



РЕПУБЛИКА
СРБИЈА

БЛ
214/2012



ПОВЕРЕНИК ЗА
ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ

дел. бр.1672 датум: 26.10.2012

**ОРГАНИЗАЦИЈА „PRAXIS“
Ивана Костић, извршна директорка**

11000 БЕОГРАД
Алексе Ненадовића бр. 7/3

Поштована госпођо Костић,

У прилогу Вам достављамо мишљење Поверенице за заштиту равноправности бр. 214/2012 од 16. октобра 2012. године, донето на основу Ваше притужбе.

**ПОМОЋНИЦА ПОВЕРЕНИЦЕ ЗА
ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ**



Косана Бекер



РЕПУБЛИКА
СРБИЈА

БЛ
214/2012



ПОВЕРЕНИК ЗА
ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ

дел. бр. 1673 датум: 16.10.2012.

МИШЉЕЊЕ БР. 214/2012

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе коју је поднела организација „Praxis“ из Београда против Секретаријата за социјалну заштиту Градске управе града Београда поводом појединих одредаба уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица који се закључује са расељеним припадницима и припадницама ромске националне мањине, истакног „кућног реда“ који важи у новоформираном насељу мобилних стамбених јединица и упозорења о забрани боравка у мобилним стамбеним јединицама оним лицима која не живе у контејнерском насељу.

1. ТОК ПОСТУПКА

1.1. Организација „Praxis“ из Београда поднела је 7. јуна 2012. године притужбу против Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту и Секретаријата за образовање, у име корисника мобилних стамбених јединица, који су ромске националности.

1.2. У притужби је наведено да одредбе уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица којима је прописана обавеза социјализације корисника/ца стамбених јединица и обавештење „кућни ред“ којим се набрајају недозвољена понашања становника у новоформираном насељу, представљају дискриминацију расељених припадника и припадница ромске националне мањине који живе у насељу мобилних стамбених јединица.

1.3. У притужби је, такође, наведено:

- да у Србији постоји велики број неформалних насеља у којима живе искључиво Роми и да становници тих насеља представљају убедљиво најугроженију категорију становништва;
- да је од 2009. године, на територији града Београда спроведен велики број принудних исељења и да су након расељавања већих насеља створена посебна контејнерска насеља у којима станују искључиво Роми;

- да се одредбама уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица, кућним редом у контејнерским насељима и дописом Секретаријата за образовање Градске управе града Београда, који се односе на обавезу социјализације становника ових насеља, неоправдано прави разлика у односу на становнике контејнерских насеља, који су искључиво ромске националности, што представља тежак облик дискриминације према чл. 13. Закона о забрани дискриминације;
- да према чл. 11. уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица, Секретаријат за социјалну заштиту има право да једнострано раскине уговор, без посебног образложења, у случају *„ако корисник (пунолетни чланови породице) не покаже активан однос према активностима Градске управе у циљу социјализације појединца и његове породице, а што подразумева - похађање предшколских и образовних установа за децу, образовање и запошљавање одраслих радно способних лица, усвојена правила лепог понашања према представницима Секретаријата и других надлежних институција и сл.“*. Такође, тач. 7. овог члана прописана је иста санкција *„ако корисник три пута одбије понуђени посао за који испуњава услове (документован од надлежних институција)“*;
- да је одредбом параграфа 8 (а) Општег коментара број 4. Комитета Уједињених нација за економска, социјална и културна права наведено да се лицима која су исељена мора обезбедити, између осталог, и сигурност станарског права;
- да правила лепог понашања нису регулисана прописима и представљају одраз васпитања које је различито од појединца до појединца и да је, имајући у виду да иста обавеза није предвиђена за другу уговорну страну-запослене у Градској управи града Београда, наметањем овакве несразмерне обавезе прекршено начело једнаких права и обавеза. Такође, с обзиром да правила лепог понашања нису правни стандард и да се под тим правилима може подвући велики број различитих поступања, ова одредба нарочито угрожава Роме из контејнерских насеља;
- да Роми који станују у контејнерским насељима, приликом закључења уговора са Градском управом града Београда, немају могућност да покрену процес преговора нити да предложи измену појединих одредаба уговора. Уз то, њима нису објашњене одредбе уговора, нити им је пружена правна помоћ у тумачењу уговора;
- да је дискриминаторна одредба кућног реда, који важи у контејнерским насељима, а којом је најстроже забрањено *„вршење нужде поред мобилне стамбене јединице, пуштање деце да врше нужду поред мобилне стамбене јединице“*, јер претпоставља да Роми врше нужду поред својих стамбених јединица. Такође, таква одредба не постоји ни одлукама о кућном реду у стамбеним зградама ни у уговорима о закупу социјалних станова које град Београд закључује са стамбено и социјално угроженим категоријама Београђана;
- да Градска управа града Београда, Секретаријат за образовање, доставља дописе свим Ромима који живе у контејнерским насељима, у којима се наводи да *„Секретаријат за социјалну заштиту има право да раскине Уговор ако корисник не покаже активан однос према напорима Града да се социјализују појединци и њихове породице“*. Под активним односом према социјализацији подразумева се да деца иду редовно у школу и предшколске установе, запошљавање радно способних, али и усвајања правила лепог понашања према представницима институција града Београда;

