlament Europejski niejednokrotnie publikuje dokumenty programowe, które w swej zasadniczej zawartości stanowią przypomnienie i jedynie nieznacznie uaktualnienie wcześniej już opracowanych dokumentów. Spełniają one jednak swoje zadanie, gdyż określone tematy pojawiają się dzięki temu częściej na forum obrad, co przy sprzyjającej sytuacji w Unii Europejskiej może doprowadzić do jak najbardziej wymiernych efektów.

¹⁴⁸ Resolution on a Community charter of regional languages and cultures and on a charter of rights of ethnic minorities C287/81, 16.10.81.

¹⁴⁹ Resolution on measures in favour of minority languages and cultures 1-1254/82, 11.2.1983.

Pośród wielu innych dokumentów należy wskazać Rezolucję Parlamentu Europejskiego C318/87 z 1987 roku *o językach i kulturach narodowych i etnicznych w Unii Europejskiej*¹⁵⁰ mówiącą o konieczności i promocji takich kultur, a także Rezolucję Parlamentu Europejskiego C61/94 z 1994 roku *o mniejszościach językowych w Unii Europejskiej*¹⁵¹, która mówiła o konieczności uznania mniejszości językowych znajdujących się na terenie państwa i o potrzebie rozwoju oraz ochrony tych języków. W dokumencie tym po raz pierwszy dookreślono konkretnie *etniczną grupę Romów* jako grupę nieterytorialną, choć wyraźnie wydzieloną.

Lata 90. to zwiększenie aktywności Unii Europejskiej w dziedzinie przeciwdziałania wszelkim formom grupowego łamania praw człowieka. Stąd seria dokumentów dotyczących szczególnych form tego aspektu problematyki mniejszości, nie tylko narodowych i etnicznych. Wśród nich znalazły się: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1995 roku *w sprawie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu*¹⁵², komunikat Komisji *na temat rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu*¹⁵³ oraz analogiczny komunikat odnoszący się do państw kandydujących do UE¹⁵⁴, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1997 roku *w sprawie rasizmu, ksenofobii i skrajnej prawicy*¹⁵⁵, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1998 roku *w sprawie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu oraz Europejskiego Roku Przeciwno Rasizmowi*¹⁵⁶, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1999 roku *o rasizmie, ksenofobii i antysemityzmie oraz koniecznych działaniach, aby przeciwstawić się dyskryminacji rasowej*¹⁵⁷ oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2000 roku *w sprawie*

¹⁵⁰ Resolution on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community A2-150/87, 30.10.1987.

¹⁵¹ Resolution on linguistic and cultural minorities in the European Community A3-0042/94, 9.2.1994.

¹⁵² Resolution on the communication from the Commission on racism, xenophobia and anti-semitism (COM(95)0653 – C4-0250/ 96) A4-0135/96, 9.5.1996

¹⁵³ Communication from the Commission on racism, xenophobia and anti-semitism COM(95)0653 – C4-0250/96.

¹⁵⁴ Communication from the Commission – Countering racism, xenophobia and anti-semitism in the candidate countries COM(1999) 256 final, 26.5.1999

¹⁵⁵ Resolution on racism, xenophobia and the extreme right B4-0069, 0100, 0117, 0131 and 0136/97, 20.2.1997.

¹⁵⁶ Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism and the results of the European Year Against Racism (1997) B4-0108/98, 29.1.1998.

¹⁵⁷ Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism and on further steps to combat racial discrimination B4-1071/98, 18.12.1998.

walki z rasizmem i ksenofobią w Unii Europejskiej¹⁵⁸ oraz coroczne rezolucje PE dotyczące praw człowieka w świecie.

Problematyka mniejszościowa została zawarta także w Rozporządzeniu Rady 975/1999 z 29 kwietnia 1999 roku *w sprawie ustalenia warunków dla wprowadzenia przedsięwzięć w obszarze rozwoju współpracy, które przyczyniają się do ogólnego celu rozwoju i wzmocnienia demokracji i państwa prawa oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności*¹⁵⁹.

Niejako w ramach podsumowania lat 90. i zaangażowania Wspólnoty a szczególnie Parlamentu Europejskiego przyjęła ona za podstawowe zadanie w ramach UE rozwój i wzmocnienie demokracji oraz ochronę praw człowieka i podstawowych wolności. Zadaniem Wspólnoty miało być wspieranie mniejszości i grup etnicznych, promowanie równości i niedyskryminujących działań – także na polu przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii. Ponadto Rada zobowiązywała państwa członkowskie do promowania i ochrony podstawowych wolności określonych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁶⁰ – wolności myśli, prawa głosu poglądów i wolności sumienia oraz prawa do posługiwania się własnym językiem.

Kolejny ważny dokument to Dyrektywa Rady 2000/43/WE¹⁶¹. Istotnym z punktu widzenia społeczności romskiej zapisem w tym dokumencie jest wskazanie (art. 3), iż prawa mniejszości etnicznych nie mogą ograniczać się jedynie do kwestii pracowniczych, ale mają obejmować także sferę życia społecznego, edukacji, ochrony zdrowia, świadczeń socjalnych. Co więcej, dyrektywa (art. 2) wskazuje na bardzo istotny typ dyskryminacji, jaką jest dyskryminacja pośrednia, która niejako ukrywa swoje oddziaływanie pod neutralnym działaniem. W przypadku Romów konieczność szczególnego traktowania tej grupy sprawia, że poza typową dyskryminacją bezpośrednią,

¹⁵⁸ European Parliament resolution on countering racism and xenophobia in the European Union (COM(1999) 268 — C5-0310/1999 — C5-0015/2000 — 1999/2205(COS)) 16.3.2000.

¹⁵⁹ Council Regulation (EC) No 975/1999 of 29 April 1999 *laying down the requirements for the implementation of development cooperation operations which contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms.*

¹⁶⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, traktat Zgromadzenia Ogólnego ONZ, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 roku.

¹⁶¹ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 roku *wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.*

nad wyraz często stosowana wobec nich jest właśnie ta druga forma. Dyrektywa wskazuje także ramy konkretnych działań jakie należy podjąć w celu zwalczania dyskryminacji. Ważniejsze jednak są zawarte w art. 13 zadania przyporządkowane specjalnym organom państwowym, które między innymi powinny zająć się pomocą ofiarom dyskryminacji oraz badaniom nad tym zagadnieniem.

Pomimo że *Karta praw podstawowych* (KPP) początkowo została opracowana o wiele wcześniej, znalazła się na końcu tego chronologicznego, wybiórczego spisu, ze względu na to, iż została zawarta w treści późniejszego traktatu konstytucyjnego, a nadanie jej mocy prawnej wiąże się z 2009 rokiem i traktatem lizbońskim. Szczególnie istotne są jej art. 21 oraz 22. Pierwszy z nich zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na grupę czynników, do których podstawę stanowiła lista zamieszczona w art. 13 traktatu amsterdamskiego: płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub światopogląd, opinie polityczne lub wszelkie inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Dodatkowo w art. 22 dodano wzmacniający ten artykuł zapis: *Unia szanuje różnicowanie kulturalne, religijne i językowe*. Co prawda do ratyfikacji *Karty praw podstawowych* nie doszło od razu po jej podpisaniu, jednak już przyjęcie jej w sposób niewiążący przy okazji podpisania traktatu nicejskiego uczyniło z niej ważny dokument programowy wpływający na całokształt funkcjonowania UE¹⁶².

2.2.4. Działania Unii Europejskiej skierowane bezpośrednio do mniejszości romskiej

Aktywność instytucji UE była także kierowana bezpośrednio do Romów, jednak praktycznie do połowy pierwszej dekady XXI wieku były to działania bardzo ograniczone. Dopiero bowiem początek tego wieku stał się okresem, kiedy rozpoczęto proces włączania zainteresowania Romami do głównego nurtu działań UE i jej polityk¹⁶³.

¹⁶² Potwierdzenie ważności KPP znalazło odzwierciedlenie w orzeczeniach Sądu I Instancji, a pierwszym, w którym powołano się na jej zapisy, choć została ona zastosowana jedynie na poziomie proceduralnym, było orzeczenie z 30 stycznia 2002 roku.

¹⁶³ *Roma and the Structural...*, dz. cyt., s. 19-20.

W tym zakresie to także Parlament Europejski był instytucją, która zainicjowała podejmowanie tematu społeczności romskiej. Należy tu wymienić dwie rezolucje Parlamentu Europejskiego z 1995 roku – o *dyskryminacji Romów*¹⁶⁴ oraz *na temat ochrony praw mniejszości i praw człowieka w Rumunii*¹⁶⁵. Spośród nowszych dokumentów na uwagę zasługuje także Rezolucja Parlamentu Europejskiego o *sytuacji kobiet romskich w UE* z 2006 roku¹⁶⁶.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 5 maja 2005 roku o *sytuacji Romów w UE*¹⁶⁷ była pierwszym dokumentem, który w takim stopniu odpowiadał oczekiwaniom Romów, uwzględniając ich realne potrzeby. Akcentował on silnie konieczność podejmowania działań przeciw jakimkolwiek formom rasizmu i dyskryminacji w stosunku do ludności romskiej. Podkreślał także, że to zagadnienie jest istotnym problemem całej społeczności państw UE i że należy je zwalczać wszelkimi możliwymi sposobami, w szczególności walcząc z podziałami rasowymi w systemach edukacji oraz tworzeniem mieszkalnych gett romskich¹⁶⁸. Równie realistyczny był raport KE z 2004 roku – *Sytuacja Romów w rozszerzonej Unii Europejskiej*¹⁶⁹. Po raz pierwszy – na podstawie danych pozyskanych z badań przeprowadzonych w 11 krajach Unii Europejskiej – została zaprezentowana panorama sytuacji Romów, wskazująca na ich wykluczenie oraz opisująca szczegółowo jego zakres w obszarze edukacji, zatrudnienia, ubóstwa, warunków mieszkaniowych oraz zdrowia. Znalazły się w nim także zapisy przypisujące organizacjom romskim szczególną rolę za sprawą intensyfikacji udziału Romów w życiu społecznym, a także podkreślając ich zadania w romskiej pomocy społecznej, przenosząc (zgodnie z zasadą subsydiarności) część odpowiedzialności za przyszłość tej grupy na nią samą.

Działalność UE w tym zakresie nie kończy się oczywiście na *Karcie praw podstawowych* i na raporcie KE z 2004 roku, tak jak działalność PE nie zamyka się w 2006 roku. Nie przedstawiono tu także pełnego spisu wszystkich dokumentów odnoszących się do praw człowieka i samych Romów,

¹⁶⁴ Resolution on discrimination against the Roma B04-0974/95, 13.7.1995.

¹⁶⁵ Resolution on the protection of minority rights and human rights in Romania B4-1025/95, 13.7.1995.

¹⁶⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji kobiet romskich w Unii Europejskiej 2005/2164(INI), 1.6.2006.

¹⁶⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji Romów w Unii Europejskiej P6_TA(2005)0151, 28.4.2005.

¹⁶⁸ Ten problem szczególnie widoczny jest na terenie Słowacji.

¹⁶⁹ *The Situation of Roma...*, dz. cyt.

gdyż celem tego skróconego opisu aktywności UE była prezentacja ogólnego tła instytucjonalnego, poprzedzającego etniczne skutki rozszerzenia UE. Tym bardziej, że już w 2008 roku pojawił się jeden z najważniejszych dokumentów UE w dziedzinie Romów – Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „*Integracja mniejszości — Romowie*”. Została ona przygotowana w związku z zasięgnięciem przez KE 27 października 2006 roku opinii tej instytucji na mocy art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Ponieważ dokument ten jest szczegółowo przeanalizowany w czwartym rozdziale, w tym miejscu należy jedynie zaznaczyć, że od 1989 roku¹⁷⁰ był to pierwszy przypadek, kiedy jakkolwiek instytucja UE, poza nielegislacyjnymi rezolucjami PE czy też opisowym raportem KE, wypowiedziała się oficjalnie w ramach systemu instytucjonalnego na temat Romów, kierując w stosunku do nich konkretne oczekiwania i wyznaczając jakiegokolwiek kierunki konkretnej strategii wobec tej grupy. W ten sposób został wyznaczony nowy sposób instytucjonalnego postępowania wobec tej mniejszości, skupiono na niej większą uwagę, a dokumenty odnoszące się do praw człowieka jako takich, stały się jedynie tłem i wzmocnieniem aktywności UE nakierowanej konkretnie i bezpośrednio na Romów. Tym bardziej, że wraz z rozszerzeniem UE społeczność romska znalazła się niejako w podwójnym zakresie koniecznej ochrony. Pozostali oni niezintegrowaną grupą etniczną, a jednocześnie obywatelami UE i odnoszą się do nich prawa zarówno określone przez Traktat o Unii Europejskiej, jak i inne dokumenty bezpośrednio odwołujące się do praw mniejszości. Oczywiście ten podwójny ich aspekt pojawił się już w momencie ustanowienia obywatelstwa UE, jednak do momentu rozszerzenia nie stanowiło to większego problemu i nie pojawiały się konflikty, wynikające z tego dwoistego charakteru. Dopiero pozapaństwowy wymiar rozszerzenia UE i jego skutki głównie na płaszczyźnie społecznej uwypukliły go i nadały mu nowy wymiar.

2.3. Aktywność uzupełniająca Unii Europejskiej związana z Romami

Na zakończenie tej części należy wskazać – pomijając szczegółowy opis ich aktywności, wykraczający poza ramy tej publikacji – na trzy formy

¹⁷⁰ Resolution of the Council and the Ministers of Education Meeting within the Council of 22 May 1989 on school provision for gypsy and traveller children 89/C 153/02, Official Journal C 153, 21/06/1989 P. 0003 – 0004.

działań powiązane w różny sposób z UE i Romami. Z punktu widzenia sytuacji Romów w Europie, ich istnienie i działanie są bardzo istotne, i choć dwa z nich wykraczają poza ścisłe funkcjonowanie UE, nie można choćby nie wspomnieć o ich aktywności.

W 2007 roku została powołana Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁷¹. Zastąpiła ona Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii¹⁷² (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC), przejmując jego zadania, ale także otrzymując ich szerszy wachlarz, związany z prawami człowieka. FRA wykorzystała wcześniejsze doświadczenia EUMC w zakresie działań zmierzających do podniesienia świadomości istnienia dyskryminacji i ksenofobii, realizowanych poprzez identyfikację i upowszechnianie ich przejawów. Ponadto jej aktywność dotyczy także ochrony praw mniejszości (w tym w szczególności zajmuje się prawami Romów) oraz kwestii równouprawnienia płci, a także innych obszarów wchodzących w zakres ochrony praw podstawowych.

Agencja opiera swoje działania na założeniu, że zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji nie jest wyłącznie politycznym wymogiem wpisanym w dokumenty UE, ale jest możliwy do wprowadzenia i przyniesie korzyści całemu społeczeństwu. Co widać już w samej nazwie, FRA jest ściśle powiązana z KPP. Bardzo ważny dla niej jest także zakres praw określony w *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, a także prawa podstawowe określone w art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

Nie tylko identyfikuje ona, gromadzi i opisuje przypadki łamania praw podstawowych, ale także koncentruje się na dobrych praktykach. Jedne i drugie stanowią podstawę do jej opiniotwórczej roli, wpływającej w znacznym stopniu na kształt prawodawstwa UE w dziedzinach związanych z prawami podstawowymi¹⁷³.

W 2003 roku powołano w Brukseli pozarządową organizację European Roma Information Office (ERIO)¹⁷⁴. Pomimo pozostawania poza strukturami UE, jej związek z działaniami UE jest bardzo bliski. W szczególności

¹⁷¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. *ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej*.

¹⁷² Ustanowione przez Rozporządzenie Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 r. *ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii*, zmienionym przez Rozporządzenie Rady (WE) nr 1652/2003 z dnia 18 czerwca 2003 r. *zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1035/97 ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii*.

¹⁷³ Szczegółowe zadania Agencji opisane są w art. 3 168/2007.

¹⁷⁴ <http://www.erionet.eu>.

dotyczy to aktywności doradczej odnoszącej się do wszystkich sfer działania UE związanych z Romami. ERIO stanowi – istotne z punktu widzenia kształtowania polityki wobec Romów – pozarządowe ciało konsultacyjne i doradcze. Stąd przywołanie tej organizacji w miejscu opisu działań UE.

Głównym zadaniem biura jest wzbudzenie politycznej i publicznej debaty na temat miejsca Romów we współczesnej Europie. W ramach koordynacji, zapewnia także możliwie szeroką informację dotyczącą aktywności UE i jej instytucji, wszelkiego rodzaju organizacji, samych Romów i rządów państw. Celem jego działania jest zapewnienie Romom możliwości pełnego uczestnictwa w życiu wspólnej Europy, poprzez walkę z segregacją i dyskryminacją. ERIO zajmuje się także problemem uczestnictwa obywatelskiego Romów, ich warunkami bytowania oraz innego rodzaju dysfunkcjami rzeczywistości społecznej i gospodarczej związanymi z tą grupą etniczną. Jego działanie realizowane jest za pośrednictwem sieci organizacji rozproszonych w państwach europejskich, których różnorodne działania na rzecz społeczności romskiej składają się na całkowity obraz aktywności tej organizacji.

Ze względu na udział w aktywności tej platformy sześciu państw UE (Czechy, Słowacja, Węgry, Hiszpania, Bułgaria i Rumunia), spośród których pięć – poza Hiszpanią – uznawanych jest powszechnie w UE za państwa o wrażliwej sytuacji Romów, nie sposób nie wspomnieć choćby o Dekadzie integracji Romów¹⁷⁵ 2005-2015 (Decade of Roma Inclusion 2005–2015). Działaniami podejmowanymi w jej ramach objęte są także: Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Czarnogóra oraz Serbia. Pomimo zaangażowania znacznej liczby organizacji w realizację celów tego porozumienia¹⁷⁶, UE nie uczestniczy w nim bezpośrednio. W ramach inicjatywy nie stworzono odrębnych instytucji i pozostaje ona jedynie wspólną zgodą (*agreement*) na skoordynowane i szerokie działania zmierzające do poprawy sytuacji Romów w Europie. Wspomagają one działania państw, a w konsekwencji także i UE, zmierzające do poprawy sytuacji Romów w Europie Środkowej i Południowej w obszarach objętych

¹⁷⁵ Często używana w Polsce nazwa to Dekada na rzecz Romów w Europie, jednak przytoczone w tekście tłumaczenie stosowane jest w polskojęzycznych aktach prawnych UE, choć w pkt. 38 Konkluzji Rady *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku*, 2011/C 258/04, 19.5.2011 roku, pojawiło się określenie „Dziesięciolecie integracji ludności romskiej 2005-2015”.

¹⁷⁶ Między innymi: Bank Światowy, Open Society Foundation, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Rada Europy, European Roma Information Office, UNHCR, UNICEF, WHO.

także działaniami UE: edukacji, zatrudnienia, zdrowia i mieszkalnictwa, uwzględniając problemowe zagadnienia ubóstwa, dyskryminacji i równości płci. Spośród tych wyzwań, za najistotniejsze uznano kwestię edukacji. Dlatego też w ramach Dekady powołano Roma Education Fund (REF), pozyskujący finansowanie z różnych źródeł, którego celem jest zmniejszenie przepaści edukacyjnej pomiędzy Romami i nie-Romami.

2.4. Podsumowanie

Źródłem romskiego dylematu UE jest odmienność kulturowa Romów. Pomimo tego, że są obecni w Europie od średniowiecza, niezmiennie pozostawali i pozostają na marginesie życia głównonurtowego Europy, państw europejskich, a wreszcie Unii Europejskiej.

Związane z zasadami demokracji podstawy istnienia UE nie pozwalają jej ani na lekceważenie ich i zgodę na ich kontrkulturową separację, ani też na niezmienny poziom dyskryminacji, jakiego mniejszość ta doświadcza w europejskiej codzienności. Tym bardziej, że ocena obecności Romów na obszarze UE u początku XXI wieku pozwoliła stwierdzić, że koszty ich niewłączenia mają także konkretny wymiar finansowy. Zderzenie oczekiwań UE i kulturowo uwarunkowanych możliwości Romów decydują o kształcie ich sytuacji i wzajemnych stosunków. W zakresie dylematu UE mieści się wiele czynników, ale jednym z nich jest to, jak należy traktować Romów jako zróżnicowaną, ale jednak całość. Nowe trendy pojawiające się w UE wskazują, że powinni oni zostać uznani za mniejszość narodową, co będzie stanowiło jeden z elementów zmniejszenia ich dyskryminacji. Nie ma na to jednak powszechnej zgody na forum międzynarodowym – wbrew podstawom do takiego uznania – po części zapewne za sprawą obaw o nadmierne wykorzystywanie tych nielicznych praw, które przysługują tego typu mniejszościom.

UE jest w znaczącym stopniu dookreślona przez swój paradygmat spójności. Stanowi on jedną z najważniejszych podstaw jej istnienia i rozwoju. Większość działań UE nakierowana jest na wspieranie dążeń ku pełnemu, idealnemu stanowi spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Romowie za sprawą swojego szczególnego – jak na oblicze współczesnej Europy – stylu życia i pozostawania w zakresie wykluczenia społecznego – ze wszystkimi konsekwencjami w zakresie ubóstwa, edukacji, bezrobocia

– są jednym z czynników, które destruktywnie wpływają na to dążenie. Ze względu na cel swoich działań wobec Romów UE porzuciła próby przyjętego *a priori* określenia, jak mają się ukształtować przyszłe relacje pomiędzy tą mniejszością i większością społeczeństwa zamieszkującego państwa UE. Po części wiąże się to z odejściem od polityki wielokulturowości, która w latach 80. została przyjęta jako model doskonały. Ponadto UE nastawiona jest na konkretne – powiązane ze spójnością – efekty włączenia Romów. Ich osiągnięcie ma zapewnić podążanie w kierunku dobrostanu wszystkich obywateli UE – w tym także przedstawicieli tej mniejszości.

Aktywność UE, a wcześniej WE dotycząca Romów przechodziła ewolucję. Zawsze należeli oni do zakresu jej zainteresowania w obszarze praw człowieka, jednak nigdy nie stanowił on dla UE bezwzględnego priorytetu. Dopiero realizacja koncepcji JRW wraz z jego czterema swobodami, a w pełni powstanie UE i towarzyszących jej praw obywateli, doprowadziły do nieznacznego początkowo – ale wciąż wzrastającego – zainteresowania UE Romami także i w tym zakresie. Etniczny wymiar poszerzenia UE, z którego to aspektu zdała sobie ona sprawę stosunkowo późno, był jednym z najsilniejszych bodźców do rozwoju i intensyfikacji aktywności UE na tym polu. Zakres instytucjonalnych działań podejmowanych do tego czasu powiązany był głównie z aktywnością PE szeroko wypowiedającego się w obszarze praw człowieka, mniejszości i także Romów. Jednak jego dokumenty nie miały mocy wiążącej i pozostawało mieć jedynie nadzieję, że są brane pod uwagę przy tworzeniu nowych strategii i wiążących aktów prawa UE. Do takich dokumentów należała między innymi *Karta praw podstawowych*, a także pojedyncze zapisy w powstających traktatach, podnoszące jakość ochrony praw ludzkich w zakresie indywidualnym i zbiorowym. Podobne znaczenie miało także uznawanie przez UE dorobku EKPC.

Powołanie FRA, kontynuującej poszerzony kierunek działań podejmowanych przez EUMC, stanowi jeden z dodatkowych elementów, który w związku z wymuszeniem praktyką europejską zwiększonego zainteresowania UE prawami podstawowymi i także mniejszością romską, stał się koniecznością. UE korzysta w tym zakresie z dorobku takich niezależnych organizacji jak ERIO. Jej działania, na forum Europy Środkowej i Południowej są dodatkowo wspierane przez – bezprecedensową w swej koncepcji i zakresie działania – aktywność Decade of Roma Inclusion 2005-2015.

Rozdział 3

Kumulacja aktywności finansowej Unii Europejskiej na rzecz wspierania Romów

Przemiany w EŚiW lat 90. XX wieku otworzyły przed UE wschodni kierunek poszerzenia. Wśród wielu wyzwań, jakie stanęły przed nią w związku z unijnymi aspiracjami państw tego regionu, nie dostrzeżono skali problemów, jakie mogły i jakie pojawiły się już po rozszerzeniu, w związku z uczynieniem obywatelami UE mniejszości państw EŚiW. W największym stopniu dotyczyło to społeczności romskiej.

Koniec XX wieku były okresem pojawienia się pierwszych systemowych możliwości finansowego wspierania Romów powiązanych z kolejnymi priorytetami funduszy przedakcesyjnych, nakierowanych na zmiany dostosawcze w państwach kandydujących. W ich ramach państwa kandydujące miały o wiele większe możliwości wpływania na zmianę sytuacji mniejszości niż dotyczyło to w owym czasie państw członkowskich UE. Jednak nie były to jedyne możliwości finansowania działań na rzecz społeczności romskiej. Realizowano je także w ramach aktywności humanitarnej, programów edukacyjnych, przeciwdziałania dyskryminacji czy walki z wykluczeniem.

Były one skierowane nie tylko do Romów, ale także do innych odbiorców. Takie podejście – nakierowanie wsparcia pochodzącego z UE w państwach członkowskich na wszystkie grupy mniejszościowe i defaworyzowane – nie tylko dominowało w okresie pierwszych lat trwania transformacji ustrojowych w państwach postkomunistycznych, ale zostało także utrzymane i utrwalone po przyjęciu strategii lizbońskiej, która wzmacniała

kwestię włączenia społecznego¹. Romowie byli zatem jedynie częścią grupy potencjalnych beneficjentów. Obszary podmiotowe i przedmiotowe programów oraz grantów były na tyle szerokie, że obejmowały bardzo różnorodne formy ich realizacji, dotycząc potencjalnie także szeregu innych grup społecznych. Mniejszości mogły uzyskać dofinansowanie działań wspierających ich odrębność, tożsamość kulturową, a nawet sytuację ekonomiczno-społeczną, o ile mieściły się one w priorytetach programowych UE na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego i dążenia do spójności.

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku wielu działań legislacyjnych czy też programowych, skutkujących podjęciem działań finansowych UE, wzmacnianie polityki wspierania mniejszości romskiej wiąże się z reakcją UE na konkretne wydarzenia. Dopiero pod ich wpływem podejmowane są działania legislacyjne. Jest to typowy mechanizm instytucjonalnego działania UE – najpierw powstaje polityczna wola, przekształcona w polityczną podstawę programową, a na jej bazie konstruowane są konkretne narzędzia i instrumenty finansowe. Tak było w przypadku powstania opisanych dalej UR, tak też było w związku z wcześniejszym procesem największego rozszerzenia UE, z którym związany był – poprzedzający je – program Phare.

Opisana w poprzednim rozdziale aktywność instytucjonalna stanowiła podstawę do realizacji wsparcia finansowego. Pomimo szerokiej gamy tego typu aktywności, głównymi dwoma mechanizmami, które w miarę kompleksowo realizowały pomoc we włączeniu Romów do społeczeństwa UE były Phare oraz Europejski Fundusz Społeczny (EFS). W przypadku tego drugiego szczególnie ważnym był okres finansowania 2007-2013.

3.1. Program Phare

PHARE² (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) zostało powołane³ w 1989 roku jako instrument wspierania rozwoju gospodarczego dwóch państw Europy Środkowej, które następnie jako

¹ Guy W., *Roma Inclusion...*, dz. cyt., s. 8.

² Po poszerzeniu zakresu działania programu na inne państwa Europy Środkowej, począwszy od 1990 roku i od Bułgarii oraz ówczesnej Czechosłowacji, ostatecznie dotyczył on także Albanii, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii i Słowenii. Zaprzestano w związku z tym rozwijać skróty PHARE i zastąpiono go nazwą Phare.

³ Rozporządzenie Rady 3906/89/EWG z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

pierwsze (w tygodniowym odstępie na początku czerwca 1994 roku) złożyły wnioski o przyjęcie do UE – Węgier i Polski. Struktura programu była bardzo rozbudowana i obejmowała działania w wielu sferach aktywności gospodarczo-społecznej⁴. Uległ on także rozbudowującej zmianie w 2000 roku i do końca swojego funkcjonowania w 2003 roku był ściśle związany z procesem poszerzenia⁵, bazując przede wszystkim na *Partnerstwie dla członkostwa (Accession Partnership)*⁶ przyjętym i aktualizowanym przez Radę UE oraz w przypadku Polski – także modyfikowanym każdego roku – *Narodowym programie przygotowania do członkostwa*.

Tak jak w późniejszym czasie fundusze strukturalne stały się głównym narzędziem poprawy sytuacji Romów w Europie, tak do końca swojego funkcjonowania w 2006 roku (w 2003 roku zakończono dysponowanie tym funduszem) właśnie fundusze przedakcesyjne, a konkretnie środki Phare, stanowiły taką podstawę. Z chronologicznego punktu widzenia były to pierwsze kompleksowe, a zarazem i najszersze działania nakierowane na poprawę sytuacji Romów w Europie. Zbliżoną formę – jednak o szerszej skali działań, aktywności o wiele bardziej ukierunkowanej i wykorzystującej inne instrumenty finansowe – przyjęła dopiero strategia UR. Był to pierwszy przypadek, kiedy UE zapewniła kompleksowe wsparcie finansowe państwom niebędącym jej członkami. Ponadto – poza wsparciem finansowym – UE wyraziła bardzo konkretne zobowiązanie polityczne (rozszerzenie UE na wschód) w stosunku do państw, które jeszcze nie dopełniły kryteriów członkostwa⁷. Należy przy tym pamiętać, że inne programy finansowe nakierowane na poprawę sytuacji Romów w Europie Środkowej były

⁴ Jeziorski J., *PHARE – program pomocy finansowej Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport nr 132, III/98, Warszawa 1998, s. 26.

⁵ Jego odnowiona struktura dla Polski jest omówiona na: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/PHARE/>, a także w: *Raport zamykający wdrażanie Programów Współpracy Przygranicznej, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Spójności Społeczno-Gospodarczej Phare realizowanych przez Władzę Wdrażającą Program Współpracy Przygranicznej Phare/Władzę Wdrażającą Programy Europejskie*, Władza Wdrażająca Programy Europejskie, Warszawa 2007.

⁶ Dla Polski: Council Decision 98/260/EC of 30 March 1998 *on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Poland*.

⁷ Bailey D., Propris L., *A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries*, "Journal of Common Market Studies", 2004, No (Issue) 1, Vol. 42, s. 89.

realizowane także we wcześniejszych latach oraz równoległe z programem Phare, nie przyjmując jednak takiej skali.

O ile w UE zabrakło wystarczającej świadomości intensywności etnicznego wymiaru poszerzenia 2004/2007, to ze względu na wartości demokracji, równości, spójności gospodarczej i społecznej zwracała ona uwagę i wspierała poprawę sytuacji Romów w państwach przedakcesyjnych. Pomimo tego, że wsparcie pochodzące ze środków Phare było realizowane jeszcze przed największym rozszerzeniem UE, to jego związek z nim jest ścisły, gdyż celem programu Phare było podniesienie poziomu życia gospodarczego, politycznego i społecznego do poziomu, który pozwoli na akcesję nowych państw do Unii Europejskiej. Głównymi problemami, na które zwracano uwagę były rasizm, dyskryminacja, niski poziom edukacji, bezrobocie, poziom zdrowia i dostępu do usług medycznych i zła sytuacja finansowa⁸. Jak widać nie odbiegają one od tego, co stanowi oś działań nakierowanych na wsparcie Romów na początku drugiej dekady XXI wieku, czyli w ponad 20 lat od rozpoczęcia działania wsparcia Phare. Jednak wówczas aktywność Phare wiązała się przede wszystkim z osiągnięciem odpowiedniego poziomu wypełniania politycznie określonych kryteriów kopenhaskich.

Bazowały one na konkluzji ze spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 roku: członkostwo w Unii wymaga osiągnięcia przez państwo kandydujące stabilności w dziedzinie instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę praw mniejszości⁹, i właśnie taki kierunek został wyznaczony aktywności w ramach funduszu Phare. W Agendzie 2000 stwierdzono, że w obszarze praw człowieka oraz poszanowania praw mniejszości wszystkie państwa kandydujące, poza Słowacją, spełniają kryteria polityczne¹⁰. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku Słowacji uwaga nie dotyczyła traktowania Romów. Dopiero opinie KE dotyczące poszczególnych państw, wskazywały na mniejszość romską. Tak było w przypadku Polski¹¹, Węgier

⁸ *European Union support for Roma communities in Central and Eastern Europe*, EC DG for Enlargement, Enlargement Information Unit, Brussel 2003, s. 4.

⁹ *Agenda 2000: Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, „Monitor integracji europejskiej” wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997, s. 1.

¹⁰ *Agenda 2000: Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, „Monitor integracji europejskiej” wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997, s. 48.

¹¹ *Romowie (Cyganie) są w Polsce niekiedy ofiarami przemocy lub dyskryminacji*. W

i Czech, jednak poza podkreśleniem akcydentalnej dyskryminacji i problemów społecznych związanych z tą grupą, pozytywnie oceniono kandydatów. Natomiast w przypadku Rumunii i Słowacji stwierdzono, że sytuacja dotycząca Romów stanowi wymierny problem¹².

W kolejnych *Okresowych Raportach* Komisji Europejskiej o postępach poszczególnych państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej, w przypadku Polski, Bułgarii, Czech, Węgier, Rumunii i Słowacji zwracano uwagę na złą sytuację mniejszości romskich, potwierdzając ogólne konkluzje jakie pojawiły się wobec tych państw w zapisach Agendy 2000¹³.

Jednak ostatecznie konieczność poprawy sytuacji Romów została wskazana po 1997 roku i zapisana jako priorytet przedakcesyjnych zmian w *Partnerstwie dla członkostwa* w przypadku Bułgarii, Czech, Węgier, Rumunii i Słowacji. Dla ostatniego z tych państw ochrona Romów miała być średniookresowym priorytetem politycznym. *Partnerstwo* stanowiło podstawę do określenia krajowych celów i programów dla Phare. Uznano, że jedynie w tych państwach liczba Romów jest na tyle znaczna, warunki w jakich żyją na tyle trudne, dyskryminacja na tyle dotkliwa, a naruszenie równości społecznej na tyle głębokie, że mogą wpłynąć na ich wielopłaszczyznowo rozumianą sytuację po przystąpieniu do UE. Wyłączenie z tej grupy Polski wiązało się z podejściem KE, która jednak nie przewidziała etnicznych skutków poszerzenia, koncentrując się na wspieraniu osiągania kryteriów kopenhaskich. Z takiego punktu widzenia niewłączenie Polski do grupy państw *wrażliwych* z punktu widzenia sytuacji Romów, można było uznać za swego rodzaju pochwałę i docenienie tak sytuacji Polski na polu rozwoju demokracji i dostosowania w obszarze społeczno-gospodarczym, jak i jej postępów w dążeniu do osiągnięcia wymaganych kryteriów,

wyniku nałożenia się kilku czynników socjologicznych oraz braku zainteresowania ze strony władz często żyją oni w trudnych warunkach (bez pracy, mieszkania, nauki, ochrony zdrowia) (...). Polska jest państwem demokratycznym, i ma stabilne instytucje, gwarantujące rządy prawa, poszanowanie praw człowieka oraz respektowanie i ochronę praw mniejszości narodowych, za: *Agenda 2000: Opinia...*, dz. cyt., s. 12-13.

¹² *Agenda 2000: Podsumowanie Opinii Komisji Europejskiej o Wniosekach o Członkostwo w UE złożonych przez: Bułgarię, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię, Węgry*, „Monitor integracji europejskiej” wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997; *These programmes, (Phare) which need to be supported by budgetary means in all countries, should be implemented in a more sustained manner, in close co-operation with Roma representatives*, za: COM(2000)0700, s. 16-17.

¹³ Guy W., Kovats M., *EU-funded Roma...*, dz. cyt., s. 5.

także w zakresie poprawy sytuacji Romów¹⁴. Pomimo tego, jeszcze w 2000 roku uwagi odnoszące się do problemów z mniejszością romską dotyczyły wszystkich sześciu państw Europy Środkowej: *Romowie w dalszym ciągu spotykają się z powszechną dyskryminacją i utrudnieniami w życiu społecznym i gospodarczym, jak podkreślono w zeszłorocznym sprawozdaniu (...)*¹⁵.

Na takich podstawach ukształtowano odrębne działania horyzontalne w ramach Phare, skierowane konkretnie na poprawę sytuacji mniejszości romskiej w pięciu państwach kandydujących. Zmiana ta wiązała się z nową orientacją programu Phare w ramach pomocy przedczłonkowskiej, przygotowaną w 1997 roku i przyjętą w 1998¹⁶, w której między innymi powiązано realizację programu z *Partnerstwem* i określono nowe cele.

KE włączyła do grup ekspertów oceniających wnioski o finansowanie działań w ramach Phare przedstawicieli organizacji romskich i jednocześnie zachęcała beneficjentów do wykorzystywania tego instrumentu finansowego do poprawy sytuacji Romów. Pomimo że zaledwie niewielki procent funduszy pharowskich skierowany był na dofinansowanie działań na rzecz społeczności romskich, to jednak była to pierwsza możliwość szerszego wspierania włączenia społecznego tej grupy w państwa EŚiW. Państwa członkowskie miały za zadanie wzmacniać udział NGO w realizacji wspierania mniejszości romskiej, a KE konsultowała kwestie priorytetów funduszu w każdym roku i dla każdego z pięciu państw z organizacjami romskimi. Ostatecznie w ramach każdego z działań Phare skierowanych do Romów wyraźnie podkreślano konieczność udziału reprezentantów środowisk romskich na każdym etapie programowania, przygotowywania i realizacji projektów. Już wówczas KE dostrzegła problem polegający na doborze odpowiednich (czyt. reprezentatywnych i odpowiedzialnych) partnerów z tej mniejszości¹⁷.

¹⁴ Choć procentowy udział Romów w całej populacji Polski jest niewielki i mieści się w granicy 0,1-0,4%, Polska jest w materiałach źródłowych wskazywana jako państwo ze znaczną populacją romską – *Evaluation of ESF Support for Enhancing Access to the Labour Market and the Social Inclusion of Migrants and Ethnic Minorities. Roma Thematic Report. Executive Summary*, EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Centre for Strategy & Evaluation Services, Sevenoaks 2011, s. 10.

¹⁵ *The Roma continue to face widespread discrimination and difficulties in social and economic life, as underlined in last year's reports (...)*, za: *Enlargement strategy paper – Report on progress towards accession by each of the candidate countries*, COM(2000) 700 final, 8.11.2000, s. 16.

¹⁶ Decision of the Commission on the guidelines for Phare programme implementation in candidate countries, 1998-1999 SEC(98) 1012 final, 15.06.1998.

¹⁷ *European Union...*, dz. cyt., s. 8.

3.1.1. Proromska aktywność w ramach Programu Phare

Poszerzenie zakresu Phare o inne państwa niż Polska i Węgry nie wiązało się automatycznie z objęciem jego działaniami mniejszości romskiej. Intensyfikacja takiej aktywności nastąpiła od 1999 roku wskutek wpisania przez KE do *Partnerstwa* priorytetu poprawy sytuacji Romów w pięciu państwach. Jednak i we wcześniejszym okresie finansowano ze środków Phare tego typu działania.

Jednym z przykładów był – przywoływany w licznych źródłach – jeden z programów horyzontalnych Phare, program LIEN (Link Inter European NGOs). W ramach wzmocnienia zmian ustrojowo-gospodarczych koncentrował się na wspieraniu sektora pozarządowego, działającego *na rzecz środowisk i grup społecznie upośledzonych, mających utrudniony lub unie możliwiony dostęp do innych źródeł pomocy oraz tych, które miały dotychczas ograniczone możliwości awansu społecznego*¹⁸. Docelowo miał pobudzać aktywność obywatelską i wzmocniać potencjał organizacji pozarządowych w zakresie pomocy społecznej. Wśród jego priorytetów znalazły się: poprawa sytuacji kobiet, społeczna integracja zagrożonych marginalizacją, wsparcie medyczne i socjalne grup o podwyższonym ryzyku¹⁹. W ciągu całego okresu funkcjonowania projektu – w latach 1993-1999 (w tym roku ogłoszono ostatnie wezwanie do składania wniosków, a ostateczna realizacja projektów zakończyła się w 2002 roku) – około 350 projektów uzyskało z niego wsparcie, a łączna kwota dofinansowania ich ze środków UE wynosiła blisko 48 mln euro²⁰. Dostępne dane pozwalają oszacować, że w ciągu 7 lat na działalność związaną ze społecznością romską – w ostatnich latach swej aktywności także skierowaną do Bośni i Hercegowiny oraz FYROM²¹ – przeznaczono około 5 mln euro²².

Do innych programów horyzontalnych realizowanych w latach 90. należały Phare Partnership oraz Phare Democracy. W obydwu programach

¹⁸ Kolankiewicz E., Komorowska Z., Wasilewska M. (red.), *Organizacje pozarządowe a fundusze strukturalne*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2008, s. 12.

¹⁹ *Phare LIEN. Phare Partnership. Raport z realizacji Programu Małych Dotacji*, Policy & Action Group, Warszawa 2000, s. 6.

²⁰ Report from the Commission 2002 on *Phare and the Pre-Accession Instruments for Cyprus, Malta And Turkey* [SEC(2003) 910] COM(2003) 497 final, 11.8.2003, s. 29.

²¹ Państwa te mogły korzystać z programów Phare od 1996 roku.

²² Spis projektów sfinansowanych w ramach programu horyzontalnego LIEN w poszczególnych państwach znajduje się w: *Projects in Support...*, dz. cyt., s. 66-85.

znajdowały się obszary aktywności, które pozwalały na wykorzystanie pochodzących z nich środków na wspieranie społeczności romskiej. W ramach Phare Partnership były to: rozwój zasobów ludzkich i rozwój społeczno-ekonomiczny²³. Jedną z trzech form działań z Phare Democracy odnoszących się do pozarządowego wzmacniania społeczeństwa demokratycznego²⁴, pozwalała na realizację projektów dotyczących promowania i monitorowania przestrzegania praw człowieka, oraz związanych z prawami mniejszości, równością szans i niedyskryminacją²⁵. Podobne zadania – choć ograniczone w zakresie do docelowych grup marginalizowanych i wykluczonych społecznie²⁶ – realizował także Phare Civil Society Development – w ramach programów krajowych (Phare National Programmes).

Zamknięte pod koniec XX wieku programy LIEN oraz Partnership zostały w jakimś stopniu zastąpione przez Phare Access, przeznaczony dla państw kandydujących z EŚiW. W ciągu dwóch lat działania (w okresie 2000-2002) w ramach jednego z jego celów (*wspieranie zwiększania udziału i zaangażowania jednostek oraz grup narażonych na marginalizację pod względem ekonomicznym, społecznym lub politycznym*²⁷) wykorzystano 20 mln euro. Środki te zostały przeznaczone głównie na projekty budujące struktury społeczeństwa obywatelskiego w dziesięciu państwach kandydujących, między innymi poprzez wsparcie działania organizacji pozarządowych działających na rzecz włączenia grup zmarginalizowanych (w tym Romów).

Ostatecznie od 1999 roku najszerszą skalę przyjmowały te działania, które były realizowane przez pięć państw członkowskich w ramach priorytetów wpisanych w Partnerstwie.

3.1.1.1. Przykładowe projekty wsparcia Romów w ramach Programu Phare

Projekty finansowane ze środków Phare były bardzo różnorodne. W ramach poszczególnych priorytetów, programów horyzontalnych, projektów

²³ *The PHARE Programme and the enlargement of the European Union*, Briefing No 33, http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_en.htm#, 11.11.2012.

²⁴ *Program Operacyjny Społeczeństwo Obywatelskie. Projekt*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 35-36.

²⁵ *The PHARE Programme...*, dz. cyt.

²⁶ *Evaluation of the Phare Partnership Programme. Final Report 1998*, Local and Regional Development Planning (LRDP) for the Evaluation Unit of Common Service for External Relations of the European Commission, 1998, s. 19, 65.

²⁷ *Program Operacyjny Społeczeństwo...*, dz. cyt., s. 37.

ad hoc, mikrograntów, realizowano znaczną liczbę działań skierowanych do wielu grup odbiorczych. Wśród nich znajdowały się także projekty skierowane do mniejszości romskiej. Po przyjęciu za docelowe działań nakierowanych na poprawę sytuacji Romów w Bułgarii, Rumunii, Czechach, Słowacji i na Węgrzech, liczba tych projektów wzrosła, jednak w owym czasie ograniczyły się one jedynie do wskazanych państw kandydujących. Poniżej przedstawiono skrócone zakresy działania wybranych projektów lub kompleksowych działań krajowych, obrazujące szeroki wachlarz aktywności realizowanych w ich ramach.

Już w 1994 roku realizowany był na Węgrzech, Słowacji i w Bułgarii przez Autonomia Foundation program składający się z trzech modułów. Pierwszy dotyczył szkoleń liderów romskich, a jego celem było podniesienie ich świadomości i odpowiedzialności jako przywódców wspólnot lokalnych. Drugi obejmował szkolenie dziennikarzy radiowych, a jego efektem były romskie audycje emitowane w rozgłośniach lokalnych. Biura ochrony prawnej były trzecim składnikiem projektu. Utworzono je we wszystkich trzech państwach. Projekt został uznany za szczególnie wartościowy, ze względu na jego ponadgraniczny charakter oraz za sprawą zwrócenia uwagi (niewątpliwie wcześniej w chronologii zainteresowania Romami) na ważny problem społeczności romskiej²⁸.

Interesującym przykładem dobrej (lub nawet bardzo dobrej) praktyki, był projekt o wartości startowej 5 mln euro The Drom Project, realizowany od 1997 roku w czeskim Brnie. Romski lider projektu, we współpracy z lokalnymi władzami, doprowadził do remontu lokali, w których zamieszkiwało 50 romskich rodzin. Znajdywały się one w bardzo złej sytuacji ekonomicznej i były uzależnione od pomocy społecznej. Projekt był kontynuowany także w kolejnych latach, poprzez wsparcie doradcze, negocjacje egzekucji przepisów związanych z eksmisją oraz pośrednictwo w kontaktach z pomocą społeczną²⁹.

W 1998 roku Phare wsparło 450 000 euro słowacko-holenderski projekt o ogólnej wartości 2,4 mln euro. Jego celem było zmniejszenie nietolerancji i poprawa stosunków między społecznością romską i nieromską w regionie Spiskiej Nowej Wsi na Słowacji. Jego działania obejmowały między innymi

²⁸ *Final Report Evaluation of the PHARE and TACIS Democracy Programme 1992-1997*, ISA Consult, European Institute, Sussex University, GJW Europe, Brighton- Hamburg 1997, s. 42.

²⁹ Hyde A., Guy W., *Review of the European...*, dz. cyt., s. 18-19.

utworzenie przedszkoli i ośrodków kultury dostępnych dla Romów oraz stworzenie 50 miejsc pracy dla przedstawicieli mniejszości³⁰.

W samym roku w Rumunii rozpoczęto ogólny, dwuletni program, którego celem była realizacja dwuletniej strategii poprawy sytuacji Romów. Jego wartość wynosiła 2 mln euro. W Czechach natomiast rozpoczęto wieloletni Program *Žít razem (Dživas Jeketane)*. W pierwszym roku wsparcie wysokości 900 000 euro uzyskały 132 projekty. Rozpoczęła się także realizacja trzyletniego projektu, który między innymi przygotowywał programy nauczania dla dzieci romskich do wejścia w powszechny system edukacji, opracowywał metody zawodowego przekwalifikowywania dorosłych i stwarzał możliwości zdobycia kwalifikacji zawodowych przez romskich studentów³¹.

Bułgaria w 1999 roku wykorzystwała 500 000 euro pochodzących ze środków Phare na poprawę systemu edukacji, warunków mieszkaniowych oraz szkolenia pozwalające Romom na pracę w administracji. Ten ostatni składnik był celem instytucjonalnym, mającym zachęcić do udziału w lokalnym systemie podejmowania decyzji i współodpowiedzialności za swoją przyszłość³². Ważnym składnikiem tych działań była również edukacja pracowników instytucji publicznych w dziedzinie praw człowieka oraz poszanowania odmienności kulturowej. W Czechach w tym czasie przeznaczono 500 000 euro na wspieranie systemu edukacji, kampanie medialne, badania relacji i tożsamości etnicznej. Celem tych działań było zwiększanie akceptacji dla udziału Romów w społeczeństwie oraz obniżenie poziomu ich dyskryminacji. 12,5 mln euro osiągnęła wartość kompleksowego programu zakończonego w 2002 roku, realizowanego na Węgrzech. Do jego zadań należało podniesienie uczestnictwa dzieci romskich w systemie edukacji, stworzenie szans dla zdolnej młodzieży romskiej oraz wspieranie placówek oświatowych podejmujących te wyzwania. Doksztalcenie w dziedzinie problematyki mniejszości nauczycieli oraz reprezentantów administracji publicznej i środowisk opiniotwórczych było składnikami szerokiego zakresu działań – realizowanych ze środków Phare w wysokości 1,8 mln euro – na Słowacji. Ponadto w ramach projektu sfinansowano kampanię informa-

³⁰ Opet M. i inni, *Štrukturalne fondy Európskej únie a riešenie rómskej problematiky, "Finančné trhy"*, 2011, nr 6, Ročník VIII, s. 6.

³¹ *Review of Donor Activities Supporting Roma Education*, Roma Education Fund, Paris 2004, s. 28.

³² Tamże.

cyjną i prowadzono działania podnoszące językowe standardy nauczania w szkołach mniejszościowych

Rok 2000 był okresem wzrostu środków finansowych przeznaczonych w ramach Phare na rzecz działań związanych z Romami. Dla Bułgarii była to kwota 3,5 mln euro przeznaczona na znoszenie marginalizacji dzieci romskich. Węgry otrzymały 2,5 mln euro, które przeznaczyły na rzecz likwidacji dyskryminacji oraz poprawę infrastruktury w otoczeniu osiedli romskich. Rumunia skoncentrowała się w swych działaniach na romskich NGO, wspierając ich rozwój środkami pochodzącymi z Phare w wysokości 1 mln euro. Na Słowacji rozpoczęto realizację dwuletniego programu tolerancji mniejszości. W jego trzech podprogramach skoncentrowano się na szkoleniach dla władz lokalnych, kampanii informacyjnej w mediach na temat mniejszości i nauczaniu języków mniejszościowych w szkołach. Dodatkowo ustanowiono centrum informacyjno-doradcze³³.

W kolejnym roku w Czechach za ogólną kwotę 3 mln euro podjęto działania na rzecz tworzenia centrów działających w zakresie zmiany kwalifikacji zawodowych oraz wspierania poszukiwania pracy. Dodatkowym składnikiem było promowanie udziału Romów w społeczeństwie obywatelskim. Miało to służyć zwiększeniu ich szans na udział w życiu społecznościach lokalnych. Węgry skierowały 5 mln euro pochodzących z Phare na społeczną integrację, poprzez podniesienie udziału w rynku pracy. Szczególnie interesujące było jedno z działań składnika edukacyjnego, na który w całości przeznaczono 2,5 mln euro, mające pomóc w przywracaniu dzieci romskich ze szkół specjalnych do powszechnego systemu edukacji. Na terenie Słowacji wschodniej sfinansowano poprawę infrastruktury transportowej, remontowej i wodociągowej w osiedlach romskich. W 2001 roku rozpoczął się także – trwający trzy lata, z dofinansowaniem wysokości 7 mln euro – rumuński program edukacyjny związany z edukacją przedszkolną, tworzeniem pomocy dydaktycznych dla nauczycieli oraz naciskiem na nieprzerywanie nauki i powrót do szkoły w przypadku jej przerywania.

W 2002 roku Słowacja rozpoczęła realizację dwuletniego projektu, który miał za zadanie przenoszenie dzieci pochodzących ze środowisk socjalnie upośledzonych ze szkół specjalnych do zwykłych oraz podnoszenie poziomu warunków socjalnych i bytowych wśród Romów. Tworzono w szkołach specjalnych klasy mające być etapem przygotowawczym do przejścia do szkoły zwykłej. Utworzono 20 tego typu klas i wyposażono je

³³ Opet M. i inni, *Strukturalne fondy...*, dz. cyt., s. 6.

w materiały dydaktyczne³⁴. Do 2005 roku trwał węgierski projekt o wartości blisko 1 mln euro, którego celem było wspieranie rozwoju zintegrowanego społeczeństwa opartego o brak dyskryminacji i tolerancję. Poza badaniami i analizami, zrealizowano w jego ramach także akcje medialne oraz przygotowano niedyskryminacyjne programy edukacyjne. W tym samym okresie w Rumunii – w ramach podnoszenia poziomu życia Romów – podjęto działania związane z włączeniem ich w system opieki zdrowotnej.

W ramach Phare 2003 realizowano do 2006 roku w Bułgarii projekt o łącznym budżecie 3,87 mln euro podnoszący jakość edukacji oraz systemu zdrowotnego. Nie były to działania skierowane wyłącznie do Romów, ale byli oni w jego ramach traktowani jako grupa priorytetowa. W tym czasie Czechy rozpoczęły realizację programu *Improvement of long-term opportunities for Roma*, którego celem w obszarze zwiększania dostępu do edukacji było przygotowanie młodzieży romskiej do nauki na poziomie szkół średnich oraz wyższych. Rumunia realizowała obszerny program, mający zapobiegać i przeciwdziałać marginalizacji i wykluczeniu społecznemu oraz wypracowywać mechanizmy zwiększania dostępu i podniesienia jakości edukacji dla mniejszości – w tym Romów. Pośród szerokiego spektrum konkretnych działań na uwagę zasługują szkolenia dla pracowników szkół, rozwój programów nauczania oraz tworzenie drugiej szansy edukacyjnej szczególnie na poziomie podstawowym. Węgierskim sukcesem było przyjęcie w 2003 roku antydyskryminacyjnego dokumentu odnoszącego się do Romów³⁵, jednak nie wpłynęło to znacząco na realną poprawę ich sytuacji. Od 2003 do 2005 roku w zasięgu finansowania Phare znalazł się realizowany na terenie Słowacji rządowy projekt *Zintegrowana koncepcja romskiej edukacji*, koncentrujący się na pokonaniu bariery socjalnej, edukacyjnej i językowej pomiędzy Romami i resztą społeczeństwa.

Bułgaria w 2004 roku przyjęła do realizacji na lata 2004-2006 wieloskładnikowy program integracji mniejszości etnicznych na rynku pracy z łącznym budżetem 2,8 mln euro. Czechy zrealizowały o rok krótszy program, o wartości ponad 1 mln euro, obejmujący ułatwienie dostępu do edukacji, zatrudnienia oraz poprawy warunków mieszkaniowych³⁶.

³⁴ *Review of Donor...*, dz. cyt., s. 29-34.

³⁵ Za: Annex to the Report from the Commission 2003 – *Report on PHARE and the pre-accession instruments for Cyprus, Malta and Turkey* {SEC(2005) 273} COM(2005) 64 final, 1.3.2005, s. 38.

³⁶ Dokładniejszy opis wybranych projektów realizowanych w ramach *Phare* mino-

Na 2006 rok Komisja przyznała środki Phare dla Rumunii w wysokości 15,50 mln euro przeznaczone celowo na aktywność dotyczącą społeczności romskiej i podnoszącą poziom ich życia codziennego oraz dostęp do edukacji³⁷.

Ten krótki przegląd aktywności państw kandydujących w znacznym stopniu charakteryzuje kierunki wykorzystania środków przedakcesyjnych, przeznaczonych na przeciwdziałanie niedoskonałościom systemu i warunkom społeczno-gospodarczym, wspomagając poprawę sytuacji Romów. Jak widać realizowano działania krótkookresowe, a także podprogramy kilkuletnie. Różny był także zakres ich finansowania. Zwracano w nich uwagę na zmianę sytuacji w wybranych, głównych obszarach wykluczenia Romów, obejmując nimi edukację, mieszkalnictwo, rzadziej zatrudnienie i system lecznictwa.

3.1.2. Ogólne ramy oceny Programu Phare i jego proromskiego składnika

Krótkoterminowe oceny *ex post* działań wynikających z *Partnerstwa* wskazywały na największe ulokowanie środków Phare w projektach związanych z edukacją (33% środków). Na kolejnych miejscach znalazły się: podnoszenie jakości warunków mieszkaniowych (27%), kwestie zatrudnienia (9%), wsparcie działań NGO (6%), media i kampanie publiczne (5,8%). Wśród pozostałych kilku procent znalazła się między innymi problematyka zdrowia, administracji oraz badań naukowych. Warto wskazać, że powyższe wsparcie aktywności NGO, obejmowało szeroki zakres różnorodnych działań, począwszy od problemu dzieci ulicy, poprzez wsparcie w zakresie edukacji i doradztwa prawnego, a na pomocy w zakresie zdrowia i zatrudnienia skończywszy³⁸.

Wśród uwag dotyczących modyfikacji usprawniającej osiągnięcie efektów w zakresie szkolnictwa z pewnością ważnym elementem powinno być za-

rities Roma programme znajduje się w: Hyde A., Guy W., *Review of the European...*, dz. cyt., s. 13-27. Bardzo szczegółowy opis działań realizowany w ramach całego Phare znajduje się pod postacią fiszek projektowych na witrynie: http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/index.cfm.

³⁷ Commission Decision PH/2006/1381 of 01/08/2006 *Establishing a Phare national programme for Romania in 2006*, s. 5-7.

³⁸ Hyde A., Guy W., *Review of the European...*, dz. cyt., s. 12.

pewnienie możliwości edukacji w każdym wieku i przez całe życie. Jednak w znacznej mierze czynnik ten był (i jest) uzależniony od rządów krajowych³⁹. W przypadku poprawy sytuacji mieszkaniowej nieodzownym elementem efektywności dofinansowania było podniesienie sprawności działań na poziomie lokalnym. Tak w przypadku władz lokalnych, jak i NGO⁴⁰. Phare, które miało przygotować do nakierowanych na włączenie w rynek pracy projektów z funduszy strukturalnych, dokonało tego za pośrednictwem państw kandydujących w zbyt małym stopniu. Nie stało się poligonem sprawdzającym, czy ten rodzaj wspierania Romów w rzeczywistości i trwale wspomaga ich integrację z rynkiem pracy – i co za tym idzie – ze społeczeństwem głównonurtowym. Działania w ramach ekonomii społecznej, szkolenia dotyczące rozwoju pośrednictwa pracy oraz projekty zatrudnieniowe powinny stanowić podstawę działań dla tej mniejszości w ramach związanych z zatrudnieniem projektów Phare⁴¹. W przypadku projektów realizowanych przez – bardzo efektywne na poziomie lokalnym – NGO pojawił się problem ich skali (za małe pod względem zasięgu lub zbyt rozbudowane w zakresie celów) oraz zbyt krótkiego czasu trwania, aby przynieść wymierne efekty⁴². Poważnym problemem okazała się w ewaluacjach kwestia zdrowia, na którą poświęcono zaledwie 1,1% środków alokacji Phare przeznaczanych na zmianę sytuacji Romów. Ten bardzo niski wskaźnik wiązał się zapewne z trudnością realizacji tego typu działań i ścisłym powiązaniem złej sytuacji zdrowotnej z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Dlatego też w celu trwałej poprawy warunków zdrowia nie wystarczą doraźne działania, ale konieczna jest długoterminowa strategia, uwzględniająca holistyczne podejście⁴³.

Takie kompleksowe podejście zostało także wskazane jako jedyny sposób na włączenie społeczne Romów. Realizacja jednostkowych działań, bez kontynuacji, bez dalszych form wspierania – tak społeczności romskiej, jak i zachęcania rządów państw do nieustawania w wysiłku mającym przynieść korzyści zarówno społeczności głównonurtowej, jak i mniejszości – nie została uznana za efektywną. Włączenie w aktywność projektową organizacji pozarządowych (również romskich), instrumentów polityki publicznej – na

³⁹ Tamże, s. 38.

⁴⁰ Tamże, s. IV-V.

⁴¹ Tamże, s. V, VII.

⁴² Tamże, s. V; Guy W., Kovats M., *EU-funded Roma...*, dz. cyt., s. 15-16.

⁴³ Hyde A., Guy W., *Review of the European...*, dz. cyt., s. VI, 39.

każdym poziomie – oraz całego społeczeństwa, zostało uznane za jeden z warunków koniecznych do osiągnięcia sukcesu włączenia⁴⁴. Ta grupa konkretnych rekomendacji stanowi jedynie wybór spośród większego zbioru usprawnień sugerowanych zarówno dla kolejnych etapów Phare, jak i przejścia do funduszy strukturalnych, jednak wiązały się one najściślej ze zmianami, jakie zaszły w późniejszym czasie w finansowaniu projektów romskich, po uzyskaniu członkostwa przez pierwsze państwa pharowskie.

Pomimo zmian zachodzących wielokrotnie w programie Phare⁴⁵, tak w zakresie jego składników i projektów horyzontalnych, jak i sposobów wsparcia finansowego oraz szczegółowych priorytetów (od ogólnych celów wspierania transpozycji systemowej aż po wspieranie rozwoju spójności)⁴⁶, pozostał on programem, którego celem było przystosowanie państw kandydujących do pełnego członkostwa w UE. Także ostatnie zmiany, które nastąpiły jeszcze w czasie, gdy obejmował swoim zakresem państwa, do których został pierwotnie przygotowany, nie zmieniły tego stanowiska. Było tak, pomimo iż Phare stało się w pewnym stopniu przygotowaniem do przyszłego wykorzystania funduszy strukturalnych i dodatkowo przenosiło finansową uwagę UE na państwa potencjalnych kolejnych poszerzeń unijnych⁴⁷.

Jednak pomimo tego – w pierwszej i na początku drugiej dekady XXI wieku – waga kryteriów kopenhaskich pozostała niezmienna. Zachowano w strukturze Phare priorytet dotyczący rozwoju i utrwalenia istnienia społeczeństwa obywatelskiego. Co więcej, uznano, że: *Ochrona i rozwój procesów demokratycznych w krajach kandydujących jest kluczem do spełnienia kryteriów kopenhaskich*⁴⁸. Celem wsparcia działań – realizowanych zarówno przez rządy, jak i NGO państw kandydujących w tym obszarze – pozostało między innymi wspieranie integracji grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, gospodarczym lub politycznym ze względu na najczęściej

⁴⁴ Tamże, s. 44-45.

⁴⁵ Wyróżnia się trzy główne fazy: 1989-1997, 1998-2000 oraz okres od 2000 roku, którego koniec można wskazać w okolicy zakończenia drugiego etapu największego rozszerzenia UE.

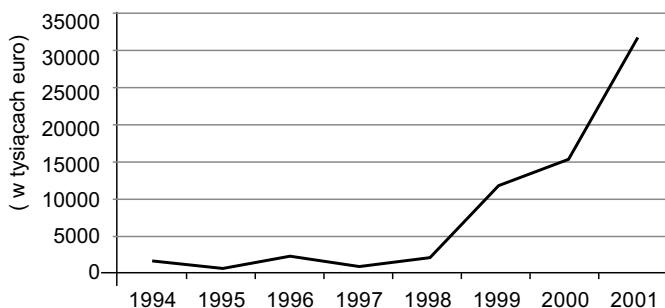
⁴⁶ Bailey D., Proprius L., *A Bridge Too...*, dz. cyt., s. 78 i nn.

⁴⁷ Tamże, s. 77-78, 84-85.

⁴⁸ *Safeguarding and developing the democratic process in the candidate countries is critical to satisfying the Copenhagen criteria*, za: Commission Decision on the review of the guidelines for implementation of the Phare programme in candidate countries for the period 2000-2006 in application of article 8 of regulation 3906/89 C(2003)4906, 22.12.2003, s. 8.

przywoływane czynniki takiego wykluczenia, uwzględniając także kwestie kulturowe (co implikuje, że także i romską specyfikę etniczną).

Wykres 5
**Finansowanie z Phare projektów dla Romów
w Europie Środkowej i Wschodniej**



Źródło: Ivanov A., Željzkova A., *The Roma in Central and Eastern Europe. Avoiding the Dependency Trap*, UNDP, Bratislava 2002, s. 9.

Pośród głosów mówiących o znacznych i pozytywnych zmianach jakie zaszły w państwach kandydujących w środowisku romskim – w wyniku oddziaływania instrumentu zmian, jakim było Phare – w ocenach *ex post* pojawia się stwierdzenie, że wsparcie na rzecz społeczności romskiej realizowane za pośrednictwem Phare było szansą, z której należycie nie skorzystały państwa kandydujące⁴⁹. Składnikami winy państw kandydujących miało być między innymi to, że: (...) *ich (projektów) cele były zbyt ambitne i czas przeznaczony na ich osiągnięcie zbyt krótki. Przegląd wszystkich programów Phare między 1999 i końcem 2003 roku wskazywał, że trzecia ich część została oceniona niezadowolająco, a wyniki wsparcia Phare dla sektora gospodarczego i społecznego (ESC) 'najbardziej rozczarowujące' ze wszystkich (...)*⁵⁰. Tymczasem UE przeznaczyła znaczne środki finansowe rządu 100 mln euro⁵¹ na pomoc, której celem było podniesienie poziomu edukacji,

⁴⁹ Guy W., *Roma Inclusion...*, dz. cyt., s. 8.

⁵⁰ (...) *its aims were too ambitious and the time allowed to achieve them too short*' a review of all Phare programmes between 1999 and late 2003 found a third of all programmes were rated unsatisfactory and results for Phare support for the Economic and Social sector (ESC) 'the most disappointing' of all (...), za: Guy W., Kovats M., *EU-funded Roma...*, dz. cyt., s. 5.

⁵¹ COM(2008) 420 Commission staff working document, s. 49.

życia i włączenie społeczne Romów. Wzrost środków przeznaczanych w ramach Phare na projekty dla Romów w poszczególnych latach przedstawia wykres piąty.

Należy jednak uwzględnić kilka kwestii, nim przyjdzie się zgodzić z opinią wyrażaną w tych ocenach. Przede wszystkim, tak działania finansowane z Phare skierowane do Romów, jak i całkowita kwota tego finansowania stanowiły zaledwie małą część działań i środków finansowych zarówno z Phare, jak i tych, które były nakierowane na wspieranie szczególnych grup⁵². Dodatkowo – uwzględniając ogrom zadań, jakie w związku z transpozycją prawa UE i ogólnymi zasadami dostosowania spoczywały na państwach kandydujących, które równolegle mierzyły się z efektami transformacji ustrojowej – nie jest dziwne, że żadne z tych państw nie potraktowało wystarczająco priorytetowo przemian – jak na oczekiwania UE – jakie miały zająć w społeczności romskiej⁵³. Ponadto dla państw kandydujących Phare był pierwszym zetknięciem się z systemem wspierania przez UE i stanowiło to poważną trudność związaną z wdrażaniem projektów, tak pod względem realizacji celów, jak i efektywności finansowej. W samej strukturze i założonym sposobie realizacji Phare znalazły się elementy, które utrudniały osiągnięcie przyjętych celów, zróżnicowane w każdym z jego etapów⁵⁴. W związku z Romami przykładem tego mogą być choćby unijne uwagi dotyczące braku powiązania w realizacji kryteriów politycznych z ekonomicznymi oraz zbyt mały stopień wsparcia dla tych pierwszych⁵⁵.

Pomijając jednak krytykę – dotyczącą tak zmiennego kształtu programu Phare, jak i efektywności realizacji jego celów na poziomie państw członkow-

⁵² Wskazane ponad 100 mln euro wobec 5,7 mld euro całkowitej wartości finansowania w ciągu 7 lat od 1999 roku, czyli zaledwie 1,75%, za: *Supporting Enlargement – What Does Evaluation Show? Ex-post evaluation of Phare support allocated between 1999-2001, with a brief review of post-2001 allocations. Consolidated Summary Report*, MWH Consortium. EC DG Enlargement, 2007, s. 1.

⁵³ Literalnie wskazuje się, że ze względu na brak jasnej polityki integracji społecznej, romskie składniki Phare pozostawały poza głównym nurtem zainteresowania struktur rządowych: Hyde A., Guy W., *Review of the European...*, dz. cyt., s. II.

⁵⁴ Bailey D., Propris L., *A Bridge Too...*, dz. cyt., s. 79-80, 82-83.

⁵⁵ *Supporting Enlargement...*, dz. cyt., s. 20. Więcej na temat, ze wskazaniem także na inne problemy – choćby związane z nierównomierną redystrybucją środków finansowych wobec romskiej populacji i nietrafnością finansowanego wsparcia: Guy W., Kovats M., *EU-funded Roma...*, dz. cyt., s. 3, 6, 7. Ponadto autorzy wskazują, że wiele dokumentów związanych z realizacją proromskich działań w ramach Phare ma klauzulę poufności i nie są one udostępniane.

skich – ogólna ocena działań skierowanych do Romów była taka, że program Phare pomógł w działaniach nakierowanych na integrację Romów. Miało to miejsce w szczególności w zakresie zapoczątkowania dialogu społecznego i wstępnego rozwoju instytucjonalnego⁵⁶. Nie jest to zbyt budująca opinia – nie trzeba być w tym przypadku odpowiedzialną za kwestie finansowe instytucją UE, aby stwierdzić, że taki postęp jest może nie tyle niewspółmierny do poniesionych kosztów, ile stosunkowo kosztowny. Szczególnie ze względu na to, że jest trudny do wymiernej oceny i w nieznacznym stopniu odpowiada realnemu zapotrzebowaniu społeczeństwa, tak romskiego, jak i głównonurtowego. Tym bardziej problematyczna jest jego jakość dla instytucji i systemu UE, które oczekują wymiernych efektów swoich działań i inwestycji – bo tak należy traktować bezzwrotne finansowanie z niewielkim lub zerowym wkładem finansowym, jakim były środki pochodzące z funduszy Phare – w jak najkrótszym czasie. A jeśli efektami wyasygnowania środków w ramach Phare były jedynie te dwa – związane z zapoczątkowaniem dialogu i wstępnym rozwojem instytucjonalnym – elementy, to ich ostateczne skutki z założenia musiały być widoczne w bardzo długoterminowej perspektywie. Podsumowując działania w ramach Phare należy stwierdzić, że po zakończeniu dedykowania tego funduszu do nowych państw członkowskich rozszerzenia 2004/2007 nie dokonała się w praktyce żadna przełomowa zmiana w życiu Romów, a ich sytuacja w dalszym ciągu pozostała wrażliwa, tak z punktu widzenia państw członkowskich, jak i UE.

