



Организација за безбедност и соработка во Европа
Канцеларија за демократски институции и човекови права

Ул. Миодова 10
00-251 Варшава, Полска

Тел: +48 22 520 06 00
Факс: +48 22 520 06 05

Е-пошта: bpri@odihhr.pl
osce.org/odihhr

Концепт документ за регионалната округла маса за домување

12-13 септември 2012

Загреб, Хрватска

За проектот

“Најдобри практики за интегрирање на Ромите” (BPRI) е регионален проект на Западен Балкан. Целта е да се придонесе кон интегрирањето на Ромите во земјите од регионот и Косово*, одразувајќи ја посветеноста која тие ја имаат направено во поглед на нивното можно пристапување кон ЕУ и како земји-членки на ОБСЕ. Овој проект е финансиран од Европската унија (90%) и земјите-членки на ОБСЕ (10%).

Владите, невладините организации и ромското граѓанско општество на Западен Балкан, како дел од Акцискиот план за Роми и Синти на ОБСЕ, Декадата за вклучување на Ромите и стратегиите на националните влади за интегрирање на Ромите, работат заедно на унапредувањето на социјалната инклузија на Ромите и борбата против нивна дискриминација.

Генералниот директорат за проширување на ЕУ одржа неколку конференции за Ромите на високо ниво, на кои беа вклучени сите влади од регионот, што доведе до серија на заклучоци и обврски. Доколку Ромите треба да добијат вистински придобивки од нив, владите ќе треба да ги зајакнат своите заложби и да изнајдат иновативни решенија. Организациите на граѓанското општество, и особено ромските НВОи, ќе треба да продолжат да се застапуваат за реформи, да предлагаат повеќе инклузивни решенија и да ја подигаат свеста за состојбата на ромското малцинство.

Овој процес ќе биде поддржан преку проектот BPRI со промовирање на иновативни програми и олеснување на соработката помеѓу локалните и националните влади, независните институции и граѓанското општество. Домувањето е една од петте области на кои ќе работи проектот BPRI, и тоа на: 1. Учество во јавниот и политичкиот живот и носењето одлуки; 2. Пристап до правна помош; 3. Подобрување на животните услови; 4. Борба против дискриминацијата и унапредување на видливоста во ромските заедници; и 5. Регионална соработка.

Цел на округлата маса

Целта на округлата маса е да се поддржат владите и граѓанското општество за да се подобрат националните и локалните механизми за легализација и подобрување на ромските населби. Бидејќи легализацијата и подобрувањето не се остварлива опција во сите населби, на округлата маса, исто така ќе бидат истакнати и потенцијалните врски со развојните иницијативи за социјални станови. Преку заедничка работа на експертите од министерствата и општините кои работат во областа на домувањето, на оваа округла маса ќе:

- Се промовира размената на искуства со разни модели за подобрување на домувањето;
- Се подигне свеста за развојот на социјалните станови и остварувањето на правата за домување;
- Се разгледаат предизвиците за интегрирање на Ромите во однос на развојот на домувањето.

* Ваквото означување не е на штета на позициите во однос на статусот, и е во согласност со UNSCR 1244/99 и Мислењето на ICJ за декларацијата за независност на Косово.

Најдобри практики за интегрирање на Ромите
Поддржано од државите членки на ОБСЕ



Проектот е финансиран од ЕУ

Спроведувано од



Учесници

Учесници на округлата маса ќе бидат претставници од 41 општина од Западен Балкан, вклучително и ромските координатори и референти каде што е применливо, претставници од министерствата кои се одговорни за градежништво и просторно планирање, асоцијации на општини каде тоа е релевантно, невладини организации и други експерти кои работат на прашања поврзани со домувањето.