- да за наведена понашања већ постоје санкције у одговарајућим законима, те да није потребно да се Ромима, односно становницима контејнерских насеља, намеће додатна санкција - раскид уговора о коришћењу мобилне стамбене јединице.

1.4. Уз притужбу су достављени следећи прилози: 1) фотокопија уговора о коришћењу мобилне стамбене јединице, 2) фотокопија уговора о закупу социјалних станова, 3) фотокопија кућног реда у контејнерским насељима, 4) фотокопија дописа који Секретаријат за образовање доставља становницима контејнерских насеља и 5) списак идентификованих принудних исељења Рома у периоду од 2009. до 2012. године.

1.5. Повереница за заштиту равноправности спровела је поступак у циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности, а у складу са чл. 35. ст. 4. и чл. 37. ст. 2. Закона о забрани дискриминације, па је у току поступка прибављено па је у току поступка затражила изјашњење Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту.

1.6. У изјашњењу је наведено следеће:

- да је град у току 2009. године раселио неколико неформалних насеља на територији града Београда;
- да је расељеним породицама обезбеђен смештај у мобилним стамбеним јединицама са струјом и водом коју град плаћа, затим запослење, здравствена и социјална заштита, школа за најмлађе, превоз до школе, као и многе друге помоћи како би се породице социјално и економски ојачале, едуковале и постале равноправни чланови друштва;
- да је град обезбедио многобројне материјалне помоћи – од помоћи у намештају, преко шпорета, грејалица, до гардеробе за децу и одрасле, помоћи у храни, средствима за хигијену, књигама, компјутерима, као и помоћи при запошљавању, радном оспособљавању и др.;
- да Секретаријат организује сталне едукације, радионице, предавања, саветовања, чији циљ је стицање знања и неопходних вештина за живот у четири области: запослење, здравство, образовање и становање;
- да су становници анкетирани на тему запослења и да им је понуђено око 200 слободних радних места, а да само 11 % становника није добило понуде за посао, и да су то труднице, старије особе и лица која не желе да раде;
- да су становници новоформираних насеља едуковани о поступку отварања радне књижице;
- да је организован курс описмењавања одраслих Рома и Ромкиња како би били конкуретнији на тржишту рада;
- да су организоване едукације на различите теме као што су: брига о деци, здрављу, алкохолизму, хигијени, дрогама, планирању породице, решавању конфликта у породици, сексуално преносивим болетима и др;
- да је обезбеђено неколико стотина дечијих књига за друштвене центре у новоформираним насељима;
- да су обезбеђени компјутери за друштвене центре у новоформираним насељима;
- да су студенти Филолошког факултета и Факултета ликовних уметности радили са децом у новоформираним насељима;

- да су за децу из новоформираних насеља организоване бројне посете, излети и приредбе;
- да су правила лепог понашања део процеса социјализације и интеграције и да њихов циљ није да буду репресивна, већ да породице стекну знања и навике неопходне за живот у заједници социјалног становања који је достојан сваког човека који живи у XXI веку. Суштина и циљ кућног реда јесте побољшање услова за живот становника новоформираних насеља;
- да је примећено да један број становника новоформираних насеља и даље врши нужду испред својих стамбених јединица, те је Секретаријат био приморан да уведе посебно правило забране вршења нужде по насељу;
- да је Завод за заштиту здравља, једном приликом, бактерије из фекалија нашао на чесмама, што представља велику опасност по здравље свих становника насеља;
- да је забрињавајућ и скандалозан став невладине организације „Praxis“ да је забрана вршења нужде по насељу кршење Закона о забрани дискриминације;
- да је одредба уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица која прописује обавезу основног школовања деце, предуслов за коришћење мобилних стамбених јединица и има за циљ да се породице што боље социјализују, јер град, као власник мобилних стамбених јединица, неће толерисати да родитељи шаљу децу у просјачење уместо у школу, нарочито када је град обезбедио све предуслове да деца редовно похађају наставу.

