

ПРАВО, ПОЛИТИКА, ЕКОНОМИЈА

УДК 341.234(=214.58)

Српска политичка мисао

број 1/2017.

Прегледни
рад

год. 24. vol. 55.

стр. 157-174.

Нада М. Радушки

Институт за политичке студије, Београд

ЗАШТИТА ЉУДСКИХ И МАЊИНСКИХ ПРАВА РОМА У МЕЂУНАРОДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ*

Сажетак

Роми су увек и свуда, у свим историјским периодима, у целом свету и код нас најугроженија и социјално искључена мањинска заједница према којој је изражен највећи степен дискриминације и етничке дистанце. Ромску националну мањину карактерише просторна гетоизираност, лоши стамбени услови, социјална сегрегација, екстремно сиромаштво, као и изразито високе стопе незапослености и незапослености. Циљ овог рада је да покаже какву и колику заштиту ромских индивидуалних и мањинских права пружају међународноправна документа у оквиру ОУН, Савета Европе, ОЕБС-а и Европске уније. Мада је нормативна регулатива на релативно високом нивоу, остаје проблем њене ефикасније и доследније имплементације у пракси, као и питање у којој мери државе поштују обавезе које су прихватиле.

Кључне речи: Роми, мањинска права, заштита, међународно законодавство, ОУН, Савет Европе, ОЕБС, Европска унија

* Рад је реализован у оквиру пројекта (број 179009) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

На почетку 21. века пред највећим изазовима и проблемима налази се ромска национална мањина која није довољно интегрисана у друштво и укључена у социо-културне и економско-политичке процесе. Припадници ромске националности се боре за очување свог националног идентитета, побољшање положаја и остварење мањинских права, као и против мање или више изражених трендова асимилације. С тим у вези, интеграција Рома у друштво важан је услов за побољшање њиховог материјалног положаја, али треба нагласити да друштвена интеграција не значи асимилацију, већ подразумева и очување сопственог националног идентитета, верских, језичких и културних особености. Истовремено, поштовање и заштита мањинских права представља један од најзначајнијих фактора демократског развоја, мира и стабилности, посебно у етнички хетерогеним државама (каква је и Србија), а уједно је и услов за чланство у Европској унији, при чему је посебно апострофирана управо ромска национална мањина.¹⁾ Заштита људских и мањинских права и слобода за претпоставку има постојање правне државе, односно владавину права и етничку толеранцију. У том смислу, за Роме је најзначајнији принцип забране дискриминације по било ком основу, принцип једнакости пред законом, као и посебне мере којима се обезбеђује очување националног идентитета и смањивање социо-економског јаза између Рома и осталог становништва. С тим у вези, велики значај у обезбеђивању етничких права свих, па и ромске мањине, има национално законодавство које утврђује права и пружа гаранције за њихово остваривање на основу важеће међународноправне регулативе у тој области.

Треба истаћи да су права националних мањина, као значајан сегмент људских права, крајем 20. и почетком 21. века ушла су у жижу интересовања најважнијих активности и докумената међународних организација. Зато ће у овом раду бити речи о међународним аспектима положаја и заштите права ромске националне мањине на основу познавања и анализе докумената, конвенција и декларација Уједињених нација, ОЕБС-а, Савета Европе и Европске уније у којима се може видети комплексност и значај ове проблематике, односно како су и на који начин у оквиру универзалних људских права и слобода регулисани положај и заштита ромске националне мањине. Познавати међународне стандарде, критеријуме и препоруке које се односе на мањине, као и универзална и европска докумената, резолуције, стратегије, директиве и декларације од великог је значаја за боље регулисање и унапређење по-

1) Нада Радужи, „Међународни аспекти регулисања положаја и права националних мањина“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2016, стр. 190.

ложаја и заштите права свих, па и припадника ромске мањине у домаћем законодавству.

1. ДРУШТВЕНИ ПОЛОЖАЈ РОМА

Од раних миграција из прапостојбине Индије започетих почетком прошлог миленијума, па све до данашњих дана, Роми чине значајну мањинску заједницу у многим европским државама. Али, где год су се досељавали, били су непожељни и неприхваћени, увек на егзистенцијалном минимуму, изложени сепаратизму, предрасудама и дискриминацији. Због тога је за Роме карактеристично мењање, прикривање или губљење националног идентитета и прелазак у други етнички корпус (етничка мимикрија) што је непосредно утицало на изразите осцилације у њиховој бројности које се не могу објаснити само демографским факторима. Наиме, популациони развитак Рома детерминисан је пре свега природном компонентом (висок природни прираштај), али сталне промене приликом декларисања о националној припадности често су имале пресудни утицај на њихову демографску динамику. Иако је чињеница да је број припадника ромске националне мањине у свим земљама потцењен и да варира између званичних података и процена, то не би требало да буде препрека за предузимање одговарајућих мера државне политике у циљу побољшања њиховог положаја.²⁾