Основни информации

Законодавство за легализација во регионот на Западен Балкан

Работната дефиниција на ОБСЕ за бесправно изградени диви населби е “било која населба каде домовите се изградени без потребните дозволи или сопственичко право за користење на земјиштето.”¹ Прашањето за легализација на неформалните ромски населби е едно од најнеодложните загрижености кои се идентификувани во *Акцискиот план на ОБСЕ за подобрување на состојбата на Ромите и Синтите во рамки на областа на ОБСЕ од 2003.*² Во повеќето јурисдикции во регионот на Западен Балкан, поседувањето на законски регулирано живеалиште претставува предуслов за исполнување на други права. На Ромите кои живеат во неформални населби им недостасува оправдан пристап до земјиштето и имотот кој го користат, и оттаму тие се подложни на присилно иселување. Исто така, тие се соочуваат со тешкотии во пристапот до матичната евиденција на граѓаните, образованието и други јавни услуги. Разрешувањето на прашањата поврзани со домувањето и населбите е неопходно за да се спречи социјалната маргинализација и исклученост.

Неформалните ромски населби се присутни во сите јурисдикции на Западен Балкан. Во 2002, мисијата на ОБСЕ во Босна и Херцеговина идентификуваше околу стотина неформални ромски населби, во повеќе од триесет општини, со вкупно население од околу 22,000 лица. Во Србија, од околу 590 ромски населби, се проценува дека 35% од нив се диви градби, додека пак дополнителни 35% се комбинација од законски и бесправни (диви) изградени населби.³

Прифаќањето на проблемот околу легализацијата е комплексно прашање и мора да вклучува пристап на повеќе нивоа. Повеќето јурисдикции во регионот на Западен Балкан имаат преземено првични чекори преку усвојување на релевантно законодавство и стратегии, кои ќе овозможат да се формализираат бесправно изградените живеалишта и населби. Во 2006, Албанија го усвои првиот Закон за легализација, урбанизација и интегрирање на неформалните градби. Во 2009, Србија го усвои Законот за планирање и градба, со кој се дефинира последователната легализација на бесправно изградените објекти. Во 2011, тоа беше проследено со усвојување на Закон за постапување со бесправно изградени градби во поранешна Југословенска Република Македонија и Законот за постапување со бесправно изградени објекти во Хрватска. Во моментов, Хрватска е во процес на усвојување на амандмани на Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Црна Гора е во процес на усвојување на Закон за легализација на неформални објекти, додека пак Косово* е во процес на усвојување на Стратегија за регулирање на неформалните населби. Иако во Босна и Херцеговина не постои сеопфатно законодавство на државно ниво, повеќето општини имаат усвоено Одлука за легализација на бесправно изградени објекти.

Генерално, постојат четири главни критериуми кои се однесуваат на урбанистичкото планирање и легализација на бесправно изградените ромски населби кои треба да се земат предвид:

- Планиран статус на населеното земјиште;

¹ ОБСЕ Мисија во Босна и Херцеговина, *Извештај за ромските неформални населби во Босна и Херцеговина*, 2003, стр. 3. <http://www.osce.org/node/14860>.

² ОБСЕ Акциски план за подобрување на состојбата на Ромите и Синтите во рамки на областите на ОБСЕ <http://www.osce.org/odihr/17554>.

³ Упатства за подобрување на легализацијата на неформалните ромски населби.

<http://www.romadecade.org/files/downloads/14th%20ISC/Guidelines%20ISC%204-5%20Sept%2008%20Macura.pdf>.

* Ваквото означување не е на штета на позициите во однос на статусот, и е во согласност со UNSCR 1244/99 и Мислењето на ICJ за декларацијата за независност на Косово.

