

LICA U OPASNOSTI OD APATRIDIJE U SRBIJI

OCENA NAPRETKA 2010–2015.



Slobodan Cvejić
Beograd, jun 2016. godine

LICA U OPASNOSTI OD APATRIDIJE U SRBIJI
OCENA NAPRETKA 2010–2015.

Slobodan Cvejić

Beograd, jun 2016. godine



VISOKI KOMESARIJAT ZA IZBEGLICE UJEDINJENIH NACIJA
Predstavništvo za Srbiju / Krunska 58 / 11000 Beograd, Srbija
tel. +381 11 3082 100 / fax +381 11 3442 947
www.unhcr.rs

SADRŽAJ

KRATAK PREGLED	6
1. LICA BEZ DRŽAVLJANSTVA	8
2. METODOLOGIJA I REALIZACIJA ISTRAŽIVANJA	10
3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA	12
3.1. Glavne karakteristike domaćinstava	12
3.2. Regionalna distribucija lica u opasnosti od apatridije	13
3.3. Socio-ekonomski profil lica u opasnosti od apatridije	16
3.4. Dokumenta koja nedostaju	18
3.5. Pristup pravima i diskriminacija	28
4. Zaključci i preporuke	32
5. Reference	36

Opšti cilj sa kojim je istraživanje preduzeto bio je da se dobiju pouzdani i reprezentativni podaci o različitim dimenzijama apatridije Roma, Aškalija i Egipćana (RAE) u Srbiji. Urađeno je anketno istraživanje u „romskim“ naseljima na uzorku od 1.987 domaćinstava koja imaju ukupno 8.765 članova, pripadnika RAE nacionalne manjine.

Specifični ciljevi su bili da se:

1. utvrdi broj lica u opasnosti od apatridije koja se suočavaju sa ozbiljnim preprekama u pribavljanju ličnih dokumenata
2. identifikuju i grafički prikažu lokacije na kojima ta lica pretežno borave
3. ocene socio-demografske karakteristike tih lica
4. utvrdi uzrok neposedovanja ličnih dokumenata.

Osnovne karakteristike uzorka

- U uzorku ima 95,4% Roma, 1,8% Aškalija, 1,2% Egipćana, 1% Srba i 0,6% ostalih nacionalnosti.
- Skoro svi, 98,1% imaju državljanstvo Republike Srbije.
- Stanovništvo istraživanih naselja je izuzetno mlado – prosečna starost u uzorku je 28,38 godina.

Osnovne karakteristike lica u opasnosti od apatridije

- Učešće osoba bez osnovnih ličnih dokumenata među romskom populacijom u Srbiji znatno je opalo: u istraživanju iz 2010. godine njihovo učešće je bilo 6,8%, naspram 3,9% sada!

- Problem apatridije je koncentrisan, opasnost od apatridije je vidno veća među:
 - pripadnicima RAE raseljenim sa Kosova
 - u Beogradu
 - u podstandardnim naseljima
 - u 31% domaćinstava ima dva i više članova koji su u riziku od apatridije.
- Domaćinstva u kojima žive lica u opasnosti od apatridije su vrlo siromašna – za tri četvrtine tih lica glavni prihodi potiču od prikupljanja sekundarnih sirovina, socijalne pomoći i sezonskih poslova.
- Članovi 90% RAE domaćinstava bi volelo da ih neko kontaktira radi pružanja pomoći prilikom pribavljanja dokumenata koji nedostaju članovima domaćinstva.

Neposedovanje dokumenata lica u opasnosti od apatridije među RAE populacijom

- 1% od svih RAE koji žive u „romskim“ naseljima nije upisano u matičnu knjigu rođenih.
- 5,2% od svih RAE koji žive u „romskim“ naseljima nema ličnu kartu.
- 38% od RAE koji su u opasnosti od apatridije nema prijavu prebivališta.
- 50% od RAE koji su u opasnosti od apatridije nije upisano u evidencije državljana.

Razlozi za neposedovanje dokumenata

- Najčešći razlog zašto 3,9% RAE lica nisu upisana u MKR jeste nedostatak potrebne dokumentacije u vezi sa roditeljima ili sa njima lično, a važni su i nedostatak novca, komplikovanost procedura i nedostatak informacija.
- Glavni razlozi za neposedovanje LK jesu nedostatak potrebne dokumentacije i nedostatak novca potrebnog za takse.
- Najčešći razlozi zašto prebivalište nije prijavljeno jesu neposedovanje potrebnih dokumenata i nepostojanje adrese na koju bi se lice prijavilo.
- I kod upisa u evidenciju državljana ključni problemi leže u nedostatku odgovarajuće dokumentacije, u nedostatku novca za takse i u neinformisanosti.
- Generalno, neinformisanost i komplikovane procedure se ređe javljaju kao razlog za neposedovanje dokumenata u odnosu na 2010. godinu, a nedostatak potrebnih dokumenata se javlja češće.

Pristup pravima i diskriminacija

- Četvrtina pripadnika RAE u opasnosti od apatridije sreće se sa problemima zbog svog statusa, najčešće u pristupu najznačajnijim uslugama: zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, formalnom zapošljavanju.
- Četvrtina pripadnika RAE koji su u opasnosti od apatridije imali su i loše iskustvo u državnim ustanovama prilikom pokušaja pribavljanja dokumenata, najčešće u zdravstvenim institucijama i policiji.

1. LICA BEZ DRŽAVLJANSTVA

Lica bez državljanstva – apatridi jesu osobe koju nijedna država ne smatra svojim državljanima (u skladu sa odredbama svog zakona). Procenjuje se da takvih ljudi danas u svetu ima oko dvanaest miliona, a više od trećine tih osoba čine deca. Apatridima su uskraćena prava koja se većini ljudi podrazumevaju. Pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, zapošljavanju, političkom učešću i kretanju je ograničen tim osobama, ne mogu da zaključe brak, ne poseduju lična dokumenta; oni kao da ne postoje i, često, u takvoj situaciji žive čitavog života. Veoma zabrinjavajuće jeste to što se apatridija prenosi sa generacije na generaciju, sa roditelja na decu i ukoliko se ne preduzmu ozbiljni koraci na prevenciji i iskorenjivanju apatridije, postoji tendencija rapidnog povećanja broja lica bez državljanstva.

Uzroci koji dovode do pojave lica bez državljanstva su različiti: to mogu biti sukobi zakona, sukcesije država nakon kojih građani novonastalih država ostanu bez državljanstva, kao i administrativne prakse koje su u vezi sa državljanstvom. U većini situacija apatridija je u direktnoj vezi, odnosno posledica diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti, vere ili roda. I danas postoje države koje ženama uskraćuju pravo da svoje državljanstvo prenesu na decu na isti način kao muškarci, što dovodi do širenja apatridije na naredne generacije.

Zanimljivo je da najveći broj lica bez državljanstva nikada nisu prelazili granicu države u kojoj su rođeni. Država u kojoj žive čitavog života i smatraju je svojom ne priznaje im pravo na državljanstvo. Do ovoga dovode zakoni o državljanstvu koji ne predviđaju odgovarajuće mehanizme za prevenciju apatridije, odnosno pogrešne administrativne prakse koje doprinose njenoj pojavi i širenju.

Godine 2014, na 60. godišnjicu Konvencije UN o statusu lica bez državljanstva iz 1954. godine, UNHCR je pokrenuo globalnu kampanju „Ja pripadam“ kojom se ima za cilj iskorenjivanje pojave lica bez državljanstva u periodu od 10 godina. Pomenuta konvencija, uz Konvenciju o smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1961. godine, predstavlja međunarodni pravni osnov za iskorenjivanje apatridije. Namera je da se kampanjom UNHCR-a utiče na što veći broj država da pristupe konvencijama i prilagode im svoje zakone i praksu koja je u vezi sa sticanjem, povraćajem i gubitkom državljanstva. Problem apatridije, za razliku od mnogih drugih globalnih problema, jeste rešiv ukoliko postoji politička volja.

U Srbiji, u okviru svog mandata, UNHCR već godinama sprovodi aktivnosti koje su usmerene na prevenciju i suzbijanje pojave lica bez državljanstva. Utvrđeno je da taj problem u najvećoj meri pogađa populaciju Roma, Aškalija i Egipćana. Nemogućnost upisa u knjige rođenih i pristupa ličnim dokumentima za posledicu

ima da pripadnici tih izuzetno marginalizovanih i diskriminaciji podložnih manjina ne mogu da dokažu svoje državljanstvo te zato ne mogu efektivno da uživaju osnovna socijalna, ekonomska, kulturna i politička prava. Smatra se da su ta lica u riziku od apatridije dok praktično trpe ista uskraćivanja kao i lica bez državljanstva. Aktivnosti UNHCR-a u borbi protiv apatridije su upravo zato usmerena na pripadnike romske, aškalijske i egipćanske nacionalne manjine.

Dugo godina je UNHCR isticao značaj problema apatridije. Republika Srbija je potpisnica obe konvencije o apatridiji i u poslednje četiri godine pokazala je istinsko interesovanje da se pojava lica bez državljanstva najzad iskoreni u Srbiji. Borba protiv apatridije u Srbiji nije više mrtvo slovo na papiru već je realizovana u okviru sporazuma o razumevanju koji su 2012. godine potpisali UNHCR – Predstavništvo u Srbiji, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu Republike Srbije i zaštitnik građana. Brojne aktivnosti na terenu kao i izmene relevantnih propisa pratile su sporazum. Nova sudska procedura upisa u matičnu knjigu rođenih zajedno sa izmenama propisa koji regulišu prebivalište omogućila je sticanje ličnih dokumenata i konsekvantno državljanškog statusa građanima koji su uprkos tome što njihove porodice generacijama žive na teritoriji Srbije to godinama nisu mogli. Na taj način su ne samo oni, već i njihova deca izbegli sudbinu apatrida, odnosno lica u riziku od apatridije. Sistemske izmene su praćene ciljanim obukama sudija, matičara, zaposlenih u centrima za socijalni rad i ministarstvu unutrašnjih poslova involviranim u postupke kojima se za cilj ima sticanje ličnih dokumenata. U nedostatku zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, UNHCR je nastavio sa finansiranjem zastupanja lica u riziku od apatridije pred različitim državnim organima i pružanja pomoći u pribavljanju ličnih dokumenata. Čitav sistem je zaokružen saradnjom koja je uspostavljena u okviru tehničke grupe u kojoj svoje predstavnike pored UNHCR-a imaju i predstavnici civilnog društva, kao i svi državni organi nadležni za procedure kroz koje lica bez državljanstva ostvaruju pravo na lična dokumenta. Na taj način omogućena je razmena informacija o preprekama koje se javljaju u praksi, ali i rešavanje konkretnih, pojedinačnih slučajeva. Srbija je postala primer u regionu kako treba pristupiti problemu, što je dovelo do toga da i susedne zemlje krenu istim putem. Krug „pravne nevidljivosti“ nije, međutim, u potpunosti zatvoren i potrebno je načiniti još nekoliko ključnih koraka napred. Neophodno je, kako bi se rešili preostali problemi i praznine, još jednom „izmeriti“ razmere problema i locirati gde su danas njegova žarišta. Upravo zato je UNHCR preduzeo istraživanje koje bi trebalo da nam ukaže na broj lica u riziku od apatridije u Srbiji kao i na razloge zbog kojih se ta lica, uprkos svim preduzetim aktivnostima, i dalje nalaze u istoj situaciji.

2. METODOLOGIJA I REALIZACIJA ISTRAŽIVANJA

U ovom izveštaju su prikazani osnovni podaci o domaćinstvima i licima koja su u opasnosti da ostanu bez državljanstva. Izveštaj je zasnovan na anketnom istraživanju koje je za potrebe UNHCR-a obavio SeConS – grupa za razvojnu inicijativu.

Anketa je sprovedena na uzorku od 1.987 domaćinstava iz 154 naselja sa visokom koncentracijom RAE stanovništva u 77 opština širom Srbije. U domaćinstvima iz uzorka živi 8.765 osoba.

