

POGOJEVANJE PREJEMANJA DENARNE SOCIALNE POMOČI ROMOM KOT OBLIKA INSTITUCIONALNEGA RASIZMA

UVOD

Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva (2006) za obdobje 2006–2010 v primarnih ciljih, ki jih morajo nosilci tega programa uresničevati, določa tudi cilj »doseči večjo učinkovitost pri dodeljevanju denarne socialne pomoči ter izboljšati kakovost storitev in programov ter hkrati povečati njihovo ciljno usmerjenost in učinkovitost.« Med šestimi strategijami, ki naj bi omogočile doseganje tega cilja, je tudi »krepitev vključevanja uporabnikov socialnega varstva v aktivno reševanje lastnih stisk in težav ter sooblikovanje strategij za izboljšanje življenjskih možnosti«.

Predstavili bova, kako in koliko se uresničujejo cilji krovnih dokumentov na ravni posameznika, uporabnika socialnovarstvenih storitev, kateri so odločilni dejavniki, ki jih centri za socialno delo upoštevajo pri dodeljevanju denarnih socialnih pomoči romski

etnični skupini, in kaj to pomeni v sistemu pomoči¹ na mikro ravni.

Večina odraslih Romov, s katerimi delava kot prostovoljki v enem od slovenskih krajev, v katerem živi večja romska skupnost, prejema denarno socialno pomoč (polnoletnih je 113 ljudi), nekateri pa prejemajo tudi druge socialne transferje (npr. nadomestilo za invalidnost). Pogosto se zgodi, da so njihove vloge za denarno socialno pomoč zavržene oziroma jim vsoto zmanjšajo zgolj na podlagi domnev centra za socialno delo, da se Romi preživljajo z nezakonitimi dejavnostmi. Argumente za to trditev bova v analizi zavrnilnih odločb centra za socialno delo navedli pozneje. Prav tako se odraslim Romom pogojuje prejemanje denarne pomoči z obiskovanjem šole za odrasle Rome ter rednim obiskovanjem osnovne šole za njihove šoloobvezne otroke.

Za pisanje prispevka sva se odločili predvsem zato, ker sva pri svojem delu naleteli na številne kršitve človekovih pravic in diskriminacijske izjave. Najina vloga prostovoljk nama omogoča in nalaga dolžnost opozarjati na kršitve ter na pomanjkljivo napisano zakonodajo, ki kršitve omogoča. Ena od najinih vlog je torej kritična refleksija o obstoječem stanju, hkrati pa sva tudi v vlogi aktivistk, saj konkretno podpirava »žrtve« institucionalnega rasizma. Najino delo temelji na konceptu krepitve moči

¹ Na spletni strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/denarna_socialna_pomoc) je upravičenost do denarne pomoči opredeljena z besedami: »Do denarne socialne pomoči so *upravičene osebe, ki nimajo dohodkov ali pa so ti pod zgornjo višino*. Če dohodkov sploh nimajo, prejmejo navedeni znesek v celoti, sicer pa v višini razlike med lastnimi dohodki in navedenimi zneski. Poleg tega cenzusa je pri presoji upravičenosti *pomembno zlasti, ali ima posameznik oziroma družina premoženje, s katerim bi se lahko preživljala*, ali je uveljavljala vse druge pravice (socialna pomoč je namreč zadnja v sistemu vseh pravic, ko so že bile izčrpane vse druge možnosti za preživetje) in ali je oseba sama aktivna pri reševanju svojega problema. Slednje je pomembno zlasti za vse, ki lahko delajo in morajo biti zato prijavljeni na Zavodu RS za zaposlovanje, se vključevati v ponujene programe aktivne politike zaposlovanja ter biti tudi sami aktivni pri iskanju zaposlitve.«

Romov (informiranje o pritožbenih postopkih, podpora pri postopku, opozarjanje pristojnih inštitucij na kršitve ipd.).

POGOJEVANJE PREJEMANJA DENARNE POMOČI KOT IZRAZ INSTITUCIONALNEGA RASIZMA

Institucionalni rasizem – škodovanje uporabnikom skozi prizmo črke zakona

Javni socialnoskrbstveni sistemi v Evropi (tudi v Sloveniji) se vse bolj krčijo, saj zahteve po cenejši delovni sili omejujejo dostopnost socialnovarstvenih storitev. V tem kontekstu postane rasizem pripomoček za to krčenje, saj ga je mogoče uporabiti za to, da se dostop do javnih socialnoskrbstvenih storitev onemogoči določenim, zlahka prepoznavnim kategorijam ljudi (Dominelli 1995: 183).

Institucionalni rasizem je rutinska praksa systemskega izključevanja na način, da so deprivilegirani državljani (v našem primeru Romi) izključeni na številnih področjih, ki jih ureja država, pri tem pa je ključni socialni nadzor nad njimi. Takšno ravnanje izhaja iz potrebe po asimiliranju – deprivilegirani državljani bodo postali polnopravni člani družbe samo, če bodo opustili svojo kulturo in tradicijo ter sprejeli kulturo in tradicijo države, v kateri živijo. Torej: *Accipe quale datur, si cupis esse satur* (če hočeš biti sit, sprejmi to, kar se ti daje). Seveda pa za nekatere skupine niti asimiliranost ne pomeni sprejetosti. Drug način, na katerega se država spoprijema z deprivilegiranimi skupinami, je integracija. To pomeni, da se drugačna kultura sicer tolerira, vendar se predpostavlja, da je dominantna kultura belcev še vedno najboljša. To pomeni tudi, naj deprivilegirane skupine ne bi spreminjale obstoječih družbenih razmerij.