3.2. Europejski Fundusz Społeczny i wykorzystanie jego składników na rzecz wspierania Romów

Działający od lat 50. XX wieku EFS jest jednym z funduszy strukturalnych. Jego nadrzędnym celem jest zrównoważenie poziomu i jakości życia we wszystkich regionach UE. Jednocześnie jest najpotężniejszym narzędziem włączenia społecznego. Państwa kandydujące przed uzyskaniem członkostwa nie miały możliwości uczestnictwa w nim. Celem wcześniejszych działań w ramach Phare (Spójność Gospodarcza i Społeczna – Economic and Social Cohesion) uruchomionych w 2000 roku miało być przygotowywanie

⁵⁶ Pkt 4.2 acc. 3 sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego za 2005 r. w sprawie Phare, instrumentów pomocy przedakcesyjnej i środków przejściowych {SEK(2007)11} KOM(2007) 3 wersja ostateczna, 12.1.2007; Hyde A., Guy W., *Review of the European...*, dz. cyt., s. 9-10.

do wykorzystywania tego narzędzia. Służyły temu pilotażowe inwestycje, zbliżone do późniejszej aktywności w ramach EFS oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (European Regional Development Fund). Miały – wraz z budowaniem instytucjonalnej podstawy – skonstruować mechanizmy służące ich wykorzystywaniu. Część pojawiających się przed 2000 rokiem form wsparcia wiązała się w jakiś sposób z miejscem Romów na rynku pracy. Jednak dopiero środki pochodzące z EFS w tak znacznym stopniu koncentrowały się na problematyce zatrudnienia. EFS, jako element polityki spójności, stał się najważniejszym narzędziem polityki w tym zakresie⁵⁷. W latach 2000-2008 około 60% uczestników projektów realizowanych w ramach EFS stanowiły osoby bezrobotne⁵⁸.

W latach 2000-2006 było wiele programów operacyjnych, w których Romowie mogli uczestniczyć, nie będąc jedyną grupą docelową⁵⁹. Należały do nich między innymi IW EQUAL⁶⁰, których zadaniem było stworzenie przyjaznego otoczenia dla Romów w przypadkach, gdy chcą oni podjąć aktywność zawodową. W kolejnej perspektywie finansowej (2007-2013) zwrócono jeszcze większą uwagę na Romów i przeznaczono na ich wspieranie jeszcze większe kwoty. EFS nie stanowi jedynie pomocy służącej rozwiązywaniu doraźnych problemów i wyzwań stojących przed romską społecznością, ale był narzędziem długoterminowej poprawy sytuacji i wytworzenia trwałych narzędzi wspomagających tę mniejszość. Takie przynajmniej pozostawały jego założenia. Efektywność, w szczególności pod względem skutecznego i trwałego oddziaływania, pozostaje odrębną kwestią.

3.2.1. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL jako laboratorium niestandardowych i skutecznych rozwiązań

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL⁶¹, będąca elementem Europejskiej Strategii Zatrudnienia, określana była jako laboratorium polityki zatrudnienia. Była ona nakierowana na aktywizację na rynku pracy, integrację za-

⁵⁷ Pkt 28 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie piątego sprawozdania Komisji w sprawie spójności oraz strategii w dziedzinie polityki spójności po 2013 r. 2011/2035(INI).

⁵⁸ *Piąty raport...*, dz. cyt., s. 222.

⁵⁹ *The social situation...*, dz. cyt., s. 84.

⁶⁰ Walczak M. i inni, *Ocena zakresu...*, dz. cyt., s. 14-16, 105-130.

⁶¹ Communication from the Commission to the Member States of 14.4.2000 *establishing the guidelines for the Community initiative Equal concerning transnational coop-*

równowż zawodowż, jak i wynikajżcż z niej integracjż społecznej. Nowatorskie metody, po ich przetestowaniu, mogły być włączane w działania w ramach polityki państw członkowskich.

W drugiej rundzie IW EQUAL uczestniczyły także nowe państwa członkowskie⁶². Kwota przeznaczona na realizację wszystkich polskich projektów w ramach IW EQUAL wynosiła na lata 2004-2006 178 mln euro.

Zakres tematyczny IW EQUAL obejmował zagadnienia dotyczące zwalczania rasizmu i ksenofobii w odniesieniu do rynku pracy. Działania w jego ramach pozwalały na promowanie nowego sposobu rozwiązywania problemu, między innymi udziału Romów w rynku pracy. Wśród priorytetów IW EQUAL znalazły się szkolenia, doradztwo zawodowe dla bezrobotnych Romów oraz edukacja dzieci romskich już od przedszkoli integracyjnych. W sumie w 17 państwach zrealizowano 58 projektów, w których Romowie byli jedyną grupą odbiorczą. Kwota przeznaczona na nie mieściła się w zakresie 35-68 mln euro. Najwięcej spośród nich dotyczyło zatrudnienia⁶³.

W Polsce realizowano cztery projekty romskie w ramach tej inicjatywy: *Romowie na rynku pracy* (Romska Agencja Artystyczna oraz Romskie Pośrednictwo Pracy)⁶⁴, *Romskie Koło Życia* (Instytut Europejski w Łodzi)⁶⁵, *Partnerstwo dla aktywizacji zawodowej Romów poprzez narzędzia gospodarki społecznej* oraz projekt *Inicjatywa na Rzecz Rozwoju Przedsiębiorczości Romów KXETANES – RAZEM*⁶⁶. Projekty te, pomimo swej różnorodności działań, miały niejednokrotnie wśród zadań – poza szkoleniami, także menadżerskimi, dającymi łatwiejszy udział w rynku pracy – możliwość odnalezienia odpowiednich i realnych dla społeczności romskiej form zatrudnienia

eration to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market 2000/C 127/02.

⁶² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *establishing the guidelines for the second round of the Community Initiative EQUAL concerning transnational co-operation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market – “Free movement of good ideas”* COM(2003) 840 final, 30.12.2003.

⁶³ Di Nardo L., Koncokova E., *The European Social...*, dz. cyt., s. 33-34, 39.

⁶⁴ IW EQUAL „Romowie na rynku pracy”, <http://www.stowarzyszenie.romowie.net/index.php/czytnik-artykulow/items/115.html>, 12.05.2006.

⁶⁵ Opre-Roma, <http://www.opre-roma.pl/index.php?p=aktualnosci&id=6>, 7.9.2005.

⁶⁶ KXETANES-RAZEM, <http://www.kxetanes.msap.pl>, 14.6.2006; *Inicjatywa na Rzecz Rozwoju Przedsiębiorczości Romów Kxetanes – Razem*, <http://www.caz-romowie.pl>, 14.6.2006.

i aktywności zawodowej, związanych z ich tradycyjnymi uwarunkowaniami kulturowymi⁶⁷. Jednym z realizowanych pomysłów było także wypracowanie metod włączenia Romów w rynek pracy za pośrednictwem etnicznie jednolitych przedsiębiorstw społecznych, zapewniających przy tym dostęp do nowoczesnych technologii informatycznych⁶⁸.

Ocena Inicjatywy wskazywała, że oryginalne i nowatorskie metody włączania zawodowego i społecznego mniejszości – w tym Romów mają większe szanse powodzenia niż standardowe metody stosowane w ramach polityk zatrudnienia⁶⁹. Niestety doświadczenia IW EQUAL nie wpłynęły w znaczący i rewolucyjny sposób na kolejny okres programowania funduszy strukturalnych.

3.2.2. Romowie w Europejskim Funduszu Społecznym w latach 2000-2006

Perspektywa finansowa 2000-2006 zagwarantowała nie tylko możliwość udziału w niej nowych państw członkowskich, ale także skierowała swoje działania do grup wykluczonych społecznie⁷⁰. Było to ukierunkowanie związane ze zwiększeniem ich udziału w rynku pracy, a działania wspomagające podniesienie stopnia zatrudnienia wiązały się dodatkowo z edukacją i doradztwem. Jako grupy szczególnie zagrożone, które mogły korzystać z komponentu integracji społecznej, zidentyfikowano przede wszystkim: migrantów i mniejszości, osoby z niepełnosprawnością, starsze osoby pracujące oraz Romów⁷¹. Ich udział w działaniach związanych z podniesieniem udziału społecznego – choć był bardzo zróżnicowany w poszczególnych państwach – osiągał średnią w UE na poziomie 11%⁷². Migranci i mniej-

⁶⁷ Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, projekt *Romowie na rynku pracy*, s. 2, <http://www.stowarzyszenieromow.hg.pl/RAA.pdf>, 12.05.2006.

⁶⁸ EQUAL, <https://equal.cec.eu.int/equal/jsp/dpComplete.jsp?national=9&lang=pl&cip=PL>, 28.4.2006.

⁶⁹ *EQUAL opportunities for all Delivering the Lisbon Strategy through social innovation and transnational cooperation*, EC DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Unit B.4, Luxembourg 2008, s. 18-19.

⁷⁰ Art. 2 ust 1 lit. b Rozporządzenie (WE) Nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁷¹ Di Nardo L. i inni, *The European Social Fund and Social Inclusion. Background report*, BBI. EC, European Union 2010, s. 52.

⁷² Di Nardo L. i inni, *Europejski fundusz społeczny i włączenie społeczne*, BBI. KE, Unia Europejska 2010, s. 6.

ności stanowili 4% wszystkich beneficjentów wsparcia⁷³, w tym znalazło się 217 000 przedstawicieli mniejszości⁷⁴. Około 25% wszystkich środków finansowych EFS w latach 2000-2006 było przeznaczonych właśnie na działaniach dla tych dwóch grup⁷⁵, natomiast 18% całkowitej kwoty wsparło działania zwiększające włączenie społeczne⁷⁶. Sam zakres aktywności zaofiarowanej grupom defaworyzowanym był bardzo szeroki. Obejmował przede wszystkim doradztwo zawodowe, podnoszenie kwalifikacji, a także naukę dorosłych na poziomie podstawowym.

Działania skierowane do Romów, w porównaniu z innymi grupami szczególnie zagrożonymi, o wiele intensywniej koncentrowały się na zatrudnieniu. W pozostałych przypadkach dominował komponent szkoleniowy⁷⁷. Ważnym składnikiem systemowym było tworzenie struktur związanych z usługami społecznymi. Ich celem było wzmocnienie roli i potencjału istniejących organizacji i instytucji mogących zaspokoić społeczne i kulturalne potrzeby Romów oraz tworzenie nowych – specjalnie dostosowanych do ich potrzeb⁷⁸. W tym czasie najwięcej działań dla Romów i innych wykluczonych grup było realizowanych w ramach składników dotyczących włączenia społecznego (55%)⁷⁹.

Według nielicznych dostępnych danych⁸⁰ dotyczących tego okresu finansowania i odnoszących się konkretnie do Romów, w czterech państwach – Hiszpanii, Węgrzech, Irlandii i Słowacji – na pomoc Romom przeznaczono

⁷³ Di Nardo L. i inni, *The European Social...*, dz. cyt., s. 73.

⁷⁴ Glytsos N., Vilela B., *Europejski fundusz społeczny: migranci i mniejszości narodowe. Raport*, BBI. KE, Unia Europejska 2010, s. 6.

⁷⁵ Glytsos N., Vilela B., *Europejski fundusz...*, dz. cyt., s. 5.

⁷⁶ Di Nardo L. i inni, *The European Social...*, dz. cyt., s. 26.

⁷⁷ Tamże, s. 52.

⁷⁸ Tamże, s. 66.

⁷⁹ Tamże, s. 28.

⁸⁰ Problem braku danych z tego okresu finansowania dotyczących Romów wiąże się z brakiem regulacji UE dotyczących takich wymogów. Inna sytuacja zapanowała w okresie 2007-2013, gdyż KE w Aneksie XXIII do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. *ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* zawarła konkretne wymogi dotyczące gromadzenia danych w wielu kategoriach, w tym przynależności do mniejszości. Problem pojawia się w państwach, które na podstawie swojego prawodawstwa nie wyodrębniają takiej kategorii (np. Francja, Holandia).

z EFS z lat 2000-2006 ponad 800 mln euro⁸¹. Jedynie pięć państw zidentyfikowało liczbę Romów, jaka wzięła udział w projektach finansowanych z EFS. Były to: Finlandia (500), Grecja (33 000), Węgry (23 000), Irlandia (7 000) oraz Hiszpania (35 000)⁸². Suma około 100 000 osób jest jedynym pewnym i potwierdzonym wskaźnikiem liczbowym udziału Romów w EFS w tym okresie. Odpowiednie programy operacyjne były także opracowane w innych państwach: Szwecji, Francji, Czechach, Austrii, Włoszech i Polsce⁸³. Natomiast jeśli uwzględnimy nie tyle programy operacyjne dopasowane do potrzeb Romów, ale te, które konkretnie na nich wskazywały, to należy przyjąć, że tylko siedem państw realizowało działania dla nich i były to: Czechy, Hiszpania, Finlandia, Grecja, Węgry, Irlandia, Szwecja⁸⁴.

W Polsce nie prowadzono jednak żadnych statystyk udziału przedstawicieli mniejszości w projektach. Najbardziej prawdopodobne jest, że Romowie – o ile w ogóle brali udział w projektach tego okresu finansowania – uczestniczyli w działaniach dotyczących wspierania udziału w rynku pracy w ramach Sektorowego programu operacyjnego rozwoju zasobów ludzkich na lata 2004-2006 w Priorytecie 1. Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej, Działanie 1.3 Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia⁸⁵.

3.2.3. Romowie w Europejskim Funduszu Społecznym w latach 2007-2013

Zgodnie z intencją KE, jako jeden ze swoich celów EFS w latach 2007-2013 miał realizować priorytety UE, między innymi w zakresie włączenia społecznego⁸⁶.

⁸¹ Glytsos N., Vilela B., *Europejski fundusz...*, dz. cyt., s. 31.

⁸² Tamże, s. 34.

⁸³ Di Nardo L., Koncokova E., *The European Social...*, dz. cyt., s. 28.

⁸⁴ Tamże, s. 32. Niestety, konkretne dane dotyczące Romów są bardzo rzadko dostępne. W innych opracowaniach znajdują się informacje mówiące o szerszym zakresie państw ze sprofilowanymi pod kątem Romów działaniami. Jednak wiarygodność tych informacji nie zawsze jest potwierdzona, por.: *Evaluation of ESF...*, dz. cyt., s. 6. Niestety, raport ten zawiera w tym zakresie wiele błędów i nieścisłości.

⁸⁵ *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., s. 170.

⁸⁶ Art. 3 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*.

W tak zdeterminowanym przez KE okresie finansowania, promocja udziału w rynku pracy oraz włączenie społeczne Romów były o wiele wyraźniejszym priorytetem niż w latach 2000-2006⁸⁷. Równoległe z uruchomieniem nowej perspektywy finansowej została powołana międzynarodowa sieć EURoma, do której należy 12 państw⁸⁸. W jej ramach działają organizacje mające doświadczenie we wdrażaniu funduszy strukturalnych i praktykę w przeciwdziałaniu wykluczenia Romów. Celem aktywności EURoma jest promocja efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych w kontekście polityki włączenia Romów.

Charakterystyczną cechą działań obejmujących Romów w ramach EFS była ich kompleksowość⁸⁹. Bardzo często w projektach – odzwierciedlając stanowisko KE – koncentrowano się na kilku aspektach wykluczenia społecznego. Specyfika romskiego odbiorcy pomocy zmuszała do uwzględniania – poza głównym działaniem – wielu dodatkowych elementów, wiążących się z innymi składnikami romskiego dylematu. Szczególnie widoczne było to w przypadku okresu 2007-2013. Najwięcej bowiem państw i działań wiązało się z zatrudnieniem – a jak wskazano w pierwszym rozdziale i jak dowodzą doświadczenia z realizacji IW EQUAL – nie da się rozwiązać tego problemu w środowisku romskim bez działań powiązanych z innymi dziedzinami ich życia. Częstym przykładem takich praktyk jest oferta edukacyjna i opiekuńcza dla dzieci Romni biorących udział w projektach związanych z zatrudnieniem. Projekty spoza zakresu zatrudnienia i edukacji oraz szkoleń koncentrowały się na wzmacnianiu potencjału organizacji romskich, wielowątkowej walce z dyskryminacją oraz dostępem do służby zdrowia. Bardzo trudno natomiast było w ramach EFS zrealizować projekty skierowane na poprawę warunków mieszkaniowych.

Na podstawie wstępnych ocen, w działaniach w ramach EFS tego okresu 4% uczestników należało do mniejszości, a 12% do migrantów⁹⁰. Jeśli uwzględnimy, że całkowita pomoc dla defaworyzowanych grup osiągnęła 13%⁹¹, to 3% środków było przeznaczone wyłącznie na mniejszości. Analiza programów operacyjnych wykazała, że w 12 państwach członkowskich Romowie, wraz z innymi zmarginalizowanymi grupami, stali się celem

⁸⁷ *Evaluation of ESF...*, dz. cyt., s. 3.

⁸⁸ Bułgaria, Czechy, Finlandia, Grecja, Węgry, Włochy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Hiszpania.

⁸⁹ *Evaluation of ESF...*, dz. cyt., s. 8.

⁹⁰ Di Nardo L. i inni, *The European Social...*, dz. cyt., s. 73.

⁹¹ Di Nardo L., Koncokova E., *The European Social...*, dz. cyt., s. 3.

działań EFS. Spośród nich jedynie pięć państw (Czechy, Hiszpania, Polska, Rumunia i Słowacja) przygotowało możliwości finansowania skierowane wyłącznie do Romów. W przypadku pozostałych Romowie należeli do większej grupy⁹². W sumie państwa przeznaczyły na te działania łączną kwotę 172 mln euro środków z EFS. Na Węgrzech i w Rumuni Romowie stanowili połowę wszystkich beneficjentów ostatecznych, natomiast w Irlandii aż 99,5% (w tym przypadku byli to uznawani według UE za Romów – *Travellers*)⁹³.

Francja nie wyróżnia w jakikolwiek sposób Romów jako odrębnej grupy czy mniejszości. Dlatego też nie było żadnego programu operacyjnego skierowanego do nich, nawet jeśli profil aktywności określony w programie operacyjnym ewidentnie wskazuje na tę grupę odbiorczą. Pomimo tego, że w kilku innych państwach Europy – choćby w Hiszpanii – także nie ma tego typu rozróżnienia, to jednak nie powstrzymało tych państw od realizacji programów operacyjnych i działań, których Romowie byli głównym lub jedynym odbiorcą.

3.2.3.1. Polski Program Operacyjny Kapitał Ludzki Podziałanie 1.3.1

W perspektywie finansowej 2007-2013 w ramach środków pochodzących z EFS w Polsce przygotowana została odrębna ścieżka finansowania, przeznaczona na działania nakierowane na Romów, tzw. *komponent romski*, w Poddziałaniu 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej Działania 1.3 Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej, priorytetu Zatrudnienie i integracja społeczna, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. W sumie przeznaczono na niego 22 mln euro⁹⁴. Instytucją odpowiedzialną została Władza Wdrażająca Programy Europejskie (WWPE) w obecnym Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji. Podstawowym celem tego priorytetu był wzrost zatrudnienia wśród beneficjentów ostatecznych, co zostało wyraźnie uszczegółowione we *Wskaźnikach monitorowania Priorytetów PO KL*⁹⁵ dla tego obszaru. Jednak nie mniej ważnym czynnikiem powiązanim z zatrudnieniem było także zmniejszenie obszaru wykluczenia społecznego.

⁹² Tamże, 61. Jednak inne źródła wskazują, że celowe – wyłącznie proromskie – alokacje środków pojawiły się także w Bułgarii, Grecji, Włoszech i Hiszpanii, za: Bartlett W. i inni, *Measures to promote...*, dz. cyt., s. 198.

⁹³ Di Nardo L., Koncokova E., *The European Social...*, dz. cyt., s. 7.

⁹⁴ Walczak M. i inni, *Ocena zakresu...*, dz. cyt., s. 138.

⁹⁵ *Narodowe Strategiczne...*, dz. cyt., s. 253-254.

Pierwszymi z celów PO KL były: wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszaru wykluczenia społecznego. Odpowiada to w znacznej mierze zapotrzebowaniom Romów – co jest widoczne, gdy porównamy opisane problemy z zatrudnieniem (dyskryminacja, brak kwalifikacji).

Komponent romski został świadomie ukształtowany jako wsparcie dla Romów, zawężony (przynajmniej teoretycznie) do sfery zawodowej. Jednak zgodnie z potrzebami jego wymiar był o wiele szerszy, tak na poziomie celów, jak i praktycznej realizacji projektów, obejmując przy okazji działania na rzecz zatrudnienia i inne sfery życia. Dlatego też cele szczegółowe *komponentu romskiego* obejmowały:

- zwiększenie liczby dzieci i młodzieży uczestniczącej w działaniach z zakresu edukacji formalnej i nieformalnej;
- zwiększenie liczby osób w wieku produkcyjnym uczestniczących w różnych formach edukacji oraz w szkoleniach podnoszących i zmieniających kwalifikacje zawodowe;
- wzrost poziomu zatrudnienia osób ze społeczności romskiej;
- wzrost liczby osób ze społeczności romskiej korzystających z dodatkowych form pomocy medycznej;
- wzrost liczby osób ze społeczności romskiej czynnie uczestniczących w życiu społecznym i obywatelskim;
- wzrost liczby osób spoza społeczności romskiej uczestniczących w działaniach propagujących podniesienie stanu wiedzy o Romach⁹⁶.

Wśród preferowanych form wsparcia znalazły się nie tylko standardowe pośrednictwa pracy i podnoszenie kwalifikacji, ale także, bardzo ważne w przypadku Romów, warsztaty psychologiczne, wzbudzanie motywacji, tworzenie grup samopomocy i wsparcia, subsydiowanie miejsc pracy oraz warsztaty doskonalące kompetencje społeczne⁹⁷. Także na poziomie wskazań, co do praktycznej realizacji projektów, pojawiły się niewystępujące w innych priorytetach PO KL metody współpracy z beneficjentami, mające wesprzeć osiągnięcie celów projektów, jak choćby wspomniane szczególne

⁹⁶ Tamże, s. 134.

⁹⁷ Tamże, s. 136-137.

formy rekrutacji oraz – przyjęte już chyba za standardowe – stanowiska asystentów romskich.

Poszerzenie celów poza obszar samego bezrobocia – zgodnie ze szczegółowymi opisami priorytetów PO KL, mające na celu aktywizację zawodową i społeczną Romów – pozwoliło konkretnym projektom realizować także działania z zakresu edukacji, integracji społecznej, zdrowia⁹⁸. Nie zmniejszyło to jednak znaczenia składnika dotyczącego zatrudnienia. W zaproszeniu do składania wniosków z 2012 roku pojawił się wymóg, aby 15% dorosłych uczestników projektu zostało objętych wsparciem zawodowym. Ponadto nie można było realizować działań nakierowanych wyłącznie na edukację i dzieci, a co za tym idzie rozwiązywać wyłącznie problemów edukacyjno-opiekuńczych. Takie działania mogły stanowić jedynie uzupełnienie aktywności prozatrudnieniowej.

Komponent romski nie wymagał, aby działania w projektach dotyczyły wyłącznie Romów. Grupa docelowa była poszerzona o instytucje działające na ich rzecz, a także osoby z otoczenia społeczności romskiej – co uwzględniając specyfikę społecznej lokalizacji tej grupy – dotyczyło całej społeczności głównonurtowej oraz choćby pracowników instytucji publicznych. Szczegółowe informacje obejmujące inne elementy specyficzne dla *komponentu romskiego*, opisywane były w wytycznych dla wnioskodawców przygotowanych przez WWPE.

3.2.3.1.1. Praktyka *komponentu romskiego*

Najistotniejszym – według badań z 2008 roku – polskim problemem dotyczącym Romów było wieloaspektowo określone bezrobocie⁹⁹. Na podstawie badań wybranych grup Romów, 25% spośród nich deklarowała chęć uczestnictwa w kursach podnoszących kwalifikacje zawodowe¹⁰⁰. Chęć podjęcia własnej działalności była wskazywana przez 0,7% badanych, natomiast zapotrzebowanie na zatrudnienie było deklarowane przez 32%¹⁰¹.

⁹⁸ Szczegółowy opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 40.

⁹⁹ Walczak M. i inni, *Ocena zakresu...*, dz. cyt., s. 16.

¹⁰⁰ Kwiatkowski R. i inni, *Raport Romowie...*, dz. cyt., s. 25; *Narodowe Strategiczne...*, dz. cyt., s. 45.

¹⁰¹ Kwiatkowski R. i inni, *Raport Romowie...*, dz. cyt., s. 22-23.

W praktyce *komponent romski* PO KL funkcjonował od 2008 roku, kiedy to pojawiły się pierwsze ogłoszenia konkursowe w ramach Poddziałania 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej. W poszczególnych latach liczba skierowanych do realizacji projektów obejmowała kolejno: w 2008 roku – 7, w 2009 roku – 30, w 2010 roku – 13, w 2011 roku – 8, w 2012 roku – 12. Ilość projektów odrzucanych w poszczególnych turach była bardzo zróżnicowana, jednak od 2009 roku ich Liczba sukcesywnie wzrastała aż do 81 w 2012 roku. Przyczyną ich odrzucenia były: uzyskanie zbyt małej liczby punktów, niespełnianie kryteriów horyzontalnych lub kryterium odstępu.

Tabela 3
**Główne kategorie działań realizowanych w ramach
 Poddziałania 1.3.1 PO KL w naborach w latach 2008-2010**

Działania dla Romów i społeczności romskiej	Działania dla pracowników instytucji publicznych
szkolenia – kursy – warsztaty stacjonarne	warsztaty – szkolenia – kursy
szkolenia – kursy – warsztaty wyjazdowe	materiały metodyczne, dydaktyczne i instruktażowe
organizacja festiwali, imprez kulturalnych	publikacje
stworzenie/remont świetlicy dla dzieci romskich	szkolenia doradców metodycznych
kampania edukacyjno-informacyjna	
materiały dydaktyczne i instruktażowe	
poradnictwo	
stworzenie punktów opieki przedszkolnej i przedszkoli dla dzieci romskich	
profilaktyka i promocja zdrowia	
staże zawodowe	
stworzenie portalu internetowego	
współpraca z asystentem	

Źródło: *Ocena efektów naborów przeprowadzonych w 2008, 2009 i 2010 roku oraz ich wpływu na realizację celów Poddziałania 1.3.1 i osiągnięcie zakładanych wskaźników*, PSDB, 2010, s. 36.

Pierwsze trzy konkursy realizowane w ramach PO KL 1.3.1. zostały poddane ogólnej ocenie pod koniec 2011 roku. Na ich realizację przeznaczono w sumie kwotę ponad 40 mln zł. Ogólna liczba projektów skierowa-

nych do realizacji wynosiła 50¹⁰². Spośród nich 37 dotyczyło zatrudnienia, a kategorie działań obejmowały głównie szkolenia i kursy oraz staże zawodowe. Pojawiły się także działania wpływające pośrednio na osiąganie celów dotyczących podniesienia poziomu zatrudnienia – poradnictwo (nie tylko zawodowe), współpraca z asystentem oraz – traktowane w przypadku zatrudnienia jako uzupełniające, ale podnoszące poziom akceptacji dla społeczności romskiej – kampanie edukacyjno-informacyjne¹⁰³.

Główne kategorie działań realizowanych przez projekty rekomendowane do realizacji w wyniku pierwszych trzech konkursów w ramach *komponentu romskiego* przedstawia tabela 3.

Pomimo znacznej dynamiki przygotowywania i rekomendowania do realizacji projektów *komponentu romskiego*, przyjęta do realizacji w ramach Priorytetu 1.3.1. założona wartość wskaźnika wynikowego 15 000 Romów biorących w nich udział¹⁰⁴, nie jest możliwa do osiągnięcia. Wyraźnie widoczne jest, że wskaźnik został przeszacowany, choć uwzględniając nieoficjalne dane dotyczące liczby Romów w Polsce, mógłby teoretycznie zostać osiągnięty. Wynika to zarówno z oficjalnej – niższej niż wartość wskaźnika – liczby przedstawicieli tej społeczności, a także z niechęci do jakichkolwiek sformalizowanych form działania i bierności tej grupy. Ponadto istniało znaczne prawdopodobieństwo udziału tych samych osób w kilku projektach, co z jednej strony pozwalało im uzyskać wsparcie jakiego oczekują, ale z drugiej jeszcze bardziej zaniżało poziom osiągnięcia wskaźnika¹⁰⁵. Realnie należy oczekiwać – uwzględniając, że w pierwszych trzech latach w projektach wzięło udział 6 700 osób (w nakierowanych na walkę z bezrobociem 3 733 osób), a liczba osób, która wytrwała do końca pro-

¹⁰² *Program Operacyjny Kapitał Ludzki Poddziałanie 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej Skrócone Opisy Projektów realizowanych w ramach I, II i III Konkursu, Władza Wdrażająca Programy Europejskie, Warszawa 2011 [w ca.]*.

¹⁰³ *Ocena efektów naborów przeprowadzonych w 2008, 2009 i 2010 roku oraz ich wpływu na realizację celów Poddziałania 1.3.1 i osiągnięcie zakładanych wskaźników*, PSDB, 2010, s. 36.

¹⁰⁴ Tamże, s. 2.

¹⁰⁵ *Badanie wskaźnika „Udział osób, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które zakończyły udział w projektach (O/K/M), w tym udział osób, które podjęły samozatrudnienie (O/K/M)”*. Raport końcowy, grudzień 2010, GHK Centrum Biznesowe Aurum, DWEFS MPIPS, Warszawa 2010, s. 12-13.

projektów była niemalże o 1/3 niższa¹⁰⁶ – że nawet liczba 10 000 byłaby zbyt optymistycznym założeniem.

Trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć, jakie będą ostateczne rezultaty projektów wybranych do dofinansowania. Przede wszystkim ze względu na samo określenie *rezultat*. Nie można oczekiwać radykalnych zmian, tak w całym środowisku romskim, jak i nawet wśród uczestników projektów. Jednak z pewnością 10% nabędzie nowe umiejętności (zawodowe i społeczne), umożliwiające podjęcie zatrudnienia – należy przy tym mieć świadomość, że w wielu przypadkach nie będzie to zatrudnienie oficjalne. Natomiast od niepoliczalnych ilościowo zmian świadomości społeczeństwa dominującego i samych Romów zależy jak trwałe będą zmiany¹⁰⁷.

Wstępna ocena realizacji *komponentu romskiego* wskazała na dwa rekomendowane do rozwiązania problemy. Przede wszystkim powinna zwiększyć się liczba działań skierowanych do nie-Romów, generująca zmianę postaw wobec niech, tolerancję, a nawet akceptację – w szczególności wobec ich ambicji¹⁰⁸. Ponadto – na etapie przygotowywania, a następnie realizacji wsparcia – konieczne jest dopasowanie do ich szczególnych nawyków kulturowych i zasad społecznych wynikających przede wszystkim z romanipen. Najtrudniejszym do przezwyciężenia problemem pojawiającym się przy realizacji projektów jest bariera nieufności samych adresatów wsparcia, czyli społeczności romskiej¹⁰⁹. Ponadto grupa ta szybko zniechęca się, zapomina o uczestnictwie w szkoleniach i niejednokrotnie ma szczególne wymagania i oczekiwania¹¹⁰.

Pomimo zawyżonych liczbowych założeń ocena realizacji PO KL 1.3.1 ze względu na wyznaczone cele była pozytywna¹¹¹. Ich osiągnięcie było zgodne z harmonogramem¹¹². Wskazuje to na częściowy przynajmniej sukces – pierwszej finansowanej ze środków UE, tak szeroko zrealizowanej¹¹³ – próby wsparcia społeczności romskiej. Także w obszarze zatrudnienia. Należy przy tym mieć świadomość, że ze względu na kulturowe i dyskryminujące uwa-

¹⁰⁶ Tamże, s. 79.

¹⁰⁷ Tamże, s. 88.

¹⁰⁸ Tamże, s. 85.

¹⁰⁹ *Program na rzecz...*, dz. cyt., s. 5, 11.

¹¹⁰ *Ocena efektów...*, dz. cyt., s. 45-46, 58-59.

¹¹¹ Tamże, s. 2.

¹¹² Tamże, s. 36.

¹¹³ Rządowy Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce miał także bardzo szeroki zasięg, jednak jego podstawą były środki finansowe pochodzenia krajowego.

runkowania beneficjentów, przygotowanie, realizacja i ocena efektywności projektów w ramach *komponentu romskiego* odbiegała znacząco od innych poddziałań realizowanych w ramach PO KL.

3.2.3.1.2. Realizacja *komponentu romskiego* na poziomie lokalnym

Problemy z wymiernym określeniem zakresu potrzeb realizacji wsparcia Romów w każdym rejonie jest problemem dotyczącym pozyskiwania jakichkolwiek danych dotyczących tej grupy. Pojawia się on w skali ogólnoeuropejskiej, na płaszczyźnie UE oraz na poziomie krajowym. Wiąże się on z dwiema zasadniczymi kwestiami. Pierwszą z nich jest podstawowe wskazanie na liczbę Romów zamieszkujących konkretny obszar. Drugą jest bezwzględna konieczności identyfikacji konkretnych problemów dotyczących lokalnych grup Romów zamieszkujących określony rejon, na którym może być realizowane wsparcie w ramach *komponentu romskiego* PO KL. Oczywiście uogólnione problemy dotyczące Romów w Europie, UE, Polsce i na poziomie regionalnym i lokalnym są zbliżone i zawsze dotyczą wykluczenia społecznego, bezrobocia, utrudnionego dostępu do edukacji i usług zdrowotnych, mieszkalnictwa, ubóstwa. Jednak niemalże dla każdego powiatu lub nawet gminy, w których zamieszkują Romowie, konkretne problemy mają swoją wyjątkową specyfikę. Z nią wiążą się oczekiwania tej grupy i ewentualna otwartość na udział w realizacji jakichkolwiek działań. Jednak nie jest łatwo przeprowadzić pełną diagnozę, pozwalającą na zewnętrzne określenie potrzeb i oczekiwań. Dla ich aliterackiej kultury przekaz ustny, język, brak otwartości na społeczeństwo były przez kilkadziesiąt lat jednym z elementów strategii przetrwania, pozwalającym zachować własną tożsamość. Zatem w środowisku romskim dominuje nieufność wobec przedstawicieli społeczeństwa głównonurtowego i bardzo często pojawia się wyraźnie wyartykułowane oczekiwanie pozostawienia ich w spokoju.

Wszystkie te elementy stanowią poważną przeszkodę w przeprowadzeniu jakichkolwiek badań statystycznych czy choćby ankietowych. Potrzebna jest bowiem podstawa wykraczająca poza ogólne stwierdzenie, że romski dylemat istnieje, która pozwoli na przygotowanie projektów nie tylko wychodzących naprzeciw konkretnym oczekiwaniom tej społeczności, ale także gwarantująca jej uczestnictwo w nich. Stąd wynika, że poza wykorzystaniem nielicznych, oficjalnych danych pochodzących z ogólnokrajowych raportów, badań statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego

konieczna jest współpraca z lokalnymi romskimi organizacjami pozarządowymi. W przeciwnym razie Romowie nie będą uczestniczyć w nawet najlepiej – z formalnego punktu widzenia – przygotowanych projektach. Jest to jedna z najważniejszych wskazówek dotyczących efektywności realizacji projektów w ramach *komponentu romskiego* PO KL. Brak zaangażowania takich organizacji w realizację działań jest jednoznaczny z nieosiągnięciem celów projektu¹¹⁴. Są one zarazem jedynym wiarygodnym źródłem informacji o Romach z obszaru danego regionu. Dotyczy to zarówno danych dotyczących ich liczby, jak i informacji o realnych oczekiwaniach mogących skutkować ich udziałem w zaoferowanej aktywności.

Problem braku oficjalnych danych i statystyk regionalnych¹¹⁵, prowadzonych przez instytucje szczególnie często kontaktujące się z Romami, znacząco utrudnia rozpoznawanie ich potrzeb i docieranie z konkretną pomocą do najbardziej jej potrzebujących. Problem braku informacji i gromadzenia danych był poruszany niejednokrotnie, w szczególności w opracowaniach Open Society Institute¹¹⁶.

Jaskrawa specyfika kulturowa tej grupy wpływa na osadzony w romanipen system kontaktów z nie-Romami. Istnieje zatem potrzeba koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi instytucjami (ośrodki opieki społecznej, instytucje związane z oświatą i utrzymaniem porządku publicznego), co wiąże się ze stworzeniem baz danych w celu kompleksowej i zsynchronizowanej obsługi tej społeczności. Ponadto wyraźnie widoczna jest konieczność realizacji szkoleń dla pracowników instytucji państwowych, podczas których nabyliby oni wiedzę na temat specyfiki kulturowej Romów i choćby po części mieli szansę na jej zrozumienie¹¹⁷, co pozwoliłoby ostatecznie na efektywne kontakty z tą grupą i realną pomoc.

¹¹⁴ Przykładem takiej organizacji jest choćby prowadzone przez Romów Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce, <http://www.cdipr.pl>.

¹¹⁵ Nie chodzi tu o tworzenie potępionych przez PE etnicznych kartotek (pkt. 1 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie spisu Romów we Włoszech w oparciu o pochodzenie etniczne P6_TA(2008)0361), ale o opracowanie – podlegających ścisłym zasadom ochrony danych osobowych – baz danych o charakterze operacyjnym.

¹¹⁶ Szczegółowa analiza problemów związanych z brakiem tego typu danych – w powiązaniu z tworzeniem krajowych strategii włączenia Romów – wraz z konkretnymi rekomendacjami dla PC oraz KE zostały przedstawione w: Rorke B., *Beyond Rhetoric: Roma Integration Roadmap for 2020*, Roma Initiatives, Open Society Institute, Budapest 2011, s. 27-30.

¹¹⁷ Dobra praktyka podejścia ze zrozumieniem do romskiej specyfiki w wojewódz-

Jako przykłady realizacji lokalnych praktyk w ramach EFS zidentyfikowano trzy¹¹⁸ projekty z województwa łódzkiego, które w ciągu pięciu lat działania *komponentu romskiego* były rekomendowane do realizacji. W skali regionu jest to bardzo mało, jeśli uwzględni się, że województwo łódzkie, po małopolskim i mazowieckim, lokuje się na trzecim miejscu pod względem liczby Romów (około 1 000 osób)¹¹⁹. Podstawowe informacje o zidentyfikowanych projektach przedstawia tabela 4.

Tabela 4

Projekty Poddziałania 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej realizowane w województwie łódzkim w latach 2009-2012

Nr konkurs	II	III	IV
Beneficjent	Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce	Ośrodek Szkoleniowy „A.T.” s.c.	Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce
Tytuł projektu	<i>Romska droga dla Romów w Polsce</i>	<i>Barwne Cekiny</i>	<i>Edukacja – lepsze jutro</i>
Okres realizacji	01.08.09-31.05.11	01.01.11-31.12.11	01-02.12-31.01.14
Wartość projektu	747 245	270 879	1 379 197

Źródło: Lista beneficjentów PO KL 01 07 2012-1.xls.

Pierwszy z projektów przedstawionych w tabeli – *Romska droga dla Romów w Polsce*¹²⁰ – był realizowany w partnerstwie z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej. Z założenia miał objąć swoim zasięgiem grupę 26

dwie łódzkim opisana jest w: Tarnowska E., *Jacy są piotrkowscy Romowie?*, „Tydzień Trybunalski”, 2007, nr 37, 13.9.2007, http://tt.info.pl/s/37_2007_04.html.

¹¹⁸ W dwa dodatkowe projekty był zaangażowany Uniwersytet Łódzki, jednak nie były one realizowane na terenie województwa. Od 2009 roku pojawiły się także projekty o charakterze ogólnopolskim, jednak nie udało się zidentyfikować konkretnych działań realizowanych w województwie łódzkim.

¹¹⁹ Tabl. 35. *Ludność według deklarowanej narodowości oraz obywatelstwa i województw w 2002 roku*, [w:] *Informacja. Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna*, GUS, Warszawa 2003.

¹²⁰ *Międzynarodowy Dzień Romów*, „Wiadomości-43bis”, 2011, nr 523-524, dodatek „Suplement 43bis”, 2011, nr 171, 13.05.2011, s. 1-2; *Międzynarodowy Dzień Romów*, „Kurier GCI”, 2011, nr 64-65, maj-czerwiec 2011, s. 12-13.

Romów – zarówno dzieci, jak i dorosłych – mieszkańców Konstantynowa Łódzkiego i Pabianic, jednak ostatecznie grupa odbiorcza poszerzyła się do blisko 120 Romów.

Cele projektu mieściły się w założeniach przyjętych dla *komponentu romskiego* i obejmowały: aktywizację społeczno-zawodową, odnalezienie się na rynku pracy, pozyskanie wiedzy umożliwiającej prowadzenie działalności gospodarczej oraz uzyskanie konkretnej wiedzy i umiejętności pozwalających na wykonywanie wybranych zawodów.

Działania podjęte w ramach projektu koncentrowały się na zajęciach kursowych i szkoleniach dotyczących zasad prowadzenia działalności gospodarczej, przepisów BHP, praktycznej nauki zawodu, informatyki, nauki języka oraz elementów wiedzy obywatelskiej. Ich uzupełnieniem były zajęcia wyrównawcze dla kobiet i dzieci oraz warsztaty psychologiczne w ramach doradztwa zawodowego.

Drugi projekt realizowany na terenie województwa łódzkiego objął swoim zasięgiem Opoczno i jego okolice. *Barwne Cekiny*¹²¹ były realizowane bez partnera, jednak jego skala merytoryczna działań była na tyle szeroka, że udało się do jego przeprowadzenia zaangażować przedstawicieli Związku Romów Polskich ze Szczecinka oraz artystów romskich. Podobnie jak w przypadku *Romskiej drogi* jego skala była o wiele szersza niż zakładane 33 Romów – zarówno dzieci, jak i dorosłych – i obejmowała także mieszkańców Opoczna, poprzez działania plenerowe i warsztatowe promujące kulturę romską – *Cykl spotkań z kulturą romską*, a także poprzez realizację konferencji *Praca z etniczną mniejszością romską*.

Wśród celów projektu znalazły się elementy aktywizacji społeczno-zawodowej, zmniejszenie absencji szkolnej wynikającej z chorób, a także wzrost wiedzy polskich obywateli o Romach – w tym pracowników instytucji publicznych.

Poza wspomnianymi powyżej działaniami nakierowanymi głównie na społeczność nieromską, w ramach projektu zrealizowano kurs prawa jazdy, szkolenia z zakresu uprawy warzyw i ziół oraz stylizacji paznokci, ostatecznie skutkujące uruchomieniem 4 staży zawodowych. Zapewniono także dostęp

¹²¹ *Na wszystko jest sposób*, „Tygodnik Opoczyński”, 2011, nr 28(731) 15.7.11 http://www.opoczno-top.pl/artukul,Na_wszystko_jest_sposob,6277.html; *Człowiek – najlepsza inwestycja*, „Tygodnik Opoczyński”, 2011, nr 51(754), 23.12.11 http://www.opoczno-top.pl/artukul,Cz%C5%82owiek_najlepsza_inwestycja,7783.html; *Barwne cekiny*, „Tygodnik Opoczyński”, 2011, nr 35(738), 2.9.11 http://www.opoczno-top.pl/artukul,Barwne_cekiny,6713.html.

do bazy ofert pracy, a zainteresowani przedstawiciele środowiska romskiego mogli brać udział w doradztwie zawodowo-psychologicznym oraz spotkaniach informacyjnych dotyczących ochrony prawnej. Działaniami uzupełniającymi były zajęcia wyrównawcze dla dzieci, konsultacje, porady i badania lekarskie oraz wycieczki integracyjne.

Ostatnim projektem romskim, realizowanym w województwie łódzkim, była *Edukacja – lepsze jutro*¹²² – prowadzony przez Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce. Partnerem realizacji tego projektu było Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne ETHNOS. Projekt w założeniach skierowany był do grupy 72 Romów – w tym 15 dzieci. Uwzględniając wcześniejsze doświadczenia z realizacji przez Centrum poprzedniego projektu w ramach *komponentu romskiego* można liczyć, że ostateczna liczba beneficjentów będzie wyższa. Cele projektu nie obejmują żadnego z obszarów, którego nie dotyczyły poprzednie projekty z województwa łódzkiego i dotyczą: aktywizacji zawodowej i obywatelskiej, zdobycia kompetencji zawodowych, wzrostu wiedzy polskich obywateli o Romach, wzrostu znaczenia edukacji wśród Romów.

Interesującym, choć nie zasadniczym, działaniem tego projektu było przygotowanie 48 audycji radiowych, częściowo emitowanych w Radiu Łódź, a częściowo udostępnianych w formie podcastów. Ponadto w ramach projektu prowadzona była świetlica romska w Konstancynie Łódzkim. Zgodnie z założeniami PO KL zasadnicze działania projektu koncentrowały się jednak na aktywności wspierania integracji zawodowej. Było to realizowane poprzez indywidualne doradztwo zawodowe oraz szkolenia zawodowe. Obejmowały one: kursy prawa jazdy kategorii B, C, E, kursy operatorów wózków widłowych i operatorów maszyn robót ziemnych, kursy kosmetyczne, krawieckie oraz kurs instruktora tańca i muzyki. Uzupełnieniem tej edukacyjnej działalności było zapewnienie – dla części uczestników – staży zawodowych. Nie mniej ważne działania uzupełniające dotyczyły integracji społecznej i obejmowały kursy komputerowe, języka angielskiego, samoobrony dla kobiet, a także profilaktykę zdrowia i chorób kobiecych, zajęcia wyrównawcze dla dzieci oraz seminarium obywatelskie.

Wszystkie trzy projekty wychodziły naprzeciw konkretnemu zapotrzebowaniu zgłaszanemu przez społeczność romską, bazując na precyzyjnej, wewnątrzśrodowiskowej diagnozie, co było warunkiem ich powodzenia i co pozwoliło na zapewnienie uczestnictwa Romów w realizacji projektów.

¹²² Roma Music Channel, <http://romamc.pl/redakcja/projekt>.

Ponadto były zgodne zarówno z ogólnounijnym podejściem do tej społeczności, a także z konkretnymi celami i wytycznymi sformułowanymi w ramach dokumentów programowych PO KL dotyczących *komponentu romskiego*. Wykorzystywały jednocześnie możliwość realizacji działań skierowanych nie tylko na aktywizację zawodową, ale na tak ważne czynniki sprzyjające włączeniu społecznemu, jak wzmocnienie aktywności obywatelskiej, składnik edukacyjny skierowany do dzieci, a także działania zwiększające poziom akceptacji i zrozumienia specyfiki kultury romskiej przez przedstawicieli społeczeństwa głównonurtowego.

3.2.3.1.3. Praktyczne wnioski z realizacji projektów w ramach *komponentu romskiego*

Analizując realne potrzeby i uwzględniając strukturę projektów realizowanych w ramach *komponentu romskiego*, niewątpliwie należy poszerzyć ich zasięg w stosunku do środowisk nieromskich, zwiększając znacznie wiedzę społeczeństwa i pracowników służb publicznych na temat ich specyfiki kulturowej, zmniejszając w ten sposób poziom dyskryminacji i ułatwiając kontakty. Oczwistym wymogiem podnoszącym efektywność projektów jest zaangażowanie środowisk romskich w ich opracowywanie – tak aby odpowiadały one na konkretne, indywidualne zapotrzebowanie.

Niejednokrotnie lekceważony – a zarazem bardzo trudny do przełamania – problem z czytaniem i pisaniem (sięgający analfabetyzmu) stanowi barierę, którą należy pokonać przed oferowaniem szkoleń specjalistycznych. Wiąże się z tym także konieczność zagwarantowania dostępu do pomocy prawnej udzielonej poza urzędem lub biurem, na neutralnym terenie (może być to świetlica romska) oraz pomocy w załatwianiu spraw w urzędach. W przypadku ulokowanego w projektach dotowanego zatrudniania Romów należy także rozważyć zalety i wady – częstszych niż comiesięczne – wypłat wynagrodzenia. Natychmiastowość finansowego efektu pracy może pozytywnie wpłynąć na stosunek Romów do zatrudniania, choć stwarza także potencjalne niebezpieczeństwo – i tak się pojawiających – przerw w pracy.

Ze względu na podwyższony stopień wykluczenia kobiet romskich, a także w związku z wyższym stopniem ich chęci do aktywności w projektach, należy wspomagać uczestnictwo Romni. Przede wszystkim przez zapewnienie opieki nad dziećmi w trakcie trwania zajęć. Nie mniej ważnym elementem odciążającym kobiety romskie poza czasem bezpośredniej aktywności w projekcie jest tworzenie świetlic dla dzieci romskich. W związku z tym istotne jest zapewnienie dzieciom romskim różnorodnych form

edukacji nieformalnej, włączając w to zajęcia wyrównawcze (także z języka polskiego), zajęcia pozwalające wyrównać ich poziom orientacji w świecie współczesnym (zajęcia z komputerem, z nauki języków obcych). Aby umożliwić dzieciom romskim lepszy start w szkole podstawowej¹²³, należy konstruować projekty zawierające składnik nieformalnej opieki przedszkolnej z nastawieniem na przygotowanie do uczestnictwa w edukacji w szkołach podstawowych. W szczególności dotyczy to nauki języka społeczeństwa większościowego i osiągnięcia wskaźników gotowości szkolnej. Składnik edukacyjny powinien stać się najważniejszym elementem *komponentu romskiego* i jego odpowiedników w innych PC. To on bowiem w dłuższej perspektywie czasu będzie gwarantował wysoki stopień zatrudnienia i uczestnictwa Romów w głównonurtowym życiu społeczeństwa, w przeciwieństwie do całkowicie doraźnych działań nastawianych na natychmiastowe uczestnictwo w rynku pracy. Problem ten jest wyraźnie wskazywany przez liderów środowisk romskich, którzy w edukacji postrzegają szansę na trwałą zmianę sytuacji Romów.

Niewątpliwie bezwzględnie koniecznym składnikiem wszystkich projektów *komponentu romskiego* musi być zaangażowanie asystentów i mediatorów romskich¹²⁴, którzy stanowią wiarygodny łącznik pomiędzy Romami a systemem instytucjonalnym i osiągnięciem celów projektu.

Nie jest to pełen katalog rekomendacji¹²⁵, jednak te elementy wydają się być mało wyraźnie zaznaczone lub są najważniejszymi nierozwiązanymi problemami – dotyczącymi nie tylko Polski – wskazanymi w większości dotychczas realizowanych projektów w ramach Poddziałania 1.3.1.

3.2.4. Perspektywa 2014-2020 – przyszłość Europejskiego Funduszu Społecznego i jego romskich składników

Do 2013 roku trwała szeroka debata publiczna i instytucjonalna dotycząca przyszłości Europejskiego Funduszu Społecznego. Zgodnie z zapisami

¹²³ W Polsce jest to szczególnie ważne, ze względu na reformę systemu oświaty i obowiązkowe rozpoczęcie nauki w I klasie w 2014 roku przez sześciolatków. Jak dotąd nikt nie podjął się przeprowadzenia analizy i nie wziął pod uwagę możliwego spadku uczestnictwa dzieci romskich w systemie edukacji ze względu na wprowadzenie tej innowacji do reformy systemu edukacji.

¹²⁴ Lub ich odpowiedników w innych państwach – choćby przygotowanych do pracy w ramach ROMED, <http://coe-romed.org>.

¹²⁵ Wykorzystano informacje pochodzącą z: *Ocena efektów...*, dz. cyt., s. 85-88; Walczak M. i inni, *Ocena zakresu...*, dz. cyt., s. 155-160.

znajdującymi się w strategicznych dokumentach UE – czego najważniejszym przykładem jest Europa 2020 – EFS ma stanowić podstawowe narzędzie dążenia do spójności UE. Także EKES¹²⁶ wskazuje, że EFS ma w dalszym ciągu działać w ramach polityki spójności, której celem ma być zmniejszanie nierówności społecznych. Wskazuje także na jego rolę we włączeniu społecznym i podniesieniu poziomu zatrudnienia w ramach Europy 2020. W podobnym duchu na temat przyszłości EFS wypowiada się Parlament Europejski, postrzegając go jako *najważniejszy instrument służący wdrożeniu społecznego wymiaru strategii „Europa 2020”*¹²⁷. Przygotowany w 2010 roku przez EURoma¹²⁸ dokument stwierdza, że fundusze strukturalne stały się kluczowym instrumentem zapewniającym zaspokajanie potrzeb środowisk romskich. Stwierdza także, że ponieważ są one najważniejszym instrumentem polityki spójności, w o wiele większym stopniu powinny być skoncentrowane na wspieraniu Romów.

Gospodarcza perspektywa kolejnych lat funkcjonowania UE, powiązana z ukierunkowaniem na spójność ekonomiczną i społeczną, uzależniona została w znacznej mierze od skutków kryzysu gospodarczego. O jej ostatecznym kształcie zadecydują wdrażane metody jej realizacji. Rozważając przyszłość EFS w zakresie podniesienia zatrudnienia wśród Romów, można wziąć pod uwagę dwa wskazane powyżej dokumenty przygotowane przez EKES oraz EURoma.

Opinia EKES jest – jak na tę instytucję – stosunkowo ogólnikowa, ale jej twórcy sami stwierdzają w punkcie 2.11, że na konkretne odpowiedzi w sprawie przyszłości EFS jest jeszcze za wcześnie i że pojawia się więcej pytań niż gotowych odpowiedzi.

Jednak czytamy w niej, że *Polityka spójności... powinna przyczynić się do zmniejszenia nierówności społecznych, dotyczących określonych grup ludności, poprzez wspieranie rozwoju społeczeństwa cechującego się pełnym zatrudnieniem oraz że: EFS jest najodpowiedniejszym instrumentem wspierania europejskiej strategii zatrudnienia i powinien pozostać w przyszłości skutecznym instrumentem umożliwiającym inwestowanie w ludzi i promowanie*

¹²⁶ Pkt 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 3.7 opinia rozpoznawcza Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości Europejskiego Funduszu Społecznego po roku 2013 SOC/391, 15.3.2011.

¹²⁷ Pkt 28 2011/2035(INI).

¹²⁸ EURoma Position Paper as concerns future Regulations of the Structural Funds (2014-2020), http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/ecosoc/euroma_2011_01_31.pdf, 6.7.2012 [w ca.].

wysokiego poziomu wysokiej jakości zatrudnienia¹²⁹, zgodnie z kształtem europejskiego modelu społecznego. Ma to skutkować podniesieniem budżetu ogólnego UE o 5,9%, w szczególności w związku z oczekiwanym wzrostem bezrobocia w państwach UE¹³⁰, za sprawą którego strategia zatrudnienia powinna stać się głównym priorytetem UE. Środki EFS mają na tym polu być narzędziem naprawy sytuacji, głównym instrumentem wspierania realizacji europejskiej strategii zatrudnienia, a rola samego EFS ma być wydatnie zwiększona. Sprawia to, że środki i priorytety, na których EFS ma się koncentrować, w całości odnoszą się do któregoś z wielu aspektów zatrudnienia, począwszy od wspierania aktywnego włączenia w rynek pracy i integracji przede wszystkim (...) słabszych grup społecznych (...) oraz przeciwdziałanie dyskryminacji, aż po modernizację publicznych służb zatrudnienia¹³¹.

Skutki kryzysu gospodarczego stanowią zagrożenie dla osiągnięcia celów określonych w strategii Europa 2020¹³², jednak na nią i jej trzy priorytety powołuje się opinia w pkt. 4.1.6, szczególnie mocno wskazując w wielu miejscach na konieczność podniesienia poziomu zatrudnienia wśród grup słabszych społecznie, w tym mniejszości etnicznych. Do nich bezpośrednio skierowane będą działania, które mają doprowadzić do włączenia społecznego poprzez pracę, jako jeden z czynników konsolidujących społeczeństwo.

W usprawnieniach zaproponowanych w pkt. 4.5.3 znalazły się: ograniczenie biurokracji, w szczególności usprawnienie systemu płatności, procedur fakturowania i rozliczania rachunków, oparcie się nie na dowodach finansowych, a na konkretnych wynikach, ograniczenie możliwości wprowadzenia przez władze państw członkowskich dodatkowych mechanizmów lub warunków administracyjnych utrudniających dostęp do finansowania z EFS, zapewnienie skuteczniejszego rozpowszechniania informacji poprzez opracowanie minimalnych standardów europejskich odnoszących się do przejrzystości i dostępności informacji, zwiększenie przejrzystości i efektywności procedur wyboru projektów. Trzeba przyznać, że w przypadku stosowania tych zasad, zniknęłaby większość czynników ograniczających stopień absorpcji środków i sprawność realizacji projektów.

¹²⁹ Pkt 1.3, 3.6 SOC/391.

¹³⁰ Pkt 2.12 tamże.

¹³¹ Pkt 4.2.6 tamże.

¹³² KOM(2010) 2020, s. 5.

Opracowanie określające stanowisko EURoma w stosunku do funduszy strukturalnych przyszłego okresu programowania 2014-2020 już we wstępie wskazuje, że to właśnie fundusze strukturalne stały się kluczowym finansowym i politycznym instrumentem zapewniającym zaspokajanie potrzeb środowisk romskich. Wiąże się to przede wszystkim z wypracowanym w ostatnich latach większym skupieniem uwagi europejskich sił politycznych na problemach tej grupy. Autorzy mają jednocześnie świadomość, że kryzys gospodarczy nie wspomaga tej koncentracji, a środki z funduszy strukturalnych przeznaczone na poziomie krajowym na wspieranie Romów mogą być wykorzystane bardziej efektywnie, co jest widoczne (także na polskim przykładzie) w rozdzwigu pomiędzy założeniami, a ostatecznymi rezultatami. Uzupełnieniem tych zapisów są uwagi pojawiające się w innych dokumentach, mówiące o tym, że w ramach EFS zbyt mało środków jest przeznaczonych na wspieranie najmniej uprzywilejowanych grup (w tym Romów), na ich integrację społeczną¹³³.

Strategiczne założenia dokumentu EURoma nie odbiegają w znaczącym stopniu od tego, co zostało wskazane w opinii EKES. Pojawiają się zatem odwołania do realizacji celów strategii Europa 2020¹³⁴ i wskazywanie na konieczność dotarcia ze wsparciem do grup najbardziej upośledzonych społecznie. Przy czym ważniejsze niż konkretne wskazywanie na zmniejszenie poziomu bezrobocia jest tu powoływanie się na będącą jej skutkiem – według EKES – integrację społeczną. Bardzo ważnym założeniem strategicznym jest *wyraźne, ale nie wyłączające*¹³⁵ ukierunkowanie działań właśnie na Romów. Wynika to z faktu, że ze względu na specyfikę tej grupy, niejednokrotnie Romowie byli pomijani jako beneficjenci ostateczni, choćby dlatego, że wymagają szczególnych form rekrutacji¹³⁶. Być może jest to także próba naprawienia błędu, jakim było niewskazywanie (konkretne) tej

¹³³ KOM(2012) 226, s. 3-4.

¹³⁴ Dwa miesiące po opublikowaniu tego dokumentu Komisja przyjęła Komunikat KOM(2011) 173, w którym w części trzeciej określono analogiczne do celów strategii Europa 2020 cele obejmujące bezpośrednio Romów. Jednak w miejsce konkretnych, procentowych założeń, wskazano jedynie ogólnikowo: ograniczenie nierówności w dziedzinie zatrudnienia między Romami a resztą społeczeństwa oraz dążenie do tego, aby wszystkie romskie dzieci ukończyły co najmniej szkołę podstawową – w Europa 2020 określono konkretne wskaźniki procentowe dotyczące podniesienia poziomu zatrudnienia i edukacji. To, aby wszystkie dzieci romskie ukończyły szkołę podstawową, jest łagodniej sformułowanym kompromisem.

¹³⁵ (...) *explicit but not exclusive* (...).

¹³⁶ *Ocena efektów...*, dz. cyt., s. 50.

grupy jako docelowej przy okazji realizacji EY2010, pomimo, jak mogłoby wynikać z dokumentów programowych¹³⁷, nakierowania jego realizacji w znacznej mierze właśnie na nich.

Włączenie problematyki romskiej w główny nurt wszystkich polityk UE zostało już wcześniej wskazane w dokumentach UE i praktycznie rozpoczęto jego realizację¹³⁸. Nacisk na to, aby finansowanie UE było skoordynowane z potrzebami i strategiami krajowymi, znalazł już wyraz w komunikacie Komisji¹³⁹ i wiąże się jednocześnie z większym zaangażowaniem władz lokalnych. W tym przypadku problemem jest konieczność zmiany ich nastawienia do społeczności romskiej.

Pomimo znaczącej różnicy, jeśli chodzi o szczegółowość i zasięg tych dokumentów, w obydwu wyraźnie widoczne jest, że fundusze strukturalne, wśród nich EFS, stanowią jeden ze znaczących, przyszłych elementów przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu. Jednocześnie obydwa mocno wpisują działania finansowane z tego instrumentu w realizację celów strategii Europa 2020, a wśród nich założeń związanych ze zmniejszeniem bezrobocia i poprawą sytuacji edukacyjnej na terenie UE, w szczególności przyjmując za adresatów grupy społecznie upośledzone, a co za tym idzie Romów. Tym bardziej, że skoro udało się wypracować instrument – pod postacią funduszy strukturalnych i konkretnie EFS – o wyższej niż dotychczas efektywności, to przyszłe jego funkcjonowanie może pozwolić nie tylko osiągnąć cele określone w Europa 2020 – z którymi powinny być skorelowane wskaźniki funduszy strukturalnych – ale i wypracować nową politykę podejścia do Romów.

Do pewnego momentu przyszłość funduszy strukturalnych UE i ich ostatecznego kształtu oraz skali stała pod znakiem zapytania. Jednak kryzys gospodarczy wymusił zdefiniowanie ich przyszłej roli, czyniąc z nich (w szczególności z EFS) jedno z narzędzi jego przezwyciężania. Biorąc pod uwagę priorytety wskazane w opinii można oczekiwać, że dojdzie do intensyfikacji działań podejmowanych w jego ramach i zwiększenia kwot nań przeznaczonych. Tym bardziej, że na poziomie krajowym będzie można mówić o doświadczonych beneficjentach pośrednich.

¹³⁷ Między innymi: pkt 2.1 acc. 3, pkt 16 1098/2008/WE.

¹³⁸ Pkt 5 acc 3 Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie*, KOM(2010) 133 wersja ostateczna, 14.4.2010.

¹³⁹ KOM(2011) 173, s. 8-10.

3.3. Inne programy i proromskie źródła finansowania

Pomimo tego, że po 2006 roku EFS stał się głównym narzędziem poprawy sytuacji Romów – ze względu na zainteresowanie UE problemami, które obejmowały także tę społeczność oraz ze względu na stopniową intensyfikację polityki w stosunku do tej grupy – należy przynajmniej wskazać kilka najważniejszych programów, w ramach których finansowanie mogło dotyczyć Romów.

Początkowo do państw kandydujących rozszerzenia 2004/2007 skierowana była Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (The European Initiative for Democracy and Human Rights – EIDHR)¹⁴⁰. Została ona powołana do życia w 1994 roku. Jej partnerami były organizacje pozarządowe i międzynarodowe. Do 1989 roku na wspieranie Romów ESiW przeznaczyła około 4,5 mln euro¹⁴¹. W związku z dostępnością dla państw ESiW środków z Phare, europejskie priorytety EIDHR przesunęły się w kierunku regionu południowo-wschodniej Europy¹⁴². Dlatego też jedynie Bułgaria i Rumunia wzięły udział w jednym z projektów, który koncentrował się na promocji aktywności obywatelskiej w zakresie biernego i czynnego uczestnictwa w systemie wyborczym¹⁴³. Poza tym przy pomocy ze strony EIDHR, UE w latach 2000-2006 zrealizowała kilkadziesiąt działań, mieszczących się w różnych jej priorytetach¹⁴⁴. Projekty proromskie były głównie realizowane w państwach Bałkanów Zachodnich, jednak pojedyncze działania dotyczyły także Turcji, Gruzji, Ukrainy, Rosji, a nawet Chile.

Decyzją KE¹⁴⁵ na lata 2001-2006 został powołany Action Programme to Combat Discrimination. Celem programu było zachęcenie do podejmowania konkretnych działań w zakresie dyskryminacji w stosunku do osób,

¹⁴⁰ Działająca w ramach Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych (Directorate General for External Relations – RELEX).

¹⁴¹ *European Union...*, dz. cyt., s. 12.

¹⁴² Annex to Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – *The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries*, COM(2001) 252 final, 8.5.2001.

¹⁴³ *EIDHR European Initiative for Democracy & Human Rights 2000-2006*, EC DG Development and Cooperation, s. 110.

¹⁴⁴ SEC(2010) 400, s. 27.

¹⁴⁵ Decyzja Rady 2000/750/WE z dnia 27 listopada 2000 r. *ustanawiająca wspólnotowy program działań w zakresie zwalczania dyskryminacji (2001-2006 r.)*.

które ze względu na któryś z czynników wyróżniających, traktowane są mniej korzystnie. W szczególności dotyczyło to utworzenia odpowiednich instrumentów prawnych. Ostatecznymi podmiotami celowymi akcji, były między innymi: władze lokalne, partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe. W jego ramach wspierano trzy grupy działań międzynarodowych. Pierwsza obejmowała działania diagnostyczne analizując czynniki dyskryminacji i ich praktyczny wymiar. Druga dotyczyła tworzenia sieci i współpracy ponadnarodowej, natomiast ostatnia wiązała się z podnoszeniem świadomości w zakresie europejskiego wymiaru walki z dyskryminacją¹⁴⁶. Jej całkowity budżet na lata 2001-2006 wyniósł 98,4 mln euro. We wnioskach z realizacji programu, w wyniku badań *ad hoc* stwierdzono, że po 2004 roku Romowie stali się największą mniejszością w UE. Jednak nie tylko ta część tej społeczności, która zamieszkuje nowe państwa UE dotkliwie odczuwa dyskryminację i wykluczenie społeczne. Także w państwach UE-15 problemy te pozostają aktualne.

Kolejnym szerokim działaniem UE, które także uwzględniło Romów był Action Programme to Combat Social Exclusion 2002-2006¹⁴⁷. Bardzo mocno odwoływał się do strategii lizbońskiej i jej ukierunkowania na włączenie społeczne. Podobnie jak w przypadku poprzedniej akcji jego cele obejmowały diagnozę, współpracę, a także wspieranie nowatorskich metod przeciwdziałania wykluczeniu oraz rozwijanie aktywności państw i społeczeństw w tej dziedzinie. Bardzo ważnym jego składnikiem okazały się wypracowane narzędzia pomiaru. Zrealizowano także serie badań w jedenastu państwach kandydujących¹⁴⁸. Tematyczne studia zrealizowane w jego ramach objęły także sytuację Romów¹⁴⁹. Również w innych formach tego działania znalazły się pojedyncze elementy odnoszące się do Romów.

¹⁴⁶ *Równouprawnienie w praktyce. Program Działania Wspólnoty w zakresie zwalczania dyskryminacji*, KE DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Jednostka D3, Luksemburg 2006, s. 5.

¹⁴⁷ Decision No 50/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 December 2001 *establishing a programme of Community action to encourage cooperation between Member States to combat social exclusion*.

¹⁴⁸ Community Action Programme to Combat Social Exclusion 2002-2006. Studies in Candidate Countries, http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/studies/candidate_studies_en.htm, 12.1.2013.

¹⁴⁹ *Final Synthesis Main Report of the Evaluation of the EU Programme to promote Member State co-operation to combat social exclusion and poverty*, EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, London 2006, s. 14.

Na jeden z funduszy strukturalnych powołuje się bardzo wiele opracowań w związku z poprawą sytuacji Romów, jednak bez podawania konkretnych przykładów jego działania. U swoich podstaw Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego został powołany¹⁵⁰, zgodnie z zapisami traktatowymi, w celu *korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych*¹⁵¹. Jednak dopiero reforma polityki spójności zmodyfikowała go na tyle, że zakres jego interwencji może być kierowany do grup marginalizowanych¹⁵². W rozporządzeniu uznaje się, że w wielu państwach warunki mieszkaniowe stanowią jeden z kluczowych czynników decydujących o marginalizacji. Ponadto jest w niej podkreślone, że pomoc polegająca na renowacji lub adaptacji budynków na potrzeby mieszkaniowe nie może być skierowana wyłącznie do Romów, ale także do innych grup pozostających w niekorzystnej sytuacji w tym zakresie. Z całkowitego budżetu funduszu można przeznaczyć na ten cel 2% jego wartości. Niestety, pomimo poszukiwań i badań źródłowych, nie udało się zidentyfikować żadnych konkretnych działań powiązanych z poprawą sytuacji mieszkaniowej Romów, sfinansowanych z tego funduszu.

Podobna sytuacja – jeśli chodzi o częste powoływanie się w źródłach na możliwości i szerokie działania programu, jednak bez konkretnego wskazywania, w jaki sposób wpływa to na poprawę sytuacji Romów – zaistniała z programem Progress (Wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Community Programme for Employment and Solidarity). Jego głównym celem jest wspieranie realizacji strategii Europa 2020 poprzez pomoc we wdrażaniu celów w zakresie zatrudnienia i spraw społecznych¹⁵³. Obejmuje swoim zasięgiem także państwa kandydujące

¹⁵⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.

¹⁵¹ Art. 160 Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

¹⁵² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 437/2010 z dnia 19 maja 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności działań w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności zmarginalizowanych.

¹⁵³ Art. 1 ust. 1 Decyzja nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress.

do UE. Nie zakłada przyznawania konkretnych środków na działalność, której beneficjentami są grupy dyskryminowane. Koncentruje się na działaniach rozwoju narzędzi pomiaru, analizach, ocenach, monitorowaniu prawa, upowszechnianiu dobrych praktyk, rozwoju adekwatnych polityk i podnoszeniu świadomości. Największa część budżetu przeznaczona jest na sekcję związaną z ochroną socjalną i integracją społeczną. Na drugim miejscu są kwestie zatrudnienia oraz walka z dyskryminacją i różnorodność. Jednym z priorytetów operacyjnych tej aktywności jest włączenie i ochrona praw Romów. Do dorobku programu należą debaty polityczne dotyczące przyszłości Romów, dofinansowanie ERIO oraz opracowywane ekspertyzy i analizy, wykorzystywane choćby przez KE do opracowywania aktów prawnych związanych ze strategiami UE wobec tej grupy¹⁵⁴. Biorąc pod uwagę zakres jego aktywności, tworzy on między innymi instytucjonalne, polityczne, społeczne i informacyjne podstawy do efektywniejszej realizacji jakichkolwiek działań mających za zadanie podniesienie poziomu włączenia Romów w główny nurt życia UE¹⁵⁵.