Opšti cilj sprovedenog istraživanja je bio da se dobiju pouzdani i reprezentativni podaci o različitim dimenzijama apatridije Roma, Aškalija i Egipćana u Srbiji. Specifični ciljevi su bili da se:

1. utvrdi broj lica u opasnosti od apatridije koja se suočavaju sa ozbiljnim preprekama u pribavljanju ličnih dokumenata
2. identifikuju i grafički prikažu lokacije na kojima ta lica pretežno borave
3. ocene socio-demografske karakteristike tih lica
4. utvrdi uzrok neposjedovanja ličnih dokumenata.

Imajući u vidu sve pobrojano, istraživanje je realizovano primenom kvantitativne metodologije na reprezentativnom uzorku. Uzorak je reprezentativan za populaciju RAE koja živi koncentrisana u takozvanim romskim naseljima¹. Istraživanje je sprovedeno u vidu ankete na uzorku od 2.050 domaćinstava u 77 opština širom Srbije koje imaju visoku koncentraciju RAE populacije. U uzorak je izabrano ukupno 154 naselja u 77 opština. Domaćinstva u kojima je obavljeno anketiranje su odabrana slučajnim izborom. Razgovori su obavljeni sa „glavama“ domaćinstava, kao i sa jednim ili više članova domaćinstva koji nisu imali validna dokumenta. Nakon kontrole logičke konzistentnosti, za dalju analizu su zadržani upitnici iz 1.987 domaćinstava u kojima živi ukupno 8.765 osoba. Konačno, utvrđeno je da 344 osobe iz 238 domaćinstava iz uzorka nemaju bar jedan od relevantnih važećih dokumenata, te je popunjeno toliko upitnika za pojedince.

¹ Populacija RAE koja živi u tzv. romskim naseljima je aproksimirana RAE populacijom koja je živela u popisnim krugovima u kojima je bilo 18 ili više RAE domaćinstava prema popisu iz 2011. godine. Navedena definicija je preuzeta iz istraživanja MICS 5 (UNICEF, 2014: 266). Prema popisu 2011. godine u navedenim popisnim krugovima je živelo 70.077 Roma, Egipćana i Aškalija. Iste godine u Srbiji je popisano 147.604 Roma i manje od 4.000 Egipćana i Aškalija.

S obzirom na to da je anketa trebalo da bude ponovljena na osnovu iste metodologije koja je primenjena 2010. godine, korišćeni su isti anketni upitnici kao u prethodnom istraživanju. Upitnici sadrže osnovna pitanja o sastavu domaćinstava i o dostupnim ličnim dokumentima, kao i neka pitanja u kojima fokus više na faktorima koji utiču na eventualni nedostatak dokumentacije, poput problema u pribavljanju različitih ličnih dokumenata.

Populacija RAE predstavlja jednu od najvećih marginalizovanih grupa u Srbiji i shodno tome je i uzeta u istraživanje. Ranija istraživanja te populacije pokazala su da postoje određeni problemi u komunikaciji tokom realizacije anketnog istraživanja koje treba uzeti u obzir. Za svrhu ovog istraživanja SeConS je organizovao mrežu romskih anketara koji su sprovodili anketne intervju na terenu. Angažovano je 79 RAE anketara za rad na terenu. Anketari su imali podršku i njihov rad je kontrolisalo desetero nadzornika koji su takođe radili na terenu i omogućili praćenje kvaliteta tokom realizacije istraživanja. Pre nego što je počela primena istraživanja organizovane su tri radionice, u Beogradu, Novom Sadu i Nišu, sa ciljem da se nadzornicima i anketarima pruže detaljna uputstva za odabir ispitanika i obavljanje razgovora i time obezbede kvalitetni rezultati. Na kraju, takav pristup se pokazao kao veoma koristan, jer su poboljšani dostupnost ispitanika i kvalitet dobijenih podataka.

Prikupljanje podataka je sprovedeno u periodu od 29. septembra do 23. oktobra 2015. godine. Nakon unosa podataka i kontrole logičke konzistentnosti formirana je baza podataka o domaćinstvima i pojedincima na kojoj je zasnovana dalja analiza.

Problem neposjedovanja ličnih dokumenata je u ovom istraživanju prikazan pomoću nekoliko parametara:

1. posedovanje osnovnih dokumenata
2. razlozi neposjedovanja dokumenata
3. pokušaji dobijanja dokumenata i razlozi neuspaha
4. pristup pravima i diskriminacija lica u opasnosti od apatridije
5. pomoć u dobijanju dokumenata.

3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

3.1. Glavne karakteristike domaćinstava

Veličina anketiranih domaćinstava varira u rasponu od 1 do 20, a prosečna veličina je 4,41 član. Velikih domaćinstava (sa više od šest članova) ima 15 procenata. Velika domaćinstva su relativno ravnomerno raspoređena po regionima, a nešto su češća među domaćinstvima čiji je glavni član pobeo sa Kosova posle 1998. godine – u ovoj grupi ima 26 procenata domaćinstava.

Uzorak je regionalno distribuiran po sledećoj strukturi: Beograd 26%, Vojvodina 20%, južna i istočna Srbija 43% i Šumadija i 11% zapadna Srbija. Od ukupnog broja anketiranih domaćinstava 75% živi u gradu, a 25% na selu. Distribucija po vrstama naselja je sledeća: slam (naselje ekstremne bede) 16%, partaja (staro gradsko tkivo) 15%, starije ruralno naselje u gradu 26%, siromašno selo ili zaselak 19%, novije gradsko/prigradsko naselje 20%, tipsko naselje, barake ili kontejneri 2% i 2% kolektivne stambene zgrade.

Članovi anketiranih domaćinstava uglavnom su 95,4% Romi, 1,8% Aškalije, 1,2% Egipćani, 1% Srbi i 0,6% ostale nacionalnosti. Skoro svi, 98,1%, imaju državljanstvo Republike Srbije. Sledeće najučestalije državljanstvo u uzorku je makedonsko, ono se javlja u 0,6% slučajeva. U ovom kontekstu posebno je važno istaći podatke o ranijim migratornim tendencijama koje karakterišu ovu grupu. Među anketiranim glavama domaćinstava 83% uvek je živelo na teritoriji Srbije bez Kosova. Sedam procenata je pobešlo sa Kosova posle 1998. godine, a 5% je sa Kosova stiglo pre tog perioda. Iz Zapadne Evrope se vratilo 2,5% glava domaćinstava. Ostale teritorije porekla se javljaju u manje od 2% slučajeva. Pogleda li se celokupno stanovništvo obuhvaćeno anketom, očekivano raste učešće porekla sa teritorije Srbije bez Kosova, jer su gorenavedeni migratorni trendovi opali tokom vremena – u celom uzorku je 88,6% ispitanika koji oduvek žive na teritoriji Srbije bez Kosova, 4,2% onih koji su pobešli sa Kosova posle 1998, 2,6% onih koji su sa tog područja došli pre 1998. i 2,2% onih koji su se u Srbiju vratili iz Zapadne Evrope.

Stanovništvo istraživanih naselja je izuzetno mlado – prosečna starost u uzorku je 28,38 godina. Osobe mlađe od 18 godina čine 48,7% svih osoba obuhvaćenih anketom, dok 12,4% čine deca mlađa od sedam godina.

Obrazovna struktura izgleda ovako: među ispitanim osobama manje od 2% nastavilo je školovanje posle osnovne škole, a čak dve trećine nije završilo ni osnovnu školu. Sa novim generacijama situacija sa obrazovanjem se menja nabolje, ali to nije dovoljno da bi označilo veći preokret u kulturi obrazovanja među Romima – među ukupnim stanovništvom starijim od 14 godina, koje je obuhvatila anketa u tim naseljima, 17,5% iznosi učešće onih koji su nastavili školovanje nakon osnovne škole (dakle, kada se u analizu uključe i podaci za brojne generacije mlađe od anketiranih glava domaćinstava).

U daljem toku izveštaja biće prikazan osnovni problem, opasnost od apatridije, to jest opasnost da neko postane lice bez državljanstva, jer ne može da dokaže državljanstvo i da efektivno ostvaruje osnovna socijalna, ekonomska, kulturna i politička prava. **Nedostatak lične karte** je korišćen kao indikator ove opasnosti (za osobe stare 18 i više godina) ili **nedostatak upisa u MKR (za mlađe od 18 godina) ili neregistrovanost statusa državljanstva u matičnim evidencijama**.

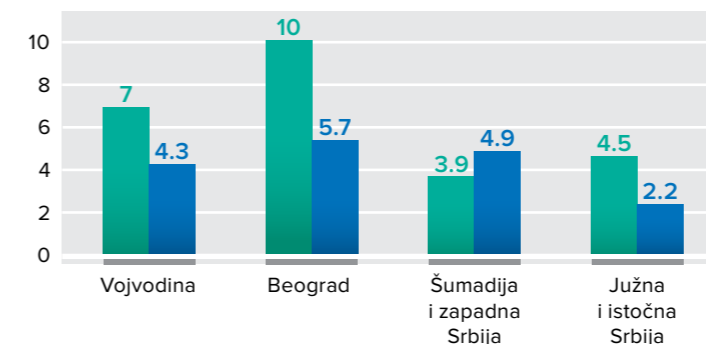
Učešće osoba bez osnovnih ličnih dokumenata među romskom populacijom u Srbiji *znatno je opalo* – 43%: u istraživanju iz 2010. godine njihovo učešće je bilo 6,8%, a 3,9% u istraživanju 2015. godine!

Biće dalje prikazana teritorijalna distribucija tih osoba, kao i njihov socio-ekonomski profil.

U 238 domaćinstava iz anketiranog uzorka pronađene su osobe koje nemaju bar jedan od važnih indikatora državljanstva. Ukupno ima 344 takve osobe, što čini 3,9% ukupnog broja, a primenjeno na ocenjenu veličinu te populacije znači da **u romskim naseljima ima ukupno oko 2.700 lica koja su u opasnosti od apatridije**. Dalje, to takođe znači da je učešće osoba bez osnovnih ličnih dokumenata među romskom populacijom u Srbiji *znatno opalo* – 43%: u istraživanju iz 2010. godine njihovo učešće je bilo 6,8%, što označava ozbiljan pad! Među tih 344 lica našli smo 24 osobe koje nemaju nijednu od navedenih komponenti indikatora (lična karta – LK, upis u matičnu knjigu rođenih – MKR, ili upis u evidenciju državljana – ED), što čini 7% ove grupe ili 1,2% celog uzorka. Na nivou ciljne populacije to je 846 lica koja nemaju nijednu komponentu indikatora opasnosti od apatridije.

3.2. Regionalna distribucija lica u opasnosti od apatridije

Gledano po statističkim regionima na NUTS 2 nivou (Vojvodina, Beograd, Šumadija i zapadna Srbija, južna i istočna Srbija), svuda je došlo do opadanja učešća osoba sa rizikom od apatridije osim u regionu Šumadije i zapadne Srbije, gde nema statistički značajne promene u poslednjih pet godina (videti grafikon 1).



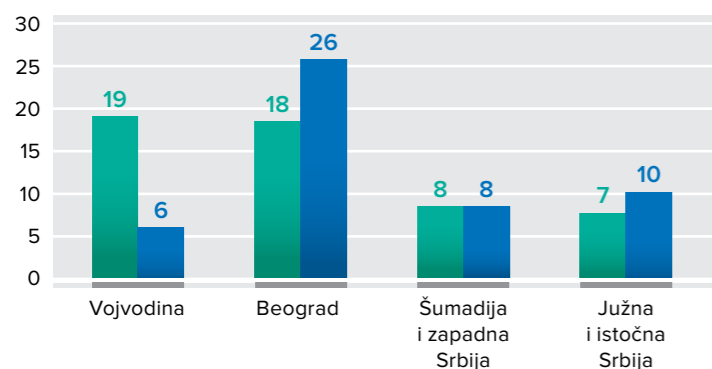
Grafikon 1.

