

C P E S

CENTAR ZA PRIMENJENE
EVROPSKE STUDIJE

POLICY BRIEF

Afirmativne akcije za Rome u oblasti obrazovanja

(Radna verzija ove studije vlasništvo je Centra za primenjene evropske studije iz Beograda. Do izdrade konačne verzije ne preporučuje se umnožavanje i citiranje. Ova radna verzija može se koristiti jedino za potrebe Škole romologije iz Novog Sada)

Sadržaj

- 1) Uvod
- 2) Afirmativna akcija i romska zajednica u RS
- 3) Afirmativne mere za veću dostupnost obrazovanja za Rome u Srbiji
 - a) Srednje škole
 - b) Fakulteti
- 4) Uspešnost primene sadašnjeg sistema afirmativnih mera za Rome
- 5) Potreba za podrškom Romima u obrazovanju uz primenu afirmativnih mera
- 6) Preporuke
- 7) Annex I
 - a) O afirmativnoj akciji
 - b) O opravdanosti mera afirmativne akcije
- 8) Annex II
 - a) Afirmativna akcija u međunarodnom pravu
 - b) Afirmativna akcija i romska zajednica u međunarodnoj praksi

Uvod

Prema popisu iz 2002. godine, u Republici Srbiji živelo 108.193 Roma ili 1.44% od ukupnog stanovništva. Nevladine organizacije, a i sama država, pretpostavljaju da je broj Roma u Srbiji barem duplo veći od broja popisanih. Od pripadnika romske zajednice obuhvaćenih popisom iz 2002. godine 61% nije imalo završenu osnovnu školu, 29% je imalo osnovnoškolsko obrazovanje, 7,8% srednješkolsko, a samo 0,3% visokoškolsko. Pored zdravlja, stanovanja i zapošljavanja, unapređenje obrazovnog statusa pripadnika romske zajednice jedna je od prioritarnih oblasti međunarodne inicijative nazvane Dekada inkluzije Roma 2005-2015, čiji je Srbija zemlja članica.

U oblasti unapređivanja obrazovnog statusa Roma, u Srbiji su se od demokratskih promena sprovodili, ili se sprovode, različiti projekti podrške. Jedan od tih projekata je i afirmativna akcija pri upisu kandidata romske nacionalnosti u srednje škole i na fakultete čiji je osnivač Republika, a koja se sprovodi od 2003. godine¹. Od septembra 2009. godine, kada je stupio na snagu novi Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, afirmativne mere i zvanično su uvedene u obrazovni sistem Republike Srbije. Do tada nije postojao obavezujući dokument koji bi ih propisivao, već su se ove mere iz godine u godinu nanovo sprovodile na inicijativu Sekretarijata za romsku nacionalnu strategiju, uz ograničene i nedovoljne mere informisanja romskih zajednica u Srbiji, kao i bez sveobuhvatne analize potreba lokalnih romskih zajednica u Republici Srbiji.

U proteklih šest godina (2003-2009) srednju školu u Srbiji, preko afirmativnih mera, upisalo je 902 učenika Roma, a broj upisanih studenata na državne fakultete od 2003. do danas nije premašio pet stotina. Ovo je srazmerno veoma mali broj u odnosu na broj upisanih učenika iz opšte populacije, ali je ipak veliki napredak u odnosu na situaciju pre početka sprovođenja mera. Jedan od razloga malog broja korisnika afirmativne akcije i malog broja Roma koji završi osnovnu školu, svakako je i nedovoljno inkluzivno i kulturno nesenzitivno predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje u Srbiji, o čemu svedoči izveštaj Instituta za otvoreno društvo *Jednaka dostupnost kvalitetnog obrazovanja za Rome u Srbiji* iz 2007. godine². Takođe, čini se i da stanju u ovoj oblasti doprinose i manjkavosti sadašnjeg sistema afirmativnih mera koji, bez obzira na dobru volju donosilaca odluka o oblasti prosvete i integracije Roma, ograničava punu dostupnost srednjoškolskih i visokoškolskih institucija Romima kao najmarginalizovanoj etničkoj zajednici.

¹ O afirmativnoj akciji vidi više u Annexu I-A

² *Jednaka dostupnost kvalitetnog obrazovanja za Rome u Srbiji*. (Izveštaj o monitoringu). Fond za otvoreno društvo. Beograd, 2007

Uzimajući u obzir sadašnji obrazovni status romske zajednice i manjkavosti same strukture dosadašnjih mera usmerenih prema uključivanju Roma u obrazovanje, neophodno je da Vlada Republike Srbije primeni Ustav, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina i Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, i da donese posebnu uredbu kojom će obezbediti obavezno sprovođenje decentralizovanog programa afirmativne akcije i podrške romskim učenicima u primarnom i sekundarnom nivou obrazovanja i utvrditi jasne procedure i kriterijume po kojima će se mere afirmativne akcije i podrške u obrazovanju, usmerene na unapređenje obrazovnog statusa romske populacije, sprovoditi.

Afirmativna akcija i romska zajednica u Republici Srbiji

Ustav Republike Srbije kaže da se ne smatraju „*diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima*“³, te propisuje da se ne smatraju „*diskriminacijom posebni propisi i privremene mere koje Republika Srbija može uvesti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju*“⁴. Pored Ustava u Srbiji je na snazi niz nižih pravnih akata koji predviđaju i preporučuju primenu afirmativnih mera čiji je cilj osnaživanje ranjivih i u društveni život nedovoljno uključenih grupa, među kojima je i **Zakon o zabrani diskriminacije** koji u članu 14 iznosi da se diskriminacijom ne smatraju „*posebne mere uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica, odnosno grupe lica, koja se nalaze u nejednakom položaju*“⁵.

U oblasti zaštite prava nacionalnih manjina Republika Srbija je donela pojedinačne zakone u cilju postizanja ravnopravnosti manjina s većinom. U nekim od tih zakona, ali i u posebnim praktičnim politikama koje Srbija sprovodi, predviđa se primena afirmativnih mera čiji su korisnici pripadnici manjina⁶. **Zakon o zaštiti prava i sloboda**

³ Član 21 Ustava Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 83/06)

⁴ Član 76 Ustava Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 83/06)

⁵ Zakon o zabrani diskriminacije (Službeni glasnik RS br. 22/09). Afirmativne mere predviđa i **Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom** u članu 8 kaže da se ne smatraju povredom načela jednakih prava i obaveza niti diskriminacijom „*odredbe zakona, propisa, kao ni odluke ili posebne mere donete u cilju poboljšanja položaja osoba sa invaliditetom, članova njihovih porodica i udruženja osoba sa invaliditetom, kojima se pruža posebna podrška, neophodna za uživanje i ostvarivanje njihovih prava pod istim uslovima pod kojima ih uživaju i ostvaruju drugi*“ ((Službeni glasnik RS br. 33/06); kao i **Zakon o izboru narodnih poslanika** koji u članu 40a propisuje se da „*na izbornoj listi među svaka četiri kandidata po redosledu na listi (prva četiri mesta, druga četiri mesta i tako do kraja liste) mora biti po jedan kandidat - pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi, a ukupno na izbornoj listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola na listi*“ ((Službeni glasnik RS br. 18/04);

⁶ Na primer, u Zakonu o izboru narodnih poslanika propisuje se ukidanje izbornog cenzusa od 5% za stranke nacionalnih manjina te uvodi tzv. prirodni prag za ovakve stranke

nacionalnih manjina iz 2002. godine, koji je Srbija nasledila od Savezne Republike Jugoslavije ističe da „*Organi vlasti u Saveznoj Republici Jugoslaviji mogu u skladu sa Ustavom i zakonom da donose propise, pojedinačne pravne akte i da preduzimaju mere u cilju obezbeđenja pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većinske nacije...Propisi, pojedinačni pravni akti i mere iz stava 1. ovog člana se ne mogu smatrati aktom diskriminacije*“⁷.

Kako su Romi najmarginalizovanija i najsiromašnija nacionalna manjina u Republici Srbiji, Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina ih posebno imenuje i kaže da „**organi vlasti će doneti pravne akte i preduzeti mere...u cilju popravljavanja položaja lica koja pripadaju romskoj nacionalnoj manjini**“. Pored Ustava, koji predviđa usvajanje posebnih mera zarad postizanja ravnopravnosti, i Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji eksplicitno naglašava potrebu popravljavanja položaja Roma, u Republici Srbiji na snazi je još nekoliko zakona koji afirmativno tretiraju njihove probleme, dakle koji afirmativno „izdvajaju“ probleme Roma iz problema opšte populacije.

Romi su prepoznati kao izuzetno ranjiva grupa i u dokumentima u kojima su definisani prioriteti i strategije Republike Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji, poput **Nacionalne strategije Srbije za pristupanje SCG Evropskoj uniji** iz juna 2005. godine i **Nacionalnog programa za integraciju u Evropsku uniju** iz oktobra 2008. godine⁸. Takođe, postupajući u skladu sa svojim opredeljenjem da unapredi položaj Roma Republika Srbija se u januaru 2005. godine priključila **Dekadi inkluzije Roma**⁹. U okviru Dekade inkluzije Roma, Vlada Republike Srbije usvojila je četiri akciona plana koji sadrže mere koje treba implementirati kako bi se poboljšao položaj romske zajednice u stanovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj situaciji i obrazovanju. S obzirom da su ove četiri oblasti međusobno povezane, nekoliko ministarstava Vlade učestvuje u implemetiranju mera iz okvira svojih resora, a na nivou Vlade je u martu 2008. godine osnovan **Savet za unapređenje položaja Roma** u cilju interministarskog koordiniranja aktivnosti koje proizilaze iz akcionih planova iz 2005. godine¹⁰. Takođe, u okviru Ministarstva za ljudska i manjinska prava pitanjima inkluzije romske zajednice bavi se **Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju** kao organ koji koordinira aktivnosti Dekade inkluzije Roma na nacionalnom i na lokalnom nivou. Sekretarijat, u saradnji s lokalnim samoupravama radi na razvijanju lokalnih akcionih planova iz četiri prioritetne oblasti kojima se definišu lokalni prioriteti za unapređenje položaja Roma¹¹.

⁷ Član 4 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (*Službeni glasnik SRJ* br. 11/02)

⁸ Oba dokumenta se mogu preuzeti sa internet prezentacije Kancelarije za Evropske integracije: <www.seio.sr.gov.yu>

⁹ U februaru 2005. godine devet zemalja centralne i istočne Evrope (Češka, Slovačka, Mađarska, Makedonija, Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Crna Gora i Srbija) pokrenulo je inicijativu nazvanu *Dekada inkluzije Roma*. Cilj Dekade je umanjivanje neprihvatljivih razlika između Roma i šireg društva. Vidi više na: <<http://www.mrc.org.yu/ligazadekadu/>>

¹⁰ Predsednik 22-članog Saveta je potpredsednik Vlade Božidar Đelić. Članovi Saveta su predstavnici resornih ministarstava uključenih u sprovođenje mera za unapređenje položaja Roma.

¹¹ Kako opštine nemaju obavezu kreiranja niti sprovođenja lokalnih akcionih planova za unapređenje položaja Roma Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju je u protekle četiri godine radio na zagovaranju usvajanja ovih planova na lokalnom nivou. Do sada su lokalni akcioni planovi usvojeni u oko 30 opština u Srbiji.

Od 2005. godine na lokalnom nivou se radi na angažovanju tzv. romskih koordinatora koji se bave problemima vezanim za implementaciju mera za inkluziju Roma, te pomaganjem lokalnoj romskoj zajednici u komunikaciji s javnim službama¹².

U aprilu 2009. godine Vlada Republike Srbije usvojila je **Strategiju za unapređivanje položaja Roma**. Među osnovnim principima i vrednostima na kojima Strategija počiva jeste sprovođenje mera afirmativne akcije u oblasti zdravstva, stanovanja, zapošljavanja, socijalne zaštite, obrazovanja itd. U svim ovim oblastima u Strategiji se preporučuje primena afirmativnih mera kako bi se romska zajednica što bolje integrisala u društvo i kako bi se smanjio jaz u pristupu pravima između Roma i opšte populacije¹³.

U oblasti unapređivanja obrazovanja Roma, uzevši u obzir nezadovoljavajući obrazovni status većine pripadnika romske zajednice, u poređenju s opštom populacijom u Srbiji, država je još 2003. godine počela primenjivati afirmativne mere kako bi se povećala dostupnost obrazovnih institucija i programa romskoj populaciji (preferencijalni tretman romskih kandidata pri upisu u srenje škole i na fakultete čiji je osnivač Republika Srbija). Takođe, 2006. godine država je započela projekat podrške romskoj deci u savladavanju gradiva u osnovnim školama (projekat „Romski asistenti“).

Ove dve mere, uz još nekoliko projekata, usmerene su ka zadržavanju romskih učenika u školama i unapređenju školskog uspeha što većeg broja Roma u sistemu obrazovanja Srbije. Iako je od početka primene ovih mera uočen napredak u obuhvatu romske dece obrazovanjem, do sada postignuti rezultati i sporost u implementaciji ovih mera ipak ukazuju na probleme u njihovoj strukturi i načinu sprovođenja što u dovodi u pitanje celishodnost trenutnih rešenja i procedura u preferencijalnom tretmanu i podršci Romima u obrazovanju.

Afirmativne mere za veću dostupnost obrazovanja za Rome u Srbiji

Dostupnost predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja propisuje nekoliko zakona Republike Srbije.

Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u članu 3 utvrđuje da: „*sistem obrazovanja i vaspitanja mora da obezbedi za svu decu, učenike i odrasle... jednako pravo i dostupnost obrazovanja i vaspitanja bez*

¹² Od uključivanja u Dekadu inkluzije Roma na angažovanju romskih koordinatora radio je Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju uz pomoć Evropske agencije za rekonstrukciju i OEBS-a. Do 2008. godine u stalni radni odnos primljeni su koordinatori u opštinama Sombor, Barajevo, Grocka, Bujanovac, Pirot, Kragujevac, Vranje i Bela Palanka. Ministarstvo za rad i socijalnu politiku je 2008. godine raspisalo konkurs za prijem 22 opštinska romska koordinatora u radni odnos po ugovoru o delu s tim da optine od 1. januara 2009. godine pruzmu finasiranje plata romskih koordinatora na neodređeno vreme. U sledećim opštinama je raspisan konkurs: Vlasotince, Vladičin Han, Gadžin Han, Kruševac, Šabac, Bečej, Smederevska Palanka, Zaječar, Novi Bečej, Alibunar, Odžaci, Novi Pazar, Koceljeva, Žitorađa, Niš-Crveni krst, Kuršumlija, Senta, Jagodina, Knjaževac, Ljig, Kovin i Trstenik. Izvori: Godišnji izveštaj Lige za Dekadu 2007. Centar za prava manjina. Beograd, 2008. str. 8; Stalna konferencija opština i gradova <www.skgo.org>

¹³ Strategija za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji. < www.ljudskaprava.gov.rs>

diskriminacije i izdvajanja po osnovu pola, socijalne, kulturne, etničke, religijske ili druge pripadnosti, mestu boravka, odnosno prebivališta, materijalnog ili zdravstvenog stanja, teškoća i smetnji u razvoju i invaliditeta, kao i po drugim osnovama¹⁴. U članu 91 ovog zakona propisuje se pravo na besplatno osnovno obrazovanje, kao i na besplatno obrazovanje učenika srednjih škola u Srbiji¹⁵. Što se afirmativnih mera tiče, novi tzv. krovni zakon uvodi novinu i propisuje u članu 99 da: „izuzetno, pojedina lica mogu da se upišu u srednju školu pod povoljnijim uslovima radi postizanja ravnopravnosti u sticanju obrazovanja“¹⁶. Iako se u ovom članu Zakona ne pominju Romi, učenici iz ove populacije će svakako biti glavni korisnici ove odredbe.

Prema podacima Republičkog Zavoda za statistiku za školsku 2006/07. godinu osnovnim obrazovanjem bilo je obuhvaćeno 99.1% dece učeničkog uzrasta osnovne škole, a 79.83% osoba uzrasta srednje škole. Stopa odustajanja za 2006/07. školsku godinu u osnovnim školama bila je 0.45%, odnosno 1.95% u srednjim školama¹⁷. Podaci Republičkog zavoda za statistiku odnose se na opštu populaciju u Srbiji, dakle ne prikazuju procenat obuhvata obrazovanjem, niti procenat odustajanja tj. trajnog napuštanja škole po kriterijumu etničke pripadnosti ili nekom drugom kriterijumu. Istraživanje sprovedeno u okviru **Strategije za smanjenje siromaštva**¹⁸ pokazalo je da je broj romske dece koja završe osnovnu školu preko 70% manji od broja romske dece koja se upišu u prvi razred (2006. godine). U školskoj 2005/6. godini u osnovnu školu upisano je samo 47% romskih devojčica i 53% romskih dečaka, a osipanje dece u prelasku iz 4. i 5. razreda bilo je oko 50%¹⁹. Takođe, u Strategiji za unapređivanje položaja Roma iznosi se podatak da u Srbiji živi najmanje 60 000 romske dece predškolskog i osnovnoškolskog uzrasta, a da oko 50% romskih roditelja svoju decu ne šalje u škole zbog nedostatka novca²⁰.

Istraživanja Centra za prava deteta pokazuju da je 5% romske dece koja pohađaju osnovnu školu do 3. razreda već ponovilo jednu godinu zbog neuspeha u usvajanju gradiva²¹, što je velika razlika u odnosu na samo 0.2% ponovaca iz opšte populacije. Ako uzmemo ove podatke i uporedimo ih s podacima o obuhvatu osnovnim obrazovanjem i podacima o napuštanju osnovne škole koji se odnose na opštu populaciju, uviđamo veliku nesrazmeru u obuhvatu

¹⁴ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Službeni glasnik RS* br. 72/09)

¹⁵ Pored ovog zakona, Zakonom o osnovnoj školi i Zakonom o srednjoj školi Republike Srbije detaljnije se uređuje osnovno, odnosno srednje obrazovanje u Srbiji : Zakon o osnovnoj školi (*Službeni glasnik RS* br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94, 22/01); Zakon o srednjoj školi (*Službeni glasnik RS* br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 62/03, 64/03)

¹⁶ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Službeni glasnik RS* br. 72/09)

¹⁷ Statistički godišnjak 2008. Republički zavod za statistiku. Beograd, 2009. str. 352

¹⁸ Strategija za smanjenje siromaštva je dokument Vlade Srbije usvojen 2003. godine koji sadrži analizu uzroka, karakteristika i profila siromaštva u Srbiji, kao i glavne strateške smernice za društveni razvoj i smanjenje broja siromašnih. Više informacija na: < www.prsp.sr.gov.yu>

¹⁹ Drugi izveštaj o implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva. Vlada Republike Srbije. Beograd, 2007. str.92

²⁰ Strategija za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji. < www.ljudskaprava.gov.rs>

²¹ Specifični problemi u radu obrazovanju romske dece. Učiteljski fakultet u Jagodini. Univerzitet u Kragujevcu. 2002

osnovnim obrazovanjem između Roma i pripadnika opšte populacije, što dalje dovodi do još veće nesrazmere što se srednjeg i visokog obrazovanja tiče.

U analizi problema obrazovanja Roma u Republici Srbiji vredi pomenuti još jednu nesrazmeru između romske i opšte populacije. Prema podacima Centra za interaktivnu pedagogiju iz Beograda više od 30% dece koja pohađaju tzv. specijalne osnovne i srednje škole čine učenici iz romske zajednice²². Kada se od škola za decu s oštećenjem sluha i vida izdvoje škole za decu s smetnjama u mentalnom razvoju dolazi se do podataka koji kažu da u potonjim školama u nekim slučajevima Romi čine više od 50% dece²³.

Takođe, veliki problem u uključivanju romske dece u obrazovanje čini dokazivanje državljanstva neke romske dece koja ne poseduju nikakav dokaz o rođenju ili srodstvu s roditeljima²⁴. Da bi rešilo ovaj problem, Ministarstvo prosvete je osnovnim školama u Srbiji je uputilo dopis da bez otežavanja upišu romsku decu koja nemaju potrebna dokumenta²⁵, a donošenjem novog Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja utvrđeno je da se u osnovnu školu upisuje "svako dete koje do početka školske godine ima najmanje šest i po, a najviše sedam i po godina", kao i da „izuzetno, deca iz osetljivih društvenih grupa mogu da se upišu u školu, bez dokaza o prebivalištu roditelja i potrebne dokumentacije”²⁶.

Potpisivanje tzv. ugovora o readmisiji, tj. ugovora o povratku građana Srbije koji ilegalno borave na teritoriji zapadnoevropskih zemalja, doprinelo je daljem usložnjavanju problema inkluzije romske dece u srbijanski obrazovni sistem. Naime, od 1. januara 2008. godine, kada je stupio na snagu Jedinствени sporazum o readmisiji, u Republiku Srbiju je došlo, prisilno ili dobrovoljno, oko 3000 ljudi²⁷. Istraživanja nevladinih organizacija kažu da najveći broj povratnika čine romske porodice. Povratnička romska deca, po dolasku u Srbiju, u procesu uključivanja u obrazovanje, suočavaju se sa problemima vezanim za dokumentaciju potrebnu za upis u školu, ali i sa svrstavanjem u odgovarajuće razrede škola u Srbiji. Nevladine organizacije Grupa 484 i Srpski demokratski forum iz Beograda u 2008. godini

²² U Srbiji prema popisu iz 2002. godine živi 108.193 Roma ili 1.44% ukupnog stanovništva. Nevladine organizacije tvrde da ih ima barem nekoliko puta više (Inkluzija Roma". *Evropeizacija Srbije*. Ur. Jadranka Jelinčić. Fond za otvoreno društvo, Beograd. 2008. str. 143) Međutim, čak i kada bismo uzeli da je njihov broj deset puta veći od zvanične statistike, broj romske dece u specijalnim školama ukazuje na problem u kategorizaciji romske dece pri upisu u osnovne škole.

²³ Izvor: intervju sa Milenom Mihajlović, direktorkom Centra za interaktivnu pedagogiju iz Beograda

²⁴ U jednom slučaju došlo je do DNK analize zarad potvrđivanja srodstva, što je koštalo oko 50.000 dinara (novac prikupio nevladin sektor). Izvor: intervju sa Zoricom Zivojinovic, aktivistkinjom Grupe 484, Beograd

²⁵ Centar za unapređenje pravnih studija izradio je Model Zakona o postupku priznavanja pravnog subjektiviteta, koji u Srbiji još uvek ne postoji, iako značaj broj osoba (punoletnih i maloletnih) ne poseduje dokumente Republike Srbije. Ovak zakon olakšao bi proces priznavanja pravnog subjektiviteta i omogućio romskoj deci bez ometanja.

²⁶ Član 98 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Službeni glasnik RS br. 72/09*)

²⁷ Ne zna se tačan broj ljudi koji je vraćen (deportovan) ili dobrovoljno došao u Srbiju iz zapadnoevropskih zemalja. Prema saznanjima nevladinih organizacija, ali i najavama iz Kancelarije za readmisiju ovać će se broj povećavati u nastupajućem periodu. U februaru 2009. godine je Vlada Republike Srbije usvojila **Strategiju o reintegraciji povratnika** kojom je predviđeno je formiranje nekoliko regionalnih centara za prihvatanje povratnika. Izvor: Centar za prava manjina <<http://www.mrc.org.rs/>>

zabeležile su da se ponekad povratnička romska deca svrstavaju u niže razrede od onih u kojima su bili u zemljama prethodnog boravka²⁸, što svakako doprinosi njihovom udaljavanju od obrazovanja i povećavanju obrazovnog jaza između Roma i opšte populacije. Ovom problemu je u Strategiji za unapređivanje položaja Roma posvećena posebna pažnja i u skladu sa ostalim preporukama koje se odnose na obrazovanje, preporučene konkretne mere kojima bi se izašlo u susret romskim povratnicima učeničkog uzrasta u procesu nostrifikovanja prethodno stečenog obrazovanja, izdavanja potrebnih dokumenata za upis i olakšica u vezi sa jezikom nastave²⁹.

Problem obuhvata obrazovanjem pripadnika romske populacije učeničkog uzrasta je dugog veka što je dovelo do toga da, kao što je već rečeno, prema popisu iz 2002. godine, 61% Roma u Srbiji nije imalo završenu osnovnu školu, 29% je imalo osnovnoškolsko obrazovanje, 7,8% srednješkolsko, a samo 0,3% visokoškolsko³⁰. Mali obuhvat Roma obrazovanjem i slab uspeh romske dece ukazuje na Romima nedovoljnu dostupnost obrazovanja u Srbiji. Uzroci nedovoljne dostupnosti su raznoliki, ali se mogu svesti na viševjekovnu poziciju marginalizovanosti Roma tj. na život van sistema u srbijanskom društvu te na doskorašnji nemar i sporst države da ih integriše u društvene tokove.

Unapređenje obrazovanja Roma jedan je od prioriteta Republike Srbije u naporima za postizanje opšte društvene inkluzije ove zajednice. Ministarstvo prosvete je 2003. godine sačinilo **Nacrt Strategije za unapređivanje obrazovanja Roma u Srbiji** s ciljem povećanja dostupnosti obrazovanja romskoj populaciji kroz implementaciju niza mera na svim nivoima obrazovanja. U tom dokumentu bilo je predviđeno i uvođenje mera afirmativne akcije pri upisu kandidata romske populacije u srednje škole i na fakultete kao i uvođenje radnog mesta asistenta vaspitačima ili učiteljima u grupama sa većim brojem romske dece³¹. Ovaj dokument u formi iz 2003. godine nikada nije zvanično usvojen, ali je 2003. godine prvi put, zajedničkom akcijom tadašnjih Ministarstva za ljudska i manjinska prava i Ministarstva prosvete, sprovedena afirmativna akcija pri upisu učenika romske nacionalnosti u srednje škole i na fakultete u Srbiji. U januaru 2005. godine **Jedinstvenom akcionom planu za unapređivanje obrazovanja Roma u Srbiji** Vlade Srbije propisana je, između ostalog, i izrada propisa kojim se „regulišu kriterijumi i procedure Mera afirmativne akcije“, kao i uvođenje radnog mesta Romski asistent u školama u Srbiji³². U aprilu 2009. godine Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju za unapređivanje položaja Roma u kojoj jedna od preporuka glasi da da treba „*razviti posebnu politiku upisa za romske učenike*“³³. Strategija iz aprila 2009. godine pored ove preporuke ukazuje i na potrebu pružanja podrške romskim učenicima kroz obrazovne programe „koji prate potrebe romske dece“, što će,

²⁸ Nevladina organizacija Srpski demokratski forum je 2008/09. godine, uz podršku inostranog donatora, sprovodila projekat preuzimanja dokumenata iz zemalja iz kojih su povratnici vraćeni (deportovani), što je, prema iskustvu SDF-a, jako spor proces

²⁹ Strategija za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji. < www.ljudskaprava.gov.rs>

³⁰ Izvor: Dopis Ministarstva prosvete i sporta Nacionalnom savetu romske nacionalne manjine br. 611-00-1634/81-2/2006-03

³¹ Nacrt Strategije za unapređivanje obrazovanja Roma u Srbiji. Ministarstvo prosvete i sporta. Beograd, 2003

³² Jedinstveni akcioni plan za unapređivanje obrazovanja Roma u Srbiji. Više na: < www.mrc.org.yu>

³³ Strategija za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji. < www.ljudskaprava.gov.rs>

nekoliko meseci kasnije omogućiti i Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja propisavši obavezu uvođenja "individualnog obrazovnog plana za učenike kojima je potrebna dodatna obrazovna podrška, koji se sa zakašnjenjem uključuju u obrazovni proces, koji ne poznaju jezik na kome se ostvaruje obrazovno-vaspitni rad"³⁴.

