

**Универзитет у Београду
Факултет политичких наука**

Мирјана Максимовић

**Усклађивање политике социјалног
укључивања Рома и Ромкиња у процесу
приступања Србије Европској унији**

докторска дисертација

Београд, 2017.

**Универзитет у Београду
Факултет политичких наука**

Мирјана Максимовић

**Усклађивање политике социјалног
укључивања Рома и Ромкиња у процесу
приступања Србије Европској унији**

докторска дисертација

Београд, 2017.

University of Belgrade

Faculty of political science

Mirjana Maksimović

**Harmonization of social inclusion policies of Roma
in the EU accession process of Serbia**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2017.

Комисија

Ментор: Проф. др Наталија Перишић, Универзитет у Београду,
Факултет политичких наука

Проф. др Весна Кнежевић Предић, Универзитет у Београду,
Факултет политичких наука

Проф. др Александар Југовић, Универзитет у Београду,
Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију

Датум одбране:

Вуку, Виду, Зоји

Усклађивање политике социјалног укључивања Рома и Ромкиња у процесу

приступања Србије Европској унији

Резиме

Социјално укључивање и поштовање основних људских и мањинских права од све је већег значаја за све државе које приступају Европској унији, као и за њу саму и њене земље чланице. Чињеница је да је ЕУ настала и развила свој утицај пре свега на основу економских тема. Изузетно је важно, имати у виду да је приступање ЕУ потребно сагледати као средство за стварање отвореног и демократског друштва, а никако као циљ који треба испунити остваривањем стандарда. Из те перспективе битно је створити друштво у којем и најосетљивије групе имају пуно право да остварују своје могућности и потребе, односно друштво у којем јача улога и његовог најслабијег члана, друштво у ком је остварено социјално укључивање и у ком је јака социјална кохезија. Имајући наведено у виду, развој и поштовање културе људских права основни је предуслов за укључивање у систем односа које ЕУ ствара. Прилагођавање и постизање стандарда и правила у области људских права подразумева изградњу друштвеног система који је у стању да те стандарде потпуно примењује у држави, као и да их унапређује и развија.

У овом раду, социјално укључивање Рома и Ромкиња анализирано је из теоријског и легислативног аспекта, уз примену компаративне анализе и студије случаја у државама региона и неколико земаља чланица ЕУ. У раду је коришћен хипотетичко-дедуктивни метод, који се наметнуо због потребе стварања везе између искуствених и теоријских мишљења, док је научни циљ анализа усклађивања политика социјалног укључивања Рома и Ромкиња у државама које приступају ЕУ, са фокусом на Србији. Теза је оријентисана ка усмеравању пажње јавности на теме које нису адекватно позициониране на листи приоритета држава, те је друштвени значај оваквог истраживања евидентан.

Иако није у потпуности одређен и развијен, критеријум усклађивања с политикама социјалног укључивања Рома и Ромкиња подразумева капацитет државе да преузме обавезе из те области које су пред њом током приступања, али и припрема за преузимање обавеза које са собом носи пуноправно чланство у ЕУ. Самим тим се о социјалном укључивању може говорити као о фундаменталном процесу без кога нити чланство у ЕУ нити даљи кораци на том путу, нису могући.

Кључне речи: Социјално укључивање; ромска популација; људска и мањинска права; Европска унија; Повеља о основним правима; оснивачки уговори; политика проширења; међународна сарадња; демократизација.

Научна област: политичке науке

Ужа научна област: социјална политика

УДК број:

Harmonization of social inclusion policies of Roma in the EU accession process of Serbia

Summary

Social inclusion and respect for fundamental human and minority rights is of increasing importance for all countries joining the European Union, as well as to the organization itself and its member states. The fact is that the EU was created and developed its influence primarily on the basis of economic topics. It is important, first of all, to keep in mind that EU accession is seen as a necessary tool for the creation of an open and democratic society, and not just as an objective for the fulfillment of standards. From this perspective, it is extremely important to create a society in which the most vulnerable groups have the right to exercise their options and needs as well as the society in which a stronger role of its weakest members is needed, the society in which social inclusion and strong social cohesion is achieved. With this in mind, development and respect for the culture of human rights is a fundamental prerequisite for inclusion in the system of relations that the EU creates. Customization and achievement of standards and rules in the area of human rights involves the construction of a social system which is able to fully apply these standards in the country, and to promote and develop it.

Social inclusion of Roma is analyzed in theoretical and legislative aspects, and it is analyzed in comparisons and case studies with the countries of the region and several EU member states. The analysis was carried out using a hypothetical – deductive method, as a method that suggests itself because of the need to create links between empirical and theoretical thinking, while the scientific objective is precisely scientific analysis of social inclusion of Roma in the countries joining the EU. The thesis is of social importance because, first of all, points public attention to issues that have not been adequately positioned on the list of priority in majority of countries.

Although not fully defined and developed, criteria to comply with the policies of social inclusion of Roma entails the government's capacity to assume the obligations that exist in this field during the accession and preparation to assume the obligations that come with full membership in the EU. Therefore the social inclusion can be referred to as fundamental process without which neither EU membership, nor further steps along that way are possible.

Keywords: Social inclusion, Roma population, Human and Minority Rights, European Union, Charter of Fundamental Rights, the Founding Treaties, Enlargement policy, international cooperation, democratization.

Scientific area: political science

Specific topic: social policy

UDK number:

САДРЖАЈ

Резиме.....	6
Summary.....	8
Увод.....	13

I део

ПОЛАЗНА МЕТОДОЛОШКО-ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА

1.	Методолошке	основе
	истраживања.....	16
1.1.	Предмет	
	истраживања.....	16
1.2.	Научни	и друштвени
	циљеви.....	16
1.3.	Хипотетички	
	оквир.....	17
1.4.	Научноистраживачки	
	методи.....	19
1.5.	Научна	и друштвена оправданост
		20

II део

ЕВРОПСКА УНИЈА – РАЗВОЈ И ПРАВА

2.1.	Појмовни	
	систем.....	22
2.2.	Настанак	и развој Европске
	уније.....	29
	2.2.1 Настанак и развој Европске уније – поглед у прошлост.....	29
	2.2.2 Настанак и развој Европске уније – поглед у будућност.....	36
2.3.	Основни	уговори ЕУ
		37
2.4.	Људска права у процесу европске интеграције – поштовање људских и	

мањинских права у ЕУ.....	40
2.5. Повеља о основним правима ЕУ – настанак и развој.....	47
2.6. Критеријуми за приступање ЕУ.....	49
2.7. Реформа политичких система држава – антидискриминациона политика.....	53

III део

СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ – КОНЦЕПТИ И ПОЛИТИКЕ

3.1. Развој појма и процеса.....	58
3.2. Сродни процеси – миленијумски циљеви развоја и европска интеграција.....	66
3.3. Отворени метод координације и изградња европског социјалног модела.....	67
3.4. Индикатори сиромаштва у земљама ЕУ и Србији.....	73
3.5 Секторске политике од важности за социјално укључивање.....	77
3.5.1. О запошљавању.....	77
3.5.2. О образовању.....	80
3.5.3. О здравственој заштити.....	83
3.5.4. О пензијском систему.....	86
3.6. Усклађивање у процесима придруживања и приступања државе ЕУ.....	88
3.7. Усклађивање са ЕУ <i>acquis communautaire</i> и са политикама социјалног укључивања у Србији.....	91

IV део

ПРОЦЕС УСКЛАЂИВАЊА СА ПОЛИТИКАМА СОЦИЈАЛНОГ УКЉУЧИВАЊА

4.1. Динамика пре Споразума о стабилизацији и придруживању кроз перспективу положаја ромске популације	95
4.2. Динамика након Споразума о стабилизацији и придруживању.....	97
4.3. Динамика током приступања државе ЕУ – репрезентативност осетљивих група у	

току преговора.....	100
4.4. Динамика по ступању у чланство.....	103
4.5. Упоредна анализа досадашњих преговора држава Централне и Источне Европе.....	104
4.6. Упоредна анализа преговора Републике Хрватске.....	111
4.7. Упоредна анализа осталих земаља Западног Балкана.....	113

V део

СОЦИЈАЛНА СИГУРНОСТ У ЕВРОПСКОМ И НАЦИОНАЛНОМ КОНТЕКСТУ

5.1. Социјална сигурност на нивоу ЕУ.....	118
5.2. Систем социјалне сигурности у Републици Србији.....	126
5.3. Значај и последице реформи у области социјалне сигурности за европску перспективу Републике Србије.....	135

VI део

СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ РОМА И РОМКИЊА

6.1. Положај ромске популације у ЕУ.....	143
6.2. Инструменти подршке и изазови пред ромском популацијом у ЕУ.....	148
6.2.1. Права и обавезе ромске популације.....	148
6.2.2. Изазови у области запошљавања.....	150
6.2.3. Изазови у области становања.....	154
6.2.4. Изазови у области образовања.....	159
6.2.5. Изазови у области здравства.....	162
6.2.6. Изазови у области права на лична документа.....	163
6.2.7. Изазови у области слободног кретања.....	168
6.2.8. Сумарни поглед на ситуацију ромске популације.....	175
6.3. Подаци о положају ромске популације у Србији и стратешки оквир за његово унапређење	178
6.4. Социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији на локалном нивоу.....	183

6.5. Основне секторске политике за унапређење стандарда живота ромске популације.....	189
6.5.1. О становању.....	190
6.5.2 О здравственој и социјалној заштити.....	197
6.5.3. О запошљавању.....	202
6.5.4. О образовању.....	208
6.5.5. О остваривању права на лична документа.....	215
6.5.6. О слободи кретања.....	220
ЗАКЉУЧАК.....	225
ЛИТЕРАТУРА.....	231
БИОГРАФИЈА АУТОРА.....	241

Увод

Усклађивање и имплементација политика социјалног укључивања у процесу приступања држава Европској унији од све је већег значаја за унутрашње односе у државама које су на путу приближавања ЕУ. Усклађивање у области социјалног укључивања Рома и Ромкиња један је од примера из домена људских и мањинских права који најбоље осликава важност демократизације и отварања друштва у том процесу. Такође, од велике важности је и стварање јачих друштвених веза, то јест јачање социјалне кохезије, као и смањење свих врста неједнакости.

Са методолошког и теоријског становишта, циљ описа предмета истраживања је указивање на суштину настанка и развоја, као и значаја, Европске уније као организације *sui generis* за заштиту и развитак политика поштовања људских и мањинских права и социјалног укључивања. Контекст чини историјски развој политике људских права и социјалног укључивања, као и шира слика односа који су утицали на развитак и значај основних права свих људи.

У првом делу посебна пажња биће посвећена интеграцијама европских држава и њиховом значају за реформске процесе у контексту политичких система у прошлости, а исто тако, биће размотрени и наговештаји који се односе на будући развој. У овом делу биће речи и о Оснивачким уговорима ЕУ и њиховом значају за развој теме. Предмет

истраживања је појам и процес социјалног укључивања, као и његов развој и легислативни аспекти, а затим научни и друштвени циљеви, методи и оправданост предмета истраживања. Биће истражени и механизми социјалног укључивању у контексту Европске уније, посебно имајући у виду Оснивачке уговоре као и Повељу о основним правима.

У трећем поглављу биће представљен и објашњен шири контекст самог појма, са освртом на међународни ниво и на утврђивање односа са појмовима других међународних организације, нпр. Уједињених нација. Посебно ће бити обрађени критеријуми у процесима придруживања и приступања ЕУ, као и важност усклађивања у наведеним процесима. Овај део се бави појмом и процесом социјалног укључивања, као и детаљније појавама које га прате, али и политиком борбе против сиромаштва и секторским политикама. Посебна разматрања посвећена су развоју Отвореног метода координације и европском социјалном моделу. Усклађивање с политиком социјалног укључивања од великог је значаја, пре свега, када је реч о најважнијим одредницама у правном односу земаља које теже чланству у ЕУ.

У четвртом делу ће стога посебно бити обрађен период пре и после потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, који је и први правни однос између ЕУ и њених земаља чланица са једне стране, и државе која се придружује, са друге стране. Посебна пажња биће посвећена приступању државе ЕУ и представљању осетљивих категорија друштва у том процесу, то јест разматрању на који је начин представљена нпр. ромска популација, особе с инвалидитетом, стари итд. Затим ће бити истражено шта се мења у сфери поштовања права када држава постане пуноправна чланица ЕУ. Теоријска начела биће проверена у овом поглављу упоредном анализом преговора земаља Централне и Источне Европе, затим Хрватске и осталих земаља Западног Балкана (БиХ, Црна Гора, Албанија, Македонија). Све што је у ранијим поглављима проверено студијом случаја, статистиком и компаративном анализом биће у наредним поглављима показано на случајевима из праксе, првенствено анализом актуелног искуства приступања Србије Европској унији, преко основних докумената у овом процесу као и истицањем шта је у овој области приоритет за чланство државе у ЕУ.

У петом поглављу посебна пажња биће посвећена политици социјалног укључивања у домену социјалне сигурности. Компаративном анализом биће представљена ситуација у одређеним земљама ЕУ, као и у Србији, посебно имајући у виду социјалне реформе и

системе социјалне сигурности у земљама чланицама ЕУ, као и европску перспективу Србије.

Социјално укључивање Рома и Ромкиња, од велике је важности за државу која приступа ЕУ. Оквир истраживања је општа ситуација ромске популације у ЕУ, а затим и секторска анализа у, пре свега, четири приоритетне сфере Декаде Рома 2005–2015 (запошљавање, становање, образовање и здравствена заштита), као и у две додатне области: приступ личним документима и слобода кретања, паралелно посматрајући инструменте подршке али и изазове пред ромском популацијом у ЕУ и Србији. Идеја коју ће рад следити биће пре свега анализа основних димензија политике социјалног укључивања у наведеним државама, као и капацитета за адекватно спровођење те политике. У случају Републике Србије, анализа ће бити знатно детаљнија по секторима и укључиће све кључне аспекте, како правне и административне тако и политичке.

I

ПОЛАЗНА МЕТОДОЛОШКО-ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА

1. Методолошке основе истраживања

1.1. Предмет истраживања

Европска унија (ЕУ) представља специфичну регионалну међународну организацију тзв. организацију *sui generis*, која има право да доноси одлуке које су обавезујуће не само за државе чланице него и за правна и физичка лица на њеној територији. Притом, Европска унија је овлашћена да доноси обавезујуће акте у великом броју области које су у прошлости биле регулисане искључиво националним правним актима. Те карактеристике чине Унију веома специфичним, сложеним, чак компликованим механизмом, што је посебно важно када имамо у виду државе које претендују да постану чланице ЕУ, јер за њих важе и тзв. писана и неписана правила. Када посматрамо ЕУ из перспективе овог рада, корпус тема које су највише базиране на препорукама и необавезујућим актима су најважније.

Предмет истраживања ове дисертације је усклађивање и поштовање политике социјалног укључивања у процесу приступања Србије Европској унији, и то пре свега на примеру усклађивања у области социјалног укључивања Рома и Ромкиња. Процес приступања Европској унији представља прелазну фазу на путу ка циљу, тј. ка чланству у Европској унији. То је корак који држави омогућава да што више усагласи своја правила са

онима која постоје на нивоу ЕУ и важе за све државе чланице. Трајање процеса приступања варира од државе до државе. У случају држава Источне и Централне Европе, које су приступиле Европској унији 2004. и 2007. године, процес је трајао у просеку више од десет година. Република Хрватска је у статусу кандидата до пуноправног чланства провела осам година. Према званичним одлукама Владе, Република Србија ће 2018. године бити спремна да преузме све обавезе које проистичу из чланства у ЕУ¹.

1.2. Научни и друштвени циљеви

Научни циљеви који су постављени као основни јесу утврђивање значаја социјалног укључивања ромске популације за државу на путу ка пуноправном чланству у Европској унији. Потребно је утврдити да ли је поштовање политика социјалног укључивања, као и поштовање људских и мањинских права од пресудног значаја за пуноправно чланство у Европској унији. Потребно је истражити и да ли испуњавање стандарда зависи од државе до државе и да ли је могуће у процес усклађивања уградити одређене националне особености које варирају од државе до државе. Научни циљ је и анализа прописа ЕУ, као и утицаја који имају на наведене политике, али и на практичне ефекте које производи кроз деловање органа ЕУ и резултате процеса испуњавања приоритета и критеријума које ЕУ намеће државама које теже чланству.

Друштвени циљ дисертације односи се пре свега на усмеравање пажње научне и стручне јавности на овај процес, који у досадашњем току није био адекватно позициониран на листи приоритета. Друштвени циљ је у директној вези са научним циљем, док практичне користи од овог истраживања може бити коришћење сазнања до којих се дошло у њему у свакодневном деловању органа државне управе, као и невладиног сектора који се бави питањима људских права, социјалне заштите, социјалног укључивања и европске интеграције Србије. Ова тема је од кључне важности за стручну јавност која се бави овом проблематиком, јер она превазилази границе интеграције у ЕУ и много више има везе са реформом целокупног друштвеног система једне државе.

¹ Уводна изјава Републике Србије, Међувладина конференција о приступању Републике Србије ЕУ, 21. јануар 2014, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovori_uvodnaizjava.pdf (приступљено 16.6.2015.)

Механизми европске интеграције јесу средство којим се постиже циљ, модерна, развијена демократска држава потпуно интегрисана у постојеће развојне токове у Европи. Улога стручне јавности у промени овог става мора бити пресудна. Стручна јавност мора више од свих да се укључи у овај процес будући да је искуство нових држава чланица показало да само укључивање свих интелектуалних капацитета једне земље у процес усклађивања може да доведе до стручне расправе о предлозима прописа, а самим тим и до квалитетних решења.

1.3. Хипотетички оквир

Основна хипотеза овог истраживања јесте да је социјално укључивање ромске популације од изузетне важности у држави која је у процесу европске интеграције. Решавање неповољног социјалног положаја Рома и Ромкиња је значајан предуслов њиховог пуног укључивања у друштво, на националном и на међународном плану.

Посебне хипотезе су:

- Усклађивање правних аката у домену социјалног укључивања у процесу приступања државе ЕУ, подједнако је важно за наведени процес као и усклађивање са правном стечевином Европске уније (*acquis communautaire*).
- Меки извори права су веома важни за државу у процесу приступања ЕУ, с обзиром на то да ЕУ прати њихово усвајање и имплементацију у истој мери чврсто као и примену *EU acquis communautaire*.
- Без поштовања основних права није могуће остваривање друштвеног и правног система који ЕУ промовише, односно пуна имплементација тзв. европских вредности.
- Развој препорука на нивоу ЕУ, као и развој законодавства усклађеног са препорукама и приоритетима у овој области, на нивоу држава чланица, утичу на позиционирање ЕУ као ауторитета у овој области на глобалном нивоу.
- Имајући у виду претходна проширења, социјална димензија добија све више на важности, када је реч о државама Западног Балкана.

- Припрема за рад државе у Отвореном методу координације (Open Method of Coordination – ОМС) од веће је важности него што је била за ранија проширења, пре свега имајући у виду перспективу коју је наметнула глобална економска криза, јер само чланство у ЕУ не штити друштва од великих социјалних проблема.
- Неопходно је одредити приоритет социјалне димензије европских интеграција и осигурати неопходну подршку кроз одређене развојне инструменте, како нова чланства у ЕУ не би постајала и нови проблем ЕУ.
- Када је реч о примени политика социјалног укључивања и поштовању људских и мањинских права, Европска унија је успешно развила систем праћења и евалуације за државе кандидате и потенцијалне кандидате, што није случај и са државама чланицама. По пријему државе у чланство, механизми контроле нестају, док примена и поштовање права и обавеза у овој области драстично слаби.
- Изградња система и испуњавање приоритета у областима поштовања основних права и социјалног укључивања је део реформе сваке државе у процесу приближавања ЕУ, која ће представљати и део свеобухватне реформе друштва и администрације у Србији у том процесу.
- После скоро десет година примене Декаде Рома у Србији, потребно је уложити додатне напоре да би напредак био видљивији, пре свега у областима запошљавања и становања.

1.4. Научноистраживачки методи

Општи филозофски метод (основни метод сазнања) који ће бити коришћен је *дијалектичко-материјалистички метод*. Овим методом се истраживању обезбеђује неопходна идејна и сазнајна доследност, а његова примена обезбеђује правилно схватање узрочно-последичних веза.

Општи научни метод који ће бити коришћен у раду је *хипотетичко-дедуктивни метод*, као метод који се намеће због потребе стварања везе између искуствених и теоријских мишљења, анализа и закључака, а заснован је на емпиријској основи и аналитичко-дедуктивној процедури. Примена овог метода обезбеђује и правилно схватање узрочно-последичних односа у предмету истраживања, док ће посебно бити коришћени

методи истраживања у друштвеним и политичким наукама, као део општег научног метода.

Метод анализе ће се користити да би се ближе одредио предмет истраживања, а затим ће се сви чиниоци истраживања повезати у једну целину, како би се омогућило адекватно извођење закључака. Специјализација ће бити коришћена да се препозна посебно и појединачно у општем, како би се дедукцијом потврдили и извели закључци о предмету истраживања.

Основни метод: да би се утврдиле одређене сличности и разлике делова предмета истраживања, као и активности, везе и односи у државама које су предмет овог истраживања, биће коришћена компаративна анализа. Она је погодна и за истраживање развоја, те сличности и разлика између различитих држава које су прошле кроз исти процес, тј. процес приступања Европској унији. Статистички подаци, развијени на нивоу ЕУ, представљаће основ анализе у овом раду. На нивоу ЕУ, 2001. године дефинисан је скуп од 18 статистичких показатеља социјалне искључености као оквир за праћење стања на нивоу земаља ЕУ у четири важне димензије: финансијско сиромаштво, запосленост, здравље и образовање (Лакен индикатори).² Предлог показатеља обухватао је десет примарних и осам секундарних показатеља. Примарни и секундарни показатељи су хармонизовани на нивоу ЕУ. Чланицама је омогућено да прате и национално специфичне показатеље који су значајни за додатну интерпретацију примарних и секундарних показатеља због релевантности за контекст појединих земаља чланица. Национално специфични показатељи нису хармонизовани на нивоу земаља чланица.

Студија случаја процеса усклађивања политика социјалног укључивања током придруживања и приступања Србије Европској унији биће заснована на постојећим ставовима и закључцима, као и на потврдама неких од постојећих претпоставки у овом истраживању. Приликом студије случаја биће заступљени сви њени основни методи, а то су: анализа, синтеза, апстракција, конкретизација, специјализација, индукција и дедукција.

1.5. Научна и друштвена оправданост

² „EU social indicators“, Европска комисија, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en> (приступљено 3 фебруара 2014).

Научни значај дисертације проистиче из анализе усклађивања у области социјалног укључивања у процесу приступања Србије Европској унији и давања одређених препорука у том процесу. Будући да је кроз тај процес прошло тринаест држава у последњих седамнаест година, њихова искуства могу бити драгоцене и одређене правилности се могу извући, посебно имајући у виду да је област социјалног укључивања у досадашњим проширењима скоро увек била у другом плану у односу на усклађивање са ЕУ *acquis communautaire*. Но управо на основу научених лекција, Европска унија је донекле променила приступ преговорима и Република Србија ће бити једна од првих земаља које ће преговарати по новом ”методу”.

Друштвени значај дисертације директно произлази из научног, будући да је чланство у ЕУ, стратешки циљ Републике Србије након 2000. године. Као једна од држава Западног Балкана укључена у Процес стабилизације и придруживања, Србија ће, на том путу, проћи исте фазе кроз које су прошле све државе које су постале чланице ЕУ 2004, 2007. и 2013. године. Пошто ће, међутим, Србија бити држава која Унији приступа по новим правилима, извесно је да ће фокус бити на фазама преговора којима до сада није била посвећена велика пажња. Србија је и званично у процесу приступања ЕУ, с обзиром на то да је процес аналитичког прегледа законодавства отпочео 2013. године, док је прва Међувладине конференција одржана 21. јануара 2014. године. Неспоран је друштвени значај овог рада будући да се бави анализом мање запаженог, али веома изазовног дела процеса у коме се Србија налази, процеса усклађивања с политикама у домену социјалног укључивања, који је пре свега важан за квалитет реформског процеса у Србији.

Све наведено говори у прилог оригиналности садржаја дисертације и о важности материје, како за науку тако и за друштво у целини.

II

ЕВРОПСКА УНИЈА – РАЗВОЈ И ПРАВА

2. 1. Појмовни систем

Европска унија основана је 1992. године Уговором из Маастрихта, и почива на три стуба. Први су европске заједнице (Европска заједница за угаљ и челик, Европска заједница за атомску енергију и Европска економска заједница), други је заједничка спољна и безбедносна политик, а трећи полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима. ЕУ је међувладина и наднационална унија 28 европских држава. Од 1957. године, када је настала, Европска унија се проширила придруживањем нових држава чланица и стекла већу моћ. **Лисабонским споразумом (тзв. Реформским уговором)**, потписаним децембра 2007. године, предвиђена је измена садашњих споразума како би се ускладиле политичке, правне и институционалне структуре Европске уније. ЕУ је први пут у својој историји добила статус правног лица, а Повеља о основним правима из 2000.

године је постала правно обавезујућа за већину држава чланица ЕУ. Процес ратификације Лисабонског споразума завршен је у новембру 2009. године, а 1. децембра 2009. године Реформски споразум је ступио на снагу.

У теорији европске интеграције постоје две неформалне фазе пута државе ка чланству у Европској унији. Прва је **”придруживање Европској унији**, која се најуопштеније може дефинисати као посебан облик најчешће уговорног односа који постоји између међународне организације и држава које нису њене чланице, на основу којег је могуће укључивање придружене државе у рад већ постојећих сталних органа међународне организације или се, на основу њега, ствара посебна институционална структура за остваривање предвиђеног односа.”³ У случају придруживања ЕУ, Споразумом о придруживању се ствара посебна институционална структура за остваривање тог односа. Другу фазу пута државе ка чланству у ЕУ чини **приступање**, које почиње стицањем статуса кандидата за чланство и отварањем преговора о приступању. Преговори се окончавају закључивањем споразума о приступању, који предвиђа све услове приступања и рокове у којима ће државе преузети све обавезе које проистичу из чланства у ЕУ. Фаза приступања је завршена по истеку последњег споразумом дефинисаног рока.

”Политика проширења је композитна политика Европске уније и део је свих осталих комунитарних политика, а представља дугорочни оквир за придруживање и приступање држава којима је циљ чланство у ЕУ. Политика проширења састављена је од бројних инструмената попут агенде проширења, претприступне стратегије, преговора, усклађивања законодавства, финансијске и техничке подршке с циљем стварања способности за преузимање обавеза које проистичу из чланства у ЕУ.”⁴ Крај Хладног рата довео је Европску унију пред решавање дилеме свог проширења, јер је постало сасвим извесно да ће државе некадашњег комунистичког блока затражити чланство у ЕУ.

Према неким ауторима, ”три су групе држава деведесетих година затражиле чланство у ЕУ. Прву групу чине државе које су под утицајем Хладног рата прогласиле неутралност, као што су Аустрија, Финска, Малта и Шведска. Другу групу чиниле су државе које нису биле неутралне, а у појединим случајевима радило се о чланицама НАТО, и то су Норвешка, Турска и Кипар. Док су трећу групу држава чиниле постсоцијалистичке

³ Према Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, ЕСПИ Институт, Београд 2005, стр. 19.

⁴ *Ibid* према Wallace, Hellen and Wallace William, *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4th edition, p. 44.

државе попут Пољске, Мађарске, Чешке, Словачке, Словеније, Летоније, Литваније, Естоније, Румуније и Бугарске.”⁵ Према условима у самим овим земљама, као и према њиховом међународном положају, Европска заједница је одредила и свој приступ према њима. Направљена је диференцијација између Аустрије и скандинавских земаља, на једној страни, и тзв. постсоцијалистичких држава, на другој.

Самим тим, почетком деведесетих година створен је сасвим нов приступ тј. нова политика која је унапред утврдила критеријуме за приближавање ЕУ. То је политика проширења, која се заснива на члановима 49. и 6. Уговора о Европској унији. Утврђивањем тзв. **критеријума из Копенхагена** 1993. године постављени су темељи политике проширења, док им је 1995. године додат још један критеријум. Критеријуми из Копенхагена дефинисани су понајвише због изражене жеље држава Централне и Источне Европе да постану чланице ЕУ. С обзиром на то да се радило о државама некада планске привреде, социјалистичког политичког уређења, са врло јаким једнопартијским системом, које нису познавале модел западне демократије који је постојао међу државама ЕУ, сматрано је да је потребно припремити их за чланство. Дефинисани су следећи критеријуми: **политички**, у смислу стабилних институција, владавине права, поштовања људских и мањинских права, **економски**, односно функционисање тржишне економије и **правни**, прихватање свих европских стандарда тј. имплементације њихових правних правила у домаће законодавство. На самиту у Мадриду усвојен је и услов који се односи на **административне капацитете**, који подразумевају способност да се све оно што је обавеза, ваљано имплементира.⁶ Увођење тих критеријума се у досадашњој пракси проширења на Исток показало као користан инструмент за усмеравање напора држава кандидата, будући да им наведени критеријуми дају јасне смернице на које области треба да фокусирају реформе. Такође, не сме се заборавити да су они у исто време и често извор критика, јер нису довољно прецизни и у пракси постоје примери различите примене у различитим земљама које су приступале ЕУ.

”Када је реч о државама Западног Балкана, политика проширења је прилагођена посебним условима тог подручја, пре свега када говоримо о инструментима, док фазе интеграције у ЕУ остаје идентичне. Када је реч о инструментима у процесу придруживања,

⁵ Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 1994, p. 143.

⁶ Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, ЕСПИ Институт, Београд, 2005, стр. 146.

политички акценат је на стабилизацији политичких и економских прилика и сарадњи са Међународним трибуналом у Хагу. Зато се често за земље Западног Балкана каже да је пред њима испуњавање Копенхаген плус критеријума.

ЕУ до данас познаје шест таласа проширења:

- 1. јануар 1973. – Уједињено Краљевство, Ирска, Данска;
- 1. јануар 1981. – Грчка;
- 1. јануар 1986. – Португалија, Шпанија;
- 1. јануар 1995. – Аустрија, Финска, Шведска;
- 1. мај 2004. – Кипар, Малта, Мађарска, Чешка, Словачка, Пољска, Словенија, Естонија, Летонија, Литванија;
- 1. јануар 2007. – Румунија, Бугарска;
- 1. јул 2013. – Хрватска.”⁷

”Људска права, која су, као што је претходно наведено први критеријум из Копенхагена, односе се на концепт који се базира на идеји да људска бића имају универзална природна права или статус, независно од правне надлежности или других одређујућих фактора као што су етницитет, држављанство и пол.”⁸ Као што је видљиво из Универзалне декларације људских права Уједињених нација, људска права (макар у периоду после Другог светског рата) концептуално су заснована на урођеном људском достојанству и задржавају свој универзални и неотуђиви карактер. Постојање, валидност и садржај људских права и даље је предмет расправа у филозофији, правним и политичким наукама. Правно, људска права су дефинисана у међународном праву, као и у унутрашњем праву великог броја држава. За велики број људи, међутим, доктрина људских права има и ванправни карактер и чини фундаменталну моралну основу за регулисање савременог геополитичког поретка. ”Људска права се тако приказују као демократски идеали. Циљ концепта „права човека“ јесте успостављање заједничких стандарда у положају људи које треба да постигну сви народи и све нације, како би сваки појединац и сваки грађанин друштва тежио да допринесе поштовању установљених права и слобода.”⁹ Заштита

⁷ Такође, постоји још једно проширење које се десило уједињењем Немачке, а које многи аутори зову заборављеним. Према *ibidem*.

⁸ Томас Флајнер, *Људска права и људско достојанство*, Гутенбергова галаксија, Београд, 1996, стр. 20.

⁹ Војин Димитријевић, Милан Пауновић, Владимир Ђерић, *Људска права*, Београдски центар за људска права,

људских права обезбеђује се ратификацијом међународних докумената, имплементацијом у домаће законодавство и постојањем институција домаћег и међународног права.

У априлу 2011. године Европска комисија је објавила ЕУ оквир за националне стратегије за интеграцију Рома, која обавезује земље чланице да израде сопствене стратегије, као и да појачају мониторинг права Рома и Ромкиња. Повеља о основним правима ЕУ је саставни део Лисабонског споразума. У члану 21, она забрањује било какву врсту дискриминације и гарантује поштовање свих врста различитости¹⁰.

Ромска популација је једна од оних које најдуже насељавају европски континент.¹¹ Данас у Европи живи између десет и дванаест милиона Рома и Ромкиња¹², од којих половина у Европској унији, а велика већина друге половине у државама које имају статус кандидата или потенцијалног кандидата за чланство. Ова популација је једна од најосетљивијих у Европи, суочена са сиромаштвом, социјалним искључивањем, недостатком основних услова за живот, предрасудама и дискриминацијом.

У Републици Србији живи знатан број Рома и Ромкиња. ”Према попису становништва спроведеном 2011. године, укупан број грађана Србије који се изјашњавају као Роми износи 147.604, што чини 2,05% од укупног броја становника (7.186.862). С обзиром на то да их је према попису из 2002. године било 108.193 (1,44%), апсолутни пораст у броју становника је 39.411, односно за 36,43% (табела број 1) ”¹³.

Табела број 1. – Попис становништва 2011.

Регион	Број	Проценат у укупној популацији
Београд	27.325	1,65%
Војводина	42.391	2,19%
Шумадија и Западна Србија	20.649	1,02%
Јужна и Источна Србија	57.239	3,66%

Извор: Републички завод за статистику, 2011.

Београд 1997, стр. 53.

¹⁰ Уговор из Лисабона, члан 21

¹¹ Рајко Ђурић, *Историја ромске књижевности*, Политика, Вршац 2010.

¹² Viorel Achim, *The Roma in Romanian History*, Central European University Press, Budapest, 2004.

¹³ Републички завод за статистику, *Попис становништва у Републици Србији – књига 1 – Национална припадност*, Влада Републике Србије, Београд, 2011.

У градским подручјима живи 60% Рома, док у осталим живи преосталих 40%. Мушкарци чине 51% популације, а жене 49%. Једино Роми имају просечан животни век испод 30 година, тј. 28,3 године (Срби 42,58, Мађари 44,97, Хрвати 51,02 итд.)¹⁴.

Поред пописивача Републичког завода за статистику (РЗС), у тзв. ромским насељима ангажовано је око 150 координатора и 550 додатних пописивача ромске националности. Задатак додатних пописивача је био да омогуће несметан рад „редовних“ пописивача у ромским насељима, као и лакшу комуникацију. Посебну сарадњу РЗС је остварио са националним саветима националних мањина. Тадашње министарство за људска и мањинска права, у сарадњи са Националним саветом ромске националне мањине, спровело је националну кампању са циљем да се припадницима ромске заједнице објасни сврха пописа и да се охрабри њихово изјашњавање у складу са осећањем националне припадности.

Поред националних политика, Декада Рома 2005–2015. и Платформа за Роми Европске уније јесу два релевантна оквира за политике које доприносе побољшању положаја Рома у Европи, тиме и у Србији.

”Појам **антициганизма** (*antiziganism, antygygypsm*) резултат је дуге историје прогањања и непоштовања права Рома и Ромкиња у Европи, још од времена њихових иницијалних миграција током 11. и 12. века. Такав однос према читавој заједници свакако је доживео врхунац током II светског рата, где је ромска заједница била једна од оних које су највише страдале од нациста. Од тада до данашњег дана миграције Рома из Источне Европе наставиле су се и као резултат су често имале системску дискриминацију, нетолеранцију и насиље”¹⁵.

Социјална сигурност је скуп програма који умањују последице друштвено признатих ризика, као што су болест, незапосленост, старост, инвалидитет итд. У те програме спадају различита материјална давања (пензије, надокнаде за незапослене, социјална помоћ и др.) и услуге (за старе, децу, породицу итд.). ”Засновани на концепту ”државе благостања” и социјалне државе, савремени системи социјалне сигурности најчешће се изједначавају са

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Nuub vaan Baar, *The European Roma – minority representation, memory and the limits of transnational governmentality*, Univeristy of Amsterdam, Amsterdam, 2011.

обавезним социјалним осигурањем, а у неким случајевима обухватају и шире програме подршке породици и заштите сиромашних”¹⁶.

Разлике које се могу уочити између система социјалне сигурности, последице су ”полазних теоријских концепција о друштву, схватању улоге државе у обезбеђивању одређеног животног стандарда становништва, узрока социјалних проблема и прихваћених путева у превазилажењу социјалне несигурности, сиромаштва и неједнакости.”¹⁷

Термини **социјална (друштвена) укљученост и социјална (друштвена) искљученост** означавају два аспекта истог феномена. Једнозначне и општеважеће дефиниције ових појмова не постоје, и на нивоу ЕУ докумената није у потпуности усаглашена доследна употреба наведених термина. Социјална укљученост је вишеслојни и вишедимензионални појам те се не може једноставно и прецизно одредити његов суштински садржај. Социјална (друштвена) искљученост је, на нивоу земаља чланица ЕУ, ”дефинисана као процес којим су одређени појединци гурнути на ивицу друштва и спречени у пуном учествовању у њему због свог сиромаштва или недостатка основних знања и могућности за доживотно учење, или као резултат дискриминације.”¹⁸ Овакве појаве ”удаљавају појединца или групе становништва од могућности за запослење, остваривање прихода и могућности образовања, као и од друштвених мрежа и активности у заједници. Такви појединци имају мало приступа институцијама, органима власти и процесима доношења одлука, што утиче на њихов појачан осећај немоћи и немогућност да утичу на сопствени живот”.¹⁹ „Истовремено за проактивну политику према социјално депривираним, угроженим, искљученим и беспомоћним примереније је поћи од позитивне дефиниције, односно расправе о томе шта значи појам социјалне укључености.”²⁰ Друштвена укљученост осигурава веће учешће грађана у доношењу одлука, што утиче на њихов живот и остварење основних права. ”Социјално (друштвено) укључивање дефинише се као процес који омогућава да они који су у ризику од сиромаштва и друштвене искључености добију могућност и средства која су потребна за пуно учешће у економском, друштвеном и културном животу и постизању

¹⁶ Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука, Београд, 2009, стр. 17

¹⁷ *Ibidem*, стр. 21

¹⁸ Заједнички извештај о социјалној укључености Европске комисије, Европски покрет у Србији, 2004.

¹⁹ Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука, Београд, 2009, стр. 17

²⁰ Заједнички извештај о социјалној укључености Европске комисије, Европски покрет у Србији, 2004.

животног стандарда и благостања који се сматрају нормалним у друштву у којем живе”.²¹

Од 2000. године, Европска унија развила је оквир за развој националних стратегија и координисање политика између земаља чланица у областима које се тичу сиромаштва и социјалне искључености. Учешће удружења грађана, социјалних партнера и локалних и регионалних власти саставни је део овог процеса. Земље чланице постигле су договор о координисању примене националних политика социјалног укључивања развијањем националних акционих планова социјалног укључивања и редовним извештавањем о заједничким индикаторима, као и о специфичним националним индикаторима које свака земља чланица развија у оквиру свог социјалног и економског контекста.

Отворени метод координације или ОМК (Open Method of Coordination – OMC) је начин на који се државе чланице договарају о **циљевима** у областима социјалне укључености, пензија, здравства, дуготрајне заштите, запошљавања, културе, образовања, миграција и сл. ОМК је дефинисан Лисабонском стратегијом и осмишљен као узајамни процес планирања, праћења, поређења и прилагођавања националних политика заједничким циљевима у ЕУ.²² ОМК је флексибилан и децентрализован метод који укључује следеће компоненте: дефинисање **заједничких циљева**, избор **заједничких индикатора** за праћење реализације циљева; припрему националних **стратешких извештаја**, у којима државе чланице дефинишу политике којима настоје да остваре заједнички договорене циљеве; заједничку **евалуацију стратегија** коју спроводе Европска комисија и државе чланице.²³

2.2. Настанак и развој Европске уније

2.2.1 Настанак и развој Европске уније – поглед у прошлост

²¹ Милосављевић, Милосав и Југовић, Александар, *Изван граница друштва – савремено друштво и маргиналне групе*, Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију, Београд 2009, стр. 53

²² Commission of the European Communities, *A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:em0011>, приступљено 30.5.2016.

²³ Заједнички извештај о социјалној укључености Европске комисије, Европски покрет у Србији, 2004.

Идеја европског уједињења није новијег датума и не везује се само за другу половину двадесетог века. Много раније су постојале основе за супротстављене концепције о међусобном повезивању западноевропских земаља. Разлози су били различите природе: стратешки, интересни, историјски итд. Већ од шеснаестог века се јавља замисао у вези са повезивањем неких земаља Европе. ”Као први значајни представник и протагониста идеје о стварању заједнице држава чувара европског мира био је француски војвода Максимилијан де Сили (*Maximillian de Sulli*). Он је сматрао да би европску федерацију требало да чине хришћанске републике и њих би у заштити мира предводила Француска. Француз демократске оријентације и противник апсолутизма краља Луја XIV, Сент Пјер (*Saint-Pierre*) аутор је идеје о федеративној заједници суверених држава. Његов допринос се огледа у једном његовом пројекту *Европске републике* који треба да чини стабилна Алијанса држава са својим органима, попут Савезног парламента или савезног конгреса”²⁴.

Развоју идеје европског уједињења су допринели Шарл Монтескје и Жан Жак Русо. У свом спису под насловом *Размишљања о европској универзалној монархији* (1734. године) Монтескје разматра идеју универзалног европског уједињења. Русоов рукопис *О федерацији као средству које комбинује корист малих република са великим државама*, посвећен је идеји и стварању неке врсте европске федеративне асоцијације. Док у XVIII веку немачки филозоф Имануел Кант у свом спису *Вечни мир* (написаном 1795. године) износи концепцију једне федерално организоване Европе републиканских држава која треба да се темељи на два основна принципа:

1. Грађански устав у свакој држави треба да буде републикански,
2. Међународно право треба да се заснива на федерацији слободних држава.

Француски књижевник, представник романтизма и активни политичар Виктор Иго био је један од заговорника „идеје европејства“, односно идеје европског заједништва и кохезије, која је после само два века добила одговарајућу социокултурну тежину и реално политичко устројство. Године 1855. Виктор Иго је писао: „Наш континент ће бити држава једног народа. Неће бити граница ни царине, ни забрана, биће само слободног протока робе и људи.“²⁵

²⁴ Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Palgrave, Macmillan, New York, 1944, p.208

²⁵ Степанов Радивој, Деспотовић Љубиша, *Европска унија – настанак, институције, право*, НАТО, Стилос, 2002, Нови Сад, стр. 9

Двадесетих година 20. века, након окончања Првог светског рата, идеја европског уједињења добила је нову димензију. Наиме, Европа, изнурена дуготрајним ратом, тражила је начин да обезбеди мир за дужи период, и тако се јавила идеја о стварању *светске мировне организације*. Тако је основано *Друштво народа (Лига народа)*, 1919. године, Париским уговором, а иницијатор је био амерички председник Вудро Вилсон, добитник Нобелове награде за мир. Основни задатак *Друштва*, као војног пакта за одржање новонасталог територијалног поретка, био је очување мира, колективне безбедности и независности његових чланица.²⁶ Како *Друштво* није имало ефикасне инструменте да спроведе своја начела, његово дејство више је имало морални него стварни ефекат.

Упоредо с *Друштвом народа* рађа се *Паневропски покрет*, чији је оснивач аустријски гроф Куденхоф-Калерги, аутор манифеста *Панеуропа*, објављеног 1923. године у Бечу, у коме је предложио стварање Сједињених Европских Држава, по угледу на Сједињене Америчке Државе. После објављивања овог манифеста, Калерги је организовао *Паневропски конгрес* у Бечу 1926. године, на коме је изнео своје проевропске идеје, као што су: европска организација држава по узору на Сједињене Америчке Државе, равноправност националних држава (и претходно превазилажење немачко-француске конфронтације), поуздане гаранције за државне границе, склапање савеза са Русијом, и коначно, стварање царинске уније и јединственог привредног подручја. На заседању Скупштине *Лиге народа* у Женеви 5. септембра 1929. године, француски министар спољних послова и заговорник идеје *федерализоване европске уније*, Аристид Бријан (*Aristide Briand*) и немачки министар Густав Штреземан (*Gustav Stresemann*) предложили су стварање Европске уније. Постојали су, међутим, многи проблеми који су оспоравали ту идеју, пре свега економске и политичке природе. Избијање Велике економске кризе, јаке националне тензије, страх од јачања француског хегемонизма, учиниле су идеју о јачању сарадње и мирољубивом уједињавању европских држава неостварљивом²⁷.

Други светски рат и националсоцијализам пресецају за извесно време идеје уједињења европских држава. Упркос томе, у таквој ратној клими, ”немачки свештеник Ханс Шенфелд (*Hans Schönfeld*) је промовисао програм немачке опозиције за Немачку и Европу 31. маја 1942. године, у којем се залаже за *европски савез држава слободних нација са заједничком*

²⁶ Душан М. Стефановић, *Друштво народа*, књижара Славија, 1922, Љубљана, стр.88

²⁷ Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, ЕСПИ Институт, Београд, 2005.

владом и учешћем Велике Британије, Пољске и „Чешке нације“. Чланови Покрета отпора у Француској, Белгији и Холандији делили су убеђење да би заједничка Европа требало да буде заснована на принципу добровољног давања пристанка свих европских народа”²⁸.

Иако идеја о уједињеној Европи сеже далеко у прошлост, тек 1950. године настају први кораци ка ЕУ. Велика разарања у ратовима наметнула су размишљање о томе како превазићи антагонизме међу европским државама. Било је потребно наћи заједнички именитељ око којег би могле да се уједине све, или већина држава Европе, међу којима и, у Другом светском рату побеђене, Немачка и Италија. Поред ових „унутрашњих“ разлога, снажан подстицај уједињењу стигао је изван Европе, од стране Сједињених Америчких Држава. ”Увидевши да разрушена Европа не може бити достојан економски партнер, нити савезник у борби против надлазећег комунизма из СССР-а, САД су одлучиле да финансијски помогне послератну консолидацију Европе. Маршалов план финансијске помоћи Европи (1947), назван по тадашњем америчком државном секретару, као један од услова за додељивање средстава, подразумевао је удруживање европских држава и њихову међусобну координацију”²⁹.

Као почетак наднационалног организовања у Европи сматра се 9. мај 1950. Тог дана је Робер Шуман (*Robert Schuman*), француски министар спољних послова, на основу идеје Жана Монеа (*Jean Monnet*), на конференцији за штампу представио предлог, упућен пре свега немачкој влади, за стварање наднационалне организације која би се старала о производњи угља и челика. Основна идеја Шуманове декларације, како се назива документ у којем је садржан овај предлог, јесте обједињавање управе над ресурсима који су у првој половини 20. века били главни адут зараћених страна у оба светска рата. Шуманова декларација је у тренутку објављивања многе изненадила, будући да је од рата са Немачком прошло тек пет година. Извод из Шуманове декларације гласи:

„Европа неће бити створена одједном, нити према јединственом плану. Биће изграђена путем конкретних достигнућа која најпре стварају фактичку солидарност. Сједињавање производње угља и челика требало би одмах да створи заједничке основе за економски развој што је први корак ка европској федерацији и да промени судбину оних региона

²⁸ Душан М. Стефановић, *Друштво народа*, књижара Славија, 1922, Љубљана, стр.88

²⁹ Richard Baldwin, Charles Wyplosz, *Економија Европских интеграција*, Data Status, Beograd, 2010.

који су дуго били посвећени производњи муниције за ратовање, чије су жртве најчешће били.“³⁰

Поред Робера Шумана, најзаслужнијим за стварање уједињене Европе сматра се Жан Моне, неофункционалиста и визионар, шеф француске Националне комисије за планирање. Моне је био један од креатора плана економског опоравка и модернизације Француске након Другог светског рата. ”Идеја о секторској интеграцији западноевропских држава развијена је унутар Комисије за планирање под његовим руководством, а потом јавности представљена у Шумановој декларацији. Предлози садржани у Декларацији наишли су на одобравање тадашњег немачког канцелара Конрада Аденауера који је сматрао овај вид интеграције добрим начином да Немачка изгради односе са западноевропским државама на новим основама, као и да поново успостави пун суверенитет.“³¹³²

Корак ка даљој интеграцији Европе био је потписивање тзв. *Римских уговора*, 25. марта 1957. године у Риму, од шест држава (Немачка, Француска, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург), којима је основана *Европска економска заједница* (ЕЕЗ, ЕЕС – енгл. *European Economic Community*).³³ Оснивање ЕЕЗ и заједничког тржишта је имало два циља. Први је био да се измене услови трговине и производње на територији Заједнице. Други, више политичке природе, огледао се у томе да би ”Заједница требало да допринесе функционалној конструкцији политичке Европе и конституисању мера за непосредну унификацију Европе. Уговором о оснивању ЕЕЗ предвиђено је стварање заједничког тржишта, царинске уније и заједничких политика”³⁴.

Римски уговори, којима су предвиђени и заједнички органи одговорни за спровођење наведених мера, представљају темељ скоро свим основним установама Европске уније и већини заједничких политика које ће тек касније бити развијене.

Почетком осамдесетих година 20. века, након што је Европска заједница претрпела неколико већих промена (пријем Грчке, затим и Шпаније и Португалије), запажају се нове тенденције за даљу интеграцију Европе. Италијански економиста Алтијеро Спинели (*Altiero Spinelli*) предложио је нацрт *Уговора о Европској унији*, који је наишао на велику подршку шефова влада и држава. Са циљем реализације тог нацрта, шефови влада и држава

³⁰ према Џозеф Вајлер, *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд, 2002, стр.132

³¹ *Ibidem*

³² Уговором из Париза 1951. године основана је Европска заједница за угаљ и челик (ЕЗУГ)

³³ Такође, истим уговором основана је и Европска заједница за атомску енергију (ЕУРАТОМ)

³⁴ према Џозеф Вајлер, *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд, 2002, стр.134

Заједнице су на састанку у Луксембургу, децембра 1985, усвојили *Јединствен европски акт*, који је промовисао пројекат *Европа 92*. "Овај документ је потписан 17. фебруара 1986. године, а 1. јануара 1987. ступио је на снагу. Основни циљ који овај документ истиче у преамбули је стварање *Европске уније*. Остали циљеви који су предвиђени су доношење посебних одредби за олакшавање и омогућавање слободног протока робе, рада и капитала, посебне мере у монетарној политици, потребе заједничке социјалне, регионалне и спољне политике и координација у области безбедности".³⁵

Током рада на заокруживању јединственог унутрашњег тржишта држава чланица три Заједнице, обнављају се идеје о монетарној унији по плану тадашњег председника Европске комисије Жака Делора. Такође, неке од држава чланица заговарале су идеју политичке сарадње, сматрајући да без ње није могућа монетарна унија, тако да су паралелно организоване две међувладине конференције – о монетарној и о политичкој унији. Три заједнице – ЕЗУЧ, ЕЕЗ и Еуратом – формално су се спојиле 1. јула 1967. године у јединствену целину познату као *Европска заједница* (ЕС – *European Community*).

Значајан корак на путу ка Европској унији и снажној политичкој кооперацији земаља чланица представљао је састанак Европског савета 9, 10. и 11. децембра 1991. године у Мастрихту. На Самиту у Мастрихту одобрен је већ навођени *Уговор о Европској унији* (*The Treaty of European Union*), који је потом потписан 7. фебруара 1992. године. После ратификације од стране 12 европских националних парламената држава чланица, уговор је ступио на снагу 1. новембра 1993. године, када Европска заједница постаје *Европска унија* (*European Union*).

Амстердамски уговор је усвојен у Амстердаму 16. и 17. јуна 1997. године, а потписан је 2. октобра исте године. После ратификације свих 15 држава чланица, ступио је на снагу 1. маја 1999. године. Овај уговор није донео веће институционалне новине и састоји се претежно од измена ранијих споразума. *Уговор из Нице*, одобрен 11. децембра 2000. а потписан 26. фебруара 2001. године, донео је веће промене у поређењу са *Амстердамским*. Он је омогућио институционалне промене унутар Европске уније да би се трасирао пут за очекивано приступање већег броја земаља током прве деценије 21. века.

Врхунац иницијатива за продубљивање политичке интеграције је *Нацрт устава* Европске уније, који је донет јула 2004. године после дугих и напорних преговора међу

³⁵ Цозеф Вајлер, *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд, 2002, стр. 53

земљама чланицама, а којим се предлаже успостављање председника и министра спољних послова Уније, као и низ других важних промена. ”Предлогом Уговора о стварању Устава Европе, потписаног у Риму 2004. године, било је предвиђено да се формира јединствени уговорни инструмент (‘Устав Европе’) који би заменио и ставио ван снаге све постојеће оснивачке уговоре Европске уније.”³⁶ Он, међутим, никада није усвојен због противљења одређеног броја земаља чланица, а формално због тога што га грађани Француске и Холандије на референдумима нису прихватили. Компромис је ипак пронађен усвајањем Лисабонског споразума.

Институције Европске уније су:

- **”Европски савет**, који је највише тело, политички и државнички врх Европске уније. Састоји се од председника држава или влада земаља чланица (које често прате и министри спољних послова) и председника Комисије. Састаје се најмање два пута годишње и бави се кључним питањима као што су: основни политички проблеми, правци развоја, уговори или важна економска и спољнополитичка питања, укључујући питање проширења Европске уније.
- **Савет Европске уније**, који је главно, стално извршно и законодавно тело Европске уније. Савет доноси одлуке или законе на основу предлога које доноси Европска комисија. Састоји се од представника из сваке од држава чланица и његовим састанцима такође присуствују најмање један комесар и особље из његовог секретаријата и они председавају по шест месеци према утврђеном распореду. Међутим, чланство се непрестано мења у зависности од ресора који је предмет расправе и одлучивања, као што су пољопривреда, саобраћај, итд.
- **Европска комисија**, која представља извршни орган Европске уније. Комисија има право иницијативе унутар законодавних поступака, право учествовања у припреми, изради, примени и надзору примене прописа и законских аката, право уговарања међународних споразума, право заступања пред трећим земљама и међународним организацијама, као и право предлагања буџета и вршења расподеле одобрених средстава од стране Савета

³⁶ Зоран Радивојевић и Весна Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, Свен, Ниш, 2009, стр. 61–63.

и Европског парламента. Чланове Комисије споразумно бирају земље чланице, а потврђује их Европски парламент којем је Комисија одговорна. Мандат чланова Комисије траје пет година.

- **Европски парламент** представља грађане земаља чланица Европске уније. Надлежности Парламента се огледају у контроли Савета и Комисије, учествовању у законодавним поступцима и именовању Комисије. Функције Парламента су: усвајање закона, избори, образовање и контрола рада извршне власти и обавештавање и образовање грађана које парламент заступа. Посланици се бирају на пет година.
- **Европски суд правде** представља крајњу инстанцу разрешавања спорова и спровођења уговора и регулативе Уније. Суд има улогу да осигура тумачење и примену прописа Европске уније и Оснивачких уговора у складу са законом; поседује и ограничену надлежност тумачења у подручју правосуђа и унутрашње политике. Такође, Суд правде помаже националним законодавствима у примени регулативе Уније. Суд правде контролише законитост аката које заједнички доносе Европски парламент и Савет, аката Савета, Комисије или Европске централне банке и аката Европског парламента који производе правна дејства трећег лица.

Такође, институције од значаја су и **Економски и социјални комитет**, који пружа стручну помоћ Комисији, а по потреби и осталим органима Уније. Економски и социјални комитет је саветодавно тело Европске уније састављено од различитих економских и социјалних интересних група, које даје мишљења другим институцијама, често у склопу процеса доношења нових прописа. Чланове Комитета бира Европски савет на четири године са листа које понуде државе чланице. Одбор је потпуно независан у обављању дужности у односу на остале органе Европске уније”.³⁷

2.2.2 Настанак и развој Европске уније – поглед у будућност

Током процеса приступања државе ЕУ, од кључног је значаја обезбедити одговарајућу

³⁷ *Ibidem*

равнотежу између законодавства и институционалних захтева ЕУ *acquis communautaire*, и конкретних националних политика које су усмерене на изградњу конкурентније привреде и инклузивног друштва (у области социјалних питања, становања, здравства, образовања, запошљавања, руралног развоја, људских права, роба и услуга). Искуство у случају нових држава чланица наговестило је да је тешко успоставити ову равнотежу, јер се и Европска комисија и доносиоци одлука у националним оквирима често више усредсређују на мерљиве аспекте правних тековина ЕУ. ”Имајући у виду да је Европска унија наднационална организација, која у себи садржи федералне елементе, ступање једне државе у чланство Европске уније свакако носи статусне импликације и дотиче питање суверенитета те државе.”³⁸

Када је реч о државама кандидатима и процесу приступања, свакако да се све промене у ЕУ и међу државама чланицама рефлектују и на овај процес. Већ је дужи низ година општеприхваћено мишљење да је Европска унија „уморна“ од проширења, што је на неки начин и доказано формирањем нове Европске комисије крајем 2014. године и јасним ставом новог комесара да нових проширења неће бити до краја мандата те Комисије, дакле до 2020. године. Многи експерти и теоретичари сложиће се да је овај став потпуно оправдан имајућу у виду потребу унутрашње економске консолидације саме Европске уније.

У поступку преговора са ЕУ, за земље кандидате од велике је важности поглавље 19 правних тековина Европске уније – *Социјална политика и запошљавање*, јер оно садржи основне социјалне стандарде на које су се државе чланице обавезале приступањем Унији, што уједно представља и листу коју држава кандидат треба да испуни. Њихова сврха је да подрже примену и развој европског социјалног модела који је Европска комисија 1994. године дефинисала као „заједничке вредности које обухватају демократију и индивидуална права, слободно колективно преговарање, тржишну економију, једнаке могућности за све и социјалну заштиту и солидарност.“³⁹ Данас поглавље 19 укључује минималне стандарде у областима радног права, једнаких могућности, безбедности и здравља на раду и борбе против дискриминације. Поред извора права које су створиле институције ЕУ, ови стандарди имају упориште и у међународним уговорима који се односе на запошљавање,

³⁸ Весна Кнежевић-Предић, *Огледи о суверености – Сувереност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2001, стр. 82–86.

³⁹ *Ibidem*, стр. 90

рад и социјална питања, као што су релевантне конвенције Међународне организације рада.

Када су у питању борба против дискриминације и једнаке могућности, треба напоменути да су ова питања у основи обухваћена поглављем 19, са посебним нагласком на аспектима запошљавања, док поглавље 23 – *Правосуђе и основна права* обухвата културна и права мањина, као и борбу против насиља над женама. На томе се, међутим, није стало, те поред усвајања заједничких минималних стандарда путем прописа, државе чланице ЕУ учествују и у процесима сарадње у области политике запошљавања, социјалног укључивања и социјалне заштите. На ове области се примењује Отворени метод координације.

2.3. Основни уговори ЕУ

Хијерархијски гледано, законодавство ЕУ уобичајено се дели на примарно и секундарно. Примарно законодавство у правном систему ЕУ је највишег ранга, а све остале правне норме темеље се и подређене су нормама примарног законодавства. **Примарно законодавство** чине оснивачки уговори. Ту су укључени и сви додаци, протоколи, конвенције и изјаве уз поједине уговоре. **Секундарно законодавство** чине правни акти институција ЕУ и међународни споразуми којима се уређују међусобни односи ЕУ и других међународних организација или трећих држава. У изворе права ЕУ требало би убројити и судску праксу Европског суда правде, као **терцијарни извор**⁴⁰. Укупност правних прописа Европске уније збирно се назива правне тековине ЕУ, а подељене су на 35 поглавља за потребе преговора о приступању.