- Сопственик на земјиштето или право на користење на земјиштето;
- Географска локација на населбата во однос на центарот на градот; и
- Дали населбата е на јавно урбанизирано земјиште или на земјиште кое не е во јавна сопственост.⁴

Во повеќето случаи, Ромите мора да ги легализираат своите живеалишта или населби во рамки на општите процеси за легализација, кои се применливи за целото население. Тие се соочуваат со пречки при поднесувањето на апликации за легализација заради недостигот на неопходна документација (лични документи и документација за имотот), значителен износ на пари за разни надоместоци и потврди и недостиг на образование, се само некои од неколкуте важни фактори кои може да се споменат. Некои национални и локални влади направија проактивни чекори во оваа област преку намалување на давачките за апликации и воведување на позицијата на општински координатори за ромски прашања кои може да ги поддржат локалните заедници при добивањето на релевантната документација. Други пак отидоа чекор понатаму преку донирање на земјиштето на кое се наоѓаат ромските населби, инвестирајќи во инфраструктурни подобрувања, подобрување на пристапот до јавни услуги (вклучително и собирање на ѓубре, јавно осветлување, јавен превоз, полиција, итн.) и обезбедување на програми за социјална интеграција. Овој тип на интегриран пристап е неопходен не само за да се обезбеди дека секој е во можност да учествува во процесот на легализација, но исто така и да се унапреди социјалната и економска интеграција на ромските заедници.

Пример за легализација: студиска посета во град Сисак, Хрватска

Во 2005, населбата *Цапрашке полјане* во градот Сисак беше неформална ромска населба, изградена на земјиште во сопственост на хрватската компанија за шумарство. Тоа беше јавно урбанизирано земјиште, кое не било планирано за стамбена намена. Со цел да се обезбеди одржливо решение за домувањето на 150 ромски семејства кои *Цапрашке полјане* го имаа направено свој дом, градот Сисак се застапуваше за префрлање на земјиштето под ромската населба од Република Хрватска на градот Сисак.

Стекнувањето на земјиштето беше првиот чекор во легализацијата на неформалната населба. Потоа, градот Сисак направи измени на урбанистичките планови на градот и го преквалифицираше земјиштето од јавно урбанизирано земјиште во нејавно земјиште за стамбена намена. Покрај тоа, градот Сисак разви и детални планови за населбите. Тоа му овозможи на градот да обезбеди формален пристап до инфраструктурни услуги како што се вода, електрична енергија и собирање на ѓубре. Со оваа иницијатива, градот Сисак ја формализираше неформалната населба и на жителите од населбата им овозможи да започнат со процесот на легализација на нивните бесправно изградени куќи.

Политики за социјални станови во регионот на Западен Балкан

Catholic Relief Services го дефинираат социјалното домување/станови како “станови кои се финансирани, изградени и/или доделени од владата, и генерално се наменети за групи со ниски приходи или без приходи. Наемнината за социјалните станови вообичаено е по достапна цена, а сопственикот на имотот ја врши отплатата преку заеми или кредити со ниска каматна стапка. Во рамки на стандардните пазарни услови, социјалните станови се обезбедуваат на лица кои имаат ограничени средства или приход.”⁵

Повеќето јурисдикции на Западен Балкан имаат некаква форма на стратегија или закони со кои се регулираат социјалните станови и/или достапното домување. Во 2001, Хрватска усвои програма за јавно финансирање на изградба на куќи согласно на Законот за јавно финансирање на изградба на куќи, со што се даде предност на граѓаните кои живеат во живеалишта кои не ги поседуваат. Во 2004, Албанија го усвои Законот за социјални станови. Во 2009, Србија го усвои законот за социјални станови, откако претходно беше усвоена Стратегијата за намалување на сиромаштијата

⁴ ОБСЕ, *Домување и населби на Ромите во југоисточна Европа*, 2006, <http://www.osce.org/odihr/23336>.

⁵ Catholic Relief Services, *Препораки за развој на непрофитни/социјални станови во БиХ*, октомври 2011 стр. 42.

* Ваквото означување не е на штета на позициите во однос на статусот, и е во согласност со UNSCR 1244/99 и Мислењето на ICJ за декларацијата за независност на Косово.

во Србија и Националната стратегија за решавање на проблемите на бегалците и раселените лица од Република Србија. Во 2010, Косово* го усвои Законот за финансирање на програми за специјално домување, со кој се регулираат социјалните станovi. Владата на Црна Гора во моментот е во процес на усвојување на Закон за социјални станovi.

