



Centar za istraživanje etniciteta
Ethnicity Research Center

СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РОМА У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА

Београд, 2013.

ОПШТИ ПРОБЛЕМИ У ВЕЗИ СА ПРАЋЕЊЕМ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА РОМА

Центар за истраживање етницитета је, настојећи да дође до сазнања да ли и у којој мери локалне самоуправе и други надлежни органи остварују мере предвиђене „Акционим планом“ уз „Стратегију за унапређење положаја Рома“¹ и да ли спроводе препоруке Заштитника грађана које се односе на заштиту индивидуалних и колективних права Рома, осмислио методологију прикупљања података прилагођену стандардима истраживања рањивих група. Методологија је поред анализе садржаја докумената, подразумевала и разговоре са представницима у надлежним органима, невладиним организацијама, али и непосредан увид у стање остваривања права у ромским насељима и разговоре са грађанима ромске националности.

Приликом осмишљавања методологије и спровођења истраживања вођено је рачуна о томе да је Заштитник грађана независан државни орган чији је положај утврђен Уставом² и Законом о заштитнику грађана³, те да је јасно прописан начин на који омбудсман поступа, доноси мере из своје надлежности и прати њихово спровођење. Наиме, члан 31. став 2. Закона о заштитнику грађана прописује да омбудсман „ако нађе да су постојали недостаци у раду органа управе“ упућује „препоруку органу о томе како би уочени недостатак требало отклонити“. Следећи став обавезује орган управе да у року од 60 дана поступи по препоруци заштитника грађана или да га обавести о разлозима због којих то није учинио. Овај став би требало да обезбеди ефикасан начин праћења сваке препоруке јер постоји јасно прописана веза и комуникација између омбудсмана и надлежних органа у вези са спровођењем његових препорука.

Међутим, специфични су случајеви у којима Заштитник грађана упути препоруку надлежном државном органу у вези са уређењем питања (пропушта) које је од интереса за већи број грађана и који живе у различитим деловима земље и права остварују пред органима који су деташирани у локалним

¹ Стратегију је Влада РС усвојила 9. априла 2009. године.

² Члан 138. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

³ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007.

самоуправама – полицијске управе и станице, центри за социјални рад, управне службе задужене за вођење матичних књига, филијале Фонда ПИО и Фонда здравственог осигурања. Спровођење препоруке Заштитника грађана од стране надлежног државног органа не обезбеђује нужно и остваривање права пред органима јавне власти у локалним самоуправама. Када је реч о правима која су прописана подзаконским актима или се остварују на основу „стратешких“ мера каква су права унапређења положаја Рома њихово остваривање је још више под сумњом. Примера ради позната је ситуација да филијале Фонда здравственог осигурања различито поступају када је реч о примени члана 22. Закона о здравственом осигурању⁴ којим је омогућено Ромима да остваре здравствено осигурање и када због традиционалног начина живота немају место пребивалишта/боравишта. Ово право, поједине филијале Фонда здравственог осигурања не признају, јер од грађана траже да докажу пребивалиште на подручју које филијала покрива, а поједине филијале одобравају захтев за издавање здравствене књижице у складу са Законом.

Овакви примери недоследности, немара, кршења прописа је, када је реч о остваривању признатих права и мера усвојених „Стратегијом за унапређење положаја Рома“, много и они указују на то да нису успостављени ни систем остваривања ових права, нити начин њиховог праћења. С обзиром на то да је реч о правима која су од значаја за сузбијање сиромаштва, дискриминације и постизање пуне интеграције и равноправности ромског становништва, те да је реч о рањивој групи, чији припадници живе у изузетно лошим социјално-економским условима, којима нису доступне ни институције нити је обезбеђена ефикасна заштита људских права, недопустиви су пропусти јавне управе који погодују одржавању или погоршању постојећег стања.

Истраживањем је, на основу анализе стања у вези са остваривањем права и мера којима би требало да се остваре циљеви „Стратегије“ и на основу анализе надлежности Заштитника грађана и механизма који су му на располагању да на Законом утврђен начин утиче како на доследно спровођење прописа, тако и на унапређење људских права, требало предложити одржив, стални начин праћења остваривања права ове рањиве групе, а нарочито путем

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 109/2005 – испр., 57/2011, 110/2012 – одлука УС и 119/2012.

имплементације препорука Заштитника грађана. Установљавање оваквог механизма посебан је изазов, јер реч је о правима која се не прате на основу међународног инструмента и уз помоћ механизма које међународне институције установљавају како би омогућили ефикасно праћење одређених права⁵. Правима Рома, упркос томе што се последњих година развијају различите међународне и националне стратегије, иницијативе и активности, не посвећује се пажња на начин који би обезбедио њихову одговарајућу заштиту и елиминисање и спречавање дискриминације која је означена као један од основних узрока перманентног неповољног положаја припадника ове етничке групе⁶. Нема поузданих података о положају Рома, о сиромаштву и дискриминацији са којима се суочавају и о мерама које се спроводе. О проблему статистичких података⁷ о Ромима води се расправа која траје колико и планирање мера унапређења њиховог положаја, али прецизни инструменти и механизми праћења и извештавања нису установљени. Постигнути резултати се прате кроз извештаје невладиних организација, стручних тела или *ad hoc* спроведена истраживања.

Проблеми праћења права Рома као рањиве групе и извештавања о њима су вишеслојни и могу се сагледавати из више перспектива, али са становишта делотворног остваривања државних мера унапређења положаја Рома важно је поменути два проблема:

- А) Број Рома који је обухваћен мерама интеграције;
- Б) Начин на који се спроводе обавезне мере, међу које би требало да спадају и препоруке Заштитника грађана, унапређења положаја у друштвеној и територијално-административној равни.

У вези са првим проблемом, односно утврђивањем броја лица која су обухваћена различитим мерама интеграције треба скренути пажњу на следеће:

⁵ На пример: Оквирна конвенција за заштиту права националних мањина (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>) је инструмент Савета Европе којим се прате активности држава у вези са спровођењем политике према заштити права и положаја националних мањина, а да би се то ефикасно чинило установљен је Комитет стручњака који врши надзор и припрема извештаје одговарајућим телима СЕ. Такође, сличан механизам (CERD) су установиле Уједињене нације за праћење Конвенције за спречавање свих облика расне дискриминације (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>).

⁶ ECRI Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination, (13 December 2002; ECRI General policy recommendation no.13 on combating anti-gypsyism and discrimination against Roma (24 June 2011)

⁷ Dimitrina Petrova, Ethnic Statistics, RRC, Budapest, 2004.

Прво, „Стратегија“ и „Акциони план“ као и већина мера у вези са заштитом права Рома спроводе се од 2005. године⁸ и претпоставља се да су осмишљене на основу података из Пописа становништва из 2002. године према којем је у Србији живело 108.194 Рома⁹. Стручњаци, али и представници ромских организација и Националног савета ромске националне мањине су међутим упозоравали да је број Рома у Србији већи за три до четири пута и да предузете мере због тога што нису засноване на ваљаним подацима неће дати одговарајуће резултате, односно да ће изван процеса интеграције остати већи део сиромашних Рома¹⁰. Међутим, Попис становништва из 2011. године није дао за право критичарима државне статистике јер се 147.604 грађана изјаснило да су ромске националности¹¹. Овај податак указује на раст ромског становништва за 36% у односу на претходни Попис, али не охрабрује оне који су указивали на број Рома од четири стотине педесет хиљада или више Рома у Србији.

Међутим, у вези са повећањем броја Рома између два пописа становништва требало би указати на то да су подаци о бројности Рома добијених Пописом становништва из 2012. године подударни са подацима о броју Рома добијених Пописом из 1991. године када их је пописано 140.237, као и на то да су у пописима становништва спроведеним после Другог светског рата изражене велике осцилације пописаних грађана ромске националности – 1953. године пописано их је 46.859; 1961 уследио је нагли пад на 6.624 пописаних Рома; а десет година касније њихов број (49.894) је готово идентичан као 1953. Разлози „драматичних“ обрта у изјашњавању Рома нису изазивани демографским разлозима, већ политичким приликама и тежњи Рома да због лакше друштвене покретљивости прикрију етничко порекло и „прикрију“ се у етничким групама поред којих су живели. Ови подаци указују на то да би планирању мера интеграције требало да претходи утврђивање тачног броја грађана ромске националности који ће њима бити обухваћени. Разлику између броја на који

⁸ Прве акционе планове у вези са унапређењем положаја Рома Влада Републике Србије је донела у фебруару 2005. године.

⁹ Национална припадност становништва Србије – Попис 2002., Демографски преглед, бр. 13/2003, Центар за демографска истраживања ИДН, Београд, 2003.

¹⁰ Башић, Горан, Јакшић, Божидар, *Уметност преживљавања – где и како живе Роми у Србији*, Институт за филозофију и друштвену теорију, 2005; Радушки, Нада, Националне мањине у централној Србији – етничке промене и демографски развој, ИДН, Београд, 2007.

¹¹ Попис становништва, домаћинства и станова 2011. у Републици Србији, Становништво, Национална припадност, Републички завод за статистику, Београд, 2012.

указују стручњаци и државне статистике би требало испитати и утврдити тачан број корисника мера, како на националном нивоу, тако и у локалним самоуправама појединачно. То је неопходно, како би се мерама, у најкраћем року и најекономичније постигли најефикаснији резултати.

Праћење остваривања права нема пуни значај уколико се прописи и мере примењују на циљној групи која је значајно мања од стварног броја њених припадника. Предуслов сувислог „мониторинга“ остваривања права рањиве групе је да постоје услови за остваривање циљева које активностима треба постићи. С обзиром на то да је крајњи циљ стратешких мера Владе Републике Србије сузбијање сиромаштва и постизање пуне равноправности Рома, онда би требало да се подразумева да су утврђени тачни демографски, социјални, економски, образовни, културни и други показатељи на основу којих се мере планирају, спроводе и на крају вреднују. Како ови показатељи нису утврђени, па ни они који указују на број корисника циљаних мера, свако праћење остварених резултата је ризично јер не даје јасну представу о домашајима јавних политика сузбијања сиромаштва Рома и њихове пуне друштвене равноправности. У таквим приликама могуће је и оправдано праћење само појединих права, на здравствену заштиту на пример, или појединих активности – пример праћења Заштитника грађана расељавања грађана из неформалног насеља поред „Белвила“ на Новом Београду¹².

