

Marcin Szewczyk (Łódź–Rzeszów, Polska)

UNIA EUROPEJSKA – ROMOWIE. WZAJEMNE UWARUNKOWANIA POLITYKI

Na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. Unia Europejska (UE) ostatecznie sformułowała własną politykę wobec Romów¹. Jej przedmiotem jest wieloaspektowe włączenie Romów w główny nurt życia społecznego Europy², poprzez podjęcie działań poprawiających ich sytuację w edukacji, zatrudnieniu, ochronie zdrowia oraz mieszkalnictwie³. Także w tych obszarach sformułowane są ich *szczególne* prawa⁴.

Strategia (Unijne Ramy – UR) skoncentrowała się przede wszystkim na wyznaczeniu szczególnych obszarów interwencji (zbieżnych między innymi z przyjętymi w ramach Decade of Roma Inclusion 2005–2015). Działania podejmowane w ich zakresie mają wpływać na zmianę ogólnej sytuacji Romów, posiadających obywatelstwo państw członkowskich (PC) UE i zamieszkujących ich obszar. Jednak integralnymi (choć wskazanym w UR jedynie marginalnie) składnikami tej polityki są także zasady, dotyczące swobody przepływu osób⁵ oraz przeciwdziałania

¹ 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, 5.04.2011.

² Gdyż w swoim zakresie nie odnosi się wyłącznie do państwa należących do UE.

³ Ariel Risinger, *The Romani in Europe and the False Promise Fundamental Rights*, „Law School Student Scholarship”, 2015, dok. 673, http://scholarship.shu.edu/student_scholarship/673, s. 2 [dostęp: 1.09.2015].

⁴ Dotyczące udziału Romów w sprawach publicznych, które ich dotyczą, Roxana Prisacariu, *Roma right to effective participation in public affairs – between soft and hard law*, „IFF Working Paper Online”, 2015, nr 3, s. 28.

⁵ 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, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/

dyskryminacji⁶. Jednak UE, kształtując strategię, skoncentrowała się na tych kwestiach, które – zgodnie z jej ukierunkowaniem na rozwój i na podstawie doświadczeń 20 lat realizacji nieskoordynowanych proromskich działań – są najbardziej efektywnym środkiem do osiągnięcia celu ogólnego, jakim jest włączenie i integracja Romów ze społeczeństwem większościowym.

W określonych przez UR dziedzinach Romowie pozostają w o wiele gorszej sytuacji niż reszta społeczeństwa PC. Można jednak postawić tezę, że sytuacja w tych czterech obszarach jest skutkiem, a nie przyczyną innych problemów. Jej potwierdzenie jest trudne, choćby ze względu na to, że w przypadku skomplikowanej (kulturowo) społeczności romskiej ciężko jest jednoznacznie określić, co jest największym problemem i w którym miejscu należy dokonać wspomagającej interwencji tak, aby była ona skuteczna⁷. Jednak z pewnością w zakresie zmiany sytuacji Romów ważnym celem jest rozwiązanie kwestii ubóstwa znacznej części Romów⁸. Niemniej istotne jest także (przynajmniej) zmniejszenie stopnia dyskryminacji, która wiąże się z trudną do szybkiej zmiany świadomością społeczeństwa większościowego. Pomimo wieloletnich działań podejmowanych na obszarze UE, wpisana w społeczną świadomość obawa przed *obcym*, opierająca się na kilkusetletnich doświadczeniach nieinkluzywności Romów, wciąż nie ulega znaczącemu i trwałemu osłabieniu⁹.

1. STATUS ROMÓW JAKO GRUPY

Jednym z wielu ważnych dylematów, jakie należałoby rozstrzygnąć przy podejmowaniu zarówno rozważań teoretycznych, jak i praktyki w zakresie polityki i Romów, jest kwestia dookreślenia ich statusu jako grupy. Zgodnie

EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.U. L 158 z 30.04.2004, s. 77–123.

⁶ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. *ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy*, Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16–22; Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. *wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne*, Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22–26.

⁷ Ostatecznie na poziomie krajowym i lokalnym decydują o tym państwa członkowskie, choć dokonują tego w zakresie ram określonych przez unijną strategię.

⁸ Marcin Szewczyk, *Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym a Romowie* [w:] Piotr Borek (red.), *Zapomniani sąsiedzi. Studia o Romach w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2011, s. 73–74.

⁹ Gabriela Marin Thornton, *The Outsiders: Power Differentials between Roma and Non-Roma in Europe*, „Perspectives on European Politics and Society”, 2014, t. 15, nr 1, s. 112–114.

z niedoskonałym – w tym przypadku – polskim kluczem legislacyjnym są oni *zaledwie* mniejszością etniczną. Co prawda w praktyce mniejszościom narodowym polski system nie oferuje szczególnie znaczących udogodnień, jednak samo kryterium („utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie”¹⁰) w tym przypadku wydaje się być raczej wątpliwe.

Należy jednak podkreślić znaczącą rolę, jaką odgrywa tu kwestia świadomości, która nie tylko wpływa na to, czy konkretna grupa jest narodem czy etnią, ale także – w przypadku osób pozostających poza nią – wpływa na jej postrzeganie. Poza polskim systemem prawnym istnieją także inne kategorie, które mogą o wiele realistyczniej opisać Romów jako mniejszość. Wśród nich jako najbardziej interesująca lokuje się mniejszość kulturowa¹¹. W ramach UE, PC zachowały pełną suwerenność w określaniu (lub nieokreślaniu) pozycji Romów jako grupy i różnorodność krajowych rozwiązań jest znaczna¹². Warto przy tym zauważyć, że przyznanie im statusu jakkolwiek określonej mniejszości, reguluje co prawda kwestie formalne, jednak nie wpływa jednoznacznie na ich sytuację. Jednak z każdego przyjętego rozwiązania wynikają w PC konkretne skutki¹³ – w szczególności jeśli chodzi o uznanie Romów za mniejszość, wobec której należy podejmować ukierunkowane i konkretne inkluzywne działania na poziomie europejskim¹⁴ (a tego wymaga realizacja polityki UE wobec Romów).