Unapređenje obrazovanja Roma je i u okviru Strategije za smanjenje siromaštva prepoznato kao prioritarna oblast kroz koju ova socijalno ugrožena grupa merama osnaživanja, između ostalog, treba da izađe iz siromaštva. Inkluzija Roma u obrazovanje je i međunarodna obaveza Srbije koja se pristupanjem Dekadi inkluzije Roma obavezala da će voditi politike koje će doprineti prevazilaženju pozicije marginalizovanosti ove zajednice u oblastima obrazovanja, zajedno sa osnaživanjem u zdravstvenoj zaštiti, zapošljavanju i stanovanju.

Već je rečeno da je Republika Srbija i pre uključivanja u Dekadu inkluzije Roma počela sprovoditi mere čiji je cilj bio smanjenje osipanja romskih učenika u osnovnim školama i povećati broj učenika Roma u srednjim školama i studenata na fakultetima. Dakle, u oblasti srednjeg i visokog obrazovanja Srbija je još 2003. godine započela sprovođenje afirmativnih mera (afirmativne akcije) pri upisu u srednje škole i na fakultete čiji su korisnici pripadnici romske populacije. Od 2003. godine do danas, svake se školske godine povećavao broj romske dece koja su upisivala srednje škole ili fakultete uz pomoć afirmativnih mera države (zajedničke akcije Ministarstva prosvete, Sekretarijata za romsku nacionalnu strategiju³⁵ i Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine³⁶). U oblasti osnovnog obrazovanja Ministarstvo prosvete je 2006. godine, uz podršku OEBS-a, počelo sa sprovođenjem projekta uvođenja asistenata za podršku u obrazovanju učenika romske nacionalnosti u osnovnim školama u Srbiji³⁷, prethodno predviđenim u Nacrtu Strategije za unapređivanje obrazovanja Roma Ministarstva prosvete (2003) i u Jedinstvenom akcionom planu za unapređivanje obrazovanja Roma Vlade Srbije (2005), a potvrđenom u Statagiji za unapređivanje položaja Roma iz aprila 2009. godine.

S druge strane, broj romskih učenika upisanih po merama afirmativne akcije u srednje škole i na fakultete i nakon šest godina još uvek premašio dve hiljade, a u škole u Srbiji do sada je ušlo tek 28 asistenta za podršku u obrazovanju učenika romske nacionalnosti. Takođe, tek šest godina nakon početka primene afirmativnih mera, posebne mere upisa za pojedina lica s ciljem postizanja njihove pune ravnopravnosti propisane su novim Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, doduše bez preciziranja pojedinosti njihovog sprovođenja. Radno mesto Romski

³⁴ Članovi 74 i 77 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Službeni glasnik RS* br. 72/09)

³⁵ Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju u mandatu Vlade Mirka Cvetkovića deluje u sastavu Ministarstva za ljudska i manjinska prava

³⁶ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, član 19, stav 1: "Pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati nacionalne savete...radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture"; stav 7 „Savet predstavlja nacionalnu manjinu u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, informisanja na jeziku nacionalne manjine i kulture, učestvuje u procesu odlučivanja ili odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove iz ovih oblasti“.

³⁷ „Izabrano 54 asistenta za učenike romske nacionalnosti“. Vest sa web prezentacije Ministarstva prosvete od 24. oktobra 2006. <www.mps.sr.gov.yu>

asistent u srbijanskim školama ovim zakonom nije uvedeno u sistem *per se*, ali je predviđeno upošljavanje tzv. pedagoškog asistenta, koji može stupiti u radni odnos na određeno vreme (12 meseci) koji ne može da preraste u rani odnos na neodređeno vreme³⁸.

Iako se uočava napredak u procesu obuhvata Roma obrazovanjem, već se površnom analizom uočava sporost u postizanju pozitivnih promena u unapređenju obrazovanja Roma. Jedan od razloga je svakako opšta politička i ekonomska klima (nasleđe prošlosti, česti izbori, promene Vlade, ekonomska kriza). Takođe, afirmativne mere se još uvek sprovode nanovo iz godine u godinu, bez prethodne analize potreba lokalnih romskih zajednica, bez monitoringa procesa sprovođenja mera, vrednovanja efikasnosti povlašćenog upisa u srednje škole i na fakultete i podrške romskim učenicima u osnovnim školama. S druge strane, u samoj strukturi i proceduri sadašnjih mera za unapređenje obrazovanja Roma i njihovom mestu u obrazovnom sistemu uočavaju se nedostaci koji usporavaju njihovo uspešno sprovođenje i postizanje pozitivnih rezultata.

1) Kako se sprovode afirmativne mere za upis u srednje škole

Pri upisu romskih kandidata u srednje škole u Srbiji afirmativne akcije sprovode se tako što, na inicijativu Sekretarijata za romsku nacionalnu strategiju³⁹, Ministarstvo prosvete pošalje dopis načelnicima školskih uprava⁴⁰ da svoje osnovne škole upoznaju s merama afirmativne akcije i da od njih zatraže da, u saradnji sa lokalnim romskim nevladinim organizacijama, identifikuju romske učenike koji su zainteresovani za nastavak školovanja. Prikupljene podatke osnovne škole i lokalna romska nevladina udruženja dostavljaju Nacionalnom savetu romske nacionalne manjine⁴¹ i Sekretarijatu za romsku nacionalnu strategiju. Nakon sprovedenog kvalifikacionog ispita za upis u srednje škole Republička upisna komisija Ministarstva prosvete u saradnji sa ova dva tela raspoređuje učenike romske nacionalnosti koji su položili kvalifikacioni ispit u odnosu na njihov broj ostvarenih bodova i iskazane želje⁴². Učenici romske nacionalnosti upisuju se u srednje škole u skladu s Pravilnikom o upisu učenika u srednju školu⁴³, a tzv.

³⁸ Član 121 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Službeni glasnik* RS br. 72/09)

³⁹ Od parlamentarnih izbora 2008. u sastavu Ministarstva za ljudska i manjinska prava

⁴⁰ Čla 132 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, (*Službeni glasnik* RS br. 72/09)

⁴¹ Kako ne postoji sistemski akt kojim se reguliše sprovođenje afirmativnih mera, ne postoji ni akt kojim se sistemski utvrđuje uloga Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine u procesu sprovođenja istih mera. Zapravo, Savet utvrđuje pripadnost kandidata romskoj manjini. Tokom ovog (jun 2008-jun 2009) istraživanja nije bilo moguće doći do jasnih kriterijuma utvrđivanja pripadnosti ovoj manjini.

⁴² Pre polaganja kvalifikacionog ispita učenici u Srbiji ispunjavaju listu u kojoj rednim brojevima označavaju prvi, drugi, treći itd. obrazovni profil i srednju školu u koji bi želeli da se upišu. Nakon, položenog kvalifikacionog ispita učenici se raspoređuju u obrazovni profil sa ove liste zavisno od broja osvojenih poena na ispitu.

⁴³ Službeni glasnik Republike Srbije broj 45/04 i 23/05

Kriterijumi za upis učenika romske nacionalnosti⁴⁴ u srednje škole se primenjuju u slučajevima kada je učenik položio kvalifikacioni ispit, a nije se upisao u željeni profil srednje škole. Učenici romske nacionalnosti se upisuju u srednje škole ukoliko je njegov/njen broj ostvarenih bodova na kvalifikacionom ispitu do 30 bodova manji od srednje vrednosti bodova za određeni obrazovni profil u željenoj školi⁴⁵. U jedan obrazovni profil u jednoj školi raspoređuje se jedan učenik romske nacionalnosti po merama afirmativne akcije⁴⁶.

Od 2003. godine do školske 2009/10. godine u srednje škole u Srbiji po afirmativnim merama upisano je 902 učenika, sa tendencijom povećavanja broja upisanih iz godine u godinu⁴⁷. Ipak, uzme li se u obzir sadašnji obrazovni status romske zajednice, njena marginalizovanost i neintegrisanost u društvu u kojem žive stotinama godina i gde predstavljaju autohtono stanovništvo broj od ukupno 902 učenika za šest godina primene mera afirmativne akcije je prilično mali u odnosu na veličinu romske zajednice po zvaničnim podacima (čak i ako zanemarimo procene po kojima ih ima najmanje dva puta više od zvanične brojke)⁴⁸. Jedan od razloga ovakvog stanja je neinformisanost romske zajednice, složenost procedura i neagilnost državnih organa, tj. lokalnih školskih uprava, da dopre do svih postojećih romskih zajednica.

2) Kako se sprovode afirmativne mere za upis na fakultete

Od samih početaka sprovođenja mera afirmativne akcije u srednjoškolskom obrazovanju sprovodio se i ovim merama obuhvaćen upis romskih kandidata na fakultete univerziteta čiji je osnivač Republika. Ideja upisa na fakultete

⁴⁴ Kriterijumi za upis učenika romske nacionalnosti u srednju školu za školsku 2006/07. godinu, Ministarstvo prosvete, rešenje br. 611-00-1634/81/2006-03

⁴⁵ Na primer, ako je maksimalni broj bodova koji je moguće prikupiti prilikom upisa u srednju školu 100, te ako prvi kandidat na listi primljenih poseduje 100 bodova, a poslednji kandidat na listi ima 90 bodova, srednja vrednost je 95 bodova. Kada ovu srednju vrednost umanjimo za 30 bodova dobijamo 65 bodova. Romski kandidat koji je konkurisao u datoj školi i osvojio više od 65 bodova upisaće željeni profil, ostali romski kandidati koji su konkurisali za isti profil ostaće van liste za taj profil, i ući u proceduru raspoređivanja na ostale obrazovne profile po rednim brojevima želja iskazanih pre kvalifikacionog ispita. Tako, na primer, ako je za upis na obrazovni profil mašinskog tehničara srednja vrednost između prvog i poslednjeg kandidata na rang listi 70 poena, romski kandidat koji ima 70 i više poena upisaće ovaj profil, a ostali romski kandidati koji su želeli upis na isti ovaj profil kvalifikovaće se za obrazovne profile čiju su srednju vrednost dostigli položenim prijemnim ispitom i dodatim poenima.

⁴⁶ Izvor: intervju s Bojanom Ristićem, Ministarstvo prosvete

⁴⁷ U školskoj 2008/09. godini u srednje škole po afirmativnim merama upisano je 185 Roma. Od ovog broja 89 kandidata upisano je po prvoj izraženoj želji, a bilo je i kandidata koji su upisani po sedmoj i osmoj izraženoj želji, a samo pet učenika je, po merama afirmativne akcije, raspoređeno u gimnazije u Srbiji na društveno-jezičke, prirodno-matematičke i opšte smerove. Što se geografske distribucije tiče najveći broj upisanih Roma srednješkolaca po merama afirmativne akcije dolazi iz Grada Beograda (53) i Niškog okruga (27); dok iz Borskog okruga, gde u samom gradu Boru Romi čine, po popisu iz 2002. godine, više od dva procenta ukupnog stanovništva, dolazi 1 kandidat, upisan po svojoj trećoj želji. Izvor: intervju s Bojanom Ristićem, Ministarstvo prosvete

⁴⁸ "Inkluzija Roma". *Evropeizacija Srbije*. Ur. Jadranka Jelinčić. Fond za otvoreno društvo, Beograd. 2008. str. 143

od početka sprovođenja mera do danas nije bila samo obezbediti studentu mesto na fakultetu, već ga upisati na „teret“ budžeta Republike Srbije (što se može smatrati nekim vidom stipendiranja)⁴⁹.

Afirmativne mere pri upisu u visokoškolske institucije sprovode se tako što Ministarstvo za ljudska i manjinska prava tj. Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju prosledi Ministarstvu prosvete spisak romskih kandidata koji su položili prijemni ispit, a koji su ostali van liste upisanih na budžet. Potonje Ministarstvo prosleđuje rešenja o finansiranju romskih studenata pojedinačnim fakultetima univerziteta u Srbiji čiji je osnivač Republika. Procedura prikupljanja podataka o kandidatima je ista kao i u slučaju upisa u srednje škole s tim što sam upis zavisi još od jednog autonomnog aktera – univerziteta, čiji je osnivač Republika, što otvara prostor usporavanju i komplikovanju procedure i mogućnosti da univerziteti, kao autonomne jedinice, odbiju da primene ili odlože primenu mera afirmativne akcije⁵⁰.

Kako se cela ova procedura odvija nakon regularnog junsko - julskog polaganja kvalifikacionih ispita i upisa na fakultete u Srbiji, dešavalo se da Ministarstvo prosvete zakasni s uručanjem ovih rešenja fakultetima, a da fakulteti, zauzvrat, odlažu upis romskih studenata do trenutka prenosa sredstava za njihovo studiranje na račun pojedinačnog fakulteta. Na primer, 2008. godine Ministarstvo prosvete je kasnilo s uručivanjem rešenja fakultetima, čime je došlo do kašnjenja u prenosu sredstava fakultetima, što je dovelo do toga da se romski studenti upišu tek kada je već počela školska godina (tj. predavanja).

Ipak, na ovom polju su se do sada postigli rezultati vredni pohvale. Naime, zaključno s 2009/10. akademskom godinom na srbijanske fakultete čiji je osnivač Republika upisano oko 479 kandidata romske nacionalnosti⁵¹. S druge strane, dugoročno posmatrano, sadašnje rešenje primene afirmativnih mera u visokom obrazovanju, za razliku od srednjoškolskog, nije definisano zakonski, što može ugroziti njihovo sprovođenje u budućnosti.

Uspešnost primene sadašnjeg sistema afirmativnih mera

Mere afirmativne akcije u obrazovanju usmerene prema Romima u Srbiji sprovode se već šest godina, iako su tek u septembru 2009. godine zakonski uvedene u obrazovni sistem i to samo u slučaju srednjeg obrazovanja (pri upisu) i u osnovnom obrazovanju kao podrška⁵². Kao što je već rečeno, informacije o kandidatima za srednje škole i

⁴⁹ Za razliku od osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja, studiranje u Republici Srbiji nije nužno besplatno.

