



# Monitoring građanskog društva

o sprovođenju Nacionalne strategije za integraciju Roma  
i Akcionog plana Dekade inkluzije Roma u

## CRNOJ GORI

za 2012. i 2013. godinu

# Monitoring građanskog društva

o sprovođenju Nacionalne strategije za integraciju Roma  
i Akcionog plana Dekade inkluzije Roma u

CRNOJ GORI

za 2012. i 2013. godinu

**Pripremila koalicija građanskog društva koju sačinjavaju sljedeće organizacije**

Građanska alijansa (vodeća organizacija) ■ Udruženje Egipćana  
Centar za romske inicijative ■ Forum MNE ■ NVO "RUŽA"



**Napisali**

Ajša Hadžibegović ■ Fatima Naza ■ Marija Vuksanović ■ Milan Radović

**Koordinisao**

Sekretarijat Fondacije Dekada inkluzije Roma  
u saradnji sa programom Fondacije za otvoreno društvo Najbolja iskorišćenost EU fondova za Rome



**Objavio**

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation  
Teréz körút 46.  
1066 Budapest, Hungary  
[www.romadecade.org](http://www.romadecade.org)

Dizajn i format: [www.foszer-design.com](http://www.foszer-design.com)

Proofreading: Marianne Powell

©2014 Sekretarijat Fondacije Dekada inkluzije Roma

Sva prava zadržana. Nijedan dio ove publikacije se ne može reprodukovati, čuvati u sistemu pretraživanja, niti prenositi, u bilo kom obliku ili bilo kojim putem, bez dozvole izdavača.

Svi izvještaji o monitoringu građanskog društva dostupni su na  
[www.romadecade.org/civilsocietymonitoring](http://www.romadecade.org/civilsocietymonitoring)

Ovaj izvještaj pripremila je koalicija organizacija građanskog društva koju sačinjavaju Udruženje Egipćana, Centar za romske inicijative, Građanska alijansa (vodeća organizacija), Forum MNE i NVO "RUŽA".

Autori ovog izvještaja su: Ajša Hadžibegović (direktor programa, Građanska alijansa); Fatima Naza (asistent na programu, Centar za romske inicijative); Marija Vuksanović (menadžer projekt, CEDEM), Milan Radović (koordinator Programa za ljudska prava, Građanska alijansa).

Takođe, u projekat su bili uključeni sljedeći istraživači: Brahim Džafer, Đorđe Trajčevski, Edin Koljenović, Eldina Kastrat, Elvira Hadžibegović Bubanja, Enis Eminović, Fatima Naza, Milan Radović, Milena Čarapić, Milijem Delija, Tamara Čirgić, Zana Dubović.

U okviru izrade izvještaja, u proces konsultacija, bile su uključene sljedeće organizacije: Sekretarijat Fondacije Dekada inkluzije Roma, Odsjek za javne politike Centralno-evropskog univerziteta, Evropski centar za prava Roma, Habitat for Humanity, Fond za obrazovanje Roma i programi Fondacije za otvoreno društvo: Najbolja iskorišćenost EU fondova za Rome i Romski program javnog zdravlja.

Tokom 2013/2014. godine, Sekretarijat Dekade podržao je izvještaje koalicija građanskog društva u osam zemalja: Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Crnoj Gori, Srbiji, i Ujedinjenom Kraljevstvu. Tokom 2012. godine, pružena je podrška za izradu pilot izvještaja u sljedećim zemljama: Albaniji, Bugarskoj, Češkoj Republici, Mađarskoj, Makedoniji, Rumuniji, Slovačkoj i Španiji.

Kroz ove izvještaje, koalicije organizacija građanskog društva su imale za cilj da dopune postojeće i/ili predstave alternativne informacije vezane za izvještaje o napretku koje podnose vlade zemalja učesnica Dekade inkluzije Roma, kao i izvještaje koje podnose države ugovornice Evropske komisije u sprovođenju Nacionalnih strategija inkluzije Roma (NSIR). Ovi izvještaji nisu zamjena za kvantitativni monitoring i evaluaciju državnih organa, već pokušaj da se lokalna znanja i iskustva inkorporiraju u nacionalne i evropske politike inkluzije Roma, i odraz su stvarnog uticaja vladinih mjera na društvo. Izvještajima građanskog društva nastoje se pružiti dodatni podaci u odnosu na zvanične izvještaje, posebno onda kada zvanični podaci izostaju, ali i ponuditi alternativno tumačenje objavljenih podataka.

Koordinator ovog projekta je Sekretarijat Fondacije Dekada inkluzije Roma u saradnji sa programom Fondacije za otvoreno društvo Najbolja iskorišćenost EU fondova za Rome. Projekat finansira Kancelarija za romske inicijative Fondacije za otvoreno društvo.



# SADRŽAJ

---

Rezime	7
Preporuke	11
Skraćenice	19
Uvod	21
1. Strukturni uslovi	23
2. Antidiskriminacija	33
3. Obrazovanje	53
4. Zaposlenje	61
5. Zdravstvo	67
6. Stanovanje	73
Bibliografija	77



### Strukturalni zahtjevi

Crna Gora je uspostavila okvir za sprovođenje programske politike inkluzije Roma, koji čine pravni propisi, kao i vladini mehanizmi koji bi trebalo da sprovedu zadatke planiranja i koordiniranja sprovođenja ove programske politike. Odjeljenje za unaprijeđenje i zaštitu prava romskog i egipćanskog stanovništva osnovano je 2009. godine pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava. Odjeljenju su data ograničena ovlašćenja da postupava kao koordinirajuće tijelo u sprovođenju programskih politika koje se odnose na Rome. Iako Ministarstvo održava redovan kontakt sa ugovornim tijelima i učestvuje u radu nekoliko multisektorskih radnih grupa, samo Odjeljenje jedva da je dio ovih aktivnosti. Saradnja ovog Odjeljenja i drugih resornih ministarstava takođe je nedovoljno razvijena. Nepoznavanje engleskog jezika, uz ograničene ljudske resurse, spriječava ovo Odjeljenje u vršenju većeg uticaja na proces planiranja i korišćenja IPA fondova. Evidentna je potreba za izgradnjom kapaciteta ovog Odjeljenja za sprovođenje i monitoring programskih politika, kroz obezbjeđenje značajnijih finansijskih sredstava i ljudskih resursa. Postoji i potreba za zapošljavanjem Roma i Egipćana koji imaju iskustva u izradi i sprovođenju programskih politika.

Ustav Crne Gore, kao i Zakon o manjinskim pravima i slobodama garantuju prava nacionalnih manjina da učestvuju u donošenju odluka, uključujući i usvajanje propisa na centralnom i lokalnom nivou. Nacionalna strategija za integraciju Roma 2012–2016 (NSIR) izrađena je u skladu sa Okvirom EU za Nacionalne strategije za Rome do 2020. godine; ključne romske zainteresovane strane bile su uključene u izradu nacrtu Strategije. Međutim, izrada NSRI nije bila zasnovana na adekvatnoj ocjeni rezultata realizacije prethodne strategije, ali ipak obuhvata dobro definisane mjere i provjerljive indikatore za mjerenje ostvarenog napretka. Lokalni akcioni planovi, koje je do sada usvojilo sedam opština, takođe mogu da posluže kao važan okvir za učešće lokalnih zajednica Roma.

Vlada je uspostavila Komisiju za monitoring sprovođenja NSRI-ja. Međutim, jedna od glavnih slabosti mehanizama za sprovođenje ove programske politike i dalje je nedostatak valjanih mjera za monitoring i ocjenu. Nedostupnost podataka grupisanih po etničkoj pripadnosti takođe otežava praćenje i evaluaciju napretka u sprovođenju Strategije. Stoga, Vlada bi trebalo da unaprijedi kapacitete za prikupljanje preciznih statističkih podataka i poveća korišćenje dostupnih administrativnih podataka. Djelotvorni mehanizmi sprovođenja i monitoringa bi tek trebalo da se sprovedu u opštinama koje su usvojile lokalne akcione planove, uz snažno učešće građanskog društva.

Ograničena budžetska sredstva takođe predstavljaju značajnu prepreku za uspješno sprovođenje programskih politika u oblasti inkluziji Roma. Ukupan iznos sredstava koja se iz državnog budžeta opredjeljuju u svrhu sprovođenja NSIR-a zavisi od iznosa sredstava definisanih godišnjim zakonima o budžetu, ali i od kapaciteta za privlačenje sredstava iz IPA fondova. Iako su ove cifre za sada nepoznate, evidentno je da su sredstva opredijeljena postojećim godišnjim budžetskim ciklusom neuporedivo niža u odnosu na opseg ciljeva definisanih NSIR-om. Finansiranje lokalnih strategija inkluzije takođe je ograničeno fiskalnim deficitom lokalnih samouprava. Na primjer, opština Nikšić nije opredijelila nikakva sredstva za sprovođenje lokalnog akcionog plana za 2014. godinu.

### Anti-diskriminacija

Iako postoji anti-diskriminacioni pravni okvir, izostaje njegovo djelotvorno sprovođenje. Do danas nije bilo izvršivih presuda u slučajevima diskriminacije, kao ni precizne evidencije o registrovanim i procesuiranim

slučajevima diskriminacije. Političko predstavljanje Roma čini jedan od najvećih problema u zaštiti prava ove manjinske zajednice. Romi i Egipćani nemaju autentične predstavnike u Skupštini Crne Gore, niti u lokalnim skupštinama. Ovo pravo, međutim, obezbijeđeno je svim drugim nacionalnim zajednicama. Uprkos izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama i Zakona o izboru odbornika i poslanika,<sup>1</sup> izborni sistem ne dozvoljava manjinsko predstavljanje Roma kroz zagarantovane mandate, kao što je slučaj sa hrvatskim narodom, a samim tim ni mogućnost vršenja uticaja na zakonodavnu vlast.<sup>2</sup> Akcioni plan za Poglavlje 23 ne sadrži konkretne mjere vezane za ovo pitanje.

Nedostatak identifikacionih dokumenata i dalje predstavlja pitanje od najvećeg značaja za Rome i Egipćane koji žive u Crnoj Gori. Problemi pri dobijanju pravnog statusa naročito su prisutni kada je riječ o interno raseljenim Romima koji uopšte nisu upisani u matične knjige rođenih ili bi ih trebalo ponovo upisati, bilo zato što su matične knjige rođenih uništene, bilo zato što su izgubljene tokom konflikta na Kosovu 1999. godine. Još jedan problem je registracija romske i egipćanske djece koja su rođena u Crnoj Gori, izvan zdravstvenih ustanova. Djeca interno raseljenih Roma i Egipćana koji nemaju regulisan pravni status, kao i djeca rođena izvan zdravstvenih ustanova, pod naročitim su rizikom od apatridije i suočavaju se sa teškoćama u ostvarivanju osnovnih prava.

## Obrazovanje

Evidentan napredak ostvaren je u oblasti obrazovne inkluzije Roma i Egipćana, kroz obezbjeđivanje udžbenika i usluga prevoza za učenike osnovnih škola, kao i stipendija za srednjoškolce i studente na univerzitetu. Broj romske i egipćanske djece u vrtićima godinama se povećavao, kao i broj romskih i egipćanskih studenata. Inicirane su aktivnosti na pripremi prvog romskog rječnika sa ciljem povećanja pismenosti kod Roma. Međutim, obrazovni rezultati romskih i egipćanskih učenika i dalje su veoma niski, naročito među interno raseljenim licima (IRL). I dalje je prisutna segregacija romskih učenika u posebnom ogranku osnovne škole organizovanom u naselju IRL u Podgorici (kamp Konik).<sup>3</sup> Pokrivenost djece predškolskim obrazovanjem i dalje je na nivou polovine nacionalnog prosjeka (26.65%). Besplatni udžbenici obezbijeđeni su samo za djecu do trećeg razreda, što utiče na napuštanje školovanja u višim razredima. Osim toga, postoje značajna kašnjenja u obezbjeđivanju udžbenika, nekad i do 2 mjeseca. Besplatan prevoz uglavnom funkcioniše samo u dvije opštine, u Podgorici i Tivtu.

Izostaju sistemski rješenja koja se odnose na osiguranje pohađanja obaveznog osnovnog obrazovanja i spriječavanje napuštanja školovanja od strane djevojčica. Međutim, na inicijativu nevladine organizacije „Institut za socijalnu inkluziju“ osnovana je Komisija za monitoring i suzbijanje napuštanja školovanja od strane romske i egipćanske djece. Od 81 Roma srednjoškolaca, u prvom polugodištu školske 2013/14., samo troje njih napustili su školu. Romi medijatori i asistenti u obrazovanju tek bi trebalo da se u potpunosti integrišu na svim nivoima obrazovnog sistema. Ne postoje propisi kojima se definiše broj osoba iz ovih zajednica koje mogu da se upišu u škole na različitim nivoima obrazovanja, uključujući i visoko obrazovanje, na osnovu principa afirmativne akcije. Ove godine, programi stipendiranja studenata Roma i Egipćana sprovodiće se uz podršku Fonda za obrazovanje Roma (FOR), koji će obezbijediti sredstva i organizovati mentorstvo za studente, sa ciljem da se spriječi napuštanje školovanja i evaluiraju njihova obrazovna postignuća.