1.7. Организација „Praxis“ је 28. августа 2012. године поднела допуну притужбе. У допуни притужбе је наведено да је Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе града Београда 28. јуна 2012. године издао писано упозорење становницима контејнерских насеља, којим се забрањује боравак у мобилним стамбеним јединицама оним лицима која не живе у контејнерском насељу, односно, да ће свако ноћење таквих лица у мобилној стамбеној јединици бити кажњено опоменом, а да три опомене доводе до одузимања мобилне стамбене јединице.

1.8. У допуни притужбе је, такође, наведено:

- да је неспорно да Градска управа жели да регулише односе становника контејнерских насеља и спречи злоупотребе коришћења мобилних стамбених јединица;
- да се ни у једном другом случају, када се појединцима обезбеђује смештај, не спречавају злоупотребе грубим кршењем права грађана и поступањем које је супротно њиховом достојанству, као што је случај са Ромима становницима контејнерских насеља;
- да студенти који станују у студентским домовима имају право да примају дневне посете или да примају на преноћиште чланове породице или друга лица. Иако је студентима дозвољено да примају посете, јасно је да постоји интерес да се спрече злоупотребе – боравак у студентских домовима лица која не испуњавају услове за добијање студентског смештаја. Упркос томе, нико није посегнуо за тешким нарушавањем достојанства студената забрањивањем да им било ко борави у студентским собама или преноћи;
- да Правилник о кућном реду и другим правима и обавезама студената корисника услуга у објектима установе „Студентски центар Београд“ из септембра 2011. године, чл. 3. прописује да корисник студентског дома Студентског центра има

- право да: [...] прима дневну посету од 8.00 до 23.30 часова; прими на преноћиште, без новчане накнаде, од једне до седам ноћи месечно, чланове уже породице (оца, мајку, сестру, брата) и највише једног станара из других дома; прими на преноћиште од једне до десет ноћи месечно, уз новчану накнаду коју одређује надлежни орган Установе, лица која нису наведена у предходној алинеји;
- да забрана боравка у мобилним стамбеним јединицама за лица која не станују у контејнерским насељима посебно погађа оне Роме који станују у контејнерским насељима и који имају родбину или пријатеље ван Београда, а који на овај начин неће моћи да приме посете пријатеља или рођака јер нису способни да економски издрже плаћање трошкова смештаја својим рођацима који их посећују;
 - да ова забрана представља дискриминацију у области права на поштовање приватног и породичног живота, гарантованог Уставом Републике Србије и чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода;
 - да не постоји пропис којим се може забранити било ком грађанину Републике Србије да неко лице, које не станује у његовом објекту, дође у посету или преноћи код њега уколико има потребе за тим и уколико му лице које је корисник простора или власник то допусти;
 - да, иако је стављање у неравноправан положај учињено самим прописивањем да лица која не станују у контејнерским насељима не смеју боравити у мобилним стамбеним јединицама нити ноћити у њима, овакво поступање Градске управе града Београда још више забрињава јер се ради о најугроженијој категорији становника Републике Србије, којима се прети исељавање из јединог смештаја;
 - да насупрот оваквом поступању Градске управе, Европски суд за људска права у предмету *Корнорс против Уједињеног краљевства*, представка број: 6674/01 у параграфу 84 наводи да: рањива позиција (Ром) као мањине значи да њихове потребе и другачији начин живота треба посебно да буду разматрани, како у регулаторном правном оквиру, тако и приликом доношења одлука у појединачним случајевима;
 - да Градска управа града Београда Ромима становницима контејнерских насеља и корисницима мобилних стамбених јединица, није омогућила да утичу на одлуку да се забране посете трећих лица насељима у којима станују, већ је накнадном изменом правила становања у контејнерским насељима, Роме који тамо живе, ставила у неједнак положај без разумног и адекватног образложења;
 - да ова „квазинорма“ коју је мимо процедуре и важећих прописа донела Градска управа града Београда, иако садржи изузетно озбиљну санкцију, није довољно јасна и одређена те не задовољава ни елементарне услове сигурности;
 - да Градска управа града Београда због нејасноће може сва понашања која се помињу у упозорењу (боравак у мобилним стамбеним јединицама лица која нису становници насеља и ноћење у мобилним стамбеним јединицама) да санкционише опоменом која у крајњој консеквенци доводи до исељења из мобилне стамбене јединице;
 - да су Роми додатно дискриминисани нејасношћу „норме“ јер не могу да ни претпоставе које ће све облике понашања Градска управа санкционисати. Језичким тумачењем, од кога би требало поћи приликом покушаја да се схвати домашај упозорења, могло би се доћи и до закључка да је корисницима мобилних стамбених јединица забрањено чак и да примају посете социјалних радника, здравствених медијаторки, представника невладиних организација, новинара, па чак и запослених у Градској управи града Београда.