Programy edukacyjne, choć nie były celowo nakierowane na społeczność romską, uwzględniały do pewnego czasu jej specyficzne potrzeby w swym zakresie tematycznym.

Edukacja międzykulturowa oraz zwalczanie rasizmu i ksenofobii są stałym priorytetem w ramach programu Sokrates (1995-1999), w którym od pewnego momentu uczestniczyły wszystkie kraje kandydujące EŚiW. Jedną z akcji tego programu była poświęcona edukacji międzykulturowej i adresowana do migrantów oraz Romów. Głównym jej celem było promowanie włączenia, integracji i równości szans dzieci w systemie edukacyjnym. W praktyce projekty koncentrowały się na poprawie frekwencji w szkołach i jakości oferty edukacyjnej dopasowanej do szczególnych potrzeb.

Także w późniejszych edycjach program ten miał na celu poprawę jakości edukacji i współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i kandydującymi. Działania skierowane do Romów, dotyczące równości szans w dostępie do edukacji i jej jakości zarówno na poziomie przedszkolnym, jak i podstawowym, były uzupełniane w różnym stopniu o szkolenia dla

¹⁵⁴ *Progress Annual Performance Monitoring Report 2008*, European Commission, Luxembourg 2009, s. 27, 47; *Progress Annual Performance Monitoring Report 2009*, European Commission, Luxembourg 2010, s. 31.

¹⁵⁵ Szerzej opisane w: Cancedda A. i inni, *The Mid-term Evaluation of Progress. Final Report*, Ecorys, Rotterdam 2011 [w cał.].

nauczycieli w ramach skłádnika Comenius oraz nauczanie dorosłych w ramach działania Grundtvig. W toku tego pierwszego zrealizowano wiele projektów przyuczających nauczycieli do pracy z grupami mniejszościowymi. Także w programie Leonardo da Vinci (2000-2006) jednym z celów było podnoszenie kwalifikacji zawodowych i wdrażanie systemów kształcenia ustawicznego. Dało to nowe możliwości zmarginalizowanym w zakresie edukacji mniejszościom etnicznych, w tym także ludności romskiej¹⁵⁶.

Program Youth (Młódzież)¹⁵⁷ – wraz ze swoimi kolejnymi edycjami – zawsze był ukierunkowany na zwalczanie rasizmu i nietolerancji. W szczególności dotyczyło to lat 2009-2010, a w samym 2009 roku brało w nim udział ponad 100 Romów¹⁵⁸. Program swym zakresem działań (wolontariat, wymiana młodzieżowa) sprzyja społecznej, zawodowej i politycznej integracji. Jednym z jego elementów jest włączenie do realizacji projektów młodzieży ze środowisk defaworyzowanych, w tym romskich. W ramach aktywności realizowano wsparcie wymiany młodzieży romskiej, jej udział w różnych inicjatywach kulturalnych, trening młodych liderów romskich, tworzenie sieci komunikacji elektronicznej pomiędzy środowiskami romskimi, międzynarodowy projekt informacyjny włączający media młodych Romów, publikację materiałów dotyczących ich kultury i upowszechnianie ich w szkołach. Realizowano także liczne inicjatywy adresowane do młodzieży romskiej i wspierające walkę z rasizmem i tolerancją. Ogólne cele wskazane przez KE dotyczące Romów wiązały się ze: zwiększeniem udziału młodzieżowych liderów romskich w europejskich inicjatywach młodzieżowych, podniesieniem umiejętności udziału w programach młodzieżowych, tworzeniem europejskich sieci współpracy mających podnieść udział Romów w interakcji z instytucjami, projektach oraz inicjatywach¹⁵⁹.

Dyrekcja Generalna do spraw Zatrudnienia i Spraw Społecznych (Directorate General for Employment and Social Affairs) w 1997 roku podjęła działania na rzecz Romów ogłaszając go Europejskim Rokiem Przeciw Rasizmowi. Na wsparcie projektów organizacji romskich i działań adresowanych do Romów przeznaczyła 5 mln euro. W kolejnej części książki został

¹⁵⁶ Niedźwiedzki D., *Polityka i programy Unii Europejskiej dotyczące ochrony i wspierania mniejszości narodowych w krajach członkowskich UE*, [w:] *Perspektywy wspierania mniejszości narodowych w Polsce w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej*, materiały konferencyjne, Opole 2002, s. 13.

¹⁵⁷ Od 2007 roku – program Młódzież w działaniu (Youth in Action).

¹⁵⁸ SEC(2010) 400, s. 21.

¹⁵⁹ *European Union...*, dz. cyt., s. 13-14.

szczegółowo opisany EY2010, który ze względu na swój tematyczny zakres także odnosił się do Romów.

Jak widać na tych wybranych przykładach¹⁶⁰, w ramach wielu programów realizowanych przez UE pojawiały się odrębne składniki, które albo ściśle wiązały się z sytuacją Romów, albo też dotyczyły konkretnie tej grupy. Jednak już na początku XXI wieku uwypukliła się tendencja – zbliżona do podejścia KE w związku z wprowadzaniem UR – do włączania Romów w działania tematyczne i do stopniowej deetniczacji wsparcia. Na zmianę w zakresie finansowania przemian w społeczności romskiej wpłynął także fakt objęcia funduszami strukturalnymi nowych PC. W pierwszym przypisanym im okresie programowania skoncentrowano się na problemowych sektorach, nie utożsamiając ich z konkretnymi grupami społecznymi czy mniejszościowymi. W drugim jednak powrócono do – co prawda silnie powiązanego z zatrudnieniem – odrębnego kierunku wspierania Romów. EFS natomiast pozostał głównym narzędziem UE w obszarze wspierania społeczności romskiej.

3.4. Podsumowanie

Możliwość wykorzystania funduszy UE na rzecz Romów pojawiła się w szerszej skali dopiero w momencie ukazania się perspektywy rozszerzenia 2004/2007. Wcześniej pozostawali oni w zakresie polityki UE jedynie na marginesie i nie było dostrzegalnej potrzeby przeznaczania na jakiegokolwiek wsparcie tej grupy konkretnie nakierowanych na nią środków finansowych.

Pierwsze możliwości takich działań zrodziły się w ramach pomocy z programu Phare, który obejmował swoim zakresem wszystkie państwa kandydujące. W ten sposób zyskały one możliwości, których nie miały dotychczasowe państwa członkowskie. Ewolujący program Phare przechodził kilka różniących się od siebie okresów priorytetowych, jednak w każdym z nich znajdowały się możliwości realizacji wspierania różnych form włączenia społecznego Romów i poprawy ich sytuacji na płaszczyźnie gospodarczej.

¹⁶⁰ Większa ilość działań kierowanych do Romów, choćby w ramach Public Health Programme (2008-2013), omówiona jest szczegółowo na stronie KE: EU and Roma, Projects and Funding, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/projects-funding/index_en.htm.

Ostatecznie droga tego funduszu, rozpoczynająca się od wspierania transpozycji postsocjalistycznych systemów krajowych w kierunku gospodarki wolnorynkowej, systemu demokratycznego i mająca cechy, w przypadku pomocy Romom, niemalże pomocy humanitarnej, skierowała się na budowanie potencjału instytucjonalnego wspomagającego przygotowanie do akcesji. W związku z takim ukierunkowaniem, w ramach *Partnerstwa dla członkostwa*, w przypadku pięciu państw sytuacja Romów została zidentyfikowana jako nieuregulowana. Dlatego też w tych przypadkach stali się oni jednym z priorytetów, na których należało skoncentrować wysiłki związane z dostosowaniem do przyszłego członkostwa.

Fundusze Phare – w ramach przygotowań do członkostwa – stały się jednocześnie formą laboratorium, które miało przygotowywać państwa kandydujące do wykorzystania środków pochodzących z funduszy strukturalnych, a w szczególności z EFS. W ścisłym powiązaniu z rozszerzeniem i zmianami wynikającymi na przełomie wieków z procesu stopniowego uświadamiania sobie przez UE wyraźnej obecności Romów w Europie, EFS stał się nie tylko najpotężniejszym narzędziem walki z wykluczeniem społecznym, ale jednocześnie ewoluował – w szczególności w perspektywie finansowej 2007-2013 – w najsprawniejszy i największy instrument wspierania Romów w UE. Zasługą tego była możliwość udziału nowych państw członkowskich w latach 2004-2006 w EFS, a także eksperymentalny charakter IW EQUAL, w którym także brały udział.

Różnorodna była charakterystyka krajowych programów operacyjnych tych państw, które zdecydowały się na konkretne przyjęcie Romów jako grupy beneficjentów ostatecznych. Polski przykład wskazuje zarówno na zalety, jak i wady wynikające ze skrzyżowania ogólnych zasad EFS, rozwiązań przyjętych przez państwo oraz możliwości włączenia do ich realizacji Romów.

Pomimo tego, że przyszłość polityki spójności i funduszy z nią związanych nie jest jeszcze ściśle określona, to wszystko zdaje się wskazywać na to, że od 2014 roku miejsce Romów w tym systemie jest zagwarantowane. Nieznane są konkretne formy jakie przyjmą rozwiązania UE ani jak będzie się to przedstawiało na płaszczyźnie krajowej, ale z pewnością będą one powiązane ściślej zarówno z celami strategii Europa 2020, jak i wdrażaną strategią UE wobec Romów.

Uzupełnieniem sprofilowanej i długoterminowej aktywności finansowej UE dla Romów są odrębne programy i fundusze, które dotyczą wielu

zagadnień i problemów, obejmujących także Romów. Ich różnorodność jest znaczna. Począwszy od środków przeznaczonych na bardzo konkretne działania w zakresie edukacji, poprzez programy odwołujące się do wykluczenia społecznego, skończywszy na strategicznym i tworzącym odpowiednie środowisko polityczne programie Progress.

Rozdział 4

Wzmocniona aktywność instytucjonalna narzędziem spójności i wzrostu gospodarczego po największym rozszerzeniu Unii Europejskiej

Finansowe wsparcie dla Romów – realizowane niejako przy okazji rozszerzenia i związanych z nim mechanizmów – wyprzedziło pogłębioną refleksję instytucji UE wobec tej grupy. Od 2008 roku, jako swego rodzaju reakcja na drugą fazę poszerzenia 2004/2007, zaszły jednak w tym zakresie znaczące zmiany. Nie był to co prawda jedyny powód zwiększenia zainteresowania UE Romami. Większość spośród czynników skumulowanych po 2008 roku została wskazana i opisana w tym rozdziale. Miały one bardzo różny charakter, ale wiązała się z nimi zawsze reakcja ze strony instytucji UE. Tak było w związku z realizacją EY2010 i tak też było w związku z uwypukleniem – jak się okazało problemowego – wykorzystywania przez Romów obywatelskiego prawa do swobodnego przemieszczania się po obszarze UE. Niewątpliwie w okresie do 2010 roku ważną była także aktywność skupiająca uwagę polityczną i społeczną, realizowana na forum UE, która doprowadziła do sformułowania 10 wspólnych podstawowych zasad integracji Romów (10 Common Basic Principles for Roma Inclusion – 10ZWR), ustanowienie Europejskiej Platformy na rzecz Integracji Romów (European Platform for Roma Inclusion) czy rozpoczęcie regularnych spotkań w ramach Roma Summit.

Bezsprzecznie do 2010 roku kształtowało się podejście, które w ramach oficjalnej aktywności instytucjonalnej UE doprowadziło do ogłoszenia przez KE w tym roku – kompleksowego choć nad wyraz skrótowego

– komunikatu *Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie*¹. Jego podstawą była wcześniejsza aktywność samej KE oraz innych instytucji UE. I to nie wyłącznie PE, który jak opisano w drugim rozdziale zawsze zajmował się kwestiami, które wprost lub poprzez zakres omawianych w jego rezolucjach problemów, dotyczyły mniejszości. Jednak poza programowym i opiniującym ich charakterem nie miały charakteru wiążącego i nie były kluczowe dla zmiany sytuacji Romów². Inne znaczenie mają jednak pojawiające się w tym okresie dokumenty Rady UE czy EKES, którego opinia przygotowana w 2008 roku³ – stanowiąca jedną z podstaw komunikatu KE z 2010 roku – wydaje się być jak najbardziej istotna z punktu widzenia europeizacji tematyki romskiej. Ostatecznie doprowadziła ona do przyjęcia UR, które do 2020 roku mają stanowić prawdziwe remedium na problemy związane z romskim dylematem UE.

Nie można w tym miejscu nie wspomnieć o innym dokumencie przygotowanym przez KE, który został udostępniony tydzień przed opublikowaniem opinii EKES. Zdawałoby się zatem, że skoro jest to dokument KE, to jego znaczenie merytoryczne dla kształtowania sytuacji Romów w UE będzie o wiele większe niż rola dokumentu EKES. Tym bardziej, że w większości źródeł pojawia się informacja o opublikowaniu przez KE 2 lipca 2008 roku raportu dotyczącego sytuacji Romów w Europie. Jednak dokument ten ma

¹ KOM(2010) 133.

² Wśród nich trzy najistotniejsze rezolucje: 2008/2137(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie europejskiej strategii wobec Romów 2009/C 68 E/06 oraz P6_TA(2008)0361. Pozostałe rezolucje PE odnoszą się do Romów jedynie w pewnym stopniu: z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie problemów i perspektywy obywatelstwa europejskiego 2008/2234(INI); z dnia 2 kwietnia 2009 r. dotycząca stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich 2008/2184(INI); 2007/2145(INI); z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie uczenia się przez całe życie na rzecz wiedzy, kreatywności i innowacji – realizacja programu prac „Edukacja i szkolenie 2010” 2008/2102(INI); z dnia 9 października 2008 r. w sprawie propagowania integracji społecznej i walki z ubóstwem, w tym ubóstwem dzieci, w Unii Europejskiej 2008/2034(INI); z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie wpływu polityki spójności na integrację najbardziej zagrożonych społeczności i grup 2007/2191(INI); z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie rocznego sprawozdania z zakresu sytuacji praw człowieka na świecie w roku 2007 i polityki UE w tej dziedzinie 2007/2274(INI); z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie oceny realiów społecznych 2007/2104(INI); z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich P6_TA(2007)0534.

³ 2009/C 27/20.

status dokumentu roboczego służb Komisji (DRSK2008) i nie został nigdy opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE⁴. Stanowi on jednak niewątpliwie uzupełnienie komunikatu KE⁵, przygotowanego na zlecenie Rady Europejskiej w związku z realizacją Europejskiego Roku Równych Szans dla Wszystkich (EY2007) i zwiększonym zainteresowaniem problematyką dyskryminacji.

O ile EKES przedstawia instytucjonalną wizję Romów, wskazując na oczekiwania w stosunku do nich, o tyle KE w dokumencie roboczym (DRSK2008) prezentuje przegląd aktywności, narzędzi i dotychczasowych składników polityk działających na ich rzecz. Katalog poruszonych w dokumencie roboczym zagadnień jest o wiele szerszy niż ten, który został zaprezentowany w niniejszym opracowaniu. Wynika to z faktu, że KE dostrzegła w nim o wiele większe oddziaływanie wybranych instrumentów UE na społeczność romską niż z pragmatycznego punktu widzenia można by przyznać. Dokument ten z jednej strony wskazuje na znaczne zaangażowanie UE w problematykę romską – daje tego liczne przykłady – i wyciąga jednocześnie wnioski na przyszłość, identyfikując jednocześnie liczne braki w polityce. Z drugiej natomiast, nie mówi nic o kwestii realnej efektywności tych działań, zasłaniając się oficjalnymi wynikami i przykładami dobrych – choć trudnych do powielenia – praktyk.

Pod względem zwrócenia uwagi na romski dylemat i europeizację⁶ tego zagadnienia w świadomości instytucjonalnej i społecznej, niewątpliwie rola dokumentu roboczego jest o wiele większa niż w przypadku opinii EKES. Nie ulega także wątpliwości, że służby robocze KE były zaznajomione z – przynajmniej roboczą wersją – tego drugiego dokumentu. W pewnym stopniu jest to widoczne w części omawiającej sytuację Romów. Jednak obydwa dokumenty zwracają uwagę na nieco inne kwestie. DRSK2008 pozostaje prezentacją problemu i proromskich starań UE, natomiast opinia EKES jest analizą dylematu romskiego uwzględniającą nie tylko katalog licznych dokonań i szerokiej aktywności UE w tej dziedzinie, ale

⁴ COM(2008) 420 Commission staff working document.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Niedyskryminacja i równość szans: odnowione zobowiązanie* KOM(2008) 420 końcowy, 2.7.2008.

⁶ Przed jej deklaratywnym charakterem KE przestrzega ze względu na wygodne przesunięcie odpowiedzialności na poziom instytucji europejskich i porzucenie przez państwa członkowskie zainteresowania problemami Romów, podczas gdy to one są odpowiedzialne za zmianę ich sytuacji, wykorzystując narzędzia zaoferowane przez UE, COM(2008) 420 Commission staff working document, s. 4.

wskazującą na realną sytuację i zagrożenia z niej wypływające, a także stosunkowo radykalnie określającą oczekiwania UE w stosunku do tej grupy mniejszościowej.

Przyznając zatem nawet, że to nie opinia przerwała milczenie instytucji UE (poza PE) na temat Romów, to jednak jej należy przyznać większy poziom realizmu i wewnątrzinstytucjonalnego wpływu na przyszłą politykę. Podejście zaprezentowane w opinii jest bardzo pragmatyczne, co sprawia, że niektóre kwestie dotyczące Romów są w niej opisane w sposób, który może wzbudzać kontrowersje. Dzieje się tak, ponieważ niektóre zapisy opinii odbiegają od bardzo pozytywnego stylu myślenia reprezentowanego w dokumencie roboczym przez KE i nie dają mniejszości zbyt dużych możliwości wyboru, niemożliwe byłoby zaprezentowanie takiego podejścia w raporcie skupiającym uwagę UE na Romach. Opinia została przygotowana na prośbę KE, wyrażoną jeszcze w 2006 roku w związku z nadchodzącym EY2007. Wydaje się ona w o wiele większym stopniu determinować długookresową politykę UE wobec Romów, także i w przypadku tworzenia UR, a wskazane w niej elementy, nawet jeśli w nieco zmienionej formie, pojawiły się we wszystkich kolejnych dokumentach strategicznych. Można by podobnie powiedzieć o dokumencie roboczym, jednak dotyczy to na tyle ogólnikowych i pojawiających się we wcześniejszych opracowaniach elementów, że jego oryginalność – poza kwestią upublicznienia romskiego dylematu – pozostaje wątpliwa. Tym bardziej że pojawiający się w nim oryginalny wniosek o błędzie deetniczacji zagadnień dotyczących Romów zderzył się z odwrotnym podejściem reprezentowanym przez 10ZWR oraz przez najnowsze dokumenty powiązane z UR.

Newralgiczne znaczenie dla kształtowania polityki UE wobec Romów w okresie od 2008 roku wydaje się mieć myśl, że jakiegokolwiek dotychczasowe formy pomocy Romom i znaczne inwestycje finansowe w poprawę ich sytuacji nie przyniosły zadowalających (jakichkolwiek) rezultatów⁷. Nie znalazła się ona jednak w dokumencie roboczym KE. Poza wypowiedziami PE po raz pierwszy natomiast stwierdzenie to pojawiło się właśnie w opinii EKES⁸, a następnie było regularnie powtarzane, tak w znacznej liczbie dokumentów UE dotyczących Romów, jak i w licznych opracowaniach romologicznych⁹.

⁷ Lit. I P6_TA(2007)0534; lit. E 2009/C 68 E/06; pkt 52 2007/2145(INI).

⁸ Pkt 5.1 4.1.3 2009/C 27/20.

⁹ Choćby w: Guy W., Kovats M., *EU-funded Roma...*, dz. cyt., s. 6; Guy W., *Roma*

Ponieważ jednak ta często powtarzana konkluzja nie mogła stać się samooskarżeniem systemu UE, w związku z przyjęciem UR pojawiły się wyjaśnienia takiego stanu rzeczy. Przesuwały one odpowiedzialność za brak efektywności na czynniki zewnętrzne i braki strukturalne w podejmowanych działaniach wspierających. Niestety UE nie potrafiła przyjąć – jako podstawowej recepty na nieefektywność swoich działań – koncepcji fundamentalnego znaczenia romskich norm kulturowych i niewystarczającego ich uwzględniania w realizowanych strategiach.

4.1. Instytucjonalna reakcja na skutki etnicznego poszerzenia Unii Europejskiej – opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Pierwszą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest termin – 2006 rok – zlecenia opracowania opinii. Nie tylko wiązał się z realizacją zadań Europejskiego Roku 2007. Moment ten był o tyle istotny, że minęły wówczas ponad dwa lata od rozpoczęcia piątego rozszerzenia, włączającego do Unii Europejskiej pierwsze dziesięć państw, co pozwoliło jej na pełniejsze uświadomienie różnicy pomiędzy sytuacją społeczną społeczeństw Sinti i Romów, jednocześnie ujawniając skalę związanych z tym problemów. Ponadto zbliżało się – poprzez zaplanowane na 1 stycznia 2007 roku przyłączenie Bułgarii i Rumunii – ilościowe wzmocnienie etnicznego wymiaru tego rozszerzenia UE. Opinia została przyjęta w lipcu 2008 roku, a opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w lutym 2009 roku. Należy przypuszczać, że ten stosunkowo długi okres opracowywania opinii nie wynika z lekceważenia zagadnienia. Czas ten pozwolił EKES nie tylko na podjęcie próby wnikliwej analizy, ale także umożliwił uwzględnienie doświadczeń wynikających z półtorarocznego członkostwa Bułgarii i Rumunii, co biorąc pod uwagę procent¹⁰ ludności romskiej zamieszkującej te kraje, nie pozostało bez znaczenia dla ostatecznego kształtu opinii.

Dokument ten ma charakter kompleksowy, odnoszący się praktycznie do wszystkich zagadnień problemowych związanych z obecnością

Inclusion..., dz. cyt., s. 7; Walczak M. i inni, *Ocena zakresu...*, dz. cyt., s. 92.

¹⁰ Według szacunkowych danych około 25% wszystkich środkowoeuropejskich Romów, za: Wojciechowski S., *Napięcia i konflikty w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] Malendowski W. (red.) *Spory i konflikty międzynarodowe*, Atla2, Wrocław 2000, s. 399.

Romów w Europie i zasadniczo prawidłowo identyfikujący ich szczególną sytuację we wszystkich dziedzinach życia. W tym miejscu należy jednak wskazać, że koncentruje się on na rozwiązaniu problemu Europy a nie Romów, traktując poprawę ich sytuacji jako swego rodzaju narzędzie pozwalające *uratować* porządek europejski, a nie cel sam w sobie, związany ściśle z tą grupą.

4.1.1. Zalecenia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Przed wszystkim wskazano na konieczność radykalnej zmiany w relacjach pomiędzy mniejszościami (Romami) a większością społeczeństwa, powiązaną z integracją tej społeczności, czemu między innymi ma służyć krzewienie języka i kultury Romów¹¹. Jednocześnie jednak – bodajże po raz pierwszy w legislatywnie wspólnotowej – uznano, że proces zmiany tych relacji jest procesem długotrwałym, który nie ma szansy na szybkie zakończenie i będzie trwał dziesiątki lat. Dojście do tej oczywistej konkluzji zajęło strukturom UE wiele czasu. Wcześniej uwzględniano fakt, że nie uda się zrealizować zmian w przeciągu roku czy dwóch, natomiast nie zakładano, że proces ten może być aż tak długotrwały, jak wynika z opinii.

Takie podejście potwierdzono poprzez wskazanie na konieczność dwutorowych działań. Po pierwsze przyjęto konieczność działań krótkookresowych, jako potencjalnie łatwiejszych do realizacji i możliwych do szybszego przeprowadzenia. Miały być one związane z podniesieniem skuteczności stosowania na poziomie krajowym europejskiego prawodawstwa odnoszącego się do przeciwdziałania dyskryminacji oraz realizacji praw obywatelskich – zarówno krajowych, jak i tych nadanych przez Unię Europejską. Po drugie uznano, że w dłuższej perspektywie czasu należy doprowadzić do poprawy wykształcenia Romów, które w ten sposób zostało ostatecznie i jak się wydaje prawidłowo zidentyfikowane jako kluczowe dla rozwiązania romskiego dylematu¹². Między innymi poprzez tworzenie specjalnych programów edukacyjnych, szkoleniowych i w wyniku tego także zatrudnieniowych, ze szczególnym naciskiem na samozatrudnienie¹³.

¹¹ Służyć temu ma między innymi postulat o utworzeniu katedry języka romani i kultury romskiej im. Jeana Monneta.

¹² Także w: lit G 2009/C 68 E/06.

¹³ Pkt 16-17 tamże.

Stwierdzenie, że zaprzestanie dyskryminacji społeczności romskiej będzie możliwe poprzez działania na poziomie regulatywnym, było myśleniem życzeniowym EKES. Najistotniejszym czynnikiem zmiany w przypadku dyskryminacji jest bowiem zmiana świadomości społecznej, która nie poddaje się regulacjom, a zmiany w tym obszarze zachodzą powoli. Ponadto najlepszą metodą zmiany nastawienia społecznego jest to, co wynika z długoterminowych działań pozwalających w dłuższym czasie na poprawę sytuacji w obszarze edukacji i zatrudnienia Romów. To z tego dopiero może wynikać zmiana ich statusu społecznego, zmniejszenie roszczeniowości wobec systemu pomocy społecznej i przynajmniej częściowa zmiana warunków ich życia, co może dać szansę na zbliżenie ich do większości społeczeństwa.

EKES już we wstępie do opinii – uznając konieczność instytucjonalnej koordynacji działań na poziomie całej UE¹⁴ – dostrzega zbyt niski poziom subsydiarnie uwarunkowanej koordynacji podejmowanych działań. Stwierdza przy tym, że Romowie to problem całej UE i wskazuje na państwa członkowskie oraz społeczności regionalne i lokalne¹⁵ jako te, które są w stanie najbardziej efektywnie realizować skuteczne działania. UE może co najwyżej zaoferować wymianę informacji o skutecznych wzorcach postępowania i ukierunkować część środków finansowych na wsparcia tych działań. Jednak ciężar odpowiedzialności za ich prawidłowe wykorzystanie i osiągnięcie realnych efektów musi spoczywać na państwach członkowskich. Ważnym narzędziem kompleksowej poprawy sytuacji Romów miała być przy tym aktywizacja wszystkich podmiotów ukształtowanego w Europie społeczeństwa obywatelskiego oraz budowanie i wzmacnianie zaplecza NGO.

Niewątpliwie ważnym składnikiem wspierającym takie podejście było wskazanie na fundusze strukturalne jako jeden z zasadniczych instrumentów¹⁶, który powinien przyczynić się do intensyfikacji nienarzuconych odgórnie (co sam EKES wskazał jako nieskuteczne) realnych działań. Co więcej – odmiennie niż w dalszej części opinii i późniejszych dokumentach wskazujących na kobiety jako zasadniczy czynnik zmiany w społeczności romskiej – wskazywano na mężczyzn jako czynnik decyzyjny, czyli ten, na który należy oddziaływać. Automatycznie jednak pojawił się problem nie

¹⁴ Do skoordynowania działań w celu podniesienia ich skuteczności wzywa również PE w: pkt 54 2007/2145(INI); pkt 5-8, 21 2009/C 68 E/06; pkt 12 P6_TA(2007)0534.

¹⁵ Por. pkt 22 2009/C 68 E/06.

¹⁶ Podobnie: pkt 24, 54 2008/2137(INI).

tylę nawet przekonania Romów do słuszności podejścia UE, ale samego ich uczestnictwa w działaniach szkoleniowych i informacyjnych. Tym bardziej, że jednym z założeń skuteczności działań określonych przez legislatywę unijną jest aktywne włączenie środowisk romskich¹⁷ w proces decyzyjny, co – pomimo istnienia licznych romskich NGO – stanowi niebagatelny problem ze względu na niski poziom ich reprezentatywności w stosunku do całokształtu ich społeczności.

4.1.2. Instytucjonalna wizja obecności Romów we wspólnej Europie

Druga część opinii¹⁸ poświęcona jest historii, demografii oraz językowi romani. O ile krótkie wprowadzenie historyczne nie zawiera błędów merytorycznych i wyraźnie wskazuje na siedemsetletnią obecność Romów w Europie, to bazując na ich zmiennych kolejach losów oraz doświadczeniach jakie mniejszość ta wyniosła od czasów średniowiecza do *porajmos*, EKES¹⁹ wyprowadza dość szczególny wniosek. Sprowadza się on do stwierdzenia, że podstawowym problemem stojącym na drodze ich integracji ze społeczeństwem europejskim jest wynikająca z kilkusetletniej dyskryminacji przyjęta rola ofiar. Według EKES pomoc jaką może okazać UE powinna doprowadzić do wyjścia Romów z pozycji przedmiotowej na rzecz podmiotowej. Miałoby to doprowadzić do tego, że staliby się oni *podmiotami gotowymi i zdolnymi do aktywnego i odpowiedzialnego uczestnictwa w społeczeństwie (...)*²⁰.

Bardzo trudno jest zrozumieć na podstawie jakich przesłanek eksperci EKES doszli do takiego wniosku. Wydaje się on wynikać z nieprawidłowego toku rozumowania mylącego skutek z przyczyną. Historia Romów pokazuje, że to ich cywilizacyjno-kulturowa odrębność i niewłączenie się w główny nurt społecznego życia Europy doprowadziły do traktowania ich jako społeczność marginalną i jako obcych. Tym bardziej że w początkowym okresie ich obecności w Europie w średniowieczu, pomimo braku

¹⁷ Tamże, pkt 53 2008/2137(INI); „Romowie dla Romów”, za: pkt 9, 23 2009/C 68 E/06.

¹⁸ Opinia składa się z pięciu części, spośród których trzy mają charakter główny, pierwsza jest formą wstępu pod postacią zaleceń, natomiast ostatnia to wnioski.

¹⁹ Pkt 2.1. 2009/C 27/20.

²⁰ Także i na poziomie politycznym, por.: pkt 26 2008/2137(INI).

powszechnych prześladowań, chronieni legendą egipskich pielgrzymów, zachowywali swoją odrębność. Dopiero konsolidacja państw i narodów oraz zaniknięcie religijnego parasola ochronnego – przy zachowaniu ich kontestacyjnej postawy wobec tych przemian – doprowadziło do zmiany nastawienia społeczeństw europejskich i kilkusetletniego okresu prześladowań. EKES pragnąc ponad wszystko zidentyfikować pragmatyczną i stosunkowo łatwą do rozwiązania przyczynę – jeśli porównamy ją z realnymi źródłami marginalizacji Romów – błędnie zidentyfikował źródło problemu. W ten sposób pominął nad wyraz istotny czynnik, który z punktu widzenia tej instytucji nie ma prawa decydować o sytuacji ekonomiczno-społecznej. Oczywiście odnosi się do tak, a nie inaczej ukształtowanej świadomości zbiorowej i dziedzictwa kulturowego Romów i silnego poczucia odrębności, które w rzeczywistości uniemożliwiają lub przynajmniej odsuwają w nieokreśloną przyszłość możliwość tego, aby Romowie stali się grupą *zdolną do aktywnego i odpowiedzialnego* uczestnictwa w społeczeństwie. W tym miejscu wyraźnie zaznacza się fundamentalna myślowa przepaść, jaka istnieje pomiędzy społeczno-ekonomicznie ukształtowanym paradygmatem UE a kulturowo-identyfikacyjną podstawą funkcjonowania społeczności romskiej.

W dalszej części EKES zauważa, że *Rozwój demograficzny Romów nie jest zgodny z trendem obserwowanym w przypadku większości społeczeństw*. Już sama konstrukcja tego sformułowania wskazująca na odbieganie od powszechnego modelu, nie ma charakteru pozytywnego i brzmi niemalże jak zarzut. Jak wiadomo przyrost naturalny w społeczeństwie europejskim został naturalnie ograniczony lub co najmniej spowolniony. W szczególności dotyczy to nowych państw członkowskich²¹. Natomiast społeczność romska, pomimo utrudnień w korzystaniu z systemu opieki zdrowotnej i ogólnie złego stanu zdrowotnego, nieprzerwanie zwiększa swój potencjał ludnościowy. Jak wykazały symulacje przemian demograficznej struktury ludności, może to w skrajnym przypadku – jak choćby w przypadku Słowacji²² – przy zachowaniu dotychczasowych trendów demograficznych,

²¹ Na trend ten wskazano już w poprzedniej części. Ponadto szczegółowa prezentacja sytuacji demograficznej państw UE wraz z długoterminową prognozą przedstawiona jest w: Commission Staff Working Document Demography Report 2008: *Meeting Social Needs in an Ageing Society*. Full report SEC(2008) 2911, 21.11.2008, s. 48-59.

²² Trendy demograficzne Słowacji są szczegółowo wskazane w: *Europe's demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities*, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg 2007, s. 135; a także omówione w: Towalski R.,

doprowadzić do tego, że w dłuższej perspektywie czasu romska mniejszość stanie się większością²³. Jednak EKES koncentruje się na mniej odległej przyszłości, wiążąc rozwój demograficzny Romów z problemem, który jest dostrzegany w Europie – starzenia się społeczeństwa europejskiego i co za tym idzie przyszłego znacznego obciążenia systemu zabezpieczeń społecznych²⁴. W tym konkretnym przypadku chodzi jednak przede wszystkim o problem znacznego procentowego wzrostu udziału – w ogólnej liczbie obywateli UE – osób o niskim poziomie edukacji i kwalifikacjach zawodowych, znacznie obciążających system opieki społecznej.

Niewątpliwą zaletą opinii było zidentyfikowanie przez EKES konieczności upowszechnienia i podniesienia poziomu edukacji wśród Romów²⁵, realizowanej za pośrednictwem akceptowanych przez nich metod. Jednak sama prawidłowa identyfikacja problemu nie została poparta świadomym podkreśleniem faktu, że proces zmian będzie bardzo długotrwały, pomimo iż w części wstępnej EKES wskazała na nienatychmiastowość efektów jakichkolwiek działań. Dodatkowo w tym miejscu pojawia się kolejny element, który wydaje się nie mieć szans na akceptację ze strony mniejszości romskiej. Jest to sformułowanie, wskazujące, że wyedukowani Romowie *będą mogli wnieść aktywny wkład, jakiego się od nich słusznie oczekuje, w społeczeństwo, do którego należą*²⁶.

Problem, jaki pojawia się w związku z oczekiwaniem aktywnego wkładu wiąże się z tym, że dla Romów jedynym społeczeństwem, do którego należą, jest społeczność romska. Nie tylko bowiem Romowie są odbierani jako obcy dla większości społeczeństwa europejskiego, ale mechanizm ten działa

Czechy i Słowacja – zmiany strukturalne w procesie transformacji i integracji z Unią Europejską, [w:] Polakowska-Kujawa J. (red.) *Współczesna Europa w procesie zmian*, Difin, Warszawa 2006, s. 356-365.

²³ Perspektywa zamiany Słowacji w państwo cygańskie w perspektywie 50 lat wskazana została w: Jakimowicz M., *Bomba tyka*, „Gość Niedzielny”, 14.05.2009, <http://media.wp.pl/kat,1022939,page,2,wid,11127085,wiadomosc.html>.

²⁴ Do tego problemu odwołują się: komunikat Komisji *Zielona księga „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”* COM(2005) 94 końcowy, 16.3.2005; komunikat Komisji *Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości* COM(2006) 571 wersja ostateczna, 12.10.2006 oraz komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Promowanie solidarności między pokoleniami* KOM(2007) 244 wersja ostateczna, 10.5.2007.

²⁵ Por. także: pkt 3-6 2008/2137(INI).

²⁶ Pkt 2.2 2009/C 27/20.

także w przeciwnym kierunku – społeczeństwo europejskie jest obcym dla nich. Nie jest to jednak największy problem wynikający z tego zapisu. O wiele ważniejsza jest kwestia wskazanych *śluszných oczekiwań*. Takie sformułowanie sugeruje istnienie jakiegoś zobowiązania, które wymaga podjęcia działań mających na celu jego wypełnienie. Nie ma natomiast żadnych podstaw, aby wskazywać na jakiegokolwiek zobowiązania, jakie Romowie mogą mieć wobec społeczeństwa unijnego. Jeśli spróbujemy jednak zidentyfikować źródło tego długu, to czy może być to pozwolenie na wejście Cyganów (wówczas jeszcze nie Romów) do Europy? Proces ten przecież odbył się bez jakiegokolwiek świadomego aktu. A może należy wskazać, jako na źródło zobowiązania, fakt, że Romowie na przestrzeni kilkuset lat nie zostali całkowicie eksterminowani w Europie? Pozostaje mieć nadzieję, że nie taka była podstawa tej myśli. Można zatem przyjąć, że zobowiązanie to ma wynikać z aktywności krajowej i unijnej zmierzającej do poprawy poziomu życia społeczności romskich, mającej na celu włączenie ich w główny nurt funkcjonowania społeczeństwa, określony przez rozwojowy paradygmat UE. Pojawia się tu jednak kwestia tego, czy sami Romowie tego chcą. Należy przy tym skoncentrować się nie na jednostkowych przypadkach wpasowujących się w oczekiwania UE, czy też choćby na realizowanym za pośrednictwem pomocy społecznej wsparciu finansowym, które – zaoferowane – jest chętnie akceptowane i niejednokrotnie wykorzystywane. Podstawą powinno być spojrzenie na kompleksowe, silnie kulturowo uwarunkowane społeczeństwo europejskich Romów. Z tego punktu widzenia roszczeniowy kierunek działania UE jawi się jako – kolejna w dziejach Romów w Europie – próba zmiany kulturowych zasad nimi rządzących. Bezsprzecznie nieporównywalna z represyjnymi działaniami ostatnich kilkuset lat – jednak możliwa do postrzegania przez Romów w podobny sposób.

Tendencja oczekiwania zadośćuczynienia za wspieranie Romów utrzymała się także w późniejszych dokumentach UE i znalazła ideowe odzwierciedlenie w UR. Nie w pełni fortunne sformułowanie, jakie znalazło się w opinii, charakteryzuje zatem podejście struktury instytucjonalnej UE do społeczności romskiej, nie odbiegające zresztą od podejścia do niej także znacznej części mieszkańców Europy. O ile UE udało się wzbudzić odpowiedzialność za rozwój w większej części narodów europejskich i upowszechniono ideę uczenia się przez całe życie oraz zawodowej mobilności, to nie ma żadnej krótkoterminowej perspektywy na to, aby było to zaakceptowane przez Romów.

Nakierowanie na rozwiązanie problemu Europy a nie problemu Romów ujawnia się także w sposobie, w jaki EKES odnosi się do kwestii językowych²⁷. Otóż EKES, powołując się na spójność społeczną i interes samej grupy mniejszościowej, popiera rozwój jednostek naukowych koncentrujących się w swej aktywności na kodyfikacji i nauce języka romani²⁸. EKES stara się posługiwać znanymi sobie narzędziami, odrzucając oczywisty fakt, że kultura romska jest kulturą opartą o słowo mówione i że jej tożsamość nie jest z tego powodu zagrożona. Dzięki temu jest jedną z nielicznych grup mniejszościowych, które ze względu na wynikający z romanipen obowiązek porozumiewania się z innymi Romami w języku romani nie ma żadnego problemu z jego zachowaniem²⁹ (oczywiście z uwzględnieniem różnic występujących w poszczególnych dialektach). Mimo tego, działalność kodyfikacyjna może przynieść w pewnym stopniu pozytywny efekt, jednak nie dla społeczności romskiej, ale oddziałując na innych mieszkańców Europy. Nie należy nie doceniać możliwości nauczenia się przez nich języka romskiego, co może stanowić element poznania³⁰ i co za tym idzie zrozumienia kultury tej obcej grupy etnicznej. Może to także doprowadzić do podniesienia poziomu akceptacji społecznej dla jej odmienności i wyeliminowania pewnej części zachowań dyskryminacyjnych. Nie jest to jednak działanie, które przyniesie skutek natychmiastowy i raczej zmieni samą Europę niż Romów. Skodyfikowany język romani może także – w przypadku takiej potrzeby – stanowić jeden z elementów bazowych nowej tożsamości romskiej. Jednak, aby do tego doszło, podstawy ich odrębności musiałyby ulec regresji.

Niejako dla równowagi wobec wyrażonych w tekście opinii oczekiwania EKES uznał³¹, że Romowie wnieśli znaczący wkład w kształtowanie różnorodności kultury europejskiej. Odwołał się jednocześnie do faktu, że trwający wówczas 2008 rok był Rokiem Dialogu Międzykulturowego (EY2008),

²⁷ Pkt 2.2.1 2009/C 27/20.

²⁸ EKES wskazuje 5 jednostek związanych z taką aktywnością: w Paryżu, Bukareszcie, Pradze, Manchesterze oraz Eötvös na Węgrzech.

²⁹ Ma to oczywiście miejsce w demokratycznym porządku europejskim i nie uwzględnia przypadków państw, w których używanie tego języka było zakazane, co w nielicznych przypadkach doprowadziło – jak miało to miejsce w Hiszpanii – do jego niemalże całkowitego zaniknięcia.

³⁰ Zagadnienie relacji wiedzy do akceptacji wobec innych grup zostało szerzej omówione w: Polakowska-Kujawa J., *Stosunek do innych narodów w badaniach polskich i międzynarodowych*, [w:] Polakowska-Kujawa J. (red.) *Współczesna...*, s. 449-450.

³¹ Pkt 2.3 2009/C 27/20.

stanowiącym dobrą okazję, aby wskazywać na ten wkład. Ponieważ jednak dokument ten został przyjęty w drugiej połowie 2008 roku, a opublikowany został w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej na początku 2009 roku, było zbyt późno na zaplanowanie jakichkolwiek efektywnych działań w ramach EY2008. Zapis ten można zatem uznać jedynie za nic nieznaczące, ale zrzeczne odwołanie się do aktywności UE dotyczącej międzykulturowości.

4.1.3. Europejscy Romowie i dwie sfery ich życia

Główna część dokumentu odwołuje się szczegółowo do większości problemów romskiej rzeczywistości, przedstawiając swoistą diagnozę społeczną.

Przy jej konstruowaniu EKES posługując się metodą chronologiczną i przyjmując za podstawę sformułowanie *Romowie – dyskryminacja przez całe życie*, opisuje problemy, z jakimi stykają się oni w poszczególnych etapach swego życia. Elementami operacyjnymi służącymi opisowi sytuacji Romów jest idea obywatelstwa europejskiego, a także zagwarantowana traktatowo możliwość podejmowania przez instytucje unijne (...) *środków niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji* (...) ³².

Już okres prenatalny i same narodziny generują zidentyfikowane przez EKES znaczące problemy. Nie do przyjęcia przez instytucje unijne jest fakt nieposiadania przez część dzieci romskich metryk urodzin i brak zapisów w rejestrach urodzeń. Utrudnia to zarówno i tak niełatwy dostęp do systemu opieki zdrowotnej ³³, co wiąże się ze stosunkowo wysoką umieralnością niemowląt, a także niedożywieniem i ogólnie niskim poziomem higieny, ale także uniemożliwia na dalszym etapie rozwoju objęcie ich programem obowiązkowych szczepień. Zdroworozsądkowe rozwiązanie zaproponowane w dokumencie ma na celu podniesienie szeroko rozumianej świadomości zdrowotnej. Metodą ma być nie tylko dopasowane do możliwości i uwarunkowań kulturowych szkolenie kobiet romskich i osób określanych jako *romscy mediatorzy zdrowotni*, ale także powszechniejsze działania mobilnych jednostek służby zdrowia, mogących prowadzić te szkolenia ³⁴. Jako jedną

³² Art. 13 TuWE.

³³ Por. pkt 18 2009/C 68 E/06.

³⁴ Wydaje się, że w pierwszej kolejności należałoby ograniczyć bezprawne praktyki sterylizacji kobiet romskich, dokonywane bez ich zgody, por. AS, *Czeskie Cyganki chcą odszkodowań za sterylizację*, „Gazeta Wyborcza”, 13.03.2007, <http://wiadomosci.gazeta>.

z dobrych praktyk związaną z okresem wczesnodziecięcym EKES przytacza przykład brytyjskiego Sure Start Maternity Grant³⁵. Pod tą anglojęzyczną nazwą kryje się znane w Polsce becikowe, o wysokości 500 funtów.

W tej samej części opinii podkreślona jest waga integracji i edukacji w wczesnym okresie dzieciństwa, często uniemożliwiona poprzez dyskryminacyjne nieprzyjmowanie do przedszkoli dzieci pochodzenia romskiego.

Najwięcej problemów wiąże się z samą edukacją, a jednocześnie w poprawie sytuacji w tej dziedzinie pokłada się w dłuższej perspektywie czasu największe nadzieje. Znaczącym jest fakt przyporządkowania edukacji jedynie do punktu *Okres szkolny (6-14. rok życia)*³⁶. Wynika to z danych statystycznych wskazanych za informacjami Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme – UNDP), gdzie stwierdzono, że największy odsetek uczniów pochodzenia romskiego uczestniczy w systemie edukacji właśnie na tym etapie życia³⁷.

W pierwszym rozdziale został już omówiony zasadniczy problem niskiego poziomu uczestnictwa dzieci romskich w systemie edukacji oraz inne aspekty tego zagadnienia. W tym miejscu zatem warto jedynie przypomnieć, że średnio poza systemem obowiązkowej edukacji pozostaje aż 40% uczniów, tyle samo przerywa naukę, a europejska średnia ukończenia szkoły podstawowej przez romskie dzieci to zaledwie 46%³⁸. EKES jako jedną z wielu przyczyn problemów z edukacją romską podkreśla wyraźnie ubóstwo. Jednak nie można uznać tego zjawiska za decydujące. Opisane wcześniej uwarunkowania kulturowe decydują w najwyższym stopniu o stosunku Romów do edukacji i o takiej sytuacji. W opinii dostrzeżono także

pl/wiadomosci/1,114881,3981821.html; Skieterska A., *Czeska Cyganka bez odszkodowania za sterylizację*, „Gazeta Wyborcza”, 7.11.2008, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,5891966,Czeska_Cyganka_bez_odszkodowania_za_sterylizacje.html.

³⁵ <https://www.gov.uk/sure-start-maternity-grant>, 3.01.13.

³⁶ Jednocześnie ten punkt jest ostatnim przed kolejnym – *Życie dorosłe*. Można to potraktować jako swego rodzaju zwycięstwo tej grupy etnicznej nad systemem europejskim, ponieważ wiek 14 lat jest wiekiem, w którym młodzież romska rozpoczyna dorosłe życie i jednocześnie porzuca edukację. Natomiast nie jest tak z pewnością w tradycyjnym systemie europejskim.

³⁷ Jak zła jest sytuacja w wykształceniu Romów widać na przykładzie przytoczonych w opinii danych mówiących o zaledwie półprocentowym odsetku osób podejmujących studia (przy braku danych dotyczących ukończenia studiów), odpowiada to także danym podanym w rozdziale pierwszym.

³⁸ W zakresie edukacji opinia w znacznej mierze bazuje na raporcie: *Roma and Travellers in Public Education. An overview of the situation in the EU Member States*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Wien 2006.

znacznie gorszą edukacyjną sytuację romskich dziewcząt, wskazując, że za sprawą patriarchalnej struktury społecznej Romów oraz wyraźnego przypisania konkretnych ról życiowych każdej z płci, ich edukacja uznawana jest za jeszcze mniej istotną i zbędną³⁹. W początkowym okresie szkolnym niejednokrotnie mają one obowiązek zajmowania się licznym, młodszym rodzeństwem, a w późniejszym okresie zaczynają się przygotowywać do dorosłych ról życiowych wyznaczonych im przez społeczność, w której żyją⁴⁰.

W związku z edukacją EKES wskazywał na dwa istotne problemy odnoszące się w mniejszym stopniu do liczbowego udziału dzieci romskich w edukacji, natomiast z pewnością do jej poziomu. Pierwszy z nich dotyczy segregacji⁴¹. Jej przyczyną bywa segregacja geograficzna osiedli romskich. W wielu jednak przypadkach jest to efekt przepisywania dzieci pochodzenia nieromskiego do innych klas i niejako pozornie naturalnego, pozostawiania w jednej klasie jedynie przedstawicieli mniejszościowej grupy etnicznej. W państwach Europy Środkowej w ramach postsocjalistycznej spuścizny zdarzały się liczne przypadki tworzenia wydzielonych klas, z założenia przeznaczonych dla tej grupy. U końca pierwszej dekady XXI wieku zostało to jednak znacząco ograniczone⁴², także jako efekt działań finansowanych z programu Phare.

Drugi, nie mniej istotny problem to kierowanie dzieci romskich do klas lub szkół specjalnych⁴³, niejednokrotnie przeznaczonych dla dzieci z niepełnosprawnością intelektualną. U podstaw tego leży wiele czynników. Należą do nich między innymi te, które wynikają z braku powszechnej integracji i edukacji przedszkolnej oraz wczesnoszkolnej. Ponadto wynika to także ze zbyt małego natężenia działań mogących skutkować uzyskaniem przez Romów odpowiedniego poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji⁴⁴. Bywa jednak, że wina leży po stronie samych Romów, którzy cały system

³⁹ Jako jednostkowe należy traktować takie samozaparcie i potrzebę uczenia się jakiego miała Bronisława Wajs, Stankiewicz S., *Wybitne postacie romskie*, Związek Romów Polskich, Szczecinek 2006, s. 3-4; czy choćby pierwszą eurodeputowaną pochodzenia romskiego – Lívie Járóke z Węgier, <http://www.jarokalivia.hu>, 11.11.2012.

⁴⁰ Por. pkt 31-33 2008/2137(INI).

⁴¹ Por.: Farkas L., *Segregation of Roma Children in Education. Addressing Structural Discrimination through the Race Equality Directive*, EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E.2, Luxembourg 2007; pkt F, 14 2009/C 68 E/06.

⁴² Por. Monkos A., Weber N., *Segregacja klasowa*, „Dziennik”, 29.07.2009, s. 1.

⁴³ Także w Polsce, Monkos A., Weber N., *Jak szkoła walczy z Romami*, „Dziennik”, 29.07.2009, s. 3.

⁴⁴ Problem zbadania kryteriów kierowania dzieci do szkół specjalnych został szcze-

instytucjonalny traktują instrumentalnie, postrzegając go przede wszystkim jako źródło krótkoterminowych korzyści materialnych, a szkoły specjalne oferują niejednokrotnie bezpłatny transport oraz wyżywienie. EKES postrzega te dwa problemy jako jawne naruszenie praw podstawowych⁴⁵. Powołuje się przy tym na konieczność ukrócenia każdej ze złych praktyk utrwalających niski poziom edukacji wśród Romów, dość enigmatycznie powołując się na wszelkie środki, jakie mają podjąć państwa członkowskie oraz mało konkretne instrumenty służące podniesieniu frekwencji szkolnej.

Odpowiedzialność za skuteczne działania wobec Romów została przeniesiona przez EKES na PC. W jej ramach powinny być między innymi stosowane takie mechanizmy jak: specjalny dodatek na dzieci wypłacany za uczęszczanie dziecka do szkoły, darmowe posiłki uzależnione od dochodu rodziny oraz bezpłatne podręczniki szkolne. Te zachęty o charakterze czysto ekonomicznym, w połączeniu z dobrymi praktykami opracowania i realizacji programów edukacyjnych mają szansę w jakimś stopniu poprawić sytuację Romów w dziedzinie edukacji. Trudno jednak – bez ingerencji w wewnętrzne sprawy kultury romskiej – zmienić znacząco sytuację dziewczynek i dać im możliwość pełniejszego udziału w edukacji⁴⁶.

EKES prawidłowo zidentyfikował i opisał problemy Romów w zakresie mieszkalnictwa⁴⁷ i uwzględnił wszystkie czynniki kształtujące ich sytuację w tym zakresie. Opis tej kwestii jest skrótowy, ale nad wyraz rzetelny. Jednak przy okazji omówienia tego problemu i identyfikacji jego – głównie ekonomicznych – przyczyn i konsekwencji, pojawia się zadziwiające stwierdzenie: *ich wędrowność jest raczej skutkiem niż przyczyną wykluczenia*. EKES odrzuca tezę o samodzielnym wyborze wędrownego stylu życia tej grupy – lekceważąc jej historyczne doświadczenia z okresu średniowiecza, gdy mieli możliwość wyboru i nie byli powszechnie odrzucani, a także drogę, jaką na przestrzeni lat przebyli ze swojej indyjskiej kulebki. Argumentem mającym poprzeć takie podejście do wędrowności Romów jest fakt, że *przyłaczająca ich większość prowadzi obecnie osiadły tryb życia*. EKES zapomina, że ich osiadły tryb życia ma swoje najświeższe korzenie w rzeczywistości drugiej

gólnie wyraźnie wskazany w: pkt 22 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie dyskryminacji młodych kobiet i dziewcząt w edukacji 2006/2135(INI).

⁴⁵ Por. pkt D, pkt 22 2008/2234(INI).

⁴⁶ W innych dokumentach wskazuje się nawet na jednostkową emancypację kobiet romskich z tradycyjnej hierarchii, za: pkt 41 2008/2137(INI).

⁴⁷ Pkt 3.1.4.1 2009/C 27/20

połowy XX wieku, gdy głównie socjalistyczny porządek społeczny nakazał zatrzymanie wozów⁴⁸.

Kolejnym opisanym zagadnieniem jest wykształcenie⁴⁹ w kontekście związanej z nim integracji gospodarczej⁵⁰. Tym razem odnosi się ono do osób dorosłych i bezpośrednio wiąże się z możliwościami zatrudnienia⁵¹. EKES pragnie zapewnienia bogatej oferty edukacyjnej skierowanej do tej grupy, pozwalającej na podstawową naukę pisania i liczenia skierowaną do dorosłych, wpisując ten problem w akceptowaną przez system unijny ideę uczenia się przez całe życie. Jednak korzystanie z tej oferty jest i będzie ograniczone z tych samych przyczyn braku potrzeby i nawyku uczenia się oraz niewystępowania pozytywnych wzorców – jak i w przypadku dzieci⁵².

Bardzo pozytywnym zjawiskiem jest przyznanie przez EKES znaczącej roli modelom uznającym i wykorzystującym wykształcenie nieformalne i praktyczne umiejętności, w miejsce tych popartych odpowiednimi dokumentami i ukończeniem konkretnych szkół⁵³. Podkreśla się tu przedsiębiorczość Romów i wskazuje na możliwość uruchomienia przez nich normalnej działalności gospodarczej, za pośrednictwem mechanizmów wykorzystywanych przez UE do ożywiania przedsiębiorczości⁵⁴. Uzupełnieniem tego mają być dopasowane jednocześnie do wymagań rynku i oczekiwań Romów szkolenia zawodowe⁵⁵, które zdaniem EKES mają szansę dokonać przemiany kulturowej zmniejszając dyskryminację Romów podczas procesu rekrutacyjnego⁵⁶. W tym konkretnym przypadku – ze względu na

⁴⁸ Nie należy przypisywać całej współczesnej społeczności romskiej potrzeby prowadzenia mobilnego trybu życia, natomiast zapominanie, że osiedlenie większości Cyganów w Europie było wymuszone jest niewybaczalnym dla zrozumienia romskiej rzeczywistości błędem.

⁴⁹ Pkt 3.1.4.2 2009/C 27/20.

⁵⁰ Pkt 3.1.4.3 tamże.

⁵¹ Krótkoterminowe cele poprawy sytuacji Romów w związku z zatrudnieniem wskazane są w: pkt 1 2008/2137(INI); o wadze zmniejszenia bezrobocia jako kluczowego elementu likwidacji dyskryminacji: pkt 26 2006/2176(INI).

⁵² Szczególnie pozytywne przykłady programów wspierających zatrudnienie opisane są w rozdziale trzecim, a także w publikacji: *Acces to Employment and income opportunities*, Pakiv European Roma Fund, Budapest 2006 [w cał.].

⁵³ Por. pkt 37 2008/2137(INI).

⁵⁴ Mikrokredytów, wsparcia stałych kosztów samozatrudnienia, także w: pkt 27 tamże.

⁵⁵ Więcej w: pkt 11-17 tamże.

⁵⁶ Por. pkt 28 tamże.

krótkoterminową celowość i efekt tego typu szkoleń – istnieją szanse na udział w nich niewielkich grup dorosłych Romów.

W tym samym punkcie został poruszony kolejny istotny problem, wiążący się z dyskryminacją. Wskazano w nim na swego rodzaju asymetrię wymiany pomiędzy społeczeństwami a Romami. Dotyczy to zwiększonych nakładów finansowych przeznaczanych na wsparcie tej grupy – czy to za pośrednictwem opieki społecznej, czy w ogóle całego systemu społecznego. Ten czynnik ma według EKES wzmacniać niechęć i dyskryminację wobec tej grupy. Jednocześnie w innych miejscach opinii – wśród najbardziej efektywnych działań – wskazane są różnorodne formy wsparcia i zachęt właśnie o charakterze finansowym, które pomagają niewielkiej grupie Romów w którejś z dziedzin ich życia. Intensywne wspieranie finansowe Romów, dostrzegane przez społeczeństwo i postrzegane jako nadmierna pomoc finansowa, w rzeczywistości przynosi efekt utrwalania dyskryminacji i wzmacniania negatywnego nastawienia społecznego⁵⁷.

Problemy związane z dostępem do opieki zdrowotnej oraz problem kobiet romskich⁵⁸ zostały już omówione wcześniej. Jednak w punkcie 3.1.4.5 EKES zwrócił uwagę na bardzo ważne zjawisko związane z tymi kwestiami. Otóż pomimo z założenia słabszej/służebnej roli kobiet w społeczności romskiej niewątpliwie to właśnie Romni stanowią w tym środowisku siłę napędową jakichkolwiek zmian. To one w znacznie większym stopniu niż mężczyźni posiadają potencjał pozwalający im na zaangażowanie w działalność wykraczającą poza tradycję. Stąd to właśnie one powinny być świadomie włączane w nurt działań mających choćby zagwarantować podniesienie poziomu edukacji wśród dzieci. Nie można jednak zapominać, że bez akceptacji tych poczynań ze strony męskiej części społeczności romskiej nie ma żadnych szans na ich realizację.

Ostatni punkt tej części dotyczy sfery integracji. EKES prawidłowo identyfikuje podstawy tego procesu jako działania dwukierunkowe, wymagające zaangażowania zarówno większości społeczeństwa, jak też grupy mniejszościowej. Jednak pojawiają się dwa ograniczenia dotyczące tej sfery. Tym, które zostało wskazane przez EKES jest obawa Romów, że poddanie się integracji doprowadzi do utraty tradycyjnych zasad i ich tożsamości. Europejska praktyka wskazuje, że społeczności etniczne o niewielkim zasięgu językowym mogą integrować się ze społeczeństwem europejskim bez

⁵⁷ Por. pkt 11, 52, 75 tamże.

⁵⁸ Więcej w: pkt 6-7, 19-21 tamże.

niebezpieczeństwa rozpląnięcia się w większości⁵⁹. Jednak należy brać pod uwagę fakt, że Romowie pod tak wieloma względami odbiegają od innych mniejszości etnicznych występujących w Europie, że należałoby raczej nie odwoływać się do – w sumie pozytywnego pod względem zachowania tożsamości – przykładu Basków, ale do pozaeuropejskich doświadczeń zetknięcia cywilizacji okcydentalnej z innymi kulturami. W tych przypadkach liczba pozytywnych przykładów zachowania własnej odrębności kulturowej w związku z zachodzącym procesem integracji jest o wiele mniejsza i niestety należy przywołać w tym miejscu negatywne skutki związane ze zderzeniem cywilizacji. Drugim ograniczeniem realizacji integracji – także leżącym po stronie środowisk romskich – jest dostrzeżenie jej potrzeby. Ma ono nie mniejsze znaczenie, tym bardziej że zawsze proces generowania potrzeb jakichkolwiek grup jest trudny, w szczególności, gdy są one sprzeczne z jej kulturowymi wartościami.

W punkcie 3.2.2 EKES utożsamia wyjście Romów z obszaru biedy⁶⁰ z sukcesem na polu integracji ze społeczeństwem. Niejako z założenia EKES przyjmuje, że integracja jest warunkiem dostatecznym i koniecznym do wyjścia z ubóstwa. To śmiała teza. Pomijając fakt, że rzeczywistość może ona do tego doprowadzić, przy tak autorytarnym stwierdzeniu należałoby przeprowadzić szczegółowe badania, które wskazałyby konkretne zależności pomiędzy zaangażowaniem w proces integracji ze społeczeństwem i jakimkolwiek sukcesem ekonomicznym. Druga kwestia jaka się w tym miejscu pojawia, to konieczność odpowiedzi na pytanie, jak znaczna grupa Romów, którzy zintegrowali się z większością społeczeństwa i wyszli z obszaru biedy, zachowała swoją pełną tożsamość i wartości kulturowe⁶¹, a na ile była zmuszona dokonać zmian w swoim tradycyjnym stylu życia i codziennych składnikach kultury, czy też w ogóle wyłączyć się ze swojej dotychczasowej społeczności.

Jako element wspomagający integrację wskazane zostały możliwości wprowadzenia zachęt finansowych. Jednocześnie kolejny raz EKES stara się w tym miejscu rozwiązać problem Europy a nie Romów, stwierdzając, że w zamian za inwestowanie w społeczność, oczekiwane jest od

⁵⁹ Por. Halfmann J., *Tożsamości narodowe i wielokulturowość w Europie*, [w:] J. Polakowska-Kujawa (red.) *Współczesna...*, s. 69-70.

⁶⁰ Dane wskazane w tym punkcie mówią o 60% Romów żyjących w biedzie.

⁶¹ O potrzebie zachowania odrębności kulturowej Romów: pkt 38-39, 51 2008/2137(I-NI).

niej zaangażowanie i odpowiedzialność⁶². A należy brać pod uwagę fakt, że pomimo iż Romowie chcą podnieść poziom swojego życia, to jednak w znacznej większości przypadków oczekiwanie od nich w zamian *zaangażowania i odpowiedzialności* jest płonną nadzieją.

W zakończeniu tej części EKES realistycznie podchodząc do skali „problemu”, wskazuje na konieczność zaangażowania i koordynacji działań wszystkich środowisk: *polityków, świata biznesu i społeczeństwa*. Podkreśla także rolę środowisk romskich oraz wskazuje na fundusze strukturalne jako jedno z możliwych do wykorzystania narzędzi.

4.1.4. Romowie a Unia Europejska w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Część czwarta jest poświęcona wskazaniu na podejmowane przez instytucje europejskie działania legislacyjne oraz instytucjonalne nakierowane na rozwiązanie romskiego dylematu. Do najważniejszych spośród nich należy aktywność powołanej jeszcze w 2006 roku⁶³ przez Komisję Europejską grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. integracji społecznej mniejszości etnicznych⁶⁴, działanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz aktywność legislacyjna Parlamentu Europejskiego.

Ze względu na skalę problemu EKES odwoływał się także do instytucji pozaunijnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych, wskazuje na zaangażowanie *zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego*. W tym miejscu należy przywołać Dekadę integracji Romów 2005-2015, Koalicję na rzecz Polityki EU wobec Romów⁶⁵ oraz Europejskie Forum Romów i Koczowników⁶⁶. Wśród partnerów spo-

⁶² Podobnie w: pkt 2 tamże; pkt 13 P6_TA(2007)0534.

⁶³ Decyzja Komisji z dnia 20 stycznia 2006 r. 2006/33/WE ustanawiająca grupę ekspertów wysokiego szczebla ds. integracji społecznej mniejszości etnicznych i ich pełnego uczestnictwa w rynku pracy.

⁶⁴ Grupa ta opracowała raport *Ethnic Minorities in the Labour Market. An Urgent Call for Better Social Inclusion*, European Commission 2007.

⁶⁵ ERPC, EU Roma Policy Coalition. Jej głównym zadaniem jest monitorowanie realizacji przez UE spójnej strategii wobec Romów, a także informowanie instytucji wspólnotowych o realnych problemach społeczności romskiej. Do jej partnerów należą zarówno organizacje działające na polu ochrony praw człowieka, jak i pozarządowe instytucje romskie, <http://roma.wieni.be>.

⁶⁶ ERTF, European Roma and Travellers Forum, którego zasadniczym zadaniem jest

łecznych EKES przypisywał szczególne znacznie organizacjom o charakterze zawodowym – zarówno krajowym, jak i europejskim⁶⁷.

4.1.5. Wnioski Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Najistotniejszą konstatacją, jaka pojawiła się w części wnioskowej, jest przyznanie, że wszelkie działania podejmowane do tej pory przez system instytucjonalny UE w stosunku do Romów są co najmniej niezadowolające⁶⁸. Takie przyznanie się do bezradności w dziedzinie, która dla całej UE stanowi jedną z podstaw funkcjonowania – tworzenia spójnego ekonomicznie i społecznie obszaru dobrobytu – wskazuje, że EKES jako pierwsza instytucja wspólnotowa w pełni dostrzegł znaczenie dla kształtu UE obecności Romów na jej terenie. Powołując się na swoje dotychczasowe doświadczenia we wspieraniu tworzenia społeczeństwa obywatelskiego postrzega siebie jako organizację kluczową w działaniach na rzecz rozwiązania romskiego dylematu.

Jako główne lekarstwo na problem integracji mniejszości jako takich – a w szczególności mniejszości romskiej – EKES postrzega współpracę instytucjonalną, która dzięki swej trwałości i potencjalnemu zaangażowaniu *wszystkich podmiotów*, ma szansę być narzędziem skutecznym. Wątpliwe jednak, by udało się dzięki samej trwałości instytucjonalnej zmienić sytuację Romów w Europie. Przy takich założeniach większe szanse byłyby na – określone przez EKES jako miarą sukcesu – stworzenie sieci współpracy wszystkich podmiotów związanych z problematyką romską.

Nie proponując rewolucyjnych zmian EKES wskazuje, że rolę pomocniczą w realizacji celu mają przyjąć składniki dotychczasowej aktywności UE. Wśród nich zostały wskazane: otwarta metoda koordynacji stosowana efektywnie do innych działań⁶⁹, uruchomienie debaty publicznej doty-

koordynacja działań romskich organizacji pozarządowych, <http://www.ertf.org>.

⁶⁷ Przykładem takiej organizacji jest ETUC, European Trade Union Confederation – Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, której doświadczenia zostały zidentyfikowane jako szczególnie cenne, <http://www.etuc.org>.

⁶⁸ Wskazane także w: pkt E 2009/C 68 E/06; pkt I P6_TA(2007)0534; ponadto PE określił dotychczasowe działania jako porażkę, w: pkt 52 2007/2145(INI).

⁶⁹ *Open Method of Co-ordination* (otwarta metoda koordynacji) – metoda polegająca na dobrowolnej współpracy państw członkowskich w dziedzinach, w których trudno jest stosować sztywne zapisy legislacyjne.

czącej mniejszości romskiej, wprowadzenie desegregacyjnej legislatywy⁷⁰, wpisanie działań na rzecz Romów w dialog międzykulturowy⁷¹, wspólne działania instytucjonalne, przeniesienie znacznej części odpowiedzialności na państwa członkowskie i organizacje pozarządowe⁷² oraz samych (nie) zainteresowanych, poprzez (wątpliwe do osiągnięcia) przyjęcie odpowiedzialności oraz podjęcie zobowiązań przez środowiska romskie⁷³. EKES wykorzystuje także znane sobie narzędzia finansowe – na wskazywane we wcześniejszych częściach opinii fundusze strukturalne powołuje się w tym miejscu dwukrotnie. Najważniejsze jednak jest stwierdzenie wskazujące, że *integracja Romów powinna być jednym z priorytetów w wykorzystaniu funduszy strukturalnych*.

Na podstawie wcześniej wskazanych czynników widać wyraźnie, że – pomimo starań – EKES nie jest w stanie zaproponować niczego, co pozwoliłoby znacząco przełamać bezradność UE wobec romskiego dylematu. W zakończeniu szczególnie widoczne jest to, co praktycznie przebiega z całej opinii – specyficzne nastawienie typowe dla całego systemu instytucjonalnego UE. Stykając się z problemem, który wykracza poza unijne standardowe ramy działania, EKES stara się sprowadzić problem do znanego sobie poziomu, który pozwoli zastosować specjalne narzędzia, nie odbiegające jednak od standardów wypracowanych na bazie ponad 50 lat doświadczeń.

4.2. Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym a Romowie

Biorąc pod uwagę, że zarówno dokument roboczy KE, jak i opinia EKES powstały w ścisłym związku z EY2007, można było przypuszczać, że wskazany w tym pierwszym⁷⁴ jako szansa na zwrócenie uwagi na sytuację Romów, EY2010 – w jakimś zakresie przynajmniej – będzie traktował tę grupę priorytetowo, a działania podjęte w jego ramach przyniosą im wymierną korzyść. Celowe zatem wydaje się przeanalizowanie, w jakim

⁷⁰ Także w: pkt 25 2008/2137(INI).

⁷¹ W ramach *Roku Równych Szans* oraz *Roku Dialogu Międzykulturowego*.

⁷² Zgodnie z zasadą subsydiarności.

⁷³ Pkt 70 2008/2137(INI).

⁷⁴ Pkt 6.4.2 tamże.

stopniu EY2010 był nakierowany na tę konkretną grupę. Dlatego też należy umieścić aktywność podjętą w jego ramach – nastawioną na środowiska pozostające w ubóstwie i poza głównym nurtem życia społecznego UE – w szerszym kontekście aktualnej sytuacji Romów w Europie. Tym bardziej, że KE dokonała publicznej deklaracji związanej z europeizacją tematyki romskiej, a EKES zaoferował instytucjom UE realistyczną analizę ich sytuacji oraz wzajemnych oczekiwań i możliwości.

