

Ana Horvat, asistentica
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

SEGREGACIJOM DO INTEGRACIJE? Mogućnosti integriranog obrazovanja Roma¹

UDK: 323.1

Primljeno: 10. 12. 2008.

Pregledni znanstveni članak

Autorica razmatra načine na koje zemlje Europe tretiraju problem uključanja svojih romskih zajednica u nacionalni obrazovni sustav. Posebno se osvrće na hrvatska rješenja upotrijebljena u Međimurskoj županiji, te konzekventnu litigaciju koja je još uvijek u toku pred Europskim sudom za ljudska prava. Razmatra se aktualna hrvatska politika uključanja Roma u život zajednice, izvori i visina upotrijebljenih sredstava te instrumenti zaduženi za njihovu provedbu. Kritizira se praksa segregiranja romske djece slijedom njihovih neadekvatnih jezičnih sposobnosti, te predlažu alternativna rješenja sukladna ne samo Ustavu RH, već i modernom europskom zakonodavstvu i standardima ljudskih prava.

Ključne riječi: *segregacija, Romi, jezik, školstvo, nacionalni programi*

UVOD

Prema službenom cenzusu provedenom 2001., u Hrvatskoj živi 9.463 Roma, čemu prema neslužbenim statistikama treba i dodati još oko 30.000-ak tisuća. Njihov je broj osobito značajan na području Međimurske županije, gdje se ujedno radi i o najvećoj koncentraciji Roma koji slabo ili nikako ne govore hrvatski jezik. Tako Međimurje snosi najveći teret obrazovanja romske djece bez adekvatnih jezičnih vještina, što je nekolicina škola pokušala razriješiti nimalo civiliziranim metodama segregacije djece. Kao neposredan povod ovom radu nametnula se odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu nekolicine tako segregiranih učenika, pod nazivom *Oršuš i ostali protiv Republike Hrvatske*. Iako je tužba 17.07.2008. odbijena u korist RH, predmet se trenutno nalazi pred Velikim vijećem suda, te se željno iščekuje njegov pravorijek. Radi se o odluci koja bi mogla „zacementirati“ novi smjer u razvoju anti-diskriminacijskog prava Vijeća Europe, ili odnos snaga između Suda i zemalja članica Vijeća Europe vratiti na

¹ „Romi“ su endonim koji se odnosi na osobe koje sebe nazivaju Romima, Ciganima, Manouche, Kalderash, Machavaya, Lovari, Churari, Romanichal, Gitanoes, Kalo, Sinti, Rudari, Boyash, Ungaritza, Luri, Bashalde, Romungro, Yenish, Xoraxai. Termin „Putnici“ („Travellers“) odnosi se na franc. izraz „gens du voyage“ (skupni naziv za Rome), i ne smije se miješati sa „Putnicima“ Irske koji nisu dio romske skupine već s Romima dijele način života. Danas je općeprihvaćena teza o indijskom podrijetlu Roma, koji su već u 11.st. naselili područje Perzije, te u jugoistočnu Europu prispjeli početkom 14. stoljeća - Encyclopaedia Britannica, na <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/250432/Rom>.

stranu državnog suvereniteta. U radu se tako daje pregled europskih odgovora na problematiku obrazovne integracije Roma, sa posebnim osvrtom na praksu Europskog suda za ljudska prava, rastavljaju se pojedine komponente temeljnih presuda, te se u tom svjetlu prikazuje te kritizira (gdje je to potrebno) praksa same RH.

1. SEGREGACIJA I PRAVO NA OBRAZOVANJE – PRAVNI DOKUMENTI

1. 1. Međunarodni izvori

Govoreći o **segregaciji**, međunarodni su dokumenti pretežno ograničeni na zabranu njezine rasno-motivirane inačice². Tako ju *Encyclopaedia Britannica* definira kao „praksu ograničavanja ljudi na unaprijed određena područja stanovanja, ili odvajanje ustanova (npr. škola, crkava) te objekata (parkova, igrališta, restorana, javnih WC-a) na osnovi rase ili pretpostavljene rase³. Rasna segregacija pruža sredstva održavanja ekonomske prednosti i superiornog socijalnog statusa politički dominantne skupine...“⁴. Izrijekom je zabranjena čl.3. *Konvencije UN-a o suzbijanju svih oblika rasne diskriminacije*⁵ iz 1965.: „Države članice osobito osuđuju rasnu segregaciju i aparthejd te se obvezuju spriječiti, zabraniti i iskorijeniti sve prakse ove prirode na područjima pod njihovom jurisdikcijom“.

Tako definirana, predstavlja oblik **rasne diskriminacije**, koja je 1965. definirana kao „svako razlikovanje, isključenje, ograničavanje ili pogodovanje zasnovano na rasi, boji kože, precima, nacionalnom ili etničkom podrijetlu“ (čl.1. CERD-a). *Preporuka br.7. Europske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije Vijeća*

² Govoreći o dopustivim iznimkama od zabrane diskriminacije u obrazovanju, kako je definirana čl.1. UN-ove Konvencije protiv diskriminacije u obrazovanju iz 1960. (v.bilj.8.), čl.2. iste dopušta „Uspostavljanje ili održavanje odvojenih obrazovnih sustava ili ustanova za učenika dva spola, ukoliko ovi sustavi ili ustanove nude ekvivalentni pristup obrazovanju, upošljavaju obrazovni kadar jednakog standarda kvalifikacija kao i školske objekte i opremu jednake kakvoće, te pružaju mogućnost odabira istih ili ekvivalentnih studijskih programa“ (kurziv dodala autorica).

³ Ova definicija uzima u obzir i razvoj europskog prava, koje je u svojim anti-diskriminacijskim direktivama na popis zabranjenih oblika diskriminacije uključilo i *diskriminaciju na temelju pogrešne predodžbe* (Direktiva 2000/43/EC koja implementira načelo jednakosti postupanja neovisno o rasnom ili etničkom podrijetlu (29. lipanj 2000., OJ L 180/22-26, u daljnjem tekstu: **RED**), te 2000/78/EC koja definira opći okvir za ostvarenje tog načela na polju zapošljavanja i rada (27. studeni 2000., OJ L 303/16-22, u daljnjem tekstu: **EED**)). Pokriva slučajeve kada se određenu osobu diskriminira zbog pogrešnog uvjerenja o postojanju njenog određenog obilježja (npr. vjerski motivirana diskriminacije osobe za koju se zbog njena arapskog imena pretpostavlja da je musliman). **Zakon o suzbijanju diskriminacije** (NN 85/2008, stupio na snagu 1.1.2009 - u daljnjem tekstu: **ZSD**) ovaj oblik uvodi u čl.1/3. – v. Ana Horvat, Novi standardi hrvatskog i europskog anti-diskriminacijskog zakonodavstva, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol.58., br.6/2008., str.1453. *et seq.*

⁴ *Encyclopaedia Britannica*, na <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/488135/racial-segregation>.

⁵ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) - Službeni list SFRJ br. 6/67. i toč. 27. Odluke o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (NN MU 12/93).

Europe (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI) rasizam pak definira kao „vjerovanje da osnova kao što je rasa, boja kože, jezik, vjera, nacionalnost ili nacionalno ili etničko podrijetlo opravdava prijehir prema osobi ili skupini osoba, ili pojam nadmoćnosti osobe ili skupine osoba“ (čl.I/1(a)). Zajedničko ovim instrumentima je dakle široko definiranje pojma „rasa“, koja obuhvaća ne samo rasne manjine *stricto sensu*, već i one etničke te religijske⁶.

No, iako osobito teške posljedice ostavlja kada uključuje odvajanje *djece*, instrumenti koji se bave pravima djece te pravom na obrazovanje ne ističu je izrijekom. Stoga nam to kod *Konvencije o pravima djeteta UN-a*⁷ valja iščitati iz korelacije njena čl.2. (koji sadrži opću zabranu diskriminacije djeteta između ostalog i temeljem rase, boje kože, nacionalnog ili etničkog podrijetla) te članaka 28.-30., koji reguliraju pravo na obrazovanje, a osobito pravo na „jednakost prilika“, puni razvoj mogućnosti te odgoj u duhu poštovanja i tolerancije različitih skupna ljudi. *Konvencija UN-a o borbi protiv diskriminacije u prosvjeti iz 1960.*⁸ diskriminacijom u obrazovanju smatra svako „razlikovanje, isključenje, ograničenje ili povlasticu koja, zasnovana na rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, ekonomskim uvjetima ili rođenju, ima za cilj ili učinak poništavanje ili umanjivanje jednakosti postupanja u obrazovanju“, a pogotovo na način da se osnivaju ili održavaju odvojeni obrazovni sustavi ili ustanove za osobe ili skupine osoba (čl.1/1(c)).

Čl.2. *Prvog protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe*⁹ zabranjuje odricanje prava na obrazovanje, što valja čitati u sprezi sa čl.14. same Konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju temeljem spola, rase, boje kože, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, povezanosti sa nekom nacionalnom manjinom, imovine, rođenja ili drugog statusa.

Pregled izabranih međunarodnih dokumenata daje na znanje čvrstu utemeljenost prava na obrazovanje u katalogu temeljnih ljudskih prava i sloboda, kao praktični izraz modernog društva jednakosti. Obrazovanje mora biti usmjereno „punom razvoju ljudske osobnosti i osjećaja dostojanstva, te mora jačati poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda...omogućit će svim osobama učinkovito sudjelovanje u slobodnom društvu, promicati razumijevanje, toleranciju te prijateljstvo među

⁶ Kako su etnos, rasa i religija međusobno povezane dobro svjedoči primjer statusa romske zajednice u Grčkoj: romska manjina na sjeveroistoku zemlje smatra se dijelom muslimanske vjerske manjine te u tom svojstvu uživa zaštitu prema Ugovoru iz Lausanne te Sporazumu o razmjeni stanovništva iz 1923., dok se u ostatku Grčke smatra samo ugroženom socijalnom skupinom.

⁷ Službeni list SFRJ br. 15/90. i toč.34. Odluke o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (NN MU 12/93).

⁸ Usvojena na 11. zasjedanju Opće konferencije UNESCO-a (Organizacija UN-a za obrazovanje, znanost i kulturu) 14.prosinca 1960., Službeni list SFRJ br. 4/64 i toč.59. Odluke o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (NN MU 12/93).

⁹ Potpisana 4.studenog 1950. u Rimu. Hrvatska ju je ratificirala 5. studenog 1997., te je objavljena u NN MU 18/97, 6/99 i 8/99. U daljnjem tekstu: **EKLJP**.

svim narodima...¹⁰. Ipak, brojni međunarodni dokumenti još uvijek identificiraju Rome kao skupinu čija se obrazovna prava narušavaju diljem Europe, te pozivaju na popravljanje njihova statusa¹¹.

1. 2. Hrvatski izvori

Osim opće zabrane diskriminacije sadržane u čl.14.¹² *Ustava Republike Hrvatske*, te jamstva jednakosti kao temeljne vrednote domaćeg pravnog poretka u njegovu čl.3., 1.1.2009. na snagu je stupio i ZSD, koji po prvi puta na općenit način obrađuje pojam, pojavne oblike te zabranjene osnove diskriminacije¹³. Tako njegov čl.5 sadrži izričitu zabranu segregacije, koju definira kao „prisilno i sustavno razdvajanje osoba po nekoj od osnova iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona“. Diskriminacija koja se provodi dulje vremena (produljena diskriminacija) klasificirana je kao **teži oblik diskriminacije**, kao i ona koja „posljedicama posebno teško pogađa žrtvu diskriminacije“¹⁴. Osnovno školovanje je u Hrvatskoj obvezno i besplatno (čl.61.Ustava), a „Svakomu je dostupno, pod jednakim uvjetima, srednjoškolsko i visokoškolsko obrazovanje u skladu s njegovim sposobnostima“ (čl.65/2 Ustava).

Prijašnjim *Ustavnim zakonom o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj*¹⁵ Romi su bili izrijekom navedeni kao jedna od 22 nacionalne manjine¹⁶. *Važeći Ustavni zakon o*

¹⁰ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Službeni list SFRJ br. 7/71. i toč. 28. Odluke o objavljivanju mnogostраниh međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, NN MU 12/93).

¹¹ Vijeće Europe: Rezolucija 89/C 153/02, te Preporuke 563 (1969.), 1203 (1993.) i 4 (2000.). Vijeće Europe ima i svoju posebnu jedinicu za Rome i „Putnike“ („Travellers“), unutar koje djeluju tijela: Odbor stručnjaka za pitanja Roma, Cigana i Putnika (MG-S-ROM), Koordinator za pitanja Roma, te Forum europskih Roma i Putnika. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe: Rezolucije 125 (1981.), 16 (1995.) i 249 (1993.), i Preporuka 11 (1995.). ECRI: Opća preporuka br.3. Glede EU, tu su i Rezolucija Europskog parlamenta o položaju Roma u EU (OJ C 45E od 23.2.2006.), te Rezolucija o diskriminaciji Roma (OJ C 249 od 25.09.1995.).

¹² Čl.14. Ustava Republike Hrvatske (NN 41/01, 55/01): „(1) Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. (2) Svi su pred zakonom jednaki.“

¹³ Zabranjena je diskriminacija na temelju „rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije“ (čl.1/1 ZSD).

¹⁴ Čl.6. ZSD. Postojanje težeg oblika diskriminacije reflektira se na odmjeravanje visine naknade neimovinske štete te visine kazne za prekršaje utvrđene ZSD-om (čl.6/2).

¹⁵ NN 65/91, 27/92, 34/92 – pročišć. tekst, 51/00 i 105/00 – pročišć. tekst.

¹⁶ Izvorišne osnove Ustava RH spominju 10 autohtonih nacionalnih manjina, pa prema tome RH s teorijske razine razlikuje njih od ostalih 12 ne-autohtonih manjina. Prema cenzusu iz 1991., postojale su pak 23 manjine, budući da je statistički kao 23. manjina bilo klasificirano 106.041 stanovnika koji su se izjasnili kao „Jugoslaveni“ - Statistički ljetopis Hrvatske 1992., Zagreb, 1993., str.64.

*pravima nacionalnih manjina*¹⁷ manjine ne nabraja, već ih u čl.5. općenito definira kao skupine „hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja“, što su sve uvjeti koje romska manjina zadovoljava¹⁸. Kao nacionalna manjina, i Romi se mogu koristiti pogodnostima koje za njih predviđaju *Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*¹⁹, te *Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina*²⁰.

Prema cenzusu stanovništva iz 2001., u Hrvatskoj živi 9.463 Roma²¹, no stvaran se broj procjenjuje na 30.000-40.000²² (0.21% stanovništva). Uzevši u obzir zaostajanje uvjeta života Roma u odnosu na prosječnu kvalitetu življenja, te „procjenjujući da postojeći jaz Romi ne mogu sami prebroditi“²³, Vlada je 2003. donijela Nacionalni program za Rome (NPR), a 2005. i komplementarni Akcijski plan Desetljeća za uključivanje Roma 2005.-2015.²⁴ (APDR). Program te Akcijski plan se osobito fokusiraju na obrazovanje (s posebnim naglaskom na mjere integracije romske djece u obrazovni i širi društveni sustav, v. *infra*), te sadrže ciljeve i mjere za njihovo postizanje, pokazatelje za praćenje ostvarenja mjera, nositelje i način praćenja, te potrebna sredstva. Tako je u državnom proračunu²⁵ za 2007. za provedbu NPR-a bilo predviđeno 1.300.000kn (te još dodatnih 450.000kn za pružanje besplatne pravne pomoći Romima)²⁶, a u 2008.

¹⁷ NN 155/02.

¹⁸ Zasebno je pitanje nije li prethodno razlikovanje nacionalnih od etničkih manjina bilo točnije što se tiče klasifikacije manjina koje nemaju matične države, a to su u RH Vlasi, Rusini te Romi (ne govoreći o problematici identifikacije vjere sa etničkom skupinom, kao u primjeru „Muslimana“ i „Židova“).

¹⁹ NN 51/00, 56/00 – ispravak, i 155/02.

²⁰ NN 51/00.

²¹ Podaci Državnog zavoda za statistiku, na www.dzs.hr.

²² Str.4. Nacionalnog programa za Rome Vlade RH, donesenog na sjednici Vlade od 16. listopada 2003. Program je dostupan na <http://www.umrh.hr/Nacionalni%20program%20za%20Rome.pdf> (neobjavljen u NN!), a Odluka o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe Nacionalnog programa za Rome objavljena je u NN 187/2003.

²³ *Ibid.* ZSD među iznimkama od zabrane nejednakog postupanja ističe provedbu mjera pozitivne akcije, tj. mjera za „poboljšanje položaja“ manjina ili drugih skupina osoba (čl.9.st.2.toč.2.). Ustavni je sud određene uvjete mjerama takve naravi postavio odlukama U-I-764/2004, toč.12., te U-I-402/2003, toč.9.

²⁴ Desetljeće za uključivanje Roma 2005.-2015. je međunarodna inicijativa koja povezuje vlade, međuvladine i ne-vladine organizacije kao i romsko civilno društvo, s ciljem ubrzanja poboljšanja dobrobiti Roma, te revizije tog napretka na transparentan i mjerljiv način. Desetljeće se usredotočuje na prioriteta područja kao obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo i stanovanje. 11 zemalja sudionica su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Češka, Slovačka, Mađarska, Makedonija, Crna Gora, Rumunjska i Srbija, svaka od kojih je izradila svoj Akcijski plan – službeni web-site Desetljeća je <http://www.romadecade.org>. Vlada RH je Akcijski plan usvojila na svojoj sjednici 31. ožujka 2005. (prijedlog Akcijskog plana na www.vlada.hr/hr/content/download/6686/50874/file/74-04.pdf, također neobjavljen u NN!). Odluka o osnivanju Radne skupine za praćenje Akcijskog plana objavljena je u NN 57/2005.

²⁵ V. Državni proračun za 2007. te 2008. godinu, na <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-arhiva>.

²⁶ Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava koja se osiguravaju u državnom proračunu za potrebe nacionalnih manjina za 2007. godinu Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta od 10. lipnja 2008., Klasa 016-01/07-01/00416, ur.br. 533-12-08-0004 navodi, pak,

2.656.947kn (i 450.000kn za pravnu pomoć). Za APDR 2007. je predviđeno 4.634.170kn (i to u obliku naknada građanima i kućanstvima u naravi), tj. 2008. 4.034.170kn.

2. MODELI IZDVOJENOG OBRAZOVANJA ROMSKE DJECE

Usprkos aktivnosti Vijeća Europe i Europske Unije, Romi i dalje trpe „izravnu i sistemsku diskriminaciju i isključenje u obrazovanju“²⁷. Njeno istraživanje je posebno teško radi nedostatka podataka, tj. nevoljkosti nacionalnih vlasti da ih sustavno prikupljaju²⁸. U Europi postoji oko 2.7 do 5.6 mil. Roma (s dodatkom pola milijuna u pridošlih 10 članica EU), od kojih je oko polovina mlađa od 16 godina, što čini pitanje njihova obrazovanja još akutnijim²⁹. U naprednoj **Belgiji**, npr., samo 18.8% romske djece pohađa školu, a u **Latviji** je 42.5% Roma završilo tek 4 razreda osnovne škole ili manje (dok 25.2% nije ni pohađalo školu)³⁰. Niti hrvatski Državni zavod za statistiku ne prikuplja podatke prema narodnosti učenika za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, a budući da su Romi premala skupina za procjenu iz uzorka, ne mogu se dati niti podaci o neformalnom obrazovanju odraslih³¹. Ipak se procjenjuje da u Hrvatskoj oko 1/3 romske djece nikad nije bilo uključeno niti u jedan oblik odgoja i obrazovanja³². Osim pojave čitavih škola sa isključivo romskim učenicima³³ (proizvod rezidencijalne segregacije), romska se djeca izdvajaju i u „romske razrede“ ili čak u škole za djecu sa posebnim potrebama (intelektualnim ili drugim teškoćama u razvoju)³⁴.

da je 2007. ukupno na provedbu NPR-a utrošeno 1.785.348,08kn, i to pod šifrom A767003 državnog proračuna (str.2.). Doima se, ipak, da MZOŠ nije utrošio 485.348,08kn više od predviđenog na Rome, već je u izvješću pridodan i iznos od 450.000kn za besplatnu pravnu pomoć (koji se ipak vodi pod drugom šifrom, A629233).

²⁷ Fundamental Rights Agency (FRA), Roma Report 2006., str.6, na http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ROMA/roma_report.pdf. FRA je tijelo EU, utemeljeno Uredbom Vijeća 2007/168/EC, sa zadaćom da opskrbljuje institucije i tijela, te zemlje članice EU s pomoći i stručnim znanjem vezanim za temeljna prava, kako bi osiguralo da se ona u njihovom djelovanju i poštuju.

²⁸ Situation of Roma in an Enlarged EU, izvještaj Europske komisije iz 2004., str.43. Čak je Njemačka u svom odgovoru na Mišljenje Savjetodavnog odbora Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe utvrdila da „... ne može razmotriti prikupljanje takvih podataka iz razloga temeljnih pravnih shvaćanja“ – GVT/COM/INF/OP/I(2002)008, odjeljak III, čl.3, br. 75, prema: Cahn, Claude, Void at the Centre: (The Lack of) European Union Guidance on Ethnic Data, Roma Rights Quarterly, 2/2004, str. 30.-37.

²⁹ Jean-Pierre Liègois, School Provision for Ethnic Minorities, University of Hertfordshire Press, 1998., str.35. (prema: FRA Roma Report (v.bilj.27.), str.17.-18.).

³⁰ FRA Roma Report (v.bilj.27.), str.22. i 33.

³¹ Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Izvješće o radu za 2005., str.82.

³² NPR (v.bilj.22.), str.33.

³³ Na područjima Španjolske sa 50% ili više „Gitano“ stanovništva, udio romske djece u školama je 80-90% - EU Accession Monitoring Program (2002.), Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, odjeljak: Španjolska, str.305. - na www.eumap.org.

³⁴ FRA Roma Report 2006. (v.bilj.27.), str.8., te Segregation of Roma Children in Education – Addressing Structural Discrimination through the Racial Equality Directive, izvještaj Europske Komisije, srpanj 2007., str.10.

Ovo je razvidno iz izvještaja raznih udruga i organizacija, a posebno su za ovu svrhu zanimljive presude Europskog suda za ljudska prava (ESLJP - v. *infra*).

2.1. Škole za djecu sa posebnim potrebama

2.1.1. Općenito

Obrazovne ustanove mogu romsku djecu segregirati na temelju prethodnog (!) uvjerenja o njihovim različitim potrebama i/ili u odgovoru na pitanja njihova ponašanja i problema sa učenjem. Ova razmatranja često vode k smještaju u škole za mentalno hendikepiranu djecu, što je posebno zabrinjavajući fenomen u zemljama kao što su Češka, Slovačka i Mađarska³⁵. U **Sloveniji** je školske godine 2004./2005. više od 8% osnovnoškolske romske djece smješteno u „specijalne škole“, u usporedbi sa 1% ne-Roma³⁶, pa prema izvještaju Otvorenog instituta romsko dijete ima 10 puta veće izgleda od svojeg ne-romskog vršnjaka da bude dijagnosticirano kao mentalno hendikepirano³⁷. U **Finskoj** većina romske djece pohađa škole za djecu sa poteškoćama u razvoju, a u **Mađarskoj** je ta brojka 30% djece od 6-14 godina³⁸. U **Češkoj** se procjenjuje da je 70% djece u specijalnim školama romsko³⁹, dok je u **Slovačkoj** taj broj 65.2% (21.4% svih romskih učenika pohađa „specijalne škole“⁴⁰. Situacija je slična (20%) onoj nizozemskoj⁴¹).

U zemljama koje učenike razvrstavaju u škole temeljem testova inteligencije i sposobnosti postoji bojazan o etno-centričnom karakteru tih testova, tj. da ignoriraju lingvističke i kulturološke različitosti romske djece te na taj način uzrokuju njihovu neprirodno visoku zastupljenost među učenicima „specijalnih“ škola. Osobito je kao takav dvojbena instrument istaknut (ujedno i najčešće korišten) WISC-III („Wechsler Intelligence Scale for Children“)⁴² psihološki

³⁵ FRA Roma Report (v.bilj.27.), str.8.

³⁶ Mirovni institut, Romi u javnom obrazovanju, str.24.

³⁷ Open Society Institute, Rights of People with Intellectual Disabilities: Access to Education and Employment, Slovenia, 2005., str.77.

³⁸ European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Annual report 2005: Equality and non-discrimination (2005.).

³⁹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2005.), Second Opinion on the Czech Republic, 24.02.2005., ACFC/INF/OP/II(2005)002, par.146.

⁴⁰ European Roma Rights Centre (2004), Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe, a survey of patterns of segregated education of Roma in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia, dostupno na www.errc.org/db/00/04/m00000004.pdf, str.28.

⁴¹ FRA Roma Report (v.bilj.27.), str.57.

⁴² *Ibid.*, str.46. Jednako se za „Rosenzweig-test“ opaža da postoje znatne razlike u postignuću romske djece na tom testu kada se kontrolira učinak socioekonomskog i kulturnog statusa ispitanika, od situacije kada se on ne uzima u obzir – Gordana Digić, Izvori razlika u postignuću srpske i romske dece na testu socijalne inteligencije, Psihologija, 2008., Vol.41 (3) str.327.-342. U SAD-u je upotreba testova inteligencije pri smještaju djece kulturnih manjina u „specijalno školovanje“ značajno ograničena već od 1980-tih – Ernest Rose i Dixie S. Huefner, Cultural Bias in Special Education Assessment and Placement, u: Thomas N. Jones i Darel P. Semler, Educational School Law Update - Preventive School Law, Publications, National Organization on Legal Problems of Education, Topeka, Kansas, 1984., str.181.

kognitivni test. Naime, uslijed očitih specifičnosti života u romskim zajednicama, romska djeca ne nalaze relevantnost i vrijednost u postavljanju hipotetskih problema ili apstraktnih koncepata, budući da isti ne rezultiraju konkretnim, opipljivim ishodima koji bi im bili poučni za stjecanje znanja relevantnog u romskoj zajednici⁴³. Kao zamjena za obrazovni program koji bi uzimao u obzir specifične obrazovne potrebe Roma, smještaj u „specijalne škole“ je „najodbojniji oblik neizravne diskriminacije“⁴⁴, budući da se u njima prati okrnjeni program koji čini daljnje obrazovanje i traženje zaposlenja nemogućim⁴⁵. Naprotiv, pilot-razredi uspostavljeni u Bugarskoj, Češkoj, Mađarskoj i Slovačkoj pokazali su da romska djeca postižu *barem* prosječne akademske rezultate kada im se prilagodi pedagoški pristup.⁴⁶

2. 1. 2. „D.H. v. the Czech Republic“⁴⁷

a) **anti-diskriminacijsko sudovanje ESLJP:** Za razliku od prava EU⁴⁸, u kojem je ne-diskriminacija ustavno načelo⁴⁹ na kojem se može neposredno temeljiti zahtjev pred Europskim sudom pravde (ECJ-om), u Vijeću Europe ona ima supsidijaran karakter⁵⁰ u tome da se povreda čl.14. mora nadovezivati na

⁴³ Tracy Smith, *Recognising Difference: the Romani 'Gypsy' child socialisation and education process*, British Journal of Sociology of Education, Vol. 18, No.2, 1997.

⁴⁴ FRA Roma Report (v.bilj.27.), str.47.

⁴⁵ Amnesty International, *False Starts: The exclusion of Romani children from primary education in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Slovenia*, November 2006., AI indeks EUR 05/002/2006, str.68.-69.

⁴⁶ Pilot-razredi formirani su u okviru „Step by Step“ projekta ISSA-e (International Step by Step Association, organizacija koja promovira jednak pristup obrazovanju i skrbi za svu djecu – www.issa.nl) financiranog od strane Instituta otvoreno društvo, pokrenutog 1999. – Proactive Information Services (2003), *Step by Step Roma Special Schools Initiative: Final Evaluation Report Year 3*, dostupno na http://www.osi.hu/esp/rei/Documents/Final_Evaluation_Report_Adobe_February_2003.pdf.

⁴⁷ *D.H. v. the Czech Republic*, app.no. 57325/00, tužba podnesena Europskom sudu za ljudska prava 18. travnja 2000.

⁴⁸ Diskrepancija između anti-diskriminacijskih režima Europske Unije i njena Suda pravde, te Vijeća Europe i ESLJP uzrokuje zabrinutost u 27 država EU. Odnos je napose složen uzevši u obzir skoro pristupanje EU EKLJP (temeljem Lisabonskog ugovora), te stvaranje FRA u okviru EU – Samantha Besson, *Gender Discrimination under EU and ECHR Law: Never Shall the Twain Meet?*, Human Rights Law Review 8:4 [2008], str.647.-648. V. i Sionaidh Douglas-Scott, *A tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing European Human Rights Acquis* (2006) 43/3 *Common Market Law Review* 629-665, te De Schutter, *The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law – Relevance for EU Racial and Employment Equality Directives*, Bruxelles, European Commission, 2005.

⁴⁹ V. npr. čl.21. Povelje ljudskih prava EU, čl.12. EC (državljanstvo), čl.141. EC (jednaka plaća za jednak rad), te čl.13. EC kao pravna osnova anti-diskriminacijskom zakonodavstvu EU. ECJ je zabranu diskriminacije na temelju spola i dobi ocijenio temeljnim načelima prava EU – za osnovu **spola**, v. Case 149/77, *Gabrielle Defrenne v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne Sabena* [1978] ECR 1365,§§26.-30.; za osnovu **dobi**, v. Case C-144/04 *Werner Mangold v. Rüdiger Helm* [2005] ECR I-9981.

⁵⁰ V. *Dudgeon v. United Kingdom*, A 45 (1981); (1982) 4 EHRR 149, §69.

povredu drugog prava zajamčenog u EKLJP⁵¹. Tako je ESLJP u 40 godina (1968.-2008.) povredu čl.14. utvrdio u samo 20 slučajeva.

ESLJP diskriminacijom općenito smatra različito tretiranje osoba u usporedivim situacijama, **koje nema objektivno i razumno opravdanje**⁵² (*Willis v. the United Kingdom*, app.no.36042/97, §48). Pravo EU, pak (koje ne poznaje općenitu definiciju diskriminacije već samo pojedinih oblika) **razumno opravdanje** diskriminatorne prakse (tj. primjenu testa razmjernosti) dopušta samo pri pojmu neizravne diskriminacije⁵³, dok se izravna diskriminacija ne može nikako opravdati⁵⁴. Korijen ove razlike možda se nalazi u činjenici da ESLJP nije **izrijekom** zasnovao niti jednu odluku na **zasebnom pojmu** neizravne diskriminacije sve do 2005. i slučaja *Hoogendijk*⁵⁵. Stoga nije razlikovao ni dokazivanje izravne i neizravne diskriminacije, tj. tražio je dokaz diskriminatorne namjere⁵⁶ ili bar dokaz eksplicitne diskriminacije koji je „izvan svake sumnje“⁵⁷. Ipak, ESLJP je prethodno 2001. u slučaju *Hugh Jordan v. the United Kingdom*⁵⁸ već bio dopustio mogućnost da se (opet kod diskriminacije na temelju spola!) dokazuje i samo „neproporcionalno nepovoljan učinak na pojedinu skupinu“, s time da samo „statistika ne može...dokazati praksu koja bi se mogla klasificirati kao diskriminatorna“ (§154.). No, tek je nakon *Hoogendijk*-a postalo jasno da takvi statistički, *prima facie* dokazi diskriminacije prebacuju teret dokazivanja na tuženu državu⁵⁹.

Ono što je stoga očito u posljednjih 7 godina prakse ESLJP je konvergencija prakse dva europska suda, ESLJP te ECJ-a, kojom se formira opće europsko anti-

⁵¹ Ovakav pristup usvojila je i Hrvatska – odluka Ustavnog suda RH U-III/1887/2001 od 13. veljače 2004.: „Odredba članka 3. Ustava ne sadrži ustavno pravo..., nego najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske koje služe kao temelj za tumačenje Ustava.“ (toč.4.), tj. koriste se samo pri ocjeni postojanja povrede specifičnog ustavnog prava.

⁵² Tj. nema „razumnog odnosa razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići“ – *Koua Poirrez v. France* (2005) 40 EHRR 2, §46.

⁵³ Neizravna diskriminacija postojati će kada bi na izgled neutralna odredba, praksa ili kriterij stavila osobu u značajnije gori položaj u usporedbi sa drugom osobom, osim ako se ne bi mogla opravdati legitimnim ciljem, sredstva za postizanje kojega su prikladna i nužna – ovako čl.2/1 ZSD, a koji implementira čl.2/2(b) RED i EED. Značajna prednost pojma neizravne diskriminacije jest da **ne zahtijeva diskriminatornu namjeru**, već samo nejednak učinak mjere na *cijelu skupinu*, ne samo pojedinu osobu, te se u tome može koristiti i statističkim podacima – Horvat, Novi standardi (v.bilj.3.), str. 1463.

⁵⁴ Za razliku od ESLJP, pred kojim je to **moгуće** – v.npr. *Petrovic v. Austria* (2001.) 33 EHRR 14, §§36.-38.

⁵⁵ *Hoogendijk v. Netherlands* (2005) 40 EHRR SE22, 207 te *Zarb Adami v. Malta* (2006) 44 EHRR 3, §78. i §§82.-83. (u oba slučaja indirektna diskriminacija na temelju spola).

⁵⁶ *Samantha Besson* (v.bilj.48.), str.24.

⁵⁷ *Velikova v. Bulgaria* 2000-VI, §94.

⁵⁸ App.no. 24746/94, presuda od 4. svibnja 2001.

⁵⁹ Tj. da je od tog trenutka obveza na tuženoj strani da ponudi objektivno opravdanje. Time praksa ESLJP prati zakonodavstvo EU, koje *prima facie* dokazima ovaj učinak pridaje još od 1980. (u slučaju spolne diskriminacije) temeljem čl.4. Direktive o teretu dokazivanja (Dir. 97/80/EC), a koji je zamijenjen čl.19. Direktive 2006/54/EC. Glede osnova rase i etničkog podrijetla mjerodavan je čl.8. RED, a glede osnova dobi, vjere ili uvjerenja, invaliditeta te spolne orijentacije čl.10 EED. Hrvatski je ZSD ovaj učinak kodificirao u svom čl.20.

diskriminacijsko pravo. Tako je 13.studenog 2007. medijski snažno odjeknula presuda u slučaju *D.H. v. the Czech Republic*, kojom je ESLJP izvršio značajnu nadogradnju svoje prakse. Veliko je vijeće tada, naime, izmijenilo presudu sedmeročlanog Vijeća od 7. veljače 2006., te odlučilo da segregacija romskih učenika u „specijalne škole“ u Češkoj predstavlja oblik neizravne diskriminacije, zabranjene temeljem čl.14. EKLJP i čl.2. 1. Protokola uz EKLJP. Time je konačno omogućeno dokazivanje neizravne diskriminacije ne više samo na području **spola**, već i **rase**⁶⁰.

b) presuda prvostupanjskog vijeća od 7.veljače 2006.: Tužitelje je predstavljalo 18 romske djece smještene u „specijalne škole“ (*zvláštní školy*) u Ostravi. Iako je u njih bilo smještanu samo 1.8% ne-romske djece, među romskom djecom je taj postotak bio 50.3%. Odluku o smještaju donosio je razrednik temeljem testova inteligencije provedenih u centru za obrazovnu psihologiju, te pristanka roditelja. Tužitelji su smatrali da nisu bili prikladno testirani (uzimajući u obzir kulturološke razlike romske i češke djece⁶¹), da su preporuke za njihov smještaj bile zasnovane na nedovoljnom poznavanju češkog jezika, te da su njihovi roditelji bili nedovoljno informirani o posljedicama svog pristanka.

Prvostupanjsko vijeće nije zasebno razmatralo pojam neizravne diskriminacije (koja je do tada bila upotrijebljena samo pri spolnoj diskriminaciji), već se po ustaljenoj praksi usredotočilo na procjenu dokazanosti postojanja diskriminatorne namjere u postupanju čeških vlasti, tj. postojanja „objektivnog i razumnog opravdanja“. Zaključilo je da takvu namjeru čeških vlasti tužitelji nisu dokazali te da, uostalom, struktura učenika u „specijalnim školama“ odgovara legitimnom cilju prilagođavanja obrazovnog sustava na potrebe i sposobnosti djece. Nije bila odlučna ni činjenica da ne postoje standardizirani testovi niti službene upute za njihovu primjenu, budući da su stručnjaci koji pojedini test primjenjuju sami obvezni postupati *lege artis* (§49.), a roditelji tuženika nisu mjeru posebnog smještaja pobijali (§50.). Na ovaj je način Vijeće odbacilo navode *rasno* motivirane segregacije djece i u odvajanju djece prepoznalo njihove objektivne „potrebe i sposobnosti“, tako da nije bilo potrebe za daljnjom, „strogom kontrolom“ („strict scrutiny“)⁶² postupanja čeških vlasti.

⁶⁰ Treba primijetiti i da je ESLJP tek 2005. u slučaju *Nachova v. Bulgaria* (app. nos. 43577/98 and 43579/98) **po prvi puta uopće presudio diskriminaciju na temelju rase**. I tu se radilo o tužitelju romskog podrijetla.

⁶¹ Ovdje bi se uostalom moglo i pozvati na presudu ESLJP u slučaju *Thlimmenos v. Greece* (app.no. 34369/97 (2001) 31 EHRR 15): čl.14. je prekršen i kad „Države bez objektivnog i razumnog opravdanja propuste postupati različito sa osobama čije su okolnosti značajno različite“ (§44.)

⁶² ESLJP je razvio svojevrstu „hijerarhiju“ osnova diskriminacije, na način da razlikuje „sumnjive“ („suspect“ - rasa, etnicitet, spol, spolna orijentacija, nacionalnost te vanbračnost djeteta) od „ne-sumnjivih“ („non-suspect“ - vlasništvo, vjera i uvjerenje, invaliditet) osnova. Razlika je u uvjetima koje postupanje mora zadovoljiti, a da bi se izuzelo od zabrane diskriminacije: ukoliko se radi o „sumnjivim“ osnovama, ESLJP upotrebljava strogi standard, tj. mjera mora biti ne samo *prikladna* za postizanje legitimnog cilja, već i *nužna*, te mora biti utemeljena na „**vrlo odlučnim razlozima**“ – De Schutter (v.bilj.48.), str.14.-15. Sam standard „naslijeđen“ je iz prakse Vrhovnog suda SAD koji ga je izrijeckom po prvi puta upotrijebio u slučaju *Hirabayashi v. United States* (320 U.S. 81, 100 (1943.)), te ga otada koristi u svim slučajevima gdje zakon kategorizira na temelju rase ili etničkog/nacionalnog podrijetla – Adam Winkler, *Fatal in*

c) **pravomoćna presuda Velikog vijeća od 13. studenog 2007.:** Tog je dana Veliko vijeće dobilo rijetku prigodu postaviti jasan presedan kojim bi „kodiciralo“ mladu i krhku praksu vezanu uz neizravnu diskriminaciju. Legitimnost svoje odluke priskrbilo je citiranjem brojnih izvora međunarodnog te nacionalnih prava (§§54.-107.). Priznajući mogućnost dokazivanja neizravne diskriminacije temeljem rase na području obrazovanja (§194.), Veliko je vijeće priznalo statističke dokaze kao *prima facie* potvrdu diskriminacije (§195.), te je time teret dokazivanja opravdanosti mjera prebacilo na češku vladu. Pri tome, iako je „potreba za prilagođavanjem obrazovnog sustava sposobnostima djece sa posebnim potrebama“ legitiman cilj (§197.), izrijeком je primijenilo strogu kontrolu mjera za njegovo postizanje⁶³. Tako „rezultati testova koji su provedeni u predmetno vrijeme nisu sposobni da predstavljaju objektivno i razumno opravdanje“ (§199.), budući da „u najmanju ruku, postoji opasnost da su testovi bili pristrani te da rezultati nisu analizirani u svjetlu osobitosti i posebnih obilježja romske djece“ (§201.). Kada se nacionalnim vlastima povjerava mjera diskrecije koja je u stanju ugroziti neko temeljno pravo, ta diskrecija mora biti praćena **prikladnim proceduralnim osiguranjima** (§206.). Opservacija relevantna za sve države sa romskom populacijom jest da je „neosporivo da su roditelji bili suočeni sa dilemom: izbor između redovnih škola koje su loše opremljene za odgovaranje na socijalne i kulturne razlike njihove djece, i u kojima bi njihova djeca riskirala izolaciju i ostracizam, te specijalnih škola gdje bi većina učenika bili Romi“ (§203.). No, „nikakvo odricanje od prava ne biti podvrgnutim rasnoj diskriminaciji ne može biti prihvaćeno, budući da bi se to protivilo važnom javnom interesu“ (§204.).

Stoga ova presuda „predstavlja novi razvoj u jurisprudenciji Suda, budući da ocjenjuje i kritizira cijeli obrazovni sustav neke države“⁶⁴. Udarila je važnu pravnu osnovu za sudske procese u zemljama kao što su **Slovačka** (gdje i dalje postoje „specijalne škole“ i sa 99.5% udjela romske djece!⁶⁵), no ne i samo za njih - njeni se osnovni postulati moraju primijeniti i na sve druge oblike obrazovne segregacije Roma, pa tako i „romske razrede“.

Theory and Strict in Fact: An Empirical Analysis of Strict Scrutiny in the Federal Courts, 59 Vand. L. Rev. 793, 2006.

⁶³ „Kada je razlikovanje u postupanju zasnovano na rasi, boji kože ili etničkom podrijetlu, pojam objektivnog i razumnog opravdanja mora biti protumačen što je strože moguće“ (§196.).

⁶⁴ Izdvojeno mišljenje neslaganja suca Jungwiert-a, §2. Čini se da sudac ne rukovodi pravnim razlozima, budući da kao argument ističe (§15.) da je Češka ionako jedina zemlja koja se aktivno bavi pitanjem obrazovanja Roma (sic!)

⁶⁵ Amnesty International, A Tale of Two Schools: Segregating Roma into Special Education in Slovakia, srpanj 2008., EUR 72/007/2008.

2. 2. „Romski razredi“

2. 2. 1. *Općenito*

Radi specifičnog načina života često izostajanje sa nastave, visoki postotak odustajanja od školovanja te manjak higijenskih i socioloških navika redovna su pojava kod romske djece⁶⁶. Na ovaj su problem neke države odgovorile posebnim razredima za romsku djecu, u kojima ona pohađaju nastavu jednakog sadržaja i opsega kao i „miješani“ razredi. Osim Republike Hrvatske (o čijoj će praksi i sporu pred ESLJP biti riječi *infra*), na ovakve strukture nisu imune ni druge zapadno-europske zemlje. ESLJP je svojom odlukom od 5. lipnja 2008. tako utvrdio diskriminaciju Roma u **grčkim** školama: smješteni u zasebne, „pripreme“ razrede, koje su pohađali i kroz dvije godine, a da na nisu integrirani u redovni razred, nisu na raspolaganju imali nikakve procesne garancije ni pri smještaju u „posebni“, ni pri transferu u „redovni“ razred⁶⁷. **Danska** lokalna jedinica Ellsinore od 1982. za romsku djecu održava zasebne razrede koje pohađa njih 66%⁶⁸, a iste razrede imaju i **Latvija** te **Cipar**⁶⁹. 2000.g. je svaki peti romski učenik u **Mađarskoj**⁷⁰ bio raspoređen u „pomoćne razrede“ namijenjene učenicima koji trebaju dodatnu pomoć u usvajanju redovnog programa, i gdje su Romi sačinjavali 80% polaznika. **Talijanski** je Parlament 15. listopada 2008. usvojio dokument⁷¹ („mozione Cota“) koji obvezuje Vladu na reviziju postojećeg sustava pristupa manjinske djece koja ne vladaju talijanskim jezikom, na način da normira prethodne testove poznavanja jezika. Za učenike koji te testove ne polože, predviđa „integracijske razrede“ („classi di inserimento“) tj. „razrede-mostove“ („classi ponte“) koji ih trebaju pripremiti za uključenje u redovnu nastavu – program istih sastojao bi se ne samo od učenja talijanskog jezika, već i „esencijalnog formativnog programa“ koji vodi računa o interkulturalnosti te obrazovanju o pitanjima legaliteta i građanstva. **Poljski** segregirani razredi su namijenjeni usvajanju poljskog jezika, kao i razredi četiriju osnovnih škola Međimurske županije, koji su 2002. godine ponukali petnaestoro romskih učenika na tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske te ESLJP-u.

⁶⁶ U dobi od 5 do 12 godina, romska se djeca smatraju slobodnima od nečistoća te nepovrediva. Stoga za njih ne vrijede romski higijenski zakoni. Romka se djeca također od rane dobi ohrabruju na samostalnost, te zadužuju za brigu o mlađoj djeci i kuhanje vlastite hrane, što sve doprinosi slabom pohađanju nastave, a rani brakovi i preuzimanje ravnopravnog položaja u romskoj zajednici su razlogom čestog odustajanja od školovanja po isteku zakonskog roka obaveze školovanja (15. godina života (čl.47. Zakona o osnovnom školstvu (NN 59/90, 26/93, 27/93, 7/96, 59/01, 114/01 i 69/03)) – Tracy Smith (v.bilj.43.).

⁶⁷ Presuda u slučaju *Sampanis and others v. Greece* (app.no. 32526/05) – Greek Helsinki Monitor (GHM), izvještaj za tisak od 5. lipnja 2008., na <http://cm.greekhelsinki.gr>.

⁶⁸ Vijeće Europe, Odbor ministara, Rezolucija ResCMN(2005)9 o implementaciji Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Danskoj.

⁶⁹ FRA Report (v.bilj.27.), str.53.

⁷⁰ *Ibid.*, str.55.

⁷¹ Prijedlog („mozione“) 1-00033 - usvojen je sa tankom većinom od 256 glasova „za“ nasuprot 246 „protiv“.

2. 2. 2. „Oršuš v. Republic of Croatia“⁷²

a) **postupak pred Ustavnim sudom RH:** U šk. god. 2001./2002. osnovne škole Međimurske županije pohađalo je ukupno 865 učenika Roma, 511 od kojih posebne, romske razrede. Djeca su bila raspoređena u ukupno 24 takva razreda, u četiri osnovne škole⁷³. U OŠ „Macinec“ takve razrede pohađalo je 83.33% romske djece, a u OŠ „Kuršanec“ čak 88.49%⁷⁴. Podnositelji (petnaestoro djece, učenika dotičnih škola) u svojoj su se ustavnoj tužbi pozivali na garancije čl.14. (opća anti-diskriminacijska klauzula) te 65. (jednako pravo na obrazovanje) Ustava RH, te tvrdili da se radi o *de facto* segregaciji, kojom im se pruža obrazovanje smanjenog opsega (§2. odluke USRH)⁷⁵.

Tvrđnje su tuženika⁷⁶ bile da su romska djeca izdvajana na osnovi **objektivne činjenice** nedovoljnog poznavanja hrvatskog jezika, koji bi ih sprečavao u praćenju nastave: kako čl.25/1⁷⁷ Zakona o osnovnom školstvu predviđa provođenje nastave na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, nekoj je djeci potreban jači rad učitelja na usvajanju njegovih pojmova. U ovu su svrhu naveli istraživanje iz 2002. godine⁷⁸, koje pokazuje da se hrvatski jezik govori u svega 6% romskih obitelji⁷⁹. Raspored učenika izvršen je sukladno mišljenju članova povjerenstva⁸⁰ koje prije upisa u osnovnu školu obavlja psihofizičko ispitivanje djece, a sastoji se od liječnika, pedagoga, psihologa, defektologa i učitelja. Isticali su da je službeno odstupanje od redovnog programa zabilježeno samo u jednoj školi, zbog velikog broja neopravdanih sati učenika⁸¹.

⁷² Odluka Ustavnog suda U-III/3138/2002, te odluka ESLJP od 17.07.2008., app.no.15766/03.

⁷³ Osnovne škole „Macinec“, „Podturen“, „Orehovica“ te „Kuršanec“.

⁷⁴ Službeni podaci Ureda za obrazovanje, kulturu, informiranje, sport i tehničku kulturu Međimurske županije, dopis od 7.12.2001., Klasa 602-02/01-01/86, Ur.br. 2109-03-02/01-02, prema: Branimir Pleše, Racial Segregation in Croatian Primary Schools, na <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1603#7>.

⁷⁵ Tužitelji su, *inter alia*, tvrdili i da isto ponašanje krši čl.23/1 Ustava RH (zabranu bilo kojeg oblika zlostavljanja), čl.2. Zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 65/91, 27/92, 34/92 – proć. tekst, 51/00 i 105/00 – proć. tekst), a koji je propisivao „Republika Hrvatska priznaje i štiti ljudska prava i slobode, a posebice (...) b) pravo da osobe ne budu izvrgnute mučenju ili nehumanom ili ponižavajućem postupku; (...)“. Budući da se radi o tvrdnjama koje je Ustavni sud argumentirano odbacio, na njih u radu neće biti posebnog osvrt.

⁷⁶ Sve četiri spomenute (v.bilj.73.) osnovne škole, Ministarstvo prosvjete i sporta te Međimurska županija.

⁷⁷ Ustavni sud, pogreškom, navodi da se radi o čl.27/1.

⁷⁸ „Struktura romskih obitelji i poimanje sadržaja roditeljstva u njima“, što ga je proveo Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži Republike Hrvatske, a rezultati kojeg su izneseni u Nacionalnom programu za Rome (v.bilj.22.).

⁷⁹ Prema str.10. istraživanja (v. *ibid.*), 42.4% ispitanika govori „romani chiba“ romski jezik, 36.5% „ljimba d’bjaš“, a 4% jezik komunikacije naziva „rumunjskim“.

⁸⁰ Pravilnik o upisu djece u osnovnu školu (NN 13/191), čl.17/3.

⁸¹ Učenici 1.c, 1.d, 2.b te 2.c razreda OŠ „Kuršanec“ u prvom su polugodištu šk.god. 2001./2002. izostali ukupno 4,702 sata, od čega 4,170 neopravdano (§29. odluke ESLJP).

Odlukom Ustavnog suda od 7.veljače 2007.⁸² ustavna je tužba odbijena, pri čemu je USRH propustio primijeniti pravnu analizu koju je nakon odluke u *D.H.* trebalo poštovati⁸³. Naime, iz obrazloženja odluke Suda (§§7.1.-12.), razvidno je da je ispitivano samo postojanje izravne diskriminacije, te slijedom toga i nepobitni dokaz namjere, teret čega je ostavljen isključivo na podnositeljima. Time je Sud izostavio sljedeći korak po utvrđenju izostanka *izravne* diskriminacije, a to je ispitivanje postojanja neproporcionalnog učinka na neku skupinu. Ako se taj učinak utvrdi, teret dokazivanja pada na tuženu stranu, i pitanje je može li ona ukazati na objektivne razloge usvajanja „sumnjive“ mjere. Ovo je valjalo učiniti, neovisno o tome da su postojanje zasebnih razreda podnositelji okarakterizirali kao „segregaciju“⁸⁴, budući da je zadaća USRH ocijeniti je li pojedinačni akt povrijedio određeno ustavno pravo, u konkretnom slučaju čl.14. Ustava u sprezi sa njegovim čl.65 (čl.62/1 Ustavnog zakona o ustavnom sudu⁸⁵). Iako je USRH pri tome vezan razlozima radi kojih se akt osporava (čl.75. UZUS), to ne vrijedi i za pravnu kvalifikaciju kojom se predlagatelji služe.

Bez prejudiciranja konačne odluke USRH, tok samog ustavnog postupka krenuo bi različitim smjerom da je Sud usvojio navode podnositelja kao *prima facie dokaze*, i teret dokazivanja **ne**-postojanja diskriminacije prenio na tuženike. Naime, mišljenje Suda da je razmještaj u zasebne razrede objektivno opravdan te utemeljen na mišljenju povjerenstva u čijem su sastavu „ovlašteni stručnjaci“ u čije mišljenje Sud „nema razloga sumnjati“ (§7.3) višestruko je problematično:

- **testiranje:** Dok se u presudi ESLJP (§§15.-19.) navodi da petoro tužitelja nije zadovoljilo na testu poznavanja jezika (za ostalih 10 tužitelja ne spominju se nikakvi rezultati), iz odluke USRH razvidno je da se nije radilo o standardiziranom, jednoobrazno primijenjenom i ocijenjenom testu hrvatskog jezika, već o kognitivnom testu primijenjenom od strane psihologa. Osim *supra* izložene neprilagođenosti kognitivnih testova kulturnim manjinama, u njihovoj primjeni ne postoje ni „procesne garancije“ („procedural safeguards“) na kojima se temeljila presuda ESLJP u slučaju *D.H.* Bez standardiziranog, kulturalno neutralnog testa, službeno utvrđenih smjernica njegove primjene i evaluacije rezultata, bez Roma u sastavu povjerenstva (na što ukazuje i USRH u §7.3), ostavljen je prostor diskreciji i arbitrarnosti. Ovo je očito iz navoda psihologa (§7.3. odluke USRH) da su romska djeca (općenito!) emocionalno nezrela te nemaju „usvojene minimalne

⁸² Budući Ustavni sud tužbu zaprimio još 19. prosinca 2002., ESLJP je u naknadnom postupku po žalbi utvrdio da je time povrijeđen čl.6/1 EKLJP i garancija razumnog trajanja sudskog postupka (§§40.-49. odluke ESLJP).

⁸³ Naime, otkada je 5. studenog 1997. na snagu u RH stupila EKLJP, ista je postala dijelom unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, *kao i sve odluke i pravna mišljenja Europske komisije i ESLJP* - Branko Smerdel, Smiljko Sokol, Ustavno pravo, Zagreb, 2006., str.111. No, i bez prakse ESLJP, Ustavni je sud u svojoj primjeni čl.14. jednako vezan i razvojem koncepta diskriminacije u RH, gdje je barem još od 2003. i izmjena i dopuna Zakona o radu (NN 38/95, 54/95, 64/95, 17/01, 82/01, 114/03, 30/04, 137/04 – proč. tekst, i 68/05 – odluka USRH) poznat pojam neizravne diskriminacije te prebacivanja tereta dokazivanja (novi članak 2. i 2.d).

⁸⁴ A koja podrazumijeva element namjere – tako i čl.5. ZSD.

⁸⁵ NN 99/99, 29/02 – izmjene i dopune, te 49/02 – proč. tekst. Dalje: **UZUS**.

higijenske navike pranja, oblačenja, vezivanja, zakopčavanja...Stoga je teško planirati razredne strukture koje će biti dovoljno poticajne za svu djecu...[nužno je] postići propušteno socijalnom deprivacijom⁸⁶. Radi se o neprikladnoj retorici lišenoj *pravno relevantnih* činjenica. U društvu vladavine ustava „socijalna deprivacija“ ne može biti „magična riječ“ koja opravdava mjere *inače* podložne strogoj ocjeni ustavnosti, jer su njeni uzroci i rješenja dublji od problematike razrednih struktura⁸⁷. Ipak, još do 2000. godine su romska djeca „iz higijenskih razloga“ u OŠ „Macinec“ ulazila na poseban ulaz, te dobivala obroke odvojeno od ostale djece⁸⁸.

- **praćenje napretka:** Kod razmjestaja učenika temeljenog na jezičnim sposobnostima za očekivati je da će provođenje te mjere, štetne po samopoštovanje i socijalizaciju djece, *također* pratiti određene procesne garancije. To podrazumijeva redovno testiranje napretka kroz standardizirane i jednoobrazno procijenjene testove, da bi se mogla objektivno utvrditi spremnost za „re-integraciju“. Naime, ako se pri izdvajanju djece potencijalno radi o obliku neizravne diskriminacije, njihovo zadržavanje u izdvojenom razredu i *nakon* što je prestao razlog njegova osnivanja postaje izravnom diskriminacijom na osnovi rase. Tako USRH napominje da je „Na državi...teret osiguranja učinkovite provjere postojanja, odnosno prestanka postojanja tih razloga kod svakog pojedinog učenika...a time i njegovog pravodobnog uključivanja u redovni obrazovni proces“ (§8.4.). I ESLJP u slučaju *Sampanis* ističe propust grčkih vlasti da sastave testove koji bi se „periodično zahtijevali od romske djece kako bi školske vlasti mogle ocijeniti, na osnovi objektivnih podataka umjesto približne procjene, njihovu sposobnost praćenja redovnih razreda“⁸⁹.

- **„jo-jo učinak“:** Prema podacima iz §§6.-20. odluke ESLJP, razvidno je da je čak šestoro tužitelja opetovano izmjenjivalo status „integriranog“ i „segregiranog“ učenika. Dvoje je školovanje započelo u „mješovitom“ razredu, da bi nakon dvije godine bili prebačeni u „romski“ razred, te potom (nakon 4, tj. 2 godine) ponovno integrirani (pouzdanost inicijalnih testova?). Da iza „transfera“ učenika stoje njihove ocjene, broj izostanaka te trenutne organizacijske sheme pojedinih škola (postoji li romski razred za konkretni uzrast ili ne), a ne poznavanje jezika, sugerira i primjer drugih četvero učenika. Započevši školovanje u *romskom* razredu, unutar 8 godina svog obrazovanja izvršili su još po tri transfera u, i iz, mješovitih razreda. Osobito je instruktivan slučaj osmo-tužiteljice Biljane Oršuš, koja je u romski razred upućena po utvrđenju teškoća u razvoju.

⁸⁶ Podcrtala autorica.

⁸⁷ Emocionalna nezrelost može u najtežim oblicima, vezanim za druge psihofizičke teškoće, biti samo razlogom upućivanja djeteta na oblik „primjerenog oblika odgoja i obrazovanja djeteta“ (čl.9/1 Pravilnika, v.bilj.80.). Higijenske navike će se bolje razviti u suradnji djeteta, njegovih roditelja i školskog pedagoga, nego izdvajanjem u zasebne razrede. U težim oblicima zanemarivanja djeteta nadležnost za postupanje u rukama je centara za socijalnu skrb.

⁸⁸ STINA, edukativno-informativni servis za prava manjina i međuetničku toleranciju, br.9. od 23.09.2002., na www.stina.hr, str.10.

⁸⁹ Izvješčaj za tisak Europskog suda za ljudska prava od 5.6.2008., odluka Vijeća u slučaju *Sampanis* (v.bilj.67.), toč.3. para.13.

- **trajnost struktura:** Nakon smještaja u „romske“ razrede, djecu po mišljenju škola te (prvostupanjskog i drugostupanjskog) suda nije bilo potrebno što prije reintegrirati. Presude suda prva dva stupnja tumače to potrebom da se „poštuje cjelovitost razreda i razredni kolektiv“ (§5.2. odluke USRH), te da bi „prebacivanje djece iz razreda u razred kod njih izazvalo stres“ (§8.1.). USRH ispravno ocjenjuje da „Nema...objektivnog i razumnog opravdanja ne uključiti u redoviti razredni odjel onog učenika koji je u nižim razredima osnovne škole u cijelosti svladao hrvatski jezik i s uspjehom usvojio propisani nastavni plan i program“. Osim problematičnog završetka rečenice⁹⁰, nejasan je i pojam „nižih razreda“ osnovne škole. Tu bi sintagmu valjalo shvatiti krajnje usko, da se dakle ne odnosi na razdoblje razredne nastave (I.-IV. razred), već kao izraz naloga USRH da nakon najviše 2-3 godine dijete mora biti osposobljeno za praćenje nastave na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu⁹¹.

- **izvještaj pučkog pravobranitelja:** U svom izvještaju za 2000. godinu, pučki pravobranitelj navodi da se u školama u Međimurju provodi segregacija, a „pod izlikom da romska djeca nemaju minimum higijenskih navika te ne poznaju hrvatski jezik dovoljno dobro...skriva se činjenica da se romska djeca u takvim „čistim“ učionicama školuju prema tzv. specijalnim programima koji su namijenjeni za djecu s poteškoćama u razvoju“. Posebno spominje izjavu tadašnjeg međimurskog župana da Romi „trebaju biti stavljeni u lance, ukrcani na kamione i deportirani preko granice“⁹². Reducirani nastavni program potvrđuje izvješće Hrvatskog helsinškog odbora i drugih nevladinih udruga: učitelji i ravnatelji u školama izdvojenih razreda potvrđuju da se „prilagođenim“ programima djeci pruža samo 20% znanja ne-romske djece⁹³. No, pučki je pravobranitelj u postupku pred USRH odustao od svog izvješća (već prihvaćenog od strane Sabora!), te

⁹⁰ Uspješan završetak razreda sam po sebi ne stoji u vezi sa usvajanjem jezika. Učenika koji je usvojio hrvatski jezik može se integrirati u mješoviti razred makar ga morao ponovno pohađati. Naime, učenici I.-III. razreda koji na kraju školske godine imaju negativnu ocjenu iz jednog predmeta prelaze u viši razred, no ne više od dva puta ako je ocjena iz istog predmeta. Ukoliko dijete ima više od 2 negativne „zaključene“ ocjene, ne izlazi na popravni ispit, već ponovno upisuje isti razred – čl.51.-53. Zakona o osnovnom školstvu.

⁹¹ Da se radi o konkretnoj zabrinutosti za provedbu odluke USRH upućuje prezentacija „Pristupačnije i kvalitetnije obrazovanje Roma“, gdje se navodi: „Odlukom ustavnog suda praktički se legalizirala praksa odvojenih razreda do 4. razreda OŠ...“. Prezentacija je dana na stručnom skupu odgojitelja, učitelja i stručnih suradnika koji rade s romskom djecom, održanom u Kutini 17.-18.01.2008., i dostupna je na stranicama Agencije za odgoj i obrazovanje, www.azoo.hr/admin/fckeditor/File/Pristupacnije%20i%20kvalitetnije%20obrazovanje%20Roma%20u%20RH.ppt. Budući da romske djeca u prosjeku u vrlo malom broju napreduju „preko“ 5. razreda osnovne škole, te se ispisuju kada navrš 15 godina života, sankcioniranjem izdvojenih razreda u prva 4 razreda predstavljalo bi sakrivenu „carte blanche“ održavanju segregacijske prakse: tako u šk. god. 2008./2009. u osnovnim školama Međimurske županije 1. razred pohađa 282 romske djece, dok ih je istodobno u 6.razredima dvostruko manje (143), u 7.razredima 72, a u 8.razredima tek 49 (dopis Službe za opću upravu i zajedničke poslove Ureda državne uprave u Međimurskoj županiji, klasa 008-01/08-01/98, ur.br. 2109-01-07-06-08-2, od 1.12.2008.).

⁹² Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2000. godinu, u kojem je cijelo poglavlje posvećeno problemima Roma, str.98.

⁹³ Izvještaj nevladinih udruga o svim oblicima rasne diskriminacije u Hrvatskoj, tzv. Shadow report, B.a.B.e., Udruženje žena Romkinja „Bolja budućnost“, Centar za mirovne studije, Srpski demokratski forum, HHO, u: ŠTINA, br.9. (v. bilj.88.).

ustvrdio da ne zna na koji je način utvrđivao postojanje tzv. specijalnih programa (§5.2.)

- **viktimizacija:** Ministarstvo obrazovanja je odustalo od provođenja integracije međimurskih razreda, s kojom je valjalo započeti u šk. god. 2002./2003., nakon što su roditelji ne-romske djece dva dana držali zatvorenom školu u Držimurcu, tražeći da se od 7 integriranih razreda sačine 2 „miješana“ sa malim brojem Roma koji odgovaraju njihovim uvjetima (higijena, ponašanje), te 5 „segregiranih“⁹⁴. Ipak, niti na jednom stupnju postupka sudovi ne spominju potencijalne učinke ovog ozračja na formiranje razreda, unatoč mišljenju ESLJP u slučaju *Sampanis* da se mora uzeti u obzir „incidence rasističkog karaktera“ te mogućnost njihova utjecaja na odluku o izdvajanju romske djece⁹⁵.

Izložena razmatranja dovoljna su za dokazivanje *vjerojatnosti* postojanja diskriminacije, i da su „testovi“ temeljem kojih su djeca razmješтана upravo ona, naizgled neutralna praksa, koja uz izostanak *ikakvih* procesnih garancija rezultira nejednakim položajem osoba određene etničke skupine. No, istu nepotpunu analizu primijenio je i ESLJP u svom naknadnom razmatranju slučaja⁹⁶, i time (zasad) uzrokovao ponovni gubitak spora tužitelja.

b) odluka ESLJP: Umjesto stupnjevitom analizom predmetnog slučaja, Sud je ocjenu povrede čl.14. EKLJP izveo jukstapozicijom činjeničnog stanja u slučajevima *Oršuš*, te *D.H* (§§65.-66.). Tako ističe da su (za razliku od čeških) hrvatski Romi školu ipak pohađali sa ostalom djecom (mada u izdvojenim razredima) pa im je time bio omogućen lakši prijelaz u redovne razrede. Izostanak objektivne i nadzirane procedure kojom se djecu izdvajalo/integriralo ESLJP smatra *pozitivnim*, jer omogućuje da se prijelaz učenika izvrši bez formalnosti (*sic!*). Ipak, dopušta da nije postojao „jasno postavljen skup postupaka i standarda, već se objektivno radilo o pojedinačnoj procjeni od strane razrednog učitelja... takva praksa ne može...isključiti svaki oblik arbitrarnosti“ (§65.).

Razlika u očima Suda je i pitanje osnove nejednakog postupanja: „Dok je u svojoj *D.H. i drugi* odluci Sud utvrdio da se razlika u postupanju temeljila na rasi, koja je zahtijevala najstrožu kontrolu, u sadašnjem slučaju razlika u postupanju zasnivala se na prikladnosti jezičnih vještina. No, ova osnova dozvoljava širu marginu procjene.“⁹⁷. Margina procjene na polju obrazovanja elastičnija je, tako

⁹⁴ Branimir Pleše (v.bilj.74).

⁹⁵ Izvještaj za tisak od 5.6.2008. (v.bilj.67.), toč.3. para.6.

⁹⁶ Prijedlog za postupanje ESLJP je zaprimio 8. svibnja 2003., nepunih 5 mjeseci nakon što je ustavna tužba zaprimljena u Ustavnom sudu.

⁹⁷ Pojam „margina procjene“ odnosi se na „manevarski prostor“ koji je ESLJP voljan omogućiti državama članicama Vijeća Europe u ispunjavanju njihovih obaveza prema EKLJP – S. Greer, *The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2000., str.5. Zamišljena kao najniži zajednički nazivnik ljudskih prava zemalja Vijeća Europe, ostvarenje „jednoobraznog standarda“ ljudskih prava mora biti postupno, vodeći računa o poštivanju državnog suvereniteta članica. Margina procjene tako daje fleksibilnost potrebnu da se izbjegnu štetni sukobi na liniji ESLJP - države članice, tj. da se nađe ravnoteža između suvereniteta država članica i njihovih obaveza temeljem EKLJP. Dopuštena širina margine ovisna je o kontekstu, tj. o povredi kojeg se članka EKLJP radi – N. Lavender, *The Problem of the Margin of Appreciation*, *European Human Rights Review*, no.4/1997, str.382.

da „Državama ne može biti zabranjeno da uspostave odvojene razrede ili različite vrste škola za djecu sa poteškoćama, ili da implementiraju posebne obrazovne programe u odgovoru na posebne potrebe“ (§68. odluke u slučaju *Oršuš*). No, kako se radi o jednoj od „sumnjivih“ osnova diskriminacije, ta elastičnost ipak može biti samo vrlo slaba.

Glede povrede prava na obrazovanje, Sud smatra da **tužitelji** tvrdnje o smanjenom programu nisu dokazali. Ističe da je planiranje nastavnog programa u isključivoj nadležnosti država članica Vijeća Europe, jer uključuje pitanja svrsishodnosti. Kao srž garancije prava na obrazovanje u čl.2. 1. Protokola na EKLJP ističe pravo da osoba može, kroz službeno priznanje završenih obrazovnih stupnjeva, vući koristi iz primljenog obrazovanja (toč.57.). Isto stajalište istaknuo je u svojoj odluci i USRH, pozivajući se na odluku ESLJP iz 1968.⁹⁸ No, iako citirana, ta odluka nije relevantna za predmetni slučaj, budući se odnosila na pitanje je li dopušteno da neka država (Belgija) traži formalnu homologaciju svjedodžbi škola koje unutar Belgije obavljaju nastavu na jeziku različitom od službenog jezika pojedine regije (toč.34. i 35.). Dok je ESLJP odlučio da proces homologacije ne predstavlja nerazmjern teret po učenika, kojemu je dakle zajamčena mogućnost ostvarivanja koristi od svog obrazovanja (toč.42.), slučaj *Oršuš* odnosi se na *kvalitetu* obrazovanja. Njegov cilj nije stjecanje svjedodžbi, već znanja i vještina potrebnih za doprinos društvu. Stoga propusti u osiguranju obrazovanja takve kvalitete ne mogu konvalidirati priznanjem njegovih formalnih učinaka.

U zaključku, potrebno je sintetički promotriti navedenu „svježu“ jurisprudenciju ESLJP, te zaključiti da je isti Sud u studenom 2007. započeo s primjenom proširenog koncepta diskriminacije nespričan na konzekventno provođenje svih njegovih zahtjeva. Kao revizijski sud, koji nije hijerarhijska nadzorna instanca već sudište obvezno uzimati u obzir i političke momente (suverenost država članica, margina procjene), po prvi puta kritizirati čitavi obrazovni sistem neke zemlje (slučaj *D.H.*) bio je, čini se, za njega radikaln i s otporom poduzet korak (tek presudom Velikog vijeća!). Tako se već u srpnju 2008. na hrvatskom primjeru Sud *povratkom na staru praksu* doima voljnim prijeći preko povrede Konvencije slijedom hrvatskih uvjeravanja da se aktualnim zakonodavnim i obrazovnim naporima umanjuje potreba (diskriminatorne) prakse. Time, koliko je god kroz *D.H.* Sud „ogolio zube“, 8 mjeseci kasnije slučajem je *Oršuš* svojevolumeno sebi nametnuo (političku) brnjicu, te će biti interesantno pratiti daljnji razvoj njegove jurisprudencije: hoće li se progresivne posljedice odluke u *D.H.* sustavno zanemariti kao „hard case“ koji čini „bad law“⁹⁹, ili je voljan nakon određenog

⁹⁸ Riječ je o presudi „*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*“ v. *Belgium*, app.no. 1474/62, 1677/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, i dr., od 23. srpnja 1968.

⁹⁹ Justice Oliver Wendell Holmes, sudac Vrhovnog suda SAD, u slučaju *Northern Securities Co. v. United States* (193 U.S. 197, 1904., str.400-401) je rekao da „Great cases like hard cases make bad law.“ Stoga što „...veliki slučajevi zovu se velikima ne iz razloga njihova stvarnog značaja za oblikovanje budućega prava, već radi neke slučajnosti ili trenutnog prevladavajućeg interesa koji apelira na osjećaje te kviri prosudbu“.

perioda „aklimatizacije“ svih (političkih) čimbenika dalje razvijati razvoj anti-diskriminacijskog prava. U tom svjetlu, bit će zanimljivo vidjeti kakav će učinak imati žalba koja je u slučaju *Oršuš* podnesena 1. prosinca 2008.¹⁰⁰, te neće li možda Veliko vijeće novom odlukom utemeljiti snažnije mladu praksu.

3. SMJERNICE ZA OBRAZOVNU INTEGRACIJU ROMA U RH

Gradeći na analiziranoj praksi Ustavnog suda RH te ESLJP, kao i dosadašnjim modelima koje RH primjenjuje u obrazovanju pripadnika nacionalnih manjina, dva su smjera moguće prilagodbe hrvatskog obrazovnog sustava potrebama (jezično hendikepirane) romske djece.

3.1. Modeli obrazovanja pripadnika nacionalnih manjina

Očito rješenje nalazi se u primjeni već postojećih i funkcionalnih modela obrazovanja pripadnika nacionalnih manjina prema *Zakonu o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina*¹⁰¹, koji bi omogućio postupno integriranje romske djece u hrvatske kulturološke i jezične obrasce, u isto vrijeme razvijajući posebnost i identitet njihova etnosa. Takvo se obrazovanje može provoditi u posebnoj (pred)školskoj ustanovi, ili razrednom odjelu te obrazovnoj skupini, koje se mogu osnovati i za manji broj učenika od onog utvrđenog za početak rada s nastavom na hrvatskom jeziku i pismu¹⁰² – čl.3. i 4. Zakona). U RH su razvijena tri takva modela¹⁰³ organiziranja i provođenja nastave i to:

- **MODEL A:** Cjelokupna se nastava izvodi na jeziku i pismu nacionalne manjine, uz obvezno učenje hrvatskog jezika u istom broju sati u kojem se uči i jezik manjine. Učenici imaju pravo i obvezu usvajati dodatne sadržaje važne za manjinsku zajednicu.

- **MODEL B:** Nastava se izvodi dvojezično. Prirodna se grupa predmeta uči na hrvatskom jeziku, a društvena grupa predmeta na jeziku nacionalne manjine.

- **MODEL C:** Nastava se izvodi na hrvatskom jeziku, uz dodatnih dva do pet školskih sati namijenjenih njegovanju jezika i kulture nacionalne manjine. Ta dodatna satnica obuhvaća učenje jezika i književnosti nacionalne manjine, geografije, povijesti, glazbene i likovne umjetnosti.

U sustavu predškolskog odgoja i naobrazbe u šk. god. 2006./2007. proveden je

¹⁰⁰ ECHR Izvještaj za tisak od 15.12.2008. o slučajevima za koje je prihvaćeno odlučivanje u Velikom vijeću.

¹⁰¹ V. bilj.20.

¹⁰² Osnovna škola ima najmanje osam razrednih odjela, po jedan od I.-VIII. razreda (čl.6. Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja, NN 63/2008). Optimalan je broj učenika u razrednom odjelu 20, najmanji 14, a najviši 28 učenika (čl.8. Standarda).

¹⁰³ Čl.30. Standarda osnovnoškolskog sustava (*ibid.*).

odgoj na materinskom jeziku (Model A) za četiri nacionalne manjine: češku (141 djece), mađarsku (148), srpsku (391) i talijansku (839), tj. ukupno sa 1.539 djece i 136 odgajatelja¹⁰⁴. Osnovnoškolskim odgojem i obrazovanjem (u istoj šk. god., za iste manjine) je Modelima A i B bilo obuhvaćeno 4.425 učenika, te Modelom C (češka, srpska, mađarska, ali i makedonska, rusinska, njemačka, slovačka i ukrajinska manjina) 2.289 učenika, sa ukupno 845 učitelja/nastavnika¹⁰⁵. Tako je MZOŠ 2007. za obrazovne programe i nastavu na jeziku i pismu nacionalnih manjina osigurao 7.050.990,94kn (tj. 3.970.802,73kn u 2006.)¹⁰⁶.

Od zemalja Europske Unije, **Finska** u svojim smjernicama za obrazovanje Roma navodi da se romskoj djeci mora omogućiti nastava i na njihovom jeziku (romski kao materinski jezik), kao i upoznavanje vlastite povijesti i kulture, u cilju stvaranja „dvostrukog identiteta učenika“¹⁰⁷. Među 10 članica EU pridruženih 1.5.2004., samo **Rumunjska** je poučavanje romskog jezika uvela u svoj opći obrazovni okvir, te ga normirala u zakonu o obrazovanju nacionalnih manjina¹⁰⁸. Tako je u šk. god. 2001./2002. učenje romskog jezika bilo organizirano u 102 škole za ukupno 12,650 učenika¹⁰⁹.

No, usprkos uspješnosti ovakvih programa, u Hrvatskoj „danas pripadnici romske...manjine nisu sustavno uključeni ni u jedan model školovanja na svom jeziku, jer to do sada nisu tražili“¹¹⁰. Nejasno je zašto pojedine jedinice regionalne samouprave (Međimurska županija) ne pokušaju temeljem dogovora sa lokalnim romskim zajednicama u svojim školama osnovati razredna odjeljenja gdje bi se nastava provodila prema Modelu A (tj. B, ukoliko se radi o populaciji koja već bolje vlada hrvatskim jezikom). Mada, jedna od velikih prepreka bi svakako bila odredba čl.10. *Zakona o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina*, koja zahtijeva da odgojno-obrazovni rad obavljaju nastavnici iz reda nacionalne manjine koji potpuno vladaju jezikom iste manjine, odnosno nastavnici koji nisu iz reda nacionalne manjine, a potpuno vladaju njenim jezikom i pismom. Budući da nastavnici moraju biti osobe sa odgovarajućom **visokom** stručnom spremom (čl.71. *Zakona o osnovnom školstvu*), u Republici Hrvatskoj niti ne

¹⁰⁴ Izvješće MZOŠ (v.bilj.26.), str.2.

¹⁰⁵ *Ibid.*, str.3.

¹⁰⁶ *Ibid.*, str.2. Radi se o sredstvima iz Državnog proračuna klasificiranim kao „Poticaji obrazovanja nacionalnih manjina“ (A 577131) u iznosu od 2.965.712,14kn (2006.g.) tj. 5.996.221,00kn (2007.g.), te „Posebni programi obrazovanja za provođenje programa nacionalnih manjina“ (A 577137) u iznosu od 1.005.090,59kn (2006.g.) tj. 1.054.769,94kn (2007.g.).

¹⁰⁷ Puzić S., Interkulturalno obrazovanje u europskom kontekstu: analiza kurikuluma, Metodika, Vol.8, br.15 (2/2007), 373-389, str.384.

¹⁰⁸ Zakon o obrazovanju 84/1995 – Sergiu Constantin, Linguistic policy and national minorities in Romania, *Noves SL. Revista de Sociolinguistica*, Autumn 2004, str.6.

¹⁰⁹ National strategies for minority schooling: A Comparative Analysis, izvješće European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), str.17, na http://fra.europa.eu/fra/material/pub/RAXEN/4/edu/CC/Educ.%20CS_EDU_CC.pdf.

¹¹⁰ NPR (v.bilj.22.), str.31.

postoje pripadnici romske manjine sposobni preuzeti ove zadaće¹¹¹, a svakako u dovoljnom broju ne postoje ne-romski govornici nekog od romskih jezika. Čini se i da valja za potonjom mogućnošću i ne postoji, budući da NPR konstatira da „Romi...ne govore jedinstveni romski jezik, koji bi mogli naučiti učitelji“¹¹², pa iako (str.37.) kao cilj predviđa da se od 2004. pa nadalje predmet romski jezik i kultura uključi kao izborni predmet na učiteljskoj akademiji i drugim visokoškolskim institucijama, to do sada nije učinjeno. Među zemljama EU, posebno Slovačka, Mađarska, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo učitelje dodatno obrazuju o kulturi i jeziku Roma¹¹³. Ipak, valja spomenuti da je 2008. godina namijenjena provedbi ciljeva PHARE 2005. projekta vrijednog ukupno 1.3 mil.€ (Projekt podrške Romima)¹¹⁴, jedan od kojih je i „Usavršavanje za nastavnike kako bi djeca imala što bolje obrazovanje“¹¹⁵.

Zanemarivi su i naponi na sastavljanju ne samo udžbenika, već i rječnika te uopće knjiga na romskom jeziku. Tek je 5.11.2008. predstavljen prvi Rječnik romsko-hrvatskog jezika, „*Romano alavari*“ prvog hrvatskog sudskog tumača za romski jezik Veljka Kajtazija¹¹⁶, sa 10 000 leksema. Izuzetno je i bitna knjiga Lidije Cvikić (ur.), *Drugi jezik hrvatski: Poučavanje hrvatskoga kao nematerinskoga jezika u predškoli i školi s posebnim osvrtom na poučavanje govornika bajaškoga*

¹¹¹ Sam NPR konstatira da nema podataka o broju studenata – Roma, no „s obzirom na vrlo mali broj njih koji završavaju srednju školu, može se pretpostaviti da je broj studenata Roma neznatan“ – (*ibid.*, str.36). No, Izvješće MZOŠ (v.bilj.26.) navodi da je Ministarstvo u 2007. stipendiralo (u iznosu od 10.000kn godišnje) 10 romskih studenata, kao i 2006. godine (str.6.). Iste je godine Ministarstvo stipendiralo 101 romskog učenika srednjih škola u iznosu od 5.000kn godišnje (šk.god. 2005./2006. stipendirano je 52.4% manje učenika, tj. njih 48). Zanimljivo je primijetiti i da se prema podacima županijskih ureda državne uprave u 2007. samo 66 učenika izjasnilo kao pripadnik romske nacionalne manjine (tj. 2006. njih 14!), što je u znatnom raskoraku sa brojem učenika prijavljenih za stipendije namijenjene romskoj nacionalnoj manjini.

¹¹² V.bilj.22., str.34.

¹¹³ Segregation of Roma children in education: Addressing Structural Discrimination through the Race Equality Directive, izvještaj Europske komisije (Lila Farkas) od srpnja 2007., str.40., toč.4.

¹¹⁴ PHARE program Europske komisije pretprijetni je program pokrenut 1989. godine, čija je prvobitna svrha bila pomoći tranzicijskim zemljama u suočavanju sa izazovima gospodarskog restrukturiranja i političkih promjena. Provedba prvih PHARE projekata u RH počela je 2005., a od 23.08.2007. (odlukom Vlade) ih provodi Središnja agencija za financiranje i upravljanje programima i projektima EU (SAFU). Jedan od PHARE 2005. projekata je i Projekt podrške Romima, koji obuhvaća obrazovnu te infrastrukturu komponentu. Detaljne informacije o upravljanju programom PHARE u RH i o natječajima u njegovom sklopu dostupne su na stranicama Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU: www.strategija.hr. U proračunu za 2007. godinu, predviđeno je 3.886.234kn sredstava iz PHARE 2005. programa. Taj je iznos u proračunu za 2008. 7.372.211kn (šifra: A513017).

¹¹⁵ Prema: <http://www.vlada.hr/nacionalniprogramromi/Vijesti-APD/PHARE-2005/2006-Projekt-podske-Romima.html>. Iz podataka SAFU razvidno je da je 2007. proveden međunarodni natječaj i izabran međunarodni konzultant na projektu „Poboljšanje kvalitete obrazovanja i povećanje mogućnosti za zapošljavanje romskoj nacionalnoj manjini u RH“. Na natječaju (referenca EuropeAid/123295/D/SER/HR) odabrano je Sveučilište Jyväskylä iz Finske, sa maksimalnim budžetom od 800.000€ - http://www.safu.hr/datastore/filestore/140/Contract_Forecast.pdf.

¹¹⁶ „Kali Sara“ Udruga za promicanje obrazovanja Roma u Republici Hrvatskoj i Odjel za orijentalistiku Hrvatskog filološkog društva, *Biblioteca orientalisca*, Zagreb 2008. Tiskanje je MZOŠ sufinancirao sa 20.000kn - Izvješće MZOŠ o provođenju Nacionalnog programa za Rome za 2004., 2005. i 2006. godinu, Povjerenstvo za praćenje provedbe Nacionalnog programa za Rome, str.75.

*romskoga*¹¹⁷, namijenjen prvenstveno učiteljima malih Roma, sa dodatkom malog rječnika kao „prve pomoći“ u njihovom sporazumijevanju sa takvim učenicima.

3.2. Osposobljavanje za obrazovanje na hrvatskom jeziku

a) programi predškole: čl.16. *Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i naobrazbe*¹¹⁸ kao jedan od „programa javnih potreba“ normira i programe predškole (čl.3/2.4). Obavezna je za djecu koja nisu obuhvaćena redovitim programom predškolskog odgoja do 5. godine, te se provodi u godini¹¹⁹ prije polaska u osnovnu školu (čl.16/1). Program traje 250 sati, u razdoblju od 1.10. do 31.05. (čl.18.)¹²⁰, te broj djece u jednoj odgojno-obrazovnoj skupini ne može biti veći od 20. Ove programe, uz osnivača ustanove, *sufinancira* država (čl.53.).

NPR kao jedan od svojih ciljeva predviđa (str.30.) i uključivanje romske djece u predškolski odgoj. Ti su programi upravo ključni za pripremu romske djece za izazove integriranog školskog okruženja, te svojom uspješnom provedbom eliminiraju potrebu za segregiranim razredima. Riječima NPR-a, „Okosnica tog programa je učenje hrvatskog jezika, razvijanje higijenskih i radnih navika, društvenosti [?], suosjećajnosti [?], samokontrole, usvajanje prihvaćenih obrazaca ponašanja, te sve druge aktivnosti kojima se potiče svestrani razvoj duševne i tjelesne osobnosti svakog djeteta.“ (str.32.). Te programe provode dječji vrtići (redovni i romski), romske udruge, te osnovne škole. Tako je u šk. god. 2005./2006. u predškolskom odgoju bilo 636 romske djece, od čega 459 u programima predškole. U šk. god. 2006./2007. ta brojka bila osjetno manja (-20%): 509 djece, od čega 298 (-35%) u programima predškole. Te brojke nisu zasigurno zadovoljavajuće, niti u svom apsolutnom iznosu, niti po trendu svojega kretanja¹²¹, iako MZOŠ navodi da je 2007. za sufinanciranje 13 programa predškolskog odgoja i predškole iskoristio ukupno

¹¹⁷ Profil, Zagreb 2007.

¹¹⁸ NN 63/2008, donesen je na temelju čl.6/1 Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi (NN 10/97 i 107/07).

¹¹⁹ APDR je prethodno (pre)ambiciozno predvidio uključivanje romske djece u dvogodišnji program (str.6.) – v.bilj.24.

¹²⁰ Iznimno, ako je programom obuhvaćeno manje od petoro djece, ili ako se ne može organizirati prijevoz djece do vrtića, odnosno osnovne škole, program predškole može se smanjiti, a mora trajati najmanje 150 sati u spomenutom razdoblju (čl.18/2).

¹²¹ Iako se broj djece uključene u programe predškolskog odgoja istovremeno popeo sa 177 (2006.) na 211 (2007.), tj. porastao za 19.2%, radi se mahom o uključivanju romske djece u romske vrtiće ili programe romskih udruga, gdje ne primaju usmjerenu lingvističku naobrazbu usporedivu sa programima predškole.

1.306.188,47kn¹²², od čega za 9 programa predškole 726.860kn¹²³. Inače, *Pravilnik o načinu raspolaganja sredstvima državnog proračuna i mjerilima sufinanciranja programa predškolskog odgoja*¹²⁴ ne izdvaja romsku djecu kao skupnu od posebne skrbi, već se za njih sredstva osiguravaju kao i za ostalu djecu predškolske dobi – pripadnike nacionalnih manjina, tj. MZOŠ za pojedino dijete mjesečno osigurava sredstva od maksimalno 75kn. Programe predškole MZOŠ pak financira u iznosu od 20kn mjesečno po djetetu (čl.7.). Navodi se i da „su predškole segregirane i najčešće rezultiraju otvaranjem predškolskih skupina pri osnovnim školama i udrugama o trošku MZOŠ-a, te lokalnim vlastima omogućuju pasivnu ulogu u poticanju i financiranju kvalitetnih predškolskih programa za romsku djecu“¹²⁵. Bitna je pozitivna značajka NPR-a da predviđa osiguranje jednog besplatnog obroka djeci uključenoj u program predškole, a *po potrebi* (nejasna formula, čija je primjena u praksi virtualno nepostojeća) i prijevoza (str.33.).

S obzirom na cilj programa predškole, nužno je osigurati **učinkovit nadzor** njihova rada i provedbe, a što NPR i predviđa (str.33.). No, prema izvješću MZOŠ¹²⁶ razvidno je da su samo učenici koji pohađaju nastavu, na jeziku i pismu nacionalnih manjina (a u programima predškole ih je 2007. bilo 1.539, te je za njihove predškolske ustanove MZOŠ u 2006. i 2007. izdvojio po 1.500.000kn) bili podvrgnuti vrednovanju Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja (NCVVO)¹²⁷. APDR također predviđa sustavno provođenje animacije roditelja romske djece sa ciljem osiguranja njihove podrške programima predškole (str.5.)¹²⁸. No, u kojoj mjeri ipak svi pozitivni pomaci od godine do godine ovise o novčanim sredstvima, govori najbolje primjer OŠ „Dr. Ivan Novak“ u Macinecu, koja je kao jedna od pobjednika natječaja REF-a¹²⁹ u šk.god. 2006./2007. sa dobivenih

¹²² Sredstva su korištena iz Projekta „Pristupačnije i kvalitetnije obrazovanje Roma u Republici Hrvatskoj“ (projektni kod CR 005, srpanj 2006. - listopad 2008.). Sredstva projekta odobrena su temeljem Ugovora za primitak financiranja od Fonda za obrazovanje Roma (Roma Education Fund – REF) sa sjedištem u Budimpešti, potpisanog 20. srpnja 2006. REF je osnovan 12.05.2005., sa temeljnim sredstvima od oko 34 mil.€ za period 2005.-2015., od strane 8 donora: Kanade, Grčke, Irske, Nizozemske, Slovenije, Švedske, Švicarske i Ujedinjenog Kraljevstva, privatnih zaklada te Svjetske banke i Središnje europske banke - www.romaeducationfund.hu. Za usporedbu, na samom početku provedbe NPR-a isti na str.32. (v.bilj.22.) u 2004. godini predviđa sredstva od 1.600.000kn za programe predškolskog odgoja i predškole.

¹²³ Odluka MZOŠ o sufinanciranju programa za unaprjeđenje odgoja i obrazovanja djece pripadnika romske nacionalne manjine u 2006./2007. godini, Klasa: 016-01/06-01/00207, Urbr. 533-12-07-6 od 7. veljače 2007. Od 9 programa predškole, samo se 3 odvijaju unutar vrtića.

¹²⁴ NN 134/1997.

¹²⁵ Pristupačnije i kvalitetnije obrazovanje Roma u RH (v.bilj.91.), slide 13.

¹²⁶ V.bilj.26.

¹²⁷ Zakon o Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja objavljen je u NN 151/2004. Javna je ustanova sa sjedištem u Zagrebu, koja „obavlja poslove vanjskog vrednovanja u odgojno-obrazovnom sustavu Republike Hrvatske i poslove provođenja ispita temeljenih na nacionalnim standardima.“ (čl.4.).

¹²⁸ Nadzor provođenja ove mjere je u najboljem slučaju polovičan, uzme li se u obzir da potrebne podatke o broju romske djece u predškolskim ustanovama prikupljaju službe za društvene djelatnosti ureda državne uprave u samo 4 županije (Međimurskoj, Varaždinskoj, Istarskoj i Sisačko-moslavačkoj), te u Gradu Zagrebu (str.5. APDR-a).

¹²⁹ V.bilj.122.

86.813 kn provodila program predškole za male Rome, da bi potom u tekućoj šk.god. 2008./2009. (kao i prijašnjoj) jedvice uspjela provesti „malu školu“ u trajanju od 3 mjeseca prije početka školske godine¹³⁰. Istraživanje provedeno 2007. na 14 lokacija provođenja predškolskih programa za romsku djecu pokazuje da je tek 49% djece postiglo više od 60% bodova na testiranju za upis u osnovnu školu¹³¹. No, hrvatski primjer je ipak pozitivan u usporedbi sa **Slovačkom**, gdje otkako je 1989. do tada obavezna i besplatna predškola zamijenjena opcionalnom (i plaćenom!), do 2003. romska su djeca već činila *manje od 1%* polaznika tih programa. **Češka** je, pak, pozitivan primjer: u šk.god. 2000/01 otvorila je 110 „pripremnih razreda“ sa 214 pedagoških pomagača, za ukupno 1,364 učenika¹³².

b) segregirani razredi: Pogotovo u početnim godinama provođenja NPR-a i APDR-a razumno je za očekivati u najboljem slučaju ograničene rezultate. Tako, niti će sva romska djeca pohađati programe predškole, niti će i među njima sva biti jezično dovoljno prilagođena. Stoga je na državi i dalje teret osiguranja kvalitetnog, nadziranog i što bržeg uključenja romske djece iz izdvojenih razreda u redovne, „integrirane“, s time da im se i u međuvremenu osigura obrazovanje jednake kvalitete kao i za njihove ne-romske kolege. No, **porast** broja segregiranih razreda je, bez obzira na navedeno, neočekivan. Dok ih je 2001. u Međimurskoj županiji bilo ukupno 24, u šk.god.2008./2009. taj broj iznosi 48, tj. **dvostruko više**¹³³.

OSNOVNE ŠKOLE KOJE U POJEDINIM RAZREDNIM ODJELJENJIMA IMAJU MIN. 20% ROMSKIH UČENIKA U ŠK.GOD.2008./2009.			
ŠKOLA	SEGREGIRANIH RAZREDA	ROMI/ UKUPNO DJECE ¹	%
OŠ „Domašinec“, Domašinec	nema	34/298	11.41
OŠ „Donja Dubrava“, Donja Dubrava	nema	17/285	5.96
OŠ „Kotoriba“, Kotoriba	1	99/322	30.75
OŠ „Kuršanec“, Kuršanec, Čakovec	13	287/454	63.21
OŠ „Dr.Ivan Novak“, Macinec	14	319/494	64.57
OŠ „Mala Subotica“, Mala Subotica	9	177/518	34.16
OŠ „Mursko Središće“, Mursko Središće	nema	78/558	13.98
OŠ „Orehovica“, Orehovica	6	144/264	54.54

¹³⁰ Informacije su dobivene u neposrednom kontaktu sa pedagogom škole.

¹³¹ Pristupačnije i kvalitetnije obrazovanje Roma u RH, (v.bilj.91.), slide 9.

¹³² FRA Roma Report (v.bilj.27.), str.40. (Slovačka) te 48. (Češka).

¹³³ Budući da službeni podaci o broju segregiranih razreda u Međimurskoj županiji ne postoje, podaci su dobiveni osobnim kontaktom sa ravnateljima i pedagogima pojedinih osnovnih škola Međimurske županije. Valja primijetiti i da, dok je broj segregiranih razreda porastao za 100%, u istom se razdoblju broj romskih osnovnoškolaca povećao tek 64,16%, tj. sa 865 na 1439 (v. *infra*, bilj.137.), što upućuje na nesrazmjer čak i kada se **ne** uzme u obzir činjenica da od upisane djece ne sva, već oko 59% (2001. 511 od 865) bivaju uopće upućena u segregirane razrede.

OŠ "Vladimir Nazor", Pribislavec, Čakovec	5	152/345	44.06
OŠ "Podturen", Podturen	nema	55/372	14.78
Centar za odgoj i obrazovanje, Čakovec	nema	58/71	81.69

NB da podaci o broju Roma u školama nisu istovjetni podacima o broju romske djece u segregiranim razredima.¹³⁴

Da bi se osiguralo najmanje moguće ograničavanje prava i sloboda romske djece, valja uvesti stručno sastavljene, provedene i vrednovane **testove poznavanja hrvatskog jezika**, prilagođene romskim kulturološkim specifičnostima¹³⁵. Iako o tome niti NPR niti APDR ne govore ništa, to je imperativni korak ukoliko se žele osigurati željeni „procedural safeguards“ nužni kod ekstremnih mjera segregacije djece. Jednako tako, NPR posebno predviđa ustrojavanje segregiranih razrednih odjela/skupina za romsku djecu koja nisu bila uključena u programe predškole *i/ili* ne poznaju dovoljno hrvatski jezik¹³⁶, no mjere potrebne nakon što je dijete izdvojeno u zaseban razred NPR i APDR **ne normiraju**. Tako je u RH „osnovni mehanizam za olakšanu integraciju djece ...APRD-a i NPR-a...predškola.“¹³⁷, neovisno o njenoj stvarnoj (ne)uspješnosti.

Njihovo obrazovanje u segregiranim razredima po kvaliteti ne smije ni po čemu zaostajati u odnosu na integrirane razrede, te se mora posebno orijentirati na potpuno usvajanje hrvatskog jezika i pisma. Potrebno je u ovu svrhu razviti **posebne edukativne materijale**, kao što su pjesmarice, brojalice, čitanke.¹³⁸ Proporcionalnosti mjera radi, nužno je ustanoviti i redovni, jednako stručno zamišljen te provodeći, **nadzor** nad progresijom usvajanja hrvatskog jezika. Testiranja na bazi posebno sastavljenih testova morala bi biti periodična (najmanje dvaput godišnje) te bi se ovisno o njihovim rezultatima mogla vršiti objektivno utemeljena integracija djece u redovne razrede. Škole bi morale **preuzeti**

¹³⁴ Službeni podaci Ureda državne uprave u Međimurskoj županiji, Služba za opću upravu i zajedničke poslove, dopis od 01.12.2008., Klasa 008-01/08-01/98, Urbr. 2109-01-07-06-08-2. Osim podataka o ukupnom broju romske djece i druge djece u osnovnoškolskom obrazovanju u Međimurskoj županiji, za druge je informacije autorica bila upućena na samostalno kontaktiranje osnovnih škola u županiji, kojih je 32. Vrijedi primijetiti i da su i tako minimalni podaci dobiveni tek nakon višekratnih razgovora sa voditeljima raznih odjela Službe, te na konačno urgiranje pri njenom samom rukovodstvu. Razvidno je i da se rješavanju zahtjeva pristupilo tek 12 dana nakon njegova primitka (dok je krajnji rok za pružanje informacije prema Zakonu o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, čl.12/1) 15 dana.

¹³⁵ U razgovoru sa pedagogom jedne međimurske osnovne škole, doznaje se primjer jednog od „netočno“ riješenih zadataka testa inteligencije, koji signalizira „nepoznavanje“ jezika: upitano da nacrtat trokut, romsko je dijete ucrtalo tri predmeta (koja idealno, svojim prostornim odnosima ipak tvore *zamišljeni* trokut!).

¹³⁶ Str.36. Ne postoji paralelna politika stvaranja izdvojenih razreda za ne-romsku djecu iz razloga što nisu pohađala predškolu.

¹³⁷ Pristupačnije i kvalitetnije obrazovanje Roma u RH (v.bilj.91.), slide 13.

¹³⁸ Takve materijale nudi npr. vrijedan prilog Marije Bošnjak knjizi Lidije Cvikić (v.bilj.117.), gdje su sadržane brojalice i pjesme, gramatičko-leksičke vježbe i igre. Na 147 stranica priloga nalaze se radni listovi sa slikama pojmova temeljnog rječnika, sa karticama za jezični domino te uvježbavanje padeža. Isti se u elektroničkom obliku nalaze i na <http://www.osi.hu/esp/rei/Documents/Jezicak-Manualforbilingualteaching-Croatianlenguageteam.doc> (Jezičak - priručnik s radnim listićima za poučavanje hrvatskog kao nematerinskog jezika s posebnim osvrtom na hrvatski za Rome).

odgovornost za (ne)uspjeh svojih učenika na tim testovima, te bi i država trebala sukladno tome razmisliti o sustavu nagrada ili „kazni“ za pojedine od njih¹³⁹.

Romskoj djeci treba omogućiti pohađanje **besplatnog produženog boravka**. NPR (str.36.) predviđa tu mjeru kao metodu osiguranja prostornih i drugih uvjeta za pisanje domaćih zadaća i učenje, te pružanja pomoći radi njihova boljeg napredovanja, usvajanja hrvatskog jezika i svladavanja nastavnog gradiva¹⁴⁰. No, budući da čl.13. financiranje produženog boravka prepušta jedinicama lokalne i regionalne samouprave (ukoliko iste to utvrde kao javnu potrebu u osnovnom školstvu), naglasak je ponovno stavljen na sredstva državnog proračuna, tj. sredstva REF-a¹⁴¹. Tako su u šk. god. 2006./2007. u okviru REF projekta romska djeca pohađala produženi boravak na ukupno 7 lokacija (no samo su 3 bile i integrirane) temeljem raspodjele ukupno 458.081kn - sveukupno se radilo o 246 romske djece, s prosječnom polaznošću od 90.27%¹⁴².

U okviru provođenja NPR-a, najviše se ipak postiglo uvođenjem **romskih suradnika-pomagača**, no samo u Međimurskoj županiji¹⁴³. Radi se mahom o stanovnicima naselja iz kojeg su učenici s kojima rade, koji imaju najmanje srednju stručnu spremu te koji, uz dobro znanje hrvatskog jezika, vladaju i romskim jezikom učenika. Pomagači rade sa skupinama Roma-učenika razredne nastave tako da im pružaju pomoć u procesu socijalizacije i svladavanju redovnog nastavnog plana i programa¹⁴⁴. Ovo podrazumijeva: pomaganje nastavniku u pripremi djece i učenika za postizanje visoke razine poznavanja hrvatskog jezika; stjecanje vještina učenja, te pomoć u nastojanjima da se djeci približi škola; olakšavanje procesa komunikacije između nastavnika i učenika; pomaganje u interakciji s roditeljima; sudjelovanje u odgojno-obrazovnom procesu i izvan-nastavnim aktivnostima pod nadzorom nastavnika kada je to potrebno; pomaganje nastavniku pri izboru odgovarajućih metoda, pristupa i materijala za izvođenje odgojno-obrazovnog

¹³⁹ Tako i „No Child Left Behind Act“ u SAD-u (20 U.S.C. §6301 et.seq. (2001.)) za škole koje imaju „LEP“ učenike („Limited English Proficiency“, tj. ograničenog poznavanja engleskog jezika – radi se mahom o djeci imigranata. Termin je istovjetan onom „ELL“, tj. „English Language Learner“ – učenik engleskog jezika.) predviđa provođenje redovnih testiranja njihova jezičnog napretka. 1. odjeljak („Title“) Zakona zahtijeva da škole poboljšaju učinak LEP učenika na testovima jezika te matematike od 3. razreda osnovne škole nadalje. Protiv škola koje *značajno* ne poboljšaju rezultate ovih učenika kroz neki duži period vremena predviđene su razne intervencije, uključujući premještanje djeteta u drugu školu te obavezu uspostave dodatnih usluga kao što su programi poslije škole. Produženi neuspjeh u ispunjavanju zacrtanih rezultata vodit će do restrukturiranja škole, a moguće i njenom zatvaranju – Izvještaj Urban Instituta, „The New Demography of America’s Schools: Immigration and the No Child Left Behind Act“, autora Randy Capps, Michael Fix, Julie Murray, Jason Ost, Jeffrey S. Passel, Shinta Herwantoro, str.1., na http://www.urban.org/UploadedPDF/311230_new_demography.pdf.

¹⁴⁰ Standard osnovnoškolskog sustava (v.bilj.102.) definira produženi boravak kao „oblik odgojno-obrazovnog rada namijenjen učenicima razredne nastave. On je prijelazni oblik rada k cjelodnevnomu odgojno-obrazovnom radu. Organizira se s najmanje 14 učenika, a u pravilu s 20 učenika.“ (čl.11/8).

¹⁴¹ V.bilj.122., te Odluku o sufinanciranju programa za unaprjeđenje odgoja i obrazovanja djece pripadnika romske nacionalne manjine u 2006./2007. godini (bilj.123.)

¹⁴² Pristupačnije i kvalitetnije obrazovanje Roma u RH (v.bilj.91.), slide 3.

¹⁴³ Ona i nosi najveće opterećenje problematike obrazovne integracije Roma – šk. god. 2008./2009. njene osnovne škole pohađalo je 1439 učenika, dok je prema podacima MZOŠ 2007. osnovnoškolskim odgojem i obrazovanjem u RH bilo obuhvaćeno 3.010 učenika – Izvješće MZOŠ (v.bilj.26.), str.5.

¹⁴⁴ NPR (v.bilj.22.), str.34.

programa¹⁴⁵. U većini škola omogućeno im je pomaganje u dopunskoj nastavi, koja se obvezno organizira iz hrvatskog jezika¹⁴⁶. Njihov broj također ovisno o financijskim sredstvima državnog proračuna te međunarodnim donacijama: od 2000.-2003. 3 pomagača (eksperimentalna upotreba), a nakon donošenja APR-a u 2004. 18, 2005. i 2006. zatim tek 15, da bi 2007. zaposlen „novi val“ od čak 8 pomagača, što ukupno u šk.god.2006./2007. iznosi 23 suradnika-pomagača. Od 2007. godine posao obavljaju temeljem ugovora o djelu bez prekida, od 01.09.-31.08., te im je plaća uvećana sa 2.500,00kn na 3.500,00kn¹⁴⁷.

OSNOVNE ŠKOLE KOJE U POJEDINIM RAZREDNIM ODJELJENIMA IMAJU MIN. 20% ROMSKIH UČENIKA U ŠK.GOD.2008./2009.		
ŠKOLA	POMAGAČI	ROMSKA DJECA
OŠ "Domašinec", Domašinec	nema	34/298
OŠ "Donja Dubrava", Donja Dubrava	nema	17/285
OŠ "Kotoriba", Kotoriba	1	99/322
OŠ "Kuršanec", Kuršanec, Čakovec	2	287/454
OŠ "Dr.Ivan Novak", Macinec	4	319/494
OŠ "Mala Subotica", Mala Subotica	3	177/518
OŠ "Mursko Središće", Mursko Središće	2	78/558
OŠ "Orehovica", Orehovica	2	144/264
OŠ "Vladimir Nazor", Pribislavec, Čakovec	3	152/345
OŠ "Podturen", Podturen	1	55/372
Centar za odgoj i obrazovanje, Čakovec	nema	58/71

Među zemljama Europske Unije, vidljiv je veći broj zaposlenih pomagača: Bugarska ih je 2004. zapošljavala 500, Češka 312, a Slovačka 250¹⁴⁸ - trenutno ukupno 16 članica poznaje romske pomagače / „posrednike“¹⁴⁹. Pionir među njima

¹⁴⁵ Model opisa poslova za radno mjesto suradnika u nastavi za skupine s romskom nacionalnom manjinom – Ravnopravan pristup Roma kvalitetnom odgoju i obrazovanju, Institut Otvoreno društvo (OSI), Program EU za praćenje i zagovaranje, Program participacije Roma i Program podrške obrazovanju, Izvješće za 2007. (Hrvatska, Makedonija, Crna Gora i Slovačka), str.105., na http://www.eumap.org/topics/minority/reports/roma_education/reports/national/croatia/romeduc_croatia2.pdf.

¹⁴⁶ Izvješće MZOŠ o provođenju NPR-a (v.bilj.116.), str.74.

¹⁴⁷ U približavanju njihova statusa redovnom školskom nastavnom kadru, isplaćen im je i regres te „božićnica“, pa je tako za razliku od 2006. (790.290,00kn) u 2007. isplaćeno ukupno 1.256.574,24kn.

¹⁴⁸ Podaci za navedene istočno-europske zemlje dostupne su na <http://www.osi.hu/esp/rei/RTAs.html>.

¹⁴⁹ To su: Austrija, Bugarska, Češka, Danska, Finska, Francuska, Italija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Španjolska, Švedska, Velika Britanija – Council of Europe, Directorate General IV, Report on The Situation of Roma School Mediators and Assistants in Europe, DGIV/EDU/ROM(2006)3, str.5.-6. Važno je razlikovati dva različita pristupa zadaćama Romskih pomagača: dok se termin „Roma reaching assistant“ (romski pomoćnik u nastavi) odnosi na zadaću pomaganja u procesu učenja i pomaganje učiteljima, te se odvija unutar škole, „Roma mediators“ tj. „Romi-posrednici“ rade prvenstveno u zajednici, kao veza između škola i romskih obitelji, zauzimajući dakle položaj sličan nekom

je svakako Španjolska, koja je još 1980-tih u Andaluziji zapošljavala oko 100 romskih pomagača¹⁵⁰, a slijedile su Velika Britanija 1990. (zapošljavaju ih lokalna upravna tijela nadležna za obrazovanje) te Austrija 1991. (okrug Oberwart)¹⁵¹. Njihovo upošljavanje značajno je poraslo nakon 2000., kada je Vijeće Europe izdalo Preporuku R(2000)4 o obrazovanju romske/ciganske djece u Europi od 3. veljače 2000., gdje je istaknuta korisnost „posrednika“ („mediators“) iz romske zajednice, „pogotovo s ciljem olakšavanja kontakata između Roma/Cigana, većinskog stanovništva te škola, te izbjegavanja sukoba u školi; ovo se treba primijeniti na svim razinama školovanja.“¹⁵².

Pomagačima valja osigurati stabilnu osnovu rada, tj. definirati njihov položaj temeljem redovnog radnog odnosa, unutar kojega bi se morali poticati na usavršavanje i osposobljavanje, koje sad još uvijek ovisi samo o njihovim osobnim naporima – tako od 23 Roma-pomagača samo jedna (na radu u O.Š. Kuršanec) trenutno privodi kraju i studij na Visokoj učiteljskoj školi u Čakovcu (ujedno je to i jedina žena među Romima-pomagačima)¹⁵³. Za usporedbu, bugarski pomagači moraju proći bar sveučilišni tečaj, u Češkoj obuku provode sveučilišta i ne-vladine organizacije (NGO-ovi) temeljem dopusnice Ministarstva znanosti, dok se u Slovačkoj osposobljavanje dijeli na 2 tečaja: za Rome-pomagače, ali i za učitelje koji sa njima moraju surađivati¹⁵⁴. U Hrvatskoj do rujna 2008. nije bilo provođeno formalno osposobljavanje romskih pomagača, te tako njihovo zanimanje nije moglo biti uključeno u radnu knjižicu. Kao dio PHARE programa potpore Romima¹⁵⁵, 21.10.2008. započeo je ipak prvi (iako samo dvodnevni) seminar namijenjen usavršavanju romskih suradnika u nastavi¹⁵⁶.

No, koliko god romski pomagači predstavljali nužan pomak u politici obrazovanja Roma, jednako tako mora postojati svijest o potrebi njihova što kraćeg zadržavanja, paralelno nastojanjima na eliminaciji potrebe za izdvajanjem razreda. Tako se i u drugim zemljama (Bugarska, Rumunjska, Češka, Slovačka, Mađarska te Poljska) ističe da njihov angažman jednako može voditi pretjeranom

socijalnom radniku. Naši „Romi-pomagači“ objedinjuju ove dvije uloge, sa varirajućim odnosom te dvije komponente rada – Calin Rus, *The training of Roma/Gypsy school mediators and assistants*, Timisoara/Rumunjska Seminar, 1.-4. travnja 2004., DGIV/EDU/ROM(2004)11, str.7.-8.

¹⁵⁰ Calin Rus, *Izvjeshće* (v.bilj.149.), str.8.

¹⁵¹ Roma School Mediators and Assistants in Europe Report (v.bilj.149.), str.7.

¹⁵² Appendix Preporuci, V. Savjetovanje i koordinacija, toč.20.

¹⁵³ OSI *Izvjeshće* za 2007. (v.bilj.145.), str.105.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Akcijski plan Desetljeća za uključivanje Roma 2005.-2015. – izvješće za 2007., na <http://public.mzos.hr/fgs.axd?id=14320>, str.4.

¹⁵⁶ Edukacija se održava u sklopu Projekta potpore Romima PHARE 2005 (v.bilj.114.). On „podržava razvoj programa osposobljavanja suradnika-pomagača u nastavi za romsku djecu...Priredit će se i priručnik koji će koristiti budući voditelji programa osposobljavanja. Program će postati obvezan za sve novouposlene pomagače u nastavi i nastavnike koji rade s romskom djecom.“ - <http://www.peda.net/veraja/international/croatiaroma> (peda.net je istraživački i razvojni projekt koordiniran od strane Finskog instituta za istraživanja na polju obrazovanja Sveučilišta Jyväskylän (v.bilj.114.). Prijedlog mjera za 2008. i 2009. ADPR-a (<http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=3156>) predviđa njegov daljnji nastavak (str.3.).

oslanjanju romske djece na njihovu pomoć, te koncentriranju komunikacije učenika samo na pomagača, što stoji na putu usvajanju većinskog jezika¹⁵⁷. Sa napretkom u ostvarivanju rezultata hrvatske integracijske politike, dužnosti Roma-pomagača valjalo bi postepeno usmjeravati isključivo na zadaće posredovanja među romskom zajednicom i školama, tj. na zadaće „Roma-posrednika“.

4. ZAKLJUČAK¹⁵⁸

Prethodnim pregledom identificirani su najveći problemi obrazovne integracije Roma u RH: osnovni mehanizam integracije temeljem ADPR i NPR je predškola, koja se i sama provodi u segregiranim grupama. Integracija nije definirana kao prioritet, već se zadržavanje segregiranih razreda i dalje podrazumijeva. I ADPR i NPR su nerealno procijenili stvarne troškove planiranih programa, čime su naponi na njihovoj provedbi u osjetljivim uvjetima nadolazeće recesije još jače postali ovisni o sredstvima međunarodnih programa pomoći. Nema usustavljenih podataka o dosadašnjoj uspješnosti provedbe mjera: ne prate se rezultati testiranja pri upisu u školu, školski uspjeh romske djece, broj romske djece upućene na rad po posebnom planu i programu, kao ni ispadanje iz školskog sustava. Stručno usavršavanje nastavnika i romskih pomagača u okviru Agencije za odgoj i obrazovanje tek je u začetku.

Bez obzira na dobru volju i solidni zakonodavni okvir, potrebno je napore na obrazovnoj integraciji Roma dalje fokusirati i razraditi, ne kao pokazatelj spremnosti pristupa EU, već kao očitovanje obveze jedne države da podupire najvrednije što ima: svoju djecu. Inzistirati treba na kvalitetnom razvoju predškolskog odgoja, u kojem bi programe predškole trebalo učiniti besplatnim za sve, čime bi se najprije osigurala njihova integracija. Treba sačinjavati ugovore o financiranju sa osnivačima predškolskih ustanova, temeljem planova integracije, u suradnji sa lokalnim vlastima, te definirati način praćenja rezultata. U osnovnoškolskom obrazovanju, potrebno je definirati didaktičke materijale, poseban nastavni program i njegov nadzor, koji će omogućiti što brže osposobljavanje romske djece na praćenje nastave na hrvatskom jeziku. Treba oformiti strukture provođenja, i nadzora nad, ispitima jezične sposobnosti, u kojima sudjelovati *moraju* pripadnici romske zajednice. Svi obrazovani programi za Rome koji se provode moraju počivati na dokumentima o mjerilima i prioritetima djelovanja, temeljem čega bi tek bili u mogućnosti sufinanciranja od strane MZOŠ. Sustav praćenja integracije i obrazovnih postignuća romske djece te praćenja učinaka ADPR i NPR mora ući u upotrebu. Treba definirati ulogu i strategiju suradnje između Agencije za odgoj i obrazovanje te MZOŠ na provedbi ADPR glede edukacije te usavršavanja ne

¹⁵⁷ Tako i Pristupačnije i kvalitetnije obrazovanje Roma u RH (v.bilj.91.), slide 12.

¹⁵⁸ Navode se rezultati stručnog skupa odgojitelja, učitelja i stručnih suradnika koji rade s romskom djecom, održanog u Kutini 17.-18.01.2008. (v.bilj.91.).

samo za romske pomagače, već i odgajatelje te nastavnike koji rade s romskom djecom.

Plan provedbe ADPR za 2009.g. uključuje i izmjenu e-matice (informatičke baze podataka škola na području RH) na način da škole unose dodatne podatke kako bi se mogao identificirati položaj romskih učenika. Iako je to pohvalna mjera, u sprezi sa ostalim mjerama ADPR-a vidljiva je orijentacija MZOŠ na individualni učinak, tj. na praćenje provedbe ADPR i NPR putem apsolutnih pokazatelja. Naprotiv, mjere borbe protiv diskriminacije te segregacije morale bi se stavljati u opreku sa stanjem većinskog pučanstva, te se tako izražavati relativnim, komparativnim pokazateljima. Iako bi nesumnjivo takav pristup imao manje-nego-ohrabrujuće rezultate, jedini je način borbe protiv diskriminacije, te bi ga nesumnjivo trebalo usvojiti. Za nadati se je da će programi integracije Roma preživjeti svoje političko-motivirano začecje, te se nametnuti kao *sine qua non* modernog hrvatskog društva jednakosti.

WITH SEGREGATION TO INTEGRATION? On possibilities of integrated education of Roma people

The author considers the ways in which European countries have included their Roma communities in their national educational systems. She especially refers to Croatian solutions used within the Međimurje county, and the ensuing litigation, still pending at the European Court of Human Rights. She considers the current Croatian Roma-inclusion policy, the sources and amount of financial means as well as instruments employed. She criticizes the practice of segregating Roma children due to their inadequate linguistic skills, and suggests alternative solutions more in line with the Croatian Constitution, as well as the modern european legislation and human rights standards.

Key words: *segregation, Roma, language, education system, state-sponsored programs*