1.9. Уз притужбу је као прилог поднета фотокопија упозорења које је Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту упутио становницима контејнерских насеља.

1.10. Повереница за заштиту равноправности затражила је додатно изјашњење Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту, на наводе из допуне притужбе. У изјашњењу је наведено следеће:

- да је неоснована допуна притужбе организације „Praxis“ у којој се наводи да град Београд, Секретаријат за социјалну заштиту ставља у неравноправан положај и дискриминише ромску популацију у контејнерским насељима;
- да су управо становници ових насеља у повлашћеном положају тако што ромски малишани имају организован превоз од куће до школе и назад, имају организоване бесплатне радионице и едукације, а њихови родитељи обезбеђена радна места у градским предузећима, тако што сви корисници насеља имају плаћен градски превоз и слично;
- да кућни ред, са којим су сви становници упознати, има за циљ побољшање услова живота у новоформираним насељима, одржавање јавног реда и мира, спречавање конфликтних ситуација и угрожавање живота и безбедности становника насеља;
- да се одредба о забрани боравка у мобилним стамбеним јединицама за људе који нису становници насеља не односи на забрану боравка гостију, већ само на ноћење у мобилним стамбеним јединицама;
- да је примећено да до туча у насељима најчешће долази када тзв. гости који бораве у насељу, изазивају свађе са становницима насеља и то углавном под утицајем алкохола, због гласне музике, оштећења туђе имовине и слично;
- да у прилог томе најбоље говори догађај који се недавно одиграо у новоформираном насељу Липовица, када је управо троје такозваних гостију тукло житеља насеља и његову супругу наочиглед њихове малолетне деце, због чега је житељ насеља, из страха, на неко време са породицом морао да напусти мобилну стамбену јединицу чији је корисник већ три године;
- да је у насељу Кијево такозвани гост под утицајем алкохола бацао ђубре по насељу и претио становницима насеља;
- да је у насељу Јабучији Рит један од становника насеља редовно позивао госте да спавају у његовој мобилној стамбеној јединици, да су притом нарушавали ред и мир тако што су правили пијанке, пуштали гласну музику и претили другим становницима насеља, па им чак и изнуђивали новац;
- да Град дозвољава ноћење породице и пријатеља у случају болести, у случају када је породилјама неопходна помоћ са бебом, као и у случају када је старим и немоћним лицима потребна помоћ и подршка чланова породице;
- да Град сноси све трошкове за струју, одржавање и поправке у насељу, те да повећан број људи значи и повећање свих трошкова, поготово ако се има у виду да су неки од такозваних гостију боравили у насељу недељама, па и месецима, чиме се ствара додатни притисак на инфраструктуру, нпр. повећан број људи по санитарној јединици, већи број кварова у насељима, већа потрошња струје и воде;
- да је примећено да велики број такозваних гостију долази у новоформирана насеља из унутрашњости Србије и борави ту дуже време код родбине, што је за Град неприхватљиво, јер не може збрињавати и лица која имају пребивалишта у Лесковцу, Врању, Нишу и другим градовима;

- да је Европска комисија у свом извештају од прошле године позитивно оценила напоре града Београда на унапређењу положаја Рома, као што су то учиниле и Европска инвестициона банка и Европска банка за обнову и развој, Заштитник грађана и Управа за људска и мањинска права;
- да Град има веома добру сарадњу са великим бројем невладиних организација које имају искрену жељу да помогну у раду са Ромима, а да за разлику од њих неке невладине организације имају само један циљ, а то је стална критика свих напора Града да за Роме, а поготово најмлађе, створи што боље услове за живот.

2. ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ

2.1. Увидом у уговор о коришћењу мобилних стамбених јединица, Повереница за заштиту равноправности утврдила је да се овај уговор закључује између Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту и корисника, који су одредбом чл. 2. овог уговора дефинисани као лица у стању неопходне социјалне потребе која немају решено стамбено питање и имају регулисано пребивалиште/боравиште на територији града Београда најмање три године.

2.2. Одредбом чл. 11. уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица прописани су услови за једностран раскид уговора. Између осталог, као разлози за раскид уговора наводе се: „непоказивање активног односа према активностима Градске управе у циљу социјализације појединца и његове породице, што подразумева похађање предшколских образовних установа за децу, образовање и запошљавање одраслих радно способних лица, усвојена правила лепог понашања према представницима Секретаријата и других надлежних институција“. Одредбом истог члана прописано је да ће се са корисником раскинути уговор ако он три пута одбије понуђени посао за који испуњава услове.

2.3. Увидом у обавештење Секретаријата за социјалну заштиту, које је названо „кућни ред“ утврђено је да је у обавештењу великим словима написано „Најстрожије је забрањено: вршење бужде поред мобилне стамбене јединице“ и „пуштање деце да врше нужду поред мобилне стамбене јединице“.

2.4. Увидом у допис Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту, који је назван „упозорење“, утврђено је да је овим актом прописана забрана боравака у мобилним стамбеним јединицама оним лицима која не живе у контејнерском насељу, односно, да ће свако ноћење таквих лица бити кажњено опоменом, а да три опомене доводе до одузимања мобилне стамбене јединице.

3. МОТИВИ И РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ МИШЉЕЊА

3.1. Повереница за заштиту равноправности, приликом одлучивања у овом предмету, анализирала је наводе садржане у притужби, допуни притужбе и изјашњењима, као и релевантне правне прописе у области заштите од дискриминације.

Правни оквир

3.2. Повереник за заштиту равноправности је самосталан, независан и специјализован државни орган установљен Законом о забрани дискриминације са задатком да ради на сузбијању свих облика и видова дискриминације и остваривању равноправности у друштвеним односима. Надлежност Повереника за заштиту равноправности широко је одређена, у складу са међународним стандардима, како би се омогућило да делотворно и ефикасно остварује своју улогу. Једна од основних надлежности Повереника за заштиту равноправности јесте да прима и разматра притужбе због дискриминације, да даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима дискриминације и изриче законом утврђене мере. Поред тога, Повереник је овлашћен да предлаже поступак мирења, као и да покреће судске поступке за заштиту од дискриминације и подноси прекршајне пријаве због аката дискриминације прописаних антидискриминационим прописима. Повереник је, такође, овлашћен да упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације и да органима јавне власти препоручује мере за остваривање равноправности.¹

3.3. Повереница најпре констатује да је Оквирном конвенцијом за заштиту националних мањина² у Одељку II чл. 4. припадницима националних мањина гарантована равноправност пред законом и забрањена је свака дискриминација. Ратификацијом Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације³ државе чланице, укључујући и Србију, обавезале су се да ће забранити и укинути расну дискриминацију, у свим њеним облицима, и гарантовати право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло.

3.4. Устав Републике Србије⁴ чл. 76. припадницима националних мањина гарантује равноправност пред законом и забрањује сваку дискриминацију због припадности националној мањини, док је чл. 81. прописано да Република Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији. Чланом 21. прописано је да су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањен сваки вид дискриминације, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

3.5. Уставна забрана дискриминације ближе је разрађена Законом о забрани дискриминације⁵, који у чл. 4. прописује да су сви једнаки и уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства, те да је свако дужан да поштује начело једнакости, односно забрану дискриминације. Одредбом чл. 2. ст. 1. тач. 1. прописано је да дискриминација и дискриминаторно поступање означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање

¹ Чл. 33. Закона о забрани дискриминације

² Закон о потврђивању оквирне конвенције за заштиту националних мањина („Сл. лист СФРЈ“, бр. 6/98)

³ Закон о потврђивању Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације („Сл. лист СФРЈ“, бр. 31/67)

⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006

⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 22/09

(искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима. Одредбама чл. 24. Закона о забрани дискриминације забрањена је дискриминација националних мањина на основу националне припадности, етничког порекла, верских уверења и језика.