⁵⁰ Zakonom o visokom obrazovanju u članu 6 utvrđuje se autonomija univerziteta tj. "pravo na utvrđivanje pravila studiranja i uslova upisa". Školske 2004/05. godine ovo pravo iskoristio je Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu i odbio upis romskog kandidata koji je ispunjavao uslove (Izvor: Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju Ministarstva prosvete RS)

⁵¹ Izvor: Ljuan Koka, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava

⁵² Pored Ustava i Zakona o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji se Romi posebno „tretiraju“ u još nekoliko zakona: Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o zdravstvenom osiguranju. Takođe, Nacionalna služba za zapošljavanje implementira programe koji za cilj imaju zapošljavanje Roma (više na: < <http://www.nsz.sr.gov.yu/>>)

fakultete prikupljaju školske uprave i nevladine organizacije, a proces koordinacije sprovodi Ministarstvo za ljudska i manjinska prava tj. Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju u saradnji s Nacionalnim savetom romske nacionalne manjine. Ipak, mali broj korisnika afirmativnih mera godišnje, kao i iskustva sa samog terena ukazuju da postoji problem informisanja romskih zajednica na teritoriji Republike Srbije o postojanju afirmativnih mera⁵³.

Dakle, i pored toga što je saradnja države sa nevladinom sektorom u ovoj oblasti na zadovoljavajućem nivou, iskustvo kazuje da se Ministarstvo prosvete ne može u potpunosti osloniti na nevladine organizacije u procesu informisanja lokalnih romskih zajednica o postojanju mera afirmativne akcije, jer romski nevladin sektor nije ravnomerno razvijen na teritoriji Republike Srbije. Takođe, oslanjanje na osnovne škole u Republici Srbiji u procesu prikupljanja podataka može biti problematično, jer postoji mogućnost da uprava škole, iz različitih razloga, propusti da potrebne podatke prikupi i dostavi ih školskim upravama⁵⁴. Na postojanje ovog problema ukazuje nesrazmera u geografskoj distribuciji upisa romskih đaka u srednje škole koja upućuje na ozbiljnu disproporciju između različitih okruga u Republici Srbiji. Na primer, u Borskom i Severnobanatskom okrugu u okviru mera afirmativne akcije 2008. godine upisan je samo po jedan kandidat romske nacionalnosti, a u Pirotskom 2 kandidata. U ova tri okruga, inače, žive nemale romske zajednice⁵⁵.

Osnovni sistemski problem implementacije afirmativnih mera jeste da se čitav proces, iz godine u godinu, oslanja na dobru volju i agilnost trenutnih donosilaca odluka u Ministarstvu prosvete, ali i fakulteta čiji je osnivač Republika Srbija⁵⁶. Praksa pokazuje i da sprovođenje afirmativnih mera po instrukciji Ministarstva prosvete umnogome zavisi i od dobre volje lokalnih školskih uprava i kvaliteta njihove saradnje sa lokalnim romskim nevladinim organizacijama, a već je pomenut i problem nepostojanja praćenja procesa implementacije afirmativnih mera na lokalnom nivou, (nema odgovora na pitanje u kojoj meri je romska zajednica informisana o samim merama, niti Ministarstvo prosvete radi vrednovanje projekta kako bi dobilo informacije o potencijalnom osipanju đaka i studenata upisanih po afirmativnim merama i razlozima tog osipanja⁵⁷). Od septembra 2009. godine tzv. krovni zakon o obrazovanju predviđa uvođenje mera afirmativne akcije, ali problemi u njenom sprovođenju u budućnosti se mogu

⁵³ Izvor: intervju s Osmanom Balićem, koordinatorom Lige za Dekadu Roma

⁵⁴ Postoji više razloga zbog kojih neke škole mogu biti nežurne pri prikupljanju dokumenata, a najznačajniji su nezainteresovanost za uključivanje Roma u obrazovanje. Da se ne radi o pretpostavci očekivanog ponašanja svedoče brojne nevladine organizacije koje beleže da u nekim sredinama u Srbiji još uvek vlada neraspoloženje i otpor uključivanju Roma u obrazovanje. Izvori: intervju s Osmanom Balićem, koordinatorom Lige za Dekadu Roma; intervju s Anglelinom Skarep iz Ministarstva prosvete; intervju s Milenom Mihajlović, direktorkom Centra za interaktivnu pedagogiju iz Beograda

⁵⁵ Prema popisu iz 2002. godine u Borskom okrugu živi 1529 Roma, u Severnobanatskom okrugu 3944, a u Pirotskom 3344 pripadnika romske zajednice. Izvor: Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2002: Nacionalna ili etnička pripadnost: Podaci po naseljima. Republički zavod za statistiku. Beograd, 2003.

⁵⁶ Savetnici u Ministarstvu prosvetu i u proces uključeni romski aktivisti svedoče da je za mandata ministra Zorana Lončara iz Demokratske stranke Srbije afirmativna akcija „jedva prošla“ zbog protivljenja ministra

⁵⁷ Izvor: intervju s Anglelinom Skarep, Ministarstvo prosvete

očekivati ukoliko Zakon ne bude pratila odluka Vlade da se ovakve mere obavezno sprovode, barem na određeni vremenski rok duži od jedne godine, a ne nanovo iz godine u godinu.

Sadašnje afirmativne mere u obrazovanju kreirane su na nacionalnom nivou, bez analize veličine i potreba lokalnih romskih zajednica, što neke romske zajednice stavlja u „povlašteniji“ položaj u odnosu na druge. Na primer, u Pirotskom okrugu živi 105 654 stanovnika, od kojih su 3344 Romi, a Zlatiborskom okrugu 482 osobe od 313 396 stanovnika ovog okruga se izjasnilo da pripada romskoj zajednici⁵⁸. Kako sadašnji sistem afirmativnih mera podrazumeva politiku „jedan korisnik po obrazovnom profilu“ nesrazmera u pristupu pravu na afirmativne mere u ova dva okruga se sastoji u činjenici da u Pirotskom okrugu veći broj romskih kandidata konkuriše za manji broj profila u srednjim školama nego u Zlatiborskom okrugu gde je maloj romskoj zajednici na raspolaganju četiri puta više obrazovnih profila nego Romima u Pirotskom okrugu⁵⁹.

Pored ovih problema, u odnosu na dosadašnji učinak primene afirmativnih mera, nameće se pitanje uspešnosti samog sadašnjeg rešenja „povlaštenog“ upisa romskih kandidata u srednje škole i na fakultete tj. da li je sadašnje rešenje u skladu s tvrdnjom države da ima nameru da što veći broj Roma uključi u obrazovni sistem. Ovo se pitanje odnosi na politiku „jedan upisani kandidat po obrazovnom profilu“ koja se sada primenjuje, te na nepostojanje praćenja učinka kandidata po upisu u srednje škole i na fakultete. Naravno, tu je i pitanje uspešnosti politika podrške romskim učenicima tokom osnovne škole kako bi najveći deo njih stigao do srednje škole, zatim podrške tokom srednje škole kako bi je upisani i završili, te ukoliko su zainteresovani, mogli da steknu uslove za upis na fakultet.

Na pitanje o nedovoljnoj vidljivosti afirmativnih mera u procesu reforme i povećanju dostupnosti obrazovanja, u Ministarstvu prosvete izražavaju strah da bi promena sadašnje procedure afirmativnih mera i njenog statusa u sistemu obrazovanja moglo izazvati negativnu reakciju ostalih nacionalnih manjina i siromašnih pripadnika većinskog naroda⁶⁰. Ovakvi argumenti ukazuju da u širem društvu i političkom i javnom životu postoji problem nerazumevanja suštine mera integracije Roma, kao politike aktivnog prevazilaženja marginalizacije romske zajednice, koja se ne može porediti sa ekonomsko-socijalnim položajem ostalih nacionalnih manjina u Republici Srbiji niti sa položajem pripadnika većinskog naroda koji žive u ekstremnom siromaštvu. Naime, marginalizacija romske zajednice nije samo ekonomska, već i

⁵⁸ Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2002: Nacionalna ili etnička pripadnost: Podaci po naseljima. Republički zavod za statistiku. Beograd, 2003.

⁵⁹ U Pirotskom okrugu kandidatima iz romske zajednice dostupno je 33 obrazovna profila, a u Zlatiborskom čak 130. Izvor: Ministarstvo prosvete Republike Srbije. Internet prezentacija „Upis u srednje škole u Srbiji 2008/09”. < www.upis.mps.sr.gov.yu >

⁶⁰ Izvor: intervju s Bojanom Ristićem, Ministarstvo prosvete. U vreme intevjua (oktobar 2008) na snazi je još uvek bio stari Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2003. godine u kojem nije bilo reči o afirmativnim merama, ali je na snazi bio Ustav iz 2006. godine koji ovakve mere predviđa.

društvena (odbacivanje, predrasude, rasizam), niti je mere afirmativne akcije u ovom konkretnom slučaju potrebno sprovesti samo iz ekonomskih razloga, već i zarad unapređenja društvenog statusa romske zajednice⁶¹.

Poput Evropske unije, Saveta Evrope i nekih pojedinačnih evropskih država, i sama Republika Srbija je priznala specifičnost marginalizovanog položaja Roma pristupanjem Dekadi inkluzije Roma 2005. godine, a i ranije, u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina gde se propisuje donošenje akata u cilju poboljšanja položaja Roma⁶². U srbijanskom pravnom sistemu, kao što smo videli, u samom Ustavu, ali i pojedinačnim zakonima, postoji jasno definisan osnov za usvajanje i primenu mera čiji bi korisnici bile ranjive grupe, a u cilju postizanja suštinske ravnopravnosti. Kako Ustav, tako i relevantni zakoni naglašavaju da se usvajanje i primena takvih mera ne može smatrati diskriminacijom⁶³. Dakle, nema pravnih prepreka za sistemsko i obuhvatnije uvođenje mera afirmativne akcije u obrazovanju čiji su korisnici Romi, što je država i prepoznala usvajanjem novog Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja koji kaže da: „*izuzetno, pojedina lica mogu da upišu srednju školu pod povoljnijim uslovima radi postizanja ravnopravnosti u sticanju obrazovanja*“⁶⁴.

Dakle, afirmativne mere jesu deo sistema, ali ono što nedostaje je jasno i svobuhvatno sistemsko rešenje njihove strukture i procesa sprovođenja, praćenja i vrednovanja efikasnosti. Sistemsko rešenje mera afirmativne akcije pri upisu u srednje škole i na fakultete, uz propisane programe podrške, obavezalo bi Ministarstvo prosvete, lokalne školske uprave, škole i fakultete, da te mere sprovede bez mogućih opstrukcija i kašnjenja i da za potencijalni neuspeh sprovođenja tih mera odgovaraju⁶⁵. Uvođenje mera afirmativne akcije u sistem i praćenjem njihovog sprovođenja, uz druge programe podrške, otvorio bi se prostor za veći obuhvat romske populacije obrazovanjem te za njihov bolji učinak u školovanju.

Sama afirmativna akcija bi trebalo da se zasniva na prepoznavanju potrebe da se omogući afirmisanje onih koji u formalno - jednakim uslovima takmičenja, zbog opštedruštvene marginalizovanosti, ne kreću s istih početnih pozicija i, samim tim, ne mogu učestvovati ravnopravno u takmičenju. Ovo znači da Romi, zbog specifičnog istorijskog iskustva i zanemarivanja, nisu u mogućnosti da, pod istim pravilima, učestvuju u takmičenju za upis u konkurentnije škole. Broj

⁶¹ O preprekama u pristupu kvalitetnom obrazovanju za Rome vidi više u: *Jednaka dostupnost kvalitetnog obrazovanja za Rome u Srbiji*. (Izveštaj o monitoringu). Fond za otvoreno društvo. Beograd, 2007

⁶² O afirmativnoj akciji i romskoj zajednici u Evropi vidi više u Annexu II-B

⁶³ Ovo je prepoznao i Savet Evrope kada je, pri definisanju stava 2 člana 4 **Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina** u kojem se od država ugovornica traži da se obavežu da će „da usvoje, gde je to potrebno, odgovarajuće mere za unapređenje.....pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini“, naglasivši u stavu 3 istog člana da se mere iz stava 2 „ne smatraju aktom diskriminacije“. Odredba „gde je to potrebno“ iz stava dva člana 4 Konvencije ukazuje na to da država ugovornica treba da stekne uvid gde je potrebno i koje je mere za unapređenje „pune i efektivne“ ravnopravnosti“ većine i manjine potrebno primenjivati.

⁶⁴ Član 99 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Službeni glasnik RS br. 72/09*)

⁶⁵ Ovo sistemsko rešenje podrazumevalo bi integrisanje mera povlašćenog upisa i podrške Romima u obrazovanju sa radom svih relevantnih aktera u oblasti integracije Roma romskih koordinatora, nevladinih organizacija i institucija obrazovnog sistema

učenika i studenata korisnika afirmativnih mera za šest godina sprovođenja, kao i neinformisanost kako uposlenika škola i fakulteta tako i samih romskih zajednica ukazuje da sadašnji centralizovani sistem afirmativnih mera, kriterijumi i procedure upisa samo parcijalno proizvodi rezultate koji bi vodili inkluziji Roma u obrazovanje.

Sadašnje afirmativne mere pri upisu u srednje škole i na fakultete, koje se nanovo sprovode iz godine u godinu, iako naizgled jasno određuju proceduru povlašćenog upisa, ne uključuju analizu potreba lokalnih romskih zajednica, niti su, još uvek, usklađene sa programima podrške Romima na prethodnim nivoima obrazovanja, tako da ostaju fokusirane na samu proceduru upisa. Zato bi trebalo naći rešenje koje će romskim učenicima i kandidatima za studije, po programu afirmativne akcije, omogućiti upis u srednje škole i na fakultete u Srbiji uzimajući potrebe i veličinu zajednice kojoj pripadaju, broj dostupnih obrazovnih profila u mestu u kojem Romi konkurišu za upis, kao i potrebe lokalnog tržišta. Takođe, afirmativne mere bi trebalo integrisati sa programima podrške romskim učenicima od predškolskog pa sve do samog upisa u tercijerno obrazovanje.