Друго, извештаји који се односе на спровођење мера унапређења положаја и интеграције Рома, углавном се односе на национални ниво, односно на активности које су предузимали државни органи. Ретки су примери праћења остваривања права Рома у локалним самоуправама. Разлози томе су то што се већина предузетих мера спроводи на основу закона и прописа који су донели органи државне управе, а веома ретко на основу аката које су усвојили органи јединица локалне самоуправе. Поред тога, ни у једној локалној самоуправи нису планиране или предузимане мере које би на целовит начин и континуирано доприносиле социјално економској и друштвеној интеграцији ромског становништва. Изузетак је општина Апатин која је Закључком Општинског већа усвојила „Локални акциони план за Роме“ за период од 2010. до 2015. године, који обухвата области становања, образовања, запошљавања, здравства,

¹² <http://www.pravamanjina.rs/attachments/BELVIL.pdf>

екологије, културе и информисања¹³. Акциони план је припремљен на иницијативу координаторке за ромска питања која у општини ради од 2008. године, а од 2012. на систематизованом радном месту у општинској управи. Акциони план је осмишљен у сарадњи стручњака из општинског центра за социјални рад, домом здравља, из филијале Националне службе за запошљавање и представника ромских удружењима и део је стратегије одрживог развоја општине и требало би да допринесе побољшању услова живота Рома¹⁴.

Стручњаци „Центра“ нису успели да прибаве податке о томе да ли је праћено стање остваривања мера општинског акционог плана интеграције Рома у Апатину, али су закључили да је то могуће јер постоје јасно дефинисана циљна група, утврђене су мерљиве активности и рокови њиховог остваривања.

НАЧИН ПРАЋЕЊА ОСТВАРИВАЊА ПРАВА РОМА У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Задатак који је Центар преузео истраживањем, чија методологија и резултати су саопштени у овом прилогу, је да се предложи начин праћења државних мера и нарочито препорука Заштитника грађана у вези са унапређењем положаја и заштитом права Рома у локалним самоуправама и пред органима јавне власти. С обзиром на то да државна статистика није развила методологију праћења остваривања људских права рањивих група у Србији, те да не постоје систематизовани подаци у јавној управи на основу којих би се закључивало о

¹³ Закључак Општинског већа Апати бр. 011-17/2010 – III од 24. маја 2010. године.

¹⁴ У складу са циљевима овог документа, општина Апатин је у ромском насељу „Медан“ обновила све куће које нису испуњавале минимум услова становања. У насељу живи преко 3.000 становника у 580 домаћинстава. Санација насеља подразумевала је побољшање постојеће инфраструктуре, реновирање 100 и изградњу 45 кућа намењених за задовољавање стамбених потреба ромских породица. Од 1. јануара 2008. до 31. децембра 2011. године 67 милиона динара је уложено у инфраструктуру насеља у којем традиционално живе Роми. Уређене су водоводна, канализациона и електрична мрежа, саобраћајнице у свим улицама, изграђени су дом културе, вртић, спортски терени, паркинг и успостављен је рад амбуланте у којој дежурају лекари и здравствена медијаторка из локалног дома здравља. Амбуланта је опремљена медицинским инструментима и оспособљења је за пружање услуга превентивне и хитне здравствене заштите. Услови живота у сеоским подручјима у Купусини и Свилајеву знатно одступају од оних који су обезбеђени у насељу у урбаном делу општине. Свесна тога, општинска управа сагласно свом акционом плану, планира да покрене поступке легализације објеката у насељу, обнови куће и изгради комуналну и саобраћајну инфраструктуру (Локални акциони план за побољшање положаја Рома у општини Апатин, 2010-2015. године).

спроведеним мерама, требало је развити методологију на основу којих ће се прикупити подаци значајни за закључивање о постигнутом напретку у вези са интеграцијом Рома. Репери на основу којих је методологија осмишљена биле су препоруке Заштитника грађана и поједине мере „Стратегије за унапређење положаја Рома“¹⁵. Требало би напоменути да методологија примењена у овом истраживању, иако је заснована на индикаторима остваривања људских права, није у потпуности усклађена са свим стандардима социолошког праћења друштвених појава јер је имала практичан циљ – да у кратком временском периоду омогући прикупљање жељених података на основу којих се може доћи до сазнања о томе на који начин су прописане мере и упућене препоруке допринеле унапређењу положаја Рома.

Методологијом је предвиђено да се кроз неколико међусобно повезаних фаза постављене хипотезе да се „Стратегија за унапређење положаја Рома“ и препоруке Заштитника грађана не спроводе, провере прикупљањем података у десет локалних самоуправа и у неколико државних, односно покрајинских органа.

У првој фази идентификоване су препоруке, односно мере интеграције које је требало испитати да ли се спроводе и утврђене су локалне самоуправе и органи у којима је истраживање спроведено. Избор препоруке или мере чије спровођење је праћено, усклађено је са приоритетима које је у Нацрту извештаја о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома утврдио Заштитник грађана. У Нацрту извештаја је назначено да су за унапређење положаја и остваривање права значајне следеће области: запошљавање, образовање, становање, здравствена и социјална заштита, лични статус и статус повратника из западноевропских држава (реадмисанти).

У вези са поменутим критеријумима изабране су следеће препоруке Заштитника грађана:

Препорука Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Министарству животне средине, рударства и

¹⁵ Од изузетног значаја су били и подаци саопштени у радној верзији извештаја Заштитника грађана о примени „Стратегије за унапређење положаја Рома“ (<http://www.pravamanjina.rs/attachments/REZULTATI%20ISTRAZIVANJA%20ZG%20O%20PRIMENI%20STRATEGIJE.pdf>).

просторног планирања у Граду Београду у вези с расељавањем Рома из Блока 72¹⁶.

Овом препоруком праћено је поступање надлежних државних органа у вези са доношењем системских прописа и мера које је наложио омбудсман, односно које су утврђене Акционим планом уз „Стратегију“. У односу на мере државне интеграције и критеријуме који су установљени на основу анализе Нацрта извештаја Заштитника грађана о спровођењу Стратегије праћено је остваривање права на одговарајуће становање и спровођење мера интеграције у локалној заједници.

Препоруке Министарству рада, запошљавања и социјалне политике, Министарству за људска и мањинска права државну управу и локалну самоуправу, градским управама градова Београд, Лесковац и Ниш и општинској управи у Прокупљу у вези са интеграцијом Рома расељених из неформалног насеља „Белвил“¹⁷.

Праћење ове препоруке је било повезано са праћењем претходне препоруке јер је требало утврдити да ли је спровођење Препоруке 16-3028/11 допринело заштити људских права и интеграцији Рома расељених пет месеци касније.

Мишљење са препоруком Министарство просвете и науке да увођењем у наставу већег броја асистената обезбеди ефикаснију подршку у образовању Рома.

Праћењем овог Мишљења омогућена је како анализа активности Министарства просвете, науке и технолошког развоја које је Акционим планом и „Стратегијом“ задужено за спровођење мера унапређења образовања Рома, тако и стање у вези са образовањем ромских ученика у јединицама локалне самоуправе.

Препорука општинској управи у Сурдулици у вези са обезбеђивањем права на адекватно становање породици расељеној из „Белвила“¹⁸.

Праћено је остваривање права на адекватно становање у општина Сурдулица у вези које је уврежено мишљење да је бројна ромска заједница социјално и економски интегрисана.

Остваривање права на утврђивање чињенице рођења у поступку накнадног уписа и признавање пребивалишта на адреси центра за социјални рад.

¹⁶ Препорука 16-3028/11 од 5. децембра 2011. године.

¹⁷ Препорука 16-2095/12 од 23. јула 2012. године.

¹⁸ Препорука 16-1660/12 од 8. августа 2012. године.

Иницијативу Заштитник грађана за измене Закона о ванпарничном поступку како би се обезбедио ефикасан судски поступак уписа чињенице рођења лицима који то нису остварили благовремено, на Законом прописан начин, у управном поступку, прихватила је Народна скупштина изгласавши предложене измене и допуне Закона о ванпарничном поступку. Поступање судова, и надлежних органа задужених за издавање извода о чињеници рођења били су непосредан циљ праћења ове препоруке. Посредно праћена су и поступања надлежних органа у вези са одређивањем пребивалишта на адреси центра за социјални рад и признавања личних докумената (лична карта, држављанство) који су основ за остваривање грађанских права. У овом делу праћена су поред осталих поступања органа надлежних за вођење матичних књига у Нишу, Крушевцу и Јагодини.

Праћење локалних политика у Новом Пазару, Нишу, Пожаревцу, Краљеву Кули, Апатину, Жабљу и Суботици у вези с остваривањем права Рома.

Остваривање мера интеграције Рома остварује се искључиво у локалним самоуправама. Сва права која су издвојена за праћење остварују се пред органима локалних самоуправа или државним органима који су или пренели послове локалним органима власти или су организовали рад у локалним самоуправама. Заштитник грађана је у вези са тим упутио више препорука а посебно је праћено остваривање Препоруке упућене Граду Новом Пазару у вези с утврђивањем плана интеграције Рома расељених са Косова у насеље „Блажево“ на подручју новопазарске општине¹⁹.

У другој фази извршена је детаљна анализа докумената и прописа којима су уређени положај и права Рома. Реч је о мноштву докумената од којих већина нема правну снагу, односно спадају или у „меко“ право или је реч о извештајима, стратегијама, плановима и другим документима. Њихова систематизација и довођење у везу са препорукама Заштитника грађана захтевала је и радну анализу стања у вези са остваривањем права Рома у Србији.

