

ten zwischen Berlin und Vietnam. Bielefeld: Transcript Verlag 2010.

⁵² J. S. Coleman, *Foundation of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990 (Chapter 5) quoted in J. Boshuizen, *Join the club! Knowledge spillovers and the influence of social networks on firm performance*, Dissertation at the University of Twente, 2009:30.

⁵³ N. Hansen, *Competition, Trust, and Reciprocity in the Development of Innovative Regional Milieux*. *Regional Science*, 71 (2), 1992, pp. 95-105 quoted in J. Boshuizen, *Join the Club! Knowledge Spillovers and the Influence of Social Networks on Firm Performance*, Dissertation at the University of Twente, 2009:30.

⁵⁴ G. Ahuja, *Collaboration Networks, Structural Holes, and Innovation: A Longitudinal Study*. *Administrative Science Quarterly*, 2000, 45,3, pp. 425- 455.

⁵⁵ M. S. Granovetter, *The Strength of Weak Ties*. *American Journal of Sociology*, Vol. 78, Issue 6, 1973, pp. 1360-1380.

⁵⁶ B. Klagge; K. Klein-Hitpaß, *High-Skilled Return Migration and Knowledge-Based Development in Poland*, *European Planning Studies* Vol. 18, No. 10, October 2010:1637, pp. 1632-1651.

⁵⁷ J. S. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*. In: *American Journal of Sociology*, 94, 1988, pp. 95-120.

⁵⁸ J. Boshuizen, *Join the Club! Knowledge Spillovers and the Influence of Social Networks on Firm Performance*, Dissertation at the University of Twente, 2009:25.

⁵⁹ J. Boshuizen, *Join the Club! Knowledge Spillovers and the Influence of Social Networks on Firm Performance*, Dissertation at the University of Twente, 2009:38.

⁶⁰ D. Fürst; H. Schubert, *Regionale Akteursnetzwerke, Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen*. In: *Raumforschung und Raumordnung* 5/ 6, 1998, pp. 352-361.

⁶¹ J-P. Cassarino, *Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited*, *International Journal on Multicultural Societies*, IJMS, Vol. 6, No. 2, 2004, pp. 253-279.

⁶² P. Bourdieu, *Ökonomisches Kapital - Kulturelles Kapital - Soziales Kapital*. In: R. Kreckel (eds.): *Soziale Ungleichheiten*, Göttingen, 1983, pp. 183-198.

⁶³ L. Pries, *Internationale Migration*. transcript Verlag, Bielefeld 2001:35.

⁶⁴ A. Saxenian, *The New Argonauts, Global Search and Local Institution Building*. In: P. Cook; M. D. Parrilli; J. L. Curbelo (eds.): *Innovation, Global Change and Resilience*, Edward Edgar Publishing, 2012, p. 28.

⁶⁵ A. Schmitz, *Transnationalität als Ressource? Netzwerke vietnamesischer Migrantinnen und Migranten zwischen Berlin und Vietnam*, Bielefeld: Transcript Verlag 2010.

⁶⁶ A. Saxenian, *The New Argonauts, Global Search and Local Institution Building*. In: P. Cook; M. D. Parrilli; J. L. Curbelo (eds.): *Innovation, Global Change and Resilience*, Edward Edgar Publishing, 2012, p. 28.

⁶⁷ K. Iglicka, *Zarządzanie emigracją – wyzwania dla polskiej polityki zagranicznej i gospodarczej, Raport i analizy*, Nr. 1/10, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2010.

⁶⁸ A. Saxenian, *The New Argonauts, Global Search and Local Institution Building*. In: P. Cook; M. D. Parrilli; J. L. Curbelo (eds.): *Innovation, Global Change and Resilience*, Edward Edgar Publishing, 2012, p. 28.

⁶⁹ A. Saxenian, *The New Argonauts, Global Search and Local Institution Building*. In: P. Cook; M. D. Parrilli; J. L. Curbelo (eds.): *Innovation, Global Change and Resilience*, Edward Edgar Publishing, 2012, p.33.

⁷⁰ A. David; F. Coenen, *Alumni Networks - an Untapped Potential to Attract and Gain Brain? Interim results of the BRAND project*, Conference Paper, Regional Study Association, Delft, May 2012.

MIGRACJA CZY MOBILNOŚĆ – WYKORZYSTYWANIE PRZEZ ROMÓW PRAWA DO SWOBODNEGO PRZEMIESZCZANIA SIĘ OSÓB

Marcin Szewczyk*

Od 2009 r. instytucje Unii Europejskiej (UE) coraz więcej uwagi poświęcają Romom. Jednocześnie polityka wobec tej grupy etnicznej staje się o wiele bardziej realistyczna. Nowe podejście polega nie tylko na uwzględnianiu potrzeb Romów, ale także na oczekiwaniu podjęcia przez nich wysiłku zbliżającego ich do społeczeństw UE. W 2009 r. trwały przygotowania do *Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym*, przeprowadzono pierwsze oceny skutków kryzysu finansowego, załamały się brytyjskie i niemieckie nadzieje związane z polityką wielokulturowości¹. W tym samym czasie zaczęły się ujawniać skutki drugiej fazy ostatniego rozszerzenia UE (2007 r.) o dwa państwa Europy Wschodniej – Bułgarię i Rumunię, w których żyje wielu Romów (odpowiednio: 2,5% i 4,7% ludności), przeważnie poniżej minimum socjalnego.

Konsekwencją zmiany stanowiska UE wobec Romów i kilkuletniego wzmożonego zainteresowania instytucji unijnych ich sprawami są *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku*², wymuszające działania w państwach UE i wiążące je ze strategią „Europa 2020”. *Unijne ramy...* są pierwszą tak kompleksową i zarazem realistyczną strategią.

W artykule poza wskazaniem na główne kulturowe uwarunkowania romskiego sposobu traktowania prawa do swobodnego przemieszczania się osób w Unii, autor przedstawia przede wszystkim stopień legitymizacji mobilności Romów i analizuje problem równoważnego traktowania migrantów i mniejszości etnicznych – obywateli państw członkowskich. Podejmuje także próbę wskazania sposobów załagodzenia i rozwiązania problemów wynikających z uwarunkowań kulturowych, stanowiących główne źródło ich mobilności.

