

UDK: 341.231.14(=214.58)(4-672EU)

Biblid: 1451-3188, 19 (2020)

God XIX, br. 73-74, str. 17-39

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2020.19.73_74.2

Originalan naučni rad

Primljen 11.05.2020.

Odobren 02.10.2020.

POLOŽAJ ROMA U EVROPSKOJ UNIJI - PRAVNI OKVIRI I STVARNOST

Ana BATRICEVIĆ*

Apstrakt: Od naseljavanja u Evropi Romi su izloženi kontinuiranoj diskriminaciji od strane većinskog stanovništva, čime se krše njihova elementarna ljudska prava i obaveze država proistekle iz međunarodnih konvencija posvećenih promovisanju jednakog tretmana svih građana. Evropska unija posvetila je veliki broj pravnih izvora suzbijanju diskriminatornog postupanja po različitim osnovama, uključujući i nacionalnu pripadnost, a poseban set njenih propisa odnosi se na zaštitu prava Roma i omogućavanje njihove integracije. Imajući u vidu rezultate iznete u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu koji potvrđuju da i u našoj zemlji, kao i u državama članicama Evropske unije, postoji diskriminacija Roma u ključnim oblastima poput zdravstvene zaštite, stanovanja, obrazovanja i zapošljavanja, kao i obaveze Republike Srbije u skladu sa Poglavljem 23 o pravosuđu i osnovnim pravima, autor u ovom radu analizira ključne izvore prava Evropske unije posvećene: suzbijanju diskriminacije uopšte, borbi protiv diskriminacije Roma i primeni mera njihove integracije. Pored toga, autor preispituje i dokumente koji ilustruju praktičnu primenu pojedinih mera zaštite i integracije Roma u državama članicama uz navođenje ključnih dostignuća, ali i poteškoća i izazova na tom planu. Na osnovu dostupnih izveštaja, autor iznosi sugestije i predloge za unapređenje situacije u ovoj oblasti, kako u državama članicama Evropske unije tako i u našoj zemlji, uz napomenu da evropski propisi i dosadašnja iskustva, ali i uočeni problemi i prepreke, treba da posluže kao smernice za buduće postupanje.

Ključne reči: Romi, ljudska prava, integracija, inkluzija, diskriminacija

1) UVOD - POLOŽAJ ROMA U ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE

Nakon što su njihovi preci napustili dolinu Ganga u severnoj Indiji pre otprilike hiljadu godina, Romi su počeli da naseljavaju evropske delove Vizantijskog carstva,

* Dr Ana Batrićević, Viši naučni saradnik, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, e-mail: a.batricevic@yahoo.com

tačnije današnju Grčku, još pre XIII veka.¹ Ipak, u većem broju Romi naseljavaju Evropu počevši od XIV veka.² Procenjuje se da danas u Evropi živi između 10 i 12 miliona Roma, što ih čini najbrojnijom nacionalnom manjinom Starog kontinenta.³ Iako zbog specifičnih okolnosti pod kojima žive nije moguće sa sigurnošću utvrditi tačan broj Roma na teritorijama država članica Evropske unije, smatra se da on danas iznosi oko šest miliona.⁴

Budući da se životni uslovi Roma razlikuju od jedne zemlje do druge, teško je stvoriti opštu sliku o njihovom položaju, ali postoji saglasnost da je ova manjina u većini zemalja posebno pogođena socijalnom isključenošću i diskriminacijom.⁵ Uprkos brojnosti i dugotrajnom boravku u Evropi, Romi spadaju u grupu prema kojoj ne samo većinski narodi već i druge etničke manjine tradicionalno gaje naročito duboke predrasude i stereotipije.⁶ Od naseljavanja u Evropi Romi su bili izloženi različitim oblicima represije od strane većinskog stanovništva, uključujući: porobljavanje, prisilnu asimilaciju, proterivanje, zatvaranje i masovno ubijanje, koji su kulminirali tokom nacističkog i fašističkog perioda, da bi se u pojedinim zemljama naročito intenzivirali nakon 1989. godine i produžili do danas.⁷ U nizu evropskih zemalja danas deluju izuzetno organizovane i povezane ekstremističke grupe koje neretko imaju obeležja paravojnih formacija i koje aktivno regrutuju mlade i okreću javnost protiv manjinskih grupa koristeći verbalne i fizičke pretnje, različita sredstva komunikacije i medije, održavajući masovne proteste i čineći

¹ „Dosta! Oslobodimo se predrasuda, upoznajmo Rome! Priručnik za borbu protiv anti-ciganizma”, *Savet Evrope*, 2014, <https://rm.coe.int/dosta-dosta-oslobodimo-se-predrasuda-upoznajmo-rome-prirucnik-za-borbu/1680902e5a><https://rm.coe.int/dosta-dosta-oslobodimo-se-predrasuda-upoznajmo-rome-prirucnik-za-borbu/1680902e5a>, str. 5, 28.4.2020.

² Doris Farget, “Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights”, *International Journal on Minority and Group Rights*, 19 (2012), p. 291.

³ “The situation of Roma in 11 EU Member States: survey results at a glance”, *European Union Agency for Fundamental Rights*, 2012, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf, str. 3, 28.4.2020; “Mapping of the situation of Roma in cities in Europe”, August 2017, Euro Cities, http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf, p. 3, 28.4.2020.

⁴ “EU and the Roma”, *Migration Watch UK*, Briefing Paper No. 4.23, https://www.migrationwatchuk.org/pdfs/BP4_23.pdf, p. 1, 28.4.2020.

⁵ Doris Farget, “Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights”, op. cit., p. 292.

⁶ Dragan Todorović, „Kulturni identitet Roma”, Gordana Raičević, (ur.), *Društveni i kulturni potencijal Roma u Srbiji*, Filozofski fakultet, Novi Sad, 2014. str. 62.

⁷ „Ljudska prava Roma i putujućih naroda u Evropi (odlomci iz integralnog izveštaja)”, *Savet Evrope*, 2012, str. 3, <https://rm.coe.int/ljudska-prava-roma-i-putujucih-naroda-u-evropi-odlomci-iz-integralnog-/16807b351f>, 30.4.2020.

konstantno zločine mržnje usmerene protiv Roma, sa uočljivim povećanjem broja ozbiljnih slučajeva u poslednjih nekoliko godina.⁸ Ovaj negativni i izuzetno opasni fenomen poznat je i kao „*anticiganizam*“ (*Anti-Gypsyism*), i predstavlja specifičan oblik rasizma koji je tesno isprepletan sa duboko ukorenjenim stereotipima i stigmatizacijom Roma, ali i sa širenjem radikalizacije, ekstremizma i ksenofobije u Evropskoj uniji.⁹

Kontinuirana ekspanzija diskriminacije Roma širom zemalja Evropske unije i to u ključnim segmentima života poput zdravstvene zaštite, stanovanja, obrazovanja i zapošljavanja, potvrđena je i u nalazima nedavno sprovedenog istraživanja pod nazivom *Eurobarometar*,¹⁰ kao i u brojnim izveštajima civilnog sektora.¹¹ Iako države članice, makar formalno, nastoje da promovišu interkulturalni dijalog, različitost, širenje informacija o romskoj istoriji i kulturi, uključujući i stradanje Roma tokom holokausta, čini se da na terenu nisu učinjeni značajniji pomaci, te da i dalje nedostaju sistemski pristup i snažnija politička volja za suzbijanjem diskriminacije Roma.¹² Problem kontinuirane i sistemske diskriminacije romske nacionalne manjine u gotovo svim segmentima života prisutan je i u Srbiji, na šta ukazuje i poslednji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu¹³. U Izveštaju je u kontekstu Poglavlja 23, posvećenog pravosuđu i osnovnim pravima, skrenuta pažnja na to da u našoj zemlji jeste uspostavljen pravni okvir za poštovanje osnovnih ljudskih prava, ali da njegovo sprovođenje u praksi nije dosledno, da bi

⁸ „Ljudska prava Roma i putujućih naroda u Evropi (odlomci iz integralnog izveštaja)”, op. cit., str. 5-6.

⁹ „Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on Effective Roma integration measures in the Member States”, 2016, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, *the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions SWD (2016) 209*, 27 June 2016, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-424-EN-F1-1.PDF>, 30.4.2020.

¹⁰ Special Eurobarometer 437: Discrimination in the EU in 2015, https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2077_83_4_437_ENG, 30.4.2020.

¹¹ „Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on Effective Roma integration measures in the Member States”, 2016, op. cit.