RAE u opasnosti od apatridije, prema NUTS 2 regionima, 2010. i 2015. godina, u %

■ 2010
■ 2015

² NUTS klasifikacija predstavlja standardnu nomenklaturu statističkih teritorijalnih jedinica EU koja ima tri nivoa. U Srbiji postoje dva NUTS regiona na nivou 1 (sever i jug), pet regiona na nivou 2 (Beograd, Vojvodina, Šumadija i zapadna Srbija, južna i istočna Srbija, Kosovo i Metohija). Na nivou 3 su nekadašnji upravni okruzi kojih je bilo 27.

U 71% anketiranih domaćinstava pronađen je po jedan član u riziku od apatridije, u 20% domaćinstava postoje dva takva člana, a u 9% domaćinstava više od dva člana. Koncentracija domaćinstava u kojima su dva ili više članova u riziku od apatridije uvećana je u Beogradu, tu živi 49% takvih domaćinstava (podsetimo se da RAE domaćinstva sa područja Beograda čine 26% uzorka), a na račun toga je ova pojava manje rasprostranjena u južnoj i istočnoj Srbiji. Osim toga, kao što je logično očekivati, RAE domaćinstva u kojima postoji više od jedne osobe u riziku od apatridije se neproporcionalno češće javljaju među raseljenima sa Kosova, bilo da su u Srbiju stigli pre 1998. godine ili nakon toga. Među domicilnim RAE raseljenima učešće onih koji su u riziku od apatridije je 3%, među RAE osobama koje su izbegle sa Kosova posle 1998. takvih je 15%, a među RAE licima koja su Kosovo napustila pre 1998. godine jeste 10% osoba koje su u riziku od apatridije. U ovom smislu, trend je ostao isti kao i 2010. godine, kada je među RAE izbeglim sa Kosova proporcija onih koji su u riziku od apatridije bila veća nego među domicilnim RAE licima (14% je iznosila tada). Došlo je, međutim, do promene distribucije po regionima, pre svega tako što se pojačava koncentracija interno raseljenih RAE bez validnih ličnih dokumenata u Beogradu, a znatno opada u Vojvodini.



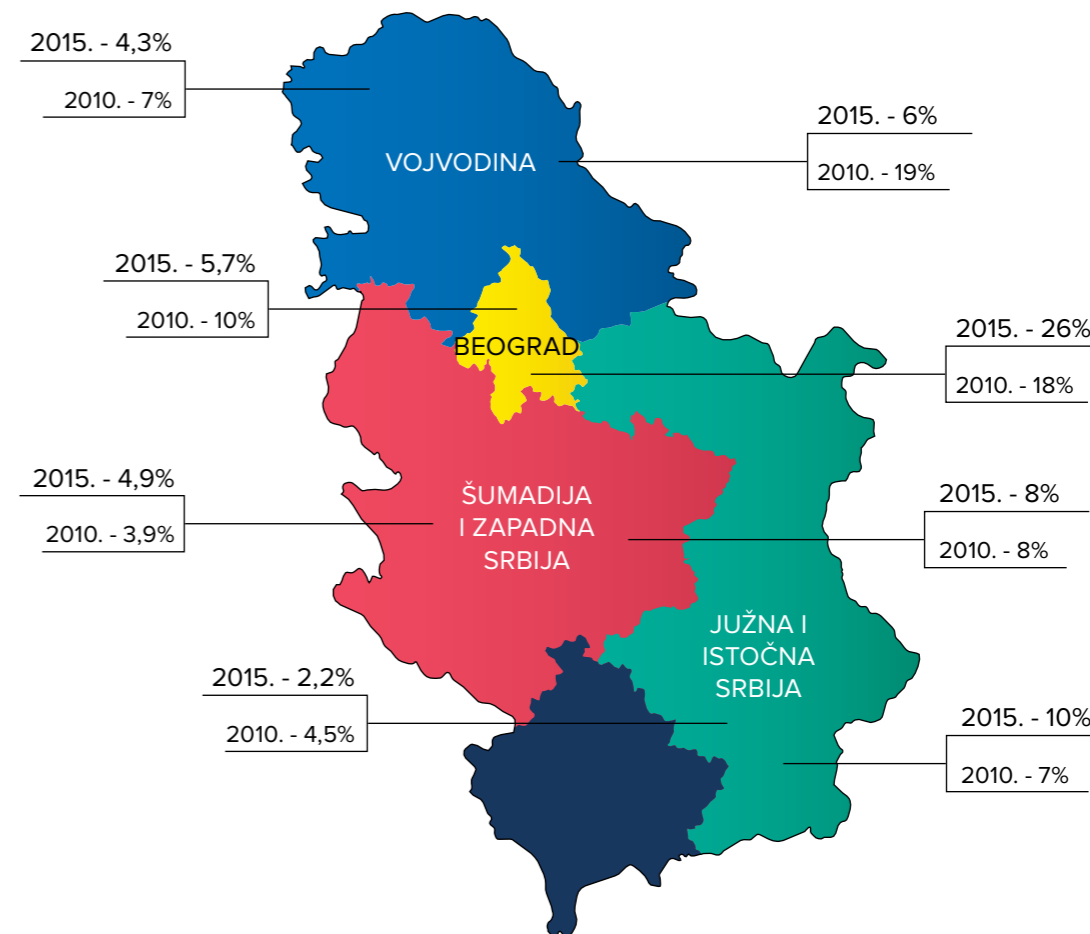
Grafikon 2.
RAE u opasnosti od apatridije u Srbiji, doseljeni sa Kosova nakon 1998, prema NUTS 2 regionima, 2010. i 2015. godina, u %

■ 2010
■ 2015

Osobe bez osnovnih ličnih dokumenata među romskom populacijom u Srbiji se gotovo tri puta češće javljaju među interno raseljenima sa Kosova, što je slična srazmera kao 2010. godine.

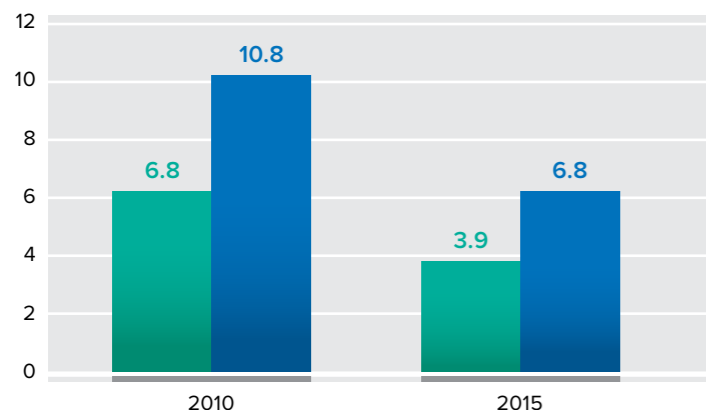
ROMI, AŠKALIJE I EGIPĆANI
U RIZIKU OD APATRIDIJE

INTERNO RASELJENI RAE
SA KOSOVA U RIZIKU
OD APATRIDIJE



3.3. Socio-ekonomski profil lica u opasnosti od apatridije

Među povratnicima iz Zapadne Evrope je 6,8% osoba koje nemaju bar jedan osnovni lični dokument, dok među malobrojnim koji su u Srbiju došli iz bivših republika SFRJ mimo ratnog perioda (pre 1991. ili nakon 1997) bar jedan lični dokument nema 22% osoba. Postoji još jedna tendencija koju su pokazali rezultati istraživanja iz 2015. godine, a koja je postojala i 2010. godine – lica u riziku od apatridije češće žive u naseljima ekstremne bede (slam), kao što je prikazano na grafikonu 3.



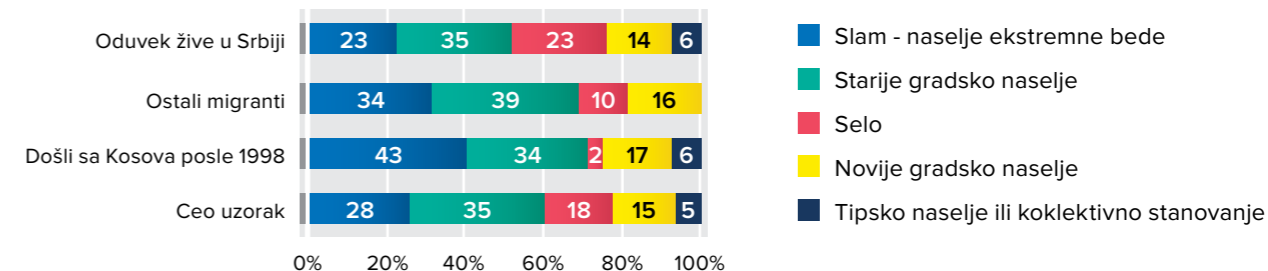
Grafikon 3.

Romi, Aškalije i Egipćani u opasnosti od apatridije među stanovništvom u naseljima sa većinskim RAE stanovništvom, 2010. i 2015. godina, u %

■ Ceo uzorak
■ Naselje ekstremne bede

Razlikuje se, međutim, podatak da je 2010. godine visoko učešće takvih lica bilo i u kontejnerskim naseljima (12,4%), dok je natprosečno učešće u istraživanju iz 2015. godine pronađeno u kolektivnim stambenim zgradama (6,2% u odnosu na 3,9% u celom uzorku).

Analiziranjem grupe iz uzorka od samo 344 lica koja imaju bar jedan element koji ih dovodi u opasnost od apatridije, očigledno je da među RAE starosedeočima takvih najviše ima u starim gradskim i prigradskim naseljima, a zatim u slamovima i selima. Sasvim je obrnuta slika kod RAE lica raseljenih sa Kosova: oni koji su u opasnosti od apatridije najčešće žive u slamovima, potom u gradovima, a jedva da ih ima (2%) u selima.

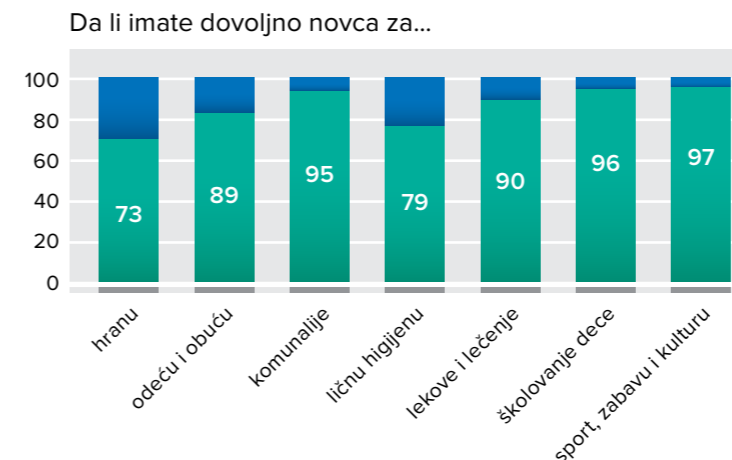


Grafikon 4.

RAE u opasnosti od apatridije u Srbiji, prema migratornom statusu i tipu naselja u kojem žive

Među licima romske, aškaljske ili egipćanske nacionalnosti koja nemaju osnovna lična dokumenta 6% čine osobe starije od 60 godina, 13% osobe mlađe od 18 godina, a 43% lica u dobi između 18 i 35 godina. Muškarci čine 53% te kategorije.

Domaćinstva u kojima ima članova u riziku od apatridije su izuzetno siromašna. Glavni prihodi za tri četvrtine tih domaćinstava potiču od prikupljanja sekundarnih sirovina, socijalne pomoći i sezonskih poslova. Shodno tome, ta domaćinstva su izuzetno materijalno deprivirana i većina ne može da zadovolji osnovne životne potrebe, kao što se može videti iz grafikona 5.

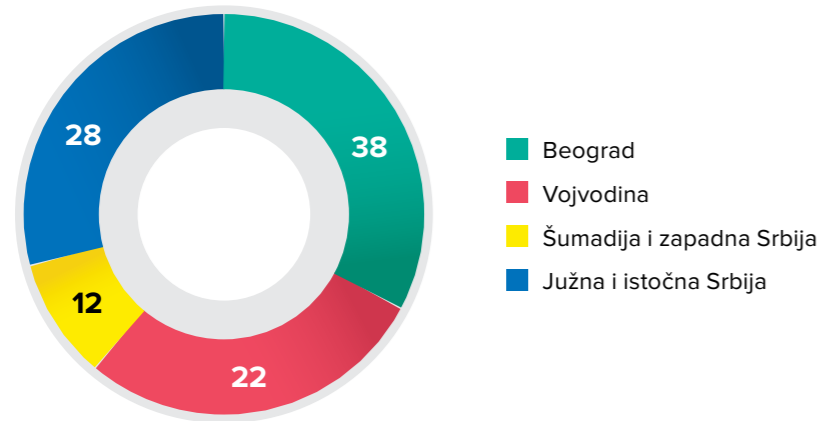


Grafikon 5.

Udeo depriviranih RAE domaćinstava u Srbiji među onima u kojima postoji lice u opasnosti od apatridije, u %

■ da
■ ne

S druge strane, 95% anketiranih glava domaćinstava smatra da je izuzetno važno da svi članovi domaćinstva imaju lična dokumenta, a još 4% smatra da je to uglavnom važno. Osim toga, u 90% domaćinstava bi voleli da ih neko kontaktira radi pružanja pomoći prilikom pribavljanja dokumenata koji nedostaju članovima domaćinstva, od toga dve trećine u Beogradu i južnoj i istočnoj Srbiji.



Grafikon 6.

Regionalni (NUTS 2) raspored domaćinstava sa članom u opasnosti od apatridije koja bi volela da ih neko kontaktira radi pružanja pomoći u pribavljanju dokumenata koji nedostaju članovima domaćinstva, u %

U daljem toku izveštaja biće prikazano koji lični dokumenti nedostaju licima koja su u opasnosti od apatridije i koji su glavni razlozi za to.

3.4. Dokumenta koja nedostaju

Posedovanje ličnih dokumenata je od izuzetnog značaja za ostvarivanje građanskih prava i za dobijanje društvene podrške u rizičnim socijalnim situacijama. Osnovni lični – identifikacioni dokument u Srbiji jeste lična karta koju imaju obavezu da pribave svi građani stariji od 16 godina i od čijeg posedovanja zavisi pristup svim osnovnim pravima. Neophodno je, da bi građaninu mogla da se izda lična karta, da bude upisan u matičnu knjigu rođenih kao i da ima potvrđeno državljanstvo Republike Srbije, odnosno da činjenica državljanstva bude upisana u odgovarajuću evidenciju (matičnu knjigu rođenih ili evidenciju državljanstva). Problem „pravno nevidljivih“ lica – lica koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih je delimično rešen 2012. godine kada se, uz do tada primenjivan upravni postupak naknadnog upisa činjenice rođenja, krenulo i sa primenom vanparničnog postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja. Usvojen je Zakon o dopunama Zakona o vanparničnom postupku kojim je omogućeno da osobe koje ne mogu da realizuju pravo na upis u MKR kroz upravni postupak, to učine kroz vanparnični postupak. U MKR se upisao određeni broj lica koja su godinama bezuspešno pokušavala da se naknadno upišu zbog komplikovane procedure i brojnih dokaza koji su traženi od podnosioca zahteva za naknadni upis. Vanparničnim sudskim postupkom utvrđivanja

vremena i mesta rođenja je u pojednostavljenoj proceduri pred sudom omogućeno da se upis izvrši na osnovu rešenja suda, čime je smanjen broj postojećih „pravno nevidljivih“, ali je izvršena i prevencija s obzirom na to da je reč o pojavi koja se nasleđuje sa kolena na koleno, jer je za upis u matičnu knjigu rođenih još uvek neophodno da roditelji budu upisani i da poseduju osnovni identifikacioni dokument.

Uprkos obavezi koju je Republika Srbija preuzela ratifikacijom Konvencije UN o pravima deteta u praksi, međutim, još nije omogućeno da sva deca koja se rode na teritoriji Srbije neposredno nakon rođenja budu registrovana i imaju pravo na ime i državljanstvo nezavisno od statusa svojih roditelja. Shodno tome, to predstavlja jedan od razloga zašto i dalje postoji znatna opasnost da u budućnosti dođe do ponovnog povećanja pojave pravne nevidljivosti, a samim tim i apatridije.

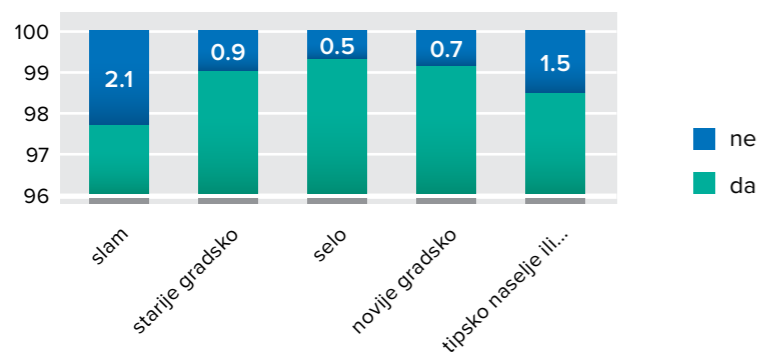
Pored izvoda iz matične knjige rođenih, za pribavljanje lične karte neophodno je i uverenje o državljanstvu kojim se potvrđuje državljanjski status. Tek posedovanje oba dokumenta, uz prijavu prebivališta, omogućava potpuno uživanje osnovnih prava zagarantovanih svim građanima u Srbiji. Oba istraživanja, i iz 2010. i iz 2015. godine, ukazuju na to da i dalje jedan broj građana, pripadnika RAE populacije iz različitih razloga ne poseduju neki od navedenih dokumenata, što ih čini licima u riziku od apatridije.

3.4.1. Izvod iz matične knjige rođenih

Upis u matičnu knjigu rođenih predstavlja uslov za posedovanje izvoda iz MKR-a kao i za evidentiranje činjenice državljanstva. Svako lice koje nije upisano u MKR ostaje „pravno nevidljivo“ i bez pristupa osnovnim pravima. Od upisa u MKR zavisi pribavljanje svih ostalih ličnih dokumenata. Poslednjih godina je uloženo dosta napora da se upis romske dece u matične knjige intenzivira, kao i da se izvrši naknadni upis u MKR odraslih lica koja nikada nisu bila upisana u matične knjige rođenih. Situacija u pogledu upisa u MKR svih stanovnika većinski romskih naselja u Srbiji se popravila u odnosu na 2010. godinu. Tada nije bilo upisano 1,5% osoba, dok sada nije upisan 1%³, ili, u apsolutnom broju, oko 700 lica iz naselja sa koncentracijom RAE stanovnika. Navedena stopa je ujednačena po polu, ali je regionalna distribucija neupisanih u MKR veoma neravnomerna: dok je u Beogradu 2,3% takvih lica, svega 0,2% je u južnoj i istočnoj Srbiji. Vojvodina i Šumadija i zapadna Srbija u tom pogledu se nalaze oko proseka. Koncentracija RAE koji nisu upisani u MKR je veća u slakovima – tu ih je 2,2%, i po 1,4% u starijim ruralnim naseljima u gradskom tkivu i kolektivnim stambenim zgradama. U siromašnim selima 0,5% iznosi ta stopa.

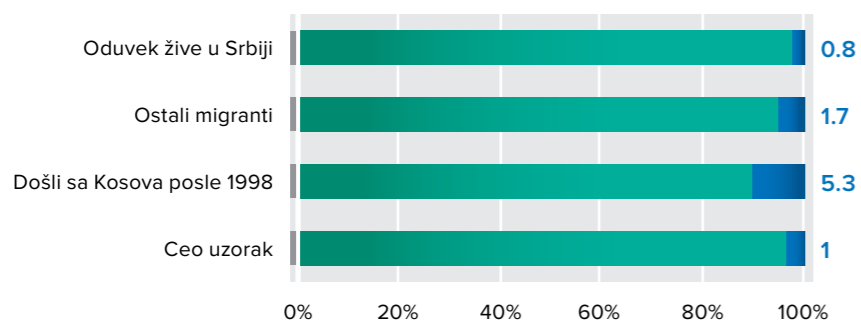
Upis Roma, Aškalija i Egipćana je poboljšan u odnosu na 2010. godinu. Učešće neupisanih je smanjeno sa 1,5% na 1% i ta stopa je viša u Beogradu i u slakovima i upadljivo viša među interno raseljenima sa Kosova.

³ Najveći broj članova anketiranih domaćinstava je upisano u MKR u Srbiji (85%), 13% je upisano na Kosovu, a 2% u drugim državama.



Grafikon 7.
RAE iz romskih naselja u Srbiji koji nisu upisani u MKR, prema tipu naselja u kojem žive, u %

Nalaz da je koncentracija osoba koje nisu upisane u MKR veća u neformalnim naseljima i u Beogradu stoji u skladu sa nalazom da je ta koncentracija zapravo izuzetno velika među RAE koji imaju migracijsko iskustvo – među interno raseljenima sa Kosova i među onima koji su pristigli iz bivših republika Jugoslavije.



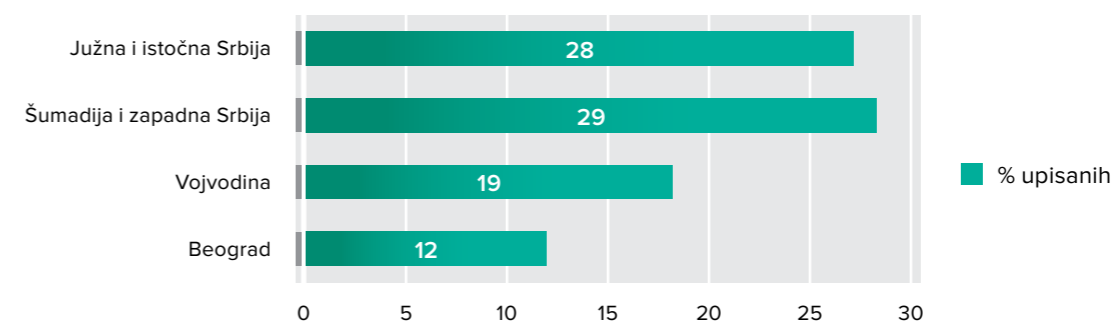
Grafikon 8.
RAE iz romskih naselja u Srbiji koji nisu upisani u MKR, prema migracijskom iskustvu, u %

Valjalo bi podsetiti da ti podaci odgovaraju podacima koji su ustanovljeni u studiji „Procena potreba interno raseljenih Roma u Srbiji“ (UNHCR, 2014: 41). U tom istraživanju je pronađeno da je učešće IRL RAE domaćinstava koja imaju nekog člana koji nije upisan u knjigu rođenih 5%, a manje od 1% takvih je među domicilnim Romima. Na pitanje da li su sva deca mlađa od 15 godina registrovana u matičnoj knjizi rođenih, 7% članova IRL RAE domaćinstava i 2% članova romskih domaćinstava je reklo da nisu. I ti brojevi su ostali slični u istraživanju 2015. godine.

Posebnu pažnju zaslužuju upisi u MKR u periodu 2012–2015, jer je u tom intervalu, kao što je već rečeno, došlo do promene ključnih zakona za tu oblast, kao i do sprovođenja niza aktivnosti na osnovu Sporazuma o razumevanju između UNHCR i Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i zaštitnika građana Republike Srbije. Od 2012. do 2015. u MKR je upisano 1.758 osoba iz anketiranih domaćinstava, što čini

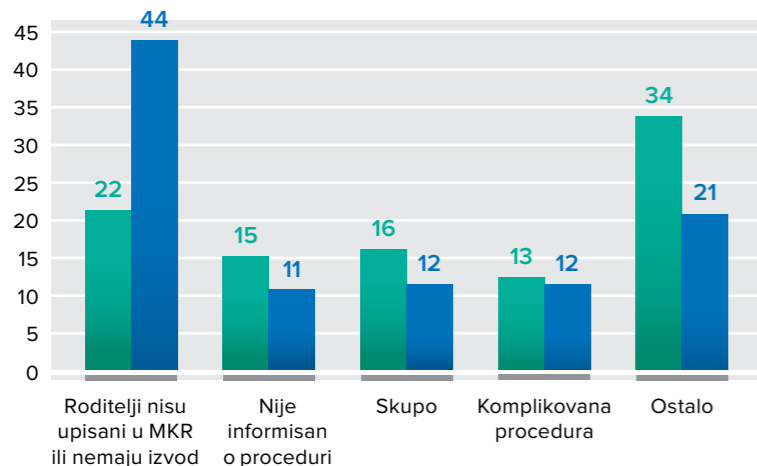
21,3% predstavljene populacije. Među novoupisanim u MKR u tom periodu najviše je osoba mladih od 18 godina (40%), što je i očekivano, ali je, recimo, i 7% onih koji su stariji od 60 godina. Verovatno najvažniji podatak u vezi sa ovom temom jeste podatak da među decom mlađom od četiri godine, dakle onom koja su rođena u periodu pojačanih aktivnosti na sprečavanju rizika od apatridije, ima 8% dece koja nisu upisana u MKR, što ukazuje na neophodnost primene registracije neposredno nakon rođenja deteta i nezavisno od toga da li roditelji poseduju lična dokumenta. Kao i kod prethodno prikazanih indikatora i ovde je situacija najlošija u Beogradu, jer je tu učešće novoupisanih lica u MKR u periodu 2012–2015. u odnosu na ukupnu RAE populaciju više nego duplo manje u Šumadiji i zapadnoj Srbiji ili u južnoj i istočnoj Srbiji.

Grafikon 9.
Učešće novoupisanih lica u MKR u periodu 2012–2015, ukupna populacija RAE naselja u Srbiji, prema NUTS 2 regionima, u %



Ispitanici iz domaćinstava u kojima ima članova u opasnosti od apatridije naveli su razloge zbog kojih oni i/ili članovi njihovih domaćinstava nisu upisani u matične knjige rođenih. Skoro polovinu razloga čini to što njihovi roditelji nisu upisani u MKR (21%) ili nemaju lična dokumenta (23%). Za 12% ispitanika važan razlog jeste to što je upis u MKR skup, a isti procenat kao teškoću vidi komplikovanu proceduru. Još 10% nije upisano zato što nisu informisani o proceduri, a preostalih 22% ispitanih navodi druge razloge. Od onih koji su u opasnosti od apatridije i nisu upisani u MKR 45% je probalo da se upiše, ali su odbijeni. I u tim slučajevima glavni razlog predstavlja nedostatak potrebnih ličnih dokumenata ili registracije roditelja.

U odnosu na 2010. godinu, najvažniji napredak je napravljen u informisanju lica u opasnosti od apatridije i podršci u proceduri registrovanja u matične knjige rođenih. U istraživanju 2015. godine, to se ređe javlja kao razlog neupisanosti u MKR, a nedostatak dokumenata roditelja je znatno češći razlog.

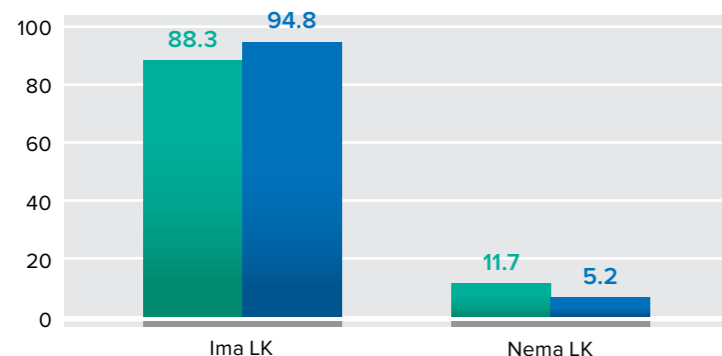


Grafikon 10.
Najvažniji razlozi za neregistrovanost u MKR, RAE u opasnosti od apatridije u Srbiji, 2010. i 2015. godina, u %

Među RAE populacijom je znatno smanjen broj lica starih 16 i više godina koja nemaju ličnu kartu. Sada je takvih lica 5,2%, a bilo ih je 11,7% u 2010. godini. Među raseljenima sa Kosova ta stopa je gotovo četiri puta veća nego među domicilnim stanovništvom RAE.

3.4.2. Lična karta

Lična karta (LK) predstavlja ključni dokument za identifikaciju lica i neophodna je za ostvarivanje osnovnih prava. Osobe koje su upisane u MKR čekaju dodatni administrativni koraci i finansijski troškovi kada sa 16 godina steknu obavezu da pribave ličnu kartu. Stoga je logično da je procenat onih koji nemaju LK viši nego procenat lica koja nisu upisana u matične knjige rođenih. U uzorku za ovu anketu našli smo 5,2% osoba starih 16 i više godina koje nemaju ličnu kartu, što čini oko 2.700 lica u populaciji RAE koji žive u „romskim“



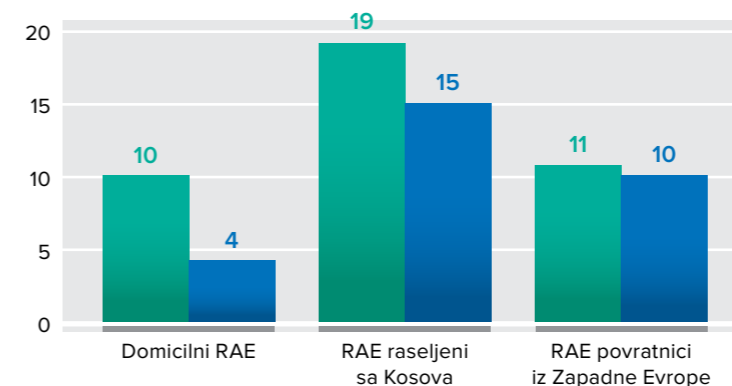
Grafikon 11.
Učešće RAE koji nemaju važeću LK u RAE populaciji staroj 16 i više godina, 2010. i 2015. godina, u %

naseljima. S druge strane, napravljen je veliki napredak u odnosu na 2010. godinu kada je 11,7% bilo učešće osoba starih 16 i više godina koje nemaju ličnu kartu. Razlog za poboljšanje čini i aktivna kampanja koju UNHCR sprovodi već osam godina, a u okviru koje je finansirano pribavljanje više od 18.000 ličnih karata za pripadnike RAE populacije.

Ovde još treba napomenuti da u grupi lica koja su u riziku od apatridije niko nije imao LK ni 2010, niti 2015. godine.

U 2015. svi statistički regioni imaju vrednosti stope neposredovanja LK iznad vrednosti za celu Srbiju, osim iužne i istočne Srbije gde je 3,1% učešće RAE starijih od 16 godina koji nemaju ličnu kartu U Vojvodini je 5,6%, u Beogradu 7,4% i u Šumadiji i zapadnoj Srbiji 7% takvih osoba.

I na ovom indikatoru se migracijsko iskustvo javlja kao faktor rizika od apatridije. Nasuprot 3,9% domicilnih RAE pripadnika koji nemaju LK, među RAE raseljenima sa Kosova posle 1998. godine je čak 15% osoba koje nemaju ličnu kartu. Među povratnicima iz Zapadne Evrope nalazi se 10% osoba, što je takođe visok procenat.



Grafikon 12.
Učešće RAE lica koja ne poseduju ličnu kartu, prema migracionom iskustvu, 2010. i 2015. godina, u %

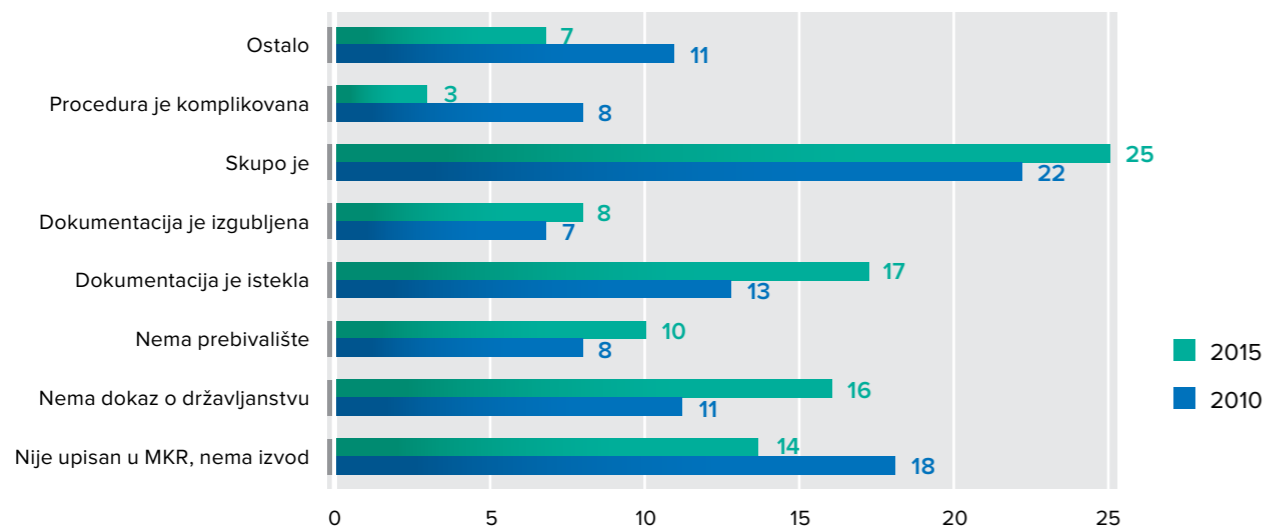
U slumovima se i taj problem ističe u odnosu na druge vrste romskih naselja. U tim naseljima ekstremne bede ima 11% osoba starijih od 16 godina koje nemaju LK, što je duplo više od stope za celu RAE populaciju. Navedena stopa se kreće između 4% i 5%, što znači da ne varira mnogo među ostalim vrstama naselja.

Na pomenutom indikatoru, kao i u slučaju upisa u MKR, ne može se naći statistički značajna razlika između polova – učešće osoba koje nemaju LK među muškarcima starijim od 16 godina u uzorku RAE iznosi 5,5%, dok 4,8% iznosi učešće takvih osoba među ženskom RAE populacijom.

Razlozi za neposredovanje lične karte su raznovrsni. Sumarno, razlozi se svode na to da ispitanicima ili nedostaje neki drugi lični dokument ili su im visoki finansijski troškovi vađenja lične karte. Pojedinačno, najčešći razlog predstavljaju visoki troškovi pribavljanja lične karte. Opisana struktura razloga se nije znatno izmenila u odnosu na 2010, ali je iz grafikona 13 primetno da se komplikovanost procedure i nedostatak izvoda iz MKR-a javljaju ređe u 2015. nego u 2010. godini.

Grafikon 13.

Razlozi za neposredovanje LK, RAE u opasnosti od apatridije u Srbiji, 2010. i 2015. godina, u %



Pojedinačno, najčešće birani razlog u obe godine jeste taj da je vađenje LK skupo, ali kada se saberu svi odgovori koji se odnose na nedostatak odgovarajućih ličnih dokumenata, u obe godine kada su realizovana istraživanja, dva i po puta je više tih razloga nego skupoća procedure. Treba još primetiti da se i na tom pitanju pokazuje da je u međuvremenu najviše urađeno na pojašnjavanju procedura i podrsci u upisu u matične knjige rođenih.

U 2015. godini, među anketiranim pripadnicima RAE populacije koji nemaju ličnu kartu, ima 20% osoba koje su probale da dobiju ličnu kartu, ali su odbijene. Gotovo svi navedeni razlozi za odbijanje se odnose na nedostatak potrebne dokumentacije.

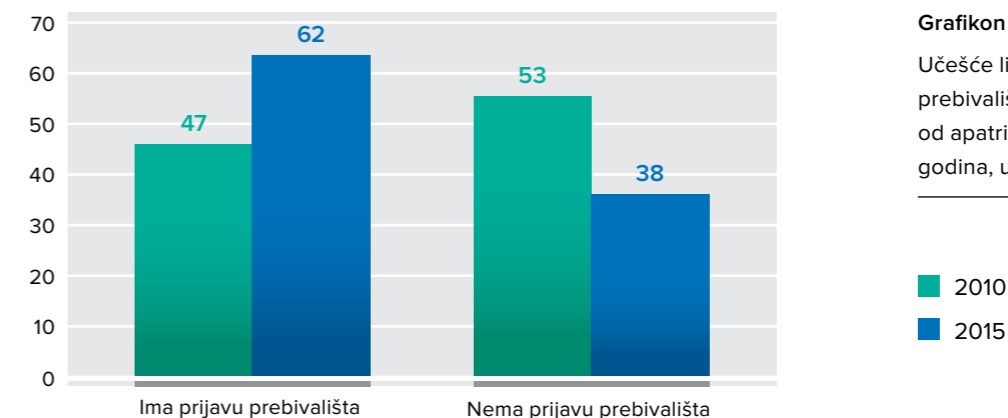
3.4.3. Prijava prebivališta

Upis u matičnu knjigu rođenih, olakšan uvođenjem vanparničnog postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja, doveo je do smanjenja broja „pravno nevidljivih“ lica i tim osobama omogućio da po regulisanju državljanškog statusa prijave prebivalište i pribave ličnu kartu. Pored toga, Zakonom o prebivalištu i boravištu građana usvojenom 2012. godine omogućeno je osobama koje nemaju prijavljeno prebivalište i koje to nisu mogle da urade, jer žive u neformalnim naseljima bez adekvatne adrese, da prijave prebivalište na adresi centra za socijalni rad. Pobrojana sistemska rešenja donela su značajno poboljšanje u živote RAE populacije i mogućnost ostvarivanja osnovnih prava, što im je do tada bilo uskraćeno. Izvestan broj stanovnika neformalnih naselja i dalje ne može da prijavi prebivalište, niti da ostvari svoja prava na teritoriji na kojoj

živi. Osobe koje imaju prijavljeno prebivalište na Kosovu, a koje godinama žive u rasejanju u neformalnim naseljima na teritoriji Srbije van Kosova izuzete su iz kruga lica kojima je Zakonom o prebivalištu i boravištu građana iz 2012. godine omogućena prijava na adresi centra za socijalni rad. Navedena kategorija RAE populacije nije u mogućnosti da koristi svoja prava, pre svega prava na socijalnu i zdravstvenu zaštitu, ali i sva druga prava koja su u vezi sa teritorijom na kojoj faktički živi.

U odnosu na 2010. godinu, među RAE populacijom koja je u riziku od apatridije, smanjen je broj lica koja nemaju prijavu prebivališta. Sada je takvih lica 38%, a bio je 53% 2010. godine. Polovina tih lica živi u beogradskim „romskim“ naseljima.

Među osobama za koje je u istraživanju registrovano da su u riziku od apatridije 38% osoba nema ili ne zna da li ima prijavljeno prebivalište. Vrednost je procentualno manja nego što je izmerena tokom istraživanja 2010. godine kada je među licima u opasnosti od apatridije bilo 53% osoba koje nemaju prijavu prebivališta.



Grafikon 14.

Učešće lica koja nemaju prijavu prebivališta među RAE u opasnosti od apatridije u Srbiji, 2010. i 2015. godina, u %

U 2015. godini, osobe u riziku od apatridije koje su imale prijavljeno prebivalište uglavnom su prijavljene na adresi na kojoj žive (50%), na drugoj adresi prijavljeno je 9% u Srbiji, 3% na adresi na Kosovu, a 1% na adresi u drugoj državi. U uzorku nije bilo ispitanika koji su prijavljeni na adresi centra za socijalni rad. Činjenica da znatan broj Roma IRL i dalje ima prijavljeno prebivalište na Kosovu, tim licima značajno ograničava, ostvarivanje prava, na primer, korišćenje prava na zdravstvenu zaštitu.

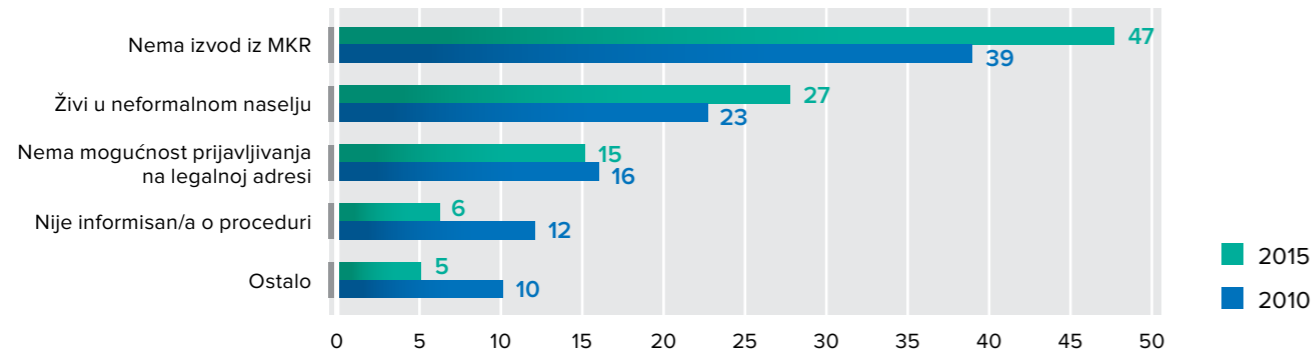
Više od polovine RAE osoba u opasnosti od apatridije koji nemaju prijavljeno prebivalište u 2015. godini je koncentrisano u beogradskim slamovima i starim naseljima, a ostali žive uglavnom u starim romskim naseljima u urbanim sredinama ostala tri regiona.

Razlozi zbog kojih ta lica nemaju prijavljeno prebivalište su po strukturi ostali isti u 2015. godini kao u 2010, tako da je najznačajniji razlog to što nemaju izvod iz MKR-a, a potom to što žive u neformalnom naselju.

Postoji, međutim, i jedna značajna novina: u 2015. godini se svega 6% ispitanika poziva na neinformisanost o proceduri prijave prebivališta, dok je duplo više, to jest 12% takvih ispitanika bilo 2010. godine. Na račun toga je poraslo učešće onih lica koja nemaju prijavljeno prebivalište zbog najčešćeg razloga – neposedovanja izvoda iz matične knjige rođenih.

Grafikon 15.

Razlozi za neprijavljeno prebivalište, RAE u opasnosti od apatridije u Srbiji, 2010. i 2015, u %



Trideset procenata Roma, Aškalija i Egipćana koji nemaju prijavljeno prebivalište pokušalo je da prijavi prebivalište, ali su odbijeni jer nemaju potrebna dokumenta, ili je potrebno da se odjave sa Kosova, ili žive na nelegalnim adresama u neformalnom naselju.

3.4.4. Uverenje o državljanstvu

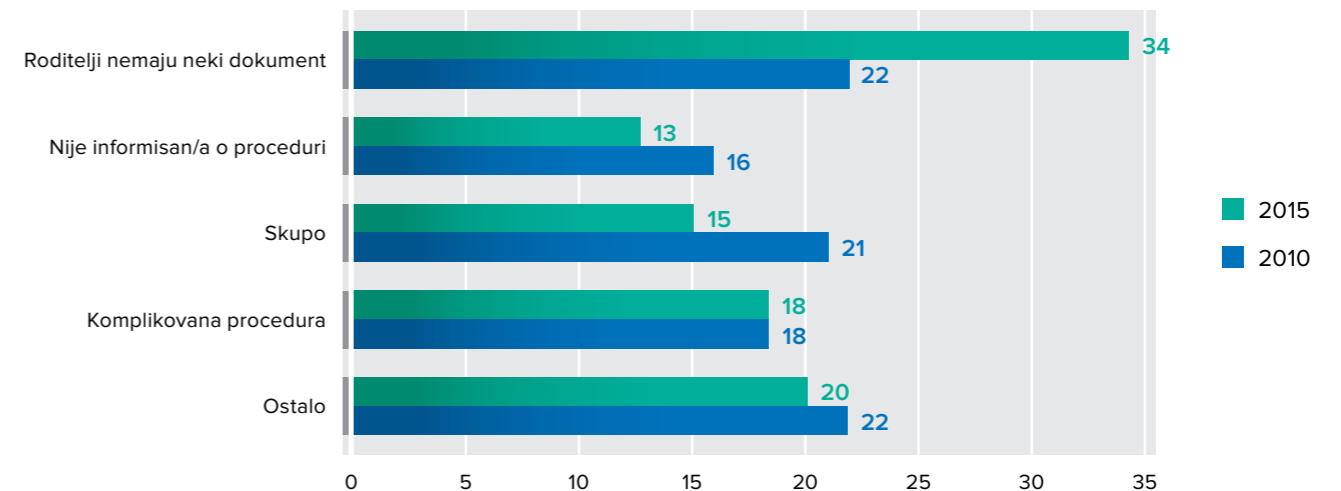
Upis činjenice državljanstva u matične evidencije označava potvrdu veze koju pojedinac ima sa državom. Činjenicu državljanstva građani mogu da dokazuju uverenjem o državljanstvu i/ili izvodom iz matične knjige rođenih koja sada predstavlja osnovnu evidenciju državljana. Oko 50% ispitanika za koje je utvrđeno da su u opasnosti od apatridije tvrdi da nije upisano ili ne zna da li je upisano u evidenciju državljana. Procenat je i tu snižen u odnosu na podatak iz 2010. godine. Na osnovu tog broja se može proceniti da lica u opasnosti od apatridije koja nisu upisana u evidenciju državljana čine oko 1,2% RAE populacije. U apsolutnom broju to je nešto preko 800 lica.

Među RAE populacijom, koja je u opasnosti od apatridije, u odnosu na 2010. smanjen je broj lica koja nisu upisana u evidenciju državljana. Glavni razlozi su nedostatak nekog dokumenta o roditeljima, neinformisanost, skupa i komplikovana procedura.

Glavni razlozi zbog kojih činjenica državljanstva nije registrovana u evidenciji državljana mogu se podeliti u dve grupe. Jednu grupu čine razlozi što roditelji nisu registrovani u MKR-u, ili u evidenciji državljana, ili nemaju dokumenta da dokažu da jesu registrovani i to predstavlja razloge zbog kojih oko trećina ispitanika iz ove grupe nije registrovana u evidenciji državljana. Druga grupa razloga se odnosi na finansijske i administrativne probleme. Otprilike podjednak broj ispitanika navodi da nisu informisani o proceduri, da im je procedura skupa, ili da je komplikovana i te razloge navodi 46% ispitanika iz ove grupe.

Grafikon 16.

Razlozi za neupisanost u evidenciju državljana, RAE u opasnosti od apatridije u Srbiji, 2010. i 2015, u %



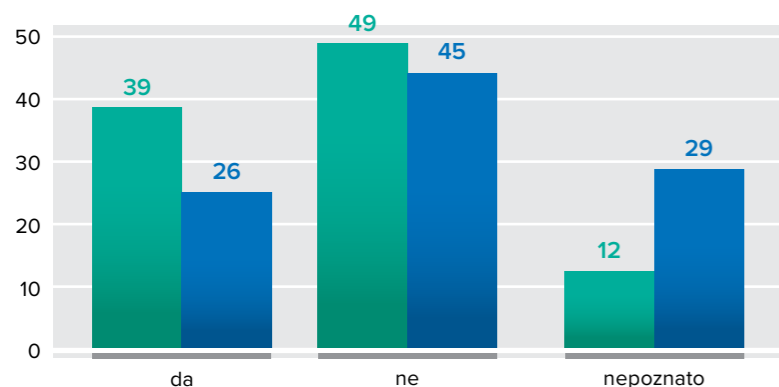
Približno je 28% ispitanika koji tvrde da nisu registrovani u evidenciji državljana. Izjasnili su se da su pokušali da obave tu registraciju, ali su odbijeni. Najčešći razlog koji se ovde javlja jeste to što nisu upisani u matičnu knjigu rođenih, ali postoje i drugi razlozi, kao što su nepoznati ili nezainteresovani roditelji, poreklo sa Kosova i slično.

3.5. Pristup pravima i diskriminacija

Posedovanje ličnih dokumenata je važno da bi građani mogli da koriste socijalne usluge i ostvaruju druga građanska prava. Neposjedovanje dokumenata otežava društveno uključivanje i može voditi ka sistemski posrednoj ili direktnoj diskriminaciji. Ispitanicima su postavljena i pitanja o tome da li su se suočili sa nekim problemom zato što nemaju neki dokument, kao i da li su imali iskustvo diskriminacije prilikom pristupa institucijama čije usluge koriste.

Priladnici RAE koji su u opasnosti od apatridije suočavali su se sa problemima zbog nedostatka dokumenata, najčešće u pristupu zdravstvenoj zaštiti i dobijanju socijalne pomoći. Sa problemima se sreću uglavnom u zdravstvenim ustanovama i policiji – najčešće se dešava da su ignorisani i da im je uskraćena tražena informacija, ali ima i slučajeva vređanja i ponižavanja.

Suočavanje RAE u opasnosti od apatridije sa problemima zbog nedostatka ličnih dokumenata u 2015. godini izgleda slično kao i prilikom istraživanja 2010. godine.



Grafikon 17.

Suočavanje sa problemima zbog nedostatka ličnih dokumenata, RAE u opasnosti od apatridije u Srbiji, 2010. i 2015, u %

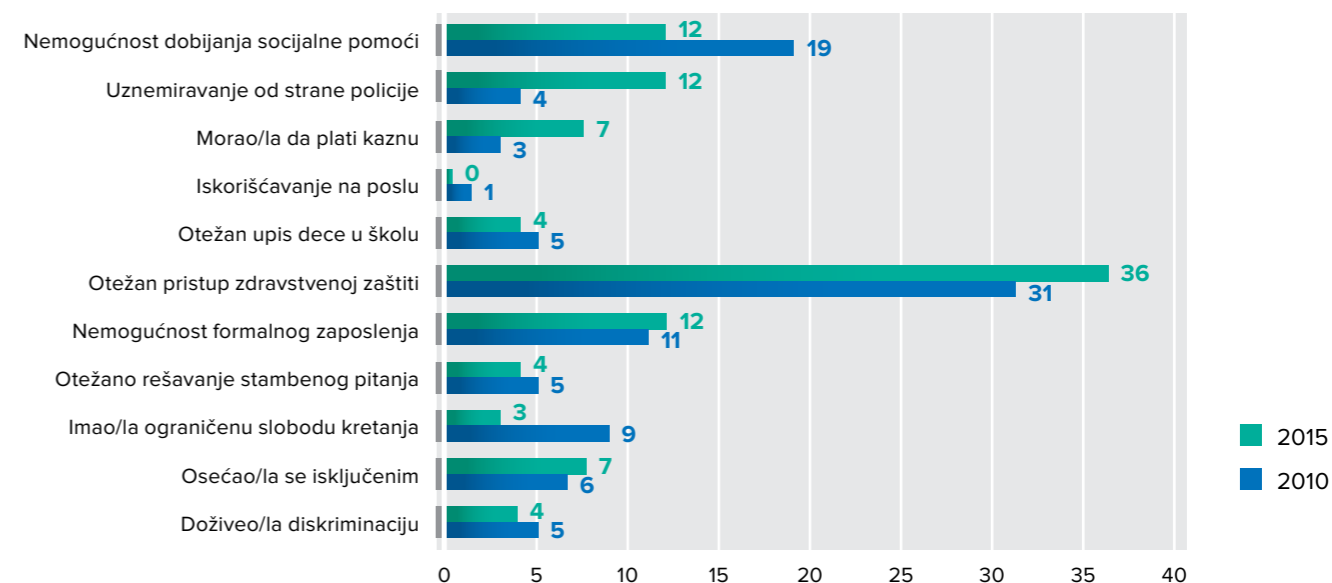
■ 2010
■ 2015

U 2015. suočavanje sa problemima je geografski distribuirano onako kako je distribuirana i opasnost od apatridije – ono je najčešće u beogradskom regionu (41%) i južnoj i istočnoj Srbiji (39%), a ređe u Vojvodini (32%) i najređe (21%) u Šumadiji i zapadnoj Srbiji. Sa problemima se, takođe, češće sreću RAE u opasnosti od apatridije koji žive u slakovima (54%) i ostalim gradskim „romskim“ naseljima (oko 38%) nego ostali.

Ubedljivo najveći broj ispitanika je kao glavni problem prepoznalo nedostupnost zdravstvene zaštite, a tako je bilo i 2010. godine. Promenilo se to da u 2015. pristup socijalnoj pomoći nije drugi najčešći problem – sa tim problemom izjednačeni su i problemi u pronalaženju formalnog posla, kao i uznemiravanje od policije.

Grafikon 18.

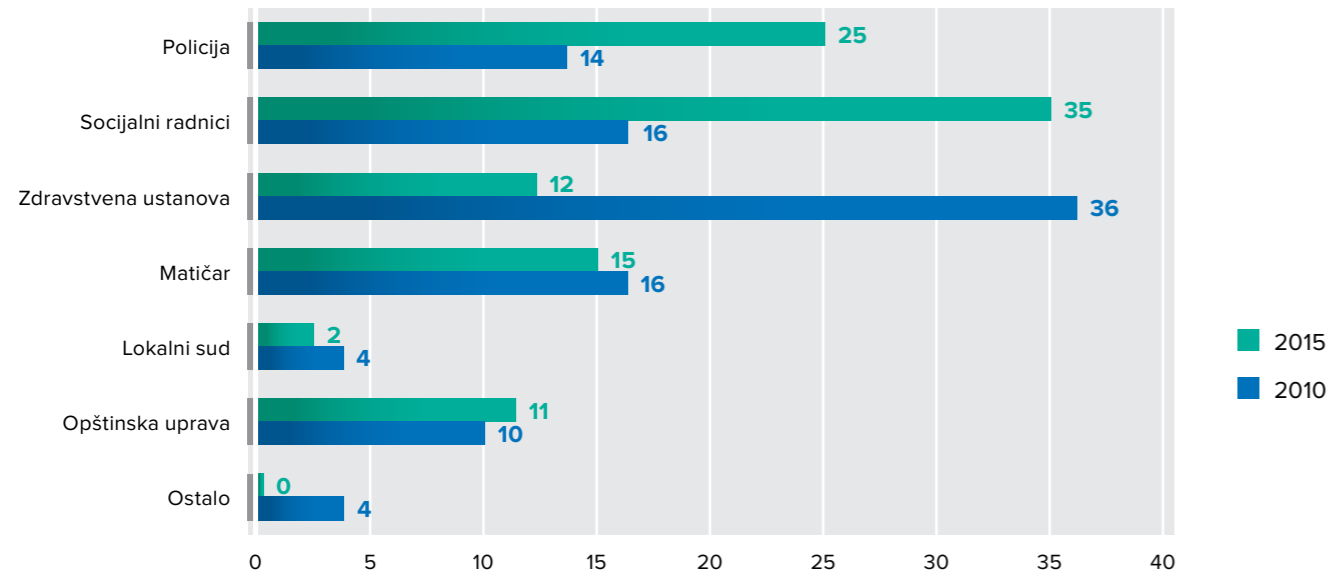
Problemi sa kojima se suočavaju RAE u opasnosti od apatridije u Srbiji, 2010. i 2015. godina, u %



Problemi su se javljali i prilikom obraćanja državnim ustanovama za dokumenta. Loše iskustvo sa institucijama je prošlo 21% ispitanika, što je slično (23%) rezultatima ankete iz 2010. godine. Loše iskustvo se, međutim, kao što se vidi na na grafikonu 19, u međuvremenu premestilo iz domova zdravlja u centre za socijalni rad i policiju.

Grafikon 19.

Ustanove u kojima su RAE u opasnosti od apatridije u Srbiji iskusili problem, 2010. i 2015. godina, u %



Najčešći problemi sa kojima su se RAE u opasnosti od apatridije sreli u državnim institucijama su:

- odbijanje da se pruži tražena informacija – 39%
- ponižavanje i vređanje – 21%
- ignorisanje – 15%
- traženje dodatnog novca mimo potrebnih taksi – 12%
- ostalo – 13%

U prethodnom periodu, neka lica RAE populacije su imala pomoć prilikom upisa u evidencije i pribavljanja dokumenata. U anketi 2015. takvih osoba je bilo 24%, znatno više nego 2010. kada je pruženu pomoć prijavilo 10% ispitanika. Identično, i 2010. i sada je najčešći pružalac pomoći Praxis, tako je izjavilo skoro tri četvrtine ispitanika. Drugi po učestalosti je UNHCR – njega je pomenulo 12% RAE ispitanika u opasnosti od apatridije, a romske koordinateure je navelo 8% ispitanika.



Photo: @UNHCR/V. Simić

4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Usled stalnog rizika od apatridije među Romima, Aškalijama i Egipćanima UNHCR je, zajedno sa partnerima iz vlasti i civilnog društva, od 2011. godine sproveo niz aktivnosti u cilju uspostavljanja sistemskih rešenja za prevazilaženje pravnih praznina i komplikovane administrativne procedure u oblasti upisa u matičnu knjigu rođenih i pribavljanja ličnih dokumenata. Aprila 2012. godine potpisan je Memorandum o razumevanju između UNHCR-a, s jedne strane, i Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i zaštitnika građana Republike Srbije, s druge strane, što je rezultiralo nizom zakonskih promena koje su vodile pomenutim sistemskim rešenjima. U oktobru 2015. godine sprovedeno je anketno istraživanje na uzorku od 1.987 domaćinstava u 77 opština širom Srbije koje imaju visoku koncentraciju RAE populacije, kako bi se procenili efekti donetih mera. U uzorak je izabrano ukupno 154 naselja u 77 opština, a podaci o različitim aspektima i iskustvima pribavljanja osnovnih ličnih dokumenata i upisa u najvažnije evidencije (rođenja i državljanstva) prikupljeni su za 8.765 članova izabranih domaćinstava.

Rezultati ankete pokazuju da je rizik od apatridije za RAE u Srbiji gotovo prepolovljen – u 2015. godini se u ovom riziku nalazilo 3,9%, odnosno približno 2.700 lica. Drugi važan nalaz jeste da se taj rizik može preciznije locirati geografski i socijalno. Iako je problem prisutan širom Srbije, očigledna je njegova koncentracija u Beogradu, u naseljima ekstremne bede i među interno raseljenim pripadnicima RAE sa Kosova. Dodatno treba naglasiti da se rizik često intenzivira u pojedinim porodicama: polovina RAE u riziku od apatridije su jedini u riziku u svojoj porodici, ali druga polovina je iz porodica u kojima je rizikom zahvaćeno više članova. U ranijim istraživanjima te populacije, ali i ovog puta, prepoznato je da je reč o domaćinstvima sa izuzetno slabim ljudskim i ekonomskim resursima, njihovi članovi žive u ekstremnom siromaštvu, imaju veoma nisko ili nikakvo obrazovanje i nerazvijene socijalne i administrativne veštine.

S obzirom na takav profil, potrebno je naglasiti da, iako je rizik od apatridije smanjen čak i u naseljima ekstremne bede, među interno raseljenim pripadnicima RAE rizik od apatridije stagnira u odnosu na 2010. godinu, a jedina primetna varijacija se odnosi na to da je rizik među IRL RAE u Vojvodini znatno opao, a u Beogradu čak porastao. Vrlo je moguće da takav nalaz predstavlja rezultat migracijskih tokova u periodu 2010–2015, odnosno preseljenja jednog broja interno raseljenih RAE porodica iz Vojvodine u beogradske slamove.

Administrativno, celokupan problem apatridije počinje od upisa u matične knjige rođenih. Zahvaljujući preduzetim zakonskim merama i aktivnostima podrške i ovde je situacija znatno popravljena u odnosu na 2010. godinu – učešće neupisanih je gotovo prepolovljeno. Postoji, međutim, upadljiva varijacija koja

ukazuje na to gde je problem koncentrisan: ta stopa je viša u Beogradu i u slamovima i upadljivo viša među interno raseljenim licima sa Kosova. Osim toga, očigledno je da se upis u MKR usporeno odvija nakon rođenja deteta, jer je među decom mlađom od 15 godina taj problem prisutniji nego u opštoj populaciji RAE, a čak i u periodu pojačanih aktivnosti na sprečavanju rizika od apatridije znatan broj dece nije upisan u MKR pre navršene četvrte godine. Najčešći razlog zašto RAE lica nisu upisana u MKR jeste nedostatak potrebne dokumentacije u vezi sa roditeljima, ili za njih lično, a, takođe, važni su i nedostatak novca, komplikovanost procedura i nedostatak informacija. U prethodnom istraživanju, neinformisanost i komplikovanost procedura ističu se kao glavni uzroci neposredovanja ličnih dokumenata, a u istraživanju 2015. godine je na značaju dobila neupisanost roditelja u MKR, ili nedostatak njihovog izvoda iz MKR-a, što ukazuje na to da su drugi uzroci bolje pokriveni preduzetim aktivnostima na informisanju i podršci u proceduri upisivanja u matične knjige rođenih.

Procenat onih lica koja nemaju ličnu kartu je, očekivano, viši nego procenat osoba koje nisu upisane u MKR, ali je i taj problem prepolovljen od 2010. do 2015. godine. Isto kao u slučaju upisa u MKR, i ovaj problem je više koncentrisan među interno raseljenim RAE licima, ali se kao rizična grupa izdvajaju i povratnici iz Zapadne Evrope, kod kojih nije došlo do smanjenja problema u toku poslednjih pet godina. Glavni razlozi za neposredovanje lične karte jesu nedostatak potrebne dokumentacije i nedostatak novca potrebnog za takse. Nedostatak dokumentacije predstavlja i glavni razlog zbog kojeg su odbijeni oni koji su pokušali da pribave lične karte.

Upis u MKR jeste neophodan uslov za registraciju prebivališta, ali je za to potrebna i adresa na koju bi osoba bila prijavljena. Upravo je nedostatak ta dva elementa najčešće pominjan kao razlog zašto pripadnici RAE nemaju prijavu prebivališta, što je isti nalaz kao 2010. godine. Proporcija onih lica koja nemaju prijavu prebivališta u momentu istraživanja je, međutim, manja nego 2010. godine. Uprkos napretku, nove zakonske izmene (Zakon o prebivalištu i boravištu građana) omogućavaju rešavanje problema prijave prebivališta (na adrese centara za socijalni rad) za vrlo ograničeni broj onih lica koja nigde nemaju prijavljeno prebivalište, to jest uglavnom za ona koja su bila „pravno nevidljiva”. Ostaje otvoren problem RAE interno raseljenih lica sa Kosova koja imaju ograničen pristup mnogim pravima zato što im se prebivalište i dalje vodi na Kosovu. S obzirom na to da u rasejanju žive u neformalnim naseljima širom Srbije RAE nisu u mogućnosti da prijave prebivalište na centar za socijalni rad.

Konačno, što se tiče upisa u evidenciju državljana, situacija je slična kao sa prijavom prebivališta, i po obimu i po teritorijalnoj lokaciji (urbani slamovi, posebno beogradski). Ponovo su ključni problemi u nedostatku odgovarajuće dokumentacije, u nedostatku novca za takse i u neinformisanosti. Jasno je da problem kod upisa u evidenciju državljana jeste veći nego kod upisa u MKR i da je čitav sistem podrške u drugom slučaju efikasniji nego u prvom. Navedeni nalazi uverljivo ukazuju na žarišta problema apatridije. Neke romske, aškalijske i egipćanske porodice i pored svih napora koje ulažu Vlada Republike Srbije, međunarodne organizacije i domaće nevladine organizacije još uvek žive u virtuelnom univerzumu bede odakle ne mogu da se probiju legalnim putem. Mnoge od tih porodica žive u neformalnim i nehigijenskim naseljima u ekstremnom siromaštvu, bez adrese na koju bi mogle da prijave prebivalište i bez dokumentacije koja je potrebna za registrovanje u odgovarajuće evidencije. Iako se nedostatak informacija i komplikovanost procedura i dalje pojavljuju kao argumentacija za neupisivanje u evidencije rođenja i/ili državljanstva, ipak kao razlozi dominiraju nedostatak neophodne dokumentacije i skupa procedura pribavljanja dokumenata.

Prilikom analize svakog parametra opasnosti od apatridije očigledno je da su naponi uloženi poslednjih godina dali vidne rezultate. Neinformisanost i komplikovanost procedura se ređe javljaju kao razlozi za neposredovanje nekog važnog ličnog dokumenta. Znatno broj pripadnika RAE u opasnosti od apatridije sreće se sa problemima najčešće u pristupu najznačajnijim uslugama: zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, formalnom zapošljavanju. Četvrtina pripadnika RAE koji su u opasnosti od apatridije imala je i loše iskustvo u državnim ustanovama prilikom pokušaja pribavljanja dokumenata, najčešće u zdravstvenim institucijama i policiji. Loše iskustvo je najčešće značilo ignorisanje i uskraćivanje tražene informacije, ali je bilo i slučajeva vređanja i ponižavanja. Dobijeni nalazi ukazuju na potrebu da se aktivnosti na promovisanju mera za smanjenje opasnosti od apatridije usmeravaju i ka institucijama, a ne samo ka licima u opasnosti.

Od 11. aprila 2016. godine u Srbiji se primenjuje novi sistem upravnih postupaka u vezi sa rođenjem deteta. Roditelji će sve administrativne obaveze u vezi sa upisom deteta u matičnu knjigu rođenih (uključujući određivanje ličnog imena), prijavu prebivališta deteta i prijavu deteta na zdravstveno osiguranje moći da obave na jednom mestu, u zdravstvenoj ustanovi, bez popunjavanja formulara i besplatno. Princip obavljanja upravnih usluga po principu jedinstvenog upravnog mesta ili sve na jednom mestu sledi savremene trendove u javnim upravama zemalja članica Evropske unije i to je regulisano *Uputstvom za sprovođenje upravnih postupaka u vezi sa rođenjem deteta po sistemu sve na jednom mestu*. Vrlo važno jeste to da novo uputstvo reguliše i problematiku upisa u matične knjige rođenih odmah po rođenju u zdravstvenoj ustanovi i dece čiji roditelji ne poseduju lična dokumenta, što je ključno u prevenciji budućih slučajeva neupisane dece u matične knjige rođenih, a u skladu je sa Konvencijom o pravima deteta.

Uprkos napretku u rešavanju problema Roma u opasnosti od apatridije koje je pokazalo ovo istraživanje, očigledno je da je potrebno uložiti dodatne napore, kako bi se preostali problemi rešili, kako bi se pružila neophodna pomoć preostalim ugroženom stanovništvu i stvorili preduslovi za sprečavanje dalje

pojave slučajeva „pravne nevidljivosti“ i neposredovanja lične dokumentacije među Romima, Aškalijskim i Egipćanima u Republici Srbiji. U tom smislu, UNHCR poziva državne vlasti i civilno društvo da zajedničkim snagama nastave da ulažu napore za primenu usvojenih sistemskih rešenja, kao i da obezbede puno učešće romske zajednice u tom radu, te preporučuje sledeće.

- Neophodna je puna primena svih odredaba Uputstva za sprovođenje upravnih postupaka u vezi sa rođenjem deteta po sistemu sve na jednom mestu koja je u skladu sa Konvencijom o pravima deteta i omogućava kompletan upis deteta u matičnu knjigu rođenih. Neophodno je nastaviti intenzivne obuke matičara, socijalnih radnika, zdravstvenih radnika i policijskih službenika u sprovođenju novog uputstva, a u skladu sa planovima aktivnosti usvojenim u okviru Sporazuma o razumevanju, potpisanom između UNHCR-a, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i zaštitnika građana.
- Potrebno je omogućiti upis deteta u evidenciju državljana Republike Srbije odmah po rođenju, ukoliko su roditelji lica bez državljanstva ili nepoznatog državljanstva zbog opasnosti da u suprotnom dete ostane bez državljanstva i/ili automatski pokrenuti postupak za utvrđivanje državljanstva.
- Nužno je pronaći sistemsko rešenje za problem pripadnika RAE populacije koji i dalje imaju prijavljeno prebivalište na Kosovu, a kojima je uskraćeno ostvarivanje prava u raseljenju, gde godinama žive u neformalnim naseljima bez mogućnosti prijave/promene prebivališta.
- U svrhu obezbeđivanja ostvarivanja prava uslovljenim posedovanjem lične karte kao i u svrhu poštovanja zakonom utvrđene obaveze posedovanja lične karte svih građana starijih od 16 godina potrebno je ukinuti obavezu plaćanja naknade za obrazac lične karte i za troškove izrade lične karte, posebno ugroženim i siromašnim građanima, koje u velikom broju čine pripadnici RAE populacije.
- Neophodno je što hitnije usvojiti i obezbediti punu primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kojim će se pristup besplatnoj pravnoj pomoći omogućiti svim građanima koji ispunjavaju predviđene kriterijume uključujući i „pravno nevidljivim“ licima, licima bez državljanstva i licima u riziku od apatridije.
- Do usvajanja i pune primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći potrebno je da se nastavi sa pružanjem besplatne pravne pomoći osobama čije rođenje, odnosno državljanstvo nije upisano u matične evidencije, naročito u Beogradu i na ostalim teritorijama gde je utvrđena povećana koncentracija osoba koje se nalaze u tom problemu.
- Potrebno je nastaviti i intenzivirati kampanju podizanja kapaciteta zaposlenih u lokalnim samoupravama, državnim institucijama i centrima za socijalni rad sa naročitim akcentom na prevenciji i zabrani diskriminacije.
- Bilo bi vrlo značajno intenzivirati kampanju podizanja svesti o značaju upisa u matičnu knjigu rođenih kao i identifikaciji preostalih „pravno nevidljivih“ lica u okviru RAE zajednice i podržati proaktivniji stav lokalne zajednice u rešavanju ovog problema.

5. REFERENCE

PRAXIS, 2009, *Pravno nevidljiva lica u Srbiji*.

PRAXIS, 2011, *Inicijativa za rešavanje problema „pravno nevidljivih“ lica*.

PRAXIS, 2015, *Analiza postupaka utvrđivanja vremena i mesta rođenja i ostvarivanja prava na državljanstvo i prijavu prebivališta u 2015. godini*.

UNHCR, 2010, *Protecting the Rights of Stateless Persons*.

UNHCR, 2011, *Lica u opasnosti od apatridije u Srbiji*.

UNHCR, 2015, *Procena potreba interno raseljenih Roma u Srbiji*.

UNICEF, 2014, *Multiple Indicator Cluster Survey (MICS 5)*.

Zakon o izmenama i dopunama zakona o vanparničnom postupku (2012).





Photo: @UNHCR/V. Simić