- 1 Zakon o izboru odbornika i poslanika (Službeni list Crne Gore, br. 46/11), kojim se reguliše političko učešće manjina i manjinskim etničkih zajednica u reprezentativnim tijelima usvojen je 8. septembra 2011. godine i stupio je na snagu 24. septembra 2011. godine, ali nije doveo do unapređenja političkog predstavljanja Roma.
- 2 Član 79 Ustava garantuje pravo na autentično predstavljanje u Skupštini Crne Gore i skupštinama lokalnih samouprava u kojima manjine čine značajan dio stanovništva u skladu sa principom afirmativne akcije. Pravo na autentično predstavljanje manjina precizirano je i u članu 94 Zakona o izboru odbornika i poslanika. Molimo vidite i Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, 1999, Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine, vezano za izbornu zakonodavstvo a tiče se etno-nacionalnih manjina.
- 3 Kamp na Koniku najveće je naselje Roma u regionu Zapadnog Balkana. Nalazi se blizu Podgorice sa otprilike 1,500 osoba romskog i egipćanskog porijekla, od kojih je većina nastanjeno na Koniku nakon rata na Kosovu 1999. godine.

## Zapošljavanje

Nakon dugogodišnjih napora na planu integrisanja Roma u obrazovni sistem, sada u zemlji imamo novu generaciju osposobljenih i obrazovanih Roma. Međutim, njihova integracija na tržištu rada je i dalje veoma otežana. Čini se da se ova generacija suočava sa istim problemima sa kojima su se prije 20 godina suočavali njihovi roditelji: stigmatizacija, diskriminacija, nedostatak ličnih dokumenata i regulisanog pravnog statusa i dalje su glavne prepreke za (ponovni) ulazak romskog i egipćanskog stanovništva na tržište rada. O tome govori i činjenica da se oni koji završe srednju školu uglavnom zapošljavaju u javnim komunalnim preduzećima, na poslovima koji su daleko ispod njihovih kvalifikacija.

Nedostatak zvaničnih etnički segregiranih podataka stvara izazove u izradi i evaluaciji inkluzivnih mjera namijenjenih Romima i Egipćanima. Prema evidencijama Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, zasnovanim na principu dobrovoljne samo-identifikacije, u decembru 2013. godine, Romi i Egipćani činili su 3.21% ukupnog broja nezaposlenih lica, što je tri puta više u odnosu na njihov udio u ukupnom broju stanovnika. Usljed njihovog opšteg statusa, diskriminacije i nivoa obrazovanja, Zavod za zapošljavanje klasifikuje članove romskih i egipćanskih zajednica kao teško zapošljiva lica, što je najniža kategorija zaposljivosti. Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, u decembru 2013. godine, samo 5% registrovanih nezaposlenih Roma i Egipćana bilo je zaposleno na određeno vrijeme, dok je samo 10% Roma i Egipćana, koji su registrovani kao nezaposleni, bilo uključeno u programe aktivnog zapošljavanja. Posljednja cifra pokazuje značajne fluktuacije na godišnjem nivou.

Tokom 2013. godine, Zavod za zapošljavanje posredovao je u zapošljavanju 5% Roma i Egipćana koji su bili registrovani kao nezaposlena lica. Kroz projekat "Stvaranje ravnopravnog pristupa radnom mjestu za romsko i egipćansko stanovništvo" koji je pokrenut 2010/2011. godine, u kom je učestvovalo 55 lica, njih 48 završili su obuku za sobarice, higijeničare, čistače ulica/sakupljače otpada, keramičare i pomoćne radnike u berbi voća i vinogradarstvu. Na kraju, njih 18 zasnovali su radni odnos. Uprkos uspješnim rezultatima ostvarenim na početku, većina ovakvih programa obuka i reintegracije na tržištu rada funkcioniše na projektnom nivou, uz značajne pauze između projektnih ciklusa koje mogu da traju i do godinu dana, dok se ne obezbijede nova sredstva od donatora. Slični programi koje su inicirale organizacije civilnog društva, uključujući i ženske organizacije, pokazali su se neodrživim upravo zbog nedostatka finansijske podrške.

Postoje i primjeri uključivanja Roma i Egipćana u programe javnih radova. Na primjer, kroz državne projekte „Neka bude čisto“ i „Asistent u nastavi za romsku djecu“ koji se sprovode u Podgorici i Nikšiću, angažovano je par desetina Roma i Egipćana. U decembru 2013. godine, Nacionalni Savjet za kvalifikacije usvojio jedva nova standarda zanimanja: organizator rada socijalne inkluzije i saradnik socijalnoj inkluziji, sa ciljem da se podstakne veća zaposljivost Roma i Egipćana. Izrađeni su i programi stručnog osposobljavanja za ova dva zanimanja.

Zavod za zapošljavanje takođe obezbjeđuje podršku poslodavcima putem posredovanja, oglašavanja radnih mjesta, pomoći u zapošljavanju mladih, razvoja preduzetništva, izdavanju radnih dozvola za strance, podsticanju zapošljavanja osoba sa invaliditetom, i usluga pravnog savjetovanja i konsultacija. Do danas, programi za podršku malim i srednjim preduzećima u zemlji nisu obuhvatali romsko i egipćansko stanovništvo.

## Zdravstvena zaštita

U oblasti zdravstvene zaštite, Romima i Egipćanima, uključujući i raseljena lica (RL) i IRL, zakonom je zagarantovan kontinuiran pristup širokom dijapazonu dostupnih medicinskih usluga, ravnopravno sa drugim građanima Crne Gore. Međutim, ne postoje precizni podaci o pristupu zdravstvenoj zaštiti, s obzirom na to da se evidencije o zdravstvenoj zaštiti ne vode po etničkoj pripadnosti. Reformom zdravstvenog sistema uveden je sistem ljekara opšte prakse (LjOP) – izabranih doktora koji su zaduženi za pružanje primarnih zdravstvenih usluga. Svaki pacijent mora da izabere svog LjOP. Zakon o zdravstvenom osiguranju predviđa posebnu zaštitu za socijalno osjetljive kategorije, kao što su nezaposlena lica, djeca, trudnice i žene u periodu od godinu dana nakon porođaja, lica starosti preko 65 godina i osobe koje boluju od infektivnih bolesti. Ova lica, uključujući i ona romske i egipćanske pripadnosti, oslobođena su troškova participacije



kod korišćenja medicinskih usluga. Djeca se mogu rađati u bilo kojoj bolnici u Crnoj Gori. Porođaj je besplatan za sva zdravstveno osigurana lica. U okviru kampa na Koniku, postoji dispanzerski centar za djecu i odrasle. Posebna pažnja posvećuje se reproduktivnom zdravlju i rađanju, zahvaljujući snažnoj uključenosti ženskih romskih nevladinih organizacija, prvenstveno Romskoj mreži „PRVA“ i Centru za romske inicijative (CRI). Sprovode se zdravstvene kampanje namijenjene Romima i Egipćanima, a postignut je i visok procenat pokrivenosti imunizacijom.

Kada je riječ o socijalnoj zaštiti, nedostatak statističkih podataka razvrstanih po etničkoj pripadnosti i dalje utiče na evaluaciju mjera socijalne politike i njihov uticaj na integraciju Roma i Egipćana. Štaviše, novi Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti iz 2013. godine uvodi restriktivne kriterijume za pristup socijalnim uslugama. Mada je suviše rano za ocjenu uticaja ovog Zakona na romska i egipćanska domaćinstva, izvjesno je da će mnogim domicilnim Romima i Egipćanima biti ograničen pristup socijalnim davanjima, usljed visokog imovinskog cenzusa, nedostatka informacija i vremenskih ograničenja (trajanje materijalnih davanja ograničeno je na devet mjeseci). Pored toga, primjena novog zakona još uvijek nije zaživjela u punoj mjeri, usljed nedostatka podzakonskih akata (šest podzakonskih akata treba što prije da se usvoji kako bi se bliže regulisao pristup socijalnim davanjima i uslugama). Mada je ovaj zakon prepoznao, po prvi put, kategoriju IRL i RL kao titulare prava, IRL lica romske i egipćanske pripadnosti ne mogu ostvariti korist od ovih odredbi ukoliko nemaju regulisan pravni status.

## Stanovanje

Mali broj Roma i Egipćana ima pristup adekvatnom smještaju i sanitarnim uslovima. Mada Zakon o socijalnom stanovanju prepoznaje Rome i Egipćane kao jednu od ciljnih grupa, njegova primjena uslovljena je ozbiljnim nedostatkom finansijskih sredstava i kapaciteta lokalnih samouprava za sprovođenje programa socijalnog stanovanja. Iako prepoznaje beskućnike kao jednu od ciljnih grupa, zakon ne podrazumijeva obavezne mjere za spriječavanje beskućništva uspostavljanjem odgovarajućih centara za prihvatanje ovih lica. Zakon o legalizaciji neformalnih objekata koji bi omogućio legalizaciju neformalnih objekata stanovanja, koje uglavnom naseljavaju Romi, još uvijek nije usvojen.

Na drugoj strani, Regionalni stambeni program (Sarajevski proces) pruža uslove za rješavanje problema stanovanja raseljenih lica koja žive u kolektivnim centrima, kroz obezbjeđivanje lokacija za izgradnju stambenih zgrada u opštinama Nikšić, Pljevlja, Berane, Herceg Novi i Podgorica. Skupština Glavnog grada – Podgorica usvojila je opšti i detaljni urbanistički plan Konik – Vrela Ribnička II, stvarajući tako preduslove za sprovođenje projekta "Identifikacija trajnih rješenja za interno raseljena lica i stanovnike kampa na Koniku – Faza I."

## PREPORUKE

Iako je Crna Gora preduzela čitav niz mjera za integraciju romskog i egipćanskog stanovništva u društvo, njihov status i dalje je jako težak i zabrinjavajući. Ovo stanovništvo još uvijek živi u nehumanim uslovima koji su ispod crnogorskih i evropskih standarda; pripadnici ove zajednice nisu integrisani u obrazovni sistem i tržište rada; za adekvatnu zdravstvenu zaštitu i stanovanje potrebno je sprovesti dodatne aktivnosti. Romi i Egipćani i dalje se suočavaju sa diskriminacijom u mnogim oblastima. Iz tih razloga, Crna Gora mora da preduzme mjere sa ciljem njihovog potpunog integrisanja u društvo.

### Kratkoročne preporuke

#### *Vlada*

- Intenzivirati primjenu mjera afirmativne akcije kako bi se povećalo zapošljavanje Roma i Egipćana, naročito onih sa diplomom srednje škole i fakulteta koji trenutno rade na manje kvalifikovanim poslovima. Zaposliti više Roma u javnom sektoru putem programa za usvajanje inicijalnih kvalifikacija, programa stažiranja za visokoškolce sa završenim osnovnim studijama i putem programa profesionalnog usavršavanja za diplomirane studente.
- Revidirati nacrt Zakona o legalizaciji neformalnih objekata i isti uskladiti sa međunarodnim standardima i primjerima dobre prakse. Obezbijediti uslove za njegovo djelotvorno sprovođenje, bez odlaganja.

#### *Ministarstvo obrazovanja*

- Hitno i bez odlaganja uvesti odgovarajuće mehanizme za uspješno uključivanje djece u programe osnovnih škola i jačanje međusektorske saradnje radi stvaranja uslova za uključivanje romske i egipćanske djece u predškolsko obrazovanje, u svim opštinama.
- Osigurati nastavak kampanja podizanja svijesti namijenjenih roditeljima, o značaju pohađanja predškolskog i osnovnog obrazovanja i programa obrazovanja, posebno za djevojčice.
- Jačati kapacitete Komisije za monitoring napuštanja osnovnog školovanja i proširiti opseg njenog djelovanja sa lokalnog na nacionalni nivo.
- Intenzivirati kampanje podizanja svijesti o značaju integrisanja romske i egipćanske djece u sistem redovnog školskog obrazovanja.
- Obezbijediti besplatne usluge prevoza do škole za romsku i egipćansku djecu u svim opštinama u kojima živi romska i egipćanska zajednica.
- Nastaviti i kontinuirano pratiti proces desegregacije kako bi se povećao broj djece koja pohađaju gradske škole (Podgorica).
- Obezbijediti snažniju i održiviju podršku visokom obrazovanju romskih i egipćanskih studenata. Osigurati veće stipendije za romske i egipćanske đake i studente od sljedeće školske godine. Dinamika isplata stipendija trebalo bi da prati školsku, a ne finansijsku (budžetsku) godinu kako bi se smanjio vremenski raspon između isplata, a ova mjera učinila djelotvornijom.
- Neophodno je sprovesti mehanizme za monitoring nastave, uz posebnu ocjenu rada i odnosa školskog osoblja prema romskim i egipćanskim učenicima. Neprihvatljive su predrasude školskog osoblja, kao i direktna diskriminacija koju su primijetili članovi Koalicije NVO, a indikativna je i činjenica da školske uprave i Ministarstvo nemaju adekvatne informacije o ovim pojavama.