Broj do sada upisanih učenika u srednje škole po afirmativnim merama, složenost procedure, neinformisanost i neagilnost lokalnih školskih uprava, neinformisanost romskih roditelja ukazuje da ad hoc sprovođenje mera, ali i sama procedura sprovođenja, ne proizvodi rezultate kakvi bi se mogli prozvesti ako bi se afirmativne mere inkorporirale u politiku upisa svake svake srednjoškolske institucije, uz nadzor Ministarstva prosvete i relevantnih aktera koji se bave pitanjem integracije Roma. Pre svega, potrebno je definisati broj slobodnih dostupnih mesta za Rome u svakoj srednjoj školi pojedinačno u odnosu na veličinu lokalne romske zajednice, ili veličinu romskih zajednica u regionu (u slučaju upisa na fakultet).

Jedna od strategija uključivanja što većeg broja romskih đaka u sve srednje škole u Srbiji, ali i na fakultete, mogao bi biti sistem rezervisanih mesta koji se primenjuje u nekim državama sveta⁶⁶. Procedura upisa romskih kandidata u srednje škole na rezervisana mesta mogla bi izgledati ovako:

Svi učenici i kandidati za studije polažu prijemni ispit. Romski učenici i kandidati za studije koja su položili prijemni ispit, a koja se nisu upisali na željeni obrazovni/studijski profil, konkurišu na rezervisana mesta na koja se, na osnovu svojih prethodno iskazanih želja i na ispitu postignutih bodova i raspoređuju⁶⁷. Broj rezervisanih mesta utvrđuje se u odnosu na potrebe lokalnog/nacionalnog tržišta, u odnosu na veličinu lokalne/regionalne romske zajednice, te na osnovu rezultata prethodno

⁶⁶ Finska, Brazil, Novi Zeland itd.

⁶⁷ Broj rezervisanih mesta utvrđuje se na osnovu kapaciteta pojedinačne škole, prethodno sprovedenog testiranja romskih učenika iz lokalne zajednice u profesionalnoj orijentaciji i procena potreba tržišta za pojedinačnim obrazovnim profilima.

sprovedenog ispitivanja interesovanja, znanja i veština romskih kandidata. Tek nakon raspoređivanja romskih kandidata objavljuje se konačna lista svih upisanih u datu srednju školu⁶⁸.

U slučaju upisa na fakultete, Ministarstvo prosvete treba da, uz prethodno istraživanje potreba romske zajednice, utvrdi broj rezervisanih stipendija (školarina) za romske kandidate za pojedinačne fakultete u Srbiji. Uz sopstvene rezervisane stipendije, Ministarstvo prosvete može pokrenuti projekat nebudžetskog stipendiranja Roma (fondovi solidarnosti građanja, privatni preduzetnici itd.). No, da bi što veći broj Roma stigao do upisa na fakultete u Srbiji potrebno je uložiti napore i sredstva kako bi se poboljšao njihov uspeh u školama (osnovnim i srednjim) te smanjilo osipanje. Ovo je moguće postići objedinjavanjem i zajedničkom koordinacijom podrške u primarnom i sekundarnom obrazovanju, zajedno sa afirmativnim merama upisa u cilju pripreme što većeg broja Roma za tercijerno obrazovanje.

Potreba za podrškom Romima u obrazovanju uz primenu afirmativnih mera

Već je rečeno da su mnoga istraživanja pokazala da je učinak romske dece u osnovnim školama slabiji od učinka neromske dece⁶⁹. Videli smo da problemi u obrazovanju romske dece, dakle, počinju još u predškolskim ustanovama i osnovnoj školi, kao i da, bez obzira što je osnovno obrazovanje u Republici Srbiji obavezno, veliki broj romske dece ne upiše osnovnu školu, ili je uopšte ne završi. Dakle, da bi romski učenici postali spremniji da nastave školovanje nakon osnovne škole, potrebno je primeniti programe intenzivne i kontinuirane podrške od najranijeg stupnja u obrazovanju, kako bi romski učenici uopšte stigli do srednje škole, a kasnije i do fakulteta

Jedan od najvećih problema u obrazovanju Roma je da i dalje nesrazmerno veliki broj romske dece pohađa specijalne škole. Razlozi mogu biti raznovrsni, a činjenica je da mnogi romski učenici nemaju osnovno poznavanje srpskog jezika što onemogućava realnu procenu njihovih znanja i sposobnosti komuniciranja. Prilikom testiranja za polazak u osnovnu školu, događa se da se zbog nepoznavanja zvaničnog jezika romsko dete, koje možda govori albanski ili nemački⁷⁰, klasifikuje kao dete sa neadekvatnim sposobnostima da pohađa redovnu školu. Iskustvo nevladinih organizacija govori da jedan od razloga nesrazmernog prisustva romske dece u specijalnim školama može biti i izbor pojedinih romskih roditelja da se njihovo dete upiše specijalnu školu zbog besplatnih udžbenika i obroka, te

⁶⁸ Isti princip važi za fakultete u Republici Srbiji

⁶⁹ Specifični problemi u radu obrazovanju romske dece. Učiteljski fakultet u Jagodini. Univerzitet u Kragujevcu. 2002

⁷⁰ Deca poreklom sa Kosova, ili deca koja su sa svojim porodicama vraćena iz zapadnih zemalja po Ugovoru o readmisiji.

olakšane socijalizacije u okruženju druge romske dece, tj. da bi izbeglo šikaniranje u redovnim školama⁷¹. Ipak, zapanjuje da deca sposobna da pohađaju redovne škole „prolaze“ pri testiranju kod stručnih osoba kao deca ometena u razvoju. Ovaj problem je primetila i država, te u Strategiji za unapređivanje obrazovanja Roma iz aprila 2009. godine predvidela primenu mera kojim be se izbegla pogrešna kategorizacija romske dece pri testiranju za upis u osnovne škole. Istraživanja Centra za interaktivnu pedagogiju pokazuju da je ovaj proces do sada tekao sporo⁷², a samo Ministarstvo prosvete do sada nije preispitalo rad ni jednog psihologa niti komisija s istorijom kategorisanja romske dece kao nesposobne za redovnu osnovnu školu⁷³. Što se tiče potrebe priznavanja pravnog subjektiviteta, da bi romska deca uopšte mogla da pristupe sistemu obrazovanja država, kroz opštinske organe uprave, treba da učini potrebne korake kako bi se što pre uklonile prakse diskriminacije pri upisu u školu romske dece koja nisu upisana u matične knjige ili su rođena u inostranstvu i da obezbedi punu primenu novog Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja⁷⁴.

U oblasti inkluzije romske dece u srbijanski obrazovni sistem, adekvatna priprema za pohađanje osnovne škole, s ciljem da sa što manje smetnji započnu usvajanje gradiva, od 2006. godine mogla bi se sprovesti u okviru obaveznog predškolskog obrazovanja, što država ima obavezu da ispoštuje na osnovu odredbi Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i preporuka Strategije za unapređivanje položaja Roma⁷⁵. Da podsetimo da ovaj zakon propisuje stvaranje uslova „za obrazovanje i vaspitanje pod jednakim uslovima i na ekonomski nedovoljno razvijenim područjima, kao i u socijalno, odnosno kulturno manje podsticajnim sredinama“. Dakle, postupanje u skladu sa Zakonom osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja bi moglo da omogući pripremu romske dece za prvi razred (jezik i osnovne veštine komuniciranja, pre svega). Predškolske ustanove bi mogle biti prva instanca integracije i socijalizacije romske dece⁷⁶. Zato je potrebno romske roditelje posebno motivisati da svoju decu upisuju u predškolske ustanove kako bi se pripremila za osnovnu školu. Ministarstvo prosvete bi moglo u saradnji sa Zavodom za unapređivanje

⁷¹ Izvor: intervju s Milenom Mihajlović iz Centra za interaktivnu pedagogiju iz Beograda

⁷² Izvor: intervju s Milenom Mihajlović, direktorkom Centra za interaktivnu pedagogiju

⁷³ Izvor: intervju s Angelinom Skarep, Ministarstvo prosvete

⁷⁴ Država Srbija već ulaže napore da reši pitanje osoba bez pravnog subjektiviteta, ali i ovaj put uz podršku od stranih donatora. "Društveno uključivanje i pristup ljudskim pravima zajednica Roma, Aškalija i Egipćana na Zapadnom Balkanu" naziv je projekta koji je finansiran sredstvima Evropske Unije i koji UNHCR počinje da sprovodi u Srbiji u koordinaciji sa projektom UNICEF-a „Univerzalna civilna registracija romske dece“ a zajedno sa PRAXIS-om i uz podršku Ministarstva za rad i socijalnu politiku, Sekretarijata za romsku nacionalnu strategiju, Centra za humane resurse i OEBS-a. Osnovni cilj projekta će biti omogućavanje besplatnog upisivanja u matične knjige rođenih, naknadna registracija i pravna pomoć domicilnoj romskoj populaciji, Romima raseljenim sa Kosova, Romima povratnicima iz Zapadne Evrope, svim onim Romima koji do sada nisu bili civilno registrovan

⁷⁵ Ovo bi se moglo uraditi kroz dizajniranje posebnih programa namenjenim romskoj deci koja ne govore srpski jezik i koja se suočavaju s problemima u integraciji u neromskom okruženju, što je predviđeno u članu 77 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja koji kaže da u slučaju potrebe treba sastaviti individualni obrazovni plan „za učenike kojima je potrebna dodatna obrazovna podrška, koji se sa zakašnjenjem uključuju u obrazovni proces, koji ne poznaju jezik na kome se ostvaruje obrazovno-vaspitni rad“. Član 100 ovog Zakona preporučuje uvođenje pripreme nastave za decu koja, iz različitih razloga, ne mogu bez pripreme da se uključe u redovnu školu.

⁷⁶ U Mađarskoj je pokrenut projekat obuke romske dece u veštinama komuniciranja i mađarskom jeziku kako bi deca lakše usvajala gradivo u osnovnim školama i kako bi se lakše socijalizovala s decom iz većinskog naroda. Izvor: European Roma Information Office. < erionet.org>

obrazovanja i vaspitanja, koncipirati program koji bi romsku decu uz rad i komunikaciju s drugom decom pripremao da u osnovnu školu dođu s adekvatnim poznavanjem srpskog jezika⁷⁷. S druge strane, dosadašnje iskustvo govori da je obuhvat romske dece ovakvim merama prilično mali (nezadovoljavajući je i što se tiče opšte populacije).

Da bi se poboljšao učinak romske dece u osnovnim školama i smanjilo osipanje, Ministarstvo prosvete je još 2003. godine u pomenutom nacrtu Strategije za unapređivanje obrazovanja Roma predvidelo uvođenje radnog mesta tzv. „romskog asistenta“ koji bi pomagao romskoj deci u savlađivanju gradiva, te koji bi ih podsticao da ostanu u školi⁷⁸. Rekli smo da je Ministarstvo od 2006. godine, uz pomoć OEBS-a, pokrenulo projekat obuke osoba koje će raditi kao asistenti za pomoć obrazovanju romskoj deci, te da bez obzira na prethodnu rešenost da se definiše posebno radno mesto za romske asistente to još nije učinjeno. Takođe, od 54 obučene osobe, tek njih 28 je ušlo u neke od oko 1500 matičnih osnovnih škola u Srbiji.

U Ministarstvu prosvete kažu da je učinak rada romskih asistenata zadovoljavajući, ali da je bilo problema u njihovom uključivanju u samu nastavu, tačnije, postojao je otpor nastavnika u vezi sa prisustvom asistenta na samoj nastavi⁷⁹. Ovo ukazuje da u nekim sredinama postoje problemi u prihvatanju romskih asistenata, te da nema saradnje i zajedničkih aktivnosti između njih i nastavnika⁸⁰. Dakle, pored uvođenja romskih asistenata potrebno je senzibilisati i nastavnike koji rade s romskom decom. Prosvetni radnici u Srbiji imaju obavezu pohađanja stručnih seminara kako bi unapredili nastavu, što daje prostora za sprovođenje obuke u oblasti interkulture komunikacije⁸¹. Zavod za unapređenje obrazovanja i vaspitanja je za školsku 2008/09. godinu koncipirao kao obavezan stručni seminar nazvan „Romsko dete i škola“, a ironija je da je ovaj seminar u Katalogu programa stručnog usavršavanja zaposlenih u obrazovanju, zauzeo mesto u poglavlju „Obrazovanje dece s posebnim potrebama“⁸².

Novim Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja uvedeno je i radno mesto „pedagoški asistent“ koji može biti zaposlen na određeno vreme bez mogućnosti da njegov/njen status presraste u radni odnos na neodređeno vreme. Po Zakonu *„pedagoški asistent pruža pomoć i dodatnu podršku deci i učenicima, u skladu sa njihovim potrebama i pomoć nastavnicima, vaspitačima i stručnim saradnicima u cilju unapređivanja njihovog rada sa*

⁷⁷ Na ovom polju neke državne institucije su već počele sprovoditi projekte inkluzije. Beogradski Gradski sekretarijat za socijalnu i dečju zaštitu je do kraja avgusta 2008. sproveo projekat kojim je u predškolski program 40 romske dece sa teritorije opštine Palilula. Program, koji je obuhvatio romsku decu uzrasta između šest i 12 godina, a koja su ostala izvan obrazovnog sistema, dao je ovoj deci da steknu neophodne veštine koje će im pomoći u osnovnoj školi. Ipak, dosadašnje aktivnosti državnih institucija su parcijalne i projektno zasnovane i nisu deo stalnih politika inkluzije romske dece u sistem obrazovanja.

