

UDK:342.7(=214.58)

Pregledni rad

Primljeno: 06. 10. 2004.

Prihvaćeno: 23. 11. 2004.

JAGODA NOVAK

Institut Otvoreno društvo – Hrvatska, Zagreb
jnovak@soros.hr

Romska zajednica i međunarodne institucije: tek relativan uspjeh zaštite ljudskih i manjinskih prava

SAŽETAK

Rad problematizira legislativne okvire, ali i praktičnu provedbu mehanizama zaštite ljudskih i manjinskih prava romske zajednice. Posebni naglasak je na odnosu međunarodnih, europskih mehanizama zaštite te njihova pritiska na nacionalne države i njihove okvire zaštite ljudskih prava romske zajednice koji su, s obzirom na nepostojanje okvira matične države, jedino jamstvo poštivanja ljudskih prava Roma. Međunarodni su okviri i aktivnosti također i jedino jamstvo društvene integracije Roma kojoj moderna europska društva načelno teže. Pokušava se dati odgovor na pitanje gdje je u odnosu na europske zemlje u tom području Hrvatska, s posebnim osvrtom na probleme u obrazovanju s kojima se romska zajednica suočava, kao i na iskustva nevladinog i donatorskog sektora u odnosu na rad u romskoj zajednici. Pregledom postojećih dokumenata i akata proizlazi kako legislativni okvir poštivanja romskih prava postoji, te ga Europska Unija jedino treba nadopuniti pravnim dokumentom koji će biti posvećen isključivo romskoj problematici, s obzirom na specifične prepreke ostvarivanju ljudskih prava pripadnika te zajednice. U provedbi pravnih akata u praksi, međutim, postoji niz nedosljednosti, koje su posljedica neadekvatnog nadzora provedbe europskih dokumenata, izostanka reperkusija za njihovo neprovođenje i nejednakog tretmana starih i novih članica Europske Unije. Hrvatska u kontekstu priključivanja europskoj zajednici država ima priliku da u razmjerno kratkom roku unaprijedi položaj romske manjine i ubrza integraciju Roma u društvo, koju zahvaljujući nesustavnom pristupu, nekonzultiranju struke i tromim institucijama sustava, nedovoljno iskorištava.

KLJUČNE RIJEČI: ljudska prava, integracija, Romi, međunarodne institucije, nevladin sektor, Europska Unija, Hrvatska

1. Uvod

Iako se kroz povijest teoretičari nisu slagali oko sociopolitičkih odrednica identiteta Roma, danas je uvriježeno shvaćanje i priznavanje romske zajednice kao transnacionalne etničke skupine bez matične države, prisutne u velikom broju europskih zemalja. U najvećem broju tih zemalja Romi danas (romske se skupine u službenim dokumentima na području današnje Europe katkad smještaju pod zajedničku odrednicu »Romi«, a katkad odvajaju kao zasebne skupine: »Romi/Cigani«, »Putnici«, »Nomadi«, »Kalé«, »Sinti«, »Bajaši«, »Aškalije«) ostvaruju status nacionalne manjine ili nacionalne zajednice.¹

¹ Romi u Republici Hrvatskoj također ostvaruju status nacionalne manjine, uz srpsku, bošnjačku, albansku, talijansku, mađarsku, slovensku, slovačku, češku, rusinsku, ukrajinsku, rusku, židovsku, austrijsku, makedonsku, poljsku, bugarsku, rumunjsku, njemačku, crnogorsku i vlašku nacionalnu manjinu.

Usmeni karakter kulture, a sukladno tome nepostojanje standardnoga romskog jezika i pisma, izostanak sedentarnog načina života, kao i jezična, plemenska i religijska heterogenost romskih skupina uzrokom su dvojbi oko određenja romske kulture kao takve i definiranja Roma kao etničke zajednice. Romska je zajednica, dakle, svojim specifičnostima odudarala od kriterija kojima se najčešće određuje identitet europskih etničkih skupina i nije se uklapala u klasične teorijske obrasce i kalupe (Posavec, 2000).

Upravo će težnja za ukalupljivanjem, uz problem nepoznavanja biti Roma i romske kulture, kroz povijest našeg kontinenta biti i jedan od glavnih razloga nepriznavanja Roma kao jednakovrijednih pojedinaca, a romske zajednice/zajednica kao ravnopravne ostalim europskim narodima i konačno postati uzrokom sveprisutnog kršenja ljudskih i manjinskih prava Roma na europskim prostorima.

Pisani dokumenti s europskog teritorija svjedoče o tome da recepcija Roma od doseljenja iz Indije u Europu u 12. stoljeću pa sve do danas, varira od znatizelje prema egzotičnim, najčešće siromašnim susjedima, pa do restrikcija u vidu ograničavanja kretanja i djelatnosti, nejednakih kriterija kažnjavanja u odnosu na ostale skupine stanovništva, progona Roma s jedne strane i stalnih pokušaja asimilacije s druge strane, te na kraju kulminira dotad neviđenim genocidom za Hitlerove Njemačke kada je u koncentracijskim logorima mučeno i ubijeno oko pola milijuna Roma (Posavec, 2000).

Romi od Drugoga svjetskog rata pa sve do danas, pod okriljem demokratskih kretanja u svijetu, a napose u Europi, i dokumenata koji konačno prepoznaju i jamče prava čovjeka i u tom kontekstu prava etničkih/nacionalnih manjina, više ne doživljavaju otvorene i legalne progone. Romi su priznati, dokumentima paneuropskih institucija, kao »istinska europska manjina« i »manjina bez teritorija« (Council of Europe, 1993: General observations 2, 3), a i Katolička crkva, kao jedna od najutjecajnijih nepolitičkih institucija danas, ističe poštivanje Roma i poziva na preispitivanje odnosa društva prema Romima.²

Njihov društveni status, međutim, u nacionalnim europskim državama danas daleko je od zadovoljavajućega. Uočavamo dva osnovna smjera negativnih kretanja društvenih tendencija u odnosu na položaj Roma danas. Na razini društvenog odnosa prema Romu pojedincu to je proces asimilacije, dok je, promotrimo li romsku etničku zajednicu kao društvenu skupinu, prisutan proces segregacije ili pak marginalizacije Roma. Kad je romska zajednica u pitanju, možda je najprikladnije rabiti pojam tzv. višestruke marginalizacije, pod kojim se podrazumijeva ekonomska, prostorna, kulturna i politička marginalizacija Roma u društvu (Hoblaj, 2003). Suprotne tendencije dvama spomenutim procesima kojima moderno demokratsko društvo načelno teži, predstavljaju integracija Roma na pojedinačnoj razini te poštivanje ljudskih i manjinskih prava na razini romske zajednice (Ringold, Orenstein, Wilkens, 2003).

² »Crkva odlučno poziva cijelo društvo i kršćanske zajednice na osjećaj odgovornosti te da se ozbiljno upitaju ne postoji li to odbijanje, sumnjičavost prema Romima i oštar sud o njima samo zbog toga što su drugačiji od nas« – iz govora kardinala Bruna Miolija, ravnatelja Ureda za doseljenike i izbjeglice pri Talijanskoj biskupskoj konferenciji, na Petom kongresu za pastoral Roma (KTA BK BiH, *Vijesti*, godina VII., broj 19, srpanj 2003).

Objasnimo ukratko ove pojmove, ključne za razumijevanje mehanizama međunarodnih i nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i prava manjina:

- Asimilacija kao proces podrazumijeva stapanje pripadnika manjinske zajednice s većinskom skupinom stanovništva koje uključuje napuštanje vlastite kulture, tradicije i načina života.
- Dok segregacijom smatramo različito vrednovanje pojedinaca ili skupina u socijalnom pogledu i njihovo odvajanje na temelju klasne, nacionalne, vjerske ili neke druge karakteristike, marginalizacija podrazumijeva postupke kojima se pripadnici određene društvene skupine zadržavaju na rubovima društvenih događanja u ekonomskoj, prostornoj, kulturnoj ili političkoj sferi.
- Integracija predstavlja idealni model u kojem se pripadnici određene etničke, rasne ili vjerske skupine ravnopravno uključuju u zajednicu, ne izgubivši pritom odrednice vlastite kulture i tradicije.
- Poštivanje ljudskih i manjinskih prava odnosi se na postojanje zakonskih okvira koji isključuju svaki oblik diskriminacije pripadnika manjinske zajednice, kao i dosljedne provedbe takve legislative u praksi.

U kontekstu željene integracije Roma, ključno je ostvarivanje ljudskih prava Roma pojedinaca, kao i ostvarivanje prava romske nacionalne zajednice.

Upravo prava nacionalnih manjina, kao sastavni dio ljudskih prava,³ posljednjih su desetljeća u samom žarištu interesa ne samo glavnih dokumenata i aktivnosti međunarodnih organizacija i većine medija, već predstavljaju i jedan od glavnih elemenata pritiska na vlade nacionalnih država.

Najširi okvir zaštite prava manjina ocrtali su dokumenti Ujedinjenih Naroda: Povelja Ujedinjenih naroda iz 1945. godine i Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, koje su svoju razradu na tom polju našle u Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1963. godine, Deklaraciji o rasi i rasnim predrasudama iz 1978. godine, Deklaraciji o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina iz 1992. godine te još nekim dokumentima.⁴

Ta su načela zaštite prava manjina posebice zaživjela u europskim dokumentima koji obvezuju Republiku Hrvatsku. To su Europska konvencija o ljudskim pravima iz 1950. godine, Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima iz 1992., Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina Vijeća Europe iz 1995. godine, Preporuke

³ Pojam »ljudska prava« označava cjelokupnost prava na slobodu koja pojedinac može zahtijevati na temelju svog postojanja kao čovjeka i koja mu zajednica mora pravno jamčiti iz etičkih razloga, poštujući njegovo ljudsko dostojanstvo. U tom smislu radi se o »prirodnim«, »nedržavnim«, »urođenim« ili »neotuđivim« pravima, kroz čije se poštivanje i osiguranje legitimira jedna politička zajednica (*Bertelsmann Discovery Lexikon*, 1997). Ljudska se prava danas najčešće dijele prema uvriježenoj podjeli na tri generacije: prava prve generacije – građanska i politička prava; prava druge generacije – ekonomska, socijalna i kulturna prava; prava treće generacije – kolektivna prava nacija ili zajednica na razvoj, na mir, na zdrav okoliš, na korištenje rezultata zajedničkog nasljeđa čovječanstva, na komunikaciju.

⁴ Ponajprije se misli na: Pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966., Pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966., Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama iz 1979. te Konvenciju o pravima djeteta iz 1989.

Vijeća Europe o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, kao i dokumenti Europske Unije kojima ćemo u ovom radu posvetiti posebnu pažnju.

U skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima iz 1950., pojedinačne slučajeve kršenja manjinskih prava, nakon što su iscrpljene sve pravne instancije u matičnoj državi, brani Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu.⁵

Ipak, nadzor provedbe nabrojanih dokumenata na nacionalnoj razini, kao i sankcije za njihovo kršenje, teren su na kojem se međunarodna zajednica svakodnevno spotiče.

Poštivanje ljudskih prava i unapređivanje položaja Roma, tradicionalno društveno marginalizirane europske nacionalne zajednice, s alarmantno visokom stopom siromaštva,⁶ najteži je ispit koji se europske zemlje trude položiti, testirajući na njemu, često neuspješno, vlastite demokratske sustave.

Pregledom legislativne zaštite te instrumenata njezine provedbe promotrit ćemo i pokušaje različitih institucija i organizacija da zaštite prava Roma u Europi i u Republici Hrvatskoj i potpomognu njihovo ostvarivanje, posebno se usmjeravajući na odnos internacionalnih i nacionalnih, te vladinih i nevladinih institucija, kao i na položaj predstavnika romske nacionalne manjine u spomenutom suodnosu.

Valja istaći kako je perspektiva gledanja na tu problematiku isključivo perspektiva djelatnika u humanitarnoj, donatorskoj organizaciji, te se nadamo da će se time opravdati vidljiva usmjerenost na provedbenu, praktičnu dimenziju rada na ostvarivanju prava Roma.

2. Problem je konačno prepoznat: pravni okvir zaštite prava Roma i njegova provedba u Europi

2.1. Europska Unija i zaštita prava Roma

Europi područje zaštite prava Roma postaje važnom političkom temom u devedesetima, a posebno je prisutna u izvješćima tijela Europske Unije i bliskim europskim institucijama, koja se tiču kriterija spremnosti zemalja kandidatkinja da pristupe toj za-

⁵ Europski sud za ljudska prava djeluje u sklopu najstarije europske organizacije – Vijeća Europe, sa sjedištem u Strasbourgu, u Francuskoj. Osnovan je 1959. godine s ciljem da se jednoj od prvih i najvažnijih konvencija koje su sklopljene pod okriljem Vijeća Europe – Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i sloboda, dâ dodatna snaga. Tvorci te konvencije smatrali su da je potrebno da države koje su prihvatile konvenciju prihvate također i nadležnost jednog neovisnog međunarodnog suda koji će kontrolirati poštivanje ljudskih prava u tim državama. Europskom sudu za ljudska prava mogu se obratiti bilo koje osobe ili skupine osoba koje smatraju da im je neka od država koje su prihvatile Europsku konvenciju uskratila neko od prava koja su tom konvencijom zajamčena. Hrvatska je Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda ratificirala 1997. godine i od tada spada pod jurisdikciju tog suda.

