



ZAŠTITA ROMA OD DISKRIMINACIJE

ZAŠTITA ROMA OD DISKRIMINACIJE

Izveštaj je pripremila nevladina organizacija Praxis, u okviru projekta „Doprinos socijalnoj inkluziji i borbi protiv diskriminacije marginalizovane populacije u Srbiji“, finansiranog od strane Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Norveške.

Stavovi izrečeni u ovom izveštaju pripadaju isključivo autoru i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Norveške.

Beograd, septembar 2013. godine



Royal Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



SADRŽAJ

I	UVOD	6
II	DOMAĆI PRAVNI OKVIR	8
III	MEĐUNARODNI OKVIR	14
	SISTEM SAVETA EVROPE	14
	SISTEM UJEDINJENIH NACIJA	16
	SISTEM EVROPSKE UNIJE	18
IV	PRAVNA LIČNOST	20
V	OBRAZOVANJE	24
	PROBLEM REZIDENCIJALNE SEGREGACIJE	25
	ODNOS NASTAVNOG OSOBLJA PREMA ROMSKIM UČENICIMA	29
VI	STANOVANJE	32
	MIŠLJENJE POVERENIKA ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI	38
VII	ZAPOŠLJAVANJE I PRAVO NA RAD	42
VIII	SOCIJALNA ZAŠTITA	46
IX	ZAKLJUČAK	48



I UVOD

„Sud primećuje da su zbog svoje burne prošlosti i stalnog premeštanja Romi postali posebna vrsta ranjive manjine¹ koja je u nepovoljnom položaju.”²

Od donošenja presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *D.H. i ostali protiv Republike Češke*, ova rečenica postala je najcitiranija izjava o stanju Roma³ u Evropi. Kada se radi o situaciji u Srbiji, može se reći da je stanje isto. Višedecenijska socijalna isključenost posebno je pojačana ekstremnim siromaštvom u kome se jedan broj Roma našao usled ratnih dešavanja.⁴ Uprkos činjenici da zakonski okvir u nekim oblastima jeste zadovoljavajući, kao i da postoji inicijativa države da se raznim inkluzivnim merama položaj Roma unapredi, stanje svesti je takvo da se Romi često doživljavaju kao građani drugog reda. Visok stepen netolerancije, predrasude i stereotipi o Romima od strane većinskog stanovništva, medija, predstavnika državnih i lokalnih organa, svakodnevno su prisutni. Zbog toga, Romi uglavnom radije pristaju na život u izolaciji, boreći se da obezbede minimum životne egzistencije.

U praksi Praxisa je primećeno da je Romima najurgentnije potrebno ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu (u nemogućnosti ostvarivanja

¹ Pojam „ranjiva manjina” odnosi se na marginalizovanu društvenu grupu kojoj je pristup brojnim pravima uskraćen ili ograničen, zbog čega pripadnici te grupe lako postaju žrtve kršenja ljudskih prava.

² D.H. i ostali protiv Republike Češke, par. 182, br. predstave 57325/00, presuda od 13. novembra 2007. godine.

³ Svi pojmovi upotrebljeni u izveštaju u muškom gramatičkom rodu, obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

⁴ Ovde se misli na izbeglice i interno raseljene Rome sa Kosova.

prava na rad) i prava na stanovanje, s tim što se u oblasti stanovanja prioritet daje obezbeđivanju krova nad glavom, bez neophodnosti da se obezbede sve komponente onoga što čini adekvatni smeštaj.⁵ Posle toga dolazi ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu. Pravo na obrazovanje je u ovom trenutku pravo kome, kako se čini, Romi poklanjaju najmanje pažnje, budući da, u svesti ekstremno socijalno ugroženih, pre nego što se počne sa obrazovanjem dece, moraju da se zadovolje prioritete dnevnih potrebe. To se odnosi na Rome koji poseduju lične dokumente, dok onima koji ih ne poseduju, neka od pomenutih prava ostaju uskraćena.

Izveštaj će se baviti pitanjem diskriminacije prilikom ostvarivanja socioekonomskih prava. Pošto se iskustva u ovoj oblasti temelje uglavnom na strateškim slučajevima koje je Praxis vodio od usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije, kroz analizu slučajeva biće prikazano stanje u praksi, stav državnih organa i predloženi koraci za poboljšanje trenutnog stanja.

Posebnu brigu predstavlja postojanje višestruke diskriminacije. Naime, osim činjenice da su Romi diskriminisani po etničkoj pripadnosti, u pojedinim slučajevima oni su diskriminisani i po drugim osnovama, recimo po osnovu siromaštva ili roda.

U narednim poglavljima biće predstavljeni pregled domaćeg zakonodavstva i međunarodnih propisa iz oblasti diskriminacije i analiza stanja po oblastima, iz ugla prakse koju je Praxis sprovodio u ovoj oblasti od usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije.

⁵ Da bi se smeštaj smatrao adekvatnim, u smislu odredbe čl. 8 Opšteg komentara br. 4 UN Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, on mora da zadovoljava sledeće uslove: a) sigurnost stambenog statusa, b) pristup uslugama, materijalima, servisima, infrastrukturi, c) dostupnost, d) nastanjivost, e) pristupačnost, f) lokacija, g) kulturna adekvatnost. Dokument dostupan na linku: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument>.

II DOMAĆI PRAVNI OKVIR

Ustav Republike Srbije⁶ u čl. 21 propisuje zabranu diskriminacije. Ustav razlikuje koncept neposredne i posredne diskriminacije i zabranjuje je po nizu osnova, a *exempli causa* navodi rasu, pol, nacionalnu pripadnost, društveno poreklo, rođenje, veroispovest, političko ili drugo uverenje, imovno stanje, kulturu, jezik, starost i psihički ili fizički invaliditet. Istim članom je propisano da mere afirmativne akcije ne predstavljaju diskriminaciju. Međutim, do donošenja Zakona o zabrani diskriminacije,⁷ ova odredba imala je više značaj načela nego praktični značaj.

Do donošenja posebnih zakona, diskriminacija se mogla utužiti primenom odredaba Zakona o obligacionim odnosima, gde se mogla tumačiti kroz povredu prava ličnosti, odnosno, tretirala se kao obligacionopravni odnos koji je nastao iz prouzrokovanja štete.⁸ Isto tako, naknada štete po ovom osnovu bila je moguća kroz primenu odredaba o povredi ugleda i časti.

Prva presuda kojom je utvrđena diskriminacija Roma doneta je 2002. godine, primenom pomenutih odredaba Zakona o obligacionim odnosima. Pred Opštinskim sudom u Šapcu, utvrđena je povreda

⁶„Sl. Glasnik RS”, br. 98/2006.

⁷„Sl. Glasnik RS”, br. 22/2009.

⁸Čl. 157 u st. 1. propisuje da: „Svako ima pravo zahtevati od suda ili drugog nadležnog organa da naredi prestanak radnje kojom se povređuje integritet ljudske ličnosti, ličnog i porodičnog života i drugih prava njegove ličnosti”. St. 2. nalaže da sud, odnosno drugi nadležni organ, može da naredi prestanak radnje, pod pretnjom plaćanja novčane naknade; Zakon o obligacionim odnosima, „Sl. list SFRJ”, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, „Sl. list SRJ”, br. 31/93 i „Sl. list SCG”, br. 1/2003 – Ustavna povelja.

prava ličnosti i diskriminacija tužilaca kojima je, odlukom Sportsko-rekreativnog centra „Krsmanovača”, zabranjeno da uđu na bazen zato što su Romi. Presudom je naloženo Sportsko-rekreativnom centru „Krsmanovača” da o svom trošku objavi u dnevnom listu „Politika” javno izvinjenje diskriminisanim tužiocima, kao i da prestane sa povredom prava ličnosti tužilaca u vidu njihove diskriminacije prilikom prijema u pomenuti objekat.⁹

Nakon 2000. godine, usvojen je niz posebnih zakona kojima se zabranjuje diskriminacija u odnosu na pristup nekom pravu.¹⁰ Prvi antidiskriminacioni zakon u Srbiji bio je Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom,¹¹ koji je, u odnosu na Zakon o zabrani diskriminacije, *lex specialis*.

Zakon o zabrani diskriminacije, koji je usvojen 2009. godine, a stupio na snagu 1. januara 2010. godine, predstavlja krovni zakon kojim se regulišu pitanja diskriminacije i predviđaju posebne vrste postupaka za utvrđivanje, odnosno, zabranu diskriminacije.

Čl. 2 ovog zakona daje definiciju diskriminacije:

„izrazi ‘diskriminacija’ i ‘diskriminatorско postupanje’ označavaju svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje, ili davanje prvenstva), u odnosu na lica ili grupe, kao i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama, i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima”.

⁹Više o predmetu na linku: <http://www.hlc-rdc.org/?p=13378>.

¹⁰Npr. Zakon o radu, koji ima detaljne odredbe o različitim oblicima diskriminacije na radnom mestu i diskriminacije prilikom zapošljavanja.

¹¹„Sl. glasnik RS”, br. 33/2006.

Takva zakonska definicija upućuje na to da je pravo da se ne bude diskriminisan kod nas nezavisno pravo, za razliku od sistema ustanovljenog čl. 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima, po kome je moguće pozvati se na diskriminaciju ukoliko je ona povezana sa nekim od prava garantovanih konvencijom.

Zakon razlikuje više oblika diskriminacije: neposrednu diskriminaciju, posrednu diskriminaciju, povredu načela jednakih prava i obaveza, zabranu pozivanja na odgovornost, udruživanje radi vršenja diskriminacije, govor mržnje i uznemiravanje i ponižavajuće postupanje.¹² Posebnim članom definisani su i teški oblici diskriminacije, od kojih su, između ostalog, prepoznati izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti po osnovu nacionalne, rasne ili verske pripadnosti, jezika, političkog opredeljenja, pola, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja i invaliditeta, kao i propagiranje ili vršenje diskriminacije od strane organa javne vlasti i u postupcima pred organima javne vlasti.¹³

Zakon prepoznaje nacionalne manjine kao jednu od grupa koja je najpodložnija diskriminaciji, pa se kao poseban oblik diskriminacije navodi diskriminacija nacionalnih manjina i njihovih pripadnika na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, verskih uverenja i jezika.¹⁴

Osim prve definicije diskriminacije u srpskom pravu, Zakon je omogućio i vođenje tri vrste postupaka za utvrđivanje diskriminacije – sudski postupak, postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti, nezavisnim državnim telom ustanovljenim ovim zakonom, i pod zakonom određenim uslovima, medijaciju.