Када се говори о оснивачким уговорима, мисли се на све међународне уговоре којима су основане европске заједнице и Европска унија, и на којима се темеље њихова овлашћења. Тим појмом обухваћени су и споразуми, односно уговори којима се мењају и/или допуњују оснивачки уговори. Ту спадају још и сви уговори о приступању. Иако се о уговорима говори у множини, формалноправно постоји само један Уговор – Уговор о Европској унији.

⁴⁰ Миросинка Динкић и Љубинка Ковачевић, „Социјална политика: хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније, Институт за упоредно право, Београд, 2004.

Дакле, оснивачки уговори су:

1. Уговор о Европској заједници за угаљ и челик (*Париски уговор*), из 1951.
2. Уговор о Европској економској заједници (*Римски уговор*), из 1957.
3. Уговор о Европској заједници за атомску енергију (*Римски уговор*), из 1957.
4. Уговор о спајању, из 1965.
5. Јединствени европски акт, из 1986.
6. Уговор о Европској унији (*Уговор из Масстрихта*), из 1992.
7. Уговор из Амстердама, из 1997.
8. Уговор из Нице, из 2001.
9. Лисабонски уговор, из 2009.
10. Као и сви уговори о приступању у чланство.

Бројне критике и неизвесности на почетку XXI века довеле су до започињања дебате о будућности ЕУ и њеној институционалној организацији. Као резултат тога, 5. децембра 2001. године у Лакену (Белгија), шефови држава и влада усвојили су *Декларацију о будућности Европске уније*, у којој се Европска унија обавезала да постане демократскија, транспарентнија и ефикаснија, а самим тим да отвори пут ка доношењу устава. Први корак ка постизању овог циља учињен је оснивањем Европске конвенције, којој је председавао бивши председник Француске, Валери Жискар Д'Естен (*Valéry Giscard d'Estaing*), са задатком да састави нацрт Европског устава. У име конвенције, председавајући је 18. јула 2003. године председнику Европског савета званично предао нацрт Уговора. Тај нацрт су, уз одређене амандмане, усвојили шефови држава и влада 17. и 18. јула у Бриселу након приступања десет нових држава чланица 1. маја 2004. године и избора за Европски парламент средином јуна 2004. године.

Међутим, покушај доношења устава је пропао у процесу ратификације. Након што га је иницијално прихватило 13 од 25 држава чланица, Уговор је одбачен на референдумима у Француској (54,68% против, уз излазност од 69,34%) и Холандији (61,7% против, уз излазност од 63%). Уместо тога, сачињен је Реформски уговор, који је као Уговори из Масстрихта, Амстердама и Нице пре њега, извршио суштинске промене у постојећим Уговорима о ЕУ. Најважније спорне тачке су биле разграничење надлежности између Уније

и држава чланица, будућност заједничке спољне и безбедносне политике, нова улога националних парламената у процесу интеграције, уграђивање Повеље о основним правима у право Уније и могућност напретка у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним предметима. Уговор су формално потписали шефови држава и влада 27 држава чланица ЕУ 13. децембра 2007. године у Лисабону.

Процес ратификације овог уговора показао се, међутим, изузетно тешким. Иако је Лисабонски уговор, за разлику од Уговора о успостављању Устава за Европу био успешно ратификован у Француској и Холандији, најпре је наишао на препреку у виду првог референдума у Ирској 12. јуна 2008. године (53,4% против, уз излазност од 53,1%). Ирски грађани су тек након више правних гаранција о (ограниченом) оквиру новог Уговора позвани да на другом референдуму гласају о Лисабонском уговору, у октобру 2009. године. Овог пута је Уговор добио широку подршку становништва Ирске (67,1% за, уз излазност од 59%). Успех референдума у Ирској отворио је пут за ратификацију Лисабонског уговора у Пољској и Чешкој Републици. У Пољској, председник Качински (*Lech Kaczyński*) условио је потписивање инструмента о ратификацији позитивним исходом ирског референдума. ”Председник Чешке, Вацлав Клаус такође је у почетку желео да сачека референдум у Ирској, али је потом условио потписивање инструмента о ратификацији гаранцијом да на „Бенешове декрете“ из 1945. године, којима су забрањени захтеви за повраћај земљишта у областима Републике Чешке које су претходно припадале Немачкој, неће утицати Лисабонски уговор, а нарочито Повеља о основним правима садржана у Уговору о ЕУ. По проналажењу решења за овај захтев, чешки председник је потписао инструмент о ратификацији 3. новембра 2009. године. Тако је процес ратификације завршен у последњој од 27 држава чланица и Лисабонски уговор је могао да ступи на снагу”⁴¹.

Лисабонским уговором се Европска унија и Европска заједница спајају у јединствену Европску унију. Реч „заједница“ се свуда замењује речју „унија“. Унија замењује и наслеђује Европску заједницу. Израз „устав“ се више не користи; „Министар спољних послова ЕУ“ се назива „Високи представник Уније за спољне послове и безбедносу

⁴¹ www.europa.rs, пристуљено 23. јуна 2015.

политику“.⁴² Допуњени и измењени уговори исто тако не садрже чланове који се односе на симболе ЕУ, попут заставе, химне и слогана. Лисабонски уговор напушта и „три стуба“ ЕУ.

2.4. Људска права у процесу европске интеграције – поштовање људских и мањинских права у ЕУ

„Сви људи рођени су слободни, с једнаким достојанством и правима“ – почетак је Опште декларације о људским правима.⁴³ То значи да сви људи, од тренутка рођења поседују одређена права, која називамо људским правима. Она су гарантована сваком човеку на темељу његовог постојања као човека и она су неotuђива. За људска права се може рећи да су то стандарди мира, а њихово поштовање омогућује појединцу и заједници да се потпуно развију. Основне дефиниције људских права су се током времена развиле: „Људским правима сматрају се зајемчена права појединца на заштиту од државе, права која му припадају на темељу његовог постојања као човека, права која у сваком случају остају одржива и држава их не може ограничити. Ознака урођена и неotuђива права потиче из времена борбе против апсолутизма, док језгру људских односно основних права припадају достојанство човека, право на развој личности, једнакост пред законом и равноправност, слобода религије и расуђивања, слобода мишљења, слобода медија и информација итд.“⁴⁴

Људи имају људска права чак и када их закони не признају или када их крше. Како би живела достојанствено, сва људска бића имају истовремено право на слободу, сигурност и пристојан стандард живљења, јер су људска права недељива. „У политичком речнику појам људских права означава целокупност права на слободу која појединац може захтевати на темељу свог постојања као човека и која му заједница мора правно гарантовати из етичких разлога. У том смислу реч је о ‘природним’, ‘недржавним’, ‘урођеним’ или ‘неotuђивим’ правима, чијим поштовањем и осигурањем једна политичка заједница постаје легитимна.“⁴⁵ Људска права иста су за сва људска бића без обзира на расу, пол, веру, политичко или било које друго уверење, национално или социјално порекло.

⁴² *Ibidem*

⁴³ Универзална декларација о правима човека, 1948. године.

⁴⁴ www.un.org (приступљено март 2016.)

⁴⁵ *Ibidem*

”Развој културе и поштовања људских права можемо поделити у три групе⁴⁶:

1. Прва група

има филозофске корене, јер се већ у старој грчкој филозофији, пре више од 2000 година, развија идеја о једнакости свих људи, идеја о природном праву које припада сваком човеку. Каснији развој наставља у раном хришћанству и другим религијама и те две основне нити чине корен идеје о основним правима. Реч је о филозофским проматрањима која су захтевала универзално право, али која су у свет политике од права била пренесена поступно, за шта је од пресудне важности био енглески филозоф Џон Лок, чија су дела значила одлучујући духовни пробој идеје о неотуђивим људским правима. За њега, неприкосновена урођена права човека су живот, слобода и приватно власништво, а сврха сваке државе је да штити та природна људска права. Такве замисли прихватили су уставотворци у Енглеској и САД и уградили их у своје уставе.

2. Друга група

представља политичко остварење у склопу националних држава и водећу улогу у том развоју је имала Енглеска. Већ 1215. године са *Magna Carta Libertatum*, од краља су изнуђена одређена права, документом *Петиција права* из 1628. године (eng. - *Petition of Rights*) зајемчена је неповредивост грађана, док је *Habeas Corpus Act* из 1679. године био одлучујући за преокрет и устоличење идеје о људским правима у конкретном државном праву. Та права важила су и у енглеским колонијама, дакле и у САД, где је први пут у историји формулисан *Каталог људских права* и то позивајући се на идеје Џона Лока. *Повеља права* из 1776. године (eng. - *Bill of Rights*) је, уз америчко проглашење независности из исте године, један од најважнијих докумената у историји људских права. Њиме су права, као што су право на живот, слободу и приватно власништво, слобода окупљања и штампе, слобода кретања и право на петицију, право на правну заштиту и гласачко право, проглашена неотуђивим људским правима и отада сачињавају језгро људских права. Правно остварење идеје о људским правима кренуло је великим залетом из Француске у континенталну Европу, јер је Француска револуција из 1789. године извршила велики утицај. *Повеља о људским и грађанским правима* усвојена је 26. августа 1789. године

⁴⁶ Томас Флајнер, *Људска права и људско достојанство*, Гутенбергова галаксија, Београд, 1996.

и садржи покушај наглашавања универзалне важности људских права. Политичко и правно остварење филозофске идеје о људским правима у доброј мери успело је све до средине 20. века.

3. Трећа група

представља, пре свега, универзално политичко остварење кроз организацију Уједињених нација, са циљем да сви људи на свету имају основна права и слободе, што је био један од основних мотива за оснивање УН”. Споразумом свих држава људска права више нису била ствар појединачних држава, него су постала питања заједнице држава. То је садржано у кључном уговору између држава у Повељи Уједињених нација, која је усвојена 1945. године. У њој се истиче да се све државе чланице обавезују да ће заједно и свака појединачно сарађивати са УН у смислу заштите циљева УН, од којих је један од основних заштита људских права. Тиме се свака држава чланица УН, што су данас скоро све државе света, обавезује на поштовање људских права. Да би било прецизно утврђено шта су људска права, састављена је *Општа декларација о људским правима*, усвојена у децембру 1948. године. Она означава почетак покушаја универзалне политичке и правне заштите људских права и њоме се желе укинути противречности између универзалног захтева и националног значења људских права. Њихова најважнија функција је да штите грађане од државе. ”Она обухватају много различитих подручја људског живота и то је основни разлог због којег постоји основна подела у следећих неколико група:

1. **ЛИЧНА ПРАВА** су права човека на заштиту од напада сваке врсте и на то да његово достојанство остане нетакнуто, нпр. право на живот и право на слободан развој особе. Она представљају само језгро и суштину људских права.
2. **ПОЛИТИЧКА И ГРАЂАНСКА ПРАВА** би сваком човеку требало да гарантују неометано учествовање у политичком животу у склопу његове заједнице, без страха да ће због тога бити неоправдано кажњен. Слобода мишљења и слобода штампе имају важну улогу, јер се у њима огледају ставови људи према њиховој власти и њихово задовољство њоме.
3. **СОЦИЈАЛНА И ЕКОНОМСКА ПРАВА** осигуравају да сваки човек има барем основна средства за живот, како би у најмању руку могао да преживи. Овим правима припада право сваког човека на образовање, на здравствену заштиту, на рад итд.

4. ПРАВА ТРЕЋЕ ГЕНЕРАЦИЈЕ се тек однедавно убрајају у људска права. Она указују на то да људска права нису само пука институција већ се развијају и мењају, јер се кроз њих препознају нови проблеми који угрожавају право на живот свих људи. Уз право на развој, ту се убраја и право на заштиту животне средине.

Права из две последње групе називају се и солидарна права. Она нису неоспорна јер се квалитативно разликују од права из прве две групе, која се увек и свугде могу одржати, а такође постоји и дилема око разлике између људских и основних права. *Људска права*, која су потекла из филозофије у 17. веку, нашла су своје место у државним уставима као темељна права. Она су у одређеној мери преточена у чврсту форму и гарантована грађанима као конкретна основна права. *Основна права* су, међутим, имала функцију заштите грађана од државе и била су средишњи део владајуће школе мислилаца либерализма. Дакле, основна и људска права не разликују се садржајно, већ је много већа разлика у формалном подручју. "Основна права су права која свака држава гарантује својим грађанима и права која су садржана у уставима појединих држава, а на темељу њих грађанин се може обратити суду. Људска права су, у извесној мери, основна идеја која лежи иза основних права, односно људска права су природна права. Такође, сваки човек поседује урођена права, самим тиме много је теже надгледати људска права него националне законе"⁴⁷.

Главна организација која врши надгледање поштовања људских права јесу Уједињене нације⁴⁸. Осим УН, људска права надгледа и мрежа међународних невладиних организација (*НВО*) на светском нивоу. Оне представљају мрежу заштитника људских права свуда у свету и објављују извештаје о кршењу људских права. Оне могу ставити државе под притисак јавним објављивањем кршења људских права, али не могу за то одредити никакве

⁴⁷ Мирјана С. Максимовић, Поштовање људских и мањинских права у процесу приступања Европској унији, Социјална политика 1, Београд, 2015, стр. 29 - 43

⁴⁸ Термин „Уједињене нације“ сковао је тадашњи председник Сједињених Америчких Држава, Френклин Делано Рузвелт (*Franklin Delano Roosevelt*) током Другог светског рата, на основу научених лекција из неуспеха Друштва народа двадесетак година раније. Први пут је формално коришћен 1. јануара 1942. године у Декларацији Уједињених нација, која је обавезала Савезнике на принципима Атлантске повеље и обавезала их да не склапају појединачно мир са Силама Осовине. Идеја о Уједињеним нацијама је разрађена и у декларацијама потписаним на конференцијама у Москви, Каиру и Техерану током 1943. године, да би 25. априла 1945. године почела са радом прва конференција Уједињених нација о међународним организацијама у Сан Франциску. Педесет нација које су имале своје представнике на конференцији потписало је Повељу Уједињених нација два месеца касније, 26. јуна. Уједињене нације су формиране 24. октобра 1945. године, пошто је Повељу ратификовало пет сталних чланица Савета безбедности – Република Кина, Француска, Совјетски Савез, Уједињено Краљевство и Сједињене Државе, као и већина осталих 46 потписника. На почетку, организација је била позната под називом **Организација Уједињених нација (ОУН)**. Од педесетих година 20. века, спомиње се и као **Уједињене нације (УН)**. www.un.org

санкције, јер су за то задужене искључиво Уједињене нације. Последице Другог светског рата створиле су консензус да нова организација мора деловати у циљу спречавања сличних трагедија у будућности. Најранији задатак је било стварање правне основе за разматрање и поступање по жалбама о кршењима људских права. Стварањем ЕУ значај Уједињених нација у Европи је ослабио, имајући у виду да је развој и поштовање људских права и за Европску унију била окосница развоја у првим годинама настанка. УН су крајем 20. и почетком 21. века на одређени начин ревитализовале своју улогу глобалног актера кроз успостављање миленијумских циљева развоја јединствених за све земље чланице УН.

Одредбе о људским и мањинским правима нису формално уведене у Оснивачке уговоре све до реформи у Мاستрихту и Амстердаму. Имајући у виду да су се европске заједнице развијале упоредо са тематски одвојеном, али по чланству веома блиском организацијом Саветом Европе коме је препуштено старање о владавини права, демократији и заштити људских и мањинских права, док су се ЕЗ старале о економској интеграцији у Европи. У ствари, Савет Европе схваћен је као предворје Европске уније. Све државе чланице ЕУ пре ступања у чланство биле су и чланице Савета Европе, јер су развијени механизми заштите људских и мањинских права, као и механизми за давање саветодавне помоћи схваћени као гаранција одржавања правог курса ка испуњењу политичких услова за пријем у ЕУ.

Према члану 6 (1) Уговора о Европској унији: „Унија је заснована на начелима слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода и владавине права, начелима заједничким државама чланицама. Унија ће поштовати људска права гарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, као и она која извиру из уставних традиција заједничких државама чланицама као општи принципи комунитарног права“.⁴⁹ Треба имати у виду да, иако су људска права добила важно место у Уговору о ЕУ, још се не може говорити о заштити људских права као о једном од циљева Европске уније, када је реч о њеним унутрашњим односима, јер она нема надлежност да уређује питања људских права, но ипак је дужна да води рачуна да је комунитарно право у сагласности са општим принципом заштите људских права. Она су, такође, један од циљева заједничке спољне и безбедносне политике, јер члан 11. Уговора о ЕУ наводи да је један од

⁴⁹ Душко Лопандић (прир.), *Оснивачки уговори Европске уније*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе ЕУ, Европски покрет у Србији, Министарство за економске везе са иностранством Републике Србије, Београд, 2003, стр. 14.

основних циљева Уније у спољним односима „развијање и консолидација демократије и владавине права, као и поштовање људских права и основних слобода“.⁵⁰

Принципи слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода и владавине закона су нераздвојни и од пресудне важности за процес европске интеграције. Придржавање ових принципа представља предуслов за мир, развој и безбедност у сваком друштву. Европска унија подстиче универзалност и недељивост свих људских права – грађанских, политичких, економских, социјалних и културних. ”Уговор о Европској унији (члан 11) дефинише да је један од циљева ЕУ за заједничку спољну и безбедносну политику и у развоју и консолидацији демократије и владавине права и поштовању људских права и основних слобода, док се даље предвиђа (члан 177. став 2) да ће развој политике Заједнице допринети циљу развоја и консолидације демократије, владавине права и људских права. Европска унија је учинила људска права централним аспектом својих спољних односа, како у политичком контексту, у погледу дијалога са трећим државама, кроз своје развојне политике и помоћ тако и кроз своје деловање у мултилатералним форумима, као што су Уједињене нације”⁵¹.

Од 1995. године, међутим, Европска унија је клаузулу људских права учинила обавезном у свим споразумима, односно она је од тада саставни део свих споразума које ЕУ потписује са трећим странама. На тај начин се поштовање људских права и демократије дефинише као основни елемент у билатералним односима. Људска права и демократизација су постали централни аспект политика ЕУ, као и процеса доношења одлука и њен њ имплементације. ЕУ, такође, сарађује са свим регионалним и међународним организацијама у овој области, као што су Савет Европе, ОЕБС и Канцеларија Високог комесаријата УН за људска права и подржава их.

Веза између људских права и демократског друштва је сигурно најважнија карактеристика процеса приближавања одређене државе Европској унији. ”Политичка наука све више указује на међусобну зависност људских права и демократије, јер основна права стварају демократију, а демократски систем осигурава и негује основна права.”⁵² Није, међутим, увек случај да се веза између демократије и основних права види на први

⁵⁰ *Ibidem*, стр.17

⁵¹ *Ibidem*, стр. 17

⁵² Кристијан Томашут, *Људска права између идеализма и реализма*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006, стр. 22

поглед: темељ је у томе да основна права онемогућавају директно уплитање држава у подручја приватног и друштвеног живота, док се управо у систему државе утврђује суверенитет, односно обухватно самоодређење сваког народа. Самим тим, потребно је појам демократије схватити вишедимензионално, најпре као форму владавине односно власти већине над мањином, важно је, међутим, и да мањина сачува основна права, јер она у смислу права на слободу морају постојати и због општег благостања се морају узети у обзир. ”Сматра се да тако заштита мањина постаје основни принцип демократије, односно јединствени производ основних права, као и да основна права у овом смислу нису ништа друго већ демократија, односно представљају њен интегрални део. Такође, везу између демократије и основних права могуће је успоставити кроз слободу мишљења, без које је демократију немогуће замислити. Сматра се да мета те слободе постаје критеријум развоја демократије у друштву, јер управо она омогућава критику политичких одлука и преноси жеље друштва у подручја политичког одлучивања.”⁵³ За функционисање и очување људских права у једном друштву, изузетно је важно успоставити везу између њих и демократије као поступка остваривања права, односно осигурање основних права путем правног поступка има веома велику улогу.

”Из историје људских права видљиво је да су се она првенствено развила као права на слободу, а тек касније као права на учествовање, јер од почетка она садрже обавезу политичке одговорности. Може се са сигурношћу рећи да се са демократијом променио смисао учествовања, јер власт више није била додељивана, већ су самоодређење и избор који из њега следи било политичка могућност појединца дефинисана основним правом на једнакост. На тај начин, основна права немају само функционално значење већ постају основно обележје демократије, тако што грађанима осигуравају лично самоодређење и политичко дефинисање, јер управо она политичко уређење чине ‘заједницом’.”⁵⁴

Демократија као уређење опстаје само ако се њена основна права од стране сваког грађанина не схвате само као могућност, него као и политичка и друштвена свакодневница. Појам владавине права и правне државе данас, као и увек, врло је актуелан, посебно у контексту приступања државе Европској унији. Сам појам правне државе, међутим, не

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ Волфганг Бенедек, Мина Николова, *Разумевање људских права – приручник о образовању за људска права*, Београдски центар за људска права и Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд, 2005, стр. 88.

гарантује да се у њој по аутоматизму поштују права сваког појединца. Сасвим је могуће да држава буде правна, али да својим правима обезбеђује тоталитарни поредак, односно крши основна права појединаца. Из перспективе људских права, много је важнија њихова суштина, односно адекватна примена, иако је правна држава, у свом правно-социолошком смислу, она која даје оптималне оквири за људске слободе, једнакост људи пред државом и законом, као и ограничавање власти државе. Владавина права мора почивати на општедруштвеним хуманистичким принципима као што су правда, правичност, људска права, морал и демократија и само уколико правна држава обезбеђује примену таквог права, тада се она може поистоветити са владавином права.

2.5. Повеља о основним правима ЕУ – настанак и развој

Годину и по дана пре потписивања Повеље о основним правима Уније, на самиту земаља ЕУ у Келну (3/4. јуна 1999. године), донета је одлука да се начини „повеља основних права“ како би се грађанима ЕУ још убедљивије представило значење основних права и начин њихове заштите како у националним тако и у институцијама ЕУ. Потом се састао специјални комитет од 62 члана, који су чинили угледни правници из свих земаља ЕУ, а под председавањем Романа Херцога, ранијег немачког председника. Годину дана је трајало саветовање Комитета и Европског парламента о нацрту Повеље, да би она коначно била потписана у Ници. Сматрало се да је најбољи пут да Повеља постане правно обавезујућа тако што ће чинити саставни део Уговора о Уставу за Европу, међутим, због проблема у његовој ратификацији, Уговор о Уставу није ступио на снагу. Сходно томе, указала се потреба за поновном промоцијом Повеље о основним правима, која се догодила 2007. године у Европском парламенту у Стразбуру, јер је она у међувремену, додатним протоколом и специјалном клаузулом повезана са Лисабонским споразумом.

”Без обзира на све изузетке, сигурно је да овај документ приближава Европу њеним грађанима и грађанкама јер представља концизно састављен документ о грађанским, политичким, привредним и социјалним основним правима. На тај начин, ЕУ је показала да су јој права грађана суштина деловања, као и да ЕУ коначно постаје не само економска већ

и вредносна заједница. На тај начин, први пут у историји ЕУ, у једном правнообавезујућем документу обухваћена су сва основна права свих особа које живе у земљама ЕУ”⁵⁵. С правне тачке, ”ЕУ је и на овај начин покушала да постане ближа својим грађанима којима се гарантује заштита њихових права и пред националним и Европским судом за људска права”.⁵⁶

Повеља дефинише, у јасној и прегледној форми, ”права и слободе људи који живе у ЕУ. Она су подељена у седам поглавља, и то: достојанство човека, слободе, једнакост, солидарност, грађанска права, правосудна права и опште одредбе”⁵⁷. Она се, пре свега, заснива на ”Европској конвенцији о људским правима и основним слободама, уставним традицијама земаља ЕУ, Европској социјалној повељи Савета Европе, као и Општој конвенцији о социјалним правима радника и другим међународним уговорима које су потписале државе чланице ЕУ.

У домену људских и мањинских права, Лисабонски споразум доноси фундаменталну промену, јер свих 55 чланова Повеље о основним правима ЕУ чине његов саставни део. Најважнија промена је јачање позиције и значаја заштите људских права како унутар ЕУ, за шта треба развити боље механизме у будућности, као и у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима јер се омогућава детаљније праћење промена у овим областима у складу са стандардима ЕУ. Сигурно је да статус Повеље о основним правима ЕУ представља сасвим ново поглавље у развоју ЕУ као организације која је заснована на вредностима вишим од искључиво економске сарадње.

2.6. Критеријуми за приступање Европској унији

⁵⁵ Оливер Треиб, ”Уставни уговор ЕУ и будућност државе благостања у Европи” у: Дренка Вуковић, Ана Чекеревац (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*, Факултет политичких наука, Београд 2006, стр. 30-51

⁵⁶ Љубинка Ковачевић, *Извори комунитарног радног и социјалног права* у: Дренка Вуковић, Ана Чекеревац (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*, Факултет политичких наука, Београд 2006, стр. 67-93

⁵⁷ *Ibidem*, стр. 99

Укључивање у европске интеграционе токове кроз процесе придруживања и приступања Европској унији је стратешко одређење сваке државе која се за такав пут определи, под претпоставком да оно почива на широком политичком и социјалном консензусу у држави. На самом почетку, овај процес захтева испуњавање елементарних претпоставки садржаних у политичком критеријуму из Копенхагена, међу којима је свакако најрелевантнији изградња институција и реформа правног система како би се обезбедиле ефикасне мере за спречавање и сузбијање дискриминације, односно постављање основе за развијање много ширег контекста, а то је поштовање и развој људских права. Имајући у виду да свака држава у процесу придруживања и приступања ЕУ, има обавезу да приступи сукцесивном прилагођавању свог правног система правним донетима *acquis communautaire*, који је један од најразвијенијих савремених правних система у сваком погледу, неопходно је ослонити се на напредне норме правних тековина ЕУ. Самим тим, потребно је успостављање чврстих основа за свеобухватан развој и неговање културе људских права.

”У намери да покажу своју припадност ‘Западу’ и да трасирају свој ‘повратак Европи’, дванаест држава Централне и Источне Европе је потписало тзв. Европске споразуме са Европском унијом. Европски споразуми су билатерални уговори којима је између ЕУ и потенцијалних кандидата по први пут институционализован политички дијалог на правно обавезујући начин”⁵⁸. Споразуми са овим државама потписивани су у периоду од 1991. до 1996. године. На самиту у Луксембургу одлучено је да се започну преговори са Мађарском, Пољском, Естонијом, Републиком Чешком, Словенијом и Кипром, да би три године касније, на самиту у Хелсинкију, била донета одлука да се отпочне са преговорима са преосталих шест држава: Летонијом, Литванијом, Бугарском, Румунијом, Малтом и Словачком. Преговори су се водили унутар 31 области које, заправо, представљају правне тековине Заједнице. Ови преговори су успешно окончани са десет од дванаест земаља у периоду до 2003. године, да би наредне године, у мају, оне и званично постале чланице ЕУ.

Један од политичких критеријума, које је неопходно испунити да би држава напредовала

⁵⁸ према Тања Мишчевић, „Придруживање Европској унији“, ЕСПИ институт, Београд, 2005. година.

у процесу европске интеграције⁵⁹ је поштовање и заштита мањина. Припадници националних мањина морају бити у стању да сачувају своју различитост у погледу културе, навика и језика, а да не нарушавају туђа људска права, као ни демократске процедуре и владавину права и да у том процесу нису дискриминисани ни у једном погледу. Релевантне конвенције Савета Европе су кључне у овој области, међутим с обзиром на то да осетљиву тематику ни оне нису, још увек, успеле да прецизно дефинишу мањине, тако да већина држава потписница ових конвенција уноси додатне анексе приликом свог потписивања, нпр. Словенија о италијанској и мађарској националној мањини, Словачка о мађарској националној мањини као и о Ромима, као директна последица приступања Словачке ЕУ, затим Аустрија о српској, хрватској и ромској мањини итд.

За европске интеграције питање поштовања људских права је, као што је већ наговештено, од изузетног значаја, како током настанка Европске уније у данашњем облику тако и за земље које данас желе да приступе ЕУ. Када је реч о настанку ЕУ, може се са сигурношћу тврдити да поштовање људских права чини, поред економске сарадње, саму основу ове организације. О заштити права у ЕУ стара се, између осталог, Европски заштитник грађана, који је задужен за заштиту људских права пред европским институцијама. Он истражује жалбе о злоупотребама у институцијама и агенцијама ЕУ. Поред њега, од велике важности је рад Агенције за основна права ЕУ, о којој ће бити речи касније у тексту. Од велике важности за ову тему јесте и пракса Суда правде ЕУ. У новијој пракси две теме су од велике важности за поштовање људских права грађана и грађанки у ЕУ. Прво је у вези с питањем стандарда у заштити основних права. Иако се Суд у великом броју случајева позивао на стандарде заштите из Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП), случајеви Европског суда нису цитирани или узимани у обзир доскоро. „Друго важно и озбиљније питање јесте тзв. приступ правди појединаца. Процедура по директним тужбама је учињена практично немогућом, јер је тешко испунити критеријум индивидуалне и директне погођености односно мером ЕУ. Суд је увек тврдио да је систем правних лекова комплетан, имајући у виду да појединци увек могу покренути поступак пред домаћим

⁵⁹ *Ibidem.*

судом, који се потом може обратити Суду правде или Првостепеном суду. Овде се, међутим, може уочити разлика између решења Суда и праксе, када је пречесто остављено на вољу да одлуче да ли ће питање уопште бити упућено Суду правде.“⁶⁰ Са сигурношћу се може тврдити да „постојање те разлике, наводи на закључак да Суд није инаугурисао концепте базиране на комунитарном праву, већ су ти концепти иновација комунитарног права. Такав закључак имплицира да је Суд изашао из своје правосудне функције и преузео функције законодавца, да је комунитарно право стасало и прецедентно право. У политичкој верзији, он би нужно довео до закључка да су Заједнице постале судократски систем“.⁶¹

Имајућу и виду полако окретање фокуса ЕУ са економије на људска права, кроз концепте *fundamentals first* и *social Union*, јасно је да „контроверзе у вези с концептом заштите основних права као општег правног начела комунитарног правног поретка остају у жижи интересовања. Очекују се и први ефекти примене Повеље о основним правима ЕУ у праву ЕУ. Контроверзе око приступа ЕКЉП се и даље не стишавају, ношене с једне стране потребом за целисходном и кохерентном заштитом људским права у комунитарном праву, а с друге стране, праксом која је показала да су се у одређеним случајевима сукобиле јурисдикције луксембуршког и страсбуршког суда. Могућности приступа ЕКЉП отворене су Уговором из Лисабона, али остаје питање шта би у практичном смислу донело приступање Европске уније ЕКЉП. У таквим околностима, треба посветити дужну пажњу даљим поступцима Суда правде и Општег суда у пракси заштите основних права као општег начела ЕУ. Иако са много недостатака, овај приступ је до сада био једини стабилан основ за заштиту основних људских права у правном поретку Европске уније.“⁶²

Када је реч о државама кандидатима и потенцијалним кандидатима, може се сигурно тврдити да је њихов пут сасвим другачији када је о поштовању људских и мањинских права реч. Наиме, њима се обавезе у тој области намећу већ током преговора о потписивању

⁶⁰ Марко Вујачић, *Заштита основних права у ЕУ – првих 60 година*, Центар за европску политику, Београд, 2011, стр. 24

⁶¹ Весна Кнежевић-Предић, „*Пракса Суда правде Европских заједница у материји остваривања права држављања држава чланица*“, у: Данило Митровић, (ур.) *Право Европске уније*, Удружење за право Европске уније и Центар за међународне студије, Београд, 1998, стр. 144

⁶² Марко Вујачић, *Заштита основних права у ЕУ – првих 60 година*, Центар за европске студије, Београд, 2011, стр 55

Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ и њеним државама чланицама, да би касније током преговора о приступању тај критеријум био још строжи. Такође, постоји разлика и између земаља које су раније приступиле (2004, 2007. и 2013. године) и оних које ће то учинити након овог периода. Критеријуми у овој области су у много чему веома пооштрени, те ЕУ, поучена претходним искуствима прво отвара управо поглавља која се тичу људских права. Наведено је први пут уведено, као што је већ наговештено, за потребе преговора с Црном Гором, а касније и Србијом, по тзв. измењеној методологији. Прва поглавља која се отварају јесу поглавље 23 које регулише област правосуђа и основних права и поглавље 24 које регулише област азила и миграција. Оба поглавља су од велике важности за питања социјалног укључивања Рома и осталих осетљивих група.

Треба посебно имати у виду да се ни после добијања наведеног статуса земља кандидат не ослобађа обавезе да поштује и унапређује систем заштите људских и мањинских права, штавише, са новим проширењима та обавеза постаје све чвршћа и то у ранијим фазама приступања. Елементи који осигуравају поштовање људских и мањинских права су део Споразума о стабилизацији и придруживању, а ЕУ финансира бројне активности у пољу заштите људских и мањинских права, пре свега кроз Европску иницијативу за демократију и људска права, која промовише, између осталог, и борбу против расизма, ксенофобије и дискриминације мањина.

„Европска унија представља превасходно мирнодопски и развојни процес интеграције, који полази од држава као господара уговора, али суштински обухвата велики број учесника и корисника, као што су привредни субјекти, професионалне асоцијације, политичке организације, региони, грађанско друштво, јавност, грађани као појединци и др. Реч је о процесу који успешно излази у сусрет захтевима глобализације, дајући рационалан, ефикасан и легитиман одговор овом историјском изазову. Такав одговор садржан је у развијеном правном систему, у демократској институционализацији и општеприхваћеној процедури одлучивања и спровођења европских одлука. Овај облик свеколике интеграције није насилан и наметнут, већ је добровољан са становишта демократске легитимности

унутар сваке актуелне и потенцијалне државе чланице ЕУ. Интеграција се врши постепено, на основу добро испитаних и дубоко промишљених корака, који воде рачуна о интересима свих учесника. То је метод који је омогућио стално продубљивање и проширивање интеграционих процеса. Крајњи циљ интеграције је задовољење интереса грађана држава чланица, који постепено постају грађани Европе. На тој основи Европа постепено добија свој историјски нови унутрашњи и спољашњи идентитет. Читав процес обавља се у оквирима правних правила, процедура и институција којима се афирмише идеја наднационалног законског поретка и добро уређене политичке заједнице.“⁶³ Зрелост и хуманост једног друштва мери се, дакле, не само његовим законима и добрим намерама, већ стварним положајем најслабијих и њиховом заштитом. Европска унија посебну пажњу поклања положају мањина и њиховој евентуалној дискриминацији, имајући у виду вишенационалност континента и историјске догађаје. Иако се касније тежиште ЕУ све више помера на економске критеријуме и њихово испуњавање, политички услови се и даље прате и напредак и развој постављених стандарда се очекује.

2.7. Реформа политичких система држава – антидискриминациона политика

Дискриминација је свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства које се заснива на неком недозвољеном разлогу и има за циљ или последицу угрожавање или онемогућавање људских права и основних слобода. ”Оригинално значење речи дискриминација јесте разликовање, међутим, са протоком година, овај израз је у праву изгубио неутралност и добио негативно значење недозвољеног разликовања. У области људских права, дискриминација представља разликовање у погледу поседовања и обима права које није дозвољено због основа и начина разликовања. Основно начело савременог права о људским правима јесте да су сви људи једнаки.”⁶⁴

Европска унија је овлашћена да доноси обавезујуће правне акте само у оним областима

⁶³ *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, 2005. године, www.seio.gov.rs, стр. 9

⁶⁴ Волфганг Бенедек, Мина Николова, *Разумевање људских права – приручник о образовању за људска права*, Београдски центар за људска права и Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд, 2005, стр. 88.

које су јој изричито делегиране оснивачким уговорима. Њиховом анализом може се утврдити да је забрана дискриминације у ограниченом виду била загарантована још Уговором о оснивању Европске заједнице тј. Римским уговором. Овај Уговор у то време само делимично регулише правна питања из сфере забране дискриминације и поштовања људских права, али може се сматрати зачетком стварања услова за њихов развој, иако не установљава системска решења за ове области. Његове су се одредбе првобитно бавиле дискриминаторним понашањем тек по два основа. ”Чланом 6. Римског уговора била је прописана забрана дискриминације по основу држављанства и ова одредба пружала је заштиту искључиво држављанима држава чланица ЕЗ, али не и држављанима трећих земаља. Чланом 119. успостављена је била забрана родне дискриминације у сфери остваривања зарада”⁶⁵.

У члану 6. Уговора о ЕУ, у *acquis communautaire* се уводи концепт основних права, међу којима се нашло и начело забране дискриминације, што је овим Уговором учињено посредно.

Уговором из Амстердама се, свакако, уносе најдалекосежније промене у област заштите од дискриминације и поштовања људских права. Након његовог усвајања, антидискриминациона политика и политика поштовања људских права Европске уније постала је значајан сегмент у оквиру *acquis communautaire*.⁶⁶ Наиме, новим члановима који су инкорпорирани у Уговор о оснивању Европске заједнице, поставља се камен темељац тог развоја, као и каснијим директивама усвојеним током 2000. године⁶⁷, којима се по први пут предвиђа исцрпна листа права као основа за сузбијање дискриминације и поштовање људских права у ЕУ. Овај Уговор проширује надлежности ЕУ и Суда правде у сфери

⁶⁵ *Ibidem*, стр. 76

⁶⁶ *Ibidem*, стр. 88

⁶⁷ На основу члана 13. Уговора о ЕУ усвојене су две нове директиве. Прва је Директива 2000/43/ЕЗ тзв. Упутство о расној једнакости, усмерена на спровођење принципа једнаког поступања према особама без обзира на њихово расно и етничко порекло, а овако постављена забрана дискриминаторног поступања покрива бројне области друштвеног живота, као што су образовање, радни односи, социјална заштита, здравствена заштита. Основни недостатак ове директиве јесте необезбеђивање истоврсне заштите за држављане држава чланица ЕУ и за држављане трећих држава. Веома је важна и Директива 2000/78/ЕЗ тзв. Оквирно упутство, којом се на темељан начин проширују и уједначавају мере правне заштите против дискриминације на тлу Европске уније јер прописује обавезу равноправног поступања у области запошљавања, стручног обучавања и избора занимања без обзира на разлике које проистичу из вероисповести, старосног доба или сексуалног опредељења итд.

заштите људских права и основних слобода, а начело полне равноправности уздиже у ранг начела комунитарног права. Самим тим, свака земља која је у процесу приближавања ЕУ, требало би да прође кроз поступак интензивних социјалних, економских и политичких реформи, међу којима је свакако увођење свеобухватне антидискриминационе политике један од најважнијих задатака.

Иако је тек са Лисабонским споразумом Повеља о основним правима ЕУ добила правно обавезујући карактер као његов саставни део, она је и до тада била изузетно важна.⁶⁸ Повеља у члану 21. одређује сопствено поље примене у сфери забране дискриминације, осуђујући дискриминацију генерално, а затим наводи још 13 основа дискриминације који се Повељом изричито забрањују. Ова листа укључује свих шест до тада већ забрањених видова дискриминације, као и додатних седам основа дискриминације, а то су: социјално порекло, генетске особине, језик, политичко и друго мишљење, припадност националној мањини, имовина и рођење. Суд правде још од 2000. године у својим пресудама често се позива на одредбе Повеље при интерпретацији норми правних тековина ЕУ.

Изградња институција за борбу против дискриминације је једна од тих, према дометима, двојакних активности. Иако је превасходно усмерена на испуњавање политичког критеријума, ова мера уједно доприноси и даљој хармонизацији домаћег законодавства са правим тековинама ЕУ у коме борба против дискриминације, у смислу поштовања културе људских права, има значајно место. „Неопходно је донети општи закон против дискриминације, уз ефикасан правни лек за жртве дискриминације. Општи закон против дискриминације треба да прате закони против дискриминације посебно угрожених група, попут лица са инвалидитетом, којима се прописују позитивне обавезе државе према овим групама. Овим законима се, такође, могу увести мере позитивне дискриминације, односно афирмативне акције у погледу угрожених група у политичким институцијама, образовању и радним односима“.⁶⁹

Када је реч о Србији у процесу европске интеграције, потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), она се обавезала на постепено усклађивање

⁶⁸ Њене одредбе садрже изузетно широку листу основа по којима се дискриминација забрањује, а стварају услови за пуно поштовање људских права.

⁶⁹ *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне горе Европској унији*, Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, 2005. године, www.seio.gov.rs, стр. 37

законодавства са правним тековинама ЕУ, као и на његову доследну примену. У вези са тим, према члану 72 ССП-а, Србија је у обавези да у договору са Европском комисијом, припреми посебан Програм за спровођење обавеза из ССП, чију ће реализацију пратити ЕУ. Национални програм за интеграцију (НПИ) је документ који припрема свака држава-кандидат за чланство у ЕУ, и најчешће носи назив Национални програм за усвајање *aquis communautaire* (eng. - *National programme for the adoption of the aquis, NPAA*). НПИ је прецизан план који објашњава како да се достигну сви критеријуми неопходни да би држава постала чланица ЕУ, од политичких и економских до најдетаљнијих стандарда који постоје у ЕУ у областима трговине, пољопривреде, заштите животне средине, инфраструктуре, саобраћаја итд. НПИ је план Владе Републике Србије о коме је Народна скупштина информисана, а користи се и као основни водич према коме ће Влада усвајати законе и прослеђивати их у скупштинску процедуру. НПИ одређује у ком року би сви стандарди који још увек нису прихваћени у Србији требало да буду усвојени и применљиви у њеном правном систему. На тај начин се омогућава општој јавности да разуме и прати процес придруживања и приступања ЕУ. Такође, дефинисано је које нове институције треба да буду формиране, како би се ојачали административни капацитети, као и потребни финансијски извори.

Када је реч о значају европске интеграције за развој и поштовање мањинских права у Србији, важно је нагласити да је Србија председавала Декади инклузије Рома од 1. јула 2008. до 30. јуна 2009. године. Приоритети председавања Србије Декади Рома били су становање, сузбијање дискриминације у образовању, развој Европске ромске платформе и коришћење ЕУ фондова за програме намењене унапређивању положаја Рома, као и развој адекватног система мониторинга и евалуације. Поред активности на међународном нивоу у години председавања Декади Рома, Влада Републике Србије радила је и на успостављању основа за системски приступ унапређивању положаја Рома и Ромкиња. У априлу 2009. године усвојила је Стратегију за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, у склопу настојања да ублажи неповољне социјалне и друштвене околности у којима живи већина припадника ромске националне мањине и да побољша њихов положај. Акциони план за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији Влада је усвојила 2. јула 2009. године. Овај документ представља операционализацију приоритета и препорука Стратегије, усвојен је и уз пројекцију буџетских средстава за реализацију

планираних мера и активности за временски период од 2009. до 2011. године. Акциони план, као и сама Стратегија, обухвата 13 области, и то поред акционих планова из четири приоритетне области Декаде инклузије Рома: запошљавања, становања, образовања и здравства, усвојених још 2005. године. Акциони план доноси мере и активности у областима социјалне заштите, интерно расељених лица, повратника по основу споразума о реадмисији; затим покрива област унапређивања положаја жена, област медија, културе и информисања на матерњем језику, као и области дискриминације и политичке партиципације.

Република Србија је Стратегију за унапређење положаја Рома у РС за период 2016–2025 усвојила 3. марта 2016. године, док се усвајање Акционог плана за њено спровођење очекује у првој половини 2017. године. Сам стратешки документ је од велике важности за унапређење положаја Рома у РС, али је његова примена још важнија. Будућа стратегија је управо јединствена прилика да се унапреди примена свих активности, као и да се успостави адекватан систем праћења и евалуације, док посебну пажњу треба посветити усклађивању Стратегије са обавезама које се пред Србију стављају на путу пуноправног чланства у ЕУ, као и преговора у оквиру поглавља 23. Са сигурношћу се може тврдити да интеграција у ЕУ умногоме доприноси социјалном укључивању Рома и Ромкиња, како у Србији тако и у другим државама кандидатима и потенцијалним кандидатима.

III

СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ – КОНЦЕПТИ И ПОЛИТИКЕ

3.1. Развој појма и процеса

Данас је уобичајено да се прави паралела између социјалне укључености и искључености и могућности да се у једном друштву остваре основна људска и мањинска права. Основа за постизање социјалног укључивања јесте управо остваривање основних социоекономских права, права на рад, права на образовање, права на здравствену заштиту итд. За многе теоретичаре, социјално укључивање је изједначавање полазних тачака у животу за грађане једног друштва, чиме се даје могућност за остваривање основних права која у супротном не би било могуће остварити. „Са културолошког становишта социјална укљученост би требало, пре свега, да се односи на доступност цивилизацијских достигнућа и културних вредности, што претпоставља и одређени ниво образовања, стил живота, навике и обичаје. Социјална укљученост посебно подразумева активно учешће неких појединаца и скупина у свакодневном уобичајеном животу локалне и шире друштвене заједнице и посебно у оним обичајним, верским, културним и другим заједничким активностима, који су важни за самоидентификацију, социјалне корене, социјалне мреже и комуникације са другима.“⁷⁰

Употреба термина „друштвена искљученост“ почела је у Француској седамдесетих година ”како би се означио положај појединца и група који су ‘пропали’ кроз социјалну мрежу и нису обухваћени системом социјалне заштите.”⁷¹ Појам се током развоја ширио и сада обухвата већину осетљивих група у друштвима ЕУ: жене, децу, особе са инвалидитетом, припаднике ромске популације итд. Социјална искљученост увек се доводи

⁷⁰ Милосав Милосављевић и Александар Југовић, *„Изван граница друштва – савремено друштво и маргиналне групе“*, Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију, Београд, 2009, стр. 212

⁷¹ Дренка Вуковић, *„Сиромаштво о социјална искљученост у земљама ЕУ“*, *Социјалне реформе – садржај и резултати*, Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 192 у Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур.)

у конотацију са факторима ризика од сиромаштва, као што су незапосленост, лоши услови живота, приступ здравственој заштити, лоши породични односи итд. У ЕУ, концепт социјалне искључености усвојен је крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века.⁷² ”Са психолошког аспекта социјална укљученост посебно садржи и осећање веза и припадности одређеним друштвеним групама, заједницама или глобалном друштву, љубав према другим људима, себи сличнима и људима уопште. Она, такође, означава одсуство различитих предрасуда, предубеђења, негативних и негирајућих ставова и непријатељских осећања и одбојности према онима који су другачији по било ком људском својству или одликама.”⁷³

У скорије време, јасно је да ”испитивање социјалне искључености је важно због њене специфичне мултидимензионалности. Социјална искљученост представља појаву у којој се појединац или више њих ставља на маргине друштва, услед деловања повратно делујућих фактора који за последицу имају изузимање основних људских права. Овај глобални феномен треба да заузме важно место и у испитивањима на овим просторима, с обзиром на његову изражену присутност на одређеним подручјима и код одређених групација”⁷⁴.

Период након усвајања Лисабонске стратегије означио је развој нове ере социјалних политика ЕУ и у ЕУ, и то са нагласком на заштити најрањивијих група становништва. У питању су политике заштите сиромашних, које су, међутим, од прве деценије 21. века, добиле карактер концентрисаних мера, права и услуга, усмерених ка вишеструким димензијама сиромаштва. ”Томе је допринела промена ‘слике’ сиромаштва у државама чланицама, и то на најмање два нивоа:

– Појава нових форми сиромаштва: за разлику од, на пример, сиромаштва код старих током седамдесетих, почетком деведесетих омасовило се сиромаштво у старосној категорији оних који би требало да буду радно активни, нарочито младих, који нису имали никакво запослење или су дужи континуирани период изван тржишта рада и сл.

⁷² Наведени појмови дефинисани су у делу рада II – Европска унија – развој и права.

⁷³ Мирјана Васовић, *Карактеристике групних идентификација и односа према етничким групама. Између оспоравања и подршке*. Центар за политиколошка истраживања и јавно мњење, Институт друштвених наука, Фридрих Еберт Стифунг, Београд, 1997, стр. 34

⁷⁴ Сретен М. Јелић, Вукашин Коларевић, *Социолошки преглед*, Универзитет у Београду, Београд, 2016, стр 55

– Снажнија повезаност више фактора ризика код већег броја становника”⁷⁵.

Појам социјалног укључивања заправо не може бити објашњен без појма сиромаштва, иако је концепт социјалног искључивања много шири од концепта сиромаштва. Постоје два основна начина за мерење сиромаштва, апсолутно и релативно. ”Апсолутно сиромаштво дефинишемо као ниво прихода или потрошње породица или појединаца, испод дефинисаног минимума животних потреба као што су храна, одећа, обућа, становање, грејање и слично”⁷⁶. Наведени концепт је често био критикован, јер не узима у обзир општи стандард живота који преовладава у једном друштву. Овај појам не успева адекватно да обради, на пример, културне потребе или стандарде становања, који зависе од карактера друштва које се посматра. Из свих наведених разлога, за описивање и мерење сиромаштва много чешће се користи појам релативног сиромаштва. ”Релативно сиромаштво се одређује као минимум прихватљивог стандарда живота у једном друштву”⁷⁷. Оно пак занемарује чињеницу да чак и развијеним друштвима има људи који не успевају да задовоље основне животне потребе.

Данас се у ЕУ сиромаштво одређује као „недостатак адекватног дохотка и ресурса који обезбеђују животни стандард који је прихватљив у друштву у коме становништво живи. Ово становништво је често маргинализовано и искључено из учествовања у извесним економским, социјалним и културним активностима, које су уобичајене за остале људе, као и што њихово остваривање основних људских права може бити ограничено”⁷⁸.

На основу националних планова социјалне укључености, Европска комисија је 2004. године направила обиман заједнички извештај који се односи на ЕУ као целину, националне планове појединачно и коришћене показатеље и примере добре праксе из националних планова. У извештају су наведене слабости националних планова социјалне укључености, како би се „извукле поуке из приступа које су земље чланице усвојиле“, а „без намере да се

⁷⁵ Наталија Перишић, *Координација политика социјалног укључивања европских држава благостања*, Годишњак ФПН, VIII (11), стр 113.

⁷⁶ Гордана Матковић, *Појам и мерење сиромаштва*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2010, стр.56

⁷⁷ *Ibidem*, стр. 57

⁷⁸ Дренка Вуковић, *Сиромаштво и социјална искљученост у земљама ЕУ, Социјалне реформе – садржај и резултати*, Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 211 у Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур.)

оцењује политика земаља чланица и њихова ефикасност“.⁷⁹

Све државе су позване да прихвате спровођење наредних шест приоритета:

1. ”Промовисање улагања у активне мере на тржишту рада и креирање специфичних активних мера на тржишту рада, у сврху задовољавања потреба оних који имају највеће потешкоће приликом приступа запошљавању;
2. Обезбеђивање адекватности и приступачности система социјалне сигурности за свеукупно становништво, као и ефикасне иницијативе за запошљавање за оне који могу да раде;
3. Побољшавање приступа највулнерабилнијих и оних који су под највећим ризиком од социјалне искључености достојном смештају, добром здрављу и приликама за доживотно учење;
4. Имплементирање концентрисаног напора за спречавање раног напуштања школе и промовисање несметаног преласка из школе на посао;
5. Развијање фокуса за елиминисање сиромаштва и социјалне искључености међу децом;
6. Давање подстрека редуковању сиромаштва и социјалне искључености код имиграната и етничких мањина”⁸⁰.

Координација политика социјалног укључивања међу чланицама ЕУ реализује се кроз примену Отвореног метода координације (ОМК), и то од 2000. године⁸¹. У току 2005. године, дефинисани су и кровни циљеви за „социјални“ ОМК и за сваку област појединачно.

Нови „процес социјалног укључивања“ ЕУ представља значајан корак у заједничкој борби против сиромаштва и социјалне искључености. И поред проблема који прате читав процес и неизвесности у погледу крајњих резултата, евидентна је одлучност држава чланица

⁷⁹ *Ibidem*, стр. 212

⁸⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 2 July 2008 – ‘A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion’ (COM(2008) 418 final), стр. 56.

⁸¹ *Ibidem*, стр. 56.

и надлежних институција ЕУ да се обезбеди побољшање животног стандарда грађанима који су изложени ризицима или су погођени сиромаштвом. ”Модернизација система социјалне сигурности, а у оквиру тога и програма заштите сиромашних, подразумева надлежност држава за националне политике борбе против социјалне искључености.”⁸² У 2008. години Европска комисија је усвојила предлоге за ревитализацију социјалне агенде и „ојачање“ отворене координације у области социјалне заштите и социјалне укључености. Политика социјалне укључености требало би да своје активности фокусира на:

1. Сиромаштво код деце;
2. Активно укључивање;
3. Адекватне услове становања за све;
4. Укљученост вулнерабилних друштвених група;
5. Финансијску искљученост и презадуженост.⁸³

ЕУ настоји да оствари снажан утицај у смањивању сиромаштва и социјалне искључености тако што ће:

1. Учинити свим грађанима доступне ресурсе, права и услуге које су неопходне за пуну партиципацију у друштву;
2. Подстицати активну социјалну укљученост свих, укључивањем на тржиште рада и борбом против сиромаштва и социјалне искључености;
3. Добро координисати мере социјалног укључивања, чија реализација претпоставља укљученост свих нивоа власти, али и оних који су непосредно погођени сиромаштвом.⁸⁴

Нови концепт, назван *активна инклузија*, појавио се на европској сцени 2007. године. Иницијално је отпочео као ужи у поређењу са ширим и свеобухватним концептом *социјалне укључености*, фокусирајући се на људе који би могли бити интегрисани на тржиште рада. У

⁸² *Ibidem*, стр. 56.

⁸³ *Ibidem*, стр. 56.

⁸⁴ *Ibidem*, стр. 56.

међувремену, његове границе се постале прилично неодређене у поређењу са активном инклузијом, углавном употребљаваном као начин за развој мера и политика усмерених на минимум прихода, инклузију на тржиште рада и приступ (социјалним) службама. Европска комисија је 2008. године издала *Препоруку о активној инклузији*, која се заснивала на три већ наведена кључна елемента концепта активне инклузије. За све три области Препорука је дефинисала заједничке принципе и смернице. Они представљају добровољни оквир имплементације за државе чланице. 2009. године, Европски парламент је усвојио *Извештај о активној инклузији* и тиме дао додатну политичку тежину препоруци Комисије.

Истовремено, Европска унија је посебну пажњу посвећивала одређеним темама, увођењем тема за одређене године, чија је суштина да све државе чланице ЕУ у једној години усмере своја средства и активности на тему од посебног значаја. Европска година борбе против сиромаштва и социјалне искључености (2010) била је посвећена остваривању широко постављених циљева и „водећих принципа“, који подразумевају:

1. Признавање свим грађанима, а посебно онима који живе у сиромаштву и социјалној искључености, права да живе достојанствено и узму учешће у друштву чији су део;
2. Промовисање заједничке одговорности и партиципације, стављајући нагласак како на индивидуалну тако и на колективну одговорности у борби против сиромаштва и социјалне искључености;
3. Промовисање кохезивности и солидарности, указујући на бенефиције које ће читаво друштво имати од смањивања сиромаштва и вишег степена социјалне укључености;
4. Конкретизовање акција за борбу против сиромаштва и социјалне искључености на свим нивоима власти.⁸⁵

Социјално укључивање један је од фокуса и актуелне стратегије *Европа 2020*, која је усвојена у јуну 2010. године и која се односи на период до 2020. ”У њој су, као развојни циљеви ЕУ, дефинисани: запосленост, истраживање и развој, клима и енергија, образовање

⁸⁵ Decision No. 1098/2008/EC.

и борба против сиромаштва.”⁸⁶

Паметан, одржив и интегративни раст утврђени су као приоритети, међу којима социјално укључивање такође има своје место. Интегративни раст, наиме, дефинисан је као реализовање високе стопе запослености уз социјалну и територијалну укљученост становништва. У оквиру наведених приоритета, касније је покренуто и седам иницијатива, од којих је једна и Европска платформа за борбу против сиромаштва.⁸⁷

Иницијална сврха Европске платформе против сиромаштва и социјалне искључености је да обезбеди оквир деловања за земље чланице, институције ЕУ и заинтересоване актере, у сврху остварења заједничког циља смањења сиромаштва и социјалне искључености. Она се надовезује на рад и резултате Отвореног метода координације у области социјалне заштите и социјалног укључивања.

Европска комисија је, у оквиру Платформе, посебан фокус ставила на следеће области:

1. Читав спектар јавних политика
 - Запосленост
 - Социјална заштита и приступ основним услугама
 - Образовање и политика усмерена ка младима
 - Миграције и интеграција миграната
 - Социјално укључивање и борба против дискриминације
 - Секторске политике
 - Спољна димензија
2. Допринос финансијских средстава ЕУ
3. Развој приступа социјалним иновацијама и реформама заснованим на доказима
4. Унапређење партнерског приступа и социјалне економије
5. Унапређење координације јавних политика између земаља чланица.⁸⁸

⁸⁶ *Ibidem*, стр 13

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 2 July 2008 – ‘A renewed commitment to social Europe: Reinforcing

Европска комисија има задатак да јача и надопуњује политике држава чланица у областима социјалног укључивања и социјалне заштите. ”У оквиру Стратегије *Европа 2020* утврђени су циљеви којима би се из сиромаштва и социјалне искључености извукло најмање двадесет милиона људи и самим тим повећала стопа запослености становништва узраста 20–64 године на 75%.”⁸⁹

Важно је нагласити да је већина теоретичара изразила сумњу да ће ЕУ успети да оствари овако амбициозно постављене циљеве Стратегије *Европа 2020* са постојећом мешавином „тврдых“ и „меких“ инструмената. Како би се успех остварио, неопходан је радикалан корак у европској интеграцији. Потребно је да се развију заједничке политике које су сличне историјским основама националних држава, а то обухвата не само индустријску политику, већ и социјалну и образовну политику. Још тада, међутим, предвиђања су била да са конзервативним владама у већини земаља чланица ЕУ, већина није наклоњена проширењу социјалних политика на нивоу ЕУ, као и да ће у годинама које следе, структурне реформе имати безусловну подршку, те ће се наставити маргинализација социјалних питања. Наведено се показало као исправан закључак, имајући у виду развој ситуације у неколико држава чланица ЕУ, чинећи поделу на „јаче“ и „слабије“ државе још видљивијом.

Динамика развоја појма социјалног укључивања на европском континенту управо указује на важност бављења овом темом. Суштина појма јесте остваривање максимума људских потенцијала који чине једну државу и друштво. Историја развоја ЕУ је показала да се развој тржишта и економије и социјалног укључивања и друштвеног капитала, развијају по принципу спојених судова, односно да је једини начин за остваривање јаке економије брига о свим члановима друштва, са фокусом на образовање, запошљавање, приступ здравственој и социјалној заштити итд.

”Стварање пуне запослености, елиминација сиромаштва и смањење јаза између богатијих и сиромашнијих држава остају значајни проблеми са којима ће се суочити наредне генерације. Изазов да се спречи трајно искључивање налази се у сржи свих

the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion’ (COM(2008) 418 final).

⁸⁹ *Ibidem*, стр 12

политика, а борба за људска права и социјалну правду представља императив. Постоје могућности да се развију нове парадигме које ће бити у стању да обликују глобалну јавну политику обезбеђујући много јачу међународну и глобалну сарадњу. Нема сумње да социјална неједнакост и сиромаштво представљају озбиљне проблеме који захтевају алармантно реаговање, посебно ако су испраћени високим степеном социјалне искључености”⁹⁰.