Pomembno se je zavedati, da je v zvezi z deprivilegiranimi skupinami treba razumeti celovit obseg in manifestacije zatiranja. Thompson (1995: 275) je poudaril nekaj skupnih predpostavk in ovir napredku antidiskriminacijske prakse v socialnem delu. Naj letnica prispevka ne zavede – številne od teh

predpostavk in ovir so v 21. stoletju še vedno zelo aktualne in nanje bova opozorili:

- *Socialni kontekst*. Thompson navaja, da so tradicionalne oblike socialnega dela »slepe za strukturo«, se pravi, da se osredotočajo na posameznika, zanemarjajo pa širši kontekst, npr. razrednih socialnih razlik, oziroma ne upoštevajo pomembne vloge, ki jo imajo pri nastajanju uporabnikovih problemov socialni dejavniki, npr. revščina, zatiranje ipd. Tak primer je sklepanje pogodb o aktivnem reševanju socialne problematike, o katerih bova pisali.
 - *Moč*. Thompson poudarja, da se s poudarjanjem posameznika pogosto spregleda razmerje moči oziroma to, da imajo izvajalci socialnega skrbstva že sami po sebi položaj moči, se pravi, da v govorici profesionalizma problematika moči pogosto ostane prikrita.
 - *Zatiranje*. Thompson upošteva, da imajo socialni delavci moč in s tem tudi potencial za zatiranje uporabnikov, torej za zlorabo moči. Moč lahko uporabijo za spopadanje z rasizmom ali pa pripomorejo k zatiranju. Ta konkretna moč se kaže v diskrecijski pravici socialne delavke, ki ta mehanizem lahko uporabi za povečanje moči svojih uporabnikov ali pa za poglobljanje izključevanja.
- Najpogostejše strategije delovanja socialnih delavcev, na katere sva naleteli tudi pri svojem delu z Romi in ovirajo antidiskriminacijo, so (Dominelli 1995, Thompson 1995):
- *Spregledovanje*. Socialni delavci pogosto rečejo, da v njihovi organizaciji ni rasizma. To izhaja iz predpostavke, da je vsak rasizem odkrit in osebni. Pri tem pa zanemarjajo potrebe deprivilegiranih državljanov kot deprivilegiranih državljanov in jim ni mar, da njihova praksa ne omogoča storitev v skladu s potrebnimi teh uporabnikov.
 - *Zanikanje*. Protagonisti mislijo, da v njihovem osebnem vedenju ni rasizma, hkrati pa sprejemajo, da obstaja pri drugih ljudeh. Problem takega pristopa se pokaže predvsem, ko socialna delavka živi in deluje v izrazito odklonilni družbi do npr. Romov, pri tem pa ne pomisli, da ima položaj pripadnice dominantne skupine in da gredo prošnje Romov za denarno pomoč skozi njene roke.

- *Barvna slepota.* Težava izvira iz poklicne ideologije o »enaki obravnavi«. Problem je, ker pristop socialnim delavcem omogoča, da ne upoštevajo potreb deprivilegiranih ljudi kot ljudi, ki so deprivilegirani. »Enaka obravnavi« lahko povzroči še večjo izključenost, saj ne upošteva neenakega izhodiščnega položaja uporabnikov.
- *Projekcija.* Pojavi se, ko so vzroki za zatiranje pripisani drugim, npr.: »Romi izkoriščajo državo, saj jim ta izplačuje velike vsote denarnih pomoči na račun drugih, poštenih državljanov (Slovencev), ki si z lastnim delom služijo za preživljanje«. Tako je problem individualiziran, osrednja vloga moči pa zanemarjena.

Pri najinem delu, ki zajema tako zagovorniško vlogo kot vlogo posrednikov med institucijami in Romi, sva se srečali z izrazito univerzalistično prakso strokovnih delavcev, ki temelji na predpostavki, da t. i. pozitivna diskriminacija izzove in povečuje predsodke pri večinskem prebivalstvu in bojzani socialnih služb pred očitki lokalne javnosti o podeljevanju posebnih privilegijev določenim skupinam. To Zaviršek (2000) imenuje hierarhični obrat. Druga plat univerzalistične prakse je legalistična naravnost. Osnovno vodilo strokovnih delavcev pri delu z Romi je pravna podlaga, ki določa, kako naj v posameznih primerih ravnajo. Temu po hierarhični lestvici smernic za reševanje problema sledi vprašanje, kaj pravi stroka, in šele na koncu lestvice je vprašanje, kaj želi in potrebuje uporabnik.

Tipske odločbe centrov za socialno delo

Odločbe centra za socialno delo so tipske, se pravi, da vse vsebujejo osnovne podatke o uporabniku, odločitev o upravičenosti do pomoči, obrazložitev in pravni pouk. Vsaka odločba vsebuje tudi podatke o uporabnikovem premoženjskem stanju (lastništvo vozil, katastrski dohodki, evidence geodetske uprave ipd.).

Večina uporabnikov prejema denarno socialno pomoč tudi za družinske člane. To pomeni, da negativno rešena vloga vpliva na celotno družino, ne samo na prosilca. Tako lahko ena

odločba o zmanjšanju denarne socialne pomoči vpliva tudi na sedem ljudi, odvisno od števila družinskih članov. Tipske odločbe imajo z računalniškim programom določeno obliko, se pravi, da onemogočajo upoštevanje individualnih okoliščin uporabnika. Strokovna delavka pri pisanju odločbe pregleda relevantne uradne evidence, do katerih ima dostop, in na podlagi podatkov iz evidenc izda odločbo. To pomeni, da lahko npr. tovorni avto, pa čeprav dovolj star, da se ne upošteva kot premoženje, na podlagi diskrecijske pravice socialne delavke pomeni sredstvo, ki omogoča preživetje (zbiranje odpadnih kovin), in hkrati podlago za ukinitev ali zmanjšanje denarne pomoči. Ironija celotne situacije je v tem, da številnim Romom zmanjšujejo denarno pomoč prav zaradi tega, čeprav jim Zakon o varstvu okolja (oz. Uredba o ravnanju z odpadki) prepoveduje zbiranje odpadnih kovin, ker ne izpolnjujejo zakonskih pogojev za to delo. Vse skupaj precej spominja na Hellerjev *Kavelj 22*.

Strinjava se, da so strokovni delavci vsekakor zavezani spoštovati zakone, vendar omenjeni primer kaže na določene hude pomanjkljivosti obstoječega sistema, ki uporabnikom ne povečujejo kakovosti življenja, temveč jim, nasprotno, življenje samo otežujejo. Sklep socialne delavke, ki izhaja iz predpostavke o nezakonitem ravnanju uporabnika, je sicer legalen, nikakor pa ne legitimen.