Romowie to wszystkie grupy narodowościowe związane etnicznie lub prowadzące podobnie mobilny tryb życia³. Problem migracji Romów po 2004 r. odnosi się jednak głównie do konkretnej grupy etnicznej z Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW), z wyłączeniem szero-

kiej, choć nieprecyzyjnej kategorii zachodnioeuropejskich Sinti⁴.

Stanem, do którego dąży UE *jest harmonijny rozwój społeczny, gospodarczy i terytorialny całej Unii*⁵. Stąd konieczność włączenia kilkunastu milionów europejskich Romów z obszaru UE do społeczeństwa przynajmniej w takim stopniu, aby ich odmienne wzorce kulturowe i uwarunkowany nimi tryb życia nie stały na przeszkodzie w osiągnięciu tych trzech aspektów rozwoju⁶.

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 przyjezdnych Romów nie tylko jako niechcianych, ale także jako nielegalnych migrantów. Uważają, że zamieszkujący te państwa rodzimi Sinti stwarzają o wiele mniejsze i – po latach współistnienia – po części rozwiązane problemy. Właśnie takie podejście umożliwiło w 2010 r. nakazanie ośmiu tysiącom Romów, pochodzących przede wszystkim z Rumunii i Bułgarii, opuszczenia Francji⁷. Wydarzenia te miały charakter odwrócenia uwagi od problemów natury politycznej⁸, wiązały się z antyimigracyjną polityką francuską oraz niskim poparciem społeczeństwa francuskiego dla prezydenta N. Sarkozy'ego (30%). Do podobnych wydarzeń doszło we Włoszech, gdzie od 2008 r. prowadzone są 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.

Romowie w Europie

Skala romskich migracji w ostatnich latach jest trudna do oszacowania. Niemniej, wiele źródeł analizujących migrację z Rumunii szacuje jej przybliżoną wielkość, ustalając ją na około 10% populacji Romów żyjących w tym państwie⁹. Z kolei około 30% Bułgarów przebywających w Hiszpanii, to Romowie¹⁰. Nie są to jednak dane ani precyzyjne, ani reprezentatywne¹¹. Samo ustalenie liczby Romów mieszkających w Europie jest trudne. Według różnych źródeł może to być 11,5-14,5 mln osób¹². Niewątpliwie ponad połowa z nich żyje w owych państwach członkowskich EŚW¹³. Skala migracji najczęściej jest przeszacowywana. Nie bez znaczenia dla przyczyn tego zjawiska jest kwestia powiązania ich negatywnego stereotypu z wyraźną rozpoznawalnością członków społeczności romskiej. Połączenie tych dwóch czynników sprawia, że ich widoczna obecność stanowi problem dla dużej liczby mieszkańców państw UE.

Po ostatnim rozszerzeniu UE, Romowie stali się największą mniejszością etniczną w Unii. Jednocześnie kilka milionów Romów, obywateli postsocjalistycznych państw EŚW, nabyło obywatelstwo unijne. Mają zatem traktatowo zagwarantowaną swobodę przemieszczania

się i przebywania na terytorium wszystkich państw członkowskich¹⁴.

Narzucony na przestrzeni wieków¹⁵ i utrwalony kulturowo wzór większej niż przeciętnej mobilności Romów sprawił, że tak ważna dla Unii swoboda przemieszczania się stała się problemem. Trudno przy tym oczekiwać, że Romowie, dla których nomadyzm był jedną ze strategii przetrwania ekonomicznego¹⁶, nie skorzystają z pojawiającej się możliwości. Tym bardziej, że dotyczy to grupy Romów, których w państwach socjalistycznych zmuszono do osiadłego trybu życia i którzy do ostatniego rozszerzenia Unii, przybywając na jej terytorium, byli „zewnątrznymi migrantami”.

Europa przez kilkadziesiąt lat przywykła do obecności Romów i zawsze traktowała ich jako lud wędrujący, chociaż wielu z nich prowadziło i prowadzi osiadły tryb życia. Takie podejście ukształtowało stereotyp identyfikujący wszystkich Romów, również grupy, które zdecydowały się na prowadzenie osiadłego trybu życia, jako nowoprzybytych obcych. Dodatkowo poprzez odmienność wzorów kulturowych, nieuczestniczenie w życiu społeczeństw lokalnych, nieznaną języka, nigdy nie dokonała się pełna ewolucja od migrantów do osiadłych przedstawicieli mniejszości, będącej stałym składnikiem społeczeństwa. Bariery pełnej akceptacji Romów przez społeczeństwo jest podkreślana przez nich odmienność etniczna¹⁷, z którą w znacznej mierze związany jest oryginalny romski wzór mobilności.

Co więcej, ich odmienny typ antropologiczny wywołuje wrażenie, że Romowie dopiero co przybyli do Europy. Traktowanie romskich obywateli państw UE jak migrantów spoza UE wzmacnia wykluczenie. Tymczasem ważnym, choć nie kluczowym, czynnikiem wspierającym decyzję o wewnątrzunijnej migracji Romów jest szukanie przyjaznego środowiska społecznego, w którym będą mogli zamieszkać. Nadzieje te jednak nie spełniają się. Romowie automatycznie są postrzegani jako niechciani obcy, konkurenci na rynku pracy i obciążenie systemu socjalnego¹⁸. Główne przyczyny migracji romskich nie odbiegają od przyczyn migracji innych społeczeństw. Dlatego też na pierwszym miejscu pozostaje czynnik ekonomiczny. Jest on o tyle istotny, że bezrobocie wśród Romów jest najczęściej około czterokrotnie wyższe niż średnia krajowa, a ponadto dotyka ich często wielopokoleniowe ubóstwo. Docelowy kraj migracji jawi się zazwyczaj jako miejsce, w którym nie tylko poziom dyskryminacji będzie niższy, ale i miejsce, w którym o wiele łatwiej będzie znaleźć pracę i zdobyć środki utrzymania.