Различити од других по много чему, Роми су врло специфичан народ и у погледу основних социо-демографских обележја. Имају изразито младу старосно структуру (као резултат високих стопа фертилитета), односно знатно веће уделе младих од старих лица у укупном становништву и ниску просечну старост (знатно нижу од оне за општу популацију). Такође, Роми се према образовном статусу налазе на најнижој друштвеној лествици јер имају највише неписмених и најлошију квалификациону структуру, што је један од најважнијих узрока њихове неинтегрисаности у друштво, а утиче и на одржавање и продубљивање економског и социо-културног јаза између ромског и осталог становништва.³⁾ Као најсиромашнији слој у друштву, Роми нису у могућности да се школују,

2) На пример, у Србији (без Косова и Метохије) према последњем попису из 2011. године број Рома износи 147.604 (2,1%), ромски лидери наводе знатно већи број (преко 600 хиљада), док се реалне процене крећу око 400 хиљада. Видети: Божидар Јакшић, *Роми у Србији, између наковња сиромаштва и чекића дискриминације*, Мостарт, Београд, 2015, стр. 26.

3) Нада Радушки, *Идентитет и интеграција Рома у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. 211.

а због тога што нису образовани, искључени су из економског и друштвеног живота, што их неизбежно води у зачарани круг бедe и сиромаштва.⁴⁾ Роми обављају најједноставнија занимања за која нису потребна никаква стручна знања, искуство и школска спрема, а разлоге за то треба тражити у неповољној образовној и професионалној структури, али и својеврсном облику економске дискриминације према њима. Неспремност за савремени начин привређивања и потиснутост на маргине друштвене поделе рада, с једне стране, као и достигнути ниво науке и технологије, тржишна економија и постепено нестајање традиционалних занимања, с друге стране, Роми ће у будућем периоду довести у још тежи положај, имајући у виду њихове демографске, економске и образовне капацитете.⁵⁾

Вечито понижени и одбачени, они чине парадигму социјалне искључености и дискриминације, а кључне области у којима се то манифестује су образовање, запошљавање, становање, здравствена и социјална заштита, учешће у културном животу, информисању и политичким активностима. Управо је искљученост из друштва најбољи показатељ дискриминације ове етничке заједнице, с обзиром да Роми спадају у ред оних мањина које су најугроженије и према којима је изражен највиши степен социјалне и етничке дистанце у сваком погледу.⁶⁾

У великом броју европских земаља Роми су данас признати као транснационална етничка заједница без матичне државе, а у већини од њих остварили су и статус националне мањине.⁷⁾ Међутим, чак и у државама које се налазе на високом нивоу демократског и социо-економског развоја, друштвени положај ромске популације далеко је од задовољавајућег. Тако, већина Рома нема

4) Рајко Ђурић, *Сеобе Рома – Кругови пакла и венац среће*, БИГЗ, Београд, 1987.

5) Ђура Симић, „Школовање и образовање као услов социјалне-друштвене промоције Рома“, у зборнику: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (приредили: Милош Мацура, Војислав Становчић), САНУ, Београд, 1996. стр. 841.

6) Етничка дистанца према ромској популацији је једна од највећих препрека за успешну интеграцију Рома у друштво и присутна је у свим земљама. Бројна анкетна истраживања су показала да „интеграције Рома не може и неће бити докле год је толико висок проценат оних који су још увек далеко од принципа и праксе мултикултурализма и инеркултурализма“. Видети: Драгољуб Б. Ђорђевић, *На коњу с лаптопом у бисагама*, Прометеј, Нови Сад, Машински факултет, Ниш, 2010, стр. 57.

7) Статус националне мањине на простору бивше СФРЈ, Ромима су признале Македонија, Хрватска, Црна Гора и Србија, док Босна и Херцеговина то није експлицитно учинила, а Словенија се уставом обавезала на унапређење њиховог положаја, али без изједначавања статуса Рома са аутохтоним и званично признатим мањинама (италијанска и мађарска). Такође, и друге земље као Чешка, Словачка, Румунија признају ромску мањину, док мађарски закон изричито признаје Рома као једну од 13 националних мањина у Мађарској.

регулисано питање држављанства и не поседује лична документа којима легализује свој цивилно-прави статус. Према европском законодавству, право на држављанство предуслов је остваривања свих осталих људских права, али се оно у случају ромске мањине и даље не поштује. У области образовања, због честог непознавања службеног језика, неписмености родитеља и првенствено тешког економског положаја, ромска деца су у знатно неповољнијем положају од остале деце. Овај облик индиректне дискриминације биће присутан све док се на државном нивоу не обезбеде адекватна улагања у шкољство и друге области значајне за смањивање разлика у условима за образовање, а које додатно повећава сегрегација ромске деце (на пример, уписом у тзв. специјалне школе, као и у одвојене ромске школе или разреде и сл.). Поред образовања, запошљавање је један од кључних фактора друштвене инклузије Рома, али управо низак образовни ниво ромске популације, као и устаљене предрасуде о лошим радним навикама Рома, основне су препреке за њихово брже и лакше заснивање радног односа. На проблем високе незапослености неминовно се надовезује питање сиромаштва⁸⁾ и лоших услова живота, становање у нехигијенским насељима, затим проблеми принудног расељавања, просјачења, девијантног понашања и други.⁹⁾ И стање у области социјалне и здравствене заштите делимично је последица њихове необразованости, нерешеног статусно-правног положаја, незапослености и слично, али свакако и неадекватног односа државних органа као и институција правног система према ромској мањини. Предрасуде према Ромима присутне су у свим областима друштвеног живота, па тако и у политичким организацијама где је учешће Рома симболично, а активност државе своди се на њихово мотивисање за излазак на изборе.¹⁰⁾

Генерално, у свим, па и у најразвијенијим земљама са веома добром социјалном политиком, положај Рома знатно је лошији у односу на остале грађане уз стално кршење људских и мањинских права без адекватне, на праву засноване реакције државних органа и стално присутне отворене или прикривене дискриминације.