⁶ Stopa siromaštva u romskoj zajednici nekoliko puta nadmašuje prosječnu stopu siromaštva neromskog stanovništva u pojedinoj zemlji. Primjerice, 2000. godine u Bugarskoj je 36,8% stanovništva bilo ispod razine siromaštva (preživljava s manje od 4,3 USD na dan), dok je taj postotak u Roma 80%. U Mađarskoj pak među neromskim stanovništvom samo je 7% siromašnih, dok je među mađarskim Romima siromašnih 40% (Ringold, Orenstein, Wilkens, 2003: 2).

jednici država. Europska Unija, naime, uz vladavinu načela demokracije, poštivanje ljudskih prava i funkcioniranje pravne države, postavlja zaštitu prava nacionalnih manjina kao jedan od četiriju osnovnih političkih Kopenhaških kriterija⁷ za pristupanje novih članica Uniji.

Ujedinjena Europa na taj način ustanovljuje okvire zaštite prava nacionalnih manjina, posebno prava Roma, čije bi nepoštivanje, što je više puta tragično pokazala povijest, narušilo same temelje europske opstojnosti. Romima se s pravom obraća posebna pozornost s obzirom da kao ekonomski i politički najugroženija europska etnička zajednica bez matične nacionalne države, imaju dodatnu potrebu za institucionalnim okvirom, državnom zajednicom koja bi štitila njene interese.

Europska Unija svojom se legislativom dotiče izravno romskih problema 1989. kada Vijeće ministara donosi Rezoluciju 89/C 153/02 *O omogućavanju obrazovanja djece Roma i putnika (On School Provision for Gypsy and Traveller Children)*, koja nudi naputke o brizi za kvalitetno obrazovanje djece Roma i Putnika, koji su nastanjivali tadašnje zemlje članice Unije.

Europska Unija također u okviru programa/fondova namijenjenih strukturnim promjenama u zemljama pristupnicama Uniji uvodi komponente koje trebaju pridonijeti integraciji Roma. Takav je primjerice obrazovni projekt Comenius, potprogram Socratesa, pod nadzorom Europske komisije, koji u smislu interkulturalnog odgoja omogućuje razne oblike potpore izobrazbi Roma.

Europski parlament, nažalost ne toliko snažna institucija Europske Unije, donosi pak u srpnju 1995. Rezoluciju B4-0974/95 *O diskriminaciji prema Romima (Resolution on Discrimination against Roma)*, kao čin upozorenja na specifičan problem diskriminacije romske manjine u Europi, dajući poticaj daljnjim aktivnostima izvršnih i zakonodavnih tijela EU-a, kao i dvjema paneuropskim institucijama: Vijeću Europe i Organizaciji o europskoj sigurnosti i suradnji, da poduzmu djelotvorne mjere u sprječavanju takve prakse.

U svjetlu dolaska novih istočnoeuropskih članica Unije, u kojima živi i najveći postotak romske populacije u Europi, 1999. godine Europska Unija, točnije radna skupina za proširenje Europskog vijeća – COCEN, usvaja *Smjernice za poboljšanje situacije Roma (Guiding Principles for Improving the Situation of Roma)* namijenjene zemljama kandidatkinjama, koje također sadržavaju većinu mjera iz područja relevantnih za poboljšanje romskog statusa, statusnih pitanja, političkog angažmana, socijalne skrbi, obrazovanja, stanovanja, zdravlja i zapošljavanja.

Tijekom procesa pristupanja novih država kandidata EU, ustanovljuju se mehanizmi praćenja ostvarivanja prava Roma u obliku redovitih godišnjih izvješća – *Regu-*

⁷ Na zasjedanju europskog Vijeća u Kopenhagenu u lipnju 1993. državama Srednje i Istočne Europe dano je pravo pristupanja EU-u ako ispunjavaju sljedeća tri kriterija: na političkoj razini to je institucionalna stabilnost kao jamstvo demokratskoga i pravnog poretka, održanja ljudskih prava, te poštivanja i zaštite manjina; u gospodarstvu funkcionirajuća socijalno-tržišna privreda. Ispunjavanje kriterija podrazumijeva i zauzimanje zajedničkog stajališta tj. zemlje kandidatkinje moraju preuzeti ciljeve političke unije, ali i ciljeve privredne i monetarne unije (www.euoffice.metu.edu.tr/abouteu/copenhagen.htm).

*lar Reports*⁸, koji se primjenjuju na svaku zemlju pojedinačno, i u kojima se redovito sve do priključenja prve skupine zemalja Europskoj Uniji spominjala romska nacionalna manjina kao najvažniji manjinski problem, i pratile mjere koje zemlja poduzima u cilju integracije romske manjine. Promatrana je legislativna razina, razina donošenja nacionalnih strateških programa za integraciju Roma koje je većina tih zemalja usvojila, dok se provedbena razina tih programa tijekom promatranja uglavnom ocjenjivala nedovoljnom.

Usprkos takvoj ocjeni i opaskama koje su požurivale na dodatne aktivnosti poboljšanja statusa Roma, Europska je komisija u izvješćima redovito pokazivala i dozu razumijevanja za taj problem, pripisujući ga nedovoljnim financijskim sredstvima spomenutih država.

Takvu relativnu blagonaklonost možemo pripisati i činjenici da EU, kada govorimo o poštivanju prava Roma i njihovoj integraciji, nije prethodno »počistila ispred svojih vrata«. Naime, institucije EU-a zahtijevaju od zemalja kandidatkinja poštivanje standarda zaštite prava Roma, koji se istodobno krše i u nekim »starim« članicama Unije. U Italiji, primjerice, velik dio Roma, kojih je u toj zemlji preko stotinu i dvadeset tisuća, živi u ograđenim kampovima, u degradirajućim životnim okolnostima, bez osnovnih komunalnih uvjeta. Postupanje prema Romima u sudskoj i policijskoj praksi ocjenjuje se također izrazito diskriminirajućim, Romi se ne spominju u Ustavu itd. (International Helsinki Federation for Human Rights, 1999).

Naravno, takva apsurdna praksa unutar EU-a ne abolira zemlje kandidatkinje i nove članice Unije dužnosti maksimalnog unapređivanja položaja Roma, uz poštivanje i permanentno nadograđivanje europskih standarda manjinskih prava.

Naime, nadnacionalni karakter Europske Unije jedini nudi pravni i provedbeni okvir ostvarivanja prava Roma. Na taj bi način Europska Unija postala dugoročno i jedinom »domovinom« Roma, a Romi simbol europskog ujedinjenja, čime bi se ostvarila i romantična ideja rođena u krilu Europske Unije devedesetih godina prošlog stoljeća. Taj je koncept prvi put afirmiran u Rezoluciji 1203 Vijeća Europe iz 1993., koja Rome naziva »istinskom europskom manjinom«. Usprkos svojoj kontroverznosti, uzmemo li u obzir golemu heterogenost romskih skupina u Europi i jaz predrasuda većinskih europskih naroda prema Romima, taj koncept ipak predstavlja golem potencijal za romsku zajednicu u Europi, ako ga ona sama uspije prepoznati i iskoristiti prednosti koje joj takav nadnacionalni okvir pruža. Naravno, u tome neće uspjeti bez pomoći europskih nacionalnih i nadnacionalnih institucija sustava.

Promotrimo stoga koja prava europske institucije i njihovi dokumenti (prvenstveno se to odnosi na stožerna tijela Europske Unije: Europsku komisiju, Vijeće Eu-

⁸ Europska komisija objavljuje počevši od 1998. pa do 2004., kada je prvih deset novih zemalja dobilo punopravno članstvo u EU, tzv. *Regular Reports* koji se odnose na ispunjenje Kopenhaških kriterija i detaljno opisuju spremnost pojedine zemlje da se priključi EU, analizirajući stanje u političkoj i ekonomskoj, legislativnoj i provedbenoj sferi. *Regular Reports* objavljuvani su za: Sloveniju, Estoniju, Češku, Mađarsku, Poljsku, Slovačku, Litvu, Latviju, Cipar i Maltu, a još se izrađuju za zemlje kandidatkinje »drugog kruga«: Bugarsku, Rumunjsku i Tursku (uskoro i Hrvatsku).

ropske Unije, Europski parlament i Europski sud pravde) te Vijeće Europe, kao zasebna paneuropska institucija, jamče romskoj zajednici.

Manjinska prava u Europskoj Uniji zauzimaju središnje mjesto, te su zajedno s pravima ostalih marginaliziranih skupina, poput osoba s posebnim potrebama ili osoba starije životne dobi, utkani u legislativu EU-a. Takvo naglašeno njegovanje i uvažavanje različitosti karakteristika je i trajno načelo Europske Unije po kojoj ona nastoji biti prepoznatljiva unutar i izvan vlastitih granica.

Sve su zemlje članice u svoje pravne sustave uvrstile odredbe dokumenata Europske Unije koje jamče provedbu manjinskih prava. U okviru zaštite ljudskih prava vrlo je važan Amsterdamski ugovor (Amsterdam Treaty) iz 1997. godine, koji su članice ratificirale 1999. godine, te Povelja o temeljnim pravima (Charter of Fundamental Rights) iz 2000. godine. Oba spomenuta dokumenta načelno se bave manjinskim pravima, a time neizravno i pravima Roma.

Amsterdamski ugovor, koji ima pravnu snagu ustava EU, osigurao je osnovu za donošenje spomenute *Povelje o temeljnim pravima*, kao i ključne Direktive 2000/43/EC Vijeća Europske Unije o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo iz 2000. godine. Također je ponudio pravnu osnovu borbe protiv rasizma i ksenofobije u okviru unutarnjih poslova pojedinih zemalja članica (Amsterdam Treaty, 1997).

Povelja o temeljnim pravima u odjeljku o zajamčenoj jednakosti (*Equality*) ističe načelo po kojem se zabranjuje svaka diskriminacija »na osnovi spola, rase, boje, etničkoga ili društvenog podrijetla, genetskih predispozicija, jezika, religije, uvjerenja, političkoga ili bilo kojeg drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, vlasništvu, rođenju, hendikepu, godinama ili seksualnoj orijentaciji« (*The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2000: 13).

Posebno se točkom zabranjuje svaka diskriminacija na temelju nacionalnosti. Povelja također ističe načelo njegovanja kulturne, religijske i jezične raznolikosti unutar EU-a, te navodi jednakost pristupa zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti te pristupa državnoj pomoći u uvjetima stanovanja, u kontekstu dokidanja socijalne isključenosti i siromaštva pojedinih skupina, kao zajedničkog cilja zemalja članica Unije (*The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2000).

Godine 1997. osnovan je i Europski promatrački centar za rasizam i ksenofobiju (European Monitoring Centre for Racism and Xenophobia), neovisna institucija EU-a, čiji je zadatak nadziranje razina i trendova rasizma i ksenofobije u Uniji, analiziranje razloga tih pojava te predlaganje načina rješavanja problema institucijama Unije i državama članicama. Centar također koordinira funkcioniranje Europske informacijske mreže o rasizmu i ksenofobiji (European Racism and Xenophobia Information Network – RAXEN) te uspostavlja vezu sa sličnim tijelima Vijeća Europe, kao što je Council of Europe's Committee on Racism and Intolerance – ECRI.

Konačno, spomenuta Direktiva 2000/43/EC Vijeća Europske Unije o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo daje srž prava koje članice Europske Unije moraju jamčiti pripadnicima nacionalnih manjina i po kojoj se trenutno štite prava romske manjine, te određuju parametri ulaska zemalja

kandidatkinja u Europsku Uniju. Direktiva je prvenstveno donijela novitete novopridošlim članicama Unije u čijom pravnim sustavima prije procesa priključenja Uniji slične odredbe nisu postojale.

Direktiva u prvi plan stavlja načelo ravnopravnosti (*equal treatment*), pri čemu jasno naznačuje da taj termin isključuje sve oblike diskriminacije: zlostavljanje, izravnu i neizravnu diskriminaciju, pri čemu je potonje osobito važno za položaj romske manjine. Neizravna diskriminacija, naime, predstavlja »prividno neutralan pristup za manjinsko i većinsko stanovništvo pri čemu se neizravno stavlja pripadnike druge/manjinske zajednice u nepovoljniju situaciju«. Na konkretnim primjerima u području obrazovanja ili dobivanja državljanstva kasnije ćemo objasniti značenje te odredbe za romsku zajednicu.