U sudskom postupku i postupku pred Poverenikom, tužiocima mogu biti i nevladine organizacije, odnosno, dozvoljena je tužba u javnom interesu. Ovim je data mogućnost za vođenje strateških parnica, odnosno, prepoznato je da je diskriminacija problem koji potencijalno pogađa veći broj ljudi. Strateška parnica, poznata i

¹² Čl. 5-12 Zakona o zabrani diskriminacije.

¹³ Čl. 13 Zakona o zabrani diskriminacije.

¹⁴ Čl. 24 Zakona o zabrani diskriminacije.

pod nazivima parnica u javnom interesu, test-parnica ili parnica sa strateškim uticajem, predstavlja fenomen koji se može definisati kao lobiranje pred sudovima upotrebom agrumenata iz zakona, drugih propisa, odluka izvršne vlasti ili sudskih precedenata.¹⁵ Iako sam izraz, a i definicija, upućuju na to da je reč o parnici, u smislu ovog Zakona treba uzeti u obzir malo šire tumačenje. Naime, budući da je strateška parnica usmerena na postizanje određenog cilja, ovaj strateški cilj, kada se radi o diskriminaciji, sada je moguće postići i pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti. U tom smislu, možemo govoriti ne samo o strateškoj parnici u oblasti diskriminacije, već o strateškim postupcima. Ako imamo u vidu činjenicu da su problemi sa kojima se pripadnici romske nacionalnosti suočavaju vrlo tipični i da se oni uvek javljaju u istim oblastima, možemo reći da se svaki slučaj može tretirati kao strateški slučaj, jer po svom značaju potencijalno može da promeni praksu ili propis.

Osim proširivanja kruga tužilaca na organizacije, potencijalni tužiocima mogu biti i osobe koje su se dobrovoljno podvrgle diskriminaciji, takozvani testeri iz situacionog testiranja. Ovaj mehanizam se koristi u situacijama kada postoji sumnja u diskriminatorno postupanje prema licu koje pripada određenoj zaštićenoj grupi. Postupak se sprovodi u grupama od dva ili tri lica, u kojima je jedno lice (ili dva lica) tester, odnosno, lice koje pripada zaštićenoj kategoriji po zakonu, a drugo lice je pripadnik kontrolne grupe i u odnosu na testera se ne razlikuje ni po jednoj osobini, osim što ne pripada zaštićenoj grupi. Sa dokazima prikupljenim tokom situacionog testiranja (izveštajem i svedočenjem), može se podneti tužba, uz napomenu da pre nego što se pokrene postupak testiranja, o tome treba obavestiti Poverenika.¹⁶

¹⁵ Iz intervjua sa Džejmsonom A. Goldstonom, izvršnim direktorom Open Society Justice Initiative, koji je dostupan na linku: <http://www.soros.org/voices/law-talks-james-goldston-public-interest-litigation>.

¹⁶ Postupak situacionog testiranja korišćen je i u slučaju „Krsmanovača“. Prvi slučajevi u uporednoj praksi u kojima je korišćen ovaj mehanizam bili su u Sjedinjenim Američkim Državama i tiču se stanovanja. U ovim slučajevima testirano je da li različite agencije za nekretnine pristaju da pod jednakim uslovima daju stanove crncima i belcima. Neki od najpoznatijih slučajeva u ovoj oblasti su Havens Realty v. Coleman, 1982, U.S. Supreme Court, u kome je prvi put testerima priznata aktivna legitimacija pred sudom, a slučaj se ticao diskriminacije u stanovanju, i Trafficante v. Metropolitan Life Insurance Co., 1972, U.S. Supreme Court, slučaj koji se ticao uskraćivanja mogućnosti testerima da žive u

Situaciono testiranje se, dakle, može koristiti kao dokazno sredstvo, a Zakon je postavio i nova pravila dokazivanja. Umesto uobičajenog pravila prema kome je teret dokazivanja na tužiocu, u slučajevima diskriminacije, sve što tužilac treba da uradi jeste da učini verovatnim to da je do diskriminacije došlo. U tom trenutku, teret dokazivanja prebacuje se na tuženog.

U decembru 2012. godine, došlo je do izmena u krivičnom zakonodavstvu koje bi mogle da doprinesu boljoj zaštiti od diskriminacije. Naime, čl. 54a Krivičnog zakonika propisuje da će sud prilikom odmeravanja kazne kao otežavajuću okolnost ceniti krivično delo koje je učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, osim ako je ova okolnost već sadržana u biću krivičnog dela.¹⁷

Krivični zakonik sadrži i niz krivičnih dela kojima se na posredan ili neposredan način zabranjuje diskriminacija. Ova krivična dela nalaze se u grupi krivičnih dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina,¹⁸ protiv časti i ugleda,¹⁹ protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije,²⁰ i protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom.²¹

Propisivanjem čl. 54a Krivičnog zakonika ide se u korak sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na krivična dela sa ovim motivima. Evropski sud je upravo u slučaju koji se ticao ubistva dvojice Roma pronašao povredu procesnog dela čl. 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima i istakao da postoji obaveza državnih organa da se sprovede efikasna i detaljna istraga, ukoliko postoji sumnja da je delo učinjeno iz rasnih motiva.²² U tom smislu, odredba Krivičnog zakonika

komšiluku u kome bi bili integrisani sa susedima.

¹⁷ Čl. 54a Krivičnog zakonika, „Sl. glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009 i 121/2012.

¹⁸ Čl. 128 KZ – Povreda ravnopravnosti; čl. 129 KZ – Povreda prava upotrebe jezika i pisma; čl. 130 KZ – Povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti.

¹⁹ Čl. 174 KZ – Povreda ugleda zbog rasne, verske, nacionalne ili druge pripadnosti.

²⁰ Čl. 317 KZ – Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti.

²¹ Čl. 387 KZ – Rasna i druga diskriminacija.

²² Načova i ostali protiv Bugarske, br. predavki 43577/98 i 43579/98, 6. jul 2005. godine.

ide još dalje, budući da se proširuje na vođenje sudskog postupka.

Što se tiče institucionalnog okvira, Vlada Republike Srbije je 2009. godine usvojila Strategiju i Akcioni plan za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji, koji razmatraju zasebno različite oblasti, među kojima i ekonomska i socijalna prava. Pored toga, u junu 2013. godine, usvojena je i Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije²³ za period od 2013–2018. godine, u kojoj su posebno razmatrane mere koje se odnose na Rome i koja predstavlja važan korak u pravcu jačanja i unapređivanja mehanizama kontrole, promocije tolerancije i podrške sprovođenju antidiskriminacionih propisa. Radi definisanja konkretnih i pojedinačnih mera i rokova za primenu Strategije, neophodno je što hitnije usvojiti akcioni plan.

²³ Tekst Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije dostupan je na linku: <http://praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-watch/item/593-usvojena-strategija-prevencije-i-za%C5%A1tite-od-diskriminacije>.

III MEĐUNARODNI OKVIR

Međunarodni instrumenti kojima se diskriminacija zabranjuje su brojni, ali osim Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava koja omogućava obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava i pojedinih nadzornih tela ustanovljenih radi praćenja implementacije konvencija UN (Komitet za ljudska prava, Komitet za sprečavanje svih oblika rasne diskriminacije i Komitet za sprečavanje torture), zabrana diskriminacije koju propisuju ostali međunarodni dokumenti samo je deklarativna. Države potpisnice međunarodnih instrumenata imaju obavezu da štite i unapređuju ljudska prava, kao i da ih progresivno realizuju, s tim što se takva obaveza ne može utužiti ni prinudno izvršiti, što znači da je ona pre programskog nego pravnog karaktera.

U narednom delu biće reči o međunarodnim instrumentima koji propisuju zabranu diskriminacije, s tim što će oni biti prikazani po sistemima – Savet Evrope, ugovori UN i na kraju, EU sistem.

Sistem Saveta Evrope

Normativni okvir Saveta Evrope razvijen je oko dva instrumenta – Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda²⁴ i Revidirane evropske socijalne povelje.²⁵

U okviru Evropske konvencije, zabrana diskriminacije propisana je

²⁴ Srbija je pristupila Konvenciji 2004. godine.

²⁵ Srbija je ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju u maju 2009. godine.

čl. 14. Za razliku od ostalih članova Konvencije, kojima se garantuju prava građanske i političke prirode, zabrana diskriminacije iz ovog člana ne predstavlja pravo *per se*, već princip koji se primenjuje kada ono može činjenično da se veže za neko drugo pravo garantovano Konvencijom, što ovom pravu daje akcesorni karakter.²⁶ Međutim, da bi se zaštita iz člana 14 aktivirala, to pravo za koje se vezuje zabrana diskriminacije ne mora zaista da bude i povređeno. Ipak, ukoliko ono jeste povređeno, čl. 14 se neće zasebno razmatrati. Ovo govori o autonomnom i supsidijarnom karakteru čl. 14.

U 2005. godini stupio je na snagu Protokol XII, čiji čl. 1 predviđa samostalni karakter zaštite od diskriminacije, odnosno princip jednakosti prava i obaveza pred zakonom, te na taj način on garantuje jednakost i zabranu diskriminacije nezavisno od povrede drugih prava garantovanih Konvencijom.²⁷ Protokol je do sada ratifikovalo 18 država, među kojima je i Srbija.²⁸

Sa druge strane, Revidirana evropska socijalna povelja, iako propisuje zaštitu niza socijalnih i ekonomskih prava i u čl. E propisuje zabranu diskriminacije u odnosu na prava propisana Poveljom, nema mehanizam prinudnog ostvarivanja ovih prava. Odnosno, mehanizam postoji, ali Srbija još uvek nije potpisala Dodatni protokol (iz 1988. godine) uz ovu povelju kojim bi bio omogućen sistem kolektivne žalbe. Za sada ostaje kao mogućnost jedino sistem izveštavanja Evropskom komitetu za socijalna prava, koji je inače i telo nadležno za odlučivanje po ovim žalbama.