¹² Ibid.

¹³ „Republika Srbija – Izveštaj za 2019. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Saopštenje o politici proširenja EU za 2019. godinu”, {COM(2019) 260 konačni} Brisel, 29.5.2019, SWD(2019) 219, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf, 30.4.2020.

potom na nekoliko mesta bilo ukazano na postojanje diskriminacije, isključenosti i, uopšte, teškog položaja Roma, naročito u oblasti obrazovanja, prava deteta, stanovanja itd.¹⁴ U tom smislu, analizu ključnih propisa Evropske unije u oblasti sprečavanja diskriminacije uopšte, a posebno diskriminacije Roma treba sagledati ne samo u kontekstu poštovanja elementarnih ljudskih prava zajemčenih međunarodnim konvencijama, ustavom i nacionalnim zakonodavstvom, već i sa aspekta evropskih integracija Srbije i napora na tom planu koji su predviđeni i Akcionim planom za Poglavlje 23.¹⁵

2) PRAVNI OKVIRI ZA ZAŠTITU PRAVA ROMA U EVROPSKOJ UNIJI

2.1. IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE OD OPŠTEG ZNAČAJA ZA SPREČAVANJE DISKRIMINACIJE

2.1.1. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije

Usvajanje Povelje Evropske unije o osnovnim pravima¹⁶ 2000. godine, označilo je uspostavljanje jednog dokumenta ustavnog karaktera kojim su zagarantovana ljudska prava u svim oblastima koje spadaju u nadležnost Evropske unije.¹⁷ U Preambuli Povelje istaknuto je da se njome „ponovo potvrđuju prava i to onako kako proizlaze iz ustavnih tradicija i međunarodnih obaveza koje su zajedničke svim državama članicama, a na osnovu Ugovora o Evropskoj uniji, ugovora o Zajednicama, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, socijalnih povelja koje su usvojile Zajednice i Savet Evrope i iz sudske prakse Suda Evropskih zajednica i Evropskog suda za ljudska prava”. Iz navedenog sledi da Povelja ne proklamuje nova prava, već da samo potvrđuje ona koja su već zajemčena relevantnim dokumentima, kao i da poziva institucije Evropske unije i njene države članice da ta prava poštuju, ali i da unapređuju njihovu primenu u skladu sa svojim ovlašćenjima.¹⁸

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Akcioni plan za Poglavlje 23 – nacrt, Republika Srbija – Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, 2015, str. 212, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>, 30.4.2020.

¹⁶ “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *OJ C 83*, 30.3.2010, pp. 389-403. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.083.01.0389.01.ENG,01.05.2020.

¹⁷ Rodoljub Etinski, „Proces promocije ljudskih prava u Evropskoj uniji”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 42, 1–2/2008, str. 115.

¹⁸ Ibid., str. 126.

Nakon usvajanja i stupanja na snagu Lisabonskog ugovora¹⁹ postavilo se pitanje pravnog statusa Povelje, ali danas je nesporno da ona predstavlja pravno obavezujući akt koji ima snagu primarnog izvora prava Evropske unije i to u skladu sa upućujućom klauzulom – članom 6(1) Ugovora o Evropskoj uniji, koji je status Povelje izjednačio sa statusom samog Ugovora o Evropskoj uniji, jednim od dva ugovora koji sačinjavaju Lisabonski ugovor.²⁰

2.1.2. Okvirna odluka o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije putem krivičnog prava

U uvodnom delu Okvirne odluke o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije putem krivičnog prava,²¹ istaknuto je da rasizam i ksenofobija predstavljaju neposredno kršenje načela slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava, kao temeljnih načela Evropske unije koja su zajednička svim državama članicama. Takođe je konstatovano da rasizam i ksenofobija predstavljaju ozbiljne pretnje usmerene protiv grupa osoba koje se nalaze na meti takvog ponašanja, te da je potrebno da se na nivou Evropske unije definiše jednoobrazni pristup tom fenomenu, kako bi se osiguralo da isto ponašanje predstavlja kažnjivo delo u svim državama članicama i da se za fizička i pravna lica koja takva dela učine predvide delotvorne, srazmerne i odvrćajuće kazne.

Članom 1 Okvirne odluke države članice obavezuju se da preduzmu mere potrebne da se obezbedi kažnjavanje sledećih postupanja: 1) javnog podsticanja na nasilje ili mržnju usmerenu protiv grupe osoba ili nekog člana takve grupe, definisane s obzirom na rasu, boju, veroispovest, poreklo, nacionalnu ili etničku pripadnost; 2) činjenje prethodno opisanog javnog podsticanja širenjem ili distribucijom letaka, slika ili drugih materijala u javnosti; 3) javno opraštanje, poricanje ili grubo umanjenje zločina genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina iz članova 6, 7, i 8 Statuta stalnog Međunarodnog krivičnog suda,²²

¹⁹ "Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community", 13 December 2007, 2007/C *Official Journal of the European Union* (C 306/1) of 17 December 2007, <https://www.refworld.org/docid/476258d32.html>, 1.5.2020.

²⁰ Sanja Đorđević, „Pravni status Povelje o osnovnim pravima Evropske unije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 58/2011, str. 233.

²¹ "Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law", *Official Journal of the European Union*, L 328/55, http://publications.europa.eu/resource/cellar/f015ed06-b071-41e1-84f1-622ad4ec1d70.0006.02/DOC_1, 1.5.2020.

²² Videti: Zakon o potvrđivanju Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 5/2001.

usmereno protiv grupe lica ili nekog člana takve grupe s obzirom na rasu, boju, veroispovest, poreklo ili nacionalnu ili etničku pripadnost ako je učinjeno na način koji će verovatno podsticati na nasilje ili mržnju protiv takve grupe ili nekog njenog člana; 4) javno prihvatanje, poricanje ili grubo umanjivanje zločina iz člana 6 Povelje Međunarodnog vojnog suda, pridružene Londonskom sporazumu iz 1945. godine, koje je usmereno protiv grupe lica ili nekog člana takve grupe s obzirom na rasu, boju, veroispovest, poreklo ili nacionalnu ili etničku pripadnost, ako je učinjeno na način za koji postoji verovatnoća da će podsticati na nasilje ili mržnju protiv takve grupe ili nekog njenog člana. Osim toga, države članice su obavezne da preduzmu mere kako bi se obezbedilo da podsticanje na činjenje prethodno nabrojanih dela kao i pomaganje u njihovom izvršenju takođe bude kažnjivo.

Kada je u pitanju propisivanje kazni za prethodno nabrojana dela, Okvirna odluka članom 3 obavezuje države članice da te kazne budu delotvorne, srazmerne i odvraćajuće i to kako za osnovne oblike pomenutih dela tako i za podsticanje na njihovo vršenje odnosno pomaganje u njihovom izvršenju, s tim što je naglašeno da za osnovna dela najmanje propisane kazne moraju iznositi između jedne i tri godine zatvora. Pored toga, članom 4 Osnovne odluke državama članicama se nalaže da preduzmu potrebne mere da se činjenje navedenih dela i podsticanje na ista, odnosno pomaganje u njima iz rasističkih i ksenofobičnih pobuda tretiraju kao otežavajuće okolnosti, te da sudovi takve pobude uzimaju u obzir prilikom odmeravanja kazni. Osim fizičkih lica članovima 5 i 6 Okvirne odluke predviđeno je da za navedena dela odgovaraju i pravna lica, te su države članice obavezne da preduzmu potrebne mere da i pravna lica budu kažnjena delotvornim, srazmernim i odvraćajućim kaznama koje mogu uključivati i: 1) oduzimanje prava na javne pogodnosti ili pomoći; 2) privremenu ili trajnu zabranu obavljanja privrednih delatnosti; 3) stavljanje pod sudski nadzor; i 4) sudski nalog za likvidaciju pravnog lica.