Предмет анализе би ли су: а) *међународни документи* (Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима²⁰, Ревидирана европска социјална повеља²¹, ECRI - Препорука број 7 о националном законодавству усмереном на борбу против расизма и дискриминације из 2002. године (Савет Европе), ECRI Општа препорука број 13 о борби против „анти-циганизма“ и дискриминације Рома из 2011. године (Савет Европе), Комуникација између

¹⁹ Препорука 16-1401/12 од 24. децембра 2012. године.

²⁰ „Службени лист СФРЈ“ бр. 7/71.

²¹ „Службени гласник РС“ бр. 42/09.

Европске комисије, Европског парламента, Европског комитета за социјална и економска права и Комитета региона – Оквир за националне стратегије Рома од 2009. године²² (Европска комисија), Директива Савета Европске уније 2000/43/ЕС од 29. јуна 2000. године о примени принципа једнаког третмана лица без обзира на расно или етничко порекло (Европска комисија)²³, Директива Савета Европе 2000/78/ЕС од 27. новембра 2000. године о успостављању општег оквира за једнак третман у запошљавању и раду²⁴, Основни принципи и смернице у вези евакуација и расељавања заснованих на развоју - Анекс 1 Извештаја специјалног известиоца о адекватном становању као компоненте права на адекватан животни стандард (Високи комесар за људска права УН)²⁵, Услови становања Рома и путника у Европској унији, упоредни извештај, Агенција Европске уније за основна права, 2009. године, Препорука Комесара за људска права о примени права на становање (Савет Европе)²⁶, Препорука (2005)4 државама чланицама о унапређењу услова становања Рома и путника у Европи (Европска комисија)²⁷, Препорука Савета министара (2008)5 о политикама према Ромима у Европи (Европска комисија)²⁸, Закључак Савета Европске уније о инклузији Рома 2947 о запошљавању, социјалној политици, здравственој заштити из 2009. године, Савет Европске уније²⁹, Извештаји Декаде Рома од 2008. до 2011. године³⁰, Вишеструке дискриминације

²² Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions - An EU framework for national Roma integration strategies up to 2020., European Commission, Brussels, 5. April, 5, 2011. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:EN:PDF>)

²³ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000. Implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official journal L 180, 19/07/2000 p. 0022 – 0026.

²⁴ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Official Journal L 303, 02/12/2000 P. 0016 – 0022.

²⁵ www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/Handbook_srpski.doc

²⁶ Comm DH (2009)5, Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing.

(<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1463737&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P39>)

²⁷ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)4 to member states on improving the housing conditions of Roma and Travelers in Europe, adopted by the Committee of Ministers on 23 February 2005 at the 916th meeting of the Ministers' Deputies;

(<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=825545&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>)

²⁸ Committee of Ministers, Rec(2008)5 on policies for Roma and/or Travelers in Europe, adopted by the Committee of Ministers on 20 February 2008 at the 1018th meeting of the Ministers' Deputies;

²⁹ Council of the European Union, Council Conclusions on Inclusion of the Roma, 2947th, employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Luxembourg, 8 June 2009;

³⁰ Decade Watch (www.romadecade.org/portal/downloads/DecadeWatch/Decade.pdf)

– праксе политике, закони, Европска комисија, 2007. година³¹, Ситуација Рома у проширеној Европи, Генерални директоријат Европске комисије, 2004³², Резолуција Европског парламента о европским стратегијама о Ромима³³ и Имплементација Акционог плана о унапређењу положаја Рома и Синта изван подручја ОЕБС³⁴); б) *прописи и друга документа органа Републике Србије* (Устав републике Србије³⁵, Закон о Заштити права и слобода националних мањина³⁶, Закон о националним саветима националних мањина³⁷, Закон о социјалној заштити³⁸, Закон о здравственој заштити³⁹, Закон о здравственом осигурању⁴⁰, Закона о пребивалишту и боравишту грађана⁴¹, Закон о локалној самоуправи⁴², Закона о држављанству Републике Србије⁴³, Закона о матичним књигама⁴⁴, Закон о личној карти⁴⁵, Закон о ванпарничном поступку⁴⁶, Закон о основама система образовања и васпитања⁴⁷, Закон о избеглицама⁴⁸, Закон о јединственом матичном броју грађана⁴⁹, Закон о социјалном становању⁵⁰, Закон о становању⁵¹, Упутство о вођењу матичних књига и обрасцима матичних

³¹ European Commission (2007) Tackling multiple discrimination: Practices, policies and laws, (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=158&langId=en&pubId=51&type=2&furtherPubs=yes>)

³² European Commission, Directorate-General for Employment, and Social Affairs, Unit D3 (2004) the Situation of Roma in an Enlarged Europe; (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=99&langId=en>)

³³ European Parliament, Resolution P6_TA(2008)0035 on a European strategy on the Roma, Brussels, 31 January 2008; (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//EN>)

³⁴ Implementation of the Action Plan on improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, Status Report, OSCE, 2008. <http://www.osce.org/odihr/33500>

³⁵ „Службени гласник РС“, бр. 98/06),

³⁶ „Службени лист СРЈ“, бр. 11/02, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/03 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 72/09 – др. Закон.

³⁷ „Службени гласник“, бр. 72/2009.

³⁸ „Службени гласник РС“ бр. 24/11.

³⁹ „Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 и 45/2013 – др. закон).

⁴⁰ „Службени гласник РС“ бр. 107/05, 109/05 - испр. и 57/11.

⁴¹ „Службени гласник РС“ бр. 87/11.

⁴² „Службени гласник РС“ бр. 129/07.

⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 135/2004 и 90/2007.

⁴⁴ „Службени гласник РС“, бр. 20/2009.

⁴⁵ „Службени гласник РС“, бр. 36/11.

⁴⁶ „Службени гласник РС“, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95 – др. закон, 18/2005 - др. закон, 85/2012 и 45/2013 – др. закон).

⁴⁷ „Службени гласник“, бр. 72/09 и 52/11.

⁴⁸ „Службени гласник РС“, бр. 18/92, „Сл. лист СРЈ“, бр. 42/2002 – одлука СУС и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010.

⁴⁹ „Службени гласник РС“ бр. 53/78, 5/83, 24/85 и 6/89 и „Службени гласник РС“ бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005-др. закон).

⁵⁰ „Службени гласник“ „Службени гласник“ „Службени гласник РС“, бр. 72/2009.

⁵¹ „Службени гласник“ бр. 50/92, 76/92, 84/92 - испр., 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94 - испр., 48/94, 44/95 – др. закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005 – др. Закон и 99/2011).

књига⁵², Акциони план за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома за период од 2009. до 2011. године⁵³, Правилник о програму обуке за педагошког асистента⁵⁴, Уредба о садржини, обрасцу и начину подношења јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање, јединственим методолошким принципима и јединственом кодексу шифара за унос података у јединствену базу Централног регистра обавезног социјалног осигурања⁵⁵, Правилник о обрасцу пријаве пребивалишта на адреси установе, односно центра за социјални рад⁵⁶), в) *одлуке и друга документа органа локалних самоуправа* (Акциони план за расељавање неформалног насеља поред „Белвила“⁵⁷) и извештаји и друга документа (Извештај са препорукама о расељавању неформалног ромског насеља поред „Белвила“⁵⁸, Извештај о положају „правно невидљивих“ лица у Републици Србији⁵⁹, Радна верзија Извештаја о истраживању спровођења Стратегије за унапређење положаја Рома⁶⁰).

У *трећој фази*, утврђено је петнаест локалних самоуправа, четири у АП Војводина и једанаест у осталим деловима Србије у којима је спроведено праћење препорука Заштитника грађана и остваривање „Стратегије“. Избор препорука је условио избор органа и локалних самоуправа у којима је праћење препорука и мера спроведено, наиме, избор локалних самоуправа је утврђен након анализе поступања јединица локалних самоуправа по ранијим препорукама омбудсмана и активности које су предузимале у вези са интеграцијом Рома. Истраживање је спроведено у следећим локалним самоуправама: Апатин, Београд, Жабал, Јагодина, Краљево, Крушевац, Кула, Лесковац, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Пожаревац, Прокупље, Суботица и Сурдулица.

⁵² „Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10- испр., 10/10 и 25/11.

⁵³ „Службени гласник РС“, бр. 57/2009.

⁵⁴ „Просветни гласник“ бр. 110-00-242/2010-07.

⁵⁵ „Службени гласник РС“ бр. 54/10.

⁵⁶ „Службени гласник РС“ бр.113/2012.

⁵⁷ Акционим план за расељавање нехигијенских насеља на територији града Београда у 2009. години усвојен на седници Градског већа града Београда, 28. маја и 26. августа 2009. године и Анекс Акциони план за расељавање неформалног насеља „Белвил“ од 24. априла 2012. године.

⁵⁸ Заштитник грађана, Београд 2012.

⁵⁹ Заштитник грађана, Београд, 2011.

⁶⁰ www.ombudsman.pravamanjina.rs/attachments/REZULTATI%20ISTRAZIVANJA

У локалним самоуправама су обављени разговори са различитим учесницима у процесу интеграције Рома – доносиоци одлука, представници државних органа, невладиних организација, грађанима. За сваки разговор, којим су испитиване постављене хипотезе, установљена је полу стандардизована матрица за разговор, заснована на неколико општих питања и на више питања која су се односила на спровођење препорука и мера унапређења положаја Рома.

Локалним самоуправама и надлежним државним органима су упућена писма којима су обавештена да ће стручњаци Центра за потребе Заштитника грађана спровести прикупљање података и анализу стања у вези са применом препорука омбудсмана и у вези са применом државних мера интеграције Рома. Истовремено у већини локалних самоуправа успостављени су контакти са невладиним организацијама, ромским координаторима и здравственим медијаторкама који су обавештени о циљевима рада на прикупљању податка и који су замољени да Центру пошаљу информације о стању остваривања права и степену интеграције Рома, проблемима у локалним самоуправама који су препрека ефикаснијем процесу интеграције и сугестије о томе с којим органима, организацијама или појединцима би требало обавити разговоре.