3.2 Сродни процеси – миленијумски циљеви развоја и европска интеграција

Миленијумске циљеве развоја чине циљеви које су свих 191 земаља чланица Уједињених нација договориле да покушају да остваре до 2015. године. Борба против сиромаштва на националном и на нивоу ЕУ, доводи се у непосредну везу са остваривањем Миленијумских циљева УН (2000):

1. ”искоренити екстремно сиромаштво и глад
2. постићи универзалност основног образовања
3. промовисати родну равноправност и дати већа права женама
4. смањити смртност деце, побољшати здравље мајки
5. осигурати одрживост природне средине
6. развити глобално партнерство за развој
7. изборити се са ХИВ/АИДС-ом, маларијом и осталим болестима”⁹¹.

Већина земаља УН није, међутим, у потпуности остварила амбициозне циљеве одређене 2005. године, те су током 2014. године поново спроведене консултације на глобалном нивоу. Србија је изабрана као једна од 56 земаља света где ће се уз подршку тима агенција Уједињених нација спровести широке националне консултације са циљем да се да допринос дефинисању нових развојних приоритета на глобалном нивоу, којима ће се руководити Уједињене нације после 2015. године. Овај широки процес консултација замишљен је тако да кроз њега грађани Србије у што већем броју, укључујући и оне маргинализоване чији се

⁹⁰ Јована Шкорић, *Социјална искљученост и неједнакост у контексту глобализације*, Социјална политика, Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр.213.

⁹¹ <http://www.unmillenniumproject.org/goals/>

гласови обично не чују, путем јавних дебата, радионица, друштвених мрежа, *онлајн* форума и дискусија, дају своје мишљење и предлоге о развојним приоритетима који ће важити у овом миленијуму. Овај процес националних консултација, чији је циљ да прикаже виђење обичних и маргинализованих људи, спроводи се паралелно са формалним процесом консултација које организују Уједињене нације са својим државама чланицама кроз Генералну скупштину УН. Од почетка је било извесно да ће се развојна агенда Уједињених нација за период после 2015. године надовезати на напредак остварен кроз миленијумске циљеве развоја и задржати фокус на хуманом развоју и сузбијању сиромаштва, али ће настојати и да одговори на бројне нове развојне изазове који су постали релевантни после усвајања Миленијумске декларације, а нису били адекватно обухваћени њима (питања одрживог развоја и људске безбедности). Но, ”имајући у виду да државе немају јасну корист од испуњавања обавеза и напретка у развоју миленијумских циљева, остаје упитно који су тачно њихови домети у земљама чланицама УН, посебно оним које су чланице ЕУ или то теже да постану”⁹².

3.3. Отворени метод координације и изградња европског социјалног модела

Термин и појам европског социјалног модела често се употребљава у науци и у јавном дискурсу. Сам концепт није, међутим, јасно дефинисан и интерпретира се на различите начине,. Многи аутори користе овај концепт, а да га уопште и не дефинишу, да би оправдали или одбацили неку форму интервенције политике. ”У најширем смислу, европски социјални модел означава све оно што је заједничко и опште у социјалном уређењу различитих националних европских држава почев од периода Другог светског рата. Насупрот америчком моделу, који се одликује високим степеном дерегулације, и још недовољно развијеном југоисточно-азијском моделу, европски регионални модел је таква шема која се уобичајено одликује екстензивном социјалном заштитом, обухватним и законски санкционисаним институцијама на тржишту рада, као и решавањем социјалног конфликта споразумним и демократским средствима.”⁹³ С једне стране, међу европским

⁹² Миленијумске циљеве развоја су после 2015. године заменили Циљеви одрживог развоја.

⁹³ Наталија Перишић, „Положај и перспектива источноевропског социјалног модела у процесима европских интеграција – компаративни приказ“, у Илија Вујачић, итд (ур.) *Консолидација демократије – 20 година након пада Берлинског зида*, Факултет политичких наука, Конрад Аденауер Штифтунг, Београд, 2009, стр 106

државама постоје значајне разлике, али оне губе на значају, а сличности међу њима постају уочљиве када се пореде са америчким моделом и остатком света. ”Процес глобализације, који производи низ заједничких притисака, излаже европске земље заједничком императиву конкурентности, интерне економске интеграције и иновације социјалних пракси. Истовремено, европски социјални модел представља последњу европску „брану“ од радикалног либерализма, који је у другим деловима света често прихватан, нарочито током деведесетих година. Извесне сличне околности у европским земљама, попут карактеристика социјалних структура, политичких институција, степена хомогености популације, културе, перцепције проблема и решења за њих, а нарочито развијене социјалне традиције, поткрепљују тезу о одрживости европског социјалног модела.”⁹⁴

На изградњу европског социјалног модела, данас велики утицај има социјални Отворени метод координације. ”Период који је уследио након увођења ОМК означио је *de facto* значајнији степен координације националних социјалних политика, иако у различитом степену, у зависности од конкретних области. Упркос знатним теоријским и емпиријским напорима уложеним у испитивање проблематике предмета координације у области социјалне укључености, и даље не постоји недвосмислен одговор на питања да ли је доминантнија координација циљева и/или политика у европским државама благостања. Област социјалног укључивања представља са сигурношћу један од најчвршћих елемената јединственог европског социјалног модела”⁹⁵.

ОМК се одређује као „циклична процедура стандардизовања, која врши координацију националних политика, обезбеђивањем смерница и процене на европском нивоу. Наиме, карактеристика ОМК јесте да усвајање политика и избора остаје на националном нивоу, уз постизање договора о заједничким циљевима и индикаторима постизања тих циљева, на комунитарном нивоу”⁹⁶. Једна од карактеристика ОМК је и то ашто је „примарно намењен оријентисању политика држава чланица ка заједничким стратешким приоритетима и усвајању акционих оквира за долажење до важних исхода“. Будући да не производи обавезујућа дејства по државе чланице, као и што нису предвиђене санкције, у сфери

⁹⁴ *Ibidem*, стр. 108

⁹⁵ *Ibidem*, стр 216-217

⁹⁶ *Ibidem*, стр 217

усаглашавања политика, владе подржавају ОМК због ниског степена легализације и његовог лимитираног потенцијала нежељених последица“.⁹⁷ Тиме добија на значају и теза о неспремности (и/или немотивисаности) европских држава да компетенције из сфере социјалне политике пренесу у већој мери на комунитарни ниво. Истовремено, оне не губе могућност реформисања система, у складу са опробаним решењима и уз уважавање специфичности својих режима, институционалне организације и социјалних проблема. Када је 2000. године Лисабонска стратегија формално лансирала ОМК као нови регулаторни инструмент, очекивања су била висока“.⁹⁸ Постојала је нада да ће овај нови механизам омогућити координацију у спектру (осетљивих) националних политика у којима ЕУ има ограничен ауторитет. Од тада се велики број стручних и истраживачких чланака бавио покушајем да одговори на питање да ли је ОМК успешан, што и данас остаје врло контроверзна тема. Основно питање јесте да ли механизам који је заснован пре свега на доброј вољи држава чланица може бити успешан у оној мери у којој је то Европској унији потребно у сасвим промењеним економским околностима. Суштина дилеме је у томе што је ОМК меки инструмент, односно регулација путем убеђивања и постављања заједничких циљева, а не путем „тврде“ легислативе. Министри за социјална питања земаља чланица ЕУ су у јуну 2011. године најавили да се социјални ОМК показао као успешан инструмент, упркос тврдњама одређених теоретичара и експерата, због тога је и добио велики простор у Стратегији *Европа 2020*.⁹⁹

Од суштинске је важности истаћи да не постоји јединственост нормативне димензије ОМК. Најчвршћи основ имају смернице за (економску политику и) политику запошљавања, док у осталим политикама (на пример социјалне укључености) нису утврђене смернице, већ само опште циљне области. Заједнички индикатора такође су непотпуни; на пример, националне државе и даље нису постигле договор о индикаторима праћења политика које се односе на пензијске системе, за разлику од запошљавања и социјалне укључености, за које

⁹⁷ *Ibidem*, стр 217

⁹⁸ *Ibidem*, стр 217

⁹⁹ Мирјана Вуковић, „Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености – садржај и оцене“, у Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур.), *Ризици и изазови социјалних реформи*, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр.74

је успостављен низ индикатора. ”Разликује се и специфичност и разрађеност препорука – препоруке за политике запошљавања конкретизоване су за сваку државу чланицу понаособ, али за остале политике у којима се примењује ОМК нису. Евалуација активности и иницијатива документује се у извештајима, чији број и учесталост значајно варирају у различитим областима политика. У политикама запошљавања и социјалне укључености постоји обавеза сачињавања националних акционих планова, а у неким другим само општих извештаја. Поред норматива, концептуализовање ОМК подразумева установљавање одговарајућег *институционалног оквира*, односно инфраструктуре коју сачињавају националне и европске институције за координацију”¹⁰⁰. У социјалним политикама, најзначајније надлежности, када су комунитарни органи у питању, има Комисија, која предлаже смернице и сачињава препоруке, а затим и Савет. У прилог затворености ОМК на комунитарном нивоу је и становиште: „Значајни сегменти координације обављају се у бирократским, високопрофесионализованим, недемократски легитимисаним и политички тешко контролисаним комитетима у којима се одлуке доносе или чак између службеника Комисије и Савета“.¹⁰¹ Изван органа који имају статус главних, незаобилазно место заузимају Комитет за запошљавање и Комитет за социјалну заштиту, у којима се најчешће одвијају процеси преговарања у вези са ОМК. С друге стране, „дух“ ОМК захтева што ширу партиципацију што већег броја актера на националном нивоу, тако да је интенција комунитарних креатора политика да они потичу не само из званичних, владиних домена него и синдиката, невладиног сектора итд. Није сигурно колико је испуњен овај циљ, с обзиром на то да се у освртима на успешност примене ОМК често апострофира управо фактичка искљученост и узак домет утицаја одређених групација. ”Области успешне примене ОМК, што значи: вишег степена координације националних политика, јесу запошљавање и социјална укљученост. Насупрот томе, пензије су област у којима координација тек задобија своје место, односно траже се специфичнији начини заједничког

¹⁰⁰ Наталија Перишић, *Координација политика социјалног укључивања европских држава благостања*, Годишњак ФПН, VIII (11), стр 102.

¹⁰¹ *Ibidem*.

приступа, док су здравство и дуготрајна заштита минимално координисани на нивоу ЕУ.”¹⁰²

Може се тврдити да управо различитост карактеристика ОМК процедура у различитим областима представља аргумент у прилог тези о томе да се могу разликовати два типа или сета ОМК. Првом, снажнијем сету припадају Опште смернице за економску политику и Европске смернице за запошљавање, будући да је ова област предмет Уговора и да се предвиђа снажније учешће Комисије и употреба „притисака“ на државе чланице. С друге стране, ОМК у социјалној сигурности (пензије, социјална укљученост, здравство) припада другом сету, ком недостаје уговорни основ, где је улога Комисије мање изражена и где се национални принципи више уважавају. Отворени метод координације у области запошљавања „служи, у великој мери, као референтна тачка за развој овог метода у осталим секторима“¹⁰³. Примена ОМК у области социјалне укључености одвија се у две фазе. Прву сачињава процес прихватања националних планова и њиховог евалуирања од стране Европске комисије и Комитета за социјалну заштиту, а другу акциони програм, који има за циљ подстицање сарадње између држава чланица у политици социјалне укључености. Националним акционим плановима за социјално укључивање прилагођавају се заједнички циљеви Уније специфичним околностима у државама чланицама. Процене утицаја (и квалитета) Националних акционих планова и Националних стратешких извештаја о социјалној сигурности и социјалној укључености крећу се у широком распону од крајње позитивних до крајње негативних. У прилог негативним оценама су оне које сматрају да ова документа представљају само извештаје, приказе стања, а не стратегије националних држава и да је само мали број држава извршио стварну процену својих политика социјалне укључености у њима. Насупрот томе, постоје схватања према којима су они изазвали промене у националним реакцијама на проблеме социјалне искључености. Са сигурношћу се може тврдити да је истина управо негде између два наведена става, ”сигурно је да брзина реформи не кореспондира увек са жељом доносилаца одлука који је иницирају, међутим са друге стране, извесно је да јемноштво реформских процеса могуће спровести и много

¹⁰² Наталија Перишић, *Координација политика социјалног укључивања европских држава благостања*, Годишњак ФПН, VIII (11), стр 217.

¹⁰³ *Ibidem*, стр. 219

брже”¹⁰⁴.

Аутори на различите начине процењују ефективност примене ОМК. Домете примене ОМК аутори различито квалификују. На пример, неки сматрају да примену ОМК у домену пензија не одликује довољна отвореност, аргументујући то недостатком учешћа шире јавности у процесима креирања одлука. Док други основним недостатком ОМК сматрају одсуство његове судске и политичке одговорности. ”Упркос томе, констатују и да се са вероватноћом може утврдити да ОМК представља иновацију у комунитарним политикама, омогућујући нови начин координисања”¹⁰⁵. Такође, све су чешћи ставови да је ОМК и начин његовог функционисања остварен највише што је тренутно могуће, када говоримо о политикама које су макар и у делимичној надлежности држава чланица. Разлози за то су свакако разнородни, али са сигурношћу можемо тврдити да је један од њих управо, раније споменуто, различито наслеђе, историјски развој и схватање система социјалне сигурности и заштите међу државама у Европи.

”Свеобухватни циљеви ОМК у социјалној заштити и социјалној укључености промовишу:

- Социјалну кохезију, једнакост између жена и мушкараца и једнаке могућности за све, кроз адекватне, доступне, финансијски одрживе, прилагодљиве и ефикасне системе социјалне заштите и политике социјалне укључености;
- Ефикасну и узајамну интеракцију између лисабонских циљева који се односе на већи економски раст, већи број и боља *радна места и већу социјалну кохезију*, као и стратегије Европске уније о одрживом развоју;
- Добро управљање, транспарентност и укључивање заинтересованих страна у креирање, имплементацију и мониторинг политике”¹⁰⁶.

¹⁰⁴ *Ibidem*, стр. 219

¹⁰⁵ *Ibidem*., стр 219

¹⁰⁶ Mathisas Maucher, „Социјална укљученост и промоција социјалне Европе: концепти и оквири на нивоу ЕУ“, Социјалне реформе – садржај и резултати, Факултет политичких наука, Београд, 2011.

Дефинисање заједничких циљева социјалне заштите и социјалне укључености подразумева и дефинисање заједничких индикатора за поређење најбољих пракси и за мерење напретка ка заједничким циљевима. Они су допуњени индикаторима специфичним за сваку земљу појединачно.

3.4. Индикатори сиромаштва у земљама ЕУ и Србији

У поређењу са 28 земаља ЕУ, Република Србија је имала највећу стопу ризика сиромаштва. ”Та вредност је знатно изнад просечне стопе ризика сиромаштва ЕУ-28 (16,9 одсто), као и просечне стопе ризика сиромаштва у новим чланицама ЕУ-12 без Хрватске (17,3 одсто), али и изнад земаља са највећом стопом ризика сиромаштва – Грчке и Румуније (23 одсто) и Шпаније (22 одсто)”¹⁰⁷.

Према подацима истраживања SILC – Анкете о дохотку и условима живота (eng. - *Statistics on Income and Living Conditions – SILC*), 42,1 одсто (три милиона) становништва Републике Србије изложено је ризику сиромаштва или социјалној искључености. ”Та вредност је знатно већа од вредности просека 28 земаља ЕУ (24,8 одсто) и просека најновијих 12 земаља чланица без Хрватске (30,7 одсто). После Бугарске и Румуније, та вредност је већа него у било којој другој земљи ЕУ.”¹⁰⁸

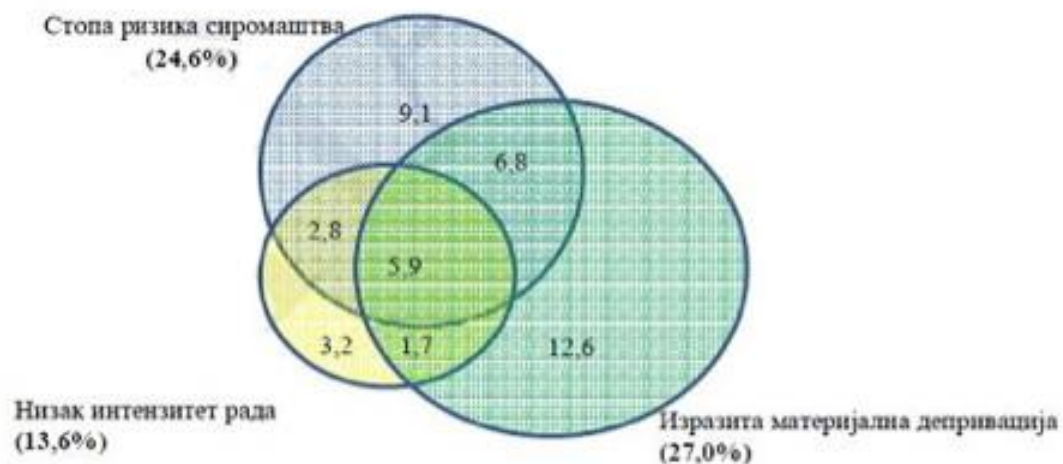
Посматрано према компонентама, ”укупно 24,6 одсто (1,76 милиона) становништва Републике Србије је у ризику од сиромаштва, 27 одсто (1,92 милиона) је у ситуацији изразите материјалне депривираниости и 13,6 одсто живи у домаћинствима са ниским интензитетом рада.”¹⁰⁹

¹⁰⁷ Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, Влада Републике Србије, Београд, 2014, стр 104

¹⁰⁸ *Ibidem*, стр.104

¹⁰⁹ *Ibidem*, стр. 105

Графикон 1. Стопа ризика сиромаштва или социјалне искључености у Републици Србији, 2012. година, %



Извор: истраживање *SILC*, РЗС

”Скоро две трећине становништва суочено је са комбинацијом два или три ризика, тј. налази се у пресеку два или три скупа (док је 65,1 одсто становништва суочено са одређеним фактором ризика). Највеће преклапање је код скупа који се односи на низак интензитет рада (преко три четвртине), будући да је рад и интензитет рада чланова домаћинства основни предуслов вишег дохотка и бољег животног стандарда. Само 3,2 одсто становништва живи у домаћинствима са ниским интензитетом рада, а нису изложена ризику сиромаштва или у ситуацији изразите материјалне депривације”¹¹⁰ (графикон 1).

Приближно 8,7 одсто становништва (302 хиљаде) изложено је ризику од сиромаштва и живи у домаћинствима са веома ниским радним интензитетом. То су лица у домаћинствима у којима чланови не раде или раде веома мало, и која имају релативно низак доходак. ”Нешто већи проценат (12,7 одсто или 463 хиљада) становништва је у ризику од сиромаштва и изразито материјално депривиран. То су лица која имају релативно низак доходак који такође утиче на њихов низак животни стандард. Најмањи проценат (7,6 одсто или 267 хиљада) становништва је изразито материјално депривиран и живи у

¹¹⁰ *Ibidem*, стр. 106

домаћинствима са ниским интензитетом рада, док је 5,9 одсто (208,5 хиљада) изложено свим трима факторима ризика.”¹¹¹

Подаци јасно показују да су ”деца (до 18 година старости) највише су изложена ризику сиромаштва после социјалних трансфера (30 одсто) у односу на остале старосне групе, што се превасходно може објаснити саставом домаћинства у којем живе, статусом на тржишту рада њихових родитеља, што се даље везује за ниво образовања. Многе студије показују да деца која одрастају у условима сиромаштва и социјалне искључености имају мање шансе да достигну децу имућнијих родитеља како у нивоу образовања тако и касније током живота у нивоу зарада, као и да се та разлика временом повећава. Иако је стопа ризика сиромаштва деце у Републици Србији знатно већа него у 28 земаља чланица ЕУ у 2012. години (30 одсто према 20,8 одсто), треба нагласити да је релативан положај деце у односу на просек популације у Републици Србији приближно исти као у 28 земаља чланица ЕУ.”¹¹²

Млади (18 до 24 године старости) су следећа категорија која је натпросечно изложена ризику сиромаштва (27,3 одсто) што је, поред осталог, последица високе стопе незапослености младих, односно великог броја младих који нису запослени, не школују се нити се усавршавају кроз систем обуке (такозвана NEET категорија – *not in employment, education or training*). ”Према подацима Анкете о радној снази (АРС), из октобра 2013. године, стопа незапослености младих (15–24 године) износи око 50 одсто, док једна четвртина младих спада у категорију NEET. Имајући у виду да подаци о ризику сиромаштва нису упоредиви са периодом 2006-2010. године, има довољно основа за тврдњу да се овај показатељ материјалног положаја младих у односу на просек популације погоршао у 2012. години, као последица погоршања њиховог положаја на тржишту рада и њихових родитеља, јер већина младих не живи самостално, већ са родитељима”.¹¹³ Подаци за све земље чланице ЕУ за 2012. годину показују да су млади највише изложени ризику од сиромаштва. То се можда може објаснити пре свега чињеницом да се много више младих у наведеним земљама одлучује за самосталан живот у Србији. ”Стопа ризика од сиромаштва даље опада

¹¹¹ *Ibidem.*

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ Према *Ibidem.*

са годинама старости, што није потпуно у складу са кривом стопе запослености по старости, која достиже врхунац у периоду 35–39. године и даље нагло опада. У другим земљама, овај врхунац се достиже у периоду 45–49. године и остаје на веома високом нивоу и у старијој доби. Разлог овог несклада између Србије и ЕУ треба, поред осталог, тражити и у саставу домаћинства. Стопа ризика од сиромаштва достиже најнижу вредност за лица стара 65 и више година (19,5 одсто), будући да се углавном ради о пензионерима која живе у домаћинствима без издржаване деце”¹¹⁴.

Може се тврдити да ”када је реч о земљама ЕУ, стопа ризика сиромаштва у 28 земаља чланица у 2012. години већа је код жена него код мушкараца (17,5 одсто према 16,3 одсто у 2012. години), а незапослени и неактивни, изузев пензионера, највише су изложени ризику сиромаштва, при чему је њихов релативни положај у односу на просек популације знатно лошији него у Републици Србији (31 према 25,3 процентна поена за пензионере, односно 11,8 према 9,3 за остале неактивне). То се једним делом може објаснити већим учешћем незапослених и неактивних који су повремено били активни у сивој економији у Републици Србији него у ЕУ и тако допуњавали своје приходе, будући да се најчешћи статус на тржишту рада код овог показатеља ризика од сиромаштва односи на самодекларисање испитаника и не одговара стандардној дефиницији Међународне организације рада.”¹¹⁵ У условима великог учешћа запослених у неформалној економији (15 година и више) које је процењено на 24,1 одсто у новембру 2011. године према подацима Анкете о радној снази, самодекларисање испитаника о њиховом статусу на тржишту рада потцењује запосленост на рачун незапослености и неактивности, јер се многи испитаници који су повремено активни у неформалном сектору осећају као незапослени или неактивни, а не као запослени, што за последицу има другачију дистрибуцију дохотка према најчешћем статусу на тржишту рада, и последично, другачију стопу ризика од сиромаштва појединих категорија лица на тржишту рада

”Релативни јаз ризика од сиромаштва мери разлику између линије сиромаштва и медијане дохотка по потрошачкој јединици лица која су испод линије сиромаштва и

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва Владе Републике Србије, Влада РС, Београд, 2014

изражава се као проценат линије сиромаштва. За разлику од стопе ризика од сиромаштва, која показује ко је изложен ризику сиромаштва, релативан јаз ризика од сиромаштва показује колико је неко сиромашан.”¹¹⁶ ”Релативни јаз ризика од сиромаштва у 2012. години је износио 36,6 одсто линије сиромаштва. Та вредност је знатно већа у односу на просек 28 земаља чланица ЕУ 2012. године (23,5 одсто), и већа је у односу на земље са највећим релативним јазом ризика сиромаштва као што су Бугарска и Шпанија (31,4 одсто), Румунија (30,9 одсто) и Грчка (29,9). Релативни јаз ризика сиромаштва опада са годинама старости као и стопа ризика сиромаштва, што указује не само да је највећи проценат деце изложен ризику сиромаштва већ да им у просеку недостаје највише средстава да би изашли из стања ризика сиромаштва. Иако не постоје значајне разлике у стопи ризика сиромаштва између мушкараца и жена, мушкарци (старости 18–64) су имали већи јаз ризика сиромаштва од жена (38,3 одсто према 35,7 одсто).”¹¹⁷

3.5. Секторске политике од важности за социјално укључивање

3.5.1. О запошљавању

”Социјална политика ЕУ, у најширем смислу, обухвата следеће области: слободно кретање радника и социјалну сигурност радника миграната; једнак третман мушкараца и жена; обезбеђење најбољих услова рада, здравствене заштите и заштите на раду; заштиту јавног здравља; бригу о старим људима; борбу против сиромаштва, укључујући и интеграцију мањинских група; запошљавање, професионалну обуку младих и политику запошљавања.”¹¹⁸ Важан сегмент социјалне политике Европске уније је и развој служби социјалне заштите и образовања. С тим у вези, према Лисабонској агенди, политика запошљавања садржи снажну компоненту социјалних реформи. Премда се улога Европске уније у оквиру политике запошљавања, састоји од тога да осигура додатну вредност и координира националне политике, једна од њених улога је и пружање финансијске подршке путем Европског социјалног фонда.

¹¹⁶ *Ibidem.*

¹¹⁷ *Ibidem.*

¹¹⁸ Mathias Maucher, „Социјална укљученост и промоција социјалне Европе: концепти и оквири на нивоу ЕУ“, *Социјалне реформе – садржај и резултати*, у Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур), Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 55

Када је реч о држава које приступају ЕУ, поглавље 19 правних тековина Европске уније садржи основне социјалне стандарде на које су се државе чланице обавезале приступањем Унији. Њихова сврха је да подрже примену и развој европског социјалног модела. Као што је раније речено, уређење социјалних питања на нивоу заједнице европских држава која ће временом прерасти у Европску унију има свој корен већ у првом уговору – Уговору о Европској заједници за угаљ и челик, потписаном 1951. године у Паризу. Овај уговор је садржао релевантне одредбе социјалног карактера који се тичу побољшања услова рада и живота рудара и металских радника, попут одредби о отварању нових радних места, побољшању радних услова и зарадама и слободи кретања радника у оквиру Заједнице. Ова чињеница уједно много говори и о важности ове теме за све државе у ЕУ, без обзира када су организацији приступале. Временом, оснивачким уговорима надлежности су преношене и на друге области социјалне политике, да би коначно Лисабонским уговором, социјална политика била сврстана у области у којима Унија има подељену надлежност са државама чланицама. На основу члана 153. Уговора о функционисању Европске уније, Унија подржава и допуњује активности држава чланица у области социјалне политике. Данас поглавље 19, као што је претходно наведено, укључује минималне стандарде у областима радног права, једнаких могућности, безбедности и здравља на раду и борбе против дискриминације. Не смемо заборавити да поред извора права које су створиле институције ЕУ, ови стандарди имају упориште и у међународним уговорима који се односе на запошљавање, рад и социјална питања, као што су релевантне конвенције Међународне организације рада.

”Када је реч о институционалној примени свих мера и политика, о примени и развоју европског социјалног модела стара се низ институција и тела ЕУ, пре свега Генерални директорат за запошљавање, социјална питања и укључивање. Од стручних тела Европске комисије, најзначајнији су Комитет за запошљавање и Комитет за социјалну заштиту. За подршку примени Отвореног метода координације установљен је Програм за запошљавање и социјалну солидарност ПРОГРЕС 2007–2013”¹¹⁹.

У области социјалне политике, обавеза Србије из ССП-а је изричито утврђена за области које се тичу услова рада, нарочито безбедности и здравља на раду и једнаких

¹¹⁹ *Ibidem*, стр.56

могућности, регулисаних чланом 79. Поред тога, чланом 101 ССП – а, утврђена је сарадња у области социјалне политике и запошљавања са циљем подршке Србији у процесу усклађивања са правним тековинама ЕУ. У области запошљавања, сарадња је усмерена у олакшавање реформе политике запошљавања у Србији, у контексту јачања привредне реформе и интеграције. ”Сарадња ће такође бити усмерена ка прилагођавању система социјалног осигурања новим економским и социјалним захтевима и укључиваће усклађивање законодавства у Србији о радним условима и једнаким могућностима за жене и за мушкарце, за особе са инвалидитетом и припаднике мањинских и других осетљивих група, као и побољшању степена заштите здравља и безбедности радника.”¹²⁰

Када говоримо о мерама тржишта рада, важно је нагласити да се оне деле на активне и пасивне. Пасивне мере тржишта рада имају за циљ да обезбеде финансијску подршку у периоду незапослености. Сходно томе, главну меру у овој групи чини социјално осигурање, односно, накнада за случај незапослености. Активне мере имају за циљ да повећају запошљивост незапослених, а тиме и да унапреде функционисање тржишта рада. ”У активне мере запошљавања спадају саветовање и подршка у активном тражењу посла, обуке (преквалификације, доквалификације, образовање одраслих итд.), као и програми за креирање нових радних места (помоћ при samozapošljavanju, микрокредитирање, јавни радови, субвенције за запошљавање и др.).”¹²¹

У ЕУ, политике запошљавања се усклађују у оквиру ОМК. Кроз овај процес, међу свим земљама ЕУ све већи значај добијају мере којима се подстиче радна активација. Посебни програми усмерени су ка младима који имају тешкоће при уласку на тржиште рада, дуготрајно незапосленима, мигрантима и другим посебно осетљивим групама. Разлике међу земљама постоје, неке су програме увеле раније (Велика Британија), а неке касније (Немачка), у неким имају већи значај (Ирска), а у неким мањи (бивше социјалистичке државе). Ове разлике одражавају већ поменуте разлике између традиција у области социјалне политике.

¹²⁰ *Ibidem*, стр 58

¹²¹ Михаил Арандаренко, „Активна политика тржишта рада у Србији“, у Дренка Вуковић, Наталија Перишић, (ур.), „*Ризици и изазови социјалних реформи*“, Факултет политичких наука, Београд, 2012. , стр.89

Када је реч о европској интеграцији Србије, Европска комисија је у својим Извештајима о напретку редовно указивала на неразвијен социјални дијалог у Републици Србији и потребу јачања капацитета његових учесника. ”Истиче се, пре свега, да је у наредном периоду потребно дефинисати Оквир за развој социјалног предузетништва, и оснажити координацију на међуминистарском нивоу. Значајан извор финансирања могу да буду јавне набавке (социјални аспект јавних набавки), стога је потребно радити на подизању свести о користима и могућностима оваквих набавки.”¹²²

3.5.2. О образовању

За сектор образовања, Отворени метод координације представља механизам сарадње између држава чланица Европске уније пре свега због јаке потребе за блиском сарадњом држава чланица. ”Начин на који ОМК функционише у овој области је следећи: ресорни министри држава чланица на Савету министара договарају опште циљеве у одређеној области; након тога, државе чланице интегришу договорене циљеве у националне политике, а затим свака земља одређује специфичне циљеве, активности и показатеље који омогућавају мерење резултата и систематско праћење и процену остварености резултата.”¹²³ Земље учеснице у ОМК унапређују своје политике и реализацију постављених циљева кроз размену научених лекција и примера добре праксе. Европска комисија помаже у овом процесу експертском и техничком подршком. У домену образовања, свака држава чланица је одговорна за организацију и садржај свог образовног система. Улога Европске уније, према члану 165. Уговора о функционисању Европске уније, јесте искључиво да допринесе развоју квалитета образовања кроз подстицање сарадње и размене између држава чланица, као и да подржи одређене активности када је то могуће. Сарадња између држава чланица и институција Европске уније заснива се на Стратешком оквиру сарадње у области образовања и обуке (*eng. - Education and Training 2020 – ET 2020*).

Министри образовања свих држава чланица сагласили су се 2013. године о неопходности снажније улоге образовања у реализацији стратегије *Европа 2020*. Одлучено

¹²² Mathisas Maucher, „Социјална укљученост и промоција социјалне Европе: концепти и оквири на нивоу ЕУ“, *Социјалне реформе – садржај и резултати*, у Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур), Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 55

¹²³ www.europa.eu, приступљено 24.6.2015.

је да се тематске радне групе у оквиру ОМК у образовању реорганизују тако да делотворније одговоре на постављене циљеве и приоритете дефинисане у овој стратегији. Тренутно се активности одвијају у оквиру шест тематских радних група:

1. ”Образовање одраслих;
2. Модернизација високог образовања;
3. Политике школа (са фокусом на осипање ученика из образовног система и образовање наставника);
4. Средње стручно образовање;
5. Развој међупредметних вештина (са фокусом на ИКТ и предузетничке вештине, познавање језика);
6. Дигитално и *онлајн* учење.”¹²⁴

У априлу 2014. године, Србија је на позив Европске комисије номинувала представнике за учешће у раду свих тематских радних група. Представници Републике Србије укључени су у рад свих шест тематских радних група.

Све државе чланице и сама Европска унија налазе се пред озбиљним изазовима, када је реч о образовању. Иако јединствена образовна политика ЕУ не постоји, јер је реч о тематици о којој се државе чланице старају индивидуално, статистика је заједничка за све. А она је прилично сурова и каже да је стопа незапослености међу младима у просеку близу 23 одсто. ”Парадоксално је што у исто време и на истом месту, у ЕУ, постоји два милиона слободних радних места које нема ко да попуни, јер образовни системи не успевају да произведу довољан број обучених стручњака.”¹²⁵ Из ових разлога Европска комисија представила је јавности 20. новембра 2013. године стратешки документ „Промишљање образовања“, који би земљама чланицама требало да послужи као смерница како да образовне системе прилагоде реалним потребама тржишта рада. Око питања квалитета образовања у Европи већ дуже време расте забринутост. Модерне, на знању базиране економије, захтевају људе са већим и важнијим вештинама. Процене кажу да ће проценат

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ *Ibidem.*

послова који захтевају терцијарни ниво квалификација са 29 одсто у 2010. пораста на 34 одсто у 2020.¹²⁶ План Европске комисије је да број студената који се квалификују за Ерасмус буде удвостручен, то јест да њих буде пет милиона у периоду од 2014. до 2020. Две трећине средстава предвиђених за овај програм биће намењено за индивидуалне програме учења и мобилности, а остатак је намењен сарадњи у области иновација, реформи образовних политика и размени добрих пракси.

Аргументација која стоји у позадини „Промислања образовања“ није нова, али сада се чини јасним да је последњих година јако мало урађено на обучавању студената у ЕУ за предузетнички дух који се показује потребнији него икад раније. Европска комисија сматра да Европа мора да одговори на глобални раст квалитета образовања: „Прогнозе показују да ће трећина послова у ЕУ захтевати терцијарни ниво квалификација до 2020.“¹²⁷ Да би се осигурало да ће образовање бити усклађено са потребама студената и тржишта рада, „методе оцењивања морају да буду адаптиране и модернизоване“. Ово значи да ће употреба информационих технологија и отворених образовних извора бити повећана у контексту учења. Речено је и да ће „трансверзалне вештине“, као што су способност за критичко мишљење, преузимање иницијативе, решавање проблема и тимски рад припремити индивидуе за данашње променљиве и непредвидиве путеве каријере. Тренутно, према наводима ЕК-а, европски образовни систем највише прави грешке у обезбеђењу правих вештина потребних за запошљавање, а не сарађује адекватно са сфером бизниса и послодаваца на приближавању образовног система реалности радног окружења. У извештају Комисије стоји: „Да би се ослободили пуни потенцијали образовања као главног мотора раста и запошљавања, земље чланице морају да усвоје реформе како би унапредиле и учинак и ефикасност сопствених образовних система.“ „Европа ће повратити одрживи развој једино производњом високо обучених свестраних људи који могу да допринесу иновацијама и предузетништву.“¹²⁸ Истовремено, Комисија је нагласила и властиту свест о томе да је за образовање квалитетних стручњака неопходан и квалитетан наставни кадар. Тренутно, наглашава ЕК, само неколико земаља ЕУ има стратегије за промоцију квалитета наставе у високом образовању, укључујући и обуку наставног кадра у педагошким

¹²⁶ „Промислање образовања“, Европска комисија, Брисел, 2013.

¹²⁷ *Ibidem*, стр 34

¹²⁸ *Ibidem*, стр 34

вештинама. Комисија је зато формирала групу високог нивоа за модернизацију високог образовања која ће дати препоруке креаторима политика и институцијама високог образовања, о томе како да промовишу квалитет у настави и учењу. ”Европска комисија одлучила је да модернизује и унапреди мрежу за тражење посла Еурес, како би подстакла већу мобилност радника у Европској унији и утрла пут заиста јединственом европском тржишту рада. Стопа незапослености у двадесетседмочлавној Унији у септембру је била 10,6 одсто док је у зони евра без посла било 11,6 одсто радно активних. То значи да је у ЕУ било незапослено 25,75 милиона људи, а у зони евра 18,49 милиона. Без посла је у септембру у ЕУ било 5,52 милиона младих (испод 25 година), од тога 3,49 милиона у зони евра. Статистике показују и да је у поређењу са септембром прошле године стопа незапослености порасла у 12 земаља, а опала у седам.”¹²⁹ Унија, упркос порасту стопе незапослености, у односу на деведесете и период пре кризе, и даље има мањак радника, као и бројна непопуњена радна места. Из Комисије упозоравају да број непопуњених радних места на конкурсима за запошљавање расте од средине 2009. године, посебно на секторима који бележе брз раст, попут информационо-комуникационе технологије и у тзв. зеленој економији.

3.5.3. О здравственој заштити

Здравље грађана један је од основних приоритета Европске уније, а здравствена политика ЕУ допуњује националне политике, како би се осигурало да све особе које живе у Унији имају приступ квалитетној здравственој заштити. При самом оснивању, од ЕУ се очекивало да осигура да здравље људи буде заштићено свим ЕУ политикама, као и да се обезбеди сарадња између држава чланица да би се побољшало јавно здравље, спречио настанак болести код људи и елиминисали извори опасности за физичко и ментално здравље.

”Европска унија промовише координацију националних здравствених политика кроз ОМК, с посебним освртом на приступ и квалитет услуга, као и одрживост система. Стратегија ЕУ за заштиту и побољшање здравља људи”¹³⁰ спроводила се у претходном

¹²⁹ *Ibidem*, стр. 45

¹³⁰ *Ibidem*. стр. 47

периоду првенствено кроз програм „Здравље“ (eng. - *Health Programme*) који је трајао од 2008-2013. године. Тренутно је на снази Трећи програм ЕУ у области здравља, за период од 2014–2020. године, који има четири основна циља.

Циљ 1: Унапређење здравља, превенција болести и стварање околине која подржава здраве начине живота. У пракси: препознавање, ширење и унапређење схватања заснованог на добрим праксама за исплативу превенцију болести као и мера које се тичу промоције здравља, а нарочито кључних фактора ризика са фокусом на додату вредност ЕУ.

Циљ 2: Заштита грађана од озбиљних здравствених прекограничних опасности препознавањем и развијањем кохерентних приступа и њиховом имплементацијом за бољу припремљеност и координацију у кризним ситуацијама.

Циљ 3: Подршка упућена јавном здравству у изградњи капацитета и доприносу иновативним, ефикасним, одрживим здравственим системима. У пракси: идентификовање и развијање оруђа и механизма на нивоу Уније који би се позабавили недостацима ресурса, како људским тако и финансијским, али који би олакшали и добровољно прихватање иновација у стратегијама јавног здравства и стратегијама превенције.

Циљ 4: Олакшати приступ бољој и сигурнијој здравственој заштити за грађане Уније. Ово ће бити постигнуто кроз бољи приступ медицинским услугама и информацијама за посебне услове, такође и ван националних граница. Ово такође подразумева и примену истраживања и развијања оруђа за побољшање квалитета здравствених услуга и сигурности пацијента, између осталог и акцијама које би допринеле здравственом описмењавању.¹³¹

Основна претпоставка од које овај програм полази јесте да је здравље незаменљив услов за развој паметног, одрживог и инклузивног раста, те је пројектовано да унапреди циљеве стратегије *Европа 2020*. Он се стога више фокусира ка томе на који начин здравство може да допринесе расту и циљевима *Европе 2020* – а нарочито у домену запослености, иновације и одрживости. Такође је више усмерен на кључне проблеме у којима деловање ЕУ може додати вредност и направити значајну разлику. ”Приоритети су јасније одређени и

¹³¹ енг. - Third Health Programme 2014-2020, http://ec.europa.eu/health/programme/policy/index_en.htm

усредсређенији, са фокусом на 23 кључна тематска приоритета која решавају актуелне здравствене изазове”¹³².

Постоје јасни критеријуми којима се прати напредак у односу на циљеве и који ће редовно разматрати приоритете програма. Унапређење знања и механизма дељења информација воде ка доношењу бољих одлука у креирању здравствених политика на регионалном, националном и европском нивоу. Ширење резултата ће помоћи земљама чланицама и здравственој заједници да боље искористе деловање програма. Коначно, примена и управљање новог здравственог програма ће бити поједностављени, на пример путем електронских апликација и мањег броја пројеката и акција. Програм ће подржати државе ЕУ у реформи здравствених система, путем унапређења акција о превенцији хроничних и учесталих болести као и разумевању иновација у здравству, попут процене здравствене технологије и еЗдравства. Замисао је да се такође помогне земљама чланицама да имплементирају недавно усвојене здравствене законе, на пример планирање припремљености и одговора, у складу са Одлуком о озбиљним прекограничним здравственим претњама као и успостављање Европске референтне мреже која је предвиђена Директивом о правима пацијената у прекограничној здравственој заштити. Примена правила ЕУ о лековима и медицинским помагалима, о супстанцама људског порекла, као и о дуванским производима и њиховом рекламирању, такође ће бити надгледана.

Буџет здравственог програма за период 2014–2020 биће усмерен ка различитим циљевима програма. Као и код претходних здравствених програма, финансирање ће бити спроведено кроз различите грантове.

Веома је важно истаћи да је основни разлог бављења овом тематиком чињеница да је здравље вредност само по себи која има трошкове, али је такође и инвестиција. Само здрава популација може да оствари свој пуни економски потенцијал. Сектор здравства је вођен иновацијом и високо квалификованом радном снагом. Један је од највећих привредних сектора у ЕУ и заслужан је за око 10% бруто друштвеног производа. Овај програм је отворен за све земље чланице, чланице ЕФТА/ЕЕА, земље које приступају ЕУ, државе кандидате и потенцијалне кандидате, као и државе које су покривене Европском политиком

¹³² *Ibidem.*

суседства, све док чланство у програму остаје у складу са њиховим билатералним или мултилатералним споразумима.

3.5.4. О пензијском систему

”Пензијски систем омогућава људима да уживају у заслуженој пензији после завршетка радног века. Пензије су основни извор прихода за четвртину популације у ЕУ, омогућавајући заштиту од сиромаштва за већину старијих Европљана”¹³³. Основни изазов за пензијске системе у Европи проистиче управо из демографије, с обзиром на то да удео старих у Европи расте брзо. Низак ниво запослености становништва само интензивира демографски изазов, што резултује тиме да пензијски системи не могу да пруже адекватну социјалну сигурност по разумној цени. Имајући у виду важност ове теме за стабилност јавних финансија, пензиони системи се посматрају као питање заједничке одговорности у ЕУ.¹³⁴ Слабост реформи у једној земљи ЕУ може имати озбиљне последице за све остале, што се веома јасно види из примера Грчке, па чак и Шпаније и Португалије.

Суштина одговора, према документу Европске комисије „Агенда за адекватне, сигурне и одрживе пензије“, може се наћи у потреби за продужењем радног века, као и разним уштедама које се постижу кроз тзв. суплементарне пензијске шеме. И у овој области, ЕУ промовише примену Отвореног метода координације, која је претходно у раду детаљно објашњена.

Иако је у претходној деценији реформског процеса у Србији много тога урађено, постоји простор за даља унапређења пензијског система, што се првенствено односи на тзв. бенефициране пензије, а потребно је истражити могућности за реформу породичних и инвалидских пензија. ”Уведени су ‘пенали’ за превремено пензионисање, уз вођење рачуна о њиховој висини, узимајући у обзир неповољну ситуацију на тржишту рада. Пенали би требало да важе за све кориснике старосне пензије који у пензију иду пре старосне границе,

¹³³ Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва Владе Републике Србије, Влада РС, 2014, стр 108

¹³⁴ *Ibidem*, стр 112

како за оне који се превремено пензионишу по основу критеријума који се односи на дужину стажа тако и за тзв. бенефициране пензије (сем појединих професија за које се зна да имају ниже очекивано трајање живота). Потребно је побољшати наплату прихода и појачати контролу пријављених и исплаћених зарада и уложити велики напор да би се побољшала наплата доприноса од пољопривредних осигураника”¹³⁵.

Јасно је да се реформа система креће у правцу потребе за увођењем адекватнијег инструмента обезбеђења минималног дохотка у старости, него што су то минималне пензије и једнократна помоћ пензионерима. Наведеним треба обухватити и старије без пензијских прихода (потенцијално увођење посебног „модула“ за старије у оквиру новчане социјалне помоћи, који би подразумевао вишу основицу за старачка домаћинства од постојеће, односно већи коефицијент за свако старије лице у породици).

”Када је у питању подизање старосне границе, неопходно је водити рачуна о очекиваном трајању живота. Два су основна циља пензијског система: први је обезбеђење минимума средстава за живот у старости (апсолутни животни стандард), што доприноси превенцији и смањењу сиромаштва старих; други циљ је обезбеђење прихода који су у складу са оним што је појединац раније зарађивао, тј. одржање животног стандарда на нивоу приближном оном који је појединац имао пре пензионисања (релативни животни стандард).”¹³⁶ Пензијско осигурање као основни циљ има одржање релативног животног стандарда, али уједно обезбеђује и апсолутни животни стандард. ”Колико ће системи пензијског осигурања бити успешни у превенцији и смањењу сиромаштва старих пре свега зависи од покривености радне снаге осигурањем (што последично утиче на покривеност старог становништва пензијом), али и од висине пензија по основу осигурања и висине минималне пензије. Социјалне пензије и остала новчана давања усмерена на обезбеђење минималног дохотка у старости у основи служе да се оствари циљ превенције и смањења сиромаштва у старости. То је тзв. редистрибутивна компонента, која је стуб пензијског система и која представља ех пост интервенцију у правцу смањења сиромаштва старих”¹³⁷

¹³⁵ *Ibidem*, стр 114

¹³⁶ *Ibidem*, стр 116

¹³⁷ *Ibidem*, стр 117

3.6 Усклађивање у процесима придруживања и приступања државе ЕУ

”Имајући у виду да у овој области не постоји тзв. тврдо законодавство, надлежност и контрола су у највећој мери поверени агенцијама ЕУ. Агенције се често јављају и под другим називима, као центри, канцеларије, надзорни центри и сл.”¹³⁸ Прве децентрализоване агенције основане су седамдесетих година 20. века, а низ нових агенција настао је деведесетих година, у циљу остварења заједничког тржишта. Тај други талас, или тзв. друга генерација агенција, успоставио је модел који је и данас присутан, а који наглашава географску разуђеност агенција Заједнице, као и нужност њиховог прилагођавања новим техничким и научним изазовима и задацима. Суштина оснивања ових специјализованих и децентрализованих агенција јесте стварање додатне подршке државама чланицама ЕУ, као и њеним грађанима. Сматрало се да није потребно пратити њихов развој у земљама ЕУ, све до деведесетих година 20. века када је постало јасно да су разлике међу државама изузетно велике и да је потребно успоставити јединствену институцију која ће се бавити заштитом, контролом и промоцијом свих питања у области политике људских права.

Европски надзорни центар за расизам и ксенофобију је независно тело основано 1997. године, а 2007. године прерастао је у Европску агенцију за основна права (*European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)*), чије је седиште у Бечу. Иницијално, њен основни задатак је био пружање објективних, поузданих и употребљивих информација телима Заједнице и државама чланицама о феномену расизма, ксенофобије, исламофобије и антисемитизма на нивоу ЕУ, са циљем проналажења и доношења одговарајућих мера и предузимања конкретних акција против расизма и ксенофобије.

Када је реч о државама кандидатима и потенцијалним кандидатима, ситуација је умногоме другачија. Развој законодавства и његова имплементација, али и стварање ширег друштвеног система поштовања људских права, помно се прате од тренутка када држава објави своју намеру да постане држава чланица Европске уније. Превасходно се њихов напредак посматра кроз чланство у Савету Европе и поштовању и примени његових

¹³⁸ Giandomenico Majone – “European agencies“, *Journal of European Public Policy*, II, 1997, p. 28

конвенција, али и кроз посебне механизме као што су приоритети из Европског партнерства и примена Споразума о стабилизацији и придруживању. Ради остварења основних циљева под окриљем Савета Европе је од 1949. године закључено више од 200 међународних уговора о људским и социјалним правима, медијима, слободи изражавања, образовању, култури, културном идентитету, културној различитости, локалној самоуправи, здравству, правној, регионалној и државној сарадњи. Потписивањем Европске конвенције о људским правима и 13 пратећих протокола, утврђени су стандарди заштите и механизми практичне примене људских права широм европског континента. У случају да надлежни органи држава уговорница не поштују права гарантована Конвенцијом, предвиђена је могућност заштите пред Европским судом за људска права, а тужена страна је држава чији органи не поштују обавезе преузете ратификовањем Конвенције. И даље се често пред све државе кандидате и потенцијалне кандидате као обавезан услов поставља усвајање и ратификација специфичних конвенција, нпр. Европска конвенција о заштити националних мањина, Европска конвенција о мањинским и регионалним језицима, Социјална повеља итд.

Ипак, како би се направила јасна разлика између процеса придруживања и приступања ЕУ, са једне стране, и самог пуноправног чланства, са друге, важно је нагласити да је основни инструмент заштите људских права у Европи, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, а основни орган пред којим се та заштита остварује је Европски суд за људска права, који је и установљен Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Све до ступања на снагу Лисабонског споразума, ЕУ није могла бити тужена пред Европским судом за људска права, што је свакако представљало празнину у европском систему заштите људских права. Но са почетком функционисања ЕУ према Реформском уговору, постало је могуће да ЕУ као целина приступи Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, имајући у виду да су све државе чланице ЕУ већ потписнице наведеног документа. То се, међутим, још није догодило.

Пре ступања на снагу Уговора из Амстердама, у домену борбе против дискриминације органи ЕУ су били овлашћени да доносе само оне мере које су штитиле слободно кретање

људи и обезбеђивале забрану полне дискриминације у сфери радних односа. У том периоду ипак су усвојене одређене директиве које умногоме утичу на однос поштовања људских права и правних тековина ЕУ, посебно из перспективе државе која тек тежи чланству у ЕУ. То су директива 75/117/ЕЕЗ, тзв. Директива о једнаким зарадама, која успоставља принцип једнаке зараде за мушкарце и жене за обављање истог или сличног посла. Директива 76/207/ЕЕЗ, тзв. Упутство о једнаком поступању, прописује обавезу стварања услова за спровођење принципа једнаког третмана у погледу приступа запошљавању, стручној обуци и унапређењу услова рада. Затим, Директива 79/7/ЕЕЗ, тзв. Упутство о социјалној заштити успоставља обавезу равноправног поступања у области социјалне заштите. На основу члана 13. Уговора о ЕУ усвојене су две нове директиве и то: Директива 2000/43/ЕЗ, тзв. Упутство о расној једнакости, чије су одредбе усмерене на спровођење принципа једнаког поступања према особама без обзира на њихово расно и етничко порекло,. Овако постављена забрана дискриминаторног поступања покрива бројне области друштвеног живота, као што су образовање, радни односи, социјална заштита, здравствена заштита. Основни недостатак ове директиве јесте необезбеђивање истоврсне заштите за држављане држава чланица ЕУ и за држављане трећих држава. Веома је важна и Директива 2000/78/ЕЗ тзв. Оквирно упутство, којима се на темељан начин проширују и уједначавају мере правне заштите против дискриминације на тлу Европске уније јер прописује обавезу равноправног поступања у области запошљавања, стручног обучавања и избора занимања без обзира на разлике које проистичу из вероисповести, старосног доба или сексуалног опредељења итд. Дакле, са сигурношћу се може закључити да је првобитно неопходно реформисати правне системе држава које теже да постану чланица ЕУ, како би се даље суштински мењао систем, посебно имајући у виду политику поштовања људских права и правне тековине ЕУ. Из тог разлога, за државе у процесу придруживања и приступања ЕУ важно је поставити систем на здраве темеље односно успоставити правилан однос између политике људских права и реформе те области, и то на самом почетку процеса.

Имајући у виду да је Европска комисија тзв. новим приступом преговорима суштински поштрила критеријуме, јасно је да ће Република Србија морати неке критеријуме да

прихвати, имплементира, па чак и у потпуности испуни много раније него неке државе које су у овом процесу биле у претходном периоду.

3.7. Усклађивање са ЕУ *acquis communautaire* и са политикама социјалног укључивања у Србији

Важно је нагласити да су прве организационе припреме у Републици Србији за поступак европских интеграција и усклађивања законодавства са правом ЕУ, почеле још 2002. године, када је основана Јединица за европске интеграције у Министарству за економске везе са иностранством. Годину дана касније, ова Јединица прерасла је у Сектор за европске интеграције у оквиру истог Министарства. Тада су почеле прве активности на систематском усклађивању законодавства: први Акциони план и припрема и увођење механизма Изјаве усклађености. Улогу Сектора за европске интеграције Министарства за економске везе са иностранством заменила је Канцеларија за придруживање ЕУ, основана 14. марта 2004. године, са задатком подстицања и праћења усклађивања прописа Републике Србије с прописима и стандардима ЕУ и обавештавања ЕУ и домаће јавности о томе.

Прве активности Владе на пољу усклађивања националних прописа са прописима ЕУ су почеле 2003. године усвајањем претходно наведеног првог Акционог плана за усклађивање домаћих закона са прописима ЕУ. Након усвајања првог Акционог плана, Канцеларија за европске интеграције је у периоду 2003–2007. године, припремала и предлагала Влади ради разматрања и усвајања, годишње акционе планове за усклађивање закона Републике Србије са прописима Европске уније. Јасно је да је основна разлика између усклађивања са правним тековинама и са политикама којима се регулишу политике социјалног укључивања, управо у обавезности преузетих правила. Јасно је да све обавезе које проистичу из хармонизације представљају веома јасну обавезу држава које се припремају за чланство, док када говоримо о координацији односно усклађивању политика, пре свега је реч о препорукама које могу, али и не морају бити испуњене.

Одмах по усвајању првог Акционог плана, у законодавну процедуру уведена је и Изјава о усклађености нацрта закона, другог прописа и општег акта са прописима Европске уније. Влада је Закључком од 9. октобра 2008. године усвојила Национални програм за

интеграцију Републике Србије у Европску унију. Овај документ анализира обавезе које се односе на потребу преношења прописа Европске уније у домаћи правни поредак. Такође, бави се и задацима који се морају спроводити како би се испунили политички и економски критеријуми приступања Србије ЕУ (критеријуми из Копенхагена и Мадрида). НПИ је документ који дефинише активности органа државне управе до краја 2012. године на плану усклађивања законодавства и прецизно одређује рокове за њихову реализацију, најчешће квартално. У том смислу је Канцеларија за европске интеграције задужена да извештава Владу о спровођењу НПИ на тромесечном и годишњем нивоу. Овај извештај обухвата информацију колико прописа је усвојено према плану из НПИ. Међутим, Извештај се не може сматрати довољним да би се добила реална слика о степену усклађености правног система са правом ЕУ, будући да се не мери квалитет донетих прописа у циљу испуњавања НПИ, као ни степен њихове имплементације.

Република Србија је 10. септембра 2008. године ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране¹³⁹ и Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.¹⁴⁰ Према одредбама члана 72. овог споразума, Србија ће настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са прописима Европске уније. Истовремено, Споразумом је предвиђено да ће Србија обезбедити да важеће и будуће законодавство буде правилно примењено и спроведено. Према одредбама Споразума, усклађивање ће у раној фази бити усредсређено на основне елементе правних тековина о унутрашњем тржишту, правосуђе, слободу и безбедност, као и на друга подручја везана за трговину, а у каснијој фази на преостале делове правних тековина Заједнице. Две најважније обавезе које је Република Србија преузела овим споразумом јесу успостављање зоне слободне трговине и усклађивање домаћег законодавства са правом ЕУ.

”Процес усклађивања права обухвата 3 стуба:

¹³⁹ “Службени гласник РС“, број 83/08

¹⁴⁰ *Ibidem*

а) Канцеларија за европске интеграције (СЕИО) прави планове усклађивања који су садржани у Националном плану за интеграцију или Акционом плану за (брже) стицање статуса кандидата у консултацији са министарствима. Као крајњи рок целокупног усклађивања била је предвиђена 2012. година.

б) Министарства самостално раде на усклађивању, тј. писању закона.

в) Методе праћења усклађивања од стране СЕИО су Изјава о усклађености и Табела усклађености и квартални извештаји о испуњености НПИ и Акционог плана за стицање статуса кандидата”¹⁴¹.

Данас, поред усклађивања са *acquis communautaire*, држава која приступа ЕУ мора да усклади своје законодавство са правно обавезујућим правилима која проистичу и из ранијег трећег стуба ЕУ. С друге стране, постоји и усклађивање политике једне државе са политиком Европске уније. Та обавеза обухвата доношење аката политичке, а не правне природе. Најбољи пример политичког усклађивања са актима ЕУ представља приступање декларацијама ЕУ донетим у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике, којима држава нечланица, попут Србије, треба да приступи. Притом је Суд правде утврдио да комунитарно право има надређену позицију у односу на све акте националног права, укључујући и Устав, у областима које су пренете у надлежност Европске уније. Комунитарне норме могу имати непосредно дејство у правним порецима држава чланица, под условом да су јасне и прецизне, безусловне и да њихово испуњење не зависи од имплементационих мера државе или институције.

Целокупни правни систем мора да буде усклађен са *acquis communautaire*. То значи да је поред усклађивања закона и подзаконских аката, неопходно сачинити и уставне промене, ако евентуално постоји неусклађеност неке уставне норме са обавезама које држава преузима ступањем у чланство Европске уније, тј. ако је уставна норма препрека за исправно испуњавање обавезе коју држава преузима ступањем у чланство Европске уније. Свакако основна разлика, када је реч о позицији Републике Србије јесте чињеница да ће се

¹⁴¹ www.seio.rs, приступљено 3.7.2015.

и имплементација законодавства, а не само хармонизација, пратити много детаљније и раније током преговора од стране Европске комисије.

IV

ПРОЦЕС УСКЛАЂИВАЊА СА ПОЛИТИКАМА СОЦИЈАЛНОГ УКЉУЧИВАЊА

4.1 Динамика пре Споразума о стабилизацији и придруживању кроз перспективу положаја ромске популације

”Сви релевантни историјски подаци указују да је у Другом светском рату убијено око 27.000 Рома, односно 31% њиховог укупног броја, што је после Јевреја, други највећи проценат убијених међу етничким заједницама које су живеле у тадашњој Југославији.”¹⁴² У периоду након Другог светског рата, сматрало се да је Југославија најнапреднија социјалистичка држава, када је реч о социјалним и мањинским правима, а понајвише када је реч о правима Рома и Ромкиња који су у њој живели. Сматрало се да Роми у Југославији имају највише простора за развој своје културне аутономије. Такође, „интеграција је имала примат у односу на асимилацију и Роми су уживали сигурнији социјални статус.”¹⁴³ И њихова политичка партиципација је била на вишем нивоу када је поредимо са другим државама. Постоје, међутим, бројни докази који указују да се са распадом Југославије и преласком на тржишну економију, позиција Рома мења нагоре, посебно када је реч о социјалној искључености и сиромаштву. Такође су предрасуде и стереотипи постали израженији. ”Многе студије указују да је социјална дистанца према Ромима једна од највиших у друштву, поред оне између Срба и Албанаца или Муслимана/Бошњака.”¹⁴⁴ Исти случај је био и са социјалним правима, јер је урушавање система који је постојао у Југославији отворило низ проблема са којима се државе настале после ње боре и данас.