Područja primjene Direktive su: uvjeti zapošljavanja, samozapošljavanja i pro-maknuća, pristup stručnom usavršavanju, uvjeti rada, članstvo u radničkim organizacijama, zdravstvena zaštita, socijalna prava, obrazovanje, pristup robama i uslugama i stanovanje. Direktiva 2000/43/EC daje poticaj nacionalnim pravnim sustavima u izgradnji vlastitih mehanizama poštivanja spomenutih načela ravnopravnosti te daljnjem unapređivanju i širenju standarda u provedbi tih načela. Vrlo je važno naglasiti da taj dokument od nacionalnih institucija traži suradnju s nevladinim organizacijama usmjerenim zaštiti i provedbi prava manjina, sugerira osnivanje nezavisnih tijela za promicanje načela ravnopravnosti i obvezuje zemlje članice na izvješćivanje institucija EU o učinjenome na ovom području (The Council of the European Union, 2000).

No, pregledom pravnih dokumenata Europske Unije koji se izravno ili neizravno tiču Roma ne može se steći pravi uvid u praksu rješavanja problema Roma u zemljama Unije i kandidatkinjama za članstvo u Uniji. Iz nekoliko razloga, koje ćemo elaborirati u drugom dijelu teksta, dosljednost provedbe tih dokumenata na terenu u najmanju je ruku upitna.

2.2. Ostale europske i međunarodne institucije u zaštiti prava Roma

U prepoznavanju problema romske nacionalne manjine kao specifičnog u okviru zaštite manjinskih prava, Europska Unija i njene institucije nisu usamljene. Na tom polju u devedesetima određene su napore uložile i paneuropske institucije: Vijeće Europe (Council of Europe) i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (Organisation for Security and Co-operation in Europe – OSCE), koje okupljaju i europske zemlje koje nisu članice EU-a.

Vijeće Europe oformilo je nekoliko tijela koja se bave izričito pitanjima diskriminacije i rasizma s naglaskom na položaju romske populacije. Godine 1993. osnovan je ECRI – European Commission against Racism and Intolerance, koji kao jednu od ciljanih skupina prati Rome i njihova prava, razvoj romskih prava, i u svakoj od zemalja članica daje preporuke za načelna pitanja u tom području te ostvaruje vezu s nevladinim institucijama i sličnim institucijama Europske Unije.

Stručna skupina za Rome/Cigane (Specialist Group on Roma/Gypsies – MG-S-ROM) tijelo je unutar Vijeća Europe koje od 1995. godine nadzire stanje romskih prava i prema stanju na terenu daje preporuke za djelovanje Vijeću ministara kao rukovo-

dećem tijelu Vijeća Europe. Sastavljeno je od predstavnika zemalja članica, predstavnika Parlamentarne skupštine te Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, a kao promatrači tu su i predstavnici OSCE-ova tijela Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), kao i predstavnici Europske komisije. Odbor ministara Vijeća Europe također radi na pitanjima vezanim uz romsku zajednicu procjenjujući redovita i *ad hoc* izvješća o poduzetim mjerama u provođenju Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina. Vijeće Europe razvija i neke konkretne projekte za pomoć Romima s posebnim proračunskim sredstvima u tu svrhu, kao što je »Project on Roma/Gypsies in Central and Eastern Europe«.⁹

Slijedeći Dokument s Kopenhaškog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi iz 1990., u kojem se problemi romske manjine prepoznaju kao izdvojeni iz opće europske manjinske problematike, **Organisation for Cooperation and Security in Europe – OSCE** radi na promociji integracije Roma u europskim zemljama u smislu strateških i savjetodavnih aktivnosti zajedno s vladama tih zemalja. OSCE također ostvaruje vezu između romskog nevladinog sektora i vlada europskih država, usredotočujući se prvenstveno na političku uključenost Roma u život Europe (organizacija posebnog programa vezanog uz romsko sudjelovanje na izborima) te na probleme u obrazovanju, životnim uvjetima, osiguravanju naobrazbe itd.

Romskom se problematikom posebno bavi Contact-Point for Roma and Sinti Issues u okviru OSCE-ova tijela ODIHR – Office for Democratic Institutions and Human Rights. OSCE, zajedno s Vijećem Europe u okviru Pakta o stabilnosti, provodi dvogodišnji projekt posvećen Romima i funkcioniranju romskog nevladinog sektora, koji financira Europska komisija.

Valja posebice istaknuti i **European Roma Rights Center – ERRC**, koji djeluje kao međunarodna pravna organizacija od javnog interesa posvećena praćenju pravnih okvira zaštite prava Roma, provođenju organiziranih tužbi međunarodnim sudovima protiv zemalja u području kršenja romskih prava, zagovaranju politika te antidiskriminacijskih i političkih aktivnosti u suradnji s Vladama. ERRC također provodi i kontinuiranu edukaciju Roma za rad na ljudskim pravima u svojoj zajednici te stipendira mlade Rome.

Redovite godišnje izvještaje u području manjinskih i ljudskih prava Roma daje i **Human Rights Watch**, kao neovisna nevladina organizacija koja prati stanje ljudskih prava te zagovara njihovo poštivanje i radi na političkim aktivnostima i praksi provedbe ljudskih prava Roma, surađujući s vladama zemalja. Sličnim izvještajima romsku problematiku u europskim zemljama dotiče i **Amnesty International**.

Posebno valja istaći **Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava**, osnovan kao dio **Međunarodne helsinške federacije za ljudska prava**, koji je odigrao važnu ulogu

⁹ Vijeće ministara Vijeća Europe pokrenulo je u rujnu 1996. Project on Roma/Gypsies in Central and Eastern Europe i u tu svrhu oformilo fond, koji je od 1998. dostupan svim zemljama članicama Vijeća Europe. Fond Projekta financira se dobrovoljnim priložima članica, a ciljevi Projekta su pomoć zemljama da ostvare dobru suradnju između romske i većinske zajednice, poticanje integracije Roma na osnovi jednakih prava i šansi, poštivajući identitet Roma, te potpora projektima zemalja članica koji se tiču integracije Roma (http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/Roma_Gypsies/Current_Activities/_Summary.asp)

u promicanju prava Roma u Hrvatskoj, posebice podupirući tužbu romskih roditelja vezanu uz postupke škola u Međimurju te općenito javno promičući Rome i njihova prava, koji su danas jedna od sveprisutnih tema u hrvatskim medijima. Sukladno svojoj misiji, Hrvatski se helsinški odbor zadržavao na razini ukazivanja na problem i generatore problema, no ne i na aktivnosti u cilju rješavanja problema.

2.3. Sraz teorije i prakse: problemi u ostvarivanju ljudskih prava kod romske nacionalne manjine u europskim zemljama

Romska zajednica, zbog svojih kulturnih i ekonomskih specifičnosti, u ostvarivanju svojih prava nailazi na mnoge, samo za nju karakteristične prepreke. Unatoč tome, ne postoji poseban pravni dokument Europske Unije u području zaštite prava Roma koji bi obvezivao nacionalne pravne sustave zemalja članica na djelovanje.

Stoga se logičnim čini zaključak da specifičan položaj romske manjine u Europi zaslužuje da se jedan pravno obvezujući dokument Europske Unije posveti isključivo zaštiti prava Roma te da se ustanove jasni mehanizmi kontrole provedbe tog dokumenta na razini svake od zemalja članica.

Više je razloga za takvu tvrdnju. Naime, Romi su tradicionalno na marginama ili posve isključeni iz društva/društava i nemaju matičnu državu, koja bi na načelu reciprociteta s drugim zemljama ili ostalim raspoloživim mehanizmima, štitila njihova prava. Zbog te su činjenice u vidljivo lošijoj poziciji od svih ostalih nacionalnih manjina u Europi.

Specifične prepreke na koje Romi nailaze u ostvarivanju svojih prava u Europi, pa tako i u Hrvatskoj, možemo podijeliti na nekoliko osnovnih područja:

- **Statusna pitanja** – Velik broj Roma ne posjeduje dokumente koji im osiguravaju civilni status (potvrde o državljanstvu nacionalnih država, osobne isprave i sl.). U skladu s pravnim okvirima europskih zemalja, ostvarivanje prava na državljanstvo preduvjet je za ostvarivanje i svih ostalih prava. Iako to pravo spada u prvu, osnovnu generaciju ljudskih prava, ono se u slučaju romske manjine i dalje sustavno krši.
- **Obrazovanje** – U području obrazovanja Romi su zbog svoje društvene isključenosti zakinuti za jednake šanse u pristupu informacijama, znanjima, vještinama. Vrlo niska razina pismenosti roditelja¹⁰ i nedovoljno poznavanje službenog jezika zemlje u kojoj žive, kao i teški ekonomski uvjeti življenja stavljaju romsku djecu u bitno nepovoljniji položaj od djece većinske skupine već kod ulaska u sustav obrazovanja. Kršenje načela neizravne diskriminacije tu je stalno prisutno, sve dok Vlade nacionalnih država ne osiguraju dodatna ulaganja u škole, edukaciju kadra u školama, formiranje predškola i uređenje romskih naselja, kojima bi se bitno umanjila razlika između romske djece i djece većinskih zajednica u procesu izobrazbe. Prepreka jednakim šansama također je i praksa segregiranih

¹⁰ Postotak nepismenih među romskom populacijom višestruk je u odnosu na prosjek europskih zemalja. U Hrvatskoj blizu 90% pripadnika romske nacionalne manjine nema završeno obvezno školovanje.

romskih škola ili razreda koja te razlike drastično povećava, kao i prezastupljenost romske djece u školama za djecu s posebnim potrebama, što predstavlja zoran primjer kršenja ljudskih prava.¹¹

- **Komunalni status i stanovanje** – Romi su zakinuti u dobivanju komunalnih usluga. Zbog tradicionalnog načina života, među većinskim stanovništvom vladalo je i vlada mišljenje da Romima određene usluge nisu ni potrebne, dok lokalne i državne vlasti često zatvaraju oči pred komunalnim problemima romskih naselja, često prebacujući krivnju s jedne razine vlasti na drugu ili je vraćajući natrag u romsku zajednicu. Ostvarivanje komunalnih prava otežava i najčešće neriješen vlasnički status zemljišta na kojem Romi žive.
- **Zapošljavanje** – Zapošljavanje Roma, koje je uz obrazovanje glavni put društvene inkluzije, otežano je zbog izrazito niske razine obrazovanosti u romskoj populaciji, kao i zbog predrasuda o radnim navikama Roma koje se javljaju kao neizravni razlog nedobivanja posla. Nezaposlenost u romskim zajednicama kreće se od 45 do 70%, a često doseže i 100% (Ringold, Orenstein, Wilkens, 2003). Tradicionalan obiteljski kontekst u kojem žena ostaje kod kuće i brine o najčešće mnogobrojnoj djeci¹² posebice otežava ili onemogućuje obrazovanje i zapošljavanje Romkinja.
- **Socijalna i zdravstvena zaštita** – Ostvarivanje socijalne i zdravstvene zaštite također je vezano uz opću informiranost i obrazovanje, koja je nedostatna kod velikog broja Roma, kao i za prethodno ostvaren status državljanina/državljanke. U zemljama u tranziciji s mnogobrojnrom romskom populacijom, gdje ekonomska situacija nije zadovoljavajuća, također se javljaju i pritisci većinskoga socijalno ugroženog stanovništva na smanjivanje prava i davanja koja ostvaruju Romi.
- **Nefleksibilne institucije sustava i predrasude općenito** – Specifičan stil života Roma sklon zaziranju od institucija sustava kao čestog simbola represije (Posavec, 2000), kao i mobilnost, koja uključuje nepostojanje stalne adrese, također onemogućuju ostvarivanje prava u okviru postojećih pravnih sustava koji su nefleksibilni, u kojima ne rade ili vrlo rijetko rade Romi. U institucijama u kojima bi Romi trebali ostvarivati svoja prava ne radi se sustavno na otklanjanju

¹¹ Postoji nekoliko oblika diskriminacije prema djeci Romima u europskim obrazovnim sustavima. Model koji je posebice bio zastupljen u Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj jest masovno smještanje romske djece u tzv. Specijalne škole, s kurikulumom prilagođenom djeci s posebnim potrebama. Drugi oblik, kakav možemo naći u Rumunjskoj ili Srbiji i Crnoj Gori, jest segregacija po školama, tako da se formiraju isključivo romske škole u blizini većih romskih naselja. Treći oblik jest odvajanje, segregacija romske djece u posebne razrede unutar škola koje pohađaju i djeca većinske skupine. »Najsuptilniji« oblik segregacije jest odvajanje, odnosno drukčiji tretman djece unutar razreda, u izvanškolskim aktivnostima i socijalnim kontaktima u školi, koje je sveprisutno. Svi navedeni oblici imaju istu posljedicu: nižu razinu kvalitete odgoja i obrazovanja za romsku djecu, niža obrazovna postignuća djece, slabiju motivaciju za rad, učenje i druženje, izostanak socijalizacije s većinskom skupinom djece te konačno nemogućnost društvene integracije mladog pojedinca.