Подаци, које су доставиле локалне невладине организације, били су значајан део истраживања јер су помогли приликом формулисања основа (матрица) за разговор, утврђивања саговорника, прелиминарног утврђивања и селекције примера добре праксе и проблема и друго.

Током четврте фазе идентификовани су како заједнички проблеми са којима се суочавају сви учесници у процесу интеграције Рома, тако и они који су специфични за поједине локалне самоуправе или области остваривања права.

Уочено је да су основни заједнички проблеми: а) лоше управљање државним програмом интеграције Рома – не постоји државни орган задужен за управљање и надзирањем спровођења „Стратегије“; б) економска немоћ државе и недостатак средстава за програме искорењавања сиромаштва – шта више сиромаштво се продубљује и захвата ранији, тако звани, „средњи“ слој становништва; в) недостатак идеја и програма који одговарају циљевима „Стратегије“ – програми које финансирају или другачије подржавају међународне организације не дају жељене резултате јер нису осмишљени и

квалитетно написани и усмерени ка одрживим решењима проблема⁶¹; г) недостатак прописа којима се на целовит начин уређују поједина питања од значаја за унапређење положаја Рома⁶² – мере афирмативне акције у образовању и запошљавању нису прописане, становање сиромашних није уређено на начин који гарантује правну сигурност и одрживост становања, образовањем, упркос томе што је законом обавезно, нису обухваћена сва ромска деца; д) „Стратегија за унапређење положаја Рома“ и Акциони план њеног спровођења су пуни слабости и захтевају озбиљно преиспитивање и реконцептуализацију; ђ) број Рома који су обухваћени мерама интеграције не одговара стварном стању; е) носиоци већине „стратешких“ мера су државни органи, а не локалне самоуправе у којима Роми остварују права; ф) постоје друштвени отпори спровођењу мера интеграције Рома, а припадници ове националне мањине се суочавају са предрасудама и дискриминацијом.

Специфични проблеми се односе на: а) Градска управа у Београду се суочава са решавањем социјалних, економских, образовних, стамбених и других проблема великог броја Рома који живе у неформалним и уједно нехигијенским насељима и чији извори преживљавања су „сива“ економија, рад на „црно“, просјачење. Миграције Рома ка Београду су дневне и сезонске и мотивисане су економским разлозима; б) Градска управа у Новом Пазару, упркос томе што је имала подршку државних органа и међународних организација, дуже од две деценије није успела да реши проблем становања и укупне интеграције или повратка две стотине Рома расељених са Косова; в) Локалне самоуправе на југу Србије имају бројне ромске заједнице за које се верује да су интегрисане, али за то не постоје уверљиви показатељи.

⁶¹ Пример: решавање проблема становања не значи само изградњу зграда или дислоцирање Рома у сеоска подручја. Насупрот томе оно мора бити одрживо и требало би да подразумева потребе грађана ромске националности на који начин желе да реше проблем становања - индивидуално или у заједници са другима, да им се у зависности од тога пружи одржив начин плаћања услуга и одговарајући модел економског оснаживања и уколико је потребно стручна помоћ која подразумева и помоћ у планирању свакодневног живота.

⁶² Пример целовитог нормативног уређења проблема Рома јесу измене закона које је предлагао и подстицао Заштитник грађана у вези са решавањем проблема лица која нису уписана у матичну књигу рођених (правно невидљиви) и бескућника. Измењени су Закон о ванпарничном поступку, Закон о личној карти, Закон о пребивалишту и боравишту грађана, донето је више подзаконских аката и извршене су обуке судија, и запослених у јавној управи који раде на пословима уписа у матичне књиге, центрима за социјални рад и полицијским управама и станицама.

У *петој фази* је упућен допис јединицама локалне самоуправе у којем су објашњени циљеви истраживања и достављен је, ради припреме за разговор, стандардизована основа.

Током *шесте фазе* обављени су разговори са доносиоцима одлукама, невладиним организацијама, представницима државних органа и грађанима у поменутим јединицама локалне самоуправе. Разговори су обављени и са представницима Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, Канцеларије за људска и мањинска права, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Заштитника грађана, Покрајинског омбудсмана АП Војводина, Канцеларије за инклузију Рома Владе АП Војводина, Секретаријатом за рад, запошљавање и равноправност полова Владе АП Војводина, Националним саветом ромске националне мањине. Праћене су обуке Министарства правде и државне управе у вези са спровођењем Закона о ванпарничном поступку и организоване фокус групе у Београду, Нишу и Новом Саду на којима је разговарано са представницима локалних самоуправа и невладиних организација.

У *последњој седмој фази* су: а) анализирани подаци добијени анализом садржаја докумената, подаци прикупљени истраживањем у јединицама локалних самоуправа, на фокус групама и подаци добијени у разговорима са доносиоцима одлука; б) написан је нацрт извештаја; в) обављена је провера података у локалним самоуправама и заједничким читањем са стручњацима Заштитника грађана; г) унете сугестије и исправке у нацрт и окончан рад на писању Извештаја.

Истраживање је било усмерено ка обавезама локалних самоуправа у вези са заштитим и остваривањем људских и мањинских права, али и сагледавање друштвеног стања у локалним заједницама што је подразумевало и повећану пажњу истраживача на појаве који тај процес отежавају: снажни друштвени отпори, укоренење предрасуде и недостатак знања о суштини заштите људских права и мерама које се предузимају за постизањем једнакости грађана. Утврђивање општих и специфичних проблема који онемогућавају спровођење препорука Заштитника грађана и мере унапређења положаја Рома и заштите њихових људских права било је централно питање истраживања. У свакој

локалној самоуправи непосредно су прикупљани подаци на основу којих је процењивано се да ли су препоручене или усвојене мере остварене, да ли су дале делотворан učinak, да ли су остварене у складу са стандардима људских права и најзад какви су њихови ефекти на друштвене односе у локалној заједници.

ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА РОМА У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА

Одговарајуће (адекватно) и приступачно становање је основа одрживости друштвене заједнице и једно је од универзалних људских права које подразумева обавезу друштвене заједнице да обезбеди грађанима квалитетно, здраво и сигурно становање⁶³. Да би се овај циљ постигао неопходно је да се свеобухватним мерама стамбене политике тежи успостављању одрживог стамбеног система којим је свима обезбеђено право на одговарајуће становање. Одрживо становање подразумева да се мора успоставити равнотежа трошкова, друштвене оправданости и утицаја на животну средину. У том смислу одрживост становања значи и економско оснаживање породице, одговарајућу политику запошљавања, заштиту животне средине и најзад, јачање друштвене солидарности и кохезивних веза.

Суштина права на одговарајуће становање објашњена је Општем коментару 4 Комитета за економска, социјална и културна права у којем се указује на бројне чиниоце који се морају узети у обзир приликом процене да ли се различите

⁶³ Члан 11.1. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима обавезује државе чланице да: „признају право сваког лица на животни стандард довољан за њега и његову породицу, укључујући одговарајућу исхрану, одевање и становање, као и стално побољшање животних услова. Државе чланице ће предузети одговарајуће мере да би осигурале остварење овог права и у том циљу оне признају суштински значај међународне сарадње на бази слободног избора.“ (<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>). Овај стандард је изведен из члана 25. Универзалне декларације о људским правима (Резолуција Генералне скупштине УН 217 (III) којим је утврђено да „свако има право на стандард живота који обезбеђује здравље и благостање, његово и сегове породице, укључујући храну, одећу, стан и лекарску негу и потребне социјалне службе“. Један од извора права на „одговарајуће становање“ је и Ревидирана европска социјална повеља (<http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/>), коју је Република Србија потврдила 2009. године и тиме прихватила да предузима мере које за циљ имају: „унапређење приступа стамбеном смештају одговарајућег стандарда, спречавање или умањивање појаве бескућника...“.

форме склоништа могу сматрати „одговарајућим“ становањем. Комитет је имао у виду да појам „одговарајућег становања“ има објективна утемељења у економским, друштвеним, културним, климатским, еколошким специфичностима, али је и заузео став да је могуће утврдити одређен минимум стандарда које би требало испунити приликом остваривања овог права.

У том смислу Комитет је установио критеријуме о којима треба водити рачуна приликом избора локације на којој се обезбеђује социјално становање. Насеља, места становања треба да су подигнута у еколошки здравом окружењу, да су становницима доступне услуге здравствене⁶⁴ и социјалне заштите, образовне установе⁶⁵ и да удаљеност од посла не изискује неразумне финансијске трошкове и време.

Поред приступачности становања, доступности услуга и добара, приликом обезбеђивања „одговарајућег становања“ неопходно је водити рачуна и о правној сигурности коришћења одређеног облика становања; приуштивости коришћења „одговарајућег становања“ које подразумева и социјалне субвенције и економско оснаживање корисника; одређени квалитет животног стандарда који подразумева снабдевање водом, струјом, санитарне просторије, довољно светлости, заштиту од хладноће, елиминацију услова који могу довести до епидемија и друго.

У србијанским законима право на „одговарајуће становање“ није посебно уређено, али у члану 2. Закона о становању⁶⁶ држава се обавезује да предузима мере за стварање повољних услова за стамбену изградњу и да обезбеђује услове за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица. У Закону о социјалном становању⁶⁷ оваква врста становања је дефинисана као „становање одговарајућег стандарда које се обезбеђује уз подршку државе, у складу са стратегијом социјалног становања и програмима за реализацију стратегије,

⁶⁴ Општим коментаром 14 Комитет налаже да „здравствене установе, роба и услуге морају бити на безбедном физичком растојању за све делове популације, посебно рањиве односно маргинализоване групе, као што су етничке мањине и аутохтони народи, жене, деца, адолесценти, старија лица, особе са инвалидитетом и особе са ХИВ-ом/сидом. ...“.