⁷⁸ Uvođenje radnog mesta Romski asistent bilo je jedan od ciljeva i Jedinog akcionog plana Vlade RS iz januara 2005. godine

⁷⁹ Izvor: Anglina Skarep, Ministarstvo prosvete

⁸⁰ Potrebno je obezbediti mehanizam za podršku asistentu u školama koji će unaprediti njegov položaj i nesmetani rad na potrebama škole, odnosno romske dece.

⁸¹ Sto sati stručnih seminara u 5 godina po propisu Pravilnika o stalnom usavršavanju i sticanju zvanja nastavnika, vaspitača i stručnih saradnika (Službeni glasnik 14/2004 i 56/2005)

⁸² Katalog programa stručnog usavršavanja zaposlenih u obrazovanju. Zavod za unapređenje obrazovanja i vaspitanja, Beograd, 2008. str. 687

decom i učenicima kojima je potrebna dodatna obrazovna podrška. U svom radu ostvaruje saradnju sa roditeljima, odnosno starateljima, a zajedno sa direktorom saraduje i sa nadležnim ustanovama, organizacijama, udruženjima i jedinicom lokalne samouprave⁸³. Ipak, i pored ove definicije odgovornosti pedagoškog asistenta, potrebno je još jasnije jasno definisati poziciju pedagoškog asistenta koji je asistent za podršku romskim učenicima, njegovu ulogu u obrazovanju dece i modele saradnje s nastavnicima, kao i obaveze nastavnika u procesu rada sa pedagoškim romskim asistentom, što je predviđeno još u Jedinstvenom akcionom planu za unapređivanje obrazovanja Roma iz 2005. godine. Uvođenje pedagoškog asistenta u nastavu kao asistenta za podršku obrazovanju učenicima romske nacionalnosti trebalo bi da prati i obavezivanje osnovnih škola da upošljavaju asistente na osnovu prethodno određenih kriterijuma, u odnosu na veličinu lokalne romske zajednice⁸⁴.

Kako bi se smanjilo osipanje, potrebno je definisati i druge modele podrške romskoj deci. U tom smislu bi odgovornost za osipanje romske dece trebalo prebaciti na škole, kako bi se one motivisale da ulože više napora da zadrže svoje učenike. Ovo bi se moglo učiniti strogom primenom sistema finansiranja škole po učeniku predviđenom u Strategiji Ministarstva prosvete za period 2005-2010, odloženom Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja za školsku 2011/12. godinu⁸⁵, spoljnom evaluacijom rada škola u domaćaju politika inkluzije, učeničkom i roditeljskom evaluacijom rada nastavnog kadra i uprave škole⁸⁶, ispitivanjem rada škola u kojim postoji istorija osipanja romskih učenika, testiranjem romskih učenika komparativno sa učenicima iz drugih zajednica kako bi se mogao vrednovati i rad nastavnika itd⁸⁷.

Slične bi se mere mogle primeniti i u slučaju srednjih škola: u podršci romskim učenicima pre upisa u srednje škole (pored primene afirmativnih mera), kao i tokom srednješkolskog obrazovanja. Što se tiče podrške pre upisa u srednje škole, romskim kandidatima je često potrebno savetovanje u profesionalnoj orijentaciji. Naime, iskustvo Ministarstva prosvete ukazuje na potrebu da se pre same primene afirmativnih mera, potrebno uraditi ispitivanje interesovanja i stečenih veština i znanja zato što romski kandidati koji bi želeli da nastave školovanje, često zbog specifičnog porodičnog iskustva, neinformisanosti i marginalizovanosti, ne znaju koji bi obrazovni profil mogli da upišu,

⁸³ Član 117 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Službeni glasnik* RS br. 72/09)

⁸⁴ Broj romske dece u školi i sl.

⁸⁵ Strategija Ministarstva prosvete i sporta za period 2005-2010. godine. Ministarstvo prosvete, Beograd. str 35 <<http://www.mps.sr.gov.yu>>

⁸⁶ Vrednovanje rada škole moguće je sprovesti kroz rad Saveta roditelja i Parlamenta učenika po Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Inače, u Republici Srbiji postoji samovrednovanje škola ali, po rečima Angeline Skarep iz Ministarstva prosvete, mali broj škola uključuje učenike u proces evaluacije.

⁸⁷ Praćenje sprovođenja mera inkluzije Roma od velike je važnosti za utvrđivanje indikatora promena. Kao pozitivan primer ovde navodimo iskustvo Edukativnog centra Roma iz Subotice koji je potpisao sporazume o saradnji i razumevanju sa Školskim upravama iz Vojvodine: Sombor, Zrenjanin i Novi Sad, Sekretarijatom za obrazovanje i Kancelarijom za inkluziju Roma AP Vojvodine. Cilj ovih sporazuma je povezivanje odgovornih obrazovnih organizacija i institucija sa romskim NVO radi utvrđivanja stanja i potreba u obrazovnom sistemu u odnosu na pitanje inkluzije Roma i međusobne pravovremene razmene informacija te zajedničkog reagovanja u rešavanju eventualnih problema.

niti za šta se osposobljavaju nakon završetka srednje škole. Ispitivanje interesovanja i stečenih veština i znanja bi im omogućilo da steknu realan uvid u svoje sposobnosti, bez obzira na prethodni uspeh u školi, i definišu interesovanja kako bi upisali školu koja im najviše odgovara⁸⁸.

Takođe, po primeni afirmativnih mera za upis u srednje škole, tokom školovanja romskih đaka trebalo bi obezbediti odgovarajuću podršku da bi se smanjilo osipanje. U Srbiji se već primenjuje „Inkluzija romskih učenika u srednjim školama u Vojvodini“ koji, uz pomoć Fonda za obrazovanje Roma (REF)⁸⁹, sprovodi Sekretarijat za obrazovanje AP Vojvodine. U okviru ovog projekta učenici romske nacionalnosti obaveze iz škole ispunjavaju uz podršku svog mentora, a pritom dobijaju i stipendije REF-a⁹⁰. Takođe, o efikasnosti i potrebi razvijanja mentorskog rada sa romskim učenicima i studentima svedoči i iskustvo udruženja građana Ženske studije i istraživanja⁹¹. Ova iskustva mogu poslužiti državi u kreiranju uspešnije i celishodnije politike podrške romskim učenicima integrisane u sistemski rešene mere afirmativne akcije. Dakle, ono što su u osnovnom obrazovanju romski asistenti u srednjoj školi to mogu biti mentori koji prate rad učenika i pomažu im u savlađivanju gradiva te u komunikaciji s ostalim nastavnim kadrom i upravom škole⁹².

Međutim, za sada, osim ovakvih parcijalnih projekata koje finansiraju strani donatori, država ne ulaže napore kako bi što veći broj upisanih romskih učenika ostao u srednjoj školi⁹³. U ovom trenutku Ministarstvo prosvete ne raspolaže čak ni podacima o broju učenika upisanih po afirmativnim merama koji su završili srednju školu⁹⁴. Dakle, da bi mere afirmativne akcije davale rezultate potrebno je dopuniti ih, tj. u njih integrisati podršku romskim učenicima tokom predškolskog, osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja kako bi završili srednju školu i kako bi što veći broj njih stekao uslove za upis na fakultete u Republici Srbiji. U ovom smislu pokazuje se neophodnim da se napusti

⁸⁸ Na sreću, Ministarstvo prosvete i sporta je nedavno počelo da radi na projektima vezanim za profesionalnu orijentaciju koja će se, između ostalog, ticati i problema oko profesionalnog orijentisanja romske dece. Izvor: Bojan Ristić, Ministarstvo prosvete

⁸⁹ Fond za obrazovanje Roma < <http://romaeducationfund.hu/>>

⁹⁰ U tom cilju raspisan je Konkurs za redovne učenike od prvog do četvrtog razreda srednje škole, pripadnike romske nacionalne manjine, koji se školuju u srednjim školama na teritoriji AP Vojvodine, kao i Konkurs za izbor i imenovanje nastavnika – mentora, koji su dostavljeni svim srednjim školama na teritoriji APV. Konkursna komisija i Savet projekta su na osnovu prispele dokumentacije (prijavljeno 457 učenika i 117 nastavnika) doneli Odluku o dodeli 355 stipendija za redovne učenike, pripadnike romske nacionalne manjine, od prvog do četvrtog razreda srednjih škola, kao i imenovanju 98 nastavnika za mentore stipendistima iz 78 redovnih srednjih škola na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine, za školsku 2007/2008. godinu. U cilju obezbeđivanja kvalitetne podrške učenicima stipendistima od strane izabranih mentora, 4-5. decembra 2007 godine održan je prvi seminar – trening za mentore, kojem su u prvom delu učestvovali i direktori srednjih škola uključenih u Projekat.

⁹¹ Vidi više u: Savić, Svenka i Milana Grbić. *Akademskim obrazovanjem do romske elite*. Univerzitet u Novom Sadu, Ženske studije i istraživanja i Futura publikacije. Novi Sad, 2008.

⁹² Po rečima Zoltana Jegeša, pokrajinskog sekretara za obrazovanje, od 355 romskih učenika 329 je uspešno završilo školsku godinu (92 %), a 12 je postiglo odličan uspeh (manje od 3.3 %). Izvor: RTV, Vesti od 11. oktobra 2008.

⁹³ Zarad postizanja što boljih rezultata u ovoj oblasti rešenja prethodno sprovedenih projekata mogu poslužiti u cilju daljeg razvijanja afirmativnih mera u Republici Srbiji. Za izradu ovog istraživanja od velike pomoći bilo je iskustvo udruženja građana Ženske studije i istraživanja u razvijanju mentorskog rada sa romskim učenicima i studentima. Vidi više u: Savić, Svenka i Milana Grbić. *Akademskim obrazovanjem do romske elite*. Univerzitet u Novom Sadu, Ženske studije i istraživanja i Futura publikacije. Novi Sad, 2008.

⁹⁴ Takođe, Ministarstvo prosvete nema ni podatke o postignućima studenata upisanih na fakultete po afirmativnim merama od 2003. godine.

sadašnja *ad hoc* praksa primene afirmativnih mera i da se one restrukturišu i uvedu u sistem obrazovanja na svim nivoima,⁹⁵ kako bi se koordinisanim sprovođenjem postigli što bolji rezultati u obrazovanju Roma.

PREPORUKE

Opšta preporuka za unapređivanje obrazovnog statusa pripadnika i pripadnica romske zajednice na svim nivoima obrazovanja:

- Uz primenu Ustava, Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakona o zabrani diskriminacije, Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i preporuka Strategije za unapređivanje položaja Roma **Vlada Republike Srbije treba** da objedini i unapredi postojeće programe podrške u unapređivanju obrazovanja Roma počev od predškolskih ustanova, preko osnovnih škola, do srednjih škola i fakulteta, i **donese posebnu uredbu kojom bi jasno definisalo koje su institucije odgovorne za sprovođenje afirmativnih mera i kojom bi se osiguralo:**
 - **kontinuirano sprovođenje projekta „Romski asistent“ u osnovnim školama uz razvijanje individualizovanih obrazovnih planova po Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja počev od 2010/11. školske godine**
 - **jasnija i javnija primena afirmativnih mera pri upisu u srednje škole po sistemu rezervisanih mesta kao i decentralizacija programa afirmativnih mera uz uvođenje mentorskog rada s romskim učenicima s poteškoćama u savlađivanju srednjoškolskog gradiva**
 - **jasnija i javnija politika upisa i stipendiranja studenata romske nacionalnosti na fakultete čiji je osnivač Republika Srbija po principu rezervisanih mesta**

Preporuke za unapređenje efikasnosti afirmativnih mera u obrazovanju Roma (srednje škole i fakulteti):

- Lokalne školske uprave treba da preuzmu punu odgovornost u informisanju romskih zajednica o postojanju mera afirmativne akcije i da, nakon sprovođenja procesa informisanja zajednica, podnesu izveštaj Ministarstvu prosvete o toku samog procesa i svom učinku. Opštinski organi uprave (i romski koordinatori) pomažu lokalnim

⁹⁵ Od predškolskog do visokoškolskog obrazovanja, s tim što se u slučaju podrške u visokoškolskom obrazovanju podrška više odnosi na socijalna pitanja (stipendije, studentski dom) nego na podršku u samom obrazovanju

školskim upravama u pristupu i mobilisanju lokalnih romskih zajednica. Izveštaji lokalnih školskih uprava su dostupni javnosti.

- Lokalne školske uprave, osnovne i srednje škole, uz podršku Ministarstva prosvete, treba da preduzmu mere kojima bi se utvrđivala profesionalna orijentacija budućih srednješkolaca, te da regulišu posebne mere savetovanja romskih kandidata o obrazovnom profilu kako bi se oni upoznali sa srednješkolskim obrazovnim profilima i kako bi mogli da ispolje svoja interesovanja
- U srednjim školama u Srbiji napustiti sadašnji sistem dodavanja 30 bodova rezultati koji romski kandidati postižu na prijemnom ispitu kako bi se dostigla srednja vrednost bodova potrebnih za upis u neku srednju školu i uspostaviti sistem rezervisanih mesta za upis učenika romske nacionalnosti po merama afirmativne akcije u svim srednjim školama⁹⁶ na teritoriji Republike Srbije. Broj rezervisanih mesta utvrđuje se u odnosu na potrebe lokalnog/nacionalnog tržišta, a u odnosu na veličinu lokalne romske zajednice te na osnovu rezultata prethodno sprovedenog ispitivanja interesovanja, znanja i veština romskih kandidata.
- Srednje škole u kojima nastavu pohađaju učenici upisani po programu afirmativne akcije, učenicima dodeljuju mentora iz reda nastavnog kadra škole koji savetuje učenika u procesu savlađivanja gradiva i pomaže učeniku u komunikaciji s ostalim nastavnicima i upravom škole. Mentor na kraju svakog polugodišta podnosi izveštaj školi u kojem se nalaze i komentari učenika na probleme s kojima se suočavao u procesu nastave i savlađivanja gradiva. Nakon upisa romskih kandidata u srednje škole lokalne školske uprave i prosvetni inspektori Ministarstva prosvete prate učinak učenika upisanih po afirmativnim merama i od srednjih škola traže izveštaje o uspehu ovih učenika nakon svakog polugodišta. Ministarstvo prosvete preko prosvetnih inspektora, a na osnovu izveštaja škole, ispituje rad škola u kojima se primećuje trend osipanja romskih učenika. Izveštaji srednjih škola i nalazi Ministarstva prosvete i Sekretarijata za obrazovanje AP Vojvodine dostupni su javnosti (uz poštovanje privatnosti učenika)
- Ministarstvo prosvete i univerziteti u Srbiji treba da, uz dogovor o načinu sprovođenja i finansiranja, usvoje obavezu sprovođenja afirmativnih mera čiji su korisnici romski kandidati prilikom upisa na fakultete čiji je

⁹⁶ Osim umetničkih škola i škola za talentovanu decu gde važe posebna pravila upisa

osnivač Republika. Univerziteti, po prethodno definisanim kriterijumima i kvotama, upisuju romske kandidate pre početka nastave na fakultetima.