Od ostalih dokumenata, od značaja je i Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina iz 1994. godine i „Strazburška deklaracija o Romima” iz 2010. godine, koja sadrži niz preporuka državama članicama Saveta Evrope koje se odnose na način poboljšanja položaja Roma.

²⁶ Abdulaziz, Kabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, A 94 (1985); (1985) 7 EHRR 471, par. 71.

²⁷ U presudi Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, broj predstave 27996/06, 34836/06, 22. decembar 2009. godine, Sud je istakao da čl. 14 i čl. 1 Protokola XII imaju isto značenje.

²⁸ Dvanaesti protokol uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ratifikovan 3.3.2004, stupio na snagu 1.4.2005).

Sistem Ujedinjenih nacija

U okviru sistema UN, postoji niz dokumenata koji propisuju zabranu diskriminacije.

Pored Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i zabrane propisane Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima,²⁹ kao i Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,³⁰ koji se mogu smatrati opštom zabranom diskriminacije, budući da pokrivaju celu oblast ljudskih prava, postoje i dokumenti koji se bave ili specifičnim pravima ili ukidanjem diskriminacije u specifičnim oblastima.

Takvi su Konvencija o pravima deteta,³¹ Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,³² Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena³³ i Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom.³⁴

U okviru sistema UN, konvencija koja je ključni dokument u oblasti zabrane diskriminacije po etničkoj pripadnosti jeste Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

Čl. 1 Konvencije definiše rasnu diskriminaciju kao:

„svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koje se zasniva na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom poreklu, koji imaju za cilj ili za rezultat da naruše ili da kompromituju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uslovima, prava čoveka

²⁹ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966, „Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori“, 7/71.

³⁰ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966, „Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori“, 7/71.

³¹ Konvencija o pravima deteta, 1989, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i 2/97.

³² Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, 1965, „Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 31/67.

³³ Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, 1979, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 11/81.

³⁴ Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom, 2006, „Sl. glasnik RS“, br. 42/09.



Foto: Praxis

i osnovnih sloboda u političkoj, ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj oblasti ili u svakoj drugoj oblasti javnog života“.

Čl. 5 precizira na koja se prava iz oblasti građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava odnosi zabrana diskriminacije. To se čini metodom navođenja najtipičnijih prava, ali lista nije iscrpljujuća. Kao posebna kategorija navodi se zabrana vršenja diskriminacije u pristupu mestima i službama namenjenim javnoj upotrebi.

Telo nadležno za nadgledanje sprovođenja ove Konvencije jeste Komitet za ukidanje rasne diskriminacije. Komitet može odlučivati po pritužbama kada je u zasedanju, razmatrati periodične izveštaje o stanju u državi u pogledu poštovanja prava na zabranu diskriminacije, a civilnom sektoru je data mogućnost za podnošenje izveštaja iz senke.³⁵

Sistem Evropske unije

Članom 2 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, Srbija se obavezala na poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava, kao i na poštovanje načela međunarodnog prava, koji predstavljaju osnov unutrašnje i spoljne politike strana i

³⁵ Praxis je u okviru mogućnosti koja se daje civilnom sektoru, zajedno sa nevladinim organizacijama CHRIS - Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji, CEKOR i Regionalnim centrom za manjine, podneo prilog u vidu izveštaja iz senke za 78. zasedanje Komiteta, koji je razmatran 24. i 25. februara 2011. Izveštaj je dostupan na linku:

http://praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Information_submitted_to_the_CERD_by_Praxis_Regional_Centre_for_Minorities_CEKOR_and_CHRIS.pdf.

Komitet je uputio preporuke Republici Srbiji, od kojih su neke bile sadržane u izveštaju iz senke. Tako je Komitet dao preporuke RS da sprovede mere kojima bi se prevazišli problemi pravno nevidljivih lica, kao i lica koja žive u segregisanim naseljima (izložena diskriminaciji u pogledu pristupa pravu na adekvatno stanovanje i čestim prinudnim iseljenjima) i da obezbedi efikasno sprovođenje politika koje za cilj imaju uživanje prava i sloboda Roma, Aškalija i Egipćana. Zaključni komentari Komiteta dostupni su na linku: http://praxis.org.rs/images/praxis_downloads/CERD_Concluding_Observations_SERBIA.pdf.

čine suštinske elemente ovog Sporazuma.³⁶

Ova obaveza podrazumeva to da je pre ulaska u EU, Srbija, u skladu sa Kriterijumima iz Kopenhagena, u obavezi da ispuni određene uslove nametnute Sporazumom i upodobi svoje zakonodavstvo propisima Evropske unije.

U oblasti ljudskih prava i zabrane diskriminacije, ovi propisi sadržani su u Povelji o osnovnim pravima Evropske unije,³⁷ koja u čl. 20 propisuje jednakost svih pred zakonom. Čl. 21 propisuje zabranu diskriminacije, odnosno princip nediskriminacije, koji je u smislu st. 1 ovog člana samostalno pravo. St. 2 ovog člana zabranjuje diskriminaciju po osnovu državljanstva, ali u domenu uživanja prava propisanih poveljama EU.

Posebna zaštita od diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti, ustanovljena je Direktivom o rasnoj jednakosti,³⁸ koja zabranjuje diskriminaciju po osnovu rasnog ili etničkog porekla, a u odnosu na pristup ekonomskim i socijalnim pravima.

³⁶ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju dostupan je na linku: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf.

³⁷ Povelja je dostupna na linku: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

³⁸ Direktiva o rasnoj jednakosti (br. 2000/43/EZ) usvojena je 2000. godine.

IV PRAVNA LIČNOST

Pravo na pravnu ličnost odavno se nalazi na listi zajemčenih prava. Polazeći od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima UN iz 1948,³⁹ Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima UN,⁴⁰ Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pravo na pravnu ličnost našlo je svoje mesto i u katalogu prava i sloboda zajamčenih Ustavom Srbije iz 2006. godine.⁴¹ Međutim, za hiljade pravno nevidljivih lica, koja nisu priznata kao subjekti prava, koja su van sistema zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite, pravo na pravnu ličnost, ali i korpus prava koja iz toga proizilaze, neostvarivi su.

Problem najviše pogađa lica romske nacionalnosti, a naročito interno raseljene Rome sa Kosova, koji nemaju mogućnost da pribave brojne dokaze neophodne za naknadni upis u matičnu knjigu rođenih (posebno ukoliko su matične evidencije uništene ili nestale tokom konflikta na Kosovu), kao i da vode duge i komplikovane postupke sa neretko neizvesnim ishodom.

Do usvajanja Zakona o dopunama Zakona o vanparničnom postupku,⁴² postojala je pravno neuređena situacija, koja nije mogla da odgovori na specifične i urgentne potrebe pravno nevidljivih lica. Zakon predviđa posebnu vrstu vanparničnog postupka za

³⁹ Čl. 6 „Svako ima pravo da svuda bude priznat kao pravni subjekt.“

⁴⁰ Čl. 16 „Svako ima pravo da se svuda priznaje njegova pravna ličnost.“

⁴¹ U čl 37. Ustava iz 2006. koji nosi naslov „Pravo na pravnu ličnost“, navodi se: „Svako lice ima pravnu sposobnost.“

⁴² Zakon je usvojen 31. avgusta 2012. godine, „Sl. glasnik SRS“, br. 25/82 i 48/88 i „Sl. glasnik RS“, br. 46/95 – dr. zakon, 18/2005 – dr. zakon, 85/2012 i 45/2013 – dr. zakon.

utvrđivanje vremena i mesta rođenja, imajući u vidu lica koja ne ispunjavaju uslove za upis u matičnu knjigu rođenih prema pravilima upravnog postupka. O efektima primene pomenutog zakonskog rešenja još uvek je rano govoriti.

Jedini sudski postupak u oblasti diskriminacije koji je Praxis do sada vodio bio je u ovoj oblasti i tada su zastupani interesi troje pravno nevidljivih lica romske nacionalnosti.

Naime, članovi porodice Emini, troje pravno nevidljivih lica romske nacionalnosti, podneli su u novembru 2008. godine zahteve za naknadni upis u matičnu knjigu rođenih Gradskoj upravi za opšte poslove Grada Novog Sada. Pet meseci kasnije, primili su zaključke, kojima se njihovi zahtevi odbacuju uz obrazloženje:

„poznavajući trenutnu situaciju u Novom Sadu, sa sve većim prilivom lica romske nacionalnosti, i činjenicu da sve veći broj istih tvrdi za sebe ili svoju decu da su rođeni u Novom Sadu, smatramo da brzoplet, neoprezan i neozbiljan pristup rešavanju zahteva za čije rešavanje nismo nadležni, može izazvati masovnu pojavu sličnih zahteva“⁴³

Osim ove očigledno diskriminatorne izjave, organ je neopravdano odugovlačio postupak naknadnog upisa u matičnu knjigu rođenih, i nakon ulaganja pravnih lekova podnosioca zahteva, neprestano je nalazio nove procesne i materijalne manjkavosti zahteva.

Praxis je podneo tužbu zbog diskriminacije u oktobru 2010. godine, kao organizacija koja ima aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbi.

Sud je utvrdio da se tuženi u svom odlučivanju rukovodio ličnim svojstvima podnosioca zahteva, te je time prekršio odredbe Zakona o zabrani diskriminacije. U odgovoru tuženog izneto je da su navodi iz zaključka opštepoznate činjenice, a ne stav tuženog, međutim, sud taj argument nije uvažio, ističući da je svaki organ dužan da postupa ravnopravno prema svima, bez obzira na stvarna ili pretpostavljena svojstva stranaka, te se zato i ne ulazi u pitanje namere, već se

⁴³ Odlomak iz obrazloženja presude Osnovnog suda u Novom Sadu, br. P 56984/2010, od 12.9.2011. godine.



Foto: Praxis

sama činjenica neopravdanog različitog postupanja smatra aktom neposredne diskriminacije.