¹² Prema istraživanju *Struktura romskih obitelji i poimanje sadržaja roditeljstva u njima* koje je 1998. proveo Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, gotovo polovica romskih kućanstava u Hrvatskoj broji pet ili šest članova. Iz istraživanja se također vidi kako su pripremanje hrane, pospremanje stana, briga o djeci i nabava kućnih potrepština u većini obitelji tradicionalno isključivo ženski poslovi.

predrasuda prema Romima, koje su prepreka uspješnoj suradnji, a zbog stoljetnog lošeg iskustva u samih se Roma javljaju predrasude prema većinskoj zajednici u obliku unaprijed negativnog ili apatičnog stava prema ostvarivanju svojih prava.

Zbog svega nabrojenog, postojeće mehanizme EU-a možemo okarakterizirati nedovoljnima da bi se efektivno zaštitila prava Roma i poduprla njihova konzistentna provedba u zemljama članicama.

EU Network of Experts in Fundamental Rights, tijelo koje je osnovala Europska komisija, na prijedlog Europskog parlamenta stoga predlaže institucijama EU-a, u svom Izvještaju o stanju temeljnih prava u EU za 2003. godinu, objavljenom u svibnju 2004. godine, izradu zasebnoga pravnog dokumenta u području prava Roma obvezatnog za države članice. Preciznije, to stručno tijelo predlaže donošenje posebne Direktive Europske komisije koja bi osiguravala integraciju Roma. Kao razlog navode nedostatke Direktive 2000/43/ EC u smislu mehanizama prisile zemalja članica na provedbu načela ravnopravnosti, kao i specifičan životni stil Roma koji im onemogućava ostvarivanje prava ili ih pri činu ostvarivanja zapravo gura u vrstu tihe asimilacije s većinskim stanovništvom i njegovim životnim stilom kroz prilagodbu krutim institucionalno-administrativnim okvirima (Internetske stranice ERRC-a, lipanj 2004).

Europska Unija i Vijeće Europe zasad djeluju u većoj mjeri kroz mehanizme preporuka za unapređenje položaja Roma,¹³ među kojima valja istaći jasnu i u navedenim mjerama konkretnu preporuku Vijeća Europe o obrazovanju Roma R20004, kao i kroz formu izvještavanja koje utječe na primanje zemalja kandidatkinja za ulazak u Uniju.

No, osim pojedinačnih slučajeva u kojima Strasbourški sud, na osnovu podnesene tužbe, presudi u korist pojedinca ili zajednice Roma, djelotvorne pravne prisile na zemlje članice europskih institucija na poduzimanje mjera koje sprečavaju diskriminaciju i poboljšavaju društveni položaj Roma zasad još ne postoje.

Konačno, usprkos relativno lošim rezultatima *Redovitih izvještaja (Regular Reports)* o stanju romske nacionalne manjine u prvom krugu zemalja kandidatkinja za ulazak u EU, deset je novih članica, među kojima nekolicina njih sa značajnom romskom populacijom, u svibnju 2004. godine već dobilo status punopravnih članica EU-a.

Pomaci u zemljama Srednje i Istočne Europe u području zaštite prava Roma ipak postoje, i to na nekoliko razina:

- **legislativnoj** – Doneseni su posebni zakoni posvećeni poštivanju prava nacionalnih manjina u kontekstu usklađivanja s pravnim stečevinama EU i usvajanjem dokumenata ostalih paneuropskih institucija.
- **institucionalnoj** – U području osnivanja novih institucija na državnoj i lokalnoj razini koje se bave isključivo zaštitom manjinskih prava.

¹³ Preporuke Vijeća Europe koje se tiču poboljšanja položaja Roma u zemljama članicama sadrže niz vrlo konkretnih mjera iz života. To su: Preporuka 3 Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI Rec 3) o borbi protiv rasizma i nesnošljivosti protiv Roma/Cigana iz 1998. koja sadrži naputke za zemlje članice u nekoliko područja društvenog života (Council of Europe, 1998), Preporuka Odbora ministara R(2001)17 o poboljšanju gospodarskog položaja i zapošljavanju Roma /Cigana i nomada u Europi iz 2001. godine te Preporuka Odbora ministara četirima zemljama članicama o obrazovanju djece Roma/Cigana u Europi (Council of Europe, 2000).

- **strateškoj** – U nekim su zemljama, uključujući i Hrvatsku, doneseni posebni strateški dokumenti, Nacionalne strategije/Nacionalni Programi za Rome.¹⁴
- **provedbenoj** – Neke od navedenih strategija sadrže točno određene mjere od kojih se dio njih počeo provoditi, koje zemlje članice kane provesti kako bi unaprijedile položaj romske manjine u svojoj zemlji te omogućile integraciju Roma. Nevladin sektor i donatori također provode sve više aktivnosti u cilju integracije Roma i postaju poticatelji rada s romskom populacijom

Većina spomenutih aktivnosti vladâ provedene su dakle uz pritisak ili/i uz financijsku i stručnu pomoć međunarodnih, a posebice institucija Europske Unije.

Time su se vlade zemalja Srednje i Istočne Europe našle u stanovitaj političkoj stupici kad je posrijedi rješavanje romske problematike. Te su zemlje prisiljene lavirati između međunarodnog (europskog) političkog pritiska da poboljšaju društveni položaj Roma ako se žele približiti željenim asocijacijama, i kritika u vlastitoj zemlji gdje se socijalni jaz između siromašnih i bogatih produbljavao i posljedično rastao jal prema svim korisnicima socijalnih programa pomoći, a k tome su kulturološki i suviše »drukčiji«.¹⁵

U tim su uvjetima u drugoj polovici devedesetih i iza 2000. ipak postignuti već nabrojani pomaci. Tamnu sjenku na njih baca vidljiv jaz između pritisaka u području poštivanja prava Roma koje su institucije Europske Unije primjenjivale na novoprimitljene članice i koje primjenjuju na zemlje kandidatkinje, naspram slabog pritiska prema starijim članicama EU-a, kao i slaba kontrola provedbe antidiskriminacijske legistative i mjera poboljšanja uvjeta života Roma u praksi zemalja članica Unije, koja zasad ne predviđa reperkusije za nedosljednu provedbu mjera.

3. Neiskorištene šanse: pravni i provedbeni okvir zaštite prava Roma u Republici Hrvatskoj s naglaskom na prava Roma u obrazovanju

Osvrnemo li se na najšire okvire zaštite ljudskih prava Roma u Hrvatskoj, na legislativnoj razini načelno nećemo naći zamjerki.

¹⁴ Nacionalne strateške programe/dokumente o poboljšanju položaja romske nacionalne manjine i integraciji Roma u društvo donijele su: Mađarska (koja je prva donijela nekoliko dokumenata u obliku akcijskih planova za poboljšanje statusa romske manjine 1997. i 1998. godine), Bugarska 1999., Rumunjska 2001., Hrvatska 2003. te Srbija i Crna Gora 2004.

¹⁵ Za ilustraciju navodimo reakciju uvođničara *Međimurskih novina* na podnošenje tužbe protiv odvojenih romskih razreda u pojedinim međimurskim školama: »Čudno mi je, i to nej malo, kak so se ovi vu Zagrebo najšli kaj prek novin i televizije (a ve bodo i prek soda) rešavlejo naše probleme vu Međimorjo. Naši Međimorski Romi živijo, tu med nami, kak bubreg vu loju, jerbo gda jim je nej dobro nej se tak dugo zadržali i nejbi jih tak čuda bilo. Gda ste vidli kaj je nešči tulikši let ostal negdi gde mo je nej prav i jako hudo? Ak ste dobro poslušali ili čitali, to tužbo je potpisalo 57 roditelov, pak sem najgerek jeli so vejc nej mogli najti kajti so bili na nekšim poslo ili pak so nej znali pisati? Kak i vse druge medalje, tak i ova ime svojo drugo, temnejšo stranjko: z jene strane se brigamo kajbi se vučili i nekše škole završili oni štere to ne interesera, a z druge strane se nišči ne briga za deco kaj so vu semo odlični i imajo telentuma kajbi žjih nekaj vrednešega moglo biti« (*Međimurske novine*, br. 346, 24. 04. 2002).

Ustav Republike Hrvatske, kao naj snažniji pravni akt, u članku 3 jasno navodi nacionalnu ravnopravnost, poštivanje prava čovjeka i socijalnu pravdu kao najviše vrednote ustavnog poretka RH (*Ustav Republike Hrvatske*, 2001).

Ustav nadalje jasno razrađuje to područje pa se u odjeljku III, članku 14, posvećenom zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, kaže: »Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Svi su pred zakonom jednaki« (*Ustav Republike Hrvatske*, 2001).

Ključan je članak 15 koji ostavlja prostor pozitivnoj diskriminaciji, posebice važnoj za Rome, zbog spomenutih prepreka s kojima se romska zajednica suočava, navodeći: »U Republici Hrvatskoj jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina. Ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona. Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor« (*Ustav Republike Hrvatske*, 2001).

Zasad, poznato je, ta odredba nije zaživjela. U izbornom zakonu ona se tumači na način da se pripadnici manjina moraju odlučiti za jednu od navedenih biračkih lista za koju će glasati, opću ili manjinsku. Pozitivne diskriminacije, dakle, u ovom području u praksi nema. No, za romsku nacionalnu zajednicu dodatna je otežavajuća okolnost činjenica da su Romi, prema nerealnom broju pripadnika u popisima stanovništva, dobili pravo na jednog predstavnika u Saboru, kojeg dijele još i s austrijskom, bugarskom, njemačkom, poljskom, rumunjskom, rusinskom, ruskom, turskom, ukrajinskom, vlaškom i židovskom nacionalnom manjinom!

Slaba politička infrastruktura, poslovična nesloga među romskim udrugama i organizacijama, uz već spomenuti problem neostvarivanja civilnog statusa, a time i biračkog prava, dovest će istom, pri glasanju za predstavnika tih manjina, predstavnike Roma u lošiji položaj. Naravno, ni na jednom od parlamentarnih izbora u samostalnoj Hrvatskoj, Rom nije postao predstavnikom Roma u Saboru, što onemogućuje artikulaciju njihovih specifičnih interesa i problema.

U sadašnjem sazivu Sabora romsku nacionalnu manjinu predstavlja primjerice predstavnik njemačke nacionalne manjine. Na koji način interesi tih dviju nacionalnih manjina u Hrvatskoj mogu biti zajednički artikulirani, zajedno s interesima još deset različitih manjina, suvišno je komentirati.

Sraz teorije i prakse, legislative i njene provedbe, vidi se jasno promotrimo li sve češće spominjan članak 65 Ustava RH, koji kaže da je osnovno obrazovanje »obvezno i besplatno« (*Ustav Republike Hrvatske*, 2001). I dalje, međutim, mnoga romska djeca ne pohađaju, a još češće ne završavaju, osnovno školovanje.¹⁶ S druge strane, uz sve skuplje i mnogobrojnije udžbenike i školski pribor, uz nedostupne,

¹⁶ U deset međimurskih osnovnih škola koje u većem broju pohađaju Romi, od preko pedesetero romske djece koja upisuju prvi razred svake od škola, osmi razred završava u prosjeku dvoje do petero Roma (Hoblaj, 2004).

a sve potrebnije izvankurikularne aktivnosti i poduke, »besplatnost« školovanja postaje floskulom koja sve više boli socijalno ugroženije slojeve stanovništva. Zbog razine siromaštva, kao i načina života okrenutog ranom privređivanju i zasni- vanju obitelji, ona posebice pogađa Rome, kojima u najvećem broju slučajeva sva- ko školovanje koje nije posve besplatno postaje posve nedostupno.

Iako Ustav RH donesen već davne 1990. godine izrijeком jamči sva prava nacionalnim manjinama u RH, Hrvatski sabor tek u prosincu 2002. donosi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, koji razrađuje temeljne ideje sadržane u Us- tavu slijedeći odredbe najvažnijih međunarodnih dokumenata i preporuka u tom području. Taj zakon jasno navodi deset zajamčenih prava svake manjine u RH:

- služenje svojim jezikom i pismom, privatno i u javnoj uporabi, te u službenoj uporabi;
- odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu kojim se služe;
- uporabu svojih znamenja i simbola;
- kulturnu autonomiju održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanjem i zaštitom svojih kulturnih dobara i tradicije;
- pravo na očitovanje svoje vjere te na osnivanje vjerskih zajednica zajedno s drugim pripadnicima te vjere;
- pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćava- nja (primanje i širenje informacija) na jeziku i pismu kojim se služe;
- samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa;
- zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u uprav- nim i pravosudnim tijelima;
- sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lo- kalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina;
- zaštitu od svake djelatnosti koja ugrožava ili može ugroziti njihov opstanak, ost- varivanje prava i sloboda.

Novost je Ustavnog zakona i formiranje novoga predstavničkog tijela nacio- nalnih manjina – *Vijeća nacionalnih manjina* u jedinicama samouprave – općinama, gradovima i županijama, tijela koje predlaže tijelima jedinice samouprave mjere za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njenom području te ističe kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave.