Jeśli etniczni migranci się nie zasymilują, zawsze będą się wyróżniali i stanowili problem. Romowie, będący pod względem liczebności 12. europejską grupą narodowościową, po kilkuset latach obecności w Europie nie wtopili się w społeczeństwo. Ponadto, przybywszy do Europy 400 lat po osiedleniu się ludów ugrofińskich na Nizinie Panońskiej, Romowie nie stworzyli odrębnego państwa. Pozostając w rozproszeniu, są wyraźnie

widoczni przez swą odrębność, wewnętrzną solidarność i dominujące wśród nich ubóstwo¹⁹.

Ich etniczność, wysoko oceniana w skali samoidentyfikacji, jest jednocześnie problemem²⁰, gdyż wyróżniające się mniejszości traktowane są jak obcy, którzy zagrażają systemowi socjalnemu i ekonomicznemu²¹. Ten pożądaný i docelowy unitaryzm społeczny stoi w jawnej sprzeczności z podstawową promowaną w Unii wartością kulturową, jaką jest *jedność w różnorodności*. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w opinii z 2010 r.²², mówiąc o problemach z różnymi formami nietolerancji, powołuje się nie tylko na migrantów, ale także na samą inność – nie może być ona podstawą do jakichkolwiek represji, gdyż zgodnie z wartościami europejskimi każdy człowiek ma prawo być inny i posiadać własną kulturę.

Na fakt ten zwraca także uwagę Komitet Regionów w opinii z 2006 r. w *sprawie rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie ochrony mniejszości i polityki walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie* (pkt. 4 preambuły). Jednak naturalnym społecznym zjawiskiem jest traktowanie obcych (i innych) jako zagrażających utrwalałonemu porządkowi społecznemu²³ i dopiero wartości cywilizacyjne Europy mogą przewyżczać tę nietolerancję.

Migranci czy obywatele?

Romowie są często traktowani gorzej niż migranci. Po pierwsze, ponieważ głąboko wniknęli w tkankę każdego z państw i znaleźli niszę, w której starają się być niewidoczni dla systemu, ale są niestety bardzo widoczni dla społeczeństwa. Po drugie, dlatego że przebywając kilkaset lat w Europie wciąż pozostają na marginesie życia społecznego i wywołują negatywne reakcje społeczne. Są bowiem oskarżani, że po tylu latach przebywania w państwach europejskich, w szczególności tych należących do UE, nie podjęli wysiłku, aby podporządkować się zasadom w nich panującym. Jest to o tyle istotne, że w ostatnich latach wraz z intensyfikacją procesu integracji europejskiej, wzmagają się ruchy o charakterze nacjonalistycznym, a ksenofobia i dyskryminacja przybierają na sile. Średnio co czwarty mieszkaniec państw UE-15 nie chce, aby społeczeństwo jego państwa stanowiły także osoby o innej kulturze, religii czy pochodzeniu rasowym²⁴.

Traktowanie Romów przez społeczeństwo oraz niektóre rządy jako migrantów jest po części przyczyną podobnego traktowania ich przez instytucje UE. Dzieje się tak, mimo że polityka wobec migrantów została oddzielona od polityki wobec mniejszości²⁵. Wyraźnym przykładem na takie traktowanie jest rezolucja EKES z 2010 r. w *sprawie sytuacji Romów w Unii Europejskiej*, w której, we wskazówkach, jak integrować Romów ze społeczeństwem i gospodarką, mówi się także o migrantach (pkt 4). Podobne stanowisko zajmuje także Agencja do spraw Praw Fundamentalnych, która w raporcie

Migrants, minorities and employment koncentruje się na wykluczeniu i dyskryminacji jako czynnikach łączących migrantów i mniejszości, w tym największą – mniejszość romską²⁶.

Nie należy jednak wnioskować, że instytucje UE poddają się nastrojom społecznym i przyzwyczajeniom społeczeństw UE. W ten sam sposób wypowiada się, tak świadoma sytuacji społecznej i gospodarczej, instytucja, jaką jest EKES. Należy zatem przyjąć za uzasadnioną tezę, że z punktu widzenia dążenia UE do spójności społecznej i ekonomicznej Romowie stanowią taki sam problem, jak migranci. Co za tym idzie, należałoby ich traktować w podobny – choć nie identyczny – sposób. Powinno to przyjąć formy równie szerokiego, jak w przypadku migrantów, wsparcia organizacyjnego, finansowego oraz wspomagającego ich integrację ze społeczeństwem²⁷. Jednocześnie jednak system instytucjonalny UE nie może zacząć traktować Romów jako nie posiadających unijnego obywatelstwa. Romowie z obszaru UE muszą mieć wszystkie prawa, jakie posiada obywatel UE.

Każde obywatelstwo – w tym unijne – poza prawami, niesie ze sobą także obowiązki. Postanowienia TFUE mówią wyraźnie o prawach, wskazując na ich konkretne przykłady, a także o obowiązkach, których jednak nie precyzują. Jasnym jednak jest, że obowiązki obywateli Unii wiążą się ze wspieraniem jej celów. Najważniejszym celem²⁸ UE jest spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna. Dotyczy to także Romów, którzy zgodnie z opinią EKES z 2009 r., powinni wnosić wkład, którego społeczeństwo UE słusznie od nich oczekuje²⁹. Zgodnie z programem haskim³⁰, podobne zasady likwidacji nierówności w życiu społecznym i gospodarczym dotyczą migrantów. Natomiast program sztokholmski wskazuje na odpowiedzialność tej grupy za integrację ze środowiskiem głównonurtowym³¹. Jednak nawet gdyby Romowie nie podejmowali żadnego wysiłku zmierzającego do wypełniania oczekiwań Unii, nie mogliby być pozbawieni praw wynikających z obywatelstwa.