Јасно је да су се политике социјалног укључивања и поштовања мањинских права мењале у односу на постојеће идеологије и владајући систем, као и вредности за које се он залагао. Са сигурношћу се ипак може тврдити да је ”социјалистичка Југославија била пример који је доказивао на који начин комунистичке партије могу имати прихватљиве и

¹⁴² Драгољуб Ацковић, *Традиционална култура Рома у Србији*, Ромнитерпрес, Музеј ромске културе, Београд, 2013, стр 98.

¹⁴³ Јелена Видојевић, Наталија Перишић, *The Power of Discourse: Reflections on the Obstacles to Social Inclusion of Roma in Serbia*, *Social Inclusion* 3(5), p. 137-147, 2015.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 137 - 147

прогресивне политике према Ромима.”¹⁴⁵ У то време, политике према Ромима су пре свега биле усмерене на образовање, као и на развијање културе, а такође и на стицање статуса етничке мањине. Међутим, ”иако су Роми сматрани за етничку групу у Југославији и имали су једнака права према Уставу из 1974. године, они су и даље фактички били грађани другог реда.”¹⁴⁶ Правно посматрано тек стицање статуса национале мањине 2002. године је променило ствари на боље у односу према Ромима. Иако су права Рома постојала и на папиру и у пракси, било је такође и бројних примера њиховог кршења, попут на пример уписивања великог броја ромске деце у специјалне школе. Роми су генерално живели у лошијим условима од већинског становништва. Када се, међутим, наведени период упореди са оним који је уследио после, периодом од 1990. године до 2000. године, као и оним после 2000. године, може се закључити да су Роми имали више права у пракси у периоду СФРЈ.

Тек у периоду деведесетих година, евидентирају се учесталији примери дискриминације Рома, посебно у погледу запошљавања и образовања. У то време, изазвано свеопштом кризом, потпуно су напуштени сви програми образовања и побољшања положаја Рома. Ипак, ”дискриминација Рома у том периоду била је културна дискриминација, најочигледнија у домену оспоравања ромског језика, пре свега због чињенице да у том периоду није био регистрован ни један судски тумач за ромски језик, што је јасно сведочило о дискриминацији Рома у односу на остале етничке групе у тадашњој СФРЈ.”¹⁴⁷

Поред изражене језичке дискриминације, посебно изражен вид дискриминације био је и до данас остао начин становања и с тим у вези право на становање. ”Сматра се да је начин становања ромске популације последица њиховог сиромаштва и дискриминације, а да је за њихово становање посебно карактеристична гетоизација чији су узроци пре свега социјални (сиромаштво), као и постојање етничке дистанце већинског становништва према Ромима. У периоду после 1990, етничка дистанца је повећана и указује да већинско становништво у

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 137 - 147

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 137 - 147

¹⁴⁷ Весна Ракић-Водинелић, Саша Гајин, *Кратка историја правног положаја и дискриминације Рома у некадашњој Југославији и некадашњој и садашњој Србији*, <http://pescanik.net/kratka-istorija-diskriminacije-roma>, стр. 5

великом броју не жели да живи поред Рома и са њима”¹⁴⁸.

Напоследку, тек у периоду после 2000. године одређене се ствари у званичном односу према Ромима мењају. „Аспирације Србије да постане чланица Европске уније, артикулисане више или мање константно након 2000. године, имале су позитиван ефекат на развитак политика усмерених ка социјалном укључивању генерално, а посебно према Ромима“.¹⁴⁹ Након што су добили статус националне мањине 2002. године, Роми су по први пут наведени и као осетљива категорија у Стратегији за смањење сиромаштва 2003. године. У исто време почиње се са писањем Стратегије за унапређење положаја Рома, која је усвојена 2009. године и која је имала за циљ да „унапреди положај Рома у Републици Србији, у сврху смањења постојећих разлика између положаја ромске популације и већинског становништва.“¹⁵⁰ Упоредо са отпочињањем израде Стратегије, Србија почиње посебно важан процес европске интеграције и то добијањем Студије изводљивости 2005. године, којом је Европска комисија потврдила да је државна заједница Србија и Црна Гора спремна да отпочне преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ.

4.2. Динамика након Споразума о стабилизацији и придруживању

Европска комисија је 1999. године, као што је наведено, предложила нови модел односа са државама у региону Западног Балкана, који добија име Процес стабилизације и придруживања. „Основи циљ овог процеса јесу регионалне и билатералне активности како би се првобитно постигла њихова стабилизација, а затим и придруживање Унији, уз потребу одржања уравнотеженог напретка ових држава“.¹⁵¹ Слично као и приликом петог проширења ЕУ, када су заинтересоване стране ушле са различитим мотивима¹⁵² такав однос снага се може применити и на стране у Процесу стабилизације и придруживања. У овом

¹⁴⁸ *Ibidem*, стр.6

¹⁴⁹ Јелена Видојевић, Наталија Перишић, *The Power of Discourse: Reflections on the Obstacles to Social Inclusion of Roma in Serbia*, *Social Inclusion* 3(5), p. 137-147, 2015.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 137-147,

¹⁵¹ Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, ЕСПИ институт, Београд, 2005. стр. 149.

¹⁵² Сматра се да је основни мотив Европске уније било проширење демократских вредности, владавине права и поштовања људских и мањинских права у земљама тек ослобођеним од ауторитарних режима, док је првенствени мотив са друге стране стола била ревитализација разрушене економије, што се једино ефикасно могло остварити уз подршку ЕУ.

односу постоји, међутим, још један додатни важан интерес, а то је стабилизација прилика у региону Западног Балкана, односно потреба да се предупреди сваки могући будући сукоб стављањем у извесност европске перспективе држава овог региона, када услови буду испуњени. Заправо, Процес стабилизације и придруживања је дугорочна политика ЕУ према региону Западног Балкана, чији је основни циљ да интеграцијом држава овог региона у европске токове, а на крају и у чланство Европске уније, трајно постигне стабилност на овим просторима.

Извештај о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о закључивању ССП са Европском унијом објављен је 12. априла 2005. године, где се на детаљан начин представља степен спроведених и способност даљег спровођења политичких, економских и институционално-правних реформи у функцији развоја способности за преговоре и преузимање обавеза које проистичу из ССП-а. Ипак, највећи део извештаја је посвећен представљању основних поглавља ССП-а и обавеза које из њега проистичу, као и тренутних способности за преузимање ових обавеза. На основу овог извештаја, Европска комисија је у Саопштењу Комисије о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању са ЕУ, позитивно оценила напредак учињен у овим државама. У саопштењу се наводи неопходност спровођења приоритета из Европског партнерства, као и потреба наставка реформи у областима поштовања људских и мањинских права, демократског функционисања законодавних и извршних власти, реформе државне управе, реформе правосуђа, јачања структура за европске интеграције итд. Затим је ”Европска комисија у јулу 2005. године формулисала предлог мандата за преговоре о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању са СЦГ, који је Савет министара усвојио у октобру 2005. године, овластивши Европску комисију да започне и води преговоре у договору са специјалним комитетима које је он именовао. Влада Републике Србије усвојила је Полазне основе Републике Србије за преговоре о закључивању ССП-а у септембру 2005. године, као преговарачке позиције које су раније припремиле радне групе. Преговори су званично отворени у октобру 2005. године, док је прва званична рунда одржана 7. новембра 2005. године.”¹⁵³

¹⁵³ Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, ЕСПИ институт, Београд, 2005. стр. 149.

Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије као једну од основних обавеза Републике Србије уводи усклађивање са правним тековинама Европске уније, и то од дана потписивања ССП. У области социјалне политике, наведена обавеза изричито је утврђена за области које се тичу услова рада, нарочито безбедности и здравља на раду и једнаких могућности, регулисаних чланом 79. Поред тога, чланом 101 ССП утврђена је сарадња у области социјалне политике и запошљавања са циљем подршке Србији у процесу усклађивања са правним тековинама ЕУ. У области запошљавања, сарадња је усмерена на олакшавање реформе политике запошљавања у Србији, у контексту јачања привредне реформе и интеграције. Сарадња ће такође бити усмерена ка прилагођавању система социјалног осигурања новим економским и социјалним захтевима и укључиваће усклађивање законодавства у Србији о радним условима и једнаким могућностима за жене и за мушкарце, за особе са инвалидитетом и припаднике мањинских и других осетљивих група, као и побољшање степена заштите здравља и безбедности радника. Важност социјалног укључивања за ЕУ као целину и за сваку државу чланицу понаособ, може се пре свега утврдити на основу различитости социјалних поредака на европском простору. Споразум о стабилизацији и придруживању је међународни уговор, чијим је ступањем на снагу Србија добила статус државе придружене Европској унији. Њена обавеза тиме постало је усклађивање у области људских и мањинских права.

Да би се обезбедило правилно и потпуно спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, Споразумом се оснивају тела за његово спровођење. Оснивају се три тела са различитим надлежностима и саставом, од којих је за поштовање људских права кроз унапређење политичког дијалога и остварење општих начела Споразума, најважнији Савет за стабилизацију и придруживање. Састав чине представници Европске комисије и Савета Европске уније, са стране ЕУ, и министри у Влади Србије, са друге стране. Основно задужење Савета је да решава отворена питања настала у току спровођења Споразума. Овом институцијом, наизменично председавају представник ЕУ и представник Србије, у складу са одредбама које ће бити утврђене Пословником о раду Савета. Сва питања и спорови који се покрену у склопу спровођења ССП-а ће бити изнета пред Савет, самим тим и све недоумице и проблеми који могу настати приликом стварања система поштовања људских права и испуњавања основних политичких приоритета. Такође, ваљано место за решавање

отворених питања и унапређење поштовања људских права, као и целокупних политичких критеријума јесте и Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање који се успоставља као форум у којем ће се посланици Народне скупштине Републике Србије и Европског парламента састајати и размењивати мишљења.

Дакле, за питања људских и мањинских права ССП је важан утолико што даје оквир за развијање, јачање и пуну имплементацију свих гарантованих људских и мањинских права у демократским државама. За питања инклузије Рома, међутим, као веома важно питање на европском путу Србије, ССП је важан, јер је његова имплементација отпочела паралелно са имплементацијом Стратегије за унапређење положаја Рома у РС 2009–2015, као и пратећег Акционог плана 2009–2012. Самим тим, правовремена имплементација свих активности добила је додатно на важности у контексту приближавања Србије Европској унији.

4.3. Динамика током приступања државе ЕУ – репрезентативност осетљивих група у току преговора

За сваку државу у процесу приступања ЕУ од велике је важности усклађивање у области социјалне сигурности, јер управо оно доноси оно што подразумевамо под социјалном правдом у једном друштву, а засновано је на поштовању људских права и смањењу неједнакости у друштву. На тај начин испуњава се и сам смисао придруживања једне државе ЕУ: стварање демократске функционалне државе и друштва које поштује начела и пропагира основне европске вредности поштовања људских и мањинских права. Из тог разлога, Европска унија је све више фокусирана на ову област у државама које приступају. За овакву тврдњу образложење се пре свега може наћи у мноштву примера из тзв. претходних проширења ЕУ. ”Читав процес европске интеграције, од придруживања до приступања Унији, истовремено је и процес транзиције државе. Постизање стандарда Уније заправо значи достизање оног нивоа економског и политичког развоја које мора имати модерна, економски развијена, демократски стабилна држава Европе у 21. веку. Остваривање овог циља истовремено води државу и у Европску унију. Због тога између процеса транзиције и процеса европске интеграције мора постојати знак једнакости, оба су

добровољно изабрана и представљају једини одговор који европска држава може имати у доба глобализације“.¹⁵⁴

Преговори о приступању нису преговори у класичном смислу јер постоји одређени ниво стандарда које држава мора, без поговора, да испуни како би постала чланица. А преговарају се заправо, у највећем броју случајева, само прелазни рокови потребни држави да одређене стандарде достигне. У преговоре са државама Западног Балкана уведене су одређене измене, у односу на преговоре са Хрватском. И то пре свега, стављање фокуса на поглавља 23 и 24 (азил и миграције), а када је реч о Србији и на поглавље 35, које се бави нормализацијом односа Београда и Приштине¹⁵⁵. Неравномеран напредак у преговорима у овим поглављима може водити ка застоју у отварању, односно затварању других поглавља. Друга важна промена јесте увођење пролазних мерила тзв. *interim benchmarks* за наведена поглавља преко којих ће се пратити напредак након њиховог отварања. Ова мерила ће бити садржана у Заједничком ставу ЕУ о отварању преговора у ова два поглавља, што значи да ће бити потребна још једна одлука тј. Заједнички став ЕУ о дефинисању испуњености пролазних мерила и утврђивањем мерила за затварање поглавља – *closing benchmarks*. На крају, када се и последње поглавље привремено затвори, Савет поново доноси одлуку о завршетку приступних преговора и о потписивању Споразума о приступању ЕУ.

Као што је наведено, поглавље 19 се бави запошљавањем и социјалном заштитом, а у оквиру њега се преговара о темама социјалног укључивања, права жена и деце, као и о антидискриминацији. Поглавље 23 је, међутим, сасвим ново у преговарачком процесу. Његов садржај у претходним проширењима ЕУ био је разматран у оквиру поглавља 24 – правда, слобода и безбедност. С обзиром на то да су правне тековине у области правосуђа и унутрашњих послова убрзано увећане, појавила се потреба да се то поглавље подели на два дела. Начелно гледајући, у поглавље 24 су ушле оне правне тековине у којима су успостављена правила на нивоу ЕУ, а поглавље 23 обухвата питања која зовемо политички критеријуми. Издвајање политичких критеријума у посебно поглавље поставило је пред ЕУ питање стандарда које држава кандидат треба да задовољи да би испунила услове за чланство. Садржајно, поглавље 23 је подељено на четири тематске целине:

¹⁵⁴ Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, ЕСПИ институт, Београд, 2005, стр. 180.

¹⁵⁵ Као што је раније наведено, измена у методологији преговора односи се на правило да ће наведена поглавља бити прва отворена, као и да ће остати отворена током целог тока трајања преговора.

- реформа правосуђа;
- антикорупцијска политика;
- основна права;
- права држављана ЕУ.

Ипак, на нивоу ЕУ постоји врло мало прописа који регулишу ову област, и у највећем делу је остављено државама чланицама да на најбољи начин уреде ова питања и да поштују стандарде који су темељ Уније.

Данас, у поглављу 24, правне тековине су изузетно обимне, док она у поглављу 23 у највећем делу нису на јединствен начин уређена прописима Европске уније, већ се састоје од међународних докумената и најбољих пракси (конвенција УН, Савета Европе и др.), дакле обавезујућег, али у великом делу и тзв. меких правних тековина. У том контексту, временом су почеле да се дефинишу најбоље европске праксе као стандард који држава кандидат треба да оствари, што је довело да строжих услова и повећања стандарда у преговорима са новим државама које теже да постану чланице ЕУ.

Примера ради, када је реч о Хрватској, као најмлађој чланици ЕУ, најсложенија питања на подручју заштите људских права односила су се на заштиту националних мањина и на повратак избеглица. Када је реч о националним мањинама, главно питање било је заступљеност националних мањина у државној управи и правосуђу. Дакле, потребно је нагласити да ће у овој области наше свеукупно законодавство и његова примена морати да буде у потпуности усклађено са Повељом о основним правима ЕУ. Такође, обавезна је и примена основних међународних докумената у области заштите људских права и основних слобода, односно конвенција Савета Европе и праксе Европског суда за људска права, који су основ демократије на којима почива ЕУ.

Постоје сасвим различити примери репрезентативности осетљивих група током преговора државе са ЕУ. Заједнички именитељ за све јесте чињеница да су оне најчешће представљене преко репрезентативних организација цивилног друштва које заступају њихове интересе у овом процесу.

4.4. Динамика по ступању у чланство

Основна замисао јесте, да по ступању у чланство, праћење поштовања људских и мањинских права у државама чланицама ЕУ буде поверено Агенцији за основна права, о којој је раније у раду било више речи. Постоје, међутим, објективни, најчешће административни и финансијски разлози због којих Агенција није у стању да врши мониторинг поштовања људских и мањинских права у државама чланицама у оној мери и онолико детаљно како се то чини током приступања држава.

”Агенција за основна права ЕУ обавља следеће задатке:

- прикупљање и анализирање информација и података;
- пружање помоћи и давање стручног мишљења;
- информисање и подизање свести о правима.”¹⁵⁶

Она све наведено, пре свега, испуњава кроз сарадњу и саветовање са партнерима. ”То јој омогућава да:

- дефинише области свог деловања како би осигурала да истраживања која спроводи одговарају специфичним недостацима и потребама у области основних права;
- размењује стручно мишљење, координира истраживања у различитим областима и заједнички ради на пружању савета Европској унији и државама чланицама;
- обезбеђује да њени савети и истраживања дођу до доносилаца одлука и креатора политика на одговарајућим нивоима власти институција Европске уније”¹⁵⁷.

Када је реч о државама кандидатима и потенцијалним кандидатима, у домену праћења примене стандарда поштовања основних права, ситуација је умногоме другачија. Развој

¹⁵⁶ www.fra.europa.eu, приступљено 24.6.2015.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

законодавства и његова имплементација, али и стварање ширег друштвеног система поштовања људских права се помно прате од тренутка када држава објави своју намеру да постане држава чланица. Превасходно се њен напредак посматра кроз чланство у Савету Европе и поштовању и примени његових конвенција, али и кроз посебне механизме као што су приоритети из Европског партнерства и примена Споразума о стабилизацији и придруживању.

На примеру теме социјалног укључивања Рома, јасно је, међутим, да је ЕУ потребно да земље чланице имају сличан, ако не и унификован приступ креирању и имплементацији политика. Имајући то у виду, Европска комисија је 2011. године усвојила Оквир за израду Стратегија за унапређење положаја Рома, који је предвидео који су то заједнички приоритети за све земље чланице (осим Малте¹⁵⁸) у овој области. ”Све државе чланице су дужне да израде Стратегије за унапређење положаја Рома, као и да сваке две године подносе извештаје о њиховој имплементацији Европској комисији.”¹⁵⁹ ”Први обједињени извештаји објављени су 2013. године. Изузетно је, међутим, важно истаћи да се, за сада, ЕУ умногоме ослања на мониторинг Декаде Рома у овој области, јер су неке земље Декаде и чланице ЕУ, са знатном ромском популацијом.”¹⁶⁰

Суштински, може се тврдити да мониторинг у овој области није тако строг за државе чланице, као за оне које приступају. То се може објаснити и чињеницом да све државе чланице ЕУ морају бити функционалне демократије. Ипак, потребно је да државе чланице буду и пример у свим областима државама које тек приступају, што није увек случај, посебно када је расељавање подстандардних ромских насеља у питању. Може се са сигурношћу тврдити да је то област у којој има доста места за унапређење функционисања како Европске комисије тако и Агенције за основна права ЕУ.

4.5 Упоредна анализа досадашњих преговора држава Централне и Источне Европе

¹⁵⁸ Европска комисија је прихватила тврдње Малте да на њеној територији не живе Роми.

¹⁵⁹ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index_en.htm, приступљено 24.6.2015.

¹⁶⁰ <http://www.romadecade.org/decade-documents-decade-progress-reports>, приступљено 25.6.2015.

Крај комунистичке ере у Европи 1989. године захтевао је, пре свега, редефинисање Европске уније као промотора демократског поретка како у својим оквирима тако и изван својих граница. Европска унија је била приморана да поново одреди свој идентитет и схватање људских права, понајвише јер је сада била суочена са приступањем земаља са потпуно другачијом историјом у погледу културе људских права. Посеђовала је снагу привlačности која јој је дозвољавала да успостави нормативни оквир поштовања људских права у Европи, али и вољу да се посвети успостављању таквог система. Многи аутори, од којих је водећи Клаус Офе, сматрају ”да су земље Централне и Источне Европе прошле кроз троструку транзицију, односно кроз

- трансформацију од планске економије до економије засноване на имовинским правима и тржишним ценама;
- трансформацију од ауторитарних једнопартијских система до либералне демократије;
- реконструкцију нових и независних држава.”¹⁶¹

Сматра се да је посткомунистичка трансформација била, са различитим интензитетима, симултана, али не и усклађена у различитим државама Централне и Источне Европе. ”Када је о људским правима реч, крај двополног светског поретка је увео три основне промене у савремени систем њиховог поштовања, и то су:

- развој смисла људских права, односно прогресиван развој проблема у областима политике, економије и културе, што је довело до развоја различитих, нових „генерација“ људских права;
- редефинисање концепције нарушавања људских права у смислу проширења одговорности за њихово нарушавање много даље од државе;
- еволуција алтернативних система заштите људских права.”¹⁶²

Сматра се да су управо људска права и демократско управљање постали темељ легитимитета држава Централне и Источне Европе, као и основ њиховог препознавања на међународној сцени после 1989. године, дакле у раном развоју њиховог демократског

¹⁶¹ Клаус Офе, *Модерност и држава, исток – запад*, Филип Вишњић, Београд, 1999, стр.54

¹⁶² *Ibidem*, стр 60

система.

Може се уочити јасна разлика између тзв. максималиста, који се залажу за усвајање детаљног каталога људских права, која би узимала у обзир и све културне и политичке различитости држава, и „минималиста“, који истичу да су норме и вредности зависне од одређеног времена и места. Друга дебата је успостављена између „кондиционалиста“ и „антикондиционалиста“, који представљају две различите позиције у схватању да ли ниво поштовања људских права у одређеној земљи треба да буде услов за политичке одлуке, као што је укључивање у одређене организације, као и услов за добијање економске помоћи. Са највећим проширењем ЕУ 2004. године, може се закључити да се она определила за „максималистичке“ и „кондиционалистичке“ приступ, који захтевају експлицитније захтеве усклађивања са ЕУ стандардима у области поштовања људских права, али и већу сложеност тих захтева.

На пример, искуство Словачке за време Мечијара показује да притисци ради испуњења политичких услова нису успешни, ако влада не сматра приступање ЕУ приоритетним циљем. Ипак, сматра се да је преко притисака ЕУ везаних за ову област и њен значај за друштво, остварен посредан утицај на промену политичке већине у бирачком телу, што је и резултирало променом владе 1998. године. Следећа влада је позитивно реаговала на политичко условљавање и спровела низ реформи, упркос повременим потешкоћама у постизању консензуса око спорних питања, као нпр. Закон о језицима мањина, реформа управе итд.

У Румунији је утицај демократског условљавања све до промене владе 1996. године био слаб. Ни после тога, међутим, није резултирао трајном демократском консолидацијом због нестабилности Владе десног центра, која је показала већу спремност да испуни политичке услове, пре свега побољшање система дечије заштите и заштите права националних мањина, због којих је Румунија имала велике проблеме током приступања ЕУ. Повратак социјалдемократа на власт 2000. године убрзао је демократизацију, али укупни напредак Румуније у процесу приступања ЕУ је касније био успорен због економских слабости и неефикасности државне управе.

Гледишта Европске комисије о политичким условима су увелико еволуирала, јер су временом постала прецизнија што је тенденција оправдана потребом да се побољша анализа

задовољавања политичких услова. На ту је промену утицала критика упућена на рачун првих редовних извештаја из 1998. године, а то је да им мањка јасна методологија за објективну компарацију између држава кандидата. Могло би се рећи да потенцијал ЕУ који утиче на демократизацију варира између три широке фазе, и то:

- Фаза која претходи преговорима, када је потребно задовољити критеријуме из Копенхагена пре почетка преговора;
- фаза преговора, када се редовно прати испуњавање испуњених политичких критеријума, и
- фаза након примања у чланство, кад директни утицај ЕУ на новопримљене државе слаби, али истовремено јачају посредни учинци европске интеграције, који се огледају у консолидацији демократије интензивирањем стварања система веза које чланство у ЕУ доноси.

Пракса указује да годишњи извештаји садрже упозорења, а затим следи период у којем ће влади дотичне државе бити омогућено да предузме одговарајуће кораке. Ако то пропусти да учини, тај податак се наводи у следећем годишњем извештају, тј. годину дана након што је скренута пажња на одређени пропуст. Ако се ни тада не престане са кршењем поштовања одређених људских права, случај одлази пред Европски савет који ће бити задужен за прекид преговора о чланству. Пример за такво поступање је пре свега Чешка, која је у јесен 1999. године била упозорена у вези са сегрегацијом Рома, као и Румунија која је била изложена сличним притисцима европских земаља по питању установа за деčју заштиту.

Питање имплементације политичких услова дошло је у први план када је Европска комисија у својим редовним извештајима почела посвећивати све више пажње примени законодавства. Неке је политичке критеријуме могуће задовољити релативно брзо, нпр. нова словачка влада је од 1998. године, након пада Мечијарове владе, била под снажним притиском да испуни политичке захтеве. Донесене су различите формалне одлуке у вези са мањинама, нпр. именован је заменик председника владе за људска права и националне мањине и основан истоимени парламентарни одбор, као и владин савет. На крају, 1999. године прихваћен је Закон о језицима мањина као завршни предуслов који је требало испунити да би отпочели преговори о чланству. У другим случајевима, институционалне промене могу бити компликованије јер не укључују само формалне мере, него и прилично

сложене поступке, као и побољшање административне структуре. Неки се политички критеријуми, међутим, не могу испунити само институционалним или законодавним променама. То се пре свега односи на заштиту људских права и мањина јер у свим тим случајевима задовољавајући услови укључују промене људског понашања, које је много теже остварити.

Осим тога, ЕУ посвећује велику пажњу питању мањина, а посебно је под лупом положај Рома, како се у Нацрту стратегије Европске комисије из 2000. године и наводи: „Роми су и даље изложени раширеној дискриминацији и суочени са потешкоћама у друштвеном и економском животу, у већини земаља Централне и Источне Европе влада такво стање и прихваћене су мере и програми, уз финансијску помоћ PHARE-а, а у неким случајевима и дотацијама из националних буџета. Те програме, које би у свим земљама требало финансирати из националних буџета, ваља спроводити на трајној основи, а у сарадњи са представницима Рома.“¹⁶³ Европска комисија је касније схватила да проблем Рома није у потпуности могуће решити пре приступања ЕУ, те је преиначила своје захтеве само у потребу остваривања довољног напретка у правом смеру. Штавише, најважније је искрена жеља националних влада да државе постану чланице ЕУ, јер ако није оправдана, та ће жеља надвладати политичке услове те, премда не увек успешно, превагнути над притисцима, нпр. пред отпором струковних или пословних интереса, као и бирократском летаргијом. Као што показује пример чешког судства, критике из Извештаја о постигнутом напретку за 1999. годину инспирисале су тадашњу владу да предузме нешто како се не би зауставио процес приступања ЕУ.

Словачка је можда и најбољи пример бивше проблематичне земље када је реч о политичким критеријумима, јер је доказала да је способна да сустигне тзв. Луксембуршку групу земаља које су почеле своје преговоре почетком 1998. године, а из које је била искључена управо због кршења политичких критеријума, што се негативно одразило и на њену кандидатуру за НАТО. Плима и осека су одлична илустрација када је реч о томе колико политичка воља и ангажман, или њихов недостатак, значе у односима са ЕУ у раздобљу пре пуноправног чланства. Мечијарова невољност или неспособност да искористи

¹⁶³ Према Нацрту Повеље о основним правима ЕУ, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm, приступљено 28.6.2015.

европску шансу, заједно са ауторитарним склоностима на домаћем политичком плану, кроз одређен су период блокирале словачке изгледе у односу на ЕУ и НАТО.

„Словачка није увек ходала сунчаном страном улице и чешће смо били објекти, а не субјекти догађаја. Но то је у прошлости, Словачка сада живи и за данас, а посебно за будућност“.¹⁶⁴ Притисци ЕУ вршени су рутински, кроз редовне годишње извештаје Европске комисије, као и кроз друге документе ЕУ нпр. извештаје Европског парламента о приступању Словачке, као и кроз мишљења изражена на састанцима агенција задужених за приступање нпр. Заједничког парламентарног одбора, на чијем се дневном реду често налазило питање Рома.

Ипак, питање положаја Рома, које у групи земаља Централне и Источне Европе ни у којем случају није ограничено на Словачку, потпуно је другачије природе. Оно представља ендемски друштвени проблем, укључујући и крајње сиромаштво, за чије решавање треба времена. Но у случају Рома политички је веома сврсисходно да је ЕУ та која инсистира на том проблему, јер Роми немају одговарајући и довољан политички утицај, а ни најважније странке не показују жељу да то питање ставе на листу својих приоритета. У Словачкој је, на пример, брзо реаговано на притисак у погледу Рома прихватањем потребних мера и активности. Такође, када је о Словачкој реч, важно је напоменути различите унутрашње чиниоце, јер је осим политичких несугласица, у периоду пре приступања ЕУ европска политика Словачке пре свега имала проблем који се огледао у недостатку чврстог и континуираног међустраничног договора у погледу интеграције и политичких критеријума, и то упркос формалној подршци приступању у чланство ЕУ.

Кад је о Ромима реч, Румунија се не разликује посебно од осталих земаља Централне и Источне Европе у којој живи већи број грађана ромске националности, али је по једном политичком питању Румунија дошла на лош глас у међународној заједници, а то је питање институционалне дечије заштите. ”Током 2001. године објављен је и Извештај известиоца Европског парламента за Румунију у којем се истиче да ако се по том питању не постигне задовољавајући напредак, преговори Румуније о чланству у ЕУ би могли доћи у питање. Тиме је жељени учинак постигнут јер је влада била присиљена да нешто предузме.

¹⁶⁴ Едуард Кукан, министар спољних послова Словачке, говор у Бону, 1999. године, www.foreign.gov.sk/en/home, приступљено 28.6.2015.

Повећана су буџетска издвајања за дечију заштиту, за развој алтернативних служби дечје заштите, као и јачања одговорности локалних власти, а то је констатовано и у следећем извештају Европске комисије.”¹⁶⁵

Сасвим је очигледно да се слични или исти проблеми у процесу приступања земаља Централне и Источне Европе понављају у одређеним фазама и у процесу придруживања и приступања земаља Западног Балкана, што је и основни разлог и потреба за преношење реалних искустава између наведених група земаља. Пре свега, а за потребе овог рада, важно је нагласити неколико сличности у домену социјалног укључивања Рома јер многе земље чланице бившег Источног блока и бивше Југославије имају знатну ромску популацију. У свим земљама је ниво интеграције Рома веома ограничен. Роми се и даље налазе на маргинама друштва, живећи у насељима која више подсећају на гета, док процентуално веома мали број ромске деце завршава средње школе и факултете. У државама Централне и Источне Европе за време комунизма Роми су били предмет асимилационих политика, нпр. званична употреба ромског језика је била забрањена, али је њихова социјална ситуација била релативно добра. У системима планске економије, они су углавном бити запослени као неквалификована радна снага, али је такав посао због комунистичке идеологије био релативно добро плаћен. Ситуација се умногоме променила после распада комунизма у Источној Европи. Роми од тада имају проблема да нађу посао на тржишту рада због углавном ниског нивоа образовања, ниских квалификација, али и предрасуда послодаваца. Исте чињенице се могу закључити и за земље Западног Балкана. „У Чешкој, 75% ромске деце се образује у школама за особе са тешкоћама у учењу и 70% Рома је незапослено, у поређењу са националним просеком од 9%. У Мађарској, 44% ромске деце похађа специјалне школе, док је 74% мушкараца и 83% жена незапослено. У Словачкој, 28 пута је већа вероватноћа да ће ромска деца бити послата да похађају специјалне школе, него неромска деца.”¹⁶⁶ У неким земљама, део проблема је и зависност ромске популације од социјалне помоћи, јер је за неке ромске породице исплативије да живе од социјалне помоћи него од лоше плаћених послова. Наведено, међутим, ствара много нових проблема у друштву, за шта је пример рецимо Словачка, где је смањење висине износа дечијег додатка, по коме је породица примала надокнаду само за прва три детета, довело до грађанских

¹⁶⁵ Извештај Европске комисије о напретку Румуније за 2002. годину, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/progress_reports_en.htm, приступљено 28.6.2015.

¹⁶⁶ „Положај Рома у Источној Европи“, *Guardian*, 2003, приступљено 28.6.2015.

немира у неким ромским насељима.

4.6. Упоредна анализа преговора Републике Хрватске

Када је реч о државама Западног Балкана, још увек постоје озбиљни проблеми у функционисању система поштовања људских права, али напредак је сваке године све већи што редовно запажа и Европска комисија у својим Годишњим извештајима. Хрватска је прва земља региона која је постала пуноправна чланица ЕУ 2013. године. И за Хрватску је, међутим, поглавље 23 било изузетно проблематично током преговора. Постојали су велики проблеми посебно у односу на независност и делотворност правосуђа. Европска комисија је сматрала да су законске одредбе о основним правима уопштено задовољавајуће, али постојао је проблем њихове примене, посебно када је реч о одредбама које се односе на националне мањине. Такође истицала се и критика у односу на слободу изражавања.

За Хрватску током преговора посебан проблем била је дискриминација мањина, а није било напретка ни у примени законодавства везаног за злочине из мржње. Такође се истицало да је потребно учинити више на решавању дискриминације на основу сексуалне оријентације. У скоро свим извештајима о напретку Хрватске, наводи се да се наставља јавно изражавање подршке правима мањина на високом нивоу, чиме се реafirмише њихово место у хрватском друштву. Као изузетно позитиван пример навођено је осам посланика из редова мањина у владајућој коалицији, као и да се и даље посвећује посебна пажња ромској мањини. Но и после пријема Хрватске у ЕУ, остали су многобројни проблеми везани за мањине, јер и даље постоје тешкоће у запошљавању, пре свега у смислу недовољне заступљености у државној управи, судству и полицији, као и у ширем јавном сектору.

Током последњих година преговора Хрватске, истицало се да је остварен добар напредак на укључивању ромске мањине, који се заснива на спремности Хрватске за решавање њихових проблема. Покренути су многобројни инфраструктурни програми у ромским насељима уз финансијску помоћ ЕУ. Такође, остварен је напредак у уписивању ромске деце у предшколско, као и основношколско, али и средњошколско образовање. Повећан је и број ромских пројеката који су финансирани из буџета. Основни проблем била је и остала реалност да је већина Рома и даље искључена из хрватског друштва и суочена са тешким животним условима, као и то што је и даље присутна свеопшта незапосленост. ”Наглашено

је и да се мере које се односе на образовање морају систематичније уградити у политике јер је остварен релативно скроман напредак у успешном завршавању основног и средњошколског образовања. Такође, постоје проблеми и у приступу запошљавању, одговарајућем становању, социјалној сигурности и здравственој заштити, као и у општем ставу друштва у којем преовладавају дискриминаторни ставови. Један од већих проблема била је и ограничена координација између ромских група, као и њихова стручност за учествовање у друштвеном животу што је било потребно ојачати. Непостојање личних докумената и/или уписа у матичне књиге и даље ометало је интеграцију Рома у постојеће заједнице, као и њихов приступ запошљавању, здравственој заштити и осталим правима. Присутан је био и проблем неучествовања ромске заједнице у образовном систему, чак и кад су постојали и били доступни посебни програми.”¹⁶⁷

Ипак, ”према последњем извештају Европске комисије пре уласка Хрватске у ЕУ, оцењено је да је Хрватска довољно урадила на пољу реформи у области социјалног укључивања да би постала пуноправна чланица ЕУ.”¹⁶⁸ Оцењено је да је усвајање тада новог Закона о социјалној заштити усмерено ка рационализацији система. У истом извештају, за поглавље 23 оцењено је да је неопходно наставити јачање поштовања права националних мањина, и то пре свега кроз примену Уставног закона о правима националних мањина. ”Оцењено је такође, да је неопходно примењивати план за запошљавање припадника мањина, јер је ниво још увек испод мере одређене у наведеном Уставном закону. Наглашено је да се Роми у Хрватској суочавају са тешким животним условима, као и да додатно постоје изазови у областима образовања, социјалне заштите, здравља, запошљавања и приступа личним документима.”¹⁶⁹

”Данас у Хрватској живи око 17.000 Рома, иако се претпоставља да је тај број и двоструко већи. Већина живи у сиромаштву, нема посао и не иде у школу.”¹⁷⁰ Просечно ромско домаћинство у Хрватској има пет до шест чланова, док у већинском становништву оно има три члана. Такође, ромска домаћинства су претежно млада, у великом броју домаћинстава сви укућани су млађи од 40 година. Према свим подацима о ромском

¹⁶⁷ *Ibidem*, приступљено 28.6.2015.

¹⁶⁸ *Аналитички извештај о спремности Хрватске за чланство у ЕУ*, Европска комисија, 2012, www.europa.eu, приступљено 28.6.2015.

¹⁶⁹ *Ibidem*, приступљено 28.6.2015.

¹⁷⁰ http://www.uljppnm.vlada.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=263:obiljezja-roma-u-rh-&catid=10:nacionalni-program-za-rome&Itemid=89, приступљено 28.6.2015.

становништву, Хрватска се не разликује много од осталих земља у региону. ”Ромска популација је најчешће дуготрајно незапослена, живи у лошим стамбеним условима и недовољно је обухваћена образовним политикама.”¹⁷¹ Према Извештају о имплементацији Стратегије за унапређење положаја Рома у Хрватској из 2013. године, оцењено је као изузетно позитивно то што она има фокус на предшколско образовање, рад са родитељима и учитељима у образовању, као и увођење педагошких асистената и стипендирање ученика ромске националности на свим нивоима образовања. Европска комисија истакла је да је потребно увести мере десегрегације ка инклузивнијем образовању на свим нивоима, као и мере за смањење раног напуштања школе. У области запошљавања веома је важно развити посебне мере за младе Роме, Ромкиње и дуготрајно незапослене, а потребно је издвајати и више новца из буџета за ове активности. Европска комисија је истакла да је потребно више пажње посветити борби против дискриминације на тржишту рада. Увођење здравствених медијаторки у систем, оцењено је као изузетно позитивно. У области становања оцењено је да је потребна легализација постојећих ромских насеља, како би се приступило изградњи основне инфраструктуре. Веома је важно да у области становања један од главних приоритета буде и десегрегација, као и да Роми у Хрватској имају већи приступ социјалном становању.

Све наведено управо потврђује тезу да све државе региона имају сличне или потпуно идентичне проблеме током транзиције и реформи у областима поштовања људских и мањинских права, социјалног укључивања и развоја демократског друштва. Такође је, међутим, јасно да марљивим радом и трудом, као и посвећеношћу реформама друштва, сви изазови могу бити савладани и сви стандарди остварени.

4.7. Упоредна анализа осталих земаља Западног Балкана

Важно је направити паралелу са другим земљама Западног Балкана, када је о темама социјалне сигурности и социјалног укључивања Рома и осталих мањина реч. И то највише да би се разумело да је већина проблема и изазова заправо заједничка.

Македонија је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању 2001. године, а према оценама Европске комисије примећено је да је постигнут велики напредак у изградњи

¹⁷¹ *Ibidem*, приступљено 28.6.2015.

грађанског друштва и поштовању људских и мањинских права.

Европска комисија истиче да Македонија још увек не испуњава политичке критеријуме у потпуности, као и да је то један од основних разлога за непостојање препоруке о почетку преговора о чланству у Европској унији. Такође, ”као недостатак система у Македонији означен је и мали напредак направљен у области антидискриминационе политике, највише због непостојања оквирног Закона о забрани дискриминације, јер мањинске групе, посебно Роми и особе са инвалидитетом, од којих највише деца, и даље трпе дискриминацију у различитим областима економског, социјалног и културног живота. За Европску комисију, највећи проблем је свакако мали напредак у области побољшања услова живота Рома јер они и даље живе у тешким животним условима и трпе дискриминацију, пре свега када је реч о приступу личним документима, образовању, социјалној заштити, здравству и запошљавању.”¹⁷² Међу ромском популацијом у Македонији, ”још увек је једна од највећих проблема осипање деце из основног образовања, односно њихов престанак школовања, и то пре свега ромских девојчица. Европска комисија сматра да је координација институција које би требало да се баве политикама социјалног укључивања, још увек недовољна.”¹⁷³ Наведени изазови у координацији важе и за питања инклузије ромске популације, а проблем су и недовољна издвајања из буџета на локалном нивоу.

Албанија је 2006. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ, после чега је настављен и пут ка консолидацији демократије и владавине права, као и успостављање система поштовања људских права. ”Највећи проблем у области социјалних права је недостатак националног система за заштиту деце, као и непотпуна имплементација легислативе и мера које се тичу социјално осетљивих група и особа са инвалидитетом. Оцењено је да су особе за инвалидитетом суочене са великим проблемима приликом приступа образовању, запошљавању, као и здравственој и социјалној заштити.”¹⁷⁴ Такође, закон о општој забрани дискриминације није усвојен, а широко су распрострањене дискриминаторне праксе према женама и неким мањинским групама, највише Ромима. Европска комисија оцењује да Албанија наставља да развија законодавни оквир са циљем побољшања примене оквирне Конвенције за заштиту мањина Савета Европе, али још увек

¹⁷² *Извештај о напретку Македоније за 2014. годину*, Европска комисија, www.europa.eu, приступљено 28.6.2015.

¹⁷³ *Ibidem*, приступљено 28.6.2015.

¹⁷⁴ *Извештај о напретку Албаније за 2014. годину*, Европска комисија, www.europa.eu, приступљено 28.6.2015.

нема јасних статистичких података о мањинама. ”Благи напредак је регистрован када је о Ромима реч, али генерално, Роми се суочавају са веома тешким животним условима, сиромаштвом и дискриминацијом пре свега узимајући у обзир приступ образовању, социјалној заштити, здравству и запошљавању.”¹⁷⁵

Црна Гора је 2007. године потписала ССП, а 2012. године је почела преговоре о чланству са ЕУ и до сада отворила 10 поглавља. Остварен је напредак у побољшању правног оквира и јачању институционалне инфраструктуре за преговоре. Међутим, постигнут је веома ограничен напредак када је реч о правима жена, укључујући области насиља над женама и заштите жртви, највише због великог недостатка финансијске подршке. Такође, ”велики недостатак је и закон који би се бавио родном равноправношћу, али морају постојати и већи напори за остварење равноправности у пракси. Потребан је и већи напредак у области права деце, јер је капацитет за њихово праћење веома слаб, а у правном систему Црне Горе недостаје и закон о забрани дискриминације. У области економских и социјалних права, остварен је ограничен напредак јер недостају важни закони нпр. закон о забрани дискриминације и закон о заштити од насиља у породици. Забрињавају и подаци о насиљу у породици због чега мора бити појачана заштита жена од свих врста насиља, али мора бити побољшана и имплементација стратегија и законодавства које се односи на све осетљиве групе. Генерално гледајући, права мањина су заштићена јер постоји широк законодавни оквир који их штити, мада је ситуација у којој живе Роми забрињавајућа, као и у целом региону. Свакако највећи проблем је примена усвојених прописа и то највише због ограниченог буџета, али и немогућност да се остваре основна права у погледу здравствене и социјалне заштите, образовања и запошљавања.”¹⁷⁶

Босна и Херцеговина је 2008. године потписала ССП, међутим недостатак консензуса око главних одлика изградње државе је негативно утицао на функционисање институција и наставио да успорава процес спровођења реформи. Усвојен је антидискриминациони закон на државном нивоу који представља позитиван корак ка јединственој заштити грађана у целој земљи, јер је посебно распрострањена социјална дискриминација.

Исти образац наставља се када је реч о правима и заштити мањина и културним правима,

¹⁷⁵ *Ibidem.* приступљено 28.6.2015.

¹⁷⁶ *Извештај о напретку Црне горе за 2012, 2013. и 2014. годину*, Европска комисија, www.europa.eu, приступљено 28.6.2015.

јер је ”законодавни оквир постављен, али недостаје његова пуна примена, будући да највише проблема има у областима запошљавања и образовања мањина. Најважнија потреба у том погледу је свакако реформа устава како би мањине имале своје место у политичком животу државе.”¹⁷⁷ Остварен је извештан помак у односу на статус Рома, јер су повећана финансијска средства за имплементацију Стратегије Рома у оквиру Декаде инклузије Рома, највише у областима становања, здравства и запошљавања, али они и даље живе у веома тешким животним условима и трпе велики степен дискриминације. Дакле, оцењује се да иако је и у овој области остварен одређени напредак, примена закона и даље мора бити побољшана на свим нивоима власти. ”Оцењује се да је БиХ добар пример за остале земље региона када је реч о становању Рома, како кроз градњу нових јединица тако и за обнову и унапређење постојећих ромских насеља. Веома је, међутим, забрињавајућа висока стопа морталитета деце млађе од годину дана, која је још увек три пута већа и односу на општу популацију.”¹⁷⁸ За унапређење положаја Рома у БиХ ”велики изазов је такође образовање, а сматра се да су главне препреке приступу образовању за ромску децу, сиромаштво, честе промене пребивалишта и недостатак подршке породицама. Европска комисија оцењује и да је још увек веома раширена дискриминација према ромској популацији.”¹⁷⁹

За све земље региона, а у контексту рада на социјалном укључивању Рома и Ромкиња веома је важно истаћи деловање Декаде Рома 2005–2015, као и наставак развоја до 2025. преко Секретаријата под окриљем Савета за регионалну сарадњу у Сарајеву. Декада Рома је међународна иницијатива, прва те врсте, у оквиру које су се владе Централне и Југоисточне Европе обавезале да, у регионалним оквирима, делују на унапређивању социјално-економских статуса и инклузије Рома. Декада окупља владе, међувладина тела и невладине организације, као и ромске организације, са циљем убрзања процеса унапређења положаја Рома, као и транспарентног и мерљивог извештавања о постигнутом напретку. Владе укључених земаља обавезале су се да се унапређењем положаја Рома баве узимајући у обзир и кључне аспекте живота Рома, и то: сиромаштво, дискриминацију и родну равноправност. У Декаду су укључене следеће земље: Бугарска, Мађарска, Македонија, Румунија, Словачка, Србија, Хрватска, Чешка и Црна Гора, Шпанија, Босна и Херцеговина и Албанија, док Словенија, Норвешка и САД имају статус посматрача. Све су то земље са

¹⁷⁷ *Извештај о напретку БиХ за 2014 годину*, Европска комисија, www.europa.eu, приступљено 28.6.2015.

¹⁷⁸ *Ibidem*, приступљено 28.6.2015.

¹⁷⁹ *Ibidem*, приступљено 28.6.2015.

великим ромским заједницама, које углавном живе у лошим економским и социјалним условима. Владе свих земаља које учествују морају одвојити одређена буџетска средства за постизање резултата, и то кроз усклађивање планова са инструментима за финансирање осталих донатора. Декада Рома има подршку свих релевантних међународних организација које дају материјалну и стручну подршку за пројекте регионалне сарадње, као и имплементацију националних планова акције.

Како се из претходног текста може закључити, искуства свих држава у региону Западног Балкана могу се свести на исте проблеме и потребу за даљим развојем. Најзахтевније области за реформу из перспективе стварања система поштовања људских права јесу свакако реформа правосуђа и омогућавање адекватног приступа правди, слобода изражавања, као и права жена, деце и мањина, посебно ромске популације, која живи у свим земљама региона. Може се са сигурношћу закључити да су наведени проблеми наследство ранијег система, као што је то био случај и у земљама Централне и Источне Европе. Такође, још једна сличност јесу и изазови у погледу примене закона који постоје у обе групе земаља. Из тог разлога, сарадња са државама које су раније прошле исти процес, али и међусобна координација држава Западног Балкана јесу решење за бржи и ефикаснији процес трансформације у отворена демократска друштва са ефективнијим и делотворнијим системима поштовања људских права у пракси, што је неопходно за суштинску реформу, али и, свакако не мање важно, чланство у Европској унији.

V

СОЦИЈАЛНА СИГУРНОСТ У ЕВРОПСКОМ И НАЦИОНАЛНОМ КОНТЕКСТУ

5.1. Социјална сигурност на нивоу ЕУ

Иако је приступ социјалној сигурности и социјалној политици уопштено, који је заузет у Уговору о стварању Европске економске заједнице, био веома опрезан, Савет Европе је имао много експлицитнији и афирмативнији приступ у својој Социјалној повељи, усвојеној 1961. године. „Повеља је установила кохерентан сет циљева и загарантованих основних права за раднике и грађане. Односила се експлицитно на права породица, мајки и деце на социјалну, правну и економску заштиту. Повеља није имала исти правно обавезујући статус као Конвенција, али је понудила модел за Европску заједницу.“¹⁸⁰ Европска социјална повеља јесте најважнији, али не и једини резултат нормирања ”права друге генерације” под окриљем Савета Европе. У оквиру ове организације усвојено је и више конвенција које се непосредно односе на остваривање права на социјалну сигурност.¹⁸¹ Државе чланице Савета Европе позване су ”да развијају домаће законодавство о социјалној сигурности, али не у правцу униформизације социјалног законодавства у свим државама, већ са циљем подизања социјалне сигурности на једнак ниво, посредством различитих метода”.¹⁸²

Резултати Повеље Савета Европе могу се видети кроз једну деценију и усвајање Акционог програма Европске комисије у области социјалне политике из 1974. године. Када је реч о ЕУ као регионалној организацији, резултат доласка Жака Делора за председника Европске комисије и великог притиска Француске за развој сфере социјалне политике у ЕЕЗ, било је усвајање Јединственог европског акта 1986. године. ”Новим чланом 118а, посвећена је пажња безбедности на раду и радног окружења, док је члан 118б ставио

¹⁸⁰ Љубинка Ковачевић, Европски минимални стандарди социјалне сигурности: досадашњи развој и изгледи за будућност, *Социјална политика и социјалне реформе*, у Дренка Вуковић, Ана Чекеревац (ур.), Београд, 2007, стр.114

¹⁸¹ *Ibidem*, стр.115

¹⁸² Jean-Jacques Dupeyroux, “Law of social security in the international declarations”, *Droit social*, No 6/1960, str. 373.

акценат на значај социјалног дијалога на нивоу заједнице.”¹⁸³ Но, иако је увео неке новитете, Јединствени европски акт је ипак оставио „социјални простор“ у Европској заједници нерешеним.

Са сигурношћу се може тврдити да су сви принципи у области социјалне сигурности развијани у Европској економској заједници, садржани у Споразуму о социјалној сигурности, који је анекс уз Уговор о стварању Европске уније, тзв. Уговор из Мастрихта. Заправо је наведени анекс увео норме у све оне области које и данас сматрамо сфером социјалне политике ЕУ. Проучавајући развој социјалне политике на нивоу ЕУ, јасно је да ни Уговор из Мастрихта није у потпуности развио, већ само поставио темеље за развој и да је било потребно још доста докумената да би се ова област даље унификовала и развила.

После Мастрихта уследило је усвајање Зелене и Беле књиге у области социјалне политике, Акционог програма 1995–2000, а на крају и измене оснивачких уговора у Амстердаму и Ници, као и усвајање Лисабонског споразума и тек закључно са тим, може се колико-толико тврдити да је област социјалне сигурности у ЕУ напредовала. Веома је важно нагласити да је тек Повеља о основним правима из 2000. године увела јасне обавезе када је реч о правима Европљана у области социјалне сигурности. Свакако да је њена основна мањкавост била управо то што није била правно обавезујућа све до усвајања Лисабонског уговора, међутим, и тада су неке државе чланице тражиле изузеће од примене управо и у неким важним деловима области социјалне сигурности, као што је раније наведено. Након усвајања Уговора из Амстердама, антидискриминациона политика и политика поштовања људских права Европске уније је постала значајан сегмент у оквиру *acquis communautaire*.

”Европска унија има три основне функције социјалне политике:

1. Да обезбеди оквир за дијалог између социјалних актера у вези са дефинисањем различитог нивоа основних права радника
2. Да обезбеди средства, нарочито за обучавање и запошљавање

¹⁸³ Љубинка Ковачевић, Европски минимални стандарди социјалне сигурности: досадашњи развој и изгледи за будућност, *Социјална политика и социјалне реформе*, у Дренка Вуковић, Ана Чекеревац (ур.), Београд, 2007, стр.116

3. Да стимулише и подстиче сарадњу између различитих актера социјалне политике, да размењују информације, искуства и промовише иновације, добру праксу и политику”¹⁸⁴

Државе чланице ЕУ најуопштеније се могу груписати у ”наредне социјалне режиме и/или моделе:

I – *Нордијски режим* (Данска, Финска, Шведска) полази од претпоставке о нестабилности тржишних и породичних механизма, у складу са чим развија одрживу државну алтернативу.

II– *Англосаксонски режим* (Велика Британија, Ирска), који се ослања у највећој мери на тржишне механизме.

III – *Медитерански режим* (Шпанија, Португалија, Грчка, Италија) у извесним сегментима репродукује неолибералну логику ослањања на тржиште, док у неким другим аспектима следи принципе универзалног обухвата становништва (здравство).

IV – *Континентални режим* (Немачка, Француска, Белгија, Аустрија, Луксембург) подстиче социјалну одговорност породице и локалне заједнице.

V – *Источноевропски режим* (Мађарска, Пољска, Чешка, Словачка) је, током периода транзиције, своје до тада комплетно подржављене социјалне системе почео да трансформише у правцу неолибералне агенде.”¹⁸⁵

Већина аутора тврди да је „за сада и сам теоријски основ о наднационалним обрасцима социјалне сигурности ограничен. Уједначавање социјалних система у јединствен, унификован поредак у ЕУ није могуће из најмање три разлога:

1. Простор комунитарне политике запошљавања и социјалне политике већ су заузеле снажно укоренење националне политике
2. Доносиоци одлука на националном нивоу уопштено нису вољни да пренесу компетенције из социјалне и политике запошљавања на институције ЕУ

¹⁸⁴ Мира Лакићевић, Социјални профил Европске уније, *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд, 2010, vol. II, No. 2, стр. 44

¹⁸⁵ Наталија Перишић, *Координација политика социјалног укључивања европских држава благостања*, Годишњак ФПН, VIII (11), стр 97-98.

3. Врло је вероватно да се државе чланице суочавају са сличним изазовима, али суштина је у детаљима, који у овом случају обухватају не само наслеђе политика, него и значајну институционалну различитост“¹⁸⁶.

Може се са великом сигурношћу утврдити да, иако се ради о сасвим различитим начинима за остваривање циљева социјалне сигурности, сами циљеви нису никако спорни. Може се закључити да су исти за све наведене системе, и то су ширење и јачање система образовања, обезбеђивање сигурности доходака као начин да се елиминишу социјални ризици. Важно је нагласити да је општеприхваћено мишљење да је управо образовање кључ за стварање једнаких могућности међу грађанима и начин да се могуће наслеђене друштвене привилегије окончају. Но ипак разлике у начинима спровођења система социјалне сигурности указују на различита нивоа постигнућа и управо отуда и тако велике разлике у самим системима и ефектима њихових програма и мера на нивоу ЕУ.

Од држава чланица ЕУ се очекује да имају активну улогу у остваривању социјалне сигурности свих грађана, социјалних права и опште друштвене солидарности у партнерству са плурализмом субјеката, односно цивилним, невладиним и непрофитним сектором. ”Емпиријски концепт социјалне политике ЕУ је веома савремен, отворен и свеобухватан, те самим тим представља изазов за сва напредна друштва која бригу о човеку доводе у контекст свеукупног и складног социоекономског и хуманог развоја.”¹⁸⁷

Стварању система и инструмената за координацију националних система социјалне сигурности током деведесетих година прошлог века допринела је, осим самог јачања свести о потреби и потреба за модернизацијом самих система социјалне сигурности. Управо је ова заједничка потреба својствена свим државама у ЕУ довела до стварања заједничке стратегије за промене. „Примарно национални карактер социјалних изазова није био лишен и комунитарне конотације, а Унија је често представљала кривца за непопуларне мере у националним дебатама. Тако су, тек Уговором из Амстердама (1997), четрдесет година након потписивања Римског уговора уведене претпоставке за координацију националних политика и то прво у области запошљавања.”¹⁸⁸ Развој

¹⁸⁶ *Ibidem*, стр. 98 - 99

¹⁸⁷ Према Мира Лакићевић, „Социјални профил Европске уније“, Годишњак Факултета политичких наука, Београд 2010.

¹⁸⁸ Наталија Перишић, *Координација политика социјалног укључивања европских држава благостања*,

политика и система социјалне сигурности у државама чланицама ЕУ се може представити и на следећи начин:

Област политика ¹⁸⁹	Запошљавање	Социјална укљученост	Пензије	Здравство и дуготрајна заштита
Уговорни основ	Чл. 125 – 130 Споразума о Европској заједници / чл. 145 – 150 Споразума из Лисабона, поглавље IX запосленост	Чл. 136, 137 и 144 Споразума о Европској заједници /чл. 151, 153 и 160 Споразума из Лисабона, поглавље X социјална политика	Чл. 140 и 144 Споразума о Европској заједници / чл. 156. И 160. Споразума из Лисабона, поглавље X социјална политика	Чл. 144 Споразума о Европској заједници / чл. 160 Споразума из Лисабона, поглавље X социјална политика и чл. 168 Споразума из Лисабона, поглавље XIV јавно здравље
Комитети	Комитет за запошљавање	Комитет за социјалну сигурност	Комитет за социјалну сигурност и Комитет за запошљавање	Комитет за социјалну сигурност и Комитет за запошљавање
Предлог о примени координације	1997. године	2000. године	2001. године	2004. године
Циљеви	Подстицање могућности запошљавања, предузетништва, прилагодљивости и једнаких могућности	Учешће у запошљавању и приступ свим ресурсима, правима, производима и услугама, спречавање ризика искључености, помоћ најосетљивијим и мобилизовање свих релевантних органа	Адекватност пензија, финансијска одрживост и модернизација пензијских система	Приступачност и квалитет услуга, финансијска одрживост система

„Фундаментално питање даљег развоја европског социјалног модела и постојећих система социјалне сигурности тиче се одговора на нове изазове на европски начин, па ће се отуда даље дискусије кретати у правцу постизања веће социјалне кохезије, смањења сиромаштва, повећања запослености, исплативости рада и садржаја социјалног дијалога. Решења се такође траже и у одговору на питања економских и социјалних промена,

Годишњак ФПН, VIII (11), стр 100-101

¹⁸⁹ Према *Ibidem*.