Pomimo tego, że trudno jest uznać jakąkolwiek reprezentację Romów za wyrażającą wolę całej tej społeczności, warto – wobec rzadkiego przyznawania im statusu narodu – odwołać się do oczekiwań, jakie zostały wyrażone w *Declaration of a Roma Nation*¹⁵ Międzynarodowej Unii Romów (International Romani Union – IRU) z 2001 r. Dokument ten jest jasną, samoświadomo-

¹⁰ Art. 2. 1. pkt 6 ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. 2005, nr 17, poz. 141.

¹¹ Ze statusem mniejszości kulturowej jest pewien problem. Wielu autorów, w tym instytucje UE powołują się nań, wskazując szwedzki Government Bill 1998/99 (*National Minorities in Sweden*) *Nationella minoriteter i Sverige*, jako źródło takiego dookreślenia statusu mniejszości. Jednak analiza tego dokumentu nie wskazuje na powstanie takiej sformalizowanej kategorii. Pomimo tego, nawet w Szwecji autorzy powołują się na tę kategorię: Sofia Gulberg, *De osynliga minoriteterna. En studie om minoritets rättigheter i svensk politik mellan år 1970 och 2010*, Uppsala Universitet, <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:746049/FULLTEXT01.pdf>, s. 7 [dostęp: 1.09.2015].

¹² *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, Brussels 2009, s. 18–21.

¹³ Yaron Matras, *Scholarship and the Politics of Romani Identity: Strategic and Conceptual Issues*, „European Yearbook of Minority Issues”, 2011, t. 10, s. 222–228; 239–243.

¹⁴ Sigrid Lipott, *The Roma as a Protected Minority? Policies and Best Practices in the EU*, „Romanian Journal Of European Affairs”, 2012, t. 12, nr 4, s. 83–84.

¹⁵ <http://www.hartford-hwp.com/archives/60/132.html> [dostęp: 1.09.2015].

mą deklaracją bycia narodem i oczekiwania bycia jako naród traktowanym. Ponadto – co szczególnie interesujące z punktu widzenia polskiej różnicy pomiędzy mniejszością narodową a etniczną – jest w niej podkreślone, że wspólnota wszystkich Romów jest wspólnotą ponadnarodową, która pozostając różnorodną jednością nie dąży do stworzenia państwa, w którego istnieniu autorzy deklaracji upatrują jedną z najczęstszych przyczyn wojen i tragedii.

2. MODEL RELACJI: MIĘDZY INTEGRACJĄ A INKLUZJĄ

Oczekiwania wyrażone w deklaracji można określić jako próbę ukierunkowania polityki wobec tej grupy. Natomiast wynikające z niej podejście ma charakter *polityki* wycofania. Tak postrzegany uogólniony kształt romskich oczekiwań wobec polityki sprowadza się do obrony własnych wartości i koncentruje się na próbach jak najłagodniejszego przetrwania realizacji polityki UE, a także niejako przy okazji – osiągnięcia jak największych korzyści dodatkowych. Nawet przejawiana – jednak zbyt rzadko – chęć partycypacji Romów (liderów) w działaniach systemu dominującego związana jest z dostrzeganą koniecznością wpływu Romów na to, jaką formę przybiorą działania skierowane do tej grupy w ramach realizacji polityki przez UE i PC.

Wyrażona w UR i powiązanych dokumentach¹⁶ polityka wobec Romów trzyma się wytyczonych w strategii obszarów, a realizacja działań ukierunkowana jest na dążenia do integracji/włączenia tej grupy. Biorąc pod uwagę, że według niektórych autorów¹⁷ integracja jest ograniczoną asymilacją, a włączenie może zakładać – poza oferowaną ochroną mniejszości – odebranie jej członków od pierwotnej więzi grupowej, do obydwu tych form współistnienia należy podchodzić z wielką ostrożnością. Rozumienie tych koncepcji najchętniej akceptowane przez społeczeństwo dominujące, sprowadza je do dążenia do stanu, w którym mniejszość się nie wyróżnia. W ten jednak sposób przestaje ona być mniejszością i dochodzi do asymilacji. To jednak nie jest akceptowalne przez Romów i nie może stanowić celu ani integracji, ani włączenia¹⁸.

¹⁶ Na przykład: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie strategii UE w dziedzinie integracji Romów 2010/2276(INI) oraz Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie 2011/C 248/03, 16.06.2011.

¹⁷ Ellie Vasta, *Accommodating Diversity: Why Current Critiques of Multiculturalism Miss the Point*, University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, „Working Paper”, 2007, nr 53, s. 5.

¹⁸ Marcin Szewczyk, *Unia Europejska i Romowie. System wobec kultury etnicznej*, Muzeum Okręgowe w Tarnowie, Tarnów 2013, s. 109–110.