W społeczeństwach istnieje ponadto częsta skłonność do traktowania Romów nie tylko jak migrantów, ale także jak przestępców. Większość społeczeństw wprawdzie nie zna Romów, ale poddaje się stereotypom i na ich podstawie przypisuje im m.in. odpowiedzialność za przestępczość niewspółmierną do rzeczywistej skali tego zjawiska³². W 2010 roku stereotyp ten stanowił usprawiedliwienie zbiorowych deportacji Romów z Francji, zakazanych na mocy art. 19 ust. 1 Karty praw podstawowych (KPP) i art. 4 IV. Protokołu dodatkowego do Europejskiej konwencji praw człowieka. Także i działania rządu włoskiego były i są usprawiedliwiane w podobny sposób, tym bardziej, że do zaognienia sytuacji w tym kraju i rozpoczęcia zdecydowanych działań doprowadziło brutalne morderstwo Włoszki w październiku 2007 roku, o które podejrzewano rumuńskiego Roma. Inne francuskie wyjaśnienia akcji antyromskich dotyczyły braku unijnej strategii integracji Romów³³, a także prowadzącej do dyskryminacji, niepełnej zgodności przepisów krajowych z zasadami UE regulującymi swobodę

przemieszczania się osób³⁴. Protesty Komisji Europejskiej i PE, uznających, że Francja łamie prawa obywateli UE, oraz stanowisko pozarządowych organizacji romskich (m.in. *Collectif National Droits de l'Homme Romeurope*³⁵) doprowadziły ostatecznie do ograniczenia masowej akcji deportacyjnej. Pomimo oficjalnego zaprzestania przez Francję wydalania obywateli UE romskiego pochodzenia, w dalszym ciągu francuska policja prowadzi działania, polegające na sukcesywnej likwidacji osiedli romskich. Podobnie we Włoszech akcje wysiedlania Romów i przenoszenia ich do monitorowanych i zamkniętych osiedli nie została zaprzestana. Włochy, pomimo opublikowania przez PE jeszcze w 2008 r. dokumentu potępiającego takie praktyki jako *akt bezpośredniej dyskryminacji ze względu na rasę i pochodzenie etniczne*³⁶, 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. Także francuska żandarmeria jest podejrzewana o analogiczne działania, włączając w to zbieranie próbek DNA i tworzenie tajnej, etnicznej kartoteki. Działania te są reakcją rządów obydwu państw na niezadowolenie społeczne 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 r. w 130 miastach blisko 100 tys. 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 r. aż 79% Francuzów popierało politykę rządu francuskiego wobec Romów³⁷.

Podobnie jak w latach 90., kiedy zwiększona migracja Romów spoza UE wymusiła zajęcie się tym zjawiskiem przez instytucje UE³⁸, tak i wydarzenia we Włoszech, a następnie także we Francji stały się okazją do przygotowania nowej skutecznej strategii odpowiedniej do rozszerzonej UE. Ogólne podstawy tej strategii zostały określone we wspomnianych wcześniej *Unijnych ramach dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku*. Już sam tytuł dokumentu wskazuje na przeniesie ciężaru odpowiedzialności za realizację celów strategii na państwa członkowskie UE jako jasne polityczne zobowiązania państw członkowskich. W dokumencie tym, zgodnie z konkretnym ukierunkowanym podejściem określono cztery cele, które powinny być realizowane, aby realnie zmienić sytuację Romów i pomóc zarówno im, jak i samej UE. Pierwszym z nich jest zagwarantowanie ukończenia przez wszystkie romskie dzieci edukacji na poziomie podstawowym. Jest to zadanie fundamentalne, które otwiera możliwość przy-

szłego podejmowania pracy i uczestnictwa w życiu gospodarczym społeczeństw UE. Tym bardziej, że 40% dzieci romskich nie uczęszcza do szkoły³⁹. Kolejnym celem jest kwestia równego dostępu Romów do pracy. Zjawisko to ma wiele aspektów, wśród których poza brakami w edukacji nie mniej ważnym jest niechęć społeczeństwa do Romów. Ostatecznie jednak średni poziom bezrobocia wśród Romów w UE osiąga 40%⁴⁰. Trzecim celem jest zmniejszenie różnicy stanu zdrowia pomiędzy Romami a resztą społeczeństwa, poprzez poprawę ich dostępu do służby zdrowia. W szczególności problem ten dotyczy dzieci, ale jego wymiar jest o wiele szerszy. Ostatnim z celów ukierunkowanego podejścia jest rozwiązanie problemu dostępu do mieszkań i usług komunalnych. Sprawa ta wiąże się zarówno z gettami romskimi o charakterze slumsów, jak i z warunkami ich życia w budynkach miejskich.

Poza wymienionymi czterema najważniejszymi celami, UE określiła także warunki ich realizacji. Wzmocnienie aktywności społeczeństwa obywatelskiego ma być uzupełnieniem konkretnych programów krajowych (opracowanych na bazie ogólnej strategii integracji), wspieranych przez środki pochodzące z funduszy strukturalnych Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W przypadku Polski był to dotychczas *Komponent romski PO Kapitał Ludzki*. Ostatnią z głównych kwestii poruszonych w *Unijnych ramach...* jest propagowanie integracji Romów w państwach kandydujących do Unii. Nauczona doświadczeniami rozszerzenia 2004-2007 Unia nie chce popełnić ponownie błędu zlekceważenia etnicznych aspektów rozszerzenia. Na początku 2012 roku Komisja Europejska wezwała państwa członkowskie do rozpoczęcia wdrażania strategii na poziomie krajowym. Jednocześnie wskazała ona na modelowe rozwiązania zaproponowane przez poszczególne państwa: - w dziedzinie edukacji przez Słowenię, Hiszpanię i Finlandię, w polityce zatrudnienia przez Bułgarię i Hiszpanię, w opiece zdrowotnej przez Węgry, Irlandię i Rumunię, a w przypadku sytuacji mieszkaniowej także przez Węgry i Francję (sic!). Problemem do rozwiązania w najbliższym czasie jest kwestia finansowa, gdyż dotychczas jedynie 12 państw – głównie z Europy Środkowej – doprecyzowało zasady finansowania swoich działań w tym zakresie.

Problem ze społecznym uznaniem Romów za obywateli UE, mających prawo do swobodnego przemieszczania się po jej terenie, wiąże się także z zagadnieniem wielopoziomowej tożsamości Romów⁴¹. Integralnym jej składnikiem jest poczucie przynależności do danego - powiązanego z państwem – obszaru geograficznego. Pomimo takiej identyfikacji wpisanej w poziom tożsamości romskiej, ważne jest uznanie ich przynależności państwowej przez społeczeństwo zamiast traktowania ich jak *wiecznych* obcych. Odmawianie komukolwiek praw wynikających z obywatelstwa ze względu na jego przynależność etniczną, uderzałoby w podstawy demokracji⁴². Tym bardziej, że różnorodność kulturowa i przestrzeganie praw podstawowych stanowi atut Unii

Europejskiej, ściśle powiązany z ideą *jedność w różnorodności*. Niedyskryminacyjne traktowanie nie jest w UE przywilejem, lecz prawem każdego obywatela⁴³. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem PE⁴⁴, prawa człowieka przysługują każdej osobie przebywającej na terenie Unii, bez względu na posiadane obywatelstwo.