последица глобализације, потребе јачања конкурентности и развоја привреде засноване на знању. Адекватан одговор на наведена и друга питања захтева реформисање постојећих система и њихову модернизацију, у складу са потребом подешавања с економским изазовима и с повећањем конкурентности европског тржишта на глобалном плану.¹⁹⁰ На европском континенту постаје све јасније да су промене у моделу социјалне сигурности све потребније, због свих догађаја и потреса како на економској тако и у социјалној сфери у ЕУ, није више могуће очекивати да ће се социјална сигурност уређивати тек по решавању великих економских, структурних проблема и изазова незапослености. Сасвим је сигурно да је потребно пре свега побољшати механизме координације и регулисања социјалне кохезије и социјалног укључивања како на нивоу ЕУ тако и у појединачним државама чланицама, како би та „сигурносна мрежа“ била способна да поднесе све економске промене и друштву. „Чини се да је најбољи приступ модернизацији европског социјалног модела онај који подразумева транзицију из модела социјалне државе у модел социјалног друштва. У овом моделу задатак сваког учесника – државе, појединца, пословног сектора и цивилног друштва (донатора, цркве, итд.) је да обезбеди социјалну кохезију.“¹⁹¹

Јасно је да постоје и извесна ограничења како могућности тако и одговорности државе када је реч о решавању социјалних проблема, и управо из тог разлога је потребно све више радити на јачању приватне одговорности и укључивању ширег круга друштвених актера, као нпр. цивилно друштво. Јединство јавног/државног система социјалне сигурности и приватног, требало би да обезбеди појединцима (грађанима) већу слободу избора и флексибилност, са већим степеном личне одговорности. ”То подразумева значајно место државе у стварању институционалног оквира за покривање основних ризика и преузимање непосредне одговорности за обезбеђење егзистенцијалног минимума, основне здравствене заштите и јавног система образовања. Посматрано у контексту дуге традиције европске социјалне државе, њој такође припада надлежност у уређењу значајних компоненти приватног осигурања, с обзиром на то да је појединац услед процеса индивидуализације и

¹⁹⁰ Дренка Вуковић, Ана Чекеревач (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*, Факултет политичких наука, Београд 2006, стр. 98.

¹⁹⁰ *Ibidem*, стр.99

¹⁹¹ *Ibidem.*, стр.99

смањења традиционалне улоге породице, све више упућен да користи социјалну мрежу ‘треће стране’.”¹⁹²

Важно је нагласити да је у узрочно последичној вези са феноменом незапослености и мултидимензионални и комплексни проблем сиромаштва. На нивоу ЕУ, сви они који остварују приход испод 60% националног просека налазе се у популацији сиромашних, која не би смела да пређе ниво од 10% укупне популације, јер се сматра да све што је изнад тога представља потенцијалну опасност за мир, безбедност и развој једне земље. ”У висококоразвијеним земљама ЕУ, скандинавским, земљама Бенелукса и континенталном делу Европе, проценат сиромашних испод је поменуте границе од 10%. Тако нпр. у Шведској, евидентирано је 6,5% сиромашних, а у већини осталих развијених земаља око 8%, док је ситуација далеко неповољнија у мање развијеним земљама чланицама ЕУ, посебно у оним које су приступиле 2004. односно 2007. године.”¹⁹³ Тренутно и Србија спада у ред неразвијених земаља, барем имајући у виду све индикаторе и параметре који одређују сиромаштво. Процењује се да у земљама чланицама ЕУ око 17% становништва живи у ризику од сиромаштва или, изражено у апсолутним бројкама, у ЕУ се у ризику од сиромаштва налази око 84 милиона особа, док је још барем исто толико субјективно сиромашно. ”Оно што је заједничко за све земље ЕУ јесте да су највећем ризику од сиромаштва, поред незапослених особа (за које је ризик око 41%), породице са већим бројем деце (ризик 30%), затим самохрани родитељи, старији и осетљиве групе као што су особе са инвалидитетом (ризик 17%), мигранти, Роми и сл. Резултати свих релевантних истраживања показују да социјални трансфери значајно, чак двоструко, умањују ризик од сиромаштва. У земљама у којима се највише средстава из БДП издваја за социјалне трансфере поменуте групе имају мањи ризик од сиромаштва, и обрнуто, тамо где систем социјалне сигурности располаже са скромним средствима и нивоом услуга, степен ризика од сиромаштва је већи. Тако нпр. у популацији старијих особа степен ризика од сиромаштва је веома различит, а креће се од чак 50% до 10% у најразвијенијим земљама ЕУ, што доста говори о ефективности пензионог система у државама чланицама ЕУ.”¹⁹⁴

¹⁹² *Ibidem*, стр.100

¹⁹³ *Ibidem*, стр.100

¹⁹⁴ *Ibidem*, стр.101

Са сигурношћу се дакле може тврдити да је реформа и консолидација социјалне сигурности ЕУ, једна од најважнијих ако не и најважнија реформа која Европској унији и свим њених државама чланицама предстоји.

”Неопходно је указати да и поред фискалних проблема који настају успед повећаниј напетости изазваних демографским проблемима, променама у структури и функцијама породице и другим последицама модерног начина живота, држава благодата, као најпотпунији облик социјалне политике савременог света, остаје пожељан модел за постизање једнакости, сизбијање сиромаштва и социјалне ускључености за друштва која изводе реформе ка новој концептуализацији социјалне политике. Највећи проблем земаља у транзицији је то што прелаз на тржишну економију доводи до повећане стопе незапослености и погодује појави нових облика сиромаштва и социјалног искључивања разних друштвених група погођених транзицијом, у исто време док приближавање Европској унији намеће нове програме према сиромашнима и реформу у области социјалне политике. Поред материјалне помоћи и новчаних трансфера, као права сиромашних која су углавном наслеђена из претходних периода, нове мере подразумевају активну политику запошљавања, социјалне услуге и методе развоја заједнице у којима се примењују партнерски програми владиних и невладиних организација”¹⁹⁵.

Јасно је да ће разлике у политикама морати да буду мање, као и неједнакости у читавом друштву Европске уније. Такође, јасно је да ће лествица коју ће државе које теже чланству морати да прескоче бити виша, а самим тим и критеријуми строжији.

Када узмемо у обзир ширу слику у Европи, не можемо да пренебрегнемо чињеницу да је осамдесетих година прошлог века започела нека врста такмичења у променама у свим земљама Европе, односно у реформама социјалне државе. Свакако је да су уследиле и критике, међутим, оне су биле знатно спорије и тише од потребе за константном променом. „Делимично под утицајем глобализације и неолиберализма у економији, суочене са објективном немогућношћу или потешкоћама приликом сувереног управљања факторима економског раста, бројне државе иницирале су реформе социјалних система, у правцу афирмисања тржишних принципа. Уочљиво повлачење државе или остављање већег простора тржишној иницијативи у готово свим подручјима система социјалне сигурности,

¹⁹⁵ Марија Колин, *Обрасци живота у сиромаштву и нове парадигме Европске уније*, Институт друштвених наука, Београд, 2007, стр 54.

мотивисано је променама става о колективној одговорности и вредносног концепта тзв. колективног уговора између државе и појединца. Најшире посматрано, правац промена од прокламовања социјалних права ка инсистирању на одговорностима, садржан је у општој трансформацији социјалнополитичких принципа универзализма у остваривању права унутар јавно финансираних система социјалне сигурности, у политике селективног и таргетираног приступа приватним социјалним услугама, конципираним тако да подстичу учешће на тржишту рада и индивидуалне одговорности. Истовремено, самодовољност и запошљавање, као елементи оријентације усмерене ка подстицању индивидуалних одговорности, значајно су утицали на поштравање услова за остваривање права на социјалне накнаде и оснажили принцип резидуализма.“¹⁹⁶

5.2. Систем социјалне сигурности у Републици Србији

”Оно што је највише одликовало претходни систем у целој СФРЈ, самим тим и у Србији, био је самоуправни социјалистички модел заснован на бизмарковским основама социјалног осигурања, али са изражено прокламованим елементима редистрибуције и егалитаризма, уз доминантну одговорност државе за социјалну сигурност и животни стандард и државне/друштвене јавне институције социјалне политике. У социјалној пракси, постојали су упоредо презаштићеност запослених и недовољна заштита оних који су били изван државног система запошљавања. Пад комунизма у бившој Југославији означио је за Србију раскид са поретком у коме је социјална политика представљала релевантан чинилац и разлог промена.”¹⁹⁷ Наступиле су деведесете, које су са собом донеле апсолутни поремећај свих вредности у друштву, уз сва могућа ограничења за постизање било каквих резултата и свакако без икакве идеје и политичке воље за правим променама и реформама, не само у овој већ у свим сферама живота. На снази је био апсолутни популизам и једина жеља и идеја водиља је био останак на власти. Читаву деценију у Србији политичка елита тог времена је разним методима социјалне сигурности покушавала да одржи себе на власти. Најизраженији пример за такве тврдње јесте оптерећење пензијског фонда, јер је најлакше било дозволити превремено пензионисање, услед недостатка радних места. „Константна

¹⁹⁶ Наталија Перишић, *Координација политика социјалног укључивања европских држава благостања*, Годишњак ФПН, VIII (11), стр 100-101

¹⁹⁷ *Ibidem*, стр 100 - 101

економска и финансијска ограничења, политичка неспремност и снажно противљење идеолошких и интересних група, представљали су неке од најзначајнијих екстерних препрека за спровођење суштинских реформи у систему социјалне сигурности. Додатно проблеми у самом систему, од који су најзначајнији били фактичка немогућност остваривања прокламованих права и кашњење накнада по основу права, створили су алтернативне и допунске, али незваничне начине остваривања социјалне сигурности, без обзира на непостојање измена у законодавству. Социјална политика и систем социјалне сигурности нису били опремљени за реаговање на социјалне проблеме (или бар не у њиховим размерама) током транзиције. Изузетно високе стопе незапослености (што званичне, што незваничне) и сиромаштва (не само релативног, већ и апсолутног), нису могле бити апсорбоване, а камоли заустављене застарелим механизмима из периода социјализма. У том погледу, реafirмисана је улога породичне заштите (која никада и није била превазиђена), чије је ресурсе и капацитете дуготрајност кризе значајно исцрпла.¹⁹⁸ Ипак, када говоримо о овом периоду у историји система социјалне сигурности у Србији не можемо да не нагласимо чињеницу да је управо тада отпочело увођење тржишних принципа у овој сфери, што је настављено и данас, по свему судећи, биће тако и у будућности имајући у виду стратешко опредељење Србије за пуноправно чланство у Европској унији.

С обзиром на то да је шири оквир функционисања пензијског система демографско старење, треба имати у виду да су неповољне демографске тенденције присутне у Србији последњих педесетак година и пре свега се могу приписати недовољном рађању, нижем од нивоа који је неопходан за просто обнављање становништва¹⁹⁹. Транзиција кроз коју земља пролази током последње деценије је оснажила детерминанте које утичу на ниске репродуктивне норме, док је капацитет друштва и државе да реагује на неповољна кретања смањен.

¹⁹⁸ *Ibidem*, стр 100 - 101

¹⁹⁹ Гордана Матковић, *Појам и мерење сиромаштва*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2010, стр.44.

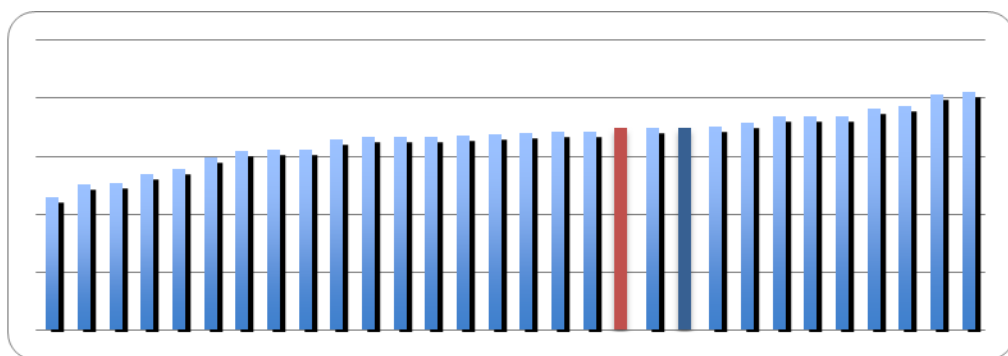
Табела 2. - Изабрани демографски показатељи за Србију, 2002. и 2011.

Демографски показатељи	2002.	2011.
Број становника	7.498.001	7.186.862
Општа стопа наталитета (‰)	10,4	9,0
Општа стопа морталитета (‰)	13,7	14,2
Стопа природног прираштаја (‰)	-3,3	-5,2
Стопа укупног фертилитета	1,6	1,4

Извор: Статистички годишњак Србије, 2012.

”Негативне последице оваквих демографских промена су најизраженије у сфери старења становништва, које је у Србији достигло забрињавајуће размере. Према Попису (2011) у Србији је приближно 1.250.000 лица или 17,4% становништва старо 65 и више година. Удео старих у Србији је на нивоу просека који је забележен у Европској унији 2010. године и виши је него у већини земаља ЕУ.”²⁰⁰

Графикон 2. Учешће становништва 65+ у укупном становништву



Извор: ЕУРОСТАТ, подаци за 2011; Попис (2011) за Србију

За разумевање сложености свих изазова везаних за социјално укључивање, важно је нагласити да је ”пензијско осигурање у Републици Србији је обавезно и засновано на текућем финансирању пензија. Покривеност пензијом становништва старијег од законске старосне границе је према попису становништва из 2011. године износила око 85%, при

²⁰⁰ Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва Владе Републике Србије, Влада РС, Београд, 2014, стр. 164

чему је виша за мушкарце – 93,3%, док за жене износи 79,3%. Систем је постављен тако да, путем бодовне формуле, добро повезује примања радника током његовог целог радног века са будућом пензијом. Пошто је тренутно за све који имају испод 50% за пун радни стаж могуће одржати приход на нивоу од око 63% од претходне зараде. Компонента која обезбеђује минимални доходак у старости је организована у оквиру система обавезног пензијског осигурања као најнижа (минимална) пензија. Најнижа старосна и инвалидска пензија из осигурања запослених и самосталних делатности увек је била виша од апсолутне линије сиромаштва. Пољопривредна пензија је углавном нижа од апсолутне линије сиромаштва, али треба имати у виду приходе у натури које пољопривредно становништво углавном остварује, чак и у старијем добу. Но најнижи износ породичне пензије континуирано је нижи од линије сиромаштва, при чему су могућности за преливање прихода унутар домаћинства код породичних пензионера много мање. Према расположивим подацима, сиромаштво пензионера ниже је од сиромаштва укупне популације и по апсолутном и по релативном концепту. Слична је ситуација и са сиромаштвом старијих од 65 година. Ови налази потврђује важну улогу пензијског система у смањењу сиромаштва старијих²⁰¹. Истраживања сиромаштва у Србији показују да је сиромаштво пензионера ниже од сиромаштва укупне популације, из чега можемо закључити да систем пензијског осигурања прилично добро испуњава циљ одржања апсолутног животног стандарда.

И поред тога, ”социјалне пензије и давања усмерена на обезбеђење минималног дохотка за старе су врло важна тема. Због неопходних уштеда у систему пензијског осигурања, која су у претходном периоду подразумевала индексаацију пензија само према расту цена или чак и замрзавање пензија, врло често се помињу минималне пензије које треба изузети од таквих мера. Чак се помиње и повећање износа минималне пензије у комбинацији са смањењем трошкова за пензије кроз смањење осталих пензија. Ово питање је посебно важно имајући у виду да, и поред солидног обухвата старог становништва пензијом, у Србији и даје постоји око 240.000 лица старијих од старосне границе без пензије.”²⁰² Други проблем који отвара потребу за промишљањем о промени редистрибутивне компоненте пензијског система је садашња ниска покривеност радне снаге пензијским осигурањем.

²⁰¹ *Ibidem*, стр. 165

²⁰² *Ibidem*, стр. 166

Тренутно је мање од 50% становништва старог од 20-65 година осигурано. ”Од 1990-их година до данас тржиште рада карактеришу висока незапосленост и сива економија, као и пријављивање радника на најнижу основицу. Последице таквог стања на тржишту рада постаће видљиве у пензијском систему за 15-20 година, што ће резултирати врло ниским пензијама, великим бројем корисника минималне пензије и значајним бројем оних који неће ни остварити право на пензију. Стога је у Србији питање обезбеђења минималног дохотка у старости важна тема која заслужује анализу и промишљање.”²⁰³

Када је реч о радном праву и радним односима, почетком 2000-их у систем у Србији уведени су принципи флексибилности на тржишту рада. И та реформа је, међутим, учињена нецеловито, те су дата широка овлашћења послодавцима и сужена права радницима. Чини се да је управо ова реформа била највећи прекид са прошлошћу односно са периодом социјализма, у коме су радници самостално одлучивали и у реалности имали изузетно широка овлашћења. Но ”контрапродуктивност и ограниченост закона произашла је из фактичког непостојања ширих друштвених услова за његову примену у складу са намерама законодавца. Иако је престао да постоји ранији систем претеране ригидности радног односа и фактичне немогућности отпуштања радника, нови законодавни оквир је превише либерално уредио радне односе: огромна понуда радне снаге (висока стопа незапослености) у условима изузетно ниске потражње (слаба економија са спорим отварањем радних места) практично је лишила раднике и оних права која су законом прокламована. Томе су додатно допринели неразвијеност социјалног дијалога, слаба преговарачка моћ синдиката и непостојање трипартизма. Проблематична приватизације је такође произвела увећање стопе незапослености уместо планираног додатног запошљавања.”²⁰⁴ Све наведено заправо је само потврђено и ојачано законским изменама из јула 2014. године, јер у Србији још увек не постоји социјални дијалог у правом његовом значењу, што је свакако једна од највећих замерки Европске комисије. Извештај о напретку за 2014. годину истиче да је „потребан даљи рад да би се Закон о раду усагласио са правним тековинама ЕУ. Социјални дијалог треба ојачати на свим нивоима, а застој у трипартитном социјалном дијалогу је посебно

²⁰³ Гордана Матковић, Катарина Станић, *Социјална заштита у старости: дуготрајна нега и помоћ и социјалне пензије*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, Центар за социјалну политику, Београд, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2012, стр.42.

²⁰⁴ *Ibidem*, стр. 64

забрињавајући. Потребни су даљи напори за решавање питања сегментације тржишта рада и за обезбеђење усаглашености са правним тековинама ЕУ.“²⁰⁵

Тренутно у Србији законодавни оквир у области социјалне и дечије заштите чине Закон о социјалној заштити,²⁰⁶ Закон о финансијској подршци породици с децом²⁰⁷ и Породични закон²⁰⁸. Закон о социјалној заштити донет је 2011. године. Законом се уређују права на новчана давања усмерена на сиромашне (новчана социјална помоћ, једнократна помоћ) и давања за особе са инвалидитетом (додатак за помоћ и негу другог лица), услуге социјалне заштите, установе и пружаоци услуга, механизми за контролу квалитета, као и надлежности у оснивању и финансирању. Основни циљеви законских промена су потпунији обухват сиромашних правима, повећање адекватности новчаних давања, развој интегралне социјалне заштите и стварање услова за успостављање ванинституционалних услуга у заједници. Нова законска решења у домену новчаних права за сиромашне обезбеђују поштовање разлика у величини и старосној структури домаћинства, повећање износа помоћи за бројнија домаћинства и активацију корисника. У домену услуга нова решења су пре свега присутна у институционалној и регулативној сфери. Закон редефинише контролно-регулаторне механизме (инспекција и надзор), ствара претпоставке за успостављање система заснованог на плурализму пружалаца услуга, као и претпоставке за унапређење квалитета стручног рада, кроз стандардизацију услуга, лиценцирање пружалаца услуга и стручних радника и увођење Коморе социјалне заштите. По први пут предвиђено је и формирање социјално-здравствених организационих јединица и установа за кориснике којима је потребно и социјално збрињавање и стална здравствена заштита или надзор. Законом се такође прецизно дефинишу и обавезе у погледу финансирања и надлежности националног, покрајинског и локалног нивоа власти. ”У мандату централног нивоа су новчана права (осим једнократне новчане помоћи) и услуге домског и породичног смештаја. Из републичког буџета се обезбеђује и финансирање центара за социјални рад у делу јавних овлашћења, као и других установа чији је оснивач држава. У мандату локалног нивоа је већина услуга у заједници, једнократна помоћ, опремање ЦСР и ангажовање додатних стручних радника који се старају о правима и услугама које финансирају општине и

²⁰⁵ *Извештај о напретку Србије*, Европска комисија, октобар 2014, www.europa.rs, пристпљено 20.2.2017.

²⁰⁶ „Службени гласник РС“, број 24/11.

²⁰⁷ „Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05 и 107/09.

²⁰⁸ „Службени гласник РС“, бр. 18/05 и 72/11.

градови. Ради обезбеђења додатних средстава за успостављање и развој ванинституционалних услуга, предвиђени су наменски трансфери из буџета Републике Србије.”²⁰⁹

Према Закону о социјалној заштити из 2011. године, у Републици Србији новчана социјална помоћ је кључни програм социјалне помоћи који је, ”према подацима Министарства рада, запошљавања и социјалне политике Републике Србије у мају 2015. године примила 114.084 породица. Поред тога, још 369.853 деце је у истом периоду примило дечји додатак.”²¹⁰ Услуге социјалног рада пружају центри за социјални рад и установе за смештај корисника, уз постепен развој приватног и непрофитног сектора. Ове услуге финансирају се из републичког, покрајинског и општинских буџета. У поређењу са програмима материјалних накнада и социјалних услуга за сиромашне, политика социјалног укључивања је новијег датума. Први кораци у правцу њеног креирања предузети су тек 2009. године, утврђивањем индикатора за праћење социјалне укључености, као основе за креирање националних извештаја, у сврху дефинисања будућих политика усмерених ка редуковању социјалне искључености. Наведени закон је препознао потребу активнијег приступа решавању проблема са којима се суочавају корисници новчане социјалне помоћи. Са једне стране, то се односило на активнији однос самог корисника, односно његово учешће и заинтересованост у програмима образовања, запошљавања итд. С друге стране, намера закона је била да створи подстицаје у систему за смислену активацију корисника новчане социјалне помоћи. Од 2009. године у Србији је уведено и мерење социјалне укључености према основним Лекен индикаторима (финансијско сиромаштво, запосленост, образовање и здравство), уз проширење са две нове, национално специфичне димензије: задовољење основних егзистенцијалних потреба и социјална партиципација.

”Рањивост одређених социо-економских групација може бити предмет анализе, као и предмет третмана одговарајуће политике. Србија поред заједничких карактеристика са другим државама по питању рањивих група има и своје специфичне, може се рећи проблеме од националног значаја који морају бити решени. Оно што је карактеристично за Србију јесте немогућност или неспремност досадашњих актера да омогуће исте услове развоја за

²⁰⁹ Према Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, Влада Републике Србије, Београд, 2014.

²¹⁰ Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, „Подаци о социјалним давањима“, мај 2015, www.minrzs.gov.rs, приступљено 24. 6. 2015.

све угрожене групе људи без обзира на природу проблема”²¹¹. Реформске оријентације у последњих десет година усклађиване су са смерницама из главних норматива Европске уније.

Посебно је важно истаћи да је Србија још увек у поступку реформисања система социјалне сигурности, покушавајући да нађе своје место између заштитничке и активне државе благостања.

Табела 4. - Промена циљева и узора државе благостања

Социјалнополитички циљев и узор	Заштитничка држава благостања	Активна држава благостања
Социјална политика уопште	Збрињавање тј. заштита Проактивно, компензаторно	Активирање, лична одговорност Превентивно, оспособљавајуће
Слобода	Од материјалне нужде Од принуде на рад декомодификација	Од бирократије благостања Према личном управљању (минимална) сигурност (ре)комодификација
Једнакост	Материјалних услова живота Прерасподела прихода	Могућност социјалног учешћа (тржиште рада и образовање)
Социјална права	Универзална законска права на стандардизована материјална давања Давања на основу статуса	Право учешћа Условљена и индивидуализована давања (услов: за заједничко стварање услуга) Давања на основу уговора
Концепција државе и	Планирајућа држава	Кооперативна држава

²¹¹ Сретен М. Јелић, Вукашин Коларевић, *Социолошки преглед*, Универзитет у Београду, Београд, 2016, стр.52.

управљања	Одговорност да се испуни задатак Директивно хијерархијски	Посредник и иницијатор Одговорност пружања заштите Склона дијалогу, кооперативна
-----------	--	--

Извор: Дренка Вуковић, „Социјална сигурност“, Факултет политичких наука, Београд, 2009, стр 21.

„Реформе система социјалне сигурности у Србији кретале су се и крећу се у правцу подстицања личне одговорности за сопствену доходовну и социјалну сигурност. Повлачење државе у свим сферама социјалног живота и стабилно давање већих овлашћења тржишним механизмима, условљено је значајно оптерећеношћу државе, са становишта константног постојања дефицита када је у питању исплата накнада на које се остварују права по основу социјалног осигурања. Развој социјалног система ће пратити тржишну трајекторију и у будућности. Степен приватизације, који је за сада умерен, представљаће пресудан фактор у констатацији о (не) угрожености јавног система тржишним модификацијама.“²¹²

Посебно је важно истаћи да правац у којем свакако има највише места за напредак, када говоримо о систему социјалне сигурности у Србији, јесте свакако међусекторска координација и повезивање односно интегрисање услуга неопходних за одрживо социјално укључивање осетљивих група у друштвене токове. Повезивање и ефикаснији рад јавних служби су све чешће теме којима се баве и владе европских земаља. Овакви захтеви проистичу из сазнања да рад са корисницима услуга у оквиру посебних и неповезаних служби најчешће није у најбољем интересу самог корисника. И у Србији постоји велики број примера за овакве тврдње и свакако да се може тврдити да само интегрисане услуге, дакле оне које покривају решавање проблема насталих из недостатака образовања, запослења, становања, сиромаштва, дају одговор на овакве мултипликоване проблеме и изазове приликом укључивања појединца у друштво, јер у супротном он остаје само пуки и пасивни прималац новчане социјалне помоћи, што на дужи рок може донети више проблема него их решити.

²¹² Наталија Перишић, Промена актера социјалне сигурности, Годишњак Факултета политичких наука, Београд, 2011, стр 155-.

5.3. Значај и последице реформи у области социјалног укључивања за европску перспективу Републике Србије

„Процес транзиционих промена у Србији праћен је реформом социјалног система ради превазилажења уочених проблема и изградње финансијски одрживог модела. Период кризе актуелизовао је потребу за преиспитивањем резултата неолибералног курса промена у обезбеђивању основних ризика и стварању адекватног институционалног оквира деловања. У том контексту треба посматрати и потребу испуњења услова који се тичу европеизације социјалне политике и усвајања европских стандарда и модела деловања.“²¹³

Европска комисија је у Извештају о напретку Србије у процесу европске интеграције за 2014. годину, оценила да је „у области социјалне инклузије, према прелиминарним подацима из прве анкете о приходима и животним условима, стопа ризика од сиромаштва у Србији 24,6%. Упркос извесном напретку у укупном законодавном и регулаторном оквиру, потребно је убрзати спровођење акционог плана за побољшање положаја Рома. Оскудна финансијска средства су мобилисана из буџета. Ромска заједница и даље је несразмерно искључена из низа социјалних услуга и иницијатива за унапређење социјалне инклузије и приступа запошљавању.“²¹⁴ Такође, „у области социјалне политике и запошљавања забележен је ограничени напредак. Развој се наставио у областима здравља и безбедности на раду, али је успорио у областима политике запошљавања и социјалне инклузије. Акциони план за спровођење стратегије за борбу против дискриминације донет је у октобру 2014. Уопштено посматрано, припреме у овој области су у раној фази.“²¹⁵

Подаци из 2014. и 2015. године о појединцима и породицама корисницима услуга у систему социјалне заштите, али и о броју грађана који су изложени опасности од социјалне искључености важни су за информисање активности социјалне заштите у центрима за социјални рад. ”Као директна последица економске кризе, према укупном броју корисника услуга центара за социјални рад, у групи одраслих, повећан је број корисника (са приближно 251.000 у 2014. години на 265 хиљада у 2015. години), док је у групи деце и омладине евидентирано 193.000 корисника у 2015. години, што је, такође, више него у 2014.

²¹³ Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур.), *Ризици и изазови социјалних реформи*, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 20.

²¹⁴ Извештај о напретку Србије, Европска комисија, октобар 2014, стр. 82.

²¹⁵ *Ibidem*, стр. 82.

години. Најчешће евидентирано обележје корисника услуга центара за социјални рад је финансијско сиромаштво. Код одраслих и старијих корисника следи инвалидитет, затим поремећени породични односи, проблеми у понашању, насиље у породици (жене су десет пута више жртве у односу на мушкарце, док су насилници већином мушкарци), жртве трговине људима. После финансијског сиромаштва, код деце и младих најчешће обележје су поремећени породични односи, поремећаји у понашању, одсуство родитељског старања и сметње у развоју.”²¹⁶

За разлику од знатног броја ЕУ земаља и упркос процесу усклађивања, износи помоћи у Републици Србији не везују се за неку посебну националну одредницу животног стандарда. Када се Србија пореди са земљама ЕУ, највећа разлика је у активацији корисника помоћи, која је у већини земаља присутна, а која се у Републици Србији се још увек не примењује у смислу у којем се то подразумева у земљама ЕУ. Током 2013. године, право на новчану социјалну помоћ у Србији остварило је преко 100.000 домаћинстава, што је 4,2% укупног броја домаћинстава, односно око 260 000 одраслих лица и деце, што је око 3,6% укупног броја становника, што представља повећање од приближно 50% у односу на период пре законских промена 2011. године.

Табела бр. 5 – ²¹⁷ Корисници и годишњи расходи за НСП (у милионима динара и % БДП) у периоду 2010–2013. године

Година	Корисници – годишњи просек		Годишњи расходи	
	Домаћинства	Појединци	у милионима дин.	удео у БДП
2010.	65.816	167.914	5.147,8	0,18
2011.	73.629	186.228	8.069,5	0,25
2012.	87.330	223.685	10.270,5	0,30
2013.	101.656	258.807	12.801,4	0,34

Према подацима из 2013. године, право на дечији додатак остварује приближно 387 хиљада деце (преко 30% укупног броја деце), од којих преко 74 хиљаде добија увећани износ, под повољнијим условима.

²¹⁶ Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, Влада Републике Србије, Београд, 2011, стр 111.

²¹⁷ Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, Влада Републике Србије, Београд, 2014, стр 116.

Табела бр. 6 – Корисници дечијег додатка, месечни износи права (у дин.) и годишњи расходи (у милионима дин. и % БДП), 2011–2013.²¹⁸

Година	Корисници		Месечни износ права	Расходи	
	Деца	Породице		Укупно (милиони дин.)	Удео у БДП
2011.	380.846	201.595	2.167	10.398	0,32
2012.	382.879	203.294	2.308	11.144	0,33
2013.	387.257	206.099	2.522	12.337	0,33

Веома је важно напоменути да велики број истраживања потврђује посебну угроженост и социјалну искљученост Рома, посебно оних који живе у подстандардним насељима. ”Према извештајима ЦСР, преко тридесет хиљада Рома остварује право на НСП (20% ромске популације по попису 2011. године). Деца припадници ромске националне мањине су натпропорционално заступљена међу децом која су заштићена кроз услугу смештаја у домовима и у хранитељским породицама.”²¹⁹

”Доступни подаци управо показују да су проблеми социјалне искуљености у Србији врло сложени. Иако ниво сиромаштва, забележен Анкетама о животном стандарду генерално није висок, поједине групе су суочене са иразито вишим ризицима сиромаштва (Роми, сеоска популација, посебно без земљишних поседа, незапослени, стари у самачким домаћинствима и сл.). Уочљиво је да Србија спада у земље са средњим неједнакостима у доходу, али да показује значајно лошије карактеристике запослености становништва у одноду на већину ЕУ чланица. Оно што посебно забрињава јесу механизми искључивања појединаца и домаћинстава из друштва”²²⁰

Када је реч о ромској националној мањини у Србији, препреке за приступ социјалној заштити још увек се доводе у везу са компликованим административним процедурама и са проблемима у домену прибављања личне документације. ”Центри за социјални рад не спроводе програме који су специфично усмерени на Роме, а истраживања указују и на

²¹⁸ *Ibidem*, стр 117.

²¹⁹ www.minrzs.gov.rs, приступљено 1.10.2015.

²²⁰ Слободан Цвејић, Оливера Вуковић, Социјална укученост у Србији, *Изазови нове социјалне политике*, СЕКОНС – Група за развојну иницијативу, Београд, 2010, стр. 30.

недовољну сензибилисаност запослених и дискриминацију у комуникацији са корисницима. Међу подршкама које недостају наводи се потреба јачања саветодавних услуга за ромске породице и мајке, посебно за децу у ризику од напуштања школовања. Сматра се да је успостављање интегрисаних услуга и формалне сарадње између ЦСР и других националних и локалних механизма од посебног значаја за унапређење положаја Рома.”²²¹ Већина истраживања је сагласан да ”више простора за децентрализацију има у сфери услуга социјалне заштите, преко деинституционализације и развоја мреже социјалних служби на локалном нивоу. Притом је пре свега потребно решити проблеме који се тичу финансирања које се у првом периоду не може препустити локалним органима, већ се морају обезбедити дотације са националног нивоа. Износи средстава били би различити за поједине општине са јано одређеном наменом”.²²²

Сва доступна истраживања указују да је у Републици Србији још увек неопходно додатно радити на повећању обухвата и унапређењу адекватности новчаних давања, посебно оних која су усмерена на сиромашне (новчана социјална помоћ и дечији додатак), као и да је неопходно повећање подршке природној породици, наставак процеса деинституционализације и развој услуга у заједници. Међутим, не само то, неопходно је и унапређење квалитета услуга, а пре свега јачање контролних и регулаторних механизма, праћења и оцене. ”Унапређење квалитета зависи и од изналажења механизма за индивидуализацију услуга, дефинисање адекватнијих критеријума за избор корисника, увођење праћења и оцене квалитета услуга, укључујући и процену задовољства корисника. Од посебног значаја је и интензивирање подршке организацијама цивилног друштва као пружаоцима услуга социјалне заштите, обезбеђење њихове континуиране едукације, али и отклањање препрека које се јављају у процесу лиценцирања.”²²³

Имајући у виду сва истраживања и расположиве податке, као и вишеструке ризике и факторе депривације који постоје у Србији, неопходно је мултисекторско, локално и национално умрежавање које подразумева и информационо и административно повезивање,

²²¹ Бранка Анђелковић и др, *Процена ефикасности локалних механизма социјалног укључивања Рома*, Центар за истраживање јавних политика, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2013, стр.41.

²²² Гордана Матковић, *Децентрализација социјалне заштите у Србији*, Београд, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003, стр 43.

²²³ Према *Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва*, Влада Републике Србије, Београд, 2014, стр. 56.

ширење праксе прибављања докумената у име корисника, формулисање одговарајућих протокола сарадње између различитих институција, успостављање заједничких мобилних тимова и процедура и сл. Свакако не мање важно јесте доношење реалних програма унапређења социјалне (и дечије) заштите на националном и локалном нивоу за будући средњорочни период (2015–2020), уз процену успешности претходних докумената и ефеката мера, јасно дефинисање приоритета и свест о ограниченим финансијским средствима. Управо наведено је оно што понајвише мањка систему социјалне сигурности у Србији, јер се најчешће нове мере и програми уводе по узору на земље Европске уније, без претходних анализа о (не)успешности и разлозима за то, програма и мера који су већ актуелни у Републици Србији.

Свакако да када је реч о систему социјалне сигурности Србији не можемо заборавити да је ромска популација посебно маргинализована и веома често дискриминисана на неколико нивоа. Због свега наведеног, веома је важно пажљиво осмислити даљи развој и реформе система социјалне сигурности у Србији, и треба посебно имати у виду положај осетљивих група, јер се по свим расположивим подацима о сиромаштву јасно види које су то друштвене групе које захтевају посебну пажњу и заштиту. Кључно решење свакако јесте мултисекторска координација и то пре свега због специфичности проблема и изазова које са собом носе политике социјалног укључивања и смањења сиромаштва. Многи теоретичари сматрају да се управо међусекторска сарадња све више прихвата као пут остварења квалитетнијих резултата и свеукупног одрживог развоја. Управљање међусекторском сарадњом је изазов који захтева способност разумевања међусекторских разлика, процеса и подстицање дијалога. За такав успешан заједнички процес потребно изградити међусобно поверење и преданост као и транспарентно управљање, и то не само међу доносиоцима одлука у званичним структурама већ и међу свим релевантним чиниоцима у друштву, представницима међународних организација, цивилног друштва, привредног сектора итд. У Србији је такав вид сарадње тек у повоју, док у ЕУ има значајна достигнућа, посебно у сектору социјалне сигурности, где се показало да се међусекторском сарадњом могу постићи много јефтиније и брже бројне социјалне услуге. Дакле, свакако да систем ЕУ у овом домену може и треба да буде одличан модел и за развој вертикалне и хоризонталне сарадње и у Републици Србији.

Европска унија стално подсећа на положај Рома, и то не само у земљама чланицама већ и у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима, од којих се очекује да појачају напоре у циљу укључивања Рома у друштво. ЕУ подсећа да су препоруке и мере за интеграцију Рома у чланицама ЕУ релевантне и за земље у процесу приступања, с обзиром на то да су део правних тековина ЕУ. Извештај ЕУ истиче да „земље у процесу приступања морају да појачају напоре како би интегрисале Роме, укључујући избеглице и интерно расељене од којих су многи Роми“.²²⁴ Искљученост Рома из друштва има као последицу све већи број оних који привремено мигрирају у земље чланице ЕУ, што се негативно одражава на визну либерализацију која је велико достигнуће у интеграцији Западног Балкана у ЕУ. Такође, ЕУ истиче да је у периоду 2007–2013, више од 100 милиона евра из претприступних фондова ЕУ (ИПА) дато за подршку социјалном укључивању и интеграцији Рома у земљама у процесу приступања. Потребно је побољшати координацију, ефикасност и видљивост финансијске подршке инклузији Рома у новом периоду од 2014. до 2020. План ЕУ је да се у том периоду тежиште финансирања помери са подршке развоју политика и изградње институција на активности које директно утичу на живот Рома на локалном нивоу, и то пре свега у образовању, становању и укључивању у друштво. Европска комисија ће сваке године пратити резултате у годишњим извештајима о напретку кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ.

„Током протекле две деценије, права Рома су добила већу пажњу јавности и доносилаца одлука, углавном због процеса европских интеграција. Ово је имало директан утицај на политику државе према Ромима. Правна заштита Рома је побољшана као део овог процеса, а Србија жели да испуни услове приступања ЕУ, као што је прецизно наведено у критеријумима из Копенхагена. Већина истраживања, међутим, показује да је утицај процеса интеграције у ЕУ ограничен на механизме, а не на стварни положај мањина. Осим тога, одрживост тих мера такође је под знаком питања.“²²⁵

Када је реч о координацији политика усмерених на социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији, надлежност у тој сфери имају Канцеларија за људска и мањинска права и Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе РС уз

²²⁴ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_implement_strategies2014_en.pdf, приступљено 8. 10.2015.

²²⁵ Јелена Видојевић, Наталија Перишић, *The Power of Discourse: Reflections on the Obstacles to Social Inclusion of Roma in Serbia*, *International policy*, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Београд, 2015.

сарадњу са Саветом Владе РС за унапређење положаја Рома и спровођење Декаде инклузије Рома у РС. Канцеларија за људска и мањинска права припрема редовне извештаје о напретку Декаде Рома 2005–2015 у РС, који садржи приоритете Стратегије за унапређење положаја Рома и пратећег Акционог плана 2012–2015. Две институције паралелно сарађују на припреми Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, који се на сваке две године организују у сарадњи са Европском комисијом. Први је организован 2011, други 2013, а трећи у јуну 2015. године. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва и Канцеларија за људска и мањинска права заједнички организују координационе састанке посвећене имплементацији Оперативних закључака Семинара. Веома је важно нагласити да оквир за праћење унапређења положаја Рома у Републици Србији добија све више на значају под окриљем европских интеграције. Наиме, имплементација Стратегије и Акционог плана се прати и у оквиру имплементације Акционог плана за поглавље 23, као и праћењем Оперативних закључака семинара о унапређењу положаја Рома у РС. Са сигурношћу се може тврдити да то питање добија велики значај када говоримо о даљем напретку Србије ка пуноправном чланству у ЕУ.

Такође, Канцеларија за европске интеграције (КЕИ), Канцеларија за људска и мањинска права (КЉМП) и Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва (СИПРУ) Владе Републике Србије покрећу иницијативу за успостављање механизма одржавања редовних координационих састанака о пројектима за унапређење положаја Рома и Ромкиња. Циљ иницијативе јесте да редовном разменом информација о реализованим и планираним активностима, сви релевантни корисници пројеката, донатори и тимови за имплементацију пројеката доприносе ефикаснијој и делотворнијој употреби буџетских и донаторских средстава, чиме би се дала значајна подршка процесу унапређења положаја Рома и Ромкиња у Републици Србији. У оквиру иницијативе, у току је припрема јединственог концептуалног алата који ће омогућити јасан преглед како текућих тако и планираних активности које се спроводе у оквиру пројеката који се баве унапређењем положаја Рома, по областима које су од значаја за активну инклузију ромске популације: становање, запошљавање, образовање, социјална заштита. Алат је израђен како би олакшао праћење спровођења пројеката, унапредио координацију активности али и да би пружио релевантну информациону базу за планирање и програмирање будућих интервенција. Истовремено, у оквиру иницијативе размотриће се израда базе података о пројектима за унапређење положаја Рома у оквиру

Информационог система за координацију развојне помоћи у Републици Србији
(ИСДАКОН).

VI

СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ РОМА И РОМКИЊА

6.1. Положај ромске популације у ЕУ

Европска унија се од свог настанка бори да обезбеди пуноправно и уједињено поштовање људских и мањинских права у свим својим државама чланицама. Усвајање Повеље о основним правима ЕУ има реперкусије и за боље регулисање поштовања права Рома и Ромкиња који живе на територији ЕУ.

Резултате до сада наиобухватнијег истраживања положаја Рома и Ромкиња у ЕУ, са становишта поштовања њихових права, објавила је Агенција ЕУ за основна права 2010. године. Поређење са већинским становништвом које живи у непосредној близини Рома, показује велике разлике у њиховом социјалном и економском положају. ”Ови резултати су потврдили потребу за одлучнијим деловањем и активнијим дијалогом са Ромима на националној основи и под окриљем ЕУ препознату у Оквиру ЕУ за националне стратегије интеграције Рома до 2020. Приказани показатељи доказују да у 11 држава чланица ЕУ”²²⁶ обухваћених истраживањима, социјални и економски положај Рома није задовољавајући у четири кључна подручја: запошљавању, образовању, становању и здравству, те је у просеку лошији од положаја не-Рома који живе у непосредној близини. ”Такође, указују на то да Роми и даље доживљавају дискриминацију, и да нису довољно свесни својих права гарантованих законима ЕУ, као што је Директива о расној једнакости (2000/43/ЕЗ).”²²⁷ Према наведеној анализи, ”када је реч о образовању, у просеку само једно од двоје испитане ромске деце похађа вртић или институцију за предшколски развој, док током обавезног школског узраста (од 7 до 15 година) деветоро од десеторо ромске деце похађа школу, осим у Бугарској, Грчкој и Румунији. Учешће у образовању у знатном је паду након обавезног школовања. Резултати показују да само 15% испитаних младих Рома заврши опште средњошколско или струковно образовање. Када је реч о запошљавању, у просеку, од три Рома/Ромкиње мање од једног/е је у плаћеном радном односу, а један од три испитана

²²⁶ Шпанија, Француска, Италија, Чешка, Словачка, Мађарска, Румунија, Бугарска, Португалија, Грчка, Пољска.

²²⁷ Агенција за основна права ЕУ, *Анализа положаја Рома у ЕУ*, Беч, 2012, стр. 114.

Рома/Ромкиње изјавио/ла је да су незапослени, док су остали изјавили да су домаћице, пензионерке, неспособни за рад или самозапослени. У здравству, један од три испитана Рома/Ромкиње у доби од 35 до 54 изјавио је како има проблеме са здрављем који му ограничавају дневне активности, док у просеку, око 20% испитаних Рома нема здравствено осигурање или не знају да ли га имају.”²²⁸

Када је реч о сиромаштву, ”у просеку, око 90% испитаних Рома живи у домаћинству са просечним дохотком испод националне линије сиромаштва. У просеку, око 40% Рома живи у домаћинствима где је једна особа била присиљена да оде на починак без оброка барем једном у последњих месец дана јер нису имали новца за куповину хране. Према резултатима ове анализе отприлике половина испитаних Рома изјавила је да су осетили дискриминацију у прошлих 12 месеци због своје етничке припадности, а око 40% испитаних Рома је свесно закона којима се забрањује дискриминација против особа које припадају етничким мањинама код пријаве за запошљавање.”²²⁹ Наведена анализа је представљала основ за израду већ наведеног оквира ЕУ за израду националних стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња. Свака држава чланица је у својој Стратегији за унапређење положаја Рома, утврдила сет интегрисаних политика и мера које је Европска комисија проценила током 2012. године. Током наредне, 2013. године, је и Савет ЕУ усвојио препоруке за ефективне мере интеграције Рома у државама чланицама. Највећа одговорност за побољшање положаја свих осетљивих група, самим тим и Рома, почива ипак на државама чланицама, те је било потребно успоставити националне контакт тачке у свакој земљи за питања имплементације стратегија за унапређење положаја Рома.

ЕУ подржава примену ових стратегија кроз средства обезбеђена у оквиру Европских структурних фондова, и то Европског социјалног фонда, Фонда за регионални развој и Фонда за развој пољопривреде и рурални развој. Такође, земљама чланицама ЕУ на располагању су и различити програми, као нпр. Програм за поштовање права, равноправности и држављанства, Програм за запошљавање и социјалне иновације (EaSI), Еразмус плус, Програм јавно здравље, Програм Култура. Земљама у процесу приступања на располагању су средства из ИПА програма у оквиру којег се сваке године одвајају одређени износи за развој сектора људског развоја, где се посебна пажња поклања пројектима

²²⁸ *Ibidem*, стр. 115

²²⁹ *Ibidem*, стр. 115

усмереним ка инклузији Рома и Ромкиња.

Једна од последица Првог Европског ромског самита јесте управо идеја успостављања Европске платформе за инклузију Рома, која повезује националне владе, ЕУ, међународне организације и представнике ромског цивилног друштва. Намера платформе јесте да стимулише сарадњу и размену искустава између свих заинтересованих страна на тему инклузије Рома и политика и пракси њихове интеграције. Земље чланице ЕУ су захтевале од Европске комисије да организује размену добрих пракси и искустава између земаља ЕУ у оквирима инклузије Рома, да обезбеди аналитичку подршку и подстакне сарадњу између свих заинтересованих страна, укључујући представнике ромске заједнице, а у оквирима интегрисане Европске платформе. Европска комисија редовно организује европске ромске самите на сваке две године, који омогућавају да се о питањима инклузије Рома дискутује на највишем могућем месту са доносиоцима одлука на нивоу ЕУ, националним и регионалним властима, уз стално присуство и учешће цивилног друштва и припадника научне заједнице.

Учешће ромске заједнице изузетно је важно јер управо њеним оснаживањем јача се и могућност да активно партиципира у свим процесима доношења одлука које се тичу ње саме. Ромско цивилно друштво има кључну улогу у осветљавању потреба Рома директно, као и у ширењу информација од европских и националних власти ка онима на локалном нивоу. Апсолутно је оправдано закључити да мере за интеграцију Рома могу бити ефикасне једино уз укључивање цивилног друштва у њихово осмишљавање, имплементацију и евалуацију, како на националном тако и на локалном нивоу. Важно је истаћи да управо регионалне и локалне власти омогућавају примену националних стратегија за инклузију Рома, као и да ЕУ подржава много пројеката размене између регионалних и локалних власти. У целом процесу стварања услова за унапређење положаја Рома и Ромкиња на нивоу ЕУ, важна је и сарадња са међународним организацијама, као и са академском заједницом.

Иако је Европска унија посвећена поштовању људских и мањинских права, важно је истаћи да се ромска популација и даље сусреће са предрасудама, нетолеранцијом и дискриминацијом у свим сферама живота, а када се узме у обзир и сиромаштво у којем већина наведене популације живи, може се са сигурношћу закључити да говоримо о често душло дискриминисаној популацији са израженим вишеструким показатељима сиромаштва

и социјалне искључености²³⁰.

”Циљеви ЕУ до 2020, када је реч о инклузији Рома су:

- **Становање:** смањити разлику између приступа праву на становање и комуналије Рома и већинског становништва, као и промовисати несегрегацију Рома.
- **Образовање:** обезбедити све потребне услове да ромска деца заврше најмање основно образовање.
- **Запошљавање:** смањити разлике у нивоу запошљености између Рома и остатка популације у ЕУ.
- **Здравствена заштита:** побољшати приступ здравству Рома и Ромкиња, смањујући разлику између Рома и остатка популације.
- **Дискриминација:** ЕУ је такође захтевала од држава чланица да предузму позитивне кораке како би осигурали да Роми ниси предмет дискриминације, већ да се према њима опходи једнако, уз једнак приступ свим правима које могу да остваре према Повељи о основним правима ЕУ”²³¹.

ЕУ признаје да је ”адекватно становање заправо суштина и основа за остварење осталих социјалних, економских и политичких права и признаје становање како једну од најважнијих тема у фокусу у националним програмима инклузије Рома”²³². Без обзира на то, може се ипак тврдити да је ситуација Рома, када говоримо о становању, умногоме другачија од ситуације већинског становништва и генерално је много лошија од минималног стандарда становања, јер многи Роми немају приступ води, струји и основним средствима за живот које већина грађана ЕУ има. Поред наведеног, Роми у ЕУ се суочавају са континуираним случајевима принудних расељења и уништењима њиховим домова и насеља, што је свакако супротно од многих случајева, чак и правоснажних пресуда Међународног суда за људска права, које већински тврде да сва расељења морају бити обављена на начин који поштује достојанство људи који су укључени.

”Примери из држава чланица ЕУ указују на мноштво кршења људских права посебно права на адекватно становање. Такође има много примера и принудних расељења

²³⁰ Термин дупла дискриминација односи се на особе које припадају двома осетљивим групама, као на пример Ромкиње које могу бити дискриминисане по два основа, као жене и као припаднице ромске популације или нпр. старије жене које могу бити дискриминисане јер су жене и као припаднице популације старијих грађана.

²³¹ Према http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index_en.htm, приступљено 23.5.2015.

²³² *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

Рома, посебно у Румунији и Француској. Када говоримо о Румунији, сигурно најпознатији случај је Пата рат насеље и његово расељење 2010. године. У насељу је живело више од 76 породица, од којих су неке биле настањене више од 20 година. Све су, међутим, биле насилно исељене из овог насеља у Клужу. Ово је урађено без правовременог обавештења или прилике да се уложи жалба на евикцију. Чак 40 породица је било расељено у неуслован смештај без приступа струји и води, а близу некадашњих депонија на ободима града, док је остатак остављен без домова.”²³³ Тек на крају 2013. године, суд је пресудио да се ради о нелегалном расељењу и да дискриминација према Ромима мора бити компензована, те да они морају бити премештени у адекватан смештај. Држава је, међутим, уложила жалбу и до данас није решен овој случај.

”Сличан случај карактерише и опхођење према ромској заједници у Француској, где постоји низ примера дискриминације и систематских насилних расељења Рома. Чак је у 2010. години успостављен систем насилних депортација оних Рома који нису Французи, а са тим у вези повећан је умногоме и број насилних расељења и француских и нефранцуских Рома. У 2013. години, било је више од 2 000 Рома који су насилно исељени из својих домова у Француској, а мање од 40% је било понуђено са адекватним стамбеним алтернативама. У неколико случајева власти су користиле насиље и сузавац приликом евикција, укључујући такво поступање према старијима и деци”²³⁴. Овакви примери показују вишеструке случајеве кршења права на становање, као и слободе кретања. Они су свакако пример дискриминације на националној основи и кршења обавеза Француске по различитим УН и ЕУ уговорима који регулишу људска права. Такође, 2010. године и Европски одбор за социјална права је утврдио да су ови случајеви дискриминаторни. Утврђено је и непоштовање људског достојанства, као и неусклађеност са француским обавезама у погледу поштовања основних права човека. ”Без обзира на све наведено, француска држава је наставила овакву праксу према ромској заједници и системска расељења и депортације се дешавају и данас упркос реакцијама ЕУ, француског Заштитника грађана и различитих невладиних организација које позивају Владу Француске да престане са системским насилним и нелегалним евикцијама Рома и Ромкиња”²³⁵.

²³³ <http://www.errc.org/article/evictions-of-roma-in-romania/1623>, приступљено 23.5.2015.

²³⁴ https://www.amnesty.org.uk/sites/default/files/told_to_move_on_-_forced_evictions_of_roma_in_france.pdf, приступљено 23.5.2015.

²³⁵ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

Имајући у виду наведене важне случајеве који су се дешавали у Румунији и Француској, као и у Италији, било би веома важно детаљније сагледати одговор ЕУ. ЕУ свакако признаје комплексну проблематику која настаје у овој области када говоримо о поштовању људских права и права на становање. Током 2010. године ЕУ је применила и пропис којим је дозволила финансирање маргинализованих заједница којима су потребне интервенције у области становања, а посебно за програме становања Рома. Има доказа да су у неким државама чланицама ЕУ оваква настојања заиста успела да остваре успешну интеграцију и остваре право на становање као резултат оваквог начина финансирања. Неколико најбољих примера у овој области могу се наћи пре свега у Немачкој. Такође, ако говоримо о легислативи, ЕУ нуди правни лек под окриљем ЕУ директиве о расној једнакости (2000/43/ЕС), коју је усвојила да би спречила дискриминацију на бази националне припадности или расе у областима које обухватају и право на становање.

6.2. Инструменти подршке и изазови пред ромском популацијом у ЕУ

6.2.1. Права и обавезе ромске популације

ЕУ даје три различита сета инструмената за решавање питања која се тичу Рома: (1) правни инструменти, (2) политички инструменти и (3) финансијски инструменти.

- **Правни инструменти** у том погледу су очигледни: Европска унија је основана на принципу поштовања основних права, једнакости и поштовања људских права, она су осигурана од стране националних правосудних система и на крају од стране Суда правде ЕУ. Роми, као етничка мањинска група, уживају посебну заштиту. Лисабонски уговор је продужио надлежности ЕУ у вези с једнаким третманима и недискриминацијом. Неке од директива ЕУ такође потврђују основна права ромске заједнице: Директива о расној једнакости (2000/43/ЕС) означава непосредну и посредну дискриминацију, што може бити веома корисно у случају Рома, и предлаже да све земље чланице ЕУ оснују органе за поштовање равноправности који примају и решавају жалбе. Треба поменути и Оквирну одлуку о борби против расизма и ксенофобије (2008). Она осигурава да расистичко и ксенофобично понашање буде инкриминисано у свим државама

чланицама. Ово је од виталног значаја за ромске заједнице у временима економске кризе, када се дискриминација и предрасуде према Ромима повећавају.

- Широког спектра **политичких инструмената** је на располагању да обезбеде оквир за развој политике усмерене на инклузију Рома. Дуго расправљана дилема може бити сажета на овај начин: да ли питање инклузије Рома треба да се реши кроз „*мејнстриминг*“ или „етнички циљане“ програме политика. Нажалост, ова дилема се у већини случајева решава као или–или питање, иако не постоје докази против коришћења оба начина истовремено у изради политике. Има неколико инструмената политике на европском нивоу који се посебно фокусирају на ромску популацију. Три од њих треба да буде истакнута: Европски оквир за националне стратегије интеграције Рома, Декада инклузије Рома 2005–2015 и платформа ЕУ за инклузију Рома. Неколико неетничких инструмената циљане политике такође је доступно за креирање политика за социјалну инклузију ромске популације. Најважније су свакако *Стратегија Европа 2020*, Антидискриминацијска политика, Европска платформа против сиромаштва, као део стратегије Европа 2020, Отворени метод координације у социјалној заштити и социјалној инклузији, као и у образовању.
- ЕУ има велики број **финансијских инструмената** који се могу користити за друштвену интеграцију Рома и подршку националним стратегијама за интеграцију Рома, посебно у областима образовања, запошљавања, културе, пољопривреде, стамбеног и економског развоја. Они нису етнички циљани буџети посебно додељени Ромима, али су додељени областима и приоритетима одговарајућим неповољном положају ромске популације. Највећи износ је доступан кроз структурне фондове. Комисија је међутим, у својом саопштењу (2011) позвала државе чланице да измене своје оперативне програме и суфинансирају неке пројекте из структурних фондова са циљем боље подршке Ромима кроз циљане пројекте, као и да их усклади са националним стратегијама за интеграцију Рома. ”Два структурна фонда треба поменути када је реч о финансијским инструментима: Европски социјални фонд може да се користи за развој пројеката за социјалну инклузију, интеграцију тржишта рада и образовања за социјално

угрожено становништво, међу њима укључујући и Роме, док се Европски регионални Фонд за развој може користити као допуна улагања у инфраструктуру и становање чији је циљ инклузија популације (међу њима и Рома) која живи у економски угроженом подручју”²³⁶. Треба посебно имати у виду да ”Европски социјални фонд има значајну улогу у финансирању активности усмерених на побољшање перформанси запошљавања у земљама чланицама ЕУ. ЕСФ прописи су утврдили да ће се подршка ЕСФ посебно фокусирати на, јачање социјалне инклузије особа угрожених и борби против дискриминације. ЕСФ је као приоритет нагласио промоцију социјалне инклузије, као и подршку приступу тржишту рада људи угрожених и смањење територијалних неједнакости у запошљавању (како између тако и унутар држава чланица).”²³⁷

6.2.2 Изазови у области запошљавања

Европска унија нема директног утицаја у системима и политикама запошљавања држава чланица. Она је, међутим, утврдила основна оквирна докумената која служе као смернице за државе чланице.

Стратегија *Европа 2020*, која је тренутно на снази, даје препоруке, циљеве и индикаторе за област запошљавања. Иако Роми нису експлицитно поменути, сматра се да су обухваћени у делу који третира „угрожене групе, укључујући и етничке мањине“. Истовремено, урађена је анализа са циљем утврђивања конкретних препорука за политике укључивања Рома кроз аспект евалуације стратегија запошљавања у земљама Централне и Источне Европе, где је присуство ромске популације најзначајније.

Све најважније стратегије за унапређење положаја Рома и Ромкиња, указују посебно на подручје запошљавања и позивају на акције које се тичу инклузије Рома на тржишту рада. То је изузетно важан фактор који доприноси смањењу сиромаштва и социјалне искључености. Изостанак Рома са тржишта рада је делимично изазван њиховим генерално ниским нивоом образовања у целини. Због тога се сасвим сигурно може

²³⁶ Према <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/poverty-and-employment-situation-roma-11-eu-member-states>, приступљено 23.5.2015.

²³⁷ Према http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_roma_en.pdf, приступљено 23.5.2015.

закључити да су кључне области интервенције запошљавање и образовање, уз неизоставну потребу решења стамбеног питања. ЕУ оквир за инклузију Рома експлицитно укључује посебно потпоглавље о запошљавању и описује како свака држава чланица може да подржи бољу интеграцију Рома на тржишту рада. Наведени документ је заузео тзв. *мејнстриминг* приступ, односно незапослени Роми треба да буду предмет активних програма и мера на тржишту рада пре свега кроз редовне политике усмерене на дугорочно незапослене са ниским нивоом образовања (јер се већина Рома ”уклапа” у ову категорију). Овај документ указује и на то да Роми живе најчешће у економски угроженим руралним областима, чиме запошљавање и развој политика у том смеру треба да узму и ову важну чињеницу у обзир. ”Оквир је, међутим, указао и на неколико конкретних мера, као што су прилагођено тражење посла и служби за запошљавање, подршка стицању првог радног искуства, елиминисање дискриминације, пружање подршке за самозапошљавање, подршка за транзиционе шеме јавних радова у комбинацији са образовање, приступ микро-кредитима и запошљавање квалификованих појединаца у државној управи. Оквир истиче и да је потребно да појединачне националне стратегије посвете пажњу побољшању ситуације Рома на тржишту рада, као и институционалној и финансијској позадини таквих акција и појединих политика и мера којима је предвиђено да се постигне овај циљ.”²³⁸

Врло је важно истаћи да и међу земљама чланицама ЕУ постоје примери изузетно добре праксе када је реч о запошљавању Рома, на пример Шпаније. Што се тиче политика неопходних како би се створио основ и оквир за запошљавање маргинализованих група, Шпанија је почевши од 2011. године усвојила неколико веома важних прописа у тој области. Они се тичу пре свега доступности радног места за осетљиве групе, затим могућности за преквалификације, за које вежу финансијску подршку таквим програмима, а као врхунац усвојена је и Стратегија за запошљавање Шпаније 2012–2014. која је успоставила кохерентне циљеве са Стратегијом ЕУ 2020 као и са Националним реформским програмом Шпаније. Што се тиче положаја Рома на тржишту радне снаге најновији подаци показују већи утицај економске кризе на запосленост Рома у односу на већ значајан утицај који је ова криза имала на стопе

²³⁸ Према http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index_en.htm, приступљено 23.5.2015.