⁶⁵ Општим коментаром 13 Комитет је упутио државе чланице на то да „образовање мора бити у оквиру безбедне физичке удаљености (организовање наставе у просторно блиском окружењу или доступношћу савремених комуникационих технологија које омогућавају учење на даљину.

⁶⁶ „Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92 - испр., 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94 - испр., 48/94, 44/95 - др. закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005 - др. закон и 99/2011).

⁶⁷ „Службени гласник РС“, бр. 72/2009.

домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима“. Првенство приликом коришћења услуга социјалног становања имају лица која из прихода које остварују не могу да обезбеде стан по тржишним условима, испуњавају Законом прописане услове (висина примања, здравствено стање, инвалидност, број чланова домаћинства), а предност имају припадници рањивих група, међу којима су и Роми.

Заштитник грађана је дао више препорука у којима је органима јавне власти наложио да донесу прописе на основу којих ће уредити право грађана на „одговарајуће становање“. Као што је у опису методологије истраживања приказано праћено је остваривање две такве препоруке. Прву препоруку, заведену под бр. 16-3018/11, Заштитник грађана је 5. децембра 2011. године упутио Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Министарству животне средине, рударства и просторног планирања и Граду Београду у вези с расељавањем Рома из Блока 72, а другу, под бројем 16-2095/12, Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу 23. јула 2012. године утврђујући да је Министарство пропуштајући да благовремено спроведе Препоруку бр. 16-3018/11 о формирању званичне радне групе која треба да прати расељавања неформалних насеља и да припреми пропис којим ће се уредити поступање надлежних органа приликом њихових расељавања, „погодовало испољавању проблема током расељавања становника из неформалног насеља поред „Белвила“. Дакле Заштитник грађана је заузео став да је неспровођење његове Препоруке из децембра 2011. године директно узроковало проблеме приликом расељавања неформалног насеља поред „Белвила“ неколико месеци касније.

У Препоруци 16-3018/11 од 5. децембра 2011. године Заштитник грађана је утврдио да поменути надлежни органи државне управе и органи локалне самоуправе Град Београд и Градска општина Нови Београд, супротно циљевима и предвиђеним мерама из Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији и акционим планом њеног спровођења које је донела Влада РС, Основним принципима и смерницама исељавања и расељавања заснованог на развоју који је израдио Специјални извештај УН за адекватно становање и начелима добре управе, нису правовремено предузели потребне мере из своје надлежности, како би се расељавање ромских породица из улице др Ивана

Рибара у Блоку 72 на Новом Београду спровело уз поштовање основних људских права, на достојанствен начин, уз обезбеђивање привременог или трајног смештаја и остваривања права на одговарајуће становање.

Ради хуманог расељавања ромских породица са локације у улици др Ивана Рибара у Блоку 72 на Новом Београду, надлежна министарства, Комесаријат за избеглице Републике Србије, Град Београд и Градска општина Нови Београд, у складу с Основним принципима и смерницама иселавања и расељавања заснованог на развоју који је израдио Специјални извештај УН за адекватно становање, Стратегијом за унапређивање положаја Рома Владе Републике Србије, Акционим планом за становање Рома, законима и успостављеним стандардима требало је да предузму потребне и посебне мере како би се обезбедило одговарајући привремени или трајни смештај овим грађанима. Град Београд и Комесаријат за избеглице су, сходно овој Препоруци предузели одређене активности и обезбедили привремени смештај породицама у постојећим контејнерским насељима у Београду.

Међутим, надлежна министарства којима је Заштитник грађана препоручио да предузму системске мере од значаја за суштинско и трајно решавање проблема расељавања нехигијенских насеља су се оглушиле о њихово спровођење. Наиме, у препоруци Заштитника грађана упућеној поводом расељавања новобеоградског насеља у улици др Ивана Рибара очекивало се да ће тадашње Министарство животне средине, рударства и просторног планирања, ради стварања предуслова за будућа расељавања неформалних и нехигијенских насеља предузеће следеће мере: а) измене и допуне стамбених и сродних закона и њиховог усклађивања са Пактом о економском, социјалним и културним правима и увођења принципа афирмативне акције у области становања и б) утврђивање стамбених потреба Рома и планирање њиховог трајног збрињавања и њихове интеграције.

Истом препоруком Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу је требало да: а) донесе одлуку о установљаванју радне групе која ће, поред осталог, усклађивати рад и активности државних органа и органа јединица локалне самоуправе који спроводе расељавање грађана из Блока 72 на Новом Београду како би се обезбедило да се оно спроведе у њиховом најбољем интересу; б) формира сталну радну групу за праћење и

координацију рада државних органа у вези с будућим расељавањем неформалних ромских насеља, водећи рачуна о томе да расељавање представља основу за почетак процеса друштвене интеграције грађана из ових насеља предвиђене Стратегијом Владе РС за унапређивање положаја Рома; в) приступи изради прописа којима ће се ближе уредити обавезе и начин поступања надлежних органа у случају присилних расељавања неформалних насеља и Влади РС предложити њихово доношење.

По овој препоруци није поступљено изузев у једној тачки. Наиме Министарство за људска права, државну управу и локалну самоуправу је организовало рад радне групе у вези са расељавањем насеља у улици Ивана Рибара. На основу разговора који је обављен са запосленима у Канцеларији за људска и мањинска права која је у Влади републике Србије установљеној 27. јула 2012. године преузела послове које је обављало Министарство рад радне групе је био концентрисан на организовање консултација са становницима насеља у вези са њиховим стамбеним збрињавањем. Поред представника становника насеља и Министарства у радној групи су били и представници других државних органа, градске управе и невладиних организација. Радна група је одржала више састанака на којима су становницима предлагана решења која нису задовољавала ни стандарде интеграције, нити стандарде социјалног становања: смештај у колективне центре ван Београда уз одсуство мера економског оснаживања и других мера које гарантују успешну социјално-економску интеграцију. Након расељавања породица изостало је системско праћење њихове интеграције, које се могло обезбедити преко центара за социјални рад, тако да нема системски вођених података о интеграцији становника бившег нехигијенског насеља у улици Ивана Рибара на Новом Београду.

Остали делови препоруке нису спроведени. Ни три године након њеног упућивања није припремљен докуменат на основу којег би локалне власти поступале и организовале припрему и поступак приликом расељавања ромских насеља уз поштовање људских права њихових становника; закони и други прописи нису измењени тако да подстичу различите облике социјалног становања, а стамбене потребе Рома нису утврђене и систематизоване.

Међутим, након окончања истраживања, Организација за безбедност и сарадњу у Европи, Мисија у Србији, је у сарадњи са Министарством грађевине и

урбанизма расписала јавни позив на основу којег би требало да се обезбеди партнер који би спровео истраживање о стамбеним потребама и условима становања Рома. У међувремену Заштитник грађана је 10. децембра 2013. године Народној скупштини предао Извештај о спровођењу Стратегије за унапређивање положаја Рома⁶⁸ у којем је, поред бројних других утврђених пропуста, поновио и ове садржане у поменутим препорукама из 2011. и 2012. године. Проблем са активностима које је преузео ОЕБС је у томе што су засноване на нејасно и нетачно преузетим подацима из методологије истраживања „Услови живота, становање и могућности интеграције Рома у Србији“ коју је 2002. године спровели стручњаци Центра за истраживање етничитета⁶⁹ и што међународне организације немају управну одговорност у правном систему Републике Србије.

Дакле, Препоруку Заштитник грађана 16-3018/11 од 5. децембра 2011. године надлежни државни органи нису спровели упркос томе што су услови за њено спровођење постојали. Наиме министарства располажу са капацитетима, а и обавезна су да се старају о унапређењу прописа којима се уређују питања из њихове надлежности и прикупљају податке који су од интереса за обављање надлежности. Непоступање по Препоруци Заштитника грађана условило је то да су се слични и исти проблеми испојили већ приликом следећег расељавања нехигијенског насеља. Реч је о расељавању нехигијенског насеља поред „Белвила“ које није одговарајуће припремљено, али је спроведено уз пристанак становника и без кршења људских права.

Наиме, градска управа је на основу Акционог плана за расељавање неформалног насеља „Белвил“⁷⁰, као дела ширег Акционог плана за расељавање нехигијенских насеља на територији града Београда у 2009. години, који је усвојен на седници Градског већа града Београда, 28. маја и 26. августа 2009. године, раселила становнике насеља, али при томе су начињени пропусти због којих им нису обезбеђени ни правна сигурност за обезбеђивање права на одговарајуће становање ни услови за пуну друштвену интеграцију.

⁶⁸ <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr>

⁶⁹ Видети: Башић, Г., Јакшић, Б., „Уметност преживљавања – где и како живе Роми у Србији“, ИФДТ, Београд, 2005.

⁷⁰ Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе Града Београда, бр. XIX-07031-96/2012 од 24. априла 2012. године.

Ове пропусте Заштитник грађана је описао у Извештају са препорукама о расељавању неформалног ромског насеља поред „Белвила“⁷¹ у којем је указано на то да је расељавање спровела градска управа Града Београда, а да су надлежни органи Министарство рада запошљавања и социјалне политике и Министарство за људска права, државну управу и локалну самоуправу упркос законом утврђеним надлежностима да се старају о спровођењу и заштити људским права и интеграцији Рома у локалну заједницу била неоправдано пасивна.