W praktyce problem z migracjami Romów polega na braku akceptacji wyraźnie widocznej odmienności tej grupy etnicznej oraz uwarunkowanego kulturowo odmiennego systemu wartości i stylu życia, a nie na ich mobilności. 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 zachować swoją tożsamość w państwach europejskich⁴⁵. Trudno zatem oczekiwać, że doświadczeni prześladowaniami porzucą własne wzorce kultury na rzecz obcego im stylu życia, którego upowszechnienie może zagrozić ich kulturowemu istnieniu.

Przebywając w krajach o wysokim poziomie rozwoju Romowie muszą liczyć się z tym, że społeczeństwa tych krajów mają w stosunku do nich konkretne oczekiwania, które w zakresie niezagrażającym ich etnicznej odrębności powinny być przez nich zaakceptowane.

Asymilacja jest rozwiązaniem najkorzystniejszym dla społeczeństw UE, choć jej wartość dla grupy mniejszościowej, z punktu widzenia zachowania tożsamości kulturowej, jest bliska zeru. Inne podejście – określane jako podejście wielokulturowe – zostało pod koniec pierwszej dekady XXI wieku skrytykowane zarówno przez polityków, jak i przez naukowców. Początkowo miało ono być najlepszym rozwiązaniem i ideałem stosunków między ludnością rdzenną a napływową. Jednak nie sprawdziło się, a jego krytyka wydaje się mieć pragmatyczne i racjonalne podstawy⁴⁶. Jej skutkiem było natomiast tworzenie izolowanych i niejednokrotnie konkurujących ze sobą grup.

Dlatego też jako rozwiązanie kompromisowe, wystarczająca mogłaby być integracja, którą należy traktować pozytywnie, chociaż uznaje się ją za jedną z form asymilacji⁴⁷. Pozwala ona każdej grupie etnicznej na zachowanie podstaw kulturowych, przy jednoczesnym, pełnym udziale w życiu społeczeństwa⁴⁸. Prawo traktatowe nadało Parlamentowi Europejskiemu (PE) możliwość ustanawiania środków do wspierania integracji migrantów (art. 79 ust. 4 TFUE). PE w rezolucji przyjętej w 2009 r.⁴⁹ dostrzegł potrzebę pilnego przygotowania programów integracji, w szczególności w związku z będącą skutkiem rozszerzenia UE migracją wewnątrzunijną, która stała się jednym z czynników konfliktogennych. Integracja jako wewnętrzny proces społeczny zachodzi zawsze dwustronnie – znaczny wysiłek jest konieczny zarówno ze strony grupy integrującej się, jak i społeczeństwa, w którym dochodzi do tego procesu⁵⁰. Jest zatem relacją wzajemności, podobnie jak próby jej ograniczenia. Biorąc jednak pod uwagę niejednokrotnie potwierdzaną niechęć obydwu stron i opór przed akceptacją, nie

można spodziewać się szybkich, pozytywnych efektów społecznych.

Często zapomina się o dwustronności procesu integracji uciążliwych migrantów, bo tak właśnie postrzegani są Romowie, nawet po kilkuset latach pobytu w jednym państwie. Społeczeństwo przyjmujące nie może czekać, aż obcy całkowicie porzucą swoją inność, by dopiero wówczas ich zaakceptować i przyznać wszystkie prawa. Ten grzech nadmiernych oczekiwań jest powszechny w unijnej społeczności. Odnosi się on także do odmiennych etnicznie Romów. Jedyną skuteczną ścieżką jest uznanie, że migrantom, którzy uzyskali obywatelstwo państw UE, w pełni należą się prawa przysługujące obywatelom Unii. Podobnie należy traktować Romów – obywateli państw UE. Nie można uzależniać ich praw obywatelskich od dostosowania ich wzorów kulturowych do oczekiwań społeczeństwa głównonurtowego.

Niestety, ponownie pojawia się problem wzajemności i dwustronności integracji. Ta kwestia jest przedstawiona w pierwszym spośród jedenastu punktów określających podstawy integracji w programie haskim. Nie mniej ważny jest inny punkt mówiący o poszanowaniu podstawowych wartości UE przez obydwie strony⁵¹. Społeczeństwo przyjmujące najczęściej oczekuje natychmiastowej asymilacji, bez której nie jest w stanie zaakceptować obcych, którzy zbyt wyraźnie epatują swoją innością. Idea powszechnych praw człowieka i demokracji wydaje się w świadomości społecznej dotyczyć wyłącznie tych, którzy się nie wyróżniają, albo którzy wyróżniają się nie przekraczając granicy, która nie jest nigdzie precyzyjnie określona, lecz ujawnia się z całą ostrością w praktyce społecznej.

Nie jest to jednak jedyny problem. Co najmniej połowa odpowiedzialności spoczywa bowiem po stronie migrantów. Tak było i jest, np. w przypadku imigrantów muzułmańskich przybywających do Wielkiej Brytanii czy Niemiec, którzy starają się nie tyle zintegrować, ile stworzyć enklawy własnego świata. Z podobnym, choć przynoszącym inne skutki, oporem wobec integracji zachowują się Romowie. Ich styl życia, bazujący na romskości, staje się usprawiedliwieniem dla poczucia i zachowywania odrębności, stosunku do edukacji czy pracy. Program sztokholmski wskazuje na integrację jako połączenie praw, obowiązków i możliwości. Ponadto zwraca się w nim uwagę na zrównoważenie praw i obowiązków migrantów w powiązaniu z edukacją, zatrudnieniem i włączeniem społecznym⁵². Dla Romów wartości rozwojowe UE pozostają obce, a integrację postrzegają jako zagrożenie dla tradycji i kultury. Są oni przy tym niemalże całkowicie odporni na próby włączenia ich w główny nurt życia społeczeństw, w których żyją lub do których wyemigrowali dzięki uzyskanemu obywatelstwu UE.

