



Najbolje prakse za uključenje Roma
Protokol dobrih praksi za
uključenje Roma



Finansirano od strane



Najbolje prakse za uključenje Roma (engl. Best Practices for Roma Integration, BPRI)

PROTOKOL DOBRIH PRAKSI ZA UKLJUČENJE ROMA

maj 2013. godine

Ovaj izvještaj izradio je OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava kao dio Projekta najboljih praksi za uključenje Roma (BPRI) uz finansijsku podršku Evropske unije. BPRI projekt se zahvaljuje Osmanu Baliću i Ebenu Friedmanu, koji su izradili izvještaj.

Protokol najboljih praksi za uključenje Roma predstaviti će se za usvajanje tokom Drugog sastanka Radne grupe lokalnih samouprava koji će se održati u Sarajevu od 28. do 30. maja 2013. godine.

Uvod

Ovaj dokument izrađen je u okviru Projekta „Najbolje prakse za uključenje Roma“ (BPRI), koji provodi Ured za demokratske institucije i ljudska prava OSCE-a u regiji Zapadnog Balkana u periodu 2012-2013 godina uz finansijska sredstva Evropske unije (EU) i država članica OSCE-a. Projekt je usmjeren na Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Kosovo*, Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju i nastoji pružiti pomoć u smislu ispunjavanja obaveza unaprjeđenja položaja Roma u ovim državama koje su iste preuzele u okviru OSCE-a, a u perspektivi pridruživanja EU.

BPRI ima četiri osnovne komponente:

1. Učešće u političkom i javnom životu i procesu donošenja odluka
2. Podrška vladama za legalizaciju stambenih jedinica i naselja

* Ovaj naziv ne odražava stavove o statusu i u skladu je sa UNSCR 1244/99 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju neovisnosti Kosova.

3. Borba protiv diskriminacije i unaprjeđenje uloge romskih zajednica
4. Regionalna saradnja.

Svrha ovog dokumenta je da pruži podršku razmjeni i repliciranju dobrih praksi u više-sektorskoj saradnji na općinskim nivoima za uključivanje Roma¹ u lokalne procese planiranja i donošenja odluka u regiji Zapadnog Balkana. U tom smislu, dokument nadograđuje BPRI *Regionalni izvještaj o borbi protiv diskriminacije i učešću Roma u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou* i mapiranju općina provedenom u 2012. godini.² Primjenjujući sveobuhvatnija načela dobrih praksi u uključivanju Roma na sistematski pristup usmjeren na jedinice lokalne samouprave i podijeljen u tri osnovne faze, ovaj Protokol daje smjernice

1 U cijelom ovom dokumentu, referenca na Roma se u istoj mjeri primjenjuje i na Aškalije i Egipćane.

2 Vidjeti *Regionalni izvještaj o borbi protiv diskriminacije i učešću Roma u lokalnim procesima donošenja odluka* (Varšava: Ured za demokratske institucije i ljudska prava OSCE-a, 2013); i *Izvještaj o mapiranju općina za integraciju Roma* (Varšava: Ured za demokratske institucije i ljudska prava OSCE-a, 2012).

za konkretne korake koje lokalne vlasti trebaju poduzeti u svakoj fazi. Ovaj zajednički protokol stoga može poslužiti kao inspiracija za jedinice lokalne samouprave zainteresirane za uspostavljanje trajne saradnje sa lokalnim romskim zajednicama za koje su odgovorne.

Pristup naveden u ovom Protokolu nastoji unaprijediti održive dobre prakse na lokalnom nivou putem inicijalnog fokusa na izgradnju kapaciteta romskih aktera iz lokalnih zajednica i stvaranjem formalnih struktura na takav način koji će omogućiti Romima da imaju aktivnu i stabilnu ulogu u definiranju odgovarajućih mjera politika. Naknadni koraci procesa usmjereni su na sistematsko praćenje i evaluaciju kako bi se osiguralo da se učinci provedbe politika uzmu u obzir pri prilagođavanju postojećih politika i/ili izradi novih politika. Protokol također nastoji uskladiti politike usmjerene na potrebe lokalnih romskih zajednica sa resursima jedinica lokalne samouprave, kao i stvoriti mogućnosti za povećanje dostupnih sredstava.