Presudom Osnovnog suda u Novom Sadu od 12. septembra 2011. godine utvrđena je diskriminacija, a tuženi je bio u obavezi da o svom trošku u celosti objavi presudu u dnevnom listu „Politika“. Zanimljivo je da se sud u odluci poziva i na određene članove Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, što nije česta praksa domaćih sudova. Nakon postupka vođenog po žalbi tuženog, Apelacioni sud u Novom Sadu potvrdio je prvostepenu presudu.

Presuda je imala strateški značaj iz nekoliko razloga. Najpre, to je bio prvi slučaj od donošenja Zakona o zabrani diskriminacije u kome je utvrđena diskriminacija po osnovu etničke pripadnosti, a i redak slučaj utvrđivanja diskriminatornog postupanja organa javne uprave. Zatim, diskriminatorni navodi službenika bili su očigledan nagoveštaj toga da bi radnja diskriminacije mogla da se ponovi prema drugim podnosiocima zahteva romske nacionalnosti koji pokušavaju da ostvare upis u matične knjige na teritoriji Novog Sada.

Iako je presuda dragocena sa stanovišta utvrđivanja diskriminacije, kao i sa stanovišta samih činjenica slučaja, koje na nedvosmislen način ukazuju na stav pojedinih organa prema licima romske nacionalnosti, ova lica i dalje nisu upisana u matičnu knjigu rođenih, a o njihovim pravima ponovo je odlučivao isti službenik koji je u obrazloženju zaključaka kojima su odbačeni zahtevi za naknadni upis iznosio diskriminatorne navode. Imajući u vidu mogućnost koju predviđa novo zakonsko rešenje, pokrenuti su vanparnični postupci utvrđivanja vremena i mesta rođenja pred sudom u Novom Sadu, jer dugogodišnji naponi da se postupak uspešno okonča pred organom uprave nisu dali rezultate.

V OBRAZOVANJE

Usvajanjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja⁴⁴ i Zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju,⁴⁵ otklonjeni su nedostaci prethodnog zakonskog okvira u ovoj oblasti. Specijalne škole su ukinute, inkluzivno obrazovanje je postavljeno kao cilj, a radi postizanja pune ravnopravnosti, uvedeni su romski pedagoški asistenti u pojedine predškolske ustanove i osnovne škole.

Međutim, iako, kada je reč o zakonskim odredbama, postoje sve mogućnosti za primenu inkluzivnih mera, a akcioni planovi predviđaju različite mere afirmativne akcije, i dalje se javljaju problemi u praksi.

Jedan deo problema koji se pojavio nakon formiranja kontejnerskih naselja, odnosno, naseljavanja velikog broja romskih stanovnika na određenom prostoru, tiče se načina upisa dece u školu, što stvara mogućnost nastanka rezidencijalne segregacije u obrazovanju.

Drugi deo problema je učestaliji i tiče se odnosa nastavnog osoblja i uopšte okoline prema romskim učenicima.

Treći deo problema daje odgovor na pitanje zašto se pojedini roditelji ne odlučuju da upišu decu u školu. Naime, budući da žive u izuzetno lošim uslovima i da im nedostaje minimum sredstava za život, krov nad glavom, da ne mogu da nađu posao i da često bivaju iseljeni ili žive u strahu od iseljenja, roditelji daju prioritet egzistencijalnim

⁴⁴ „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 52/201 i 55/2013.

⁴⁵ „Sl. glasnik RS”, br. 18/2010.

potrebama u odnosu na obrazovanje.⁴⁶ Tek pošto zadovolje egzistencijalne potrebe, pojedini roditelji odlučuju se da upišu decu u školu. Takvo shvatanje roditelja, uslovljeno objektivnim životnim okolnostima, dobar je pokazatelj toga koliko su socioekonomska prava međusobno povezana i zavisna.

U ovom poglavlju biće analizirana prva dva problema, kroz dve odluke koje je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti doneo po pritužbi Praxisa.

Problem rezidencijalne segregacije

Povodom segregacije romskih učenika u Osnovnoj školi „Vuk Karadžić” u Nišu, Praxis je protiv Gradske uprave Grada Niša – Uprave za obrazovanje, kulturu, omladinu i sport i Osnovne škole „Vuk Karadžić” iz Niša, odnosno, direktora kao odgovornog lica, podneo pritužbu Povereniku za zaštitu ravnopravnosti.⁴⁷

Osnovna škola „Vuk Karadžić” nalazi se u blizini romskog naselja, čiji je broj stanovnika u poslednjoj deceniji porastao. Samim tim, porastao je i broj romskih učenika upisanih u školu. U trenutku podnošenja pritužbe, oko 90% učenika koji su pohađali školu bilo je romskog porekla.

U izjašnjenju tužene strane navedeno je da je u školi, kao i na teritoriji grada, sprovedeno više projekata koji su za cilj imali promovisanje inkluzivnog obrazovanja i mera afirmativne akcije. Dalje, škola je detaljno opisala način upisa učenika i istakla da je takav način u skladu sa odredbama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

Poverenik je nakon sprovedenog postupka izdao mišljenje⁴⁸ u kome je utvrdio da segregacija postoji, ali budući da je škola prilikom

⁴⁶ Podaci su dobijeni tokom istraživanja Praxisa sprovedenog u okviru projekta *Doprinos socijalnoj inkluziji i borbi protiv diskriminacije marginalizovane populacije u Srbiji*, koji finansira Ministarstvo spoljnih poslova Kraljevine Norveške, i koji se ticao praćenja diskriminacije u oblasti statusnih i socioekonomskih prava.

⁴⁷ Pritužba je podneta 6. avgusta 2012. godine.

⁴⁸ Mišljenje je izdato 7. novembra 2012. godine.

upisa dece postupala u skladu sa zakonskim odredbama, on nije utvrdio da su za takav vid diskriminacije odgovorna lica navedena u pritužbi. Ipak, u preporuci Poverenika istaknuto je da se od Uprave za obrazovanje, kulturu, omladinu i sport očekuje da donese niz mera kojima bi se prekinula takva praksa.

O pitanju segregacije u obrazovanju, pa i rezidencijalne segregacije, prvi put se raspravljalo u čuvenoj presudi Vrhovnog suda Amerike, *Brown v. Board of Education*.⁴⁹ U toj presudi, osim uspostavljanja principa koji glasi „ako su odvojeni, nikad ne mogu biti jednaki“, data je i analiza značaja obrazovanja za kasniji život – „skoro se bez sumnje može tvrditi da nije razumno očekivati da ijedno dete uspe u životu ukoliko mu je uskraćena mogućnost obrazovanja“.

Dakle, segregacija jeste jedan od javnih oblika diskriminacije, ali je ona još kompleksnija od diskriminacije. Naime, dok diskriminacija znači da je pojedinac stavljen u drugačiji položaj prilikom uživanja nekog prava, ili da su mu zbog pripadnosti određenoj zaštićenoj kategoriji ta prava uskraćena, segregacija predstavlja, uslovno rečeno, složeniji oblik povrede načela zabrane diskriminacije. Segregacijom se kreira paralelni sistem, koji celu jednu grupu pojedinaca podvrgava drugačijim kriterijumima za uživanje osnovnih prava, isključujući ih na taj način od ostatka društva i dovodeći do socijalne stigmatizacije grupe. Posledice se vide i u ograničenom uživanju ostalih prava, kao i u nemogućnosti da se ta grupa, čak i kada segregacije više nema, uključi u redovne tokove, zbog nižeg kvaliteta uživanja određenog prava kojem je u dužem periodu bila podvrgnuta.

Evropski sud za ljudska prava je u nekoliko presuda do sada utvrdio diskriminaciju u obrazovanju u slučajevima kada su romska deca bila podvrgnuta paralelnom sistemu obrazovanja, bilo u specijalnim školama (slučaj *D.H. i ostali protiv Republike Češke*), bilo u redovnim školama, ali u odvojenim odeljenjima (slučaj *Oršuš i ostali protiv Hrvatske*⁵⁰), ili ako je do takvog režima došlo zbog prostornog rasporeda u školi, koji je bio odluka školske uprave (slučaj *Sampanis i ostali protiv Grčke*⁵¹).

⁴⁹ Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al., 347 U.S. 493 (1954).

⁵⁰ Oršuš i ostali protiv Hrvatske, br. predstavke 15766/03, 16. mart 2010. godine.

⁵¹ Sampanis i ostali protiv Grčke, br. predstavke 32526/05, 5. jun 2008. godine.



Foto: Praxis

Međutim, čak i u ovim slučajevima, sud je oklevao da kaže da su ove tri situacije predstavljale segregaciju, iako je jasno da je došlo do uspostavljanja paralelnog sistema obrazovanja, u kome je jedan režim važio za romske učenike, a drugi za sve ostale.

Ako se vratimo na odluku Poverenika, nesporno je da paralelni sistem postoji. Međutim, kako je Poverenik istakao, ono što u ovoj situaciji segregaciju čini „podnošljivijom“ jeste činjenica da ne mora nužno da znači da je kvalitet obrazovanja koji se pruža učenicima u ovoj školi niži od kvaliteta obrazovanja koji se pruža učenicima u školama u kojima su upisani uglavnom neromski učenici. Naprotiv, dokazi koje je druga strana predstavila pokazuju suprotno. Ali, i dalje postoji segregacija, koja se sastoji u tome da se romska deca odvajaju od ostale dece. Jer, ako se ima u vidu da svrha školovanja nije samo obrazovanje, već i socijalizacija, kao i da je jedan od obrazovnih ciljeva u našoj zemlji inkluzija, postavlja se pitanje da li se u potpunosti ostvaruje svrha obrazovanja ukoliko se romska deca obrazuju odvojeno od ostale dece.