Podsumowanie

Unia Europejska uwikłana w kryzys i plany rozwojowe, sprecyzowane m.in. w strategii „Europa 2020”,

potrzebuje mobilizacji wszystkich sił społecznych, aby sprostać tym wyzwaniom. Romowie są grupą, która z wielu przyczyn nie włącza się w życie społeczeństwa, pozostając na jego marginesie zarówno w zakresie uczestnictwa w systemie edukacji, jak i zatrudnienia. Nie podejmują oni wysiłku zmierzającego do dostosowania się, choćby częściowego, do oczekiwań instytucji unijnych i rządów państw członkowskich. Romowie nie powinni nadużywać przynależnych im praw, gdyż może to prowadzić do reakcji, jaka miała miejsce we Włoszech w 2008 r. oraz we Francji w 2010 r. Pojawia się pytanie o zakres owego nadużywania. Analogiczna sytuacja mogła się bowiem zdarzyć w każdym państwie członkowskim. Problem pojawił się ze względu na korzystanie przez odmienną etnicznie grupę obywateli państw UE, o kulturowo uwarunkowanym znacznym poziomie mobilności, z traktatowo zagwarantowanej swobody przemieszczania się.

Romowie – obywatele UE – mają pełne prawo do swobodnego poruszania się między państwami Unii i przebywania na ich terenie. Oczywiście, muszą spełniać warunki dodatkowe, w tym posiadać ważny dowód tożsamości, co często bywa trudne. Utrwalony w romskich wzorcach kulturowych sposób życia musi ulegać zmianie, bez naruszania jednocześnie podstaw tożsamości romskiej, silnie bazującej na tradycji. Jednakże taki sposób życia nie może stanowić przeszkody w osiągnięciu spójności.

Powstrzymanie migracji Romów jest możliwe wyłącznie poprzez poprawę warunków życia w państwach opuszczanych. To jedyna skuteczna droga ograniczenia nadużywania przez nich prawa do swobodnego przemieszczania się. Romowie jednak są najczęściej słabo wykształceni i niewykwalifikowani, co utrudnia im korzystanie z możliwości oferowanych przez państwo. Dodatkowym problemem jest także codzienna dyskryminacja. Kraje docelowe migracji postrzegane są przez nich nie tylko jako miejsce wyższego standardu życia, ale i jako otoczenie, w którym dyskryminacja nie będzie aż tak dotkliwa.

Niewątpliwie problemem społecznym, który jest dodatkowo utrwalany przez instytucje UE, jest traktowanie przemieszczających się obywateli romskiego pochodzenia na równi z innymi migrantami spoza unijnego obszaru. Skutki społeczne przybycia każdej z tych dwóch grup ludności są podobne, jednak status każdej z nich jest inny.

Nadzieję na wprowadzenie skutecznych form włączenia społecznego Romów są najnowsze strategie UE, wspierane krajowymi rozwiązaniami. Dzięki nim istnieje szansa, że nawet częściowa realizacja w państwach członkowskich celów w nich wskazanych, pozwoli na rozwiązanie podstawowych problemów pojawiających się w UE w związku z Romami. Jednak ponieważ ze strony romskiej musi dokonać się zmiana w kulturze, proces ten nie będzie szybki, a jego efekty nie pojawią się natychmiast. Równocześnie musi dokonać się zmiana

w świadomości społeczeństwa unijnego. Do spotkania w pół drogi między kulturowymi uwarunkowaniami Romów, a oczekiwaniami i tolerancją społeczeństw UE nie dojdzie tak szybko, jak chciałoby obydwie strony. Potrzebna jest cierpliwość, której we wzajemnych relacjach często brakuje zarówno Romom, jak i społecznościom państw członkowskich, a także unijnym instytucjom.

* Dr Marcin Szewczyk, Zakład Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Instytut Europejski w Łodzi.

¹ Wynika to przede wszystkim z kumulacji niezadowolenia społecznego z napływem migrantów nieszanujących europejskiego systemu wartości, tworzących kulturowe getta i coraz powszechniej dominującego poczucia, że *migrantom wszystko wolno*, za: *Multi-kulti to kompletne nieporozumienie*, wywiad Karoliny Wigury z Bassammem Tibi, „Kultura Liberalna”, 25/2012, 19.06.2012, <http://kulturaliberalna.pl/2012/06/19/multi-kulti-to-kompletne-nieporozumienie-wywiad-miesiaca/>

² Komunikat Komisji *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.*, KOM(2011) 173 wersja ostateczna.

³ Zgodnie z Komunikatem 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, s. 2 oraz zgodnie z zaleceniem przyjętym w 1971 r. podczas I Światowego Kongresu Romów w Orpington.

⁴ W ten sposób określani są wszyscy etniczni Cyganie zamieszkujący Europę Zachodnią. Nazwa ta obejmuje także odrębne grupy zamieszkujące Południe Francji i Półwysep Iberyjski (Gitanie, Ciganos, Calé).

⁵ Por. art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), DzUrz UE C 83 z 30.03.2012.

⁶ Więcej o trzech wymiarach spójności w: Komunikat Komisji *Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, KOM(2010) 642/3, s. 8.

⁷ Więcej w M. Szewczyk, *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. 81.

⁸ *Sarkozy psuje Francję*, rozmowa Marcina Wojciechowskiego z Aleksandrem Smolarem, „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.pl/1,76842,8423278,Sarkozy_psuje_Francje.html

⁹ M. Olivera, *Interrogating the doxa about Roma migrations: the realities of Romanian Roma in Parisian area*, [w:] N. Sigona (red.), *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*, International Conference, 14-15 January 2010, University of Oxford, Conference Proceedings, s. 148.

¹⁰ M. Slavkova, *Romani migrations from Bulgaria to Spain: challenges and perspectives*, [w:] N. Sigona (red.), *Romani mobilities...*, op.cit., s. 210.

¹¹ Szczegółowe, choć w dalszym ciągu wrywkowe dane dotyczące skali romskich migracji znajdują się w C. Cahn, E. Guild, *Recent Migration of Roma in Europe*, OSCE, 2008, s. 30-35.