Dlatego też bardzo ważną kwestią jest sposób rozumienia tych dwóch pojęć, które zgodnie z dokumentami UE są ze sobą ściśle powiązane i stanowią swoje wzajemne następstwo. Interesującą koncepcją jest stwierdzenie, że „integracja to zbiór działań mających przynieść sprawiedliwość społeczną grupom pozostających w niekorzystnej sytuacji”¹⁹. Takie podejście zakłada jednak szczególne uwrażliwienie przedstawicieli społeczeństwa głównonurtowego na problemy mniejszości, co stanowi postulat trudny do realizacji. Biorąc pod uwagę większość grup wykluczonych (wymagających włączenia na jakiejś płaszczyźnie w celu zapewnienia im możliwości lepszego udziału w funkcjonowaniu całej społeczności) zawsze w związku z nakierowaną na nie polityką integracyjną pojawia się element antydyskryminacyjny (bardzo silnie widoczny w przypadku grup etnicznych).

Odnosząc się natomiast do włączenia, można przyjąć, że jest to integracja bez asymilacji, czyli taka, która wymusza przyjęcie wzorów kulturowych wystarczających do funkcjonowania w społeczeństwie, a jednocześnie pozostawia odrębny zakres wartości cywilizacyjnych, w które nie ingeruje i na które nie wpływa zakres norm kulturowych społeczeństwa dominującego. Ten model jest w praktyce stosowany przez tę część Romów, których polityka inkluzyjna w rzeczywistości nie obejmuje, gdyż potrafią oni dobrze funkcjonować w społecznościach państw europejskich, pozostając w znacznym stopniu poza nimi, jednak dobrze sobie radząc w przypadku konieczności bliższych kontaktów.

3. WZAJEMNE OCZEKIWANIA

Z jednej strony UE dąży do relacji z mniejszościami, definiowanych w ramach demokracji etnicznej²⁰, z drugiej jednak czyni to środkami, które nie prowadzą do prostego zrównania praw mniejszości etnicznej, lecz stawiając pewne warunki, przez co stara się wyrazić jej przedstawicieli w istniejący system²¹. Natomiast do momentu, w którym osiągną wystarczający poziom zaangażowanie i udziału w europejskiej rzeczywistości, pośrednio odmawia im pełni praw, godząc się na dyskryminację, która ma z założenia zaniknąć po wypełnianiu przez Romów założeń zwią-

¹⁹ Roxana Prisacariu, *Swiss immigrants' integration policy as inspiration for the Romanian Roma inclusion strategy*, „IFF Working Paper Online”, 2015, nr 5, s. 4.

²⁰ Sammy Smooha, *The model of ethnic democracy*, „ECMI Working Paper”, 2001, #13, s. 24–25.

²¹ *Romowie będą mogli wnieść aktywny wkład, jakiego się od nich słusznie oczekuje, w społeczeństwie, do którego należą*, za: Pkt 2.2 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Integracja mniejszości – Romowie”, 2009/C 27/20, 10.06.2008.

zanych z włączeniem i integracją, jakie zostały wskazane w UR. Można zatem stwierdzić, że UE oczekuje, iż odpowiednie zaangażowanie Romów w osiąganie celów strategii realizującej cele społeczno-gospodarcze doprowadzi do likwidacji dyskryminacji²². Jest to podejście życzeniowe, przyjmujące, że praca na rzecz rozwoju UE *ucywilizuje* Romów, prowadząc w konsekwencji do ich asymilacji. Ponadto jest ono całkowicie oderwane od przyczyn dyskryminacji Romów. Nie wynika ona bowiem wyłącznie (a na pewno nie przede wszystkim) z ubóstwa tej grupy, braków w edukacji, zbyt niskiego stopnia produktywności i zbyt małego zaangażowania w aktywność ekonomiczną, lecz z utrwalonych w świadomości społecznej doświadczeń historycznych kontaktów z *innymi* i pierwotnego lęku przed ich odmiennością.

Pomimo rozlicznych konsultacji ze środowiskami romskimi i oparciu UR na doświadczeniach PC i organizacji pozarządowych działających na rzecz Romów, większość świadomych kształtu polityki UE Romów nie akceptuje w pełni jej założeń i kierunku jaki wytycza, zgodnie z szerszymi podstawami strategii Europa 2020. Ponadto wydaje się, że choć u swego początku kształtowanie polityki wobec Romów miało wiele cech dwukierunkowego procesu europeizacji²³, to w toku realizacji przez PC jej ramowych założeń, nastąpiło odejście od tego modelu. Całkowita odpowiedzialność za realizację UR została przesunięta na PC i samych Romów, natomiast UE wydaje się jedynie obserwować postępy. Widoczne jest to w corocznych sprawozdaniach Komisji Europejskiej, która dokonuje jedynie administracyjnej wręcz notyfikacji, nie podejmując żadnych działań poza wskazywaniem dobrych praktyk i problemów w zakresie osiągania pozytywnych wskaźników zgodnych z celami UR. Nie ma także większej możliwości (poza poziomem krajowym) modyfikacji przyjętych założeń i zwrotnego kształtowania polityki w trakcie jej realizacji.

W szczególności jest to widoczne w zakresie niebranej pod uwagę specyfiki kulturowej, decydującej o sposobie funkcjonowania Romów w europejskiej rzeczywistości. Nie tylko nie zostało to w zadowalającym stopniu uwzględnione przy tworzeniu strategii, ale nie jest także wzmacniane w toku jej realizacji²⁴. Nie chodzi tu bowiem jedynie o możliwe do realizacji przez

²² Thornton, *op. cit.*, s. 117.