Иако во поранешна Југословенска Република Македонија не постои формално законодавство за социјални станovi, во 2010 владата усвои Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната вклученост, која ги опфаќа и лицата кои се социјално исклучени во секторот домување. На сличен начин, Босна и Херцеговина немаат законска рамка за социјални станovi, но владата спроведува неколку развојни проекти за социјални станovi со поддршка од Catholic Relief Services, UNDP и Hilfswerk Austria.

Генерално, обезбедувањето на домување за социјално ранливите групи треба да се сфати како комбинација на неколку елементи: обезбедување на стамбени единици; интегрирање на ранливите групи; и подобрување на животните услови на целните групи.⁶ Преку унапредување на размената на искуства, проектот BPRI има за цел да ги поддржи владите во обезбедувањето дека Ромите имаат пристап до социјални станovi и дека тоа е придружено со други политики за интегрирање.

Развој на домувањето и подобрување на населбите

Во неодамнешниот извештај објавен од Европската комисија⁷, ромските заедници главно живеат во интегрирани урбани/приградски соседства; сегрегирани урбани/приградски соседства; и сегрегирани рурални населби. Постои недостиг на основна инфраструктура, како што се тротоари или електрична струја или проточна вода. Покрај тоа, стамбените единици се од слаб квалитет, честопати се состојат од импровизирани колиби со ограничен простор и без прозорци, врати или ѕидови⁸. Покрај тоа, ромските заедници кои живеат во сегрегирани рурални населби честопати се отсечени од училиштата, здравствените услуги и други социјални услуги.

Согласно на член 11 од Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права⁹, кој е ратификуван од јурисдикциите во регионот на Западен Балкан, властите имаат законска обврска да обезбедат адекватно домување за сите свои граѓани. Иако во Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права не е содржана дефиниција за “адекватно домување”, агенции како што е UN-Habitat го дефинираат “адекватното домување” како “нешто повеќе од покрив над главата”. Според UN-Habitat “адекватно домување” вклучува: приватност и адекватен простор; физички пристап; адекватна безбедност; обезбедени сопственички права; стабилност и трајност на градбата; адекватно осветлување, греење и вентилација; основна инфраструктура: водоснабдување, канализација и капацитети за управување со отпад; соодветен квалитет на животната средина и здравствени фактори; и адекватна и достапна локација во однос на работата и основните услуги, и сите тие треба да бидат расположливи по достапна цена. Повеќето јурисдикции во регионот на Западен Балкан имаат преземено активности кои имаат за цел да се подобри или развие домувањето за Ромите. На пример:

- Владата на Хрватска спроведува три проекти финансирани од ИПА кои имаат за цел да се подобри инфраструктурата во ромските населби;
- По комплетирањето на мапирањето на потребите за домување на Ромите во 2009, Босна и Херцеговина спроведоа два проекти за домување кои имаат за цел да се изградат и реконструираат ромските куќи и инфраструктурни проекти од помал размер;
- Поранешна Југословенска Република Македонија спроведе програма за микрокредитирање на ромските семејства, со што им се овозможи да ги подобрат своите куќи.

⁶ Catholic Relief Services, *Препораки за развој на непрофитни/социјални станovi во БиХ*, октомври 2011 стр. 42.

⁷ Fresno, Jose Manuel, *Што функционира за инклузијата на Ромите во ЕУ*, 2012, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/whatworksfor_romainclusion_en.pdf.

⁸ Според анкетата на UNDP од 2012, *Состојбата на Ромите во 11 земји-членки на ЕУ: Преглед на резултатите од анкетата* (http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/whatworksfor_romainclusion_en.pdf), околу 45% од Ромите живеат во домаќинства на кои им недостига најмалку една од основните погодности, имено кујна во куќата, тоалет во куќата, туш или бања и електрична енергија.

⁹ Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права, 1966, <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>.