запослености већинског становништва. Пре свега, ”стопа активности код Рома (68,9% за групу од 16 до 65 година) је незнатно већа од стопе активности већинског становништва. Ови подаци пружају занимљив аргумент за борбу против стереотипа у односу ромске заједнице према вредностима рада, како се ромска популација укључује на тржиште рада у млађим узрастима од већинског становништва, а има и дужи радни век. Стопа запослености (43,8% за исту старосну групу) је четири процента нижа у односу на општу популацију, док је незапосленост (37,5%) шеснаест процената виша него у општој популацији. Алтернатива за рада за плату као дефинитиван показатељ интеграције на тржишту рада, првенствено међу млађим људима такође је у мањини (обухвата само 38,5% до 83,6 % од целе популације). Треба напоменути да међу запосленим ромском популацијом скоро 26% каже да су запосленим у оквирима тзв. породичне економске активности, што само указује на нестандартну ситуацију у којој живе Роми, у односу на само 0,8% код већинског становништва.”²³⁹ Улично трговање је данас најразвијенија активност међу ромском популацијом, и њоме се бави чак 49,7% запослених. Но такав начин запослености не гарантује довољан приход за живот, да се задржи посао у средњорочним оквирима и редовно доприноси друштвеној безбедности. Уопштено говорећи, ”запосленост Рома је окарактерисана са високом несигурношћу у односу на општу популацију: чак 42.3% запослених има повремене послове, док је за општу популацију стопа 14,1%. Стопа привремених послова се такође разликује – 53,4% Рома у односу на 25,5% у општој популацији.”²⁴⁰ Кључне тачке према којима можемо посматрати еволуцију запошљавања ромске популације ”у Шпанији, упоређујући податке из 2005. са оним из 2011. године, јесу следеће:

- шпанска ромска популације је много боље образована/обучена у 2011. години у односу на 2005. годину што можемо видети на подацима.
- стопа активности је остала стабилна током година (69,3% у 2005. и 68,9% у 2011. години);
- стопа незапослености је порасла за 22,6 процентних поена, или на други начин, у 2011. години,
- стопа запослености је пала 16 процената у складу са порастом незапослености

²³⁹ <https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/employment/acceder.html> , приступљено 23.5.2015.

²⁴⁰ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

- постоји приметан пораст samozapošljavanja, од тога да је вероватно нешто мање од четвртине (23,8%) до тога да прелази једну трећину (34,7%) укупних радних места.”²⁴¹

Акциони план за развој ромске популације 2010–2012 обухвата и области запошљавања и економске активности у којима су укључени и ресори за рад и имиграцију, односно запошљавања и социјалне сигурности, као и ресори здравља, социјалних услуга и једнакости. Треба напоменути да ромска популација у Шпанији има користи и од општих политика запошљавања. У том смислу, Шпанија је спровела неколико реформи тржишта рада и политике запошљавања у циљу промовисања запошљавања особа са тешкоћама у приступу запошљавању и како би се побољшала ефикасност политике запошљавања. Поред наведеног, можемо поменути и конкретне мере усмерене на Роме, посебно оне на којима сарађује Централна управа и локалне власти, пре свега у оквиру Програма за развој Рома. У оквиру ове сарадње, посебно је релевантно суфинансирање између Министарства и аутономне заједнице за развој социјалне интервенције пројеката за свеобухватну негу, спречавање маргинализације и интеграцију Рома. ”Пројекти морају бити свеобухватни, тако да укључују истовремене активности социјалне интервенције у областима друштвеног деловања, образовања, обуке, запошљавања, здравства и становања. У 2011. години укупан буџет овог пројекта је био 1,065,000 евра”²⁴².

Неке невладине организације управљају обуком и програмима запошљавања. Можемо поменути оне суфинансиране од стране Европског социјалног фонда и шпанске владе, посебно у тзв. ACCEDER програму у оквирном плану за борбу против дискриминације (2000–2006 / 2007–2013), којим управља Фондација Ромски секретаријат. Наведени програм је далеко највећи програм у Шпанији посвећен могућностима запошљавања Рома и њега је дизајнирала и координирала Фондација Ромски секретаријат која је добила 31,5 милиона евра од Европског социјалног фонда у периоду 2000–2006. за ту сврху, уз додатна средства из различитих државних, регионалних и локалних организација. ”ACCEDER је програмски веома сложена интервенција, с циљем да се побољша запошљавање ромске популације и њихов приступ квалитетном запошљавању. Чине је три

²⁴¹ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁴² *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

осе: управљање појединачним случајевима са проценом могућности за запошљавање и саветовање; затим ‘оса запошљавање’ укључује посредовање на тржишту рада као и услуге, пратњу и праћење активности; трећи је елемент усмерен на обуке, укључујући редовну и оне програма обуке за запошљавање креиране по потреби”²⁴³. ACCEDER програм (Активности у корист ромске популације) неколико пута је награђен као пример добре праксе од Савета Европе и Европске комисије. Према оцени Европске комисије програм је изградио мрежу, као и административне и стручне капацитете за дизајнирање, имплементацију и координирање пројеката намењених инклузији Рома. Кроз овај програм прошло је 58.060 људи, а скоро 38.000 нових радних места је осигурано. Ово је постао главни пројекат Европске уније и да је често се његови механизми копирају у другим земљама ЕУ, на пример у Румунију („Заједно на тржишту рада“ (2008–11)).

Упркос импресивним резултатима, ”о овом програму се и много дебатује на нивоу ЕУ. Према неким политичким и академским актерима ACCEDER има мало или нимало мерљиве резултате на укупну ромску популацију, осим генерално повољних аспеката тржишта рада када говоримо о Шпанији.”²⁴⁴ Већ финансијска криза је имала снажан негативан утицај на ефикасност програма. ”Сви прелиминарни резултати ипак показују да је програм имао већег утицаја на оне Роме који су боље образовани, а мање маргинализовани, него на најсиромашније и маргинализоване, што је феномен познат као *creaming*. Додатни проблем свакако је непостојање података о квалитету уговора о раду (трајање, услова рада, плата итд.). Ништа од овога није критика која се може приписати само овом програму, међутим недостатак транспарентних података чини изузетно тешким идентификовање препознатљивих резултата и краткорочне, средњорочне и дугорочне утицаје по различитим сегментима за ову циљну популацију”²⁴⁵.

6.2.3 Изазови у области становања

Према свим истраживањима на нивоу ЕУ, када говоримо о становању Рома утврђено је да у просеку у ромским домаћинствима у једној просторији живи више од једне особе, а да чак 45% Рома живи у домаћинствима која немају барем једно од следећих основних

²⁴³ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁴⁴ Према <http://www.errc.org/article/the-multiregional-operational-program-fight-against-discrimination-acceder/2538>, приступљено 23.5.2015.

²⁴⁵ Према <http://goodpracticeroma.ppa.coe.int/en/pdf/81>, приступљено 23.5.2015.

садржаја у домаћинству: кухињу, унутрашње купатило, унутрашњи туш или каду или електричну енергију. Када је реч о овој области социјалног укључивања Рома и Ромкиња, треба пре свега узети у обзир да су најефикасније интервенције прилагођене специфичним приоритетима заједнице. Интервенција која је успешна у једној заједници не мора нужно бити прилагођена и за другу. Чак иста врста потреба у две различите заједнице може имати другачије узроке и самим тим захтевају различита решења. На пример, у неким заједницама, недостатак приступа здравственим установама и пружаоцима услуга може бити главни узрок слабог здравља, док је у другим заједницама, недостатак чисте воде и санитарни системи могу бити главни узрок, док треће заједнице могу да имају здравствене проблеме везане за нездрав начин живота, тако да се интервенција, да би била ефикасна, мора прилагодити потребама и специфичним условима. Битно је самим тим ојачати ове основне принципе, да је важно укључити локалну заједницу у дизајн и имплементацију интервенција. Важна претпоставка је да чланови локалне заједнице знају шта је потребно, зашто је потребно, које су баријере, шта се може учинити, што је приступачно корисницима, и шта може да се одржава. Такође, ”учешће у радовима повећава власништво заједнице и способност становника да одржи и уради интервенцију, чиме се повећава шансе да ће се инвестиција одржавати током времена. Таква активна улога за ромску заједницу такође доприноси њиховој социјалној инклузији. Истовремено, учествовање неромских заједница је пресудно како би се избегла стигматизација Рома и подстакла интеракција и сарадња између Рома и не-Рома на основу узајамног интереса.”²⁴⁶

Све наведено је од посебног значаја у области становања, и у том смислу, изузетно је корисно партнерство са организацијама цивилног друштва како би се успоставио однос поверења упркос неповољном положају ромске заједнице. Актери у цивилном друштву могу да играју важну улогу у досезању и ангажовању ове заједнице, јер не треба занемарити да основно неповерење према властима често спречава Роме да активно учествују у званичним пројектима. Слично томе, ромски медијатори и социјални радници у заједници могу да олакшају идентификацију, планирање и имплементацију интервенција на нивоу заједнице. Могу осигурати помоћ у затварању јазу у комуникацији између локалних власти и Рома, чиме се умногоме побољшава формат интервенција.

²⁴⁶ Према <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/housing-conditions-roma-and-travellers-european-union-comparative-report>, приступљено 23.5.2015.

У децембру 2007. године Европска комисија затражила је да Агенција за основна права ЕУ изради компаративни извештај о положају Рома и номада/чергара у Европској унији. Агенција је одлучила да се фокусира на стамбену ситуацију, и то након консултација са релевантним актерима укључујући и Европску комисију и Савет Европе. Паралелно, Агенција је спровела анкету о дискриминацији мањина (ЕУ МИДИС). Први извештај о дискриминацији Рома је објављен у априлу 2009. године, док је извештај о дискриминацији Рома у приступу становању представљен паралелно са новим извештајем Агенције о становању Рома. Кључни налази ове анализе показују да постоји мали број званичних притужби, због недостатка знања и информисаности. Чак 70% Рома у том моменту није знало да постоје закони који забрањују њихову дискриминацију у приступу становању. 71% сматра да се ништа неће десити ако би дискриминацију пријавио, а 41% нису сигурни како да пријављују случајеве дискриминације. Као резултат тога, број званичних приговора је и даље веома низак. Многи Роми и номади/чергари у ЕУ морају да живе у неформалним насељима без основне инфраструктуре, често у тешко насељивим становима, без перспективе да легализују своје домове и побољшају квалитет становања. Врло често, места становања Рома имају лош приступ јавним службама, запошљавању и школама, као и неадекватно снабдевање водом, струјом или гасом.²⁴⁷ Дискриминација на основу расе или националног порекла у приступу становању је законски забрањена у ЕУ. ЕУ МИДИС подаци у фокусу извештаја показују, међутим, да су многи Роми изложени дискриминацији која значајно варира унутар држава чланица. У једној држави чланици, чак 34% Рома је пријавило дискриминацију у приступу становању. Такође, ”извештај показује да постоји сегрегација у многим државама чланицама, понекад као резултат избора и смишљене политике од стране локалних власти и/или националних влада, што је уједно и највише поражавајуће. У извештају је посебно истакнут проблем принудних исељења из општинских станова, чак и Рома који су редовно плаћали своје обавезе. Ова исељења се веома често дешавају без претходне најаве, и могу да подразумевају полицијско насиље и уништавање личне имовине. Извештај је евидентирао много случајева у којима органи власти не успевају да обезбеде алтернативни смештај и/или адекватну накнаду за експропријацију.”²⁴⁸

²⁴⁷ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁴⁸ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

Такође, не треба никако заборавити, да став јавности има значајан утицај на стамбене политике, будући да чак и јавне управе и приватна стамбена предузећа која желе да спроведу недискриминаторне мере често наилазе на јавно противљење. Наведена тврдња касније ће бити показана и на примерима из Републике Србије. Веома су чести случајеви у целој ЕУ, притисака локалног неромског становништва на локалне власти да спречи насељавање Рома или номада/чергара у њиховој непосредној близини. Ипак, важно је истаћи да постоје индиције да јавни ставови могу бити мењани, колико год ти примери сада били ретки. Пример за наведене тврдње јесу нека места у Бугарској, а позитивне иницијативе су се појавиле и у неким другим државама чланицама. На пример, у Мађарској, власти у свим већим градовима су у обавези да развију десегрегационе планове, и то је постао услов за одобравање средстава за урбанистичко планирање. Примери пројеката интеграције се такође могу наћи у Чешкој, Шпанији и Словачкој. ”На овај начин Роми и номади/чергари имају користи како од побољшаног квалитета становања, али и од постепеног укидања сегрегације, што заузврат користи целој привреди града.”²⁴⁹

Када је реч о принудним исељењима, јасно је да закупци имају право да одлуче ко може становати у њиховом поседу. То право мора, међутим, бити избалансирано у односу на права појединаца који живе у смештају или на земљишту које они не поседују. Нестабилност и неизвесност у вези с губитком нечијег дома може да омета све остале аспекте живота. На пример, као последицу тога могуће је прекинути школовање и запошљавање. Управо је наведено разлог због којег европски и међународни стандарди људских права гарантују заштиту против исељења и обавезују државе да гарантује „сигурност поседа“, као део права на адекватно становање. Сигурност закупа пружа заштиту за оне који су или закупили имовину или су се населили на туђем земљишту, без одговарајуће дозволе. То не значи да су исељавања незаконита. То једноставно обавезује државу да се увери да су одређене процедуре поштоване. То управо значи да станодавац, био он физичко или правно лице, има право да прекине споразум са станарима из објективних разлога као што је оштећење имовине, због неплаћања закупнине или истека

²⁴⁹ Основни принципи и смернице у вези с евикцијом и расељавањем заснованих на развоју – извештај Специјалног известиоца о адекватном становању као компоненте права на адекватан животни стандард, Уједињење нације, www.un.org, приступљено 23.5.2015.

уговора о закупу. То значи и да станари морају добити претходну најаву, и морају имати прилику да уложе жалбу на исељење или да траже накнаду путем суда уколико је незаконито. Када су исељења планирана од стране јавних власти постоји чак и додатна обавеза да се становништво консултује унапред и обезбеди алтернативни смештај, ако становници не могу сами да приуште да финансирају његово изнајмљивање, што је најчешћи случај са ромском популацијом. Налоге за исељење не треба спроводити током невремена или током ноћи. Такође, веома је важно напоменути да тамо где се исељавања обављају на дискриминаторски начин – ”на пример ако приватни власник или локална власт селективно сели стамбене јединице ромских станара – онда се исељење сматра незаконитим чак и ако је урађено формално исправно.”²⁵⁰

Важно је истаћи да су исељења Рома у ЕУ веома честа појава. Најчешће се догађа да се селективно не обнови станарски уговор или спречи приступ поседу (нпр. мењају се браве или одузимају кључеви) итд. Често се споразуми о закупу са Ромима састоје од краткорочних уговора или неформалних договора и не дају станарима ни мало дугорочну сигурност и стабилност. Може се закључити да је свакако најлакше средство за спречавање исељења куповина некретнине. Но чињеница да многи Роми немају приступ тржишту рада и да се ослањају на исплате накнада из социјалне заштите то чини посебно тешким.²⁵¹ Имајући то у виду, власти у неким државама чланицама увеле су иницијативе за олакшавање куповине куће или стана у власништву:

- Мађарска – постоји одређен број тзв. нест кућа, које локалне власти изнајмљују младим ромским породицама. Поред ренте постоје и додатне уштеде којима се акумулирају средства за куповину новог дома у будућности. Када породица купи нови дом у њихову кућу или стан се усељава нова породица и процес поново почиње
- Шпанија – породицама које живе у неформалним насељима или у смештају који је испод стандарда за становање, власти плаћају и до 45% трошкова

²⁵⁰ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁵¹ Према <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/housing-conditions-roma-and-travellers-european-union-comparative-report>, приступљено 23.5.2015.

када се купује нова имовина, док се станари обавезују да отплате преосталу хипотеку.

Истраживање Агенције за основна права ЕУ је пружио доказе о широко распрострањеној дискриминацији према Ромима у приступу и уживању становања широм ЕУ. Ово ни на који начин није у складу са обавезама држава чланица под обавезама поштовања Директиве о расној једнакости као и другим европским и међународним стандардима људских права. Како нам ЕУ МИДИС анкета и подаци Агенције указују Роми у великој мери нису упућени у законе који штите њихова права и који су им на располагању у борби против дискриминације. ”Многи од Рома у овом истраживању наводе да без обзира на постојање правних лекова, нису веровали да они икада могу бити ефективни. Управо је ограничен број жалби упућен независним органима који за задатак имају заштиту на основу националне припадности, довољан доказ за ту тврдњу. Може се закључити да је проактиван приступ и подизање свести у тој области веома јасна потреба.”²⁵²

Чињеница да у већини држава чланица снага одлучивања о стамбеним питањима лежи на локалним властима указује на то колико је важно стварати добру координацију и комуникацију између различитих нивоа власти, у сарадњи са ромским цивилним друштвом. Локалне власти самим тим имају одговорност да обезбеде да принципи једнакости и недискриминације буду узети у обзир приликом одређивања приступа социјалном становању, у спровођењу националних програма становања и у изради урбанистичких планова и урбанистичких ограничења. Када говоримо о односу вишеструке дискриминације и стамбене ситуације Рома, могуће је извући само посредне закључке и то пре свега због недостатка података разврстаних по националности и другим карактеристикама као што су пол, старост или инвалидитет. Док је природа изазова са којима се Роми суочавају и више него јасна, недостају подаци и то посебно разврстани како би могао да се одреди и степен изазова”²⁵³.

²⁵² *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁵³ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

6.2.4. Изазови у области образовања

”Право на образовање је садржано и у ЕУ правилима и у међународном праву. Према подацима за све земље ЕУ, ромска деца су веома мало заступљена у образовању и често су дискриминисани и сегрегирани у оквиру образовног система земље.”²⁵⁴ Једноставно, због тога образовање Рома постаје све теже и ромска деца се често суочавају са језичком баријером већ приликом уписа у основну школу. То је разлог зашто ромска деца често крену касније у школу у односу на неромску децу, те се онда суочавају са друштвеним одбацивањем од стране ученика и наставника, једноставно због тога што су Роми. Једно од главних питања са којим се суочавају Роми у земљама чланицама ЕУ у приступу образовању је систематска сегрегација.

Европски суд за људска права је, у низу својих пресуда, подржао чињеницу да би право на образовање требало да буде ослобођено дискриминације. Но сегрегација је најчешћи облик дискриминације са којом се суочавају Роми у приступу образовању.

Постоје три врсте сегрегације Рома у образовном процесу:

- **Сегрегација Рома у већинским ромским школама** – ово је облик сегрегације који се јавља готово несвесно као резултат стамбене сегрегације и гетоизације Рома. Деца у ромским већинским школама често се суочавају са кршењима права на образовање и то пре свега због лошијих објеката и недостатка ресурса које већина школа има. Постоје и случајеви у којима су ромска деца била присиљена да похађају ромске школе и тамо где то није била њима најближа школа, чиме се ограничава ниво и квалитет образовања које Роми добијају. У случају Лавида против Грчке 2013. године,²⁵⁵ Суд је утврдио да је принудна сегрегација ускратила право на слободу од дискриминације и право на образовање.

- **Сегрегација Рома у општим школама** – чак и у већинским школама Роми често не успевају да добију исто образовање у односу на вршњаке јер се често

²⁵⁴ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014_roma-survey_education_tk0113748enc.pdf, приступљено 23.5.2015.

²⁵⁵ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4378378-5255719#{"itemid":\["003-4378378-5255719"\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4378378-5255719#{), приступљено 23.5.2015.

издвајају у корективна или „ромска одељења“ у оквиру школе. Било је случајева у којима је утврђено да је ова сегрегација ромских ученика у потпуној супротности са њиховим правом на образовање без дискриминације. У случају Сампанис против Грчке из 2008. године²⁵⁶ утврђено је да је недозвољено забранити ромској деци да се упишу у школу, као и што је накнадно раздвајање деце у посебном ромском одељењу је само потврдило да је школа прекршила члан 14. Европске конвенције о људским правима. Упркос пресуди суда у овом предмету, школа је наставила систематску сегрегацију ромске деце, јер је након пресуде отворена друга школа и захтевано је да сви ђаци из одређене области пређу у ту школу, чиме је практично успостављена ромска гето школа где је квалитет образовања био много нижи него у школама у истој области.

- **Сегрегација Рома у специјалним школама** – веома озбиљно кршење права на образовање Рома настаје приликом незаконите сегрегације ромских ученика у тзв. специјалним школама. У многим земљама ЕУ постоји значајно несразмеран број ромске деце која су разврстана према „посебним потребама“ и уписана у специјалне школе. Језичке баријере, недостатак присуства Рома у предшколском или вртићу и често одлагање почетака школе доводи до тога да ромска деца често заостају за својим вршњацима. Такође, они су често предмет неправичног тестирања које резултира да буду укључени у часове допунске наставе или много чешће да буду уписани у тзв. специјалне школе. Јасно је да ђаци у тим школама не добијају једнако образовање и имају мање могућности да дипломирају и стекну високо образовање.²⁵⁷ Случај у Чешкој је 2007. године дошао пред Европски суд за људска права, када је утврђен несразмеран број ромских ученика у специјалном образовању. ”У пресуди у том случају утврђено је да упис ромске деце у специјалне школе није био оправдан и да је прекршен члан 14. Европске конвенције о људским правима, као и да је у вези

²⁵⁶ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-2378798-2552166#{"itemid":\["003-2378798-2552166"\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-2378798-2552166#{), приступљено 23.5.2015.

²⁵⁷ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014_roma-survey_education_tk0113748enc.pdf, приступљено 23.5.2015.

са правом на образовање прекршен члан 2. Протокола бр. 1, јер су тестови које су дати ромској деци пре њиховог уписа у специјално образовање пристрасни и нису узели у обзир посебне околности у којима та деца живе, односно нису праведно приказали способности ромске деце.”²⁵⁸

Када говоримо о адекватности одговора ЕУ на овакве појаве у државама чланицама, треба нагласити да упркос налазима судова о кршењима људских права која се односе на приступ образовању за ромску децу у ЕУ, као и признању ЕУ да се у неким државама чланицама дешава систематска сегрегација ромске деце у образовању, и даље постоји велики простор за забринутост. ”До данас је било изузетно мало напретка у великом броју, пре свега, источноевропских земаља ЕУ с циљем да се промени ситуација за Роме.”²⁵⁹ Као последица неадекватног механизма за уређење ове области, као и за увођење санкција према државама чланицама, ЕУ само наставља да позива земље чланице да направе измене у свом законодавству и стану на крај систематској дискриминацији Рома у образовању. Ипак, мора се нагласити, у неким другим областима образовања дошло је до позитивних примера и промене у ситуацији образовања Рома у ЕУ, захваљујући пре свега финансирању образовних програма у оквиру стратегије инклузије Рома или општих стратегија образовања. Ови успеси, пре свега, укључују повећање укључивања Рома у предшколско образовање, које обезбеђује солидну основу за образовни успех, као и системско финансирање шема стипендија и менторства у већини земаља ЕУ са великим бројем ромске популације.

6.2.5. Изазови у области здравства

Социјално искључивање ромске заједнице из социјалне и здравствене заштите, као и отежан приступ социјалним и здравственим услугама, као што је често описано у најновијим студијама у многим земљама ЕУ, представља пре свега комбинацију вишеструких фактора депривације, као што су: ”дискриминација од стране пружалаца

²⁵⁸ <http://www.errc.org/reports-and-advocacy-submissions/a-special-remedy-roma-and-schools-for-the-mentally-handicapped-in-the-czech-republic/3680>, приступљено 23.5.2015.

²⁵⁹ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

социјалних услуга, укључујући и неправилне примене критеријума за стицање права на програме социјалне помоћи, територијална сегрегација ромске мањине, што њихов приступ услугама социјалне заштите чини још тежим, као и комуникационе баријере између социјалних радника, са једне и ромске заједнице и појединца, са друге стране.”²⁶⁰ Такође, још један од проблема који се истиче у овом односу јесу лоше информације и велико неповерење у вези са социјалним и здравственим услугама у ромским заједницама. Недавни компаративни извештаји Европског центра за права Рома са седиштем у Будимпешти (ЕРРЦ²⁶¹) стављају посебан акценат на четири линије интервенције у овој области, пре свега на то да се развију у шире здравствено укључивање у ромској заједници посредовањем у здравству, што се у многим земљама ЕУ показало као веома успешно увођењем програма ромских здравствених медијаторки. Основна претпоставка увођења оваквог програма јесте да ће активно укључивање посредника, посебно у болничким структурама, вероватно повећати узајамно поверење, ради лакше комуникације између медицинског особља и пацијената Рома. Од изузетне важности је и обука за здравствене раднике, односно програми обуке за све медицинске професије у области борбе против дискриминације и подизања културне свести. Веома је значајно и повећање знања о Ромима међу професионалцима у социјалним и здравственим секторима и подстицање веће координације између институција, у земљама где та веза није системска. Посете здравствених радника ромским заједницама могу бити од помоћи у олакшавању приступа Рома редовним здравственим установама.

6.2.6. Изазови у области права на лична докумената

Бројни међународни правни стандарди истичу значај поседовања држављанства земље у којој се живи, посебно за мањинске групе каква је ромска заједница. ”Међународна повеља о грађанским и политичким правима је у свом члану 24. нагласила да свако дете има

²⁶⁰ http://ec.europa.eu/health/social_determinants/docs/2014_roma_health_report_en.pdf, приступљено 23.5.2015.

²⁶¹ <http://www.errc.org/article/roma-access-to-health-care/2121>, приступљено 23.5.2015.

право на стицање држављанства.”²⁶² Такође, Конвенција о правима детета захтева да деца „буду уписана у матичне књиге одмах по рођењу и да самом том чињеницом имају право на име, право на стицање националности и, што више могуће, право да да знају и наследе своје родитеље.”²⁶³

Низ међународних правних докумената се изричито бави питањима недостатка држављанства – и односе се пре свега на лица без држављанства. Члан 32. Конвенције из 1954. о статусу лица без држављанства предвиђа²⁶⁴, између осталог да „државе уговорнице у највећој могућој мери олакшавају натурализацију лица без држављанства. Они ће нарочито настојати да убрзају поступак натурализације, као и да смање жалбене поступке и трошкове таквих поступака. Такође, одређен број одредби Конвенције о смањењу броја лица без држављанства, који је ступио на снагу 1975. године, односе се на спречавање апатридије као резултата губитка држављанства због промене личног статуса појединца. Члан 8. Конвенције каже да „држава уговорница неће лишити лице његове националности ако би такво лишавање њега оставило без држављанства“, док члан 9. исте Конвенције прописује да држава не може да лиши било које лице или групу лица њихових права на националности на расној, етничкој, верској или политичкој основи.

Конвенција о држављанству Савета Европе²⁶⁵, која је ступила на снагу 2000. године, разрађује право на држављанство. Члан 3. признаје да свака држава има право да одреди критеријуме за држављанство под сопственим законима. Конвенција, међутим, предвиђа да домаћи закони држава чланица морају бити у складу са принципима наведеним у Конвенцији, а ови принципи су, пре свега:

- ”Свако има право на држављанство;
- Апатридију треба избегавати;
- Нико не сме бити самовољно лишен свог држављанства;

²⁶² <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/medjunarodne-aktivnosti-eu-integracije-i-projekti/medjunarodna-pravna-pomoc/multilateralni-ugovori.html>, приступљено 23.5.2015.

²⁶³ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁶⁴ <http://www.unhcr.rs/media/54ConventionStatelessnessSerbian.pdf>, приступљено 23.5.2015.

²⁶⁵ <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Evropska-konvencija-o-dr%C5%BEavljanstvu.pdf>, приступљено 23.5.2015.

- Ни брак ни развод брака између држављанина државе уговорнице и странца, нити промена држављанства од стране једног од супружника током брака не сме аутоматски да утиче на држављанство другог супружника.”²⁶⁶

Осим тога, веома је важно истаћи да Европска конвенција о држављанству изричито захтева од држава чланица да предузму мере за спречавање апатридије у посебним околностима државне сукцесије. Цело поглавље Конвенције, поглавље XI посвећено је питањима сукцесије. Многа истраживања показују да су бројни Роми широм Европе, а посебно у земљама које су настале из распада федерација, као што су бивша Југославија, бивши Совјетски Савез и Чехословачка, непропорционално под утицајем недостатка личних докумената у односу на већинско становништво које живи у новонасталим државама. У питању су изводи из матичне књиге рођених, лична документа, дозволе боравка, докумената потребна за остваривање права у држави, пре свега права која се односе на социјалну заштиту и здравствено осигурање, пасоше итд. ”Када човек нема један основни документ, као што је извод из матичне књиге рођених, он се може наћи у позицији у којој је немогуће набавити било које друге личне документе или остварити чак и најосновнија права.”²⁶⁷ У неким случајевима, недостатак личних докумената може да доведе до екстремне ситуације апатридије. Роми који живе у регионима погођеним сукцесијом и масовним присилним миграцијама, као што су ратом разорене земље бивше Југославије посебно су осетљиви на ову појаву. До данас, проблем ромске апатридије и недостатак личних докумената није био у фокусу координиране иницијативе на нивоу ЕУ, како према државама чланицама тако ни према држава кандидатима или потенцијалним кандидатима.

Са великом сигурношћу се може тврдити да је управо остваривање права на лична документа за Роме и Ромкиње основ за њихову даљу инклузију у друштво и остваривање свих преосталих права у сферама рада, запошљавања, образовања, здравствене и социјалне

²⁶⁶ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁶⁷ <http://fra.europa.eu>, приступљено 31.5.2015.

заштите. Самим тим, јасно је да се једино решавањем процедура и правила за остваривање права на лична документа може прекинути тзв. зачарани круг сиромаштва за све Роми на територији Европе.

Треба посебно истаћи да екстремно сиромаштво, у комбинацији са праксом социјалног искључивања може довести до тога да Роми немају приступ документима као што су изводи из матичне књиге рођених. Постоје многи забележени случајеви да лица ромске националности нису у стању да плате за породилску негу у болницама и због тога најчешће напуштају болнице са својом новорођеном децом и пре пријема извода из матичне књиге рођених. Алтернативно, ”забележени су случајеви широм ЕУ да су се нека деца родила у кући и да је за њих постало немогуће да накнадно прибаве изводе и остале потребне сертификате о чињеници рођења, и то пре свега због висине административних трошкова или казни”²⁶⁸. Роми који су лица без извода из матичне књиге рођених неће моћи да:

- остваре право на личну карту, документа о здравственом осигурању, пасош и друга документа.
- најчешће неће моћи да се упишу у школу, да остваре приступ здравственој заштити и сигурним социјалним давањима, укључујући и социјално становање и ефективно не постоје у административном контексту. Овај проблем утиче на хиљаде људи, и то посебно у Албанији, Бугарској и Румунији.²⁶⁹
- недостатак административног постојања може да утиче на нечију децу или чак унуке и представља резултат међугенерациске социјалне искључености.

Када је реч о земљама чланицама ЕУ, ”најчешће спомињан и дискутован случај јесте свакако случај Словеније и Рома који су били погођени тзв. брисањем из података 1992. године. Влада Републике Словеније је тада из регистра сталних становника избрисала око 25.671 грађана бивше Југославије. ‘Избрисани’ нису наставили свој статус у Словенији и

²⁶⁸ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁶⁹ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24290/20110718ATT24290EN.pdf>, приступљено 23.5.2015.

њихова пребивалишта су постала непозната. Иако не постоје поуздани статистички подаци о томе који је број тзв. избрисаних лица без држављанства, са сигурношћу се може тврдити да је број висок, пошто многи од 'избрисаних' људи нису били у стању да добију држављанство у другим земљама наследницама бивше Југославије, што се посебно односи на припаднике ромске националне мањине. Уставни Суд Републике Словеније је два пута утврдио да је брисање тих људи било неуставно и тражио од Владе да адекватно реши проблем. Тек 8. марта 2010. године Народна скупштина је усвојила законске амандмане, како су били у складу са одлуком Уставног суда.²⁷⁰

Поред наведеног случаја, важно је истаћи и проблеме Рома који су напустили бившу Југославију и осамдесетих и деведесетих година протеклог века отишли у Италију, Немачку и сл, а који су доживели посебне изазове када су им пасоши истекли. Недостатак важеће путне исправе показао се као највећа препрека за Роме да обезбеде валидне дозволе боравка у околним земљама, попут Италије, нарочито у случајевима када бораве у неформалним насељима без исправне адресе. Тако, чак и у случајевима где постоји формално право на држављанство, као што је рођење на територији те државе, административне препреке у многим случајевима спречавају приступ држављанству. У свом извештају након посете Италији у 2009. години, комесар за људска права Савета Европе је поздравио посвећеност италијанске владе да се позабави ситуацијом пре свега малолетника без држављанства, као и да ратификује Европску конвенцију о држављанству из 1997. године без икаквих резерви, као што је препоручено од стране комесара. Од тада до данас, међутим, никакви значајни кораци нису предузети како би се омогућио лакши приступ италијанском држављанству и за децу рођену или одраслу у Италији.

Апатридија је такође често документована и у другим западноевропским државама међу Ромима са дугорочним, међугенерациским везама са матичним државама. У Холандији, на пример, Саветодавни комитет Савета Европе је 2010. године са забринутостју приметио да неки Роми још увек немају личну документацију и да су *de facto* без држављанства. Саветодавни комитет је чак позвао власти „да подрже истраживања која

²⁷⁰ <http://www.mirovni-institut.si/izbrisani/hr/pravna-pomoc/>, приступљено 23.5.2015.

спроводе невладине организације у консултацијама са ромским организацијама у циљу да се утврди број Рома којима недостају лични документи са циљем да се утврди обим *de facto* апатридије.”²⁷¹

Недостатак формалног административног постојања, било у облику без држављанства или са недостатком личних идентификационих докумената, има разорни утицај на могућност да се остваре људска права и основне слободе. На пример, у Хрватској Закон о бесплатној правној помоћи из 2009. године искључује лица нерегулисаног правног статуса, чиме се многим Ромима кочи приступ на бесплатну правну помоћ.²⁷² У Литванији, Роми који немају држављанство, било какву идентификацију или регулисан правни боравак немају право на регуларно становање, док у Молдавији, недостатак извода из матичне књиге рођених и личне карте представља озбиљну препреку Ромима у приступу здравственом осигурању и одговарајућим услугама. Такође, веома је важно нагласити да у ”међународном контексту миграција, лица без докумената не могу бити у стању да обезбеде пасош или важећу визу, а такве особе могу такође бити посебно осетљиве и подложне трговини људима.”²⁷³

6.2.7. Изазови у области слободног кретања

Свакако је важно нагласити да је, формално гледајући, слобода кретања у Европској унији драгоцено право које се односи на све грађане ЕУ, укључујући и припаднике етничких мањина. Са једне стране јасно је да је имиграција прилика за Европу, ”док је заустављање имиграције из једне земље у другу ЕУ економски потпуно погрешна политика и такође неспојива са правом ЕУ, али са друге стране има много примера који доказују да се потпуно супротни случајеви дешавају у свакодневном животу Рома и Ромкиња у ЕУ.”²⁷⁴ У исто

²⁷¹ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24290/20110718ATT24290EN.pdf>, приступљено 23.5.2015.

²⁷² <http://www.zakon.hr/z/286/Zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomo%C4%87i>, приступљено 23.5.2015.

²⁷³ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24290/20110718ATT24290EN.pdf>, приступљено 23.5.2015.

²⁷⁴ <http://fra.europa.eu/en/project/2011/situation-roma-eu-citizens-moving-and-settling-other-eu-member-states>, приступљено 23.5.2015.

време, такође је врло јасно да земље чланице морају да учине више да интегришу социјално угрожене, побољшају будућу перспективу Рома. Оне треба да обезбеде да ромска заједница добије, пре свега, добро образовање и да имају приступ тржишту рада.

Право држављана ЕУ и чланова њихових породица на слободно кретање и боравак на територији Европске уније је централна тачка европских интеграција, још од настанка идеје о уједињењу Европе. Према свим истраживањима јавног мњења више од 50% Европљана одговара да ЕУ значи управо слободу кретања, и право да студирају и раде било где у ЕУ.²⁷⁵ Управо ово право је садржано у члану 18. Уговора о оснивању Европске заједнице, које се касније реализовало кроз Директиву о слободном кретању 2004/38/ЕЦ, која је и креирана са намером да подстакне грађане ЕУ да остваре своје право на слободно кретање и боравак у државама чланицама, као и да смањи административне формалности кроз јасно дефинисање категорија чланова породице на које се примењује и да ограничи обим за одбијање уласка или престанак права на боравак. Свакако је важно напоменути да ово право није апсолутно, јер директива тврди да „грађани ЕУ имају право боравка у држави чланици домаћину, једино ако су економски активни. Студенти и економски неактивни грађани ЕУ морају имати довољно средства за себе и своју породицу, као и одговарајуће осигурање како не би постали терет систему социјалне помоћи у држави домаћину током свог боравка”²⁷⁶.

Истраживања показују да су сиромаштво и расизам главни фактори који „гурају“ Роме да напуштају своје земље порекла, са сиромаштвом као ипак доминантним фактором. Суштина аспекта сиромаштва у земљама порекла је незапосленост, али и сегрегација и осећај „неприпадности“. Посебно треба имати у виду да је екстремно сиромаштво обично најчешћи облик у ком живе ромске породице и најчешће су изложени свим вишеструким показатељима сиромаштва и још чешће у таквим условима живе генерацијама. Свакако је јасно да су изгледи за проналажење посла и бољи животни стандард основни разлози због

²⁷⁵ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁷⁶ приредио Душко Лопандић, *Оснивачки уговори Европске уније*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе ЕУ, Европски покрет у Србији, Министарство за економске везе са иностранством Републике Србије, 2003, стр.118.

којих ромске породице мигрирају у друге земље. Неколико истраживања је показало да постоји тенденција да Роми углавном мигрирају из специфичних области у својим земљама порекла, што ће касније на случају Србије бити и детаљније описано. Оно што је посебно занимљиво за територију ЕУ јесте да у наведеним истраживањима, испитаници описују своја искуства са граница у позитивном смислу. Но, ”Роми испитаници су имали у пракси много више проблема, укључујући захтеве за подмићивањем од стране званичника приликом изласка и повратка у своје земље. Испитаници су били свесни свог општег права на кретање, али мање свесни специфичних, и често сложених права и обавеза у вези са остваривањем права на боравак као ЕУ грађана у другој држави чланици.”²⁷⁷ Такође, многи грађани ЕУ Роми нису били у стању да региструју свој боравак у земљи дестинације, пре свега због комплексности поступака, као и због неправилне примене Директиве о слободном кретању од стране националних власти. Наведено свакако има „домино ефекат“ на њихово уживање кључних грађанских, политичких, економских и социјалних права, нпр. у приступу националним здравственим системима, јавном становању итд. Због свега наведеног, сматра се да је економска активност у неформалној економији и остало генерисање прихода на тај начин, као што је просјачење, веома често међу Ромима. Увек се, међутим, постављају логична питања и то колико Роми заправо желе да буду укључени у такав вид активности или им прибегавају само да преживе и, друго, како националне власти треба да реагују посебно имајући у виду да ове активности представљају очигледно средство за издржавање. ”Сви подаци указују да би многи од оних који су укључени у просјачење би радије били запослени, као и да се просјачење сматра ‘девијантним понашањем’ у већини земаља, а у неким је и незаконито”²⁷⁸.

Нажалост, подаци из држава чланица ЕУ, показују мало доказа о било каквим специфичним стратегијама или мерама које националне власти у земљама које су најчешће дестинације и имају највећи број миграната чине са циљем интеграције Рома који су грађани ЕУ из других држава чланица, што је одраз општег недостатка политике и мера за

²⁷⁷ <http://fra.europa.eu/en/project/2011/situation-roma-eu-citizens-moving-and-settling-other-eu-member-states>, приступљено 23.5.2015.

²⁷⁸ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

подизање свести и промовисање слободног кретања и боравка, како је предвиђено чланом 34. Директиве о слободном кретању. Примећено је, међутим, да постоји тенденција да се развије општији „одговор за Роме“, који би покрио Роме држављане, држављане других земаља ЕУ који су Роми и Роме који су држављани трећих земаља. ”Чини се као важно истаћи да овај приступ ипак може бити позитиван или негативан у зависности од контекста”²⁷⁹. На пример, интеграција грађана Рома у ЕУ је прогресивна и добро развијена политика у Шпанији и тамо је то изузетно користан модел. Насупрот томе, политика у Италији има тенденцију да у исти кош ставља све Роме, дакле и грађане Италије и грађане других ЕУ земаља и држављане трећих земаља, на начин који често подрива права држављанства и може угрозити основна људска права. Сматра се да су Роми из других држава чланица често жртве стереотипа када је реч о криминалу и да врло ретко наиђу на позитиван пријем. Утицај економске кризе забележен је од стране многих испитаника у низу истраживања, јер су Роми врло подложни паду привредне активности пре свега због своје несигурне економске ситуације. Док је за неке Роме економска криза и растућа незапосленост у матичним земљама деловала као „фактор притиска“ који је довео до тога да траже могућности запошљавања на другим местима, одређен број оних који живе у другим државама чланицама је потврдио да је растућа незапосленост довела до тога да се врате у своје земље порекла. Нажалост, у многим случајевима у државама чланицама ЕУ дошло је до пораста национализма и тога да се све чешће чује да су „национални послови само за грађане“, уз растући ниво ксенофобије и расизма заснован на идеји да популација мигранта узима посао и ресурсе грађана ЕУ.

Сви случајеви грађана ЕУ ромске националности који су настањени у земљама чланицама ЕУ изазвали су много забринутости и покренули многа питања у погледу ширих расправа о борби против дискриминације и интеграције и значењу држављанства ЕУ и сродних права као широког појма. Може се сасвим сигурно тврдити да случај Рома служи као лакмус тест за политику слободе кретања у ЕУ, јер последице ове политике за неке од најугроженијих грађана у ЕУ су важан показатељ њене практичне примене и изазова са

²⁷⁹ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

којима се суочавају сви грађани. Ипак, у домену ове политике, Роми су свакако једна од најосетљивијих категорија становништва, јер код њих веома значајну улогу имају фактори притиска и одбијања. Такође, разна истраживања показују да ће овај феномен да се настави и то докле год Роми у земљама порекла буду имали драстично лошије услове за живот и остваривање основних права него они који живе у најразвијенијим ЕУ државама. ”Може се рећи и да ће се овај феномен наставити све док неједнакост у ЕУ, пре свега економска, буде у овако високој размери.”²⁸⁰ Докле год Роми буду жртве комбинације сиромаштва и расизма у матичним државама, као најосетљивија група у погледу незапослености, сви фактори који их „вуку“ да мигрирају биће много јачи од фактора да остану у земљама порекла. Наведени фактори укључују тежње за побољшаним животним стандардом, и то пре свега кроз повећану могућност проналажења запослења у формалној и неформалној економији.

Искуства грађана ЕУ Рома који су се преселили у друге државе чланице варира широко између разних земаља, у распону од оних која су била потпуно позитивна до оних која представљају примере дубоке беде. ”Искључење многих грађана ЕУ Рома из друштва сопствене државе чланице порекла, а затим и у њиховој држави чланице домаћину, ствара непремостиве препреке у формалном запошљавању и способности да се докаже поседовање ‘довољно средстава’, то затим има домино ефекат на њихову способност да се региструју у матичне књиге и као последица тога, да приступе касније кључним државним и политичким, економским и социјалним правима. Ово поставља веома озбиљна питања о делотворност политике инклузије.”²⁸¹ Постоји велика потреба да се Роми интегришу имајући у виду осетљивост на пол, старост, инвалидитет и друга питања у оквиру општих стратегија подршке и опредељења ресурса. Европска унија и њене државе чланице треба, пре свега, да усвајају политике које су засноване на интегрисаним правима и равноправности, заснованом на стандардима које промовишу кроз принципе социјалне кохезије и испуњење обећања о *Civis Europeas sum* на нивоу ЕУ.

Случајеви депортације румунских и бугарских Рома из Француске током 2010. године

²⁸⁰ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁸¹ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

изазвали су нову европску дебату о праву на слободно кретање у ЕУ. Роми из Македоније и Србије су такође постали предмет дебате о „злоупотреби азила“, после укидања виза за њихове матичне земље 2010. године. Као реакција на њихове миграције, интензивна дебата уследила је у Бриселу о прегледу лица по основу етничке припадности (етничког профилисања) на спољашњим границама ЕУ и о привременом поновном увођењу визне обавезе за Македонце и Србе. Такође, у Немачкој, кампања за људска права „Све остаје“ је истакла проблеме положаја Рома са Косова који су нашли уточиште у Немачкој током деведесетих, али никада нису добили сталну стамбену дозволу. ”Мања пажња јавности у ЕУ је посвећена емиграцији Рома из Чешке и Мађарске у Канаду. Након бројних захтева за азил од стране Рома, дипломатски скандал је избио у лето 2009. године између Канаде и ЕУ, након што је Канада једнострано увела визе за имигранте из Чешке.”²⁸²

Све ове аспекте миграције Рома треба узети у обзир као паралеле, јер они имају заједничке корене. Као што је наведено, Роми најчешће прелазе границе због сиромаштва, дискриминације и отвореног непријатељства према њима. Као последица њихове миграције, ситуација Рома је постала тема у већини држава чланица Европске уније. Истовремено, акције појединих влада су у потпуној супротности са прокламованим вредностима Уније, као што су слобода, једнакост и поштовање људских права. У својим земљама порекла, Роми су искључени, постају објекти непријатељства и живе у екстремном сиромаштву и сталној сегрегацији. Земље одредишта, са друге стране, немају политичку вољу да заштите права имиграната и интегришу их у своја друштва. И више је него јасно да питање инклузије Рома постаје тест за ЕУ и њене односе са државама чланицама, као и за стварање европског простора „безбедности, слободе и права“.

Важно је истаћи да је на нивоу ЕУ, пионирску улогу у подржавању Рома одиграо Европски парламент, јер је у прошлости својим резолуцијама тражио од држава чланица и Европске комисије да се социјална ситуација Рома узме у обзир у оквиру програма структурних фондова ЕУ, као и да се треба суочавати са расизмом и сегрегацијом и подизати свест о историји холокауста, током којег је било више од 500.000 жртава Рома. Јасно је да се

²⁸² *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

приступ Европске комисије фокусира на побољшање социјалног положаја Рома у свим земљама чланицама. Међу најпознатијим су свакако пројекти финансирани кроз Европски социјални фонд за државе чланице, а за оне које су у различитим фазама приступања, кроз фондове ИПА и оне финансиране из контекста Декаде Рома. Имплицитно, све ове мере такође имају за циљ смањење миграције. На првом месту, миграције се сматрају непожељним последицама екстремног сиромаштва, тако да је побољшање положаја Рома у матичним земљама основ за смањење мотивације за емиграцију. Но, ”у програмима Комисије и званичним изјавама о ситуацији Рома, миграције још увек имају секундарну улогу. Посебно, ситуацијом миграната у западним државама чланицама се више бави Европски парламент, а не Комисија.”²⁸³

Јасно је да иако узроци ромске миграције не могу бити превазиђени у кратком року. То свакако не ослобађа Европску унију обавезе да побољша ситуацију миграната у земљама дестинације. Европска унија мора у потпуности поштовати постојеће европске стандарде. Општеприхваћено мишљење је да доследно спровођење европске слободе кретања и проширење права кроз држављанство Уније нарочито играју кључну улогу за активну политику према Ромима у ЕУ. Јасно се истиче да ће ”питање како се Европска унија бави миграцијама Рома само добити све више на релевантности у будућности, јер у политици према земљама бивше Југославије које приступају, понављају се све расправе које су се догодиле пре проширења ЕУ на Исток 2004. и 2007. године. Врло често су услови живота Рома предмет дискусије у вези са актуелним или могућим преговорима о приступању и њихова миграција доводи у питање већ спроведену визну либерализацију.”²⁸⁴

Нажалост, ипак у самој ЕУ европске институције остају углавном немоћне пред кршењем основних права Рома. Национализам и непријатељство према Ромима су стално у порасту, а сигурно је да ће последице кризе наставити да интензивирају сиромаштво међу Ромима у годинама које долазе. Ако Европска унија не жели да брани своје вредности

²⁸³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0312+0+DOC+XML+V0//EN>, приступљено 23.5.2015.

²⁸⁴ <http://www.errc.org/article/roma-face-barriers-to-freedom-of-movement-in-macedonia/3982>, приступљено 23.5.2015.

основних слобода и једнакости само на папиру, и више је него потребно да се ревидира Оквирна стратегија за Рома на нивоу ЕУ. Ревидирана стратегија би требало да обухвати питања која су до сада била изостављена и наметне ипак већи ниво одговорности свим државама чланицама, уз обавезно и стриктно поштовање свих обавезујућих прописа.

6.2.8. Сумарни поглед на ситуацију ромске популације

”Ситуација Рома у земљама чланицама ЕУ одликује се постојаном дискриминацијом и далекосежном социјалном и економском искљученошћу, и то на различитим нивоима широм ЕУ.”²⁸⁵ Треба посебно имати у виду да социјална и економска искљученост утиче на све аспекте свакодневног живота, укључујући образовање, рад, здравље и приступ социјалним службама и тржишту рада. Расположиви подаци и анкете на нивоу ЕУ показују да је општа ситуација Рома много лошија него за већинско становништво или друге угрожене мањинске групе. Пре свега, расна и етничка дискриминација и стереотипи ометају Ромима приступ тржишту рада и имају као последицу много веће стопе незапослености и значајно ниже нивое прихода. Ово такође има веома негативне последице у приступу становању и социјалним услугама. Роми имају нижи ниво образовања и слабије професионалне вештине, што утиче на Ромкиње посебно. Осим тога, имају много више здравствених проблема него остатак популације. Делује као еуфемизам констатовати да све наведено умногоме спречава развој најбројније етничке мањинске групе. Сасвим сигурно да се може рећи да је „сиромаштво међу Ромима вишеструко и односи се на комплексну мешавину историјских, економских и друштвених фактора, укључујући и локацију ромских насеља, низак образовни статус, величину породице, као и смањење могућности на тржишту рада и лошије здравствено стање. Иако се и друге угрожене групе у ЕУ суочавају са сличним околностима, када говоримо о ромској заједници посебно је важно имати у виду да постоји и додатна баријера дискриминације, као и аспекти ромске културе и животних услова и јаки стереотипи који додатно ограничавају комуникацију између Рома и не-Рома, и

²⁸⁵ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

умногоме доприносе зачараном кругу сиромаштва, изолације и маргинализације“.²⁸⁶

Када говоримо о областима здравствене и социјалне заштите може се са сигурношћу тврдити да општи недостатак статистике, квалитативних података и студија, као и немогућност упоредивости расположивих података о ромској заједници у државама чланицама ЕУ отежава упоредивост ситуације на европском нивоу. Социоекономска ситуација Рома се веома разликују између група и подгрупа у свакој земљи у складу са њиховим правним статусом, као на пример разлика која постоји између оних Рома са држављанством или боравиштем у ЕУ, или оних са дугорочном боравишном дозволом или само привременим боравком. Најтежа ситуација је за оне Роме који немају лична документа или боравишну дозволу или су без држављанства, јер се они суочавају са високом баријерама за приступ социјалним, здравственим услугама и образовању.

Неке заједничке карактеристике могу се сажети у следеће:

- Широм Европе, ”ромске породице се разликују од породица у већинском становништву према неким специфичним демографским карактеристикама, као што је висока плодност и морталитет и самим тим велики удео деце у становништву и мањи број старијих грађана. Очекивано трајање живота међу Ромима и Ромкињама је обично много ниже него код већинског становништва у свим европским државама чланицама, због њихових животних услова и веома слабог приступа здравственим услугама. Њихов животни век по рођењу у многим земљама је десет или више година мањи од животног века остатка популације.”²⁸⁷
- Ромске заједнице у ЕУ одликују се ниским нивоом образовања са високом стопом неписмености и лоших резултата што се тиче боравка деце у школи, посебно када су у питању ромске девојчице. Ромкиње обично напуштају школу раније него дечаци, због своје породице и традиционалног схватања њихове улоге, по којој су жене чувари традиционалних вредности. Неке заједнице сматрају да је образовање и интеграција коју пружа школа напад на њихов традиционални начин живота и

²⁸⁶ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁸⁷ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

културно наслеђе. Ипак, недостатак образовања код Ромкиња се сматра једним од кључних фактора за њихову социјалну искљученост и сиромаштво.

- Роми најчешће живе у изолованим подручјима у сиромашним областима (најчешће су то градска гета), веома често и у картонским логорима на периферијама урбаних подручја (као у Италији, Шпанији и неким источноевропским земљама), као и у караванима (у Италији, Великој Британији, Белгији, нпр.). Све наведено за последицу има то да су услови живота у ромским насељима често адекватни екстремном сиромаштву са недостатком основних услова, као што је текућа вода и струја и подразумевају висок ризик од (принудних) исељења. Већ смо раније утврдили да предрасуде већинског становништва и слабији економски положај Ромима умногоме отежава да нађу смештај на приватном тржишту некретнина.
- ”Здравствено стање и приступ услугама здравствене заштите Рома је много лошије него код остатка становништва због великих здравствених ризика изазваних социоекономским условима. Пре свега, неухрањеност, потхрањеност и лоше навике у исхрани и отежан приступ услугама здравствене заштите, као и предрасуде и језички проблеми”²⁸⁸.
- Просечна старост при склапању брака је обично око 15-16 година за девојчице (или нижа у неким заједницама) и 18 година за дечаке, најчешће са рођењем њиховог првог детета одмах након склапања брака и другом децом веома брзо потом. У ромским заједницама очекује се да девојчице одрасту врло брзо и да преузму негу и улоге одраслих већ у доби од око 11 година.
- Висок степен неактивности и висока стопа незапослености узрок су високе зависности од социјалне помоћи код ромског становништва у ЕУ. Са друге стране, неформално и повремено запошљавање спречава Роме приликом приступа давањима за незапослене или другим социјалним правима.
- Приступ социјалним услугама је отежан и због физичке локације многих насеља која имају слаб приступ основним услугама, као што су школе, болнице и

²⁸⁸ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

јавни превоз.

- ”У ромској заједници широм ЕУ изузетно је висок ниво незапослености. Постоје веома изражене предрасуде и дискриминација на тржишту рада јер послодавци и колеге често не прихватају ромске раднике. Остале препреке су низак ниво образовања, низак ниво стечених вештина итд. Самозапошљавање још увек представља један од најтрадиционалнијих и најчешћих видова занимања међу Ромима”²⁸⁹.

Све напред наведено наводи нас на закључак да је ромска заједница веома подложно феномену познатијем као „зачарани круг сиромаштва“, који проистиче из вишеструке депривације и немогуће га је решавати само кроз суочавање са проблемима у једном сектору. ”Маргинална група има за судбину да живи између два света – једног где се све одиграва а где је она странац и другог, где се одиграва мало тога и споредног за људски живот и у којем је она познаник друштвене ништавности. За већину маргиналних скупина ова два света нису сасвим одвојена већ међусобно повезана али ограђена као кинеским зидом, тако да се из једног света ретко продире у други свет.”²⁹⁰

6.3 Подаци о положају ромске популације у Србији и стратешки оквир за његово унапређење

Све што је раније у раду наведено за положај Рома и Ромкиња у Европској унији, умногоме се, ако не и више, односи на њихов положај у националним оквирима. Неподељена су мишљења стручне и научне јавности о вишеструкој депривираниости ромске популације, као и што се види из доле наведених, умногоме преклапајућих ставова.

„Проблеми са којима се Роми суочавају присутни су у свим областима, у скоро сваком аспект јавног и приватног живота, почевши од немогућности испуњавања основних потреба, као што су адекватна здравствена заштита, основно образовање и социјална помоћ,

²⁸⁹ *Ibidem*, приступљено 23.5.2015.

²⁹⁰ Владимир Милић, *Роми као маргинална друштвена група. Друштвене промене и положај Рома*,. Београд, САНУ и Институт за социјалну политику, Београд, 1993, стр 34.

па све до баријера на које наилазе у приступу тржишту рада. Ромску популацију карактерише значајно виша стопа сиромаштва, незапослености и болести у односу на остатак становништва у Србији. Будући да Роми нису довољно присутни у политици и институцијама, мали је број оних који могу да заступају интересе ромске популације.²⁹¹

„Сиромаштво је веома распрострањено међу ромском популацијом. Оно је мултидимензионално и обично се појављује у пару са озбиљном депривацијом. Најчешће резултира социјалном искљученошћу, која је свеобухватна, прожимајућа и може се наћи у готово сваком аспекту њиховог живота. Главне карактеристике њиховог положаја су лоши животни услови, низак ниво образовања, висока стопа незапослености и учешће у неформалном сектору, као и низак ниво политичке партиципације који заиста чини да буду грађани без гласа и, да употребимо језик постколонијалне теорије, подређени. Роми који су интерно расељени су најугроженија (под)група од свих, они не говоре српски језик, па чак и њихов дијалект ромског језика је сасвим другачији и није лако разумљив у Србији.“²⁹²

„Када је реч о социјалној укључености Рома, она је, за разлику од неких других друштвених група и скупина, скоро универзална, што значи да се садржински простире на сва најзначајнија поља њиховог положаја, односа и живота. У овом смислу она најпре, има своја објективна обележја попут вишеслојног и универзалног сиромаштва, социјалног лишавања, недоступности значајних друштвених улога и положаја, недоступности друштвених вредности, јавних служби и услуга, лоших услова социјалне промоције, социјалне изолације, затворености (гетоизација) и сл.“²⁹³

Такође, изузетно је важно нагласити да сви проблеми са којима се Роми у Србији суочавају, не постоје независно један од другог, сви они се међусобно преплићу, при чему је веома изражена и дубоко укореењена системска дискриминација са којом се Роми суочавају у односу са државном администрацијом, будућим и садашњим послодавцима, пружаоцима услуга, као и приватним лицима. И веома кратак поглед на неке упоредне податке говори много о овом проблему: ромска популација је око 7,5% изложенија сиромаштву у односу на остатак становништва у Србији, стопа незапослености међу Ромима је четири пута већа од

²⁹¹ *Положај Рома у Србији*, Уједињење нације у Србији, Београд, 2008.

²⁹² Јелена Видојевић, Наталија Перишић, *The Power of Discourse: Reflections on the Obstacles to Social Inclusion of Roma in Serbia*, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Belgrade 2015., стр. 110

²⁹³ Милосав Милосављевић и Александар Југовић, *Изван граница друштва – савремено друштво и маргиналне групе*, Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију, Београд, 2009, стр78.