2.1.3. Direktiva o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo

Direktiva o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo²³ iz 2000. godine zabranjuje svaku vrstu diskriminacije (bilo posredne bilo neposredne) na rasnom ili etničkom osnovu i promoviše princip jednakog tretmana svih građana (član 2, stav 1). Ona definiše neposrednu diskriminaciju kao nepovoljniji tretman jedne osobe u odnosu na drugu osobu koja se nalazi u sličnoj situaciji, a na osnovu njenog rasnog ili etničkog porekla (član 2, stav 2, tačka a), dok posrednom diskriminacijom smatra situacije gde na prvi pogled

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 pp. 002-0026, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043>, 1.5.2020.

neutralna odredba, kriterijum ili praksa stavljaju lica određenog rasnog ili etničkog porekla u posebno nepovoljan položaj u odnosu na druga lica, osim ako tu odredbu, kriterijum ili praksu objektivno ne opravdava zakoniti cilj i ukoliko su sredstva za postizanje tog cilja odgovarajuća i neophodna (član 2, stav 2, tačka b). Direktiva naglašava da se i uznemiravanje može smatrati diskriminacijom, ako se neželjeno ponašanje vrši s obzirom na nečije rasno ili etničko poreklo, a s ciljem ili posledicom povrede dostojanstva nekog lica ili stvaranja atmosfere zastrašivanja, neprijateljstva, ponižavanja ili napadanja (član 2, stav 3), kao i da se i samo navođenje na diskriminaciju smatra diskriminacijom (član 2, stav 4).

Prema članu 3 Direktive, ona se primenjuje na sva lica, kako u javnom tako i u privatnom sektoru i to u pogledu sledećih oblasti: 1) uslova za pristup zaposlenju, samozaposlenju i zanimanju, uključujući i kriterijume odabira i uslova zapošljavanja, u bilo kojoj delatnosti, i u svim nivoima profesionalne hijerarhije, kao i unapređenja; 2) pristupa svim vrstama i svim nivoima profesionalne orijentacije, stručne obuke, više stručne obuke i ponovne obuke, uključujući i praktično radno iskustvo; 3) zapošljavanja i radnih uslova, uključujući otpuštanje i zaradu; 4) članstva i angažovanosti u organizaciji radnika ili poslodavaca, ili bilo kojoj organizaciji čiji članovi obavljaju određeno zanimanje, uključujući tu i pogodnosti koje takve organizacije obezbeđuju; 5) socijalne zaštite, uključujući i socijalno osiguranje i zdravstvenu zaštitu; 6) socijalnih pogodnosti; 7) obrazovanja, i 8) pristupa i snabdevanja javno dostupnim dobrima i uslugama, uključujući i stanovanje.

Poseban značaj imaju odredbe člana 7 Direktive na osnovu kojih se države članice obavezuju da obezbede da sudske i/ili administrativne procedure za primenu obaveza prema toj Direktivi, uključujući i one koje se smatraju odgovarajućim savetodavnim procedurama, budu dostupne svim licima koja se smatraju oštećenim usled propusta da se na njih primeni načelo jednakog tretmana, čak i nakon što je odnos u kome je došlo do diskriminacije završen (član 7, stav 1). Pored toga, države članice su obavezne da osiguraju da se udruženja, organizacije ili drugi zakonski entiteti, koji imaju zakonski interes, u skladu sa kriterijima postavljenim u njihovom nacionalnom zakonodavstvu, da obezbede ispunjavanje odredaba Direktive mogu angažovati, za račun ili kao podrška podnosiocu tužbe, sa njegovim ili njenim odobrenjem, u bilo kom sudskom i/ili administrativnom postupku namenjenom primeni obaveza pod Direktivom (član 7, stav 2).

Direktiva članom 14 obavezuje države članice da preduzmu neophodne mere kako bi obezbedile da se ukine bilo kakav zakon, uredba ili administrativni propis koji su u suprotnosti sa načelom jednakog tretmana, kao i da se poništi, proglasi nevažećom ili izmeni bilo koja odredba koja je u suprotnosti sa načelom jednakog tretmana, a koja je uključena u pojedinačne ili kolektivne ugovore, interna preduzetnička pravila, pravila koja regulišu profitna ili neprofitna udruženja, i pravila koja regulišu organizacije nezavisne profesije radnika i poslodavaca.

Konačno, članom 15 Direktive predviđeno je da države članice određuju pravila o sankcijama koje će se primenjivati u slučajevima kršenja nacionalnih odredbi usvojenih radi njenog izvršenja, kao i da preduzimaju sve mere neophodne za njihovu primenu. Pri tome je naglašeno da sankcije moraju biti delotvorne, srazmerne i odvrćajuće, kao i da mogu sadržati i isplatu kompenzacije žrtvi.

Posebno je važno istaći da Direktiva insistira na tome da države članice osnuju nezavisno telo zaduženo za promovisanje jednakog postupanja bez diskriminacije na osnovu rasnog ili etničkog porekla (član 13). Ovo telo može funkcionisati i kao sastavni deo organa koji je na nacionalnom nivou nadležan za zaštitu ljudskih prava, što je najčešće Ombudsman, odnosno Zaštitnik građana, a ono treba da bude ovlašćeno za: 1) pružanje nezavisne pomoći žrtvama diskriminacije u podnošenju predstavke povodom diskriminacije; 2) sprovođenje nezavisne istrage u vezi sa slučajevima diskriminacije; 3) objavljivanje nezavisnih izveštaja, i 4) davanje preporuka o bilo kom pitanju vezanom za diskriminaciju.²⁴

2.2. IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE OD NEPOSREDNOG ZNAČAJA ZA ZAŠTITU PRAVA ROMA

2.2.1. Okvir Evropske unije za nacionalne strategije integracije Roma

Okvir Evropske unije za nacionalne strategije integracije Roma²⁵ usvojen je 2011. godine, i to kao odgovor na zahteve Evropskog parlamenta povodom kontroverznih izbacivanja i proterivanja Roma poreklom iz Bugarske i Rumunije koja su sprovodile francuske i italijanske vlasti tokom 2010. godine.²⁶ Njegov osnovni cilj jeste da omogući da se premosti jaz između romskih i neromskih zajednica u državama članicama Evropske unije.²⁷ U skladu sa principima postavljenim u Okviru, nacionalne politike svih država članica u ovoj oblasti procenjuju se od strane

²⁴ Videti: „Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije”, *Službeni glasnik* RS, br. 60/2013.

²⁵ “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”, *Brussels*, 5.4.2011, COM(2011) 173 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0173>, 30.04.2020.

²⁶ Sergio Carrera, et al., “Scaling up Roma Inclusion Strategies Truth, reconciliation and justice for addressing antigypsyism”, *European Parliament’s Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs*, 2019, http://aei.pitt.edu/97044/1/scaling_up_Roma.pdf, 30.4.2020, p. 24.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 25.

Evropske komisije na godišnjem nivou, s tim što one države u kojima postoje veće romske zajednice podnose i posebne izveštaje odgovarajućim telima.²⁸

Dosadašnja primena Okvira bila je opterećena određenim propustima, od kojih se kao najznačajniji mogu izdvojiti: ograničena participacija Roma, suviše usko orijentisan pristup, ograničenost ciljeva politika, nedovoljni kapaciteti za rešavanje problema anticiganizma, nedostatak sveobuhvatnog mehanizma za prikupljanje podataka, nejasna alokacija resursa i nedovoljno jasno definisana ciljna grupa.²⁹ Bez obzira na uočene nedostatke, analize sprovedene na osnovu nalaza monitoringa primene Okvira imale su za rezultat stvaranje jasnije slike o dinamici položaja Roma u državama članicama Evropske unije u protekloj deceniji i otkrivanje oblasti u kojima problemi i dalje postoje. Tako je utvrđeno da uprkos inicijativama na normativnom planu i poboljšanjima u oblasti infrastrukture (bolji uslovi stanovanja, pristup električnoj energiji) mnogi Romi i dalje žive u uslovima teškog siromaštva i socijalne isključenosti, te da se romska zajednica kontinuirano suočava sa diskriminacijom i anticiganizmom.³⁰

2.2.2. Preporuka o merama integracije Roma u državama članicama

Kako je navedeno u njenom uvodnom delu, Preporuka o merama integracije Roma u državama članicama iz 2013. godine³¹ ima za cilj da posavetuje države članice kako da povećaju delotvornost mera za postizanje integracije Roma i ojačaju primenu svojih nacionalnih strategija integracije Roma, ali i drugih mera u okviru širih politika socijalnog uključivanja usmerenih na poboljšanje položaja Roma i smanjenje jaza između Roma i opšte populacije. Pri tome je istaknuto da među državama članicama postoje značajne razlike u pogledu brojnosti i ekonomske situacije romskog stanovništva, te da pristupi integraciji Roma na nacionalnom nivou treba da budu prilagođeni specifičnim uslovima i potrebama na terenu, uključujući kao jedan od načina i usvajanje, odnosno nastavak razvoja i primene politika koje se u širem kontekstu bave marginalizovanim grupama poput Roma. Osim toga, u uvodnom delu Preporuke naglašeno je i to da Preporuka, iako fokusirana na mere integracije Roma, ne isključuje ostale marginalizovane i zapostavljene grupe.