3.6. Законом о заштити права и слобода националних мањина⁶ забрањен је сваки облик дискриминације на националној, етничкој, расној, језичкој основи, према лицима која припадају националним мањинама.

Анализа прилога са аспекта антидискриминационих прописа

3.7. Имајући у виду да је у надлежности Повереника за заштиту равноправности да спроводи поступак по притужбама које се односе на акте дискриминације, предмет анализе у овом предмету ограничен је на оне делове притужбе који се односе на повреду прописа који забрањују дискриминацију, док евентуалне повреде других прописа не спадају у надлежност Повереника за заштиту равноправности.

3.8. Имајући у виду околности конкретног случаја, потребно је испитати да ли је прописивањем посебних правила о коришћењу мобилних стамбених јединица и начину понашања лица која живе у контејнерском насељу, а која су расељена из неформалних ромских насеља, извршена дискриминација ових лица. У том смислу, било је потребно испитати да ли су ова лица, због свог личног својства, стављена у неповољнији положај у односу на друга лица која се налазе у сличној ситуацији. Сагласно томе, у циљу правилног сагледавања случаја, Повереница за заштиту равноправности анализирала је поступање Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту према осталим грађанима који се налазе у стању социјалне потребе и немају решено стамбено питање, а нису расељени из неформалних ромских насеља. Због тога су анализиране одредбе уговора о закупу стана, чији је закуподавац Секретаријат за социјалну заштиту, имајући у виду је режим социјалног становања сличан режиму становања који имају корисници мобилних стамбених јединица.

3.9. Према чл. 10. ст. 1. Закона о социјалном становању⁷, право на решавање стамбених потреба имају лица која су без стана, односно лица без стана одговарајућег стандарда и која из прихода које остварују не могу да обезбеде стан по тржишним условима. Према томе, услови за коришћење социјалних станова су слични оним условима које је град Београд прописао за коришћење мобилних стамбених јединица.

3.10. Анализом уговора о закупу стана утврђено је да он не садржи одредбу по којој је социјализација корисника предуслов за коришћење социјалног стана. Такође, чл. 13. овог

⁶ Закон о заштити права и слобода националних мањина („Сл. лист СРЈ“, бр. 11/02, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/03 – Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 72/09 - др. закон)

⁷ Закон о социјалном становању („Сл. гласник РС“, бр. 72/09)

уговора прописана је обавеза поштовања кућног реда, па је тако предвиђено да су „закупац и чланови његовог породичног домаћинства обавезни да се придржавају кућног реда и ближих правила о његовом извршењу“. Овим уговором прописане су и друге обавезе закупца које се односе на забрану оштећења стана и заједничких просторија, као и обавеза закупца да сноси трошкове редовних поправки и одржавања. Међутим, овим уговором, одредба о поштовању кућног реда није конкретизована и рашчлањена на поједине забрањене радње, као што је то случај са обавештењем „кућни ред“.

3.11. Приликом заузимања става у овом предмету, било је потребно размотрити и да ли постоји објективно и разумно оправдање да се уговором о коришћењу мобилних стамбених јединица, „кућним редом“, као и дописом „упозорење“ који важи у новоформираном насељу, одреде посебна правила која не постоје у уговору који се закључује са корисницима социјалног становања. Дакле, било је потребно размотрити да ли је Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту имала објективно и разумно оправдање да коришћење мобилне стамбене јединице услови обавезом „социјализације корисника“, да обавештењем „кућни ред“ нагласи забрањена понашања, као што је забрана вршења нужде испред стамбене јединице и да дописом „упозорење“ забрани да у мобилној стамбени борави лица која не живе у насељу.

3.12. Стога, било је потребно утврдити:

- да ли су циљ или последица предузете мере оправдани,
- да ли постоји сразмера између предузете мере и циља који се том мером остварује.