Резултат непоступања надлежних државних органа је то да већини ромских породица расељених из насеља, или породице које још увек нису расељене и живе на градилишту, испод подвожњака на обронку бившег насеља поред „Белвила“ нису понуђена решења стамбених проблема у складу са консултацијама које су обављене пре расељавања насеља. У међувремену, формирано је неколико радних група за решавање проблема становника расељених из насеља, Министарство за људска права, локалну самоуправу и државну управу је организовало истраживање о њиховој интеграцији у локалне самоуправе ван Београда, али никада није објавило његове резултате, најзад, активно у решавање проблема становања и интеграције становника бившег насеља укључиле су се међународне организације. Скоро две године након расељавања насеља резултати су скромни – неколико породица расељених у новоформирана контејнерска насеља је остварило право на социјално становање у Београду и након спроведеног Јавног конкурса додељени су им на петогодишње коришћење станови у насељу „Камендин“ у Земуну. Три породице расељене у Лесковац и једна у Жабаљ су проблем становања решиле захваљујући томе што им је уз посредство Заштитника грађана локална самоуправа доделила сеоска домаћинства у власништво. Међутим, све породице расељене у Лесковац, као и већина расељених у Бојник, Лебане, Ниш и друге локалне самоуправе се вратила у Београд и поново населила у нехигијенска насеља јер у њиховим местима не могу да нађе било какав посао на основу којег би се обезбедило задовољавање основних животних потреба.

Према „Извештају о спровођењу Стратегије за унапређење живота и обичаја Рома“ Заштитник грађана је сходно члану 31. Закона о заштитнику грађана

⁷¹ <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr>

имао сазнања о разлозима због којих државни органи нису поступили по његовим препорукама и претпоставља се да тим образложењима није био задовољан чим је поступио по ставу 5. истог члана и припремио посебан Извештај Народној скупштини.

Овај податак указује на то да Заштитник грађана има ефикасан начин за праћење (не)остваривања препорука које упути надлежним органима. Наиме Законом је утврђена обавеза органа којим је утврђена препорука да одговори Заштитнику грађана да у року не дужем од 60 дана обавести омбудсмана о томе да ли је препоруку спровео или о разлозима због којих то није учинио.

Уколико орган којем је препорука упућена због утврђеног пропуста не одговори Заштитнику грађана о разлозима због којих по њој није поступио Заштитник грађана може да користи поменути механизам из става 5. члана 31. Закона о заштитнику грађана или да сходно члану 20. истог Закона препоручи разрешење функционера или иницира дисциплински поступак против запосленог у органу управе одговорних за повреду права грађана и одбијање сарадње са Заштитником грађана. Овај други механизам је кумулативан и подразумева да Заштитник грађана одговарајући правни механизам против функционера или запосленог у органу јавне власти може покренути ако су испуњена два услова: повреда права и несарадња са омбудсманом. Снажнији правни механизми од ових се тешко могу осмислити. Они уколико се предузимају и спроводе у оправданим случајевима имају снажнији ефекат од било каквог новчаног кажњавања које постоји у упоредној пракси рада омбудсмана или других начина на основу којих се обезбеђује ефикасност рада омбудсмана.

Право на одговарајуће становање, социјалну и здравствену заштиту у градовима Ниш и Лесковац и општинама Сурдулица и Прокупље

Остваривање права на адекватно становање, али и других права из области социјалне и здравствене заштите праћена су на основу препорука које је Заштитник грађана упутио локалним самоуправама након расељавања становника насеља поред „Белвила“.

Сарадници Центра за истраживање етницитета су у септембру 2012. године обавили разговоре са породицом из насеља поред „Белвила“ расељеном у општину Сурдулица на чијој територији имају пребивалиште, али не и одговарајуће услове становања. Наиме, ова породица је имала трошну кућу у насељу „Масурица“ која је пре неколико година изгорела и није обновљена. Заштитник грађана је општини Сурдулица 23. јула 2012. упутио препоруку да се овој двочланој породици обезбеди одговарајући нужни смештај на територији општине Сурдулица, у објекту који је прикључен на водоводну канализациону и електричну мрежу, који је опремљен основним намештајем и који је јавним превозом повезан са административним центром општине.

Увидом у стање сарадници Центра су се уверили да је половином септембра 2012. године поступљено супротно омбудсмановој препоруци: смештај који је општина Сурдулица наменила породици нема струје, тоалета нити основног намештаја, вода се узима са оближње чесме, а сам објекат је усамљен на магистралном путу, десет километара удаљен од центра општине и са ретким везама јавног превоза. Због свега тога, али и због чињенице да је једном члану породице потребна редовна здравствена нега, која није обезбеђена због удаљености објекта, породица је одбила смештај и у ромском насељу „Масурица“ су на темељу изгорелог објекта подигли импровизовану бараку у којој нема одговарајућих услова за живот. Значајно је поменути и то да је непосредно након расељавања из Београда породица збринута у прихватилишту (Центар за развој услуга социјалне заштите) у Врању из којег је након месец дана отпуштена јер Центар за социјални рад у општини Сурдулица није измирио њихове трошкове боравка.

Поред разговора са члановима расељене породице чији статус у септембру 2012. године није био решен и био је неизвестан, истраживачи Центра су обавили и разговоре са становницима аутохтоног ромског насеља „Доња Махала“. Насеље је неасфалтирано, куће су направљене углавном од чврстог материјала али су трошне, а кровови су имали видна оштећења настала током зиме 2011/12 године. Према речима становника насеља већина деце је уписана у школе, а њихове притужбе се односе на неостваривање социјално-економских права, дискриминацију у здравственим и образованим институцијама и да однос локалних јавних служби према њиховим захтевима и жалбама је игнорантски.

Да за такве тврдње постоје основе сарадници Центра су се уверили приликом разговора у Центру за социјални рад за време којег је запажен непрофесионална и некоректан однос према Рому који је дошао да укаже на проблеме у вези са остваривањем права на социјалну заштиту. У накнадном разговору са њим сарадници Центра су сазнали да је реч о лицу које има озбиљне здравствене проблеме, незапослен је, а више пута је одбијен његов захтев за социјалну помоћ.

Стекао се утисак да општина Сурдулица у којој, према речима социјалног радника, једна београдска невладина организација двадесет година спроводи програм интеграције Рома, нема план, а ни намеру да предузме системске мере њихове пуне интеграције, а да препоруке Заштитника грађана нису схваћене на начин како је то Законом уређено.

Сличну препоруку, на основу две контролне посете Заштитник грађана је 23. јула 2012. упутио градској управи Града Ниша. Претходно је према речима тадашњег заменика заштитника грађана утврђено да је начињен пропуст тиме што расељеним породицама, из неформалног насеља „Белвил“ није обезбеђен нужни смештај у којем им је доступна вода и струја.

Према препоруци омбудсмана Градска управа Града Ниша је морала без одлагања да обезбеди смештај који одговара стандардима заштите људских права и припреми план трајне интеграције расељених породица у локалну заједницу. На основу тих сазнања сарадници Центра су спровели истраживање 17. септембра 2012. године током којег су обављени разговори са расељеним породицама, представницима нишке невладине организације „Освит“, директором Центра за социјални рад и представницима градске управе⁷².

Четири породице су након расељавања смештене у неусловни смештај, без воде и струје. Остале породице расељене из „Белвила“ у Ниш су се „саме снашле“, а према речима надлежних у Центру за социјални рад и градској управи најбоље решење би било уколико би то учиниле и породице смештене у нужном смештају. Осим за једну породицу за коју су намењена средства довољна за шестомесечни закуп стамбеног простора за остале породице нема јасног плана интеграције. Упркос препоруци Заштитника грађана да се за расељене

⁷² Разговор је обављен са директором Центра за социјални рад Зораном Јовићем и градским већником Браниславом Ранђеловићем.

породице припреми и усвоји план интеграције, то није учињено. Шта више локална самоуправа не сматра да је обавезна да се стара о остваривању и заштити права својих грађана већ очекује да се постојећи проблеми реше на основу солидарности сународника расељених породица и помоћи међународне заједнице.

Истраживање остваривања препоруке Заштитника грађана упућених локалним самоуправама након расељавања Рома из насеља поред „Белвила“ настављено је у Лесковцу⁷³. Након расељавања четири породице смештене су у прихватни центар hostel „Мими“ у Лесковцу где су боравиле до 01. августа 2012. године, а једној породици је градска управа закупила смештај у насељу „Славко Златановић“ у напуштеној недовршеној кући са две просторије, без струје и воде и без купатила. Породица намерава да санира кућу, али услов за то је откуп од власника. Иако су се обратили локалној самоуправи да откупи објекат од власника (реч је о средствима вишеструко мањим од оних која су утрошена за смештај расељених породица у локалном hostelu) нису добили одговор, а нико их до октобра 2012. године није обишао.

Поред тога, реч је о породици која је имала избеглички статус, документа им не важе, а градске власти им шест месеци након расељавања нису обезбедила документа, што је препрека за остваривање других права. Утврђено је да девојчица која има 12 година већ три године не иде у школу, а да Центар за социјални рад није предузимао активности како би обезбедио наставак школовања детета у школској 2012/13. години. Према речима родитеља разлог због којег је нису уписали у школи је и то што јој је брак уговорен. Малолетнички бракови су чести код Рома, најчешће родитељи девојчице обећају за удају за „виђеног“ често знатно старијег мушкарца.

Иначе, у Лесковцу ангажовано пет педагошких асистената којима је у опису посла и рад са ромским породицама, али ову породицу упркос томе што има децу школског узраста ни један асистент није обишао, нити је проверио зашто девојчица није уписана у школу која је од привременог смештаја породице удаљена пар стотина метара.

⁷³ Разговори са надлежним органима и расељеним грађанима обављени су од 4. до 7. октобра 2012. године.

У вези са остваривањем и заштитом расељених породица, али и правима грађана ромске националности у Лесковцу које остварују на основу националне Стратегије унапређивања положаја Рома сарадници Центра су обавили разговоре са надлежнима у градској управи, центру за социјални рад и као што је речено са грађанима ромске националности⁷⁴.