### *Ministarstvo rada i socijalnog staranja*

- Sprovesti referentno istraživanje radi sakupljanja preciznih podataka o naseljima i zgradama u kojima žive Romi i Egipćani, naročito o neformalnim objektima koji ne ispunjavaju minimalne standarde bezbjednog stanovanja i ne podliježu legalizaciji.
- Obezbijediti uslove za adekvatno sprovođenje Zakona o socijalnom stanovanju, kroz pružanje podrške u izradi Generalnog programa socijalnog stanovanja koji sprovodi Ministarstvo turizma i održivog razvoja i osigurati učešće romskih i egipćanskih zainteresovanih strana u tom procesu.
- Uključiti pravne garancije za alternativni smještaj onih lica koja ne ispunjavaju uslove za socijalno stanovanje (regulisani pravni status preduslov je za pristup ovom pravu), kako bi se ova lica zaštitila od rizika od beskućništva i prisilnog iseljenja, kroz obezbjeđivanje alternativnog smještaja.

### *Ministarstvo zdravlja*

- Promovisati i organizovati preventivne preglede Romkinja i Egipćanki.
- Izraditi relevantne pokazatelje za monitoring zdravstvene zaštite Roma i Egipćana i standardizovati profesiju zdravstvenog medijatora.
- Vršiti redovnu vakcinaciju djece, kao i redovne sistematske preglede i obezbijediti dostupnost informacija i obrazovanja o zdravstvenoj zaštiti.
- Izraditi mehanizme za organizovane preventivne aktivnosti u okviru zdravstvene zaštite, u cilju spriječavanja bolesti i epidemija u svim izolovanim naseljima.

### *Zavod za zapošljavanje Crne Gore*

- Proširiti postojeće programe politika aktivnog zapošljavanja i njihov domašaj i po potrebi izraditi nove, vodeći pri tom preciznu statistiku o onima koji učestvuju u tim programima.
- Izraditi programe koji imaju jasnu vezu sa budućim mogućnostima zapošljavanja i znanim poslodavcima kako bi se unaprijedila zapošljivost Roma i zbrisala stigma i predrasude poslodavaca prema zapošljavanju romskog i egipćanskog stanovništva.
- Povećati zapošljivost Roma i Egipćana, između ostalog, kroz veće učešće Roma i Egipćana u sezonskim poslovima i programima stručnog osposobljavanja, oglašavanje radnih mjesta koja se odnose na socijalnu inkluziju, obezbjeđivanje lako dostupnih podsticaja za poslodavce i kreiranje posebnih programa podrške samozapošljavanju Roma i Romkinja (npr. programi podrške za pokretanje porodičnog biznisa).

### *Lokalne samouprave*

- Izraditi i sprovesti lokalne programe socijalnog stanovanja na osnovu sveobuhvatne procjene potreba.
- Revidirati ugovore za kupovinu stanova potpisane između preduzeća koje su osnovale opštine i lokalnih Roma kao zaposlenih u ovim preduzećima (naročito je urgentan slučaj četiri romske porodice iz Herceg Novog).
- Riješiti situaciju neformalnih naselja gdje žive Romi i Egipćani i preseliti ih kako je prikladno (rizici vezani za bezbjednost saobraćaja u naselju Ribarevina, opština Bijelo Polje i porodice koje se suočavaju sa prisilnim iseljenjem u naselju „Zverinjak“, opština Nikšić) uz uključivanje svih relevantnih zainteresovanih strana.
- Odrediti predstavnike romskih zajednica, u lokalnim samoupravama koje su usvojile lokalne akcione planove integracije Roma, kao kontakt osobe koje će raditi na prikupljanju i razmjeni informacija vezanih za implementaciju lokalnih akcionih planova, kao i za primjenu NRIS-a na lokalnom nivou.

## Dugoročne preporuke

Prema Ustavu Crne Gore, najveća odgovornost za sprovođenje zakona, podzakonskih akata i strategija je na Vladi kao ogranku izvršne vlasti, pa je značajan broj preporuka upućen Vladi i njenim ministarstvima:

### Vlada

- Stvoriti uslove za bolju koordinaciju između državnih organa, lokalnih vlasti i građanskog društva u procesu Instrumentata za predpristupnu pomoć (IPA), naročito kada je riječ o uspostavljanju sektorskih prioriteta, kako bi se osiguralo jasno povezivanje između IPA operativnih dokumenata i strategija koje se tiču Roma i izbjegla moguća preklapanja ili neuspjeh u obezbjeđenju potrebnih finansijskih sredstava za sprovođenje ovih politika. Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti blagovremenoj pripremi za sprovođenje Operativnog programa za IPA komponentu IV, kako bi se osiguralo adekvatno učešće romskih i egipćanskih predstavnika u sprovođenju i monitoringu predviđenih grant šema.
- Uspostaviti praksu promovisanja afirmativne akcije u zapošljavanju Roma i Egipćana, na nivou relevantnih ministarstava. Redovna budžetska sredstva za zapošljavanje Roma i Egipćana trebalo bi da se obezbijede po istoj metodologiji kao i obrazovni podsticaji.
- Intenzivirati napore na stavljanju u funkciju dva standarda zanimanja–organizatora rada socijalne inkluzije i saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana, kako bi se obezbijedio djelotvorni i ravnopravni pristup sistemu obrazovanja, zapošljavanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti. Obezbijediti redovna sredstva za finansiranje ovih standardizovanih radnih mjesta u bliskoj saradnji sa Nacionalnim savjetom Roma i romskim i neromskim nevladinim organizacijama, naročito sa romskim i egipćanskim ženskim nevladinim organizacijama.
- Podsticati osnivanje novih romskih NVO obezbjeđivanjem usluga institucionalne podrške iz javnih sredstava za novoosnovane romske organizacije. Obezbijediti kofinansiranje iz sredstava Fonda za manjine, do iznosa od 15% od ukupnog projektnog budžeta, projekata OGD koje se bave socijalnom inkluzijom.
- Ratifikovati Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji je Crna Gora potpisala 25. decembra 2009. godine i tako omogućiti Komisiji za ekonomska, socijalna i kulturna prava da odlučuje o pojedinačnim žalbama koje se tiču povreda ove vrste ljudskih prava od strane državnih organa.

### Ministarstvo obrazovanja

- Sistematično regulisati ulogu romskih i egipćanskih medijatora u obrazovanju.
- Obezbijediti kontinuiranu podršku obrazovanju Roma i Egipćana, kroz redovno obezbjeđenje stipendija, obrazovnih podsticaja, besplatnih udžbenika i školskog pribora, na svim nivoima obrazovanja, naročito za predškolsko i srednjoškolsko obrazovanje. Treba učiniti napore da se obezbijede besplatne usluge prevoza za Rome i Egipćane koji žive u svim gradovima.
- Regulisati sprovođenje principa afirmativne akcije u vezi sa pristupom visokom obrazovanju, izradom prikladnog pravilnika za pristup fakultetima, u bliskoj saradnji sa relevantnim zainteresovanim stranama uključujući romske i egipćanske studente.
- Podsticati visoko obrazovanje romskih i egipćanskih učenika obezbjeđivanjem redovnih stipendija i povećanjem njihovih iznosa.
- Uvesti mehanizme za mjerenje i evaluaciju obrazovnih postignuća romskih i egipćanskih učenika.
- Obezbijediti konzistentno sprovođenje sistema upravljanja slučajevima kako bi se prepoznalo i spriječilo rano napuštanje škole i riješili konkretni slučajevi napuštanja škole. Podržati rad i finansiranje međusektorske Komisije za spriječavanje napuštanja školovanja koji trenutno funkcioniše na projektnoj osnovi.
- Uspostaviti poseban fond za finansiranje aktivnosti koje imaju za cilj podizanje motivacije romskih i egipćanskih učenika koje su pod većim rizikom od napuštanja školovanja, od petog razreda nadalje.
- Nastaviti obrazovanje osoblja u školama radi spriječavanja diskriminacije u obrazovanju i jačanja profesionalnih školskih usluga (npr. usluge podrške učenju) kako bi se olakšalo napredovanje i omogućio bolji pristup obrazovanju romskoj i egipćanskoj djeci.

- Organizovati radionice sa roditeljima kako bi se kontinuirano podizala njihova svijest i pružiti podršku romskim i egipćanskim porodicama kako bi se u obrazovanju podstaklo okruženje koje vodi računa o porodici i spriječilo rano napuštanje školovanja.
- Izraditi dodatne programe za obrazovanje starijih Romkinja i Egipćanki i voditi preciznu statistiku o broju lica koja učestvuju u ovim programima.

#### *Ministarstvo rada i socijalnog staranja*

- Izraditi i sprovesti jasan program istraživanja i analize koji se odnosi na indikatore socijalne isključenosti, u saradnji sa MONSTAT-om i međunarodnim organizacijama, kao dio opšteg usklađivanja statistike sa zahtjevima EU.
- Obezbijediti monitoring i evaluaciju konkretnih posljedica i uticaja mjera socijalne politike na Rome i Egipćane, uključujući ocjenu ključnih statističkih indikatora, kao što su stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti, na osnovu etničke pripadnosti. Ove mjere trebalo bi sprovesti u saradnji sa predstavnicima Roma, Egipćana i NVO-a kako bi se osiguralo poštovanje principa dobrovoljnosti pri prikupljanju ovakve vrste podataka.
- Usvojiti podzakonske akte koji nedostaju i koji bi trebalo da osiguraju djelotvorno sprovođenje Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti koji je usvojen 2013. godine.
- Izraditi i sprovesti programe anti-diskriminacije i programe stručnog osposobljavanja osoblja koje radi u institucijama socijalne zaštite.
- Treba usvojiti Zakon o socijalnom preduzetništvu kako bi se stvorile dodatne mogućnosti zapošljavanja Roma i Egipćana kroz moderni koncept socijalne privrede.
- Osmisliti funkcionalna i održiva dugoročna rješenja problema stanovanja Roma na način kojim se spriječava segregacija i omogućava mobilnost između romskih naselja i drugih djelova grada. U ovom smislu, trebalo bi izraditi srednjoročnu Strategiju za rješavanje stambenih pitanja i prioriteta Roma i osmisliti odgovarajuće mjere u tijesnoj saradnji sa lokalnim romskim zajednicama.

#### *Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja*

- Izraditi programe za Rome i Egipćane koji se bave poljoprivredom i uzgajanjem stoke tako što će im se omogućiti korišćenje državne zemlje pod povoljnim uslovima.

#### *Ministarstvo unutrašnjih poslova*

- Izmijeniti i dopuniti Zakon o matičnim registrima kako bi se precizirale procedure postnatalne registracije romske i egipćanske djece i osigurala jednoobrazna praksa u registarskim kancelarijama.

#### *Ministarstvo zdravlja*

- Obezbijediti prilike za aktivno učešće romskog i egipćanskog stanovništva u izradi nacrtu, sprovođenju, monitoringu i evaluaciji zdravstvenih programa.
- Izraditi programe za obrazovanje Roma i Egipćana i nastaviti informativne kampanje za raseljena i interno raseljena lica radi pristupa zdravstvenoj zaštiti i načinima na koje se ova prava ostvaruju u praksi.
- Sprovesti redovne informativne programe za medicinsko osoblje o potrebama i specifičnostima romskog i egipćanskog stanovništva, pravima raseljenih i interno raseljenih lica, kao i zdravstvenim pravima.
- Osigurati potpunu nezavisnost i transparentnost rada zaštitnika prava pacijenata; osigurati veću dostupnost i pristupačnost ovog mehanizma osjetljivim kategorijama stanovništva i da isti služi kao djelotvorni popravni mehanizam za suzbijanje kršenja zdravstvenih prava.
- Unaprijediti mehanizme za kontrolu privatnih zdravstvenih institucija i osigurati da uvedu Zaštitnika prava pacijenata kako se po zakonu i zahtijeva.
- Nastaviti aktivnosti čiji je cilj podizanje svijesti Romkinja i Egipćanki o reproduktivnom zdravlju i sličnim pravima.

- Sprovesti aktivnosti u cilju obezbjeđivanja informacija i identifikacije lica bez zdravstvenih dokumenata i osigurati brzo rješavanje njihove situacije kako bi njihov pristup zdravstvenim uslugama bio zagarantovan.
- Razviti kontinuiranu saradnju sa zainteresovanim nevladinim organizacijama, naročito romskim, u smislu obezbjeđivanja usluga romskom i egipćanskom stanovništvu.
- Redovno sprovoditi kampanje radi informisanja građana o korupciji u sektoru zdravstvene zaštite i o mehanizmima koji su građanima dostupni, kako bi prijavili slučajeve ovakve korupcije i dobili naknadu za kršenje njihovih prava.
- Sprovesti sveobuhvatno istraživanje na nacionalnom nivou o zdravstvenim uslovima romskog i egipćanskog stanovništva i njihovom pristupu zdravstvenoj zaštiti, naročito Romkinja i Egipćanki (najčešće bolesti, životni vijek, stopa smrtnosti, morbiditetni podaci o prenosivim i neprenosivim bolestima, broj rođenja, broj abortusa, broj HIV pozitivnih lica, broj lica oboljelih od SBP, prepreke u pristupu zdravstvenim uslugama, učestalost korišćenja zdravstvenih usluga).
- Napraviti programe obuke i definisati standarde za profesiju zdravstvenog medijatora i obezbjeđiti njeno zvanično priznanje, raširenost i dugoročnu održivost, uključujući i prikladnu naknadu. Organizovati obuku za Romkinje i Egipćanke kako bi im se omogućilo da se prijave za radno mjesto zdravstvenog medijatora.