Pogojevanje prejetanja denarne socialne pomoči oz. pogodba o aktivnem reševanju socialne problematike

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) je januarja 2009 vsem centrom za socialno delo poslalo okrožnico, ki jim nalaga, da na osnovi 32. čl. Zakona o socialnem varstvu (2007) s skupinami prejemnikov denarne socialne pomoči, ki imajo šoloobvezne otroke, sklenejo pogodbo o aktivnem reševanju socialne problematike, čeprav sam zakon k temu centrov ne zavezuje.

V direktivi je zapisano, da center za socialno delo lahko določi obveznost rednega obiskovanja

pouka šoloobveznih otrok kot pogoj, ki vpliva na redno prejetanje denarne socialne pomoči. V kraju, kjer delava z Romi, vse romske družine prejemajo denarno socialno pomoč.

Zakon o socialnem varstvu (2007) v 3. členu določa, da pravice iz socialnega varstva po tem zakonu obsegajo storitve in ukrepe, namenjene preprečevanju in odpravljanju socialnih stisk in težav posameznikov, družin in skupin prebivalstva ter denarno socialno pomoč, namenjeno tistim posameznikom, ki si sami materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati. Denarna socialna pomoč je torej namenjena reševanju materialne ogroženosti posameznikov, ki si zaradi različnih okoliščin, na katere ne morejo vplivati, sami ne zmorejo priskrbeti dovolj prihodka, da bi se vzdrževali. Materialna ogroženost se nanaša na osnovne življenjske potrebe, npr. po hrani, obleki, stanovanju. Denarna pomoč je torej namenjena preživljanju družine, ne pa šolanju.

Sankcije za neobiskovanje šole šoloobveznih otrok ureja Zakon o osnovnih šolah (2007). Predpisuje denarne kazni v višini od 500 do 1000 evrov za starše, ki svojih otrok ne pošiljajo redno v šolo (ZOsn, 102. člen, *Ur. l. RS*, št. 102/2007). To direktivo MDDSZ postavlja v novo luč. Ker obstaja zakonodaja, ki predpisuje kazen za neobiskovanje osnovne šole, bi se bilo treba vprašati, čemu je potem okrožnica namenjena? Najnižja kazen, predvidena za nepošiljanje otrok v šolo, je enaka denarni socialni pomoči, ki jo prejema veliko romskih družin in je v večini primerov njihov edini vir prihodka.

Pri delu z Romi opažava, da se pojavljajo velike težave pri starejših otrocih (10–15 let), ki so vpisani v nižje razrede ali še nikoli niso hodili v šolo. Starejši otroci, na pragu pubertete, namreč ne morejo biti vpisani v isti razred kot precej mlajši otroci. Starejši romski otroci pa ne morejo obiskovati npr. šole za odrasle Rome, ker morajo po zakonu otroci do 15. leta redno obiskovati osnovno šolo, tako da se starši teh otrok ne izognejo kazni zaradi izostajanja njihovih otrok od pouka.

Če center za socialno delo upošteva direktivo MDDSZ, so starši tako dvojno kaznovani.

Center jim ukine ali zmanjša denarno pomoč, poleg tega pa so po Zakonu o osnovni šoli dolžni plačati visoko kazen zaradi neobiskovanja šole, to pa brez denarne pomoči težko storijo. To pomeni, da so še bolj izključeni, potisnjeni na rob, s še manj možnostmi do dostopa do zdravstvenega varstva, zaposlovanja, izobraževanja, v še slabših življenjskih razmerah. Z reševanjem tega problema bi se morala ukvarjati tako Ministrstvo za šolstvo in šport kot tudi zakonodajalec in poiskati rešitev, ki v nobenem pogledu ne bo diskriminacijska.

Druga težava, ki se pojavlja pri sklepanju pogodb o aktivnem reševanju socialne problematike, so pogodbe, ki jih center za socialno delo sklene s tistimi odraslimi Romi, ki so zavezani hoditi v šolo za odrasle Rome. Številni Romi namreč z njo niso zadovoljni. Menijo, da tam ne dobijo kakovostnega in uporabnega znanja, obstajajo pa celo primeri, da se ljudje po koncu takšne šole ne znajo niti podpisati. To sproža vprašanje o kakovosti omenjenega programa (*Zapisnik terenskega obiska*, 18. 6. 2009). Večina Romov je tudi funkcionalno nepismena, zato težje urejajo formalne zadeve v vsakdanjem življenju.

Pogodbo o aktivnem reševanju socialne problematike z odraslimi Romi podpiše tudi zavod za zaposlovanje in potem tudi preverja obiskovanje šole. Šola o neobiskovanju obvesti zavod za zaposlovanje, ta pa podatek vnese v bazo podatkov, ki je na voljo tudi centrom za socialno delo. Podatek o neobiskovanju je podlaga za zmanjšanje ali odvzem denarne socialne pomoči. Tak način pogojevanja denarne pomoči je glede na rezultate in mnenje uporabnikov (Romov) povsem neprimeren, diskriminacijski in povečuje izključenost te etnične skupine, saj ji ne omogoča alternative v pomenu pomoči pri iskanju zaposlitve.

Analiza zavrnilne odločbe

V zavrnilnih odločbah centrov, ki se najpogosteje pojavljajo pri delu z Romi, je podlaga za zmanjšanje ali ukinitvev denarne socialne pomoči domneva, da se Romi ukvarjajo z zbiranjem in prodajo odpadnega materiala in da

naj bi si tako zagotavljali sredstva ali določen delež sredstev za preživljanje. Poleg teh navedb so pogoste tudi odločbe, v katerih se denarna socialna pomoč ukine zaradi neobiskovanja šole za odrasle Rome.

V kratki analizi želiva prikazati prepad med dejanskim stanjem (na osnovi lastnih dnevniških zapisov) in obrazložitvami odločb centrov za socialno delo, ki so osnova za zavrnitev ali zmanjšanje denarne socialne pomoči.