Značaj inkluzije i integrisano obrazovanje za decu koja su nekada bila podvrgnuta segregaciji u obrazovanju bili su dovoljni, u smislu početne osnove, da Vrhovni sud Mađarske utvrdi diskriminaciju. Naime, u slučaju koji je Chance for Children Foundation vodila povodom desegregacije škola u Miškolcu,⁵² podnosioci tužbe tvrdili su da je reforma obrazovanja samo produbila segregaciju romske dece, te da zbog toga ona predstavlja povredu prava na jednakost. Plan desegregacije, koji je činio osnovu reforme obrazovanja, nije bio napravljen na adekvatan način, budući da nije sadržavao adekvatan mehanizam za premeštaj dece koja su bila podvrgnuta segregaciji u škole u kojima segregacije nema. Vrhovni sud je zauzeo stav da je takav plan samo podržao dalju segregaciju romske dece, te da on predstavlja povredu prava na jednakost zasnovanu na etničkom poreklu. Sud se složio sa navodima tužioca da i nečinjenje, koje je bilo i predmet ovog slučaja, može dovesti do povrede načela jednakih prava i obaveza, odnosno, jednakog pristupa pravu na obrazovanje.

⁵² Slučaj u uporednoj praksi poznat pod nazivom Miskolc desegregation case.

Iako rezidencijalna segregacija nastaje kao posledica prostorne situacije, a ne nužno namere, ona, zbog navedenih razloga, takođe predstavlja segregaciju.

Međutim, odluka Poverenika predstavlja ilustraciju najvećeg pravnog problema u vezi sa rezidencijalnom segregacijom. Njeno dokazivanje može da bude relativno jednostavno i najčešće se prikazuje kroz demografsku sliku i statistiku. Ukoliko se prikaže brojno stanje romske dece u školi u odnosu na ukupan broj učenika, i to se uporedi sa demografskom slikom naselja, dobija se dokaz koji je dovoljan da ukaže na to da li rezidencijalna segregacija postoji. Problem nastaje zbog nemogućnosti da se utvrdi odgovornost za rezidencijalnu segregaciju, od čega dalje zavisi da li će neko biti obavezan da je otkloni. U tom slučaju, morala bi da se ispita namera naseljavanja određenih ljudi na određenom mestu, što bi kasnije za rezultat imalo to da oni upisuju decu u određenu školu. Naseljavanje na određenom prostoru proizvod je volje pojedinca, odnosno porodice, osim u retkim izuzecima, kada gradske vlasti formiraju na određenom mestu kontejnersko naselje u koje onda nasele stanovnike iz neformalnih naselja. Iz ovog razloga, za postojanje rezidencijalne segregacije, odnosno diskriminacije u obrazovanju, proizašla bi odgovornost lica koja nemaju vezu sa upisom, odnosno koja u sudskom postupku ne bi imala pasivnu legitimaciju.

Odnos nastavnog osoblja prema romskim učenicima

U pritužbi koju je Praxis podneo protiv Osnovne škole „Jovan Jovanović Zmaj“ u Surdulici – izmeštenog četvorogodišnjeg odeljenja u Masurici i direktorke škole kao odgovornog lica, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti utvrdio je postojanje posredne diskriminacije i povrede čl. 44 Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja.⁵³

Pritužbom su obuhvaćena tri problema u vezi sa postupanjem nastavnika prema romskim učenicima:

⁵³ Mišljenje br. 461/2012 od 22. februara 2013. godine.

1. Zabrana romskim učenicima da besplatne udžbenike, koje dobijaju sva deca od prvog do četvrtog razreda, ponesu kućama, uz argument nastavnika da bi zbog loših uslova života romskih porodica udžbenici bili uništeni ili oštećeni;
2. Smeštanje romske dece isključivo u zadnje klupe i spajanje parova u klupama po nacionalnosti. Jedno od objašnjenja nastavnika za takvo postupanje bilo je da u prvim klupama sede slabovida deca;
3. Niži kvalitet znanja koji se pruža romskim učenicima i niža očekivanja od njih. Ovo je uključivalo i sugerisanje romskoj deci da mogu da napuste nastavu kad god poželev, kao i zabranu da prisustvuju nastavi engleskog jezika, pod izgovorom da teško mogu da savladaju ovaj predmet.

U toku postupka, pojavio se problem sa dostavljanjem pošte roditeljima romske dece, koji su bili naznačeni kao svedoci. Jedan broj roditelja koji živi u neformalnom naselju poštu nije primio, a jedan deo se, primivši poštu, obratio nastavnicima u školi radi razjašnjenja dopisa Poverenika. Dopisi su im u školi oduzeti. Međutim, tom prilikom roditeljima je prvi put obećano da će i njihovoj deci biti dati besplatni udžbenici, kao i da će njihova deca na časovima biti više angažovana, što do sada nije ispunjeno.

Iako je ispitano nastavno osoblje navelo da sva deca, bez obzira na nacionalnu pripadnost, imaju isti tretman, Poverenik je ukazao na izuzetno loše životne uslove romske dece koja pohađaju školu i utvrdio da se tretman romske dece razlikovao od tretmana ostale dece. Poverenik je otišao i korak dalje, rekavši da imajući u vidu stanje u kome se romska deca nalaze, tretman ne treba da bude isti, preporučivši intenzivnije angažovanje u odnosu na romsku decu, dok se ne postigne puna ravnopravnost sa ostalom decom.

U vezi sa nižim očekivanjima od romske dece, Poverenik je istakao da upravo takva očekivanja onemogućavaju intenzivnije zalaganje za inkluziju ove dece. Na ovaj način, kreira se začarani krug u oblasti obrazovanja, o kome je i Evropski sud za ljudska prava govorio u slučaju *D.H. i ostali protiv Republike Češke*.

Sprovođenjem mera koje je Poverenik preporučio trebalo je da se postigne senzitivisanje nastavnog osoblja i razbijanje predrasuda i stereotipa sa jedne strane, kao i uključivanje romske dece u nastavu.

Međutim, iako je prošao zakonski rok od 30 dana, po preporuci nije postupano, što otvara pitanje efikasnosti metoda borbe protiv diskriminacije.⁵⁴ Sudski postupak je sporiji i, mada omogućava eventualnu naknadu štete tužiocu, on ne garantuje institucionalne promene. Sa druge strane, postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti, koliko god da je brz i koliko god da garantuje dobro obrazloženje, ne sadrži mehanizam prinudnog sprovođenja preporuke, te uvek ostaje na volji organa/ustanove kome je preporuka upućena da je ispuni.

⁵⁴ Škola se izjasnila po preporuci, navodeći da je organizovala roditeljski sastanak i sprovela obuku nastavnog osoblja. Ostaje otvoreno pitanje da li će Poverenik takvo izjašnjenje smatrati adekvatnim postupanjem po preporuci.

VI STANOVANJE

Problem stanovanja Roma u Republici Srbiji u ovom trenutku je vrlo složen, budući da se tiče i nepostojanja adekvatnog zakonodavnog okvira i lošeg postupanja organa na svim nivoima vlasti. Razmere ovog problema u praksi su velike, jer pogađaju veliki broj Roma, a neadekvatni uslovi stanovanja, odnosno, život u neformalnim naseljima sa stalnim rizikom od prinudnih iseljenja, onemogućava ili znatno otežava pristup drugim ekonomskim i socijalnim pravima. Da bi se bolje sagledale dimenzije problema stanovanja Roma, dovoljno je reći da je samo u periodu od 2009–2011. godine dokumentovano 15 prinudnih iseljenja kojima je pogođeno preko 330 romskih porodica, odnosno, više od 1 500 Roma.⁵⁵

Situacija je posebno loša u Beogradu, gde na hiljade Roma, među kojima su pravno nevidljiva lica, izbeglice i interno raseljena lica sa Kosova, živi u neformalnim i kontejnerskim naseljima bez pristupa osnovnim potrebama. Takav režim stanovanja, koji ih je prvo stigmatizovao u javnosti kao ljude koji „žive određenim stilom života“, a zatim ih i potpuno getoizovao, doveo je do toga da Romi svoja prava iz oblasti stanovanja ostvaruju u sistemu koji se razlikuje od sistema koji važi za većinsko stanovništvo.

Problem diskriminacije u oblasti stanovanja biće objašnjen na primeru odluke u oblasti stanovanja koju je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti doneo nakon postupka pokrenutog po pritužbi Praxisa u ime Koalicije

⁵⁵ Više o tome u dokumentu Platforma za ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje: http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/platforma%20za%20ostvarivanje%20prava%20na%20adekvatno%20stanovanje.pdf.

protiv diskriminacije, a povodom uspostavljenog režima stanovanja u kontejnerskim naseljima u Beogradu, formiranim nakon iseljenja neformalnog naselja Belvil.

Stanovnici neformalnog naselja Belvil, koje je u tom trenutku bilo najveće naselje takve vrste u Beogradu i u kom je stanovalo više od 300 porodica, iseljeni su 26. aprila 2012. godine.⁵⁶ Ovo iseljenje na dobar način ilustruje situaciju u kojoj se Romi u Srbiji nalaze kada je reč o pravu na stanovanje i diskriminaciji kojoj su u ovoj oblasti izloženi.⁵⁷ Naime, naselje je formirano od porodica koje su, zbog izuzetno lošeg materijalnog stanja, bile prinuđene da se tu nasele, jer se ovaj vid stanovanja nametao kao jedino rešenje. Bez obzira na dužinu stanovanja, porodice su na ovom prostoru izgradile kuće od materijala koji su im bili dostupni. Većina porodica bavila se prikupljanjem sekundarnih sirovina i to im je bio jedini izvor prihoda. U naselju su, osim porodica koje su se tu doselile ranije, živele i porodice prethodno iseljene iz drugih neformalnih naselja u Beogradu, počev od iseljenja naselja Gazela u 2009. godini.

Važno je napomenuti da Opština Novi Beograd, na čijoj se teritoriji nalazi ovo naselje, kao i Gradska uprava Grada Beograda i nadležna ministarstva, nisu pre ovog, kao ni pre drugih iseljenja na teritoriji Grada Beograda, sprovodile inkluzivne i edukativne programe kojima bi se romskoj zajednici koja živi u ovim naseljima olakšao pristup osnovnim pravima.