- Ministarstvo prosvete, na osnovu prethodnih istraživanja potreba romske zajednice, svake godine utvrđuje broj rezervisanih školarina na fakultetima u Srbiji. Romski kandidati koji su položili prijemni ispit, a nisu među upisanim na teret budžeta Republike Srbije, konkurišu za rezervisane stipendije. Ministarstvo prosvete mobilise opštine i privatni sektor da stipendiraju romske studente.

Preporuke za efikasnije pružanje podrške obrazovanju Roma pre srednje škole:

- Ministarstvo prosvete treba da već od školske 2010/11. godine uvede radno mesto asistenta za podršku u obrazovanju dece romske nacionalnosti (tj. pedagoškog asistenta“) u svim osnovnim školama u kojima nastavu pohađaju romski učenici. Ministarstvo jasno definiše aktivnosti asistenta u procesu pružanja podrške romskim đacima, broj dece kojima pruža podršku, modele njegove saradnje s nastavnicima, kao i obaveze nastavnika koji rade s romskim učenicima i njihovim asistentima.
- Ministarstvo prosvete, uz podršku Zavoda za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, jednom godišnje vrednuje rad škola u kojima rade asistenti za podršku u obrazovanju dece romske nacionalnosti i ispituje razloge potencijalnog osipanja romskih učenika. Ministarstvo prosvete, preko lokalnih školskih uprava, od osnovnih škola u kojima radi asistent za podršku u obrazovanju dece romske nacionalnosti, traži izveštaje o učinku romskih đaka koji podnose nastavnici i asistenti za podršku u obrazovanju dece romske nacionalnosti. Ukoliko postoji problem osipanja dece Ministarstvo, uz podršku Zavoda za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja, priprema i sprovodi posebne programe obuke za nastavnike iz škola s istorijom osipanja romske dece. Izveštaj o evaluaciji dostupan je javnosti.
- Lokalne školske uprave, uz podršku romskih udruženja, Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine i Sekretarijata za romsku nacionalnu strategiju, pred početak upisa u prvi razred sprovode kampanje u lokalnim romskim zajednicama kako bi se roditelji motivisali da upišu dete u školu

- Ministarstvo prosvete treba da sprovede sveopšti projekat rekategorizacije dece koja pohađaju tzv. specijalne škole. Ministarstvo prosvete uz podršku strukovnog udruženja, Društva psihologa Srbije, treba da pokrene i projekat obuke osoba koje rade testiranje romske dece prilikom upisa u prvi razred osnovne škole. Ministarstvo prosvete i strukovno udruženje identifikuju osobe koje su pri testiranju dece donele pogrešne odluke i radi na njihovoj senzibilizaciji i obuci.
- Osnovne i srednje škole treba da, preko romskog koordinatora ili lokalne školske uprave, uz pomoć Kancelarije za readmisiju i Ministarstva za ljudska i manjinska prava, pokreću postupak traženja dokaza o školovanju dece iz porodica vraćenih po ugovorima o readmisiji. Osnovne i srednje škole, po prethodno razvijenim uputstvima Ministarstva prosvete i na osnovu Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, razvijaju mehanizme koji bi omogućili povratničkoj deci da se uključe u redovno školovanje bez regresije i bez prepreka pri upisu zbog trenutnog nepoznavanja srpskog jezika. Postignuća škola u ovoj oblasti podležu praćenju i vrednovanju i dostupna su javnosti.

ANNEX 1

A) Šta je afirmativna akcija?

Politika razvijanja i primene mera kojima se unapređuje učešće marginalizovanih grupa u oblastima političkog, ekonomskog i društvenog života iz kojih su ove grupe kroz istoriju bile isključene, naziva se **afirmativnom akcijom**. Mere povlašćenog tretmana prethodno zanemarenih grupa zovu se još i pozitivna diskriminacija⁹⁷.

Početak uvođenja mera afirmativne akcije vezuje se za šezdesete godine XX veka i borbu afroameričke zajednice za ravnopravnost u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD). Naime, nakon uvođenja mera desegregacije, vođe afroameričke zajednice počinju iznositi mišljenje da puko uklanjanje rasno-diskriminatorskih odredbi iz pravnih dokumenata i praksi ne utiče dovoljno na postizanje pune ravnopravnosti ove zajednice sa zajednicama evropskog porekla¹. Godine 1961. predsednik Dž.F. Kenedi (John F. Kennedy) donosi odluku kojom nalaže vladinim zvaničnicima i institucijama da podrže afirmativnu akciju tako što će da upošljavaju manjine i unapređuju njihov položaj. Od Kenedijeve

⁹⁷ Đurić, Vladimir. Afirmativna akcija. Institut za uporedno pravo. Beograd, 2007. str. 5-25; Samardžija, Snježana Prlić. Programi afirmativne akcije-Za i protiv, Kruh i ruže br. 13, Zagreb, 2007

odluke, u kojoj se prvi put pominje afirmativna akcija, do danas u SAD se u javnim institucijama sprovode kulturno senzitivne politike prilikom zapošljavanja, unapređivanja na radnom mestu, upisa na fakultete itd⁹⁸.

Danas se mere afirmativne akcije primenjuju u mnogim državama sveta u cilju osnaživanja žena, etničkih, verskih ili rasnih manjina i njihovog uključivanja u proces donošenja odluka, kao i u društvene tokove uopšte⁹⁹. S druge strane, usvajanje afirmativnih mera često prate političke i pravne kontroverze oko pitanja njihove opravdanosti sa stanovišta antidiskriminacije, sfera u kojima se one sprovode, načina na koji se sprovode, njihovog trajanja itd. Dakle, u pravnom, ali i političkom diskursu afirmativne mere usmerene prema marginalizovanim grupama imaju kako svoje pobornike tako i svoje protivnike. Dok pobornici tvrde da se afirmativnim merama ispravljaju nepravde iz prošlosti i da se njima ostvaruje puna demokratija¹⁰⁰, protivnici smatraju da, ako je diskriminatorna praksa pogrešna, afirmativna akcija ne može biti opravdana i da pobornici afirmativne akcije ideal pravednosti koriste da bi kršili načelo jednakosti, te da se ovakvim merama stvaraju nove nepravde¹⁰¹. U zavisnosti od društveno - političke klime i toga ko u datom trenutku ima jači argument, različite demokratske zemlje su na različite načine implementirale ili odbacivale primenu afirmativnih mera čiji bi beneficijari bile ranjive grupe¹⁰². Ipak, čak i u zemljama u kojim je afirmativna akcija kao preferencijalni tretman stavljena van zakona (pravno nepostojeća), na nivou praktičnih politika se primenjuju mere koje favorizuju ranjive grupe: osnaživanje žena u politici i pri zapošljavanju, osoba sa hendikepom u pristupu pravima, imigranata u pristupu visokoobrazovnim institucijama itd. (Francuska, Nemačka, Norveška)¹⁰³.

U bivšim komunističkim zemljama Evrope, od početka njihove demokratizacije, afirmativna akcija je bila jedno od gorućih pitanja u diskursu o manjinskim pravima. Najčešće se u ovim zemljama raspravljalo o mogućnostima uvođenja afirmativnih mera zarad inkluzije vekovima marginalizovanih romskih zajednica. Neke istočno - evropske zemlje su prepoznale afirmativnu akciju kao pravedan i dobar pristup u inkluziji manjina (Rumunija)¹⁰⁴, dok je u nekim

⁹⁸ Moreno, Pamela Barta. The History of Affirmative Action Law and Its Relation to College Admission. The Journal of College Admission. National Association of College Admission Counseling, USA. 2003 <eric.ed.gov>

⁹⁹ U Sjedinjenim Američkim Državama preferencijalni tretman se daje ženama, etničkim manjinama, osobama s hendikepom, veteranima; U Kanadi se preferencijalni tretman daje ženama, osobama sa hendikepom, domorodačkoj populaciji i tzv. vidljivim manjinama; Na Novom Zelandu beneficijari afirmativne akcije su pripadnici domorodačke populacije pri upisu na univerzitete; U Brazilu afirmativnom akcijom se daje povlašćen status pri upisu na fakultete rasnim manjinama; U Finskoj se u nekim institucijama uspostavljaju kvote za pripadnike švedske manjine; U Španiji su beneficijari ovih mera Romi (Los Gitanos) itd. Izvor: Minority Rights Group International <www.minorityrights.org>; European Roma Rights Centre <www.errc.org>

¹⁰⁰ Samardžija, Snježana Prljčić. Programi afirmativne akcije-Za i protiv, Kruh i ruže br. 13, Zagreb, 2007

¹⁰¹ Đurić, Vladimir. Afirmativna akcija. Institut za uporedno pravo. Beograd, 2007. str. 5-25

¹⁰² O opravdanosti primene afirmativnih mera vidi više u Annexu I-B

¹⁰³ Equality and Human Rights Commission. <www.equalityhumanrights.com>

¹⁰⁴ Na primer, afirmativna akcija je u Rumuniji počela još 1991. godine tako što je na katedrama za socijalni rad i politiku, ostavljano 10 rezervisanih mesta za romske studente. Logika je bila da će ti isti studenti ubuduće raditi, između ostalog, i sa samom romskom zajednicom i da će doprineti promenama. Izvori: Horvath, Aniko B. Affirmative Action for Roma People at Romanian Public Universities. (MA thesis). CEU, Budapest. 2005; Equal Access to Quality Education for Roma in Romania. Monitoring Report. Open Society Institute, 2007.

državama bivšeg komunističkog bloka, doduše privremeno, afirmativna akcija viđena kao čin diskriminacije koji narušava načelo jednakosti (Slovačka)¹⁰⁵.

Da formalna jednakost pred zakonom ne znači istovremeno i ravnopravnost u pristupu zagarantovanim pravima, uvidele su i mnoge međunarodne organizacije. Potrebu da se posebnim politikama i merama ubrza uspostavljanje suštinske ravnopravnosti u društvima država članica prepoznale su i Ujedinjene nacije još 1965. godine donošenjem **Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije**. U Konvenciji se utvrđuje da će „države članice preduzeti, ako okolnosti to zahtevaju, u socijalnoj, ekonomskoj, kulturnoj i ostalim oblastima, posebne konkretne mere za odgovarajuće obezbeđivanje razvoja ili zaštite izvesnih rasnih grupa ili pojedinaca koji pripadaju ovim grupama radi garantovanja, pod uslovima jednakosti punog ostvarenja prava čoveka i osnovnih sloboda“¹⁰⁶. Takođe, i Savet Evrope je usvojio dokumente koji predviđaju kreiranje i implementaciju afirmativnih mera usmerenih prema ranjivim grupama. Na primer, Savet Evrope je 1995. godine usvojio **Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina** koja utvrđuje da se države ugovornice „obavezuju da usvoje, gde je to potrebno odgovarajuće mere za unapređenje, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i društvenog života, pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini“, ističući da se ove mere „ne smatraju aktom diskriminacije“¹⁰⁷.

Evropska unija već godinama zagovara afirmativnu akciju u politikama prema marginalizovanim rasnim (etničkim, nacionalnim) manjinama na teritorijama članica Unije, a u nekim slučajevima zahteva i direktno prevođenje pojedinih dokumenata donetih na nivou Unije, koji propisuju usvajanje afirmativnih mera, u pravne sisteme država članica. Na primer, kroz svoju Direktivu o rasnoj jednakopravnosti Evropska unija državama članicama nalaže da „u cilju postizanja pune jednakosti u praksi, princip jednakog postupanja ne bi trebalo da spreči države članice da održavaju ili usvajaju posebne mere kako bi sprečile nejednakost na osnovu rasnog ili etničkog porekla te koje bi bile kompenzacija za nejednakost“¹⁰⁸. A što se pitanja inkluzije Roma tiče, Evropski parlament je, prepoznavši romsku zajednicu kao manjinu koja se nalazi u specifičnom stanju marginalizacije na celoj teritoriji Unije, u januaru 2008. godine usvojio

¹⁰⁵ „Slovakia bans positive discrimination“, Euobserver, 19.10. 2005. <<http://euobserver.com/9/20123>>

¹⁰⁶ Član 1 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije

¹⁰⁷ Član 4 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Dakle, afirmativne mere nisu diskriminacija ako su usmerene na unapređenje ravnopravnosti, s tim što država pre definisanja i početka implementacije afirmativnih mera treba da definiše i na koje grupe i zašto se te afirmativne mere treba da sprovode.

¹⁰⁸ Race Equality Directive 2000/43/EC of June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin

<http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000_43_en.pdf>

Rezoluciju o evropskoj strategiji prema Romima u kojoj poziva „države članice i institucije Evropske unije da usvoje neophodne mere kako bi se stvorilo odgovarajuće društveno i političko okruženje za sprovođenje uključivanja Roma“¹⁰⁹.