Основ за разговор је била Препорука⁷⁵ Заштитника грађана од 23.јула 2012. године којом је од лесковачке градске управе тражио да без одлагања припреми план трајне интеграције Рома расељених из неформалног насеља поред „Белвила“ у локалну заједницу и да испита одговорност задужених у градској управи због нерационалног, неекономичног поступања у вези са обезбеђењем нужног смештаја и предузму одговарајуће мере, с обзиром да је њихов боравак у хостелу „Мими“ износио три милиона динара. Из разговора се стекао утисак да градоначелник није имао сазнања о Препоруци Заштитника грађана, а да задужени у градској управи нису савесно и благовремено обавили своја задужења. Наиме, смештај у хостелу је правдан информацијом да је то био једини могући смештај, а да су у међувремену, на основу импровизованих одлука градског Савета за миграције, за две породице купљена сеоска домаћинства, а једној одобрено 700.000 динара за грађевински материјал. Накнадним увидом у стање расељених породица утврђено је да су за две породице купљена сеоска домаћинства са кућама у којима постоје стандардни услови за живот, али и то да ни један члан породице не може да се запосли и обезбеди средства за живот и плаћање комуналних и других услуга. Неколико месеци касније у фебруару 2013. године сарадници Центра су четири породице расељене у Лесковац нашли у нехигијенском насељу иза бензинске пумпе у београдском насељу „Видиковац“. Том приликом, рекли су да су се на повратак у живот у нехигијенско насеље у Београду одлучили због тога што у Лесковцу нема посла. Поред ових породица сарадници Центра су у истом насељу идентификовали још деветнаест породица расељених из насеља поред „Белвила“ и насеља испод моста „Газела“. Још неколико породица из ових

⁷⁴ Разговори су обављени са градоначелником Слободаном Коцићем, представницима Центра за социјални рад правником Предрагом Момчиловићем и Љиљаном Илијев, чланом Градског већа Ашимом Сaitовићем, Душаном Пешићем и здравственом медијаторком Лауром Сaitовић.

⁷⁵<http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/519-gradska-uprava-grada-leskovca-nije-pravovremeno-obezbedila-nuni-smetaj-raseljenim-porodicama>

насеља сарадници Центра су срили у насељу поред топлане на Новом Београду, у непосредној близини нехигијенских насеља из којих су расељени.

Да је локална самоуправа Града Лесковца поступила по препоруци Заштитника грађана и усвојила план интеграције расељених породица оне би имале услове за живот у месту у којем су им обезбеђени стамбени услови. Њихов пример није усамљен и указује на чињеницу на коју су стручњаци Центра указали још почетком двехиљадитих : интеграција Рома је свеобухватан и комплексан процес који захтева рационално планирање развојем социјално-економских и културних аспеката живота сиромашних припадника ове националне мањине.

Ову тврдњу доказује и разговор у лесковачкој градској управи о просторној сегрегацији ученика ромске националности у ОШ „Петар Тасић“. У овој школи око 90% ученика је ромске националности, а разлози због чега је дошло због „спонтане“ сегрегације су познати Министарству просвете и локалној самоуправи. Наиме, према члану 98. Закона о основама система образовања и васпитања⁷⁶ „родитељ односно старатељ може да изабере основну школу у коју ће да упише дете подношењем захтева изабраној школи најкасније до 1. фебруара текуће календарске године у којој се врши упис“. Школа Петар Тасић је у близини насеља „Подворце“ у којем претежно живе грађани ромске националности и родитељи српске и других националности не желе да упишу децу у школу у којој већину ученика чине Роми. Можемо претпостављати о разлозима због чега је то тако, па и то да је реч о расизму и отвореној дискриминацији која, уколико се докаже да су претпоставке тачне, има друштвено, али и институционално утемељење.

Савет за међунационалне односе Града Лесковца покренуо је иницијативу како би се зауставила пракса издвајања Рома у образовању. Предлог Савета је био да се формира Форум директора основних школа који би у сарадњи са локалном самоуправом и требало да осмисли начин на основу којег би се сегрегација зауставила.

Заштитник грађана у Извештају о остваривању Стратегије за унапређивање положаја Рома у Србији указује на то да сегрегација ученика ромске националности у посебне школе постаје све чешћа и да надлежно Министарство

⁷⁶ „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 52/2011 и 55/2013.

упркос сазнањима о овом виду дискриминације не предузима мере на основу којих би се она спречила⁷⁷.

У Центру за социјални рад установљено је да изузев мера социјалне заштите не предузимају мере којима би се поспешила друштвена интеграција Рома. Шта више запослени у Центру за социјални рад нису имали сазнање о променама прописа у вези са пријавом пребивалишта и боравишта, покретања поступка ради утврђивања чињенице рођења у управном и ванпарничном судском поступку. Важно је указати и на то да је социјални радник имао сазнање о томе да дванаестогодишња девојчица из породице расељене из „Белвила“ није уписана у школу због тога што родитељи припремају њено венчање, али да није предузео ништа што прописи налажу у таквим случајевима. У разговору са Ромима настањеним у насељу „Црни Марко“ упућене су озбиљне примедбе на рад Центра за социјални рад: дискриминацију, омаловажавање, занемаривање решење другостепеног органа којим се поништавају решење Центра за социјални рад којима се одбија право на новчану социјалну помоћ, одобравање помоћи према нахођењу, а не на основу прописаног поступка

Истраживање је настављено 5. октобра 2012. године у Прокупљу увидом у стање расељених породица и разговорима са различитим актерима у локалној заједници⁷⁸. Заштитник грађана је 23. јула 2012. упутио препоруку да општинска управа у Прокупљу припреми план трајне интеграције Рома из неформалног насеља поред „Белвила“ у локалну заједницу као и то да надлежни у локалној самоуправи испитају због чега Центар за социјални рад у Прокупљу није обавештен о томе да је из Београда у Прокупље 26. априла упућено 19 грађана расељених из неформалног насеља.

Представници Канцеларије за ромска питања су објаснили да су расељене породице дочекали представници локалне самоуправе који након што су утврдили да све породице имају пребивалиште у општини, односно сопствени смештај, нису предузимали мере за обезбеђивање нужног смештаја. Пропуст је начињен јер представници Центра за социјални рад нису били присутни приликом пријема породица, а то је постало очигледно пошто је једно лице

⁷⁷ Стр. 117.

⁷⁸ Осим са грађанима разговори су обављени са заменицом председника општине Милицом Ерић, градском већницом Горданом Јанковић и представницима Канцеларије за ромска питања.

остало незбринuto. Из разговора са директорком Центра госпођом Горданом Костић истраживачи су сазнали да о доласку расељених породица нису имали сазнања до 27. априла, након чега су предузете мере из надлежности Центра: исхрана преко Народне кухиње; помоћ приликом прибављања личних докумената; остваривање право на мере социјалне заштите; иницирање састанка и са педагошким асистентима како би се деца укључила у образовани систем. Најзад, за лице које није било збринuto 26. априла покренут је поступак обезбеђивања нужног смештаја⁷⁹.

Препоруке Заштитника грађана упућене у вези са остваривањем права на адекватно становање и интеграцију Рома у локалну заједницу нису спроведене у већини локалних самоуправа. Једина општина која је у потпуности спровела Препоруку Заштитника грађана и донела план интеграције ромске породице и по њему поступила је општина Жабаљ. За такво поступање су постојали услови – у општини је активна Општинска канцеларија за инклузију Рома, Центар за социјални рад је имао податке о породици, а општина опредељена средства такву намену. Остале локалне самоуправе нису усвојиле план интеграције расељених породица у локалну заједницу, тако да је и у случајевима када су предузимане мере помоћи породицама, оне нису имале делотворан утицај. Последица тога је то да се већина расељених породица вратила у Београд.

Интеграција Рома из ромског насеља „Блажево“ у Новом Пазару

Заштитник грађана је 24. децембра 2012. године упутио Препоруку бр. 33908 Градској управи града Новог Пазара да без одлагања, припреми и усвоји Акциони план за решавање статуса интерно расељених Рома из нехигијенског насеља „Блажево“ у Новом Пазару којим ће предвидети и стамбено збрињавање и омогућити социјално-економску интеграцију становника насеља⁸⁰.

⁷⁹ Статус овог човека су сарадници Центра за истраживање етничитета накнадно испитивали. Општина и Центар за социјални рад нису успели да му обезбеде нужни смештај, ни на територији општине, ни у најближем прихватилишту, тако да се он вратио у Београд и настанио у новобеоградском нехигијенском насељу поред „Топлане“.

⁸⁰ <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/515-preporuka-gradskoj-upravi-u-novom-pazaru-u-vezi-sa-obezbeivanjem-uslova-za-integraciju-roma>

У поступку који је претходио доношењу Препоруке омбудсман је утврдио да је новопазарска градска управа тринаест година занемаривала Законом утврђену обавезу да се стара о заштити људских права лица расељених са Косова. Поред тога, Заштитник грађана је утврдио и то да због пропуста градске управе да обезбеди инфраструктуру за трајно збрињавање Рома у насељу „Блажево“ други органи јавне власти (Комесаријат за избеглице и миграције владе РС, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу) и међународне организације нису могли да предузму активности како би се решавали њихови стамбени проблеми и спроводиле друге мере друштвене интеграције.

Стручњаци центра су 18. и 19. октобра разговарали са грађанима у насељу „Блажево“ и уверили се да су услови за живот у њему испод минимума стандарда безбедног становања. Улице су импровизоване, неасфалтиране, канализација се слива између кућа, у насељу није уведена струја и вода. Објекти су импровизовани, подигнути од чврстог, али секундарног материјала и неусловни су за живот. У насељу живи око две стотине људи, сви су незапослени и корисници су социјалне помоћи, а средства за преживљавање обезбеђују просјачењем. У насељу је била раширена шуга, деца су запуштена, слабо одевена и многа од њих, као и неколико жена са знацима хроничних обољења. Становници насеља имају проблем са остваривањем права на здравствено осигурање и здравствену заштиту, а упркос настојању Министарства здравља да ангажује здравствену медијаторку до тога није дошло.

Деца из насеља похађају наставу у одвојеним одељењима вртића и основне школе непосредно уз насеље. У вези са издвајањем ромске деце из насеља „Блажево“ Повереник за заштиту равноправности упутио је препоруку да се без одлагања формирају мешовита одељења, а како то није учињено, поднет је захтев за покретање прекршајног поступка против надлежних.