Akcionni plan za sprovođenje iseljenja usvojen je tek na sednici Gradskog veća koja je održana na dan iseljenja, 26. aprila. Budući da je iseljenje počelo u šest časova ujutru tog dana, jasno je da je proces iseljenja započeo bez Akcionog plana.⁵⁸ Iseljenje je sprovedeno na

⁵⁶ Saopštenje povodom prinudnog iseljenja neformalnog romskog naselja Belvil dostupno na: <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/social-economic-rights/housing/item/380-statement-related-to-the-forced- eviction-from-the-informal-roma-settlement-belvil>.

⁵⁷ U periodu od 2009. godine do kraja 2012. godine, prinudno je iseljeno preko 2 800 Roma iz neformalnih naselja i zabeleženo je najmanje 1 000 pojedinačnih slučajeva iseljenja Roma. Podatak je uzet iz izveštaja Praxisa „Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje“, koji je dostupan na: http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/lzvestaj_pravo_na_adekvatno_stanovanje.pdf.

⁵⁸ Zaključak broj 5-2152/12-GV od 26.4.2012. O netransparentnosti procesa iseljenja govori i



Foto: Praxis

osnovu Zakona o planiranju i izgradnji.⁵⁹ Porodicama su bila uručena rešenja o rušenju, međutim, budući da po ovom Zakonu ulaganje žalbe ne odlaže izvršenje rešenja, odnosno, rušenje, ovaj pravni lek nije iskorišćen zbog nedelotvornosti i neefikasnosti.

U tom smislu, moglo bi se preispitivati u kojoj meri je odluka da se rušenje sprovede bila u skladu sa čl. 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno, da li je takva odluka bila proporcionalna cilju koji je trebalo da bude postignut. Nesumnjivo je da je ovakva odluka bila diktirana sprovođenjem građevinskih radova na toj površini i da je ona sprovedena u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, ali moglo bi se dalje raspravljati o jasnosti tog zakona. Naime, Zakon o planiranju i izgradnji, iako reguliše i situacije u kojima dolazi do iseljenja, ne sadrži rešenja kojima bi se iseljenja sprovedla, pa tako žalbi na rešenje o rušenju ne priznaje suspenzivno dejstvo i na taj način ostavlja veliku pravnu prazninu u slučaju sprovođenja iseljenja i rušenja. Zahvaljujući tome što su odredbe ovog zakona nejasne, organi uprave postupak iseljenja ne planiraju uvek na isti način i osobe kojima iseljenje, odnosno rušenje preti, nisu unapred upoznate sa načinom odvijanja tog procesa.

Iako je cilj legitiman, i dalje ostaje otvoreno pitanje da li je za ispunjenje tog cilja – izgradnju dela puta – bilo potrebno baš rušenje naselja, i ako jeste, da li se rušenje moglo organizovati na način koji ne bi predstavljao povredu prava na dom i prava na zaštitu privatnog i porodičnog života, u smislu čl. 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno, da li je bilo neophodno uništavanje domova i sprovođenje rušenja u prisustvu porodica, kao i to da se relokacija izvrši na način koji pokazuje da se ne poštuje lična imovina. Takva analiza u skladu je sa aktuelnom praksom Evropskog suda za ljudska prava u oblasti prinudnih iseljenja.⁶⁰

podatak da su prilikom održavanja javnog sastanka sa stanovnicima naselja Belvil, 24. aprila 2012. godine u mesnoj zajednici Gazela, predstavnici Gradske uprave zabranili predstavnicima Praxisa, Amnesty International i Misije OEBS-a u Srbiji da prisustvuju sastanku.

⁵⁹ „Sl. Glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012 i 42/2013 – odluka US.

⁶⁰ Jordanova i ostali protiv Bugarske, br. predstavke 25446/06, 24. april 2012. godine.

Proces iseljenja nije bio u skladu sa standardima koje je Republika Srbija prihvatila ratifikacijom međunarodnih ugovora. Ovde se posebno misli na to da Grad Beograd nije ispoštovao smernice za sprovođenje iseljenja propisane Opštim komentarom br. 7 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN.⁶¹ Članom 15 ovog komentara predviđena je procedura za sprovođenje iseljenja koja se smatra prihvatljivom u ovim situacijama.⁶²

Članom 16 Opšteg komentara br. 7 naglašeno je da:

„Iseljenje ne treba da dovede do beskućništva ili ugrožavanja ostalih ljudskih prava pojedinaca. Ukoliko iseljene osobe nisu u mogućnosti da se same staraju o sebi, države ugovornice moraju da preduzmu sve odgovarajuće mere, koristeći maksimum svojih raspoloživih sredstava, i iseljenima obezbede adekvatne alternativne stanove, preseljenje ili pristup obradivoj zemlji.“

Grad Beograd je na sebe preuzeo obavezu da ponudi alternativni smeštaj porodicama sa prebivalištem u Beogradu i interno raseljenim licima sa Kosova. Lica sa prebivalištem van Beograda vraćena su u mesta svog prebivališta, u kojima su se susrela sa raznim problemima u obezbeđivanju smeštaja.⁶³

Lica kojima je obezbeđen smeštaj u Beogradu dobila su na korišćenje

⁶¹ Opšti komentar dostupan na linku: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument>.

⁶² Komitet smatra da procesna zaštita koja treba da bude primenjivana u slučaju prinudnog iseljenja uključuje: (a) mogućnost za iskrene konsultacije sa onima na koje se iseljenje odnosi, (b) adekvatno i razumno obaveštavanje o iseljenju svih osoba na koje se iseljenje odnosi pre datuma određenog za iseljenje, (c) informacije o predloženom iseljenju, i tamo gde je to moguće, blagovremeno upoznavanje osoba na koje se iseljenje odnosi sa alternativnom namenom zemljišta ili stana, (d) prisustvo vladinih zvaničnika ili njihovih predstavnika tokom iseljenja, posebno u slučajevima iseljavanja grupa ljudi, (e) sve osobe koje sprovode iseljenje treba da budu propisno identifikovane, (f) iseljenje ne treba da se odvija po naročito lošem vremenu ili tokom noći, osim ukoliko osobe koje se iseljavaju nisu sa tim saglasne, (g) dostupnost pravnih lekova, (h) pružanje, tamo gde je to moguće, pravne pomoći osobama kojima je ona potrebna i koje traže odštetu od suda.

⁶³ Više informacija na strani 47 izveštaja Praxisa „Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje“.



Foto: Praxis

metalne kontejnere u nekoliko novoformiranih naselja.⁶⁴ Porodice su morale da potpišu ugovore sa Sekretarijatom za socijalnu zaštitu Grada Beograda o korišćenju kontejnera, (naziv iz ugovora: mobilna stambena jedinica). Osim činjenice da o sadržini ovih ugovora, odnosno o načinu korišćenja kontejnera nisu mogli da pregovaraju sa drugom ugovornom stranom, čime su stavljeni u poziciju da moraju da prihvate sve uslove zbog nemogućnosti nalaženja drugog smeštaja, uz ovaj ugovor morali su da se obavežu i na poštovanje kućnog reda i, kasnije, na poštovanje upozorenja uz kućni red kojim se zabranjuje prijem gostiju.⁶⁵

Takav nametnuti režim stanovanja doveo je upravo do situacije koja je zabranjena čl. 16 Opšteg komentara br. 7. Istovremeno, pomenuti režim stanovanja u suprotnosti je sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije. Naime, bivši stanovnici Belvila su momentom

⁶⁴ Naselja su navedena u Akcionom planu: Makiš I, Makiš II, Jabučki rit, Resnik, Dren.

⁶⁵ Više informacija o pravnom režimu stanovanja u kontejnerskim naseljima u Beogradu na str. 60–65 izveštaja Praxisa „Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje“.

potpisivanja ugovora postali žrtve diskriminacije i potencijalno su im prekršena druga socioekonomska prava.

U ovom poglavlju biće analizirana odluka Poverenika za zaštitu ravnopravnosti povodom režima stanovanja u kontejnerskim naseljima i biće objašnjeno na koji način diskriminacija u oblasti stanovanja nužno vodi do diskriminacije u oblasti ostalih socioekonomskih prava.

Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti⁶⁶

Povodom situacije nastale potpisivanjem ugovora o korišćenju mobilnih stambenih jedinica, Praxis je u ime Koalicije protiv diskriminacije 7. juna 2012. godine podneo pritužbu Povereniku za zaštitu ravnopravnosti. Pritužba je podneta u ime korisnika mobilne stambene jedinice koji su romske nacionalnosti, a protiv Gradske uprave Grada Beograda, Sekretarijata za socijalnu zaštitu i Sekretarijata za obrazovanje.

Pritužbom je traženo da Poverenik, nakon sprovedenog postupka, utvrdi kao diskriminatorne:

- 1. Odredbe čl. 11 ugovora o korišćenju mobilnih stambenih jedinica**, na osnovu kojih Sekretarijat za socijalnu zaštitu ima pravo da jednostrano raskine ugovor, bez posebnog obrazloženja, u slučaju „ako korisnik (punoletni članovi porodice) ne pokaže aktivan odnos prema aktivnostima Gradske uprave u cilju socijalizacije pojedinca i njegove porodice, a što podrazumeva – pohađanje predškolskih i obrazovnih ustanova za decu, obrazovanje i zapošljavanje odraslih radno sposobnih lica, usvojena pravila lepog ponašanja prema predstavnicima Sekretarijata i drugih nadležnih institucija i sl.“ Tačkom 7 ovog člana propisana je ista sankcija „ako korisnik tri puta odbije ponuđeni posao za koji ispunjava uslove (dokumentovan od nadležnih institucija)“.

⁶⁶ Mišljenje br. 214/2012 od 16.10.2012. godine, dostupno na: http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/miljenje%20poverenice_diskriminacija%20roma_belvil.pdf.

- 2. Odredbu kućnog reda**, kojom je najstrože zabranjeno „vršenje nužde pored mobilne stambene jedinice, puštanje dece da vrše nuždu pored mobilne stambene jedinice“.
- 3. Pismeno upozorenje o prijemu gostiju**, kojim se zabranjuje boravak u mobilnim stambenim jedinicama onim licima koja ne žive u kontejnerskom naselju, odnosno, propisuje se da će svako noćenje takvih lica u mobilnoj stambenoj jedinici biti kažnjeno opomenom, a da tri opomene dovode do oduzimanja mobilne stambene jedinice.