националног просека. ”Када говоримо о ромској деци која живе у подстандардним насељима, стопа смртности међу децом млађом од пет година је 28 на 1 000 деце, што је скоро 3 пута већа стопа од просека на нивоу државе, неухрањеност је такође неколико пута већа од националног просека (скоро 8% деце има телесну тежину испод просечне, а 20% је неухрањено). Ромска деца која живе у подстандардним насељима имају два пута мање шансе да буду уредно вакцинисана у односу на већинску популацију (27% у поређењу са 57% у већинској популацији узраста између 18 до 29 месеци).”²⁹⁴

Током 2014. године, у званичним националним документима заузет је став да је положај ромске заједнице бољи у односу на раније године, али да су Роми и даље најдискриминисанија група у Србији. Роми у Србији у великом броју живе у екстремном сиромаштву, изложени су физичким нападима, а због сиромаштва веома често се одлучују да траже азил у ЕУ.²⁹⁵ Према проценама локалних власти у Србији у 750 ромских насеља живи око 255 000 Рома.²⁹⁶

Досадашњи подаци показују да је „остварен напредак у смањењу монетарног сиромаштва Рома у периоду од 2004. до 2011. године”²⁹⁷. Подаци прикупљени анкетом коју су спровели Развојни програм Уједињених нација UNDP, Светска банка и Европска комисија у 2011. години, а комбиновани са подацима из пилот-анкете о Ромима коју је спровела Агенција Европске уније за основна права, показују да у региону који обухвата и Републику Србију, 24% прихода ромских домаћинстава чине приходи од запослења, док је тај проценат код неромског становништва 34%²⁹⁸. С друге стране, приходи од пензија чине 41% прихода домаћинстава за неромско становништво и само 18% прихода за Роме, а накнаде за социјалну помоћ чине 9% прихода неромских домаћинстава наспрам 21% прихода ромских домаћинстава.²⁹⁹ Поред финансијског сиромаштва, за положај Рома изузетно је значајно немонетарно сиромаштво које се односи на остваривање права у области образовања, запослења, становања и здравствене заштите. Управо у том сегменту неопходне су кључне промене и утолико је значај Стратегије за унапређивање положаја

²⁹⁴ Према *Ibidem*, стр. 78

²⁹⁵ *Извештај о раду за 2014. годину Поверенице за заштиту равноправности*, Београд, 2015, стр 56.

²⁹⁶ www.ljudskaprava.gov.rs, приступљено 10.8.2016.

²⁹⁷ Андреј Иванов, Јустин Кагин, *Сиромаштво Рома из перспективе хуманог развоја*, UNDP, Братислава, 2014, стр. 2

²⁹⁸ *Ibidem*, стр 2

²⁹⁹ *Ibidem*, стр. 2

Рома и акционих планова за њено спровођење већи. Веома је важно, међутим, и изаћи из оквира стратешких докумената и додатно радити на имплементацији свих предвиђених мера у локалним оквирима, односно у локалним срединама у којима Роми и Ромкиње живе.

„Колика је социјална искљученост ове етничке групе у Србији може се посматрати и преко социјалне дистанце према њима, која је одличан показатељ дискриминације Рома у нашем друштву. Према истраживању Миладиновића (2009), Роми спадају у ред оних етничких група према којима је изражена највиша социјална и етничка дистанца по свим посматраним друштвеним односима. Посматрајући дискриминацију и сегрегацију као форме друштвене искључености уопште, па у том контексту и ромске националне мањине, Милосављевић и Миладиновић се залажу да и дискриминацију треба посматрати као вишеслојни феномен који обухвата:

(1) „друштвену дискриминацију која се препознаје кроз историјско наслеђе маргинализације етничких мањина што се манифестује кроз сиромаштво, неједнакости и постојање предрасуда;

(2) институционалну дискриминацију која се препознаје у томе што власти систематски избегавају да поштују права специфичних група у популацији;

(3) директну дискриминацију која се препознаје по томе што чак и онда када су им јавне службе доступне, друштвено и културно ускраћени људи не успевају да до њих дођу због дискриминације коју врше појединци“.³⁰⁰

Смањење сиромаштва Рома један је од најзначајнијих циљева који су постављени, како пред Републику Србију тако и пред друге земље укључене у Декаду инклузије Рома. У том смислу, кључну улогу у постављању стратешког оквира за решавање бројних проблема са којима се суочавају Роми у Републици Србији представља управо већ претходно наведена Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији 2009–2015, као и будућа за период 2015–2025. Поменута Стратегија наводи приоритетне области које се односе на социјално укључивање Рома, док се са друге као стратешки циљ који се жели постићи њеном применом наводи „унапређење положаја Рома у Републици Србији, што треба да

³⁰⁰ Нада Радушки, Славица Коматина Друштвена инклузија Рома као изазов за социјалну политику Србије, *Социјална политика*, Београд, vol. 48, no. 3, стр. 35.

доведе до смањења разлике која сада постоји између положаја ромске популације и осталог становништва“.³⁰¹

С обзиром на то да је наведена Стратегија истекла 1. јануара 2015. године, током 2014. године израђена је Полазна студија за израду Стратегије за период 2015– 2025. Она садржи основе на којима будућа Стратегија треба да почива на претходној Стратегији и „веома је критична према њој у неколико тачака:

1) Њен неуспех да се утврди социјална, економска, образовна ситуација и друштвени положај Рома;

2) Њен неуспех да се дефинише општа парадигма; и

3) Пропустила је да утврди стварни број Рома који треба да буду покривени мерама Иновативни приступ је увођење предложених основних вредности, и то: слобода од ускраћености, достојанство, правда и људска права, а руководећи принципи који треба да буду корисни су:

1) инклузија,

2) децентрализација,

3) афирмативне мере,

4) учешће и субсидијарна одговорност,

5) рационализација, ефикасност и ефективност”.³⁰²

Положај Рома у РС, уз све напоре, још увек није у потпуности промењен и побољшан. Роми још увек живе у сиромаштву и веома често су жртве дискриминације, што њихов положај у друштву чини додатно тешким. Важно је, међутим нагласити да се одређени напори чине већ скоро деценију да би се тај положај поправио и резултати полако, али сигурно почињу да се виде и то пре свега у сфери образовања јер је сваке године број високообразованих Рома и Ромкиња све већи. Свакако да све наведено није довољно само по себи, неопходно је системски поправити положај Рома у друштву пре свега смањењем предрасуда и дискриминације, али и већим приступом тржишту рада и здравственој

³⁰¹ Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, доступно на: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Strategija-SR-web-FINAL.pdf>, стр. 9, приступљено 10.8.2016.

³⁰² Јелена Видојевић, Наталија Перишић, *The Power of Discourse: Reflections on the Obstacles to Social Inclusion of Roma in Serbia*, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Belgrade 2015, стр. 55.

заштити, као и могућностима за становање, које излази из оквира социјалне заштите. То је једини начин да Роми, као национална заједница изађу из оног оквира који сматрамо тзв. зачараним кругом сиромаштва, као и да се њихов положај у друштву трајно поправи.

6.4. Социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији на локалном нивоу

“Држава је кључни актер који креира политике социјалног укључивања. Међутим, креирање и спровођење ових политика није могуће без укључивања локалних самоуправа. Многа питања из домена социјалног укључивања лакше се решавају на локалним нивоима власти, ближе самим грађанима и друштвеном окружењу у ком живе. Образовање, контрола здравља, рад, учешће у животу локалне заједнице, али и борба против дискриминације, испољавање предрасуда, све су то процеси који су важни за социјално укључивање и сви се они одвијају у оквирима локалних заједница и зато је улога локалних самоуправа изузетно важна. Поред тога, искуство, знање и непосредне везе са грађанима представљају добар разлог за учешће локалних самоуправа у креирању, а не само спровођењу јавних политика.”³⁰³

Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији усвојена је 3. марта 2016. године, као основни стратешки документ на националном нивоу. Пратећи акциони план још увек није усвојен. Стратегија се фокусира, пре свега, на унапређење примене политика на локалном нивоу, што је управо и основна разлика у односу на Стратегију усвојену 2009. године.

Према тренутно расположивим подацима, а према обрађеном узорку општина и градова обухваћених пројектом ”Овде смо заједно – Европска подршка за инклузију Рома”, финансираном из ИПА 2012 средстава у износу од 4,8 милиона евра следеће локалне самоуправе имају локалне акционе планове који се баве унапређењем положаја Рома и Ромкиња:

- **Крагујевац** има важећи локални акциони план (ЛАП) за социјално укључивање Рома и Ромкиња усвојен у септембру 2015. године са роком трајања до краја 2018. године. Процес израде ЛАП-а је био консултативан, односно биле су укључене организације цивилног друштва које се баве унапређењем положаја ромске заједнице. Крагујевац издваја посебна средства за унапређење положаја Рома у 2016. години. Такође, у

³⁰³ Социјално укључивање на локалном нивоу, Београд, СЕКОНС, 2012, стр. 6.

локалној самоуправи је ангажован координатор за питања инклузије Рома на неодређено време. У Савету за међунационалне односе, као и Комисији за родну равноправност, ангажована су лица ромске националности.

- **Ваљево** је у поступку израде ЛАП-а, међутим нема података да ли је процес био консултативан.
- **Бујановац** нема важећи акциони план, последњи усвојен датира из 2005. године. Међутим и поред тога локална самоуправа је определила средства за активности усмерене на социјално укључивање Рома.
- **Врање** је једна од ретких општина у Србији која има посебан акциони план за социјално укључивање Рома и посебан акциони план за социјално укључивање Ромкиња, у коме је разрађен посебан сет мера усмерен на Ромкиње које се из много разлога сматрају дупло дискриминисаним. Такође, у Врању ради координатор за ромска питања, запослен на неодређено време.
- **Крушевац** има важећу Стратегију, усвојену у септембру 2015. године, са роком трајања до 2020. Из буџета општине предвиђена су средства за примену ове Стратегије. Локални ромски координатор запослен је на неодређено време.
- **Опаци** имају важећи акциони план, као и предвиђена средстава из буџета за његову имплементацију, док је локални ромски координатор ангажован на одређено време. Такође, процес израде је био консултативан, а издвајају се и посебна средства за унапређење положаја Рома у текућој години.
- **Лесковац** има важећи акциони план до 2019. године, међутим средства за примену нису предвиђена из буџета града. Локални координатор ангажован је преко уговора о делу.
- **Сомбор** има важећи локални акциони план, међутим само за област образовања. Такође, локални координатор ангажован је на одређено време. Посебна средства за унапређење положаја Рома се издвајају.
- **Нови Сад** нема важећи акциони план и поред постојања локалног ромског координатора ангажованог на неодређено време. Такође, Нови Сад не одваја наменска средстава из буџета са циљем социјалог укључивања Рома.
- **Прокупље** нема стратешки документ усмерен на Роме и Ромкиње, иако има важећи документ који се односи на запошљавање осетљивих група.

- **Бела Паланка** има важећи акциони план без опредељених средстава из буџета.
- **Звездара, град Београд** има важећи акциони план израђен у консултацијама за цивилним друштвом до краја 2020. године. Такође, ангажован је и локални ромски координатор. За 2016.годину предвиђена су посебна средства за унапређење положаја Рома.
- **Палилула, град Београд** има важећи акциони план израђен у консултацијама за цивилним друштвом, као и радно место координатора за ромска питања.
- **Књажевац** има важећи акциони план, међутим нема података да ли општина издваја средства из буџета са циљем његове имплементације.
- **Смедерево** има важећи акциони план до краја 2017. године, као и радно место локалног ромског координатора ангажованог на неодређено време. Издвајају се посебна средства из буџета за унапређивање положаја Рома.
- **Панчево** има важећи акциони план до краја 2016. године. Издвајају се посебна средства за унапређење положаја Рома, док место локалног ромског координатора није систематизовано, већ је ангажован по уговору о делу.
- **Бојник** је имао локални акциони план до краја 2016. године, међутим у буџету општине нису предвиђена средства за његову имплементацију. Место локалног ромског координатора је систематизовано на неодређено време.
- **Коцељева** има локални акциони план до 2020. године и издвајају се средства из буџета са наменом његове имплементације. Такође, место локалног ромског координатора је систематизовано на неодређено време.
- **Барајево, град Београд** има локални акциони план, и то до 2025. године са развијеним посебним мерама за Роме и посебним сетом мера за Ромкиње.

Детаљнијим увидом у постојећу базу података о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у Републици Србији³⁰⁴ може се утврдити да су најчешће обухваћене области локалних акционих планова образовање, становање, запошљавање, здравље и социјална заштита, као приоритетне области Декаде инклузије Рома. Интересантно је да ниједна обухваћена општина нема као приоритет решавање питања личних докумената, које се заправо сматра основом социјалног укључивања ромске заједнице. Наведено међутим

³⁰⁴ www.inkluzijaroma.stat.gov.rs, приступљено 28.6.2016.

може бити разумљиво када се узме у обзир да ингеренције за решавање тог питања пре свега имају националне институције. Такође, јасно је да ситуација у погледу локалних акционих планова варира од општине до општине, као и да најчешће зависи од политичких структура. Са сигурношћу се може закључити да решавању овог питања недостаје системски приступ.

Важно је напоменути да када је реч о квалитету локалних акционих планова има доста преплитања између различитих локалних заједница, али и преузимања мера са националног нивоа. На пример, мера ”подршка педагошким асистентима” може се наћи у националној Стратегији, али и у сваком акционом плану на локалном нивоу. У свакој од наведених општина раде педагошки асистенти и у зависности од величине општине ангажовано је од једног до пет. Веома је слична ситуација и када говоримо о положају и раду здравствених медијаторки, као и неколицини мера које се без прилагођавања локалним специфичностима преносе са националног нивоа.

Према великом броју постојећих истраживања, постојање локалних акционих планова (ЛАП) у области социјалног укључивања Рома и буџета за њихову примену се показује као кључни предуслов за решавања проблема Рома у њиховим срединама. ”Локални акциони планови, без обзира на то ког су квалитета као документи, имају кохезивну функцију, и постају референтни оквир за програме и активности који се баве социјалним укључивањем Рома.”³⁰⁵ Важно је ипак истаћи да буџети намењени за спровођење ЛАП-а постоје у већини општина, а највећа средства у апсолутном износу издвајају Крагујевац, Панчево и Сомбор. Занимљиво је да су те општине уједно и оне са исподпросечним бројем Рома у целокупној популацији по подацима пописа из 2011. године. Из наведеног се са сигурношћу може тврдити да постоји одређени број активности који је потребан како би се остварило побољшање рада и програма појединачних механизма за социјално укључивање Рома.

Потребно је унапредити управљање политикама социјалног укључивања Рома и Ромкиња на локалном нивоу, и то пре свега кроз јасно постављене циљеве, планове рада и транспарентну контролу. Да би се локални механизми за унапређење положаја Рома на локалном нивоу унапредили потребно је све постојеће механизме за укључивање Ромкиња и Рома сагледавати као део целовитог пакета подршке и у односу на то даље разрађивати

³⁰⁵ Бранка Анђелковић и др, *Процена ефикасности локалних механизма социјалног укључивања Ромкиња и Рома*, Центар за истраживање јавних политика, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2013, стр.45.

њихове улоге и међусобне односе. На локалном нивоу је ”потребно увести редовне обуке о антидискриминацији ради подизања свести запослених о проблему дискриминације ромске популације”.³⁰⁶

Међутим, две су активности од пресудне важности за побољшање живота Рома у локалним срединама, пре свега јачање улоге координатора за ромска питања, као и правовремена припрема локалних акционих планова. Када је реч о локалном координатору, он поред улоге посредника између ромске популације и државних органа, мора имати јасно дефинисану улогу у односу на друге механизме који функционишу у локалним срединама са већим уделом ромске популације у целокупном становништву. У том смислу, координатор треба да обавља послове „секретаријата“ ЛАП-а и у складу са тим потребно је уподобити, односно прописати његов опис послова. Док је за локалне самоуправе од пресудне важности постојање ЛАП у оквиру докумената у било којој области социјалног укључивања Рома уз обавезно усвајање буџета за њихову примену у локалним самоуправама.

Потребно је да сви механизми, то јест надлежна министарства и јединице локалне самоуправе у описима послова својих запослених обухвате и рад на циљевима постављеним ЛАП-ом како би се омогућило непосредно укључивање у реализацију планираних програма, потребно је да јединице локалне самоуправе праве ЛАП тако да на адекватан начин укључе механизме који развијају национални ниво. Такође, потребно је адекватно координирати механизме за политике намењене укључивању Рома на централном нивоу како би се та координација преливала на локални ниво. Ипак, имајући у виду све специфичности заједнице о којој је реч, већина аналитичара сматра да је од пресудне важности редовно праћење корисника, што се показало као истинито и на многобројим примерима у имплементацији пројеката намењених социјалном укључивању Рома и Ромкиња. ”Потребно је обављати редовне консултације са корисницима и спроводити системска истраживања њихових потреба са циљем да се прецизно утврде актуелне потребе ромске популације. Адекватним креирањем програма утврђених на неспорно установљеним потребама ромске популације могуће је утицати на повећање мотивисаности корисника и у раду оних механизма код којих је то до сада био главни ограничавајући фактор.”³⁰⁷ Пример за то свако је рад Националне службе за запошљавање на локалном нивоу.

³⁰⁶ *Ibidem*, стр. 45

³⁰⁷ *Ibidem*, стр. 46

Једноставно се може извести закључак да је у Републици Србији успостављен низ програма којима је циљ социјално укључивање Рома и Ромкиња. Они су својим деловањем ипак допринели да друштвени положај ромске мањине у Србији изгледа боље него пре десет година. Иако неки програми (НСЗ, ЦСР, координатори за ромска питања) још увек представљају само парцијалан одговор на већ дубоко укоренење социјално-економске проблеме попут незапослености и/или сиромаштва, развијени су и успостављени програми у области здравствене заштите и образовања који доприносе бољем социјално-економском положају Ромкиња и Рома у Србији.

”Економски и социјални развој, уз значајне социјалне реформе и посебно промене институционалих оквира задовољавања социјалних потреба људи, чине најзначајнију претпоставку социјалне укључености Рома, без угрожавања њихове етничке, културне и социјалне самобитности. потребно је развијати посебне стратегије и мере којима ће се деловати на најдрастичније узроке њихове социјалне искључености. То се посебно односи на:

- предшколско образовање ромске деце;
- подизање свести о образовању међу Ромима;
- средње школе разних типова на ромском језику;
- подршка за наставак школовања и талентованим ромским студентима;
- борба против неписмености;
- борба против предрасуда;
- посебна заштита људских права;
- подршка самоорганизовању Рома;
- организовано укључивање Рома, посебно деце и младих у културне, спортске, социјалне, хуманитарне и сличне активности у локалним заједницама;
- хигијенизација и побољшање инфраструктуре ромских насеља;
- подстицање самоградње кућа и станова уз подршку и погодности локалних и других власти;
- легализација маргиналних послова;
- продуктивно радно оспособљавање итд.

Најзад, треба нагласити да еманципација Рома у социокултурном и социопсихолошком смислу није могућа без ослобађања Рома од „циганије”, а неромске популације од предрасуда и резерви према потенцијалима и људским квалитетима Рома”³⁰⁸.

6.5. Основне секторске политике за унапређење стандарда живота ромске популације

„Процеси трансформације друштва су створили сложене ставове јавности према сиромашним и социјално искљученим, што је мешавина саосећања и антагонизма, заједно са крутим и често недефинисаним претпоставкама и стереотипима о њима. Када се овом контексту дода још и Ром, процес 'конструисања другог' постаје једноставан за већинско становништво (због њиховог етничког порекла), док јавни ставови постају све сложенији и могу се укратко описати као виктимизација жртве кроз означавање Рома као 'оних који заслужују да буду сиромашни.'“³⁰⁹ Јасно је да у ”основама стереотипа налази се погрешна и неоправдано широка генерализација. Стога се сваки групни стереотип који садржи изразито емоционално негативно оцењивање неке етничке, расне, верске или социјалне групе тумачи као предрасуда.”³¹⁰

Када је реч о култури, потребно је напоменути и то да су сваке године од 2009. године средства опредељена за Декаду Рома у буџету Министарства културе (у висини пет милиона динара), издвајана као посебна буџетска ставка, а дељена су путем поменутих конкурса. Приоритети Сектора за медије били су и даље излагање једног децјег листа на ромском језику (двојезично) који је дистрибуисан по школама преко асистената за наставу, остваривање права на информисање ромске националне мањине и инклузија Рома у Републици Србији уз помоћ средстава за јавно информисање. Када је реч о култури, ”Сектор за савремено стваралаштво и креативне индустрије, у складу са Законом о култури, реализује циљеве културне политике путем годишњег конкурса. Јачање кадровских капацитета (професионализација), институционализација и очување језичког и културног

³⁰⁸ Милосав Милосављевић, (Не)могућности социјалне укључености Рома, *Социјална мисао*, vol.2, no. 2, стр 14.

³⁰⁹ Бранка Анђелковић и др, *Процена ефикасности локалних механизма социјалног укључивања Ромкиња и Рома*, Центар за истраживање јавних политика, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2013, стр 44.

³¹⁰ Иван Видановић, *Речник социјалног рада*, Београд, ауторско издање, 2006, стр.10

идентитета Рома, препознати су као један од приоритета конкурса за стваралаштво националних мањина.”³¹¹

Врло је потребно нагласити и да је улога медија у стварању и/или обликовању ставова према Ромима значајана. Недавна истраживања су показала да медији представљају главни извор информација о Ромима за више од 60% грађана Републике Србије. ”Студије показују да слика о Ромима чешће садржи негативне него позитивне атрибуте. Они су најчешће описани као: надарени за музику, срећни, прљави, лењи, бучни иа да имају склоност да краду”³¹². Истраживање је такође показало да се Роми доживљавају као највише дискриминисана група у друштву, али, истовремено, људи нису били довољно свесни колико су озбиљни њихови животни услови (ЦеСИД, 2013). ”Приче о Ромима обично стварају неромски медији и веома су стереотипни. Ово има много последица на начин на који су представљени Роми. Слика Рома која је створена у општим медијима се уклапа у већу ‘двосмислену’ слику о једнакости и различитости у савременој Европи.”³¹³

6.5.1. О становању

Тренутно је у Србији у поступку израда Географског информационог система, који ће дати све потребне информације о статусу и броју ромских насеља у РС, док ће Канцеларија за људска и мањинска права у оквиру пројекта „Европска подршка за инклузију Рома“ успоставити систем за прикупљање и обраду аналитичких података о положају Рома. У првој половини 2015. године, развијен је софтвер и веб-сајт који ће омогућити да локалне самоуправе уносе податке путем налога и формираног упитника. У складу са упитником, локалне самоуправе ће прикупљати податке од локалних институција (здравствене институције, национална служба за запошљавање, центар за социјални рад, образовне институције). Обједињени подаци ће бити видљиви на веб-сајту. Један сегмент система ће се ажурирати уношењем података једном годишње, док ће се у локалним самоуправа у којима су формиран мобилни тимови подаци ажурирати једном месечно у складу са њиховим

³¹¹ *Ibidem*, стр.10

³¹² Бора Кузмановић, *Стереотипије о Ромима и етничка дистанца према Ромима*, Социологија 34 (1): 119 – 126 у Наталија Перишић, Јелена Видојевић, *Divided by poverty and social exclusion – Roma and persons with disabilities in Serbia*, Хрватска ревија политике знаности, Загреб, 2013, стр. 55.

³¹³ Иван Видановић, *Речник социјалног рада*, Београд, ауторско издање, 2006, стр.10

оперативним плановима. Прве године ће се обухватити само локалне самоуправе у којима су ангажовани ромски локални координатори.

У Србији се реализују и активности на успостављању Географског информационог система за подстандардна (ромска) насеља (ГИСРН), кроз реализацију Националног програма за Републику Србију за 2012, који се финансира средствима претприступне помоћи, а чиме се значајно доприноси остваривању Циља 6: „Унапређени услови становања у подстандардним насељима“ из Акционог плана за спровођење Националне стратегије социјалног становања.³¹⁴ Успостављавањем ГИСРН ће се створити предуслови за ефикасно остваривање наведеног циља кроз:

1. Сагледавање стања ромских насеља на територији Републике Србије ради утврђивања приоритета кад је реч о активностима за унапређења услова живота у ромским насељима и веће транспарентности у реализацији стамбених програма и пројеката за Роме;
2. Просторно-планско регулисање и инфраструктурно унапређење подстандардних насеља која је могуће задржати на постојећој локацији, њихова интеграција у шире окружење, као и унапређење и легализација стамбених објеката у њима;
3. Сагледавање просторних могућности за релокацију објеката из насеља која није могуће легализовати.

Поред активности на успостављању ГИСРН, у оквиру Националног програма за Републику Србију за 2012. реализоваће се и активности на припреми неопходне просторно-планске и техничке документације за регулацију и инфраструктурно унапређење насеља, као и за унапређење и легализацију стамбеног фонда у подстандардним и неформалним ромским насељима у 20 јединица локалних самоуправа. Важно је напоменути да је Влада РС средствима из буџета РС у периоду 2009–2012. финансирала израду урбанистичких планова за регулацију неформалних ромских насеља. На овај начин до сада је донето пет урбанистичких планова за ромска насеља у: Књажевцу, Србобрану, Опову, Нишу и

³¹⁴ *Ibidem*, стр.10

Прокупљу, док су још три плана израђена и у фази доношења, у: Младеновцу (за два насеља) и у Апатину. ”Самој активности је претходила израда ‘Смерница за легализацију неформалних ромских насеља’, које су израђена у сарадњи са ОЕБС. Смернице утврђују обавезно укључивање ромског становништва у процес израде плана и друге активности везане за регулацију и унапређење неформалних ромских насеља, што је и законска обавеза увида јавности и давања примедби на нацрт плана, која је регулисана Законом о планирању и изградњи.”³¹⁵

Као што је већ више пута у раду истакнуто, може се са сигурношћу тврдити да је управо решавање питања становања почетак суочавања са проблемом екстремног сиромаштва Рома и Ромкиња у Републици Србији. Треба посебно узети у обзир да постоје оцене да се током Декаде Рома 2005–2015. у Србији управо најмање урадило на пољу становања и запошљавања. Но свакако треба узети у обзир да су интервенције у области становања најскупље и да изискују и највеће напоре за администрацију у сваком смислу, како током припреме тако и током реализације радова, што никако није оправдање за дуготрајне процесе или компликоване процедуре на националном и локалном нивоу у Србији.

”Како у ЕУ тако и у Србији једно од горућих питања за сектор становања јесу управо расељења неформалних/подстандардних насеља. Важно је нагласити да је у Србији та област потпуно неуређена без обзира на број потписаних и ратификованих међународних конвенција које обавезују Србију на овом пољу. Важно је нагласити да је усвајање прописа који би регулисао наведену област приоритет за Србију у овој области од 2009. године.”³¹⁶ Министарство надлежно за послове грађевине је током 2015. године иницирало формирање радне групе за израду текста нацрта Закона о принудним исељењима. У току су међуресорне консултације око овог питања, уз могућност коришћења домаће и стране експертизе. Такође, Министарство грађевинарства и урбанизма је припремило, а Влада донела Уредбу о стандардима и нормативима за планирање, пројектовање и грађење и условима за коришћење и одржавање станова за социјално становање, која регулише одговарајуће

³¹⁵ *Ibidem*, стр.10

³¹⁶ *Извештај о напретку Србије у процесу европске интеграције за 2009. годину*, Канцеларија за европске интеграције, Београд, октобар 2009, стр. 56.

просторне стандарде, неопходну инфраструктуру за изградњу социјалних станова, као и права и обавезе закупаца у социјалним становима који остају у јавној својини, садржину и начин закључивања и продужавања уговора о закупу, домаћинства која могу остваривати право на стамбени додатак за плаћање закупа, елементе и начин обрачуна закупнине и друга важна питања којима се регулише однос између корисника и пружалаца услуга социјалног становања. ”У припреми је и Уредба о коришћењу средстава за социјално становање, која ће утврдити мерила и критеријуме за коришћење средстава за социјално становање, услове под којима непрофитне стамбене организације конкуришу за средства, обавезну садржину и елементе програма и пројеката у складу са којима се средства користе, те начин праћења и извештавања у процесу доделе и коришћења средстава, обавезе субјеката у поступку доделе и коришћења средстава и друга питања од значаја за делотворно и ефикасно коришћење средстава за социјално становање и транспарентно праћење реализације програма и пројеката социјалног становања у Републици Србији.”³¹⁷

Програм изградње станова за социјално становање, усвојен закључцима Владе Републике Србије³¹⁸, успешно се спроводи у шест градова на територији Републике Србије (Зрењанин, Кикинда, Панчево, Краљево, Ниш и Чачак).³¹⁹ У поменутих градовима завршени су поступци јавних набавки за избор извођача грађевинских радова и отпочело је извођење радова. Корисници ће бити одабрани на основу конкурса спроведеног у складу са критеријумима за утврђивање приоритета, а приоритет при решавању стамбених питања ће бити дат особама са инвалидитетом, вишечланим домаћинствима са младим супружницима, лицима преко 65 година старости, децом без родитељског старања, једнородитељским породицама, према наведеном редоследу, тако да ће Роми и Ромкиње моћи да реше своје проблеме становања у оквиру поменутих група приоритета.³²⁰

Важно је навести и да су из ИПА 2012. средстава финансиране активности које имају за

³¹⁷ Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, март 2015, стр. 67.

³¹⁸ 05 Број: 360-9100/2012 од 13. децембра 2012. год. и 05 Број 360-9539/2012 од 27. децембра 2012. год

³¹⁹ *Ibidem.*

³²⁰ *Извештај о раду за 2014. годину*, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Влада РС, март 2015, стр 231.

циљ припрему техничке документације за конкурисање за средства из ИПА 2013, која ће се користити за унапређење услова становања и квалитета живота у ромским насељима у 20 пилот општина обухваћених пројектима. У том циљу, у 20 пилот општина је извршена детаљна процена стања у свим ромским насељима на територији ових општина. Важан резултат ових анализа ће бити процена трошкова унапређења насеља и постављање критеријумима за утврђивање приоритета оних у којима је неопходна интервенција. На основу ових података ће се, у сарадњи са локалним самоуправама, локалним ромским организацијама, представницима ромске популације у насељима и осталим релевантним актерима, изабрати по једно насеље за чије унапређење ће бити израђена сва неопходна техничка документација – детаљни урбанистички планови, пројекти инфраструктурне мреже, итд. Такође, у сарадњи са консултантима који ће бити ангажовани у току пројекта, биће развијени стамбени модели који ће бити применљиви приликом унапређења услова становања у ромским насељима. У оквиру пројекта урађена је и Студија „Постојећи модели за побољшање становања Рома – Социјална и приступачна стамбена решења за Роме и осетљиво становништво у Србији“, која приказује приступачне стамбене моделе који су до сада примењивани, обухвативши анализу свих аспеката, од: групација корисника, трошкова и цена, правних и организацијских аспеката, као и препоруке за могућности њихове даље примене и унапређења. На основу ове студије, а у консултацији са представницима локалних самоуправа и ромске заједнице, припремљене су и Смернице у којима су детаљно описане четири групе модела које су прихватљиве за 20 пилот општина које учествују у реализацији пројекта. Резултати који буду постигнути у овом пројекту, а пре свега урбанистички планови, као и урбанистичка и пројектна документација, представљаће полазиште за инфраструктурно унапређивање насеља и унапређење стамбеног фонда, који ће се финансирати средствима ИПА 2015. Надлежна институција за спровођење ових активности ће бити Републичка агенција за становање Републике Србије.³²¹

Као основне карактеристике становања Рома, Стратегија за унапређивање положаја

³²¹ Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, март 2015, стр 68.

Рома у Републици Србији, наводи правно нерегулисан статус, недовољну опремљеност инфраструктуром, пренасељеност, веома мали број стамбених јединица, сиромашно окружење и велику удаљеност од основних друштвених садржаја и сервиса.³²² Велик број Рома живи у неформалним насељима, без приступа инфраструктури и јавним услугама и сервисима и са отежаним приступом основним људским правима.³²³ Стратегија као главни циљ у овој области наводи смањење друштвене сегрегације и обезбеђивање легалног коришћења стана и поседа у свим аспектима. Циљеви који су предвиђени Акционим планом за период од 2009. до 2011. године³²⁴ односили су се на:

- Увођење принципа афирмативне акције у стамбено и сродно законодавство и стратешка документа;
- Свеобухватну и одрживу обнову и унапређење услова живљења у ромским насељима,
- Санирање ургентних ситуација у сламовима и расељавање сламова;
- Решавање стамбених потреба и Рома ИРЛ;
- Акционо оспособљавање становника ромских насеља за укључивање у рад локалних органа одлучивања и формирање органа месне самоуправе на територијама где су ромска насеља од 1.000 до 5.000 грађана ромске националности,
- Интеграција становника насеља у окружење³²⁵.

Другим Акционим планом,³²⁶ који је важио у периоду од јуна 2013. године до краја 2014. године, предвиђено је испуњавање следећих циљева:

- Усклађен домаћи законски и стратешки оквир са међународним правним актима који уређују питања права на становање;

³²² Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, стр. 16–17. Доступно на: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Strategija-SR-web-FINAL.pdf>, приступљено 28.6.2016.

³²³ *Ibidem*, приступљено 28.6.2016.

³²⁴ *Акциони план за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома у РС 2009–2011*, Канцеларија за људска и мањинска права, Влада РС, 2009, стр.234.

³²⁵ *Ibidem*, стр. 234

³²⁶ *Акциони план за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома у РС 2012–2013*, Канцеларија за људска и мањинска права, Влада РС, 2013, стр. 200.

- Унапређена информациона основа о ромским насељима и становању Рома у Републици Србији;
- Повећан ниво знања и свести о важности унапређења становања Рома;
- Унапређено и започето унапређење услова становања у око 30 ромских насеља задржаних на постојећој локацији;
- Утврђени планови расељавања ромских породица из насеља која треба раселити;
- Решена стамбена питања за приближно 500 ромских породица из програма расељавања и повратника по уговорима о реадмисији, кроз програме социјалног становања³²⁷.

Иако можда и најзахтевније од свих области из Стратегије, мере и активности ради остваривања права Рома на адекватно становање нису, до сада, довеле до испуњења задовољавајућих резултата. Процес увођења принципа афирмативне акције у стамбено и сродно законодавство је отпочео, али није довршен, и у том смислу очекује се скоро усвајање правног оквира којим ће се регулисати поступци иселења ромских насеља, као и унапређење законодавног оквира у области права на становање. Упоредо са трајањем Стратегије и Акционих планова спроведен је и велики број принудних иселења ромских насеља, који су истовремено и указали на проблеме у примени прописа и на неусаглашеност постојећег домаћег правног оквира са међународним стандардима људских права. Хроничан недостатак адекватних података о становању Рома требало би да буде превазиђен активностима које се односе на успостављање Географског информационог система за подстандардна (ромска) насеља. Овај систем утицаће на повећање информационе основе о ромским насељима и становању Рома чиме ће се и створити услови за класификацију и унапређење ромских подстандардних насеља. Највећи део активности за унапређење услова становања у ромским насељима односи се на доношење планских докумената за поједина ромска насеља, израду водича за легализацију ромских насеља и пројектне активности организација цивилног друштва. Истовремено, у последњем периоду, у оквиру пројекта који спроводи ОЕБС започет је процес усвајања 13 планских докумената у 11 јединица локалне самоуправе. Преостала питања која је неопходно решити у наредном периоду односе се пре свега на усвајање планова расељавања за она насеља која се не могу унапредити, а додатне

³²⁷ *Ibidem*, стр. 200.

напоре је потребно предузети ради унапређења услова становања у ромским насељима. Ове мере требало би да прати и заокруживање правног оквира којим се регулише социјално становање и повећање доступности социјалног становања за Рома који станују у неформалним насељима. На крају, спровођење стратешких активности у сегменту становања показало је да је неопходно хитно приступити решавању питања становања интерно расељених Рома и њиховог укључивања у програме стамбеног збрињавања.

6.5.2. О здравственој и социјалној заштити

Министарство здравља Републике Србије и UNICEF, у сарадњу са домовима здравља реализују програм унапређења капацитета здравственог система усмереног на подршку развоју деце у раном детињству и њиховим родитељима, са појачаним освртом на развојно посебно осетљиве групе као што су ромска деца и деца са тешкоћама у развоју. Спровођење овог програма дефинисано је кроз два комплементарна пројекта која подржавају обуке педијатара, патронажних сестара и здравствених медијаторки, унапређење садржаја и процедура рада на нивоу домова здравља и сарадње са вишим нивоима система здравствене заштите, као и другим секторима одговорним за побољшање положаја деце из најосетљивијих група. ”У наредне 2,5 године запослени из редова педијатара предшколског диспанзера, развојног саветовалишта, интерресорних комисија и патронажне службе, здравствених радника ангажованих на подстицању развоја деце узраста 0–6 година, имаће прилике да употпуне знања и побољшају квалитет свог рада и тиме допринесу унапређењу здравља и развоја деце у најранијем детињству са посебним освртом на децу која живе у сиромаштву, ромску и децу са тешкоћама и сметњама у развоју.”³²⁸

Као један од кључних механизма за унапређивање положаја Рома у области остваривања права на здравствену заштиту може се истаћи увођење здравствених медијаторки у здравствени систем у Републици Србији. У оквиру различитих пројеката које је до сад спроводило надлежно министарство, запослено је укупно 75 здравствених медијаторки у 62 дома здравља. Како се наводи у презентацији о раду здравствених медијаторки њихов посао јесте да: „Воде евиденцију о здравственом стању житеља ромских насеља, да раде са њима на подизању свести о неопходности вакцинације деце, као и значају

³²⁸ *Ibidem*, стр. 200

правилне исхране и хигијенских навика. Ромске здравствене медијаторке треба да обезбеде бољи увид здравствених установа у стање ромских насеља, а да житељима укажу на значај правовременог јављања лекару. Здравствена медијаторка није лекар, медицинска сестра, социјални радник, психолог, адвокат, судија – она повезује здравствени систем и Роме³²⁹„. Допринос здравствених медијаторки посебно у утврђивању и праћењу здравственог стања ромске популације је изузетно значајан. Министарство здравља у презентацији рада здравствених медијаторки надаље наводи да су реализацијом програма „Спровођење Акционог плана о здравственој заштити Рома“ у периоду од 1. 1. 2009. до 31. 5. 2014. године добијени следећи резултати:

- урађено је 37.502 првих посета породицама
- обухваћено је и евидентирано током првих посета 140.408 грађана: жена 46.453, мушкараца 43.201 и деце 50.754
- укупно је обављено 221.166 посета за чланове породица којима је била неопходна помоћ у прибављању: личних докумената, остваривању здравственог осигурања, укључивању у здравствени систем, код уписа деце у школу, при остваривању разних видова помоћи
- обављено је 170.278 посета породицима или члановима породица ради спровођења здравственог васпитања кроз планирани разговор и подељен је здравствено-васпитни материјал
- обављено је 460.125 посета породицима, члановима породица којима је неопходна помоћ и посета ради спровођења здравственог васпитања кроз планирани разговор, предавање и радионице³³⁰.

Поред тога, посредством здравствених медијаторки, 28.003 лица ромске националности изабрало је лекара, вакцинисано је 30.018 деце, систематски преглед је организован за 12.617 жена, док је њих 11.177 изабрало свог гинеколога³³¹. Иако је у раду здравствених медијаторки реч о несумњиво изузетно добрим резултатима који су свакако утицали на унапређење положаја Рома у здравственом систему, ангажовањем здравствених

³²⁹Интернет-презентација Министарства здравља. Доступно на: <http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=73..>, приступљено 24.5.2015.

³³⁰*Ibidem*, приступљено 24.5.2015.

³³¹*Ibidem*, приступљено 24.5.2015.

медијаторки отворена су два значајна питања – једно се односи на ангажовање здравствених медијаторки искључиво преко пројектних активности, док се друго тиче даљег унапређења њиховог рада и укључивања у здравствени систем Републике Србије.

Након доношења новог Закона о пребивалишту и боравишту грађана³³², који је предвидео могућност пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад и након успостављања ефективне примене одредаба којима је прописан поступак пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад, приступ здравственом осигурању за већину Рома без пријављеног пребивалишта (а који се не сматрају интерно расељеним лицима јер немају пријављено пребивалиште на Косову и Метохији), практично је био омогућен, чиме је и повећана приступачност здравствене заштите за ромску популацију. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике је 19. 6. 2013. године донело обавезно Упутство за центре за социјални рад и установе социјалне заштите за смештај корисника, у вези са поступком пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад или установе социјалне заштите за смештај, чиме је створило услове за несметану и пуну примену члана 11. став 4. Закона о пребивалишту и боравишту грађана. О издатим обрасцима пријаве пребивалишта на адреси установе односно центра за социјални рад води се посебна евиденција. Евиденција садржи име и презиме, јединствени матични број грађана, датум издатог обрасца и временски период у којем је лице обавезано да се јавља у установу или центар за социјални рад у циљу преузимања писмених и других аката која им се упућују на пријављену адресу. ”До краја фебруара 2014. године укупно је пријављено 471 лице на адресе центара за социјални рад на територији Републике Србије. Највише издатих сагласности и извршених пријава пребивалишта је на територији града Београда, укупно 178.”³³³

Као једна од препрека која се повремено појављује у пракси и утиче на приступ здравственој заштити јесте питање приступа хитној здравственој заштити за Ромкиње које не поседују важећа документа. Прописима Републике Србије гарантовано је да је хитна здравствена заштита бесплатна и доступна свима, под једнаким условима. Ово посебно погађа трудне Ромкиње без важећих докумената и здравствене књижице. ”Често се у ситуацијама кад треба да се породе од њих или њихових партнера или сродника захтева да

³³² *Службени гласник РС*, бр. 87/2011.

³³³ Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, Београд, март 2015, стр 145.

плате пружену медицинску интервенцију или их на други начин застрашује медицинско особље у породициштвама, а све у циљу плаћања трошкова порођаја и других здравствених услуга повезаних са порођајем.”³³⁴

Усвојен Закон о правима пацијената³³⁵ који у члану 6. став 2 прописује да „пацијент има право на једнак приступ здравственој служби, без дискриминације у односу на финансијске могућности, место становања, врсту обољења, време приступа здравственој служби или у односу на неку другу различитост која може да буде узрок дискриминације“. Закон о здравственој заштити³³⁶ у члану 20 прописује у Начелу правичности здравствене заштите да се „правичност здравствене заштите остварује забраном дискриминације приликом пружања здравствене заштите по основу расе, пола, старости, националне припадности, социјалног порекла, културе, језика, врсте болести, психичког или телесног инвалидитета“.³³⁷ Само у току 2012. године, према подацима центара за социјални рад, евидентирано је чак 51.128 корисника услуга из система социјалне заштите припадника ромске заједнице, (у 2011. 45.050). Ови корисници су најчешће у доби одраслих особа (43,8%) или су на узрасту деце (36,5 %).”³³⁸

Према приказаним подацима, јасно је да су постигнути видљиви резултати и напредак у области здравствене заштите Рома у Србији. Такође, јасно је да постоји простор и за даљи напредак у овој области, и то пре свега када је реч о одрживости и статусу здравствених медијаторки, као и ширењу и јачању њихове мреже. Важан аспект је такође и смањење дискриминације ромске популације у здравственим установама свих нивоу. Када је, међутим, реч о социјалној заштити, има још простора за унаређење, и то пре свега кроз већу отвореност центара за социјални рад ка ромској популацији, као и могућност увођења мреже сарадника и медијатора који би омогућавали бољу сарадњу с ромском заједницом на овом пољу. Такође, пре свега због података који указују на случајеве насиља у породици просјачења и трафикинга људским бићима у ромској заједници, веома је важно појачати напоре система социјалне заштите за превентивно деловање на овим пољима, и то имајући у

³³⁴ *Ibidem*, стр 145.

³³⁵ „Службени гласник РС“ број 45/13

³³⁶ „Службени гласник РС“ број 107/05)

³³⁷ Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, Београд, март 2015, стр 145.

³³⁸ *Ibidem*, стр 145.

виду да су на ове појаве посебно осетљиве ромске девојчице и младе жене.³³⁹

Лоши услови становања, дубоко сиромаштво, отежан приступ основним правима и социјална искљученост условљавају или онемогућавају Ромима приступ здравственој заштити. Према проценама наведеним у ”Стратегији за унапређивање положаја Рома, животни век Рома је за десет до дванаест година краћи од животног века у општој популацији, а посебно су угрожена најмлађа деца, старији и жене у генеративном периоду. Неухрањеност деце из ромских насеља неколико пута је већа у односу на просек у Републици Србији – потхрањено је око 8% ромске деце у односу на нешто мање од 2% деце из неромске популације. Према последњим објављеним подацима, проценат деце млађе од пет година која заостају у ухрањености код деце из ромских насеља износи 9,5%, док је код опште популације тај број 1,8%. Истовремено, истраживања показују да је само 12,7% процената деце из ромских насеља обухваћено пуном имунизацијом, док је тај број међу неромском популацијом 70,5%.”

Услед међузависности свих људских права, подаци показују да су Роми који станују у неформалним насељима уједно и најлошијег здравственог стања. „Истраживање Светске здравствене организације о изложености ризицима животне средине и ефектима по здравље процењују да 27% становника Републике Србије има обољења повезана са овим ризицима. Роми и интерно расељена лица посебно су угрожени због лоших услова становања и недостатка пијаће воде“, наводи се у Другом националном извештају о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији³⁴⁰. Чак и у оним случајевима у којима препознају знакове оболевања, ”Роми се ређе одлучују да се обрате здравственим установама. Као највеће препреке за коришћење услуга здравствене заштите, наводе се административне препреке, занемаривање здравствених проблема, али и дискриминаторни ставови појединих здравствених радника.”³⁴¹

Свакако да је потребно додатно унапредити предвиђени међусекторски приступ у решавању проблема са којима се суочавају Роми у остваривању права на здравствену заштиту. Тако се, примера ради, као неке од мера које би требало предузети ради унапређења здравствене заштите Рома наводи „регистрација ромског становништва ради

³³⁹ *Ibidem*, стр 145.

³⁴⁰ Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Влада Републике Србије, Београд, стр. 224, 2014. Доступно на: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/usvojen-drugi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smnjenju-siromastva/>, приступљено 24.5.2015.

³⁴¹ *Ibidem*.

остваривања права на здравствену заштиту по Закону“ и „предлози за неопходна расељавања насеља у којима су услови изузетно лоши и који не могу бити обухваћени процесом унапређења“. Ипак, ”чини се да у овом делу мере предвиђене Стратегијом пре упућују на друге значајне области за унапређивање положаја Рома, него што нуде мере чија примена доводи до превазилажења постојећих проблема у пракси.”³⁴²

6.5.3. О запошљавању

Општеприхваћено је мишљење да је запошљавање кључ за излазак ромске популације из тзв. зачараног круга сиромаштва. Постоје, међутим, и ставови да је немогуће било шта урадити на том пољу без јединствене акције у четири основна сектора: образовању, здравственој заштити, становању и запошљавању. Свакако да се значај запошљавања не сме запоставити, посебно овог у формалним и легалним токовима.

Када је о Србији реч, институција надлежна за креирање политика и мера у области запошљавања осетљивих група, те тако и ромске популације, јесте министарство надлежно за послове запошљавања, док је за имплементацију тих мера надлежна пре свега Национална служба за запошљавање. Никако се не смеју занемарити активности међународних организација, пре свега финансирањем пројеката намењених запошљавању Рома и Ромкиња, као и организација цивилног друштва, које имају највише увида у стварне потребе и могућности ромске заједнице у Србији. ”Тренутно је на евиденцији Националне службе за запошљавање у Србији 22.102 лица ромске националности, од којих су 10.150 жене или 45,92%, што представља учешће од 2,87% у укупном броју незапослених лица на евиденцији НСЗ. Тај број је, међутим, и даље веома мали, ако узмемо у обзир број Рома који живе у Србији и чињеницу да су они свакако једна од најсиромашнијих друштвених група. Ако посматрамо године старости, у старосној категорији од 15 до 30 година

³⁴² Мера која се односи на „регистрацију ромског становништва ради остваривања права на здравствену заштиту“ у делу који се односи на здравствену заштиту није ништа друго до понављање мера које су у конкретном случају наведене у области Стратегије под називом „лична документа“. Примена ових мера није у надлежности Министарства здравља, нити оно има механизме да региструје Роме без личних докумената у циљу унапређења њиховог приступа здравственој заштити. Као потврда овог става, може се навести пример невладине организације Праксис која пружа бесплатну правну помоћ Ромима без личних докумената и помаже им у остваривању основних економских и социјалних права (па и права на здравствену заштиту), а која се у својој дугогодишњој пракси сусрела са свега три одрасле особе које немају лична документа, а које су, упркос томе, успеле да добију здравствену књижицу, наведено према: „*Praxis*“ – *Анализа главних препрека и проблема у приступу Рома правима на здравље и здравствену заштиту*, Београд, јул 2011, стр. 26

регистровано је 7.441 лице, у групи од 31 до 50 година старости регистровано је 11.008 лица, односно преко 50 година старости 3.653 лица. Уколико посматрамо образовни ниво, 19.850 лица ромске националности је неквалификовано (I и II степен стручне спреме), 2.167 лица има средњи стручни образовни ниво (III–V), док само 85 лица ромске националности пријављених на евиденцију НСЗ има више и високо образовање. Лоша образовна структура ромске популације и даље представља велику препреку у активностима усмереним ка повећању запошљивости, односно запошљавању.”³⁴³

Важно је нагласити да је током 2014. године, 1 771 лице ромске националности (од којих је 730 жена), укључено у мере активне политике запошљавања које реализује Национална служба за запошљавање, и то преко:

- Обуке за активно тражење посла: 280 лица (122 жене);
- клуба за тражење посла: 13 лица (6 жена);
- тренинга самоефикасности: 18 лица (10 жена);
- сајмова запошљавања: 531 лице (162 жене);
- програма стручне праксе: 2 лица (1 жена);
- програма стицања практичних знања: 5 (4 жене);
- обуке за тржиште рада: 10 лица (3 жене);
- обуке на захтев послодавца: 5 лица (4 жене);
- функционалног основног образовања одраслих: 789 лица (386 жена);
- субвенције за самозапошљавање: 28 (11 жена);
- субвенције послодавцима за отварање нових радних места: 8 лица (5 жена);
- јавних радова: 82 лица (16 жена).³⁴⁴

Према званичним подацима, ”у Србији је ипак највећи број Рома укључен у програм функционалног основног образовања одраслих, односно у сајмове запошљавања. За лица ромске националности, с обзиром на то да припадају категорији теже запошљивих лица,

³⁴³ *Извештај о раду за 2014. годину*, Национална служба за запошљавање, Београд, 2015, стр 15.

³⁴⁴ *Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС*, Београд, март 2015, стр. 236.

пored могућности приоритетног укључивања у мере активне политике запошљавања (и редовним јавним позивима), Национална служба за запошљавање је и током 2013. године расписала посебне јавне позиве намењене подстицању запошљавања Рома – јавни позив за доделу субвенције за самозапошљавање и јавни позив за доделу субвенције послодавцима за отварање нових радних места и запошљавање Рома.”³⁴⁵

Важан податак је да Национална служба за запошљавање реализује активности усмерене ка јачању сарадње и укључености НВО по питању запошљавања Рома, односно на спровођењу мера активне политике запошљавања (јавни радови, помоћ у писању бизнис планова код самозапошљавања, разне обуке итд.) и заједничког учешћа на пројектима усмереним ка унапређењу положаја Рома, како на националном тако и на локалном нивоу. Сарадња са ромским организацијама цивилног друштва, у циљу унапређења партиципације на тржишту рада и укључености припадника ромске националне мањине у мере активне политике запошљавања, обухвата следеће:

- Пружање информација о положају Рома на тржишту рада (регистрована незапослености) и укључености у мере активне политике запошљавања;
- Учешће у активностима усмереним ка повећању укључивања лица ромске националне мањине у програме из система образовања и политике запошљавања;
- Пружање подршке приликом израде локалних акционих планова за унапређење положаја Рома;
- Учешће у реализацији пројектних активности усмерених ка повећању партиципације Рома на тржишту рада (укључујући и економско оснаживање, развој предузетништва, борбу против дискриминације, социјалну инклузију...);
- Учешће у раду комисија за избор пројеката усмерених ка унапређењу положаја и подршци инклузији Рома (на локалном нивоу), у складу са Стратегијом за унапређење положаја Рома;
- Учешће на различитим активима (састанцима, конференцијама, округлим столовима) на тему положаја Рома на тржишту рада (на националном и локалном

³⁴⁵ *Ibidem*, стр. 237

нивоу).³⁴⁶

Националним акционим планом запошљавања за 2016. годину, планирана је реализација мера усмерених ка подстицању запошљавања Рома и то: организовање мотивационих тренинга у циљу активације Рома, укључивање Рома у програме додатног образовања и обука, подстицање предузетништва и запошљавање Рома (укључујући и расписивање посебних јавних позива).

И поред свих напора институција Владе, не може се никако занемарити значај пројеката који се финансирају из донаторских средстава, пре свега из претприступних фондова ЕУ (ИПА). Пројекат *Техничка подршка за инклузију Рома*, који финансира Европска унија, а спроводи Мисија ОЕБС-а у Србији, пружа подршку реализацији Националне стратегије за унапређивање положаја Рома у Србији у следећим областима: становање, образовање, запошљавање, приступ правима, учешће грађана и унапређење инклузије Рома кроз успостављање мобилних тимова. Активности пројекта усмерене су на 20 пилот општина на територији Републике Србије и спровode се у сарадњи са Канцеларијом за људска и мањинска права, ресорним министарствима и надлежним институцијама. Пројекат се састоји из седам компоненти, при чему је компонента шест – усмерена ка обезбеђивању подршке предузећима која имају потенцијал за пружање могућности за одрживо запошљавање Рома, са циљем отварања одрживих радних места. ”При реализацији активности у оквиру компоненте 6, али и свих других компоненти Пројекта, посебно у делу информисања и активације Рома и Ромкиња, кључну улогу имају ромске организације цивилног друштва. Програм подршке новом запошљавању Рома и Ромкиња у оквиру овог пројекта подразумева помоћ у опреми, непотрошним добрима, машинама, апаратима, алатима и сл; стручној подршци за унапређивање даљег пословања, обуци за занимање за новозапослене Роме/Ромкиње³⁴⁷”. У оквиру Пројекта *Јачање социјалне кохезије на тржишту рада кроз подршку маргинализованим и рањивим групама*, који се финансира из

³⁴⁶ *Извештај о раду за 2014. годину*, Национална служба за запошљавање, Београд, 2015, стр 17.

³⁴⁷ *Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС*, Београд, март 2015, стр 35.

претприступних фондова ЕУ, програмски циклус ИПА 2008 (период реализације 2. јун 2014. – 16. јануар 2016. године), а који спроводи Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (УНОПС), у сарадњи са другим УН агенцијама и партнерима из Републике Србије, једна од компоненти односи се на пружање финансијске и стручне (менторске) подршке samozapošljavanju припадника рањивих група кроз мале грант шеме. Према програмском документу, предвиђена је реализација следећих активности:

- организовање седам обука за општа начела вођења бизниса и израду бизнис планова за припаднике ромске националне мањине (за 100 изабраних лица),
- организовање додатних обука за стицање професионалних вештина и маркетинг (за највише 50 лица која су приказала најбоље резултате и пословне идеје),
- одобравање 50 субвенција за samozapošljavanje припадника ромске националне мањине (набавка опреме у вредности до 3.400 ЕУР по лицу).³⁴⁸

При реализацији активности у оквиру наведених пројектних/програмских активности, посебно у делу информисања и активације Рома и Ромкиња, кључну улогу имају ромске организације цивилног друштва.

Националном стратегијом запошљавања за период 2011–2020. године³⁴⁹ Републике Србије утврђене су посебно осетљиве групе на тржишту рада, односно, националним акционим плановима запошљавања, који се доносе на годишњем нивоу и представљају основни инструмент операционализације утврђеног стратешког оквира, дефинишу се категорије теже запошљивих лица (лица која због здравственог стања, недовољног или неодговарајућег образовања, социодемографских карактеристика, регионалне или професионалне неусклађености понуде и тражње на тржишту рада или других објективних околности, теже налазе запослење), као и мере активне политике запошљавања усмерене ка унапређењу њихове запошљивости. Незапослена лица из категорије теже запошљивих (међу којима су и Роми), имају приоритет приликом укључивања у мере активне политике

³⁴⁸ *Ibidem*, стр 35.

³⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 37/11

запошљавања, али се истовремено, за поједине категорије, реализују и посебни програми запошљавања. Важно је нагласити да су пријављивање лица на евиденцију Националне службе за запошљавање, односно начин вођења евиденције и садржај података о лицу дефинисани Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености³⁵⁰ и Правилником о ближој садржини података и начину вођења евиденције у области запошљавања³⁵¹. Националност или етничка припадност је само један од личних података предвиђених чланом 5. наведеног Правилника. Податак се евидентира на основу изјаве лица, односно изјашњавање није обавезно, имајући у виду законске одредбе које се односе на забрану дискриминације приликом тражења посла и запошљавања. Процедура касније налаже да се у циљу пружања адекватне помоћи и подршке у процесу запошљавања, са незапосленим лицима, од стране саветника за запошљавање, обављају индивидуални разговори на којима се процењује запошљивост лица и утврђују индивидуални планови запошљавања, у оквиру којих се постиже договор у вези са активностима и мерама које је потребно реализовати у циљу повећања запошљивости и запошљавања.³⁵²

Такође, важно за ову тематику јесте да у Србији већ неколико година траје процес уређења законодавног оквира у области социјалног предузетништва, у складу са позитивном праксом земаља Европске уније, као пословног модела, који треба да представља механизам радно-социјалне активације теже запошљивих лица (укључујући и лица у стању социјалне потребе) и одговор на идентификоване потребе заједнице (остваривање одређеног друштвеног интереса или задовољавање одређене потребе на локалном нивоу, кроз производњу добара или пружање услуга).

За било какав степен напретка у инклузији осетљивих група у једно друштво значај запошљавања је од пресудне важности, што се пре свега односи управо на ромску заједницу у Србији, која још увек најчешће живи у условима екстремног сиромаштва, са веома малим могућностима за запошљавање у формалним токовима. И када су запослени, припадници ромске заједнице су најчешће део неформалне економије у веома стереотипним занимањима, а дешава се да су и тада жртве дискриминације. Такође, случајеви посредне и

³⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10

³⁵¹ „Службени гласник РС“, број 15/10

³⁵² *Извештај о раду за 2014 годину*, Министарство рада, запошљавања, бораčkih и социјалних питања, Влада РС, Београд, 2015, стр.122.

непосредне дискриминације забележени су приликом покушаја запошљавања и на многим другим местима³⁵³. Јасно је да је основна претпоставка за побољшање положаја Рома и Ромкиња управо обезбеђивање радних места, али, тек када се томе буде приступило не само деловањем из сектора запошљавања већ кроз једно свеобухватније деловање на пољу поштовања људских права и смањења свеукупне дискриминације према ромској заједници у српском друштву, могу се очекивати трајнији и дугорочнији резултати, као и смањење броја ромских породица које живе у екстремном сиромаштву.