Šestčlanska romska družina je julija 2009 na center za socialno delo vložila vlogo za denarno socialno pomoč. Oba starša sta brezposelna in edini vir prihodka, ki ga je družina do te vloge prejela, je bila denarna pomoč za otroke in otroški dodatki. Starša nista prejela denarne socialne pomoči in znesek je bil premajhen za preživetje vse družine.

Iz odločbe centra za socialno delo je vidno, da je znesek denarne socialne pomoči zmanjšan za cno odraslo osebo.

V odločbi je navedeno, da ima družina dve vozili (eno se ne upošteva) in letni katastrski dohodek v višini 1,41 evra na osebo. V obrazložitvi piše, da ima oče družine preživetje zagotovljeno na drug način, in sicer z zbiranjem in prodajo kovinskih odpadkov, ter da »ima s tem zagotovljeno 100 % celotne oskrbe«.

Družina ve, da sta zbiranje in preprodaja odpadnega materiala prepovedana. O tem smo jih obvestile prostovoljke Fakultete za socialno delo. Ena je vsem Romom sporočila, da od 22. 4. 2008 velja Uredba o ravnanju z odpadki (2008), ki je bila sprejeta na podlagi Zakona o varstvu okolja. Informacijo je dobila na inšpektoratu za okolje in prostor. Prostovoljka jih je tudi obvestila, da je za zbiranje ali predelavo odpadkov potrebna odločba resornega ministrstva o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov. Povedala je, da so zagrožene kazni zelo visoke, od 1200 do 4100 evrov.

V obrazložitvi odločbe je zapisano, da ima družina dve vozili, tovorno in osebno, da sta obe sicer starejši in manjše vrednosti, vendar dveh avtomobilov zagotovo ne potrebuje. Glede na navedeno denarna socialna pomoč znaša 498,72 evrov, zmanjšana za oskrbo/bivanje, ki znaša 158,76 evrov denarne pomoči, ki bi sicer

pripadla očetu družine, in zmanjšana za 0,24 evrov letnega katastrskega dohodka obeh odraslih članov družine. Družina je tako namesto 657,72 evrov prejela 498,72 evrov.

V družini je šest članov, trije od otrok so mladoletni. Družina živi v izjemno slabih bivanjskih razmerah (občina je romsko naselje, v katerem družina biva, elektrificirala šele decembra 2009). To vpliva na zdravje celotne družine. Če enega od staršev ni doma, otroka pa je treba odpeljati k zdravniku, je drugi avto nujen. Enako velja za opravljanje kateregakoli drugega opravka, ki je povezan z vsakodnevnim ritmom družine. Če družina proda avto, ki se upošteva in je ocenjen na približno 1400 evrov, jim ostane vozilo, ki je starejše od 20 let, se pravi, da vsak hip obstaja možnost, da bodo ostali brez prevoznega sredstva, saj je avto dotrajan.

V obrazložitvi je še navedeno, da je centru znano, da se oče družine ukvarja z zbiranjem in prodajo kovinskih odpadkov, in zato ocenjuje, da si s tem zagotovi sredstva najmanj za lastno preživetje. Ima tudi registrirano tovorno vozilo, se pravi, da ga uporablja za ta namen.

V odločbi za te trditve niso navedeni nobeni konkretni (pisni) dokazi, temveč je denarna socialna pomoč zmanjšana na podlagi sklepanja (diskrecijske pravice), da se oče družine preživlja na nezakonit način, ker pač družina živi v romskem naselju, v katerem so Romi občasno zbirali odpadne kovine, tega pa brez sankcij ne morejo več početi, saj okoljska inšpekcija naselja redno obiskuje. Poleg tega je tržna cena železa pet centov za kilogram, to pa pomeni, da se s tovrstnim delom nikakor ni mogoče preživljati. Tovorno vozilo pa se lahko uporablja tudi za razne druge namene (npr. prevoz drv, gradbenega materiala za popravila barak ipd.).

V obrazložitvi omenjene odločbe je tudi navedeno, da je iz katastra stavb vidno, da ima družina stanovanjsko hišo z zemljiščem in da tam ne biva. Zato je center odločil, da se družini dodeli denarna socialna pomoč, zmanjšana za drugo odraslo osebo.

Družina ima res v lasti zazidljivo zemljišče, ne drži pa, da ima tudi stanovanjsko hišo, saj

je ta šele v gradnji in nikakor ni primerna za bivanje, zato tam tudi ne biva. Ilišo gradijo, ker želijo živeti v boljših bivanjskih in življenjskih razmerah kot zdaj. V romskem naselju, v katerem bivajo zdaj, do decembra 2009 torej ni bilo elektrike, družina pa v naselju biva že deset let. To pomeni, da uporaba različnih gospodinjskih aparatov (pralni stroj, hladilnik) ni bila mogoča, to pa je močno oteževalo vsakdanja gospodinjska opravila in vzdrževanje čistoče. Prav tako naselja nimajo urejene kanalizacije niti kopalnice. To je velika težava pri vzdrževanju osebne higiene vse družine in vpliva na zdravje. Iliša pomeni boljšo prihodnost predvsem za otroke, saj so trenutne bivanjske razmere popolno zanikanje osnovnega človeškega dostojanstva.

Družina je ne glede na skromne prihodke zbrala dovolj moči in poguma za korak k izboljšanju kakovosti življenja, vendar je zaradi diskrecijske pravice socialne delavke, ki objekta v gradnji nikoli ni videla in ni upoštevala tega koraka družine kot samoaktivacijo pri reševanju svojega problema, takoj naletela na težavo. Socialna delavka je seveda zavezana upoštevati podatke iz uradnih evidenc, vendar ji prav diskrecijska pravica omogoča odločitev, ki bi pripomogla k hitrejšemu reševanju problema družine in izboljšanju kakovosti njihovih življenj. Še posebej, ker vrednost objekta v evidenci ni bila določena.

V nadaljevanju bova pozornost namenili pravni utemeljivosti diskrecijske pravice in njeni problematičnosti v smislu zlorab, ki se kažejo kot poslabšanje življenjskega standarda in poglobljanje socialne izključenosti na mikro ravni, torej na ravni posameznikov in njihovih družin.