U članu 1 Preporuke istaknuto je da radi promovisanja potpune jednakosti Roma, države članice u praksi treba da preuzmu delotvorne mere i politike kako bi osigurale jednako postupanje prema Romima i poštovanje njihovih osnovnih

²⁹ Ibid., p. 27.

³⁰ Ibid., p. 30.

³¹ "Council Recommendation of 9 December 2013 on effective Roma integration measures in the Member States", *OJ C378, 24.12.2013*, pp. 1-7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013H1224%2801%29>, 4.5.2020.

prava uključujući, pre svega, jednak pristup obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i stanovanju.

Preporuka ističe da bi se delotvorne mere integracije Roma mogle ostvariti ili putem uključenih ili putem ciljanih mera, ili njihovom kombinacijom, a uključujući i posebne mere za sprečavanje ili izjednačavanje nepovoljnog položaja Roma, imajući u vidu njihovu specifičnu situaciju i druge relevantne okolnosti (1.1). Preporuka ističe da se mere koje države usvajaju zasnivaju na društveno-ekonomskim pokazateljima poput: dugotrajne i visoke stope nezaposlenosti, nivoa obrazovanja, zdravstvenih parametara, ali da se one isto tako mogu usmeriti na geografska područja koja su mapirana kao marginalizovana i/ili izdvojena (1.2).

Kada je reč o pristupu obrazovanju, državama članicama se preporučuje da preduzmu delotvorne mere kako bi se osiguralo jednako postupanje i potpuna uključenost romske dece u kvalitetno obrazovanje i kako bi se obezbedilo da svi romski učenici završe bar osnovno obrazovanje, a za realizaciju tog cilja preporučuju se sledeće mere: 1) uklanjanje segregacije u školama; 2) ukidanje neprimerenog upisivanja romskih učenika u škole za učenike sa posebnim potrebama; 3) smanjenje procenta ranog napuštanja školovanja na svim nivoima obrazovanja, uključujući srednjoškolsko i stručno; 4) povećanje dostupnosti i kvaliteta obrazovanja u ranom detinjstvu, uključujući i ciljanu podršku ako je potrebna; 5) uzimanje u obzir potreba pojedinih učenika i njihovo primereno rešavanje u saradnji sa njihovim porodicama; 6) korišćenje inkluzivnih i prilagođenih metoda podučavanja i učenja, uključujući podršku za učenike sa teškoćama u savladavanju gradiva, suzbijanje nepismenosti i promovisanje dostupnosti i korišćenja vannastavnih aktivnosti; 7) podsticanje uključivanja roditelja i po potrebi poboljšanje obrazovanja nastavnika; 8) podsticanje uključivanja Roma u srednje i visoko obrazovanje i njegovo završavanje, i 9) unapređenje dostupnosti druge šanse za obrazovanje i obrazovanja odraslih uz pružanje podrške za prelaz između nivoa obrazovanja i sticanje veština prilagođenih potrebama tržišta rada (1.3).

Preporuka sadrži i set mera koje bi države članice trebalo da preduzmu kako bi se osiguralo jednako postupanje prema Romima u pogledu njihovog pristupa tržištu rada i zapošljavanja. Te mere obuhvataju: 1) podršku prilikom sticanja prvog radnog iskustva, stručno osposobljavanje, obuku na poslu, celoživotno učenje i razvoj veština; 2) podršku samozapošljavanju i preduzetništvu; 3) omogućavanje jednakog pristupa osnovnim javnim službama zapošljavanja kao i službama za podršku nezaposlenim pojedincima sa fokusom na individualno usmeravanje i planiranje kada za tim postoji potreba, uz promovisanje zapošljavanja Roma u javnim službama; 4) uklanjanje prepreka, uključujući diskriminaciju u vezi sa ulaženjem ili vraćanjem na tržište rada (1.4).

Poseban set mera iz Preporuke odnosi se na obezbeđivanje jednakog postupanja prema Romima u pogledu pristupa zdravstvenoj zaštiti. U tu svrhu,

državama članicama se preporučuje da primenjuju sledeće mere: 1) uklanjanje svih prepreka za ostvarivanje pristupa zdravstvenoj zaštiti dostupnoj opštoj populaciji; 2) poboljšanje pristupa zdravstvenim pregledima, prenatalnoj i postnatalnoj zaštiti, kao i polnoj i ginekološkoj zdravstvenoj zaštiti koje i inače pružaju nacionalne službe zdravstvene zaštite; 3) olakšavanje pristupa programima besplatne vakcinacije, posebno za najugroženije grupe ili one koji žive u marginalizovanim i/ili udaljenim područjima, i 4) podizanje svesti o pitanjima zdravlja i zdravstvene zaštite (1.5).

Preporuka sugeriše državama članicama da preduzmu efektivne mere kako bi se obezbedilo jednako postupanje prema Romima i u oblasti pristupa stanovanju, uključujući: 1) ukidanje svih praksi prostornog izdvajanja i promovisanje uklanjanja segregacije; 2) promovisanje pristupa socijalnom stanovanju bez diskriminacije; 3) pružanje mesta za boravak (odmorišta) za Rome koji nisu stalno nastanjeni, u područjima gde za to postoji potreba, i 4) osiguravanje pristupa javnim komunalijama (voda, struja i plin) i infrastrukturi za stanovanje u skladu sa nacionalnim zakonima (1.6). Za oblast stanovanja značajno je napomenuti i da Preporuka nalaže državama članicama da, kad god je to potrebno, obezbede da se u prijave lokalnih tela za projekte urbane regeneracije uključuju i intervencije u oblasti stanovanja u korist marginalizovanih zajednica (1.7). Osim toga, državama članicama se preporučuje i da promovišu lokalni razvoj, kojim upravlja lokalna zajednica, i/ili integrisana teritorijalna ulaganja podržana od strane evropskih strukturnih i investicionih fondova (1.8).

Preporuka sadrži i uputstva za finansiranje primene i nadzora nad primenom nacionalnih i lokalnih strategija i akcionih planova država članica, kako bi se ostvarila integracija Roma putem širih ili ciljanih mera, pri čemu nalaže da se za te potrebe dodele odgovarajuća sredstva iz bilo kojih dostupnih izvora finansiranja, navodeći kao primere: lokalne, nacionalne, međunarodne i izvore finansiranja Unije (1.9). U delu posvećenom finansiranju, Preporuka takođe sugeriše državama članicama da olakšaju promovisanje socijalne inkluzije i suzbijanja siromaštva i diskriminacije marginalizovanih zajednica, poput Roma, tako što će dodeljivati makar 20% ukupnih sredstava Evropskog socijalnog fonda u svakoj državi članici za ulaganje u ljudske resurse, kao što je to navedeno u članu 3 i 4 Uredbe br. 1304/2013³² (1.10).

³² "Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006", *OJ L 347*, 20.12.2013, pp. 470-486, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>, 6.5.2020; "Consolidated text: Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02013R1304-20180802>, 6.5.2020.

Posebno je važno naglasiti da Preporuka insistira na unapređenju sposobnosti država članica da vode, nadziru i ocenjuju primenu mera, ali uz tehničku pomoć evropskih strukturalnih i investicionih fondova, kao i na podsticanju upotrebe njenih nacionalnih fondova, u svrhu izgradnje sposobnosti lokalnih tela i organizacija civilnog društva kako bi ti subjekti mogli efikasno da sprovedu projekte (1.12). Konačno, naglašeno je i da javna sredstva za sprovođenje nacionalnih strategija integracije Roma treba usmeriti na njihove specifične potrebe, odnosno na geografska područja koja su najviše pogođena siromaštvom i socijalnom isključenošću, uz uvažavanje rodne dimenzije (1.13).

Kada je reč o horizontalnim merama, Preporuka, pre svega, navodi set mera protiv diskriminacije. Među njima se najpre insistira na nastavku ulaganja napora u cilju efikasne praktične primene Direktive o sprovođenju principa jednakog postupanja, bez obzira na rasno ili etničko poreklo u državama članicama, kao i na obezbeđenju da nacionalne, regionalne i lokalne upravne odredbe država članica ne budu diskriminatorne i da ne dovode do segregacije. Pri tome je istaknuto da kao referentna tačka za procenu kompatibilnosti odredaba i praksi u ovom kontekstu treba da služi sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (2.1). Takođe, državama članicama se preporučuje primena mera uklanjanja segregacije Roma na regionalnom i lokalnom nivou, pri čemu je naglašeno da bi te mere trebalo da budu praćene prikladnim programima obuke i informisanja (između ostalog, i na temu zaštite ljudskih prava), namenjenih kako lokalnim državnim službenicima, tako i romskim predstavnicima civilnog društva (2.2). Govoreći o prinudnim iseljenjima Roma, Preporuka insistira na tome da se one sprovedu u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije, ali i sa drugim međunarodnim dokumentima iz oblasti ljudskih prava, navodeći kao primer Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda³³ (2.3).