6.5.4. О образовању

У области образовања, ”у Републици Србији, током трајања Стратегије за унапређење положаја Рома и пратећих Акционих планова за њено спровођење унапређен је правни оквир који се односи на остваривање права у овој области.”³⁵⁴ Мере образовне политике усмерене на повећање обухвата, смањење осипања и непостојања и повећавања школског успеха ромских ученика успешно се спроводе у школама и довеле су до првих ефеката. Преостали изазови које би требало решити у наредном периоду односе се на још увек незадовољавајуће висок број ромских ученика у „специјалним школама“, сегрегацију до које долази услед непостојања тзв. територијалног принципа при упису у основне школе, као и на потребу унапређења примене афирмативних мера за упис у средње школе, у циљу повећања ефикасности. На крају, у овој области неопходно је скоро успостављање критеријума за увођење „ромског језика са елементима културе“. Истовремено, планирано унапређење правног оквира који се односи на утврђивање и борбу против дискриминације требало би да унапреди правни оквир у овој области и да смањи ову појаву у образовном систему.

”Образовна структура и образовни статус било које друштвене групе, скупине или слоја битно утиче на могућности обављања разноврсних друштвених улога, од радних и економских, до политичких и социјалних. Ова лична, групна или слојна обележја утичу и на могућности друштвене промоције, као и на стилове живота, социјалне интеракције и везе и на укључивање у различите облике друштвеног живота у заједници. Опште је познато да је у

³⁵³ *Извештај о раду за 2014. годину Поверенице за заштиту равноправности*, Београд, 2015.

³⁵⁴ Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији. Доступно на: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Strategija-SR-web-FINAL.pdf>, приступљено 14.6.2015.

свим савременим друштвима образовни статус Рома неповољан и да њихово образовање представља озбиљан и сложен проблем. Пошто из овог неповољног статуса произлазе многи други разлози социјалне искључености Рома покушаћемо да сажето прикажемо основне аспекте овог проблема. Реч је, наиме, о томе да се неповољним образовним статусом и спорим променама у овој области репродукује неписменост, а преко тога сиромаштво и социјална искљученост ове етничке групе.”³⁵⁵

Приступ образовању и повећање броја ромске деце у основним и средњим школама, као и на факултетима, представља један од кључних корака које је неопходно направити у циљу изласка из сиромаштва и тешке социјалне искључености. С друге стране, наводи се да је „посебно забрињавајући положај припадника ромске националне мањине у области образовања, јер и поред законског оквира који пружа могућност инклузивног образовања и прописивање и примену различитих посебних мера (тзв. мере афирмативне акције), бројни проблеми се јављају у пракси“³⁵⁶. Према подацима из Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, чак четири петине сиромашне ромске деце живи у породицама у којима одрасли чланови немају ни основно образовање.³⁵⁷ Трећина ромске популације нема никакво образовање или има само неколико разреда основне школе, а тек нешто више од петине има завршену основну школу. Поред тога, око 11% Рома има завршену средњу школу, а свега 1% Рома има више или високо образовање.³⁵⁸ Притом је положај ромских девојчица и жена вишеструко неповољнији – њихова стопа неписмености је и до два пута већа од стопе неписмености у мушкој популацији³⁵⁹. Стратегија у делу који се односи на образовање наводи да „статистички подаци о школама не садрже податке о националној припадности, па се о националној заступљености у различитим сегментима система

³⁵⁵ Милосав Милосављевић, *(Не)могућности социјалне укључености Рома*, Социјална мисао 2/2009, Београд, 2009, стр.43.

³⁵⁶ Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2013. годину, Београд, март 2014. Доступно на: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/rs/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8>, стр. 42.

³⁵⁷ Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, стр. 11, 2010. Доступно на: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Strategija-SR-web-FINAL.pdf>, приступљено 14.5.2016.

³⁵⁸ *Ibidem*, 14.5.2016.

³⁵⁹ Више информација видети у Стратегији за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, стр. 49–50, 2010.

образовања закључује на основу вредности добијених на узорцима појединачних истраживања“.³⁶⁰

Надаље се у Стратегији наводе подаци прикупљени из различитих извештаја који илуструју положај Рома у области образовања. Тако се наводи да „Рома са завршеном средњом школом има четири пута мање него у општој популацији (9% наспрам 41%), док је оних са високим образовањем преко 20 пута мање“.³⁶¹ Ромска деца често, и то у раним узрастима, морају да доприносе породичном приходу и немају основне материјалне услове за похађање школе. Образовни ниво родитеља је по правилу такав да они не успевају да пружи помоћ деци у учењу. Као основне проблеме у области образовања Стратегија наводи језичку баријеру. Такође, као озбиљне препреке за пуно остваривање права у овој области наводе се упућивање ромске деце у специјалне школе и школе за образовање одраслих, различити облици дискриминације, формирање сегрегираних одељења за ромску децу, постојање тзв. ромских школа, као и нижа очекивања од учитеља и наставника у вези са постигнућима ромске деце. Истраживање које је спровео UNICEF о вишеструким показатељима положаја жена и деце у Србији – MICS 5 показује да је 79,9% деце из ромских насеља која су у првом разреду има завршено предшколско образовање током претходне године, док је овај број код остатка популације 98,1%. Истовремено, 69,1% деце из ромских насеља која су узраста за основну школу се и уписало у исту, док је са друге стране, тај проценат у остатку популације 97%. ”Подаци који се односе на средњошколско образовање показују још већу разлику између деце из ромских насеља и деце из остатка популације. Тако је у општој популацији проценат деце узраста средње школе која тренутно похађају средњу или високу школу 93,5%, док је у популацији деце из ромских насеља тај број 51,2%”³⁶².

У Стратегији се наводи неколико стратешких циљева у области образовања и то су:

- Укључивање Рома у образовни систем и обезбеђивање континуитета у образовању;
- Обезбеђивање квалитетног образовања за Роме;
- Успостављање механизма који ће подстицати толеранцију;

³⁶⁰ *Ibidem*, стр 49-50

³⁶¹ *Ibidem*, стр. 49-50

³⁶² UNICEF – Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце 2014, Србија – Ромска насеља, стр. 18. Доступно на: http://www.unicef.org/serbia/Serbia_2014_National_and_Roma_Settlements_Srp_20140910.pdf . 14.5.2016.

- Уважавање различитости и неговање културног идентитета³⁶³.

Као мере и активности за спровођење ових циљева истичу се: израда локалних стратегија за унапређивање образовања Рома и локалних планова акције за њихову реализацију, као и обезбеђивање законских прописа за несегрегисано укључивање и континуирано школовање. Надаље се као мере за спровођење Стратегије наводи израда прописа којима се уређује упис у школу, обезбеђивање прописа којима се уређује примена мера афирмативне акције, увођење асистената за подршку ромској деци у предшколском и основношколском образовању – сарадник у образовно-васпитном раду, подршка већем укључивању деце у предшколске програме. Такође, Акционим планом³⁶⁴ као посебна мера предвиђено је и укључивање целокупне популације ромске деце и младих у образовни систем, као и премештање деце из специјалних школа у редовне основне школе, подршка укључивању младих и одраслих који су напустили образовање, у програм „Друге образовне шансе“. Овим акционим планом се такође као мере у области образовања предвиђају и укључивање младих и одраслих Рома у програме неформалног образовања, развијање посебних програма рада са ромском децом и младима у ОШ, СШ и ОО, као и увођење двојезичне наставе у образовно-васпитни процес. Значајне мере за остваривање једнаког приступа образовном систему јесу оне које се односе на десегрегацију и спречавање дискриминације Рома у образовању.

Акциони план за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији у периоду од 2012. до 2014. године предвиђа: израду локалних стратегија за унапређивање образовања Рома и локалних планова акције (ЛПА) за њихову реализацију, као и интеграцију у систем планирања и буџетирања у општини, стварање системских услова за образовање деце која нису у систему образовања и васпитања (деце која су изашла из система, прерасли основци, образовање младих и одраслих Рома и Ромкиња, нерегистроване деце, деце повратника / депортованих). Такође, ”као једна од мера предвиђена је и примена мера афирмативне акције, укључивање Рома у образовање и подршка за континуирано школовање, подршка укључивању деце из специјалних школа у

³⁶³ Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, стр. 11, 2010. Доступно на: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Strategija-SR-web-FINAL.pdf>, 14.5.2016.

³⁶⁴ Акциони план за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома у РС 2012–2013, Канцеларија за људска и мањинска права, Влада РС, Београд, 2013, стр.34.

редовне основне школе, подршка образовним установама за укључивање ромске популације у образовне процесе, припрема за увођење двојезичне наставе у образовно-васпитни процес. На крају, мере и активности повезане с десегрегацијом, праћење ове појаве и борбу против дискриминације поновљене су и у овом Акционом плану»³⁶⁵.

У складу са чл. 117. став 3 Закона о основама система образовања и васпитања³⁶⁶, а ради додатне подршке деци из осетљивих група, у образовни систем Републике Србије уведени су педагошки асистенти. Педагошки асистенти пружају помоћ и додатну подршку деци и ученицима, у складу с њиховим потребама и помажу наставницима, васпитачима и стручним сарадницима у циљу унапређивања њиховог рада с децом и ученицима којима је потребна додатна образовна подршка. У свом раду педагошки асистенти остварују сарадњу с родитељима, односно старатељима, а заједно са директором сарађују и са надлежним установама, организацијама, удружењима и јединицама локалне самоуправе. Према извештају Министарства просвете, науке и технолошког развоја,³⁶⁷ у Србији су тренутно ангажована 172 педагошка асистента, од чега 138 у основним школама и 34 у предшколским установама, а њихове зараде исплаћују се из буџета Републике Србије. Педагошки асистенти, попут здравствених медијаторки у здравственом сектору, представљају значајну спону између ромских ученика и образовног система, а њихово ангажовање у доброј мери утиче и на повећање броја ромских ученика у образовном систему. Радна места педагошких асистената су систематизована уредбом Владе објављеном у „Службеном гласнику РС“, број 20/2011. допуњена је и измењена Уредба о допуни Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, чиме се отвара ново радно место под називом педагошки асистент. чиме су створени услови за њихово трајно запошљавање у државној управи и елиминисање ризика које са собом носи ангажовање асистената на кратак временски рок. Осим Правилника о програму обуке за педагошког асистента у коме су одређене и области рада са специфичним задацима у припреми је и израда индикатора квалитета рада ПА а самим тим и детаљан опис посла и дефинисање критеријума за увођење позиције ПА на ЈЛС.

На основу коришћења доступних резултата истраживања UNICEF-а, институција система образовања и организација цивилног друштва, на националном нивоу и на нивоу

³⁶⁵ *Ibidem*, стр.34

³⁶⁶ „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 52/2011 и 55/2013.

³⁶⁷ Извештај Министарства просвете, науке и технолошког развоја од 26. 1. 2015. године.

Школских управа се спроводе активности анализе узрока раног напуштања школовања, предузимање превентивних активности и реализација наставних и ваннаставних активности кроз систем образовне подршке деци из осетљивих група на основу Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о основној школи. Такође, када говоримо о области образовања Рома и Ромкиња, у Србији се спроводе бројни пројекти на свим нивоима образовања који за циљ имају унапређење доступности образовања и повећање обухвата деце из рањивих група са фокусом на ромску децу.

У школској 2014/2015 години, афирмативном акцијом уписано је 369 ученика у средње школе на жељена занимања.³⁶⁸ За припаднике ромске националне мањине обезбеђене су стипендије из буџета РС за 324 ученика, 84 студента и 36 студентских кредита. Праћење успеха ученика док се не успостави систем менторства је обезбеђен преко рада школских инклузивних тимова, чији рад прате школске управе. Пројекат „Европска подршка за инклузију Рома у РС“ пружиће техничку помоћ Министарству просвете, науке и технолошког развоја у успостављању програма стипендирања на националном нивоу, промовисању овог програма међу ученицима у школама, избору 500 ученика који ће примати стипендију, као и у управљању спровођењем програма.³⁶⁹

Током важења Стратегије за унапређивање положаја Рома и Акционих планова за њено спровођење мере и активности намењене већем укључивању Рома у образовни систем и обезбеђивање континуитета у образовању донеле су одређене резултате. Проценат ромских ученика у образовном систему још је испод нивоа броја деце из неромске популације, посебно у случајевима који се односе на децу која станују у неформалним насељима. Тако, према подацима утврђеним у MICS истраживању за 2014. годину које је спровео UNICEF, „97% деце школског узраста уписује се у први разред. Ипак за ромску децу школског узраста из неформалних насеља проценат уписаних опада на 69%“³⁷⁰. Слични су подаци који се односе на проценат деце која завршавају основну школу – 93% деце из опште популације у односу на 64% деце из ромских насеља. У погледу средњошколског образовања, разлике су још израженије – 89% деце из опште популације

³⁶⁸ *Ibidem.*

³⁶⁹ Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, март 2015. Стр.144.

³⁷⁰ UNICEF – Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце 2014, Србија – ромска насеља. Доступно на: http://www.unicef.org/serbia/Serbia_2014_National_and_Roma_Settlements_Srp_20140910.pdf, 14.5.2016.

похађа средње школе, а овај број у популацији деце из ромских насеља износи 22%, док само 15% ромских девојчица похађа средње школе.³⁷¹ Према подацима из Другог националног извештаја о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, „у наставу изборног предмета „Ромски језик са елементима националне културе“ укључено је 164 ученика првог разреда, што је за 76 ученика (86,36%) више него претходне школске године.

Истраживања показују да се у претходном периоду број ромске деце у специјалним школама смањило³⁷². Тако се у истраживању Европског центра за права Рома о приступу ромских ученика образовању и њиховом броју у специјалним школама наводи: „ромски ученици су још увек презаступљени у специјалним школама, иако се њихов број у апсолутним бројевима смањило“.³⁷³ Подаци из наведеног истраживања показују да упркос евидентном смањењу у апсолутним бројевима, нешто преко једне петине ромских ученика похађа специјалне школе.³⁷⁴

Сви расположиви подаци показују да се током Декаде Рома 2005 – 2015 и примене Стратегије за унапређење положаја Рома у РС управо највише урадило на пољу образовања Рома и Ромкиња. Јасно је да се „Република Србија може похвалити веома добрим законским оквиrom који фаворизује укључивање ромске деце у образовни систем [...] Закон о основама система образовања и васпитања³⁷⁵ поред признавања сваком лицу права на образовање, посебно истиче економску, социјалну и културну компоненту права на образовање, која истовремено представља битан предуслов за остваривање и осталих људских права и слобода“.³⁷⁶ Но док се појачавају напори у секторима запошљавања и становања, никако се не сме испустити веза са образовањем и имплементацијом добрих законских решења, јер је у овом стадијуму развоја образовања ромске популације пресудно остварити континуитет у

³⁷¹ *Ibidem*, 14.5.2016.

³⁷² Поред смањења броја ромске деце у специјалним школама, један од преосталих проблема јесте и онај који се односи на постојање тзв. „ромских школа“ које већином похађају ученици ромске националности. Велики број проблема везаних за овај проблем решен је у протеклом периоду а преостало је још неколико евидентираних школа које имају овај проблем, пре свега у Хоргошу, Апатину, Сенти, Бујановцу, Нишу, Лесковцу, Новом Пазару и неколико школа у Београду.

³⁷³ Европски центар за права Рома – „A Long Way to Go: Overrepresentation of Romani Children in “Special Schools” in Serbia“, стр. 6, јануар 2014. Доступно на: <http://www.errc.org/cms/upload/file/serbia-education-report-a-long-way-to-go-serbian-13-march-2014.pdf>.

³⁷⁴ *Ibidem*, стр. 21.

³⁷⁵ „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 52/2011 и 55/2013.

³⁷⁶ Извештај: Мониторинг који врши цивилно друштво реализације националне Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији и Акционог плана за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији у 2012. и 2013. години, Београд 2014, стр.12. Доступно на: http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9773_file14_sr_civil-society-monitoring-report_sr.pdf.

стварању високообразованих генерација Рома и Ромкиња, али је подједнако важно стварати везе између већ образованих припадника ромске заједнице и тржишта рада. Наведено је, пре свега, веома важно због креирања позитивног имиџа и популаризације важности образовања у ромској заједници, и то посебно за ромске девојчице.

„Може се закључити да образовна структура Рома представља озбиљну препреку за њихово радно и друго ангажовање, социјалну промоцију и покретљивост. Образовање је битна претпоставка обављања значајнијих друштвених улога и истовремено је канал социјалне покретљивости у отвореним и демократским друштвима“³⁷⁷

6.5.5. О остваривању права на лична документа

Основа за остваривање свих осталих права јесте управо приступ личним документима, јер је утврђено да тзв. правно невидљива лица немају право ни на једну услугу или бенефицију из постојећег система. У Србији је на снази Споразум о разумевању закључен 9. априла 2012. године између Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу (чију је надлежност у овој области наставило да врши Министарство државне управе и локалне самоуправе), Заштитника грађана и Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице – Представништво у Србији и узимајући у обзир да је за решавање питања уписа у матичну књигу рођених у значајном броју случајева потребно приступити претходном решавању других спорних питања из личног статуса грађана као што су пријава пребивалишта или лична карта, препозната је потреба даље заједничке сарадње и коришћења до сада успостављеног механизма сарадње свих релевантних субјеката (надлежних државних органа, међународних организација и удружења чија је област деловања заштита и унапређење људских и мањинских права), ради даљег унапређења праксе у раду и примени прописа надлежних органа и омогућавања пружања бесплатне помоћи лицима која су у потреби решавања неког од права из личног статуса грађана, предузете су активности у правцу продужетка рока важења Споразума о разумевању до 31. децембра 2016. године.³⁷⁸ У поступку накнадног уписа чињенице рођења у матичну књигу рођених у складу са одредбама Закона

³⁷⁷ Милосав Милосављевић и Александар Југовић, , „Изван граница друштва – савремено друштво и маргиналне групе“, Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију, Београд, 2009, стр 44.

³⁷⁸ Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, Београд, март 2015, стр 145.

о матичним књигама³⁷⁹ органи управе који сагласно члану 6. ст. 2. и 4. тог закона извршавају поверене послове првостепеног управног поступка у области матичних књига у 2013. години донели су 784 решења којима се одобрава накнадни упис чињенице рођења у ову основну службену евиденцију о личном стању грађана у Републици Србији. ”У поступку утврђивања времена и места рођења у складу са одредбама Закона о допунама Закона о ванпарничном поступку³⁸⁰ у периоду од почетка примене овог закона – 8. септембра 2012. године до 15. октобра 2013. године, надлежним судовима поднето је 247 предлога за утврђивање времена и места рођења и решено 157 ових предлога.”³⁸¹

Такође, Министарство унутрашњих послова Србије прати стање у области остваривања права на упис чињенице држављанства у складу са одредбама Закона о држављанству Републике Србије. Подносиоцима захтева пружа правну помоћ приликом подношења захтева и приоритетно решава поднете захтеве. Уз то, медијска кампања за упознавање припадника ромске националне мањине са начином остваривања прва на упис у матичну књигу рођених, у оквиру које је снимљена пилот емисија и дистрибуирана свим националним и локалним ТВ станицама на емитовање. Организована су гостовања чланова Управног одбора и Техничке групе у емисијама радио и ТВ станица које имају висок рејтинг слушаности, односно гледаности, како би се проблем приближио јавности и како би се припадници ромске националне мањине упознали са могућностима које им се пружају и обезбеђују у оквиру кампање која се реализује по Споразуму о разумевању. Непосредна кампања за упознавање организација цивилног друштва, представника ромске заједнице и других заинтересованих субјеката са до сада оствареним резултатима и планираним активностима у вези с решавањем овог проблема. Посете неформалним насељима у којима живе припадници ромске националне мањине ради упознавања с начином остваривања права, сагледавања њихових потреба, идентификовања лица која нису уписана у матичну књигу рођених и пружања бесплатне помоћи у поступку пред матичарем или судом за упис у ову евиденцију.³⁸²

У 2014. години започето је спровођење активности утврђених донетим Планом активности Управног одбора за 2014. годину. Поред осталог, Техничка група је одржала

³⁷⁹ „Службени гласник РС“, број 20/09

³⁸⁰ „Службени гласник РС“, број 85/12

³⁸¹ Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, Београд, март 2015, стр 145.

³⁸² *Ibidem*, стр .145.

састанак на коме је утврдила план и програм обуке судија у вези с применом одредаба Закона о допунама Закона о ванпарничном поступку – Утврђивање времена и места рођења, матичара и заменика матичара у вези са применом одредаба Закона о матичним књигама и подзаконским прописима који се односе на упис чињеница и података у матичне књиге и запослених у центрима за социјални рад у вези са применом одредаба наведених закона који прописују надлежност ових органа у поступцима који су у вези са уписом чињенице рођења у матичну књигу рођених.³⁸³ У току је одржавање унапређених обука судија (одржане су обуке у Новом Саду и Крагујевцу за судије који врше судијску функцију у судовима са подручја апелационих судова у Новом Саду и Крагујевцу, а у мају 2014. године одржаће се обуке и за судије који врше судијску функцију у судовима са подручја апелационих судова у Нишу и Београду³⁸⁴). Такође, одржане су унапређене обуке судија у вези с применом одредаба Закона о допунама Закона о ванпарничном поступку које уређују поступак утврђивања времена и места рођења за судије који врше судијску функцију у основним и вишим судовима са подручја апелационих судова у Београду, Крагујевцу, Новом Саду и Нишу. Овим обукама присуствовали су и уњима активно учествовали представници Министарства државне управе и локалне самоуправе, Заштитника грађана, Представништва Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице у Србији и Удружења Праксис.³⁸⁵ Сprovedена је кампања за упознавање припадника ромске националне мањине са начином остваривања права на упис у матичну књигу рођених и организација округлих столова ради упознавања са активностима које се реализују у оквиру Споразума о разумевању и начином на који могу да остваре право на упис у матичну књигу рођених, али и друга права из личног статуса (држављанство, пријава пребивалишта, лична карта, и др.). Пружана је бесплатна помоћ припадницима ромске националне мањине у поступку накнадног уписа података о рођењу у матичну књигу рођених и поступку за утврђивање времена и места рођења, али и у поступцима који се односе на држављанство, одређивање личног имена, пријаву пребивалишта, личну карту и др.³⁸⁶ Имајући у виду да су у Србији обезбеђене све законске претпоставке (у управном поступку и судском поступку) за остваривање права на упис у матичну књигу рођених, као и све до сада постигнуте резултате, будуће мере и активности за решавање овог питања биће усмерене, пре свега, на

³⁸³ *Ibidem*, стр .145.

³⁸⁴ *Ibidem*, стр .145.

³⁸⁵ *Ibidem*, стр .145.

³⁸⁶ *Ibidem*, стр .145.

даље спровођење Споразума о разумевању и коришћење капацитета успостављеног механизма сарадње. Посебна пажња ће се посветити пружању бесплатне помоћи припадницима ромске националне мањине у поступцима за остваривање овог права и идентификацији лица која нису уписана у матичну књигу рођених ради покретања одговарајућих поступака. Такође, континуирано се ради на подизању капацитета надлежних органа и праћењу спровођења закона који уређују ову материју.

У мају 2014. године, Комитет о економским, социјалним и културним правима разматрао је Други периодични извештај Србије о мерама и постигнутим резултатима у осигуравању права признатих од стране Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима. У својим закључним разматрањима, Комитет је истакао следеће:

„Иако имамо у виду недавне измене како би се олакшао упис чињенице рођења и пребивалишта, Комитет је забринут да велики број избеглица, повратника и интерно расељених лица остају без личних докумената, чиме се ограничава уживање економских, социјалних и културних права. Комитет препоручује да држава чланица обезбеди ефикасан приступ избеглицима, повратницима и интерно расељеним лицима, посебно Ромима без пријављеног пребивалишта који живе у неформалним насељима, процедурама за регистрацију рођења и боравака у циљу олакшавања приступа личним документима, укључујући матичне књиге рођених, личне карте и радне књижице. У међувремену, они који су погођени би требало да имају приступ економским, социјалним и културним правима³⁸⁷“.

Препорука овог одбора је само једна од неколико препорука издатих Србији у последњих неколико година у вези са кршењем људских права лица која нису регистрована на рођењу, а који су у ризику од апатридије, а у вези са обавезом државе да пронађе системско решење за одговарајући проблем. Претходне препоруке позвале су власти Републике Србије да успоставе систем који би омогућио остваривање права на накнадном упису рођења и, самим тим, стицање држављанства, а признајући оно што је учињено на законодавном нивоу, позиви су усмерени на ефикасну примену правила и прописа. Поред тога, Комитет је отишао и корак даље и препоручио да се у међувремену осигура приступ социоекономским правима за лица лишена приступа личним документима³⁸⁸. За разлику од препорука, међутим, свакодневни живот особа

³⁸⁷ Мишљење Комитета о економским, социјалним и културним правима на Други периодични извештај Србије о мерама и постигнутим резултатима у осигуравању права признатих од стране Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, мај 2014, стр. 10.

³⁸⁸ *Ibidem*, стр. 10

у ризику од апатридије, оних који покушавају да се упишу у матичне књиге рођених, стекну држављанство и/или је оно утврђено и да добију личну карту, потпуно је другачија. Њихов приступ социоекономским правима је скоро у потпуности ограничен. Ако не регулишу свој статус, ови људи могу добити само хитну медицинску помоћ и одобрење за упис деце у основну школу, док су им сва остала права недоступна. Конкретно, то значи да они не могу имати редовне медицинске прегледе или добијати лекове, не могу бити корисници социјалне помоћи нити могу да се запосле, стекну непокретну имовину или склопе брак.

За ту област је од пресудне важности да се имплементира препорука Комитета да приступ социоекономским правима треба осигурати за сва лица без докумената и то док не регулишу статус. Веома је важно, јер постоје бројни случајеви који показују да некада прелазна решења могу да потрају. ”У познатом случају ‘Раман’ невладине организације Праксис, међувреме је за њиховог клијента трајало читавих 27 година током којих је он живео без држављанства и основних личних докумената. Само процедуре кроз које је покушавао да регулише свој статус трајале су више од две и по године, и још је неизвесно да ли ће, и када ће, коначно стећи српско држављанство. У међувремену, уместо да има приступ барем минималним социоекономских правима, Раман живи са својом ванбрачном супругом и њихово петоро деце у колиби у шуми. Он није регистрован као отац своје деце, није завршио школу, никада није имао формални уговор о раду, породица не прима социјалну помоћ, и не могу да добију основну лекарску помоћ. Важно је нагласити да је за та питања управо најважнија перцепција кроз призму свакодневног живота појединца, сва питања у вези с ефикасном применом прописа, поштовања рокова и обезбеђивања приступа држављанству и основним правима свакако је и непорециво минимална потребна за пристојан живот.”³⁸⁹

Од ступања на снагу Споразума о реадмисији између ЕУ, њених држава чланица и Републике Србије 2009. године³⁹⁰, ова област има све већу важност када говоримо о социјалном укључивању Рома и Ромкиња. Већ дуги низ година број Роми из Србије који траже азил у земљама ЕУ (првенствено у Немачкој) све је већи и већи, што је свакако разумљив разлог због кога Европска комисија инсистира на стварању бољих услова за живот и социјално укључивање Рома и Ромкиња у РС.

³⁸⁹ <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/>, приступљено 17.10.2016.

³⁹⁰ <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/sporazumi.198.html>, приступљено 17.10.2016.

6.5.6. О слободи кретања

”Политке креиране да подрже повратнике по Споразуму о реадмисији ни не нуде специфичну подршку. Они су обично намењени целокупној популацији, без узимања у обзир заиста специфичних потреба повратника, са неколико флагрантних примера у јавном сектору. Недостатак диверзификованих услуга за повратнике има као крајњи резултат смањени квалитет услуга за њих са последичним ефектом на њихове животне околности”,³⁹¹.

У Србији Министарство унутрашњих послова континуирано предузима мере у оквиру своје надлежности у циљу праћења и спречавања злоупотребе безвизног режима и учествује у активностима којима се предочавају ризици злоупотребе безвизног режима. Према подацима Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије, које води Канцеларија на аеродрому (што је у складу и са извештајима ФРОНТЕКС), највећи број повратника долази из Немачке. Према подацима из базе података, повратници по реадмисији који се враћају из Немачке углавном живе у општинама на југу Србије (Лесковац, Врање, Бујановац, Ниш), има их из Београдских општина (Чукарица, Нови Београд, Обреновац, Сурчин, Звездара) и неколико мањих општина у Војводини. Имајући то у виду, средства Комисије за праћење безвизног режима првенствено су усмерена на побољшање услова живота повратника у овим областима, чиме би се омогућила реинтеграција повратника, али и спречавање секундарних миграција.³⁹²

У процесу обезбеђивања одрживе реинтеграције повратника по реадмисији, у великом броју локалних самоуправа улога Савета за миграције препозната је као кључна, а локални акциони планови су основни инструмент за дефинисање потреба повратника по реадмисији и планирања адекватних мера. Што се тиче финансијских средстава за реализацију пројеката који су предложени у овој области, у току је реализација пројекта „Подршка у спровођењу стратегија за интерно расељена лица, избеглице и повратнике по основу споразума о реадмисији“ финансираних из ИПА програма у укупној вредности од 1,7 милиона евра. Путем ових пројеката финансирају се стамбена решења и економско

³⁹¹ Наталија Перишић, *Readmission in Serbia – Huge Challenges, Weak Opportunities*, (ур.), Diversity of Migration in South East Europe, Петер Ланг, Берн, 2016.

³⁹² Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, Београд, март 2015, стр 133.

оснаживање наведених категорија лица у оквиру подршке локалним акционим плановима. Од укупно 16 општина које су добиле средства за реализацију ових активности, општине Тутин, Нови Пазар, Зрењанин, Вршац и Чукарица конкурисале су за средства за побољшање услова живота и повратника по основу споразума о реадмисији.³⁹³

Такође, треба имати у виду да Комесаријат за избеглице и миграције (КИРС) обезбеђује и буџетска средства за финансирање локалних самоуправа које реализују програме унапређења положаја повратника по реадмисији. Пројекти ће се реализовати кроз механизам локалног акционог планирања који је успоставио КИРС у партнерству са УНХЦР-ом и ИОМ-ом. Током 2014. године Канцеларија за реадмисију на Аеродрому „Никола Тесла“, која је у надлежности КИРС, прихватила је и регистровала укупно 1.162 лица, односно 407 породица.

Табела број 7 – Број и старосна структура повратника

	Јул 2014.	Август 2014.	Септембар 2014.	Октобар 2014.	Новембар 2014.	Децембар 2014.	Укупно 2014.
Број лица	209	159	185	189	270	150	1162
Број породица	83	49	70	59	93	53	407
Број малолетних	87	122	75	92	118	69	563
Број пунолетних	77	82	110	97	152	82	600

Извор: Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, Београд, март 2015, стр 136.

Табела број 8 – Структура по националности (четири најзаступљеније)

	Јул 2014.	Август 2014.	Септембар 2014.	Октобар 2014.	Новембар 2014.	Децембар 2014.	Укупно 2014.
ромска	157	145	153	151	222	131	959
српска	27	10	14	22	28	9	110
бошњачка	11	0	7	8	7	7	40
албанска	12	1	5	6	8	3	35

Извор: Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, Београд, март 2015, стр 136.

³⁹³ *Ibidem*, стр 133.

Табела број 9 – Структура по земљи привременог боравка (четити најзаступљеније)

	Јул 2014.	Август 2014.	Септембар 2014.	Октобар 2014.	Новембар 2014.	Децембар 2014.	Укупно 2014.
Немачка	115	96	121	151	226	120	829
Шведска	62	16	50	28	23	15	194
Данска	0	5	5	0	12	7	29
Швајцарска	14	40	5	0	3	3	65

Извор: Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, Београд, март 2015, стр 136.

У складу са претходним трендовима, највећи је број повратника ромске националности 959 лица (од укупно 1162) што чини око 83% од укупног броја повратника. Такође, може се видети да је скоро уједначен број малолетних и пунолетних који се враћају, односно значајан број деце. Највише је повратника из Немачке. Што се тиче општине повратка најзаступљеније су (по датом редоследу): Бујановац, Лесковац, Врање, Зрењанин, Земун, Палилула, Ниш, Нови Сад, Пожаревац, Житиште, Кикинда, Вршац, Панчево, Смедерево, Сурдулица, Ковачица, Прешево³⁹⁴.

ВРСТА ТРЕНУТНОГ СМЕШТАЈА³⁹⁵

	Јул 2014.	Август 2014.	Септембар 2014.	Октобар 2014.	Новембар 2014.	Децембар 2014.	Укупно 2014.
родитељи	93	87	97	72	116	95	560
сопствени	67	29	33	82	82	18	311
рођаци/пријатељи	39	30	40	22	37	26	194
без смештаја	8	11	4	9	12	3	47
изнајмљен	2	2	11	4	23	7	49
остало	0	0	0	0	0	1	1

Према званичним подацима, Канцеларија за реадмисију обавља информисање повратника о основним правима и обавезама и приступу службама на локалном нивоу. Повратници се упућују на повереника за избеглице и миграције и центар за социјални рад у местима у која се враћају. КИРС, такође, обавештава ове службе о доласку повратника и прикупља повратне информације о социјалној карти повратника, као и процену услова и

³⁹⁴ Ibidem, стр 133.

³⁹⁵ Ibidem, стр 133.

потреба ових лица. Овим путем повереништво и социјална служба на локалном нивоу сагледавају потребе повратника и у складу са могућностима и расположивим средствима обезбеђују адекватну помоћ. У процесу обезбеђивања одрживе реинтеграције повратника по реадмисији, у великом броју локалних самоуправа улога Савета за миграције препозната је као кључна, а локални акциони планови су основни инструмент за дефинисање потреба повратника по реадмисији и планирања адекватних мера. У сарадњи са Међународном организацијом за миграције, пројектом „Јачање капацитета институција Републике Србије за управљање миграцијама и реинтеграцију повратника“, који је финансирала Делегација ЕУ, КИРС је организовао обуке за чланове локалних Савета за миграције, за представнике 100 општина у Србији у којима се, према подацима Канцеларије на Аеродрому, налази највећи број повратника.³⁹⁶

Кључне мере у овој области су:

- Успешна реинтеграција повратника;
- Превенција секундарне миграције, односно поновног одласка у земље ЕУ ради тражења азила;
- Смањење броја нових лица која одлазе у земље ЕУ ради боравка без одговарајућег правног основа.

Комесаријат за избеглице и миграције обезбеђује и примарни прихват и збрињавање избеглих и интерно расељених лица (ИРЛ) у колективним центрима. У овом тренутку у 25 колективних центара (14 Србија, 11 КиМ), смештено је 1428 ИРЛ. Процењује се да је од укупног броја ИРЛ у колективним центрима, 20% припадника ромске националности (око 285 лица). Према датој пропорцији за ту намену је из буџета РС издвојено око 300.000 евра у периоду на који се односи извештај, за смештај лица ромске популације. У складу са расположивим средствима, КИРС спроводи програме унапређивања животних услова и стамбеног збрињавања и за ИРЛ која нису смештена у колективне центре. Процењује се да Роми чине око 10% ИРЛ популације, а с обзиром на то да испуњавају често више критеријума угрожености, Роми учествују са око 20% у програмима помоћи које реализује КИРС.³⁹⁷

³⁹⁶ *Ibidem*, стр 133.

³⁹⁷ *Ibidem*, стр 133.

Србија је 19. септембра 2014. године проглашена за земљу сигурног порекла у Немачкој, што значи да су захтеви за азил грађана Србије као земље сигурног порекла у принципу неосновани, премда се појединачно може потврдити и да се поступак за повратак тражиоца азила у домовину скраћује. Према извештајима о преговарачким поглављима 23 и 24 указано је на потребу да се идентификује и развије скуп релевантних индикатора који ће мерити ефикасност предузетих мера на пољу реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији. Развијање скупа индикатора неопходно је и да би се прикупили подаци о томе шта је конкретно урађено на одржавању безвизног режима и спречавању поновног одласка повратника по реадмисији у земље ЕУ.

Према свим расположивим подацима јасно је да ова област постаје једна од горућих у односима ЕУ и Србије, посебно имајући у виду перспективу будућих преговора о чланству Србије у ЕУ. Све раније наведено свакако је скуп важних разлога зашто је Европска унија увела иновативни механизам за све земље региона Западног Балкана када говоримо о социјалном укључивању Рома и Ромкиња. На сваке две године организују се Семинари о социјалном укључивању Рома и Ромкиња (у Србији су организовани 2011, 2013. и 2015. године), на којима се разматрају веома важна питања у областима међусекторске сарадње, образовања, запошљавања, приступа личним документима, здравствене и социјалне заштите, становања и слободе кретања и реадмисије. Јасно је сасвим да је напредак у тим областима управо најважнији за социјално укључивање ромске популације у Србији, а такође на унутрашњем плану развој свих раније наведених приоритета јесте пресудан за смањење сиромаштва у којем живи већина Рома и Ромкиња у РС, као и њихов излазак из тзв. зачараног круга сиромаштва.

VII

ЗАКЉУЧАК

Образовање је најмоћније оружје које можете употребити да мењате свет.

Нелсон Мандела

Еволуција коју је Европска унија доживела потпуно је јединствена у читавом свету међународних организација; развојни пут који је прошла само је њој својствен и представља темељну разлику у односу на све остале међународне организације. Самим тим, у погледу критеријума које треба испунити, није исто тежити чланству у Европској унији данас и некада, на пример пре 42 године, када се догодило прво проширење. Такође, повећан је и број уговорних обавеза које данас морају испунити будуће чланице ЕУ.

Напредак у инклузији Рома на европском нивоу је током 2013. године оцењен као реверзибилан, ”односно процењено је да ни у једној земљи није било напретка, већ само стагнације у најбољем случају.”³⁹⁸ Морамо се, међутим, сетити шта је за све земље била полазна основа, када говоримо о теми социјалног укључивања Рома и Ромкиња. Пре 2011. године, није било координације у домену интеграције Рома на европском нивоу. Након тога, Европска комисија је почела напоран, али неопходан процес, покушавајући да развије притисак како би убедила државе чланице да развијају националне стратегије интеграције Рома, које Комисија разматра једном годишње. Такође, после наведених иновација почео је да се види напредак јер многе земље чланице сада координирају своје напоре за интеграцију Рома много боље. Сигурно је, међутим, да има још много тога да се уради, посебно када је реч о слободи кретања, јер нпр. организације цивилног друштва морају бити боље интегрисане. Треба стално имати у виду да су инвестиције у образовање Рома инвестиције у будућност.

Решавање положаја и унапређење живота ромске популације у сваком смислу је најважнији предуслов за њихово пуно укључивање у све сфере једног друштва, заправо оно што подразумевамо под пуним социјалним укључивањем, пре свега имајући у виду да су

³⁹⁸ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_implement_strategies2014_en.pdf, приступљено 23.5.2015.

ретке етничке заједнице или друштвене групе о којима постоје тако бројне предрасуде и стереотипи, најчешће негативни, као што је то случај са Ромима. Европска интеграција једне државе се, у овом случају, користи као средство да наведени циљ буде постигнут. Највише јер европска интеграција са собом носи, на једној страни корпус стандарда и правила које држава треба да досегне, а на другој страни омогућава коришћење великог броја фондова како би се наведене активности финансирале. Укључивање у европске интеграционе токове кроз процесе придруживања и приступања Европској унији јесте стратешко одређење сваке државе која се за такав пут определи, под претпоставком да оно почива на широком политичком и социјалном консензусу у држави. На самом почетку, овај процес захтева испуњавање елементарних претпоставки садржаних у тзв. политичком критеријуму из Копенхагена, међу којима је свакако најрелевантнији изградња институција и реформа правног система, како би се обезбедиле ефикасне мере за спречавање и сузбијање дискриминације, односно постављање основе за развијање много ширег контекста, а то је поштовање и развој људских права. Имајући у виду да свака држава у процесу придруживања и приступања ЕУ, има обавезу да приступи сукцесивном прилагођавању свог правног система правним димензијама *acquis communautaire*, који је један од најразвијенијих савремених правних система, тако да је, у том погледу, неопходно ослонити се на напредне норме правних тековина ЕУ. Самим тим, неопходно је успостављање чврстих основа за свеобухватан развој и неговање културе људских права.

Свака држава је, дакле, дужна да спречава дискриминацију у обезбеђивању међународно гарантованих људских права, како у погледу прописа које доноси тако и њихове практичне примене од било којег субјекта, укључујући ту и приватна лица, односно она мора да сузбија и дискриминацију и тако где уживање права зависи од поступака приватних лица. Управо та замисао јесте дугорочни циљ, када је реч о приближавању одређене државе ЕУ, односно дефинисање појма људских права као основне тежње на државном плану, али свакако и развој идеје на нивоу грађана, јер стварање свесних и одговорних индивидуа као последицу има развој целокупног система и друштва у погледу демократије и демократских вредности, које у савременом свету веома суверено брани и развија Европска унија.

У прилог наведеним тезама пре свега говори промена у раду Европске уније према

државама кандидатима. И то пре свега јер се поглавља која се баве основним правима отварају прва. Такође, када говоримо о извештавању, ЕУ је 2014. године променила приступ изради Извештаја о напретку и од тада све почива на правилу „*fundamentals first*“, односно на идеји да је пре свега неопходно испунити стандарде у области основних права. Имајући то у виду, јасно је да је за све државе кандидате изузетно важно ускладити правна акта у области социјалног укључивања, односно да је подједнако важно за наведени процес као и усклађивање са *EU acquis*-ом. Поштовање људских права и стварање и функционисање демократског друштва јесу средство и циљ свеобухватне реформе друштва, чији је циљ квалитетнији и сигурнији живот грађана. Имајући то у виду, развој и поштовање културе људских права основни је предуслов за укључивање у систем односа које Европска унија ствара. Прилагођавање и постизање стандарда и правила у области људских права подразумева изградњу друштвеног система који је у стању да те стандарде потпуно примењује у држави, као и да их унапређује и развија. Поштовање и развој људских права један је од критеријума за чланство у Европској унији, који мора готово потпуно бити испуњен и пре самог уласка државе у чланство. Два су основна разлога за такву потребу, први јер без поштовања људских права није могуће остваривање друштвеног система који ЕУ промовише, док је овај критеријум, са друге стране, моћно средство за јачање позиције ЕУ у светским размерама.

Имајући у виду политике и прописе којима ЕУ регулише области социјалног укључивања и поштовање људских и мањинских права, као и њихову примену, евидентно је да је ЕУ успешно развила систем праћења и евалуације за државе кандидате и потенцијалне кандидате, што није увек случај и са државама чланицама. Чињеница је да су институције и агенције сувише слабих капацитета да би пратиле примену прописа у земљама чланицама, такође, важно је рачунати и на претпоставку да су земље заиста већ спремне и зреле демократије у моменту када приступају ЕУ. Све раније наведене тезе иду у прилог основној и посебним хипотезама овог рада.

Логично се самим тим намеће да је изградња система и испуњавања приоритета у областима поштовања основних права и социјалног укључивања део реформе сваке државе у процесу приближавања ЕУ, која ће представљати и део свеобухватне реформе друштва и администрације у Србији у том процесу. Наведеној хипотези заправо иде у прилог чињеница да је Србија већ 11 година на свом европском путу, јер постоји велики број и

добрих и лоших примера из којих треба извући поуке.

Како аутори Милосављевић и Југовић наводе, економски и социјални развој, уз значајне социјалне реформе и посебно промене институционалних оквира задовољавања социјалних потреба људи, чине најзначајнију претпоставку социјалне укључености Рома, без угрожавања њихове етичке, културне и социјалне самобитности. Поред тога, потребно је развијати посебне стратегије и мере којима ће се деловати на најдрастичније узроке њихове социјалне искључености и она поља њиховог живота која су најзначајнија за социјалну и друштвену равноправност. То се посебно односи на:

- предшколско образовање ромске деце
- подизање свести о образовању међу Ромима
- средње школе разних типова са обавезним ромским језиком
- подршка за наставак школовања талентованих ромских студената
- борба против неписмености
- борба против предрасуда
- посебна заштита људских права
- подршка самоорганизовању Рома
- организовано укључивање Рома, посебно деце и младих у културне, спортске, социјалне, хуманитарне и сличне активности у локалним заједницама
- побољшање инфраструктуре ромских насеља
- подстицање самоградње кућа и станова уз подршку и погодности локалних и других власти
- легализација маргиналних послова
- продуктивно и радно оспособљавање итд.

Имајући наведено у виду, јасно је да без поштовања основних права није могуће остваривање друштвеног и правног система који ЕУ промовише, односно пуна имплементација тзв. европских вредности. Када се говори о инклузији Рома и Ромкиња, као отворено питање на нивоу ЕУ остаје свакако утицај Декаде Рома 2005 – 2015. Наведено је свакако можда од највећег значаја управо за државе Западног Балкана јер ће се Декада Рома у периоду 2016 – 2025 и наставити у том региону. Оцене оствареног су свакако различите, посебно када говоримо о свим земљама које су учествовале у „првој“ Декади. Када је о

Србији реч, јасно је да је одличан посао покренут у доменима образовања и здравствене заштите, међутим неходно је наставити активности у секторима становања и запошљавања.

Основни циљеви рада испуњени су обрадом ове суштински животно важне теме која ће сасвим извесно бити у фокусу националним властима, али и институцијама ЕУ док год траје пут приближавања Србије ЕУ. Имајући наведено у виду, основне препоруке које се саме по себи намећу јесу:

- оснаживање ромске заједнице да учествује у решавањима свих важних питања за њу;
- јачање свих институција и сарадње од важности за примену политика, како на националном тако и, можда још важније, на локалном нивоу;
- повећање интересовања за ову тему и успостављање и разрада канала комуникације на националном и локалном нивоу;
- унапређење прикупљања података о положају и животу Рома и Ромкиња и приступа тим подацима;
- активан рад на смањењу реалне и перцепције дискриминације међу већинским и ромским становништвом
- јасна и недвосмислена примена свих прописа и стратешког оквира од значаја за ромску популацију у процесу преговора са ЕУ;
- детаљније праћење примене наведених прописа, као и извештавање о резултатима;
- промовисање размене искустава на нивоу локалних самоуправа, као и размена са локалним самоуправа земаља чланица ЕУ;
- јачање свих постојећих механизма за инклузију Рома и Ромкиња;
- посебан задатак и изазов институција јавне власти јесте да мере које треба да допринесу смањивању сиромаштва буду повезане и усклађене са признатим правима Рома на заштиту етничког, културног и језичког идентитета;
- у складу са наведеним препорукама јасно је да политике усмерене ка интеграцији Рома и Ромкиња треба да буду саставни део оперативних и инвестиционих програма ЕУ за период 2014-2020 и касније

- неопходно је и да се успостави координација и усаглашеност између различитих фондова и донаторских програма, као и да се средства равномерно дистрибуирају по Србији.

Дакле, када говоримо о предмету овог рада, суштински закључак се ипак сам намеће, а то је да поштовање људских и мањинских права, стварање услова за потпуно социјално укључивање и стварање и функционисање демократске државе, пре свега средство и циљ свеобухватне реформе друштва чији је циљ квалитетнији и сигурнији живот грађана. Реформе нису циљ саме себи, као што ни пуноправно чланство Србије у Европској унији није само себи циљ, већ има много дубљи смисао који се огледа у свим променама система које са собом носи. На тај начин потребно је сагледати и значај социјалног укључивања Рома и Ромкиња за европску интеграцију Србије, које се заправо треба посматрати само као подстицај за стварање кохезивног, демократског и инклузивног друштва.

Никада немојте сумњати да мала група преданих људи може променити свет, заправо то је једино што га је икада променило.

Маргарет Мид, антрополог

ЛИТЕРАТУРА

Анализа положаја Рома у ЕУ, Агенција за основна права ЕУ, , Беч, 2012.

Акциони план за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома у РС 2009–2011, Канцеларија за људска и мањинска права, Влада РС, 2009.

Акциони план за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома у РС 2012– 2013, Канцеларија за људска и мањинска права, Влада РС, 2013.

Анђелковић Бранка и др, *Процена ефикасности локалних механизма социјалног укључивања Ромкиња и Рома*, Београд, Центар за истраживање јавних политика, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2013.

Ацковић Драгољуб, *Традиционална култура Рома у Србији*, , Ромнитерпрес, Музеј ромске културе, Београд, 2013.

Бенедек Волфганг, Николова Мина, *Разумевање људских права – приручник о образовању за људска права*, Београдски центар за људска права и Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд, 2005.

Вајлер, Џозеф, *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд, 2002.

Васовић, Мирјана, *Карактеристике групних идентификација и односа према етничким групама. Између оспоравања и подршке*, Центар за политиколошка истраживања и јавно мњење. Институт друштвених наука, Фридрих Еберт Штифтунг, Београд, 1997.

Видановић, Иван *Речник социјалног рада*, Београд, ауторско издање, 2006.

Видојевић Јелена, Перишић Наталија, *The Power of Discourse: Reflections on the Obstacles to Social Inclusion of Roma in Serbia*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2015.

Вуковић, Дренка, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука, 2009.

Вуковић, Дренка, Арандаренко Михаил, (ур.) *Социјалне реформе – садржај и резултати*, Факултет политичких наука, Београд, 2011.

Вуковић, Дренка, Перишић Наталија (ур.), *Ризици и изазови социјалних реформи*, Факултет политичких наука, 2012.

Вуковић Дренка, Сиромаштво о социјална искљученост у земљама ЕУ, *Социјалне реформе – садржај и резултати*, Факултет политичких наука, Београд, 2009.

Вуковић Мирјана, „Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености – садржај и оцене“, *Ризици и изазови социјалних реформи*, Факултет политичких наука, Београд, 2012.

Вујачић Марко, Заштита основних права у ЕУ – првих 60 година, Београд, 2011.

Димитријевић Војин, Пауновић Милан, Ђерић Владимир, *Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997.

Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, Влада РС, 2014.

Дигитална библиотека Европске уније, www.ena.lu

Динкић, Миросинка и Ковачевић, Љубинка, *Социјална политика: хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније*, Београд, 2004, Институт за упоредно право

Ђурић Рајко, *Историја ромске књижевности*, Вршац, 2010.

Европски центар за права Рома – „A Long Way to Go: Overrepresentation of Romani Children in “Special Schools“ in Serbia“, стр. 6, јануар 2014.

Европски ромски ресурсни центар *Пристап личним документима за Роме – извештај о стању у државама Западног балкана*“, Будимпешта, 2002.

Европска унија, www.europa.eu

Европска комисија, „*EU social indicators*“, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en> (приступљено 3 фебруара 2014).

Енциклопедија политичке културе, Службени гласник, Београд, 1998.

ЕУ оквир за националне стратегије за интеграцију Рома, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index_en.htm

Заједнички извештај о социјалној укључености Европске комисије, Европски покрет у Србији, 2004.

Иванов Андреј, Кагин Јустин, „Сиромаштво Рома из перспективе хуманог развоја“, стр. 2, UNDP, Братислава, 2014.

Извештај о имплементацији Оперативних закључака Семинара о социјалном укључивању Рома и Ромкиња у РС, март 2015.

Јањевић Милутин, *Устав Европе*, Службени гласник Републике Србије, 2005.

Јелић М. Сретен, Вукашин Коларевић, *Социолошки преглед*, Универзитет у Београду, Београд, 2016.

Канцеларија за људска и мањинска права Републике Србије www.ljudskaprava.gov.rs

Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, www.seio.gov.rs

Кнежевић Предић Весна, „Оглед о суверености: сувереност и ЕУ“, Институт за политичке студије, Београд, 2001.

Кнежевић Предић Весна, *„Пракса Суда правде Европских заједница у материји остваривања права држављања држава чланица“*, у: Д. Митровић, ур. *Право Европске уније*, Удружење за право Европске уније и Центар за међународне студије, Београд, 1998.

Ковачевић Љубинка, *Европски минимални стандарди социјалне сигурности: досадашњи развој и изгледи за будућност*, Социјална политика и социјалне реформе, приредиле Дренка Вуковић и Ана Чекеревац, Београд, 2007.

Ковачевић Љубинка, *„Извори комунитарног радног и социјалног права“* у: Дренка Вуковић, Ана Чекеревац (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*, Факултет политичких наука, Београд, 2006.

Колин Марија, *Обрасци живота у сиромаштву и нове парадигме Европске уније*, Институт друштвених наука, Београд, 2007.

Кузмановић Бора, *Стереотипије о Ромима и етничка дистанца према Ромима*, Социологија 34 (1): 119 – 126 у Наталија Перишић, Јелена Видојевић, *Divided by poverty and social exclusion – Roma and persons with disabilities in Serbia*, Хрватска ревија политике знаности, Загреб, 2013.

Лакићевић Мира, *„Социјални профил Европске уније“*, Годишњак Факултета политичких наука, Београд, 2010.

Лопандић Душко, *Оснивачки уговори Европске уније*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе ЕУ, Европски покрет у Србији, Министарство за економске везе са иностранством Републике Србије, 2003.

Максимовић С. Мирјана, *Поштовање људских и мањинских права у процесу приступања Европској унији*, Социјална политика 1, Београд, 2015, стр. 29 – 43

Мапирање услуга социјалне заштите у надлежности локалних самоуправа, Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2013.

Матковић Гордана, Мијатовић Бошко, *„Политика дечијих додатака у Србији“*, Центар за либерално демократске студије, 2013.

Матковић Гордана, *Децентрализација социјалне заштите у Србији*, Београд, Центар за либерално-демократске студије, 2003.

Матковић Гордана, *Појам и мерење сиромаштва*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2010.

Матковић Гордана, Станић Катарина, *Социјална заштита у старости: дуготрајна нега и помоћ и социјалне пензије“*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, Центар за социјалну политику, Београд, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2012.

Маухер Матијас, *„Социјална укљученост и промоција социјалне Европе: концепти и оквири на нивоу ЕУ“*, Социјалне реформе – садржај и резултати, Факултет политичких наука, Београд, 2011.

Мијатовић Бошко *Реформе у Србији, достигнућа и изазови*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2008.

Милић Владимир, *Роми као маргинална друштвена група. Друштвене промене и положај Рома, зборник радова*. Београд, САНУ и Институт за социјалну политику, Београд, 1993.

Милосављевић, Милосав и Југовић, Александар, *„Изван граница друштва – савремено друштво и маргиналне групе“*, Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију, Београд, 2009.

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, *„Подаци о социјалним давањима“*, мај 2015.

Мишчевић Тања, *„Придруживање Европској унији“*, ЕСПИ институт, 2005.

Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, 2005. године, www.seio.gov.rs

Офе Клаус, *„Модерност и држава, исток – запад“*, Филип Васић, Београд, 1999.

Перишић Наталија, *„Положај и перспектива источно-европског социјалног модела у процесима европских интеграција – компаративни приказ“* у Илија Вујачић, Чедомир Чупић, Бојан Вранић (урс.) *„Консолидација демократије – 20 година након пада Берлинског зида“*, Факултет политичких наука, 2009.

Перишић Наталија, *„Карактеристике и домети примене отвореног метода координације у европском и националном контексту“*, Факултет политичких наука, Београд, 2012.

Перишић Наталија, *„Промена актера социјалне сигурности“*, Факултет политичких наука, Београд, 2011.

Перишић Наталија, *Readmission in Serbia – Huge Challenges, Weak Opportunities*, Diversity of Migration in South East Europe, Петер Ланг, Берн, 2016.

Петровић Марина, „*Реформа новчане социјалне помоћи и интегрисање услуга*“, Факултет политичких наука, Београд, 2011.

Повелја о основним правима ЕУ, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm

Попис становништва у Републици Србији – књига 1 – Национална припадност, Републички завод за статистику, Влада Републике Србије, Београд, 2011.

Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, Влада РС, Београд, 2011.

Промишљање образовања, Европска комисија, Брисел, 2013.

Радивојевић Зоран и Кнежевић Предић Весна *Институције Европске уније*, Свен, Ниш, 2009.

Радушки Нада, Коматина Славица, *Друштвена инклузија Рома као изазов за социјалну политику Србије*, Социјална политика, Београд, број 3/2013, година 48.

Ракић Водинелић Весна, Гајин Саша, *Кратка историја правног положаја и дискриминације Рома у некадашњој Југославији и некадашњој и садашњој Србији*, Београд, 2010.

Степанов Радивој, Деспотовић Љубиша, *Европска унија – настанак, институције, право*, НАТО, Стилос, Нови Сад, 2002.

Стефановић М. Душан, „*Друштво народа*“, Љубљана, 1922.

Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, стр. 9. Доступно на: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Strategija-SR-web-FINAL.pdf>.

Милосављевић Милосав, *(Не)могућности социјалне укључености Рома*, Социјална мисао 2/2009, Београд, 2009.

Томашут Кристијан, *Људска права између идеализма и реализма*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006.

Треиб Оливер, "Уставни уговор ЕУ и будућност државе благостања у Европи" у: Дренка Вуковић, Ана Чекеревац (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*, Факултет политичких наука, Београд 2006.

Уводна изјава Републике Србије, Међувладина конференција о приступању Републике Србије ЕУ, 21. јануар 2014, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovori_uvodnaizjava.pdf

Универзална декларација о правима човека, 1948, www.un.org

Уједињење нације у Србији, *Положај Рома у Србији*, Београд, 2008.

УНИЦЕФ – Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце, Србија – Ромска насеља, 2014.

Флајнер Томас, "Људска права и људско достојанство", Гутенбергова галаксија, Београд, 1996. године.

Цвејић Слободан, Вуковић Оливера, *Социјална укљученост у Србији*, Изазови нове социјалне политике, СЕКОНС – Група за развојну иницијативу, Београд, 2010.

Шкорић Јована, *Социјална искљученост и неједнакост у контексту глобализације*, , Социјална политика, Факултет политичких наука, Београд, 2016.

Commision of the European Communities, A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion, 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:em0011>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 2 July 2008 – ‘A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion’

Dinan, Desmond, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, – Integration, 1957.

Dupeyroux Jean-Jacques, “*Law of socilal security in the international declarations*”, Droit social, No 6/1960

EC (2004): *Welfare Reform and Management of Societal Change – Reforma blagostanja I upravljanje društvenom promenom*”, 2005.

European Commission’s Reports (Regular Reports, Europa website www.europa.eu)

Hantrais Linda, „Social policy in the European Union“, third edition, Palgrave Macmillan, 2007.

Hix Simon, „Political System of the European Union“, Palgrave Macmillan, 2005.

Majone Giandomenico – “*European agencies*“, Journal of European Public Policy, Taylor & Francis, 1997.

Nuub vaan Baar, *The European Roma – minority representation, memory and the limits of transnational governmentality*, Univeristy of Amsterdam, Amsterdam, 2011

Richard Baldwin, Charles Wyplosz, *Економија Европских интеграција*, Data Status, Beograd, 2010.

Viorel Achim, *The Roma in Romanian History*, Budapest, Central European University Press, 2004.

Wallace Helen, Young Alasdair R.; Contributor Helen Wallace, Alasdair R. Young, *Participation and Policy-making in the European Union*, Published by Oxford University Press, 1997.

Биографија аутора

Мирјана Максимовић је рођена у Београду, дипломирала на Факултету политичких наука на катедри за међународне односе, а магистрирала на истом Факултету на катедри за Европске студије.

Запослена је у Делегацији Европске уније у Србији на пословима управљања ИПА фондовима намењеним унапређењу услова живота ромске заједнице у Србији, социјалном укључивању и унапређењу положаја националних мањина. Претходно искуство стицала је у Тиму за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, као и Канцеларији за европске интеграције Владе Републике Србије.

Током свог академског и професионалног усавршавања бавила се темама које се тичу поштовања људских и мањинских права и социјалног укључивања. Објавила је и уредила неколико текстова из наведених области.

Течно говори енглески и шпански, има одличне међуљудске и комуникационе вештине, као и организационе способности.

Удата је, Видова и Зојина мајка.