8) Стопа сиромаштва Рома неколико пута је већа од просечне стопе сиромаштва неромског становништва у већини земаља. На пример, почетком 20. века у Бугарској је 36,8% становника живело испод линије сиромаштва (4,3 УСД на дан), док је тај удео за Роме 80%. У Мађарској, само 7% неромског становништва било је сиромашно, а 40% Рома. Видети: Dena Ringold, Mitchell Orenstein, Erika Wilkens, *Roma in an Expanding Europe – Breaking the Poverty Circle*, Washington World Bank, Vašington, 2003, стр . 2.

9) Александра Митровић, „Положај Рома у друштву”, у зборнику: *Положај мањина у СР Југославији* (приредили: Милош Мацура, Војислав Становчић), САНУ, Београд, 1996, стр. 817.

10) Аницеј Мирга, Лех Мурз, *Роми – Разлике и нетолеранција Рома*, Акапит, Београд, 1997, стр. 97.

2. МЕЂУНАРОДНИ АСПЕКТИ ЗАШТИТЕ ПРАВА РОМА

Питање положаја и права Рома у дугом периоду није било обухваћено међународним законодавством и предмет посебног интересовања светских и европских организација надлежних за заштиту припадника националних мањина. Разлози су, прво, недостатак друштвене моћи, организационог и кадровског капацитета Рома да сами покрену ово питање на међународном нивоу, затим, непостојање матичне државе која би заступала и бранила њихове интересе, даље, традиционално мишљење да су специфичан начин живота, навике и обичаји Рома основне препреке за њихову бржу интеграцију и социјализацију, а не однос других према њима, и на крају, чињеница да се постојећа међународна и национална правна документа у овој области ретко односе директно на ромску мањину и да не постоје конкретни механизми контроле и санкционисања неспровођења прихваћених обавеза и донетих законских мера и одредби.¹¹⁾ Почетне антидискриминационе мере усмерене ка заштити права Рома односиле су се на укидање забране номадског начина живота која је често водила асимилацији и гушењу ромског идентитета, културе и језика. Тек крајем 20. века европско законодавство утврдило је прве конкретне мере и дугорочну политику усмерену на побољшање положаја Рома, посебно у области школства и здравства, уз укључивање њихових званичних представника у процедуру доношења тих међународно правних аката.¹²⁾ У данашње време, коначно, Роми су у међународним документима признати као транснационална етничка заједница без матичне државе, настањена у великом броју европских држава.¹³⁾ Међутим, равноправност Рома као грађана и ромске националне заједнице у односу на остале и даље је далеко од жељеног нивоа, с обзиром на свеprisутне појаве кршења људских и мањинских права Рома на европским просторима. Однос према њима, зависно од познавања ромске културе, историје и начина живота, варира од знатижеље према „егзотичним“ комшијама до дискриминације, прогона и асимилације. Дакле, у документима европских институција Роми су признати као „мањина без територије“, али је њихов

11) Нада Радушки, *Идентитет и интеграција Рома у Србији*, нав. дело, стр. 160.

12) Први представник ромске националне мањине у Европском парламенту била је Ливија Јороке, Ромкиња из Мађарске, изабрана 2004. године, Internet, <http://enobserver.com>, 13/08/2016.

13) Hugh Poulton, "Insiders and Outsiders: the Transnational Minorities – Jews, Armenians, Vlachs and Roma", *International Report*, London, 06/1997, стр. 31.

друштвени статус још увек незадовољавајући, што се манифестује с једне стране кроз процес асимилације Рома као појединаца и, с друге стране, кроз процес сегрегације и вишеструке маргинализације (економске, просторне, културне, политичке и др.) ромске етничке заједнице.¹⁴⁾

Заштита положаја и права било које, па тако и ромске мањине, подразумева да им држава обезбеди равноправност са већинским становништвом, као и додатна мањинска права на очување културне, верске и језичке посебности.¹⁵⁾ У складу са важећим међународним законодавством и уговорима о људским правима, то се првенствено огледа у забрани дискриминације у погледу уживања свих људских права и слобода које има већински народ и то, де факто, у смислу доношења адекватних закона, и де јуре, на плану њиховог доследног спровођења. У међународној легислативи регулисању положаја и заштити људских и мањинских права Рома приступа се двојако: кроз глобална документа која обезбеђују правну заштиту свих националних мањина, и кроз нормативна акта која се посебно баве заштитом мањинских права ромске етничке заједнице.