Реконструкција на инфраструктурната мрежа: студиска посета во околијата Меѓумурје, Хрватска

Околијата Меѓумурје е дом на најголемата ромска популација во Хрватска. Се проценува дека приближно 11% од населението во околијата се Роми. Околијата Меѓумурје идентификуваше дека најголемиот дел од ромското население живее во несоодветни животни услови: или како резултат на недостиг на инфраструктура во ромските населби или недостиг на соодветна состојба на поединечни куќи.

Заедно со владината канцеларија за национални малцинства, околијата Меѓумурје обезбеди финансирање за бројни инфраструктурни проекти и проекти за домување, вклучително и:

- “Реконструкција на инфраструктурната мрежа (вода, канализација и електрична енергија) во населбата Параг” (PHARE 2005);
- “Реконструкција на инфраструктурната мрежа (вода, канализација и електрична енергија) во населбите Прибиславец, Пишкоровец и Лончарево” (PHARE 2006);
- “Реконструкција на инфраструктурна мрежа во населбите Ораховица и Ситнице и почеток на процесот на легализација” (ИПА 2008).

Сите три проекти имаа за цел да се подобри животниот стандард на ромските заедници во околијата Меѓумурје и понатамошната интеграција и инклузија на Ромите.

Забележете дека за време на студиската посета, ќе биде обезбеден превод на босански/хрватски/црногорски/српски јазик.

Генерално, развојот на домувањето и подобрувањето на ромските населби треба да се спроведува согласно на 10 Заеднички основни принципи за инклузија на Ромите¹⁰ кои, меѓу другото, вклучуваат употреба на инструменти на Европската Унија и активно учество на Ромите.

Ранлива состојба на ромските жени и деца

Извештајот на специјалниот известувач за адекватно домување како компонента на правото на адекватен животен стандард и на правото на недискриминација, при разгледувањето на остварувањето на правата на жените на адекватно домување, содржи информации за повеќекратната дискриминација на која се изложени жените од малцинствата, особено жените Ромки, што има негативно влијание врз нивните права. Според извештајот, “сведочењата укажуваат дека повеќето жени биле предмет на дискриминација на повеќе нивоа во рамки на заедницата и од страна на државата на основ на тоа дека се жени, како и припаднички на малцинска група.”¹¹ Покрај тоа, извештајот укажува дека “повеќекратната дискриминација, според многу објаснувања, ги има доведено жените да живеат во несоодветни домови, деградирачки животни услови, како и во сегрегирани заедници, во кои не се обезбедени основните услуги како што се вода, канализација или греење.”

Во извештајот објавен од Европскиот центар за права на Ромите¹² акцентот е ставен на Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација, и притоа државите се обврзани да “ја забранат и елиминираат расната дискриминација во сите форми и да го гарантираат правото на секој [...] за еднаквост пред законите, имено во уживањето на [...] правото на домување.”¹³ Понатаму се дефинираат меѓународните договори кои го наложуваат постапувањето со ранливите групи, како што се жените и децата, и нивното право на домување, како што е Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација на жените, со што се регулира следното:

Земјите членки ќе ги преземат сите соодветни мерки за да се елиминира дискриминацијата на жените во руралните области за да врз основа на еднаквоста на мажите и жените се

¹⁰ Совет на Европа, *10 Заеднички основни начела за инклузија на Ромите*, 2011, http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2011_10_Common_Basic_Principles_Roma_Inclusion.pdf.

¹¹ Економски, социјални и културни права: Жените и адекватното домување. Извештај на специјалниот известувач за адекватно домување како компонента од правото на адекватен стандард за живот и за правото на недискриминација, Miloon Kothari. E/CN.4/2006/118. 27 February 2006.

¹² Европски центар за правата на Ромите. Стандардите не се применуваат: Неадекватно домување во ромските заедници. декември 2010.