Pełna ocena aktywności na poziomie krajowym i unijnym, zrealizowanej w ramach EY2010, została przygotowana w 2011 roku⁷⁵. Sprawozdanie KE⁷⁶ dotyczące wszystkich celów Roku, koncentruje się na określeniu poziomu wypełnienia zadań wskazanych w dokumentach powołujących EY2010, a jego wartość jest bezsprzecznie znaczna dla oceny ich realizacji.

Ogłaszanie lat tematycznych wiąże się głównie z ideą koncentracji uwagi, tak na płaszczyźnie instytucjonalnej, jak i społecznej, na określonym zjawisku. Ma ona na celu nie tyle doprowadzenie do natychmiastowej zmiany w jakiegokolwiek konkretnej dziedzinie, ile:

- priorytetowe traktowanie europejskich treści politycznych w programach UE;
- zwiększenie szerszego zaangażowania politycznego w określonej dziedzinie;
- rozpowszechnienie i wymiany poglądów oraz dyskusji na ich temat;
- podniesienie poziomu świadomości⁷⁷;
- stworzenie synergii pomiędzy różnymi dziedzinami i szczeblami;
- tworzeniu impulsu politycznego i jego wkładu w zmiany polityczne;
- generowaniu większej wartości dodanej niż w przypadku indywidualnych działań PC⁷⁸.

⁷⁵ Działania ewaluacyjne i monitorujące rozpoczęły się już w 2009 roku, pkt 6.2.2 KOM(2007) 797.

⁷⁶ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie realizacji, wyników i ogólnej oceny Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) COM(2012) 107 final, 15.3.2012.

⁷⁷ Pkt 1.1 COM(2012) 107.

⁷⁸ Pkt1 acc. 5-8 SEC(2007) 1662; ust. 4 acc. 2 KOM(2007) 797; pkt 5.1 KOM(2007) 797. Ocena skutków finansowych regulacji; pkt 20 1098/2008/WE.

Środkami realizacji tak określonych celów ogólnych są najczęściej: spotkania i konferencje, kampanie informacyjne i promocyjne, badania i raporty⁷⁹. Jak widać – pomimo wyraźnego wskazania, że celem nadrzędnym Roku jest wspieranie działań Wspólnoty w walce z wykluczeniem społecznym⁸⁰ – ogłoszenie Roku ma w większym stopniu charakter początku długotrwałego procesu niż jest okresem kumulacji praktycznych działań mających doprowadzić do poprawy jakiejś konkretnej sytuacji. Na przykładzie EY2010, długoterminowość tych działań przejawiała się także poprzez wcześniejsze – niż w samym 2010 roku – podjęcie prac związanych z Rokiem⁸¹.

4.2.1. Podstawy programowe EY2010

Przede wszystkim należy odnieść się do założeń i celów EY2010. Zostały one określone w grupie dokumentów poprzedzających przyjęcie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady, *ustanawiającej 2010 rok Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym*⁸².

Założenia miały charakter instytucjonalny i odwoływały się do strategii lizbońskiej oraz zwiększonego zaangażowania politycznego UE, a także współodpowiedzialności obywateli⁸³, uznając to wręcz za kluczowe dla efektywnej walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁸⁴. Wynikało to z tego, że zjawiska wskazane w tytule Roku wpływają destrukcyjnie na społeczeństwo i gospodarkę całej UE⁸⁵, na poziomie społecznym uderzając w wolność jednostki poprzez jej ograniczenie⁸⁶. W szczególności w związku

⁷⁹ Pkt 2.3 2008/C 224/24; art. 3 ust. 1 1098/2008/WE. Szczegółowy spis i opis działań przeznaczony na realizację na poziomie wspólnotowym i krajowym, wraz ze wsparciem pozafinansowym znajduje się w załączniku do 1098/2008/WE.

⁸⁰ Art. 1 tamże.

⁸¹ Tiret pierwsze, cz. I pkt 3 2008/C 257/02; szczegółowy plan realizacji działań związanych z Rokiem stanowi załącznik 3 do: *Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) – Strategiczny dokument ramowy – Priorytety i wytyczne dla działań w ramach Europejskiego Roku 2010*, 1.12.2008.

⁸² 1098/2008/WE.

⁸³ I znacznego zaangażowania Europejczyków w zachowaniu i podniesieniu jakości życia na obszarze UE, pkt 3.3, 6.3 2008/C 224/24.

⁸⁴ Pkt 6.3, 6.5 tamże; cz. I pkt 17 2008/C 257/02.

⁸⁵ Pkt 3.1 acc. 1 SEC(2007) 1662; pkt 1.1, 1.3 2008/C 224/24; cz. I pkt 17 2008/C 257/02.

⁸⁶ Tiret drugie tamże; także na poziomie wyrażania poglądów i aktywności społecz-

ze światowym kryzysem finansowym i żywieniowym oraz zmianami demograficznymi⁸⁷, które w oczywisty sposób, w szczególności na poziomie zatrudnienia, uderzają w grupy *najsłabsze społecznie*⁸⁸.

Cele szczegółowe EY2010 – podniesienie poziomu świadomości obywateli i pokazanie praktycznych rozwiązań problemów – wynikały z następujących ideowych przesłanek⁸⁹:

- szacunek – uznanie praw wykluczonych do udziału w życiu społecznym, uwzględniając walkę ze stereotypami i napiętnowaniem społecznym;
- odpowiedzialność – podniesienie świadomego udziału obywateli w kształtowaniu UE⁹⁰ i walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym;
- spójność – propagowanie spójnego społeczeństwa z korzyścią dla wszystkich, bazującego na wysokich kwalifikacjach i udziale w rzeczywistości społeczno-gospodarczej, co ma zagwarantować wysoki poziom życia;
- zaangażowanie – wzmacnianie zaangażowania w walkę z ubóstwem i wykluczeniem na każdym szczeblu władzy⁹¹.

Natomiast celami określonymi w sposób pośredni – poprzez zapisy wskazujące na to, jakie zjawiska wywołują dyskomfort społeczny wśród mieszkańców UE – są:

- niemożliwość zaspokojenie pewnych potrzeb;
- ograniczenie dostępu do podstawowych usług;
- poczucie wykluczenia społecznego⁹².

nej, pkt 10 1098/2008/WE.

⁸⁷ Pkt 1.4, 6.1 2008/C 224/24.

⁸⁸ *Europejski Rok...*, dz. cyt., s. 4.

⁸⁹ Art. 2 ust. 1 1098/2008/WE.

⁹⁰ Pkt 1.1 2008/C 224/24.

⁹¹ Pkt 1.3 tamże; pkt 3.2 SEC(2007) 1662. Związane z nimi wskaźniki opisane są w pkt 6.1 KOM(2007) 797. *Ocena skutków finansowych regulacji*. W tym samym miejscu znajdują się także wskaźniki przyporządkowane do konkretnych form działania. Jednak należy zwrócić uwagę, że tak jak wskazano wcześniej, realizacja Roku związana jest głównie z podnoszeniem świadomości i uwrażliwianiem na zagadnieniem oraz tworzenie ram instytucjonalno-społecznych, i wskaźniki odwołują się do takich właśnie kryteriów oceny efektywności działań.

⁹² Pkt 3.1 acc. 1 SEC(2007) 1662.

Zakres tematyczny Roku bazujący na priorytetach analizowanych w *Sprawozdaniu na temat ochrony socjalnej i integracji społecznej*⁹³ praktycznie we wszystkich przypadkach odnosił się w jakimś stopniu do Romów. Szczególnie ważne i podkreślane wydają się:

- ubóstwo dzieci i międzypokoleniowe przekazywanie ubóstwa; rynek pracy sprzyjający integracji;
- problem nierówności w kształceniu i szkoleniu;
- dostęp do podstawowych usług, w tym do przyzwoitych warunków mieszkaniowych;
- dyskryminacja i propagowanie integracji imigrantów oraz integracja społeczna i integracja na rynku pracy mniejszości etnicznych⁹⁴;
- potrzeby osób niepełnosprawnych i innych grup słabszych społecznie⁹⁵.

Bardzo ważnym czynnikiem, tak w obszarze ogólnej aktywności Roku, jak i konkretnie w przypadku Romów, był i w dalszym ciągu pozostaje problem płci⁹⁶.

Wszystkie powyższe tematy, cele i zakresy działań, ustalone na różnych płaszczyznach, mogły stanowić podstawę do oceny efektywności realizacji Roku i działań z nim związanych. Jednak należało bardzo precyzyjnie określić wskaźniki⁹⁷, które pomagały ustalić jego efektywność, i które realnie opisywały skalę deprywacji⁹⁸.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia oraz samą ideę Roku, należy zaznaczyć, że był on celowy jeśli chodzi o problem, a nie jedną, wydzieloną

⁹³ *Joint Report...*, dz. cyt.

⁹⁴ Realnym czynnikiem wpływającym na poprawę sytuacji w tej dziedzinie ma być zmodernizowana polityka społeczna, mająca utrzymać wizerunek spójnej ekonomicznie i społecznie Europy. Wspieraniem dla niej mają być skuteczne strategie polityczne wspierające działania integracyjne na rynku pracy mniejszości, Pkt 3.5 tiret pierwsze-trzecie 2008/C 224/24. Powinny one być opracowywane międzysektorowo, przyjmując zasadę ujęcia holistycznego, Pkt 3.5 tiret szóste 2008/C 224/24.

⁹⁵ Pkt 1.4 SEC(2007) 1662.

⁹⁶ *Europejski Rok...*, dz. cyt., s. 7.

⁹⁷ I to w kilku dziedzinach opieki i ochrony, pkt 3.5 acc. 1-2 komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Pracując razem, pracując lepiej – Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej* COM(2005) 706 końcowy, 22.12.2005.

⁹⁸ Pkt 4.4 2008/C 224/24.

grupę. Pomimo tego wręcz narzuca się myśl, że jego zakres tematyczny jednak odnosił się do Romów. Wielokrotnie w dokumentach UE⁹⁹ związanych z Rokiem, określone były grupy, w sposób szczególny podlegające działaniom w jego ramach. Każdorazowo wskazywane są w nich mniejszości etniczne, kobiety oraz migranci. Każda z tych kategorii wiąże się ściśle z Romami. W oczywisty sposób, jako że są największą mniejszością nie tylko w UE, ale i Europie; Romni doświadczają dwupoziomowej dyskryminacji i wykluczenia. Bezsprzeczne prawdziwym jest także traktowanie Romów jak niechcianych migrantów.

Za kluczowe wyzwanie wobec problemu Roku wskazuje się *przerwanie międzypokoleniowego przekazywania ubóstwa*¹⁰⁰, które w związku z zagrożeniem powielania modelu¹⁰¹, jest jednym z najważniejszych czynników związanych z wykluczeniem społecznym. Wpływa ono głównie na dzieci, ograniczając ich potencjał i zagrażając ich rozwojowi i sytuacji¹⁰². Jako główne narzędzie walki z tym zjawiskiem wskazuje się *aktywną integrację*¹⁰³. W przypadku Romów – do których zapis ten odnosi się bezpośrednio – społeczeństwo to wydaje się funkcjonować w zamkniętym kręgu cywilizacyjnym, który skutkuje ciągłością kulturowo utrwalonego podejścia odrzucenia wobec wszelkich prób przełamania międzypokoleniowo przekazywanego stylu życia.

4.2.2. Płaszczyzna krajowa EY2010

Programy krajowe¹⁰⁴ z założenia powinny ściśle odpowiadać zasadom (celom, priorytetom) określonym w podstawowych dokumentach programowych związanych z każdym Rokiem i opisanych powyżej. W praktyce, każdy z krajów, określił szczegółowo własne zasady i szczegółowe priorytety realizacji EY2010. Nie każde z państw – zgodnie z unijną zasadą

⁹⁹ Pkt 2.1 acc. 3 SEC(2007) 1662; pkt 16 1098/2008/WE.

¹⁰⁰ Pkt 2.1 acc. 5 SEC(2007) 1662.

¹⁰¹ Firlit-Fesnak G., *Polska bieda...*, dz. cyt., s. 8.

¹⁰² Cz. I pkt 16 2008/C 257/02.

¹⁰³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy 2008/2335(INI); zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (notyfikowana jako dokument nr C(2008) 5737) 2008/867/WE.

¹⁰⁴ Szczegółowe zasady ich przygotowania, konstrukcji i oceny przez KE zostały wskazane w *Europejski Rok...*, dz. cyt., s. 16-18 oraz Załączniku 1 do tego dokumentu.

subsydiarności¹⁰⁵ – w jednakowy sposób potraktowało odniesienie założeń Roku do romskiego dylematu. Jednak część z nich wyłączyła Romów w zakres priorytetów Roku. Tak – w obszarze priorytetu dotyczącego zapobiegania dyskryminacji i propagowania integracji społecznej imigrantów oraz mniejszości¹⁰⁶ – było w przypadku Austrii, Bułgarii, Grecji, Cypru, Węgier, Malty, Szwecji, Słowacji, Słowenii, Rumunii, Hiszpanii i Niemiec.

W przypadku wszystkich dokumentów krajowych¹⁰⁷ powyższych państw znalazły się odwołania do ogólnych zasad i problemów związanych z realizacją celów i priorytetów Roku, przy okazji powiązanych z Romami. Jednak dodatkowo zamieszczono w nich także zapisy bezpośrednio i konkretnie przywołujące mniejszość romską jako grupę odbiorczą. Najwyraźniejsze odniesienia do Romów pojawiły się w państwach, których akcesja do UE wiązała się ze znacznym zwiększeniem liczby Romów na jej terenie. Przykładami takich państw – o znacznym rozdzwieku pomiędzy dyskryminującą praktyką społeczną a założoną realizacją znacznej liczbie działań skierowanych do społeczności romskiej, finansowanych przez UE – są przede wszystkim Czechy i Słowacja.

W przypadku krajowego programu zabezpieczenia i integracji społecznej Czech, Romowie – na równi z niepełnosprawnymi – zostali określani jako grupa pozostająca w szczególnie niekorzystnej sytuacji¹⁰⁸. W stosunku do nich – jako jednej z trzech najbardziej zagrożonych grup – realizowane były założenia współpracy wszystkich poziomów administracji¹⁰⁹. W kontekście

¹⁰⁵ Zgodnie z jej kształtem określonym w *Protokole w przedmiocie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności*, stanowiącym załącznik do traktatu amsterdamskiego, każde z państw ma możliwość wypracowywania własnych środków realizacji określonych zadań, przy wspólnie określonym celu i oczekiwanych skutkach. Więcej w: Szweczyk M., *Instytucjonalnie uwarunkowane lokalne aspekty subsydiarności*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki”, 2006, nr 1, s. 196-200.

¹⁰⁶ Cancedda A., McDonald N., *Evaluation of the European Year 2010 for Combating Poverty and Social Exclusion*, Ecorys, Rotterdam 2011, s. 54.

¹⁰⁷ Mieszczą się one w trzech kategoriach. Wszystkie pozostające w ścisłym związku z wytycznymi instytucji UE, określonymi w ramach przygotowań do EY2010: krajowe programy *Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008-2010*, jako przygotowanie do EY2010; krajowe programy wdrażania Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010, jako planujące EY2010; krajowe dokumenty tematyczne dotyczące działań w Roku, jako realizacja założenia EY2010.

¹⁰⁸ *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008–2010. Czech Republic*, Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic, Praha 2008, s. 9.

¹⁰⁹ Tamże, s. 14.

EY2010 Czeši wskazali na podstawowy problem – istniejące ponad 300 miejscowości, w których wyodrębnione są romskie dzielnice. Ludzie je zamieszkujący najczęściej są bezrobotni, nie mają wykształcenia i kwalifikacji lub mają je na bardzo niskim poziomie. To samo dotyczy ich kompetencji społecznych¹¹⁰. Aby przeciwdziałać utrwalaniu się takich obszarów wykluczenia społecznego w Czechach przygotowano dwa programy współpracujące z NGO, nakierowane na walkę ze społecznie negatywnymi skutkami istnienia dzielnic romskich. Ponadto uruchomiono w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego agencję o analogicznych celach¹¹¹. Także w sferze edukacji Czechy realizowały wsparcie dla romskich dzieci poprzez tworzenie Centrów Integracji Mniejszości, oferujących pomoc przy wejściu i pozostaniu w systemie edukacji¹¹².

W krajowym programie wdrażania EY2010 w Czechach Romowie jako grupa docelowa znaleźli się jedynie w Priorytecie 5 – *Wsparcie odpowiednich warunków mieszkaniowych dla grup słabszych społecznie + rozwiązanie problemu bezdomności*, w ramach którego zaproponowano jednorazowe wsparcie inwestycyjne dla budowy lokali socjalnych¹¹³. Znamienne, że pomimo wyraźnego wskazywania przez Czechów na Romów jako grupę szczególnie zagrożoną, w tak małym stopniu zostali uwzględnieni oni w konkretnym planie krajowym. Przejawiło się to także w składzie Komisji Integracji Społecznej. Na 43 członków jedynie jeden pochodził z rządowej Międzyministerialnej Komisji ds. Wspólnot Romskich i ponadto nie znalazł się tam żaden przedstawiciel romskiej organizacji pozarządowej¹¹⁴.

Poza aktywnością wynikającą bezpośrednio z założeń Roku, ale pozostającą w ramach jego przebiegu, rozpoczęto realizację projektu zatytułowanego *Poprawa nauki czytania i pisanie w grupach zagrożonych*, prowadzonego przez Stowarzyszenie Romodrom¹¹⁵.

¹¹⁰ Tamże, s. 10.

¹¹¹ Tamże, s. 17, 23-24.

¹¹² Tamże, s. 18.

¹¹³ *National Programme For the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion. Czech Republic*, s. 16-18.

¹¹⁴ Tamże, s. 25.

¹¹⁵ *Osmého dubna slavíme den Romů*, <http://www.2010againstopoverty.eu/mycountry/countries/czechrepublic.html>, 3.3.2011; *Projekty realizované v rámci Evropského roku 2010 v České republice*, <http://www.ey2010.cz/o-roce>, 3.3.2011; *Vězeňský program*, <http://www.romodromcz.cz/cs/cinnosti/vezensky/vezensky.php>, 3.3.2011.

W przypadku Słowacji w krajowym programie zabezpieczenia i integracji społecznej przywołano temat Romów w dziedzinie edukacji, wskazując na fakt, że jedynie 35% spośród nich ukończyło edukację na poziomie podstawowym¹¹⁶. Podobnie jak w przypadku Czech, Romów umieszczono w grupie znacznego zagrożenia wykluczeniem społecznym (wraz z niepełnosprawnymi) w związku z ich miejscami zamieszkania, identyfikowanymi w 10% jako obszary oddzielone od innej ludności¹¹⁷. Umieszczono ich także wśród grup podlegających priorytetowym, krajowym aktywnościom przeciwdziałającym wykluczeniu społecznemu¹¹⁸. Skrytykowano praktykę wysyłania dzieci romskich do szkół specjalnych na podstawie niewystarczających – dyskryminujących – podstaw¹¹⁹. W dokumencie zostało wyraźnie powiedziane: *Ogólnie niski poziom wykształcenia, wraz z bardzo niskim odsetkiem zatrudnionych Romów oznacza niskie dochody, czego bezpośrednią konsekwencją jest pogłębienie społeczno-gospodarczych nierówności*¹²⁰. Odwoływanie się do sytuacji Romów znajduje się w tym dokumencie w wielu miejscach. Pojawia się w kontekście projektów realizowanych w ramach EFS, trwałego włączenia dzieci romskich do systemu edukacji oraz młodzieży – do udziału w szkolnictwie średnim oraz wyższym. W ramach pierwszego priorytetu – *Zmniejszenie ubóstwa dzieci i powstrzymanie międzypokoleniowego przekazywania ubóstwa – środki zapobiegawcze i wsparcie dla rodzin z dziećmi*, wśród innych celów – wskazano trzy związane z Romami: zwiększenie stopnia ich integracji w szkołach pierwszych dwóch stopni edukacji; zwiększenie liczby uczniów pochodzenia romskiego, którzy ukończyli szkołę drugiego stopnia edukacji oraz zmniejszenie liczby romskich uczniów wobec których realizowano specjalne systemy uczenia¹²¹. Drugi priorytet – *Zwiększenie integracji i walka z dyskryminacją grup ludności szczególnie narażonych, poprzez wspieranie dostępności usług publicznych, wspieranie lokalnych rozwiązań i podnoszenie udziału grup wykluczonych w życiu społecznym*, także przewidywał działanie nakierowane dla Romów. Przede wszystkim była to poprawa dostępu do opieki zdrowotnej dla wszystkich marginalizowanych grup¹²².

¹¹⁶ *National Strategy Report On Social Protection And Social Inclusion 2008 – 2010. Slovak Republic*, 2008, s. 6

¹¹⁷ *Tamże*, s. 7.

¹¹⁸ *Tamże*, s. 30.

¹¹⁹ *Tamże*, s. 18-19.

¹²⁰ *Tamże*.

¹²¹ *Tamże*, s. 32-34.

¹²² *Tamże*, s. 39.

W całym dokumencie widoczne jest nastawienie, które pokazuje, że Słowacja poważnie traktuje sprawy Romów¹²³ i stara się na wielu płaszczyznach podejmować działania im pomagające oraz włączające w główny nurt życia społecznego. Przykładem tego mogą być zrealizowane na Słowacji badania wykluczenia społecznego Romów¹²⁴. Natomiast z praktycznego punktu widzenia, zrealizowano tylko jeden projekt ściśle powiązany z EY2010 i bezpośrednio wpływający na Romów. Miał on na celu przygotowanie skutecznej polityki integracyjnej i dotyczył skuteczności integracji Romów w związku z ich przynależnością do marginalnych grup religijnych¹²⁵. Krajowy program wdrażania Roku na Słowacji wskazywał, że ubóstwo jest zdeterminowane przez kwestie etniczne i dynamikę demograficzną społeczności romskiej¹²⁶. Także w tym dokumencie – ponownie – wskazano, że wspólnoty romskie są jedną z grup docelowych działań związanych z EY2010.

Na Węgrzech na 26 projektów aż 5 było skierowanych przynajmniej w części do Romów. W innych państwach w ramach wspierania Romów realizowano współpracę z mediami (Słowenia), tworzone centra informacyjne (Słowenia) oraz przeprowadzono seminaria (Hiszpania)¹²⁷. Na liście 60 polskich wniosków zatwierdzonych do dofinansowania nie znalazł się żaden projekt przygotowany przez organizacje romskie¹²⁸. Ponadto żaden z polskich projektów nie był skierowany do tej konkretnej grupy – a ze względu na ich kulturowo uwarunkowaną specyfikę i związaną z tym konieczność precyzyjnego docierania do nich – nie istniała szansa na to, aby uczestniczyli w programach ogólnych.

W praktyce – ze względu na założenie, że EY2010 miał głównie na celu ukierunkować myślenie społeczeństwa i skupić jego uwagę na grupach

¹²³ Ze względu na szczególną sytuację demograficzną Słowaków i Romów trudno jednak się dziwić tak zaangażowanemu podejściu. Dodatkowo brak zmiany sytuacji Romów na Słowacji może prowadzić do ciągłej eskalacji przemocy i segregacji oraz powstawania kolejnych murów oddzielających dzielnice i osiedla romskie, jak choćby w Ostrovanach w 2009 roku, Niewiadowski A., *Romowie za murem*, „Rzeczpospolita” 19.10.2009 <http://www.rp.pl/arttykul/379631.html>.

¹²⁴ Cancedda A., McDonald N., *Evaluation of the European...*, dz. cyt., s. 43.

¹²⁵ Podporené projekty, <http://www.fsr.gov.sk/sk/EY2010/projekty>, 11.9.2012; Správa o projekte SIRONA, <http://www.uet.sav.sk/projekt-SIRONA-anotacia.html>, 11.9.2012.

¹²⁶ *National Programme of the Slovak Republic for implementing the European Year for combating poverty and social exclusion (2010)*, May 2009, s. 4

¹²⁷ Cancedda A., McDonald N., *Evaluation of the European...*, dz. cyt., Annex, s. 35.

¹²⁸ *Wnioski konkursowe zatwierdzone do dofinansowania w ramach obchodów Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.2010againstpoverity.eu>.

zdeprywowanych – do głównych działań w jego ramach należały: współpraca z mediami, konkursy artystyczne, łańcuchy solidarności, uniwersytety otwarte, serwisy społecznościowe, uczenie pozaformalne, działania informacyjne. Ponieważ jednak celem było także kształtowanie polityki, pojawiły się konferencje, seminaria, spotkania eksperckie, opracowywanie nowych programów i planów działania oraz inna aktywność związana z wiedzą fachową¹²⁹. Na poziomie UE były to: kampanie informacyjne, komunikacyjne i promocyjne, konkursy, badania Eurobarometru, analizy specjalistyczne, sieciowa wymiana informacji. Do jego osiągnięć należały niewątpliwie: zdecydowane zaangażowanie polityczne pomimo trudnej sytuacji gospodarczej, rozwój nowych partnerstw, zaspokajanie potrzeby lepszej komunikacji dotyczącej włączenia osób doświadczających ubóstwa, uzupełnienie istniejących inicjatyw UE w ramach programu Progress i stosowania otwartej metody koordynacji oraz rozwój podejścia innowacyjnego¹³⁰.

EY2010 zbiegł się w czasie z okresem szczególnych wyzwań gospodarczych i społecznych, co sprzyjało mobilizacji społecznej i pomogło umieścić problem ubóstwa i wykluczenia społecznego w centrum uwagi E2020. Intensyfikował także stopień wykorzystania funduszy i dawał podstawy do koordynacji działań pomiędzy państwami. Stał się także instytucjonalną okazją do zwiększonej koncentracji na problematyce, której dotyczył. Pomimo tego, że działania realizowane w jego ramach nie były w szczególności skierowane na Romów, to jednak towarzyszyło mu przynajmniej nieznaczne ożywienie zainteresowania społecznego tym zakresem tematycznym. Ponadto – zgodnie z ideą tworzenia tego typu inicjatyw – jednym z jego celów było zwrócenie uwagi na problem, rozpoznanie go poprzez podstawowe działania i rozwinięcie aktywności w tej dziedzinie w powiązaniu z szerszymi strategiami UE.

4.3. Problem romskich migracji wewnętrznych w ramach Unii Europejskiej

Mogłoby się zdawać, że skupienie uwagi UE na Romach będzie skutkowało jakimikolwiek pozytywnymi przejawami aktywności wobec nich we wszystkich PC. Jednak w przypadku EY2010 uwidoczniło się, że nie

¹²⁹ COM(2012) 107 final, s. 5.

¹³⁰ Tamże, s. 6-10.

należało oczekiwać, że działania realizowane na poziomie krajowym przyjmą szczególnie szeroką skalę i że w ciągu krótkiego czasu zostaną rozwiązane zarówno problemy społeczności romskich, jak i państwowe dylematy ich dotyczące. Wydarzenia, do których doszło podczas trwania EY2010 we Francji, wydają się pokazywać, że sama wola polityczna UE – wyrażona nawet za pośrednictwem czytelnego komunikatu zawartego w dokumentach, jak i w działaniach takich jak EY2010 – nie ma żadnego wpływu na rzeczywistość w PC.

Niewątpliwie jednym z największych problemów, z jakimi borykają się państwa UE, jest przemieszczanie się Romów po terytorium Unii. Przyjezdni Romowie stali się bowiem widoczni w dużych miastach Europy, zwłaszcza najbardziej rozwiniętych państw UE. Społeczności państw UE-15 traktują migrujących Romów nie tylko jako grupę niechcianą, ale także jako nielegalnych migrantów. Uznają, że zamieszkujący te państwa rodzimi Sinti stwarzają o wiele mniejsze i – po latach współistnienia – po części rozwiązane problemy. Właśnie takie podejście umożliwiło w 2010 roku nakazanie ośmiu tysiącom Romów – pochodzącym przede wszystkim z Rumunii i Bułgarii – opuszczenie Francji¹³¹. Spotkało się to ze sprzeciwem części społeczeństwa oraz instytucji UE, a także wywołało szeroką dyskusję na arenie międzynarodowej. Stało się to jednocześnie kolejnym powodem do wzmożenia instytucjonalnej aktywności programowej i legislacyjnej UE wobec romskiego dylematu i podjęcia prób jego (nieostatecznej) rozwiązania.

4.3.1. Francuska reakcja na romskie migracje z nowych państw członkowskich

Wydarzenia te miały charakter odwrócenia uwagi od problemów natury politycznej¹³², wiązały się z antyimigracyjną polityką francuską oraz ni-

¹³¹ Więcej w Szewczyk M., *Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym a Romowie*, [w:] P. Borek (red.), *Zapomniani sąsiedzi...*, dz. cyt., s. 81.

¹³² Sarkozy psuje Francję, rozmowa Marcina Wojciechowskiego z Aleksandrem Smolarem, „Gazeta Wyborcza”, 27.09.2010, http://wyborcza.pl/1,76842,8423278,Sarkozy_psuje_Francje.html. Szczegółowy przebieg wydarzeń wraz z określeniem francuskiej podstawy prawnej został zawarty w: Wiącek M., *Ograniczenia swobody przepływu osób w Unii Europejskiej – przypadek Romów we Francji w 2010 r.*, [w:] Frąckowiak-Adamska A., Śledzińska-Simon A. (red.), *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie*, Prawni-

skim poparciem społeczeństwa francuskiego dla prezydenta N. Sarkozy'ego (30%). Do wydarzeń o podobnym charakterze doszło we Włoszech, gdzie od 2008 roku prowadzone były działania częściowo zbieżne z postępowaniem Francji. Było to całkowicie sprzeczne z podejściem instytucji UE zarówno do mniejszości romskiej, jak i do każdej innej grupy migrantów.

Spółeczeństwo europejskie bazując na utrwalonych przez kilkaset lat stereotypach łatwo przypisuje Romom skłonność do przestępczości, wpisując takie ich zachowanie w determinizm biologiczny¹³³. Choć większość społeczeństw nie zna Romów, to zna stereotypy ich dotyczące i w ramach owych stereotypów przypisuje grupom mniejszościowym oraz migrantom odpowiedzialność za przestępczość¹³⁴. Upředzenia przekraczają swoją intensywnością realną skalę zjawiska przestępczości wśród migrantów i stanowią problem także w relacjach z Romami. Rumuński minister spraw zagranicznych T. Baconschi podczas publicznego wystąpienia w lutym 2010 roku stwierdził, że istnieje psychologiczna skłonność Romów do przestępczości¹³⁵. Wypowiedź ta wywołała protesty organizacji pozarządowych, porównujących tego typu wiązanie przestępczości z przynależnością do grupy etnicznej z postępowaniem niemieckich nazistów, które doprowadziło do holokaustu.

W 2010 roku stereotyp ten został wykorzystany instrumentalnie przez francuski rząd i stanowił jedno z usprawiedliwień działań podjętych przeciw Romom. Także działania rządu włoskiego były – i w dalszym ciągu są – usprawiedliwiane w podobny sposób. Co więcej, we Włoszech do zaognienia sytuacji i rozpoczęcia zdecydowanych działań doprowadziło brutalne morderstwo Włoszki w październiku 2007 roku, o które podejrzewano rumuńskiego Roma. Inne francuskie wyjaśnienia dotyczyły braku strategii UE na rzecz integracji Romów, a także niepełnej zgodności

cza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011, s. 61-64, <http://www.biblioteka-cyfrowa.pl/publication/36202>.

¹³³ Na rozróżnienie dziedzictwa biologicznego i kulturowego – związanego z warunkami bytowymi – w związku z przestępczością powołuje się w bardzo szczegółowej analizie tego zjawiska Jakoubek A., *Przyczyny „romskiej” przestępczości*, „Studia Romologica”, 2010, nr 3 [w ca.]

¹³⁴ Pkt 5 P7_TAV(2010)0312. Zwraca na to także uwagę McGarry A., *The dilemma of the European Union's Roma policy*, „Critical Social Policy”, 2011, vol. 32 no. 1, s. 128.

¹³⁵ Za: Ciocoiu P., *Romanian foreign minister's comments spark outcry*, „Southeast European Times”, 4.3.2010, http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2010/03/04/feature-01.

przepisów krajowych z zasadami UE dotyczącymi swobody przemieszczania się osób, co prowadziło do ich jawnej dyskryminacji¹³⁶. Aby lepiej zrozumieć sytuację we Włoszech, trzeba brać pod uwagę fakt, że ponad połowa Romów zamieszkujących Włochy jest ludnością napływową, która przybyła do tego kraju w ciągu kilku lat pod koniec pierwszej dekady XXI wieku. Spośród grupy napływowej nieco poniżej 50% stanowią Romowie przybyli z innych państw członkowskich (głównie z Rumunii), natomiast pozostali są to migranci pochodzący przede wszystkim z obszaru Bałkanów Zachodnich¹³⁷.

Reakcja KE i PE¹³⁸, uznających, że Francja łamie prawa obywateli UE oraz stanowisko pozarządowych organizacji¹³⁹ romskich (m.in. *Collectif National Droits de l'Homme Romeurope*¹⁴⁰) doprowadziło ostatecznie do ograniczenia masowej akcji deportacyjnej. Pomimo oficjalnego zaprzestania przez Francję wydalania obywateli UE romskiego pochodzenia, francuska policja nie zaprzestała prowadzenia działań polegających na sukcesywnej likwidacji osiedli romskich. Podobnie we Włoszech akcja wysiedlania Romów i przenoszenia ich do monitorowanych i zamkniętych osiedli nie została zakończona. Włochy – pomimo opublikowania przez PE jeszcze w 2008 roku dokumentu potępiającego takie praktyki jako *akt bezpośredniej dyskryminacji ze względu na rasę i pochodzenie etniczne*¹⁴¹ – nie tylko dokonały etnicznego spisu Romów, ale także zbierały od wszystkich powyżej 14. roku życia odciski palców, tłumacząc, że jest to element walki z przestępczością. Francuska żandarmeria jest podejrzewana o podobne działania, włączając w to zbieranie próbek DNA i tworzenie tajnej, etnicznej kartoteki.

¹³⁶ Więcej w: pkt 3.3 acc 2 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w 2010 r.* KOM(2011) 160 wersja ostateczna, 30.3.2011.

¹³⁷ *Roma integration strategy Italy*, ANNEX No. 1, 2011, s. 26.

¹³⁸ Pkt 3 P7_TA(2010)0312.

¹³⁹ Pawlak J., *EU asks France for evidence Roma expulsions legal*, 3.9.2010, <http://arab-news.com>; Cendrowicz L., *E.U. Tries to Stop France's Crackdown on Gypsies*, "The Time", 3.9.2010, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2017508,00.html>; Bielecki T., *Bruksela: Francja się zhańbiła*, „Gazeta Wyborcza”, 14.9.2010, http://wyborcza.pl/1,76842,8376449,Bruksela_Francja_sie_zhanbila.html.

¹⁴⁰ Organizacja ta koncentruje się na promowaniu poszanowania praw podstawowych imigrantów romskiego pochodzenia we Francji, więcej na jej temat: <http://www.romeurope.org>.

¹⁴¹ Pkt. 1 P6_TA(2008)0361.

W pewnym stopniu były to reakcje rządów obydwu państw na niezadowolone społeczeństwo związane z nielegalnymi osiedlami romskimi. We Włoszech Romowie zetknęli się z brutalnymi atakami nie tylko ze strony służb mundurowych, ale także obywateli tego kraju. Pojawiało się niewiele głosów broniących Romów, choć świadkowie wysiedleń określali je jako działania dyskryminacyjne, a środowiska katolickie i organizacje międzynarodowe ujęły się za Romami. Natomiast we Francji udało się unikać ataków obywateli na Romów, a we wrześniu 2010 roku w 130 miastach blisko 100 000 demonstrantów protestowało nawet przeciwko polityce rządu wobec Romów. Wydaje się jednak, że protesty te były skierowane głównie przeciwko mało popularnemu prezydentowi, N. Sarkozy'emu, a problem wysiedleń Romów stał się jedynie pretekstem. Tym bardziej, że według danych podanych przez „Le Figaro” w sierpniu 2010 roku aż 79% Francuzów popierało politykę rządu francuskiego wobec Romów¹⁴².

Francja skupiła uwagę społeczności europejskiej na problemie wykorzystywania przez Romów swobody przepływu osób. Tym bardziej, że problem dotyczył jednego z głównych graczy UE i wynikał z ogólnej polityki antymigracyjnej przyjętej przez rząd Sarkozy'ego. Masowe akcje dyskryminacyjne z innych państw europejskich (ze Słowacji¹⁴³, z Czech¹⁴⁴) nie wiązały

¹⁴² *Sondage: les mesures sécuritaires de Nicolas Sarkozy plébiscitées*, „Le Parisien”, 6.8.2010, <http://www.leparisien.fr/politique/sondage-les-mesures-securitaires-de-nicolas-sarkozy-plebiscitees-06-08-2010-1023790.php>.

¹⁴³ W przypadku Słowacji najwięcej kontrowersji wzbudzają wspomniane już wcześniej, powstające z inicjatywy mieszkańców, mury odgradzające osiedla romskie od pozostałych części miejscowości, Niewiadowski A., *Romowie za...*, dz. cyt.; Kowalczyk R., *Słowacja: stumetrowy mur oddzieli Romów*, 24.8.2010, <http://www.euranet.eu/pol/Informacje/Wiadomosci/Polish/Slowacja-stumetrowy-mur-oddzieli-Romow>; Pietrzyk D., *Getta XXI wieku dla Romów na Słowacji*, 30.8.2010, <http://www.twoj.europa.pl/2025/getta-xxi-wieku-dla-romow-na-slowacji>; Pawlicki J., *Cyganie do obozu*, „Gazeta Wyborcza”, 9.9.2010, http://wyborcza.pl/1,76842,8351451,Cyganie_do_obozu.html.

¹⁴⁴ Masowy exodus Romów z Czech, głównie do Kanady, związany był z działaniami podjętymi intensywnie od 2008 roku i kontynuowanymi w 2009 roku przez czeskich neonazistów powiązanych z Partią Robotniczą. Poza manifestacjami antyromskimi, wyborczymi hasłami „Czechy dla Czechów”, doszło do podpalenia domu Romów w Vitkovie, Palata L., *Romscy azylanci z Czech zalewają Kanadę*, „Gazeta Wyborcza”, 27.4.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6541889,Romscy_azylanci_z_Czech_zalewaja_Kanade.html; tan, *Czeska partia wzywa do „ostatecznego rozwiązania kwestii cygańskiej”*, „Gazeta Wyborcza”, 22.5.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,6636599,Czeska_partia_wzywa_do_ostatecznego_rozwiazania_kwestii.html; Palata L., *Czescy neonaziści oskarżeni o próbę morderstwa Romów*, „Gazeta

się z żadną reakcją ze strony UE i dotyczyły państw, w których tego typu aktywność nie była niczym nowym i opinia publiczna w pewnym stopniu przywykła do niej, ponadto nie wynikała z działań rządu.

4.3.2. Europa migracyjna

Specyfika naszego subkontynentu sprawia, że łatwo zapominamy, iż wszystkie obecne narody europejskie ukształtowały się na skutek migracji o bardzo różnym charakterze. O ile w Stanach Zjednoczonych często podkreśla się fakt, że kraj ten zbudowali migranci¹⁴⁵, o tyle w Europie panuje tendencja do zapominania o tym wzorcu kształtowania narodów, a migracje traktowane są jak szturm na *Festung Europa*. A przecież przez wieki Europejczycy sami migrowali¹⁴⁶, czego efektem była dominacja europejskiej kultury w świecie.

Od lat 50. XX wieku, aż do chwili obecnej¹⁴⁷ Europa poddana jest intensywnemu procesowi migracyjnemu na skalę, którą pod względem ilościowym można chyba jedynie porównać do okresu wędrówek ludów. Od 1992 roku utrzymujący się wzrost liczby migrantów przekroczył wskaźnik przyrostu naturalnego w UE. Od początku XXI wieku zmniejszający się od lat 60. XX wieku ujemny wskaźnik przyrostu naturalnego uległ powolnemu odwróceniu (także za sprawą migrantów, którzy uzyskali obywatelstwo państw należących do UE), co w połączeniu ze znacznym przyspieszeniem wzrostu liczby migrantów w tym czasie doprowadziło do wzrostu

Wyborcza”, 17.8.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6931338,Czescy_neonazisci_oskarzeni_o_probne_morderstwa_Romow.html. Należy przy tym pamiętać, że w Czechach działania przeciwko Romom podejmowane bywają także przez polityków: Palata L., *Jak Ivana Rapkova vydala wojnę Romom*, „Gazeta Wyborcza”, 31.8.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6982157,Jak_Ivana_Rapkova_wydala_wojne_Romom.html, jak i przez władze: Bart, *Czechy przeproszają za przymusowe sterylizacje Romów*, „Gazeta Wyborcza”, 25.11.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,7289960,Czechy_przeproszaja_za_przymusowe_sterylizacje_Romow.html.

¹⁴⁵ Jednak różnica w amerykańskim i europejskim stosunku do migracji przekłada się także na szersze przyjmowanie uchodźców w Europie i o wiele bardziej rozbudowaną instytucję azylu, por.: Favell A., *Immigration, migration, and free movement*, [w:] Checkel J. C., Katzenstein P. J. (red), *European Identity*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 186.

¹⁴⁶ Tamże, s. 169.

¹⁴⁷ Więcej w: *International Migration...*, dz. cyt., s. 5-15.

liczby mieszkańców UE¹⁴⁸. W 2008 roku migracje były aż w 75% przyczyną przyrostu populacji UE¹⁴⁹.

Taki wzór migracji ukształtował obecną tożsamość Europy¹⁵⁰. Koniec pierwszej dekady XXI wieku wiązał się ze światowym kryzysem finansowym, którego skutki dotknęły także UE. Podczas kryzysu o tak szerokim zasięgu liczba migracji może się dodatkowo zwiększyć¹⁵¹, a nastawienie społeczeństwa przyjmującego może stać się bardziej negatywne. Mogą także pojawić się przejawy obarczania migrantów winą za kryzys¹⁵² – jak miało to choćby miejsce w Irlandii po 2008 roku w stosunku do Polaków.

UE obejmująca swym zasięgiem większość państw europejskich, przyjmując za podstawy swojego istnienia zasady demokracji, pluralizmu i poszanowania godności ludzkiej, nie może pozostać ani obojętna, ani zamknięta na ruchy migracyjne. Nieodłącznym składnikiem migracji jest powstawanie mniejszości. Z drugiej strony mniejszości etniczne oraz narodowe mogą znaleźć się na terenie państwa także poprzez rozszerzenie jego terytorium. Tak było w przypadku UE i jej rozszerzenia o 10 państw Europy Środkowej. W takich przypadkach pojawia się różnoskalowy, wewnętrzny, migracyjny ruch dośrodkowy (ku bogatszemu centrum). W UE ruch ten nakierowany jest przede wszystkim na państwa UE-15.

4.3.3. Migranci czy obywatele – traktowanie mobilnych Romów

Niejednokrotnie zdarza się, że zarówno społeczeństwa, jak i struktury państwowe traktują Romów – zarówno niedawno przybyłych, jak i tych zamieszkujących określony region od średniowiecza – gorzej niż migrantów¹⁵³. Po pierwsze z powodu ich głębokiego wnिकnięcia w tkankę

¹⁴⁸ Wykres: *Population change by component, EU-27, 1961-2008* [w:] *The Social Situation in the European Union 2009*, EC DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities – Unit E.1, Eurostat – Unit F 4, Luxembourg 2010, s. 184.

¹⁴⁹ Tamże, s. 194.

¹⁵⁰ Favell A., *Immigration, migration...*, dz. cyt., s. 170-171.

¹⁵¹ *Comparative report – The situation...*, dz. cyt., s. 24.

¹⁵² Za: Koehler J. i inni, *Migracje a kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej. Wpływ na politykę*, Wydział Badań i Publikacji Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), s. 11.

¹⁵³ We Francji rząd Sarkozy'ego podejmując akcje wysiedleńcze wobec Romów uderzył w grupę, która w najmniejszym stopniu mogła liczyć na jakąkolwiek zewnętrzną obronę. Co więcej, stosunek migrujących w ramach UE Romów do Francji nie był na-

każdego z państw i znalezienia niszy, w której starają się być niewidoczni dla systemu, a w której niestety pozostają bardzo wyraźnie widoczni dla społeczeństwa. Po drugie przebywając tyle lat w Europie – a wciąż będąc na jej marginesie – wywołują negatywną reakcję społeczną – oskarżenie, że po tylu latach przebywania w państwach europejskich nie podjęli żadnego wysiłku, aby podporządkować się zasadom w nich panującym. Jest to o tyle istotne, że od przełomu wieków – zgodnie z dwutorowymi tendencjami do integracji i dezintegracji w środowisku międzynarodowym – wraz z intensyfikacją procesu integracji europejskiej, wzmagają się ruchy o charakterze nacjonalistycznym. Łączy się z tym wzrost ksenofobii i zachowań dyskryminujących¹⁵⁴. Średnio co czwarty mieszkaniec państw UE-15 nie chce, aby społeczeństwo jego państwa składało się z osób o innej kulturze, religii czy odmiennym pochodzeniu rasowym¹⁵⁵.

Osadzone w unijnej rzeczywistości przyzwyczajenie społeczeństw i rządów (wynikające z sytuacji sprzed 2004 roku) do traktowania Romów jako – i zarazem jak – migrantów, skutkuje także tym, że instytucje UE wskazują niejednokrotnie na te dwie grupy razem. W rezolucji EKES z 2010 roku w ramach wskazówek dotyczących włączenia gospodarczego i społecznego Romów, mówi się niejako automatycznie także o migrantach¹⁵⁶.

Tymczasem zgodnie z rezolucją PE z 2009 roku¹⁵⁷ polityka wobec migrantów została oddzielona od polityki w zakresie mniejszości. Poszukując realnego źródła traktowania Romów na równi z migrantami, należy się zastanowić, czy instytucje UE – choćby tak świadome sytuacji społecznej i gospodarczej jak EKES – poddają się nastrojom społecznym i temu, do czego Europa jest przyzwyczajona. O wiele bardziej prawdopodobne jest – co w znacznej mierze pokrywa się z realiami społecznymi – że z punktu widzenia dążenia do spójności społecznej i ekonomicznej, Romowie stanowią

cechowany tak negatywnym podejściem, jak migrantów algierskich i marokańskich, dla których Francja była jeszcze przed przybyciem do niej *dawną metropolią kolonialną*, Alain Finkielkraut, za: Hładkiewicz W., *Obcy w wielokulturowej Europie – casus francuski*, [w:] Angutek D. (red.), „*Obcy*” w przestrzeni..., dz. cyt., s. 106.

¹⁵⁴ Art. 20 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 roku w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej (2009–2010) – kwestie instytucjonalne po wejściu w życie traktatu lizbońskiego 2009/2161(INI).

¹⁵⁵ Za: Vertovec S., Wessendorf S., *Migration and Cultural...*, dz. cyt., s. 16.

¹⁵⁶ Art. 4 Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 16 września 2010 r. w sprawie sytuacji Romów w Unii Europejskiej 2011/C 48/01

¹⁵⁷ Art. 44 2007/2145(INI).

taki sam problem jak migranci. Co za tym idzie, należałoby ich w podobny – choć nie identyczny – sposób traktować. Traktowanie to jednak powinno przyjąć formy – równie szerokiego jak to bywa w przypadku migrantów – wsparcia organizacyjnego, finansowego oraz proinkluzyjnego. Jednocześnie jednak w przypadku wewnątrzunijnych migracji romskich, system instytucjonalny UE nie może ich zacząć traktować tak, jakby nie posiadali unijnego obywatelstwa.

Zatem Romom z obszaru państw należących do UE muszą przynależeć wszystkie prawa, jakie posiada każdy obywatel UE. Ponadto należy do nich kierować wszelkie formy pomocy (nie utrudnień) jakie są przeznaczone dla migrantów¹⁵⁸. Podobne stanowisko jak i w przypadku EKES zajmuje także Agencja do spraw Praw Fundamentalnych – jej raport *Migrants, minorities and employment* koncentruje się na wykluczeniu i dyskryminacji jako tym, co łączy migrantów i mniejszości w tym, jako największą mniejszość romską¹⁵⁹.

Problem ze społecznym uznaniem Romów za obywateli UE mających prawo do swobodnego przemieszczania się po terenie UE wiąże się także z zagadnieniem wielopoziomowej samoświadomości reprezentowanej przez Romów¹⁶⁰ w stopniu o wiele bardziej świadomym niż przez innych obywateli Europy. Jednak istotne jest tu także zewnętrzne pojmowanie tożsamości i jej uznanie. Nie można bowiem odmawiać komuś obywatelstwa i przypisywanych mu praw (w tym praw podstawowych) jedynie ze względu na jego etniczną – i to widoczną – odmiennność. Mogłoby to bowiem – zgodnie z opinią EKES – zagrozić europejskiej demokracji, uderzając w jej podstawy¹⁶¹. Tym bardziej, że różnorodność kulturowa i przestrzeganie praw podstawowych stanowią – ściśle powiązany z ideą *jedności w różnorodności* – atut Europy.

Nie bez znaczenia dla konieczności przyznawania Romom pełnych praw jest podstawowy obszar praw człowieka, które dotyczą także osób nieposiadających obywatelstwa UE, a wynikają z racji przebywania na obszarze

¹⁵⁸ Co najmniej wskazane w: *International Migration...*, dz. cyt., s. 129-135; Koehler J. i inni, *Migracje a kryzys...*, dz. cyt., s. 40-41; Huttova J. i inni, *The Education of Migrant...*, dz. cyt., s. 133-164.

¹⁵⁹ *Migrants, minorities and employment Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union. Update 2003-2008*, FRA, Luxembourg 2011, s. 7.

¹⁶⁰ Więcej o poziomach romskiej tożsamości w: Liégeois J. P., *Roma, Gypsies...*, dz. cyt., s. 64-67.

¹⁶¹ Pkt 5.1-5.3 2010/C 128/06.

UE, poszanowania godności ludzkiej i faktu, że każdy człowiek podlega prawom podstawowym¹⁶².

4.3.4. Stosunek Unii Europejskiej do romskiego sposobu wykorzystania swobody przepływu osób

Skala romskich migracji od 2004 roku jest trudna do określenia¹⁶³. Pomimo tego, wiele źródeł przy okazji analizy migracji następujących po 2007 roku z Bułgarii i Rumunii, wskazuje na ich potencjalną liczbę. Nie są to jednak dane ani precyzyjne, ani reprezentatywne. Najczęściej rozmiar tych wewnętrznych migracji – pomimo ich widoczności wśród społeczeństwa głównonurtowego – jest przeceniany¹⁶⁴. Tym bardziej że przybierają one często – choć nie wyłącznie – formę migracji krótkoterminowych (nie obejmując migracji drugiego i trzeciego rodzaju¹⁶⁵, które zakładają czas pobytu dłuższy niż 3 miesiące). Nawe jeśli weźmie się pod uwagę inne dane i kategoryzację migracji, to jednak wzór mobilności romskiej obejmuje głównie migracje stałe i krótkoterminowe¹⁶⁶.

Poszerzenie UE o dwanaście państw uczyniło z Romów największą mniejszość etniczną UE. Jednocześnie kilka milionów Romów zamieszkujących postsocjalistyczne państwa Europy Środkowej i będących ich obywatelami nabyło obywatelstwo UE. Jest ono podstawą do korzystania z traktatowo zagwarantowanej swobody przemieszczania się po obszarze UE. Art. 20 TFUE wskazuje szczegółowo na prawa wynikające z obywatelstwa UE, ustanowionej art. 6 TM. Możliwość swobodnego przemieszczania się stanowi jedną z korzyści z niego wypływających i zgodnie z traktatami przysługuje ona wszystkim posiadającym obywatelstwo państwa należącego do UE. Według danych z 2008 roku korzysta z niej aktywnie 8 mln obywateli, czyli około 1,6% populacji UE¹⁶⁷.

¹⁶² Pkt 49 tiret drugie 2009/2161(INI); pkt 2.12, 2.14, 3.3 2010/C 128/06.

¹⁶³ Brak jest jakichkolwiek danych wskazujących na zakres wewnętrznych migracji obywateli UE ze względu na przynależność etniczną, *Comparative report – The situation...*, dz. cyt., s. 15.

¹⁶⁴ Por.: Vitale T., *Od Wschodu do Zachodu*, „Dialog-Pheniben”, 2011, nr 1, s. 10-13; natomiast na temat pozyskiwania danych dotyczących migrujących Romów więcej w: C. Cahn, E. Guild, *Recent...*, dz. cyt., s. 30-35.

¹⁶⁵ Toader C., Florea A. I., *Free movement of workers and the European citizenship*, “FMW Online Journal on free movement of workers within the European Union” 2011, No 3, s. 22.

¹⁶⁶ *Comparative report – The situation...*, dz. cyt., s. 27.

¹⁶⁷ Tamże, s. 15.

Utrwalony kulturowo – choć być może narzucony i wymuszony¹⁶⁸ – wzór większej niż w przypadku społeczeństwa głównonurtowego Europy mobilności Romów sprawił, że tak ważna dla UE swoboda przemieszczania się stała się dla niej problemem. Trudno przy tym oczekiwać, że Romowie, dla których nomadyzm był jedną ze strategii przetrwania – także gospodarczego – nie skorzystają z tej możliwości. Tym bardziej że dotyczy to grupy, na której w państwach socjalistycznych wymuszono prowadzenie osiadłego trybu życia, a do akcesji jej przedstawiciele byli zewnętrznymi migrantami w krajach UE-15.

Europa w pewnym stopniu przywykła do tego, że Romowie istnieją na jej terenie. Jednocześnie za sprawą tej ich części, która nie porzuciła wędrowania, od zawsze traktowała ich jako lud wędrujący. Dlatego też – nawet w przypadku grup romskich, które się osiedliły – w dalszym ciągu postrzega się ich jak niedawno przybyłych obcych. Poprzez odmienność wzorów kulturowych, nieuczestniczenie w życiu społeczeństw lokalnych i społeczeństwa jako takiego, przez nieznaną języka, nigdy nie dokonała się pełna ewolucja – przejście od bycia migrantami do bycia osiadłym przedstawicielem mniejszości, będącej stałym składnikiem społeczeństwa. Wyraźnie widoczne jest, że problemem nie jest sama migracja i bycie migrantem, ale podkreślana odmienność etniczna¹⁶⁹, w znacznej mierze związana z oryginalnym romskim wzorem mobilności.

Romowie poprzez swoją oryginalną wyróżnialność traktowani są jak gdyby dopiero co przybyli do Europy lub przynajmniej do danego państwa. Prowadzi to do intensyfikacji wykluczenia poprzez traktowanie romskich obywateli UE tak, jakby wszyscy byli migrantami spoza UE, co stoi w jawnej sprzeczności z zapisami TUE¹⁷⁰. Nie bez znaczenia dla decyzji o migracji są wśród Romów oczekiwania mniej wrogiego środowiska społecznego. Nadzieje te jednak nie spełniają się. Romowie automatycznie są postrzegani jako niechciani obcy, konkurencja na rynku pracy i obciążenie systemu socjalnego¹⁷¹.

Jeśli etniczni migranci się nie zasymilują, zawsze będą się wyróżniali i stanowili problem. Romowie będący pod względem liczebności dwu-

¹⁶⁸ Guet M., *Challenges related...*, dz. cyt., s. 77-78.

¹⁶⁹ Za: Vermeersch P., *Roma and mobility...*, dz. ct., s. 93; ERIO, *Roma Migration...*, dz. cyt., s. 2.

¹⁷⁰ Art. 151 acc. 1 oraz art. 153 ust. 1 lit. J TUE.

¹⁷¹ Vermeersch P., *Roma and mobility...*, dz. ct., s. 91.

nastą europejską grupą (narodową lub etniczną), po kilkuset latach obecności w Europie i niewątpliwie byciu Europejczykami nie wtopili się w społeczeństwo głównonurtowe. Pozostają wyraźnie widoczni, przez odrębność (także terytorialną), wewnętrzną spójność i dominujące wśród nich ubóstwo¹⁷².

Ich etniczność, wysoko oceniana w skali samoidentyfikacji, jest jednocześnie problemem¹⁷³, gdyż wyróżniające się mniejszości traktowane są jako obcy, którzy zagrażają systemowi socjalnemu i ekonomicznemu¹⁷⁴. Ten pożądaný i docelowy unitaryzm społeczny stoi w jawnej sprzeczności z podstawową wartością kulturową Europy, jaką jest *jedność w różnorodności*. Nawet EKES w swojej opinii¹⁷⁵, mówiąc o problemach z różnymi formami nietolerancji, powołuje się nie tylko na migrantów, ale także na samą *inność* – nie może być jednak ona, jego zdaniem, podstawą do jakichkolwiek represji – zgodnie z wartościami promowanymi w Europie. Na fakt, że każdy człowiek ma prawo być inny i na tym polega wartość różnorodności jednostek i społeczeństw, zwraca natomiast uwagę KR w opinii z 2006 roku¹⁷⁶. Jednak naturalnym społecznym zjawiskiem jest traktowanie obcych w określony sposób¹⁷⁷ i dopiero wartości cywilizacyjne Europy mogą ten stan przewyżczać.

UE nie przewidziała skutków korzystania z praw obywatelskich przez Romów¹⁷⁸. Problematyka mobilności nie była znaczącym punktem w przedrozszerzeniowej polityce państw UE-15 wobec rdzennych Sinti. Mobilność Romów spoza obszaru UE była traktowana jako migracja zewnętrzna i mie-

¹⁷² Tamże, s. 93; ERIO, *Roma Migration...*, dz. cyt., s. 2.

¹⁷³ *Migrants, minorities...*, dz. cyt., s. 16, 19.

¹⁷⁴ Cheong P. H. i inni, *Immigration, Social...*, dz. cyt., s. 34.

¹⁷⁵ Pkt 1.8 2010/C 128/06.

¹⁷⁶ Pkt 4 preambuła Opinia Komitetu Regionów w sprawie rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie ochrony mniejszości i polityki walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie 2006/C 229/09, 15.6.2006

¹⁷⁷ Za: Farhi M., *All History Is the History of Migration*, "Index on Censorship", 2006, vol. 35 no. 2, s. 67-68.

¹⁷⁸ McGarry A., *The dilemma of the European...*, dz. cyt., s. 129. Uwzględnianie tego problemu w przypadku Bałkanów Zachodnich sprawia, że staje się on jednym z wyznaczników możliwości przystąpienia państw tego regionu do UE, por.: Muller S., Jovanovic Z., *Pathways to Progress? The European Union and Roma Inclusion in the Western Balkans*, Open Society Roma Initiatives, March 2010, s. 89-91; a sam problem osiągnięcia spójności w przypadku społeczności romskiej może zatrzymać przystąpienie państwa do UE; por.: Szewczyk M., *Aktywność legislacyjna...*, dz. cyt., s. 71.

ściła się w zakresie szerszej polityki migracyjnej jako takiej. Po rozszerzeniu polityka ta musiała ulec zmianie, gdyż z polityki wobec obywateli państw trzecich przeszła do obszaru polityki wobec obywateli UE¹⁷⁹. Jednak traktowanie Romów jako obcych spoza UE pokutuje w sposobie myślenia i podejścia ze strony społeczeństw i elit rządzących PC, szczególnie w państwach, które stają się głównymi celami romskich migracji.

Za sprawą Romów ustabilizowana polityka UE w zakresie swobody przepływu osób okazała się nieefektywna. Ponadto korzystanie z tej traktatowo zagwarantowanej wolności, stanowiące dla 42% obywateli UE podstawę samej Unii¹⁸⁰, stało się problemem na skalę całej UE, na każdym z jej poziomów. Doszło do kuriozalnej sytuacji, w której w ramach europejskiej debaty na temat problemu wewnątrzunijnej mobilności Romów, rozważało się kwestię, która jest składnikiem obywatelstwa. To z niego bowiem wynika, że wewnętrzna mobilność w ramach UE nie jest zakazana. Jest wręcz promowana, a prawo do niej jest jednym z praw podstawowych, które są zabezpieczone zarówno przez KPP, jak i systemy konstytucyjne PC¹⁸¹.

4.3.5. Instytucjonalne uwarunkowania legalnego przemieszczania się Romów po obszarze Unii Europejskiej

Dokumentem, który stanowi podstawę do scharakteryzowania migracyjnej sytuacji Romów w instytucjonalnym kontekście UE jest Rezolucja PE z 2010 roku *w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej*¹⁸². W znacznym stopniu jej kształt został zdetermino-

¹⁷⁹ Szerzej w: Guglielmo R., Waters T. W., *Migrations Towards Minority Status: Shifting European Policy Towards Roma*, "Journal of Common Market Studies", 2005, vol. 43, no. 4, s. 777-778; Cahn C., Guild E., *Recent Migration...*, dz. cyt., s. 11.

¹⁸⁰ Za: Kjaerum M., *Opening remarks*, Joint FRA, COE, OSCE International Conference on Roma Migration and Freedom of Movement. 9-10.11.2009, FRA, Vienna 2009, s. 1; dodatkowo aż 88% mieszkańców UE ma świadomość tego prawa, za: pkt 1 acc 6 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady ze stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich KOM(2008) 840 wersja ostateczna, 10.12.2008.

¹⁸¹ Pkt 1 acc 2 KOM(2011) 160.

¹⁸² P7_TAV(2010)0312.

wany przez wydarzenia z Francji z 2010 roku, obejmujące rządową reakcję na wzmózone przybywanie Romów do tego państwa.

PE w kwestiach społecznych zazwyczaj reaguje o wiele szybciej niż pozostałe instytucje UE i to on daje impuls do podjęcia niektórych zagadnień. Pomimo tego, że efekt prac PE najczęściej przyjmuje postać rezolucji nielegislacyjnych o braku mocy wiążącej, to i tak wypracowany przez niego dorobek znajduje swoje odzwierciedlenie w późniejszym prawodawstwie. PE jest – przynajmniej potencjalnie – głosem społeczeństwa mającym wpływ na kierunki funkcjonowania i rozwoju UE. Podejście zaprezentowane w rezolucji jest charakterystyczne dla PE i odzwierciedla jego proinkluzyjny i równościowy stosunek do mniejszości. W tym w szczególności do mniejszości romskiej. Jednocześnie rezolucja reprezentuje szerokie osadzenie problemu w unijnym otoczeniu prawnym dotyczącym Romów.

W najbardziej interesującym, wąskim zakresie – problematyki wewnątrz-unijnej migracji Romów – dokument ten odwołuje się do prawnych podstaw związanych z określonymi w europejskiej legislatywie zasadami odnoszącymi się do praw człowieka w ogóle i w szczególności praw obywatela UE. Rezolucja wskazuje na prawo pierwotne i prawo wtórne, które gwarantują obywatelom UE swobodę poruszania się po jej obszarze. Należą do nich przede wszystkim kwestie przeciwdziałania dyskryminacji oraz obywatelstwa UE i wynikające z nich konsekwencje. Podstawa niedyskryminacyjnego podejścia do Romów została określona w pierwszej z 10ZWR¹⁸³. Dlatego też dotyczy ich swoboda przemieszczania się osób po obszarze państw członkowskich. A ta z kolei wynika przede wszystkim z traktatowych zasad swobodnego przepływu osób, która jest jedną ze swobód jednolitego rynku wewnętrznego. Jest ona także konsekwencją posiadania przez nich, także traktatowo usankcjonowanego – obywatelstwa UE. Te dwie podstawy mobilności stanowią fundament gospodarczej i kulturowej jedności Europy, wyłączone są z zasady subsydiarności i podlegają wyłącznej kompetencji UE. Ochrona równych praw obywateli romskiego pochodzenia wiąże się z programem ramowym UE, który uzupełnia ochronę prawną istniejącą na podstawie dokumentów¹⁸⁴ wskazanych w rezolucji: TL, dyrektywy 2000/43/WE i dyrektywy 2004/38/WE.

¹⁸³ Council Conclusions on *Inclusion of the Roma*, 2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Luxembourg, 8 June 2009, Annex to the ANNEX, s. 4.

¹⁸⁴ Za: *Praca na rzecz integracji Romów. Objasnienie Programu ramowego UE*, KE DG

4.3.5.1. Dyskryminacja przyczyną i skutkiem romskich migracji

Problem jakiegokolwiek dyskryminacji Romów w państwach docelowych migracji jest o tyle ważny, że główną ich przyczyną są ubóstwo i rasizm, a migracja ma z założenia zapewnić lepsze życie. Jest to wyraźnie widoczne przy wyborze państwa docelowego migracji. Nawet przy nastawieniu migrujących Romów, że nie włączą się oni w pełni w główny nurt życia państwa przyjmującego¹⁸⁵.

W rezolucji prawo do swobodnego przemieszczenia się Romów jest równie ważne jak prawo do edukacji czy zatrudnienia¹⁸⁶. PE przywołuje w tekście dokumentu KPP, a w szczególności art. 21 ust. 1¹⁸⁷, który jasno daje do zrozumienia, że jakiegokolwiek elementy nierównego traktowania są sprzeczne nie tylko z podstawami prawnymi funkcjonowania UE, ale także z demokratycznymi wartościami stanowiącymi podstawę jej istnienia. Wzmacnia to fakt, że UE jest przede wszystkim wspólnotą wartości i zasad¹⁸⁸. Zostały one wyraźnie przywołane w art. 2 TUE, w którym mówi się o równości, prawach człowieka, w tym prawach należących do mniejszości. Podobną wymowę ma art. 8 TFUE, stwierdzający że Unia dąży do zniesienia nierówności oraz art. 10 wskazujący na kształtowanie i realizację polityk w duchu walki z dyskryminacją, zgodnie z zapisami analogicznymi jak w przypadku art. 21 ust. 1 KPP. Dodatkowo art. 19 ust. 1 TFUE przekazuje Radzie UE kompetencje do podejmowania wszelkich działań mających na celu zwalczanie tego typu dyskryminacji. Wejście w życie TL¹⁸⁹, wprowadzającego, poszerzającego i potwierdzającego dotychczasowe zasady przeciwdziałania dyskryminacji, połączone z inkorporowanymi prawami znajdującymi się w KPP oraz w EKPC wzmocniło, tak prawne, jak i polityczne podstawy do antydyskryminacyjnego podejścia¹⁹⁰, tworząc wyraźne zobowiązanie do *powszechnej i powszedniej* ochrony praw człowieka.

Nie mniej ważny jest art. 20 KPP, mówiący o powszechnej równości wobec prawa. Odnosi się on nie tylko do odmienności wskazanej pod po-

Sprawiedliwości, Luksemburg 2011, s. 4.

¹⁸⁵ *Comparative report - The situation...*, dz. cyt., s. 19-20.

¹⁸⁶ Lit L P7_TAV(2010)0312.

¹⁸⁷ *Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na (...) pochodzenie etniczne lub społeczne (...) język (...).*

¹⁸⁸ Pkt 1 P7_TAV(2010)0312.

¹⁸⁹ 1 grudnia 2009 roku.

¹⁹⁰ Pkt 2 2011/C 48/01.

stacją odrębności etnicznej czy językowej, ale obejmując wszystkich, działa o wiele silniej i szerzej. Prawa człowieka, ze względu na swą powszechność i ochronę nakładaną na wszystkich ludzi¹⁹¹, dotyczą nie tylko przedstawicieli społeczeństwa dominującego, ale wszystkich – włączając w swój zasięg w sposób szczególny także mniejszości etniczne. Równe, niedyskryminacyjne traktowanie to w UE nie przywilej, ale prawo wszystkich obywateli¹⁹².

Zagadnienie dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne, zostało wskazane i szczegółowo omówione w dyrektywie 2000/43/WE. Dyrektywa ta jest dyrektywą harmonizacji minimalnej i pozwala na wprowadzanie w państwach członkowskich przepisów bardziej rygorystycznych niż w niej wskazanych¹⁹³, ponieważ ustala jedynie minimalne standardy. W tym przypadku będzie to znaczyło, że mogą być to przepisy korzystniejsze dla mniejszości. Już w początkowym punkcie 9 znajduje się stwierdzenie o fundamentalnym znaczeniu tak dla samej UE, jak i każdej społeczności etnicznej – w tym w znaczącym stopniu dla Romów. Rada stwierdza w nim, że *jakiegokolwiek* formy dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne mogą utrudniać osiągnięcie celów traktatów, w tym w szczególności rozwojowego celu UE¹⁹⁴. Dyrektywa wyraźnie i jednoznacznie zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne¹⁹⁵. Wśród wielu zapisów szczegółowych odnoszących się do społecznego i prawnego otoczenia dyskryminacji mniejszości etnicznych, zgodnie z praktyką stosowaną w przypadku tego typu dokumentów, Rada nakazuje podjęcie przez państwa członkowskie środków *mających na celu uchylenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych sprzecznych z zasadą równego traktowania*¹⁹⁶.

Wszystkich obywateli UE dotyczą prawa podstawowe i KPP poszerzona o EKPC. Wartości, na podstawie których zostały one ukształtowane, są wpisane w cywilizacyjny paradygmat UE. Obejmują swoim zasięgiem także

¹⁹¹ Pkt 3.3 2010/C 128/06.

¹⁹² Pkt 1, 3 preambuła 2006/C 229/09; pkt 32 2007/2145(INI).

¹⁹³ Pkt 25, art. 6 ust. 1 2000/43/WE.

¹⁹⁴ Gdyż wszyscy mieszkańcy Europy przyczyniają się do tworzenia jej bogactwa – nie zawsze wyłącznie materialnego, za: pkt 2 preambuły 2006/C 229/09.

¹⁹⁵ Pkt 13 2000/43/WE, w którym ponadto podkreślono, że zasada ta dotyczy także – przy zachowaniu innych zasad ogólnych – osób spoza obszaru UE.

¹⁹⁶ Art. 14 lit. A 2000/43/WE.

obywateli romskiego pochodzenia¹⁹⁷. Jednak w ich przypadku prawa te nie są w pełni respektowane¹⁹⁸.

4.3.5.2. Obywatelstwo w relacji do wzmożonych migracji romskich

Rezolucja przywołuje art. 45 ust. 1 KPP, którego zapis – analogicznie jak zapisy traktatowe – w tym art. 20 ust. 2 lit. A oraz art. 21 ust. 1 TFUE – stwierdza, że: *Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich*. Także art. 3 ust. 2 TUE odwołuje się do zapewnienia obywatelom UE przestrzeni, w której *zagwarantowana jest swoboda przepływu osób*. Zostało to także konkretnie potwierdzone i podkreślone w stosunku do Romów w dokumencie roboczym służb Komisji z 2008 roku¹⁹⁹, ze wskazaniem na wyłączenia od tej zasady w związku z dostępem do rynku pracy i z konkretnym powołaniem się na dyrektywę 2004/38/WE²⁰⁰.