Поред разговора са житељима насеља, обављени су и разговори са представницима локалне самоуправе који су указали на то да поступају у складу са Препоруком заштитника грађана, али да је за њено спровођење потребно време. Земљиште на којем су се населили расељени Роми већим делом је у приватном власништву и покренут је законом предвиђен поступак откупа, поред тога потребно је да Скупштина општине одобри да се земљишту измени

намена и реше односи са јавним предузећима „Железнице Србије“ и „Србијашуме“. Представници локалне самоуправе су указали и на то да решавање стамбених проблема расељених Рома решавају са комуналним проблемима грађана који живе у непосредном окружењу насеља.

Крајем 2013. године сарадници Центра су поновили истраживање и уверили се да је Градска управа откупила земљиште, обезбедила одговарајуће дозволе за изградњу објеката на њему, решила спорна питања са јавним предузећима и у сарадњи са међународним организацијама увела водоводну мрежу, отворила рециклажни центар у којем је запослен део становника и обезбедила инфраструктуру на којој ће се уз помоћ UNOPS-а и других међународних организација градити стамбени објекти.

„Педагошки асистенти“

Поводом мишљења да би увођењем у наставу већег броја педагошких асистената за подршку у образовању Рома унапредило њихово укључивање у образовани систем и обезбедило континуитет у образовању, Заштитник грађана је Министарству просвете, науке и технолошког развоја 19. јануара 2012. године упутио препоруку да⁸¹: установи критеријуме за одређивање потребног броја асистената у школама у односу на број ромских ученика и њихове специфичне потребе; обезбеди ангажовање потребног броја асистената за подршку у образовању Рома у школама; уреди, у складу са стратегијом Владе Републике Србије за унапређивање положаја Рома и Акционог плана за образовање (1.2.5.), статус асистената за подршку ромској деци у предшколском и основном образовању укључујући и њихов радно правни положај, права, обавезе и одговорности по основу рада, обавезно учешће у процесу одлучивања у школама, учешће у школским тимовима за инклузивно образовање и тимовима за заштиту деце од насиља, злостављање и занемаривање, као и надзор и начин усклађивања њиховог рада.

У јавним школама у Републици Србији ангажовано је 175 асистената у настави који помоћ при учењу пружају ученицима ромске националности који због

⁸¹ <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/485-ministarstvo-prosvete-i-nauke-unapredilo-bi-ukljuivanje-roma-u-obrazovni-sistem-i-obezbedilo-kontinuitet-u-obrazovanju-uvoenjem-u-nastavu-veeg-broja-asistenata-za-podrku-u-obrazovanju-roma>

културне ускраћености или лоших животних услова не постижу исходе у настави које остварују вршњаци. У препоруци Заштитника грађана, а и у разговору који су сарадници Центра обавили са једанаест педагошких асистената у Београду, Новом Саду, Суботици, Новом Пазару и Нишу утврђено је да радни статус асистената није решен, да су им радни задаци неодређени, односно да поред рада на савладавању градива са ученицима ромске националности и остваривања контаката са њиховим родитељима обављају и друге послове. Поред тога, многи од њих немају потребна педагошка и стручна знања за рад са децом и не могу да им пруже одговарајућу помоћ при учењу и најзад, често раде са великим бројем деце у различитим разредима. Према налазима омбудсмана у великом броју школа ангажован по један асистент иако школу похађа већи број ученика ромске националности: у Костолцу у ОШ „Јован Цвијић“ било је 2012/13 године 530 ромских ученика у нижим разредима и процењено је да је помоћ при учењу требала свима; у општини Земун, ОШ „Сутјеска“ било је 500 ученика ромске националности, од којих је помоћ била потребна за њих 189; у Прокупљу у ОШ „Милић Ракић Мирко“ било је 100 ромских ученика и свима је била потребна додатна помоћ; у ОШ „Душан Радовић“ у Новом Саду додатну помоћ је захтевало 80 од укупно 370 ученика ромске националности; ОШ „Вук Караџић“ у Пироту похађала су 164 ромска ученика од којих је 71 имао потребу за помоћи. У свакој од побројаних школа ангажован је по један педагошки асистент што указује да број ученика, ниво њихове припремљености за школовање нису од значаја за ангажовање и организацију рада педагошких.

Препоруку Министарство просвете није спровело, а крајем 2013. године број асистената у настави за подршку ромским ученицима је био исти као и претходних година. Педагошки асистенти подршку у учењу би требало да пружају и другој деци која на основу решења Интерресорне комисије установљене у локалној заједници имају право на помоћ у учењу и подршку за укључивање у школовање⁸². На жалост, ово законско решење које би требало да поспешу успешност инклузивног образовања се не спроводи у складу са потребама ученика. Решење да средства за рад педагошких асистената обезбеђују локалне самоуправе није се показало делотворним и није допринело

⁸² Закон о основама система образовања и васпитања („Службени Гласник РС“, бр. 72/09 и 52/11) члан 117. став 3.

побољшању успеха у школовању деце којима је подршка неопходна. С друге стране, надлежно Министарство није предузело мере на основу којих би се питања од интереса за положај педагошких асистената и нарочито њихов рад решила.

ЗАКЉУЧАК

Систематично праћење препорука Заштитника грађана које су упућене органима јавне власти у вези са пропустима које су начинили у вези са заштитом и остваривањем права Рома спроведено је у периоду од петнаест месеци. Током тог периода дешавале су се промене које су доприносиле унапређењу њиховог положаја. Изменама више закона поједностављен је поступак утврђивање чињенице рођења и пријаве пребивалишта чиме су створени услови да лица „без идентитета“ поднесу захтеве за лична документа; неколико породица расељених из нехигијенских насеља усељено је након спроведеног јавног конкурса у станове намењене за социјално становање; у Пожаревцу је изграђено насеље за двадесет породица расељених са Косова. Међутим, да и у овим случајевима поступања органа јавне власти који су охрабрујући постоје пропусти који указују како на неразумевање суштине заштите људских права, тако и снажну етничку дистанцу према Ромима потврђује то да: центри за социјални рад на чију адресу се пријављују лица која немају пребивалиште налазе различите разлоге како би избегли да им издају потврду о пријави на адреси центра; насеље у Пожаревцу је на периферији града и одвојено од осталог становништва, а већи број породица које су пре пет година оствариле право на социјално становање су због неплаћених комуналних рачуна и закупнине исељене.

Све то, али и Извештај Заштитника грађана о спровођењу Стратегије за унапређивање положаја Рома указују на чињеницу да не постоји планска борба против сузбијања главних узрочника њиховог дуготрајног лошег положаја: сиромаштва и дискриминације.

Задатак Заштитника грађана је да контролише органе јавне власти у вези са спровођењем прописа којима се штите права Рома и да указује на проблеме у вези са остваривањем људских права грађана ромске националности.

Поменути Извештајем, препорукама које је дао и активним односом према решавању проблема Рома омбудсман је то чинио. Истраживање је указало на то да заштитник грађана располаже са начином на основу којих може успешно да прати остваривање препорука које упути органима јавне власти. Наиме, Закон обавезује примаоца препоруке да у року од шездесет дана обавести Заштитника грађана о спровођењу препоруке или о разлозима због којих то не може да учини. Овај механизам је јасан и подразумева то да уколико Заштитник грађана није примио обавештење у предвиђеном року, да орган није поступио по препоруци. Додатни механизми овом поступку контроле органа јавне власти, односно (не)поступања по препорукама омбудсмана нису неопходни. У извештајима и статистикама на интернет сајту Заштитника грађана јасно су представљени подаци који указују на извршење аката које омбудсман упути.

Чини се да је проблем у поступку који следи уколико и након ургенције коју Заштитник упућује органу који није поступио по његовој препоруци, овај не поступи у складу са Законом – спроведе препоруку или одговори омбудсману о разлозима због којих то не може да учини. Наиме, према члану 31. ставу 5. Закона о заштитнику грађана, „ако орган управе не поступи по препоруци, заштитник грађана може о томе да обавести јавност, Скупштину и Владу, а може и да препоручи утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе“. Члан 20. истог Закона омогућује Заштитнику грађана да: „јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду и то ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произилази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера.

Није познато да ли је Заштитник грађана користио ово своје овлашћење и препоручио разрешење запосленог или функционера који је одговоран за пропуст због којег је омбудсман упутио препоруку, а потом га није обавестио о поступању или разлозима због којих не може да поступи по њој. Реч је о деликатној одлуци омбудсмана која задире у срж политичког система. Одсуство владавине права, ауторитарна арбитрарност политичких странака у

организацији и раду јавне управе не остављају, упркос надлежности утврђене Законом, широк простор Заштитнику грађана да предложи меру разрешења.

Дакле, Заштитник грађана може ефикасно и благовремено да прати извршење препорука које упућује органима јавне власти и у ту сврху му није потребна додатна помоћ.

Проблем настаје уколико Заштитник грађана жели да прати ефикасност и делотворност својих препорука, односно уколико жели да се увери какве промене су у вези са остваривањем људских и других права настале након спровођења препорука које је упутио. Када је реч о праћењу права Рома ситуација је сложена у односу на друге рањиве групе, јер не постоји усвојен систем на основу којих се може стећи увид у остваривање права грађана ромске националности. Шта више праћење тих права није лако издвојити од права које остварују грађани других националности јер нису прописане афирмативне мере на основу којих се посебно унапређују права Рома. Постоје и други проблеми због којих систем праћења остваривања права Рома није установљен, али они нису били предмет анализе.

Заштитник грађана је Извештајем о спровођењу Стратегије за унапређивање положаја Рома установио методолошки модел како би праћење ефеката његових препорука, али и остваривања права Рома, могло да се организује. Та методологија је заснована на три стуба: рад тима стручњака омбудсмана у ромским насељима; сарадња и контрола органа јавне власти; сарадња са организацијама цивилног друштва.