Diskrecijska pravica oz. pravica do odločanja po prostem preudarku, ki je opredeljena v 2. odstavku 6. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (2008), strokovnim delavcem, ki delajo na področju dodeljevanja denarnih pomoči, omogoča sklepanje, ki je temelj za izdajo pozitivne ali zavrnilne odločbe.

Zakon o splošnem upravnem postopku (2010) v 1. odstavku 214. člena določa vsebino obrazložitev odločbe, v 5. odstavku istega člena

pa zakon pristojni organ v primeru odločanja po prostem preudarku zavezuje k navajanju razlogov za svojo odločitev ter razlago obsega in namena prostega preudarka. V nobenem od zgoraj navedenih primerov zavrnilnih odločb takšni razlogi v obrazložitvi niso bili navedeni, prav tako teh razlogov ni bilo mogoče razbrati iz preostalih 7 odločb s podobno vsebino, s katerimi sva se srečali pri najinem delu.

V vseh teh primerih lahko instančni organ odpravi prvostopenjski akt in izniči prosti preudarek. Po 252. členu Zakona o splošnem upravnem postopku lahko organ druge stopnje odpravi odločbo organa prve stopnje in sam reši stvar, če ugotovi, da so se pri uporabi prostega preudarka zgodile kršitve. Prav zato je treba še enkrat poudariti dolžnost upravnega organa, da obrazloži izdano odločbo, saj je obrazložitev pomemben vir informacij, ki omogočajo odkrivanje kršitev v upravnem delovanju in s tem možnost posameznika, da se ustrezno zaščiti (Jerovšek, 1996: 1108).

Pri delovanju uprave po prostem preudarku ima zunanje okolje zelo velik pomen. Korektna in profesionalna uporaba diskrecijske pravice vpliva na boljši odnos do upravne službe in ohranja zaupanje javnosti (Peak, 2000: 243). Navedeno trditev potrjujejo tudi najine izkušnje iz prakse. Za Rome, s katerimi delava, je transparentno delo, najino prizadevanje, da bi razumeli svoje odločbe in pravna sredstva, ki so jim na voljo, pomenilo aktivacijo in začetek zavedanja o možnosti za vpliv na lastno življenje.

Podzakonski akt, ki natančneje opredeljuje merila za ugotavljanje premoženja prosilcev za denarno pomoč, je Pravilnik o ugotavljanju prihrankov in premoženja ter o vrednosti zagotovljene osnovne oskrbe v postopku za dodelitev denarne socialne pomoči (2007). Pravilnik v 1. členu opredeljuje svoj namen, med drugim tudi razloge, zaradi katerih se denarna socialna pomoč ne dodeli ali se dodeli v nižjem znesku, in način ugotavljanja teh razlogov. Ti razlogi so opredeljeni v 9. členu Pravilnika:

Šteje se, da upravičenec živi z osebami oziroma mu pri preživljanju pomagajo osebe, ki niso družinski člani po predpisih o socialnem

varstvu (v nadaljnjem besedilu: druga oseba), kadar upravičenec deli gospodinjstvo z drugo osebo ali osebam ali mu druga fizična oseba na kakršen koli brezplačen način nudi bivanje oziroma prehrano.

Šteje se, da je preživetje upravičenca zagotovljeno na drug način, kadar je upravičencu v celoti zagotovljeno preživljanje na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju ali na podlagi drugega pravnega naslova.

Pri konkretnih primerih zavrnilnih odločb Romov, ki so bile utemeljene s tem, da prosilcu druga oseba (v večini primerov starši) zagotavlja bivanje oz. hrano, je upoštevanje tega člena samo po sebi sporno in neetično. Družine prosilcev, ki naj bi svojim članom zagotavljale popolno ali delno oskrbo glede bivanja ali hrane, so vse prejemnice denarnih pomoči, pogosto tudi zmanjšanih, bodisi ker naj bi člani družine (upravičenci, navedeni v odločbi) imeli *zagotovljeno oskrbo* z zbiranjem in prodajo odpadnega materiala, bodisi ker naj bi določeni člani zavračali šolanje v šoli za odrasle Rome. Drugi odstavek 9. člena Pravilnika določa, da je preživetje upravičenca zagotovljeno na drug način na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju ali na podlagi drugega pravnega naslova. Zbiranje in prodaja odpadnega materiala, ki sta nezakonita, potemtakem pomenita pravni naslov, pa čeprav nelegalen in ugotovljen na podlagi predvidevanj, za predvidevanje pa je dovolj že to, da ima prosilec osebno vozilo, ki se niti ne upošteva kot premoženje.

Po besedah ene od odgovornih oseb domneve centra, ki izdaja takšne odločbe, temeljijo na osnovi terenskih obiskov romskih naselij. Center dosledno upošteva Zakon o socialnem varstvu (2007), pri pisanju odločbe preveri uradne evidence in na podlagi podatkov izda odločbo. Diskrecijska pravica pa je mehanizem, ki socialnemu delavcu daje moč, s katero lahko poveča moč svojega uporabnika ali pa jo zlorabi v njegovo škodo. Na odločanje vsekakor lahko vplivajo tudi predsodki in neupoštevanje položaja družbene izključenosti.

Z vidika stroke socialnega dela je neizpodbitno sporno, da socialna delavka brez konkretnih

materialnih dokazov, samo na podlagi domneve o nezakonitih dejavnostih uporabnika izda uradni dokument. Ker gre za zelo hudo obtožbo, bi morala taka odločba vsekakor vsebovati konkreten materialni dokaz, v tem primeru npr. kopijo poročila okoljevarstvene inšpekcije in kopije izdanih kazni za prekrške konkretni osebi. To bi bil neizpodbiten dokaz, da gre za nezakonito dejanje oz. pridobivanje prihodka, in šele to bi upravičilo ukinitve ali zmanjšanje denarne pomoči.

Na tem mestu ne moreva mimo Kodeksa etike socialnih delavk in delavcev Slovenije (1998) in Kodeksa etičnih načel v socialnem varstvu (2002). Primeri, ki kažejo na etične dileme v socialnem delu, opominjajo na nujnost reflektirane prakse, ki bo čim bolj onemogočala povečevanje stisk uporabnikov zaradi strokovnih delavcev.