Poverenik je zaštitu od diskriminacije u ovom slučaju postavio kao samostalno pravo, odnosno analizu je izvršio ne iz ugla prava na stanovanje, već je posmatrao da li je pravni režim uspostavljen ovim odredbama diskriminatoran *per se*.

U komparativne svrhe, uzet je režim stanovanja u socijalnim stanovima, čiji je zakupodavac takođe Sekretarijat za socijalnu zaštitu. Ovaj režim je po svemu sličan režimu stanovanja u kontejnerskim naseljima, osim što je režim stanovanja u kontejnerskim naseljima namenjen skoro isključivo Romima.

Nakon što je utvrdio da pravni režim socijalnog stanovanja, definisan Zakonom o socijalnom stanovanju⁶⁷ i bliže određen ugovorima o zakupu socijalnih stanova, ne sadrži odredbe o obavezi socijalizacije korisnika i raščlanjen kućni red, kao ni odredbe o prijemu gostiju, Poverenik je prešao na utvrđivanje postojanja objektivnog i razumnog opravdanja za pravljenje takve razlike. Ta analiza obuhvatila je dva koraka:

1. ispitivanje da li su cilj ili posledica preduzetih mera opravdani;
2. analizu proporcionalnosti, odnosno, ispitivanje postojanja srazmere između cilja koji se želi postići i preduzete mere za njegovo postizanje.

⁶⁷ „Sl. glasnik RS“, br. 72/09.

Budući da je cilj Sekretarijata bio stambeno zbrinjavanje pripadnika romske nacionalnosti i njihova integracija u sistem, Poverenik je konstatovao da je cilj dopušten i opravdan.

Međutim, Poverenik je zauzeo stav da ciljevi koji su bili zacrtani nikako nisu bili proporcionalni preduzetim merama, budući da su se mogli ostvariti i primenom manje restriktivnih mera, čime su doveli pripadnike romske nacionalnosti u nejednak položaj u odnosu na građane u sličnoj situaciji, npr. zakupce socijalnih stanova.

U vezi sa obavezom upisa dece u školu, utvrđeno je da je raskid ugovora, kao sankcija za neupisivanje, neopravdana mera, budući da sankcija za takvo delo koje se kvalifikuje kao prekršaj već postoji i ista je za sve građane. Usvojena pravila lepog ponašanja shvaćena su kao pravni standard i potencijalno opasan uslov podložan arbitrarnoj primeni.

Odredba kućnog reda o vršenju nužde, prema stavu Poverenika, inspirisana je predrasudama i stereotipima o romskoj populaciji, te je naznačeno da je vršenje nužde na javnim mestima zabranjeno ponašanje za sve građane.

Zabrana prijema gostiju, iako motivisana strahom da bi stanovanje u kontejnerima moglo da se zloupotrebi, predstavlja ne samo diskriminaciju, već i povredu prava na privatni i porodični život.

Iako je Poverenik izdao preporuku kojom se nalaže uklanjanje diskriminatornih odredaba iz ovih dokumenata, to je samo delimično učinjeno. Da je režim loš, pokazala je i praksa. Do sada je u svim naseljima formiranim nakon raseljavanja Belvila bilo problema, odnosno, stanovnici naselja su se žalili na opomene koje dobijaju, a koje nisu obrazložene, kao i na činjenicu da žive u strahu zbog zabrane prijema gostiju, budući da se i za primanje poseta izdaje opomena.

Zapaža se da je problem sa diskriminacijom Roma u stanovanju kompleksniji od diskriminacije u ostalim oblastima. Naime, dok u svim drugim analiziranim oblastima zakonodavni okvir ne daje povoda za diskriminaciju, u ovoj oblasti propisi delimično nedostaju, a delimično su nejasni i nepotpuni. Pored toga, problem postoji i u

načinu primene propisa, ali i u odnosu nadležnih organa, koji rešavaju o stambenom statusu, prema Romima.

Uprkos tome što oblast nije u potpunosti regulisana, i dalje postoji prostor da se situacija popravi direktnom primenom međunarodnih propisa i uvođenjem analize proporcionalnosti prilikom nametanja restriktivnih mera i sprovođenja iseljenja.

VII ZAPOŠLJAVANJE I PRAVO NA RAD

Od početka primene Zakona o zabrani diskriminacije, Praxis je pratio stanje u oblasti pristupa Roma zapošljavanju i pravu na rad. Osim odredaba Zakona o zabrani diskriminacije, diskriminacija u ovoj oblasti sprečava se i odredbama Zakona o radu,⁶⁸ tako da kada je u pitanju ova oblast, osim tužbi za utvrđivanje diskriminacije, zabranu diskriminacije i naknadu štete, moguće je povesti i radne sporove.

Diskriminacija u ovoj oblasti može da se prati jedino u odnosu na one pripadnike romske nacionalnosti koji nemaju problem sa ličnim dokumentima, odnosno, koji poseduju neophodne dokumente za zasnivanje radnog odnosa. U odnosu na one koji dokumente nemaju, diskriminacija može postojati samo u sferi sive ekonomije.

Što se tiče lica koja imaju sve potrebne dokumente za zasnivanje radnog odnosa, diskriminacija se javlja u sledećim situacijama: a) prilikom zasnivanja radnog odnosa i b) na radnom mestu.

Prema rezultatima anketa koje je Praxis sproveo na 1 500 romskih ispitanika u šest gradova Srbije (Subotica, Zrenjanin, Novi Sad, Vranje, Niš i Bujanovac),⁶⁹ većina ispitanika ne zna šta je diskriminacija, čak ni kada im je to objašnjeno, što ima za posledicu nemogućnost da se ova pojava na radnom mestu identifikuje i da se na nju reaguje.

⁶⁸ „Sl. Glasnik RS”, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013.

⁶⁹ Anketiranje je sprovedeno u periodu od februara do maja 2013. godine i obuhvatilo je pitanja iz oblasti pristupa ličnim dokumentima, prava na stanovanje, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu i zapošljavanje, kao i pitanja koja su se odnosila na prepoznavanje diskriminatornog postupanja prilikom ostvarivanja nekog od ovih prava.

Stoga, možemo da pretpostavimo da je siva brojka diskriminiranih Roma u svim oblastima, a posebno u oblasti zapošljavanja, izuzetno visoka, jer se zbog straha da se ne izgubi jedini izvor prihoda trpi diskriminatoran ili omalovažavajući odnos od strane kolega ili poslodavca.

Situacija je malo komplikovanija kada je reč o diskriminaciji prilikom zapošljavanja u odnosu na diskriminaciju koja postoji na radnom mestu. Naime, budući poslodavac za odbijanje da primi romskog kandidata na posao može navesti racionalne argumente, kao što su popunjenost radnih mesta, nedostatak kvalifikacija ili iskustva romskog kandidata, itd. Zbog nepoznavanja svojih prava i pojma diskriminacije, malo je verovatno da će se romski kandidat uopšte upustiti u ispitivanje opravdanosti ovog odbijanja.

Ne postoje zvanični podaci koje državni organi i službe vode o etničkoj pripadnosti svojih zaposlenih i kandidata za posao, tako da je nemoguće utvrditi koliko Roma radi u određenim službama. Na nivou države, razmatranje tih podataka u ovom trenutku nema mnogo smisla, budući da izjašnjavanje o etničkoj pripadnosti nije obaveza nego je mogućnost da se pojedinac izjasni ukoliko to sam želi. Iz istih razloga, čak ni podaci dobijeni na popisu stanovništva,⁷⁰ u pogledu broja pripadnika romske nacionalnosti ne mogu se uzeti kao potpuno relevantni.

Romipripadajukategorijitežezapošljivihlica koja, uskladusazakonom, mogu imati prednost, odnosno, posebna prava u sprovođenju pojedinih programa i mera aktivne politike zapošljavanja. Ovde bi se postojanje diskriminacije razmatralo ukoliko bi poslodavac, uprkos obavezi da sprovede meru afirmativne akcije i zaposli romskog kandidata, odlučio da zaposli drugog kandidata koji nije romske nacionalnosti, a po kvalifikacijama je lošiji, isti, ili čak malo bolji od romskog kandidata. U poslednjem slučaju, moglo bi se tvrditi da postoji diskriminacija budući da je cilj mera afirmativne akcije upravo u tome da se da šansa čak i malo lošijem romskom kandidatu kako bi se on uključio u sistem i kroz intenzivniju obuku na poslu dobio

⁷⁰ Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji.



Foto: Praxis

mogućnost da stekne isti kvalitet profesionalnog iskustva kao i ostali radnici.

Pored klasične diskriminacije, romski radnici su mnogo češće žrtve uznemiravajućeg i ponižavajućeg postupanja na radu. U smislu čl. 12 Zakona o zabrani diskriminacije zabranjeno je:

„uznemiravanje i ponižavajuće postupanje koje ima za cilj, ili predstavlja povredu dostojanstva lica ili grupe lica na osnovu njihovog ličnog svojstva, a naročito ako se time stvara strah ili neprijateljsko, ponižavajuće i uvredljivo okruženje“⁷¹

U kontekstu pomenutog člana, Praxisu su se obraćala lica koja su na radnom mestu imala takve probleme, među kojima je i radnica romske nacionalnosti koja je bila zaposlena u jednom restoranu brze hrane u okviru tržnog centra u Beogradu. Radnica je konstantno bila izložena uvredama na nacionalnoj osnovi od strane drugog radnika, u čemu je učestvovala i menadžerka restorana, koja ju je, umesto da joj pruži zaštitu od diskriminacije, vređala na nacionalnoj osnovi. Između ostalog, menadžerka je obavestila radnicu da može „samo da joj vrati sanitarnu knjižicu i da se pozdrave“, odnosno, raskinula

⁷¹ Čl. 12 Zakona o zabrani diskriminacije.

je radni odnos sa njom. Pri tom, radnica je obavještena da radnu knjižicu mora da preuzme u Novom Sadu u sedištu kompanije, jer ne postoji mogućnost da se to obavi u Beogradu, čime je bila izložena i nepotrebnom trošku.