### Zdravstveni centri

- Spovati informativne kampanje ciljane prema romskim i egipćanskim zajednicama o uslugama koje obezbjeđuju građanima (npr. savjetodavni centri, škola o trudnoći, itd.).
- Sprovesti kampanje osvješćivanja o značaju zdravstvene zaštite Romkinja i Egipćanki u svim opštinama u kojima ova populacija živi.
- Sprovesti programe obrazovanja za Romkinje i Egipćanke o značaju zaštite reproduktivnog zdravlja i modalitetima za sprovođenje prava reproduktivnog zdravlja.

### Zavod za zapošljavanje Crne Gore

- Okvir politike dugotrajnog aktivnog zapošljavanja trebalo bi da znači širok opseg diverzifikovanih mjera podrške, kao što su oslobođenje od poreza i poreske olakšice za poslodavce koji zapošljavaju Rome i Egipćane, kao i podsticaji za samozapošljavanje Roma i žensko preduzetništvo u oblasti samostalnog ručnog rada i poljoprivrede.
- Aktivnosti koje imaju za cilj eliminaciju de facto diskriminacije na tržištu rada trebalo bi intenzivirati kroz promociju najboljih praksi u inkluzivnom zapošljavanju Roma i Egipćana, promovisanje poreskih podsticaja kako bi se povećao broj zaposlenih Roma i Egipćana, kao i redovne inspekcije da bi se kontrolisao pristup zaposlenju i spriječila diskriminacija i eksploatacija Roma i Egipćana.
- Inicirati aktivnosti radi upoznavanja Roma i Egipćana, a naročito žena, sa mogućnostima i značajem njihovog prisustva na tržištu rada, sa dostupnim i otvorenim radnim mjestima i upoznati ih sa pravima i obavezama u oblasti zapošljavanja, kako bi se prevazišao trend prijavljivanja na Biro rada isključivo radi dobijanja zdravstvenog osiguranja.
- Kreirati smjernice za prikladnu distribuciju dostupnih radnih mjesta koja bi se ponudila predstavnicima romskog i egipćanskog porijekla preko programa sezonskog zapošljavanja, uzimajući u obzir potrebe žena u smislu njihovih porodičnih obaveza (npr. geografska udaljenost između kuće i radnog mjesta).
- Sprovesti edukaciju zaposlenih u službama za zapošljavanje u cilju povećanja njihove osjetljivosti u komunikaciji sa nezaposlenim Romima i Egipćanima.
- Proaktivne intervencije prilagođene potrebama i mogućnostima obrazovanja Roma trebalo bi izraditi i sprovesti, uključujući i subvencionirane programe obuke, kombinovane usluge obuke i savjetovanja, usluge podrške radi pomoći novozaposlenim romskim i egipćanskim radnicima i stažistima, kao i kroz razvoj usluga radi podrške preduzetničkim inicijativama Roma i Egipćana.
- Zaposliti Rome i Egipćane kao asistente koji će pomoći svojim sunarodnicima u pronalaženju poslova i postupati kao posrednici između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i romske zajednice.
- Ojačati kapacitete Romkinja i Egipćanki radi učešća na tržištu rada (komunikacija sa poslodavcem, jačanje samopouzdanja, priprema CV-ja i motivacionog pisma, kreiranje planova za samozapošljavanje).

- Redovno organizovati obuke za dodatno kvalifikovanje i prekvalifikovanje Roma i Egipćana, naročito žena, za profesije koje se traže na tržištu rada.
- Organizovati obrazovne aktivnosti za muškarce Rome i Egipćane o značaju zapošljavanja žena.
- Uspostaviti lokalne timove za stručnu pomoć i savjetodavne centre za predstavnike romske i egipćanske populacije koji se bavi preduzetništvom.

### Skupština Crne Gore

Radi nedovoljne uloge koju Skupština ima u monitoringu i evaluaciji procesa integrisanja Roma na lokalnom i nacionalnom nivou, trebalo bi da postoji veće političko učešće i podrška poslanika i skupštinskih komisija. Slijedeći ovakvo razmišljanje, Skupština Crne Gore trebalo bi da procijeni i odluči kako da stvori pogodniju sredinu za političko učešće Roma i Egipćana.

- Davati ohrabrujuće političke izjave, organizovati zasjedanja skupštine, javne rasprave i promotivne događaje koji imaju za cilj pokretanje ključnih pitanja koja se tiču inkluzije Roma i osiguranje ključnih političkih procesa koji su relevantni za integrisanje Roma, a koji su pod jurisdikcijom Skupštine.
- Donijeti izmjene i dopune Izbornog zakona kako bi se romskoj i egipćanskoj populaciji omogućilo da imaju autentičnog predstavnika u Skupštini, kao i sve ostale manjine.
- Relevantne skupštinske komisije, poput Komisije za ljudska prava i slobode, Komisije za evropske integracije i Komisije za zdravlje, rad i socijalno staranje trebalo bi da prošire svoju saradnju sa romskim i neromskim NVO-ima po pitanju sprovođenja i monitoringa Nacionalne strategije za unapređenje situacije Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016. godine, a trebalo bi i da iniciraju učestalija kontrolna saslušanja vladinih zvaničnika iz resornih ministarstava u vezi za različitim pitanjima inkluzije, od pravne dokumentacije, do obrazovanja, smještaja i zapošljavanja.

### Lokalne samouprave

- Lokalne samouprave trebalo bi da ojačaju kapacitete i redovno vrše monitoring korišćenja stanova solidarnosti koji su namijenjeni stanovnicima u stanju socijalne potrebe, kako bi se osigurao pristup i stvorili uslovi da ih koriste oni kojima su najviše potrebni.
- Obezbijediti uslove za sprovođenje Planova za integrisanje romske i egipćanske populacije, u opštinama bez lokalnih akcionih planova, a u kojima ovo stanovništvo živi takve planove trebalo bi usvojiti i stvoriti uslove za njihovo sprovođenje.
- Podstaći osnivanje institucionalnih mehanizama za aktivno učešće romske i egipćanske populacije u donošenju i sprovođenju odluka na lokalnom nivou. Ovakvi mehanizmi trebalo bi istovremeno da služe i za monitoring i evaluaciju sprovođenja lokalnih strategija inkluzije.
- Razviti inicijative za podsticanje proporcionalne zastupljenosti Roma i Egipćana na lokalnom tržištu rada, naročito kroz programe stažiranja za Rome i Egipćane u lokalnoj administraciji, dodatno motivisati preduzetnike koji zapošljavaju Rome i Egipćane uvođenjem podsticaja za podršku samozapošljavanju i preduzetništvu Roma i Egipćana.
- Ojačati projektne aktivnosti i aktivnosti prikupljanja sredstava u korist inkluzije Roma i Egipćana (domicilnih i IRL), podržavanjem i olakšavanjem razvoja većeg broja partnerstava i pristupa lokalnih samouprava IPA fondovima i drugim donacijama.
- Obezbijediti diverzifikaciju mjera socijalne politike za Rome i Egipćane. Intenzivirati razvoj socijalne zaštite i zaštite djeteta na lokalnom nivou, kroz deinstitucionalizaciju socijalnih usluga dostupnih Romima i jačanje saradnje sa potencijalnim pružiocima usluga i romskim/egipćanskim NVO-ima, u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti podršci za izradu politike starateljstva i zbrinjavanja, u skladu sa najboljim interesom djeteta.
- Izraditi i sprovesti lokalne programe socijalnog stanovanja, na osnovu Opšteg programa o socijalnom stanovanju, koristeći metodologiju koja se već pokazala učinkovitom u pilot projektu Fondacije za otvoreno društvo – Opštinska inicijativa za lokalni razvoj, u Herceg Novom. Osigurati učešće predstavnika Roma i Egipćana u ovom procesu.
- Obezbijediti adekvatna državna/lokalna sredstva za sprovođenje Zakona o socijalnom stanovanju i programa socijalnog stanovanja. Koristiti usklađena novčana sredstva od donatora gdje je to moguće, kako bi se podržao proces sprovođenja.

- Otpočeti proces desegregacije romskih i egipćanskih naselja, u bliskom dijalogu sa predstavnicima romske i egipćanske zajednice, državnim zvaničnicima i lokalnim vlastima. Koristiti podršku romskih i egipćanskih NVO-a radi komunikacije sa zajednicama, naročito u udaljenim dijelovima zemlje.

#### *Pravosudne zainteresovane strane (Vrhovni sud Crne Gore, kancelarija Vrhovnog državnog tužioca i Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije)*

- Imajući u vidu ulogu sudskih vlasti u zaštiti prava Roma i Egipćana, glavnim pravosudnim institucijama mogu se uputiti sljedeće preporuke vezane za sudsku zaštitu Roma i Egipćana od diskriminacije.
- Intenzivirati obuku za imigracione i druge službenike u oblasti sprovođenja zakona za rano otkrivanje (potencijalnih) žrtava trgovine ljudima, sa naročitim naglaskom na žene i djevojčice koje su posebno pod rizikom od trgovine ljudima.
- Učinkovito istražiti, sudski goniti i pravno kazniti slučajeve prisilnih i ranih brakova među romskim i egipćanskim stanovništvom, u skladu sa članom 74 Ustava kao i čl. 3, 16 i 18 Porodičnog zakona.
- Obezbjediti prevodiocima za romski jezik u sudovima.
- Osigurati djelotvorno sprovođenje Zakona o antidiskriminaciji, naročito člana 9 koji se odnosi na zabranu segregacije.
- Poboľjšati učinak institucija u spriječavanju prosjačenja od strane maloljetne romske i egipćanske djece, dosljednim sprovođenjem Zakona o javnom redu i miru i Porodičnog zakona.

#### *Evropska komisija/Delegacija EU u Crnoj Gori*

Kako bi se osiguralo adekvatno sprovođenje usvojenih dokumenata programskih politika o romskim pitanjima, kao i standarda ljudskih prava, glavne zainteresovane strane EU, Evropska komisija i Delegacija EU u Crnoj Gori, trebalo bi da koriste okvir i mehanizme procesa pristupanja EU, kako bi bliže pratile sprovođenje mjera, indikatora i repera postavljenih u akcionim planovima za poglavlja 23 i 24. Konkretnije, ove zainteresovane strane trebalo bi da iskoriste nalaze i preporuke koje dolaze od organizacija civilnog društva kao vodećim u inkluziji Roma a trebalo bi da ih iskoriste u svojim godišnjim Izvještajima o napretku, kako bi se u njima podržali izraženi ciljevi i bojazni, ali i ukazalo na nedostatke u programskim politikama i njihovom sprovođenju radi djelotvornog bavljenja državnih vlasti istima. Tako se Evropskoj komisiji, a naročito Generalnom direktoratu za proširenje, kao i Delegaciji EU u Crnoj Gori, mogu uputiti sljedeće preporuke:

- Poboľjšanje učešća romskih i neromskih NVO-a u procesu planiranja i sprovođenja IPA, promovisanjem i podržavanjem uključivanja predstavnika i stručnjaka u oblasti socijalne inkluzije romskog građanskog društva u radne grupe za pripremu planiranja i sprovođenja IPA operativnih dokumenata;
- Pojednostaviti uslove pod kojima romske NVO mogu da se prijave za finansijska sredstva EU, u smislu propisivanja manje restriktivnih uslova u vezi sa godišnjim obrtom organizacije, brojem zaposlenih, prethodnim iskustvom i periodom postojanja.
- Uticati na izradu posebnih poziva za predloge projekata, u okviru postojećih IPA komponenti i instrumenata, namijenjenih jačanju romskog građanskog društva ili marginalizovanim grupama u cjelini, gdje je jedan od traženih ili preporučenih elemenata partnerstvo između opštine i najmanje jedne NVO (romske ili neromske) koja se bavi integrisanjem romske zajednice. Kao alternativa ovom predlogu, u okviru relevantnih poziva, učešće romskih organizacija u projektu može se opisati kao dodatna vrijednost.
- Obezbjediti uslove za unaprijeđenje načina na koji se romsko građansko društvo informiše o prilikama koje se nude predpristupnim fondovima, naročito u smislu prilagođavanja metoda i obrazaca informisanja romskih korisnika i jačanja kapaciteta romskih NVO-a radi prenošenja informacija i iskustava na nivou zajednice.
- Povećati vidljivost rada Delegacije EU u pogledu pružanja informacija i sastav evaluacionih komisija nakon završetka procesa evaluacije.
- Osigurati kontinuitet u organizovanju konsultacija sa građanskim društvom kako bi se obezbjeđila provjerljivost podataka koje obezbjeđuju javne vlasti, naročito po pitanju pripreme Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore.



- Osim utvrđivanja situacije i rješavanja problema, u izvještajima ojačati pristup predlaganja rješenja za poboljšanje situacije, na osnovu obavljenih konsultacija sa NVO-ima i Vladom.