Prvi kodeks v 6. členu jasno opredeljuje antidiskriminacijsko ravnanje, ki socialnim delavkam in delavcem prepoveduje izključevanje, omejevanje ali zapostavljanje na podlagi rase, barve kože, spola, narodnostnega ali etničnega porekla, gmotnega in družbenega položaja, življenjskega sloga, spolne, verske ali idejne usmerjenosti, morebitne socialne označenosti, zmanjšanih duševnih oziroma telesnih sposobnosti.

Drugi kodeks pa v 17. členu vsebuje pomembno sporočilo, ki je temelj sodobnih konceptov socialnega dela:

Pomoč v socialnem varstvu temelji na medsebojnem zaupanju, ki je pomemben vir obojestranske moči. Uporabnik, ki čuti, da se delavka/delavec kot človek in kot strokovnjak resnično zavzema zanj, bo lažje zbral moč za rešitev težav.

Zaupanje je dragocenost, ki omogoča vero v mogoče, izvedljivo, rešljivo, v nujnost prizadevanja za reševanje lastnih težav in s tem prevzemanje odgovornosti za lastno življenje.

Kratka analiza zavrnilne odločbe centra za socialno delo je pokazala, da je pri dodeljevanju socialnih transferjev na prvem mestu upoštevanje obstoječe zakonodaje, podprto z diskrecijsko pravico socialne delavke, ki

dodeljuje denarno pomoč. Zakon je za vse enak in po besedah odgovorne osebe na centru za socialno delo omogoča enako izhodišče.

S to predpostavko se ne moreva strinjati, saj nekdo, ki biva v slabih bivanjskih razmerah (brez elektrike, urejene kanalizacije, dokumentacije o lastništvu zemljišča ipd.), ki je brez možnosti za zaposlitev (deloma zaradi pomanjkanja formalne izobrazbe, deloma zaradi predsodkov delodajalcev) in je funkcionalno nepismen, nima enakih možnosti politične udeležbe, nikakor ne more biti v enakem izhodiščnem položaju kot nekdo, ki je sicer prejemnik denarne socialne pomoči, a so mu osnovne dobrine, npr. elektrika, samoumevne, in ki ga na pogovoru za zaposlitev ne zavrnejo zaradi »napačnega« priimka.

Strogo legalistična praksa, brez upoštevanja položaja družbene izključenosti določene etnične skupine in brez etnične občutljivosti, ki je pri delu z Romi nujna, vodi v sistemsko izključevanje in odrinjanje na rob družbe, zato je pomembno, da socialno delo upošteva strukturo in vlogo socialnih dejavnikov pri nastajanju ali povečevanju uporabnikovih problemov. Strinja se s Špelo Urh (2005: 62), ki meni:

Delo socialnih delavk/delavcev pogosto temelji na predpostavki, da je denarna pomoč Romom zadosti, zato jim je kot uporabnikom onemogočena izbira storitve, ki jo sami prepoznajo kot najbolj potrebno in možno.

Opis vpliva zavrnilne odločbe na uporabnikovo življenje

Neposredne posledice zmanjšanja ali ukinitve denarne socialne pomoči družini ali posamezniku so slabše finančno stanje, še večja izključenost in zato večja stiska. Poslabšanje finančnega stanja vpliva na več platí uporabnikovega življenja, tudi na povečanje nezaupanja institucijam, saj se zaradi njih povečuje njegova izključenost. Pomembno je opozoriti, da gre za etnično skupino, ki je izključena kot celota, se pravi, da je morebitna pomoč, ki jo posameznik lahko črpa iz socialne mreže (socialni kapital), prav tako omejena, še posebej glede konkretne finančne pomoči.

V nadaljevanju bova opisali nekaj primerov negativnega vpliva zmanjšanja ali ukinitve denarne pomoči na uporabnikovo življenje v povezavi s slabimi izkušnjami z institucijami, s katerimi Romi največkrat pridejo v stik.

Center za socialno delo

Prav center za socialno delo zaradi različnih razlogov zmanjša ali ukine denarno pomoč. Romi ne dobijo dovolj pomoči, da bi presegli številne psihosocialne, bivanjske in zaposlitvene ovire, z manjšimi prihodki pa se te možnosti samo še zmanjšujejo.

Štiričlanska romska družina živi na zemljišču, ki ni v občinski lasti, in zato nima pravice do vode, ki je sicer na voljo drugim romskim družinam v naselju. Očetu družine je center za socialno delo ukinitel denarno pomoč, ker je zavrnil šolanje za odrasle Rome z argumentom, da se tam ničesar ne naučijo. Z ukinitvijo denarne socialne pomoči za enega odraslega družinskega člana so se družini, ki je že tako dvojno izključena, življenjske razmere še poslabšale. Oče je nameraval kupiti cisterno, da bi bila družina preskrbljena z vodo, možnosti za nakup cisterne pa so se zaradi slabšega finančnega stanja še zmanjšale. Povedal je:

Če bi center za socialno delo pomagal glede vode, bi otroci hodili v šolo. Otrok je dobil virusni meningitis, ker se je kopal v potoku, v katerem je gnojnica. Zdaj hodimo po vodo na pokopališče. Socialna delavka je rekla, naj se otroci kopajo v potoku. (Zapisnik terenskega obiska, 9. 8. 2009.)

Socialno delo z etničnimi skupinami mora temeljiti na perspektivi moči, to pa pomeni, da socialna delavka upošteva njihove kulturne posebnosti in hkrati položaj družbene izključenosti. Socialna delavka, ki je zavezana upoštevati zakon, sicer svojo vlogo v strogo legalističnem smislu torej opravi, vendar pa se ne, kot pišeta Urh in Žnidarcc Demšar (2005: 328),

... ukvarja z vprašanji, kako jim olajšati dostop do resursov v skupnosti in zvečati socialni kapital, kako jih podpreti v procesih soddločanja na občinski lokalni ravni, kako jih podpreti pri prevzemanju cenjenih vlog v lokalni

skupnosti, kako jim pomagati pri izboljšanju bivanjskih, infrastrukturnih razmer ...