Także EKES wypowiada się na ten temat w podobny sposób²⁰¹. Natomiast dyrektywa 2004/38/WE – dokument najpełniej opisujący relację obywatelstwa i swobody przemieszczania się po obszarze UE – mówi, że prawo do swobodnego przemieszczania się jest prawem przynależnym na poziomie indywidualnym i podstawowym każdemu obywatelowi UE. Sprawozdanie ze stosowania tejże dyrektywy podkreśla, że prawo to przysługuje także w pełni nowym obywatelom UE, którzy nabyli je w wyniku rozszerzenia²⁰². Prawo to zostało przyznane na podstawie traktatów i nie wiąże się ze spełnianiem procedur administracyjnych²⁰³. Na poziomie praktycznym wymagane jest jedynie posiadanie ważnego dokumentu tożsamości. Jasno określone w samym tekście dyrektywy ograniczenia odwołują się do pobytu dłuższego niż trzy miesiące i wymaganego w takim przypadku spełniania przede wszystkim zasady nieobciążania systemu społecznego pań-

¹⁹⁷ Co zostało podkreślone – w kontekście nieprzestrzegania tych praw w: pkt 2 2009/2161(INI).

¹⁹⁸ Za: ERIO, *Roma Migration...*, dz. cyt., s. 2.

¹⁹⁹ COM(2008) 420 Commission staff working document, s. 9-10.

²⁰⁰ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich.

²⁰¹ Pkt 3 2011/C 48/01.

²⁰² Pkt 1 acc 4 KOM(2008) 840.

²⁰³ Pkt 11 2004/38/WE.

stwa przyjmującego, choćby poprzez posiadanie wystarczających środków finansowych lub zatrudnienie²⁰⁴. Jednocześnie jednak należy pamiętać, że prawo do pobytu do trzech miesięcy obywatele UE posiadają tak długo, jak nie staną się *nieracjonalnym* obciążeniem dla systemu opieki społecznej państwa przyjmującego²⁰⁵. Określenie to pozostaje jednak nieprecyzyjne i prowadzi niejednokrotnie do braku jasności interpretacyjnej²⁰⁶, pomimo propozycji wprowadzania konkretnych mierników i rozwiązań²⁰⁷.

Właśnie za sprawą tych niejasności²⁰⁸ i pomimo protestu ze strony struktur UE, Francja zrealizowała – określane jako *humanitarny powrót* – wydalenia Romów w 2010 roku. Stało się tak pomimo tego, że art. 3 ust. 1 lit. E dyrektywy 2000/43/WE odnosi brak dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne także do zakresu ochrony i zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie samo skorzystanie z pomocy społecznej nie może być podstawą do automatycznego wszczęcia procedur wydalenia²⁰⁹, a zakres środków podjętych wobec obywateli UE w przypadku zaistnienia sytuacji, która potencjalnie może prowadzić do wydalenia, musi być zgodny z zasadą proporcjonalności²¹⁰. Jakikolwiek ograniczenia swobody przemieszczania się osób muszą mieć charakter wyjątkowy, być rozpatrywane indywidualnie i z zachowaniem wszelkich procedur²¹¹. Ze względu na nakazaną w ramach porządku prawnego UE indywidualizację podejścia do każdego z przypadków deportacji, ta konkretna – grupowa – forma wydalenia jest zakazana²¹². Podjęte działania nie mogą być także działaniami o charakterze prewencyjnym ani wynikać z sytuacji ekonomicznej – w tym z braku środków finansowych – ani mieć u swych podstaw odmienności etnicznej²¹³. Zgodnie

²⁰⁴ Art. 7 2004/38/WE.

²⁰⁵ Art. 14 ust. 1 2004/38/WE.

²⁰⁶ Lit. S tiret trzecie, art. 6 2008/2184(INI).

²⁰⁷ Pkt 2.3.1 Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady wytyczne w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich KOM(2009) 313 wersja ostateczna, 2.7.2009.

²⁰⁸ Odmiennej w różnych państwach członkowskich, co może prowadzić do nadużyć, choćby poprzez ich ukierunkowane stosowanie, za: Lit. S tiret czwarte 2008/2184(INI).

²⁰⁹ Pkt 16 2004/38/WE.

²¹⁰ Art. 27 ust. 2 2004/38/WE.

²¹¹ Pkt 6 P7_TAV(2010)0312.

²¹² Art. 19 ust. 1 KPP; art. 4 IV. *Protokół dodatkowy do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*.

²¹³ Pkt 7 tamże; pkt 13 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 marca 2012 r.

z europejską praktyką ochrony praw człowieka, charakterystyczną dla UE i bazującą na EKPC, tego typu *klauzule wyłączające* nie mogą być podstawą tworzenia kodyfikacji praktyk dyskryminacyjnych²¹⁴.

Dyrektywa podkreśla także, że dla mobilności pracowników, mającej podstawy w traktatach i urzeczywistniającej zasady rynku wewnętrznego oraz będącej jednym z podstawowych praw zagwarantowanych w unijnym porządku prawnym²¹⁵, to właśnie swoboda wynikająca z obywatelstwa stanowi podstawę. Co więcej, PE uznaje ochronę czterech podstawowych wolności za jedno z zasadniczych osiągnięć UE, w szczególny sposób podkreślając wartość swobody przemieszczania się obywateli UE²¹⁶. Najistotniejszy zapis dyrektywy mówi wyraźnie: *Obywatelstwo Unii powinno stanowić podstawowy status obywateli Państw Członkowskich, w przypadku gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu*²¹⁷.

Należy tu przywołać także kolejny zapis, który znajduje się w art. 21 ust. 2 KPP. Mówi on, podobnie jak art. 18 acc. 2 TFUE oraz ust. 20 dyrektywy 2004/38/WE, o zakazie wszelkiej dyskryminacji *ze względu na przynależność państwową* i wyraźnie wskazuje na zasadę traktowania obywateli wszystkich państw członkowskich na równi z obywatelami własnego państwa²¹⁸. Nawet w przypadku, gdy obywatel narusza przepisy prawa krajowego wewnętrznego, w tym prawa karnego²¹⁹. Konsekwencją tych zapisów i orzecznictwa Trybunału jest wniosek, że nie można wobec obywateli innych państw członkowskich stosować odmiennych środków niż te, które byłyby stosowane wobec własnych obywateli w przypadku, gdy znajdują się oni w analogicznej sytuacji wobec prawa. W szczególnych przypadkach, obwarowanych dodatkowymi procedurami, istnieje jednak możliwość traktowania wydalenia czaso-

w sprawie sprawozdania na temat obywatelstwa UE – 2010 r.: *Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich* UE 2011/2182(INI)

²¹⁴ Za: pkt 37 2007/2145(INI).

²¹⁵ Pkt 1.2 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Skutki swobodnego przepływu pracowników w kontekście rozszerzenia UE* KOM(2008) 765 wersja ostateczna, 18.11.2008.

²¹⁶ Za: Pkt 49 tiret pierwsze 2009/2161 (INI).

²¹⁷ Pkt 3 2004/38/WE.

²¹⁸ Także w ścisłym związku z przywołanym wcześniej art. 20 KPP.

²¹⁹ Jednym z licznych przykładów orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w tym zakresie jest Wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1999 r., postępowanie karne przeciwko Donatella Calfa, Sprawa C-348/96.

wego jako kary lub konsekwencji prawnej²²⁰, podkreślając jednak każdorazowo indywidualizację tego typu przypadków.

4.3.6. Skutki wewnątrzunijnych migracji romskich

Zapisy znajdujące się w rezolucji można potraktować pretekstualnie jako podstawę do rozważenia relacji pomiędzy mobilnością obywateli UE romskiego pochodzenia i praktyczną stroną działania systemu instytucjonalnego UE. Grupa praw została sformułowana i przyjęta; nadszedł czas ich praktycznego stosowania – ani państwa członkowskie, ani instytucje UE nie mogą naruszać jego zasad, nawet w przypadku, kiedy praktyka z niego wynikająca nie odpowiada zarówno rządowi, jak i społeczeństwu lub choćby ich części. Przy przyjmowaniu w 2004 roku dyrektywy 2004/38/WE, dostosowano ją do UE nie w pełni mobilnej, ale z pewnością stojącej na wysokim poziomie rozwoju cywilizacyjnego. Zapomniano jednocześnie o etnicznym aspekcie rozszerzenia. Nikt nie przypuszczał, że jakakolwiek grupa pochodząca z nowych państw członkowskich może korzystać z tego prawa w sposób, który wywoła negatywną reakcję głównonurtowej części społeczeństwa UE.

Nie należy zapominać, że podobnie jak obywatelstwo państwowe, tak też i obywatelstwo UE niesie ze sobą określone obowiązki. Nie zostały one nigdzie jasno wskazane i określone – jak ma to miejsce w krajowych porządkach – w ustawach zasadniczych, w TFUE mówi się wyłącznie o prawach. Jednak nie trzeba przeprowadzać skomplikowanej ekwilibrystyki umysłowej, aby zrozumieć i przyjąć, że obowiązki wynikające z obywatelstwa UE powinny w jakiś sposób wiązać się z podstawami jej funkcjonowania. UE jest silnie osadzona w prorozwojowym paradygmacie, a dążenie do spójności gospodarczej i społecznej (a także terytorialnej²²¹) jest jej najważniejszym celem²²². Stąd najpełniejszym wypełnieniem obowiązków obywatela UE byłoby wspieranie jej dążenia do osiągnięcia spójności²²³.

²²⁰ Art. 33 ust. 1 2004/38/WE; interpretacja i szczegółowe wyjaśnienie w: pkt 3.2, 3.3 KOM(2009) 313; Judgment of the Court of 18 May 1982, Rezugia Adoui v Belgian State and City of Liège; Dominique Cornuaille v Belgian State, Joined cases 115 and 116/81; Judgment of the Court of 20 November 2001, Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaris van Justitie, Case C-268/99.

²²¹ Art. 174 TL; COM(2010) 642/3, s. 8.

²²² Art. 14, 174-175 TFUE; *Protokół w sprawie...*, dz. cyt.

²²³ O wypełnianiu przez Romów *sluszných* oczekiwań ze strony UE mówi pkt 2.2

Ponadto zgodnie z programem haskim polityka migracyjna oferując migrantom prawa równe prawom obywateli UE, ma likwidować nierówności w zakresie udziału w życiu gospodarczym, edukacji, ochronie zdrowia, mieszkalnictwie i ochronie socjalnej²²⁴. Można zatem przypuszczać, że obowiązkiem migranta jest współpraca w celu niwelowaniu tych różnic i udział w życiu społeczeństwa głównonurtowego. Program sztokholmski potwierdza taką tezę, mówiąc o ochronie praw migrantów i likwidowaniu różnic w stosunku do społeczności głównonurtowej, ale jednocześnie wskazując na odpowiedzialność grupy mniejszościowej za integrację²²⁵.

W przypadku Romów znaczącym sukcesem byłoby, gdyby przynajmniej część z nich podjęła próbę podstawowej i selektywnej choćby integracji ze społeczeństwem głównonurtowym. Jej podstawą mogłoby być przynależne im obywatelstwo UE, wraz z prawami i obowiązkami²²⁶.

Jednak nawet jeśli Romowie nie wypełniają oczekiwań UE stawianych im pod postacią niedookreślonych w pełni obowiązków, nie można odmawiać im praw wynikających z obywatelstwa. System UE i podstawy na jakich została stworzona nie pozwalają na to, aby jakakolwiek odmienność – także etniczna – lub niewypełnianie – niedookreślonych precyzyjnie zasad – pozwalała na odmienne traktowanie. Nie ma także żadnych podstaw do tego, aby jednostka lub grupa osób prowadząca odmienny styl życia niż większość społeczeństwa utraciła prawo do obywatelstwa.

Problem z romskimi migracjami polega na braku akceptacji dla wyraźnie widocznej odmienności tej grupy. Sama mobilność nie jest źródłem problemu. Większość Romów na co dzień posługuje się kodeksem romanipen, z którym wiąże się silne zakorzenienie w tradycji. Ten kulturowy paradygmat przez wieki stanowił podstawę ich odrębności, która pozwalała im przetrwać w Europie. Trudno zatem oczekiwać, że doświadczeni prześladowaniami, porzucą własne, wpojone przez lata wzorce kultury na rzecz obcego im stylu życia, którego upowszechnienie może nawet zagrozić ich kulturowemu istnieniu. Pomimo tego, a w związku z ich przebywaniem na obszarze wysoko rozwiniętej UE, społeczeństwa państw członkowskich mają

2009/C 27/20; więcej w: Szewczyk M., *Aktywność legislacyjna...*, dz. cyt., s. 67.

²²⁴ Za: J. Huttova J. i inni, *The Education of Migrant...*, dz. cyt., s. 14.

²²⁵ Pkt 6 acc. 4 komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego* KOM(2010) 171 wersja ostateczna, 20.4.2010.

²²⁶ Pkt 7 2011/C 48/01.

w stosunku do nich określone oczekiwania, które przynajmniej w pewnym zakresie – jaki ma szanse nie zagrażać etnicznej spójności Romów – powinny spotkać się z akceptacją z ich strony.

Tak jak zostało już powiedziane, działania francuskiego rządu w znacznej mierze zwróciły uwagę UE na problematykę Romów. Tak na poziomie społecznym, jak i instytucjonalnym. Nie oceniając negatywnie EY2010 oraz przyjętych w tym czasie i opisanych na początku tego rozdziału dokumentów, można by zaryzykować twierdzenie, że francuska akcja odniosła większy skutek w sferze koncentracji UE na tematyce Romów niż jakiegokolwiek inne działanie UE. Wydarzenia z Francji stały się wymuszoną okazją do intensyfikacji aktywności UE wobec Romów i przygotowania aktualnej i efektywnej strategii, odpowiedniej do rozszerzonej UE. Podobnie w latach 90. zwiększona migracja Romów spoza UE na jej obszar wymusiła podjęcie tego tematu przez instytucje UE – choć ich aktywność miała wówczas inny wymiar²²⁷ – co skutkowało charakterystycznym dla tamtego okresu kształtowaniem własnej polityki migracyjnej przez państwa członkowskie²²⁸.

4.4. Samoświadoma instytucjonalizacja europeizacji romskiego dylematu

W tym okresie – równoległe do opracowywania dokumentów dotyczących Romów, realizacji aktywności obejmującej problemy dotyczące tej grupy oraz reagowania na działania podejmowane przez państwa członkowskie – UE prowadziła także działalność w zakresie politycznego dopracowywania swojego stanowiska wobec tej grupy. Składnikami tak ukierunkowanego zainteresowania były między innymi elementy wskazane na początku tego rozdziału.

4.4.1. EU Roma Summit

Koncepcja EU Roma Summit (Szczyt UE w sprawie Romów) wiązała się z koniecznością podjęcia skuteczniejszych niż dotychczasowe działań w stosunku do Romów w poszerzonej UE.

²²⁷ Więcej w: Cahn C., Guild E., *Recent Migration...*, dz. cyt., s. 10.

²²⁸ Sobotka E., *Romani Migration In the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy*, „Romani Studies”, 2003, vol. 13, no 2, s. 83-101, 107-111.

Pierwszy szczyt miał miejsce w dwa miesiące po upublicznieniu dokumentu roboczego KE w 2008 roku. Zgodnie ze swymi założeniami miał zwrócić uwagę społeczeństwa na problemy, jakie dotyczą tę grupę, podjąć dyskusję nad metodami skutecznej poprawy jej sytuacji i zaangażować zarówno państwa członkowskie, jak i sektor pozarządowy (w tym organizacje romskie) w efektywne działania pomagające Romom oraz UE.

Drugi szczyt, zorganizowany pod hasłem *Promoting policies in favour of the Roma population*, został zrealizowany jako jeden z elementów hiszpańskiej prezydencji w 2010 roku. O ile podstawą do pierwszego był DRSK2008, o tyle podczas drugiego były to Komunikat KE z 2010 roku²²⁹ oraz kolejny dokument roboczy KE także z 2010 roku (DRSK2010), omawiający wdrażanie instrumentów i polityki UE na rzecz włączenia Romów²³⁰. Podczas szczytu Bank Światowy zaprezentował wstępną informację dotyczącą raportu *Economic Costs of Roma Exclusion*, określającego konkretne koszty niewłączenia Romów, ponoszone przez państwa członkowskie i UE.

Jednym z najważniejszych punktów poruszanych podczas obydwu spotkań była kwestia współpracy wykraczającej poza ramy instytucjonalne²³¹, koncentrująca się na osiągnięciu efektu, jakim ma być włączenie społeczne i gospodarcze Romów. Drugi szczyt miał stanowić podsumowanie niespełna dwóch lat świadomej europeizacji tej tematyki. Wskazano zatem na kilka pozytywnych zjawisk, między innymi dotyczących zmian w prawodawstwie funduszy strukturalnych i większej świadomości sytuacji Romów w Europie. Niestety na poziomie realnych i konkretnych działań zmieniających sytuację Romów nie zanotowano żadnych postępów, a zaprezentowana lista tego, czego nie udało się dokonać, okazała się dłuższa i obejmowała takie kwestie jak sytuacja ekonomiczna, dyskryminacja, współpraca międzyinstytucjonalna i międzynarodowa, fundusze strukturalne oraz udział Romów w europejskiej rzeczywistości.

Wśród sukcesów wskazano także na powstanie i działalność Integrated European Platform for Roma Inclusion. Podobnie oceniono dookreślenie 10 Common Basic Principles on Roma inclusion, a cztery spośród nich stały

²²⁹ KOM(2010) 133.

²³⁰ SEC(2010) 400.

²³¹ *George Soros speech at the Second Roma Summit*, „GeorgeSoros.com The Official Website of George Soros”, 8.4.2010, http://www.georgesoros.com/interviews-speeches/entry/george_soros_speech_at_the_second_roma_summit.

się podstawą do części dyskusji podczas drugiego spotkania²³². Znaczące, że zarówno podczas wszystkich sesji, jak też i w raporcie końcowym powtórzono większość konkluzji, które znalazły się w dokumentach stanowiących legislacyjną podstawę merytorycznej części szczytu. Koncentrując się choćby jedynie na stwierdzeniu, że odpowiedzialność za zmianę sytuacji Romów spoczywa na PC, a do UE należy koordynacja tych działań, wspieranie ich (w domyśle także finansowe) oraz stworzenie podstaw do ich realizacji²³³ można nawet przyjąć, że szczyt ten wpłynął na ukształtowanie UR, które realizują dokładnie taką ścieżkę działania. Jest to tylko jeden z wielu wniosków, które stanowiły dorobek drugiego szczytu, i które znalazły odzwierciedlenie w przyszłym dokumencie strategicznym. Było to zgodne z intencją i życzeniem PE, który w rezolucji poprzedzającej II EU Roma Summit²³⁴ oczekiwał właśnie takiego ukierunkowania, skutkującego szybkim przyjęciem strategii, której wstępne ramy wyznaczył w rezolucji z 2008 roku²³⁵.

Nie można odmawiać znaczenia tej międzyinstytucjonalnej i międzynarodowej inicjatywie. Z pewnością po latach izolowanych prób zmiany sytuacji Romów w Europie tak szeroko rozpropagowane działanie, realizowane na tak wysokim szczeblu zwróciło uwagę wszystkich, którzy poprzez swoją obecność na obszarze UE są zaangażowani w jakikolwiek sposób w oddziaływanie na sytuację Romów. Dotyczy to zarówno instytucji UE, organizacji pozarządowych, społeczeństwa i wreszcie samych Romów. Z pewnością drugi szczyt był ewidentnym potwierdzeniem europeizacji zagadnień dotyczących Romów. Nie tyle nawet pod postacią uznania, że romski dylemat dotyczy UE, gdyż to dokonało się wcześniej, ale poprzez uznanie, że Romowie są ważnym składnikiem europejskiej rzeczywistości i należy ten fakt uwzględnić konstruując jakiekolwiek legislacyjne i programowe plany rozwoju Europy²³⁶.

Wskazując na kluczową – dla zmiany podejścia do Romów – wartość tego wydarzenia, nie można zapomnieć o tym, że wydalenia Romów

²³² Zasady 2, 5, 7 i 9.

²³³ *Report on the II European Roma Summit. Promoting Policies in Favour of the Roma Population*, Spanish Presidency of the European Union 2010, Córdoba 8 & 9 April 2010, s. 2.

²³⁴ Pkt 8-9, 12-13 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie drugiego europejskiego szczytu w sprawie Romów 2011/C 4 E/02.

²³⁵ 2009/C 68 E/06.

²³⁶ *Joint Statement by the Trio Presidency (Spain, Belgium & Hungary) on the Occasion of the Second Roma Summit Held in Córdoba*, Córdoba 9 April 2010, s. 2.

z Francji przeprowadzano ze szczególną intensywnością właśnie w 2010 roku, w okresie po zakończeniu szczytu²³⁷. Także podczas pierwszego szczytu dało się odczuć, że UE nie mówi jednym głosem. W tym czasie we Włoszech realizowano wspomniany wcześniej program tworzenia romskich etnicznych baz danych, wraz z pobieraniem od nich odcisków palców²³⁸.

4.4.2. European Platform for Roma Inclusion

Platforma europejska na rzecz integracji Romów²³⁹ powstała w 2009 roku w wyniku identyfikacji zapotrzebowania na *forum wymiany dobrych praktyk i doświadczeń pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie włączenia Romów, realizujące aktywność analityczną i stymulujące współpracę pomiędzy podmiotami zajmującymi się Romami*. Takie dookreślenie zadań Platformy znalazło się w konkluzjach Rady UE²⁴⁰ przyjętych po pierwszym szczycie UE w sprawie Romów. Platforma umożliwia współpracę i łączy doświadczenia przedstawicieli UE, rządów państw członkowskich, organizacji międzynarodowych i pozarządowych. Jej zadaniem jest wzmacnianie efektywności i spójności działań podejmowanych w państwach członkowskich wobec Romów.

Platforma działa w pewnym stopniu poprzez sieć współpracy, ale głównym narzędziem jej działań są nieregularne spotkania, podczas których podejmowane są konkretne tematy i wypracowywane konkluzje, które wpływają w znaczący sposób na kształt politycznych i legislacyjnych decyzji na poziomie UE i w zamierzeniu także na poziomie krajowym. Wyraźnym przykładem takiego oddziaływania jest 10 Common Basic Principles for Roma Inclusion, przyjęte podczas pierwszego z nich, w 2009

²³⁷ Miażdżącą krytykę osiągnięć zarówno szczytu, jak i UE w zakresie polityki wobec Romów przedstawił Rajan Zed, przewodniczący Universal Society of Hinduism, Zed R., *The Critic of European Roma Summit*, „Związek Romów Polskich”, <http://www.romowie.com/modules.php?name=News&file=article&sid=202>, 11.11.2012.

²³⁸ NGOs want results from first EU 'Roma Summit', 16.9.2008, 28.5.2012, „EurActiv.com”, <http://www.euractiv.com/socialeurope/ngos-want-results-eu-roma-summit/article-175412>.

²³⁹ Taka nazwa pojawia się w oficjalnych tłumaczeniach dokumentów UE. Można się zetknąć z różnymi jej wariantami: Europejska Platforma na rzecz Inkluzji Romów (MSZ), Europejska Platforma Romów (dokumenty polskiej prezydencji), Europejska Platforma na rzecz Włączenia Romów („Rzeczpospolita”).

²⁴⁰ Pkt 14 Draft Council conclusions on *Inclusion of the Roma* – 15976/1/08 REV 1, 28.11.2008.

roku. W marcu 2012 roku doszło do nadzwyczajnego spotkania platformy dotyczącego strategii krajowych, przygotowywanych w odpowiedzi na komunikat KE dotyczący UR. W sumie do końca 2012 roku odbyło się sześć roboczych i jedno nadzwyczajne spotkanie. Podczas każdego z nich odno- szono się do działań legislacyjnych UE i podejmowano dyskusję mającą na celu określenie poziomu skuteczności decyzji i działań realizowanych aktualnie przez UE. Ponadto każde ze spotkań miało dodatkowo temat główny, ściśle powiązany z największymi problemami dotyczącymi mniejszości romskiej (edukacja, ubóstwo).

Poza tak określonym kierunkiem swojej aktywności, Platforma nie ma wypracowanego konkretnie określonego planu działania i precyzyjnie ustalonych celów kluczowych, co było od momentu jej powstania przyczyną krytyki ze strony romskich organizacji. Jednak właśnie dzięki temu Platforma ma możliwość łatwego dostosowywania się do zapotrzebowania wynikającego z sytuacji Romów i aktywności podejmowanej przez państwa członkowskie i UE. Dzięki temu możliwa jest do realizacji idea bycia przez nią głównym pozainstytucjonalnym graczem w dziedzinie polityki UE wobec Romów.

Określone w 2010 roku w ramach prezydencji hiszpańskiej ogólne zasady działania Platformy nie stały się dla niej ograniczeniem, ale raczej wskazują na możliwości, jakie posiada w zakresie oddziaływania na krajowy i unijny poziom instytucjonalny. W dokumencie tym zostały określone ogólne i szczegółowe zakresy tematyczne – główne obszary problemów dotyczące Romów²⁴¹. Znamienne, że na tej długiej liście kwestie kultury pojawiają się tylko raz, a pozostałe zagadnienia są dookreślone zgodnie ze stanowiskiem UE – wskazując na konkretne społeczne i gospodarcze kwestie. Wydaje się być wątpliwe, czy uda się znaleźć rozwiązania tych problemów bez większej koncentracji na powiązaniu niezmienności ich tożsamości oraz kultury i konieczności przemian jakie mogą i powinny zająć wśród Romów, aby móc dopasować się do oczekiwań UE i wspomóc realizację założonych przez nią planów.

4.4.2.1. 10 Common Basic Principles for Roma Inclusion

10 wspólnych podstawowych zasad integracji Romów²⁴² to zbiór zasad ściśle powiązanych ze świadomą europeizacją dylematu romskiego.

²⁴¹ *Integrated European Platform for Roma Inclusion. Road Map (30 June 2010)*, Spanish Presidency/Commission, s. 4.

²⁴² Podobnie jak w przypadku Platformy pojawia się tu problem z tłumaczeniem

Można je uznać za najbardziej znaczący element dorobku Platformy europejskiej na rzecz integracji Romów. Są one formą najkrótszego z możliwych kursów uczących instytucje tworzące polityki lub opracowujące strategie i programy na poziomie UE i na poziomie państw członkowskich, w jakim stopniu i w jakim zakresie powinno się w nich znaleźć odniesienie do tej grupy.

Wskazując na tak sformułowaną deklarację polityczną, nie sposób nie przytoczyć jej tu w pełnym brzmieniu:

1. *Konstruktywne, pragmatyczne i niedyskryminacyjne strategie.*
2. *Jednoznaczne, ale niewyłączne ukierunkowanie.*
3. *Podejście międzykulturowe.*
4. *Ukierunkowanie na główny nurt.*
5. *Świadomość wymiaru związanego z płcią.*
6. *Transfer udokumentowanych strategii politycznych.*
7. *Wykorzystywanie instrumentów wspólnotowych.*
8. *Zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych.*
9. *Udział społeczeństwa obywatelskiego.*
10. *Aktywne uczestnictwo Romów*²⁴³.

W związku z tak określonymi podstawami, akceptowanymi przez UE i jej państwa członkowskie, przez wzgląd na ich demokratyczny i rozwojowy paradygmat – skonkretyzowany w tym przypadku pod postacią troski o przyszłość mniejszości romskiej – stosunkowo szybko pojawiły się głosy mówiące o ich podstawowym charakterze i konieczności ich rozwoju. Pomimo że są one określone i wyjaśnione na tyle szczegółowo, że nie pozostawiają zbyt wiele miejsca do interpretacji, to jednak ich rozwijanie jest wręcz wymogiem praktycznego ich stosowania i uwzględniania w strategicznych dokumentach. Gdyby zamierzona przez twórców 10ZWR praktyka ich uwzględniania na każdym poziomie podejmowania decyzji w rzeczywistości została wdrożona, to niewątpliwie należałoby oczekiwać większej in-

nazwy. Mogą zatem pojawić się odmienne wersje: 10 podstawowych wspólnych zasad włączenia Romów (MSW), 10 wspólnych podstawowych zasad dotyczących integracji Romów (MSZ), 10 wspólnych podstawowych zasad inkluzji Romów.

²⁴³ Council Conclusions on Inclusion of the Roma, 2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting, Luxembourg 8 June 2009, Annex to the Annex.

intensywności działań związanych z Romami. Jednak pomimo politycznych deklaracji słuszności tych zasad, nie jest łatwo – ani na poziomie krajowym, ani płaszczyźnie UE – dopełnić tego zobowiązania. Ponadto biorąc pod uwagę, jak efektywne pod względem kompleksowej i trwałej zmiany sytuacji Romów są jakiegokolwiek działania planowane i realizowane przez UE głównie za pośrednictwem państw członkowskich, 10ZWR może pozostać jedynie nieskutecznym drogowskazem.

Można jednak przyjąć, że zgodnie z oczekiwaniami i deklaracjami wpływają one w znaczący sposób na europejską rzeczywistość i będą stanowiły podstawę polityk, ułatwiając znacząco włączenie społeczne i gospodarcze Romów w główny nurt życia UE. Większość spośród 10ZWR jest nie tylko zrozumiała, ale i w sposób oczywisty uznana od dawna przez środowiska zaangażowane w pomoc Romom. Można oczywiście podjąć dyskusję o zakres i sformułowanie każdego z punktów, jednak zasady, które nie były dotąd w taki sposób formułowane i w związku z tym stanowią podstawę do tworzenia nowego kształtu polityki wobec Romów, to zasady druga, trzecia oraz czwarta.

Zasada druga – jednoznaczne, ale niewyłączne ukierunkowanie (*explicit but not exclusive targeting*). Jest to postulat zmierzający ku wspomnianej przy okazji identyfikacji przeciwnego zapisu znajdującego się w dokumencie roboczym KE z 2008 roku, deetniczacji problemów dotyczących Romów. Zgodnie z tym punktem i przeciw zapisom pochodzącym z 2008 roku kształtowane są zasady opisane w UR i towarzyszących temu komunikatowi dokumentach. Kwestia ta była tematem odrębnego panelu podczas II Szczytu. Przedstawione wówczas komentarze i interpretacje mówiły o oczywistych problemach dotyczących udziału Romów we wsparciu o charakterze powszechnym. Jednak teoretycznie należy przyjąć, że w projektach i programach o charakterze ogólnym – które nie są ze swej natury wykluczające – muszą uczestniczyć także Romowie, gdyż tworzenie dla nich odrębnych programów stwarza dodatkowy element separacji i wykluczenia²⁴⁴. Wnioski z debaty na ten temat nie były jednak ani jasne, ani ostateczne. Wydaje się, że trzeba uznać, że w wielu przypadkach Romów dotyczą problemy specyficzne wyłącznie dla nich. Jeśli do tego dołączymy ich szczególnie brak zaufania do działań instytucjonalnych i kulturową charakterystykę, to wydaje się, że w każdym konkretnym przypadku należy ze szczególną ostrożnością stosować tę zasadę²⁴⁵. Powszechnie przyjęte rozumienie tego

²⁴⁴ *Report on the II European...*, dz. cyt., s. 10.

²⁴⁵ Przykładem mogą być opisywane w rozdziale poświęconym finansowaniu pol-

punktu mówi o koncentracji nie tyle na Romach, ile na poprawie sytuacji osób znajdujących się w podobnym położeniu. Istnieją nawet pozytywne przykłady włączenia Romów w takie działania²⁴⁶.

Podejście międzykulturowe (*inter-cultural approach*), określone w zasadzie trzeciej, umieszcza Romów w szerszej grupie osób z mniejszości etnicznych. Takie podejście sprawia, że Romowie zamieszkując Europę kilkaset lat stają na równi wśród potomków dwudziestowiecznych emigrantów, gdyż to oni tworzą głównie nowe mniejszości etniczne w Europie. Interpretacja tej zasady mówi także o konieczności wzajemnej akceptacji i wzajemnej nauki własnej specyfiki. To właśnie ma stanowić podstawę do porzucania stereotypów i ostatecznie zmniejszania poziomu dyskryminacji. Zastanawiające, czy mająca działać w dwie strony zasada wielokulturowości, w większym stopniu odnosi się w tym przypadku do zwalczania uprzedzeń wobec Romów, czy też do Romów mających porzucić swoje uprzedzenia wobec instytucji społeczeństwa głównego nurtu. Założenia 10ZWR wydają się kierować jednak ku pełniejszemu rozumieniu Romów i wskazywaniu w tym przypadku na odpowiedzialność społeczeństwa głównonurtowego.

Czwarta zasada, mówiąca o ukierunkowaniu na główny nurt (*aiming for the mainstream*), wiąże się z koniecznością włączenia Romów w życie społeczne i gospodarcze Europy. Może być to niepokojące jedynie wtedy, gdy interpretacja ta będzie wiązała się z drugą zasadą i starała się za wszelką cenę nieuwzględniać cywilizacyjnej specyfiki romskiej, odmawiając im możliwości funkcjonowania zgodnie z kulturowo uwarunkowanymi normami. Niesie jednak ze sobą także pozytywne nastawienie. Jej stosowanie może skutkować zmniejszeniem dyskryminacji i segregacji oraz podniesieniem akceptacji dla tej grupy, poprzez jej czynny udział w europejskiej rzeczywistości głównego nurtu.

Pomimo tego typu wątpliwości, które można rozwijać także w stosunku do interpretacji pozostałych zasad, 10 Common Basic Principles for Roma Inclusion stały się ważnym składnikiem proinkluzyjnej polityki UE wobec tej grupy. Niewątpliwie dały one podstawę do włączania

skie projekty realizowane w ramach *komponentu romskiego*. Bez uwzględniania specyfiki grupy docelowej i szczególnego podejścia na każdym etapie aktywności projektowej, nie ma możliwości ich realizacji.

²⁴⁶ W Wielkiej Brytanii i Finlandii, Guy W., Liebich A., Marushiakova E., *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU. Report*, EC DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G4, Luxembourg 2010, s. 20-21.

problematyki Romów do głównego nurtu aktywności politycznej każdego szczebla. Stały się także jednym z kluczowych elementów, który ukształtował przyszły komunikat KE z 2010 i wkrótce potem UR, włączając w to także część spośród krajowych strategii będących odpowiedzią na UR. Ponadto pojawiły się także głosy, że KE powinna dopilnować, aby stosowane były one w państwach oczekujących w kolejce do następnych rozszerzeń UE²⁴⁷.

4.5. Podsumowanie

Okres świadomej europeizacji romskiego dylematu rozpoczął się wkrótce po zakończeniu piątego rozszerzenia UE w 2007 roku. Doświadczenia związane z nieskutecznym finansowaniem działań zmierzających do zmiany sytuacji Romów zmusiły UE – bazującą nie tylko na podstawach demokracji i praw podstawowych, ale i na wymiernych rachunkach ekonomicznych – do zmiany dotychczasowej, nieuporządkowanej polityki.

Bazą do tworzenia nowych podstaw były dokumenty UE, powstałe w wyniku zobowiązań podjętych w związku z EY2007. Podjęte w tym rozdziale rozważania nad pierwszeństwem dokumentu roboczego KE i opinii EKES prowadzą do konkluzji, że obydwa dokumenty okazały się istotne dla romskiego dylematu. Dokument roboczy KE przedstawiający szeroki dorobek UE w zakresie wspierania Romów wytyczył ścieżkę kontynuowaną także przy okazji UR. Natomiast opinia EKES była dokumentem realistycznym i stawiającym znaczne wymagania mniejszości romskiej. Podobne podejście pojawia się także, choć już nie tak wyraźnie, we wszystkich programowych podstawach przyszłej polityki wobec Romów. Ze względu na kluczowe znaczenie opinii oraz dokumentu roboczego służb KE, poza pojedynczymi odwołaniami pominięto szczegółowy opis powstających w tym czasie rezolucji PE. Podobnie potraktowano konkluzje Rady UE, która w tym okresie wykazała się szczególną aktywnością wobec Romów²⁴⁸.

²⁴⁷ Müller S., Jovanovic Z., *Pathways to Progress...*, dz. cyt., s. 9, 91.

²⁴⁸ Nie jest to jednak pierwsza legislacyjna aktywność tej instytucji w stosunku do Romów. Można tu przywołać, wskazywany już wcześniej, jeden z bardzo nielicznych przed 1990 rokiem dokumentów ogłoszonych przez nią: 89/C 153/02 oraz przyjętą w połowie lat 90., zatem także w okresie poprzedzającym świadomą europeizację romskiego dylematu: Resolution of the Council and the representatives of Member States' Governments meeting within the Council of 23 October 1995 *on the response of educational systems to the problems of racism and xenophobia* 95/C 312/01.

Wkrótce po ustaleniu kształtu podstaw polityki wobec Romów i wytyczeniu jej kierunku, który miał prowadzić do – pozytywnie rozumianego – ostatecznego rozwiązania dylematu romskiego, w 2010 roku realizowano Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Jego programowe podstawy wydawały się wręcz dedykowane szczególnej koncentracji na romskim dylemacie. Tym bardziej, że lata 2008-2010 były okresem szczególnej koncentracji na tematyce romskiej. Pomimo tego, osiągnięcia EY2010, także i w relacji do EY2007, wydają się w zakresie podjęcia działalności skierowanej do nich w trakcie trwania roku lub choćby zainicjowania długoterminowych działań na rzecz Romów wręcz znikome. Właśnie w taki sposób może działać w przyszłości druga zasada spośród 10 Common Basic Principles for Roma Inclusion. Zgodnie z nią potrzebna jest koncentracja na problemie w miejsce koncentracji na pomocy konkretnej grupie etnicznej. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że ze względu na zbyt dużą otwartość na wszystkich o zbliżonych problemach, grupa etniczna wypadnie z zakresu oddziaływania wsparcia.

O wiele większe znaczenie dla długoterminowej zmiany sytuacji Romów wydają się mieć wydarzenia powiązane z działaniami mającymi utworzyć stałą sieć współpracy pomiędzy podmiotami różnego rodzaju – od przedstawicieli UE i państw członkowskich, poprzez organizacje pozarządowe i międzynarodowe, a na członkach społeczeństwa głównonurtowego i mniejszościowego skończywszy. Różnorodnie oceniane EU Roma Summit, bardzo nierówna w efektach swej merytorycznej działalności European Platform for Roma Inclusion, czy wreszcie opracowane przez tę ostatnią uznawane – choć dyskutowane szeroko co do swojego realnego zakresu – 10 Common Basic Principles for Roma Inclusion, niewątpliwie ukierunkowały dalszy rozwój polityki UE w stosunku do Romów. Pomimo tego zaangażowania, wydaje się, że ten dwuletni okres wzmożonej aktywności i koncentracji, u którego końca znajduje się komunikat KE niestety należy scharakteryzować w podobny sposób jak i wcześniejsze lata. Widoczne jest to nawet we wnioskach z II EU Roma Summit. Ogólna konkluzja brzmi bowiem: bardzo wiele zrobiono, zaangażowano znaczne siły i środki, ale niestety wciąż w wielu praktycznych dziedzinach (wszystkich) związanych z konkretną sytuacją Romów i możliwością ich lepszego włączenia w główny nurt życia UE, nie udało się osiągnąć żadnej realnej poprawy, ale z pewnością jesteśmy na dobrej drodze, gdyż działamy w sposób świadomy i zupełnie odmienny niż dotychczas.

Niestety płaszczyzna programowa i takie pozytywne nastawienie do osiągniętych efektów nie znalazła odzwierciedlenia w praktyce związanej z działaniami podjętymi w państwach europejskich. Kolejne problemy stające się sukcesywnie składnikami romskiego dylematu pojawiają się wraz z dostrzeganiem przez Romów możliwości, jakie oferuje im UE. Taką możliwością jest między innymi – wynikająca z ich unijnego obywatelstwa – możliwość korzystania ze swobody przepływu osób. Jednak skala i sposób korzystania z tego prawa nie została przewidziana przez instytucje UE ani przez jej państwa członkowskie. Skutkiem tego były, nagłośnione medialnie w 2010 roku, zróżnicowane działania podjęte zarówno przez Włochy, jak i Francję, wobec romskich migrantów pochodzących przede wszystkim z państw należących do UE – głównie Rumunii i w pewnym zakresie także Bułgarii. Doprowadziły one do żywej, choć nieautomatycznej reakcji ze strony instytucji UE i ostatecznie udało się załagodzić tę sytuację. Problem natomiast nie został rozwiązany, a państwowe działania łamiące prawa podstawowe nie zakończyły się w 2010 roku.

Rozdział 5

Pełnoskalowa europeizacja romskiego dylematu

O ile w latach 90. XX wieku i na początku XXI wieku w systemie UE praktycznie nie pojawiały się legislacyjne odwołania podmiotowo powiązane z Romami¹, o tyle od 2008 roku doszło do znacznych zmian w tym zakresie. Poza omawianymi w poprzednim rozdziale dokumentami EKES i KE, także RUE podjęła aktywność dotyczącą Romów i przyjęła trzy konkluzje w sprawie ich integracji. PE – po trzyletniej przerwie – w 2008 i następnie w 2009 roku skoncentrował się ponownie w dwóch rezolucjach na tematyce romskiej. Rok 2010, poza niewiele wnoszącym EY2010, był czasem szczególnej, legislacyjnej aktywności w tym zakresie. Do sytuacji Romów odnosiły się co najmniej dwa dokumenty KE – w tym komunikat *Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie*. Także aktywność PE – powiązana z sytuacją we Francji – uzupełniana była o postulaty stworzenia spójnej strategii na poziomie UE.

Kumulacja – do jakiej stopniowo doszło w wyniku działań zapoczątkowanych w 2008 roku na poziomie instytucjonalnym – znalazła swój wyraz w 2011 roku. Wtedy to bowiem przyjęto – po raz pierwszy na poziomie UE

¹ Było ich w rzeczywistości niewiele i były to głównie opisywane wcześniej rezolucje PE lub jeszcze w latach 90. XX wieku – RUE. Nie tworzyły także żadnej spójnej strategii, a jedynie opisywały sytuację w jakimś obszarze i/lub wskazywały, w jakim kierunku – nieśmiało jedynie zaznaczonym przez instytucje – powinny podążać ewentualne zmiany. Oczywiście Romów i głównych problemów z jakimi borykali się w UE pośrednio dotyczyła znaczna liczba innych dokumentów, jednak legislator przygotowując je miał raczej na myśli tych obywateli społeczeństwa głównonurtowego, którzy stykali się z problemami charakterystycznymi dla Romów niż konkretnie tę grupę.

– pełną, powszechną i w swych założeniach rygorystycznie skoordynowaną strategię, w stosunku do mniejszości romskiej w UE². Na poziomie następstwa legislacyjnego była ona przede wszystkim efektem – podsumowującego proromskie ożywienie panujące na politycznym poziomie od 2008 roku – komunikatu *Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie*. Nie można jednak lekceważyć także i innych dokumentów, nieodnoszących się wprost – lub wyłącznie – do Romów. Jeszcze w 2010 roku ważne z punktu widzenia UR było ogłoszenie strategii Europa 2020³. Nie bez znaczenia dla dalszego rozwoju sytuacji w zakresie tematycznym, ściśle powiązanym z Romami, był także komunikat KE dotyczący wniosków z piątego sprawozdania w sprawie spójności, wytyczającego kierunek rozwoju przyszłej polityki spójności oraz inne dokumenty UE⁴, dostrzegające w Romach grupę w szczególności trudnym położeniu.

O ile postulat wprowadzania tematyki romskiej do wszystkich głównych nurtów poszczególnych polityk mógł być trudny w realizacji, to z pewnością na ukształtowanie strategicznie określonej polityki wobec Romów miały i mają wpływ wszystkie dokumenty i strategie, które w jakimkolwiek stopniu odwołują się do któregoś ze składników romskiego dylematu. Niewątpliwie z dalszym rozwojem i kształtowaniem strategii wiązały się opinie EKES odnoszące się do poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej⁵, włączenia społecznego⁶, powiązania kształcenia z włączeniem społecznym i wyjściem z obszaru biedy⁷. Podobne znaczenie

² A także i w całej Europie, poszerzając ustalenia na aktywność w państwach stowarzyszonych.

³ KOM(2010) 2020, więcej na temat samej strategii oraz procedur przyjmowania poszczególnych dokumentów wspomagających jej realizację na: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

⁴ Pkt 4.3 Deklaracja Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym: współpraca w walce z ubóstwem w 2010 roku i później 2010/C 333/06, 10.12.2010; pkt 2.2 acc. 1, pkt 2.3 acc 2 komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej* KOM(2010) 758 wersja ostateczna, 16.12.2010.

⁵ 2010/C 128/06.

⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie włączenia społecznego 2010/C 128/03, 4.11.2009.

⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Kształcenie na rzecz włączenia społecznego narzędziem walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym” 2011/C 18/04, 28.4.2010.

miały także rezolucje PE mówiące o stanie praw podstawowych⁸, stosowaniu dyrektywy o prawie do swobodnego przemieszczania się obywateli UE na terytorium państw członkowskich⁹, aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy¹⁰, przeciwdziałaniu przedwczesnemu kończeniu nauki¹¹, czy choćby usuwaniu przeszkód w zakresie praw obywatelskich¹².

Jest to o tyle wyraźnie widoczne, że koniec pierwszej dekady XXI wieku znacząco wzmocnił dyskusję toczącą się na forum UE, dotyczącą spójności w jej trzech wymiarach. Nigdy wcześniej temat ten nie pojawiał się z tak wyraźnym odwołaniem do konkretnych, zidentyfikowanych problemów, a dyskusja wokół niego – o ile do niej dochodziło – dotyczyła kwestii ogólnych. Niepowodzenie w osiąganiu założeń strategii lizbońskiej i niewielki postęp w ucieczce UE przed skutkami kryzysu gospodarczego wymusiły nie tylko koncentrację na konkretnych aspektach i składnikach spójności, ale także sprawiły, że skupienie europejskich sił na dążeniu do spójności stało się stałym składnikiem rozwoju i wzrostu gospodarczego UE. Tendencje te wymuszały przyjmowanie nowych dokumentów strategicznych, które następnie wzmacniały przyjęty kierunek działania – jak choćby strategia Europa 2020.

5.1. Legislacyjne otoczenie przyjęcia Unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku

O ile początkowi świadomej europeizacji romskiego dylematu – poprzez ogłoszenie DRSK2008 – towarzyszyła uzupełniająca opinia EKES¹³, o tyle zakończenie wstępnej fazy tego procesu, wiąże się najściślej z komunikatem KE *Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie*¹⁴. Okres pomiędzy przyjęciem i ogłoszeniem tych dokumentów był czasem wypracowywania

⁸ 2007/2145(INI); 2009/2161(INI).

⁹ 2008/2184(INI).

¹⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy 2008/2335(INI).

¹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie przeciwdziałania zjawisku przedwczesnego kończenia nauki 2011/2088(INI).

¹² 2011/2182(INI).

¹³ 2009/C 27/20.

¹⁴ KOM(2010) 133.

i konkretyzacji założeń i podstaw programowych mających skutkować najwyższą efektywnością działań podjętych przez UE. Tym razem jednak komunikatowi KE nie towarzyszył żaden pragmatyczny dokument, a za jego rozszerzenie można potraktować jedynie dokument roboczy KE (DRSK2010)¹⁵. Nie ma on jednak charakteru, jaki został przypisany opinii EKES z 2008 roku. Jego o wiele późniejszym uzupełnieniem, nawiązującym ściśle do UR, była rezolucja PE¹⁶ w sprawie strategii UE, przyjęta już po zapowiedzi ogłoszenia UR¹⁷.

5.1.1. Komunikat i dokument roboczy służb Komisji Europejskiej podstawą najlepszej strategii

Niewątpliwie należy przyznać, że komunikat KE z 2010 roku zamykający dwuletni okres instytucjonalnego tworzenia narzędzi mających służyć rozwiązaniu dylematu romskiego nie jest zbyt obszerny. DRSK2010 jest o wiele obszerniejszy i bardziej szczegółowy. Traktowany jako raport, dokument ten powstał jako odpowiedź na konkluzję Rady do spraw Ogólnych¹⁸, a jego celem był przegląd dwuletnich postępów w zakresie integracji Romów. Wydaje się, że podsumowując okres od ogłoszenia tzw. raportu KE (DRSK2008), stanowił on podstawę do stworzenia wniosków stanowiących zasadniczą zawartość komunikatu KE *Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie*. Ten natomiast jest skondensowaną treściowo podstawą służącą do wypracowania przyszłej, skutecznej strategii. Bazuje jednocześnie nie tylko na aktualnych wnioskach z dwóch lat świadomej europeizacji problematyki romskiej, podsumowanych w dokumencie roboczym i poprzedzających jego przyjęcie, ale także na doświadczeniach z wcześniejszego okresu. Nawet jeśli wcześniejsza aktywność nie przynosiła skutków oczekiwanych przez KE, to jednak pozwalała rozpoznać stopień trudności w osiągnięciu założonych efektów, mających na celu zmianę sytuacji Romów.

Po raz pierwszy w dokumencie opublikowanym w Dzienniku Urzędowym UE, KE przyznała, że Europa ma szczególne obowiązki wobec

¹⁵ SEC(2010) 400.

¹⁶ 2010/2276(INI).

¹⁷ Statement by Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, EU Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, *on the recent developments concerning the respect for EU law as regards the situation of Roma in France* MEMO/10/502, 19.10.2010.

¹⁸ 15976/1/08 REV 1.

Romów. Z całego dokumentu przebija świadomość i zrozumienie problemu wykluczenia Romów, jego skali i powiązania różnorodnych elementów dotyczących tego zjawiska. Za jego cel przyjęto przedstawienie, w jaki sposób UE planuje realizować swój wkład w integrację społeczną i gospodarczą tej grupy¹⁹. Znamienne, że nie mówi się o podjęciu wyzwania przez UE, ale jedynie (lub też aż, jeśli przyjmiemy, że w rzeczywistości był to początek kształtowania się pierwszej – w pełnym tego słowa znaczeniu – polityki UE wobec Romów) o wykorzystaniu istniejących narzędzi, które w wyniku rozpoznania prowadzonego w okresie 2008-2010 można zastosować wobec tej mniejszości.

Niestety KE w komunikacie nie mogła pochwalić się szczególnymi postęпами. Oczywiście wskazane zostały dokonania i rola Platformy europejskiej na rzecz integracji Romów, rozwój prawodawstwa odnoszącego się do praw podstawowych i zwiększenie koncentracji części funduszy pochodzących z EFS na obszarze romskiego wykluczenia²⁰. Jednak działania te albo pozostawały w dalszym ciągu jedynie tworzeniem politycznego tła do dalszych zmian, albo też nie odbiegały pod względem swej przyszłej efektywności od dotychczasowego kierunku polityki wobec Romów. Co za tym idzie, ich długoterminowa skuteczność, odwołująca się wprost do podniesienia poziomu spójności społecznej, pozostawiała wiele do życzenia. Te działania, które okazywały się skuteczne i były najchętniej przywoływane przez KE w komunikacie, nie były realizowane przez samą UE. Dotyczyło to zarówno działań Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i Rady Europy, a także Dekady integracji Romów²¹. Nawet w zakresie funduszy strukturalnych to, czym szczególnie mogła się pochwalić UE w komunikacie, było powiązane z inicjatywą Open Society Institute²².

We wprowadzeniu do zasadniczej części poświęconej wyzwaniom, jakim należy sprostać wobec sytuacji Romów i oczekiwań UE, pojawiło się stwierdzenie mówiące, że *instrumenty i dziedziny polityki na ogół są właściwe dla wspierania integracji Romów, nawet na dużą skalę*²³. Źródłem ta-

¹⁹ Pkt 1 acc 7 KOM(2010) 133.

²⁰ To ostatnie było omówione w trzecim rozdziale i jasnym jest, że większa koncentracja na Romach nie była wynikiem działań z lata 2008-2010, ale została przygotowana wcześniej, w wyniku dostrzeżenia realnej, porozszerzeniowej potrzeby takiej zmiany.

²¹ Pkt 3 acc 2 KOM(2010) 133.

²² Pkt 3.1.1 acc 2 tamże.

²³ Pkt 3 acc 1 tamże.

kiego optymistycznego wskazania na skuteczność narzędzi i postępowania UE miał być wspomniany dokument roboczy KE z 2008 roku. Informacje w nim zawarte nie mijają się z prawdą, jednak sformułowane są w sposób, który wywołuje wrażenie pasma ciągłej i ciężkiej pracy na rzecz Romów, podejmowanej olbrzymim kosztem przez UE, bez osiągania wymiernych rezultatów ze względu na niepoddanie się tak dobroczynnym działaniom przez mniejszość. Na początku poprzedniego rozdziału omówiono inne cechy tego dokumentu, które w sumie sprawiają, że na poziomie opisu rzeczywistości nie jest on w pełni wiarygodny. Stosunkowo szybko zniknęła z zakresu dyskusji na temat Romów konkluzja EKES, że działania UE są co najmniej mało efektywne. Natomiast dalej w komunikacie pojawia się stwierdzenie odwołujące się do rosnącej wiedzy UE na temat tego *jakie działania polityczne są skuteczne, a jakie nie przynoszą efektów*²⁴. Biorąc pod uwagę stopień nieefektywności działań UE na rzecz Romów należałoby raczej wskazać jedynie na zakres wiedzy o działaniach politycznych, które nie przynoszą efektów.

Widać tu wyraźnie ucieczkę przed odpowiedzialnością za niedopasowanie narzędzi zmiany do sytuacji kulturowo zdeterminowanych Romów. Taki cel bowiem ma wskazywanie na narzędzia dobre i skuteczne, ale nie w pełni wykorzystywane, co stanowi dalszy ciąg cytowanego powyżej akapitu. Podobną funkcję mają także pełnić odwołania do instrumentów finansowych i przywoływanie informacji, jak znaczną część budżetu UE stanowią one²⁵. Nie można jednak zapominać przy tym, że rola KE jest rolą polityczną i nie może jednoznacznie wyznaczać i określać konkretnych działań, a jedynie wskazywać na możliwe kierunki rozwiązywania problemów oraz wytyczać ogólne ścieżki działań. Można by to jednak czynić nie zrzucając odpowiedzialności za niepowodzenia i za skuteczną realizację poza zasięg swojego bezpośredniego wpływu. Tymczasem także w DRSK2010 jest wyraźnie powiedziane, że dotychczasowe polityki i instrumenty są odpowiednimi narzędziami pozwalającymi na włączenie Romów. Problem pozostaje oczywiście poza jakimikolwiek strukturami UE i intensyfikuje się z każdym niższym poziomem, aż do poziomu lokalnego. To właśnie on ponosi największą odpowiedzialność, choć w rzeczywistości na żadnym poziomie poza instytucjami UE nie można skutecznie realizować polityk. Także wykorzystanie ukształtowanych w ramach

²⁴ Pkt 4 tamże.

²⁵ Pkt 3.1.1 tamże.

legislatywy instrumentów jest – ze względu na brak woli politycznej, partnerstw i mechanizmów koordynacji – znacznie utrudnione. Raport natomiast stwierdza, że to brak wiedzy i potencjału jest przyczyną niepowodzenia na płaszczyźnie lokalnej²⁶. Do grup odpowiedzialnych za niesprawność realizacji założeń UE DRSK2010 dołącza także Romów oraz lokalne NGO. Tak szeroki rozkład odpowiedzialności za niepowodzenia – o których także w tym raporcie nie mówi się wprost, przywołując jedynie ograniczoną efektywność (*limited effectiveness*) – po raz kolejny odsuwa jakiegokolwiek podejrzenia o nieskuteczność podejmowanych działań od KE oraz całej UE.

Dalsza część dokumentu wydaje się w pewnym stopniu przeczyć wskazanym brakom na poziomie państw członkowskich. Przywołane najnowsze dokonania UE są nieliczne i choć określa się je jako znaczące za sprawą ich strategicznego nacechowania, ograniczają się do Szczytu UE w sprawie Romów, Platformy europejskiej na rzecz integracji Romów, konkluzji RUE oraz 10ZWR. Ich uzupełnieniem jest opis aktywności UE, w ramach której jedną z grup odbiorczych są także Romowie. W znacznym stopniu jest to zbiór działań odpowiadający zaktualizowanemu katalogowi analogicznemu do tego, jaki znalazł się w dokumencie roboczym służb Komisji z 2008 roku (DRSK2008). Natomiast część poświęcona postępowi w państwach członkowskich, bazująca na kwestionariuszu badania przeprowadzonego przez KE w 2009 roku wśród 21 państw (tyle zdecydowało się odpowiedzieć na pytania) pokazuje szeroki zakres efektywnych działań realizowanych ze środków krajowych, niejednokrotnie na poziomie wieloletnich strategii krajowych²⁷.

Przywoływane (nie tylko w jednym miejscu komunikatu) włączenie tematyki romskiej w główny nurt polityki²⁸ ma dwa wymiary. Z jednej strony pozwala na uwzględnianie problematyki Romów przy tworzeniu każdego programu działań czy strategii w obszarze każdej polityki. Z drugiej jednak strony odwołuje się do drugiej spośród 10 wspólnych podstawowych zasad integracji Romów. Pozwala zatem zidentyfikować problem dotyczący w znacznym stopniu Romów, a następnie wskazać na program związany z jego rozwiązaniem i stwierdzić, że Romowie także mają prawo w nim uczestniczyć i nie należy ich wykluczać, poprzez specjalne traktowanie po-

²⁶ SEC(2010) 400, s. 3.

²⁷ Tak było choćby w przypadku Łotwy.

²⁸ Pkt 3 acc 3 tiret siódme, pkt 3.1.2 acc 2, pkt 5 acc 3 KOM(2010) 133.

legające na tworzeniu w tym zakresie odrębnych – specyficznych dla nich – możliwości finansowania. Szczególny i wyróżniający (także pozytywnie) sposób postępowania z jakąkolwiek grupą jest uznawane za przejaw nowej formy segregacji etnicznej²⁹ i nie jest do zaakceptowania przez UE. Nabiera to większego praktycznego sensu dopiero w świetle rezolucji PE z 2011 roku, w której mówi się o programach dostosowanych do specyficznych potrzeb społeczności romskich żyjących w zróżnicowanych warunkach³⁰ – włączając działania nakierowane na Romów w kontekst szerszej aktywności ukierunkowanej na grupy o zbliżonych potrzebach.

Niestety wydaje się, że taka deetniczacja podejścia zbyt szybko utrwaliła się w instytucjonalnej świadomości UE – co jest także wyraźnie widoczne przy dokumentach towarzyszących wprowadzaniu UR. Może być to poważnym problemem dla przyszłości mniejszości romskiej, gdyż trend ten nie uwzględnia ich kulturowej specyfiki i traktuje ich jako grupę niewyróżniającą się na tej płaszczyźnie – a to ona przecież stanowi podstawę ich tożsamości. Według UE Romowie wyróżniają się co najwyżej zbliżonymi warunkami i poziomem życia oraz charakterystyką problemów społecznych i gospodarczych, gdyż czynnik etniczny także nie jest tu brany pod uwagę³¹. Z pewnością takie podejście do Romów nie będzie generowało tak znaczących strat finansowych dla UE jak wcześniej, a i poszerzona grupa odbiorcza każdej aktywności zapewni łatwiejsze osiągnięcie wskaźników będących miarą efektywności podejmowanych działań.

Idea, która została bodaj po raz pierwszy opisana w komunikacie, jest kwestia podejść modelowych. Nie należy traktować ich jako upowszechniania dobrych praktyk, ale jako metodę identyfikacji typów grup (KE wyróżniła cztery główne rodzaje społeczności romskich), rodzajów zagrożeń społecznych i ekonomicznych i przypisywania do ich rozwiązania konkretnego modelu opracowanego na poziomie politycznym. Ustandaryzowane podejście bywa skuteczne w szczególnych przypadkach i okolicznościach, jednak próba wdrażania go w przypadku rozwiązywania problemu wieloaspektowego wykluczenia mniejszości etnicznej, i to mniejszości romskiej, mogłaby nie tylko wykazać jej całkowitą nieskuteczność, ale być negatywnie

²⁹ Pkt 24 Opinia Komitetu Regionów „Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie” 2011/C 42/05, 1.12.2010.

³⁰ Pkt 5 2010/2276(INI).

³¹ Jak widać w przypadku opisanego w rozdziale pierwszym rozszerzenia nazwy Romowie na grupy niezwiązane z nimi etnicznie.

odebrana przez tę grupę. Znamienne dla KE i zarazem dobrze charakteryzujące jej polityczne i narzędziowe podejście do romskiego dylematu jest to, że owo modelowe rozwiązanie miałyby być odpowiedzią na znaczące zróżnicowanie społeczności romskiej i konieczność tworzenia wielu różnorodnych (choć zamkniętych w modelowych modułach) strategii. Efekt tego paradoksalnego podejścia został jednak zaproponowany przez KE jako dobrowolna alternatywa i ostatecznie nie znalazł się ani w UR, ani w dokumentach ściśle z nimi związanych³².

Niestety w omawianych lub przywoływanych powyżej dokumentach w dalszym ciągu zabrakło realnego podejścia do znaczenia specyfiki kulturowej, decydującej o trwałości tożsamości romskiej. Analizując dokumenty UE wydaje się, że jakiegokolwiek problemy związane z Romami wiążą się z ich antropologiczną odmiennością i tradycyjnym – a jednak możliwym do zmiany – stylem życia, który w jakimś stopniu jest ich wyborem, a nie utrwalonym paradygmatem. Nawet w rezolucji PE – choć i tak, jak zawsze w jego publikacjach wrażliwość na kwestie kulturowe jest wyższa niż w dokumentach choćby KE – wskazywanie na kulturę Romów nie uwzględnia w wystarczającym stopniu jej znaczenia dla osiągnięcia sukcesu jakiegokolwiek proromskiej strategii UE. Kultura Romów traktowana jest jako składnik dziedzictwa, które podobnie jak w przypadku większości narodów Europy, bywa obecne w życiu. Brak jest świadomego podejścia i zrozumienia, że codzienność romska to ciągłe zanurzanie we własnej rzeczywistości kulturowej. Zrozumienie kultury Romów – tak często przywoływane przez PE – nie doprowadzi do (zakładanej przez PE) akceptacji, ale i do zrozumienia, że narzędzia UE muszą być ukształtowane w zupełnie inny sposób, aby Romowie bez przeszkód mogli się poddać efektom ich działania.

5.1.2. Znaczenie strategii Europa 2020 dla zmiany sytuacji Romów do 2020 roku

Pomimo tego, że przy omawianiu problematyki spójności pojawiły się już konkretne odwołania do strategii Europa 2020, ze względu na znaczenie

³² Choć w jednym zidentyfikowanym przypadku opisano szczegółowo owe pięć modelowych typów życiowych okoliczności występujących wśród Romów, wraz z rzetelnym omówieniem problemów z nich wynikających i propozycją ich równie modelowych rozwiązań, Fresno J. M. i inni, *What works for Roma inclusion in the EU. Policies and model approaches*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, s. 22-47.

tej inicjatywy, nie można nie poświęcić jej choćby niewielkiej, ale jednak odrębnej części. Tym bardziej że w znacznej mierze jej założenia wiążą się ze wzmożeniem zainteresowania UE Romami. W związku z koniecznością przezwyciężenia skutków kryzysu finansowego strategia wskazywała na zasoby ludzkie, pozostające w obszarze wykluczenia, które dzięki włączeniu się w główny nurt życia gospodarczego oraz społecznego mogłyby pozytywnie wpływać na osiągnięcie jej ambitnych celów³³.

Europa 2020 jest strategią wzrostu z konkretnie określonymi celami do osiągnięcia w wymiarze 10 lat, do 2020 roku³⁴. Stanowi zreformowaną i bazującą na instrumentach i narzędziach udostępnionych przez przyjęcie TL kontynuację strategii lizbońskiej. Po jej odnowieniu w 2005 roku, zwiększyła ona spójność założeń rozwoju gospodarczego UE, choć na tym jej wkład w rozwój spójności się zakończył³⁵. Jednak stało się to podstawą do tego, aby późniejsza E2020 koncentrowała się na kwestiach spójności społecznej, a jednym z jej trzech obszarów priorytetowych stał się wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu.

Zgodnie z założeniami E2020, zatrudnienie w UE do 2020 roku powinno wzrosnąć z 69 do 75%, a liczba osób żyjących w ubóstwie zmniejszyć się o 1/4. W ramach strategii zaplanowano także obniżenie wskaźnika przedwczesnego przerywania nauki o 1/3 oraz podwyższenie wskaźnika wyższego wykształcenia wśród obywateli UE także o 1/3³⁶. Uwzględniając dane dotyczące Romów w obszarze zatrudnienia, ubóstwa i szkolnictwa, niemożliwa jest realizacja tych celów bez zwiększenia udziału społeczności romskiej w aktywnym życiu społecznym.

W każdym z obszarów zasięgu strategii (zatrudnienia, innowacji, edukacji, włączenia społecznego i energii oraz zmian klimatu), PC przyjęły swoje własne strategie. Konkretnie dookreślenie celów w ramach tych obszarów wiąże się z sytuacją Romów. W zatrudnieniu chodzi bowiem o zmniejszenie bezrobocia, w edukacji jest to walka o nieprzerywanie edukacji i podnoszenie poziomu wykształcenia wyższego, natomiast w ramach włączenia celem jest wydobywanie około 20 mln obywateli ze sfery ubóstwa. Tak mógłby być skonstruowany zakładany obszar rezultatów w dobrze skonstruowanej

³³ *Roma and the Structural...*, dz. cyt., s. 21

³⁴ KOM(2010) 2020, s. 12-13

³⁵ Armstrong K. A., *EU social policy and the governance architecture of Europe 2020*, "Transfer", 2012, vol. 18, (3), s. 286-287.

³⁶ KOM(2010) 2020, s. 12, 35.

proromskiej strategii. I tak też się stało, gdyż te trzy nadrzędne cele są powiązane ściśle z celami późniejszej UR. W państwach o licznej mniejszości romskiej, osiągnięcie celów E2020 bez zmiany sytuacji wśród Romów, może być bardzo trudne³⁷.

Spośród dziesięciu wytycznych E2020, mających wspomóc państwa członkowskie w kształtowaniu własnych strategii na poziomie krajowym, cztery mogą odnosić się bezpośrednio do sytuacji Romów. Dwie wytyczne związane są z zatrudnieniem, z utrwalaniem modelu uczenia się przez całe życie, z kształceniem wykwalifikowanej kadry roboczej, odpowiadającej na zapotrzebowanie rynku, z dostępem kobiet i mężczyzn do rynku pracy. Dziewiąta wytyczna odnosi się do edukacji, zwiększenia jakości i efektywności systemów oraz wzrostu wskaźnika osób z wykształceniem wyższym. Ostatnia dotyczy promowania włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa.

Także i dwie z siedmiu inicjatyw przewodnich Europy 2020 mogą się odnosić do Romów. Jedna z nich dotyczy ponownie kwestii zatrudnienia. Druga – *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym* – wydaje się niemalże wprost odnosić do Romów i ich integracji, w związku z pozostawaniem większości z nich w sferze ubóstwa i wykluczenia społecznego³⁸. Romowie są szczególnie ważni dla strategii, pozostając w wyjątkowo niekorzystnym położeniu ze względu na dotyczącą ich wieloprzyczynową deprivację³⁹. E2020 nie pozwala na pozostawienie w obszarze wykluczenia największej mniejszości w Europie bez jakiegokolwiek reakcji ze strony UE⁴⁰.

Bez względu na to, który z trzech możliwych scenariuszy⁴¹ dalszych losów rozwoju gospodarki UE, powiązanych ze skutkami kryzysu finansowego, uda się zrealizować, i w jakim stopniu w ukierunkowaniu UE będzie miała swój ostateczny udział E2020, trzeba przyznać, że stanowiła ona swoisty wzór dla UR. W znacznej mierze to właśnie na jej podstawie i na bazie idei włączenia i rozwoju w niej zawartych ukształtował się dokument dotyczący strategii dla Romów.

³⁷ KOM(2012) 226, s. 3

³⁸ KOM(2011) 173, s. 12.

³⁹ Pkt 2.2 acc. 1, pkt 2.3 acc 2 KOM(2010) 758.

⁴⁰ KOM(2011) 173, s. 2.

⁴¹ Trwała odbudowa, spowolniona odbudowa, stracona dekada, KOM(2010) 2020, s. 20.

5.2. Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku jako rozwiązanie doskonałe

Można by uznać, że wszystko co dotychczas zostało przedstawione, począwszy od zapoczątkowania przemian ustrojowych w państwach EŚiW, ostatecznie doprowadziło do powstania UR. Jednak byłoby to możliwe, wyłącznie gdyby założenia UR zostały już w pełni zrealizowane, gdyby można je było ocenić i co więcej – konkluzją byłoby stwierdzenie, że w końcu wypracowano prawdziwie skuteczną i w ostatecznej ocenie pozbawioną jakichkolwiek zastrzeżeń co do efektywności i zasięgu, strategię skierowaną do Romów. Jednak jak dotąd – zgodnie ze stanem na początek 2013 roku – nie pojawiła się jeszcze nawet zapowiadana przez KE ocena realizacji pierwszego etapu strategii krajowych. Trudno zatem jest wytyczać prostą drogę, prowadzącą przez ponad 20 lat i różnorodne podejście UE do Romów, do idealnego (w mniemaniu UE) rozwiązania – w pełni zaspokajającego oczekiwania UE związane ze spójnością społeczną i gospodarczą.

5.2.1. Tło powstania

W ramach przypomnienia warto skoncentrować się na konkretnych elementach, które ukształtowały strategię i dały rzeczywistą podstawę jej powstania – tak na płaszczyźnie legislacyjnej, jak i swego rodzaju świadomości instytucjonalnej UE – i ostatecznie współaktywowały europeizację romskiego dylematu.