²³ Marcin Szewczyk, *Unijne Ramy i polska strategia integracji Romów – sposób zgodności* [w:] Adam Bartosz, Piotr Borek, Bogusław Gryszkiewicz (red.), *Romowie w Polsce i w Europie. Od dyskryminacji do tolerancji*, Wydawnictwo Edukacyjne, Kraków 2015, s. 195–196.

²⁴ Katrin Simhandl, 'Western Gypsies and Travellers' – 'Eastern Roma': the creation of political objects by the institutions of the European Union, „Nations and Nationalism”, 2006, nr 12 (1), s. 102.

PC w ramach krajowych strategii działania w obszarze kultury, ale o rdzeniowe uwarunkowania, które powinny wpływać na ogólny kształt strategii i jej społeczno-gospodarcze ukierunkowanie.

Konsekwentne zatrzymanie się UE wyłącznie na płaszczyźnie diagnoz społecznych i analiz, które uwzględniają czynniki ekonomiczne, nie odzwierciedla prawdziwego kształtu społeczności romskiej. Realizowana na takich podstawach polityka ma niewielkie szanse, aby trafić w ich potrzeby. Dlatego też istnieje poważna obawa, że tak ukształtowana polityka nie poprawi ich pozycji w Europie, a jedynie nauczy kolejnej strategii dopasowania i przetrwania.

Przywołując ponownie *Declaration of a Roma Nation* i uwzględniając między innymi wyraźne podkreślanie w tekście tego dokumentu odwołań do praw człowieka, można przyjąć, że ważnym składnikiem oczekiwań Romów w stosunku od polityki jest pozwolenie na godne życie i brak dyskryminacji. Biorąc pod uwagę najnowsze dane²⁵, poziom dyskryminacji w większości dziedzin życia Romów nie ulega zmianie. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na rozróżnienie pomiędzy realnymi oczekiwaniami (wynikającymi z rozumienia dominującego społeczno-ekonomicznego paradygmatu), a oczekiwaniami związanymi z utrwalonym cywilizacyjnie wzorem kulturowym i tradycyjnym podejściem do świat. Te drugie trzeba określić jako nierealne. I niestety w tej kategorii należy traktować oczekiwania pełnej suwerenności Romów, powiązanej ściśle ze zmniejszeniem stopnia dyskryminacji.

Nie odrzucają oni rzeczywistości gwarantującej wyższy poziom życia. Problemem jest jedynie kwestia kosztów związanych z tego typu korzyściami. Romowie często nie dostrzegają potrzeby zaoferowania czegokolwiek w zamian za zmianę ich sytuacji, a koszty związane ze zmianą wzorów kulturowych w zamian za lepszą sytuację w czterech głównych obszarach interwencji UR – bez jakiegokolwiek gwarancji zmiany sytuacji w zakresie dyskryminacji – są zbyt wysokie, aby mogli je zaakceptować.

²⁵ Philip Brown, Peter Dwyer, Philip Martin, Lisa Scullion, Hilary Turley, *Rights, responsibilities and redress? Research on policy and practice for Roma inclusion in ten Member States. Final report*, University of York, 2015, s. 11–12; 47–48; *Progress made by EU Member States in Roma integration*, June 2015, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_factsheet2015_en.pdf, s. 3 [dostęp: 1.09.2015].

4. ROMOWIE JAKO PRZEDMIOT POLITYKI UE

UE przyjmuje z jednej strony bardzo szeroką definicję „Romów” objętych polityką, uznając, że to określenie „ma charakter zbiorowy”²⁶ i że jest etnicznie neutralne, w odróżnieniu od kulturowo uwarunkowanej odrębności wiążącej się z nazwą „Cyganie” (*Gypsy*)²⁷. Jednocześnie wyłącza z zakresu polityki – za sprawą uznania znaczenia spójności terytorialnej – znaczne grupy Romów, którzy ze względu na swój status ekonomiczny, a także minimalistycznie wystarczający – choć zrealizowany na własnych zasadach – stopień włączenia²⁸. Nie zmienia to jednak faktu, że także oni doświadczają dyskryminacji, co potwierdza jedynie jak złudną nadzieją jest to, że zniknie ona pod wpływem osiągania celów wskazanych w UR. Dodatkowym problemem związanym z zasięgiem polityki wobec Romów jest kwestia braku pewnych i potwierdzonych danych na temat ich liczebności²⁹.

Zatem UE stworzyła i realizuje politykę wobec konkretnej grupy, choć nie jest w stanie jej precyzyjnie zdefiniować ani jakościowo, ani ilościowo. Kreowane jest w ten sposób podejście o podłożu ekonomicznym i po części społecznym (jako konsekwencja przemian w edukacji i zatrudnieniu), oddalająca się od polityki etnicznej³⁰ (choć starając się ingerować w kulturę). Opiera się przy tym na niedostrzeganiu przez UE kulturowych źródeł odmienności Romów, sprowadzając „problem” do jasnego i wymiernego – choć już nieodpowiadającego rzeczywistości społecznej – zakresu policzalnych wskaźników, w oparciu o identyfikację problemu w obszarze ekonomii. Nawet programowa koncentracja na edukacji ma podobny wymiar, ponieważ jest ona uznawana powszechnie za najlepszą metodę na przerwanie cyklu ubóstwa/wykluczenia i zagwarantowanie możliwości podejmowania pracy³¹.

²⁶ Pkt 5 Opinia Komitetu Regionów „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.”, 2012/C 54/03, 14.12.2011.

²⁷ Simhandl, *op. cit.*, s. 108–110.