¹³ Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација. Член 5 (е) (iii). <http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm>

обезбеди дека тие учествуваат во и имаат придобивки од руралниот развој, и особено на тие жени да им се обезбеди правото [...] на уживање на адекватни животни услови, особено во однос на домувањето, канализацијата, електричната енергија и водоснабдувањето, превозот и комуникациите.¹⁴

Член 27 од Конвенцијата за правата на детето појаснува дека државата е одговорна да им помогне и да ги поддржи родителите или старателите во областа на домувањето, доколку е неопходно да се осигура и адекватен стандард за живот за детето.¹⁵

Комесарот за човекови права на Советот на Европа¹⁶ истакна дека повредата на правото на адекватно домување може да има различно значење за жените и мажите, наведувајќи го следното:

Жените обично ја носат примарната одговорност за издржување и одржување на домот, и од суштинска важност е оваа клучна улога да биде признаена и нивните права да бидат унапредени. Било кое разбирање на адекватното домување во однос на жените мора предвид да го земе контекстот и домувањето, и животните услови во заедницата и семејството во кое тие живеат. Оттаму, влијанието на неадекватните животни услови и бездомништвото на децата станува еднакво важно за нивните мајки. Животите на многу жени се својствено поврзани со животите на семејството и нивните деца.

Од тие причини, специјалниот известувач препорачува дека државите треба да обезбедат дека се развиваат политики за домување и законодавство кои се родово сензитивни, притоа земајќи ја предвид состојбата на посебни групи на жени кои се особено ранливи на бездомништво и други повреди на правото на домување заради повеќекратни форми на дискриминација.

Документи кои послужија како ресурс

Легализација:

- Влада на Албанија, Закон за легализација, урбанизација и интегрирање на неформалните градби, 2006
- Влада на Србија, Закон за планирање и градба, 2009
- Влада на поранешна Југословенска Република Македонија, Закон за постапување со бесправно изградени објекти, 2011
- Влада на Хрватска, Закон за постапување со бесправно изградени објекти, 2011 (во тек е процес на измени на законот)
- Влада на Црна Гора, Закон за легализација на неформални објекти
- Влада на Косово*, нацрт Стратегија за регулирање на неформалните населби, 2012
- Босна и Херцеговина не располага со чадор законодавство на државно ниво, но повеќето општини имаат усвоено Одлука за легализација на бесправно изградени објекти

Социјални станови:

- Влада на Хрватска, Програма за изградба на станови со јавно финансирање, 2001
- Влада на Албанија, Закон за социјални станови, 2004
- Влада на Србија, Закон за социјални станови, 2009, и Национална стратегија и акциски план за социјални станови, 2012
- Влада на Косово*, Закон за финансирање на специјални програми за домување, 2010
- Влада на Црна Гора, нацрт Закон за социјални станови, 2012
- Иако во поранешна Југословенска Република Македонија не е усвоено формално законодавство за социјални станови, во 2010, поранешна Југословенска Република Македонија усвои Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјална инклузија, во која се опфатени лицата кои се социјално исклучени од секторот домување

¹⁴ Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените. Член 14(2). <http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm>

¹⁵ Конвенција за правата на детето. <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>

¹⁶ Совет на Европа. Комесар за човекови права. Документ: Права на домување: Обврската да се обезбеди домување за сите. 25 април 2008. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1292391>

- Босна и Херцеговина нема формални стратешки или законски документи за социјално домување, но неколку развојни проекти за социјални станови беа спроведени со поддршка од Catholic Relief Services, UNDP и Hilfswerk Austira

Меѓународна рамка:

- Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права, 1966, <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>
- Меѓународна конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација, 1969. <http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm>
- Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, 1979. <http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm>
- Конвенција за правата на детето, 1990. <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>
- ОБСЕ Акциски план за подобрување на состојбата на Ромите и Синтите во рамки на областите на ОБСЕ, 2003, <http://www.osce.org/odihr/17554>
- Совет на Европа, *10 Заеднички основни начела за инклузија на Ромите*, 2011, http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2011_10_Common_Basic_Principles_Roma_Inclusion.pdf