Znajdą się wśród nich zarówno działania państw (także opisane wcześniej represyjne działania we Francji i Włoszech), realizacja i doświadczenia EY2010 oraz zmiana podejścia do problemu integracji mniejszości – stopniowe odejście od koncepcji wielokulturowości. Wszystko to odbywało się w atmosferze odczuwania przez PC skutków kryzysu finansowego. A on, jak każde negatywne zjawisko społeczno-ekonomiczne, nie tyle nawet wywołuje poszukiwanie wewnętrznych winnych – do roli których naturalnie predestynowane są mniejszości i migranci – ile ze względu na demokratyczny charakter UE i należących do niej państw, skutkuje co najwyżej nieznacznym, zaostrażającym przemodelowaniem priorytetów dotyczących grup pozostających poza społeczeństwem głównonurtowym. W związku z kryzysem finansowym pojawiło się także drugie zjawisko – stopniowego

odchodzenia przez państwa UE od systemu socjalnego⁴², co jednak akurat może być paradoksalnie korzystne dla społeczności romskiej, ze względu na jej niejednokrotnie zbyt znaczny stopień uzależnienia od tej pomocy i negatywną opinię społeczeństwa głównonurtowego dotyczącą stopnia, w jakim Romowie obciążają system socjalny.

Poza tą grupą czynników stopniowe uświadamianie sobie przez UE, że jednym z ważnych aspektów rozszerzenia 2004/2007 – w szczególności, jeśli chodzi o drugą jego fazę – był wewnętrzny czynnik etniczny, tak znacząco zmieniający sytuację ilościową mniejszości we wspólnej Europie, że zmusiło ją to do podjęcia próby zapanowania nad nową sytuacją. W 2007 roku doszło do zetknięcia się z realnymi skutkami poszerzenia UE nie tylko o państwa pierwszej fali, ale także o Bułgarię i Rumunię, czyli państwa, w których żyje wielu Romów (odpowiednio 2,5% i 4,7% ludności), przeważnie poniżej minimum socjalnego. Obawa przed skutkami kolejnego, nieopanowanego etnicznie rozszerzenia, także znalazła odzwierciedlenie w UR.

Analizując instytucjonalną aktywność UE wobec Romów, wskazano już wcześniej najistotniejsze elementy kluczowe dla tego procesu, pozostającego wciąż *in statu nascendi*. O ile wcześniejsze przełomowe lata wiązały się raczej z coraz lepszym dostrzeganiem potrzeb Romów i niewielkimi zmianami w zakresie podejmowanych działań i kształcie polityki, o tyle okres od 2008 roku – a w szczególności rok 2010 – wydaje się stanowić prawdziwą cezurę czasową. Wiąże się to w znacznej mierze ze wskazanymi powyżej wydarzeniami o charakterze społeczno-politycznym, do jakich doszło w Europie. Jednak przede wszystkim rok 2010 stanowi swego rodzaju specyficzne ukoronowanie działań programowo-instytucjonalnych zapoczątkowanych przez Agendę Społeczną Komisji na lata 2005-2010⁴³. Jej swoistym podsumowaniem było ogłoszenie EY2010, który miał stać się początkiem długofalowych działań.

Nie należy przyjmować, że działania legislacyjne UE, zintensyfikowane w 2010 i następnie w 2011 roku, wynikają jedynie z wydarzeń, jakie miały miejsce w tych latach. Ścieżka przygotowywania długoterminowych strategii i dokumentów programowych nie jest krótka i wiąże się z działaniami

⁴² Bielecki J., *Unia Europejska kończy z opiekuńczością*, „Gazeta prawna”, 2011, nr 44, s. m6-m7; Rębała M., *Europa: Zeus zrywa z socjalizmem*, „Newsweek”, 16.7.2010, <http://swiat.newsweek.pl/europa--zeus-zrywa-z-socjalizmem,61854,1,1.html>.

⁴³ Komunikacja Komisji w sprawie Agendy Społecznej, COM(2005) 33 końcowy, 9.2.2005.

przygotowawczymi jeszcze sprzed 2010 roku. Nawet na płaszczyźnie instytucjonalnej już od 2009 roku pojawiły się ślady zwiększonego zainteresowania Romami. Można uznać, że proces ten rozpoczął się od opracowania omówionej wcześniej opinii EKES *Integracja mniejszości – Romowie*⁴⁴. O ile PE niejednokrotnie odnosił się w swoich nielegislacyjnych rezolucjach do sytuacji Romów, to organy konsultacyjne i decyzyjne Wspólnoty i UE skutecznie wcześniej pomijały to zagadnienie⁴⁵.

Wydaje się, że koniec pierwszej dekady XXI wieku wiąże się z próbą jednoznacznego i ostatecznego dookreślenia sytuacji Romów w Unii Europejskiej. Wiąże się z tym zmiana w nastawieniu i przemodelowanie nie tylko działań w ramach polityki, ale i zmiana jej ogólnego podejścia do problematyki romskiej. Polityka stała się nieco bardziej realistyczna i nabrała cech swoistego twardego podejścia, choć niestety nie brała pod uwagę szczególnego, kulturowego uwarunkowania tożsamości i trwałości wspólnoty romskiej. Działania realizowane w takim duchu wiążą się nie tylko z realizowanym wcześniej nakierowaniem na zaspokajanie podstawowych potrzeb tej grupy i dążeniem do zrozumienia jej potrzeb. Jeszcze w opinii EKES omawianej w poprzednim rozdziale⁴⁶ doszło do sformułowania konkretnych oczekiwań wobec Romów, wskazano na słusznie oczekiwany wysiłek, jaki musi podjąć ta grupa, aby zbliżyć się do społeczeństwa głównonurtowego UE. Także w późniejszych dokumentach powiązanych z nową strategią wobec Romów wyraźnie wskazuje się, że efektywne działania muszą powstawać w odpowiedzi na realne potrzeby. Jednak są one definiowane przez UE na podstawie określonej w ramach współpracy z liderami romskimi i NGO specyfiki konkretnych grup romskich, nie zawsze odzwierciedlając realne zapotrzebowanie romskich społeczności.

5.2.2. Treść strategii jako wyraz instytucjonalnego rozumienia romskiego dylematu

Ostatecznie należy stwierdzić, że pod wpływem wielu czynników o charakterze społecznym i gospodarczym, UE podjęła kolejną próbę stworzenia strategii, która pozwoliłaby przynieść obopólną korzyść, tak jej samej, jak i Romom. W jej tekście wyraźnie wskazano na konieczność poprawy

⁴⁴ Więcej w: Szewczyk M., *Romowie i Sinthi...*, s. 192-195.

⁴⁵ Więcej w: Szewczyk M., *Aktywność legislacyjna...*, dz. cyt., s. 51-52.

⁴⁶ 2009/C 27/20, s. 2-4.

sytuacji Romów, jako społecznego i gospodarczego imperatywu UE i PC⁴⁷. Zgodnie z planami UE z 2010 roku⁴⁸, UR zostały przyjęte w 2011 roku w legislacyjnej formie komunikatu KE.

Pozostają one w bardzo ścisłym związku z E2020, na którą wskazują, jako na podstawę realizacji swoich celów. Ich kształt jest bardzo ściśle związany z realizacją polityki spójności i określonym w strategii, programowym kierunkiem rozwojowym UE.

Powiązania UR są jednak o wiele szersze. Analizując ten dokument należy brać pod uwagę szerszy kontekst instytucjonalno-legislacyjny, uwzględniając przede wszystkim rezolucję PE⁴⁹ (przyjętą przed UR), a także opinię EKES⁵⁰. Obydwa odnosiły się do założeń UR, jednak czynił to na swój sposób – charakterystyczny dla instytucji, która go przyjęła. PE poświęcił o wiele więcej miejsca zagadnieniom antydyskryminacyjnym, natomiast EKES zwrócił szczególną uwagę na kwestie gospodarcze oraz odpowiedzialność za przyszłość UE. Obszarem wspólnym było ukierunkowanie na podjęcie konkretnych działań w ramach zintegrowanej strategii, wskazane także wyraźnie w UR.

We wszystkich trzech dokumentach (uwzględniając UR) zapisano w różny sposób konieczność podejmowania kompleksowej aktywności jako warunek powodzenia planowanych działań. Taka zresztą jest zasada powstania UR, które mają stanowić jedynie ogólne, spójne, zintegrowane i skoordynowane⁵¹ oraz ukierunkowane ramy dla działań realizowanych na płaszczyźnie krajowej. PE łączy każdy element romskiego dylematu w jedną całość, poczynając od ubóstwa, poprzez warunki życia, na mieszkalnictwie skończywszy. Koncentruje się na tych czynnikach jako podstawie, którą należy wzmocnić. Wynikiem tego wzmocnienia ma być baza dla dobrej i niedyskryminacyjnej edukacji. Ta z kolei ma skutkować włączeniem w rynek pracy i ostateczną, kompleksową poprawą wszystkich czynników wykluczenia⁵².

W poprzednich rozdziałach został już podkreślony niejednokrotnie fakt, że pod koniec pierwszej dekady XXI wieku pojawiła się opinia – i to wyrażana

⁴⁷ Acc 7 KOM(2010) 758.

⁴⁸ Pkt 3.1 tiret trzecie acc. 8 tamże.

⁴⁹ 2010/2276(INI).

⁵⁰ 2011/C 248/03.

⁵¹ Pkt 1.3 tamże.

⁵² Pkt 7 2010/2276(INI).

za pośrednictwem takich instytucji UE jak PE i EKES – że dotychczasowe działania UE mające wpływać na sytuację Romów nie przyniosły żadnych skutków. Także w związku z UR ponownie odwołano się do takiej oceny. Jednak tym razem nie tylko sformułowano tę opinię, ale i wskazano na potencjalne przyczyny oraz możliwe środki zapobiegania takiej sytuacji w przyszłości. KE stwierdza jedynie, że dotychczasowe działania były *mało efektywne*⁵³. Parlament Europejski idąc dalej określa przyczyny na poziomie braku wiarygodnej oceny osiągania postępu, rozproszenia instrumentów finansowych oraz braku zintegrowanej polityki⁵⁴. Najdobitniej stwierdza to EKES, mówiąc że aktywność UE nie tylko nie zmniejszyła dyskryminacji i nie poprawiła sytuacji społeczno-gospodarczej Romów, ale doszło wręcz do pogorszenia sytuacji w tych dziedzinach⁵⁵. Jednak każda z tych instytucji wskazuje wyraźnie, jak znaczna była skala aktywności UE i jak ważną grupą – z jej punktu widzenia – są Romowie. Choćby – a właściwie głównie – biorąc pod uwagę skalę ponoszonych i policzalnych kosztów. W ten sposób odpowiedzialność za niepowodzenie tych działań jest odsuwana poza UE, choć w żadnym miejscu nie oskarża się społeczności romskiej o winę za nieskuteczność aktywności UE. Jedynie EKES konsekwentnie wskazuje, że oczekiwania UE co do ich włączenia są słuszne, i że Romowie mają obowiązek odpowiedzieć swoją aktywnością na nieustającą pomoc oferowaną przez UE, bo przecież wyraźnie widocznym jest, że podejmuje ona nieustające wysiłki na rzecz poprawy ich sytuacji⁵⁶. Ta sama instytucja wskazuje jednocześnie na zbyt wysokie koszty finansowe związane z podejmowanymi próbami i poszukuje narzędzi, które mogą te koszty obniżyć – jednocześnie generując jak najwyższą ich efektywność.

Jako główny czynnik związany ze znacznymi kosztami EKES (podobnie jak PE) wskazuje brak precyzyjnej diagnozy, a właściwie i przede wszystkim monitoringu zmian. Jest to znaczący problem, ponieważ realizacja jakichkolwiek działań bez wstępnych analiz, diagnozy i monitoringu w ich trakcie skutkuje nieefektywnością ze względu na oczekiwania odbiorców⁵⁷.

Wiąże się to w pewnym stopniu ze wspomnianym wcześniej terytorialnym wymiarem spójności. EKES sugeruje badania i koncentrację

⁵³ KOM(2011) 173, s. 3.

⁵⁴ Lit. H 2010/2276(INI).

⁵⁵ Pkt 1.2, 2.1.3-4 2011/C 248/03.

⁵⁶ Pkt. 7.3.5 tamże.

⁵⁷ Guy W., Kovats M., *EU-funded Roma...*, dz. cyt., s. 16.

działań nie zgodnie z kluczem identyfikacji etnicznej, ale według kryterium terytorialnego – identyfikacji regionów z najwyższymi wskaźnikami negatywnych cech utrudniających osiągnięcie spójności przez UE⁵⁸. Podejście takie reprezentowane także przez PE⁵⁹ wydaje się być w jakimś stopniu słuszne. Spójność osiągnięta na konkretnym, lokalnym poziomie, jest bowiem warunkiem osiągania spójności na poziomie UE⁶⁰. Bezpośrednie skierowanie działań na obszary szczególnego zagęszczenia zjawisk przeciwstawiających się osiąganiu spójności, w przypadku ich sukcesu i osiągnięcia wymiernych rezultatów, pozwoli na zmniejszenie różnic w dysproporcjach rozwojowych w sposób o wiele bardziej widoczny. Tym bardziej że brak spójności na poziomie lokalnym jest dotkliwiej odczuwany niż na jakiegokolwiek innej płaszczyźnie⁶¹. Natomiast sama realizacja integracji neutralnej pod względem rasowym i etnicznym pozwoli łatwiej określić i zidentyfikować wskaźniki pomiaru postępów, opracować narzędzia pomocy oraz dotrzeć skutecznie do skumulowanej terytorialnie grupy docelowej⁶².

Wadami takiego podejścia jest docieranie jedynie do części Romów, ponieważ nie zawsze zamieszkują oni obszary o uśrednionym wysokim stopniu deprivacji społecznej i gospodarczej. Ponadto, nawet jeśli istnieje niewielki odsetek Romów, którzy nie są wykluczeni społecznie i nie otrzymają wsparcia, to jednak wewnętrzne, kulturowe powiązanie tej grupy stanowi na tyle silną więź ich tożsamości, że zróżnicowanie oferowanej pomocy może być postrzegane przez nich jako próba naruszenia ich kulturowej spójności i jedności. Innym problemem pozostaje kierowanie pomocy do tej części Romów, którzy prowadzą wędrowny tryb życia i nie są związani z jednym konkretnym terytorium.

Jest to jednocześnie zabieg, który w jakimś stopniu odpowiada znacznej części społeczności romskiej. Jeśli romski dylemat zostanie sprowadzony do oderwanych od kultury kwestii ekonomicznych i społecznych, a jak widać zgodnie ze wskazanymi powyżej zmianami także terytorialnych, może być o wiele łatwiej pozyskiwać środki przeznaczone na zmianę tej sytuacji. Jest to jednak jednocześnie działanie destrukcyjne, gdyż deetniczacja

⁵⁸ Pkt. 3.1, 3.6.2-3 2011/C 248/03.

⁵⁹ Pkt. 43 2010/2276(INI).

⁶⁰ Lægaard S., *Immigration, Social...*, dz. cyt., s. 454-455.

⁶¹ Rumford C., *European Cohesion...*, dz. cyt., s. 19.

⁶² Pkt 2.1.5 2011/C 248/03.

problematyki romskiej zaciera kulturowy wymiar ich odrębności⁶³. W podobny sposób działa zresztą rozciągnięcie ujednoczonego określenia Romowie na wszystkie grupy o podobnym stylu życia – także *Travellers*, dla których taki styl życia jest kwestią wolnego wyboru, nawet jeśli został on dokonany w poprzednim pokoleniu.

Znaczącym problemem jest opracowanie diagnozy koniecznej do wymiernego pomiaru zmiany. Diagnoza ta potrzebna jest już na etapie poprzedzającym pełną realizację założeń UR, ponieważ realizacja jakichkolwiek działań powinna bazować na realnych problemach przypisanych konkretnym regionom. Dostępne z różnych źródeł ogólne dane, dodatkowo uśrednione dla całej UE lub wybranych grup państw, nie pozwolą na zaplanowanie naprawę efektywnych działań i przeprowadzenie realnych zmian⁶⁴.

Pomimo zbyt małego nacisku na kwestie wiarygodnej diagnozy i oceny stanu początkowego – ale w związku oczekiwaniem, że realny postęp musi być związany z konkretnymi wskaźnikami⁶⁵ – we wszystkich trzech omawianych tu dokumentach pojawiają się elementy wyraźnie odnoszące się do monitorowania postępów⁶⁶ i określania ich mierników⁶⁷. UE niejako potwierdzając, że nie jest w stanie sama uporać się z problemem braku sukcesów na polu integracji Romów, wskazuje na konieczność realizacji działań monitorujących i po części diagnostycznych na szerszej płaszczyźnie, uwzględniając dotychczasowy dorobek i przyszłą współpracę z Open Society Institute i Bankiem Światowym, oraz wskazując na UNDP oraz projekty z 7. programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013) jako źródło części działań skutkujących uzyskaniem realnego pomiaru postępu i analizą czynników⁶⁸ istotnych dla realizacji włączenia Romów.

W powiązaniu z pomiarem zmian na drodze do osiągnięcia celu w wielu miejscach podkreśla się także konieczność indywidualizacji, a właściwie wzmocnienia lokalnego poziomu identyfikacji potrzeb społeczności romskiej⁶⁹, która ma skutkować konkretyzacją potrzeb, pożądaných me-

⁶³ Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku...*, dz. cyt., s. 29-30.

⁶⁴ Pkt 34-37 2010/2276(INI).

⁶⁵ Pkt 33 tamże.

⁶⁶ KOM(2011) 173, s. 3.

⁶⁷ Tamże, s. 9.

⁶⁸ Tamże, s. 14-15.

⁶⁹ Pkt 44 2010/2276(INI).

chanizmów oraz systemu oceny w ramach ukierunkowanego podejścia⁷⁰, które jest wprowadzane przez UR. Taki lokalny wymiar traktowania ma także na celu bardzo istotne zwiększenie udziału zainteresowanych stron i wzmocnienie ich zaangażowania⁷¹. Oczekiwane jest ono także ze strony lokalnych i regionalnych władz samorządowych, które w najbardziej efektywny sposób mogą opracować konkretne strategie, uwzględniając konkretne problemy i realną sytuację. Oczywiście pod warunkiem możliwości jej rozpoznania. KR postrzega to świadome zaangażowanie jednostek lokalnych i regionalnych jako kluczowy czynnik sukcesu⁷², pozwalający zaplanować krajowe środki naprawcze w sposób efektywny i wymierny.

Podobnie jak wszyscy obywatele UE są odpowiedzialni za spójność, tak samo należy uświadomić liderom, organizacjom oraz społeczności romskiej, że nauka współodpowiedzialności za przyszły kształt Europy⁷³, w której żyjemy, jest z ich strony konieczna. EKES w swoich konkluzjach idzie jeszcze dalej i stwierdza, że zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego – tak mniejszościowego, jak i głównonurtowego – w konsultacje, przygotowywania i realizację pomocy jest jedyną drogą do zapewnienia, że będzie ona celowa, realna i efektywna z punktu widzenia oczekiwanych celów społeczno-gospodarczych⁷⁴.

W dokumentach związanych z UR (także i w E2020) szczególna rola została przypisana edukacji. Taka koncentracja na problemie nie jest niestety cechą konkretnych działań wspierających Romów. Nieustannie, w ramach krótkowzrocznego podejścia i oczekiwania natychmiastowych wyników, większość aktywności nakierowana jest na udział w rynku pracy. Tymczasem efektywna i długoterminowa zmiana społeczności romskiej możliwa jest wyłącznie poprzez zbudowanie solidnej podstawy, jaką jest zapewnienie pełnej edukacji romskim dzieciom. PE wydaje się to rozumieć, mówiąc, że sfera edukacji jest priorytetowym obszarem wsparcia⁷⁵, omawiając jej różnorodne aspekty i wiążąc je ściśle z przyszłym zatrudnieniem i łatwiejszym uczestnictwem w życiu społeczeństwa⁷⁶. Jednak największym problemem

⁷⁰ Tamże, s. 4.

⁷¹ KOM(2011) 173, s. 9; pkt 17 tiret dziesiąte 2010/2276(INI).

⁷² Pkt 20 acc. 6 2012/C 54/03.

⁷³ KOM(2011) 173, s. 13-14; pkt 24, 25 2010/2276(INI).

⁷⁴ Pkt 1.7 2011/C 248/03.

⁷⁵ Pkt 4 lit. A 2010/2276(INI).

⁷⁶ Pkt 86 tamże.

pozostają konkretne narzędzia mające skutkować podnoszeniem poziomu edukacji wśród Romów, we wszystkich aspektach tego obszaru.

Wśród elementów dodatkowych, wspierających nie tylko edukację, ale w ogóle związanych z osiąganiem założonych celów UR znalazło się wskazywanie na rolę tzw. mediatorów⁷⁷ – o podobnym zakresie aktywności jak polscy asystenci romscy. Komisja przyjęła założenie wyszkolenia 1 000 takich osób. Do ich zadań należą przede wszystkim kontakty z rodzicami w celu doradztwa i wyjaśniania potrzeb edukacji dzieci, pomoc w płynnym przechodzeniu pomiędzy poszczególnymi poziomami edukacji, wspomaganie podnoszenia kompetencji międzykulturowych nauczycieli, identyfikowanie Romów niesłusznie umieszczonych w placówkach szkolnictwa specjalnego oraz wspomaganie wypełniania obowiązku szkolnego⁷⁸.

W komunikacie KE wskazano na liczne warunki powodzenia realizacji założeń UR. Poza oczywistym zaangażowaniem PC, wskazano na znaczenie zapewnienia Romom dostępu do istniejących instrumentów finansowych UE, w szczególności funduszy strukturalnych⁷⁹. W podobnym duchu wypowiedziała się także strategia Europa 2020. Wskazuje to wyraźnie po raz kolejny na zbieżność ich celów i działań określonych na poziomie narzędziowym. Obydwie strategie identyfikują konieczność konkretnego i ukierunkowanego wsparcia z funduszy strukturalnych, w tym z EFS. Ma to być zasadnicze narzędzie służące realizacji ich założeń w obszarze związanym z Romami: *między innymi z wykorzystaniem ukierunkowanego wsparcia z funduszy strukturalnych, a szczególnie EFS⁸⁰, działania służące wspieraniu integracji Romów będą częścią odnośnych instrumentów finansowych UE, w szczególności funduszy polityki spójności⁸¹*. KE zaoferowała PC możliwość zmiany swoich programów operacyjnych poprzez ich uproszczenie. W szczególności na poziomie sprawozdawczości⁸² oraz wzmocnienia realizacji romskich priorytetów, w celu ich doprecyzowania i nakierowania na konkretne i lokalne potrzeby⁸³. W odniesieniu do funduszy strukturalnych i wszystkich innych elementów krajowych narzędzi służących polityce spójności planowanych na

⁷⁷ Przygotowywanych już przez Radę Europy, <http://coe-romed.org>. Niestety nie dotyczy to wszystkich państw Europy. Także Polska nie została objęta tą akcją.

⁷⁸ KOM(2011) 173, s. 5-6.

⁷⁹ Tamże, s. 10-12.

⁸⁰ KOM(2010) 2020, s. 22.

⁸¹ KOM(2011) 173, s. 12.

⁸² Pkt 58 2010/2276(INI).

⁸³ Pkt. 21 tamże; KOM(2011) 173, s. 10-12; pkt 3.7.3 2011/C 248/03.

przyszłe lata w kolejnym okresie programowania, KE wskazała na konieczność przeglądu zasad i podjęcie próby zniwelowania wszelkich utrudnień w wykorzystaniu środków. Bardzo konkretnie określiła także konieczność upowszechniania informacji o sukcesach aktywnych członków społeczności romskiej i wymianie dobrych praktyk wypracowanych w ramach krajowych instrumentów funduszy strukturalnych.

UE – nauczona doświadczeniem rozszerzenia 2004/2007, podczas którego nie dostrzeżono potencjalnych problemów, jakie może ze sobą przynieść jej poszerzenie na płaszczyźnie etnicznej i aspekt ten w praktyce został całkowicie zlekceważony – odwołuje się w UR także do państw kandydujących i stowarzyszonych. Wskazując na możliwe do wykorzystania instrumenty przedakcesyjne, zwraca uwagę na rolę społeczeństwa obywatelskiego i monitorowania postępów włączania społecznego Romów na obszarze tych państw⁸⁴. W ten sposób UE, przynajmniej w jakimś stopniu, zabezpiecza się przed skutkami dalszego poszerzenia i nie lekceważy etnicznego charakteru tego procesu.

UR wydają się być strategią przemyślaną i mają cechy stosunkowo precyzyjnego narzędzia instytucjonalnego, z wyraźnym – i w zamierzeniu podnoszącym ich efektywność – przeniesieniem ciężaru odpowiedzialności i podjęcia realnych działań na PC. To przesuwanie działań i zarazem odpowiedzialności za ich efektywność z poziomu UE było wskazywane szczególnie wyraźnie w dokumencie roboczym KE z 2010 roku. Jednak nie tylko ten raport wskazywał na konieczność zaangażowania państw członkowskich⁸⁵.

W ramach krytyki EKES zwraca uwagę na to, że UR nie do końca spełniają oczekiwania i mogłyby być sformułowane bardziej szczegółowo i z założeniem ambitniejszych celów⁸⁶. Zastanawiającym jest fakt, że w ramach negatywnego wartościowania EKES mówi⁸⁷, iż wykluczenie społeczne często jest powiązane z trybem życia i zwyczajami skrajnie odmiennymi od tych reprezentowanych w społeczeństwie głównonurtowym. Nie stwierdza co prawda, że w związku z tym należy zmienić nawyki kulturowe, aby dopasować się do unijnych oczekiwań związanych z dążeniem do spójności. Jednak nakazuje potraktować ten aspekt romskości ze szczególną uwagą przy okazji tworzenia strategii krajowych. Niepokojące wy-

⁸⁴ KOM(2011) 173, s. 13.

⁸⁵ Guy W., *Roma Inclusion...*, dz. cyt., s.7-8.

⁸⁶ Pkt 1.5 2011/C 248/03.

⁸⁷ Pkt 3.7.9 2011/C 248/03.

daje się dopiero rozwinięcie tego zagadnienia, wskazujące, że jednak część z takich postaw przypisywanych grupie etnicznej ma charakter dewiacyjny i przestępczy. Podobne stwierdzenia, łączące wyższy poziom przestępczości z wykluczeniem i ubóstwem, pojawiły się w opinii KR⁸⁸. Można to potraktować dwojako – bądź jako przestrożę dla tworzących i wdrażających politykę krajową PC, bądź jako wstępne pozwolenie na działania mające wpływać na nawyki kulturowe, gdy są one sprzeczne z podejściem społeczeństwa lub przepisami krajowymi. Istnieje obawa, że upowszechnienie takiego stanowiska może w szczególnych okolicznościach prowadzić do nadużyć podobnych do tych, jakie miały miejsce we Włoszech i Francji u końca pierwszej dekady XXI wieku.

5.2.3. Krajowa odpowiedzialność w ramach Unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku

KE poza wskazaniem zakresu działań, jakie mają podjąć państwa członkowskie w związku z przyjęciem tej strategii, jasno określiła warunki dodatkowe, które PC powinny spełnić, opracowując własne założenia wspierania Romów⁸⁹. Jednocześnie wezwała je do opracowania do końca 2011 roku bazujących na unijnych krajowych strategiach integracji Romów, które mają przynieść wymierny skutek w perspektywie 10 lat⁹⁰. Natomiast od 2012 roku PC zostały zobligowane do ich wdrażania. Za modelowe uznano *ex ante* kilka rozwiązań w każdej z głównych dziedzin określonych w strategii. Szczególnie dobrych wyników KE oczekiwała po projektach z zakresu edukacji opracowanych przez Słowenię, Hiszpanię i Finlandię; w zakresie zatrudnienia przez Bułgarię i Hiszpanię; w opiece zdrowotnej przez Węgry, Irlandię i Rumunię, a w związku z sytuacją mieszkaniową przez Węgry i Francję.

5.2.3.1. Oczekiwania wobec państw członkowskich Unii Europejskiej

W kontekście oczekiwań wobec PC w związku z realizacją proromskiej strategii należy pamiętać, że dokument KE jest strategią ogólną i określa

⁸⁸ Pkt 10 2011/C 42/05.

⁸⁹ KOM(2001) 173, s. 9-10.

⁹⁰ Pkt 4 2011/C 42/05.

jedynie ramy, które muszą zostać w miarę możliwości precyzyjnie dopasowane do sytuacji każdego państwa. Nie dotyczy to jedynie – wskazywanej także wyraźnie i w innych dokumentach – koncentracji na identyfikacji potrzeb lokalnych. Istotne jest, aby tworzone lub modyfikowane istniejące już strategie krajowe zostały przygotowane w taki sposób, aby ich cele odpowiadały na poziomie ogólnym realnym potrzebom społeczności romskiej w każdym z PC. KE wskazując na cztery podstawowe wrażliwe dziedziny (edukacja, zatrudnienie, zdrowie, mieszkalnictwo) przyznała, że w tych obszarach sytuacja Romów jest zła na całym obszarze UE. Jednocześnie stwierdziła, że te cztery obszary są minimalnym zakresem, jaki musi zostać objęty przez strategie krajowe.

Kolejna kwestia wiąże się zarówno z wymiarem lokalnym, jak i nastawieniem na rozwój spójności w jej terytorialnym wymiarze. Ponownie obydwie te aspekty są opisane nie tylko w UR, ale i omawianych dokumentach jej towarzyszących. KE sugeruje identyfikację mikroregionów, na obszarze których problemy społeczności (nie tylko romskich) – możliwe do zidentyfikowania przy wykorzystaniu istniejących wskaźników społeczno-gospodarczych⁹¹ oraz terytorialnych⁹² – są największe. Jak już zostało podkreślone wcześniej, bardzo niepokojące wydaje się być przesuwanie realizacji celowych działań ze zdefiniowanej etnicznie mniejszości romskiej na te jej grupy, które zamieszkują szczególnie słabo rozwinięte obszary. Może mieć to negatywny wpływ na efektywność zmian w środowisku romskim. Nawet jeśli wskaźniki rozwoju terytorialnego są ściśle powiązane ze wskaźnikami społecznym i gospodarczym.

KE wskazuje także, że to na PC spoczywa obowiązek zabezpieczenia wystarczających środków finansowych do realizacji celów strategii. Fundusze pozakrajowe mają stanowić jedynie uzupełnienie podstawy zagwarantowanej

⁹¹ Zgodnie z Human Development Index, obejmują one między innymi strukturę i wysokość PKB, stopę bezrobocia, długość życia, śmiertelność niemowląt, analfabetyzm, strukturę zawodową, dostęp do służby zdrowia.

⁹² Wskaźniki spójności terytorialnej zostały określone w: *Indicators of territorial cohesion*, INTERCO. Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2. Final Report. Part A – Executive summary, ESPON & University of Geneva, Luxembourg 2012, s. 3-5. Najważniejsze spośród nich w związku z sytuacją Romów to poziom życia, włączenie społeczne, dostęp do usług i pracy, edukacja. Natomiast polska propozycja pomiaru została przedstawiona w: Dutkowski M., *Instrumenty mierzenia spójności terytorialnej – zestaw wskaźników jej mierzenia, badanie wpływu terytorialnego*, [w:] Baucz A., Łotocka M., Żuber P. (red.) *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, MRR DKPS, Warszawa 2009, s. 272-273.

przez państwo. Takie przesunięcie odpowiedzialności finansowej z poziomu UE jest wyrazem subsydiarnego⁹³ podejścia do problemu i wzmocnienia poczucia odpowiedzialności państw za przyszły, spójnościowy kształt UE. Pomimo tego ograniczającego pomoc UE zastrzeżenia, na podstawie zapisów pojawiających się w kilku punktach w UR oraz jak zostało wskazane w przypadku większości omawianych już dokumentów, jest jasne, że środki pochodzące z funduszy strukturalnych mają w dalszym ciągu wydatnie wspierać tę aktywność⁹⁴.

Kolejny punkt związany z oczekiwaniami wobec PC – będący naturalną konsekwencją sposobu sformułowania poprzednich – odnosi się do współpracy ze środowiskami romskimi, a także z władzami regionalnymi i lokalnymi. Podkreśla się w tym miejscu znaczenie tych grup ze społeczności romskiej, które wypracowały swoje przedstawicielstwo pod postacią reprezentatywnych liderów oraz mieszczą się w jakikolwiek sposób w kategorii społeczeństwa obywatelskiego. Poza dokonaniem terytorializacji romskiego dylematu, jest to kolejny problem, który może zawęzić i zarazem zmniejszyć efektywność wsparcia. Romskie społeczeństwo obywatelskie, ze względu na jego efemeryczność, jest kategorią, do której należy raczej dążyć, i która powinna być celem jakiegokolwiek pomocy rozwojowej, a nie stanowić jej podstawę.

Wszystkie te konkretne wskazówki i oczekiwania wobec PC są zgodne z 10ZWR, a nawet w pewnym stopniu konkretyzują je. Celem takiego ich dookreślenia w ramach wskazywania metod działania PC jest doprowadzenie do eliminacji segregacji na każdej płaszczyźnie i integracji Romów ze społeczeństwem większościowym. Ponadto podobnie jak cały kształt UR pozostaje w ścisłej korelacji z E2020, tak i krajowe działania mają być z założenia spójne z krajowymi programami wdrażającymi jej zasady.

Jak zawsze w przypadkach przekierowania działań z poziomu UE na płaszczyznę PC, UE oczekuje, że w każdym z nich zostanie powołana jednostka bazująca – o ile to możliwe – na istniejących już strukturach administracyjnych, odpowiedzialna za koordynację strategii krajowej. Za

⁹³ Co wynika z ponadnarodowego charakteru społeczności romskiej i analogicznych doświadczeń w wykluczeniu społecznym w każdym z państw, co sprawia, że najbardziej efektywne będą działania koordynowane na poziomie UE, ale realizowane w korelacji z konkretnymi potrzebami na poziomie krajowym, por. pkt 19 acc. 1 pkt. 20 acc. 3-4 2012/C 54/03.

⁹⁴ Zachęca do tego: pkt 34 tamże.

ich pośrednictwem do końca 2011 roku wszystkie państwa członkowskie zostały zobligowane do przedstawienia konkretnych odpowiedzi na oczekiwania KE pod postacią nowych strategii krajowych lub zweryfikowanych programów działających do tej pory.

Podobnie jak w przypadku UR, tak i w komunikacie dotyczącym strategii poszerzenia UE⁹⁵, KE odwołuje się do wyzwań związanych z Romami, stojącymi przed państwami objętymi procesem rozszerzenia. Wyraźnie podkreśla konieczność dostosowania i koordynacji aktywności realizowanej przez te państwa z założeniami UR, powołując się na strategię rozszerzenia oraz główne wyzwania dotyczące tego procesu⁹⁶. Mechanizm monitorowania zmian i postępów w tej dziedzinie został określony w Układach o stabilizacji i stowarzyszeniu. Monitoring wiąże się z postępami działań określonych w krajowych programach operacyjnych Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, skierowanymi na włączenie społeczne i gospodarcze mniejszości romskiej.

W stosunku do zakresu wspierania włączenia Romów w państwach kandydackich (dotyczy to przede wszystkim krajów Bałkanów Zachodnich oraz Turcji), UE stawia analogiczne wymagania jak wobec państw członkowskich. W oczywisty sposób skala tych oczekiwań jest mniejsza niż w przypadku członków UE, jako że i problemy – zarówno przez nie w pełni ustabilizowany etnicznie rejon jakiego dotyczą, jak i szczególnie wrażliwą sytuację Romów – są inne. Główny nacisk kładziony jest na problem dokumentów tożsamości oraz rejestracji w urzędach – potwierdzone w Deklaracji zagrzebskiej⁹⁷.

Jakby zapominając o nieuregulowanej sytuacji Romów na obszarze UE, KE przy okazji problematyki rozszerzeniowej mówi, że *lepszą integracją Romów jest kwestią sprawiedliwości społecznej*. Jednak w ten sposób, oferując wsparcie na rzecz tworzenia społeczeństw sprzyjających integracji, UE zabezpiecza się przed powtórzeniem błędu poprzedniego rozszerzania, w wyniku którego można stwierdzić – choć dość ryzykownie – że do UE weszły nowe państwa członkowskie i ich społeczeństwa, ale z pominięciem

⁹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2011-2012* KOM(2011) 666 wersja ostateczna, 12.10.2011.

⁹⁶ Tamże, w szczególności: s. 10-13.

⁹⁷ *Zagreb Declaration, 27 October 2011*, Conference on the Provision of Civil Documentation and Registration in South Eastern Europe, Zagreb, 26-27 October 2011, <http://www.osce.org/hcnm/85249>.

etnicznie wyodrębnionych Romów. Jednocześnie – wyprzedzając sytuację, do jakiej może dojść po kolejnych rozszerzeniach obszaru UE – poprawa warunków bytowych oraz zmniejszenie wykluczenia społecznego Romów w państwach sąsiadujących z UE może zabezpieczyć przed nadmierną migracją Romów z tych państw na obszar UE – zgodnie z mechanizmem opisanym w części poprzedniego rozdziału dotyczącej migracji Romów.

5.2.3.2. Strategie krajowe państw członkowskich Unii Europejskiej

Zbiorcze podsumowanie i wstępna ocena krajowych – oryginalnie nowych – strategii lub weryfikacji istniejących skoordynowanych krajowych form pomocy, będących odpowiedzią na UR, została dokonana w komunikacie KE *Krajowe strategie integracji Romów: pierwszy etap wdrażania unijnych ram*⁹⁸. Jest to ważny dokument, choćby ze względu na fakt, że był pierwszym, jaki został przyjęty przez UE w związku z UR i stanowił ich założoną konsekwencję. Tym bardziej, że skrócowa ocena odpowiedzi PC pozwala wnioskować o możliwościach realizacji założeń strategii. Szczególną wartość dla takiej analizy ma załącznik do komunikatu – dokument roboczy służb KE (DRSK2012)⁹⁹, stanowiący uzupełnienie jej zasadniczego tekstu. Zawiera on tabelaryczne podsumowanie zawierające podstawowe dane o każdej z krajowych strategii.

Podobnie jak EKES – ze swojego rozwojowego punktu widzenia – krytykował założenia UR, tak nie sposób – przynajmniej w jakimś stopniu – nie ocenić negatywnie propozycji państw członkowskich. Pierwszym elementem tej oceny mogłoby być terminowe wywiązanie się z przekazania ich KE. Jedynie część państw członkowskich dopełniła tego obowiązku do końca 2012 roku. Malta nie przyjęła jakiegokolwiek strategii na poziomie narodowym, jako że Romowie nie występują na jej obszarze. Jednak informację o tym przesłała terminowo.

Oczywiście przyczyn opóźnienia przekazania informacji może być wiele, jednak uwzględniając stosunek państw do Romów i patrząc na wskazany w tabeli zestaw danych, można przypuszczać, że istnieją trzy główne

⁹⁸ KOM(2012) 226.

⁹⁹ Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions National Roma Integration Strategies: *a first step in the implementation of the EU Framework COM(2012) 226 final* SWD(2012) 133 final, 21.5.2012.

Tabela 5

Daty przekazania zintegrowanych zestawów środków politycznych lub zrewidowanych dotychczas istniejących strategii krajowych

Państwo	Data	Rodzaj przekazanych dokumentów
Wielka Brytania	11 stycznia 2011	ZZSP*
Węgry	6 grudnia 2011	strategia krajowa
Finlandia	12 grudnia 2011	strategia krajowa
Łotwa	14 grudnia 2011	ZZSP
Malta	14 grudnia 2011	brak przyjętej strategii
Rumunia	16 grudnia 2011	strategia krajowa
Holandia	21 grudnia 2011	ZZSP
Estonia	22 grudnia 2011	ZZSP
Dania	30 grudnia 2011	ZZSP
Grecja	30 grudnia 2011	strategia krajowa
Polska	30 grudnia 2011	strategia krajowa
Słowenia	30 grudnia 2011	strategia krajowa
Portugalia	2 stycznia 2012	strategia krajowa
Słowacja	11 stycznia 2012	strategia krajowa
Luksemburg	14 stycznia 2012	ZZSP
Austria	16 stycznia 2012	ZZSP
Czechy	19 stycznia 2012	strategia krajowa
Bułgaria	24 stycznia 2012	strategia krajowa
Cypr	25 stycznia 2012	ZZSP
Irlandia	31 stycznia 2012	ZZSP
Francja	8 lutego 2012	ZZSP
Szwecja	25 lutego 2012	strategia krajowa
Włochy	29 lutego 2012	strategia krajowa
Hiszpania	2 marca 2012	strategia krajowa
Belgia	6 marca 2012	ZZSP
Łotwa	21 marca 2012	strategia krajowa
Niemcy	23 grudnia 2012	ZZSP

* ZZSP – zintegrowany zestaw środków politycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions National Roma Integration Strategies: *a first step in the implementation of the EU Framework COM(2012) 226 final SWD(2012) 133 final*, 21.5.2012.

czynniki tego opóźnienia: uznanie za mało istotne samej problematyki, niedostrzeżenie problemu lub problemy z opracowaniem strategii. Nie pojawia

się żadna korelacja pomiędzy terminowością opracowania odpowiedzi dla KE, a tym, czy była to całkiem nowa strategia, czy też jedynie opis i dopasowanie istniejących już programów krajowych. Podobnie jest w przypadku liczby Romów zamieszkujących dane państwo lub ich procentowego udziału w ogóle ludności.

W dokumencie roboczym wskazano także konkretne uwagi do założeń realizacji poszczególnych składników działań PC w każdym z priorytetowych obszarów określonych w UR. W przypadku wielu państw dotyczyły one konstrukcji kluczowych elementów działań, zbyt małego stopnia koncentracji na najbardziej istotnych problemach czy choćby pomijania ważnych składników przyjętych konkretnych działań. W przypadku Danii, Niemiec, Estonii, Cypru, Luksemburga, Holandii oraz w mniejszym stopniu Austrii i Szwecji uwagi KE koncentrowały się przede wszystkim na bardzo ważnych – ale jednak uzupełniających w stosunku do zaplanowanych konkretnych działań – czynnikach pomiaru skali zmiany w grupie docelowej. W programie Finlandii KE nie zidentyfikowała niemalże żadnych braków, co świadczy o przemyślanej i precyzyjnie skonstruowanej strategii krajowej wobec Romów. Najwięcej szczegółowych uwag pojawiło się w przypadku państw, w których mniejszość romska – a co za tym idzie i skala problemów oraz potrzebnych działań – jest największa. Tak było w przypadku Węgier, Rumunii i Słowacji.

W komunikacie KE doceniła ogólne wysiłki PC włożone w przygotowanie krajowych strategii, jednak podkreśliła – co ewidentnie stanowi wyraz niespełnienia oczekiwań pokładanych w zapoczątkowaniu ogólnounijnej strategii – że PC nie w pełni wywiązały się ze swoich obowiązków. Nie określiły wystarczająco konkretnych środków realizacji zadań, źle doprecyzowały cele działań, niewystarczająco zaznaczyły sposoby konkretnej współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto w większości PC w zbyt małym stopniu skoncentrowały się na wskazaniu na metody systemów monitoringu i oceny zmian, które zostały bardzo wyraźnie podkreślane w UR. Znaczącym problemem okazało się także wskazanie na konkretne źródła finansowania działań¹⁰⁰.

KE dopiero w wyniku oceny krajowych programów, a także w związku z powstającymi po ogłoszeniu UR dokumentami innych instytucji UE, była w stanie zidentyfikować najbardziej istotne i konkretne cele, które

¹⁰⁰ KOM(2012) 226, s. 19-20.

powinny zostać osiągnięte na płaszczyźnie ogólnounijnej, a remedium na które zostało określone jedynie w przypadku niektórych odpowiedzi PC. Być może stało się to pod wpływem oceny EKES, mówiącej o zbyt niskim poziomie konkretyzacji UR. Omawiany komunikat stanowi niewątpliwie uzupełnienie i konkretyzację UR. Z opóźnieniem wyraźnie wskazuje PC na co powinny zwracać szczególną uwagę i jak mają konkretnie wyglądać ich krajowe programy działań.

W dziedzinie edukacji, spośród środków wymaganych w UR najwięcej PC podjęło zobowiązanie do *realizacji konkretnych celów służących redukcji luki w dziedzinie kształcenia*. Najmniej, bo zaledwie sześć PC nakierowało swoje strategie na zwiększenie kształcenia wyższego. Przez wzgląd na zróżnicowanie programów krajowych, KE określiła następujące priorytety dla tego obszaru:

- wyeliminować zjawisko segregacji w szkołach oraz niewłaściwego wykorzystania kształcenia specjalnego;
- egzekwować pełen obowiązek szkolny oraz promować szkolenia zawodowe;
- zwiększyć dostęp do placówek wczesnej edukacji i placówek opiekuńczych;
- podnieść jakość szkoleń dla nauczycieli oraz mediacji szkolnych;
- uświadomić rodzicom znaczenie edukacji¹⁰¹.

KE zwróciła uwagę na fakt dotyczący obszaru przeciwdziałania nierówności w zatrudnieniu Romów. Odnosił się on do tego, że ludność romska w państwach o znacznej jej liczbie zamieszkuje w znaczącej większości tereny wiejskie i dlatego też należy przygotować odpowiednie programy związane z zatrudnieniem w tak określonym obszarze geograficznym, choć niekoniecznie w rolnictwie. W zakresie wyrównywania szans na zatrudnienie KE wprowadza zachęcający nacisk na te PC, aby zwiększały zatrudnienie Romów. Przypomina przy tym, że w czasie kryzysu gospodarczego zatrudnienie Romów przyniesie wyraźne korzyści gospodarcze. Rzuca to nieco inne światło na pojawiające się we wprowadzeniu do tego komunikatu KE sformułowanie¹⁰², mówiące o tym, że państwa i rządy UE dokonują znacznego wysiłku na rzecz integracji Romów pomimo kryzysu gospodarczego.

¹⁰¹ Tamże, s. 7.

¹⁰² Tamże, s. 2.

Należy przyjąć zatem, że powinno się w tym miejscu znaleźć sformułowanie mówiące raczej o wysiłku ze strony PC w związku z kryzysem finansowym, a nie wbrew jego trwaniu. Zgodne jest to zresztą ze wskazaną wcześniej jedną z przyczyn szczególnego ożywienia prób integracji Romów przez UE – właśnie skutkami kryzysu finansowego.

Największa liczba państw przyjęła ogólne środki służące zmniejszeniu nierówności w sferze zatrudnienia. Natomiast zatrudnianie urzędników wykwalifikowanych w problematyce równościowej i znających specyfikę Romów przyjęła jedynie Irlandia. Ponownie, biorąc pod uwagę bardzo różnorodny stopień wypełniania oczekiwań KE określonych w UR przez PC, KE określiła pięć najważniejszych działań:

- zapewnić dostosowaną do indywidualnych potrzeb pomoc w znalezieniu pracy oraz usługi w obszarze zatrudnienia;
- wspierać przejściowe programy prac publicznych połączone z edukacją, a także społeczne przedsiębiorstwa zatrudniające Romów lub świadczące im konkretne usługi;
- wspierać Romów w zdobywaniu pierwszego doświadczenia zawodowego oraz kwalifikacji w trakcie pracy;
- wyeliminować bariery, w tym dyskryminację, utrudniające podjęcie pierwszej pracy lub powrót na rynek pracy, szczególnie w przypadku kobiet;
- zapewnić większe wsparcie dla samozatrudnienia i przedsiębiorczości¹⁰³.

Problem w dostępie do opieki zdrowotnej mieści się w dwóch sferach – dyskryminacji okazywanej przez pracowników służby zdrowia oraz świadomości społeczności romskiej w stosunku do chorób, leczenia i uleczalności schorzeń. W związku z tym, jako bardzo istotna została wskazana rola mediatorów oraz koordynacja działań pomiędzy systemem opieki zdrowotnej oraz innymi sektorami związanymi z Romami: edukacji, mieszkalnictwa, zatrudnienia i niedyskryminacji. Wiąże się to także z trudnym do precyzyjnej oceny stopniem utrudnień w dostępie do usług medycznych. Choć nie zostało to literalnie wskazane w komunikacie, niewątpliwie znaczącą rolę w zmianie istniejącego stanu rzeczy muszą odgrywać pracownicy służb publicznych, którzy w ramach swoich obowiązków służbowych mają styczność z Romami. Dopiero bowiem w toku takiej codziennej praktyki

¹⁰³ Tamże, s. 9.

można określić okołozdrowotne potrzeby tej społeczności. Nawet, jeśli są to potrzeby nieuświadomione.

Niemalże połowa państw UE przyjęła w tym zakresie dodatkowe (specjalne) środki służące realizacji celów określonych w UR. Znalazły się wśród nich: wspomaganie akcji szczepień dzieci romskich, promowanie zdrowego stylu życia, a także środki zaradcze wobec dyskryminacji. Najmniej, bo jedynie dziewięć państw zapewniło w swoich krajowych strategiach podniesienie powszechnego dostępu Romów do dobrej jakości usług medycznych – ze szczególnym podkreśleniem objęcia tymi działaniami kobiet i dzieci.

Potwierdzone i skonkretyzowane przez KE priorytety w tym obszarze, które PC powinny wypełnić to:

- rozszerzenie zakresu ubezpieczenia zdrowotnego oraz podstawowego ubezpieczenia społecznego i związanych z tym usług (także poprzez zajęcie się kwestią rejestracji u władz lokalnych);
- poprawa dostępu Romów oraz innych grup w szczególnie trudnej sytuacji do świadczeń podstawowych, specjalistycznych oraz w nagłych wypadkach;
- zorganizowanie kampanii informacyjnych na temat regularnych badań kontrolnych, opieki przedporodowej i poporodowej, planowania rodziny i szczepień;
- dopilnowanie, by profilaktyka w zakresie zdrowia objęła także Romów, a w szczególności romskie kobiety i dzieci;
- poprawa warunków bytowych, przede wszystkim w osiedlach dotkniętych zjawiskiem segregacji¹⁰⁴.

Jak widać na przykładzie ostatniego punktu kolejny priorytet – dotyczący mieszkalnictwa – wiąże się z kwestiami zdrowotnymi i niejednokrotnie jest jedną z przyczyn niezadowolającego stanu rzeczy w tej dziedzinie. Stąd – podobnie jak w przypadku podniesienia poziomu zdrowia wśród Romów – wymagana jest bardzo ścisła koordynacja z innymi obszarami wykluczenia. Dodatkowo potrzebna jest spójność określanych w tym punkcie przez UE działań z krajową polityką w bardzo różnych dziedzinach. Jak choćby z planowaniem przestrzennym czy planami rozwoju obszarów wiejskich. Ponad połowa państw przyjęła możliwość zwiększenia dostępu do mieszkań – przede wszystkim mieszkań socjalnych. Jedynie Belgia, Irlandia, Francja, Austria i Wielka Brytania podjęły specjalne środki przeznaczone

¹⁰⁴ Tamże, s. 11.

na zaspokajanie potrzeb *społeczności nieprowadzących osiadłego trybu życia*. W większości są to jednak zarazem jedyne państwa, w których taka grupa występuje w liczbie znaczącej dla skutecznej realizacji strategii UR. Odrębną kwestią pozostaje to, w jakim stopniu grupa ta jest równoznaczna z etnicznymi Romami i na ile *Travellers* prowadzą taki tryb życia jako skutek etniczno-kulturowych doświadczeń, a na ile jest to ich świadomy wybór.

W przypadku każdego z opisywanych głównych czterech celów, pojawiają się w komunikacie trzy przykładowe rozwiązania krajowe, które pomimo braku wyraźnego wskazania na to, mogą zapewne być traktowane jako swego rodzaju, przyjęte *a priori* dobre praktyki. Przykładem takich praktyk w dziedzinie mieszkalnictwa jest Francja i tworzenie przez władze lokalne wiosek integracyjnych. Tak naprawdę jest to nic innego jak istniejące od 2007 roku wioski asymilacyjne, w których Romowie są odseparowani od społeczeństwa głównego nurtu i strzeżeni przez strażników¹⁰⁵. Rząd francuski stara się w powszechnej opinii społecznej (a także międzynarodowej) kreować te miejsca na idealne osiedla dla Romów, natomiast realne warunki panujące w nich, problem z ich opuszczaniem i ograniczenie swobód kulturowych Romów sprawiają, że oni sami i organizacje zajmujące się prawami człowieka traktują je jako getta. Ponadto nie spełniają one odpowiednich warunków mieszkaniowych wskazanych przez FRA¹⁰⁶. Nie jest to niewątpliwie forma akceptacji odmienności kulturowej Romów i nie można jej pozytywnie oceniać w kategorii poszanowania praw człowieka i mniejszości etnicznych. Trudno przyjąć, że Komisja nie jest świadoma realnego podejścia politycznego dominującego we Francji wobec Romów i stanu faktycznego wiosek asymilacyjnych. Sama zmiana nazwy nie zmienia ich wykluczeniowego i separatyżującego charakteru. Tym bardziej że w uwagach szczegółowych do francuskiego planu działań dotyczącego mieszkalnictwa wyraźnie wskazane jest, że brakuje realnej strategii nakierowanej na tę konkretną grupę migrujących Romów. Nawet Włochy w szczegółowym opisie swojej strategii wskazują na to, że system tzw. *oficjalnych obozów dla*

¹⁰⁵ Amaré M., *Wioski dla Romów, pomiędzy politycznym snem, a społeczną rzeczywistością*, „cafebabel.pl. Magazyn Europejski”, 28.7.10, <http://www.cafebabel.pl/article/34561/osiedla-dla-romow-pomiedzy-politycznym-snem.html>; Rybińska A., *Romowie: nie jesteśmy źli*, „Rzeczpospolita”, 9.9.10, <http://www.rp.pl/artukul/533637.html?print=tak&p=0>; Cerecka M., *Romowie w Europie – walka o prawa*, „TwojaEuropa.pl. Jeden portal – cała Europa”, 2.8.2010, <http://dfwzroo.twojaeuropa.pl/1943/romowie-w-europie-walka-o-prawa>.

¹⁰⁶ *Comparative report: Housing...*, dz. cyt., s. 13.

*Romów*¹⁰⁷, realizowany w tym państwie, jest nieodpowiedni ze względu na potrzebę desegregacji i włączenia społecznego.

Poprawa warunków mieszkaniowych wśród Romów traktowana jako cel strategii UR wydaje się być najslabiej opracowana przez PC. Jednak i KE nie wydaje się mieć żadnych konkretnych pomysłów lub uważa, że szczegółowe wymagania byłyby zbyt daleko idącą ingerencją w system krajowy. Przede wszystkim ze względu na szerokie powiązania tej kwestii. Dlatego też spis zaleceń dotyczących tego zagadnienia nie jest zbyt obszerny:

- wyeliminować zjawisko segregacji;
- ułatwić realizację zintegrowanego lokalnego podejścia do problemu mieszkalnictwa ze szczególnym uwzględnieniem obiektów użyteczności publicznej oraz infrastruktury usług socjalnych;
- w wymagających tego przypadkach poprawić dostępność, przystępność cenową oraz jakość mieszkań socjalnych oraz obozowisk z dostępem do przystępnych cenowo usług, w ramach zintegrowanego podejścia¹⁰⁸.

Opisowe konkluzje i zalecenia KE w stosunku do programów krajowych wydają się wskazywać, że najlepiej – rzeczowo i z oczekiwaniem najbardziej konkretnych i policzalnych zarazem skutków – są przygotowane plany dotyczące edukacji. Zresztą widać także, że i sama KE najpewniej czuje się przy opisie i ocenie działań właśnie z tej sfery.

W omawianym komunikacie KE nie zostało podsumowane jedynie przyjęcie przez PC środków służących realizacji czterech priorytetów UR. Ponieważ – jak już wspomniano – konkretyzuje on dokument powołujący strategię, znalazły się w nim także odniesienia do opisanych wcześniej wymogów strukturalnych. Wymogi te – w powiązaniu z realizacją krajowych programów reform wynikających z E2020 – miały zostać uwzględnione przez PC.

Pierwsze z tych zagadnień dotyczy nad wyraz istotnego – z punktu widzenia UR i dokumentów doń się odwołujących – zaangażowania (mobilizacji) władz lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁰⁷ Amnesty International przeciwko przymusowym wysiedleniom we Włoszech, „Amnesty International”, 21.9.12, http://amnesty.org.pl/no_cache/aktualnosci/strona/article/7694.html; *Euro-Wstyl – ekskluzywne, niespełniające wszelkich standardów domy specjalnie dla Romów*, „Amnesty PL Blog”, 19.10.12, http://amnesty.org.pl/amnesty_blog/?p=637.

¹⁰⁸ KOM(2012) 226, s. 12.

Zapisy UR, które zostały wcześniej skrytykowane przy omawianiu tej strategii – w komunikacie z 2012 roku są nieco inaczej sformułowane i złagodzone. W szczególności w zakresie pełnego zaangażowania romskiego społeczeństwa obywatelskiego. Mówi się raczej o zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicieli Romów, co znacząco zmienia wydźwięk zapisów sformułowanych w obydwu dokumentach dotyczących tego zagadnienia.

Niemalże wszystkie PC zadeklarowały zarówno konsultacje strategii, jak i zaangażowanie przy ich wdrażaniu oraz monitorowaniu, zapewniając jednocześnie współdziałanie władz lokalnych, jak i przedstawicieli środowisk romskich. Ponadto niektóre państwa przeprowadziły otwarte konsultacje społeczne przygotowywanych strategii, nie zawsze – jak to często bywa w takich przypadkach – biorąc pod uwagę ich wyniki. Pomimo takiego deklaracyjnego poziomu – wymaganego z praktycznego punktu widzenia przez wzgląd na efektywność jakichkolwiek działań – KE nie dała w pełni wiary tym zapewnieniom i zwróciła uwagę na brak opisanych konkretnych mechanizmów, wskazujących na współpracę z poziomem lokalnym oraz grupami romskimi, tak przy wdrażaniu krajowych strategii, jak i przy nie mniej ważnym monitorowaniu ich realizacji.

Dlatego też w ramach zintegrowanego podejścia KE wskazała następujące priorytety w zakresie aktywizacji poziomu lokalnego, społeczeństwa romskiego i obywatelskiego:

- ściśle zaangażować władze regionalne i lokalne w przegląd, wdrażanie i monitorowanie strategii, zgodnie z ich szczególnymi kompetencjami;
- zaangażować społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje romskie, we wdrażanie i monitorowanie strategii;
- zapewnić koordynację między różnymi poziomami sprawowania rządów zaangażowanymi we wdrażanie strategii;
- wprowadzić kwestię integracji Romów do programów regionalnych i lokalnych;
- wykorzystać środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, aby wzmocnić potencjał organizacji romskich¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Tamże, s. 14.

Zgodnie z przyporządkowaniem kluczowego znaczenia – zarówno przez KE, PE, jak i EKES – monitoringowi służącemu ocenie działań podejmowanych w ramach realizacji strategii, w komunikacie poświęcono tej kwestii odrębną część. Monitoring pozwalający na ocenę skutków zaplanowanych działań, poszerzony o mechanizmy przeglądu strategii, które mają służyć dostosowywaniu jej do realnych potrzeb i konkretnych sytuacji, ma być gwarantem efektywności krajowego wdrażania UR. Jedynie cztery państwa – Irlandia, Łotwa, Portugalia i Słowacja – zaplanowały w ocenie KE pełne i wystarczające mechanizmy pozwalające ocenić skutki swoich działań. Natomiast model bieżącego przeglądu strategii w miejsce wyraźnych mechanizmów oceny, zaproponowało dwukrotnie więcej państw. Biorąc pod uwagę znaczenie tej formy działań PC dla instytucji UE, jest to bardzo mierny wynik. Może on zostać uznany za składnik niepowodzenia strategii. O ile oczywiście wyniki, jakie zostaną osiągnięte przez PC i całą UE, nie będą odpowiadały jej obecnym oczekiwaniom.

Priorytety dla PC w tym przypadku to:

- opracować solidne systemy monitorowania lub korzystać z takich systemów poprzez określenie poziomu bazowego odpowiednich wskaźników oraz wymiernych celów we współpracy, w miarę możliwości, z krajowymi urzędami statystycznymi;
- dopilnować, aby każdy program przewidywał ocenę jego znaczenia, skuteczności, wydajności oraz skutków¹¹⁰.

W związku z tym zagadnieniem, praktyczne odzwierciedlenie znalazło – reprezentowane przez instytucje UE – terytorialne podejście do spójności. Część z państw, które przygotowały jakiegokolwiek mierniki postępów i zmian, bazowała na właśnie takim terytorialnym podejściu – wiążąc ocenę skutków z zakresem działań na poziomie regionalnym, w ścisłym powiązaniu z identyfikacją obszarów o szczególnie dotkliwych wskaźnikach ubóstwa.

Warto jednak w tym miejscu wyjść poza ramy dokumentów KE i odwołać się wprost do przekazanych KE krajowych pakietów informacji, opisujących strategię każdego z państw. O ile sam wzmocniony monitoring i kontrola ma przede wszystkim wykazać zaangażowanie instytucji UE i odsunąć od nich winę za ewentualne niepowodzenia, to przy każdej kompleksowej strategii konieczny jest opis stanu początkowego – diagnoza, a następnie na

¹¹⁰ Tamże.

jej podstawie tworzy się konkretną strategię umożliwiającą zmianę. Bez tak szczegółowej podstawy zarówno jakikolwiek monitoring, jak i efektywna realizacja działań mających przynieść realne efekty, jest po prostu niemożliwa. Ten czynnik nie został uwzględniony przez KE przy ocenie krajowych strategii. Ich analiza pozwala dostrzec, że część państw – w tym, poza Litwą, wszystkie państwa ostatniego rozszerzenia z Europy Środkowej – określiło zarówno wskaźniki docelowe, jak i stan wyjściowy. Podobnie uczyniły Finlandia, Hiszpania, Włochy i Wielka Brytania. Bardzo rozbudowaną analizę, ze szczegółową charakterystyką regionalną, przedstawiły Węgry, w znacznej mierze koncentrując się na opisanu problemu ubóstwa i dzieciach jako głównej grupie docelowej. Opracowanie Finlandii, choć bardzo rzetelne i konkretne, wydaje się nie do końca uwzględniać specyfikę kulturowego podejścia Romów do zinstytucjonalizowanych działań. Szczególną cechą brytyjskiej strategii jest znaczna koncentracja na *Travellers* (zgodnie z przyjętym i promowanym przez KE poszerzeniem zasięgu określenia Romowie także na tę grupę), jednak konsekwentnie obejmuje ona także inne grupy Romów. Pozostałe państwa bądź przedstawiły plany działań bez wskazania na stan wyjściowy, opisując jedynie konkretne cele i stan, jaki chcą osiągnąć w 2020 roku (spośród nich najbardziej nastawiona na konkretne zmiany jest propozycja Niemiec), bądź przedstawiły bardzo ogólnikowe strategie. Tak było w przypadku Cypru, Holandii i Belgii, a także Litwy, Szwecji i Irlandii. Dwa ostatnie państwa wydają się względnie dobrze radzić sobie z Romami. Należy pamiętać, że Szwecja zachowuje swoje mocno socjalne, szczególne podejście, nadając Romom status mniejszości kulturowej, natomiast w Irlandii Romowie to niemalże całkowicie rodzimi *Travellers*. Pomimo tego, brak wymiernego określenia poziomu, od którego dokonuje się potencjalnej zmiany, stawia pod znakiem zapytania możliwość jakiegokolwiek wymiernego monitoringu. To samo dotyczy efektywności realizacji jakichkolwiek działań.

Wszystkie państwa zwróciły uwagę – w mniejszym lub większym stopniu – na problem praw człowieka i przeciwdziałania dyskryminacji. Jednak zdaniem KE nie uczyniły tego w wystarczającym stopniu. Taka ocena, choć nie w pełni sprawiedliwa, jest zarazem w pewnym stopniu zrozumiała. Jej przyczyną może być choćby różnorodność uwarunkowanych kulturowo krajowych rozwiązań tego typu problemów. Pełne poszanowanie praw podstawowych, bazujące na wspólnych wartościach i zasadach, wskazanych choćby w dyrektywie 2000/43/WE jest niewystarczającą podstawą do tego, aby

założenia przyjęte przez każde z państw wypełniały w pełni lukę w ochronie praw człowieka. Podobnie dotyczy to praktycznych problemów związanych z mniejszością romską w powiązaniu z ich krajową specyfiką. Ponadto niełatwo jest w tak wrażliwej dziedzinie zaproponować KE takie rozwiązania, które od razu uzna ona za odpowiednie i gwarantujące osiągnięcie skutków proporcjonalnych do oczekiwań.

Wśród kwestii natury ogólnej KE zwraca szczególną uwagę na trzy konkretne elementy. Po pierwsze jest to umożliwienie Romom posiadania krajowych dokumentów tożsamości. Jest to także ważny postulat organizacji romskich. W rzeczywistości te dokumenty są jedynym wiarygodnym sposobem udowodnienia przez Romów, że są obywatelami określonego państwa, należącego do UE i legalnie przebywają na terenie tak samej UE, jak i innego państwa niż wskazane w dokumencie. Z drugiej natomiast strony – uwzględniając praktyki francuskie i włoskie związane z tworzeniem etnicznych kartotek – zachęta i umożliwienie im rejestracji w urzędach oraz wydanie dokumentów tożsamości może stanowić podstawę do różnorodnych nadużyć. Ponadto w jakimś stopniu współpraca z urzędami państwowymi – bo tak Romowie mogą traktować procedury związane z wydawaniem dokumentów tożsamości – kłóci się z romską koncepcją pozostawania niewidocznymi dla systemu. Jednak przez wszystkich powinno być to traktowane jako świadomy kompromis, przede wszystkim ze względu na prawa i możliwości jakie oferuje.

Drugim zagadnieniem jest problem podnoszenia świadomości społecznej i zwiększenia intensywności i częstotliwości kontaktów międzykulturowych pomiędzy Romami a społeczeństwem większościowym. Celem takich działań jest zmniejszenie stygmatyzacji i dyskryminacji tej mniejszości. Nie można jednak powiedzieć, że ilość tych kontaktów w codziennej praktyce społecznej Europy jest mała. Ponadto żadna ze stron nie oczekuje ani ich pogłębienia, ani zwiększenia ich częstotliwości. Jednak zgodnie z oczekiwaniami KE, to międzykulturowe zetknięcie ma mieć z założenia inny wymiar – włączając w to pozytywne skutki – niż istniejące kontakty codzienne. Musi zostać zaplanowane i przeprowadzone w ramach szerszych działań, angażując w nie nastawione na inkluzję romskie organizacje i tę część społeczeństwa romskiego, o którym można ewentualnie powiedzieć, że posiada cechy społeczeństwa obywatelskiego – oczywiście na romską miarę. Aby zaspokoić oczekiwania społeczeństwa głównonurtowego te międzykulturowe kontakty powinny posiadać atrakcyjną formę i podkreślać pozytywne

składniki kultury Romów, w celu ich lepszego zrozumienia oraz akceptacji ich odmienności. Związane jest to z naturalnym mechanizmem, polegającym na tym, że podniesienie wiedzy na temat nieznanymi zjawisk wzmacnia ich zrozumienie i akceptacji. Niestety dzieje się tak jedynie do pewnego poziomu wiedzy, gdyż w późniejszym czasie akceptacja ponownie spada. Jednak już nie do takiego stopnia jaki występował u początku tego procesu. Ponadto ogólna wiedza społeczeństwa głównonurtowego o tej mniejszości z pewnością nie ma szansy osiągnąć punktu krytycznego, odwracającego tendencję przed 2020 rokiem, który może być jakąkolwiek cezurą czasową w związku z powiązaniem UR z E2020.

Ostatnim spośród trzech priorytetów dodatkowych jest problem z dyskryminacją dzieci, które pozostają w szczególnie niekorzystnej sytuacji, jeśli chodzi o korzystanie z praw podstawowych. KE zauważa, że na problemach związanych tą podgrupą PC koncentrują się jedynie w związku z edukacją i sytuacją zdrowotną, a to nie są wszystkie problemowe dziedziny i należałoby poszerzyć zakres zainteresowania nimi. Wiąże ona także sytuację dzieci ze strategiami nakierowanymi na Romni, które są przecież postrzegane jako zasadniczy czynnik możliwych zmian, i podkreśla, że PC wciąż w niewystarczającym stopniu podejmują wysiłki zmierzające do zmiany sytuacji tej grupy.

W związku z tym całościowo niewystarczającym zaangażowaniem PC, KE zobowiązała je do tego, aby:

- dopilnować, by wszyscy Romowie zostali zarejestrowani w stosownych urzędach;
- nasilić walkę z dyskryminacją i rasizmem, w tym z wielokrotną dyskryminacją;
- budować zrozumienie opinii publicznej w zakresie wspólnych korzyści płynących z integracji Romów;
- zwalczać pracę wśród dzieci i skuteczniej zająć się zjawiskiem handlu ludźmi, między innymi poprzez podjęcie międzynarodowej współpracy¹¹¹.

Dodatkowym skutkiem podjęcia przez KE tematu ograniczenia dyskryminacji oraz ochrony praw podstawowych jest także odwołanie się przez nią do przygotowywanych przez PC sprawozdań ze stosowania dyrektywy w sprawie równości rasowej¹¹². Ponadto KE zapowiedziała, że przy ich

¹¹¹ Tamże, s.16.

¹¹² Dyrektywa Rady 2000/43/WE.

ocenie będzie zwracała szczególną uwagę na zagadnienia dotyczące integracji Romów i ograniczenia dyskryminacji. Może to sugerować, że przedstawione strategie krajowe w bardzo niewystarczającym stopniu zapewniły środki i sposoby walki z dyskryminacją.