²⁸ Choć pozostająca w obszarze autoidentyfikacji grupy i jej reprezentacji, o wiele bardziej efektywna pod względem realnego włączenia Romów w główny nurt życia społeczeństwa UE, wydaje się być – co prawda jedynie teoretyczna – koncepcja *common humanity*, Cătălin Stănculescu, *Identity Politics, Solidarity and Romani Activism*, „The Scientific Journal of Humanistic Studies”, R. 7, nr 12, s. 20–21.

²⁹ Zora Popova, *‘Roma’ Policy Making: Key Challenges & Possible Solutions*, „ECMI Brief”, 2015, #34, http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Brief_34.pdf, s. 4 [dostęp: 1.09.2015]. W Polsce przyjmuje się, w zależności od źródła pochodzenia danych, że Romów jest od ponad 12 do blisko 60 tysięcy.

³⁰ *Ibidem*, s. 7.

³¹ *Extraordinary meeting on the national Roma integration strategies. A sustainable process for Roma inclusion. Report*, European Platform for Roma Inclusion, Brussels 2012, s. 6.

5. ROMOWIE JAKO PODMIOT POLITYKI

W realizacji polityki UE wobec Romów ograniczenie zwrotnej komunikacji wchodzącej w zakres europeizacji nie wynika wyłącznie z podejścia KE do sposobu realizacji UR. W przypadku Romów problematyczna jest forma – akceptowalna przez system unijny – komunikowania potrzeb, a także ich reprezentatywna autoidentyfikacja.

UE funkcjonuje w paradygmacie demokracji przedstawicielskiej i stąd naturalnym dla niej źródłem komunikatów ze strony mniejszości etnicznej są wybrani reprezentanci interesów konkretnych grup. Oczekuje zatem komunikowania sformalizowanego i reprezentatywnego. Konieczne jest zatem powołanie po stronie Romów instytucji lub organizacji, które posiadają legitymizację do takiej formy przekazywania UE informacji zwrotnych. Wystarczającą do tego jest choćby reprezentacja za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Pozornie nie jest to problem, gdyż Romowie stosunkowo chętnie zrzeszają się w tej formie aktywności społeczeństwa obywatelskiego. Działa wiele fundacji i stowarzyszeń³² na poziomie krajowym i międzynarodowym, które mogłyby pełnić taką funkcję³³. To jednak nie wystarcza do tego, aby proces przekazu zwrotnej informacji dotyczącej potrzeb Romów był realizowany.

Główną przeszkodą jest to, że Romowie nie są w stanie przekazać spójnej i względnie jednolitej informacji na temat swych potrzeb. Problem nie wynika z tego, że do kategorii „Romów” należą różnorodne etnicznie grupy. Sprowadza się on przede wszystkim do tego, że romskie elity – organizujące się w wystarczającym stopniu, aby móc generować sformalizowaną informację do systemu – reprezentują przede wszystkim siebie, a nie całą społeczność romską. Jednak – jak twierdził Nicolae Gheorghe³⁴ – to właśnie one tworzą romskie społeczeństwo obywatelskie. Trudno jest zatem uznać legitymizację przedstawicieli Romów do wypowiadania się w imieniu ich wszystkich³⁵ lub jakkolwiek dookreślonej konkretnej grupy – czy to na płaszczyźnie lokalnej, krajowej, czy europejskiej. Bezpośrednia reprezentacja działa na bardzo niskim poziomie struktur społecznych, a i ona jest obciążona licznymi relacjami wewnątrzgrupowymi i zależnościami powsta-

³² Marcin Szewczyk, *Rom wiecznie non-governmental* [w:] Wojciech Gizicki (red.), *Organizacje międzynarodowe wobec politycznych i społecznych problemów świata*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 275–279.

³³ Matras, *op. cit.*, s. 222–228.

³⁴ Angela Kocze, *Civil Society, Civil Involvement and Social Inclusion of the Roma*, UNDP, Bratislava 2012, s. 14–15.

³⁵ Agnieszka J. Kowarska, *Z badań nad przywództwem u polskich Romów*, „Studia Romologica”, 2013, nr 6, s. 142.

jącymi w ramach kultury więzi, sprawiającymi, że nawet lokalnie łatwo jest podważyć wiarygodność reprezentacji wspólnych interesów. Podziały pomiędzy poszczególnymi grupami Romów przeplatają się z granicami państwowymi, wewnątrzgrupowymi zatargami oraz koneksjami rodzinnymi. Dlatego nie ma możliwości ścisłego określenia, jak znaczną (i znaczącą) grupę określony przedstawiciel reprezentuje.

Warto także mieć na uwadze w jaki sposób dochodzi do uznania jakiegokolwiek reprezentacji w środowisku romskim. Opiera się ona przede wszystkim na wartościach tradycyjnych, uznaniu wiedzy (najczęściej wynikającej z wieku) i nienagannej postawie moralnej – zgodności z zasadami bycia *prawdziwym* Romem. Wyrażna jest także różnica pomiędzy przywództwem, władzą i autorytetem. Ich aspekty przeplatają się i wiążą, tworząc skomplikowaną dla obserwatora zewnętrznego sytuację. Tak zwani „nowi liderzy” – będący w stanie komunikować się z pozaromskim światem – pozostają na granicy dwóch rzeczywistości (poprzez kontakty z nie-Romami, wykształcenie, a także często pozaromskie więzy rodzinne). Jednak, aby w jakimkolwiek stopniu móc realnie reprezentować społeczność romską (choćby lokalną) muszą uzgadniać większość kwestii z liderami uznanymi w ramach tradycyjnego systemu³⁶. Komunikaty jakie za ich pośrednictwem docierają do nieromskiego świata, nie zawsze są zgodne z oczekiwaniami społeczności, którą reprezentują, gdyż ta żyje w świecie tradycyjnych autorytetów i takich wartości. A one są o wiele ważniejsze niż poprawa – najczęściej nienatychmiastowa – jakości życia w jakimś jego aspekcie. Nawet przytoczone wcześniej – nierealne i niemożliwe do zaakceptowania przez społeczeństwo większościowe – postulaty zawarte w *Declaration of a Roma Nation*, które wydają się najbardziej odpowiadać romskim oczekiwaniom, zostały sformułowane przez liderów, którzy nie posiadali legitymizacji większości Romów.