2.1. Заштита права Рома у документима ОУН

Мањинска права у оквиру Уједињених нација у почетку су се разматрала само као део основних људских права и слобода, да би се касније пажња све више фокусирала и на заштиту права мањина. Најшире, ово питање разматрано је у оквиру *Повеље Уједињених нација* (1945) и *Универзалне декларације о људским правима* (1948), али не постоје конкретне одредбе о заштити мањина, већ само одредбе о једнакости свих лица пред законом и обавези државе да поштује људска права. Важно је споменути *Декларацију о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина* (1992)¹⁶⁾ на основу које се државе обавезују да ће предузети мере како би обезбедиле остваривање права на очување националног, културног и језичког идентитета припадницима свих националних мањина без било какве дискриминације на личној основи. Конкретне одредбе о забрани дискриминације не само ра-

14) Jagoda Novak, „Romska zajednica i međunarodne institucije: tek relativan uspeh zaštite ljudskih i manjinskih prava“, *Migracijske i etničke teme*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, br. 04/2004, стр. 404.

15) Рајко Ђурић, „Декада Рома, последњих робова Европе“, Internet, www.emins.org/sr/publikacije/evropa-pls/arhiva/serija3/1011_16/09/2016.

16) *Декларација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина*, 1992., Internet, <http://www.ffzg.hr/hre-edc/dkl-manjine.htm>, 16/09/2016.

сне, већ и дискриминације према националном и етничком пореклу садржи *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* (1976), као и *Међународна конвенција о спречавању свих облика расне дискриминације* (1965) на основу које се доносе афирмативне мере у кључним области друштвеног живота.¹⁷⁾ Сва наведена документа подразумевају и заштиту права ромске националне мањине, као један од најтежих испита који међународна заједница има пред собом, с обзиром на традиционално неравноправан и маргинализован положај, као и алармантно велику стопу сиромаштва Рома.

С обзиром да је један од највећих проблема са којима се Роми суочавају управо дискриминација на свом пољима, као и ксенофобија, расизам и њима инспирисано насиље, обавеза је свих држава да сходно овим али и другим релевантним документима Уједињених нација¹⁸⁾ усвоје сопствену правну регулативу која ће спречити мржњу, непријатељство и сваки облик дискриминације, али и све присутнији процес асимилације ромске националне мањине. Мада не сасвим довољно, питањем права Рома у Уједињеним нацијама бавила се и Поткомисија за спречавање дискриминације и заштиту мањина која је усвојила две резолуције о дискриминацији Рома (1977 и 1991). Такође, и Комисија за људска права усвојила је *Резолуцију о Ромима* (1992), али на жалост, само са снагом препоруке. С друге стране, пошто Роми немају матичну државу која би заштитила њихове интересе на међународном нивоу, Међународна ромска заједница као невладина организација Рома добила је конститутивни статус (1979) при Економском и социјалном савету Уједињених нација.¹⁹⁾

2.2. Заштита права Рома у документима Савета Европе

У оквиру Савета Европе заштита права и положаја Рома остварена је доношењем више конвенција о људским и мањинским правима обавезујућим за државе чланице, као и кроз рад политичких органа Савета Европе (Комитет министара, Парламент

17) CERD, *UN Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, 1995, Internet, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd>, 13/08/2016.

18) То су: Конвенција о забрани и кажњавању геноцида (1948), Конвенција о статусу избеглица (1951), Конвенција о недискриминацији у запошљавању (1960), Конвенција против дискриминације у области образовања (1962), Пакт о привредним, социјалним и културним правима (1966), Конвенција о спречавању свих облика расне дискриминације (1969), Конвенција о укидању свих облика дискриминације према женама (1979), Конвенција о правима детета (1989), Миленијумски циљеви развоја УН (2000) и друго.

19) Владимир Ђерић, „Заштита права Рома на међународном нивоу“, *Роми у Србији*, Центар за антиратну акцију и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1998, стр. 72.

и други) који се баве специфичним проблемима ромске заједнице. Важан документ у овој области је *Конвенција о заштити људских права и основних слобода* (1950) којом су утемељени принципи савремене демократије у Европи, а то су владавина права и заштита људских права и слобода. Овом Конвенцијом гарантује се забрана дискриминације и право на поштовање приватног породичног живота што је посебно важно за ромску популацију. *Оквирна конвенција за заштиту националних мањина* (1995) коју је ратификовала и тадашња СР Југославија (иако није била чланица Савета Европе), претежно је програмског типа и посебно се бави обезбеђивањем равноправности и једнаке законске заштите, предвиђа увођење специјалних мера за пуну равноправност мањина, забрањује принудну асимилацију, истиче значај духа толеранције, дијалога и разумевања, предвиђа право мањина на слободу удруживања, изражавања на матерњем језику и приступ медијима, регулише услове коришћења језика мањина у контакту са властима и јавној комуникацији, као и права школовања на матерњем језику, што све има посебан значај за бољи положај Рома у друштву.²⁰⁾

У том смислу, с обзиром на њихов специфичан начин живота, посебно је битна *Европска повеља о регионалним и мањинским језицима* (1992)²¹⁾ која има у виду значај унапређења мањинских језика, али и све специфичности и традицију европских држава. Важно је истаћи да Повеља нема за циљ заштиту етничких, па ни језичких мањина, већ изричито штити тзв. нетериторијалне језике, а током чије израде и усвајања су апострофирани управо ромски језик и јидиш.²²⁾