Ostatnim składnikiem oceny każdego z krajowych planów jest problem finansowania. Nie można w inny sposób określić podsumowania KE, która stwierdziła, że większość PC nie wskazała konkretnych i zarazem wystarczających funduszy budżetowych na realizację strategii. Państwa, które nie wskazały żadnych środków budżetowych to: Irlandia, Francja, Cypr, Luksemburg, Holandia, Austria, Finlandia i Wielka Brytania. W rzeczywistości takie podejście PC może uniemożliwić realizację nawet najlepiej skonstruowanych i zaplanowanych strategii. Tym bardziej że wybrane elementy planów tych państw były przywoływane w komunikacie jako przykłady dobrych rozwiązań. Bazowanie w finansowaniu krajowych działań wyłącznie na funduszach europejskich jest sprzeczne z finansowymi założeniami wskazanymi w strategii UR i z samą jej ideą. Tymczasem niektóre państwa wskazały takie źródło finansowania jako jedyne. Tak uczyniły Belgia, Dania, Niemcy, Estonia i Hiszpania. Co więcej, ze wskazanej w UR możliwości wykorzystywania Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), KE wycofała się w komunikacie, mówiąc o niemożliwości finansowania większych strategii wyłącznie w oparciu o środki finansowe pochodzące z tego funduszu. Według KE możliwe jest zaangażowanie większych europejskich środków finansowych, ale PC powinny to uczynić poprzez poprawę wskaźnika absorpcji funduszy¹¹³ już istniejących i przyszłych, a nie poprzez oczekiwanie uzyskania większych środków finansowych¹¹⁴. Państwa, które zgodnie z intencją – choć nie zawsze w oczekiwanej proporcji – określiły współfinansowanie swoich strategii, w oparciu

¹¹³ O poziomie wskaźnika absorpcji funduszy strukturalnych świadczą wysokości kwot płatności okresowych i zaliczkowych dla każdego z państwa. Liderami w procentowym wykorzystaniu tych środków są Irlandia (37,46%) i Litwa (34,14%). Największe problemy z tym wskaźnikiem ma Rumunia (12,97%), Włochy (15,04%) i Bułgaria (15,46%). Polska pod tym względem znajduje się w bardzo dobrej sytuacji, pomimo wskaźnika zaledwie 25,25% przekazanych środków. Jednak przy tej ocenie należy uwzględnić, że środki zarezerwowane dla Polski stanowią niemalże 20% wszystkich środków finansowych UE przeznaczonych na politykę spójności, a suma przekazanych Polsce do 2011 roku kwot to 21% wszystkich wypłat ze spójnościowej kasy UE, *Wykorzystanie funduszy europejskich na lata 2007-2013. Polska na tle wszystkich państw UE*, Informacja prasowa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 15.2.2011, s. 1, 3.

¹¹⁴ KOM(2012) 226, s. 17.

o krajowe środki finansowe, wspomagane przez te pochodzące z budżetu UE, to w znakomitej większości państwa ostatniego rozszerzenia leżące w Europie Środkowej. Poza Grecją uczyniły tak: Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia, Słowenia i Słowacja. Dwa państwa – Bułgaria i Szwecja – wskazały wyłącznie fundusze krajowe jako podstawę przyszłych działań na rzecz społeczności romskiej.

W oczywisty sposób konkretyzacja budżetu stanowi bezwzględną podstawę realizacji jakichkolwiek działań. Ten punkt – potraktowany przez większość PC z tak rażącym lekceważeniem – jest podstawowym wyznacznikiem poważnego i racjonalnego podejścia do tego zagadnienia. Dodatkowo *ex ante* świadczy to o poziomie potencjalnej efektywności zaplanowanych działań, a co za tym idzie realnej realizacji krajowych strategii i w konsekwencji zmiany sytuacji Romów w każdym z PC.

Generalnie należy przyznać, że w porównaniu z założeniami i stopniem nadziei pokładanych już u samego początku w UR, odpowiedzi PC są niewystarczające i zbyt mało konkretne. Pomimo tego, że ogólna ocena KE nie jest zbyt surowa – co zapewne wynika z tego, że na poziomie UE kompleksowa polityka wobec Romów dopiero jest kształtowana – to jednak z komunikatu przebija pewne rozczarowanie tej instytucji. Wskazując na przykłady rozwiązań krajowych, zdawała się wskazywać je jako wzór, jednak biorąc pod uwagę niedociągnięcia tych samych państw na poziomie kompleksowości i spójności strategii z założeniami, efekty i cele im przypisane mogą nigdy nie zostać osiągnięte. W szczególności uwzględniając niedoprecyzowane w tak wielu przypadkach podstawy finansowe.

KE sama wskazała na niedociągnięcia poszczególnych państw w każdej z priorytetowych dziedzin. Oceniając strategie przygotowane w odpowiedzi na UR nasuwa się tu nieodparcie porównanie z powstaniem TA, kiedy mówiono, że *amsterdamska góra urodziła mysz*. Pozostaje jednak mieć nadzieję, że tak jak w komunikacie KS dookreślono bardzo konkretnie ogólne założenia przedstawione w UR, tak i kolejne plany działań PC i ich wdrażanie będzie o wiele bardziej skonkretyzowane i jednocześnie osiągnie poziom efektywności wystarczający do znaczącej zmiany sytuacji Romów w państwach UE. Biorąc bowiem pod uwagę podejście KE, winą za niepowodzenie któregośkolwiek ze składników strategii, będą obarczane PC, a przy zaistnieniu takiej sytuacji KE podkreśli swoje zasługi, powołując się na to, że po raz pierwszy stworzyła dobrze zaplanowaną ogólnounijną strategię w tym obszarze i zaoferowała PC narzędzie umożliwiające jej realizację.

5.2.3.3. Polska strategia wobec mniejszości romskiej

Przekazany przez Polskę plan działań bazował w znacznej mierze na realizowanym od 2004 roku i poprzedzonym dwuletnimi działaniami pilotażowymi *Programie na rzecz społeczności romskiej w Polsce*. Podchodząc realistycznie i bez złudzeń do sprawności działania polskich urzędów i struktur rządowych, być może temu należy przypisywać terminowe złożenie krajowej propozycji. Pozytywnym zjawiskiem jest, że dokumenty określające polską strategię bardzo wyraźnie wskazują na zbieżność jej wcześniejszego kształtu z ukierunkowaniem wskazanym w UR. Znalazło to odzwierciedlenie w obszernym piśmie przewodnim, wskazującym między innymi na to, że na okres 2012-2013 – pomimo powiązania strategii z realizacją celów UR – nie przewiduje się żadnych zmian w strukturze budżetowej programu. Tak naprawdę nie wprowadzono także żadnych zmian koncepcyjnych i realizowano działania krajowe zgodnie z przyjętymi wcześniej planami. Drugim dokumentem przekazany KE jest szczegółowy opis programu rządowego, pochodzący z 2003 roku – zatem z chwili jego rozpoczęcia. Co prawda zawiera on bardzo precyzyjną diagnozę i opis sytuacji Romów w Polsce, jednak został opracowany wraz z sześcioma – także przekazanymi KE – aneksami osiem lat przed udostępnieniem ich KE. Jedyne aktualnym – pochodzącym z 2011 roku – składnikiem polskiej strategii jest raport *Q jakości – Poprawa jakości funkcjonowania Programu Romskiego* stowarzyszenia Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, przygotowany na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jest to kilkunastostronicowy skrót bardzo obszernego raportu, omawiający szczegółowo osiągnięcia programu w latach 2004-2010.

Nieocenianym przez KE – ale w oczywisty sposób związanym z diagnozą początkową i monitoringiem – elementem jest określenie liczby Romów w każdym z państw. W dokumencie roboczym służb Komisji¹¹⁵ zostały podane liczby Romów określane przez każde PC i – dla porównania – analogiczne dane przygotowane na podstawie wyliczeń zrealizowanych przez Radę Europy. Polska okazała się jedynym państwem, które precyzyjnie podało liczbę osób przynależących do tej mniejszości, a ponadto dane były zgodne z wyliczeniami Rady Europy. Jest to przede wszystkim zasługa sposobu konstrukcji ankiet i sformułowania pytań w ostatnich dwóch Narodowych Spisach Powszechnych. Tego typu niedyskryminującego zliczenia populacji

¹¹⁵ SWD(2012) 133.

romskiej, skutkującego zaakceptowaniem i przyjęciem uzyskanych danych liczbowych przez Radę Europy, nie dokonało żadne inne PC.

Polska za sprawą treści zawartych w swej strategii znalazła się w grupie państw, które nie były w jakiś konkretny sposób chwalone przez KE za opracowanie krajowych ram, ale plan działań krajowych nie został także skrytykowany. Jest to wyraźnie widoczne w zakresie kluczowych elementów zidentyfikowanych przez KE w poszczególnych obszarach, wraz ze wskazaniem na nieznaczne braki w każdym z punktów.

W obszarze edukacji za kluczowe elementy zostały uznane:

- koncentracja na edukacji przedszkolnej;
- przygotowanie asystentów romskich i mediatorów;
- finansowanie przewozu dzieci do i ze szkoły;
- finansowanie posiłków w szkole;
- opracowywanie podręczników i programów nauczania języka romskiego¹¹⁶.

Braki określone przez KE w tym obszarze odnoszą się do niewystarczającego wypuklenia przez Polskę oferty szkolnictwa zawodowego i nauki języka polskiego. Ponadto zbyt mało miejsca poświęcono problemowi likwidacji segregacji, a także równości płci. Biorąc pod uwagę, że Polska uwzględniła edukację poprzedzającą rozpoczęcie nauki w szkole, a nauka języka polskiego w naturalny sposób towarzyszy temu stopniowi przygotowania edukacyjnego, postulat ten jest spełniany w stosunku do najbardziej potrzebującej tego grupy – dając przynajmniej na tej płaszczyźnie możliwość równego startu w ramach obowiązku szkolnego. Spośród środków wymaganych przez KE, w strategii krajowej nie znalazło się określenie metody doprowadzenia do sytuacji, w której wszystkie romskie dzieci ukończyłyby co najmniej szkołę podstawową. Podobnie jak większość państw – Polska nie przyjęła także środków zwiększających kształcenie wyższe w tej grupie. W pierwszym przypadku wykazano się realistycznym podejściem do tego problemu, osadzając go w szerszej perspektywie sięgającej do 2020 roku. Druga kwestia wymaga wielu zmian i na sukces w jej zakresie należy raczej liczyć w wyniku inkluzji społecznej Romów. Dlatego też i w tym przypadku należy przyjąć dłuższą perspektywę czasową¹¹⁷.

¹¹⁶ Wszystkie dane dotyczące oceny polskiej strategii przez KE pochodzą z: tamże, s. 23.

¹¹⁷ KOM(2012) 226, s. 6.

- KE doceniła polskie rozwiązania związane z zatrudnieniem, obejmujące:
- aktywne środki polityki rynku pracy;
 - doradców zawodowych udzielających pomocy w zakresie rynku pracy;
 - wspieranie przedsiębiorczości;
 - subsydiowanie miejsc pracy;
 - szkolenia zawodowe.

Zatem o ile w edukacji zabrakło kształcenia zawodowego, to prozatrudnieniowe doksztalanie w tym zakresie zostało przez Polskę uwzględnione. W obszarze zmniejszania bezrobocia wśród Romów, KE zwróciła uwagę, na to, że mikrogranty przeznaczone na finansowanie działalności gospodarczej podniosłyby stopień samozatrudnienia wśród Romów. Ponadto w Polsce należy poprawić funkcjonowanie publicznych służb zatrudnienia, przede wszystkim w zakresie usług i oferty kierowanej do Romów poszukujących pracy. Jednak to zjawisko wiąże się w znacznej mierze z kryzysem finansowym i niejednokrotnie bezradnością publicznych służb zatrudnienia wobec znacznego bezrobocia, i dotyczy całego społeczeństwa. Poza brakiem mikrograntów i brakiem indywidualizacji usług służb zatrudnienia, spośród innych wymogów UR, Polska nie uwzględniła zatrudniania wykwalifikowanych w tematyce romskiej urzędników w sektorze publicznym, jednak spośród wszystkich państw UE uczyniła to jedynie Irlandia. Pominięto także propozycje innych konkretnych form bezpośredniego wsparcia zawodowego pod postacią szkoleń czy sprofilowanego kształcenia zawodowego, ale uczyniono to zapewne w związku z tym, że tego typu działania były i są realizowane głównie w ramach *komponentu romskiego* PO KL¹¹⁸.

Najskromniej została skomentowana kwestia zdrowia, jedynie poprzez stwierdzenie dotyczące konieczności realizacji szkoleń dla wyspecjalizowanych pielęgniarek, których praca mogłyby lepiej zaspakajać zdrowotne potrzeby Romów. KE wykazała – adekwatnie do zbyt ogólnego opisu rozwiązania problemu przez Polskę – braki w opisie harmonogramu, w sprecyzowaniu konkretnego celu do osiągnięcia, w dookreśleniu wskaźników pomiaru realizacji, w określeniu budżetu. Uzupełnienie tych danych było niewątpliwie konieczne do efektywnego działania w zakresie poprawy stanu zdrowotnego Romów. Polska nie poparła także ogólnego celu działań w tym zakresie i nie wskazała na konkretne celowe środki finansowe przeznaczone

¹¹⁸ Tamże, s. 8.

na działania o szerszym odbiorze społecznym o charakterze kampanii związanych ze zdrowiem i zdrowym stylem życia¹¹⁹.

Mieszkalnictwo – stanowiące problem, który w Polsce dotyczy nie tylko Romów – zostało pozytywnie podsumowane przez KE, na płaszczyźnie rozwiązań dotyczących:

- zaległości w płaceniu czynszu;
- remontów budynków i mieszkań;
- przygotowywania mieszkań socjalnych;
- regulacji dotyczących własności i użytkowania lokali;
- podłączania domów do wodociągów i kanalizacji.

Ponieważ na taką pomoc nie może liczyć większość społeczeństwa głównonurtowego pozostająca w złej sytuacji mieszkaniowej, uwagę KE dotyczącą konkretnych środków zapewniających niedyskryminacyjne podejście, należy potraktować jako wskazówkę dotyczącą zapewnienia gwarancji administracyjnych, dających praktyczną realizację strategii w tym zakresie. Podobne znaczenie ma uwaga o większym skupieniu na zintegrowanym podejściu do tego problemu. Ponadto Polska w krajowej strategii nie poparła żadnego z konkretnych środków wskazanych w UR, poza poparciem celu ogólnego oraz działaniami nakierowanymi na zmniejszenie dyskryminacji w związku z dostępem do mieszkań i obiektów użyteczności publicznej. Jednak na tym etapie KE wystarczyło wsparcie wskazane przez Polskę, pomimo pominięcia tych dodatkowych punktów, nie wskazano tego jako braku w polskiej strategii¹²⁰.

Na płaszczyźnie wymogów strukturalnych KE doceniła zakres polskich działań wobec Romów, obejmujących podstawowe obszary wykraczające poza dziedziny wskazane w UR:

- edukacja;
- dobrobyt;
- zdrowie i praca;
- kultura i tożsamość;
- społeczeństwo obywatelskie;
- bezpieczeństwo;
- wiedza o Romach.

¹¹⁹ Tamże, s. 10.

¹²⁰ KOM(2012) 226, s. 11-12.

KE zwróciła jednak uwagę na podkreślane – poza funduszami rządowymi – znaczenie funduszy UE (pochodzących z funduszy strukturalnych) dla działania na rzecz społeczności romskiej i na ich trwałość, w zamierzeniach zaplanowanych do 2020 roku. W świetle tworzenia nowej perspektywy finansowej w obszarze funduszu spójności ma to znaczenie dla efektywności działań na rzecz inkluzji Romów. Druga uwaga wiązała się z poziomem zaangażowania władz lokalnych w realizację strategii¹²¹. Ten element jednak może zostać stosunkowo łatwo zintensyfikowany, w przypadku pojawienia się konkretnych programów rządowych i konkretnych możliwości zewnętrznego finansowania działań wynikających z potrzeb romskiej mniejszości etnicznej. Pomimo że w dokumencie roboczym wskazującym konkretne braki wobec każdego z państw nie wykazano większych problemów z określeniem przez Polskę sposobu pomiaru skutków i badaniem oraz oceną stanu społeczności romskiej, to biorąc pod uwagę UR¹²² widoczne jest, że Polska nie zaproponowała odpowiadających oczekiwaniom KE metod monitoringu i wdrażania.

W porównaniu z pojawiającymi się w dokumencie roboczym KE komentarzami skierowanymi do innych państw – często odnoszącymi się do braku jakichkolwiek mechanizmów monitoringu czy braku określenia jakichkolwiek źródeł finansowania – w stosunku do polskiej strategii uwagi są stosunkowo mało znaczące. Najpoważniejsze zarzuty dotyczą zmniejszenia stopnia segregacji i dyskryminacji, i to jedynie w obszarze edukacji. Nieznaczny odsetek Romów (precyzyjnie zliczonych) oraz kilkuletnie funkcjonowanie rządowego programu nie oznacza braku problemów dotyczących tej grupy. Z punktu widzenia demokracji, pluralizmu, równości i spójności społecznej oraz ekonomicznej i terytorialnej nie można pomijać tej mniejszości. O stanie nie najlepszej kondycji społeczno-ekonomicznej mniejszości romskiej w Polsce świadczą dane statystyczne, przywoływane w rozdziale pierwszym, w częściach omawiających konkretne zagadnienia ich dotyczące. Tym bardziej że w Polsce pojawia się bardzo wiele problemów związanych z dyskryminacją tej grupy oraz bezpośrednich aktów przemocy wobec niej. Jednak szeroki zakres działań przedstawiony przez Polskę w ramach wymogów strukturalnych w znacznej mierze wpływa także na problem dyskryminacji i w dłuższej perspektywie czasu tak kompleksowe działania mają szanse zmniejszyć jej intensywność.

¹²¹ Wskazane także w: tamże, s. 13.

¹²² Tamże, s. 14.

Warto w tym miejscu podkreślić, że polska struktura działań na rzecz romskiej mniejszości etnicznej w Polsce realizowanych na poziomie rządowym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji kompleksowo obejmuje zarówno działania finansowane przez polski rząd (finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej), jak i *komponent romski* PO KL. Zatem nie tylko uwzględniła szersze spektrum zintegrowanych działań, ale także na poziomie struktury finansowania odpowiada założeniom KE.

5.3. Podsumowanie

Do 2010 roku udało się wypracować ogólne zasady, które stały się podstawą do stworzenia ogólnounijnej strategii dotyczącej integracji Romów do 2020 roku. Pomimo tego, że do tak znacznej koncentracji uwagi UE na problematyce romskiej doszło dopiero po drugiej fazie piątego rozszerzenia, wypracowane zasady bazowały także na wcześniejszych doświadczeniach PC, praktyce Phare i funduszy strukturalnych, prawach podstawowych oraz programach przeciwdziałania dyskryminacji i ksenofobii. Związane między innymi z zagrożeniami, jakie niosą dla UE skutki kryzysu finansowego, działania podejmowane od 2008 roku w ramach pozalegisłacyjnych i pozainstytucjonalnych możliwości tworzenia podstaw strategicznych, także okazały się nie mniej ważne. W ciągu dwóch lat po 2008 roku przeprowadzono analizy służące wypracowaniu diagnozy, która wskazywała na konieczne obszary zmiany sytuacji Romów i na możliwe sposoby realizacji tych zmian. Zarówno jedne, jak i drugie konstruowane były z punktu widzenia UE, wyznaczając obszar poszanowania odrębności kulturowej i poszanowania praw człowieka także zgodny z paradygmatem UE.

W roku 2010 przyjęto dokumenty podsumowujące dwuletnie świadome starania związane z akceptacją europeizacji tematyki romskiej. Komunikat KE oraz poprzedzający go DRSK2010 nie były jedynymi, które dotyczyły podsumowania dotychczasowych wysiłków UE i ukierunkowania przyszłych działań. Aby uzyskać pełniejszy obraz sytuacji, należy uwzględnić także rezolucje PE oraz komunikaty Rady UE. Nie można przy tym nie przypomnieć, że praktycznie we wszystkich zostało powtórzone, że UE od lat podejmowała znaczne wysiłki w celu włączenia Romów, a wysiłki te spełzyły na niczym lub osiągnęły niezadowalające efekty tylko

i wyłącznie przez brak woli politycznej i nieefektywność działań podejmowanych na płaszczyźnie państw członkowskich, a w szczególności na poziomie lokalnym. Niedopuszczalna jest przez KE myśl, aby doświadczona i opierająca się na racjonalnych podstawach rachunku ekonomicznego UE nie była w stanie wypracować skutecznej strategii wobec mniejszości etnicznej, tym bardziej że przeznaczono na to znaczne środki finansowe. Jednak taki stan rzeczy – biorąc pod uwagę pomijanie przez UE szczególnych relacji tożsamości Romów i ich kultury – wydaje się być o wiele bliższy prawdzie.

Z tak konstruowaną na poziomie legislacyjnym podstawą przyszłej strategii wiązały się koncepcje, które w pewnym stopniu były zgodne z ukierunkowaniem UE, ale nie w pełni odpowiadały na realne zapotrzebowanie ze strony Romów i były przejawem braku zrozumienia ich specyfiki. Przykładem tego była propozycja modułowego podejścia, która pojawiła się w komunikacie KE. Jednak nie znalazła ona szerszego rozwinięcia w późniejszym okresie. Kwestia wskazana w drugiej spośród *wspólnych, podstawowych zasad integracji Romów* znalazła niestety swój oddźwięk nie tylko w dokumentach z 2010 roku, ale i ostatecznie w UR. Zatem deetniczacja problemów wynikających z romskiego dylematu wydaje się być zaakceptowana i przyjęta jako trwała metoda postępowania. Pozostaje oczekiwać, jaka będzie praktyka tego podejścia i jaka będzie efektywność prób integracji Romów bez uwzględniania ich jako grupy o szczególnych potrzebach. Wiąże się to także z problemem sposobu postrzegania ich specyfiki kulturowej. Nie jest ona traktowana inaczej niż kultury innych mniejszości czy narodów. Ze strony UE brakuje podejścia, które uwzględniałoby stopień determinowania codziennych zachowań i kształtowania społecznych interakcji przez kulturowe zasady romskości. Niewystarczające jest poznawanie i upowszechnianie zewnętrznych przejawów tradycji tej społeczności. To rdzeń kulturowy decyduje o stopniu ich wyłączenia w funkcjonowanie w społeczeństwie głównonurtowym i bez ukształtowania celowych i konkretnych narzędzi nie dojdzie do zmiany ich sytuacji.

Poza wskazanymi powyżej dokumentami i programowym przygotowaniem, znaczącym dla kształtu UR z punktu widzenia struktury i sposobu określania ich zakresu, było przyjęcie E2020. Strategia rozwoju gospodarczego UE w latach kryzysu, dzięki TL i doświadczeniom strategii lizbońskiej, ściśle wiąże sukces na polu gospodarki ze spójnością społeczną

i przeciwdziałaniem wykluczeniu w tym obszarze. Nic więc dziwnego, że UR mocno odwołują się do E2020 i stanowi ona dla nich ważną podstawę określającą kierunek działań.

UR wyznaczają główne obszary zmiany sytuacji Romów, wskazują na możliwe do wykorzystania narzędzia i źródła funduszy, rozciągają koncepcję poprawy ich sytuacji także na państwa stowarzyszone oraz jednoznacznie wskazują na państwa członkowskie jako realizatorów działań. Krajowa odpowiedzialność wyznaczona przez UR wymusiła na PC sformułowanie, przekazanie do KE i następnie realizację programów krajowych. W przypadku wielu państw nie było potrzeby szczególnie kreatywnego czy też rozbudowanego tworzenia strategii, gdyż znaczna ich część, w ramach poczucia odpowiedzialności za obywateli i społeczeństwo, realizowała krajowe strategie, odpowiadające kryteriom wskazanym w UR. Niektóre państwa potraktowały jednak problem ten nieco inaczej, przedstawiając strategie bardzo ograniczone w zakresie i nieoparte jakkolwiek diagnozą, koncentrując się jedynie na osiągnięciu wskaźników, bez podania poziomu początkowego. Zdarzały się także takie sytuacje, jak w przypadku Francji, która w ramach krajowego programu będącego odpowiedzią na UR, wspiera wioski integracyjne, które pod nazwą wiosek asymilacyjnych były jednym z elementów krytykowanej na poziomie UE, represyjnej polityki Francji wobec ludności romskiej. Polska strategia jest przykładem dobrej praktyki programu już realizowanego i to niemalże od początku XXI wieku, przynoszącej skutki nie mniejsze niż działania finansowane ze środków UE w ramach *komponentu romskiego* PO KL.

Ocena pierwszych efektów oddziaływania UR na poziomie krajowym wiąże się z 2013 rokiem i przeglądem działań krajowych przez KE. Natomiast ze względu na końcowy okres programowania funduszy strukturalnych i ich znaczenie dla UR jako głównego źródła finansowania aktywności krajowej, można oczekiwać, że pierwsze podsumowania opisujące realną zmianę będą możliwe dopiero w 2015 roku.

Niestety z punktu widzenia praktyki UE, UR nie wydają się na tyle rewolucyjne, aby zmienić siłę oddziaływania na sytuację Romów. Tym bardziej że pominięta została całkowicie kwestia szczególnych romskich uwarunkowań kulturowych. Uzasadniona wydaje się obawa, że po 2020 roku zostanie przyjęta kolejna, najdoskonalsza strategia, a działania związane z UR będą traktowane jako wyraz znaczącego zaangażowania UE. Jednak oczekiwane efekty nie zostaną osiągnięte i to ze względu na niewystarczające

zaangażowanie poziomu lokalnego, regionalnego i krajowego, odsuwając tym samym odpowiedzialność za nieefektywność – naprawdę wynikającą z niepełnego rozpoznania specyfiki sytuacji romskiej – poza zakres odpowiedzialności instytucjonalnej UE.

Podsumowanie

Przedstawiony w opracowaniu opis relacji UE i Romów ukazuje dystans, jaki istnieje pomiędzy zbiurokratyzowanym systemem instytucjonalnym a etniczną kulturą. Z jednej strony dominuje utrwalone w każdym działaniu i dokumentach legislacyjnych oraz podstawach programowych, rozwojowe dążenie do spójności przejawiającej się w trzech płaszczyznach funkcjonowania UE – społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Dodatkową podstawą przyjętego przez nią paradygmatu są zasady równości, demokracji i praw podstawowych. Z drugiej strony tych relacji jest grupa, której życie zbiorowe i jednostkowe jest zdeterminowane przez własną tożsamość kulturową, ukształtowaną przez kilkaset lat wędrowności, przez późniejsze przesładowania i nastawienie na przeżycie – tak jednostkowe, jak i zbiorowe – które było możliwe wyłącznie dzięki wciąż potwierdzanemu separowaniu się od otaczającego świata, bazującemu na wypracowanych i utrwalonych wzorcach kulturowych. Nie tylko UE, ale Europa w ogóle nie jest w stanie pojąć, że tak jak uniwersalizm praw człowieka jest okcydentalnym mitem, tak i uniwersalizm rozwiązań wspólnotowych mających zapewnić spójność ekonomiczną i społeczną nie jest prawdą absolutną. Nawet na obszarze UE. Romowie stoją na drugim biegunie tak określonego nurtu rozwojowego UE, i nie widzą żadnych korzyści z włączenia się w ten system. Chcą bowiem żyć poza nim. Oczywiście jeśli istnieje możliwość skorzystania z jego dobrodziejstw w postaci dotacji, zasiłków i innych form wsparcia – najlepiej finansowego – to chętnie z tego korzystają, jednak mają bardzo niski poziom akceptacji i realizacji zwrotnych wymagań stawianych przez system. Jakiegokolwiek próby włączenia ich weń, ingerują w ich kulturę, która dyskryminowana przez kilkaset lat przetrwała – nieznacznie się zmieniając i dopasowując – czerpiąc siłę z oparcia o tradycję ustną i przekazywany z pokolenia

na pokolenie styl życia wzmocniony więzami grupowymi. Jest to przeciwstawienie negatywnych społecznie i gospodarczo zjawisk bezrobocia, analfabetyzmu, biedy, dyskryminacji, wykluczenia, kulturze niemalże niematerialnej oraz utrwalonym i przestrzeganim zasadom przetrwania wpisanym w tożsamość grupową pod postacią wewnętrznych praw.

W tekście podkreślano konstatację instytucji UE oraz teoretyków romologii, mówiącą o tym, że działania UE na przestrzeni lat nie przyniosły żadnego rezultatu. Nie w pełni można się zgodzić z tą tezą, choć niewątpliwie poziom tych zmian nie spełnia oczekiwań UE i według niej jest on niewspółmierny do poniesionych nakładów. Od symbolicznego 1989 roku sytuacja Romów w UE – a w szczególności w nowych państwach członkowskich – znacząco się zmieniła. Ewoluwali także sami Romowie. Jednak wiąże się to w o wiele większym stopniu ze zmianami, jakie zachodziły w społeczeństwie europejskim w ostatniej dekadzie XX wieku i pierwszej dekadzie XXI, niż z ukierunkowanym działaniem ze strony struktur europejskich i państwowych. Niewątpliwie miały one także wpływ na modyfikację życia części Romów, wspomagając naturalne przemiany społeczne okresu transformacji i przygotowania do rozszerzenia UE, jednak ich rola była znikoma. Oczywiście przemiany w tradycyjnym środowisku romskim przebiegały nieproporcjonalnie wolniej niż ewolucja społeczeństwa głównonurtowego. Jednak doszło do nich zarówno na poziomie czynników, na których rozwoju zależało i zależy UE, jak i samym Romom. Najczęściej jednak nie spełniały oczekiwań ani mniejszości etnicznej, ani struktur instytucjonalnych. Zarówno pod względem szybkości ich zachodzenia, jak i kierunku, w jakim podążały.

Można by podjąć próbę konkretnej analizy głównych czynników świadczących o wzroście spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza. Nie byłoby problemem jednoznaczne wskazanie wskaźników świadczących o rozwoju. Problem pojawiłby się ze zgromadzeniem porównywalnych, wiarygodnych i kompletnych danych. Przyjmując punkt początkowy na przełomie lat 80. i 90. XX wieku – nie prowadzono wówczas zorientowanych etnicznie badań odnoszących się do wskaźników wzrostu i rozwoju, a nawet jeśli to czyniono, były one wyrywkowe i pozostawały rozproszone w wśród opracowań pochodzących z różnych dziedzin. Diagnoza obecnego stanu także nastęrcza poważnych trudności. Pozostawiając na marginesie problem wiarygodności jakichkolwiek danych pochodzących od samych Romów, ścisłe katalogowanie, jakie

należałoby przeprowadzić, pozostaje sprzeczne z duchem demokracji, poszanowania praw jednostki i ochrony danych. Tym bardziej że byłyby to dane o charakterze związanym z etnicznością. Jak wskazano w związku z krajowymi programami będącymi odpowiedzią na UR, nawet w przypadku, gdy diagnoza miałyby przynieść korzyści mniejszości, PC – w oparciu o założenia przyjęte przez KE – bardziej koncentrowały się na wskaźnikowym wykazaniu docelowej zmiany niż na określeniu konkretnego stanu początkowego, diagnozy sytuacji Romów w określonym momencie.

Już w 1997 roku mówiono o zmianie europejskiej polityki w stosunku do Romów i wzmożonym zainteresowaniu instytucji rządowych i ponadnarodowych ich sytuacją i możliwością jej zmiany. Wiązało się to z ostateczną przemianą systemu władzy (autorytarnej) w system rządów (demokratycznych) w EŚiW. To ona sprawiła, że doszło do oficjalnego odejścia od polityki ujednolicania i asymilacji, na rzecz polityki pluralizmu i demokracji. Nie można jednak przesadnie afirmować tych rewolucyjnych – bądź co bądź – zmian. W znaczącym stopniu odejście od dawnych zasad zostało zrealizowane na płaszczyźnie szerszej polityki publicznej i to przede wszystkim jedynie teoretyczne. Wypracowane przez kilkadziesiąt lat panowania socjalizmu stosunki społeczne nie zmieniły się wraz z tym automatycznie, skutkując wyraźnymi i niezmiennie obecnymi w całej Europie aktami codziennej dyskryminacji w stosunku do Romów. Ponadto odejście od polityki przymusowej asymilacji doprowadziło między innymi do częstszego porzucania nauki przez dzieci romskie i pojawienia się realnego analfabetyzmu, na co wcześniejsza socjalistyczna polityka nie pozwalała w takim zakresie. Tak jak represyjna – ale pozornie nastawiona na społeczną równość – polityka nie pozwalała na całkowite zepchnięcie Romów na margines życia głównonurtowego, wymuszając osiedlanie, ale jednocześnie poprzez przymus pracy włączając ich w życie społeczne. Demokracja, jaka przysła w latach 90. do państw EŚiW, dała im wolość wyboru, z której w większości skorzystali, oddalając się od społeczeństwa.

W tym czasie wskazywano na te same problemowe czynniki, które pojawiają się w aktualnym dyskursie politycznym i społecznym dotyczącym Romów¹. Myśl polityczno-ideowa wskazywała na dwa zasadnicze problemy: ubóstwo i wykluczenie, które dodatkowo wiązały się z wewnętrznym nastawieniem samych zainteresowanych. W jego zakres wchodził między innymi

¹ Plaks L., *Przedmowa*, [w:] Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku...*, dz. cyt., s. 5.

brak – reprezentatywnych i mogących wyrazić większościową wolę tej mniejszości – liderów i przedstawicieli mniejszości. Pomimo – poprzedzonego różnorodną i nieustającą aktywnością finansową wspierającą włączenie Romów – dojścia do etapu świadomej europeizacji polityki wobec Romów u końca pierwszej dekady XXI wieku, niewiele zmieniło się w zakresie problemów z nimi związanych. Świadome i skoncentrowane podejście pozwoliło co najwyżej na poszerzenie zakresu zagadnień szczegółowych, z którymi trzeba walczyć, aby zapewnić włączenie tej grupy do głównego nurtu wspierania rozwoju UE.

Próba uogólniającej charakterystyki poszczególnych okresów ukierunkowanej na Romów pomocy, realizowanej od 1989 roku, prowadzi do wyodrębnienia kilku głównych etapów. Początkowy okres jest ściśle powiązany ze środkami pochodzącymi z Phare i pomocą zewnętrzną, wykraczającą poza granice UE i realizowaną początkowo w ramach krzewienia demokracji w państwach byłego bloku wschodniego. Rozwój demokracji był tym obszarem tematycznym, w którym po raz pierwszy pojawiły się możliwości pomocy tej grupie. Kolejna faza – także realizowana w ramach Phare – wiązała się z polityką rozszerzenia, w ramach której podstawą do zmiany sytuacji Romów były kryteria kopenhaskie. Okres po poszerzeniu UE w 2004 roku pozwolił uczestniczyć nowym państwom członkowskim w korzystaniu z narzędzi polityki spójności. Można by ten etap uznać za czas bardzo uogólnionego podejścia do wspierania Romów, ponieważ u podstaw ówczesnej perspektywy finansowej nie znalazły się żadne założenia konkretnie ukierunkowane na nich. Ponadto w tym czasie w dalszym ciągu funkcjonowały jeszcze mechanizmy Phare. Druga – dostępna dla nowych członków największego rozszerzenia – perspektywa finansowa w ramach funduszy strukturalnych wiązała się ściśle z przyjęciem ukierunkowanych na romską mniejszość etniczną założeń i możliwością realizacji działań skierowanych konkretnie i wyłącznie do tej grupy. Ostatni etap wiąże się ściśle z europeizacją dylematu romskiego i jego założenia będą wywierały wpływ na proinkluzyjną aktywność w ramach funduszy strukturalnych od 2014 roku, a on sam będzie realizowany co najmniej do 2020 roku.

To, w jaki sposób owa europeizacja wpływa na ich traktowanie, wiąże się ściśle z samym procesem jej ustanawiania i bazuje na 10 wspólnych podstawowych zasadach integracji Romów. Choć jak wskazywano w tekście, druga z nich deontologizuje romski dylemat, koncentrując się na wskaźnikach o charakterze ekonomicznym i społecznym, przez co jeszcze mniejsze

znaczenie niż we wcześniejszym okresie jest w niej przypisywane ich tożsamości kulturowej. Wyrazem tego jest choćby promowany przez UE zakres określenia Romowie.

Nawet jeśli uznamy, że UE bardzo niechętnie przyznaje się do nieefektywności swoich strategii – obarczając najchętniej winą za ich niepowodzenia czynniki zewnętrzne, nastawienie konkretnej grupy społecznej czy niewydolność działań na poziomie państw członkowskich lub na płaszczyźnie lokalnej – to i tak trzeba przyznać, że nawet przed okresem europeizacji problematyki romskiej, bardzo znaczne środki finansowe zostały skonsumowane przez działania związane z Romami. Ponadto – z wyraźnym opóźnieniem wobec pojawienia się na europejskim i unijnym forum problemów związanych z tą grupą – UE podjęła świadomą odpowiedzialność za przyszłość tej grupy. Jeśli skalę, zakres i stopień zaangażowania sił i środków po stronie UE zmierzyć według jej kryteriów – ściśle powiązanych ze spójnością, europejskim paradygmatem demokratycznym i rachunkiem ekonomicznym – to trzeba przyznać, że potraktowała ona romski dylemat bardzo poważnie i odpowiedzialnie. Jedynym problemem, który sprawia, że wszystkie jej działania, cała aktywność i koncentracja na europeizacji dylematu romskiego nie przynosiła i nie będzie przynosić oczekiwanych rezultatów – tak co do swojego zakresu, jak i szybkości ich realizacji – jest problem nieumiejętności poradzenia sobie przez UE z tak ważnym dla Romów elementem tożsamości bazującym na uwarunkowaniach kulturowych.

Zaledwie kilkudziesięcioletnia historia istnienia Wspólnoty pokazuje, że kultura – pomimo przypisywania Jeanowi Monnetowi stwierdzenia (popularnego, choć niepopartego żadnym źródłem), że gdyby miał rozpocząć ponownie integrację Europy, to oparłby ją na kulturze a nie na gospodarce – pozostaje na marginesie jej percepcji, a co za tym idzie i aktywności. Nie jest to kwestia pomijania zagadnień jej dotyczących, ale niemożności innego jej traktowania niż jako zagadnień ekonomicznych. Stąd rozbudowane programy wspierania kultury, wiązanie ich z budowaniem międzynarodowej sieci współpracy, czy choćby wspieranie łączenia problematyki kultury z badaniami naukowymi. Przywoływana niejednokrotnie *jedność w wielości*, wskazywana jako atut kulturowy Europy – a co za tym idzie i UE – pozostaje dla jej systemu wygodnym dookreśleniem różnorodności, nad którą nie sposób zapanować i nie sposób jej w pełni zrozumieć. Dlatego też UE – oferując to, co ma najlepszego ze swych idei spójności, demokracji i praw człowieka (bazujących przecież na najlepszym z możliwych

dorobków cywilizacyjnych), które stara się zagwarantować wszystkim swoim obywatelom – oczekuje, że Romowie dostrzegą wartość tej oferty i włączą się w główny nurt życia społeczeństwa, porzucając samoizolację, niepotrzebną już przecież w demokratycznej i sprawiedliwej UE. Wystarczyłoby jedynie, aby zaczęli traktować swoją kulturę tak, jak czynią to inni unijni mieszkańcy PC. Celem nie jest tu całkowite porzucenie wzorów kulturowych i przyjęcie tradycji charakterystycznych dla społeczeństw dominujących w poszczególnych PC. Wymagane jest jedynie traktowanie swej tradycyjnej kultury jako dodatku do funkcjonowania w rzeczywistości społecznej, a nie głównej determinanty wszystkich zachowań społecznych.

UE brakuje realnego podejścia do zrozumienia specyfiki kulturowej decydującej o trwałości tożsamości romskiej. Analizując dokumenty UE wydaje się, że jakiegokolwiek problemy związane z Romami wiążą się z ich antropologiczną odmiennością i tradycyjnym – a jednak możliwym do zmiany – stylem życia, który w jakimś stopniu jest ich wyborem, a nie utrwalonym paradygmatem. Nawet w rezolucjach PE – choć i tak jak zawsze w jego publikacjach wrażliwość na kwestie kulturowe jest wyższa niż w dokumentach choćby KE – wskazywanie na kulturę Romów nie uwzględnia w wystarczającym stopniu jej znaczenia. Traktowana jest jako składnik dziedzictwa, które podobnie jak w przypadku większości narodów Europy, bywa obecne w życiu, nie uwzględniając tego, że codzienność romska to ciągłe zanurzenie się we własnej rzeczywistości kulturowej. Prawdziwe zrozumienie kultury Romów – tak często przywoływane przez PE – nie doprowadzi jedynie do ich – zakładanej także przez PE – akceptacji, ale i do zrozumienia, że narzędzia UE muszą być ukształtowane w zupełnie inny sposób, aby Romowie bez przeszkód mogli się poddać efektom ich działania. Niestety UE nie poszukuje przyczyn nieefektywności działań w swoim podejściu do problemów tej grupy i używaniu nieodpowiednich narzędzi, ale koncentruje się na niewypełnianiu lub nieprawidłowej realizacji przygotowanych przez nią założeń², bazujących głównie na doświadczeniach gospodarczych.

Spełnienie słusznych – jak to sama UE stwierdza w dokumentach EKES – oczekiwań wobec Romów, nie jest możliwe z punktu widzenia romanipen i bycia Romem. Kategoria romskości nie pozwala na traktowanie swojej tożsamości kulturowej marginalnie. Stanowi ona oś życia Romów, decyduje o ich relacji ze światem zewnętrznym (czyt.: społeczeństwem głównonurtowym), wskazuje jak postępować wobec innych członków swojej wspól-

² Hyde A., Guy W., *Review of the European...*, dz. cyt., s. 32.

noty i wobec obcych. Nie jest przyjmowanym z okazji uroczystości i świąt sposobem bycia, ale jest wpisana w podstawę ich tożsamości ukształtowanej poprzez wspólne doświadczenie. Jeśli odbierze się Romom możliwość prowadzenia nomadycznego trybu życia³, pozostaną Romami, choć wędrowność, jako jedna ze strategii przetrwania, ułatwia pozostawanie na marginesie społeczeństwa i zachowanie romanipen. Natomiast jeśli odbierze się im romanipen, funkcjonujący na różnych zasadach w zależności od grupy romskiej, ale zawsze istniejący, podważy to spójność i spójność samej wspólnoty. Prawa, które pozwalają na zachowanie kultury i jej składników, stanowią element ich bezpieczeństwa tożsamości⁴. Związana z romanipen wspólnota rodzinna zarówno bliska, jak i daleka – aż do objęcia nią wszystkich Romów w świecie – zastępuje ich poczucie więzi narodowej. Obydwa te czynniki stanowią najsilniejszy i najwyraźniejszy wzór kulturowy, element rdzeniowy, który sami identyfikują jako najważniejszy⁵. Romowie pozbawieni składników swojej kultury staną się grupą, która w dalszym ciągu pozostanie na marginesie, ale już bez tego składnika, który sprawia, że stanowią – pomimo rozproszenia po Europie i świecie – nierozzerwalną wspólnotę z aliterackim (choć to ulega stopniowej zmianie) dorobkiem oryginalnej kultury o niezaprzeczalnej wartości. Przywołany w tekście przykład Romów Górskich pokazuje, że samo porzucenie romanipen nie jest automatycznie związane z sukcesem społecznym (zawodowym, edukacyjnym), a problemy wynikające choćby z dostrzegalnej odmienności ich fenotypu w konsekwencji pozostawiają ich w dalszym ciągu na marginesie społeczeństwa⁶.

Być może Romowie pod wpływem tak pozytywnego oddziaływania UE – jak to, które zostało zaplanowane i rozpoczęte poprzez przyjęcie UR – będą w stanie porzucić wszystkie składniki swojej kultury, które uniemożliwiają im pełne funkcjonowanie w ramach społeczeństwa UE, które czuje odpowiedzialność za kształtowanie spójności. Do tego jednak, aby pozostać w dalszym ciągu jedną wspólnotą, bez utraty swego dziedzictwa, musieliby nie tylko odrzucić – stanowiącą jeden ze składników strategii przetrwania

³ Uznawanego za integralny składnik kultury romskiej, za: Bartosz A., *Cyganie/Romowie...*, dz. cyt., s. 155. Dla Cyganów spoza etnicznej grupy Romów – niejednokrotnie wręcz podstawa romskości.

⁴ Por. Koper T., „Obcy” wśród..., dz. cyt., s. 27.

⁵ Koper T., *Identity of Roma...*, dz. cyt., s. 3.

⁶ Milewski J., *Romowie – bliskie...*, dz. cyt., s. 18.

– nieufność wobec systemu (nie tylko państwowego), ale i przyjąć nowe nośniki wartości, które zagwarantowałyby ciągłość trwania ich kultury. Konieczne jest zatem dla ich własnego dobra, wypracowanie nowych podstaw cementujących odrębność kulturową tej grupy, uzupełniająca etniczne podstawy ich wspólnoty. Być może tymi czynnikami staną się z czasem, na drodze wspomaganej (choć naturalnej) ewolucji nieobecne dotąd czynniki kulturowe, jak choćby słowo pisane, literatura, po europejsku i nowoczesnie rozumiane symboliczne podtrzymywanie tradycji. UE usiłuje zaofiarować im elementy, które mogłyby stać się składnikami nowego wspierania ich tożsamości (programy upowszechniania nauki języka romani, promocja literatury powstającej w językach etnicznych). Jednak jest ich jak dotąd niewiele i mają one zbyt małą siłę, aby stać się nośnikami wartości gwarantującymi przetrwanie kultury. Natomiast tradycyjne składniki ich kultury bardzo ograniczają ich udział w głównonurtowym życiu społeczeństwa państw UE i całej Europy. Ponadto, jeśli weźmie się pod uwagę tempo procesów zachodzących w kulturze, to można uznać, że przy utrzymaniu pozytywnej polityki UE, wzmocnionej większym zakresem wsparcia kulturowego, w perspektywie kilkudziesięciu co najmniej lat, możliwe jest przeobrażenie rdzenia tożsamości kulturowej Romów w stopniu pozwalającym na ich pełniejsze włączenie się w główny nurt życia UE.

Nie mniej trudnym dla obydwu stron, ale jednak nieco bardziej realnym i z pewnością szybszym rozwiązaniem – choć najbliższy pomiar osiągnięcia jakichkolwiek celów społecznych i tych związanych z Romami wskazany jest na nierealny z praktycznego punktu widzenia rok 2020 – jest świadoma, dwustronna próba kompromisu. Do tego jednak jest potrzebny wysiłek ze strony UE. Wiąże się on w znacznym stopniu ze stworzeniem precyzyjnej i ponadnarodowo skoordynowanej diagnozy stanu społecznego, kulturowego i gospodarczego Romów na jej obszarze. Bez takiego – koncentrującego się przede wszystkim na badaniu kulturowym – określenia sytuacji Romów i zakresu uznawanej przez poszczególne grupy kategorii romskości, trudno byłoby wyznaczyć granicę ustępstw, na jakie musiałaby zgodzić się UE. Badanie takie jednak umożliwiłoby określenie, które składniki kultury Romów są niemożliwymi do zmiany składnikami rdzeniowymi ich tożsamości, a które w pewnym stopniu można by modyfikować i naginać do europejskiej prorozwojowej rzeczywistości. Znacznym problemem pozostaje zgoda drugiej strony tego równania na takie rozwiązanie. Jedynie wspierana przez UE aktywność asystentów romskich oraz

romskich organizacji pozarządowych może przynieść pozytywny skutek i pozwolić na częściowe przynajmniej osiągnięcie sukcesu w tym zakresie. Tak na etapie konstruowania diagnozy, jak też i na etapie wdrażania możliwych do zaakceptowania zmian. Niestety nawet ta ścieżka – pozwalająca na częściowe przynajmniej zaspokojenie potrzeb i oczekiwań obydwu stron – nie wydaje się możliwa. Z jednej strony będzie stała na jej drodze nieufność Romów wzmocniana przywiązaniem do szerokiego zakresu tego, co jest uznawane za składniki romskości, z drugiej natomiast opór przed ustępstwami na rzecz obcej UE sfery uwarunkowań kultury uniemożliwia realizację takiego modelu.

UE uwikłana w kryzys i plany rozwojowe, sprecyzowane choćby w E2020, potrzebuje Romów włączonych w główny nurt życia społecznego i gospodarczego, nie pozostawiając im wyboru. Nie mogą oni w swej odmienności pozostać na uboczu. Nie do przyjęcia jest destruktywna, ale dająca pozory akceptacji asymilacja⁷. Jediną możliwą drogą jest, z założenia powolna, ale wciąż popędzana oczekiwaniami UE, akceptacja przynajmniej części jej oczekiwań i jednocześnie wzmocnianie swej etniczności zbudowanej na modernistycznych podstawach, z zachowaniem kulturowego rdzenia. Wydaje się, że takie wzmocnienie romskiej etnicznej wartości i nowocześnie zdefiniowanej samoświadomości, jest jedyną drogą, która pozwoli im przetrwać jako odrębnej grupie. Ta specyficzna mobilizacja etniczna, która w przypadku Romów, podkreślających wyraźnie swoją odrębność i spójność, mogłaby wydawać się zbędna, jest najlepszym rozwiązaniem problemu współistnienia ze środowiskiem głównonurtowym w nowoczesnej Europie. Zawsze ich wyraźna inność wywoływała problemy, tak na poziomie relacji społecznych, jak i stosunku władzy. System bowiem zapomina o tym, że romska inność nie jest ideologicznym wyborem czy rodzajem buntu wobec europejskich wartości, ale stanowi składnik tożsamości etnicznej bazującej na wzorach kulturowych.

Ważne też, aby uznać, że Romowie są odrębną grupą i nigdy w pełni nie powinni – o ile chcemy zachować⁸ ich kulturę – zostać wchłonięci przez społeczeństwo głównonurtowe. Ich gwarantowana przez romanipen odrębność – reprezentowana choćby przez manifestowanie romskości – jest wyrazem istnienia ich kultury. Jedyne co można zrobić to dokonać – zarówno po stronie Romów, jak i europejskiego społeczeństwa głównonurtowego

⁷ Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku...*, dz. cyt., s. 75.

⁸ Zgodnie z: pkt 28-29, 51 2008/2137(INI).

– dopasowania niektórych zasad. Część z nich, tak dla jednej, jak i drugiej strony, jest niemożliwa do zmiany. Dla Romów jest to romanipen, dla społeczeństwa dominującego i UE – unijny paradygmaty rozwojowy.

Jedną z najbardziej problemowych kwestii, jaka pojawia się w relacjach pomiędzy Romami a każdym systemem państwowym, a poszerzając ten problem także systemem UE, jest kwestia zaufania. Od Romów wymaga się i oczekuje porzucenia wypracowanych i aktywnych przez kilkaset lat kulturowych mechanizmów obronnych, które nie tylko pozwoliły im przetrwać w obcym środowisku jako odrębnej grupie utrzymującej swą tożsamość, ale które stały się składowym elementem ich kulturowej tożsamości, sięgającym jej rdzenia. Tak mocno zakotwiczyły się one w ich świadomości, we wzorze kulturowym, że stały się jednym z wyznaczników ich istnienia. Sytuacja Romów w UE przypomina przypadek byłego więźnia obozu zagłady, który pomimo uwolnienia i zakończenia wojny nie jest w stanie powstrzymać lęku, nawyków i uwierzyć w nową, normalną rzeczywistość na tyle, aby w pełni w niej uczestniczyć i nie gromadzić zapasów w sienniku. Romowie przystosowują się do istniejących warunków nie zmieniając swojej natury⁹. Nie asymilują się, jedynie dostosowują się do aktualnej sytuacji, gdyż każdy stan rzeczy jest przejściowy i nie ma sensu się dla tej doraźności zmieniać. To utrwalona latami dyskryminacja wywołuje taki efekt – oczekiwanie, że w każdej chwili wszystko może się zmienić, a względnie unormowana rzeczywistość demokratyczna, skutkująca brakiem oficjalnej dyskryminacji, stanowi stan przejściowy.

Nieufność wobec każdego nie-Roma pozwoliła im przetrwać lata prześladowań. Historia Europy pokazuje, że od zaledwie kilkudziesięciu lat – a w przypadku Romów pochodzących z EŚiW czas ten jest krótszy – nie są oni prześladowani. Takie przypadki jak francuskie działania – związane ze sposobem, w jaki traktowano rumuńskich i bułgarskich Romów przemieszczających się legalnie do tego państwa – nie pomagają w zbudowaniu tego zaufania, w stworzeniu podstaw do tego, aby uwierzyć, że teraz będzie inaczej niż było od średniowiecza.

Jeśli przyjrzymy się historii kontaktów przedstawicieli Europy z pierwotnymi kulturami etnicznymi, to nie można zgodzić się z tezą, że ci, którzy zaufali jej przedstawicielom, dokonali słusznego wyboru. Nie można ich o to zapytać. Ich oryginalne kultury i najczęściej oni sami po prostu nie istnieją. UE została zbudowana w oparciu o zasady demokracji i praw człowieka.

⁹ Yoors J., *Cyganie*, Wydawnictwo Literackie Kraków, Nowy Jork 1967, s. 13.

Jednak jej filarem jest także paradygmat rozwojowy. I to z niego, w ramach (błądu) internalizacji, wynika rozumienie jakichkolwiek wartości. Także tych odnoszących się do człowieka i oceny jego cywilizacji i kultury. Romowie zostali niejako zaproszeni do eksperymentu, którego efektem ma być ich włączenie w główny nurt życia, zbudowanego na innych podstawach niż ich własny system wartości. UE może na tym jedynie zyskać. Czy zyskają Romowie? – na to pytanie będzie można odpowiedzieć za kilkadziesiąt lat. Także wówczas będzie można dopiero ocenić, czy działania UE różniły się od dokonań Pizarra i Cortésa. Jak pokazuje historia, ekspansjonistyczny europejski prozelityzm kulturowy doprowadził do zniszczenia i silnej akulturacji wielu kultur i cywilizacji¹⁰.

Pozostaje mieć nadzieję, że sprawdzające się przez kilkaset lat i wypracowane jeszcze podczas wędrówki do Europy mechanizmy obronne kultury rromskiej będą w dalszym ciągu działały i nie ulegnie ona zniszczeniu, nawet w przypadku włączenia Romów w główny nurt życia społeczeństwa UE.

Tymczasem należy przyjąć założenie, że praca nad włączeniem Romów jest podobna do remontu zabytkowego budynku. Z pewnością koszty – głównie finansowe – takiego przedsięwzięcia są znaczne. Działanie to wymaga wiedzy i długotrwałych badań. Nie może być także realizowane według gotowych schematów. Olbrzymie znaczenie ma kadra wykształconych i znających zagadnienie specjalistów. Zmianę należy przeprowadzać ze znaczną ostrożnością, aby nie zniszczyć dziedzictwa kulturowego. Łatwo bowiem jest zmienić nieodwracalnie jakiś detal decydujący o wyjątkowości. Jednak, jeśli działanie zakończy się sukcesem, efekt jest zadziwiający. Można także przyjąć własne zasady, wprowadzić ograniczanie kosztów i kierować się oczekiwaniem natychmiastowego efektu. Można wszystko zburzyć. Stworzyć coś podobnego w jakimś aspekcie do tego, co było na początku. Być może nawet w oparciu o pierwowzór. Powstanie wówczas coś nowego i użytecznego. Jednak zupełnie odmiennego od oryginału.

W toku prowadzonej analizy pojawiły się interesujące zagadnienia, których zbadanie z pewnością w większym stopniu pozwoliłoby na dookreślenie sytuacji Romów w UE. Wymagają one jednak odrębnych i pogłębionych badań. Pierwszym z nich jest choćby sytuacja kobiet w społeczności rromskiej. Podlegają one dwupoziomowej dyskryminacji, a jednocześnie mogą być bardzo szanowane w swoim środowisku. Posiadają ponadto oficjalnie

¹⁰ Nowicka E., *Świat człowieka – świat kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 423.

przyjętą formę nacisku wynikającą z dyskryminującej je, kalającej natury. Niemalże całkowicie pominięto w tym opracowaniu problem romskich organizacji pozarządowych¹¹. Pytanie badawcze, jakie pojawia się w związku z ich istnieniem i działaniem to: czy ich osadzenie jednocześnie w formalnym systemie i poza sferą rządową sprawia, że są idealnym narzędziem działania Romów? Nawet jeśli niewykorzystywanym w pełni, to przynajmniej potencjalnym. Interesującą kwestią jest także analiza koncepcji legislacyjnego przyjęcia kategorii mniejszości kulturowej – w taki sposób, obchodząc rozważania czy Romowie są mniejszością etniczną czy narodową, rozwiązano ten problem w Szwecji. Przywoływana w tekście w wielu miejscach potrzeba diagnozy kulturowej i społecznej sytuacji Romów wymagałaby opracowania strategii dotarcia do nich. Pytanie o jej kształt w połączeniu z precyzyjnym określeniem składników badań ankietowych i konkretnych pytań, jakie należałoby w niej zamieścić, jest skomplikowanym wyzwaniem badawczym. Inne tematy wciąż oczekujące opracowania to: realna efektywność otwartej metody koordynacji stosowanej wobec problemu włączenia Romów we wspieranie rozwoju UE; stopień rozwiązywania realnych problemów państw stowarzyszonych z UE w perspektywie pomocy oferowanej na poprawę sytuacji Romów je zamieszkujących; koherencja strategii krajowych zaproponowanych w ramach UR z krajowymi strategiami wdrażania celów E2020; czy wreszcie karkołomna próba oceny realnej zmiany sytuacji ekonomicznej Romów w państwach EŚiW od 1989 roku.

Niewątpliwie najbardziej interesującym – w perspektywie rozwoju UE i włączenia Romów w główny nurt życia jej społeczeństwa – byłoby zbadanie stopnia efektywności krajowych strategii powiązanych z zaistniałą wreszcie europeizacją dylematu romskiego w perspektywie oczekiwań UE i wobec potrzeb Romów. Na to jednak jest jeszcze o wiele za wcześnie, a realna i kompleksowa ocena ich realizacji będzie możliwa pod koniec drugiej dekady XXI wieku.

¹¹ Opisany szerzej w: Szewczyk M., *Rom wiecznie...*, dz. cyt., s. 263-286.

Bibliografia

Literatura

- 40 lat IRU, „Romano Atmo”, 2011, nr 2
- Acces to Employment and income opportunities*, Pakiv European Roma Fund, Budapest 2006
- Acton T., *Theorising mobility: Migration, nomadism, and the social reconstruction of ethnicity*, [w:] *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*, International Conference, 14-15 January 2010, University of Oxford, Conference Proceedings
- Agenda 2000: Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, „Monitor integracji europejskiej” wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997
- Agenda 2000: Podsumowanie Opinii Komisji Europejskiej o Wnioskach o Członkostwo w UE złożonych przez: Bułgarię, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię, Węgry*, „Monitor integracji europejskiej” wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997
- Agenda 2000: Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, „Monitor integracji europejskiej” wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997
- Altermatt U., *Sarejewo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1998
- Antosz P., *Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia. Raport z badań sondażowych*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2012
- Armstrong K. A., *EU social policy and the governance architecture of Europe 2020*, “Transfer”, 2012, vol. 18, (3)
- Babicki M., *Eksperci Banku Światowego – James D. Wolfensohn i George Soros na temat miejsca Romów w jednoczącej się Europie*, „Romano Atmo”, 2007, nr 2

- Badanie wskaźnika „Udział osób, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w projekcie w łącznej liczbie osób, które zakończyły udział w projektach (O/K/M), w tym udział osób, które podjęły samozatrudnienie (O/K/M)”. Raport końcowy, grudzień 2010, GHK Centrum Biznesowe Aurum, DWEFS MPiPS, Warszawa 2010
- Bailey D., Proprius L., *A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries*, “Journal of Common Market Studies”, 2004, No (Issue) 1, Vol. 42
- Bakker P., Rooker M., *The political status of the romani language in Europe*, “Mercator Working Papers”, 2001, no. 3
- Baráth Á., Gajewska A., Jones A., Mačáková S., Moisa F., Ondrušová M., Szilárd I., *Budowanie zdrowych społeczności romskich. Podręcznik szkoleniowy*, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), Bruksela 2007
- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej: zagadnienia systemowe*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002
- Bartlett W., Benini R., Gordon C., *Measures to promote the situation of Roma EU citizens in the European Union*, DG for Internal Policies Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, Brussels 2011
- Bartosz A., *Cyganie a Żydzi - co jest kaszer, a co magerdo?*, „Midrasz”, 1999, nr 3(143)
- Bartosz A., *Cyganie/Romowie – ostatni wędrowcy Europy*, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce - historia, prawo, kultura*, Prace Monograficzne Akademii Pedagogicznej im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków 2007
- Bartosz A., *Gdzież te wozy kolorowe*, „Studia Romologica”, 2009, nr 2
- Biessonow N., *Kiszyniowcy. Studium historii i zwyczajów*, „Studia Romologica”, 2008, nr 1
- Burszta W. J., Jaskułowski K., *Mniejszości narodowe i etniczne a idea państwa narodowego na początku XXI wieku*, [w:] Nijakowski L. M., (red.), *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005
- Cahn C., Guild E., *Recent Migration of Roma In Europe*, OSCE, Vienna 2008
- Cancedda A., Canoy M., Dodd J., Donlevy V., Jeffrey P., Peters M., Van Nuland E., Zwinkels W. *The Mid-term Evaluation of Progress. Final Report*, Ecorys, Rotterdam 2011
- Cancedda A., McDonald N., *Evaluation of the European Year 2010 for Combating Poverty and Social Exclusion*, Ecorys, Rotterdam 2011
- Casaca P., *Polityka spójności*, [w:] Kozak M. (red.), *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w UE*, Wydawnictwo Instytutu Europejskiego, Łódź 1998
- Charter for the Autochthonous National Minorities in Europa*, Federal Union of European Nationalities, Flensburg 2006

- Cheong P. H., Edwards R., Goulbourne H., Solomos J., *Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review*, "Critical Social Policy", 2007, no. 27
- Ciocoiu P., *Gypsy vs Roma dispute in Romani*, "Southeast European Times", 17.12.2010, http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/blogreview/2010/12/17/blog-02
- Comparative report - The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, European Union Agency for Fundamental Rights, Wien 2009
- Comparative report: Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union*, European Union. Agency for Fundamental Rights (FRA), Wien 2009
- Current attitudes toward the Roma in Central Europe: a report of research with non-Roma and Roma respondents*, Open Society Roma Initiatives, Washington 2005
- De Laat J., *Economic Costs of Roma Exclusion*, The World Bank, 2010
- De Witte B., *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, [w:] Zielonak J. (ed.), *Europe Unbound. Enlarging and reshaping boundaries of the European Union*, Routledge, London-New York 2002
- Di Nardo L., Cortese V., McAnaney D., *Europejski fundusz społeczny i włączenie społeczne*, BBI. KE, Unia Europejska 2010
- Di Nardo L., Cortese V., McAnaney D., *The European Social Fund and Social Inclusion. Background report*, BBI. EC, European Union 2010
- Di Nardo L., Koncokova E., *The European Social Fund and Roma. Background Report*, BBI. EC, Brussels 2010
- Djorgov V., Gorniak A., Moravec S., Murphy D., Rabinakova D., Vylitova R., Bihary L., Herbai I., Kertész T., Kusnierikova N., Ondrusek D., Robl P., Silanova D., Neacsu M., Mark L., Pascariu S., Duminica G., *Best Practices of Roma Projects in Central And Eastern Europe*, Partners Hungary Foundation, Gyöngyös 2003
- Dutkowski M., *Instrumenty mierzenia spójności terytorialnej - zestaw wskaźników jej mierzenia, badanie wpływu terytorialnego*, [w:] Baucz A., Łotocka M., Żuber P. (red.) *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, MRR DKPS, Warszawa 2009
- Dytlów S., *Roma - grupa etniczna, a może jednak naród. Część 2*, „Romano Atmo”, 2006, nr 6
- EIDHR European Initiative for Democracy & Human Rights 2000 - 2006*, EC. DG-DC
- EQUAL opportunities for all Delivering the Lisbon Strategy through social innovation and transnational cooperation*, EC DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Unit B.4, Luxembourg 2008
- ERIO, *Roma Migration: a European Challenge*, Conference Report, 27 May 2009
- Europe's demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities*, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg 2007

- European Social Reality. Report*, February 2007, Special Eurobarometer 273, European Commission
- European Union support for Roma communities in Central and Eastern Europe*, EC DG for Enlargement, Enlargement Information Unit, Brussel 2003
- Evaluation of ESF Support for Enhancing Access to the Labour Market and the Social Inclusion of Migrants and Ethnic Minorities. Roma Thematic Report. Executive Summary*, EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Centre for Strategy & Evaluation Services, Sevenoaks 2011
- Evaluation of the Phare Partnership Programme. Final Report 1998*, Local and Regional Development Planning (LRDP) for the Evaluation Unit of Common Service for External Relations of the European Commission, 1998
- Farhi M., *All History Is the History of Migration*, "Index on Censorship", 2006, vol. 35 no. 2
- Farkas L., *Segregation of Roma Children in Education. Addressing Structural Discrimination through the Race Equality Directive*, EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E.2, Luxembourg 2007
- Favell A., *Immigration, migration, and free movement*, [w:] Checkel J. C. , Katzenstein P. J. (red), *European Identity*, Cambridge University Press, Cambridge 2009
- Ficowski J., *Cyganie na polskich drogach*, Wydawnictwo Literackie, Kraków-Wrocław 1986
- Ficowski J., *Cyganie w Polsce*, Tower Press, Gdańsk 2000
- Ficowski J., *Cyganie w Polsce. Dzieje i obyczaje*, Wyd. Interpress, Warszawa 1989
- Final Report Evaluation of the PHARE and TACIS Democracy Programme 1992 - 1997*, ISA Consult, European Institute, Sussex University, GJW Europe, Brighton- Hamburg 1997
- Final Synthesis Main Report of the Evaluation of the EU Programme to promote Member State co-operation to combat social exclusion and poverty*, EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, London 2006
- Firlit-Fesnak G., *Polska bieda z perspektywy krajowej i regionalnej*, Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, <http://www.mcps-efs.pl>
- Fischer A. M., *Between Nation and State: Examining the International Romani Unions*, Paper 12, Senior Projects Spring 2011, Bard College, http://digitalcommons.bard.edu/senproj_s2011/12
- Florek L., *Prawo pracy w Unii Europejskiej*, [w:] Florek L. (red.), *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, IPISS, Warszawa 1996
- Fraser A., *Dzieje Cyganów*, PIW, Warszawa 2001
- Fresno J. M., Tsolakis A., Teodoresc C., Rode R., *What works for Roma inclusion in the EU. Policies and model approaches*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.
- Geremek B., *Cyganie w Europie średniowiecznej i nowożytnej*, „Przegląd Historyczny” 1984, vol. 75:3

- Glytsos N., Vilela B., *Europejski fundusz społeczny: migranci i mniejszości narodowe. Raport*, BBI. KE, Unia Europejska 2010
- Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005
- Głowacka-Grajper M., *Idea narodowa w oczach liderów romskich z krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] Nowicka E., Cieślińska B. (red.), Nowicka E., Cieślińska B. (red.), *Wędrowcy i migranci*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2005
- Goodhart D., *Too Diverse?*, “Prospect”, 2004, nr 95
- Grzegorek J. N., *Gdzie kończy się tradycja władzy. Cygańskie prawa a romska rzeczywistość*, Związek Romów Polskich, Szczecinek 2007
- Gudaszewski G., Chmielewski M. (red.), *Wyznania religijne, stowarzyszenia narodowe i etniczne w Polsce 2006-2008*, GUS, Warszawa 2010
- Guet M., *Challenges related to Roma migration and freedom of movement in Europe*, [w:] *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*, International Conference, 14-15 January 2010, University of Oxford, Conference Proceedings
- Guglielmo R., Waters T. W., *Migrations Towards Minority Status: Shifting European Policy Towards Roma*, “Journal of Common Market Studies”, 2005, vol. 43, no. 4
- Guy W., Kovats M., *EU-funded Roma programmes: Lessons from Hungary, Slovakia and the Czech Republic*, Minority Rights Group International, London 2006
- Guy W., Liebich A., Marushiakova E., *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU. Report*, EC DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G4, Luxembourg 2010
- Guy W., *Roma Inclusion at the Crossroads: Can the Lessons from PHARE be Learned?* [w:] *Funding Roma Rights: Challenges and Prospects*, Roma Rights. Journal of the European Roma Rights Centre, The European Roma Rights Centre, Budapest 2011
- Halfmann J., *Tożsamości narodowe i wielokulturowość w Europie*, [w:] J. Polakowska-Kujawa J. (red.) *Współczesna Europa w procesie zmian*, Difin, Warszawa 2006
- Handbook for Action in the Area of Health Services with the Roma Community*, Fundación Secretariado Gitano. Ministry of Health and Consumer Affairs, Madrid 2006
- Harpula W., *Dlaczego Polacy tak bardzo nie lubią Romów?*, 7.4.2009, <http://onet.pl>
- Hładkiewicz W., *Obcy w wielokulturowej Europie – casus francuski*, [w:] Angutek D. (red.), *„Obcy” w przestrzeni kulturowej współczesnej Europy*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2009
- Holtug N., *Immigration and the Politics of Social Cohesion*, “Ethnicities”, 2010, no. 10
- Horváth A., *Gadjo Nation – Roma Nation?*, “Roma Rights. Quarterly Journal of the European Roma Rights Centre”, 2006, no 2-3

- Huttova J., Kalaycioglu E., Molokotos-Liederman L., *The Education of Migrant Children. An NGO Guide to EU Policies and Actions*, Open Society Foundations, New York 2010
- Hyde A., Guy W., *Review of the European Union Phare Assistance to Roma Minorities. Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003. Thematic Evaluation Report. Report ZZ/MIN/03082*, EMS Consortium. EC DG for Enlargement, Brussel
- Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area. Status Report 2008*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2008
- Indicators of territorial cohesion*, INTERCO. Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2. Final Report. Part A - Executive summary, ESPON & University of Geneva, Luxembourg 2012
- International Migration Outlook: SOPEMI 2011*, OECD Publishing, 2011
- Ivanov A., Željzkova A., *The Roma in Central and Eastern Europe. Avoiding the Dependency Trap*, UNDP, Bratislava 2002
- Ivanov A. (ed.), *Avoiding the dependency trap: the Roma in the central eastern Europe*, UNDP, Bratislava 2002
- Jakimik E. A., *Romowie. Koczownictwo, osiadły tryb życia – wybór, konieczność czy przymus?*, Związek Romów Polskich, Szczecinek 2009
- Jakoubek A., *Przyczyny „romskiej” przestępczości*, „Studia Romologica”, 2010, nr 3
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, TNOIK, Toruń 1997
- Jeziorski J., *PHARE - program pomocy finansowej Unii Europejskiej dla krajów Europy środkowo-wschodniej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport nr 132, III/98, Warszawa 1998
- Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*, European Commission, Luxembourg 2007
- Kabzińska I., *Między grupą etniczną a narodem*, „Etnografia Polska”, 2000, t. XLIV, z. 1-2
- Kapralski S., *Romowie i Holokaust – rola doświadczenia zagłady w budowaniu współczesnej tożsamości romskiej*, „Studia Romologica”, 2008, nr 1
- Kazimierzczuk Z., *Pożegnanie taboru*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1968
- Kjaerum M., *Opening remarks*, Joint FRA, COE, OSCE International Conference on Roma Migration and Freedom of Movement. 9-10.11.2009, FRA, Vienna 2009
- Klima J., Paszko A., *Romowie w warunkach przemian wolnorynkowych w Polsce*, [w:] Zawicki M., Paszko A. (red.), *Polityka wspierania romskiej mniejszości etnicznej na rynku pracy*, MŚAP, Kraków 2010
- Klimowicz M., *Spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna – równość szans czy równość wyników?*, [w:] Bokajło W., Pacześniak A. (red.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Atla 2, Warszawa 2008
- Knapik Z., *Ekspertyza efektywności wsparcia świadczonego na rzecz społeczności romskiej*, MOPS w Zawierciu, Zawiercie 2009

- Koehler J., Laczko F., Aghazarm C., Schad J., *Migracje a kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej. Wpływ na politykę*, Wydział Badań i Publikacji Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM)
- Kolankiewicz E., Komorowska Z., Wasilewska M. (red.), *Organizacje pozarządowe a fundusze strukturalne*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2008
- Koper T., „Obcy” wśród „Swoich”, [w:] Borek P. (red.), *O Romach w Polsce i w Europie*, Collegium Columbinum, Kraków 2009
- Koper T., *Identity of Roma in Poland. The aspects of romanipen*, <http://www.pracownia-wielokulturowa.pl>
- Kowska A. J., *O romskich autorytetach. Romowie – przewodnik. Historia i kultura*, Radomskie Stowarzyszenie Romów Romano Waś – Pomocna Dłoń, Radom 2009
- Kowska A. J., *O sądach cygańskich*, „Studia Romologica”, 2008, nr 1
- Kowska A. J., *Polska Roma. Tradycje i nowoczesność*, Wydawnictwo DIG, Warszawa 2005
- Kowska A. J., *Stereotyp czy tradycja. O etosie wędrowcy i wartościowaniu przestrzeni u polskich Romów*, Związek Romów Polskich, Szczecinek 2010
- Kovalcsik K., *Aspects of language ideology in a transylvanian Vlach Gypsy community*, „Acta Linguistica Hungarica”, 1999, No. 46(3-4)
- Krasnowolski A., *Cyganie/Romowie w Polsce i w Europie: wybrane problemy historii i współczesności*, „Opracowania tematyczne”, OT-603/2011, Kancelaria Senatu, Warszawa 2011
- Krzyżowski Ł., *Romowie jako społeczność transnarodowa w perspektywie teoretycznej*, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce - historia, prawo, kultura*, Prace Monograficzne Akademii Pedagogicznej im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków 2007
- Kunikowski J. (red.), *Amare Roma. Nasi Romowie. Podręcznik*, Miejski Ośrodek Kultury w Kowarach, Kowary 2010
- Kwadrański Ł., *Edukacja Romów. Studium porównawcze na przykładzie Czech, Polski i Słowacji*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Wrocław-Wałbrzych 2008
- Kwiatkowski R., Gruszczynski L. A., Paweł H. J., Pasternak J., *Raport Romowie – Bezrobocie. Opis Położenia Społecznego Romów w Polsce*, Stowarzyszenie Romów w Polsce, Oświęcim-Katowice 1999
- Lægaard S., *Immigration, Social Cohesion, and Naturalization*, „Ethnicities”, 2010, no. 10
- Levinson M.P., Sparkes A.C., *Gypsy Identity and Orientations to Space*, „Journal of Contemporary Ethnography”, 2004, vol. 33, no. 6
- Lewandowski E., *Pejzaż etniczny Europy*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA S.A., Warszawa 2004.