### *Romske organizacije civilnog društva*

- Koristiti partnerske forume, prekogranične intervencije i inicijative okrenute međuljudskim odnosima kako bi se intenziviralo umrežavanje sa širom zajednicom romskih zainteresovanih strana, uključujući neromske aktere, medije, NVO monitoring grupe i think tank organizacije koje se bave socijalnom inkluzijom na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou.
- Uspostaviti redovne i djelotvorne kanale komunikacije sa zainteresovanim stranama EU, posebno sa Generalnim direktoratom za proširenje i Delegacijom EU u Crnoj Gori kako bi se uspostavila praksa kontinuirane razmjene informacija, između ostalog, radi pripreme godišnjih Izvještaja o napredovanju zemlje. Studije slučaja trebalo bi koristiti radi potkrijepljivanja nalaza i primjedbi koje se predstavljaju zainteresovanim stranama EU. Da bi se ovaj cilj ostvario, trebalo bi uspostaviti i podsticati šire koalicije među romskim NVO-ima.
- Intenzivirati napore na promovisanju dobrobiti IPA fondova, principa i mogućnosti za lokalne vlasti, kako bi se podstaklo njihovo umrežavanje povodom rješavanja problema sa kojima se romska zajednica suočava, kao i za svrhe pripreme i sprovođenja projekata koji se fokusiraju na integrisanje romske i egipćanske populacije na lokalnom nivou. Pažnju bi naročito trebalo posvetiti učešću u pripremi završnog Nacionalnog strateškog programskog dokumenta, ali i promovisanju multi-sektorskih partnerskih projekata, kao i pružanju pomoći lokalnim vlastima pri izradi i sprovođenju projekata o inkluziji Roma.

## SKRAĆENICE

<b>AMARE</b>	Aktivne mjere za aktivne Rome i Egipćane
<b>AP</b>	Akcioni plan
<b>GA</b>	Građanska alijansa
<b>CEDEM</b>	Centar za demokratiju i ljudska prava
<b>CERD</b>	Komisija za eliminaciju rasne diskriminacije
<b>CHERI</b>	Inovativne metode u obrazovanju za integraciju Roma
<b>SE</b>	Savjet Evrope
<b>CRI</b>	Centar za romske inicijative
<b>PGD</b>	Podrška građanskom društvu
<b>NSPD</b>	Nacionalni strateški programski dokument
<b>GD</b>	Generalni direktorat
<b>RL</b>	Raseljeno lice
<b>EK</b>	Evropska komisija
<b>EKRN</b>	Evropska Komisija protiv rasizma i netolerancije
<b>EIDHR</b>	Evropski Instrument za demokratiju i ljudska prava
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>BDP</b>	Bruto domaći proizvod
<b>LjOP</b>	Ljekar opšte prakse
<b>GRETA</b>	Grupa eksperata za djelovanje protiv trgovine ljudima
<b>HRMA</b>	Organ za upravljanje ljudskim resursima
<b>ICC</b>	Međunarodna koordinaciona komisija
<b>ICCPR</b>	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
<b>ICERD</b>	Međunarodna konvencija o eliminaciji rasne diskriminacije
<b>ICESCR</b>	Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
<b>IRL</b>	Interno raseljena lica
<b>IOM</b>	Međunarodna organizacija za migracije
<b>IPA</b>	Međunarodno policijsko udruženje
<b>LAP</b>	Lokalni akcioni planovi za inkluziju Roma
<b>MDD</b>	Pravci razvoja Crne Gore
<b>MINMANJ</b>	Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava
<b>Fond za manjine</b>	Fond za sprovođenje i zaštitu manjinskih prava i sloboda

<b>MUP</b>	Ministarstvo unutrašnjih poslova
<b>MONSTAT</b>	Nacionalni zavod za statistiku
<b>MP</b>	Poslanik
<b>NVO</b>	Nevladina organizacija
<b>NSIR</b>	Nacionalna strategija za integrisanje Roma
<b>OEBS</b>	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
<b>JKP</b>	Javno komunalno preduzeće
<b>RAE</b>	Romsko, aškalsko i egipatsko stanovništvo
<b>RE</b>	Romsko i egipatsko stanovništvo
<b>FOR</b>	Fond za obrazovanje Roma
<b>RHP</b>	Regionalni stambeni program
<b>ZZZCG</b>	Zavod za zapošljavanje Crne Gore
<b>JIE 2020</b>	Jugoistočna Evropa 2020
<b>TASCO</b>	Tehnička pomoć organizacijama građanskog društva
<b>UN</b>	Ujedinjene nacije
<b>UNDP</b>	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
<b>UNESCO</b>	Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu
<b>UNICEF</b>	Fond Ujedinjenih nacija za djecu
<b>UNHCR</b>	Komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice
<b>USAID</b>	Američka agencija za međunarodni razvoj

Crna Gora obnovila je nezavisnost 2006. godine. Iste godine priznata je kao 192. država članica Ujedinjenih nacija i 47. država članica Savjeta Evrope. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju postpisan je sa Evropskom unijom (EU) 2007. godine. Crna Gora podnijela je zvaničnu aplikaciju za članstvo u Evropskoj uniji 2008. godine. Dobila je status zemlje kandidata u decembru 2010. Očekivanje članstva u EU pokrenulo je reforme koje imaju za cilj da uvedu 35 poglavlja evropskog zakonodavstva u nacionalno zakonodavstvo. Crna Gora pripada grupi zemalja koje su označene kao one koje su u fazi razvoja, koja se zasniva na efikasnosti sa bruto domaćim proizvodom (BDP) po glavi stanovnika od 6.882 USD 2012.<sup>4</sup> Crnogorska privreda opterećena je visokom stopom nezaposlenosti i sivom ekonomijom. Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, Crna Gora ima 620.029 stanovnika, od čega 63% živi u urbanim naseljima. Glavni grad Crne Gore, Podgorica, u kome je nastanjeno 30% populacije, najgušće je naseljen.

Domaćin regionalne konferencije "Romi u proširenoj Evropi: izazovi za budućnost" bila je Vlada Mađarske, a konferencija je održana u Budimpešti u junu 2003. godine. Crnogorska delegacija na ovoj konferenciji tvrdila je da će realizovati projekat „Dekada inkluzije Roma: 2005–2015“. Svaka država članica koja je učestvovala na konferenciji potvrdila je da će da razvija, promovise i sprovodi politiku integracije Roma u okviru nacionalne ekonomske i socijalne politike kako bi se bavili ekstremnim siromaštvom i isključenošću sa kojom se suočava romska i egipćanska populacija (RE).

Na početku implementacije Dekade u Crnoj Gori postojala je pretpostavka da oko 20.000 Roma živi u zemlji. Posljednji podaci iz nacionalne agencije za statistiku MONSTAT pokazuju da 6.251 Roma i 2.054 Egipćana živi u Crnoj Gori. Na početku Dekade, većina je živjela u ekstremno teškim uslovima i u jednako teškoj situaciji je i danas.

Cilj istraživačkog projekta „Praćenje sprovođenja nacionalne strategije za integraciju Roma i akcionih planova Dekade u Crnoj Gori“ od strane civilnog društva bio je da utvrdi da li su preduzete mjere predviđene nacionalnom strategijom za inkluziju Roma i njenim akcionim planom, i u kojoj mjeri su doprinijele integraciji Roma i Egipćana u crnogorsko društvo. Istovremeno, realizacija ovog projekta imala je za cilj da izgradi kapacitete nevladinih organizacija za praćenje, posebno onih koje su aktivne na lokalnom nivou. U Koaliciji se tako ovo reflektovalo u samom članstvu, okupljajući organizacije aktivne na lokalnom i nacionalnom nivou, zatim romske i egipćanske organizacije, kao i one nevladine organizacije koje se ne bave romskom i egipćanskom populacijom a koje su u svakodnevnom kontaktu i rade sa ovom populacijom kako bi riješili brojna pitanja.

Istraživanje je bilo kompleksno i imalo je dva nivoa. Prvi dio sastojao se od analiza zakonodavnog okvira. To su bile uporedne analize domaćih (Ustav, Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o izboru odbornika i poslanika, kao i propisi i akti lokalnih parlamenata) i međunarodnih propisa (dokumenti Savjeta Evrope i Evropske unije, kao i relevantne konvencije UN-a). Analize su takođe obuhvatale detaljni pregled brojnih strategija, akcione planove, izvještaje o realizaciji akcionih planova, nezavisne izvještaje i druge relevantne dokumente u vezi sa procesom integracija RE zajednice koje su bile pokrenute u okviru Dekade. Drugi nivo istraživanja sastojao se od istraživanja na terenu, koje se fokusiralo na analizu situacije kada su u pitanju obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvena njega i smještaj. Postojao je poseban fokus na registrovanje novorođenčadi, prava žena i mladih RE populacije i učešće RE u političkom i javnom životu. Istraživanje na terenu je sprovedeno u šest opština u kojima Romi i Egipćani većinom žive.

4 Svjetski ekonomski forum, Izvještaj o globalnoj konkurentnosti 2013–2014. (Ženeva, 2013.)

Naime, Romi žive u Podgorici (3988), Nikšiću (483), Bijelom Polju (334), Beranama (531) i Herceg Novom (258); dok Egipćani žive u: Podgorici (685), Nikšiću (446), Beranama (170) i Tivtu (335). Po dvije fokus grupe (sa ženama i muškarcima odvojeno) održane su sa članovima RE zajednice u svakoj opštini. Istraživanje je takođe obuhvatalo mjerenje percepcije Roma i Egipćana o njihovom statusu i percepcije drugih o RE statusu u oblastima određenim NSIR-om i Akcionim planom. Konačno, u svrhe istraživanja, urađeno je više od 30 intervju sa relevantnim zainteresovanim stranama.

Poseban problem sa kojim se suočavaju članovi Koalicije, istraživači i autori izvještaja jeste nedostatak preciznih i desegregiranih podataka koji će omogućiti temeljnu procjenu preduzetih mjera. Drugi problem leži u činjenici da svaki izvještaj o napretku u vezi sa implementacijom NSIR-a i Akcionih planova pokazuje isti format gdje se samo brojevi mijenjaju iz godine u godinu i bez napora da se procijeni uticaj preduzetih mjera, prepoznaju trendovi ili analiziraju razvoji, što ne omogućava procjenjivanje i mjerenje uspjeha ili buduće planiranje i implementaciju politike.

# 1. STRUKTURNI USLOVI

## Koordinacija mjera inkluzije Roma na državnom nivou

### Na osnovu

Člana 24 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave,<sup>5</sup> Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (u daljem tekstu: MHMR)<sup>6</sup> odgovorno je za praćenje sprovođenja prava nacionalnih i etničkih manjina i drugih manjinskih zajednica. Odjeljenje za unaprijeđenje i zaštitu prava RE populacije osnovano je 2009. godine. Shodno Članu 7 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MHMR, ovo Odjeljenje preduzima aktivnosti na planu zaštite prava Roma i Egipćana; obezbjeđuje podršku u implementaciji obaveza koje proizilaze iz članstva u UN i Savjet Evrope (SE); prati ostvarivanje i zaštitu kulturnih, obrazovnih, jezičkih, vjerskih i drugih prava u vezi sa položajem Roma i Egipćana; priprema i sprovodi strateška dokumenta koja se odnose na Rome i Egipćane.

U skladu sa Pravilnikom, dva radna mjesta sistematizovana su u ovom Odjeljenju i samo jedno je trenutno popunjeno:<sup>7</sup>

- Rukovodilac Odjeljenja sa najmanje tri godine radnog iskustva na upravljačkom položaju (vrši dužnosti unutrašnje koordinacije i saradnje sa državnim i lokalnim organima upravljanja, međunarodnim organizacijama i agencijama u cilju kreiranja i sprovođenja mjera za poboljšanje situacije Roma i Egipćana, nacrti izvještaja o implementaciji međunarodnih dokumenata u vezi sa zaštitom i unaprijeđenjem prava Roma i Egipćana itd).
- Viši savjetnik II, sa najmanje dvije godine radnog iskustva (prati sprovođenje romskih i egipćanskih prava; okuplja i saraduje sa relevantnim vladinim i nevladinim organizacijama koje se bave romskom inkluzijom).

Godišnji budžet MHMR bio je 1.307.602,36 EUR i 1.206.646,63 EUR 2013. godine.<sup>8</sup> Zbog budžetiranja programa, teško je izdvojiti budžet Odjeljenja, pošto troškovi nijesu prezentovani po odjeljenjima kao budžetskim jedinicima, nego po MHMR programskim oblastima. Za program: Unaprijeđenje RAE prava, iznos od 256 028,30 EUR planiran je za 2012. i 228 700,74 EUR za 2013.<sup>9</sup> Za 2014. godinu, ovaj iznos je 853,822.46 EUR (za RAE program: 180,198.63 EUR)<sup>10</sup>. Međutim, teško je jasno razlikovati svrhu ovih sredstava. Na primjer, od 256.028,30

5 Službeni list Crne Gore, br. 25/12, 61/12 i 20/1.

6 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MHMR, dostupan na: [www.mmp.gov.me/biblioteka/pravilnici?alphabet=lat](http://www.mmp.gov.me/biblioteka/pravilnici?alphabet=lat).