Крајем 1960-их година Парламентарна скупштина усвојила је низ препорука и резолуција којима се разматра положај Рома и других номада у Европи, као и проблеми њихове дискриминације и интеграције, мада само у виду опште прокламације. Тек почетком 1990-их, приступањем источноевропских земаља Савету Европе, питање положаја ромске мањине конкретније се разматра, што резултира усвајањем *Препоруке 1203 о Ромима у Европи* (1993), у којој се каже да Роми живе расути широм Европе без земље коју би назвали својом, да су они права европска мањина која, међу-

20) Анђелко Милардовић, Александар Вукић, *Мањине у Европи: документи*, Институт за миграције и народности, Загреб, 1998, стр. 106.

21) *Европска повеља о регионалним и мањинским језицима*, *Инструменти Савета Европе – људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2000.

22) На пример, Финска је 1994. године ратификовала Европску повељу о регионалним и мањинским језицима и изричито признала ромски језик као нетериторијални језик, а затим у том смислу променила и уставне одредбе.

тим, није обухваћена дефиницијама националних и језичких мањина.²³⁾ На крају, Парламентарна скупштина Савета Европе предложила је низ специфичних мера за побољшање положаја Рома у области културе, образовања, информисања, свакодневног живота и правне једнакости. Тако се препоручује усвајање програма за учење ромског језика, учење ромске музике у музичким школама, отварање центара и музеја, програми за обучавање ромских наставника, посебно образовање Ромкиња и слично. У спровођењу ових мера створена је „мрежа градова“ (Амстердам, Будимпешта, Стразбур, Болоња) заинтересованих за помоћ Ромима, а 1995. године усвојена је *Препорука 16* која разрађује активности, функције и одговорности мреже градова. Исте године, Конгрес локалних и регионалних власти Европе (такође орган Савета Европе) усвојио је *Резолуцију 249* која се бави „одговорношћу локалних и регионалних власти према Ромима, нарочито у погледу смештаја Рома у општинама, њиховог образовања, здравља, развитка и унапређења њихове културе“.²⁴⁾ Резолуција предлаже мере интеграције Рома у локалне заједнице у наведеним областима и супротстављање предрасудама према ромској популацији.

Савет Европе формирао је више тела која се баве проблемима дискриминације и расизма са нагласком на положају ромске популације. Европска комисија за борбу против расизма и нетолеранције (основана 1993. године) прати развој ромских права и даје препоруке земљама чланицама у тој области.²⁵⁾ Радна група за Роме/Цигане од 1995. године надзире стање и заштиту ромских права и даје предлоге Већу министара, а покренути су и неки конкретни пројекти за помоћ Ромима са посебним буџетом за ту намену .

Од великог значаја је и документ Савета Европе из 2010. године под називом *Стразбуришка декларација о Ромима* ²⁶⁾ у коме се истиче да су антидискриминаторно законодавство и социјално укључивање главне полуге унапређења положаја Рома и Ромкиња, а према стандардима овог документа то се обезбеђује кроз равноправан приступ образовању, запошљавању, здравственом систему и становању.

23) Council of Europe, *Recommendation 1203 on Gypsies in Europe*, 1993.

24) Владимир Ђерић, „Заштита права Рома на међународном нивоу“, *Роми у Србији*, нав. дело, стр. 72.

25) Council of Europe, *European Commission against Racism and Intolerance*, 1993, Internet, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default-en.asp>, 16/09/2016.

26) *The Strasbourg Declaration on Roma*, Council of Europe High Level on Roma, Strasbourg, 20 October 2010, CM (2010) 133 final 20.10.2010, Internet, [https:// search.coe.int](https://search.coe.int), 27/09/2016.

2.3. Заштита права Рома у документима ОЕБС-а

Активности и документа ОЕБС-а у домену заштите мањина и спречавања дискриминације, од свих мањина децидирано помињу једино Роме, на жалост без правне обавезности, али уз велики значај и ефекте остварене кроз разне облике политичких притисака и позивање на међународно обичајно право. Значај положаја Рома јасно је први пут истакнут у *Документу са Конференције у Копенхагену* (1990), у контексту осуде расне мржње, ксенофобије и дискриминације, где су посебно апострофирани проблеми Рома. Већ наредне године на састанку ОЕБС-а у Женеви је наглашена неопходност мера како би се постигла пуна једнакост лица ромске националности са осталим становништвом, док *Документ из Хелсинкија* (1992) истиче забринутост поводом појава нетолеранције, дискриминације, агресивног национализма и ксенофобије, али и захтева развијање посебних програма за заштиту и интеграцију Рома.²⁷⁾

У оквиру ОЕБС-а успостављен је Високи комесар за националне мањине (1992) који је, између осталог, објавио бројне извештаје о Ромима на подручју земаља чланица, као преглед њиховог социјалног, културног и хуманитарног статуса са препорукама у циљу заштите и унапређења положаја Рома истичући хитност спровођења ових мера. Такође, на *Самиту ОЕБС-а у Будимпешти* (1994) одлучено је да Канцеларија за демократске институције и људска права (*ODIHR*) буде „тачка контакта“ за питање Рома, са задатком да прикупља информације, координира активности држава, међународних и невладиних организација и да одржава контакте између институција ОЕБС-а и других међународних органа и организација.²⁸⁾ Бројни документи и извештаји о положају Рома, као и директна помоћ државама допринели су да се успоставе чвршћи стандарди заштите ромских права у државама Европске уније, а нарочито државама кандидатима. С тим у вези, од нарочитог је значаја доношење *Акционог плана о унапређењу положаја Рома и Синта у OSCE подручју* (2003) у коме су истакнути проблеми у многим државама због чега је важно да се спровођење мера инте-

27) Аиђелко Милардовић, Александар Вукић, *Мањине у Европи: документи*, нав. дело, стр. 115.

28) *ODIHR* (са седиштем у Варшави) прикупља све информације и документа о Ромима, њиховим људским и мањинским правима, формира базу података и библиотеку, организује семинаре о положају и проблемима Рома и издаје двомесечни билтен о свом раду на енглеском и ромском језику.

грације планира и спроводи на локалном нивоу.²⁹⁾ Исто тако указано је на чињеницу да Роми немају магичну државу, па европске институције морају предузети све потребне мере у циљу њихове заштите, а пре свега решавања проблема дискриминације приликом запошљавања, образовања, становања и здравствене заштите, као и већег учешћа Рома у јавном и политичком животу.³⁰⁾

Иначе, поред ОЕБС-а који посебно ради на промоцији интеграције Рома и укључивања у политичке и социо-економске активности земаља у којима живе, ромским питањем бави се и Европски центар за права Рома као међународноправна организација која обезбеђује правни оквир и помоћ припадницима ромске националности пред међународним судовима у домену заштите људских права. Треба навести и редовне годишње извештаје и активности које у области мањинских права Рома спроводе међународне невладине организације, као што су: *Human Rights Watch*, *Amnesty International*, Хелсиншки одбор за људска права и друге.

2.4. Политика Европске уније према Ромима

Европска унија је посебну пажњу посветила положају Рома, као економски и политички најугроженијој етничкој заједници у Европи, и у том смислу усвојила програме у области образовања, спречавања ксенофобије и предрасуда према Ромима, друштвене интеграције и заштите ромског језика. *Резолуцијом Европског савета* (1989) утврђена је листа мера у образовању, конкретно у погледу програма наставе, обуке наставника, метода наставе, размена информација и друго, с тим да су разрада и спровођење остављени државама чланицама.³¹⁾

29) *Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, OSCE, High Commissioner on National Minorities, The Hague, 2000, Internet, http://www.osce.org/hcnm/42063_27/09/2016.

30) Мисија ОЕБС-а у Србији у оквиру свог мандата активно је укључена у спровођење мера инклузије Рома. Најзначајнији пројекат који подржава, а финансира Европска унија, је пројекат „Европска подршка за инклузију Рома“, којим се директно подржава спровођење *Стратегије за унапређење положаја Рома у Србији 2009-2015. године* и *Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији 2016-2025. године* које је усвојила Влада Републике Србије.

31) У препорукама Европске уније у вези са образовањем истиче се да неповољан положај Рома у европским државама може се превазићи једино ако се ромској деци гарантују једнаке могућности у области образовања. Зато све државе треба образовање да сматрају приоритетом, при чему треба имати у виду веома тешку материјалну ситуацију Рома. Неке од препорука односе се и на увођење тзв. позитивне дискриминације да би се повећала ефикасност образовања Рома, затим на елиминисање праксе усмеравања ромске деце у специјалне школе, као и на покривање трошкова везаних за образовање (уџбеници и сл.).

Савет министара Европске уније (1989) донео је *Резолуцију о образовању деце и путника*³²⁾ која даје смернице за бригу о квалитетном образовању ромске деце и других номада настањених у земљама чланицама Европске уније. Затим, Европски парламент усваја *Резолуцију о дискриминацији према Ромима*,³³⁾ упозоравајући на овај проблем и подстичући извршна и законодавна тела Европске уније да делотворније приступе његовом решавању. Даље, Радна група за проширење Европске уније, у светлу пријема нових источноевропских чланица у којима живи највећи део ромске популације у Европи, усвојила је *Смернице за побољшање положаја Рома* (1999) намењене земљама кандидатима у циљу побољшања статуса Рома у области правног система, политичког ангажовања, социјалног збрињавања, образовања, здравства, становања, запошљавања и слично. Поступак пријема садржи поред доказа о демократском и правном поретку, поштовање људских и мањинских права, као и механизме праћења и провере остваривања права ромске националне мањине кроз редовне годишње извештаје о процесу интеграције Рома у земљама кандидатима за чланство у Европску унију.³⁴⁾

Европске институције гарантују ромској националној заједници сва мањинска права, а те одредбе су преточене и у легислативу земаља чланица Европске уније. У том оквиру, веома је значајан *Амстердамски уговор* (1997) и на основу њега донета *Повеља о основним правима и Директива о примени начела равноправности*,³⁵⁾ без обзира на расно и етничко порекло као докумената која се баве људским и мањинским правима, па и правима Рома. Док Повеља децидирано забрањује сваку врсту дискриминације, а посебно засновану на националности, Директива у први план ставља начело равноправности, што је посебно значајно за ромску националну мањину. Године 1997. основан је Европски посматрачки центар за расизам и ксенофобију, независна институција Европске уније чији је задатак проучавање тих појава, али и предлагање конкретних мера за њихово сузбијање.³⁶⁾

32) *Official Journal of the European Communities*, C 153, 89/C-153/02, Internet, www.eur-lex.europa.eu 13/08/2016.

33) *Official Journal of the European Communities*, C 249, B4-0974/95, Internet, www.eur-lex.europa.eu 13/08/2016.

34) Internet, <http://www.enoffice.metu.edu.tr/abouten/copenhagen.htm>, 16/09/2016.

35) *Official Journal of the European Communities*, L 180, 2000/43/EC, Internet: www.eur-lex.europa.eu 13/08/2016.

36) Jagoda Novak, „Romska zajednica i međunarodne institucije: tek relativan uspeh zaštite ljudskih i manjinskih prava“, нав. дело, стр. 409.

Од великог значаја је *Оквир ЕУ за националне стратегије за интеграцију Рома и Ромкиња до 2020. године* (у којем су садржани принципи, механизме и мере које је Акциони план ОЕБС-а поставио 2003. године) као документ којим се позивају државе да припреме нове или ревидирају постојеће националне стратегије за интеграцију ромске мањине у циљу побољшања њиховог положаја.³⁷⁾ Националне стратегије требају бити усклађене са циљевима Европске уније у вези интеграције Рома и Ромкиња који су дефинисани у четири приоритетне области, а то су образовање, запошљавање, здравствена заштита и становање. И на крају, треба споменути *Стратегију паметног, одрживог и инклузивног раста (Европа 2020)* која се не односи директно на Роме, али индиректно усмерава политике и решења у вези регулисања положаја ромске мањине како у земљама чланицама, тако и у земљама које теже да то постану.

И поред бројних, овде наведених правних докумената и активности, треба истаћи да не постоји ниједан посебан обавезујући међународноправни акт о заштити права ромске националне мањине. Ипак, одређени помаци су учињени последњих година, па и у земљама средње и југоисточне Европе где су проблеми били знатно израженији него у западноевропским државама. Првенствено, донети су бројни закони посебно посвећени поштовању права националних мањина, ратификовањем или применом одредби међународноправних докумената, а који се директно односе и на заштиту права припадника ромске мањине. Уједно, на државном или локалном нивоу оснивају се посебне институције или радна тела која се баве искључиво положајем и правима националних мањина. Такође, усвајају се и посебни стратешки документи, односно националне стратегије развоја, које садрже конкретне мере државних органа везане за унапређење положаја, заштиту права и бржу интеграцију Рома, уз значајно учешће и активности невладиних организација. Већина ових резултата у земљама централне и југоисточне Европе остварена је под политичким притиском и уз финансијску помоћ институција Европске уније. Међутим, више су него очигледне разлике у тим притисцима на владе новопри-мљених чланица и земаља кандидата за пријем у односу на „старе“ чланице Европске уније,³⁸⁾ као и недовољна контрола спровођења

37) EPSCO, *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020* – Council Conclusions adopted EPSCO on 19 May 2011.

38) Поставља се питање да ли земље „старе“ чланице Европске уније и саме довољно поштују и штите права ромске мањине на својој територији. На пример, у Италији Роми углавном живе у ограђеним камповима без основних услова за живот, а из Француске

антидискриминативне легислативе и мера побољшања услова живота Рома у пракси тих земаља које за сада не предвиђају реперкусије за недоследно спровођење тих мера.

Међународна заједница, а пре свега европске институције усвојиле су низ документа којима се гарантују права припадника свих националних мањина, а у том оквиру препознају се и бројни проблеми ромске етничке заједнице (непоштовање људских и мањинских права, асимилација, маргинализација, дискриминација и други), али и предлажу мере за генерално решавање ових питања. Међутим, изузетно су малобројна међународна правнообавезујућа документа која се директно односе на ромску националну мањину, с обзиром на специфичност проблема са којима се Роми суочавају и спорост процеса њихове друштвене интеграције у свим европским земљама. Други проблем је немоћ или недовољна заинтересованост европских институција на плану контроле и санкционисања неспровођења договорених и прихваћених обавеза на националним нивоима, као и симболичну укљученост самих Рома у те активности, што подразумева и заштиту њиховог етничког, верског и језичког идентитета. Док се не реше ови проблеми, успешност и остварени резултати међународних институција у домену заштите права ромске националне мањине у законодавном и практичном смислу остаће релативни, уопштени и недоречени

ЛИТЕРАТУРА

- Декларација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина*, 1992, Internet, <http://www.ffzg.hr/hre-edc/dkl-manjine.htm>, 16/09/2016.
- Ђерић Владимир, „Заштита права Рома на међународном нивоу“, *Роми у Србији*, Центар за антирапну акцију и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1998, стр. 65-89.
- Ђорђевић Б. Драгољуб, *На коњу с лаптопом у бисагама*, Прометеј, Нови Сад, Машински факултет, Ниш, 2010.
- Ђурић Рајко, *Сеобе Рома – Кругови пакла и венац среће*, БИГЗ, Београд, 1987.