3.13. Да би се испитало да ли је одредбом члана 11. уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица, обавештењем „кућни ред“ и писаним актом „упозорење“, повређено начело једнаких права и обавеза, прво је потребно размотрити шта је био циљ доношења ових аката.

3.14. Имајући у виду наводе из изјашњења, може се закључити да је циљ Градске управе града Београда био да истовремено стамбено збрине припаднике ромске националне мањине из Блока 72 на Новом Београду, као и да их integriше у систем, па се може констатовати да је циљ допуштен и оправдан.

3.15. Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе града Београда покушао је да оствари овај важан циљ афирмативним мерама, као што су едукативне радионице, понуда запослења и слично, али и укључивањем репресивних мера, односно, наметањем уговорне обавезе која је дефинисана као „показивање активног односа према активностима Градске управе у циљу социјализације, што подразумева похађање предшколских и образовних установа за децу, образовање и запошљавање одраслих радно способних лица, усвојена правила лепог понашања према представницима Секретаријата и других надлежних институција“. Међутим, Повереница за заштиту равноправности је става да ова мера није сразмерна циљу који се желео постићи, односно, да се циљ може остварити и применом мање рестриктивних мера. Наиме, цитирана уговорна одредба доводи у неједнак положај расељене припаднике ромске националне мањине који живе у мобилним стамбеним јединицама у односу на све друге грађане који су у сличној ситуацији, нпр. закупце социјалних станова, за које нису прописане исте или сличне обавезе и правила понашања

3.16. С друге стране, имајући у виду да је Уставом Републике Србије и Законом о основама система васпитања и образовања прописано да је основно образовање *обавезно*, неуписивање деце у школу већ је санкционисано и то као прекршај који је кажњив за све грађане подједнако, укључујући и кориснике мобилних стамбених јединица. Због тога је прописивање оваквог услова неоправдано и несразмерно, посебно када се има у виду чињеница да је држава прописала начин реаговања и санкције у случајевима када родитељи и старатељи не упишу дете у школу. Градска управа града Београда имала је могућности да циљ оствари и без употребе оваквих репресивних мера (једнострано отказивање уговора), користећи афирмативне мере којима је могла успешно да додатно стимулише родитеље ромске деце да уписују децу у школу. Према томе, одузимање мобилне стамбене јединице корисницима, уколико не уписују своју децу у школу, представља меру која није сразмерна циљу који се жели постићи.

3.17. Такође, услов који је дефинисан као *„усвојена правила лепог понашања према представницима Секретаријата и других надлежних институција“*, није јасан и може се произвољно тумачити. Имајући у виду да је последица непоступања у складу са одредбама уговора - једнострани раскид уговора, Повереница за заштиту равноправности указује да је и овај услов несразмеран циљу који се желео постићи, посебно ако се има у виду чињеница да према Ромима постоји велика социјална дистанца и да је веома лако одређена понашања окарактерисати негативно (као она која одступају од *„правила лепог понашања“*), без дубљег разумевања културолошких разлика међу људима и начина усвајања друштвених конструкта, као што је *„лепо понашање“*, које се разликује од заједнице до заједнице и условљено је низом субјективних и објективних околности.

3.18. Није спорно да је циљ Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту, био да истицањем обавештења *„кућни ред“* обезбеди одржавање задовољавајућих хигијенских услова у новоформираним насељима. Међутим, Повереница за заштиту равноправности анализира је да ли је мера забране вршења нужде испред стамбене јединице додатно мотивисана стереотипима о нехигијени који прате ромску заједницу, као и да ли иста или слична забрана постоји у односу на друге грађане који се налазе у упоредивој ситуацији. Утврђено је да у уговорима о закупу социјалних станова за грађане који нису расељени из неформалних ромских насеља, постоји одредба којом се на уопштен начин, наглашава обавеза придржавања кућног реда, али она није рашчлањена на конкретна забрањена понашања, као што је, између осталог, вршење нужде поред стамбене јединице. Повереница за заштиту равноправности је ценила наводе у изјашњењу Секретаријата за социјалну заштиту да је примећено да поједини становници врше нужду по новоформираном насељу, што угрожава остале становнике, те да је Секретаријат био принуђен да објави забрану таквог понашања. Међутим, Повереница за заштиту равноправности указује да такво понашање (вршење нужде на јавним местима) представља забрањено понашање, односно, прекршај који важи подједнако за све грађане.