Zakon također predviđa i formiranje *Savjeta nacionalnih manjina*, koji je u praksi zaživio 2003. godine, a čija je funkcija suradnja s Vijećima nacionalnih manji- na te povezivanje Vijeća nacionalnih manjina na lokalnoj razini s Vladom, njenim ministarstvima i uredima (*Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*, 2002).

Sve se te odredbe odnose i na romsku manjinu u RH, čiji su problemi u devedesetima, u doba rata, izbjegličke krize, bolne ekonomske i političke tranzicije, bili gurnuti u drugi plan da bi od 2000. godine postali prvorazrednom medijskom temom u području zaštite ljudskih i manjinskih prava. Iako po brojnosti ne spada među najbrojnije manjine u RH, posljednjih je godina romska zajednica, prvenstve- no djelovanjem Vladina ureda za nacionalne manjine te Savjeta nacionalnih manji-

na, pa i resornih ministarstava, postala znatnije financijski potpomagana manjinska zajednica u RH, dok je već je dulje prva od nacionalnih manjina po interesu za ulaganje donatorskih organizacija.

Društveni položaj Roma, međutim, iako su u Hrvatskoj daleko malobrojnija zajednica nego u nekim zemljama regije, nije bolji od onoga u susjednim zemljama. Visoka stopa siromaštva, problem stjecanja državljanstava, problemi u obrazovanju koji su rezultirali i tužbom protiv Ministarstva prosvjete i športa, Međimurske županije i nekolicine osnovnih škola te regije 2002. godine, iznimno loši uvjeti stanovanja, problemi u ostvarivanju socijalnih prava, rasistički fizički napadi na Rome, hrvatska su svakodnevica.

Novost u rješavanju problema romske zajednice u Hrvatskoj predstavlja *Nacionalni program za Rome u Republici Hrvatskoj*, strateški dokument kojeg je Vlada Republike Hrvatske donijela u listopadu 2003. godine, a čiju je izradu koordinirao Vladin Ured za nacionalne manjine. Unatoč svojoj nedovoljnoj preciznosti u provedbenom dijelu i nepostojanju pratećeg plana aktivnosti koji bi obvezao ministarstva na traženje financijskih sredstava iz godišnjih državnih proračuna, taj program predstavlja kvalitetan okvir za poboljšanje položaja Roma u nas, njihovu integraciju te smješta Hrvatsku u skupinu europskih zemalja koje su strateški osmislile svoj odnos prema tom društvenom problemu.

Sastoji se od poglavlja od kojih se svako bavi područjem djelokruga vlasti relevantnim za društveni položaj Roma:

- Uključivanje Roma u društveni i politički život
- Očuvanje tradicijske kulture Roma
- Statusna pitanja
- Suzbijanje diskriminacije i pravna pomoć
- Odgoj i obrazovanje, zdravstvena zaštita
- Zapošljavanje
- Socijalna skrb
- Zaštita obitelji, materinstva i mladeži
- Prostorno uređenje

Nacionalni program za Rome locira probleme u integraciji Roma u nas, te navodi konkretne mjere koje država i njene institucije kane poduzeti u područjima gdje se problemi pojavljuju (*Nacionalni program za Rome u Republici Hrvatskoj*, 2003).

Pri izradi tog dokumenta do izražaja je došao golem problem nedostatka relevantnih podataka u socijalnom, obrazovnom i drugom statusu Roma koji mogu poslužiti izradi sličnih strateških dokumenata, kao i u provođenju kvalitetnih programa/projekata koje bi financirala međunarodna zajednica ili državne institucije.¹⁷

¹⁷ U tom smislu važan je nedavni rad World Bank Needs Assessment for the Roma Education Fund, izrađen za potrebe dizajniranja Roma Education Fund – REF, pratećeg fonda Desetljeća za Rome 2005.–2015., koji je za potrebe Svjetske banke napisala mr. sc. Petra Hobljaj, iz Instituta za društvena istraživanja, a koji predstavlja stručno-znanstvenu osnovu za definiranje mjera koje valja poduzeti u području obrazovanja Roma, kao i financijskih i stručno-tehničkih potreba Republike Hrvatske u tom procesu.

Osim navedenog problema nedostataka baza podataka i uvijek isticanog nedostatka financijskih sredstava za socijalne programe, ozbiljan su problem u području rješavanja problema Roma u Hrvatskoj krute i neaktivne Vladine strukture. Pojedina ministarstva tek će se procesom ubrzanog približavanja Europskoj Uniji, nedavnim stjecanjem statusa zemlje kandidatkinje koji Hrvatsku obvezuje, morati prilagoditi tim problemima i senzibilizirati za njih.

Ta se institucionalna inertnost dobro može ilustrirati prikazom slučaja koji se javio u području obrazovanja Roma u Međimurju, regiji s najmnogobrojnijom romskom populacijom u Hrvatskoj. Naime, Ministarstvo prosvjete i športa i nekolicina osnovnih škola u Međimurju (OŠ Macinec, OŠ Orehovica, OŠ Kuršanec i OŠ Podturen) tužene su 2002. godine Županijskom sudu u Čakovcu zbog prakse formiranja odvojenih (segregiranih) razreda za romsku djecu. Ako se sudskom presudom ustanovi i prepozna kao čin segregacije na osnovi nacionalne ili rasne pripadnosti, taj će postupak biti krivično djelo povrede ljudskih prava. Škole su se branile tvrdnjom da su razredi formirani prema postignućima djece na testu za primanje u prvi razred osnovne škole, pri čemu romska djeca smještena u zasebne razrede nisu pokazala osnovnu razinu poznavanja hrvatskog jezika te potrebnih znanja i predvještina, pa nije moguće organizirati zajednički rad s ostalom djecom. Neromski roditelji protestom pred školom branili su djeci ulazak u školu koja bi oformila miješane, u tom slučaju pretežito romske, razrede.

Neovisno o istinitostima navoda o kriteriju smještanja u razrede, romska djeca u »čistim« romskim razredima uskraćena su za istinsku socijalizaciju s hrvatskim vršnjacima, međusobno druženje i učenje, lišena su viših očekivanja u obrazovnim rezultatima, što sve rezultira nižom kvalitetom obrazovanja i bitno manjim šansama za kasniju društvenu integraciju.

Promotrivši taj slučaj u širem kontekstu funkcioniranja institucija sustava u odnosu na prava Roma, možemo zaključiti da bitni uzroci problema leže u prethodnoj dugotrajnoj institucionalnoj nevoljkosti da se taj problem riješi.

Naime, nadležno ministarstvo, tada Ministarstvo prosvjete i športa, usprkos dugogodišnjim upozorenjima i prijedlozima škola i romskih udruga, nije napravilo predradnje koje bi pomogle školama da omoguće nesmetanu integraciju romske djece u obrazovni sustav i time preveniralo segregaciju, niti je *post festum* reagiralo na samu pojavu odvojenih razreda.

Izostale su gotovo sve u Europi provjerene učinkovite mjere: predškolski program za romsku djecu s naglaskom na kvalitetnim metodama učenja jezika i školskih predvještina, edukacija nastavnčkog kadra u školama o najučinkovitijim metodama rada s djecom različitih društvenih i jezičnih skupina, uvođenje produljenog boravka s pojačanim radom na nastavnim i izvannastavnim sadržajima, financijski poticaj za učitelje koji rade u dvojezičnim odjeljenjima, edukacija protiv predrasuda, oprema škola, jačanje angažmana socijalnih službi i nevladina sektora na edukaciji roditelja u romskoj zajednici, uključivanje lokalne zajednice i stranih donatora na rješavanju komunalnih problema naselja, stipendiranje školovanja Roma učitelja i odgajatelja, uvođenje sadržaja romske kulture i jezika u sveučilišne kurikulume itd.

Neke od tih mjera kao što su različiti predškolski programi, aktiviranje lokalnih vlasti na komunalnim problemima, proširenje i opremanje škola, opsežnije uvođenje romskih pomagača u nastavi, počele su se provoditi tek nakon spomenute tužbe, koja je, nakon odbijanja na Općinskom sudu u Čakovcu 2003. godine, te »čekanja« na Ustavnom sudu, proslijeđena Europskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu.

Tužba i događaji oko nje na lokalnoj razini s jedne su strane kratkoročno pojačali tenzije u međimurskoj regiji i izazvali dodatnu ojađenost većinskog stanovništva, izvukli na površinu političke igre u romskoj i neromskoj zajednici te trenutno pojačali jaz među djecom u školama. S druge pak strane, pokrenuli su navedene nužne mjere koje će zaustaviti praksu segregacije, pridonijeti integraciji romske djece u obrazovni sustav i konačno započeti promjene nabolje koje će dugoročno pridonijeti društvenoj integraciji Roma Bajaša u Hrvatskoj. Posredno, ti će pomaci rezultirati uravnoteženijim ekonomskim i političkim razvojem cijele međimurske regije, kao i Hrvatske u cjelini.

Argumentaciji tvrdnje o institucionalnom zapostavljanju tog problema valja dodati činjenicu da je nadležno Ministarstvo propustilo priliku da počne rješavati taj problem kada je, usprkos formalnom pristanku, u praksi odbilo partnerstvo s Institutom Otvoreno društvo – Hrvatska, ponuđeno još 2001. godine, na *Pilot-projektu sveobuhvatnog programa obrazovanja Roma*¹⁸ koji bi išao za sustavnim rješanjem tog pitanja, kao i kada se oglušilo na sugestije Vladina ureda za nacionalne manjine iznesene iste godine, čija je namjera bila oformiti stručne timove koji bi na terenu utvrdili najučinkovitije mjere da se problemi i tenzije u školama riješe. Ne treba ni spominjati da nije konzultiralo radove znanstvenika na tom području koji jasno navode moguće modele holističkog pristupa pitanju izobrazbe Roma od predškolske pa do sveučilišne razine, ne pokušavši primijeniti ni jedan od ponuđenih i u svijetu iskušanih oblika (Hrvatić, 2000).

Sadašnje Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, kao i sva ostala za romske probleme nadležna ministarstva, u svojim resorima i međusobnom tijesnom suradnjom, morala bi sustavnim pristupom toj problematici, odbacivanjem rigidna i troma administrativnog balasta, maksimalnim uključivanjem struke i nevladina sektora, kao i stranih iskustava i financijskih resursa, uhvatiti »propušteni vlak« integracije Roma u Hrvatskoj, a neizravno i onaj koji Hrvatsku vodi u Europu.

¹⁸ Institut Otvoreno društvo – Hrvatska u suradnji s Roma Education Initiative – REI u Budimpešti, izradio je Pilot-projekt obrazovanja Roma u Hrvatskoj, s ciljem provođenja i evaluacije sveobuhvatnog pristupa obrazovanju Roma, programa koji bi se kasnije primjenjivao na nacionalnoj razini, te za taj projekt osigurao potrebna financijska sredstva. Provedba Projekta zamišljena je na trima lokacijama s brojnijom romskom zajednicom u Hrvatskoj. Projekt se sastoji od komplementarnih aktivnosti: predškole za romsku djecu u trajanju od dvije godine, produljenog boravka u osnovnoj školi s nastavnim i izvannastavnim sadržajima, edukacije odgajatelja, učitelja i nastavnika koji rade s Romima, modula edukacija u romskoj zajednici, posjeta sličnim projektima u Europi te naposljetku kontinuiranog monitoringa i evaluacije. Unatoč Pismu namjere u kojem se izražava spremnost da zajedno s IOD-H dizajnira, sufinancira i koordinira Projekt, tadašnje Ministarstvo prosvjete i športa tu svoju odluku do danas nije provelo, te je IOD-H, nakon dugotrajnih pregovora, odlučio samostalno provesti taj Projekt na jednoj lokaciji, odlučivši se za Beli Manastir u Baranji.

Tvrđnja da se mjere u području poboljšanja položaja Roma u Hrvatskoj i njihove integracije ne provode zbog nedostatka financijskih sredstava, koja se može čuti u medijima ili raznim skupovima s ovom tematikom, u velikoj mjeri ne stoji. Naime, Hrvatska sa stvarnim brojem Roma do 40.000 na ukupnu populaciju od 4,5 milijuna (postotak Roma prema neslužbenim procjenama ne doseže 1%, a prema službenim podacima iz popisa stanovništva iz 2001. godine iznosi 0,2% od ukupnog stanovništva!), a s razmjerno visokim nacionalnim bruto društvenim proizvodom, u mnogo je povoljnijoj situaciji da pomogne romskoj zajednici u odnosu na susjedne zemlje.¹⁹ Kada uz te podatke uzmemo u obzir i volju i sredstva stranih donatora u nas da podupru romske programe i projekte, kao i mogućnosti donacija većih domaćih tvrtki, vidimo da je s financijskog stanovišta problem rješiv i da prepreke očito leže u sferi institucionalne dezorganizacije i napose u nedostatku političke volje da se stvari pokrenu.