Bez zanemarivanja razlika iz prošlosti i sadašnjosti u regiji Zapadnog Balkana, položaj Roma u različitim zemljama u regiji okarakteriziran je značajnim sličnostima. Zbog različitih poteškoća u pristupu kvalitetnom obrazovanju, prosječan nivo obrazovanja Roma je niži od nivoa obrazovanja ostalog stanovništva te su zbog toga Romi nedovoljno pripremljeni za učešće na konkurentnom tržištu rada čak i u slučaju (hipotetički) nepostojanja diskriminacije. Kao rezultat toga, Romi se zapošljavaju u zanimanjima koja ostalo stanovništvo uglavnom smatra nepoželjnim te rade pola radnog vremena, sezonske poslove i/ili poslove nekvalificiranih radnika. Na loš položaj Roma u oblasti zdravstva ukazuje očekivana životna dob koja je kraća nego za osobe koje ne pripadaju romskom stanovništvu. Naselja romskih domaćinstava su često nelegalne strukture smještene u *de facto* potpuno izdvojenim naseljima kojima nedostaje osnovna infrastruktura

i koja imaju loš pristup javnim službama i uslugama. Kada je u pitanju položaj Roma u smislu zastupljenosti u izabranim tijelima prisutne su razlike u regiji, no stepen zastupljenosti Roma je općenito viši na lokalnom nivou nego na centralnom nivou vlasti, dok je učešće Romkinja u javnom životu na oba nivoa niže nego učešće Roma muškaraca. U suštini, složena i dugotrajna marginalizacija čini uključivanje Roma testom sa jednim pokazateljem za poštivanje standarda ljudskih prava, kao i za pristupanje EU.

Uloga demokratske lokalne samouprave u etnički miješanim lokalnim zajednicama

Imajući u vidu činjenicu da Romi gotovo uvijek čine manjinsku grupu stanovnika u jedinicama lokalne samouprave u kojima žive, uključivanje Roma u lokalne procese planiranja i odlučivanja predstavlja specifičan oblik dobre uprave u etnički heterogenom okruženju. Ciljevi lokalne politike u takvom okruženju mogu se grupirati pod tri šire teme, kako je to niže prikazano.

Tema 1: Sigurnost

1. Sprječavanje međuetničkih sukoba na lokalnom nivou
2. Sprječavanje ekstremizma, diskriminacije i isključivanja, rad na eliminiranju stavova usmjerenih protiv manjinskih grupa i garantiranje javnog reda i mira

Tema 2: Sklad

1. Uspostava dobrovoljne demokracije na lokalnom nivou
2. Uspostavljanje ravnoteže između društveno-kulturoloških i političkih interesa većinskih i manjinskih etničkih zajednica
3. Saradnja i recipročne kontrole i provjere među suprotnim političkim snagama

4. Ostvarivanje prava na kulturnu autonomiju (npr. kulturne institucije, informativne agencije, obrazovanje na maternjem jeziku)
5. Održavanje lojalnosti manjinskih zajednica kroz pragmatično pružanje usluga

Tema 3: Podrška

1. Aktivno učešće manjinskih zajednica u lokalnom javnom životu
2. Jedinstveno planiranje budžeta zasnovano na potrebama manjinskih zajednica
3. Promoviranje društveno korisne ekonomske aktivnosti

Opća načela

Iako je ovaj protokol prvenstveno usmjeren na učešće u lokalnim procesima planiranja i donošenja odluka, zasnovan je na širim načelima dobrih praksi iz iskustva za uključivanje Roma koje bi trebale biti uključene u bilo koju politiku usmjerenu na Rome. Ova načela uključuju sljedeće:

- * *Izričito (ali ne neophodno isključivo) usmjerenje na Rome.* Ovo načelo zasnovano je na prepoznavanju činjenice da se potrebe i interesi Roma kao ugrožene grupe moraju uzeti u obzir od početka definiranja politike.
- * *Doprinos integraciji i uključivanju.* Politike usmjerene na Rome su neophodne, ali u isto vrijeme od ključnog je značaja da takve politike unaprijede pristup uslugama koje također koristi neromsko stanovništvo, a ne da se stvaraju paralelne službe i usluge.
- * *Usmjeravanje na pitanja jednakosti spolova i učešće Romkinja.* Ključ za osiguranje istinskog i suštinskog učešća Roma u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou predstavlja obezbjeđenje punog i jednako učešća Romkinja u svim procesima upravljanja. Uključivanje Romkinja u procese donošenja odluka na lokalnom nivou je također ključni korak za rješavanje pojave složene marginalizacije kroz osiguravanje

da se interesi Romkinja – koje su suočene sa različitim oblicima diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti i spola – obuhvate u procesima planiranja i provedbe.

- * *Koordinacija i usklađenost sa drugim politikama na lokalnim i centralnim nivoima uzimajući u obzir potrebe na lokalnom nivou.* Jasne veze između sličnih politika na više nivoa su značajne za izbjegavanje dupliranja i osiguravanje efektivnog korištenja sredstava. Lokalne politike usmjerene na Rome trebaju uzeti u obzir strategije i akcione planove za Rome usvojene na centralnom nivou.
- * *Usmjeravanje na različite aspekte određenog pitanja u okviru sveobuhvatnog pristupa.* Ovo načelo je u bliskoj vezi sa prethodna dva načela i uzima u obzir složenu prirodu marginalizacije Roma zbog koje je potrebno stvaranje veza u svim oblastima politika.
- * *Ostvarivanje višestrukih učinaka.* Kada god je moguće, aktivnosti trebaju biti osmišljene na takav način da donesu poboljšanja izvan kruga direktnih korisnika ili izvan tematskih područja koja nisu obuhvaćena datim aktivnostima. Na primjer, inicijative usmjerene na ekonomsko osnaživanje odraslih imaju mogućnost da doprinesu unaprijeđenju pristupa obrazovanju za djecu.
- * *Osiguranje jednake zastupljenosti.* Vlade trebaju stvoriti uvjete da manjinske zajednice učestvuju u javnim poslovima i upravi na centralnom i lokalnim nivoima te da struktura odražava različitosti stanovništva. U tom smislu, treba iznaći načine da se promovira zapošljavanje i zadržavanje na radnim mjestima u javnom sektoru osoba koje pripadaju manjinskim zajednicama.
- * *Unaprijeđenje razvoja skupa sposobnih aktera.* Nivo na kojem se znanje pripadnika lokalnih romskih zajednica može primijeniti u izradi i provedbi odgovarajućih politika je suštinski povezan sa sposobnošću onih koji daju

takvo znanje. Iako se određeni nivo izgradnje kapaciteta može postići kratkoročno kroz ciljane programe obuke sa lokalnim romskim aktivistima i kroz razvojne aktivnosti u zajednici, dugoročna izgradnja kapaciteta ovisi o podizanju nivoa obrazovanja romskog stanovništva kao cjeline.

- * *Sistematsko praćenje i evaluacija.* Učinkovitost politika usmjerenih na Rome treba se mjeriti u smislu odgovarajućih pokazatelja koji se odnose na osnovne podatke razvrstane po etničkoj i spolnoj pripadnosti, prikupljene, obrađene i čuvane u skladu sa evropskim standardima o zaštiti osobnih podataka. Pored kontinuiranog praćenja, provedba politika treba biti predmet redovnih profesionalnih eksternih evaluacija. Kriteriji učinka koji se primjenjuju u evaluacijama trebaju biti ciljevi utvrđeni u vrijeme usvajanja politika uz definiranje korektivnih mjera kada rezultati evaluacija to smatraju neophodnim.

Koraci ka uključivanju Roma u procese planiranja i odlučivanja na lokalnom nivou

Načela navedena u prethodnom odjeljku trebaju se primjenjivati zajedno u okviru bilo kojeg razmatranja politika usmjerenih na Rome. Održivo učešće Roma u procesima planiranja i odlučivanja na lokalnom nivou dodatno zahtijeva sistematski pristup. Tri osnovne faze ovog procesa su:

1. Stvaranje uvjeta za zajednički rad romskih organizacija civilnog društva i lokalne uprave;
2. Izrada politika na lokalnom nivou za Rome i u saradnji sa Romima; i
3. Provedba praktičnih politika.

Pored toga, korisno je drugu i treću fazu procesa posmatrati kao ciklus u okviru kojeg iskustvo stečeno u provedbi politike

predstavlja osnovu za usavršavanje postojećih politika i definiranje novih. Sastavni dio ovih faza i ciklusa kojeg iste čine su praćenje i evaluacija.

Specifični koraci koje jedinice lokalne samouprave mogu poduzeti u svakoj fazi uključivanja Roma u procese planiranja i odlučivanja na lokalnom nivou predstavljaju preostali dio ovog dokumenta.

Faza 1: Stvaranje uvjeta za zajednički rad romskih organizacija civilnog društva i lokalne uprave

Uzimajući u obzir marginalizirani položaj Roma, početni korak ka održivom učešću Roma u procesima planiranja i odlučivanja na lokalnom nivou je utvrđivanje romskih aktera koji će raditi zajedno sa jedinicama lokalne samouprave na izradi i provedbi odgovarajućih politika. Uključivanje Romkinja među ove aktere je od ključnog značaja kako bi se osiguralo da pitanje ravnopravnosti spolova dobije odgovarajuću pažnju u naknadnim fazama procesa.

- * U pogledu civilnog društva prvenstveno postoji potreba utvrditi da li rad i aktivnosti postojećih romskih organizacija odražavaju interese lokalne romske zajednice. Ukoliko je to slučaj, lokalne vlasti trebaju uložiti napore usmjerene na izgradnju kapaciteta organizacija kako bi organizacije funkcionirale kao sposobni partneri. Tamo gdje to nije slučaj lokalna tijela trebaju razmotriti mogućnost pružanja podrške za formiranje odgovarajuće platforme koje će okupiti romske aktiviste i predstavnike lokalnih javnih institucija u oblasti kulture, obrazovanja, medija i socijalne zaštite, kao i same predstavnike jedinica lokalne samouprave.
- * Medijatori između lokalnih romskih zajednica i zvaničnih institucija (npr., koordinatori za pitanja koja se odnose Rome u lokalnoj zajednici, zdravstveni radnici, asistenti

u nastavi), u lokalnim administracijama, u kojima postoje takve pozicije, imaju veoma bitnu ulogu. U slučajevima kada su ovi medijatori Romi oni mogu imati i ulogu predstavnika lokalnih romskih zajednica. U slučaju kada medijatori nisu Romi oni mogu doprinijeti procesu utvrđivanja sugovornika Roma, te raditi sa Romima na izradi i provedbi politika na lokalnom nivou.

Bez obzira da li predstavnici Roma dolaze iz civilnog društva ili lokalne uprave osnova za njihovo određivanje treba da bude njihovo iskustvo u radu za dobrobit lokalne romske zajednice.

Faza 2: Izrada politika na lokalnom nivou za i sa Romima

Kada se odrede odgovarajući sugovornici iz svih oblasti, naredni korak im je omogućiti da imaju aktivnu ulogu u definiranju mjera za dobrobit lokalnih romskih zajednica. Podkoraci u izradi lokalnih politika za Rome i u saradnji sa Romima uključuju uspostavljanje međuetničkog savjetodavnog tijela i izradu praktičnih dokumenata politike.

Da bi se osigurala koordinacija relevantnih politika u početnoj fazi izrade treba uspostaviti višesektorsko savjetodavno tijelo za etničke zajednice i međuetničke odnose i dati mu takav pravni status koji će zahtijevati da se s ovim tijelom redovno obavljaju konsultacije, te da se njihove ulazne informacije uzimaju u obzir u procesima donošenja odluka. Ovo tijelo treba okupiti predstavnike romskih organizacija civilnog društva i svih drugih etničkih zajednica koje žive u jedinici lokalne samouprave, kao i predstavnike lokalne uprave odgovorne za oblasti kulture, obrazovanja, zdravstvene zaštite, lokalnog ekonomskog razvoja, medija, javne sigurnosti, socijalne zaštite i prostornog planiranja. Također, u ovom tijelu treba osigurati jednaku zastupljenost žena.

Međuetnička tijela usmjerena na lokalne potrebe, kojima jedinice lokalne samouprave pružaju podršku, imaju potencijal ne samo da povećaju učešće Roma iz lokalnih zajednica (između ostalih) u procesu donošenja odluka, nego da i općenito unaprijede kvalitet međuetničkih odnosa. Marginalizacija Roma zahtijeva ciljane mjere. Osmišljavanje takvih mjera zahtijeva provedbu analize položaja lokalnog romskog stanovništva kako bi se utvrdili prioriteti i osigurala polazna osnova za mjerenje napretka. Pored analize situacije, treba se provesti realna interna procjena budžetskih, ljudskih i tehničkih kapaciteta lokalne uprave kako bi se osiguralo da se usvojene politike za rješavanje utvrđenih prioriteta u stvarnosti mogu i provesti.

Kako bi se riješila složena i dugoročna marginalizacija Roma na efikasan način lokalne politike bi općenito trebale utvrditi prioritete u sljedećim oblastima (navedenim po abecednom redu):

- * Efikasno učešće Roma u javnom sektoru;
- * Ekonomsko osnaživanje i zapošljavanje
- * Javno zdravstvo
- * Kulturalna integracija;
- * Obrazovanje;
- * Upis u matične knjige; i
- * Životni uvjeti u romskim naseljima.

Dokumenti politika na lokalnom nivou, kao što su akcioni planovi u gore navedenim oblastima, ne daju samo indikaciju u smislu prioriteta koje su dale lokalne vlasti u pogledu integracije Roma u njihovim sredinama nego također predstavlja i način da se operativno primjene strateški dokumenti usvojeni na centralnom nivou, uz njihovo prilagođavanje lokalnim uvjetima. Takve dokumente trebaju izrađivati radne grupe koje se sastoje od tri vrste interesnih strana:

- * Predstavnik odgovarajućih tijela javne uprave;
- * Predstavnik romskih organizacija civilnog društva; i
- * Medijatora između romskih zajednica i javnih institucija.

Faza 3: Provedba praktičnih politika

Za značajno učešće u lokalnom planiranju i donošenju odluka potrebno je ne samo da su uključene romske zajednice na lokalnom nivou u izradi lokalnih politika koje se na njih odnose nego i da se politike provode na takav način koji će osigurati konkretna poboljšanja u svakodnevnom životu zajednica.

Osiguranje provedbe politika zahtijeva da su to politike koje usvajaju izabrane lokalne skupštine uz odgovarajuće i jasno utvrđeno finansiranje na namjenskim budžetskim linijama. Potrebna finansijska sredstva koja prevazilaze sredstva dostupna u lokalnom budžetu često se mogu osigurati iz eksternih izvora, kao što je budžet na centralnom nivou ili donatori. Međutim, dugoročno gledajući

politike koje se pokazuju uspješnim za unaprjeđenje položaja lokalnih romskih zajednica trebale bi se finansirati na neodređenoj osnovi iz budžeta na lokalnom nivou.

Promjene u položaju lokalnih romskih zajednica, koje su rezultat provedbe politika, trebaju pratiti na kontinuiranoj osnovi radne grupe koje su izradile politike i mjeriti na redovnoj osnovi kroz objektivne eksterne evaluacije u odnosu na polaznu osnovu koja je dio analize situacije provedene u okviru Faze 2, kako je gore opisano. Informacije o provedbi i rezultatima politika trebaju se predstaviti i o njima razgovarati na izabranim lokalnim skupštinama, pored toga što će se predstaviti i općoj javnosti. Prethodna faza zatvara krug, no ove informacije se naknadno trebaju uključivati u cjelokupan proces u smislu izmjena politika i/ili u smislu izrade novih lokalnih politika za Rome i u saradnji sa Romima.

Koraci ka uključivanju Roma u lokalne procese planiranja i donošenja odluka grafički su prikazani na sljedeći način.