7 U poređenju sa prethodnim Pravilnikom od 8. Decembra 2011, dodatna radna mjesta nijesu bila uvedena u ovo Odjeljenje. Jedina izmjena i dopuna na trenutni Pravilnik je napravljena u odnosu na upravljački položaj rukovodioca odjeljenja (prethodni pravilnik je propisao dva radna mjesta: savjetnik i viši savjetnik III, oba sa portfeljom obrazovanja visokog stepena). Stoga, jasno je da ovo Odjeljenje ne čini prioritet za Vladu, uprkos činjenici da ga očigledno ograničenje kapaciteta sprečava da preuzme važnu ulogu u okviru Dekade i pristupa EU. Činjenica da je rukovodilac Odjeljenja (nacionalni koordinator Dekade) nedavno napustio MHMR dodatno je oslabila položaj i kapacitet Odjeljenja.

8 Zakon o budžetu Crne Gore za 2013. dostupan na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BEC389181-20B4-49F9-AD27-456EDD639A6E%7D>, [http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina//cms/site\\_data/DOC24/728/728-ZAKON.pdf](http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina//cms/site_data/DOC24/728/728-ZAKON.pdf).

9 Nakon rebalansa budžeta, MHMR-u je povjereno 955 094,49 EUR (od kojih 179 928,92 EUR je planirano za RAE program a 174 850 EUR bilo je dodijeljeno, prema Zakonu o završnom računu budžeta za 2012, usvojenom od strane Parlamenta 10. Decembra 2013. (ugovorene usluge: 155 928, 91) dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php/me/sjednice/sjednice-skupstine>. Podaci za 2013 neće biti dostupni do usvajanja završnog računa budžeta za 2013.

10 Zakon o budžetu Crne Gore za 2013. dostupan na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BA9638202-DEB5-40DE-BA84-D90F3D3CAAC0%7D>.

EUR namijenjenih za ovaj program 2012. godine, ugovaračke usluge (projekti i tenderi koji imaju za cilj implementaciju NSIR-a između ostalog) čine 250.450,00 EUR dok je za 2013, ovaj iznos 200.497,10 EUR. Stoga je primijetan konstantan pad raspodjele za RAE program, uključujući generalni fiskalni deficit države.

Prema Godišnjem programu Ministarstva za ljudska i manjinska prava za 2014,<sup>11</sup> od 81 obaveze MHMR za 2014. godine, Odjeljenje za Rome i Egipćane sastoji se od 13, uključujući regularne aktivnosti u okviru Dekade; aktivno učešće u standardizovanju romskog jezika i organizovanju tematskih okruglih stolova o romskoj antidiskriminaciji. Takođe, Odjeljenje priprema godišnje izvještaje o implementaciji Nacionalne strategije za inkluziju Roma (u daljem tekstu: NSIR), kao i godišnje akcione planove za implementaciju NSIR-a.

Međutim, Odjeljenju su ograničene nadležnosti da djeluje kao koordinirajuće tijelo u implementaciji politike koja je vezana za Rome. Iako je Odjeljenje odgovorno za koordinisanje mjera za inkluziju Roma, ono i dalje nije uticajno i vidljivo koliko bi trebalo da bude. Za razliku od nekih drugih tijela koja se bave Romima, specijalizovanih za implementaciju NSIR-a, sa svim romskim osobljem u potpunosti angažovanim,<sup>12</sup> ovo Odjeljenje je osnovano kao jedinica unutrašnje organizacije Ministarstva za ljudska i manjinska prava, bez neophodne političke težine i sa ograničenim brojem trajnog kadra i sa nedostatkom određene ekspertize u praćenju politika koje se tiču Roma.

Njegova uloga u koordinaciji uglavnom je iscrpljena kroz pripremu izvještaja za Vladu i Ugovorna tijela, ali je daleko od koordinirajućih aktivnosti na međusektorskom nivou. Pored toga, jedina romska osoba koja radi u ovom Odjeljenju bavi se tehničkim pitanjima i ima veoma ograničen uticaj na politiku Ministarstva za ljudska i manjinska prava i generalnu politiku inkluzije Roma. Iz ovih razloga, stručna javnost i zainteresovane strane iz Evropske unije, kao ni romske nevladine organizacije ne vide ulogu Odjeljenja kao uticajnu.

Iako Ministarstvo za ljudska i manjinska prava održava redovan kontakt sa Ugovornim tijelima, nedostaje učešće RE Odjeljenja, čak i kad je u pitanju kontakt sa ECRI i CERD-om. Veze između ovog Odjeljenja (Ministarstvo, uopšte) i organa koji upravljaju EU fondovima veoma je slaba. Nedostatak znanja engleskog jezika i ograničeni ljudski resursi spriječavaju ovo Odjeljenje da aktivnije učestvuje u IPA planiranju i programiranju. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je učestvovalo u nekoliko projekata finansiranih iz sredstava EU,<sup>13</sup> koje je vodilo Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo prosvjete, ali samo kao partner sa skromnim učešćem.<sup>14</sup> Iako su zapošljeni u Odjeljenju prošli obuke o upravljanju projektnim ciklusom EU u okviru projekta: Jačanje kapaciteta RAE Odjeljenja, koji je finansirao Institut za otvoreno društvo, oni nijesu pripremili, niti autonomno implementirali čak ni jedan projekat finansiran od strane EU do sad, zbog jezičkih barijera, između ostalog.

Saradnja sa civilnim društvom vrši se na nivou razmjene informacija i manje-više redovnih sastanaka. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Odjeljenje djeluju kao partneri u nekoliko projekata nevladinih organizacija koje se bave inkluzijom Roma. Iako je ova saradnja podstaknuta zbog crnogorskog predsjedavanja Dekadom, još je daleko od izgradnje održivog javnog i privatnog partnerstva kako bi se suočili sa izazovima romske inkluzije.

Stoga su neophodni znatni napor da se izgrade ljudski i tehnički kapaciteti Odjeljenja,<sup>15</sup> kroz zapošljavanje više Roma i Egipćana koji imaju iskustva u kreiranju i implementaciji politike i kroz pružanje veće podrške izgradnji kapaciteta i finansiranju, a naročito za upravljanje IPA fondovima i implementaciju Akcionog plana za Poglavlje 23.

11 Dostupno na: [www.minmanj.gov.me](http://www.minmanj.gov.me).

12 Slučaj Republike Makedonije, gdje postoje tri tijela koja se bave pitanjem Roma: Nacionalno koordinirajuće tijelo, specijalizovana Jedinica Ministarstva za socijalnu njegu i Nacionalna koordinatorka Dekade u kabinetu ministra bez portfelja, koji djeluju na mnogo višem i uticajnijem nivou.

13 Podrška procesu socijalne inkluzije (IPA 2010), SIMPLE – kampanja Budite drugačiji (JADRANSKI IPA PROGRAM), Reforma socijalne zaštite i njege djece: Unapređenje socijalne inkluzije (IPA 2010).

14 do sada je MHMR vodilo samo jedan projekat: Rodna ravnopravnost (ukupna vrijednost: 700,000 € – IPA 2010).

15 Prema Pravilniku, MHMR treba da ima 27 službenika i zaposlenih, ali tokom 2012, sve zadatke je obavljao ministar i 13 zaposlenih, Izvještaj o zaštiti i ostvarivanju prava manjina 2012, Vlada Crne Gore, april 2013, strana 4: [http://192.185.34.202/~skupcg/skupstina/cms/site\\_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJEŠTAJI/221/221\\_0.pdf](http://192.185.34.202/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJEŠTAJI/221/221_0.pdf).

## Učešće romskog civilnog društva u kreiranju, implementaciju i praćenje NSIR ili akcionih planova Dekade

Primijećeni su određeni pomaci u vezi sa uključivanjem romskog civilnog društva u kreiranje, implementaciju i praćenje NSIR. NSIR 2012–2016 se razvila na participativnoj osnovi, u skladu sa Okvirom Evropske unije za nacionalnu strategiju Roma do 2020. (COM(2011)0173) i ključne romske zainteresovane strane su uključene u njen dizajn, kroz radionice za nacrt strategije.

Međutim, nedostatak procjene uticaja prethodne strategije uticao je na razvoj nove, koja ipak obuhvata dobro definisane mjere i provjerljive indikatore za mjerenje postignutog napretka.

Vlada Crne Gore uspostavila je Komisiju za praćenje implementacije NSIR 2012–2016. Komisija se sastoji od 13 predstavnika odgovarajućih institucija (MHMR, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo kulture, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija, Uprava za zbrinjavanje izbjeglica, Zavod za zapošljavanje i lokalne samouprave (Glavni grad Podgorica), kao i od predstavnika romskog Savjeta i romskih i egipćanskih nevladinih organizacija, imenovanih na osnovu javnog oglasa. Program Komisije ističe nedovoljan broj lokalnih samouprava (predstavnicu najmanje druge dvije opštine u kojima žive Romi – Berane i Nikšić – treba da učestvuju ili najmanje jedan predstavnik Zajednice opština Crne Gore). Učešće romskih zainteresovanih snaga, međutim, reflektuje odgovarajuću raznolikost odlika romskih predstavnika u smislu rodne ravnopravnosti i pokrivenih oblasti.

Zadaci Komisije su da koordinira aktivnostima u implementiranju NSIR-a 2012–2016, pravi godišnji akcioni plan, raspodjeljuje sredstva i, ono što je najvažnije, da prati implementaciju NSIR-a, priprema izvještaje za Vladu, procjenjuje rezultate i predlaže mjere za rješavanje nedostataka u implementaciji strategije. Do sada, Vlada je usvojila prva dva Izvještaja o implementaciji NSIR-a, za 2012. i 2013. Izvještaji naglašavaju kontinuitet u regulisanju pravnog statusa IDP/DP Roma i preuzimanju antidiskriminatorskih kampanja kao i socijalnih, mjera zdravstvene njege i mjera desegregacije u obrazovanju. Takođe, ističu regulisanje situacije na kampu na Koniku i razvoj akcionih planova inkluzije lokalnih Roma. Izvještaj takođe navodi da se MHMR pridružilo kampanji za eliminaciju brakova sa maloljetnicima i prisiljenih brakova, koju vode nevladine organizacije koje se bave zaštitom Romkinja i Egipćanki.

U pogledu učešća u procesu donošenja odluka, Ustav Crne Gore<sup>16</sup> garantuje sljedeća prava manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama:

1. autentičnog predstavnika u centralnim i lokalnim izbornim tijelima;
2. proporcionalnu zastupljenost u javnoj upravi i lokalnim upravama;
3. pravo na osnivanje savjeta manjina u skladu sa zakonom.<sup>17</sup>

Zakon o manjinskim pravima i slobodama<sup>18</sup> utvrđuje pravo članovima manjinskih naroda da učestvuju u predlaganju i usvajanju propisa od interesa na centralnom i lokalnom nivou za ostvarivanje manjinskih prava i sloboda.

Ovo učešće je usko određeno Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija<sup>19</sup> i Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, kao i opštinskom odlukom o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova. Jedno od prava koje imaju romske nevladine organizacije jeste „institut prazne stolice“, uređen opštinskim statutima, koje omogućava Romima da prisustvuju sjednicama lokalne skupštine i učestvuju u njenom radu, bez prava na glasanje.

16 Službeni list Crne Gore, br. 1/07, Član 79, dostupno na: <http://legislationline.org/download/action/download/id/929/file/b4b-8702679c8b42794267c691488.htm/preview>.

17 Crna Gora, Zakon o manjinskim pravima i slobodama, 7, dostupno na: [www.mmp.gov.me](http://www.mmp.gov.me).

18 Službeni list Crne Gore, br. 2/2011, Članovi 26 i 28, dostupno na <http://www.minmanj.gov.me/biblioteka/zakoni>.

19 Ibid, 07/12.



Zakon o manjinskim pravima i slobodama takođe uređuje uspostavljanje Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava i sloboda (u daljem tekstu: Fond za manjine) da bi podržao aktivnosti koje su važne za očuvanje i razvoj nacionalnih, etničkih i kulturnih specifičnosti manjinskih nacionalnih zajednica. On je bio osnovan od strane Skupštine Crne Gore.<sup>20</sup> Zakon takođe ovlašćuje sve manjinske zajednice da formiraju jedinstveni savjet manjinskih naroda na centralnom nivou, dok obavezuje opštine nastanjene značajnim brojem manjinske populacije da oforme lokalni savjet za manjine kako bi omogućile učešće manjina u lokalnom donošenju odluka, dok uvodi, u njihove lokalne planove, određene odredbe za obezbjeđivanje odgovarajuće manjinske zastupljenosti. Nacionalna komisija za praćenje Akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti osnovana je 2011. godine, kao i lokalne komisije za implementaciju lokalnih akcionih planova za rodnu ravnopravnost koje, između ostalog, olakšavaju rodnu zastupljenost romskih žena.<sup>21</sup>

NSIR 2012–2016 i njeni prateći Akcioni plan za 2012. godinu, takođe elaborira pitanje učešća Roma u javnom i političkom životu zemlje, uključujući mjere za političku edukaciju Roma i Egipćana, pravičnu zastupljenost romskih i egipćanskih muškaraca i žena kao i afirmativne mjere za zapošljavanje Roma u organima državne uprave na centralnom i lokalnom nivou. Gore navedena Komisija za praćenje implementacije NSIR-a predstavlja najdirektniji mehanizam za učešće Roma u razvoju, implementaciji i praćenju NSIR-a.