¹² Por. L. Olmazu, *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.

¹³ Por. S. Milcher, K. Zígová, *The Impact of Social Policies on Self-Reliance Incentives For Roma in Central and Eastern Europe*, “Ekonomika”, 69/2005, s. 59.

¹⁴ Na podstawie art. 20 TFUE.

¹⁵ M. Guet, *Challenges related to Roma migration and freedom of movement in Europe*, [w:] N. Sigona (red.), *Romani mobilities...*, op.cit., s. 77-78.

¹⁶ T. Acton, *Theorising mobility: Migration, nomadism, and the social reconstruction of ethnicity*, [w:] N. Sigona (red.), *Romani mobilities...*, op.cit., s. 6.

¹⁷ Zob. P. Vermeersch, *Roma and mobility in the European Union*, [w:] K. Pietarinen (red.), *Roma and Traveller Inclusion in Europe. Green questions and answers*, The Green European Foundation, Brussel 2011, s. 93; ERIO, *Roma Migration: a European Challenge*, Conference Report, 27 May 2009, s. 2.

¹⁸ P. Vermeersch, *Roma and mobility...*, op.cit., s. 91.

¹⁹ Ibid., s. 93; ERIO, *Roma Migration...*, op.cit., s. 2.

²⁰ FRA, *Migrants, minorities and employment Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union. Update 2003-2008*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, s. 16, 19.

²¹ P.H. Cheong, R. Edwards, H. Goulbourne, J. Solomos, *Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review*, “Critical Social Policy”, 27/2007, s. 34.

²² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej i europejskim prawodawstwie w tej dziedzinie, 2010/C 128/06, 26.02.2009, pkt. 1.8.

²³ Więcej w M. Farhi, *All History Is the History of Migration*, “Index on Censorship”, 2(35)/2006, s. 67-68.

²⁴ Por. S. Vertovec, S. Wessendorf, *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. 16.

²⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2004-2008, P6_TA(2009)0019, 14.01.2009, art. 44.

²⁶ FRA, *Migrants, minorities...*, op.cit., s. 7.

²⁷ Co najmniej wskazane w OECD, *International Migration Outlook: SOPEMI 2011*, OECD Publishing, 2011, s. 129-135, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-ens; J. Koehler i in., *Migracje a kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej. Wpływy na politykę*, Wydział Badań i Publikacji Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), s. 40-41; J. Huttova, E. Kalaycioglu, L. Molokotos-Liederman, *The Education of Migrant Children. An NGO Guide to EU Policies and Actions*, Open Society Foundations, New York 2010, s. 133-164.

²⁸ Por. art. 14, 174-175 TFUE; *Protokół w sprawie spójności gospodarczej i społecznej do Traktatu o Unii Europejskiej*, Lizbona 2007; KOM(2010) 642/3, op. cit., s. 8.

²⁹ O ich wypełnianiu mówi pkt 2.2 Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Integracja mniejszości – Romowie”, 2009/C 27/20, 10.06.2008; więcej w M. Szewczyk, *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:] P. Borek

(red.), *O Romach w Polsce i Europie*, Kraków 2009, Collegium Columbinum, s. 67.

³⁰ Por. J. Huttova, E. Kalaycioglu, L. Molokotos-Liederman, *The Education of Migrant ...*, op.cit., s. 14.

³¹ Por. Komunikat Komisji, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego*, KOM(2010) 171 wersja ostateczna, 20.4.2010, pkt 6 akapit 4.

³² Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej, (P7_TAV (2010)0312), 9.9.2010, pkt. 5; zwraca na to także uwagę A. McGarry, *The dilemma of the European Union’s Roma policy*, “Critical Social Policy”, 32(1), 2011, s. 128.

³³ Uzasadnienie w Sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE – 2010 r.: *Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE*, A7-0047/2012, 6.03.2012, s. 21.

³⁴ Więcej w pkt 3.3 akapit 2 Sprawozdania Komisji ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w 2010 r., KOM(2011) 160 wersja ostateczna, 30.3.2011.

³⁵ Organizacja ta koncentruje się na promowaniu poszanowania praw podstawowych imigrantów romskiego pochodzenia we Francji, więcej na <http://www.romeurope.org>

³⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie spisu Romów we Włoszech w oparciu o pochodzenie etniczne, P6_TA(2008)0361, 10.7.2008, pkt. 1.

³⁷ *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>

³⁸ Więcej w C. Cahn, E. Guild, *Recent Migration of Roma In Europe*, Rada Europy, 2008, s. 10; E. Sobotka, *Romani Migration In the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy*, „Romani Studies”, vol. 13, no 2, 2003, s. 83-101, 107-111.

³⁹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Integracja mniejszości – Romowie”, 2009/C 27/20, 10.06.2008, pkt. 3.1.3.

⁴⁰ *Avoiding the Dependency Trap*, UNDP, Bratislava 2002, s. 2.

⁴¹ Więcej o poziomach romskiej tożsamości w J.P. Légeois, *Roma, Gypsies, Travellers*, Council of Europe, Strasbourg 1994, s. 64-67.

⁴² Por. pkt 5.1-5.3 Opinia EKE-S w sprawie poszanowania praw podstawowych, (2010/C 128/06), 29.02.2009.

⁴³ Por. pkt 1, 3 preambuły Opinii Komitetu Regionów w sprawie rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie ochrony mniejszości i polityki walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie, 2006/C 229/09, 15.06.2006; pkt 32 Rezolucji PE w sprawie stanu praw podstawowych..., P6_TA(2009)0019, op.cit.; art. 20 KPP mówi o powszechnej równości wobec prawa.

⁴⁴ Pkt 49 tiret drugie Rezolucji PE w sprawie sytuacji praw podstawowych w UE (2009-2010), kwestie instytucjonalne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, P7_TA(2010)0483, 15.12.2010; pkt 2.12, 2.14, 3.3 Opinii EKE-S w sprawie poszanowania praw podstawowych..., 2010/C 128/06, op.cit.