је велики број Рома насилно депортован у земље из којих су се доселили. Ипак, може се рећи да наднационални карактер Европске уније једини нуди задовољавајући нормативни оквир за стварно побољшање положаја и заштиту права Рома.

- Ђурић Рајко, „Декада Рома, последњих робова Европе“, Internet, www.emins.org/sr/publikacije/evgora-pls/arhiva/serija3/1011, 16/09/2016.
- Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, Инструменти Савета Европе – људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2000.
- Јакшић Божидар, *Роми у Србији, између наковња сиромаштва и чекића дискриминације*, Мостарт, Београд, 2015.
- Милардовић Анђелко, Вукић Александар, *Мањине у Европи: документи*, Институт за миграције и народности, Загреб, 1998, стр. 106.
- Мирга Анцеј, Мурз Лех, *Роми – Разлике и нетолеранција Рома*, Акапит, Београд, 1997.
- Митровић Александра, „Положај Рома у друштву“, у *Положај мањина у СР Југославији*, (приредили: Милош Мацура, Војислав Становчић), САНУ, Београд, 1996, стр. 807-819.
- Радушки Нада, „Међународни аспекти регулисања положаја и права националних мањина“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2016, стр. 189-204.
- Радушки, Нада, *Идентитет и интеграција Рома у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2015.
- Симић Ђура, „Школовање и образовање као услов социјалне-друштвене промоције Рома“, у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији*, (приредили: Милош Мацура, Војислав Становчић), САНУ, Београд, 1996. стр. 833-843.
- CERD 1995. *UN Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, Internet, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>, 13/08/2016.
- Council of Europe Activities Concerning Roma, Gypsies and Travellers*, CDMG (94) 15, 1995.
- Council of Europe, *Recommendation 1203 on Gypsies in Europe*, 1993.
- Council of Europe, *European Commission against Racism and Intolerance*, Internet, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default-en.asp>, 16/09/2016.
- EPSCO, *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 – Council Conclusions adopted EPSCO on 19 May 2011*.
- Novak, Jagoda, „Romska zajednica i međunarodne institucije: tek relativan uspeh zaštite ljudskih i manjinskih prava“, *Migracijske i etničke teme*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, br. 04/2004, стр. 403-433.
- Official Journal of the European Communities*, C 153, 89/C-153/02, Internet, www.eur-lex.europa.eu, 13/08/2016.
- Official Journal of the European Communities*, C 249, B4-0974/95, Internet, www.eur-lex.europa.eu, 13/08/2016.
- Official Journal of the European Communities*, L 180, 2000/43/EC, Internet, www.eur-lex.europa.eu, 13/08/2016.

- Poulton Hugh, "Insiders and Outsiders: the Transnational Minorities-Jews, Armenians, Vlachs and Roma", *International Report*, London, 06/1997, стр. 30-41.
- Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, OSCE, High Commissioner on National Minorities, The Hague, 2000, Internet, <http://www.osce.org/hcnm/42063>, 27/09/2016.
- Ringold, Dena, Orenstein, Mitchell, Wilkens, Erika, *Roma in an Expanding Europe – Breaking the Poverty Circle*, Washington World Bank, Vašington, 2003, стр. 2.
- The Strasbourg Declaration on Roma*, Council of Europe High Level on Roma, Strazbourg, 20 October 2010, CM (2010) 133 final 20.10.2010, Internet, <https://search.coe.int>, 27/09/2016.
- <http://www.enoffice.metu.edu.tr/abouten/copenhagen.htm>, 16/09/2016.
- <http://enobserver.com>, 13/08/2016.

Nada M. Raduski

THE PROTECTION OF HUMAN AND MINORITY RIGHTS OF ROMA IN INTERNATIONAL LEGISLATION

Resume

Roma are always and everywhere, in all historical periods, throughout the world and in our country, the most vulnerable and socially excluded minority community. According to the Roma community is expressed the greatest degree of discrimination and the ethnic distance. Roma minority is characterized by spatial ghettoisation, poor housing conditions, social segregation, extreme poverty and extremely high rates of illiteracy and unemployment. The aim of this paper is to show what and how much the protection of Roma individual and minority rights international documents provide in the framework of the UN, Council of Europe, OSCE and EU. Although the normative regulation at a relatively high level, remains the problem of its effective and consistent implementation in practice as well as question how countries implement commitments they have accepted.

Although the protection of human and minority rights of Roma is regulated, directly or indirectly, in many international documents, the general standpoint is that it is primarily a European problem and that the stability and security of the whole region largely depends on its solutions. Furthermore, minority protection does not only understand prohibition of discrimination, but also the creation of conditions for

promoting position and guaranteeing rights to members of the Roma national minority in maintaining their ethnic traits and national identity.

Keywords: Roma, minority rights, protection, international legislation, OUN, Council of Europe, OSCE, European Union

* Овај рад је примљен 09. новембра 2016. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 21. фебруара 2017. године.