Poseban set mera, Preporuka predlaže u cilju suzbijanja diskriminacije i predrasuda protiv Roma, za koje koristi termin „anticiganizam” i to u svim slojevima društva. Tu spadaju sledeće mere: 1) podizanje svesti o prednostima integracije Roma, kako u romskim zajednicama tako i u široj javnosti; 2) podizanje svesti šire javnosti o različitostima u društvu i njenog senzibiliteta u vezi sa problemima Roma, uključujući i pominjanje tih tema u programima javnog obrazovanja i nastavnim materijalima kad god je to moguće; 3) preduzimanje delotvornih mera za suzbijanje antiromske retorike i govora mržnje, kao i ostalih rasističkih ili stigmatizirajućih govora i ponašanja koja podstiču diskriminaciju Roma (2.4).

U okviru horizontalnih mera, Preporuka posebnu pažnju posvećuje zaštiti romske dece i žena, insistirajući na suzbijanju svih oblika diskriminacije sa kojima

³³ “European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, as amended by Protocols No. 11 and 14, Council of Europe, 4 November 1950, ETS 5, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>, 6.5.2020.

se oni susreću, kao i na suzbijanju nasilja, a posebno nasilja u porodici nad ženama i devojčicama, trgovine ljudima, maloletničkih i prisilnih brakova i prosjačenja koje uključuje maloletnike, najpre putem primene postojećeg zakonodavstva iz tih oblasti. Za sistemski pristup rešavanju pomenutih problema Preporuka insistira na uključivanju svih relevantnih aktera u taj proces, uključujući javne institucije, ali i predstavnike civilnog društva i romske zajednice uz saradnju između država članica u slučajevima sa prekograničnom dimenzijom (2.5).

Radi smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti koja najviše pogađa osobe u nepovoljnom položaju, uključujući i Rome, Preporuka sugeriše ulaganje u ljudske resurse i politike socijalne kohezije kroz primenu mera kao što je: 1) pružanje podrške Romima u svim životnim fazama, počevši od najranijeg detinjstva, uz sistematsko bavljenje rizicima sa kojima se oni susreću, uključujući i ulaganje u njihovo kvalitetno obrazovanje u ranom detinjstvu, ciljane inicijative podrške za mlade, celoživotno učenje i mere koje podstiču aktivno starenje; 2) politika aktiviranja i osnaživanja podsticanjem ulaska i vraćanja na tržište rada kroz programe podrške zapošljavanja i promovisanje inkluzivnog tržišta rada rešavanjem problema diskriminacije na radom mestu; 3) unapređenje održivosti socijalnih pogodnosti i usluga dostupnih u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom putem boljeg usmeravanja, pojednostavljenja postupaka i borbom protiv nepravilnosti u radu, i 4) pokretanje programa socijalne pomoći i pružanje odgovarajuće podrške dohotku onima koji za to ispunjavaju uslove (2.6). Preporuka se dotiče i Strategije Evropa 2020,³⁴ naglašavajući da u zavisnosti od veličine i društvene i ekonomske situacije romskih zajednica u konkretnoj državi, treba razmotriti postavljanje integracije Roma kao jednog od ključnih aspekata programa reforme ili izveštavanja na nacionalnom nivou, a u kontekstu tog strateškog dokumenta (2.7).

U pogledu osnaživanja, Preporuka ističe da države članice treba da podstiču društveno, privredno i političko angažovanje Roma, uključujući i ono koje se realizuje na lokalnom nivou, imajući u vidu da je aktivno uključivanje i učestvovanje Roma od velikog značaja za poboljšanje njihovih uslova života i unapređenje njihove socijalne inkluzije (2.8). U skladu s tim i kada je to u skladu sa lokalnim okolnostima, preporučuje se promovisanje obuke i zapošljavanja kvalifikovanih posrednika koji bi radili sa Romima i korišćenje posredovanja kao jedne od mera rešavanja problema nejednakosti sa kojima se Romi susreću u oblastima kao što su: pristup kvalitetnom obrazovanju, zapošljavanje i stanovanje (2.9). S ciljem dodatnog podizanja svesti Roma o njihovim pravima, a posebno onim pravima koja se odnose na diskriminaciju i mogućnost zahtevanja naknade, kao i o njihovim građanskim

³⁴ "Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", Communication from the Commission, COM (2010) 2020 final, Brussels, 3 March 2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>, 6.5.2020.

dužnostima, preporučuje se sprovođenje različitih aktivnosti usmerenih na povećanje informisanosti o tim temama (2.10).

Od strukturnih mera, Preporuka, pre svega, insistira na lokalnom delovanju. Ono podrazumeva podsticanje lokalnih tela da u granicama svojih nadležnosti razvijaju lokalne strategije i akcione planove, ili više integrisanih skupova mera unutar šire politike socijalne inkluzije, uključujući polazne osnove, merila i ciljeve za integraciju Roma, kako bi se za primenu istih osiguralo odgovarajuće finansiranje (3.1). Osim toga, preporučeno je i uključivanje regionalnih i lokalnih tela i civilnog društva u razvijanje, primenu i nadzor nacionalnih strategija i integrisanih skupova mera u okviru širih politika socijalne inkluzije, uz naglašavanje da bi relevantni akteri trebalo da se uključe u partnerske sporazume i operativne programe finansirane od strane evropskih strukturnih i investicionih fondova, kao i da sarađuju na sprovođenju odgovarajućih strategija (3.2).

Preporuka se zalaže za integrisani pristup na lokalnom nivou u odnosu na romske porodice koje se susreću sa višestrukim problemima, naglašavajući da u tu svrhu treba ojačati kapacitete lokalnih institucija kako bi im se omogućilo da uspešno sarađuju kako sa tim porodicama tako i sa školama, organizacijama za zbrinjavanje mladih, policijom, zdravstvom, organizacijama socijalne pomoći itd. (3.3). Odgovarajući nadzor i procena delotvornosti nacionalnih strategija ili integrisanih skupova mera u okviru širih politika socijalne inkluzije takođe se preporučuju državama članicama, a kao mere koje bi tom prilikom trebalo primeniti navode se: 1) postavljanje polaznih osnova i merljivih ciljeva; 2) prikupljanje kvalitativnih ili kvantitativnih podataka o socijalnim i ekonomskim efektima takvih strategija i mera u skladu sa važećim *acquis*-om (3.4). Preporučena je i primena svih ostalih pokazatelja i metoda empirijskog društvenog istraživanja ili prikupljanja podataka za procenu napretka, posebno na lokalnom nivou, kako bi se omogućilo izveštavanje o položaju Roma u državama članicama uz moguću podršku Agencije za osnovna prava Evropske unije (3.5).

Kao jedna od mera preporučuje se i pružanje podrške radu i institucionalnim nadležnostima tela zaduženih za promovisanje jednakog postupanja i dodeljivanje tim telima odgovarajućih sredstava kako bi pravna pomoć koju ona pružaju mogla efikasno da posluži žrtvama diskriminacije romske nacionalnosti (3.6). Konačno, preporučuje se i promovisanje redovnog dijaloga između nacionalnih kontaktnih tačaka za integraciju Roma, s jedne strane, i nacionalnih tela zaduženih za promovisanje jednakog postupanja, s druge strane (3.7). Pri tome, Preporuka insistira na pružanju nacionalnim kontaktnim tačkama za integraciju Roma adekvatnog mandata i sredstava s obzirom na njihovu ulogu, kako bi ova tela mogla efikasno da koordiniraju međusektorsku primenu i nadzor politika integracija Roma (3.8), kao i na njihovom uključivanju u procese odlučivanja u vezi sa razvojem, finansiranjem i primenom relevantnih politika (3.9).