Učešće Roma u lokalnom donošenju odluka predviđeno je lokalnim akcionim planovima za inkluziju Roma (u daljem tekstu: LAP). Iako takvi akcioni planovi sad postoje u sedam opština (Berane, Ulcinj, Bijelo Polje, Nikšić, Kotor, Tivat, Herceg Novi), njihova implementacija nije efikasna zbog nedovoljnog finansiranja i nedostatka adekvatnih mehanizama za implementaciju i praćenje. Naime, ovi planovi predviđaju lokalne komisije kao mehanizme učešća Roma u implementaciji LAP-a, ali većina njih još nije uspostavljena (u opštinama gdje su LAP nedavno usvojeni, kao što je Berane), dok u drugim opštinama (Nikšić) komisija ne obezbjeđuje redovne izvještaje o praćenju implementacije LAP-a, uglavnom zbog nedostatka kapaciteta romskih nevladinih organizacija da djeluju kao žarišta na opštinskom nivou.

Stoga, funkcionisanje ovog mehanizma još uveliko zavisi od angažovanja lokalne samouprave, ali i od kapaciteta lokalnih romskih nevladinih organizacija da ulože u implementaciju, praćenje i evaluaciju LAP-a. Međutim, primijećene su i neke dobre prakse romskog i egipćanskog učešća, kao što je razvoj lokalnih akcionih planova u opštinama Herceg Novi (romska NVO "Mladi Romi") i Nikšić (romska NVO „Početak“).<sup>22</sup>

Konačno, činjenica da Glavni grad Podgorica, u kome je naseljeno 3988 Roma i 685 Egipćana (3,98 od opšte populacije u Podgorici)<sup>23</sup> još nema lokalnu platformu za inkluziju Roma, predstavlja veliku zabrinutost u smislu lokalnih romskih politika.<sup>24</sup>

## Inkluzija Roma i programi nacionalne reforme u sklopu programskog okvira Evropa 2020

U cilju usklađivanja Programa nacionalne reforme sa evropskim ciljevima 2020, u martu 2013, Vlada je razvila dokument pod nazivom Pravci razvoja Crne Gore (MDD) 2013–2016, koji prepoznaje Rome i Egipćane kao jednu od ciljnih grupa.<sup>25</sup> Inspirisan Evropskom strategijom 2020, MDD predviđa, između ostalog, mjere aktivne politike zapošljavanja za integraciju dugoročno nezaposlenih osoba, uključujući Rome i Egipćane, trajno rješenje statusa izbjeglica i IDP, bolje učešće Roma i Egipćana u obrazovni sistem i socijalnu podršku

20 Ibid, No. 13/08, 64/11.

21 Lokalne komisije za implementaciju LAP-a za rodnu ravnopravnost: Nacionalna komisija za praćenje akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti, osnovana 2011.

22 OSCE/ODIHR, BPRI Project, Regional Report on Anti-discrimination and participation of Roma in Local Decision-Making, (March 2013) available at: <http://www.osce.org/odihr/102083> OEBS/ODIHR, BPRI projekat, regionalni izvještaj o antidiskriminaciji i učešću Roma u lokalnom donošenju odluka, (mart 2013), dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/102083>.

23 Popis stanovništva, presjek po opštini/etničkom porijeklu, dostupno na: <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=535&pageid=322>.

24 Glavni grad je nedavno usvojio lokalni Plan o socijalnoj inkluziji (dostupan na [www.podgorica.me](http://www.podgorica.me)) – razvoj socijalnih službi 2014 – 2018, ali ne prepoznaje Rome i Egipćane kao ciljne grupe niti obuhvata ciljne mjere koje će se baviti specifičnim problemima Roma i Egipćana koji žive na ovoj teritoriji.

25 Dostupno na: <http://www.gov.me/en/search/128212/Montenegro-Development-Directions-2013-2016.html>.

najsiromašnijim domaćinstvima, uključujući romske i egipćanske. Implementaciju MDD će pratiti Skupština Crne Gore i Koordinacioni odbor<sup>26</sup> kroz godišnje izvještaje, srednjoročni pregled i konačnu procjenu.

Crna Gora takođe učestvuje u Strategiji jugoistočne Evrope 2020 (SEE 2020). Prema modelu Evrope 2020, ova regionalna inicijativa teži da podstakne ekonomski razvoj regiona stimulišući ključne dugoročne pokretače integrisanog, pametnog, održivog i inkluzivnog rasta – inovaciju, vještine i trgovinske integracije. Ciljevi koje treba postići do 2020. uključuju veću zapošljivost i razvoj vještina Roma i drugih marginalizovanih grupa.

Drugi najskoriji dokument u okviru Evropa 2020 je Strateški dokument zemlje (CSP)<sup>27</sup> koji će služiti kao osnova za IPA programiranje za period 2014–2020. Sa ciljem da se definišu prioriteti za EU finansijsku pomoć za narednih 7 godina, CSP postavlja ciljeve i indikativna finansijska izdvajanja, prepoznaje ključne aktere i pokazuje kako će se napredak mjeriti. CSP će se pregledati na pola godine ili u bilo koje vrijeme na inicijativu Evropske komisije (EC). CSP prepoznaje MDD kao sveobuhvatni strateški dokument i usklađen je i sa pojedinim sektorskim strategijama, uključujući NSIR.<sup>28</sup>

Međutim, na implementaciju ovih strategija u velikoj mjeri utiče nedostatak koordinacije između različitih pravnik uključenih u politiku koja se odnosi na Rome, uključujući i postavljanje agende, implementaciju i izvještavanje. Podaci variraju od jednog do drugog tijela, nijedno centralizovano tijelo nije nadležno za prikupljanje, održavanje i analiziranje podataka koji se odnose na Rome i Egipćane.<sup>29</sup>

## NSIR/Dekada Roma i druge relevantne sektorske strategije

Ne postoje veće konceptualne razlike između ciljeva i mjera NSIR, Dekade romskog nacionalnog akcionog plana i akcionih planova lokalne inkluzije sa jedne strane i relevantnih sektorskih strategija s druge. S obzirom na to da je NSIR usvojena 2012. godine, nakon dobijanja statusa kandidata za pristupanje Evropskoj uniji, strategija je morala da prati Akcioni plan o implementaciji preporuka za dobijanje statusa kandidata.<sup>30</sup> Međutim, s obzirom na procijenjeni broj od preko 80 sektorskih strategija u Crnoj Gori, od kojih većina ima uticaj na Rome i Egipćane, teško je omogućiti njihovu implementaciju na koherentan i integrisan način. Postoje strateški dokumenti, kao što je Strategija za smanjenje siromaštva 2007–2011, koja je istekla a nova bi trebalo da se usvoji u skladu sa prioritetima NSIR. Takođe, Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite 2013–2017 nije usklađena sa novim Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, pošto je bila usvojena prije sprovođenja ovog zakona.

Na ovu situaciju je takođe uticala činjenica da je mnogo ovih strategija, osim nacionalnog razvoja i programa EU integracija, usvojeno bez čestih i značajnih debata o politici koje bi trebalo da prate njihovo usvajanje. Iako Vlada organizuje javne rasprave o nacrtu zakona i strategija, nivo interesa i doprinos zainteresovanih strana, naročito romskih organizacija civilnog društva, nije dovoljan da obezbijedi da svi sektorski ciljevi i mete budu usko povezane sa NSIR. Međutim, legitimnost ovih ciljeva na nivou politike je neosporna, s obzirom na to da romska pitanja čine sastavni dio *acquis-a* koji Crna Gora mora da uvede u svoj pravni sistem u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji.

26 Odbor će biti osnovan od predstavnika nadležnih ministara i funkcionisaće na nivou kancelarije premijera.

27 CSP još nije usvojen. Posljednja verzija Dokumenta, od 13.11.2013, služila je za konsultacije sa zainteresovanim stranama. Sljedeća verzija se očekuje 20.februara 2014.

28 Postoji očigledni finansijski jaz od 565.38 miliona EUR (3,7% prosječnog BDP), između traženih investicija u MDD i projektovanih javnih fondova za 2013–2016, što znači da su tražene mjere preko 2 puta više od predviđenog obima raspoloživih javnih fondova u sljedećem četvorogodišnjem periodu.

29 Ovo je takođe dokazano u nedavnom primjeru u vezi sa prvim Izvještajem o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: [www.mvpei.gov.me/en/library/document](http://www.mvpei.gov.me/en/library/document).

30 Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za EU članstvo, Brisel, 9.11.2010, COM (2010) 670.

## Praćenje i evaluacija razvoja i implementacije NSIR-a ili akcionih planova Dekade

Što se tiče cjelokupnog kreiranja politike i koordinacije, Crna Gora je uspostavila osnovni sistem upravljanja politikom, koji se sastoji od pravnog okvira i organa koji će obavljati planiranje i zadatke u vezi koordinacije politika. Osnovne slabosti uključuju nedostatak formalnog, srednjeročnog horizontalnog planiranja i odsustvo uslova koji će omogućiti da implementacija politike bude praćena monitoringom i analizama. Lokalne samouprave suočavaju se sa istim problemima kao centralna tijela kad je u pitanju obezbjeđivanje procesa učinkovite i participativne politike.

Kad su u pitanju politike koje se tiču Roma, a naročito NSIR, Vlada je uspostavila Komisiju za praćenje implementacije NSIR-a. Radna grupa za praćenje implementacije obaveza Crne Gore tokom predsjedavanja Dekadom osnovana je 25. septembra 2013. godine, sa ciljem da obavlja zadatke monitoringa i evaluacije u vezi sa Dekadom. Sastoji se od predstavnika Koalicije „Romi i Egipćani zajedno“, nevladine koalicije „Romski krug“, Instituta za socijalnu inkluziju, Centra za romsku inicijativu, NVO „Romska nada“, NVO „E-Romi“, NVO „Romski san“, NVO „Mladi Romi“ (centralna tačka za Dekadu) i NVO „UM RAE“. Međutim, uprkos određenom napretku, praktično nije bilo snažnog mehanizma za praćenje niti dokaza o temeljnoj i kontinuiranoj evaluaciji napretka NSIR-a. Iako zadatak monitoringa ostaje primarna odgovornost Vlade, nedostaju izvještaji NVO-a koji bi mogli da obezbijede nezavisne i provjerljive informacije u vezi sa NSIR i doprinesu djelotvornijem procesu monitoringa.

Činjenica da Vlada nije razlikovala politiku implementacije i koordinacije politike od monitoringa, može se takođe vidjeti iz Pravilnika Ministarstva za ljudska i manjinska prava, koji predviđa Odjeljenje i kao koordinaciono i kao nadzorno tijelo. Međutim, Odjeljenje ne obavlja praćenje implementacije NSIR obaveza, osim na nivou Ministarstva. Umjesto toga, Odjeljenje jednostavno skuplja informacije u svrhu izvještaja ugovornih tijela i za sastavljanje izvještaja o implementaciji NSIR, ali ne čini dodatne napore da promoviše agendu Dekade u drugim ministarstvima. Istovremeno, posebna nadzorna tijela, kao što je Radna grupa o Dekadi i Komisija za praćenje implementacije NSIR-a, nemaju punu funkcionalnu i finansijsku autonomiju. Potrebna su finansijska i tehnička sredstva kako bi ova tijela efektivno preuzela svoje zadatke.

Drugi problem koji u velikoj mjeri pogađa efikasnost praćenja jeste nedostatak statističkih informacija kao važan element koji omogućava utemeljeno donošenje odluka i evaluaciju uticaja sprovedenih mjera. Zbog nedostatka podataka o etničkom profilu (svi podaci se skupljaju i održavaju u zajedničkoj bazi, prema principu nediskriminacije), teško je pratiti i procijeniti da li je napredak postignut i u kojoj mjeri. Stoga država treba da poveća korišćenje administrativnih podataka, poboljša kapacitet za prikupljanje tačnih statističkih podataka i bolje koordiniše različitim administratorima podataka.

### Finansiranje NSIR/Akcionog plana Dekade i podrška romskim organizacijama

Ograničena budžetska sredstva napravila su jedno od ključnih ograničenja za implementaciju politika inkluzije Roma. U svrhu NSIR implementacije za period 2008–2012., uložena je ukupna vrijednost od 1,700,000.00 EUR (za ukupno 65 projekata).<sup>31</sup> Shodno Zakonu o budžetu Crne Gore za 2012. godinu, Vlada je obezbijedila sredstva u iznosu od 473.080,00 EUR za NSIR, od čega je 230.000,00 EUR obezbijeđeno od strane Ministarstva za ljudska i manjinska prava, kroz njihovu budžetsku jedinicu, dok je ostatak sredstava raspodijeljen kroz ostale budžetske jedinice, prema vrsti aktivnosti predviđenoj Akcionim planom NSIR za 2012.<sup>32</sup> Ukupan iznos sredstava iz državnog budžeta za implementaciju NSIR zavisice od raspoloživih resursa koje određuju zakoni o godišnjem budžetu, ali i od mogućnosti da se povuku IPA sredstva, pošto je već jasno da su raspoloživa javna sredstva nedovoljna da bi se riješili ciljani problemi.

31 Montenegro, NRIS 2012–2016,5.

32 Akcioni plan za implementaciju Nacionalne Strategije za inkluziju Roma, dostupan na: [http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9276\\_file12\\_report-progress-me.pdf](http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9276_file12_report-progress-me.pdf).