⁴⁵ Więcej na ten temat w M. Szewczyk, *Romanipen – podstawa funkcjonowania Romów we współczesnym świecie*, [w:] T. Homa i inni (red.), *Naród. Społeczeństwo. Kultura*, Wydawnictwo EPISTEME, Kraków 2011, s. 182-190.

⁴⁶ 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>; *Multi-kulti to...*, op.cit.; A. Mason,

N. Holtu, *Introduction: Immigration, diversity and social cohesion, "Ethnicities"*, 10/ 2010, s. 408; S. Vertovec, S. Wessendorf, *Migration and Cultural...*, op.cit., s. 10-12.

⁴⁷ E. Vasta, *Accommodating Diversity: Why Current Critiques of Multiculturalism Miss the Point*, University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper, no. 53, 2007, s. 5.

⁴⁸ Szerzej w M. Szewczyk, *Spółeczność romska – instytucjonalne wyzwanie dla paradygmatu spójności Unii Europejskiej, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”*, 26/2012, s. 333-334.

⁴⁹ Pkt 103-104 Rezolucji PE w sprawie stanu praw podstawowych..., P6_TA(2009)0019, op.cit.

⁵⁰ Pkt 4.10.1 Opinii EKE-S w sprawie poszanowania praw podstawowych..., 2010/C 128/06, op.cit.

⁵¹ Por. J. Huttova, E. Kalaycioglu, L. Molokotos-Liederman, *The Education of Migrant...*, op.cit., s. 84.

⁵² *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, 2010/C 115/01, 4.5.2010, pkt 6.1.5.

■

RYNEK WEWNĘTRZNY USŁUG W UE. STAN I SKUTKI WDROŻENIA DYREKTYWY USŁUGOWEJ (I)

*Alina Szypulewska-Porczyńska**

W ostatnich latach w UE zintensyfikowano prace nad poprawą funkcjonowania jednolitego rynku. Tylko w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy (kwiecień 2011 r. – czerwiec 2012 r.) Komisja Europejska (KE) przygotowała dwie ważne propozycje dokumentów programowych: *Akt o jednolitym rynku*, opublikowany w kwietniu 2011 r.¹ oraz *Akt o jednolitym rynku II*², opublikowany w październiku 2012 r. Zanim zostaną one omówione w kontekście nowej unijnej strategii w zakresie usług³, warto najpierw przyjrzeć się bliżej ich uwarunkowaniom.

W niniejszym artykule analizą objęto sektor usługowy, który jest obecnie jednym z głównych obszarów działań na rynku wewnętrznym. Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej, na tle wybranych badań makroekonomicznych skutków wdrożenia dyrektywy usługowej, przedstawiono wyniki analizy przeprowadzonej na zlecenie KE w 2012 r. Te ostatnie stały się podstawą unijnych działań na rzecz rozwoju rynku wewnętrznego usług, podobnie jak wyniki oceny stanu wdrożenia dyrektywy usługowej w państwach członkowskich UE, przedstawione w drugiej części artykułu.

Makroekonomiczne skutki wprowadzenia w życie dyrektywy usługowej

Wpływ dyrektywy usługowej⁴ na gospodarkę UE szacowany był przez różne ośrodki badawcze już w okresie

negocjacji. Najbardziej znane szacunki opublikowały *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* oraz *Copenhagen Economics* (tabela 1). W związku z wprowadzeniem do projektu dyrektywy poprawek, w szczególności zrezygnowania z przyjęcia w dziedzinie swobody świadczenia usług zasady kraju pochodzenia, analizy zawierały z reguły szacunki skutków dwóch wersji regulacji: uwzględniającej zasadę kraju pochodzenia i nieuwzględniającej jej.

Nowością opublikowanych w 2012 r. analiz było odniesienie się w modelach badawczych do różnego stopnia redukcji barier w handlu usługami w poszczególnych państwach UE⁵. Jednak również te analizy nie pokazują rzeczywistych makroekonomicznych skutków dyrektywy usługowej. Powodem jest brak danych statystycznych, uniemożliwiający dokładną ocenę wpływu dyrektywy nawet w krótkim okresie. Ponadto skutki, nie tylko dynamiczne, ale również statyczne, wynikające z poprawy alokacji na rynku wewnętrznym, ujawnią się dopiero w średnim i długim okresie.

Możliwość porównania wyników badań makroekonomicznych skutków wdrożenia dyrektywy usługowej jest dość ograniczona ze względu na istniejące między badaniami różnice metodologiczne (zestawienie w tabeli 1)⁶. W szczególności, nie wszyscy autorzy uważali zmniejszenie poziomu protekcji za główne źródło wpływu dyrektywy usługowej na przyspieszenie wzrostu gospodarczego w UE. Niektórzy za najważniejszy czynnik uznali zmniejszenie stopnia heterogeniczności regulacji między państwami UE (zob. R. de Bruijn et al.). Ponadto, różnie kwantyfikowano poziom protekcji. Niejednokrotnie był też zakres geograficzny i przedmiotowy badań.

W rezultacie, szacunki różnią się do tego stopnia, że trudno na ich podstawie wyrobić sobie pogląd, czy zasada kraju pochodzenia ma duże znaczenie ekonomiczne. Na przykład, według analizy przeprowadzonej w 2005 r. przez *Copenhagen Economics*, niezastosowanie tej zasady może pociągnąć zmniejszenie spodziewanego wzrostu PKB w UE o 9%. Natomiast według analizy opublikowanej w 2006 r. przez *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, redukcja ta może sięgnąć nawet 40%.

Wszystkie jednak badania przewidują wzrost PKB. Jednocześnie, szacowane przyspieszenie wzrostu gospodarczego, spowodowane wdrożeniem dyrektywy usługowej, nie przekracza 1%. Przekroczenie tego poziomu wymagałoby w świetle analiz albo zastosowania zasady kraju pochodzenia (zob. H. Badinger et al.), albo zredukowania ograniczeń w handlu usługami do poziomu występującego w najbardziej otwartych gospodarkach UE (zob. J. Monteagudo et al.).

Ponieważ w Unii usługom przypisuje się rolę motoru rozwoju ugrupowania, szacowany wzrost poziomu PKB wywołany liberalizacją handlu usługami należy uznać za nieduży⁷. Wynika to przede wszystkim z niewielkiego