Posebna pažnja u okviru Preporuke posvećena je međunarodnoj saradnji te se, u skladu s tim, preporučuje podsticanje razvoja i aktivnog učestvovanja u međunarodnim oblicima saradnje na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj osnovi putem različitih inicijativa, a posebno projekata i bilateralnih ili multilateralnih sporazuma s ciljem: 1) saradivanja u oblasti prekogranične mobilnosti Roma unutar Evropske unije, i 2) podržavanja zajedničkog učenja i širenja dobrih praksi u vidu saradnje među lokalnim telima koja upravljaju strukturnim fondovima (3.10). U tom smislu, preporučuje se da međunarodna saradnja posluži kao dopuna mera preduzetih u sklopu nacionalnih strategija i integrisanih skupova i mera u okviru šire socijalne inkluzije Roma, kao i svih postojećih sporazuma o saradnji između država članica, ali i drugih međunarodnih organizacija (3.11).

Države članice najpre su bile u obavezi da obaveste Komisiju o svim merama preduzetim u skladu sa ovom Preporukom do 1. januara 2016. godine (4.1), da bi kasnije bile dužne da Komisiju obavestavaju o svim novim merama preduzetim na godišnjem nivou na kraju svake godine, uz informacije o napretku postignutom u primeni nacionalnih strategija integracije Roma ili nacionalnih skupova mera u okviru njihovih širih politika socijalne inkluzije (4.2).

3) ZAŠTITA PRAVA ROMA U PRAKSI DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE

Stvaranje slike o aktuelnom položaju Roma u državama članicama Evropske unije i dosadašnjim rezultatima primene mera predviđenih prethodno analiziranim pravnim izvorima moguće je, donekle, postići uvidom u evaluaciju sadržanu u Izveštaju Evropske komisije o implementaciji nacionalnih strategija za integraciju Roma objavljenom 2019. godine.³⁵ Ovaj izveštaj zasnovan je na sledećim izvorima informacija: 1) izveštajima nacionalnih kontaktnih tačaka za Rome; 2) izveštajima civilnog sektora; 3) podacima o položaju Roma Agencije Evropske unije za osnovna prava, i 4) meta-evaluaciji intervencija za inkluziju Roma. U njemu su sažeti najvažniji trendovi u četiri oblasti politika koje su zastupljene i u Okviru Evropske unije za nacionalne strategije integracije Roma (obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvena zaštita i stanovanje), kao i u oblasti borbe protiv diskriminacije i anticiganizma. Za svaku od navedenih oblasti u Izveštaju su predstavljeni: položaj Roma, ključne inkluzivne mere, dostignuća i izazovi prilikom njihove implementacije, a formulisane su i „naučene lekcije” iz dosadašnjih politika, obećavajući pristupi i prioriteti kojima bi trebalo posvetiti više pažnje u budućnosti.

³⁵ “Report on the implementation of national Roma integration strategies – 2019”, *European Commission*, Brussels, 5.9.2019, COM(2019) 406 final, {SWD(2019) 320 final}, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR>, 6.5.2020.

Analiza koja sledi zasnovana je na podacima iznetim u pomenutom izveštaju, a koji su u njemu prezentovani po oblastima, uključujući: obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvenu zaštitu, stanovanje i borbu protiv diskriminacije.³⁶

Kada je u pitanju obrazovanje, u Izveštaju je navedeno da većina država članica ulaže u razvoj i primenu mera usmerenih na smanjenje ranog napuštanja škola, a da se među njima najviše primenjuju sledeće mere: 1) uzimanje u obzir individualnih potreba učenika u saradnji sa njihovim porodicama; 2) povećanje dostupnosti i kvaliteta obrazovanja tokom ranog detinjstva, i 3) ohrabrivanje romskih učenika da se uključe u srednje i više, odnosno visoko obrazovanje ili nastave sa istim.³⁷ Određeni naponi usmereni su i na borbu protiv segregacije u školama, na primenu inkluzivnih metoda podučavanja, kao i na razvoj veština prilagođenih potrebama tržišta rada. Ipak, najčešće su primenjivane mere usmerene na zadržavanje romskih učenika u obrazovnom sistemu, njihovo uključivanje u sekundarno i tercijarno obrazovanje i pružanje podrške kako bi se kompenzovali njihovi propusti u obrazovanju i nadoknadio nezavidan materijalni položaj. Ove mere činile su 36% od ukupnog broja mera u oblasti obrazovanja, dok su iza njih po zastupljenosti mere usmerene na stručno osposobljavanje, celoživotno učenje, razvoj karijere i profesionalnih veština (9–11%). Najmanje zastupljene su mere usmerene na inkluziju i uključivanje romske istorije i kulture u nastavne programe (oko 6%).³⁸

Najrasprostranjenijom i najuspešnijom merom u oblasti obrazovanja smatra se uvođenje posredovanja, odnosno medijacije, dok su u ostale uspešne mere svrstane sledeće mere: dodatni razvoj kapaciteta obdaništa, unapređenje nadzora i borbe protiv ranog napuštanja škole, kao i uključivanje tema kao što su inkluzija Roma i zabrana diskriminacije u kurikulume, planove i programe za obuku nastavnika. Sa druge strane, kao najveći izazovi označeni su: učešće škola u primeni mera, odsustvo romskih učenika iz škola i njihovo rano napuštanje škola, prelazak sa osnovnog na srednje obrazovanje i završavanje srednjeg obrazovanja, ali i borba protiv segregacije, obezbeđivanje i razvijanje ljudskih resursa za primenu potrebnih mera, saradnja između relevantnih subjekata, promovisanje obrazovanja i vaspitanja u ranom detinjstvu, obrazovanje odraslih i obezbeđivanje dostupnosti podataka.³⁹

Obrazovanje je u Izveštaju označeno kao oblast sa najvećim brojem intervencija i evaluacija. Neka od važnih iskustava u oblasti obrazovanja uključuju: uviđanje značaja ranog intervenisanja i prevencije, shvatanje da postoji potreba da se obezbedi participacija i osnaživanje roditelja romskih učenika kao ključni faktor

³⁶ Ibid., p. 1.

³⁷ Ibid., p. 2.

³⁸ Ibid., p. 3.

³⁹ Ibid.

pružanja podrške deci u svim fazama obrazovanja, uviđanje značaja vannastavnih aktivnosti za jačanje identiteta i socijalno povezivanje romske dece, razumevanje važnosti kontinuiranih i kompleksnih mera podrške (uključujući i mentorstvo u kombinaciji sa stipendijama i uklanjanjem drugih finansijskih prepreka) za promovisanje prelaska između različitih nivoa obrazovanja, kao i između obrazovanja i zapošljavanja.⁴⁰

U Izveštaju je zaključeno da naročito u državama članicama koje imaju visok udeo romskih učenika postoji potreba za primenom sistematskog, kompleksnog i dugoročnog pristupa kako bi se suzbila segregacija u školama, koja i dalje ostaje problem koji potkopava uspešnu realizaciju drugih inkluzivnih mera. Takav pristup podrazumeva: 1) omogućavanje ranog i besplatnog pristupa kvalitetnom i inkluzivnom obrazovanju u okruženju u kojem borave i romska i neromska deca, kako bi se i jedni i drugi pripremili za zajedničko školovanje i kako bi se prevazišle predrasude između romske i neromske dece i roditelja; 2) pružanje podrške romskim roditeljima prilikom izbora škole, i 3) raspoređivanje romske dece u različite škole. Ove aktivne mere protiv segregacije trebalo bi da budu praćene adekvatnom finansijskom i profesionalnom podrškom koja uključuje: 1) pokrivanje troškova transporta, školskog pribora, obroka, vannastavnih aktivnosti, dopunske nastave; 2) obuku zaposlenih u predškolskim ustanovama i nastavnika o novim metodama podučavanja u integrisanom školskom okruženju, uključujući i prevazilaženje stereotipa; 3) olakšavanje komunikacije između roditelja i škola; 4) informisanje roditelja o prednostima integrisanog obrazovanja; 5) mentorstvo; 6) vannastavnu podršku; 7) zapošljavanje asistenata u nastavi; 8) primenu mera kako bi se podigla svest opšte javnosti putem medijskih kampanja o značaju obrazovne inkluzije i interkulturalnog obrazovanja za odnose u zajednici.⁴¹

U oblasti zapošljavanja, države članice su najčešće primenjivale dve grupe mera: 1) mere usmerene na otklanjanje prepreka za pristup tržištu rada, i 2) mere individualne podrške licima koja traže posao. Manji, ali opet značajan broj država članica investirao je u profesionalnu obuku, celoživotno učenje, razvoj veština, samozapošljavanje i razvoj preduzetništva. Druge dve oblasti koje su identifikovane kao prioritete uključuju: 1) podršku i personalizovane usluge koje imaju za cilj da omoguće da nacionalne službe za zapošljavanje efikasno dosegnu do Roma koji traže posao, a koji se nalaze u nepovoljnom položaju, i 2) mere afirmativne akcije usmerene na promovisanje zapošljavanja Roma u javnim službama.⁴²

Opštije mere koje imaju za cilj promovisanje socijalne inkluzije, razvoj zajednice, profesionalno osposobljavanje i obrazovanje odraslih čine znatno manji

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., pp. 3-4.