- Liégeois J. P., *Actions for Roma: The European Context*, [w:] *Projects in Support of Roma Communities*, Report of the E.C. Conference on NGO Project in Support of Roma Communities in Central & Eastern Europe, Brussels 2000
- Liégeois J. P., Gheorghe N., *Roma/Gypsies: A European Minority*, Minority Rights Group International, London 1995
- Liégeois J. P., *Roma, Gypsies, Travellers*, Council of Europe, Strasbourg 1994
- Living conditions of the Roma: Substandard housing and health*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2012
- Lubecka A., *Tożsamość kulturowa Bergitka Roma*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2005
- Łodziński S., *Romowie w Narodowym Spisie Powszechnym 2002 w Polsce. Kwestie liczebności i tożsamości etnicznej*, [w:] Nowicka E., Cieślińska B., Wędrowcy i migranci, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2005
- Łodziński S., *Równość i różnica. Mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005
- Łodziński S., *Společné problémy politiky wobec mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] Nijakowski L. M., (red.), *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005
- Marcinčin A., Marcinčinová L., *The Cost of Non-Inclusion. The key to integration is respect for diversity*, Open Society Foundation, Bratislava 2009
- Marushiakova E., Popov V., *Gypsy/Roma European migrations from 15th century till nowadays*, [w:] *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*, International Conference, 14-15 January 2010, University of Oxford, Conference Proceedings
- Marushiakova E., Popov V., *Sąd cygański w Europie Wschodniej*, „Studia Romologica”, 2008, nr 1
- Marushiakova E., Popov V., *The Roma - a Nation without a State? Historical Background and Contemporary Tendencies*, [w:] Burszta, W., Kamusella, T., Wojciechowski, S. (red.) *Nationalismus Across the Globe: An overview of the nationalism of state-endowed and stateless nations. Europe*, Vol. I, School of Humanities and Journalism, Poznan 2005
- Mason A., Holtug N., *Introduction: Immigration, diversity and social cohesion*, „Ethnicities”, 2010, no 10
- McGarry A., *The dilemma of the European Union's Roma policy*, „Critical Social Policy”, 2011, vol. 32 no. 1
- McGarry A., *Who speaks for Roma?*, The Continuum International Publishing Group Inc, New York 2010
- Międzynarodowy Dzień Romów*, „Kurier GCI”, 2011, nr 64-65, maj-czerwiec 2011
- Międzynarodowy Dzień Romów*, „Wiadomości-43bis”, 2011, nr 523-524, dodatek „Suplement 43bis”, 2011, nr 171, 13.05.2011

- Migrants In Europe. A statistical portrait of the first and second generation*, Eurostat, Luxembourg 2011
- Migrants, minorities and employment Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union. Update 2003-2008*, FRA, Luxembourg 2011
- Milcher S., Zigová K., *The Impact of Social Policies on Self-Reliance Incentives For Roma in Central and Eastern Europe*, "Ekonomika", 2005, No. 69
- Milewski J., *Romowie – bliskie spotkania. Przewodnik metodyczny dla nauczycieli szkół średnich*, Stowarzyszenie Integracja, Suwałki 2003
- Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku. Studium polityczne*, Universitas, Kraków 1997
- Mirga A., *Kategoria „romanipen” a granice etniczne Cyganów*, „Kultura i Społeczeństwo”, 1987, t. 31, nr 1
- Mirga A., Mróz L., *Cyganie. Odmiennosc i nietolerancja*, WN PWN, Warszawa 1994
- Mirga A., *Romowie w najnowszej historii Polski*, [w:] Kurcz Z., *Mniejszości narodowe w Polsce*, Wydawnictwo UW, Wrocław 1997
- Molnár Á., Balázs Á., Antova T., Bosak L., Dimitrov P., Mileva H., Pekarcikova J., Zurlyte I., Gulis G., Ádány R., Kósa K., *Health impact assessment of Roma housing policies in Central and Eastern Europe: A comparative analysis*, "Environmental Impact Assessment Review", 2012, no. 33
- Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Open Society Foundations, New York 2002
- Monkos A., Weber N., *Jak szkoła walczy z Romami*, „Dziennik”, 29.07.2009
- Monkos A., Weber N., *Segregacja klasowa*, „Dziennik”, 29.07.2009
- Mróz L. (red.), *Raport końcowy z badań realizowanych w ramach projektu EQUAL – Partnerstwo na rzecz rozwoju: „Romowie Na Rynku Pracy”*, Stowarzyszenie Romów w Polsce, Oświęcim 2006
- Mróz L., *Analiza formalna i znaczeniowa ubioru Cyganów*, „Polska Sztuka Ludowa. Konteksty”, 1982, t. 36 z.1-4
- Mróz L., *Cyganie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971
- Mróz L., *Dzieje Cyganów – Romów w Rzeczypospolitej XV-XVIII*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2001
- Mróz L., Tomicki R., *Jak Cyganie świat zdobywali... Kilka uwag, kilka pytań, kilka refleksji*, [w:] Malewska-Szałygin A., Radkowska-Walkowicz M. (red.), *Antropolog wobec współczesności*, Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej UW, Warszawa 2010
- Mróz L., *Wędrowni kowale i handlarze bydła z Radzastanu. Hipotetyczni przodkowie Cyganów*, „Etnografia Polska”, 1989, z. 1 t. XXXIII
- Mróz L., *Wyróżnianie grupy własnej przez Cyganów*, „Etnografia Polska”, 1986, t. 30, z. 1

- Mucha J., *Oblicza etniczności. Studia teoretyczne i empiryczne*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2005
- Müller S., Jovanovic Z., *Pathways to Progress? The European Union and Roma Inclusion in the Western Balkans*, Open Society Roma Initiatives, Budapest 2010
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, GUS, Warszawa 2012
- National Strategic Framework for Roma*, Hellenic Republic. Ministry of Labour and Social Security, December 2011
- Niedźwiedzki D., *Polityka i programy Unii Europejskiej dotyczące ochrony i wspierania mniejszości narodowych w krajach członkowskich UE*, [w:] *Perspektywy wspierania mniejszości narodowych w Polsce w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej*, materiały konferencyjne, Opole 2002
- Nijkowski L. M., Łodziński S., *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003
- Nowicka E. (red.), *Romowie o sobie i dla siebie. Nowe problemy i nowe działania w pięciu krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003
- Nowicka E., *Romowie – pierwsi Europejczycy*, [w:] Nowicka E., Cieslińska B. (red.), *Wędrowcy i migranci*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2005
- Nowicka E., *Romowie i świat współczesny*, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce – historia, prawo, kultura*, Prace Monograficzne Akademii Pedagogicznej im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków 2007
- Nowicka E., *Świat człowieka – świat kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006
- Nowicka E., *Tradycyjna kultura Romów – kapitał kulturowy czy obciążenie?*, [w:] Paleczny T., Talewicz-Kwiatkowska J. (red.), *Tożsamość kulturowa Romów w procesach globalizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008
- Ocena efektów naborów przeprowadzonych w 2008, 2009 i 2010 roku oraz ich wpływu na realizację celów Poddziałania 1.3.1 i osiągnięcie zakładanych wskaźników*, PSDB, 2010
- Olmazu L., *Roma/Gypsies in Europe - Exodus or Invasion? The “Culture of Poverty” and the East-West Roma Migration*, Research Paper, 2006, <http://www.policy.hu/olmazu>
- Opet M., Sabolová L., Napolitano B., *Štruktúrálné fondy Európskej únie a riešenie rómskej problematiky*, “Finančné trhy”, 2011, nr 6, Ročník VIII
- Paruch J., *Tożsamość kulturowa Bergitka Roma*, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce - historia, prawo, kultura*, Prace Monograficzne Akademii Pedagogicznej im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków 2007

- Paszko A., Czyszyn R., *Aktywność ekonomiczna Romów*, [w:], Mazur S. (red.) *Krajowe i wspólnotowe polityki publiczne wobec mniejszości romskiej – mapa aktywności społeczno-gospodarczej Romów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010
- Paszko A., *Romowie i polskie doświadczenia wolnego rynku*, [w:] Borek P. (red.) Borek P. (red.) *Romowie w Polsce - historia, prawo, kultura*, Prace Monograficzne Akademii Pedagogicznej im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków 2007
- Paszko A., *Romowie w Polsce – historia, tradycja, współczesność*, [w:] Mazur S. (red.) *Krajowe i wspólnotowe polityki publiczne wobec mniejszości romskiej – mapa aktywności społeczno-gospodarczej Romów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010
- Paszko A., Sułkowski R., Zawicki M., *Romowie na rynku pracy*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2007
- Phare LIEN. *Phare Partnership. Raport z realizacji Programu Małych Dotacji*, Policy & Action Group, Warszawa 2000
- Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Bruksela 2010
- Plaks L., *Przedmowa*, [w:] Mirga A., Gheorghe N., *Romowie w XXI wieku. Studium polityczne*, Universitas, Kraków 1997
- Płocica B., *Kształcenie dzieci romskich*, [w:] Borek P. (red.), *Zapomniani sąsiedzi. Studia o Romach w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2011
- Pogány I., *Pariah Peoples: Roma and the Multiple Failures of Law in Central and Eastern Europe*, "Social & Legal Studies", 2012, Vol. 21, No. 4
- Polakowska-Kujawa J., *Stosunek do innych narodów w badaniach polskich i międzynarodowych*, [w:] Polakowska-Kujawa J. (red.) *Współczesna Europa w procesie zmian*, Difin, Warszawa 2006
- Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Ośrodek Badań nad Migracjami Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007
- Poleć W., *Reprodukcja mniejszości: Romowie w polskiej szkole*, [w:] Nowicka E., Cieślińska B. (red.), *Wędrowcy i migranci*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2005
- Postawy wobec Romów w Polsce, Czechach, na Węgrzech i Słowacji*, BS/104/2008, CBOS, Warszawa 2008
- Potential Criteria for the Review of the Health Component of the National Roma Integration Strategies*, World Health Organization, 2012
- Poverty and Exclusion. Report*, September 2007, Special Eurobarometer 279, European Commission
- Praca na rzecz integracji Romów. Objąsnienie Programu ramowego UE*, KE DG Sprawiedliwosci, Luksemburg 2011

- Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej (UE). Ochrona mniejszości. 2002*, OSI, Warszawa 2002
- Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Aneks nr 6 – Romowie w Polsce – opis sytuacji*, MSWiA, Warszawa 2003
- Program Operacyjny Społeczeństwo Obywatelskie. Projekt*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005
- Progress Annual Performance Monitoring Report 2008*, European Commission, Luxembourg 2009
- Progress Annual Performance Monitoring Report 2009*, European Commission, Luxembourg 2010
- Progress report by the ministerial working group on tackling inequalities experienced by Gypsies and Travellers*, Department for Communities and Local Government, London 2012
- Pusca A., *The 'Roma Problem' in the EU. Nomadism, (in)visible architectures and violence*, "borderlands.e-journal", 2010, vol 9 no 2
- Raport zamykający wdrażanie Programów Współpracy Przygranicznej, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Spójności Społeczno-Gospodarczej Phare realizowanych przez Władzę Wdrażającą Program Współpracy Przygranicznej Phare/Władzę Wdrażającą Programy Europejskie, Władza Wdrażająca Programy Europejskie*, Warszawa 2007
- Rat C., *Romanian Roma, State Transfers, and Poverty. A Study of Relative Disadvantage*, "International Journal of Sociology", 2005, no 35
- Rat C., *Social Transfers and Capability-Building for the Roma*, Conference Paper: *International Conference of the Human Development and Capability Association*, Groningen 2006
- Rat C., *The Social Segregation of the Poor in Romania. The Impact of Welfare Transfers*, Conference Paper: *The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities*, Urbino, 17-19 September 2009
- Renard S., Manus A., Fel P. V., *Understanding the Complexity of the Romany Diaspora*, "InterJournal", 2007, no 2115, <http://www.interjournal.org>
- Review of Donor Activities Supporting Roma Education*, Roma Education Fund, Paris 2004
- Ringold D., Orenstein M. A., Wilkens E., *Roma in an Expanding Europe. Breaking the Poverty Cycle*, The World Bank, Washington 2005
- Roma and the Structural Funds. EURoma Report*, EURoma, Madrid 2010
- Roma and Travellers in Public Education. An overview of the situation in the EU Member States*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Wien 2006
- Romanipen-sistemul valorilor rome*, 8.7.2005, <http://BBCromanian.com>
- Rorke B., *Beyond Rhetoric: Roma Integration Roadmap for 2020*, Roma Initiatives, Open Society Institute, Budapest 2011

- Rorke B., Wilkens A., *Roma Inclusion. Lessons Learned from OSI's Roma Programming*, Open Society Institute, New York 2006
- Rosiak D., *Jak się obrazamy*, „Plus Minus”, 2011, nr 3(934), 22-23.1.2011, <http://archiwum.rp.pl/artykul/1015526-Jak-sie-obrazamy.html>
- Rövid M., *One-size-fits-all Roma? On the normative dilemmas of the emerging European Roma policy*, “Romani Studies”, 2011, 5, Vol. 21, No. 1
- Równouprawienie w praktyce. Program Działania Wspólnoty w zakresie zwalczania dyskryminacji*, KE DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Jednostka D3, Luksemburg 2006
- Różycka M., *Wzory kultury a edukacja dzieci romskich*, [w:] Borek P. (red.), *O Romach w Polsce i w Europie*, Collegium Columbinum, Kraków 2009
- Romanipress, *Przeciw rasizmowi i antysemityzmowi*, „Rrom Po Drom”, 2005, nr 5-6
- Rysiewicz Z. i inni (red.), *Słownik Wyrazów Obcych*, PIW, Warszawa 1958
- Sadowski W., *Podstawy ogólnej teorii systemów*, PWN, Warszawa 1978
- Schmidt H. G., *Jadą Cyganie!. Śladami Romów po Europie*, Wyd., Cyklady, Warszawa 2011
- Sepkowitz K. A., *Health of the world's Roma population*, “The Lancet”, 2006, No. 367
- Simhandl K., *‘Western Gypsies and Travellers’- ‘Eastern Roma’: the creation of political objects by the institutions of the European Union*, “Nations and Nationalism”, 2006, no 12 (1)
- Skrzypczyk-Sikora I., *Miejsce dziecka w świecie romskim*, [w:] Borek P. (red.), *Zapomniani sąsiedzi. Studia o Romach w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2011
- Słaba A., *Rola ubioru w życiu kobiet romskich*, [w:] Borek P. (red.), *O Romach w Polsce i w Europie*, Collegium Columbinum, Kraków 2009
- Smith Veshengro M., *German Sinti against term „Sinti & Roma”*, [w:] *O Nevo Drom. Romani News, Views, Reviews, by Rom for Rom*, 3.2008, <http://onevodrom.blogspot.com>
- Sobotka E., *Romani Migration In the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy*, “Romani Studies”, 2003, vol. 13, no 2
- Stankiewicz S., *Wybitne postacie romskie*, Związek Romów Polskich, Szczecinek 2006
- Sułkowska U., *Preparatio Evangelica – próby asymilacji społeczności romskiej*, [w:] Borek P. (red.), *O Romach w Polsce i w Europie*, Collegium Columbinum, Kraków 2009
- Supporting Enlargement – What Does Evaluation Show? Ex-post evaluation of Phare support allocated between 1999-2001, with a brief review of post-2001 allocations. Consolidated Summary Report*, MWH Consortium. EC DG Enlargement, 2007

- Szczegółowy opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. *Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012
- Szewczyk M., *Aktywność legislacyjna Unii Europejskiej podejmowana od ostatniego jej rozszerzenia wobec romskiego problemu na przykładzie Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Integracja mniejszości – Romowie”*, [w:] Borek P. (red.), *O Romach w Polsce i w Europie*, Collegium Columbinum, Kraków 2009
- Szewczyk M., *Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym a Romowie*, [w:] P. Borek (red.), *Zapomniani sąsiedzi. Studia o Romach w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2011
- Szewczyk M., *Instytucjonalnie uwarunkowane lokalne aspekty subsydiarności*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki”, 2006, nr 1
- Szewczyk M., *Policy making – rola państwa w procesie tworzenia polityk Unii Europejskiej*, [w:] Gizicki W., *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa państw narodowych i Unii Europejskiej*, Tom 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011
- Szewczyk M., *Rom wечно non-governmental*, [w:] Gizicki W. (red.), *Organizacje międzynarodowe wobec politycznych i społecznych problemów świata*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012
- Szewczyk M., *Romanipen – podstawa funkcjonowanie Romów we współczesnym świecie*, [w:] Homa SJ T., Bandała Ł., Daraż-Duda K. (red.), *Naród. Społeczeństwo. Kultura*, Kraków 2011
- Szewczyk M., *Romowie i Sinthi w systemie Unii Europejskiej*, [w:] Borek P. (red.) *Romowie w Polsce – historia, prawo, kultura*, Prace Monograficzne Akademii Pedagogicznej im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków 2007
- Szewczyk M., *Społeczność romska – instytucjonalne wyzwanie dla paradygmatu spójności Unii Europejskiej*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu”, 2012, z. 26
- Szyłko-Skoczny M., *Prawne aspekty swobodnego przepływu pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] Stępiak A. (red.), *Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii*, KPRM, Warszawa 2001
- The European Social Fund. Report*, June 2010, Special Eurobarometer 350, European Commission
- The Glass box. Exclusion of Roma from Employment*, European Roma Rights Centre, Budapest 2007
- The situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance*, European Union Agency for Fundamental Rights, UNDP, Luxembourg 2012
- The Situation of Roma in an Enlarged European Union*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit D3, Luxembourg 2004

- The Social Situation in the European Union 2009*, EC DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities – Unit E.1, Eurostat – Unit F 4, Luxembourg 2010
- The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, (IP/A/EMPL/FWC/2006-05/SC4), Policy Department Economic and Scientific Policy. European Parliament, Bruksela 2009
- Tibi B., *Countering Ideological Terrorism*, “Defence Against Terrorism Review”, 2008, Vol. 1, No. 1
- Toader C., Florea A. I., *Free movement of workers and the European citizenship*, “FMW Online Journal on free movement of workers within the European Union”, 2011, No 3
- Towalski R., *Czechy i Słowacja – zmiany strukturalne w procesie transformacji i integracji z Unią Europejską*, [w:] Polakowska-Kujawa J. (red.) *Współczesna Europa w procesie zmian*, Difin, Warszawa 2006
- Udział osób, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które zakończyły udział w projektach (O/K/M), w tym udział osób, które podjęły samozatrudnienie (O/K/M)*, GHK Centrum Biznesowe Aurum, DWEFS MPiPS, Warszawa 2010
- Vasta E., *Accommodating Diversity: Why Current Critiques of Multiculturalism Miss the Point*, University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, “Working Paper”, 2007, No. 53
- Vasta E., *The Controllability of Difference: Social Cohesion and the New Politics of Solidarity*, “Ethnicities”, 2010, No. 10
- Vergolini L., *Social Cohesion in Europe: How Do the Different Dimensions of Inequality Affect Social Cohesion?*, “International Journal of Comparative Sociology”, 2011, no. 52
- Vermeersch P., *Between Europeanisation and discrimination: the Roma as a special focus of EU policy*, [w:] *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*, International Conference, 14-15 January 2010, University of Oxford, Conference Proceedings
- Vermeersch P., *Roma and mobility in the European Union*, [w:] Pietarinen K. (red.), *Roma and Traveller Inclusion in Europe. Green questions and answers*, The Green European Foundation, Brussel 2011
- Vertovec S., Wessendorf S., *Migration and Cultural, Religious and Linguistic Diversity in Europe: An overview of issues and trends*, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 18, University of Oxford, 2005
- Vitale T., *Od Wschodu do Zachodu*, „Dialog-Pheniben”, 2011, nr 1
- Vivian C., Dundes L., *The Crossroads of Culture and Health Among the Roma (Gypsies)*, “Journal of Nursing Scholarship”, 2004, 36:1
- Walczak M., Talewicz-Kwiatkowska J., Skrzyński M., Wójcik P., Kutyło Ł., *Ocena zakresu i ukierunkowania Poddziałania 1.3.1 PO KL w kontekście efektów wcześniejszych działań na rzecz społeczności romskiej*, ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. Z o.o., Kutno 2008

- Wallace H., Wallace W., *Proces tworzenia polityk wspólnotowych w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Instytutu Europejskiego, Łódź 1998
- Walter O. Weyrauch (Ed.), *Gypsy Law. Romani Legal Traditions and Culture*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles 2001
- Weigl B., Formanowicz M. (red.), *Romowie 2007: od edukacji młodego pokolenia do obrazu w polskich mediach*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Psychologii Społecznej „Academica”, Warszawa 2008
- Weigl B. (red.), *Romowie 2009: między wędrownką a edukacją*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Psychologii Społecznej „Academica”, Warszawa 2009
- Weigl B. (red.), *Romowie 2011: życie na pograniczu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Psychologii Społecznej „Academica”, Warszawa 2011
- Whelan C. T., Maître B., *Economic Vulnerability, Multidimensional Deprivation and Social Cohesion in an Enlarged European Community*, “International Journal of Comparative Sociology”, 2005, no. 46
- Wiącek M., *Ograniczenia swobody przepływu osób w Unii Europejskiej – przypadek Romów we Francji w 2010 r.*, [w:] Frąckowiak-Adamska A., Śledzińska-Simon A. (red.), *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/36202>.
- Wnioski konkursowe zatwierdzone do dofinansowania w ramach obchodów Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009
- Wojciechowski S., *Napięcia i konflikty w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] Malendowski W. (red.) *Spory i konflikty międzynarodowe*, Atla2, Wrocław 2000
- Zakrzewski L., *Raport z badań problemu: „Mapa społeczna Romów w województwie świętokrzyskim 2001”*, EPRD Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego, Kielce 2002
- Zdulski M., *Etniczność Romów zamieszkałych w Republice Czeskiej*, [w:] Angutek D. (red.), *„Obcy” w przestrzeni kulturowej współczesnej Europy*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2009

Akty prawne i dokumenty

- 1-1254/82, Resolution on measures in favour of minority languages and cultures
1-1254/82, 11.2.1983, OJ C 68 of 11.02.1983, p. 103-104
- 1035/97, Rozporządzenie Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 r.
ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, Dz.U.
L 245 z 29.09.2003, s. 33-35, polskie wydanie specjalne: Rozdział 01 Tom 04, s.
443-445

- 1080/2006, Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Dz.U. L 210 z 31.07.2006, s. 1-11
- 1083/2006, Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.U. L 210 z 31.07.2006, s. 25-78
- 1098/2008/WE, Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1098/2008/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010), Dz.U. L 298 z 7.11.2008, s. 20-29
- 15976/1/08 REV 1, Council conclusions of 8 December 2008 on the inclusion of Roma – 15976/1/08 REV 1
- 15976/1/08 REV 1, Draft Council conclusions on Inclusion of the Roma – 15976/1/08 REV 1, 28.11.2008
- 1652/2003, Rozporządzenie Rady (WE) nr 1652/2003 z dnia 18 czerwca 2003 r. Zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1035/97 ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, Dz.U. L 245 z 29.09.2003, s. 33-35, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 01 Tom 04, s. 443-445
- 1672/2006/WE, Decyzja nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress, Dz.U. L 315 z 15.11.2006, s. 1-8
- 168/2007, Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. L 53 z 22.02.2007, s. 1-14
- 1784/1999, Rozporządzenie (WE) Nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, Dz.U. L 213 z 13.08.1999, s. 5-8, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 14 Tom 01, s. 106-109
- 2000/43/WE, Dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U. L 180 z 19.07.2000, s. 22-26, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 20 Tom 01, s. 23-27
- 2000/750/WE, Decyzja Rady 2000/750/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w zakresie zwalczania dyskryminacji (2001-2006 r.), Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 23-28, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 05 Tom 04, s. 86-91
- 2000/C 127/02, Communication from the Commission to the Member States of 14.4.2000 establishing the guidelines for the Community initiative Equal concerning transnational cooperation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market, OJ C 127 of 05.05.2000, p. 2-10

- 2004/38/WE, Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. *w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich*, Dz.U. L 158 z 30.04.2004, s. 77-123, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 05 Tom 05, s. 46-61
- 2005/2008(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2005 r. *w sprawie ochrony mniejszości i polityka walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie* 2005/2008(INI), Dz.U. C 124E z 25.05.2006, s. 405-415
- 2005/2164(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego *w sprawie sytuacji kobiet romskich w Unii Europejskiej* 2005/2164(INI), 1.6.2006, Dz.U. C 298E z 8.12.2006, s. 283-287
- 2006/2135(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 lutego 2007 r. *w sprawie dyskryminacji młodych kobiet i dziewcząt w edukacji* 2006/2135(INI), Dz.U. C 250E z 25.10.2007, s. 102-106
- 2006/33/WE, Decyzja Komisji z dnia 20 stycznia 2006 r. 2006/33/WE *ustanawiająca grupę ekspertów wysokiego szczebla ds. integracji społecznej mniejszości etnicznych i ich pełnego uczestnictwa w rynku pracy*, Dz.U. L 21 z 25.01.2006, s. 20-21
- 2006/C 229/09, Opinia Komitetu Regionów *w sprawie rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie ochrony mniejszości i polityki walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie* 2006/C 229/09, 15.6.2006, Dz.U. C 229 z 22.09.2006, s. 57-66
- 2007/2104(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2007 r. *w sprawie oceny realiów społecznych* 2007/2104(INI), Dz.U. C 282E z 6.11.2008, s. 463-474
- 2007/2145(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. *w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2004 – 2008* 2007/2145(INI), Dz.U. C 46E z 24.02.2010, s. 48-69
- 2007/2191(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 czerwca 2008 r. *w sprawie wpływu polityki spójności na integrację najbardziej zagrożonych społeczności i grup* 2007/2191(INI), Dz.U. C 286E z 27.11.2009, s. 1-4
- 2007/2274(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 r. *w sprawie rocznego sprawozdania z zakresu sytuacji praw człowieka na świecie w roku 2007 i polityki UE w tej dziedzinie* 2007/2274(INI), Dz.U. C 271E z 12.11.2009, s. 7-30
- 2008/2034(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 października 2008 r. *w sprawie propagowania integracji społecznej i walki z ubóstwem, w tym ubóstwem dzieci, w Unii Europejskiej* 2008/2034(INI), Dz.U. C 9E, 15.01.2010, s. 11-25
- 2008/2102(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2008 r. *w sprawie uczenia się przez całe życie na rzecz wiedzy, kreatywności i innowacji – realizacja programu prac „Edukacja i szkolenie 2010”* 2008/2102(INI), Dz.U. C 45E z 23.02.2010, s. 33-39

- 2008/2137(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2009 r.
w sprawie sytuacji społecznej Romów i ułatwienia im dostępu do rynku pracy
w UE 2008/2137(INI), Dz.U. C 87E z 1.04.2010, s. 60-69
- 2008/2184(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 kwietnia 2009 r.
dotycząca stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii
i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium
państw członkowskich 2008/2184(INI), Dz.U. C 137E, z 27.05.2010, s. 6-13
- 2008/2234(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 kwietnia 2009 r.
w sprawie problemów i perspektyw obywatelstwa europejskiego 2008/2234(INI),
Dz.U. C 137E z 27.05.2010, s. 14-21
- 2008/2335(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 maja 2009 r.
w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy 2008/2335(INI),
Dz.U. C 212E z 05.08.2010, str.23-31
- 2008/2335(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 maja 2009 r.
w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy 2008/2335(INI),
Dz.U. C 212E z 05.08.2010, s. 23-31
- 2008/867/WE, Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. *w sprawie aktywnej*
integracji osób wykluczonych z rynku pracy (notyfikowana jako dokument nr
C(2008) 5737) 2008/867/WE, Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11-14
- 2008/C 224/24, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym
(2010) COM(2007) 797 wersja ostateczna – 2007/0278 (COD) 2008/C 224/24,
29.5.2008, Dz.U. C 224 z 30.08.2008, s. 16-112
- 2008/C 257/02, Opinia Komitetu Regionów Europejski rok walki z ubóstwem
i wykluczeniem społecznym (2010) 2008/C 257/02, 9.10.2008, Dz.U. C 257
z 9.10.2008, s. 6-14
- 2009/2161(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010
roku *w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej (2009-2010) –*
kwestie instytucjonalne po wejściu w życie traktatu lizbońskiego 2009/2161(INI),
Dz.U. C 169E z 15.06.2012, s. 49-57
- 2009/C 27/20, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
w sprawie: „Integracja mniejszości — Romowie”, 2009/C 27/20, 10.6.2008, Dz. U.
UE C 027 z 3.02.2009, s. 88-94
- 2009/C 68 E/06, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 stycznia 2008 r.
w sprawie europejskiej strategii wobec Romów 2009/C 68 E/06, Dz.U. C 068E
z 21.03.2009, s. 31-35
- 2010/2276(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 2011 r.
w sprawie strategii UE w dziedzinie integracji Romów 2010/2276(INI), Dz.U.
C 199E z 07.07.2012, s. 112-130
- 2010/C 115/01, *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra*
i ochrony obywateli 2010/C 115/01, 4.5.2010, Dz.U. C115 z 04.05.2010, s. 1-38

- 2010/C 128/03, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego *w sprawie włączenia społecznego* 2010/C 128/03, 4.11.2009, Dz. U. C 128 z 04.11.2010, s. 10-17
- 2010/C 128/06, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego *w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej i europejskim prawodawstwie w tej dziedzinie* 2010/C 128/06, 26.2.2009, Dz. U. C 128 z 04.11.2010, s. 29-35
- 2010/C 333/06, Deklaracja Rady *w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym: współpraca w walce z ubóstwem w 2010 roku i później* 2010/C 333/06, 10.12.2010, Dz.U. C 333 z 10.12.2010, s. 8-9
- 2011/2035(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2011 r. *w sprawie piątego sprawozdania Komisji w sprawie spójności oraz strategii w dziedzinie polityki spójności po 2013 r.* 2011/2035(INI), Dz.U. C 033E z 05.02.2013, s. 21-38
- 2011/2088(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 grudnia 2011 r. *w sprawie przeciwdziałania zjawisku przedwczesnego kończenia nauki* 2011/2088(INI)
- 2011/2182(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 marca 2012 r. *w sprawie sprawozdania na temat obywatelstwa UE – 2010 r.: Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE* 2011/2182(INI)
- 2011/C 18/04, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego *w sprawie: „Kształcenie na rzecz włączenia społecznego narzędziem walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym”* 2011/C 18/04, 28.4.2010, Dz.U C 18 z 28.04.2011, s. 18-23
- 2011/C 248/03, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego *w sprawie poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie* 2011/C 248/03, 16.6.2011, Dz.U. C 248 z 25.08.2-11, s. 16-21
- 2011/C 258/04, Konkluzje Rady *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku*, 2011/C 258/04, 19.5.2011, Dz.U. C 258 z 2.09.2011, s. 6-9
- 2011/C 4 E/02, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2010 r. *w sprawie drugiego europejskiego szczytu w sprawie Romów* 2011/C 4 E/02, Dz.U. C 4E z 7.01.2011, s. 7-10
- 2011/C 42/05, Opinia Komitetu Regionów „Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie” 2011/C 42/05, 1.12.2010, Dz.U. C 042 z 10.02.2011, s. 23-27
- 2011/C 48/01, Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 16 września 2010 r. *w sprawie sytuacji Romów w Unii Europejskiej* 2011/C 48/01, Dz.U. C48 z 15.02.2011, s. 1
- 2012/C 54/03, Opinia Komitetu Regionów „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.” 2012/C 54/03, 14.12.2011, Dz.U. C 54 z 23.02.2012, s. 13-17
- 3906/89/EWG, Rozporządzenie Rady 3906/89/EWG z dnia 18 grudnia 1989 r. *w sprawie pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz.U. L 375 z 23.12.1989, s. 11-12

- 437/2010, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 437/2010 z dnia 19 maja 2010 r. *Zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności działań w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności zmarginalizowanych*, Dz.U. L 132 z 29.05.2010, s. 1-2
- 50/2002/EC, Decision No 50/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 December 2001 *establishing a programme of Community action to encourage cooperation between Member States to combat social exclusion*, OJ L 10 of 12.01.2002, p. 1-7
- 622/98, Rozporządzenie Rady (WE) NR 622/98 z dnia 16 marca 1998 r. *w sprawie pomocy dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w ramach strategii przedakcesyjnej, w szczególności w sprawie ustanowienia Partnerstwa dla Członkostwa*, Dz.U. L 85 z 20.03.1998, s. 1-2, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 11 Tom 28, s. 176-177
- 77/486/EWG, Dyrektywa Rady 77/486/EWG z 25 lipca 1977 r. *w sprawie kształcenia dzieci pracowników migrujących*, Dz.U. L 199 z 6.08.1977, s. 32-33, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 05 Tom 01, s. 213-214
- 89/C 153/02, Resolution of the Council and the Ministers of Education meeting within the Council of 22 May 1989 *on school provision for gypsy and traveller children* 89/C 153/02, OJ C 153 of 21.06.1989, p. 3-4
- 95/C 312/01, Resolution of the Council and the representatives of Member States' Governments meeting within the Council of 23 October 1995 *on the response of educational systems to the problems of racism and xenophobia* 95/C 312/01, OJ C 312 of 23.11.1995, p. 1-3
- 975/1999, Council Regulation (EC) No 975/1999 of 29 April 1999 *laying down the requirements for the implementation of development cooperation operations which contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms*, OJ L 120 of 8.05.1999, p. 1-7
- 98/260/EC, Council Decision 98/260/EC of 30 March 1998 *on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Poland*, OJ L 121 of 23.04.1998, p. 6-10
- A2-150/87, Resolution *on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community* A2-150/87, 30.10.1987, OJ C 318 of 30.11.1987, p. 160-164
- A3-0042/94, Resolution *on linguistic and cultural minorities in the European Community* A3-0042/94, 9.2.1994, OJ C 61 of 28.02.1994, p. 110-113
- A4-0135/96, Resolution *on the communication from the Commission on racism, xenophobia and anti-semitism* (COM(95)0653 – C4-0250/ 96) A4-0135/96, 9.5.1996, OJ C 152 of 27.05.1996, p. 57
- Agenda 2000 – *For a stronger and wider Union. Document drawn up on the basis of COM (97) 2000 final, 13 July 1997*. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97

- Aneks XXIII do Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. *ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, s. 99
- Annex to Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – *The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries*, COM(2001) 252 final, 8.5.2001
- Annex to the Report from the Commission 2003 – *Report on PHARE and the pre-accession instruments for Cyprus, Malta and Turkey* {SEC(2005) 273}, COM(2005) 64 final, 1.3.2005
- B04-0974/95, *Resolution on discrimination against the Roma* B04-0974/95, 13.7.1995, OJ C 249 of 13.07.1995, p. 156-157
- B4-0069, *Resolution on racism, xenophobia and the extreme right* B4-0069, 0100, 0117, 0131 and 0136/97, 20.2.1997, OJ C 85 of 17.03.1997, p. 150
- B4-0108/98, *Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism and the results of the European Year Against Racism (1997)* B4-0108/98, 29.1.1998, OJ C 56 of 23.02.1998, p. 35
- B4-1025/95, *Resolution on the protection of minority rights and human rights in Romania* B4-1025/95, 13.7.1995, OJ C 249 of 25.09.1995, p. 157
- B4-1071/98, *Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism and on further steps to combat racial discrimination* B4-1071/98, 18.12.1998, OJ C 98 of 9.04.1999, p. 488
- C(2003)4906, *Commission Decision on the review of the guidelines for implementation of the Phare programme in candidate countries for the period 2000-2006 in application of article 8 of regulation 3906/89* C(2003)4906, 22.12.2003
- C-115/81 and C-116/81, *Judgment of the Court of 18 May 1982, Rezguia Adoui v Belgian State and City of Liège; Dominique Cornuaille v Belgian State*, Joined cases C-115/81 and C-116/81
- C-268/99, *Judgment of the Court of 20 November 2001, Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaris van Justitie*, Case C-268/99
- C287/81, *Resolution on a Community charter of regional languages and cultures and on a charter of rights of ethnic minorities* C287/81, OJ C 287 of 9.11.1981, p. 106-107
- C-348/96, *Wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1999 r., postępowanie karne przeciwko Donatella Calfa*, Sprawa C-348/96
- CETS 148, *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych*, konwencja Rady Europy sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (CETS 148)
- CETS 157, *Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych* sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (CETS 157)

- COM(2000) 700, *Enlargement strategy paper – Report on progress towards accession by each of the candidate countries*, COM(2000) 700 final, 8.11.2000
- COM(2003) 497, Report from the Commission 2002 on *Phare and the Pre-Accession Instruments for Cyprus, Malta And Turkey* {SEC(2003) 910} COM(2003) 497 final, 11.08.2003
- COM(2003) 840, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *establishing the guidelines for the second round of the Community Initiative EQUAL concerning transnational co-operation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market – “Free movement of good ideas”* COM(2003) 840 final, 30.12.2003
- COM(2005) 33, Komunikat Komisji w sprawie Agendy Społecznej, COM(2005) 33 końcowy, 9.2.2005
- COM(2005) 706, Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Pracując razem, pracując lepiej – Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej* COM(2005) 706 końcowy, 22.12.2005
- COM(2005) 94, Komunikat Komisji Zielona Księga „*Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami*” COM(2005) 94 końcowy, 16.3.2005
- COM(2006) 571, Komunikat Komisji *Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości* COM(2006) 571 wersja ostateczna, 12.10.2006
- COM(2008) 420, Commission staff working document *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion* attached to Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Non-discrimination and equal opportunities: A renewed commitment “Community Instruments and Policies for Roma inclusion”* COM(2008) 420 final, 2.7.2008
- COM(2010) 642/3, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego *Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności* COM(2010) 642/3
- COM(2012) 107, Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego *w sprawie realizacji, wyników i ogólnej oceny Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010)* COM(2012) 107 final, 15.3.2012
- COM(95) 653, The communication from the Commission *on racism, xenophobia and anti-semitism* COM(95) 653 final, 13.12.1995
- COM(1999) 256, Communication from the Commission – *Countering racism, xenophobia and anti-semitism in the candidate countries* COM(1999) 256 final, 26.5.1999

- Council Conclusions on *Inclusion of the Roma*, 2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting, Luxembourg 8 June 2009, Annex to the Annex
- Dokument Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE (Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE)*, 29.6.1990
- European Parliament resolution on *countering racism and xenophobia in the European Union* (COM(1999) 268 – C5-0310/1999 – C5-0015/2000 – 1999/2205(COS)), 16.3.2000, OJ C 377 of 29.12.2000, p. 366-376
- CETS 148, *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych* zatwierdzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (CETS 148)
- Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) – Strategiczny dokument ramowy – Priorytety i wytyczne dla działań w ramach Europejskiego Roku 2010*, 1.12.2008
- Information on Roma integration policy measures in Latvia. Link with national and international standards and legislation, as well as the recommendations of organisations at international and national level*, Riga : Government of Latvia, November 2011
- Integrated European Platform for Roma Inclusion. Road Map (30 June 2010)*, Spanish Presidency/Commission
- Jednolity Akt Europejski, Dz.U. L 169 z 29.6.1987, s. 1-28
- Joint Statement by the Trio Presidency (Spain, Belgium & Hungary) on the Occasion of the Second Roma Summit Held in Córdoba*, Córdoba 9 April 2010
- KOM(2007) 244, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Promowanie solidarności między pokoleniami* KOM(2007) 244 wersja ostateczna, 10.5.2007
- KOM(2007) 3, Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego sprawozdanie za 2005 r. *w sprawie Phare, instrumentów pomocy przedakcesyjnej i środków przejściowych* {SEK(2007)11} KOM(2007) 3 wersja ostateczna, 12.1.2007
- KOM(2007) 797, Wniosek Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady *w sprawie Europejskiego roku walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (2010)* KOM(2007) 797 wersja ostateczna, 12.12.2007
- KOM(2008) 420, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Niedyskryminacja i równość szans: odnowione zobowiązanie* KOM(2008) 420 końcowy, 2. 7.2008
- KOM(2008) 765, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Skutki swobodnego przepływu pracowników w kontekście rozszerzenia UE* KOM(2008) 765 wersja ostateczna, 18.11.2008

- KOM(2008) 840, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady ze stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich KOM(2008) 840 wersja ostateczna, 10.12.2008
- KOM(2009) 313, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady wytyczne w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich KOM(2009) 313 wersja ostateczna, 2.7.2009
- KOM(2010) 133, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie*, KOM(2010) 133 wersja ostateczna, 14.4.2010
- KOM(2010) 171, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego* KOM(2010) 171 wersja ostateczna, 20.4.2010
- KOM(2010) 2020, Komunikat Komisji *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, 3.3.2010
- KOM(2010) 758, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej* KOM(2010) 758 wersja ostateczna, 16.12.2010
- KOM(2011) 160, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w 2010 r. KOM(2011) 160 wersja ostateczna, 30.3.2011
- KOM(2011) 173, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.* KOM(2011) 173 wersja ostateczna, 5.4.2011
- KOM(2011) 666, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2011-2012* KOM(2011) 666 wersja ostateczna, 12.10.2011
- KOM(2012) 226, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Krajowe strategie integracji Romów: pierwszy etap wdrażania unijnych ram* KOM(2012) 226 wersja ostateczna, 21.5.2012
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

MEMO/10/502, Statement by Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, EU Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, *on the recent developments concerning the respect for EU law as regards the situation of Roma in France* MEMO/10/502, 19.10.2010

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, traktat Zgromadzenia Ogólnego ONZ, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r

National Programme For the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion. Czech Republic

National Programme of Measures for Roma of the Government of the Republic of Slovenia for the Period 2010-2015, Republika Slovenija. Vlada Republike Slovenije Working Translation, No.: 09501-2/2010/7, Ljubljana 11 March 2010

National Programme of the Slovak Republic for implementing the European Year for combating poverty and social exclusion (2010), May 2009

National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010. Czech Republic, Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic, Praha 2008

National Roma Integration Strategy in Spain 2012-2020

National Roma Integration Strategy of the Republic of Bulgaria (2012 – 2020)

National set of policy measures for Roma integration in Estonia

National Social Integration Strategy – Extreme Poverty, Child Poverty, The Roma – (2011-2020). Situation Analysis. Hungary, Annex I

National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Caminanti Communities – European Commission Communication, No.173/2011, Presidenza del Consiglio dei Ministri. National Office on Anti-Racial Discriminations. National Focal Point, Rome, February 28, 2012

National Strategy Report On Social Protection And Social Inclusion 2008 – 2010. Slovak Republic, 2008

P6_TA(2007)0534, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich P6_TA(2007)0534

P7_TAV(2010)0312, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej P7_TAV(2010)0312

PH/2006/1381, Commission Decision PH/2006/1381 of 01/08/2006 *Establishing a Phare national programme for Romania in 2006*

Program Operacyjny Kapitał Ludzki Poddziałanie 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej Skrócone Opisy Projektów realizowanych w ramach I, II i III Konkursu, Władza Wdrażająca Programy Europejskie, Warszawa 2011

Protokół w sprawie spójności gospodarczej i społecznej do Traktatu o Unii Europejskiej

- Report on the II European Roma Summit. Promoting Policies in Favour of the Roma Population*, Spanish Presidency of the European Union 2010, Córdoba 8 & 9 April 2010
- P6_TA(2005)0151, Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji Romów w Unii Europejskiej P6_TA(2005)0151, 28.4.2005, Dz.U. 045 E z 23.02.2006, s. 129-133
- Roma Integration Concept for 2010-2013*, Minister for Human Rights. Government of the Czech Republic, December 2009
- Roma integration strategy Italy*, ANNEX No. 1, 2011
- SEC(2007) 1662, Dokument roboczy służb Komisji Wniosek dotyczący Decyzji parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) – Streszczenie ocena skutków, SEC(2007) 1662 końcowy, 12.12.2007
- SEC(2008) 2911, Commission Staff Working Document Demography Report 2008: *Meeting Social Needs in an Ageing Society*. Full report, SEC(2008) 2911, 21.11.2008
- SEC(2010) 400, Commission Staff Working Document *Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008-2010*, SEC(2010) 400 final, 7.4.2010
- SEC(98) 1012, Decision of the Commission on *the guidelines for Phare programme implementation in candidate countries, 1998-1999* SEC(98) 1012 final, 15.6.1998
- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r.
- SOC/391, Opinia rozpoznawcza Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości Europejskiego Funduszu Społecznego po roku 2013 SOC/391, 15.3.2011
- Strategy of the Government of Romania for the Inclusion of the Romanian Citizens Belonging to Roma Minority for the Period 2012 – 2020. Annex*
- SWD(2012) 133, Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework* COM(2012) 226 final SWD(2012) 133 final, 21.5.2012
- Traktat z Amsterdamu, Dz.U. C 340 z 10.11.1997, s. 1-144
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U C 326 z 26.10.2012, s. 1-390
- Traktat rzymski
- Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie, Dz.U. C 340 z 10.11.1997, s. 173-306
- Traktat z Maastricht
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. 2005 nr 17 poz. 141

Wnioski konkursowe zatwierdzone do dofinansowania w ramach obchodów Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 w Polsce, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009

Wykorzystanie funduszy europejskich na lata 2007-2013. Polska na tle wszystkich państw UE, Informacja prasowa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 15.2.2011

Zagreb Declaration, 27 October 2011, Conference on the Provision of Civil Documentation and Registration in South Eastern Europe, Zagreb, 26-27 October 2011

Inne

Amaré M., *Wioski dla Romów*, pomiędzy politycznym snem, a społeczną rzeczywistością, „cafebabel.pl. Magazyn Europejski”, 28.7.10, <http://www.cafebabel.pl/article/34561/osiedla-dla-romow-pomiedzy-politycznym-snem.html>

Amnesty International przeciwko przymusowym wysiedleniom we Włoszech, „Amnesty International”, 21.9.12, http://amnesty.org.pl/no_cache/aktualnosci/strona/article/7694.html

AS, *Czeskie Cyganki chcą odszkodowań za sterylizację*, „Gazeta Wyborcza”, 13.03.2007, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,3981821.html>

bart, *Czechy przepraszają za przymusowe sterylizacje Romów*, „Gazeta Wyborcza”, 25.11.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,7289960,Czechy_przepraszaja_za_przymusowe_sterylizacje_Romow.html

Barwne cekiny, „Tygodnik Opoczyński”, 2011, nr 35(738), 2.9.11 http://www.opoczno-top.pl/artikul,Barwne_cekiny,6713.html

Bielecki J., *Unia Europejska kończy z opiekuńczością*, „Gazeta prawna”, 2011, nr 44

Bielecki T., *Bruksela: Francja się zhańbiła*, „Gazeta Wyborcza”, 14.9.2010, http://wyborcza.pl/1,76842,8376449,Bruksela__Francja_sie_zhanbila.html

Cendrowicz L., *E.U. Tries to Stop France's Crackdown on Gypsies*, “The Time”, 3.9.2010, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2017508,00.html>

Cerecka M., *Romowie w Europie - walka o prawa*, „TwojaEuropa.pl. Jeden portal - cała Europa”, 2.8.2010, <http://dfwzoo.twojaeuropa.pl/1943/romowie-w-europie-walka-o-prawa>

Ciociu P., *Romanian foreign minister's comments spark outcry*, „Southeast European Times”, 4.3.2010, http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2010/03/04/feature-01

Community Action Programme to Combat Social Exclusion 2002-2006. Studies in Candidate Countries, http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/studies/candidate_studies_en.htm

- Człowiek - najlepsza inwestycja, „Tygodnik Opoczyński”, 2011, nr 51(754), 23.12.11 http://www.opoczno-top.pl/artykul,Cz%20C5%82owiek___najlepsza_inwestycja,7783.html
- Час, *Цыгане n Dom Research Center. Middle East and North Africa Gypsy Studies*, <http://www.domresearchcenter.com>
- EU and Roma. Projects and Funding, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/projects-funding/index_en.htm
- Eurostat, online data code: demo_pjangroup, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/8/89/Population_pyramids%2C_EU-27%2C_1991_and_2011_%281%29_%28%25_of_the_total_population%29.png, 11.1.2013
- Euro-Wstyd – ekskluzywnie, niespełniające wszelkich standardów domy specjalnie dla Romów, „Amnesty PL Blog”, 19.10.12, http://amnesty.org.pl/amnesty_blog/?p=637
- George Soros speech at the Second Roma Summit, „GeorgeSoros.com The Official Website of George Soros”, http://www.georgesoros.com/interviews-speeches/entry/george_soros_speech_at_the_second_roma_summit.
- Inicjatywa na Rzecz Rozwoju Przedsiębiorczości Romów Kxetanes – Razem, <http://www.caz-romowie.pl>
- IW EQUAL „Romowie na rynku pracy”, <http://www.stowarzyszenie.romowie.net/index.php/czytnik-artykulow/items/115.html>
- Jakimowicz M., *Bomba tyka*, „Gość Niedzielny”, 14.05.2009, http://media.wp.pl/kat_1022939,page,2,wid,11127085,wiadomosc.html
- Kowalczyk R., *Słowacja: stumetrowy mur oddzieli Romów*, 24.8.2010, <http://www.euranet.eu/pol/Informacje/Wiadomosci/Polish/Slowacja-stumetrowy-mur-oddzieli-Romow>
- KXETANES-RAZEM, <http://www.kxetanes.msap.pl>
- Kycia T., *Niemcy: klęska multi-kulti?*, „Więź”, 2011, nr 4, http://www.wiez.pl/miesiecznik/s,miesiecznik_szczegoly,id,559,art,15412
- Lívie Járóke z Węgier, <http://www.jarokalivia.hu>, 11.11.2012
- Merkel says German multicultural society has failed, “BBC News Europe”, 17.10.2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451>
- Multi-kulti to kompletne nieporozumienie, wywiad Karoliny Wigury z Bassammem Tibi, „Kultura Liberalna”, 2012, nr 25, 19.06.2012, <http://kulturaliberalna.pl/2012/06/19/multi-kulti-to-kompletne-nieporozumienie-wywiad-miesiaca>.
- Musioł S., *Koncert życzeń z becikiem*, „Gość Niedzielny”, 5.12.2005, <http://gosc.pl/doc/760950.Koncert-zyczen-z-becikiem>
- Na wszystko jest sposób, „Tygodnik Opoczyński”, 2011, nr 28(731) 15.7.11 http://www.opoczno-top.pl/artykul,Na_wszystko_jest_sposob,6277.html
- National Action Plan against Substandard Housing, http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2007/national-action-plan-against-substandard-housing/abstract_en

- NGOs want results from first EU 'Roma Summit', 16.9.2008, 28.5.2012, „EurActiv.com”, <http://www.euractiv.com/social/europe/ngos-want-results-eu-roma-summit/article-175412>
- Niewiadowski A., *Romowie za murem*, „Rzeczpospolita” 19.10.2009 <http://www.rp.pl/artykul/379631.html>
- Odley Tom O., *Declaration. European Union: "Roma" = Sinti, Rema, Kale & all other Travellers*, International Romani Guild, <http://romaniguild.tripod.com/id16.html>
- Odley Tom O., *Gypsy-Romane-Romani*, press release, International Romani Guild, <http://romaniguild.tripod.com/id13.html>
- Opre-Roma, <http://www.opre-roma.pl/index.php?p=aktualnosci&id=6>
- Osmého dubna slavíme den Romů*, <http://www.2010againstpoverty.eu/mycountry/countries/czechrepublic.html>
- Palata L., *Czescy neonazisci oskarzeni o próbę morderstwa Romów*, „Gazeta Wyborcza”, 17.8.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6931338,Czescy_neonazisci_oskarzeni_o_probe_morderstwa_Romow.html
- Palata L., *Jak Ivana Rapkova vydala wojnę Romom*, „Gazeta Wyborcza”, 31.8.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6982157,Jak_Ivana_Rapkova_wydala_wojne_Romom.html
- Palata L., *Romscy azylanci z Czech zalewają Kanadę*, „Gazeta Wyborcza”, 27.4.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6541889,Romscy_azylanci_z_Czech_zalewaja_Kanade.html
- Pawlak J., *EU asks France for evidence Roma expulsions legal*, 3.9.2010, <http://www.arabnews.com/node/354233>
- Pawlicki J., *Cameron: Muzułmanie się nie integrują. Awantura*, „Gazeta Wyborcza”, 6.2.11, http://wyborcza.pl/1,76842,9062188,Cameron__Muzułmanie_sie_nie_integruja__Awantura.html
- Pawlicki J., *Cyganie do obozu*, „Gazeta Wyborcza”, 9.9.2010, http://wyborcza.pl/1,76842,8351451,Cyganie_do_obozu.html
- Pietrzyk D., *Getta XXI wieku dla Romów na Słowacji*, 30.8.2010, <http://www.twojaeuropa.pl/2025/getta-xxi-wieku-dla-romow-na-slowacji>
- Podporené projekty*, <http://www.fsr.gov.sk/sk/EY2010/projekty>
- Program Inicjatywy Wspólnotowej Equal. Projekt „Romowie na rynku pracy”*, <http://www.stowarzyszenieromow.hg.pl/RAA.pdf>
- Projekty realizované v rámci Evropského roku 2010 v České republice*, <http://www.ey2010.cz/o-roce>
- Rębała M., *Europa: Zeus zrywa z socjalizmem*, „Newsweek”, 16.7.2010, <http://swiat.newsweek.pl/europa--zeus-zrywa-z-socjalizmem,61854,1,1.html>
- Roma Music Channel*, <http://romamc.pl/redakcja/projekt>
- Romowisko*, <http://www.stop-discrimination.info>
- Rybińska A., *Romowie: nie jesteśmy źli*, „Rzeczpospolita”, 9.9.10, <http://www.rp.pl/artykul/533637.html?print=tak&p=0>

- Sarkozy psuje Francję, rozmowa Marcina Wojciechowskiego z Aleksandrem Smolarem, „Gazeta Wyborcza”, 27.09.2010, http://wyborcza.pl/1,76842,8423278,Sarkozy_psuje_Francje.html
- Skieterska A., *Czeska Cyganka bez odszkodowania za sterylizację*, „Gazeta Wyborcza”, 7.11.2008, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,5891966,Czeska_Cyganka_bez_odszkodowania_za_sterylizacje.html
- Smoczyński W., *Koniec tolerancji*, „Polityka” 23.11.2010, <http://www.polityka.pl/swiat/analizy/1510490,1,raport-czy-potrzebujemy-imigrantow.read>
- Sobkowski J., *Marzenie romskiej mamy: dzieci kończą studia*, „Gazeta Wyborcza”, 16.12.2007, <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/1,34309,4768525.html>
- Sondage: les mesures sécuritaires de Nicolas Sarkozy plébiscitées, „Le Parisien”, 6.8.2010, <http://www.leparisien.fr/politique/sondage-les-mesures-securitaires-de-nicolas-sarkozy-plebiscitees-06-08-2010-1023790.php>
- Správa o projekte SIRONA*, <http://www.uet.sav.sk/projekt-SIRONA-anotacia.html>
- State multiculturalism has failed, says David Cameron*, “BBC News”, 5.02.11, <http://www.bbc.co.uk/news/mobile/uk-politics-12371994>
- Sure Start Maternity Grant <https://www.gov.uk/sure-start-maternity-grant>
- tan, *Czeska partia wzywa do „ostatecznego rozwiązania kwestii cygańskiej”*, „Gazeta Wyborcza”, 22.5.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,6636599,Czeska_partia_wzywa_do__ostatecznego_rozwiazania_kwestii.html
- Tarnowska E., *Jacy są piotrkowscy Romowie?*, „Tydzień Trybunalski”, 2007, nr 37, 13.9.2007, http://tt.info.pl/s/37_2007_04.html
- The PHARE Programme and the enlargement of the European Union*, Briefing No 33, http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_en.htm#
- Unemployment statistics*, Eurostat European Commission, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php
- Wykorzystanie funduszy europejskich na lata 2007-2013. Polska na tle wszystkich państw UE*, Informacja prasowa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 15.2.2011
- Vězeňský program, <http://www.romodromcz.cz/cs/cinnosti/vezensky/vezensky.php>
- Zed R., *The Critic of European Roma Summit*, „Związek Romów Polskich”, <http://www.romowie.com/modules.php?name=News&file=article&sid=202>
- Zuchowicz K., *Rumunia nie chce kojarzyć się z Romami*, „Rzeczpospolita”, 5.12.2010, <http://www.rp.pl/artykul/573787.html>

Spis tabel i wykresów

Tabela 1	Liczba Romów w państwach UE	27
Tabela 2	Cywilizacyjnie uwarunkowane podstawowe różnice pomiędzy Romami Europy Zachodniej oraz Europy Środkowej i Wschodniej	119
Tabela 3	Główne kategorie działań realizowanych w ramach Poddziałania 1.3.1 PO KL w naborach w latach 2008-2010	159
Tabela 4	Projekty Poddziałania 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej realizowane w województwie łódzkim w latach 2009-2012	164
Tabela 5	Daty przekazania zintegrowanych zestawów środków politycznych lub zrewidowanych dotychczas istniejących strategii krajowych	270
Wykres 1	Deprywacja mieszkaniowa w UE	80
Wykres 2	Piramida wieku romskiej populacji w Europie Środkowej w 2001 roku	89
Wykres 3	Piramida wieku populacji państw Unii Europejskiej w 2011 roku	90
Wykres 4	Klasyfikacja państw według rozpoznawalności Romów jako mniejszości w relacji do liczbowego udziału Romów w całej populacji	95
Wykres 5	Finansowanie z Phare projektów dla Romów w Europie Środkowej i Wschodniej	147

Posłowie

Po trzech latach od pierwszego, drukowanego wydania tej publikacji, udostępniona zostaje jej bezpłatna wersja elektroniczna. Nie jest to wydanie poszerzone, dokonano jedynie nieznacznych poprawek oraz opatrzone niniejszym posłowiem.

Choć opracowanie pozostaje aktualne, a tezy w nim zawarte nie zostały negatywnie zweryfikowane przez rozwój sytuacji społeczno-gospodarczej w Europie, to jednak już po trzech latach wymaga ono przygotowania obszernej kontynuacji. Od 2013 roku sytuacja Romów co prawda nie zmieniła się znacząco, jednak pojawiły się nowe kwestie – zarówno te przewidywalne, jak i całkiem niespodziewane.

Wśród nich z pewnością należy wskazać zasadniczo negatywną ocenę Dekady integracji Romów 2005-2015, zakończenie okresu programowania 2007-2013 funduszy strukturalnych (wraz z ocenami i analizami wykorzystania ich), a także opracowanie form wsparcia i uruchomienie środków z nowej perspektywy finansowej. W przypadku Polski istotne jest, że z niemalże rocznym opóźnieniem rozpoczął swoje działanie – jako następca *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce – Program integracji społecznej Romów w Polsce na lata 2014-2020*. Dla wielu organizacji romskich był to problem, ponieważ w 2014 roku zostały pozbawione niemalże równocześnie wsparcia z funduszy strukturalnych i środków krajowych. Pojawiły się także problemy z celowością wykorzystania środków przez samorządy. Środki strukturalne zostały uruchomione dopiero w 2016 roku w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój i Działania 2.7 Zwiększenie szans na zatrudnienie osób szczególnie zagrożonych wyklucze-

niem społecznym, który przyjął rolę wcześniejszego *komponentu romskiego* w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Chorwacja przystępując do Unii Europejskiej w 2013 roku opracowała – zgodnie z założeniami Unijnych Ram – krajową strategię na rzecz Romów. Bułgaria, Czechy, Węgry, Litwa, Portugalia, Rumunia i Hiszpania – podobnie jak Polska – dokonały przeglądu i zmiany swoich strategii. W drugiej połowie 2013 roku także Ukraina przyjęła dokument *Strategia na rzecz ochrony (bezpieczeństwa) i integracji z ukraińskim społeczeństwem mniejszości romskiej do 2020 roku*.

Latem 2015 roku rozpoczął się kryzys migracyjny, uderzając w o wiele mniejszym stopniu w sferę finansową niż miało to miejsce przy wcześniejszym kryzysie ekonomicznym, dotycząc jednak fundamentów Unii Europejskiej, solidarności i kwestii bezpieczeństwa. Wpłynął także, wraz z zagrożeniem realizacji pełnego Brexitu, na sytuację każdej mniejszości i wszystkich migrantów, wzbudzając nastroje narodowościowe i nacjonalistyczne w większości państw europejskich. Niestety znalazły one wyraz w intensyfikacji dyskryminacji i aktach przemocy także wobec Romów.

Jeszcze w 2013 roku ukazała się pierwsza z ważnych polskich publikacji dotyczących Romów autorstwa Joanny Talewicz-Kwiatkowskiej *Wpływ aktywności Unii Europejskiej na położenie społeczne Romów w Polsce*. W kolejnym roku Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego wydało książkę *Etniczna mobilizacja Romów a Unia Europejska. Polska, Słowacja, Węgry* Małgorzaty Kołaczek. Rok później Elżbieta Szyszlak opublikowała *Etniczność w kontekstach bezpieczeństwa. Mniejszość romska w Republice Czeskiej*. Kontynuowana była także seria romologicznych monografii wieloautorских pod redakcją Piotra Borka (tym razem wraz z Adamem Bartoszem i Bogusławem Gryszkiewiczem) i w tym samym roku ukazała się publikacja *Romowie w Polsce i w Europie. Od dyskryminacji do tolerancji*. Wśród zbiorowych wydawnictw romologicznych trzeba także wymienić niezbyt szczęśliwie zatytułowaną: *Kwestia romska w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego* pod redakcją Elżbiety i Tomasza Szyszlaków z 2013 roku, a także trudno dostępną, choć uzupełnioną drugim wydaniem książkę *Romowie w Europie. Tożsamość i współczesne wyzwania* z 2013 i 2014 roku redagowaną przez Janusza Farysia, Piotr J. Krzyżanowskiego i Beatę A. Orłowską.

Od 2013 roku pojawiło się także kilka istotnych dokumentów. W Polsce była to przede wszystkim raport Najwyższej Izby Kontroli *Działania*

administracji publicznej na rzecz ochrony praw mniejszości romskiej w Polsce z 2015 roku.

Niewątpliwie najważniejszą publikacją Unii Europejskiej jest wskazujący na znaczące braki w ograniczaniu dyskryminacji Romów, wydany w listopadzie 2016 roku raport Agencji Praw Podstawowych *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) Roma*. Równie istotny był także opublikowany w maju tego samego roku raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego *Special Report EU policy initiatives and financial support for Roma integration: significant progress made over the last decade, but additional efforts needed on the ground*, koncentrujący się na kwestiach efektywności i nakładów finansowych. W 2016 roku szczególnie był także wydawany każdego roku komunikat Komisji Europejskiej dotyczący oceny wdrażania strategii krajowych. Tym razem zawierał (także w tytule) część dotyczącą zalecenia Rady z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich. Dla pełniejszej, choć w dalszym ciągu ogólnej perspektywy publikacji związanych z aktywnością realizowaną w ramach Unii Europejskiej wobec Romów można przywołać raport *Promoting the use of ESI Funds for Roma inclusion. A glance at EURoma's eight years of work and how Roma inclusion is considered in the 2014-2020 programming period*, opracowany przez European Network on Social Inclusion and Roma under the Structural Funds również w 2016 roku.

Wszystkie powyższe wydawnictwa i dokumenty stanowią jedynie część publikacji związanych z Romami, jakie ukazały się od 2013 roku, jednak są one najbardziej związane z tematyką poruszaną w niniejszej książce.

Biorąc pod uwagę wymienione powyżej elementy i profil opublikowanych opracowań i dokumentów nietrudno dostrzec, że jak wspomniano sytuacja Romów zasadniczo nie zmienia (nie poprawia) się, to bezpośrednio otoczenie instytucjonalne, społeczne i ekonomiczne Romów ulega względnie dynamicznej zmianie i wciąż pojawiają się nowe czynniki, które wpływają na ich sytuację. Zmieniają się także Romowie, choć zmiany te w oczywisty sposób są powolne i nie zawsze podążają w pożądanym – tak przez Romów, jak i europejskie społeczeństwo większościowe – kierunku. Często także zmiany o szeroko rozumianym i pozytywnym charakterze rozwojowym, pozwalające na bardziej harmonijne trwanie tej mniejszości

wśród nie-Romów, a także na poprawę ich sytuacji ekonomicznej, nie są udziałem tych, którzy ich najbardziej potrzebują.

Niewątpliwie o wiele trudniej niż 3 lata temu – przy okazji pierwszego wydania książki – jest określić jak będzie wyglądała przyszła sytuacja Romów w Unii Europejskiej. Można jedynie powtórzyć obawy co do tego, kto zostanie obciążony – co jest już częściowo dostrzegalne w corocznych raportach Komisji Europejskiej dotyczących postępów w realizacji strategii ramowej – winą za niepowodzenie unijnego planu. Z pewnością zostanie wskazana niewydolność poziomu lokalnego i społeczeństwa obywatelskiego, a także państw członkowskich. Jednak głównymi winowajcami z pewnością – jak często bywało w historii – zostaną sami Romowie.

Drugie wydanie niniejszej publikacji jest zarazem pierwszą udostępnioną bezpłatnie jej wersją. Została ona opracowana i udostępniona w ramach realizacji przez Wyższą Szkołę Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie uczelnianej polityki otwartego dostępu do publikacji naukowych. Jest to jeden z elementów realizacji założeń przyjętych w 2015 roku przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w dokumencie *Kierunki rozwoju otwartego dostępu do publikacji i wyników badań naukowych w Polsce*.

dr hab. Marcin Szewczyk prof. WSiZ



Marcin Szewczyk – politolog, europeista, romolog, medioznawca, doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, profesor nadzwyczajny w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie.

Swoje zainteresowania badawcze koncentruje na analizie poziomu zgodności systemowych zasad z praktyką społeczną.

Choć opracowanie pozostaje aktualne, a tezy w nim zawarte nie zostały negatywnie zweryfikowane przez rozwój sytuacji społeczno-gospodarczej w Europie, to jednak już po trzech latach wymaga ono przygotowania obszernej kontynuacji. Od 2013 roku sytuacja Romów co prawda nie zmieniła się znacząco, jednak pojawiły się nowe kwestie – zarówno te przewidywalne, jak i całkiem niespodziewane.

z postawia autora

Publikacja elektroniczna (wydanie II, poprawione i opatrzone postawem autora) udostępniona w ramach licencji Creative Commons BY-NC 4.0 (uznanie autorstwa-użycie niekomercyjne).



**WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA**
z siedzibą w Rzeszowie



Muzeum Okręgowe w Tarnowie
Instytucja Kultury
Województwa Małopolskiego