Można zatem co najwyżej przypuszczać – na podstawie zewnętrznych przejawów romskiej kultury, tradycyjnego stylu życia, pojedynczych głosów artykułujących potrzeby jakiejś grupy – czego Romowie oczekują od społeczeństwa głównonurtowego i samego systemu. To jednak prowadzi przede wszystkim do identyfikacji oczekiwań, które jako nierealistyczne nie mogą być przyjęte przez społeczeństwo dominujące i nakierowany na rozwój system UE. Dlatego też – pomimo nacisku na to, aby formułować politykę w konsultacji z Romami – oferuje się im jedynie określoną grupę możliwości, na które mogą mieć pewien niewielki wpływ, jednak zestaw ten nie jest zgodny z ich największymi potrzebami i oczekiwaniami.

Nawet w okresie przed którym UE – przyjmując UR – skonstruowała względnie spójną politykę wobec Romów, tylko w pewnym stopniu – w ra-

³⁶ *Ibidem*, s. 147–150.

mach polityki potrzeb (*needs-based*) nastawionej w większym stopniu na przypuszczalne socjalne potrzeby Romów – dochodziło do spełniania ich realnych oczekiwań. Po weryfikacji wcześniejszej aktywności (głównie finansowej) i jasnego sformułowania sądu o jej nieefektywności³⁷, porzucono ten kierunek działań, a obecna polityka jest polityką praw (*rights-based*)³⁸. Co prawda jej celem jest likwidacja dyskryminacji, jednak wątpliwe pozostaje, czy można go osiągnąć poprzez koncentrację wyłącznie na czterech głównych obszarach wskazanych w UR.

Wydaje się, że można się zgodzić z tezą, że Romowie jako mniejszość, mają w ramach takiej sytuacji dwie możliwości³⁹: stać się kulturową enklawą zepchniętą na margines życia społecznego lub podporządkować się i włączyć w istniejący główny nurt kulturowy (a także społeczny i gospodarczy), poszukując jak najlepszych warunków, na jakich mogą to zrobić. Generalnie wydaje się, że różne grupy Romów korzystają obecnie z obydwu tych możliwości. Jednak obie sprowadzają Romów do sytuacji, w której muszą oni po prostu przetrwać prorozwojową i inkluzyjną politykę UE.

6. PODSUMOWANIE

Zarówno z punktu widzenia Romów, jak i UE, asymilacja jest najgorszym, co mogłoby się zdarzyć w wyniku rozwoju wzajemnych relacji pomiędzy mniejszością i systemem. Romowie, ponieważ chcą istnieć, a UE, ponieważ opiera swoje istnienie na wartościach humanizmu, demokracji i kulturowej różnorodności. Jednak obydwie strony w różny sposób rozumieją i postrzegają tę kwestię.

Polityka UE wobec Romów jest kształtowana z punktu widzenia dążenia do niedyskryminacji. I można przyjąć, że jest to zgodne z oczekiwaniami Romów. UE tworząc podstawy polityki opierała się na efektywności i możliwości oceny postępów, zgodnie ze swym paradygmatem rozwojowym, starając się kształtować rzeczywistość etniczną Europy w taki sposób, aby nie zachwiała ona jej dążeń do spójności. W o wiele mniejszym stopniu brała pod uwagę to, czego na podstawie jej wiedzy oczekiwali Romowie. Pomimo wspólnego dążenia do niedyskryminacji, zarówno metody preferowane przez obydwie strony, jak i narzędziowe cele, które mają doprowadzić

³⁷ KOM(2011) 173, *op. cit.*, s. 3.

³⁸ Prisacariu, *Swiss...*, *op. cit.*, s. 8.

³⁹ Autor proponuje trzy opcje, jednak pierwsza – związana z wzmocnieniem niezależności i samorządzenia – nie wydaje się być realistyczna, cyt. za: Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford University Press, 2001, s. 161.

do likwidacji dyskryminacji są różne po obydwu stronach tego systemowo-etnicznego równania. Dla Romów jest to – w jakimś stopniu wyrażone w *Declaration of a Roma Nation*, mówiącej o gwarancji przestrzeganiu praw człowieka i szacunku, a także potrzebie modernistycznego i szczególnego prawa dla szczególnej ponadnarodowej mniejszości – pozostawienie ich w spokoju i akceptacja ich nieszkodzącej odmienności. Dla UE natomiast jest to taki stopień wieloaspektowego włączenia Romów w główny nurt życia społecznego i gospodarczego, jaki pozwala na likwidację podstaw do ich dyskryminacji w jakimkolwiek zakresie, wynikającym z ich odrębności etnicznej, a także – w przypadku szerokiego rozumienia kategorii „Romowie” – behawioralnej.