⁴² Ibid., p. 4.

procenat mera, dok se samo jedna petina mera odnosi na mlade, što je nedovoljno ako se imaju u vidu izazovi u pogledu zapošljavanja mladih Roma.⁴³ Usmerene mere kao što su programi zapošljavanja na regionalnom nivou (koji obuhvataju karijerno savetovanje odnosno vođenje, profesionalnu ili praktičnu obuku i traženje poslova) pokazale su se još uspešnijim ako su u njihovu primenu bili uključeni Romi kao medijatori, socijalni radnici ili drugi pružaoci usluga.⁴⁴

Uspešan prelazak iz obrazovnog sistema na otvoreno tržište rada, suzbijanje diskriminacije od strane poslodavaca i usklađivanje potražnje na tržištu rada sa ponudom (posebno kada je reč o mladim Romima koji nemaju potrebno obrazovanje, radno iskustvo i obuku), kao i rodna nejednakost predstavljaju najkritičnije tačke u oblasti zapošljavanja. Kao oblasti koje bi posebno trebalo podsticati u obrazovanju Roma radi obezbeđenja njihovog zapošljavanja navode se informacione tehnologije i učenje stranih jezika. Pri tome je istaknuto da treba raditi i na savladavanju drugih prepreka, od kojih se kao najznačajnija ističe diskriminacija od strane poslodavaca, kojoj se pridružuju ograničeni socijalni kontakti Roma koji traže posao, kao i tradicionalne rodne uloge u romskoj zajednici. U skladu s tim, kombinacija obuke, praktičnog rada uz odgovarajuću podršku i antidiskriminativne mere usmerene prema poslodavcima mogle bi da doprinesu poboljšanju situacije u ovoj oblasti.⁴⁵

U sferi zdravstvene zaštite države članice su najčešće primenjivale sledeće dve grupe mera: 1) mere usmerene na uklanjanje opštih prepreka za pristup zdravstvenoj zaštiti, i 2) mere usmerene na podizanje svesti o značaju zdravstvene zaštite putem informativnih kampanja. Druge relevantne mere uključuju programe vakcinacije i olakšavanje pristupa specijalizovanim zdravstvenim službama. Ostale značajne mere u ovoj oblasti uključuju generalne napore usmerene na poboljšanje zdravstvenog stanja i infrastrukture na lokalnom nivou kao i uspostavljanje preventivnih službi, dok su mere poput omogućavanja Romima da imaju zdravstveno osiguranje ili sprovođenje antidiskriminacionih kampanja među zaposlenima u oblasti zdravstva, znatno slabije zastupljene.⁴⁶

Kao najuspešniji rezultati mera za poboljšanje zdravstvene zaštite Roma navode se: kampanje vakcinacije, drugi preventivni programi, poboljšanje higijene, zdravstvenih uslova i pristupa zdravstvenoj zaštiti, podizanje svesti o zdravstvenoj zaštiti, medijacija u oblasti zdravstva, saradnja između predstavnika nacionalnih i lokalnih vlasti, s jedne, i civilnog sektora, s druge strane itd. Međutim, u Izveštaju je konstatovano da postoji manjak podataka kada su u pitanju primena

⁴³ Ibid., p. 5.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid., p. 6.

antidiskriminacionih mera u oblasti zdravstva, poboljšanje higijenskih uslova i omogućavanje pristupa zdravoj hrani.⁴⁷

Kao najveći izazovi u pogledu primene mera integracije Roma u oblasti zdravstva identifikovani su: 1) nedostatak koordinacije i efektivne komunikacije između vlasti na republičkom nivou, s jedne, i lokalnim nivoima, s druge strane; 2) nedovoljno razvijena svest među Romima o značaju zdravstvene zaštite; 3) nepokrivenost Roma zdravstvenim osiguranjem, i 4) nedovoljno poznavanje osobenosti romske nacionalne manjine među zaposlenima u zdravstvu. Niska stopa vakcinacije među Romima takođe je izazvala zabrinutost, imajući u vidu da su neke zemlje prijavile kako ta okolnost doprinosi porastu stope ranih smrti. Participacija i osnaživanje Roma da učestvuju u inicijativama u oblasti zdravstvene zaštite smatra se velikim izazovom zbog niske stope pismenosti među Romima, ali i zbog jezičke barijere.⁴⁸

Ni u oblasti zdravstva, ni u oblasti smeštaja nema dovoljno evaluacija na osnovu kojih bi se sa sigurnošću mogla oceniti uspešnost primene mera. U svakom slučaju, procenjuje se da su najuspešnije bile preventivne mere poput kampanja za vakcinacije, kao i obuke i angažovanja romskih zdravstvenih medijatora. Istaknuta je i potreba podizanja svesti među Romima kako bi na duži rok mogli da se uključe u zdravstveni sistem bez konstantnog oslanjanja na posrednike, a procenjeno je da prioritet treba dati i edukaciji zdravstvenih radnika o antidiskriminaciji.⁴⁹

U sferi stanovanja, najčešće primenjivane mere u državama članicama bile su usmerene na: 1) omogućavanje pristupa javnim uslugama (voda, struja, gas) i infrastrukturi; 2) suzbijanje segregacije, i 3) promovisanje pristupa socijalnom stanovanju bez diskriminacije. Manji broj država primenjivao je mere koje imaju za cilj integrisane intervencije u oblasti stanovanja kako bi se marginalizovane zajednice uključile u okvire projekata lokalnog urbanog razvoja, ili mere usmerene na lokalni razvoj, ili integrisane lokalne investicije. Samo dve države prijavile su primenu mera u cilju obezbeđivanja prostora za boravak romskog stanovništva bez stalnog mesta boravka. Države su najčešće nastojale da se fokusiraju na zadržavanje postojećih ili unapređenje mera socijalnog stanovanja, na uvođenje infrastrukture u romska naselja, kao i na dobijanje dozvola za neformalan smeštaj ili njegovu legalizaciju. Aktivna borba protiv segregacije, uključujući uklanjanje neformalnih naselja i mere socijalne ili infrastrukturne podrške za beskućnike primenjivane su znatno ređe. Najveći uspeh postignut je u oblasti socijalnog stanovanja, dok se na drugom mestu nalazi uklanjanje neformalnih naselja i borba protiv prostorne segregacije.⁵⁰

⁴⁷ Ibid., p. 7.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid., p. 8.

U domenu suzbijanja diskriminacije i anticiganizma, najzastupljenije mere uključuju: 1) podizanje svesti o prednostima inkluzije Roma; 2) podizanje svesti o značaju poštovanja različitosti, i 3) borbu protiv antiromske retorike i govora mržnje, dok je manji broj mera usmeren na zaštitu romskih žena i dece od višestruke diskriminacije, nasilja u porodici i maloletničkih i prisilnih brakova. Samo četiri države članice prijavile su primenu mera usmerenih na delotvornu primenu Direktive (2000/43/EC), samo tri primenu mera protiv lokalne ili regionalne segregacije, samo dve primenu mera protiv trgovine ljudima, a samo jedna država primenu mera protiv prosjačenja u koje su uključena deca.⁵¹

4) ZAKLJUČAK

Imajući u vidu problem kontinuirane, ekspanzivne i višestruke diskriminacije romskog stanovništva širom država članica Evropske unije, razumljivi su naponi ove regionalne organizacije da osmisli adekvatne mere kako bi se stavila tačka na takozvani „anticiganizam” i sa njime povezana kršenja ljudskih prava, kao pojave koja bi trebalo da bude nezamisliva u savremenim demokratskim društvima. Postojeći pravni okvir koji ima za cilj obezbeđenje ravnopravnosti i odsustvo diskriminatornog postupanja prema svim građanima, uključujući tu i Rome, obuhvata međunarodne dokumente ratifikovane od strane država članica, ali i same Evropske unije kao regionalne organizacije, propise koji spadaju u *acquis* i, naravno, sa njima usklađena nacionalna zakonodavstva država članica. U tom smislu, može se konstatovati da, makar formalno, postoji niz mera i pravila koja imaju za cilj prevenciju diskriminatornog ponašanja i kršenja ljudskih prava Roma u državama članicama Evropske unije. U skladu sa pomenutim pravnim izvorima, od kojih su najrelevantniji za ovu problematiku analizirani u ovom radu, države članice obavezne su da u svojim nacionalnim zakonodavstvima, politikama i praksama preduzmu adekvatne i delotvorne mere kako bi se zaštita prava Roma i realizovala, kao i da o tome izveštavaju relevantna tela Evropske unije.