Pogosto gre za ohranjanje pasivnega statusa, ne pa za povečevanje moči Romov. Konkretno težavo smo rešile prostovoljke »od spodaj navzgor«, saj je oče družine sam definiral rešitev problema, me pa smo mu priskrbele potrebne informacije, do katerih sam ni mogel priti. Družina si je tako priskrbelo vodo tako, da ji jo pripelje komunalna služba (to informacijo smo priskrbele prostovoljke), otroci so imeli zaradi tega boljše razmere za življenje in tudi lažje so obiskovali šolo, to pa lahko posredno vpliva tudi na očeta otrok, saj bo zaradi uspehov otrok v izobraževanju morda zmogel najti smisel učenja tudi zase.

Zdravstveni dom

S 1. 1. 2009 je začela veljati novela Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki vsem prejemnikom denarne socialne pomoči poleg osnovnega zdravstvenega zavarovanja krije tudi dodatno zdravstveno zavarovanje.

Zakonca iz romskega naselja sta konec januarja 2009 prejela odločbo centra za socialno delo o zmanjšanju denarne socialne pomoči za eno odraslo osebo (nosilca vloge), ker naj bi bila lastnika tovornega vozila. Center je sklepal, da oče družine s tem vozilom zasluži za preživetje. V resnici je družina avto prodala že prej, vendar novi lastnik še ni opravil prepisa, zato je bil avto v evidenci zaveden kot njuna last.

Februarja 2009 je oče družine skupaj z ženo obiskal zdravstveni dom, s seboj je imel odločbo centra za socialno delo, da je družina prejemnik denarne pomoči, vendar je zdravstveno storitev kljub temu moral plačati – to je pomenilo tretjino celotne mesečne denarne pomoči družine. Žena je povedala, da sta se sklicevala na novelo zakona,

... vendar je sestra rekla, da je to nič ne zanima in da morava plačati. Sestra je rekla še, da naj bi novela zakona veljala samo za tiste, ki so si prej plačevali dodatno zavarovanje sami, za tiste, ki pa niso, pa to ne velja. (Zapisnik terenskega obiska, 7. 3. 2009.)

Pozneje je žena prostovoljki povedala, da je sama skušala urediti zadevo, vendar ji nihče ni znal ničesar povedati, pošiljali so jo od vrat do vrat.

Če pustimo ob strani, da zdravstvena delavka ni upoštevala obstoječe zakonodaje, čeprav je imela na voljo dober mesec dni, da se pouči o noveli, zmoti predvsem odnos, ki ga je pokazala do uporabnikov. Iz opisanega primera je možno razbrati, da gre za nereflektirane predsodke do Romov, pa čeprav je šlo za pravice, ki jim po zakonu pripadajo. Zelo pomembno je tudi, da zakoncev pri vlaganju vloge za denarno pomoč na centru za socialno delo niso opozorili na nujnost odpisa tovornega vozila. Posledica tega je bilo namreč zmanjšanje prihodka družine.

Zavedanje svojega položaja dominantne skupine nujno pomeni zavedanje o družbeni strukturi moči. To po mnenju Rommelspacher (2003: 208) vodi do spoznanja, da je posploševanje lastnega stališča močno povezano z lastnim družbenim položajem, vendar so naivni predsodki pogosto udobnejša izbira.

Eno od pomembnih življenjskih področij, na katero vpliva negativno rešena vloga za denarno pomoč, je tudi zaposlitev. Nihče od pripadnikov romske etnične skupine, s katerimi sodelujeva, ni zaposlen (niti redno, niti začasno, niti prek javnih del ali drugih pogodb). Do sprejetja Uredbe o ravnanju z odpadki (2008) se je veliko Romov preživljalo z zbiranjem in predelavo odpadnih kovin, to pa jim je zdaj tako rekoč onemogočeno. Pri svojem delu sva se srečali tudi z odločbo centra za socialno delo o zmanjšani denarni pomoči, z obrazložitvijo, da

... je centru poznano, da se vlagateljčin partner ukvarja z zbiranjem in prodajo kovinskih odpadkov in s tem pridobiva sredstva, vsekoli pa odklanja vključitev v osnovno izobraževanje, s katerim bi si lahko izboljšal možnosti za zaposlitev. (Odločba centra za socialno delo 2008.)

Navedba strokovne delavke, da bi si uporabnik z osnovnim izobraževanjem lahko izboljšal možnosti za zaposlitev, se zdi glede na to, da gre za Roma, ki živi v okolju, ki je izrazito nestrpno

do pripadnikov romske skupnosti, in glede na to, da je večina Romov na pogovoru za delo zavrjena zaradi svoje etnične pripadnosti, prav bizarna.

Navedli sva tri konkretne primere vpliva zmanjšane ali ukinjene denarne pomoči na uporabnikovo življenje, seveda pa je jasno, da negativne odločbe centra za socialno delo vplivajo tudi na družinske člane vlagatelj in možnost priskrbe vsakdanjih življenjsko pomembnih dobrin, kot so drva.

Pritožbene poti

Kot navaja Leskošek (2005: 77), je

»postopek pritožbe bistveni element krepitve moči uporabnikov, ker je edino legalno (z zakonom določeno) orodje za omejevanje moči institucij«.

Vsekakor se z Vesno Leskošek strinjava, da institucija pritožbe uporabniku storitev omogoča, da pred neodvisnim organom izrazi svoje nezadovoljstvo. Toda, kaj lahko uporabnik stori v primeru svojega nezadovoljstva s tipskimi odločbami centra za socialno delo in direktivo MDDSZ glede podpisovanja pogodb o aktivnem reševanju lastne socialne problematike?

Ne smemo namreč spregledati, da je prav MDDSZ z okrožnico vsem centrom za socialno delo naložilo, da morajo z določenimi skupinami uporabnikov skleniti pogodbo o aktivnem reševanju socialne problematike kot pogoj za redno prejemanje denarne pomoči. Komu naj se v tem primeru pritoži uporabnik? Bo instanca, ki sistemsko izključuje, odločala tudi o pritožbi uporabnika?