W najtrudniejszej sytuacji – rozerwani pomiędzy rozumieniem konieczności spełniania oczekiwań UE i tradycyjnymi wartościami wspólnoty, w której muszą (i chcą) funkcjonować – są liderzy romscy. I to liderzy reprezentujący Romów wobec systemu PC i UE. Z jednej strony muszą zachować wiarygodność wobec struktur społeczeństwa większościowego, z drugiej natomiast muszą pozostać osobami zasługującymi – w oparciu o tradycyjne wartości – na szacunek i nazywanie ich *prawdziwymi* Romami, co daje choć jakiegokolwiek podstawy do reprezentowania (niepowszechnego) tej grupy.

Jednak nie są to wszystkie czynniki wpływające na efektywność realizacji polityki mającej na celu zaprzestanie dyskryminacji. Pomimo deklaratywnego popierania przez znaczną część społeczeństw polityki państwa (i UE) zdeterminowanej przez ogólnounijny (i tradycyjnie europejski) paradygmat humanizmu, praw człowieka i demokracji, dyskryminacja Romów pozostaje niezmiennym faktem, znajdującym wyraźne odzwierciedlenie w praktyce społecznej. Dla przedstawicieli społeczeństw dominujących zamieszkujących państwa Europy takie podejście wiąże się z poczuciem wyższości i stanowi utrwalony element ich funkcjonowania. Jednak jest to wyłącznie przyjęcie pewnego cywilizacyjnego obrazu własnego, który skutkuje między innymi w aroganckim mówieniu o prawach *powszechnych*. Jest on jednak bardzo trudny do zmiany.

Z drugiej natomiast strony, biorąc pod uwagę perspektywę kilkuset lat prześladowań Romów i sprawnego (w długoterminowej ocenie) tworzenia strategii przetrwania w co najmniej obojętnym, a jednak najczęściej wrogim środowisku społecznym, należy brać pod uwagę to, że obecne zaangażowanie Romów w realizację polityki wobec nich samych, w życie społeczne i gospodarcze, jest kolejnym „wielkim oszustwem” porównywalnym z przyjęciem w średniowieczu roli pielgrzymów z Małego Egiptu – zgodnym z oczekiwaniami społeczeństwa większościowego – służącym jedynie przetrwaniu tej grupy etnicznej.

LITERATURA:

- BROWN P., DWYER P., MARTIN P., SCULLION L., TURLEY H., *Rights, responsibilities and redress? Research on policy and practice for Roma inclusion in ten Member States. Final report*, University of York, 2015.
- 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, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77–123.
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22–26.
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16–22.
- Extraordinary meeting on the national Roma integration strategies. A sustainable process for Roma inclusion. Report*, European Platform for Roma Inclusion, Brussels 2012.
- Government Bill 1998/99 (National Minorities in Sweden) „Nationella minoriteter i Sverige”.
- GULLBERG S., *De osynliga minoriteterna. En studie om minoritets rättigheter i svensk politik mellan år 1970 och 2010*, Uppsala Universitet, <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:746049/FULLTEXT01.pdf> [dostęp: 1.09.2015].
- KOCZE A., *Civil Society, Civil Involvement and Social Inclusion of the Roma*, UNDP, Bratislava 2012.
- 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, 5.04.2011.
- KOWARSKA A. J., *Z badań nad przywództwem u polskich Romów*, „Studia Romologica”, 2013, nr 6, s. 135–154.
- KYMLICKA W., *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford University Press, 2001.
- LIPOTT S., *The Roma as a Protected Minority? Policies and Best Practices in the EU*, „Romanian Journal Of European Affairs”, 2012, t. 12, nr 4, s. 78–97.
- MATRAS Y., *Scholarship and the Politics of Romani Identity: Strategic and Conceptual Issues*, „European Yearbook of Minority Issues”, 2011, t. 10, s. 211–247.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie 2011/C 248/03, 16.06.2011.

- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Integracja mniejszości – Romowie”, 2009/C 27/20, 10.06.2008.
- Opinia Komitetu Regionów „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.” 2012/C 54/03, 14.12.2011.
- POPOVA Z., *‘Roma’ Policy Making: Key Challenges & Possible Solutions*, „ECMI Brief”, 2015, #34, http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Brief_34.pdf [dostęp: 1.09.2015].
- PRISACARIU R., *Roma right to effective participation in public affairs – between soft and hard law*, „IFF Working Paper Online”, 2015, nr 3.
- PRISACARIU R., *Swiss immigrants’ integration policy as inspiration for the Romanian Roma inclusion strategy*, „IFF Working Paper Online”, 2015, nr 5.
- Progress made by EU Member States in Roma integration*, June 2015, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_factsheet2015_en.pdf [dostęp: 1.09.2015].
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie strategii UE w dziedzinie integracji Romów 2010/2276(INI).
- RISINGER A., *The Romani in Europe and the False Promise Fundamental Rights*, „Law School Student Scholarship”, 2015, dok. 673, http://scholarship.shu.edu/student_scholarship/673 [dostęp: 1.09.2015].
- SIMHANDL K., *‘Western Gypsies and Travellers’ – ‘Eastern Roma’: the creation of political objects by the institutions of the European Union*, „Nations and Nationalism”, 2006, nr 12 (1), s. 97–115.
- SMOOHA S., *The model of ethnic democracy*, „ECMI Working Paper”, 2001, #13.
- STĂNCIULESCU C., *Identity Politics, Solidarity and Romani Activism*, „The Scientific Journal of Humanistic Studies”, R. 7, nr 12, s. 20–23.
- 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, s. 67–85.
- SZEWCZYK M., *Rom wiecznie non-govermental* [w:] W. GIZICKI (red.), *Organizacje międzynarodowe wobec politycznych i społecznych problemów świata*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 263–286.
- SZEWCZYK M., *Unijne Ramy i polska strategia integracji Romów – sposób zgodności* [w:] A. BARTOSZ, P. BOREK, B. GRYSZKIEWICZ (red.), *Romowie w Polsce i w Europie. Od dyskryminacji do tolerancji*, Wydawnictwo Edukacyjne, Kraków 2015, s. 193–209.
- SZEWCZYK M., *Unia Europejska i Romowie. System wobec kultury etnicznej*, Muzeum Okręgowe w Tarnowie, Tarnów 2013.
- 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, Brussels 2009.