Poslednji objavljeni Izveštaj koji se odnosi na primene mera integracije Roma u državama članicama, koji je analiziran u ovom radu, pokazao je da države članice primenjuju te mere u oblasti zdravstvene zaštite, stanovanja, obrazovanja i zapošljavanja, kao i u sferi borbe protiv diskriminacije i „anticiganizma”. Međutim, pregled izveštaja o primeni konkretnih mera iz svake od navedenih oblasti pokazao je da u praksi postoje određeni izazovi i prepreke za njihovu punu implementaciju, među kojima se uglavnom nalaze: diskriminatorni stav većinskog stanovništva prema Romima, odnosno nedovoljno razvijena svest javnosti o njihovim problemima i značaju njihove integracije, i dalje široko rasprostranjena segregacija Roma, pre svega u oblasti obrazovanja i stanovanja, nezadovoljavajuća koordinacija

⁵¹ Ibid, p. 10.

različitih subjekata zaduženih za sprovođenje mera i nedovoljno precizna evaluacija dosadašnjih rezultata. Pregled do sada primenjenih mera pokazao je da postoji potreba sa se Romi aktivnije uključe u razvoj i primenu intervencija koje odgovaraju uočenim izazovima i preprekama, koje mogu dati merljive rezultate i za koje je realno očekivati da će biti prihvaćene od strane zajednice.

Kao neki od faktora za koje se smatra da mogu da doprinesu uspešnijoj realizaciji pomenutih mera identifikovani su sledeći: 1) dovoljno dugi rokovi za osmišljavanje, planiranje i razvoj mera, kao i za uključivanje svih relevantnih aktera, razvoj poverenja unutar zajednica, monitoring i evaluacija; 2) sistematsko prikupljanje podataka o primeni mera uz vođenje računa o rodnom i starosnom aspektu, kako bi se sagledale potrebe romskog stanovništva u datim kontekstima, razvila polazna osnova za dalje osmišljavanje mera, postavili ciljevi i indikatori uspešnosti njihove primene; 3) uključivanje planiranih ciljanih intervencija u aktuelne politike i zakonodavne okvire, kako bi se osiguralo da one ostanu privremenog karaktera i obezbede Romima efikasan i jednak pristup osnovnim službama, bez formiranja trajnih paralelnih struktura; 4) razvoj snažnog i stabilnog multisektorskog partnerstva kako bi se obezbedila održivost mera i podela odgovornosti za njihovu primenu; 5) aktivno učešće Roma i svih drugih zainteresovanih subjekata u svim fazama – planiranju, implementaciji, monitoringu, evaluaciji i pregledu odnosno analizi politika; 6) međusektorski integrisani pristupi usmereni na suzbijanje višestruke diskriminacije i isključenosti; 7) sveobuhvatan pristup prilagođen rodnom razlikama i potrebama dece zasnovan na analizama potreba romskih žena i dece uz kontinuiranu podršku; 8) uvažavanje različitosti među Romima; 9) uzimanje u obzir njihovih stvarnih potreba i okolnosti na lokalnom nivou uz suzbijanje isključenosti i diskriminacije sa kojima se suočavaju specifične romske zajednice; 10) borba protiv ekstremnog siromaštva; 11) neposredno, ali ne i isključivo targetiranje kako bi se uzeo u obzir širi kontekst i sprečila pojava nezadovoljstva među pripadnicima drugih marginalizovanih grupa; 12) davanje prednosti prevenciji i ranim intervencijama; 13) suzbijanje segregacije (posebno u oblasti obrazovanja i stanovanja); 14) promovisanje nediskriminatornog pristupa prilikom primene inkluzivnih mera u svim sferama života; 15) vidljiva i dugoročna politička i finansijska podrška itd.⁵²

Pravni okviri, primeri dobre prakse, ali i uočeni izazovi i poteškoće u oblasti zaštite prava Roma i primenjivanja mera njihove integracije u državama članicama Evropske unije, imaju veliki značaj i za Republiku Srbiju, posebno ako se uzmu u obzir njene obaveze proistekle kako iz ratifikovanih međunarodnih dokumenata tako i iz evropskih integracija. Činjenica je da uprkos evidentnim naporima na zakonodavnom nivou u našoj zemlji i dalje postoje problemi u ovoj oblasti, te da neke od aktivnosti država članica Evropske unije u tom kontekstu mogu poslužiti kao smernice za njihovo rešavanje. Kako je istaknuto u Izveštaju Evropske komisije

⁵² Ibid., pp. 12-13.

o napretku Srbije za 2019. godinu, koji je pomenut u uvodnim razmatranjima ovog rada, institucionalna struktura zadužena za integraciju Roma u Republici Srbiji i dalje je nedovoljno efikasna i komplikovana, bez jasne podele zaduženja. Osim toga, primećeno je da treba ojačati koordinaciju između organa vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i budžetiranje na lokalnom nivou. U Izveštaju o napretku je konstatovano i da treba ujednačiti i institucionalizovati na republičkom nivou opise radnih mesta za lokalne koordinatore za romska pitanja, pedagoške asistente i zdravstvene medijatore, ali i preduzeti mere kako bi se povećao broj romske dece u vrtićima i obrazovnim ustanovama. Slično situaciji u zemljama članicama Evropske unije, i u Srbiji je uočena segregacija Roma u obrazovanju i stanovanju, njihova visoka stopa nezaposlenosti i posebno nizak procenat zaposlenosti u javnoj upravi. U tom smislu, ne samo propise već upravo praktična iskustva pojedinih država članica Evropske unije treba posmatrati kao smernice za postupanje u budućnosti i ispunjenje međunarodnih obaveza Srbije u ovoj oblasti.

5) LITERATURA

- Carrera, Sergio, et al., "Scaling up Roma Inclusion Strategies Truth, reconciliation and justice for addressing antigypsyism", *European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, 2019.
- Đorđević, Sanja, „Pravni status Povelje o osnovnim pravima Evropske unije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 58/2011, str. 219-234.
- Etinski, Rodoljub, „Proces promocije ljudskih prava u Evropskoj uniji”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 42, 1-2/2008, str. 115-131.
- Farget, Doris, "Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights", *International Journal on Minority and Group Rights*, 19 (2012), pp. 291-316;
- Todorović, Dragan, „Kulturni identitet Roma”, Gordana Raičević, (ur.), *Društveni i kulturni potencijal Roma u Srbiji*, Filozofski fakultet, Novi Sad, 2014, str. 57-77.

**THE POSITION OF THE ROMA IN THE EUROPEAN UNION
– LEGAL FRAMEWORK AND REALITY**

Summary: Since their settlement in Europe, the Roma have been exposed to continuous discrimination by the majority population, causing the violation of their fundamental human rights as well as the breach of obligations derived from international conventions relevant to the promotion of equal treatment of all citizens. The European Union has dedicated a large number of international legal sources to the suppression of discriminatory treatment based upon various grounds, including nationality, and a special set of its legal provisions is related to the protection of the Rights of the Roma and the facilitation of their integration in the member states. Having in mind the results highlighted in Serbia Progress Report for 2019 adopted by the European Commission, confirming that our country, just like the European Union member states, is also familiar with the discrimination of the Roma in key areas such as health protection, housing, education and employment, as well as the obligation that the Republic of Serbia has in line with Chapter 23 dedicated to justice and fundamental rights, the author of this paper analyses key European Union legal sources regulating: the suppression of discrimination in general, combating the discrimination of the Roma and the application of the measures for their integration. Moreover, the author also examines the documents that illustrate the practical application of some measures for the Roma protection and integration in the member states, highlighting key achievements as well as difficulties and challenges in this field. Based on available reports, the author makes suggestions and recommendations for the improvement of the situation in this area in both – the European Union member states and Serbia, assuming that European legislation and experiences, together with detected issues and obstacles, should be observed as guidelines for future actions.

Keywords: Roma, human rights, integration, inclusion, discrimination.