Pravni, institucionalni, pa i strateški okvir za društvenu integraciju Roma kroz Nacionalni program za Rome i spomenute zakone, u Republici Hrvatskoj, dakle, postoji. Ono što nedostaje jest dosljedna provedba u praksi koja iziskuje organizacijske promjene. One povlače za sobom snažnije uključivanje stručnjaka iz područja zaštite ljudskih i manjinskih prava, socijalnih pitanja, komunalnih pitanja, jezičnih stručnjaka te stručnjaka iz područja obrazovanja i zapošljavanja u rad institucija sustava.

Također kao prepreku učinkovitim rješavanju tih problema valja spomenuti i snažnu institucionalnu centraliziranost u Hrvatskoj koja ne daje velike ovlasti lokalnim vlastima i institucijama, ali ih time posredno lišava i odgovornosti u provedbi aktivnosti na području integracije Roma.

Akcijski plan koji bi se nadovezivao na Nacionalni program za Rome, utvrdio prioritete te podjelu odgovornosti u provedbi zacrtanih mjera između lokalne zajednice i središnjih institucija s točno određenim rokovima, resursima i jasnim mehanizmima monitoringa i evaluacije provedbe, logičan je sljedeći potez državnih institucija, a trebao bi ga snažno zagovarati romski i neromski nevladin sektor kao svoj koncept.

Tome u prilog govori i *Mišljenje Europske komisije o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj Uniji*, objavljeno u lipnju 2004. godine, koje je u hrvatskoj javnosti dočekano s oduševljenjem i proizvelo veliki val samozadovoljstva, budući da je za Hrvatsku značilo stjecanje statusa zemlje kandidatkinje za ulazak u Europsku Uniju. Ono, međutim, u svom odjeljku pod nazivom »Manjinska prava, zaštita manjina i izbjeglice«, apostrofira položaj romske manjine u Hrvatskoj te spominje u tom kontekstu velik broj sudskih sporova podignutih protiv Hrvatske na Međunarodnom kaznenom sudu, neizravno se osvrćući i na slučaj obra-

¹⁹ Primjerice, prema podacima za 2003. godinu, Makedonija ima oko 12% romskog stanovništva, s godišnjim BDP-om od 5123 USD *per capita*, Rumunjska ima oko 9,5% romskog stanovništva s godišnjim BDP-om 7601 USD *per capita*, Bugarska ima također 9% stanovnika Roma, s godišnjim BDP-om od 6503 USD *per capita*, dok Hrvatska s manje od 1% stanovnika Roma ima godišnji BDP od 9759 USD *per capita*. (http://www.nationmaster.com/graph-T/eco_gdp_cap/EUR)

zovanja Roma u Međimurju. Pozitivnim iskorakom ocjenjuje se donošenje Nacionalnog programa za Rome u RH, no i pronicljivo izražava sumnja u to hoće li za provedbu mjera Programa biti izdvojena odgovarajuća materijalna sredstva iz državnog proračuna (Europska komisija, 2004).

Taj odjeljak spomenutog dokumenta trebao bi biti žuto svjetlo resornim ministarstvima te lokalnim vlastima i podstrek da naprave zaokret u aktivnostima na tom području, izrade spomenuti akcijski plan s naznačenim sredstvima za njegovu primjenu te provođenje novih mjera poprate odgovarajućom medijskom kampanjom.

4. Napori nevladinih organizacija i donatora – iskustva Instituta Otvoreno društvo u radu s romskom zajednicom

Nevladin sektor u cijeloj Europi, pa tako i u Republici Hrvatskoj, posvećuje velik dio svojih aktivnosti poboljšanju položaja Roma, dokidanju siromaštva te društvenoj integraciji Roma kao konačnom cilju.

Najčešći način pomaganja romskoj zajednici jest pokretanje projekata koji uključuju predstavnike romske zajednice na lokalnoj razini ili pak pokretanje programa koji imaju za cilj sustavne promjene na široj, nacionalnoj ili međunarodnoj razini.

Najčešće su ciljevi programa/projekta vezani uz sljedeća područja:

- pravna pomoć i pravna edukacija, kao i pomoć Romima da se uključe u politički život
- poduzetništvo, zapošljavanje i samozapošljavanje Roma
- obrazovanje djece Roma i obrazovanje starijih
- zdravlje (raznovrsne zdravstvene edukacije, najčešće posvećene zdravlju žena i djece, akcije za besplatne preglede, prevenciju i pomoći u liječenju itd.)
- osnaživanje žena Romkinja i poboljšanje njihova statusa unutar romske zajednice
- komunalno uređenje, stanovanje i poboljšanje socijalne skrbi
- očuvanje romske kulturne tradicije i jezika

U posljednje se vrijeme naglasak stavlja baš na obrazovanje i zapošljavanje. Ta su dva područja prepoznata kao dugoročna ulaganja i ključ društvene integracije Roma, kojima se Romima pomaže da osnaže i vlastitim se snagama izbore za dostojno mjesto u društvu.

Valja napomenuti kako rad nevladina sektora na spomenutim projektima/programima usporava duboka nesloga među romskim nevladinim udrugama, uzrokovana s jedne strane jezičnim i kulturološkom dihotomijama unutar romskoga korpusa, a s druge materijalnim interesom ili pak potrebom za isticanjem, priznanjem i moći koji su Romima dugo bile uskraćivane.

U Hrvatskoj su spomenuti razdori još izraženiji nego u većini europskih zemalja. Na našim prostorima žive Romi triju različitih jezičnih skupina (Romi Bajaši, Romani *chib* govornici, Aškalije), triju vjera (muslimani, katolici i pravoslavci), Romi starosjedioci i Romi doseljenici iz više smjerova i iz više doseljeničkih valova.

Uključivanje pak vanjskih, internacionalnih i nacionalnih činilaca u romsku problematiku, kao i velika materijalna sredstva koja stižu u romsku zajednicu iz državne blagajne ili iz donatorskih krugova, politički interesi i trgovina položajem Roma s obzirom na međunarodne pritiske, također pogoduju neslozi u romskoj nevladinoj sceni, sukobima romskih udruga i pojedinaca, manipulacijama s neromske ili romske strane. S jedne strane »blata« u kojem romska zajednica preživljava stoje pojedinci i udruge koje kvalitetnim programima i intenzivnim radom žele pomoći romskoj zajednici, a s druge pak strane te iste kaljuže stoji »etno biznis«, neromske i romske udruge koje na »romskom pitanju« žele zaraditi, nudeći u projektima floskule i parole, skrivajući se iza radova i projekata drugih, netransparentno trošeći novac.

Metoda »dajmo Romima udicu, a ne ribu«, kojom se u nevladinu sektoru inzistira na obrazovnim i poduzetničkim projektima u romskoj zajednici koji osnažuju Rome kako bi se dalje sami osnaživali, ima svoju logičku opravdanost, no nedostatna je bez još dviju komponenti. Prva komponenta jest rad s većinskom zajednicom, koja se često, i kada Romi naprave vidne korake ka svima prihvatljivoj socijalizaciji, pokaže kao ona koja odbija promjene. Edukacija protiv predrasuda²⁰ koju nude pojedine udruge civilnog društva doima se kao Sizifov posao, ali pokazala se kao jedna od najučinkovitijih mjera u provedbi projekta s romskom i većinskim zajednicama. Osvijestiti vlastite predrasude prema Romima potrebno je i u svim državnim i lokalnim strukturama koje s romskom manjinom rade. Drugi smjer nužnih aktivnosti predstavljaju svakako oni pomaci koji idu za izravnim dokidanjem siromaštva i ponižavajućih uvjeta života, uvođenjem komunalne infrastrukture u romska naselja, boljom zdravstvenom i socijalnom skrbi itd.

U smislu financijskog podupiranja, ali i osmišljavanja programa/projekata u romskoj zajednici i za nju Institut Otvoreno društvo bio je jedan od pionira u nevladinu sektoru koji se bavi romskom problematikom.

Mreža fondacija Institut Otvoreno društvo – IOD (Open Society Institute) razgranata je donatorska organizacija iza koje stoji američki donator mađarskog podrijetla George Soros, koji godinama u svijetu svojim istupima i aktivnostima izaziva kontroverzne reakcije. Velik dio svojih sredstava IOD posvećuje progra-

²⁰ Anti-bias Education ili Education for Social Justice, moduli su edukacije koji su po uzoru na slične svjetske programe, razvijene ponajviše u SAD-u, razvili u praksi stručnjaci Korak po korak programa (Step by Step Program) mreže Instituta Otvoreno društvo. Anti-bias edukacija prihvaća načela multikulturalnog odgoja, a njome se osvješćuju razni tipovi predrasuda i stereotipova koji utječu na ponašanje ljudi, a tiču se rasnih, nacionalnih, spolnih, socijalnih ili bilo kojih drugih vrsta društvenih predrasuda. Osvješćivanje i prepoznavanje predrasuda na razini pojedinca smatra se prvim korakom ka odbacivanju predrasuda ukorijenjenih u društvu. Unutar projekata romskog obrazovanja Roma Education Initiative te se anti-bias edukacije provode s nastavnicima, učiteljima i odgajateljima u školama, ali su se tijekom projekta Roma Special Schools Initiative u Slovačkoj i Češkoj primjenjivale i na dužnosnike u ministarstvima i lokalnoj vlasti. Godine 2004. edukatori Korak po korak programa u Hrvatskoj obučeni su za provođenje Edukacije protiv predrasuda i u Hrvatskoj. Ona je sastavni dio Pilot-projekta obrazovanja Roma koji provodi Institut Otvoreno društvo – Hrvatska, ali može imati i dalekosežniji društveni učinak primijeni li se izvan okvira predrasuda prema romskoj populaciji.

mima koji za cilj imaju poboljšanje statusa romske zajednice i njenu integraciju u društva Srednje i Istočne Europe.

Fondacija u tom području rada funkcionira s jedne strane putem svojih regionalnih fondova kao što su Roma Education Initiative (REI) ili Roma Participation Program (RPP), kao i kroz fondove nacionalnih fondacija zemalja u regiji, posvećene radu u romskoj zajednici. Krajem devedesetih i nakon 2000. godine tzv. Romski programi, kao i Programi civilnog društva, Ženski programi i Zdravstveni programi te fondacije u Jugoistočnoj Europi izdvajaju postotno najveća sredstva Fondacije baš za pomoć romskoj zajednici. Primjerice, samo je u 2004. godini u hrvatskoj nacionalnoj fondaciji – Institutu Otvoreno društvo – Hrvatska, koja je jedna od manjih u regiji, godišnji proračun za programe obrazovanja Roma iznosio više od 200.000 USD.

No, novčana pomoć raznim projektima samo je dio doprinosa IOD-a poboljšanju romskog statusa. Još vrednija su nebrojena iskustva djelatnika IOD-a koji su kroz romske projekte okupili i izgradili cijelu mrežu stručnjaka – praktičara, menadžera i znanstvenika koji se bave problematikom romske zajednice i, učeći na vlastitim pogreškama, izgradili u Europi jedan od najučinkovitijih modela projekata za romsku zajednicu. Ono na čemu fondacija posebice inzistira jest da u svakom projektu sudjeluju sami Romi. Naime, praksa provođenja projekata »za Rome«, ali bez uključenih Roma, pokazala se u prvim godinama rada neučinkovitom jer bi projektne ideje bile neprilagođene stvarnim potrebama Roma i ne bi zaživjele u praksi, a modelom provedbe pobijale bi svoj cilj: uključivanje Roma u sve segmente društva. Također se inzistira i da svaki projekt ima dimenziju očuvanja romske kulture i romskih jezika, kako se pod krinkom pomoći u integraciji ne bi zbivala tiha asimilacija.

Fondacija je krenula osnaživanjem romskih udruga i pojedinaca kroz mnogobrojne edukacijske programe, stipendije i stažiranja. U Mađarskoj se već od 1984., od osnutka fondacije, otvaraju programi pomoći Romima. Dok se devedesetih romska nevladina scena u Europi osnaživala pod okriljem mnogobrojnih europskih institucija, među kojima je IOD igrao važnu ulogu, u Hrvatskoj i zemljama bivše Jugoslavije buktio je rat i vladala prognanička kriza pa je većina programa Instituta Otvoreno društvo – Hrvatska bila humanitarne prirode ili je pak poticala demokratska kretanja i osnaživala civilni sektor u drugim sferama, dok romski programi nisu bili prioritet.

Ipak, IOD-H u tom razdoblju osnažuje kapacitete lokalnih romskih nevladinih udruga, podupire projekte pomoći romskim zajednicama, najčešće na lokalnoj razini kroz potpore programima predškola, edukacija nastavnika u školama, zdravstvenih edukacija u romskim zajednicama i napose osnaživanja žena Romkinja kroz edukaciju i podupiranje ženskih romskih udruga. Značajna je i potpora kulturnim programima kroz tiskanje knjiga i časopisa na romskom jeziku, kao i svi ostali načini promicanja romske kulture u većinskoj zajednici.