3.19. Надаље, неспорно је и да Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту има интерес да спречи злоупотребе коришћења мобилних стамбених јединица. Утврђено је, међутим, да у уговорима о закупу социјалних станова за грађане који нису расељени из неформалних ромских насеља, не постоји одредба којом се забрањује лицима која не живе у социјалним становима да бораве у тим стамбеним јединицама, односно, да нема прописа по којем би ноћење лица које не живи у социјалном стану могло довести до раскида уговора, односно, одузимања социјалног

стана. То је и разумљиво, имајући у виду да би такво правило представљало неприхватљиво ограничавање права на приватни живот. Повереница за заштиту равноправности ценила је наводе из изјашњења Градске управе да је било ситуација у којима су гости корисника мобилних стамбених јединица правили неред у насељима и починили друга недозвољена понашања, али уједно указује да су у Републици Србији таква понашања забрањена, као и да се забрана односи на све грађане. Када и уколико до таквих ситуација дође, могу се применити прописана правила која важе за све, тако да је могуће обезбедити ред у насељу мобилних стамбених јединица на исти начин као и у било ком другом насељу. Стога прописивање и објављивање оваквих забрана искључиво у насељу у којем већински живе припадници и припаднице ромске националне мањине представља повреду начела једнакости и у супротности је са антидискриминационим прописима.

3.20. Повереница за заштиту равноправности је приликом одлучивања у овом предмету имала у виду да је ромска национална мањина, упркос напорима различитих државних институција и организација цивилног друштва које предузимају мере усмерене ка побољшању положаја Рома, и даље једна од најугроженијих друштвених група у Србији, као и да мере које се предузимају још увек нису довеле до осетнијег унапређења услова живота и њиховог положаја у друштву.

3.21. Иако делови изјашњења Секретаријата за социјалну заштиту који се односе на афирмативне мере које Градска управа спроводи у циљу побољшавања животних услова и социјализације корисника мобилних стамбених јединица, нису правно релевантни за заузимање става у конкретном случају, Повереница за заштиту равноправности жели да нагласи да су ови напори Градске управе вредни сваке похвале и уједно изражава наду да ће Градска управа града Београда и убудуће радити на побољшању положаја ромске националне мањине.

4. МИШЉЕЊЕ

Одредба уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица, који Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе града Београда закључује са расељених припадницима ромске националне мањине, а којом је прописано да Секретаријат за социјалну заштиту може једнострано да раскине уговор уколико корисник не покаже активан однос према активностима Градске управе у циљу социјализације појединаца и чланова њихових породица, истакнути „кућни ред“ који важи у новоформираном насељу мобилних стамбених јединица, као и упозорење о забрани боравка у мобилним стамбеним јединицама оним лицима која не живе у контејнерском насељу, нису у складу са прописима Закона о забрани дискриминације.

5. ПРЕПОРУКА

Повереница за заштиту равноправности препоручује Секретаријату за социјалну заштиту Градске управе града Београда:

5.1. Уклањање одредбе из уговора о коришћењу мобилне стамбене јединице, којом је прописано да Секретаријат за социјалну заштиту може једнострано да раскине

овај уговор уколико корисник/ца не покаже активан однос према активностима Градске управе у циљу социјализације појединаца и чланова њихових породица;

5.2. Измену обавештења „кућни ред“ које је истакнуто у насељу мобилних стамбених јединица, односно, постављање новог обавештења које се по садржају неће разликовати од кућног реда који важи за остале грађане у режиму социјалног становања;

5.3. Уклањање упозорења корисницима мобилних стамбених јединица да у њиховим стамбеним јединицама не смеју да бораве, односно, да преноће лица која нису становници њиховог насеља.

Потребно је да Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту обавести Повереницу за заштиту равноправности о планираним мерама у циљу спровођења ове препоруке, у року од 30 дана од дана пријема мишљења са препоруком.

Уколико Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту, не поступи по препоруци у року од 30 дана, биће донето решење о изрицању мере опомене, против којег није допуштена жалба, а за случај да ово решење не спроведе, Повереница за заштиту равноправности ће о томе обавестити јавност преко средства јавног информисања и на други погодан начин.

**ПОВЕРЕНИЦА ЗА ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ**

др Невена Петрушић

Доставити:

- Организација „Praxis“, Београд
- Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту