

**Decade of Roma Inclusion
XIV International Steering Committee Meeting
Palace of Serbia
Belgrade Hall
September 4-5, 2008
Belgrade, Serbia**

***SMERNICE
ZA UNAPREĐIVANJE I LEGALIZACIJU
NEFORMALNIH ROMSKIH NASELJA***

Prof dr Vladimir Macura, Intl Assoc AIA

Note: Full English text of „*Guidelines for improvement and legalozation of informal Roma settlements*“ is printed in the book „*Challenges of the Roma Decade – Action plans - Anual Reports*“, Agency for human and minority rights, Roma national strategy secretariat, Blegrade 2007. Full Serbian text of „*Guidelines*“ is printed in „*Izazovi dekade Roma – Akcioni planovi – Godišnji izveštaji*“, Služba za ljudska i manjinska prava, Sekretarijat za sprovođenje nacionalne strategije Roma, Beograd, 2007

2. TERMINI

Šta znači izraz „Smernice“

- **Izraz „Smernice“** označava oficijelnu preporuku opštinama koju upućuje Ministarstvo o tome kako proces unapređivanja i legalizacije treba da bude izveden i koje vrste koraka i aktivnosti opština treba da preduzme.
- **Term „Guidelines“** means an official Ministry's recommendation to municipalities indicating how process of improvement and legalization should be done and what sort of steps and actions should be taken.

3. TERMINI

Šta znače ostali izrazi iz naslova

- „**Unapređivanje**“ označava podizanje kvaliteta naseljskih struktura i celine naselja na viši nivo, koji više odgovara ljudskim zahtevima.
- „**Legalizacija**“ označava naknadno ozakonjivanje objekta (naselja, zgrade, ulice, infrastrukture,...) prethodno izgrađenog bez građevinske dozvole u cilju njegovog uklapanja u socijalni, ekonomski i prostorni sistem grada i društva.
- „**Neformalno**“ naselje označava prvenstveno ono naselje u kome su kuće i druge strukture – ulice, infrastruktura itd, nastali bez odgovarajućih dozvola za izgradnju.
- „**Romsko naselje**“ je termin koji označava deo grada ili sela nastanjen prvenstveno Romima. Kada se ističe isključenost romskog naselja iz urbanog sistema upotrebljava se reč „geto“, ili nešto neutralniji izraz „enklava“. U starijim tekstovima sreće se izraz „Cigan-mala“

4. UVOD

Nekoliko podataka o Romima i njihovom stanovanju u Srbiji

- Popis 2002: 110.000 Roma živi u Srbiji
- Prema istraživanju iz 2002: u Srbiji je živelo oko 250.000 Roma u naseljima
- Jedna međunarodna procena: u Srbiji živi **400.000 do 450.000 Roma**
- Izjave zvaničnika 2008: u Srbiji živi oko **500.000 Roma**
- oko **53% Roma** živi u urbanim sredinama. Ostali žive na selu.
- Značajan je broj onih koji **žive u selima** koja su neposredno uz gradove
- Ukupan broj romskih naselja u Srbiji je **oko 590** (>15 kuća ili 100 st.)
- Od ovog broja **preko 100** je u Beogradu.
- Približno po jedna trećina naselja je nastala **planski** (28%), **bespravnom izgradnjom** (35%), i **spontano ili kombinacijom** planske i spontane izgradnje (35%)
- Oko 44% naselja nemaju infrastrukturu, ili ona postoji samo u delu naselja.
- Oko 83% naselja nema više od **500 stanovnika** koji žive na oko 3 ha
- Veličina romske porodice u Srbiji je između **4 i 5 člana**
- Prosečna skromna kuća je **40 do 60 m²**, dok je „barake“ **20 do 30 m²**.
- **Zaključak: stanovanje i naselja Roma su loši - moraju da se unaprede**

5. UVOD

Tipovi neformalnih naselja - kvalitet fonda i vlasništva nad zemljištem

- **Kvalitetno naselje** – dobar fond na sopstvenom zemljištu
- **Uslovno kvalitetno (“divlje naselje”)** – dobar fond podignut na tuđem terenu
- **Siromašno naselje** – nekvalitetan fond izgrađen na svom zemljištu
- **Slam („karton siti“)** – nekvalitetan fond podignut na tuđem terenu

6. UVOD

Karakter Smernica za unapređivanje i legalizaciju neformalnih romskih naselja

- Odnose se na **postojeća naselja** koja ima smisla unapređivati i legalizovati
- **Određuju proceduru** na koji način lokalna samouprava treba da oporavi naselje
- Definišu **8 koraka** koje treba sprovesti na tom putu
- Smernice su **stručni vodič** za unapređivanje i legalizaciju, a ne pravni akt
- Svaki od 8 korak se oslanja na **postojeće zakone** i podzakonska akta

7. UVOD

Na šta se Smernice oslanjaju

- Zakon o **Prostornom planu** Republike Srbije
- Zakon o **zaštiti prava i sloboda** nacionalnih manjina

- **Jedinstven akcioni** plan za uključivanje Roma
- Strategiju za **smanjenje siromaštva**

- Deklaraciju **Dekade uključivanja Roma** 2005-2015

- Na zaključke konferencije „Ka novoj nacionalnoj **stambenoj politici** u Srbiji“
- Zaključci skupa „ **Legalizacija i unapređenje** romskih naselja i stanovanja“

- **Bečku deklaraciju** o neformalnim naseljima
- Akcioni plan za poboljšanje situacije Roma i Sinta u oblastima **OEBS misija**
- **Preporuka SE** za poboljšanje životnih uslova Roma, Cigana i Čergara

- Druga dokumenta

8. PRISTUP

Opšte postavke za unapređivanje i legalizaciju

- Stanovanje i naselja su **osnovna ljudska prava**
- Unapređivanje romskih naselja i stanovanja je **obaveza opštine**
- **Legalizacija svih struktura** naselja je sastavni deo unapređivanja
- Sprečavanje nove neformalne gradnje i unapređivanje treba **povezati**
- **Povećanje tolerancije** i poverenja su jedni od ciljeva unapređivanja
- Romi treba da budu **uključeni u proces** unapređivanja od početka

9. PRISTUP

Načela unapređivanja i legalizacije

- Unapređivanje i legalizacija naselja su **najjeftiniji**, društveno najbezbolniji, po stanovnike najadekvatniji postupak
- Stara unutar-gradska romska naselja **treba da budu zadržana** u procesu urbane rekonstrukcije a ne raseljavana
- Raseljavanje romskih naselja **treba da bude zadnja mera** koju opština može da primeni
- I najgora romska naselja **treba posmatrati kao razvojni resurs**
- Prinudna deložacija u svim svojim oblicima **je zabranjena**

10. PRISTUP

Sveobuhvatnost kao osnovni zahtev

- U okviru jednog projekta je potrebno **povezivanje četiri ključna programa** – obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo i stanovanje
- Svako naselje ima specifične probleme i potrebno je da se na njih odgovori **specifičnim programima** koji će biti sastavni deo projekta
- Svaki program mora da bude **deo odgovarajućeg društvenog sistema** koji u opštini, gradu ili zemlji postoji
- Treba obezbediti **mešanje stanovništva** što znači etničko mešanje (Romi – ne-Romi) i socijalno mešanje (bogati – siromašni)
- U okviru jednog projekta glavni dobitnici su Romi, ali projekat treba da pruži **dobitke i ne-romskom stanovništvu.**

11. PRISTUP

Finansije i pravo

- „Laki“, „teški“ i „meki“ izvori finansiranja treba **da se kombinuju**
- Opštinski budžet je **osnov za finansiranje** unapređivanja romskih naselja
- **Transparentnost** finansiranja je obavezna
- Postojeći zakoni i drugi propisi **se moraju poštovati**
- Lokalne propise sa standardima opremanja naselja izraditi ako ne postoje

12. PRISTUP

Urbanističko planiranje treba unaprediti

- Ukinuti planove koji **bez argumentacije** nude raseljavanje romskih naselja
- **Izraditi nove planove** koji nude unapređivanje romskih naselja
- **Treba izbegavati** planiranje velikih struktura (koje će biti izgrađene u dalekoj budućnosti) preko romskih naselja
- Unaprediti urbanističku **praksu i znanja** urbanista temama i rešenjima koja se odnose na izazove neformalnih naselja i romskih naselja

13. POSTUPAK UNAPREĐIVANJA I LEGALIZACIJE

Koji su glavni koraci unapređivanja prema Smernicama

- **Prethodna analiza** romskih naselja i kriterijumi za odabir onog koje će biti unapređeno i legalizovano
- **Odluke skupštine opštine** o unapređivanju i legalizaciji
- **Rešavanje pitanja vlasništva**, prava korišćenja zemljišta i davanja u zakup
- Izrada **lokalnog akcionog plana i urbanističkog plana**
- Podela zemljišta na **javno i ostalo zemljište**
- Legalizacija i izgradnja **javnih dobara** - saobraćajnica, infrastruktura i dr.
- Legalizacija **kuća i parcela**, i **javnih površina i objekata**
- Unapređenje **celine naselja i zajednice**

14. POSTUPAK UNAPREĐIVANJA I LEGALIZACIJE

Prethodna analiza romskih naselja

- Cilj: obezbediti **osnovu za donošenje odluke** o unapređivanju i legalizaciji
- Rad: **na raspoloživim podacima**, terenskim obilascima, lakim intervjuima...
- Zadatak: **razvrstati naselja** na ona koja treba i koja se ne mogu unapređivati
- Dva osnovna kriterijuma procene: **održivost i vlasništvo nad zemljištem**
- **Četiri osnovna tipa naselja**: dobra, uslovna, siromašna, slamovi
- **Dodatni kriterijumi**: starost naselja, položaj u gradu, blizina javnih servisa,...

15. POSTUPAK UNAPREĐIVANJA I LEGALIZACIJE

Odluka skupštine opštine o unapređivanju i legalizaciji

- Donosi se na **osnovu prethodne analize**
- Ovom odlukom se izražava **politička volja**, stvara **pravni osnov** za legalizaciju i unapređivanje i stvara **upravni osnov** za sprovođenje aktivnosti
- **Sadrži:** naziv naselja, granicu, program uređivanja, program davanja u zakup građevinskog zemljišta, finansijski plan za unapređivanje i legalizaciju, nosioce aktivnosti (institucija i radni tim), rokove

16. POSTUPAK UNAPREĐIVANJA I LEGALIZACIJE

Rešavanje pitanja vlasništva, prava korišćenja zemljišta i davanja u zakup

- Četiri slučaja: vlasnik je **opština, veliki sistem, privatna lica, Romi**
- Ukoliko je **porodica vlasnik zemljišta** jedan od ključnih uslova legalizacije je ispunjen
- Ukoliko porodica nije vlasnik ili regularni korisnik parcele, **opština treba da pomogne** da ona to postane
- Opština treba da **posreduje u prenosu zemljišta** sa sadašnjih vlasnika bilo na samu opštinu ili na porodice
- Kada je opština vlasnik zemljišta ona to **zemljište treba da da** u dugoročni zakup porodicama

17. POSTUPAK UNAPREĐIVANJA I LEGALIZACIJE

Izrada lokalnog akcionog plana i urbanističkog plana

- Skupština opštine imenuje **upravni odbor** i **stručni tim** (pojedinci i institucije) koji će se baviti problematikom izrade AP
- Upravni odbor **koncipira način izrade zadatka**, prati tok realizacije, koriguje
- Stručni tim obavlja sve **stručne poslove**
- Akcioni plan **za četiri oblasti** (evidencija i analiza stanja, definisanje problema, izbor prioriteta, plan akcija, finansije, zaduženja...)
- **Urbanistički plan** (plan opšteg uređenja, ili plan detaljne regulacije, u posebnim slučajevima urbanistički projekat preparcelacije)
- **Skupština opštine usvaja** i akcioni plan i urbanistički plan

18. POSTUPAK UNAPREĐIVANJA I LEGALIZACIJE

Podela zemljišta na javno i ostalo (privatno) zemljište

- Podela na **javno i ostalo zemljište** radi se na osnovu urbanističkog plana
- Podelu na terenu treba da obavi **radna grupa** sastavljena od predstavnika naselja, opštinskog službenika i geometra
- Rezultat obavljene podele jeste **jasno definisanje** javnog i ostalog zemljišta što je jedan od osnovnih preduslova regularnog daljeg razvoja naselja

19. POSTUPAK UNAPREĐIVANJA I LEGALIZACIJE

Legalizacija i izgradnja javnih saobraćajnica, infrastrukture i objekata

- Obavljena podela **omogućava uređenje** ulica i pešačkih prolaza, izgradnju infrastrukture, ozelenjavanje, uređenje javnih površina i novu izgradnju javnih objekata
- **Uređenje javnih saobraćajnica** podrazumeva regulisanje njihovih profila i savremene zastore
- **Izgradnja infrastruktura** treba da se izvede u koridorima, najbolje u koridorima ulica, i treba da obuhvata sve vrste uobičajenih komunalnih instalacija
- **Davanje na upravljanje** legalizovanih i uređenih javnih dobara odgovarajućim javnim preduzećima

20. POSTUPAK UNAPREĐIVANJA I LEGALIZACIJE

Legalizacija pojedinačnih kuća i parcela

- Obavljena podela **omogućava legalizaciju** pojedinačnih kuća i parcela
- Treba težiti da se legalizuje **što veći broj** kuća i parcela
- Za legalizaciju pojedinačnih kuća i parcela su **dovoljna dva uslova**:
a) pravo korišćenja zemljišta i b) ne ugrožavanje javnog zemljišta
- Na osnovu akta o legalnosti **moguće je pristupiti** tehničkom prijemu objekta, vađenju upotrebne dozvole i uknjiženju vlasništva
- Porodicama koje žive u objektima koji ne ispunjavaju tehničke uslove **opština treba da pomogne da poboljšaju** svoj objekat, ili da podignu novi
- **Ne mogu se legalizovati** objekti koji su podignuti na zemljištima javnih saobraćajnica, infrastrukture, javnih objekata i sl, kao ni oni koji su na nezdravim i opasnim terenima.

21. POSTUPAK UNAPREĐIVANJA I LEGALIZACIJE

Nosioci zaduženja u procesu unapređivanja i legalizacije

- **Skupština lokalne samouprave** - opštine ili grada
- **Najuže rukovodstvo** lokalne samouprave - predsednik, potpredsednici, veće
- **Romi**, odnosno njihovi predstavnici, NVO, i lokalne romske zajednice
- **Opštinske službe** uključujući i romske koordinate, javna preduzeća i drugo
- **Opštinska stambena agencija** ili druga ekvivalentna ustanova
- **Javno mnjenje** i građani
- **Mediji**, uglavnom lokalne novine, TV, radio

22. POSTUPAK UNAPREĐIVANJA I LEGALIZACIJE

Učešće lokalne romske zajednice jednog naselja

- Savesno **odgovaranje na istraživanja** koja ispituju potrebe i aspiracije porodica
- Učešće u **fokus grupama** koje utvrđuju srodnosti stavova
- Aktivno učešće u **diskusionim sastancima** za stvaranje i ocenjivanje rešenja
- **Masovni zborovi** stanovnika kao sredstvo informisanja i mobilizacije
- **Pristanak da drugi upoznaju** lokalni život i običaji stanovnika jednog naselja
- Učešće u **proceni potrebne pomoći** najugroženijim porodicama

23. KOJE OPŠTINE SU PRIHVATILE SMERNICE

Zašto su ove Smernice dobre?

- zato što ih je **donelo Ministarstvo**, one su državni stav i izraz političke volje
- zato što su prihvaćene od **strane Roma**: Sekretarijat, NVO, koordinatori, lideri, Liga za Dekadu Roma, Nacionalni savet
- zato što su sigurne jer se oslanjaju na **pravni poredak**
- zato što su **jednostavne za izvođenje** na terenu
- Zato što **ne traže puno sredstava** ali traže ljudsko angažovanje
- zato što ne **traže puno vremena** za realizaciju pojedinačnog projekta
- zato što su zasnovane na jednoj **deceniji rada** sa romskim naseljima

23. KOJE OPŠTINE SU PRIHVATILE SMERNICE

Opštine koje su započele primenu Smernica i 2007 donele na svojim skupštinama odluke o unapređivanju i legalizaciji nekog od svojih neformalnih romskih naselja su:

**Apatin,
Bela Palanka,
Beočin,
Bor
Knjaževac,
Kruševac,
Mladenovac,
Negotin,
Opovo,
Prokuplje,
Pirot,
Sokobanja,
Srbobran i
Veliko Gradište**

SMERNICE

ZA UNAPREĐIVANJE I LEGALIZACIJU

NEFORMALNIH ROMSKIH NASELJA

HVALA NA PAŽNJI

Vladimir Macura vmacura@sbb.co.yu