U Republici Srbiji, nekoliko domaćih pravnih dokumenata, počev od Ustava Srbije, preko pojedinačnih zakona predviđaju i preporučuju kreiranje i primenu politika koje će za cilj imati unapređenje statusa ranjivih ili potencijalno ranjivih grupa (žene, osoba sa invaliditetom i manjine), te utvrđuju da se takve politike ne mogu smatrati diskriminacijom. Takođe, u Srbiji su na snazi i već pomenute konvencije Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope koje propisuju usvajanje afirmativnih mera čiji bi korisnici bile marginalizovane grupe, a u cilju postizanja suštinske ravnopravnosti u društvu. U okviru politika usmerenih prema manjinama Republika Srbija je, poput Rumunije, Španije, Belgije i niza drugih evropskih zemalja, prepoznala Rome kao grupu, nacionalnu manjinu, koja se nalazi u poziciji viševjekovne marginalizovanosti, siromaštva i društvene nemoći kojoj je potrebna pomoć društva da bi prevazišla poziciju siromaštva i marginalizovanosti¹¹⁰.

B) Opravdanost mera afirmativne akcije

U odnosu na opravdanost sprovođenja mera afirmativne akcije svaki se argument za i svaki argument protiv mora razmatrati u odnosu na konkretne skućajeve u konkretnim društveno - ekonomskim okolnostima. Na primer, u SAD afirmativna akcija znači svaku meru preko jednostavnog okončanja diskriminatorne prakse koja je usmerena kako bi se ispravila ili nadoknadila prošla ili sadašnja diskriminacija, ili sprečila ponovna pojava diskriminacije. Ovakva definicija ponuđena je krajem sedamdesetih godina prošlog veka, a u međuvremenu je u američkom društvu došlo do izvesnih promena koje zahtevaju drugačije definisanje afirmativnih akcija, kako bi se mogla braniti njihovih mera. Dakle, potrebno je izvesno pomeranje od pukog kompezatornog pristupa. U svakom slučaju, ovakvo definisanje afirmativne akcije nastalo je u državi sa specifičnom političkom istorijom i specifičnim tretmanom manjina (ropstvo, segregacija)¹¹¹. U nekim drugim društvima ovakvo američko definisanje afirmativne akcije svakako nije adekvatno. Na primer, u odnosu na afirmativne akcije prema Romima u Srbiji više odgovara definicija specijalnog izvestioca Bosija UN koji kaže: da je afirmativna akcija „**dosledan paket mera privremenog karaktera izričito usmeren na ispravljanje položaja**

¹⁰⁹Član 3 Rezolucije o evropskoj strategiji prema Romima. O afirmativnoj akciji u međunarodnom pravu i pravu EU vidi više u vidi više u Annexu II-A

¹¹⁰ Prema istraživanjima Romi su pet puta zdravstveno ugroženiji od ukupne populacije u Srbiji što dovodi do toga da samo 6.14% Roma doživi starost preko 65 godine. Oko 60.5 romskog stanovništva Srbije smatra se „veoma siromašnim“ na osnovu indeksa Svetske banke, a stopa nezaposlenosti je 2.5 puta veća od stope nazaposlenosti u opštoj populaciji. Od 593 romska naselja, koliko ih je u Srbiji bilo 2005. godine, 43.5% su bili slamovi (nehigijenska naselja). Samo 9.6% Roma ima obrazovanje iznad osnovnoškolskog. Izvor: *Inkluzija Roma*. *Evropeizacija Srbije*. Ur. Jadranka Jelinčić. Fond za otvoreno društvo, Beograd. 2008. str.143

¹¹¹ Vidi više u: Samardžija, Snježana Prlić. Programi afirmativne akcije-Za i protiv, Kruh i ruže br. 13, Zagreb, 2007

pripadnika ciljne grupe u jednom ili više vidova njihovog društvenog života, kako bi se postigla efektivna jednakost¹¹². Iako je romska zajednica bila i jeste diskriminisana u raznim vidovima društvenog života, afirmativna akcija prema njoj se ne može jednostavno shvatati samo kao kompenzatorska pravda tj. kao puko ispravljanje nepravdi iz prošlosti. Situaciju romske zajednice treba sagledati sada i ovde, u ovom trenutku razvoja društva kada je zakonom regulisana jednakost pri čemu pripadnici određenih grupa, bez obzira na formalne mogućnosti, ostaju isključeni iz društvenih tokova. Dakle, u odnosu na pitanje uključivanja romske zajednice, afirmativne akcije bi trebalo da budu usmerene na neutralizovanje postojećih nesrazmera u šansama za uspeh u raznim oblastima društvenog života kao što su obrazovanje, zapošljavanje, stanovanje i zdravstvo, kao i u svim drugim oblastima društvenog života gde se za to ukaže potreba. Takođe, ove oblasti društvenog života treba istovremeno posmatrati kao odvojene, ali i kao međusobno preplićuće oblasti. Posmatramo ih kao odvojene zbog različitih strateških pristupa u definisanju politika, a smatramo ih isprepletanim zbog očevide povezanosti u oblasti kreiranja politika za postizanje standarda života dostojna čoveka u našem društvu.

Ovo pomeranje definisanja afirmativne akcije od kompenzatornog efekta ka neutralizovanju nesrazmera u šansama za napredak značajno je za srbijanski specifični društveno-politički kontekst i stanje romske manjine u Srbiji. Naime, u situaciji u kojoj se na prošlost gleda iz mnoštva međusobno konfliktnih perspektiva, za društveno pregovaranje o politikama za integraciju Roma celishodnije je usmeriti se na trenutno stanje Roma i na sadašnju potrebu ukidanja ometajućih faktora za njihovu integraciju, u cilju stvaranja društva jednakih šansi. U odnosu na afirmativne akcije treba naći način koji će uvažavati principe antidiskriminacije, a istovremeno biti usmereno na afirmisanje učestvovanja Roma u političkim, društvenim i ekonomskim tokovima bez izazivanja društvene zavisti kod drugih pojedinaca i grupa. Zato je potrebno promovisati modele afirmativne akcije, koji pri preferencijalnom tretiranju neće stvarati dalje udaljavanje romske zajednice od pripadnika većine.

ANNEX 2

A) Afirmativna akcija u međunarodnom pravu¹¹³

(1) Konvencije

¹¹² Vidi više u: Đurić, Vladimir. Afirmativna akcija. Institut za uporedno pravo. Beograd, 2007.

¹¹³ Preuzeto iz: Đurić, Vladimir. Afirmativna akcija. Institut za uporedno pravo. Beograd, 2007.

Ujedinjene nacije:

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965), član 1. stav 4 predviđa da će „države članice preduzeti, ako okolnosti to zahtevaju, u socijalnoj, ekonomskoj, kulturnoj i ostalim oblastima, posebne konkretne mere za odgovarajuće obezbeđivanje razvoja ili zaštite izvesnih rasnih grupa ili pojedinaca koji pripadaju ovim grupama radi garantovanja, pod uslovima jednakosti punog ostvarenja prava čoveka i osnovnih sloboda“¹¹⁴.

Savet Evrope:

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995) član 4, stav 2: „Ugovornice se obavezuju da usvoje, gde je to potrebno, odgovarajuće mere za unapređenje, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i društvenog života, pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini“. U stavu 3 istog člana Konvencije kaže se da se mere iz stava 2 „ne smatraju aktom diskriminacije“¹¹⁵.

Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, član 7, stav 2: „države članice preuzimaju obavezu da uklone, ako to do sada nisu učinile, bilo koje neopravdano ugrožavanje, isključivanje, ograničavanje ili nepovoljan tretman koji bi se odnosio na upotrebu manjinskog jezika...Usvajanje posebnih mera u korist regionalnih i manjinskih jezika, koje bi imale za cilj unapređenje jednakosti između onih koji koriste ove jezike i ostatka stanovništva... ne može se smatrati aktom diskriminacije protiv onih koji koriste jezike koji su u većoj upotrebi od manjinskih“¹¹⁶.

Deklaracija UNESCO o rasnim predrasudama, član 9, stav 2: „specijalne mere mora da budu usvojene, gde je to potrebno, da bi se osigurala jednakost u dostojanstvu i u pravima za pojedince i grupe, istovremeno osiguravajući da nisu takve da deluju rasno diskriminatorno. U tom smislu, posebna pažnja treba da bude posvećena rasnim ili etničkim grupama koje se nalaze u društveno ili ekonomski nejednakom položaju kako bi im se, na potpuno ravnopravnim osnovama i bez diskriminacije ili ograničenja obezbedila zaštita zakona i propisa i prednosti socijalnih mera koje su na snazi, a posebno u pogledu stanovanja, zapošljavanja i zdravstva; poštovala autentičnost njihovih kultura i vrednosti i olakšalo njihovo društveno i profesionalno napredovanje, posebno kroz obrazovanje“¹¹⁷.

Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina usvojena Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 1992. godine, član 4, stav 1: „tamo gde je potrebno države preduzimaju mere za

¹¹⁴International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination
<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm>

¹¹⁵Framework Convention for the Protection of National Minorities
<<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/157.htm>>

¹¹⁶ European Charter for Regional Minority Languages < <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm>>

¹¹⁷ UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_prejud.htm>

obezbeđivanje uslova pripadnicima manjina da u potpunosti i efikasno ostvaruju sva svoja ljudska prava i osnovne slobode bez ikakve diskriminacije i na osnovu potpune jednakosti pred zakonom¹¹⁸.

Ostale organizacije:

Konvencija broj 111 Međunarodne organizacije rada o diskriminaciji u pogledu zaposlenja i zanimanja u članu 5 stav 1 predviđa da „specijalne mere zaštite ili pomoći predviđene drugim konvencijama ili preporukama Međunarodne organizacije rada neće biti smatrane diskriminatornim“¹¹⁹.

Evropski savet Evropske unije donosi **Direktivu o rasnoj jednakopravnosti** (Race Equality Directive), zasnovanu na članu 13 Ugovora o uspostavljanju Evropske zajednice. Tom prilikom rečeno je da odredbe Directive treba prevesti u domaće zakone država članica Unije i onih država koje žele da postanu deo Unije. U članu 5 Directive se kaže: „U cilju postizanja pune jednakosti u praksi, princip jednakog postupanja ne treba da spreči države članice da održavaju ili usvajaju posebne mere kako bi sprečile nejednakost na osnovu rasnog ili etničkog porekla te koje bii bile kompenzacija za nejednakost“¹²⁰.

B) Afirmativna akcija i romska zajednica u međunarodnoj praksi¹²¹

Romi su najveća transnacionalna manjina u Evropi. Tačan broj Roma na evropskom kontinentu nije poznat, ali procenjuje se da je njihov broj veći od 8 miliona. Međunarodne institucije poput OEBS-a, Ujedinjenih nacija, ali i institucije Evropske unije i pojedinačnih evropskih zemalja slažu se sa nevladinim organizacijama da su Romi društveno - ekonomski najugroženija grupa u Evropi. Pomenute organizacije su se od godina svojih osnivanja do danas na

¹¹⁸Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_minori.htm>

¹¹⁹Convention Concerning Discrimination in Respect of Employment <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_ilo111.htm>

¹²⁰ Race Equality Directive 2000/43/EC of June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin

<http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000_43_en.pdf>

¹²¹ Izvori: European Roma Rights Centre: <<http://www.errc.org/>>; EU Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: <http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/roma/>

različite načine bavile pitanjima diskriminacije pojedinaca i grupa na osnovu ličnih svojstava uopšteno, a neke od njih su usvajale mere i strategije za pitanja specifične ugroženosti romske manjine.

Godine 1999. Evropska unija je usvojila principe za popravljnje stanja u kojem se Romi nalaze u zemljama kandidatima, zasnovanim, uglavnom, na prethodnim preporukama OEBS-a i Saveta Evrope. Evropski parlament je u januaru 2008. godine usvojio **Rezoluciju o evropskoj strategiji prema Romima** u kojoj u članu 3 kaže da je: „Evropska unija i države članice dele odgovornost u oblasti inkluzije Roma i podrške ostvarivanju njihovih osnovnih prava kao evropskih građana... poziva države članice i institucije Evropske unije da usvoje neophodne mere kako bi se stvorilo odgovarajuće društveno i političko okruženje za sprovođenje uključivanja Roma“¹²². U Rezoluciji se države članice pozivaju da preduzmu mere za integraciju romske dece u obrazovanje, a Evropska komisija se poziva da podrži programe „**pozitivne akcije**“ na polju srednjeg i višeg obrazovanja, strukovnog obrazovanja, obrazovanja odraslih i celoživotnog obrazovanja kao i univerzitetskog obrazovanja. Takođe, od Komisije se očekuje i da podrži uključivanje Roma na tržište rada kroz strukovno obrazovanje, ali i kroz mere „pozitivne akcije“ na tržištu rada, primenu mera antidiskriminacije na polju zapošljavanja kroz mere samozapošljavanja Roma i podrške malim romskim preduzećima i primena pozitivnih modela u sferi stanovanja i zdravlja.

Komite ministara Saveta Evrope: Preporuka broj R (2000) 4 o obrazovanju romske dece u Evropi iz 2000. godine: „odgovarajuće strukture podrške treba da budu uspostavljene naročito kroz pozitivno delovanje da se omogući romskoj deci da imaju koristi od jednakih mogućnosti u školi“¹²³; a u Preporuci Rec (2001) 17 se kaže da bi „Vlade trebalo da unapređuju jednake mogućnosti za Rome na tržištu rada posebno putem nediskriminatornih politika i pristupa nacionalnim službama za zapošljavanje, a tamo gde postoje, nacionalni akcioni planovi za zapošljavanje treba da posvete posebnu pažnju problemima Roma na tržištu radne snage i da uključe specifične mere za unapređenje njihovog položaja“¹²⁴.

¹²²European Parliament Resolution on a European Strategy on the Roma

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B6-2008-0052&language=RO>>

¹²³ Recommendation No R (2000) 4 of the Committee of Ministers to member states on the education of Roma/Gypsy children in Europe
<http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/recommendations/reeducation20004_en.asp>

¹²⁴ Recommendation Rec (2001)17 on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers in Europe
<http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/recommendations/reemployment200117_en.asp>