Krajem devedesetih, a pogotovo nakon 2000. godine, vodstvo fondacije inzistira na strateškom djelovanju (tzv. *polity activities*) kojima IOD pokreće projekte

u suradnji s vladama europskih zemalja, projekte koji imaju izravniji utjecaj na funkcioniranje sustava. Na taj način IOD metodom »mrkve bez batine«, koju u ovom slučaju preuzimaju institucije EU-a i Vijeće Europe uvjetujući neizravno ulazak u EU tretmanom prema romskoj zajednici, vrši svojevrsan utjecaj na Vlade zemalja koje dobivaju sredstva za provedbu projekata, ali zauzvrat usmjeravaju svoje ljudske potencijale i dio svojih sredstava na pomoć romskoj zajednici. Katkad takvi projekti iznimno dobro uspijevaju, a katkad se pokazuju preambicioznima, postavljajući previsoke ciljeve, prekratke rokove, ili pak ne uzimajući u obzir tromost ili predrasude djelatnika u nadležnim ministarstvima, ili se spotičući o problem razdjedinjenosti i nesloge među romskim udrugama.

Najnovija politička inicijativa »s vrha« koja potiče od IOD-a, a koja kao partnere uključuje Institut Otvoreno društvo, Svjetsku banku te vlade osam europskih zemalja: Bugarsku, Crnu Goru, Češku, Hrvatsku, Mađarsku, Makedoniju, Slovačku i Srbiju, naziva se »Desetljeće inkluzije Roma 2005.–2015.« (Decade of Roma Inclusion 2005–2015). Inicijativa je to koja cijelo desetljeće, od 2005. do 2015. godine, posvećuje integraciji Roma u europska društva i koja, potpisima najviših vladinih dužnosnika osam zemalja, uz potpise predsjednikâ Instituta Otvoreno društvo i Svjetske banke, svaku od zemalja Inicijative obvezuje na donošenje Akcijskih planova (Decade Action Plans), koji sadrže konkretne ciljeve i mjere u postizanju romske društvene inkluzije. »Desetljeće« uključuje izradu akcijskih planova na nacionalnoj razini u četiri područja: obrazovanje, zdravstvo, stanovanje i zapošljavanje Roma, a u njihovo osmišljavanje i provedbu u Hrvatskoj, osim Vlade RH, aktivno je uključen i IOD-H.

Koliko će Akcijskim planovima zacrtane mjere biti popraćene i odgovarajućim financijskim sredstvima iz državnih proračuna i donatorskih rezervi, ovisit će o dobro osmišljenom pristupu tijela Dekade predstavnicima i institucijama nacionalnih država, komunikaciji s javnošću, kao i o vladajućim garniturama u svakoj od uključenih zemalja, stupnju političke volje i, naravno, stručnosti i organizaciji službenika u državnim i lokalnim vlastima u provedbi ciljeva Desetljeća.

Uključenost Hrvatske u tu inicijativu posebno je važna. Ona može biti jamac konstruktivnih pomaka u poboljšanju položaja romske manjine u nas, kroz zajednički rad i nadzor državnoga i nevladinog sektora, te predstavnika romske zajednice, na izradi i nadzoru provedbe Akcijskog plana »Desetljeća« za Hrvatsku. Nadalje, prisutnost Hrvatske u toj Inicijativi važna je za percipiranje Hrvatske u očima europske javnosti i njeno približavanje zajednici europskih zemalja kojoj teži. Što je najvažnije, zbog razmjerno malog broja Roma u Hrvatskoj u odnosu na ostale zemlje inicijative, provedba Akcijskog plana za Hrvatsku trebala bi Romima u Hrvatskoj značiti brže poboljšanje statusa i hitriji proces društvene integracije.

Dekada Roma imat će i svoju financijsku dimenziju kroz Roma Education Found – REF, fond kojemu je cilj pomoći vladama uključenim u inicijativu u provedbi korisnih programa/projekata u sferi obrazovanja Roma, a u kojeg sredstva ulaže Institut Otvoreno društvo, Svjetska banka, kao i mnogi drugi donatori.

O motivima interesa i izdvajanja sredstava za romsku zajednicu George Sorosa i njegove mreže fondacija, nagađaju mnogi. Na pitanje zašto toliko sredstava

odvaja za Rome, George Soros je odgovorio: »Nekolicina me je novinara danas upitala zašto sam toliko uključen u romsku problematiku. Moj je odgovor na to: Kako ne bih bio uključen u romsku problematiku?! Ona je jedna od najvećih socijalnih nevolja koja je još uvijek vrlo prisutna u ovoj regiji i prirodno je da je pokušavamo riješiti« (George Soros na konferenciji *Roma in an Expanding Europe: Challenges for the Future*, <http://www.soros.org/initiatives/roma>).

Bez obzira na skrivene motive humanitarnih aktivnosti koje javnost voli tražiti, taj odgovor može biti putokazom u stremljenjima europske zajednice, nacionalnih vlada i nevladina sektora da poboljšaju položaj Roma i pomognu im u integraciji u društva moderne Europe.

5. Zaključna razmatranja

Promatrajući poštivanje prava Roma na europskoj i nacionalnoj razini, kao i iskustva nevladinih organizacija koje se tim problemom bave, nameće se nekoliko ključnih pitanja na koja nudimo neke od mogućih odgovora.

Osnovno je pitanje koliko su međunarodna zajednica, napose europske institucije, kao jedini jamci zaštite ljudskih prava Roma, uspješni u šticeanju prava romske etničke skupine na razini svake od nacionalnih europskih država?

Europske su institucije donijele niz pravnih dokumenata kojima se jasno jamče prava nacionalnih manjina, i koje su pravno obvezatne za većinu europskih zemalja. Te institucije prepoznaju probleme romske zajednice, nepoštivanje ljudskih prava, tendenciju ka asimilaciji, marginalizaciji ili segregaciji i djelotvorno na njih ukazuju. Kroz mnogobrojne operativne preporuke Vijeća Europe i institucija Europske Unije, one prepoznaju i učinkovite načine rješavanja tih problema.

Jedini nedostatak u legislativnoj sferi djelovanja europskih institucija, napose institucija EU-a, jest nepostojanje zasebnih pravno obvezujućih dokumenata koji bi se odnosili isključivo na romsku nacionalnu manjinu, s obzirom na specifične probleme s kojima su isključivo Romi suočeni, i koji bi zemljama članicama EU-a dali jasne okvire, pa i naputke, u sprečavanju kršenja prava Roma, poboljšanju njihova društvenog statusa te, konačno, društvene integracije kao zajedničkoga europskog cilja.

U sferi provedbe pravnih dokumenata na nacionalnoj razini, mehanizama kontrole provedbe te reperkusija za njihovu neadekvatnu provedbu, europske institucije, kao i cijela međunarodna zajednica, ostaju u velikoj mjeri nemoćni. Ne postoje, naime, djelotvorni instrumenti kojima bi se prisilile nacionalne jedinice na dosljedno poštivanje anti-diskriminacijskih zakonskih okvira, uspostavljenih usklađivanjem s pravnim stečevinama Europske Unije, i dokumentima ostalih europskih institucija.

Tu situaciju najbolje ilustrira nedavna izjava gospođe Livie Jaroke, prve Romkinje koja je ušla u Europski parlament u lipnju 2004. godine, kao zastupnica mađarske stranke Fidesz: »Nove članice Europske Unije bile su vrlo uspješne kada su ispunjavale želje Bruxellesa, usvajajući legislativu protiv diskriminacije, no romski narod u praksi ne osjeća efekte toga« (<http://www.euobserver.com>, 29. 7. 2004.).

Stoga bi europske institucije, a napose Europska Unija, kao nova državno-pravna zajednica i glavni politički činilac u Europi, trebala ustanoviti dvije linije kontinuiranog promatranja romske situacije: jednu u sferi legislative i drugu u praksi, te osigurati jasne i mjerljive mehanizme vrednovanja (monitoring i evaluacija koju bi provodili neovisni evaluacijski stručnjaci te sami Romi), kao i reperkusije za neprovođenje provedbe zakona u praksi (npr. smanjen pristup određenim strukturalnim fondovima u slučaju loših rezultata monitoringa/evaluacije).

Nadalje, kriteriji za nove članice za koje se često isključivo veže romsko pitanje nisu jednaki kriterijima za stare članice, pa bi spomenute mehanizme valjalo oblikovati na način da budu jedinstveni za sve zemlje članice Unije.

Možemo stoga reći da je uspjeh međunarodnih, posebice europskih organizacija u zaštiti prava Roma relativan i ostaje na načelnoj razini, sve dok se ne odrede jasni parametri koji će doista biti *conditio sine qua non* pristupa, ali i opstanka u određenim državnim udrugama, zajednicama ili institucijama.

Slična se »terapija« može »prepisati« i ostalim europskim i svjetskim institucijama koje se bave donatorskom djelatnošću ili pak nevladinim udrugama i organizacijama koje provode programe/projekte u romskoj zajednici.

Proces nadzora provedbe ciljeva takvih projekata, kao i oštra kontrola trošenja finansijskih sredstava raznih fondova, ključna je. Također se ne bi trebali odobravati projekti koji nemaju Rome kao sudionike, one koje osmišljavaju ili provode projekte, kao i oni projekti koji ne sadrže interkulturalnu dimenziju. Iskustva također pokazuju da projekti često ne postižu željeni cilj ako se radi samo s manjinskom skupinom stanovništva. Razne edukacije za senzibiliziranje na različitost, već spominjane edukacije protiv predrasuda, trebale bi se provoditi i u institucijama državne uprave i lokalne samouprave koje su ponegdje prava rasadišta predrasuda prema Romima.

Nacionalne jedinice takvim bi se pristupom prisilile na konkretne mjere u cilju integracije romske manjine, a odgovornost u takvom procesu ne bi mogle izbjeći ni vlasti lokalnih jedinica unutar svake od država.

Naravno, uza sve navedeno, ostaje nam dvojba koliko se provedbom takvih aktivnosti, pa čak i uz sve navedene elemente kontrole, dira u samu bit romske etničke skupine, u njenu vitalnost i u njene posebnosti koje su joj do danas osigurale opstojnost? To će pitanje još dugo ostati otvoreno, iako možemo naslutiti kako će i idealno provođenje spomenutih aktivnosti vjerojatno slabjeti onu prirodnu »otpornost« romske etničke skupine, jer one u nekoj mjeri ukalupljuju romski »nerv«, ali će istodobno romskim utjecajem obogaćivati naša zapadnoeuropska, preusustavljena i dekadencijom načeta društva.

Naposljetku, svakom se djelatniku u humanitarnoj organizaciji ili organizaciji za ljudska prava nameće etičko pitanje opravdanosti borbe za ljudska prava, manjinska prava i socijalnu pravdu. Pitamo se koliko je ta borba etički opravdana s naših više ili manje konformističkih pozicija, u kojima nesmetano uživamo u blagodatima građanskog statusa srednje klase, s džepom dubljim od velike većine onih za koje se zalažemo?

Pitamo se nisu li borba za ljudska prava Roma i ostalih manjina, borba protiv diskriminacije, pa i borba protiv siromaštva, postale značenjski prazne sintagme iza kojih se često skriva vrsta društvenog establišmenta, ovaj put malo sofisticiranija? Veliki pomaci na legislativnoj razini u poštivanju ljudskih prava Roma, a mali na provedbenoj, kao i sve rašireniji »etno-biznis« govore u prilog pozitivnom odgovoru na ta pitanja.

Baš zato, sve aktivnosti glomaznoga birokratskog aparata u Bruxellesu, raznih ljudsko-pravaških i humanitarnih organizacija, ali i institucija nacionalnih država, trebaju biti pod budnim okom javnosti. Samo istraživačko novinarstvo i mediji osjetljivi na one »u blatu«, naspram medija koji vole pompozne izjave »kravata« ili ležernih »eko-jaknica«, mogu jamčiti praktične pomake u poštivanju ljudskih prava i poboljšanju statusa Roma. Ili, jednostavnije rečeno, mogu pružiti nadu za ljudsko dostojanstvo Roma danas i sutra.