Mnogo preduslova treba da bude ispunjeno da bi postupci u ovoj oblasti uopšte počeli da se vode. Pre svega, neophodna je edukacija romskog stanovništva o tome šta znači diskriminacija, sa vrlo jasnim primerima na osnovu kojih bi oni naučili kako da je prepoznaju u raznim životnim situacijama, pa i prilikom zapošljavanja ili na radu. Dalje, treba da budu ohrabreni da se, kada prepoznaju diskriminaciju, obrate nekom radi zaštite i vođenja postupka.

Uvid u sistem zapošljavanja bi se svakako promenio kad bi bila uvedena obaveza vođenja podataka o nacionalnoj pripadnosti na nivou cele zemlje, odnosno po službama, što bi omogućilo da se ustanovi precizan presek stanja. Na osnovu tih saznanja, država bi bila u stanju da kreira mere afirmativne akcije koje bi bile prilagođene potrebama Roma i potrebama tržišta istovremeno.

Strategijom prevencije i zaštite od diskriminacije nalaže se da podzakonskim aktom treba regulisati način vođenja evidencije o broju pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u organima državne uprave i jedinicama lokalne samouprave i da treba usvojiti plan aktivnosti sa ciljem da se poveća učešće pripadnika manjina u organima državne uprave.⁷² Ostaje da se vidi da li će kroz sprovođenje posebnih akcionih planova ovi ciljevi zaista biti ostvareni.

⁷² Isti problem konstatovan je i u preporuci Zaštitnika građana br. 45-218-09 od 25. juna 2009. godine.

VIII SOCIJALNA ZAŠTITA

Oblast socijalne zaštite regulisana je čl. 69 Ustava Republike Srbije, Zakonom o socijalnoj zaštiti,⁷³ kao i Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom.⁷⁴

Što se tiče zakonskih rešenja, ona nisu direktno diskriminatorna, ali su uočeni problemi prilikom primene propisa, koji za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć propisuju proceduru koja je pripadnicima romske populacije često komplikovana. Problematične situacije javljaju se u vezi sa postupanjem pojedinih centara za socijalni rad, čiji službenici, uprkos obavezi da pouče stranku o načinu ostvarivanja prava, često odbijaju da pruže Romima adekvatne informacije koje su im neophodne kako bi pribavili relevantne dokaze za vođenje postupka.

Odnos organa javne uprave prema Romima može se ilustrovati primerom slučaja povodom koga je Pokrajinski ombudsman Autonomne pokrajine Vojvodina poveo postupak i izdao mišljenje sa preporukom.⁷⁵ Pokrajinski ombudsman je postupak pokrenuo

samoinicijativno, nakon što su mu informacije dostavljene od strane Praxisa. Postupak je pokrenut zbog navoda o neprofesionalnom ponašanju jednog od zaposlenih iz Centra za socijalni rad Novi Sad. Prema izjavama prikupljenim od stranaka, taj zaposleni je Romkinje, potencijalne korisnice socijalne pomoći, vređao, pretio im, seksualno ih uznemiravao, i izazivao kod njih strah da će biti fizički napadnute. Budući da ovaj zaposleni radi u odseku za materijalna davanja, takav odnos ili znatno otežava ili onemogućava ostvarivanje prava na socijalnu pomoć Romkinjama, jer to da li će njihova dokumentacija biti uvažena praktično zavisi od njegove dobre volje.

Pokrajinski ombudsman je utvrdio nepravilnosti u radu Centra za socijalni rad Grada Novog Sada i uputio preporuku direktoru Centra da ispita rad i postupanje zaposlenog, pa ukoliko utvrdi da postoje nepravilnosti, preduzme mere u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i opštim aktom poslodavca.

Nesumnjivo je da takvo ponašanje predstavlja opis uznemiravanja i ponižavajućeg postupanja iz čl. 12 Zakona o zabrani diskriminacije, ali isto tako i diskriminaciju, jer takvo ponašanje ima za posledicu neopravdano uskraćivanje prava na socijalnu pomoć, na nacionalnoj osnovi.

Ukoliko uzmemo u obzir da su stranke bile žene i da su vređane po osnovu toga što su žene, Romkinje, siromašne i u stanju socijalne potrebe, može se govoriti o postojanju višestruke diskriminacije. Prema čl. 13 Zakona o zabrani diskriminacije, ovakvo postupanje predstavlja težak oblik diskriminacije.

U vezi s tim, Praxis je uputio pritužbu i Povereniku za zaštitu ravnopravnosti u maju 2013. godine, povodom koje je pokrenut postupak od strane Poverenika koji je još uvek u fazi odlučivanja.

⁷³ „Sl. glasnik RS”, br. 24/2011.

⁷⁴ „Sl. glasnik RS”, br. 16/02, 115/05 i 107/09.

⁷⁵ Mišljenje br.: I-NM-1-55/12, od 27. maja 2013. godine.

IX ZAKLJUČAK

Jedan od preduslova za uspješno suzbijanje diskriminacije jeste uspostavljanje mehanizama za praćenje pojave diskriminacije, efekata primene zakonskih instrumenata za zaštitu od diskriminacije, kao i posebnih mera koje se preduzimaju u cilju ostvarivanja ravnopravnosti pojedinih osetljivih društvenih grupa. Bez preciznih podataka o rasprostranjenosti diskriminacije, njenim obeležjima i oblicima, o oblastima u kojima je najučestalija, najčešćim žrtvama i izvršiocima, kao i bez podataka o primeni mehanizama za zaštitu od diskriminacije i njihovim efektima, ne može se imati uvid u realno stanje, te se samim tim ne može uspješno raditi na suzbijanju diskriminacije i unapređenju ravnopravnosti.

Iako postoje određeni pomoci u pravcu poboljšanja položaja romske nacionalne manjine, ipak je neophodno preduzeti čitav niz mera kako bi se došlo do suštinskih promena. Između ostalog, neophodno je raditi na podizanju svesti javnosti, posvetiti pažnju edukaciji i osnaživanju Roma i istovremeno edukovati službenike u organima javne uprave, kao i širu javnost u cilju boljeg prepoznavanja i sprečavanja diskriminacije.

U ovom trenutku, sudska praksa u oblasti diskriminacije u Srbiji još uvek je u procesu razvoja. Budući da je Zakon o zabrani diskriminacije u primeni tek nešto više od tri godine, kao i da je u tom periodu vođen neznatan broj postupaka zaštite od diskriminacije, potrebno je da prođe još vremena da bi se moglo govoriti o utvrđenim tumačenjima od strane domaćih sudija.

Iako je Evropski sud za ljudska prava u ovoj oblasti značajno istupio, domaće sudije i dalje oklevaju da direktno primenjuju Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i koriste

praksu Evropskog suda za ljudska prava pri donošenju presuda.

Zakon o zabrani diskriminacije pruža značajne mogućnosti kada se radi o pravnoj zaštiti od diskriminacije. U tom smislu, situacija bi se možda poboljšala ukoliko bi više slučajeva bilo iznošeno na sud i ukoliko bi se radilo na edukaciji i senzibilizaciji sudija za rad na predmetima zaštite od diskriminacije. Povećanje broja slučajeva dovelo bi do toga da se svako pitanje diskriminacije sve detaljnije obrađuje sa stanovišta analize problema, ali bi pomoglo i u tome da sudije steknu određenu rutinu kada se radi o načinima dokazivanja i dokaznim sredstvima, koja su u ovim postupcima specifična.

Isto tako, potrebno je ohrabriti žrtve diskriminacije da pokreću postupke. To svakako nije lako postići, jer se iz straha za svoj položaj, ili zbog nepoverenja u sudsku zaštitu kao način rešavanja problema, one teško odlučuju za vođenje postupka.

Zbog toga, kao važno sredstvo ostaje strateška parnica. Moć strateške parnice leži u tome što se njenim vođenjem dobija prilika da se otvori dijalog u kome bi se prikazala šira društvena pozadina problema i dobila još jedna prilika za javno zagovaranje, ovoga puta pred sudovima.

Što se tiče institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, iako su mišljenja i preporuke Poverenika skoro uvek praćeni detaljnim obrazloženjima, i u tom smislu predstavljaju dragocen doprinos praksi, postoji problem sa njihovim izvršavanjem. Odgovorna lica uglavnom oklevaju da izvrše preporuku. Poverenik nema ovlašćenje da diskriminatora kažnjava za nepoštovanje preporuka, već ih samo može uveriti da treba da postupe po preporuci, autoritetom institucije koju on predstavlja, snagom argumenata i pritiskom javnosti.

Iako je najviše pritužbi za diskriminaciju na osnovu nacionalne pripadnosti bilo upravo zbog pripadnosti romskoj nacionalnoj manjini, broj pritužbi upućenih po ovom osnovu i dalje je mali, ako se u obzir uzme rasprostranjenost diskriminacije prema ovoj nacionalnoj manjini.⁷⁶

⁷⁶ U toku 2012. godine podneta je 31 pritužba na osnovu pripadnosti romskoj nacionalnoj manjini. Podaci su uzeti iz Redovnog izveštaja za 2012. godinu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koji je dostupan na linku <http://www.ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/izvestaji>.

To nas dovodi do pitanja o stanju svesti građana kada je reč o postojanju diskriminacije i do toga da li se tom pitanju pristupa sa razumevanjem. Čini se da je dominantan stav laičke javnosti da je diskriminacija apstraktna pojava na koju se pozivaju svi u trenutku kad im je nešto uskraćeno. Međutim, nije svako uskraćivanje diskriminacija, ali treba težiti tome da se objasni da diskriminacija vodi do uskraćivanja nekog prava, ali i do kreiranja slike različitosti u odnosu na drugog i osećanja inferiornosti, kao i da se diskriminirani, ukoliko to stanje dugo traje, teško kasnije integriše u društvo.

Sprovođenjem zakona i akcionih planova, kao i mera afirmativne akcije, može se postići napredak, ali te mere treba da budu usmerene ne samo na konkretno poboljšanje položaja romske populacije i stepena uživanja prava, već i na promenu svesti većinskog stanovništva u odnosu na Rome. Tek sa promenom svesti većinskog stanovništva može se očekivati da će doći do pomaka u pravcu ravnopravnog uživanja prava.