THORNTON G. M., *The Outsiders: Power Differentials between Roma and Non-Roma in Europe*, „Perspectives on European Politics and Society”, 2014, t. 15, nr 1, s. 106–119.

Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. 2005, nr 17, poz. 141.

VASTA E., *Accommodating Diversity: Why Current Critiques of Multiculturalism Miss the Point*, University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, „Working Paper”, 2007, nr 53.

Marcin Szewczyk

I EVROPUTNI UNIA – RROMA.

BILATERALO (DORIGITKA) POLITIKANE DIKHIMATA

E Evroputne Uniaqëri politika karing-o Rroma säs avridini dr-i Komunikacia e Evroputne Komisiaqëri e b/qi 2011. Paruvdäs but dr-i konsultacia e Rromença aj e Themença-Somdasnença, no si konsistëto vi e Evroputne Uniaqëre anglazamaibnasqëre objektivonença. Pal-e Evropaqëri strategia 2020, savi si şeral karing-o avlinä: butäripen, siklöpen, kheripen, sastipen aj udar putardo karing-o medikalo sevipen, sär reäkcia e Rromenqëre zungale situaciaqe dre akala avlinä. Pe javer rig, i Evropa nabut dikhel e diskriminaciaqëri problëma. I şerutni doş si i idëja so, kana te aresen o Rroma jekh laçheder nivëli dr-o sociali aj ekonomiko indikatöra, e diskriminaciaqëri problëma si te ničhöl kòrkorro pesθär, te kamle o Rroma te oven asimiluime. Si jekh vizia so ni o Rroma, ni i Evroputni Unia (barem dr-i teoria) na priaren (akceptuin). I şerutni aj vasneder problëma e Rromença si i artikulacia maşkär lenqëre nevòje thaj jekh ćáo mujalipen lenqëre grupaqëre interesonqëro. Sa o oficiälo kontäktä e gazitkone dostibnaça si dr-e vasta e „nevikane lideronqëre”. Jone mothoven formal e Rromenqëre nevòje aj keren jizdipen p-i politika e Evropaqëri aj e Themenqëri-Somdasnenqëri. Palem, jone nivar na representuin sa e Rromen, butum si jone tikne khetanimatenqëre mujale. Javere rigaθe, lenqëri legitimacia si ćaci sadaj kana beşen aj ziven maşkär Rromenθe aj känden o zakòno, savo thàvdel katar-e krisinäqëre ahora. Akala limitacie keren phares te pinzardön ćacimasθe, so o Rroma uzaren katar-e Evropaqëri aj e Themenqëri-Somdasnenqëri politika karing lenθe. P-i bāza e „Deklaraciaqëri e rromane naciaqëräqëri” (IRU, 2000) aj e socialone praktikaqëri, şaj pakäs so o Rroma angla sa mangel te khoslöl i diskriminacia aj te zivdön lenqëre Manusikane Hakaja. A ćacimasθe, dr-i prāktika, jone xutren sadaj bilonde dūme so jekh dives si te ničhöl i diskriminacia dr-o avindipen, surte jone kòrkorro bilön dr-o sociali aj ekonomiko ziiben e Evropaqëro – so jone kòrkorro mangel aj o gaze na mukhen.

Marcin Szewczyk

**THE EUROPEAN UNION – ROMA.
BILATERAL POLICY CONSIDERATIONS**

The EU policy towards the Roms was formulated in the European Commission's 2011 Communication. It was shaped by consultations with Roms and the Member States. To a great extent, it was also consistent with pro-development of objectives of the EU. The Europe 2020 strategy focuses on employment, education, housing and access to medical services which are also response to a bad situation of Roms in these areas.

However, the EU does not concentrate on the problem of discrimination too much. What is more, the EU claims that after reaching a certain level of socio-economic indicators, the problem is solved automatically. Discrimination will not disappear without a deliberate intervention unless the Roms assimilate.

However, neither they, nor – at least theoretically – the EU accepts it. The main problem connected with Roms' articulation of needs, is the matter of legitimacy of representation of this group's interests. The so-called "new leaders" are responsible for keeping contacts with the mainstream society. They formulate Roms' needs and influence the policy of the EU and the Member States. Unfortunately, they represent only small groups of Roms. Moreover, In order to legitimize the representation of the Rromani society, they have to be a part of the Rromani community and submit to rules coming from traditional values. Due to these limitations, it is difficult to determine what are Roms' real expectations regarding the policy of the EU and the Member States towards them.

On the basis of the Declaration of a Rromani Nation (IRU, 2000) and social practice, it may be supposed that the Roms expect mainly the elimination of discrimination and respecting human rights. However, in practice, they receive a vague promise that discrimination will disappear in the future, provided that they join the mainstream of social and economic life of Europe.