Leskošek (2005: 77) še piše, da mora biti pritožbena pot določena tako, da se veže na neodvisnost organov in ljudi, ki pritožbo preiskujejo in o njej odločajo. Dodaja, da moramo vnaprej preprečiti konflikt interesov, ki zmanjšuje možnosti uporabnikov. V svojem prispevku navaja, da se koristi od neodvisnih pritožbenih instanc ne vežejo samo na uporabnike storitev, temveč tudi na javnost, na uslužbenke in uslužbenke, na vodstvo in javno službo.

Seveda je nujno, da so uporabniki storitev, preden se pritožijo, informirani o svojih

pravicah in dolžnostih, o standardu storitve, načinu pritožbe in fazah pritožbenega postopka, roka za odgovor in možnih izidih. Vprašati se je treba, čigava naloga je uporabnike informirati o navedenih točkah. Bo to storila strokovna delavka na centru za socialno delo, ki vestno upošteva direktivo MDDSZ in določenim uporabnikom, ki imajo težave s pismenostjo, niti ne pomaga pri pisanju vloge za denarno pomoč?

Veliko vprašanj in malo odgovorov. Očitno je, da je težava sistemska in da potrebujemo neodvisen organ, ki bi obravnaval takšne pritožbe. Vsekakor je naloga tudi strokovnih delavcev in javnih služb, da državo opozarjajo na diskriminacijske prakse, ki se jim zaradi pravne podlage včasih ne morejo izogniti, in predvsem sodelujejo pri ustvarjanju razmer, ki bodo presegle obstoječe stanje v življenjskem svetu njihovih uporabnikov, ne pa da slepo sledijo navodilom »od zgoraj«. Vrnili se bova k Vesni Leskošek (2005: 81), ki svoj prispevek sklene z besedami, da moramo »svojo moč uporabljati tako, da ne povečujemo te ranljivosti (uporabnikov), temveč narobe, da jo zmanjšujemo«.

SKLEPI

Ob koncu prispevka se lahko še enkrat ozreva na uvod, kjer sva zapisali enega od primarnih ciljev Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva, ki se nanaša na večjo učinkovitost pri dodeljevanju denarne socialne pomoči in izboljšanje kakovosti storitev in programov. Lahko rečeva, da primeri, ki sva jih obravnavali, ne kažejo večje učinkovitosti pri dodeljevanju denarne pomoči, temveč, nasprotno, na univerzalistično obravnavo uporabnikov, to pa vodi k poslabšanju kakovosti njihovih življenj. Prav tako soglašava, da strogo legalistična praksa v socialnem delu sicer vodi v zadovoljevanje zapovedanih norm in zakonov, vendar pa se ne sprašuje o strukturnih problemih in socialni izključenosti, ki nastaja zaradi neupoštevanja konteksta skupin, ki so definirane kot etnične skupine. To pa vzdržuje razmerje moči med večino in manjšino.

Dejstvo je, da rasizem obstaja tako na osebni kot na kulturni in institucionalni ravni. Ni dovolj, da se socialni delavci zavestno spoprimejo s svojim lastnim rasizmom, temveč morajo, kot piše Dominelli (1995: 190),

... uporabiti svojo energijo, da identificirajo probleme, ki se jih je treba lotiti; da se povežejo z upravo in v enačbo vnesejo svoje spretnosti in prizadevanje, da zagotovijo sredstva za antirasistično socialno delo; in da preoblikujejo neenakopravna družbena razmerja.

Mojca Hribar, Danijela Gutić

VIRI

- DOMINELLI, L. (1995), Antirasistične perspektive v evropskem socialnem delu. *Socialno delo*, 34, 3: 181–193.
- JEROVŠEK, T. (1996), Pravica do prostega preudarka. *Podjetje in delo*, letnik XXII, št. 5/6: 1100–1108.
- Kodeks etičnih načel v socialnem varstvu, *Ur. l. RS*, št. 59/2002.
- Kodeks etike socialnih delavk in delavcev Slovenije (1998), *Socialno delo*, 37, 3–5: 387–391. [Http://www.fsd.si/dsdds/Kodeks%20etike.htm](http://www.fsd.si/dsdds/Kodeks%20etike.htm) (29. 1. 2010).
- LESKOŠEK, V. (2005), Pritožba in pritoževanje. V: Dragoš (ur.) *Krepitev moči*. Ljubljana: FSD.
- PEAK, K. J. (2000), *Policing America: Methods, issues, challenges*. 3. izdaja. Reno: University of Nevada.
- Pravilnik o ugotavljanju prihrankov in premoženja ter o vrednosti zagotovljene osnovne oskrbe v postopku za dodelitev denarne socialne pomoči, *Ur. l. RS*, 36/2007 – neuradno prečiščeno besedilo.
- Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva, *Ur. l. RS*, št. 39/2006.
- ROMMELSPACHER, B. (2003), Socialno delo in človekove pravice. *Socialno delo*, 42, 4: 205–209.
- THOMPSON, N. (1995), V podporo antidiskriminacijski akciji. *Socialno delo*, 34, 5: 273–280.
- Uredba o ravnanju z odpadki, *Ur. l. RS*, št. 34/2008.
- URH, Š., ŽNIDAREC DEMŠAR, S. (2005), Izključujoči mehanizmi vključevanja Romov. Poročilo za spremljanje nestrpnosti. *Če ne boš priden, te bomo dali Slovencem*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- URH, Š. (2005), Krepitev moči romske skupnosti. V: Dragoš (ur.) *Krepitev moči*. Ljubljana: FSD.
- Zakon o splošnem upravnem postopku, *Ur. l. RS*, 8/2010 (ZUP-G).
- Zakon o osnovnih šolah, *Ur. l. RS*, št. 102/2007.
- Zakon o socialnem varstvu, *Ur. l. RS*, št. 3/2007.
- Zakon o varstvu okolja, *Ur. l. RS*, št. 41/2004.
- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, *Ur. l. RS*, št. 76/2008.
- ZAVIRŠEK, D. (2000), *Hendikep kot kulturna travma: Historizacija podob, teles in vsakdanjih praks prizadetih ljudi*. Ljubljana: Založba */cf.