LITERATURA

- DRAGUN, Maja (2003). »Podjela romskih grupa«, *Mladi za mlade*, Zagreb, god. 1, br. 13, str. 13–17.
- European Roma Rights Center (2004). *Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe*. Budapest.
- HOBLAJ, Petra (2002). »Marginalizacija ili interkulturalizam: aktualna pitanja odgoja i obrazovanja Roma«, *Međunarodni skup »Integracija i tradicija«*, Beograd, 13–14. prosinca 2002.
- HOBLAJ, Petra (2004). *Roma in an Expanding Europe: World Bank Needs Assessment Study for the Roma Education Fund*. Roma: Roma Education Found.
- HOBLAJ, Petra, CIGLAR, Vesna, CVIKIĆ, Lidija, KUVAC, Jelena, HRVATIĆ, Neven (2004). *Evaluacija Interventnog predškolskog programa za romsku djecu u Međimurju*. Zagreb: Institut Otvoreno društvo – Hrvatska.
- HRVATIĆ, Neven (2000). »Odgoj i izobrazba Roma u Hrvatskoj«, *Društvena istraživanja*, Zagreb, god. 9, br. 2-3 (46-47), str. 267–290.
- HRVATIĆ, Neven, IVANČIĆ, Suzana (2000). »Povijesno-socijalna obilježja Roma u Hrvatskoj«, *Društvena istraživanja*, Zagreb, god. 9, br. 2–3 (46–47), str. 251–266.
- POSAVEC, Koraljka (2000). »Sociokulturna obilježja i položaj Roma u Europi – od izгона do integracije«, *Društvena istraživanja*, Zagreb, god. 9, br. 2-3(46-47), str. 229–250.
- PREVIŠIĆ, Vlatko (1994). »Multi- i interkulturalizam kao odgojni pluralizam«, u: *Pluralizam u odgoju i školstvu*. Zagreb: Katehetski salezijanski centar, str. 19–22.
- RADAČIĆ, Nikola (1994). »O ostvarivanju ravnopravnosti nacionalnih zajednica ili manjina u odgoju, obrazovanju i kulturi u Republici Hrvatskoj«, u: *Pluralizam u odgoju i školstvu*. Zagreb: Katehetski salezijanski centar, str. 78–88.
- RADAKOVIĆ, Mirjana (1988). »Zaštita građanskih i manjinskih prava u Republici Hrvatskoj«, u: *Romi u Hrvatskoj danas: zbornik izlaganja i rasprava. Okrugli stol održan 26. i 27. lipnja 1997. godine*. Zagreb: Centar za direktnu zaštitu ljudskih prava, str. 104–106.
- RUKAVINA, Ana (2004). »Novac potrošen, projekti neostvareni«, *Romengo Čaćipe*, god. 9, br. 17, str.18–19.
- SEFEROVIĆ, Ragib (1999). *Prošlost, sadašnjost i budućnost Roma*. Zagreb: Unija Roma Hrvatske.

ŠTAMBUK, Maja (2000). »Romi u Hrvatskoj devedesetih«, *Društvena istraživanja*, Zagreb, god. 9, br. 2-3(46-47), str. 291–315.

Internet izvori

The Amsterdam Treaty, 1997, <http://europa.eu.int/abc/obj/amst/en/>

The Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000, http://www.europarl.eu.int/charter/default_en.htm

Council of Europe, 1993. *Recommendation 1203 (1993) on Gypsies in Europe*, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA93/erec1203.htm>

Council of Europe, 1998. *ECRI general policy recommendation No 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies – CRI (98) 29 rev.*

[http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri/1-ECRI/3-General_themes/1-](http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri/1-ECRI/3-General_themes/1-Policy_Recommendations/Recommendation_N%B03/1-Recommendation_n%B03.asp)

[Policy_Recommendations/Recommendation_N%B03/1-Recommendation_n%B03.asp](http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri/1-ECRI/3-General_themes/1-Policy_Recommendations/Recommendation_N%B03/1-Recommendation_n%B03.asp)

Council of Europe, Committee of Ministers. *Resolution ResCMN(2002)1 on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia*,

[http://www.coe.int/t/e/human_rights/Minorities/2._FRAMEWORK_CONVENTION_\(MONITORING\)/2._Monitoring_mechanism/6._Resolutions_of_the_Committee_of_Ministers/1._Country-specific_resolutions/1._First_cycle/CM_Resolution_Croatia.asp](http://www.coe.int/t/e/human_rights/Minorities/2._FRAMEWORK_CONVENTION_(MONITORING)/2._Monitoring_mechanism/6._Resolutions_of_the_Committee_of_Ministers/1._Country-specific_resolutions/1._First_cycle/CM_Resolution_Croatia.asp)

Council of Europe, 2000. *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the education of Roma/Gypsy children in Europe*,

[http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/Roma_Travellers/Archives/Recommendations/20000203_Misc_R\(2000\)4_Rec_educ.asp](http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/Roma_Travellers/Archives/Recommendations/20000203_Misc_R(2000)4_Rec_educ.asp)

Council of Europe, 2001. *Recommendation Rec (2001)17 on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers in Europe*,

[http://www.coe.int/20020303_Misc_R\(2002\)17_Rec_imp.asp](http://www.coe.int/20020303_Misc_R(2002)17_Rec_imp.asp)

The Council of the European Union, 2000. *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000*,

http://www.era.int/www/gen/f_13049_file_en.pdf

Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičnih manjina, 1992.

<http://www.ffzg.hr/hre-edc/Dkl-manjine.htm>

Drugo izvješće Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI) o Hrvatskoj, CRI (2001)

34, 2001 http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Croatia/Croatia_CBC_2.asp

ERIO – European Roma Information Office, <http://www.erionet.org/>

EU Enlargement: A Historic Opportunity,

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>

European Commission Against Racism and Intolerance – ECRI,

http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri/

European Court of Human Rights, <http://www.echr.coe.int/>

European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC),

<http://www.raxen.eumc.eu.int/eumc/>

European Roma Rights Center – ERRC, <http://www.errc.org/>

Europska komisija, 2004. *Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji*

http://www.mei.hr/Download/2004/04/27/Misljenje_EK-hrv.pdf

Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, 1992.

<http://www.poslovniforum.hr/eu/wmu029.asp>

Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava. *Godišnji izvještaj o stanju ljudskih prava i radu HHO-a tijekom 2003. godine*,

http://www.hho.hr/engine.php?predlozak=news_hr&id=0&akcija=pratiLink

Human Rights Watch. *World Report 2003: Croatia*, <http://www.hrw.org/wr2k3/europe6.html>

Hyperdictionary – WordNet dictionary, <http://www.hyperdictionary.com/dictionary/integration>.

Institut Otvoreno društvo – Hrvatska, službene Internet stranice, <http://www.soros.hr/>

International Helsinki Federation for Human Rights. *Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America, Report 1999*, http://www.ihf-hr.org/documents/doc_summary.php?sec_id=3&d_id=3943

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (tzv. Europska konvencija o ljudskim pravima), 1950. i dodatni protokoli,

http://www.vlada.hr/Download/2003/02/28/europska_konvencija.htm

KOVATS, Martin. *Opportunities and Challenges – EU Enlargement and the Roma/Gypsy Diaspora*, <http://www.eumap.org/journal/features/2001/nov/romadiaspora/>

Measures taken by the state to promote the social integration of Roma living in Hungary (Budapest, 2000), http://www.embajada-hungria.org/s/hun_pol_minoria2.htm.

Međimurske novine, br. 346, 24. 04. 2002, <http://www.mnovine.hr/346/kolumne.htm>

Međimurske novine, br. 402, 21. 05. 2002, <http://www.mnovine.hr/402/aktualno.htm>

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966. *Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije*, 1965.

http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/20030425/Medjunarodni_pakt_o_gradjanskim_i_politickim_pravima.pdf

Ministarstvo europskih integracija. Prijevodi pravnih akata Europske Unije,

<http://www.mei.hr/default.asp?gl=200301290000018>

Ministry of Foreign Affairs, Republic of Hungary, <http://www.kum.hu/>

Nacionalni program za Rome u Republici Hrvatskoj, listopad 2003.

<http://www.vlada.hr/default.asp?gl=200304100000003>

Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR, <http://www.osce.org/odihr/>.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, 1995. <http://www.ffzg.hr/hre-edc/Eur-OkvirManjin.htm>

Opća deklaracija o ljudskim pravima, 1948.

http://www.amnesty.hr/stranica.php?sifra_str=opca_deklaracija

The Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Croatia, <http://www.osce.org/croatia/>

Open Society Institute, Roma Programs, http://www.soros.org/initiatives/roma/focus_areas/rpp.

Open Society Institute, Education Support Program – Roma Education Initiative, <http://www.osi.hu/esp/rei/>

Public Interest Law Initiative – Columbia University Budapest Law Center, Internet stranice <http://www.pili.org/>

RINGOLD, D., ORENSTEIN, M., WILKENS, E. (2003). *Roma in an Expanding Europe – Breaking the Poverty Circle*. Washington: World Bank,
[http://wbln0018.worldbank.org/ECA/ECSHD.nsf/ECADocByUnid/3B1AFD4257085BE0C1256CEC0035F8DC/\\$FILE/Full%20Report%20in%20English.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/ECA/ECSHD.nsf/ECADocByUnid/3B1AFD4257085BE0C1256CEC0035F8DC/$FILE/Full%20Report%20in%20English.pdf).

Treaty of Amsterdam amending the Treaty of European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, 1997, <http://europa.eu.int/abc/obj/amst/en/>

United Nations Development Programs. *Roma Human Development Challenges and Opportunities – Regional Reports*, <http://roma.undp.sk/>.

Ustav Republike Hrvatske, travanj 2001.

http://www.vlada.hr/Download/2002/11/11/USTAV__REPUBLIKE__HRVATSKE.doc:

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Hrvatski sabor, prosinac 2002.

<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2002/2532.htm>

Jagoda Novak

THE ROMA COMMUNITY AND INTERNATIONAL INSTITUTIONS: ONLY RELATIVE SUCCESS IN THE PROTECTION OF HUMAN AND MINORITY RIGHTS

SUMMARY

The paper treats problems pertaining to the legislative framework, as well as to the practical implementation of mechanisms for the protection of the human and minority rights of the Roma community. Special emphasis is placed on international and European protective mechanisms, on the pressure that they exert on national states, as well as on their frameworks for protecting the human rights of the Roma community, which – in view of the absence of a mother state in this case – is the only guarantee for the respect of Roma human rights. International frameworks and activities are also the only guarantee assuring the social integration of the Roma, a goal towards which modern European society strives. The paper attempts to determine the position of Croatia in respect to European countries in this matter, with special reference to problems in education faced by the Roma community and on the experience of the non-governmental and donor sector in regard to work with the Roma community. An overview of existing documents and acts reveals that a legislative framework for respecting Roma rights already exists, and that the European Union just has to supplement it with a legislative document exclusively dealing with the problems of the Roma, given the specific aspects of realising the human rights of members of this community. In the implementation of legislative acts, however, there is a series of inconsistencies, resulting from inadequate monitoring of the implementation of European documents, from an absence of repercussions for non-implementing them and from an imbalanced approach to old and new members of the European Union. In the context of association with the European community of states, Croatia has an opportunity to improve the position of its Roma community in a relatively short period of time and to accelerate the social integration of the Roma, although – due to an unsatisfactory and non-systematic approach, no consultations with experts and slow responses of the system's institutions – this chance has not been adequately utilised.

KEY WORDS: human rights, integration, Roma, international institutions, the non-governmental sector, the European Union, Croatia

Jagoda Novak

LA COMMUNAUTÉ ROM ET LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES : UN SUCCES RELATIF DANS LA DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME ET DES MINORITÉS

RÉSUMÉ

Le présent article problématise les cadres législatifs et la mise en pratique des mécanismes de défense des droits de l'homme et des minorités de la communauté rom. L'auteur souligne particulièrement le rapport des mécanismes de défense internationaux et européens d'une part, et leur pression sur les Etats nationaux et leurs cadres juridiques de défense des droits de l'homme de la communauté rom d'autre part, qui sont, compte tenu du fait que les Roms ne possèdent pas leur propre Etat, la seule garantie de la défense des droits de l'homme des Roms. Les activités et cadres internationaux sont également la seule garantie d'intégration sociale pour les Roms, intégration à laquelle aspirent en principe les pays européens modernes. L'auteur essaye de répondre à la question de savoir où se situe dans ce domaine la Croatie par rapport aux pays européens, en se penchant sur les problèmes d'éducation auxquels est confrontée la communauté rom, ainsi que les expériences du secteur non-gouvernemental et donateur avec la communauté rom. Un aperçu des documents et actes existants montre que le cadre législatif pour le respect des droits des Roms existe, et qu'il suffirait pour l'Union Européenne de le compléter par un document juridique dédié exclusivement à la problématique rom, compte tenu des obstacles spécifiques qui entravent pour les membres de cette communauté la jouissance de ces droits. Néanmoins, on note dans la mise en pratique des actes juridiques un certain nombre d'incohérences, qui sont la conséquence d'un contrôle insatisfaisant de l'application des documents européens, l'absence de répercussions en cas de non-respect de ces règles ou les inégalités de traitement entre les anciens et les nouveaux membres de l'Union. Dans le contexte de l'adhésion à l'Union Européenne, une occasion est donnée à la Croatie d'améliorer relativement rapidement la situation de la minorité rom et d'accélérer l'intégration des Roms à la société, mais cette opportunité est insuffisamment exploitée, du fait de l'absence d'approche systématique à ce problème, de l'absence de concertation avec les experts et de l'apathie des institutions du système.

MOTS CLÉS : droits de l'homme, intégration, Roms, institutions internationales, secteur non-gouvernemental, Union Européenne, Croatie