Finansiranje strategije lokalne inkluzije takođe je pod znakom pitanja i u velikoj mjeri zavisi od fiskalnog deficita lokalnih samouprava.<sup>33</sup>

Prema bazi podataka o projektima finansiranim iz fonda Evropske unije u Crnoj Gori, EU je dodijelila ukupan iznos od 9,373,028.00 EUR za implementaciju projekata u oblasti ekonomske i socijalne inkluzije Roma. Korisnici projekta su sufinansirali ove projekte u iznosu od 1,081,946.00 EUR, što čini ukupnu vrijednost od 10,454,974.00 EUR. Ovi podaci se odnose na vladin i nevladin sektor.<sup>34</sup> Osim toga, 9,600,000.00 EUR je dodijeljeno za regionalne EU projekte,<sup>35</sup> uključujući regionalni program za dobrovoljni povratak i obezbjeđivanje trajnih rješenja za izbjeglice i interno raseljena lica u zemljama Zapadnog Balkana. Projekti su uglavnom fokusirani na stambena pitanja i obrazovanje. Međutim, nedostatak jasne vizije EU pomoći, slabe veze između sektorskih strategija i previše ambiciozne projekcije rezultata, uticali su na ograničeno korišćenje IPA I 2007–2014 u korist integracija Roma. Pored toga, problemi domaće romske populacije bili su znatno zanemareni u procesu strateškog planiranja pomoći Evropske unije.

Takođe, potrebno je naglasiti ograničeno učešće MHMR u IPA planiranju i programiranju. Očigledan nedostatak kapaciteta i interesa u ovom procesu, zajedno sa jezičkim barijerama, prouzrokovali su prilično vještački pristup MHMR-a definisanju prioriteta finansiranja u oblasti ljudskih i manjinskih prava. Međutim, kako se nadležnost MHMR preklapa sa nadležnošću Ministarstva rada i socijalnog staranja, socijalna inkluzija uključena je kao jasan prioritet u Strateški koherentni okvir, nacrt CSP kao i u IPA Operativne programe.<sup>36</sup>

Ipak, situacija u ovom pogledu polako se mijenja, pošto je jasno da Ministarstvo mora da ima veću svijest o IPA fondovima koji će biti raspoloživi i o njihovom značaju u smislu dosljednosti između domaćih i EU politika. Stoga bi povećanje kadra i pružanje obuke postojećem kadru trebalo da bude ključni prioritet u narednom periodu. Međutim, pojedini rezultati tih mjera neće biti vidljivi prije početka procesa programiranja 2015. godine, jer je proces programiranja za raspodjelu IPA 2013. i 2014. već završen.<sup>37</sup>

Proces programiranja za IPA 2014. prilično je centralizovan i nejasan u ovoj fazi i njime se bave državne institucije i Evropska komisija. Pošto tehnički detalji IPA II planiranja još nijesu precizno definisani, učešće nevladinih organizacija u ovom procesu u velikoj mjeri će zavisi od preporuka EK.<sup>38</sup> Međutim, ovo pitanje zaslužuje više pažnje od svih zainteresovanih strana, s obzirom na veoma nizak nivo učešća NVO-a u IPA planiranju do danas.<sup>39</sup> U ovoj fazi, može se reći da su nevladine organizacije, uključujući i romske NVO-a, uključene u proces konsultacija tokom pripreme nacrtu CSP, koju je organizovala EU delegacija u Crnoj Gori od jula do oktobra 2013. godine. Očekuje se veće učešće nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih strana u narednom periodu, nakon povratnih informacija dobijenih od EK kada će započeti šire konsultacije o finalnom CSP, zajedno sa Delegacijom, Vladom i TASCO kancelarijom u Crnoj Gori.

Što se tiče izgradnje kapaciteta romskog građanskog društva, realizovano je nekoliko projekata:

- NE milostinji, DA borbi za ljudska prava REA djece sa posebnim potrebama u Crnoj Gori, NVO Humanitarac, EIDHR 2009, ukupna vrijednost projekta: 33.147,00 EUR.
- Povećanje učešća Udruženja interno raseljenih lica u razvoju javnih politika koje se tiču interno raseljenih lica, NVO Kosmet, NVO – Udruženje raseljenih, izbjeglih i prognanih lica u Crnoj Gori, IPA 2009, ukupna vrijednost projekta: 109.166,00 EUR.
- Izazovi obrazovanja za romsku inkluziju – CHERI, Pedagoški centar Crne Gore, IPA 2007 CSF, ukupna vrijednost projekta: 145.436,00 EUR.<sup>40</sup>

33 Na primjer, opština Nikšić nije dodijelila sredstva za implementaciju LAP-a 2014.

34 <http://www.cedem.me/en/publications/viewdownload/48-publikacije-eng/444-study-on-effects-of-eu-support-for-social-inclusion-of-roma-in-montenegro.html>.

35 [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme/index_en.htm).

36 Dostupno na zvaničnom veb sajtu Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore.

37 Za projekte iz IPA programa 2012. i 2013. proces ugovaranja još nije počeo, dok je ugovaranje za projekte iz IPA 2011 u prvoj fazi.

38 Nacrt Uredbe za evropski Savjet i evropski Parlament u vezi sa Instrumentom za predpristupnu pomoć za period 2014–2020 (IPA II), Brisel, 7.12.2011, COM(2011) 838 final 2011/0404 (COD).

39 Pisana napomena Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, 31. januar 2014.

40 Ibid.

Najskoriji projekat koji je EU dodijelila i kojim upravlja Delegacija EU u Crnoj Gori jeste projekat AMARE (Aktivne mjere za aktivne Rome i Egipćane), koji sprovodi NVO koalicija „Romski krug“ i NVO „Humanitarac“ u saradnji sa MHMR i opštinama Berane, Nikšić i Herceg Novi.<sup>41</sup> Opšti cilj projekta jeste podsticanje Roma na učešće u lokalnom donošenju odluka i zapošljavanju. Ukupna vrijednost projekta je 70.858,20 EUR (EU finansiranje: 66.606,00 EUR; sufinansiranje: 4.251,50 EUR, EIDHR 2013).

## Finansijska održivost NSIR-a i drugih politika romske inkluzije

Crna Gora je trenutno u ranoj fazi sektorske koordinacije, planiranja i upravljanja. Srednjeročno planiranje budžeta i instrumenti za sektorsko praćenje još uvijek nijesu funkcionalni. Dio IPA fondova koristiće se kao dodatak državnom budžetu kako bi se direktno pomoglo implementaciji nekih sektorskih prioriteta i podržao institucionalni razvoj, kakav je razvoj sistema upravljanja javnim finansijama i okvir procjene učinka.<sup>42</sup>

U skladu sa novim pristupom u pregovorima između EU i Crne Gore,<sup>43</sup> IPA II će obezbijediti pomoć, između ostalog, za sektor 2: pravde, unutrašnjih poslova i fundamentalnih prava i sektor 7: zapošljavanje, socijalne politike i razvoj ljudskih resursa, od kojih oba pružaju dobre izgleda za intervencije romske inkluzije. Pored toga, IPA II takođe će podržati bitne sistemske stvari, kao što su kapaciteti civilnog sektora – izgradnja, rodna ravnopravnost i integracija zajednica Roma i Egipćana<sup>44</sup> za podršku tekućih reformi i ulaganja.

IPA planiranje za period 2014–2020<sup>45</sup> teži da podrži implementaciju nacionalnih strategija u skladu sa prioritetima identifikovanim u CSP i u MDD 2013 – 2016. Kao što se može vidjeti iz ovog dokumenta, iznos će ostati na nivou IPA pomoći iz prethodnih godina (približno 35 miliona EUR sa dodatnom pomoći kroz regionalne programe podrške i EU programe).

S obzirom na teškoće u postavljanju prioriteta za naredni period, strategije sektorske politike i detaljni akcioni planovi koji su operativni imaće prednost i služiće da definišu središnju reformu i razvojne planove za svaku odgovarajuću političku oblast. Štaviše, EK će nastaviti da prati napredak u ovoj oblasti još jače, pošto se romska inkluzija smatra horizontalnim pitanjem (manjine i ranjive grupe) kroz sve sektore i predstavlja sastavni dio opisa projekta za IPA II. S obzirom na ograničene apsorpcione kapacitete IPA korisnika, njihove slabe kapacitete za kreiranje politike kao i domen prioriteta koje bi trebalo finansirati, država će koristiti dio IPA fondova kroz direktnu budžetsku pomoć, pored finansiranja projekata, što će učiniti ova sredstva pristupačnijim, jačajući na taj način finansijsku održivost mogućih intervencija romske inkluzije.

Tokom finansijskog perioda 2014–2020, EU će pomoći samo onim sektorskim prioritetima koji su definisani u okviru CSP. Osim toga, ovaj dokument će usvojiti EK i njegova revizija će biti moguća samo na sredini programskog perioda – sredina 2017. godine. U skladu sa CSP i MDD, skoro sve aktivnosti u oblasti romske inkluzije biće sprovedene kroz Akcione planove za Poglavlja 23 i 24, koje je usvojila crnogorska Vlada 27. juna 2013. Ovi planovi su u skladu sa NSIR i drugim relevantnim strategijama i akcionim planovima u oblasti inkluzije Roma. Oni će služiti kao odgovor na preporuke Izvještaja o analitičkom pregledu za ova dva poglavlja, i sadržaće indikatore za otvaranje i zatvaranje pregovora u ovim oblastima. Planovi pokrivaju oblasti pravde, unutrašnjih poslova i fundamentalnih prava.

Pored novog IPA II pristupa, očekuje se da implementacija ovih planova poveća nivo usklađenosti EU i nacionalnih politika, ali takođe i usklađenost unutar nacionalnih politika, naročito uzimajući u obzir koordinaciju strateškog planiranja EU podrške na nacionalnom nivou, ali i da obezbijedi finansiranje prioriteta

41 <http://www.berane.me/index.php?IDSP=962&jezik=lat,,,,,http://pgf.co.me/index.php/me/20-kbkb>.

42 nacrt Strateškog dokumenta zemlje, dostupan na: <http://www.mvpei.gov.me/ministarstvo>.

43 Pregovori o pristupanju sa Crnom Gorom – Opšti stav Evropske unije, dostupno na: <http://gfb.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Montenegro-negotiating-framework.pdf>.

44 Ibid.

45 IPA II prati sljedeće ciljeve: a) podrška političkim reformama, b) podrška ekonomskom, socijalnom i teritorijalnom razvoju, c) jačanje sposobnosti zemlje korisnika da ispuni obaveze koje proizilaze iz članstva u EU, d) jačanje regionalnih integracija i teritorijalne saradnje.

mjera. Međutim, više posrednika (romske NVO i pojedinci) trebali bi biti uključeni u ovaj proces, kako bi se obezbijedila odgovarajuća implementacija predviđenih mjera.

S obzirom na povećani stepen socio-ekonomskih problema za grupe sa istorijom društvene isključivosti, kao što su Romi i Egipćani, operativni programi pod IPA komponentom IV donose posebne šeme bespovratnih sredstava za podršku zapošljavanju i socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana. NSIR je takođe prepoznata od strane ovih operativnih dokumenata i imaće za cilj da odredi prioritete u smislu zapošljivosti i razvoja ljudskih resursa Roma i Egipćana. Operativni program za IPA komponentu IV predviđa iznos od 5.583.000 EUR (nacionalno sufinansiranje: 985.235). Ovo čini ukupnu podršku u finansiranju od 6.568.235 EUR. Prioritetna stub 3: unapređenje socijalne inkluzije – Mjera 3.1 Podrška većem pristupu tržištu rada za lica sa invaliditetom i članove romske i egipćanske populacije treba biti naglašena (ukupna vrijednost ove raspodjele je 1.313.648 EUR, nacionalno sufinansiranje: 197.048).<sup>46</sup>

## EU fondovi za pomoć zainteresovanim stranama za inkluziju Roma

Država nije mnogo učinila u pogledu obezbjeđivanja raspoloživosti EU fondova za manje NVO projekte koji imaju za cilj inkluziju Roma. Naprotiv, podrška za projekte romskih NVO je do sada bila pod znakom pitanja, što znači da je bilo značajnih nedostataka u raspodjeli sredstava od strane Fonda za manjine i Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću.<sup>47</sup> Ovi nedostaci podrazumijevaju konflikt interesa i nedostatak transparentnosti i odgovornosti tokom donošenja odluka i raspodjele sredstava, kao što je potvrđeno odlukom Upravnog suda Crne Gore.<sup>48</sup> Ključni imenilac svih ciljeva NVO, uključujući i romske NVO, je da određeni kriterijumi za raspodjelu kao i procjenu projekta, procedure praćenja i odlučivanja nijesu adekvatno regulisani, ostavljajući značajan prostor za zloupotrebu.

Imajući u vidu ove nedostatke, Vlada je pripremila nacrt Uredbe o sastavu, kriterijumima za izbor i procedure imenovanja članova Komisije za raspodjelu sredstava NVO. Njeno usvajanje je odloženo do konačnog usvajanja novog Zakona o NVO. Nacrt Uredbe o detaljnijim kriterijumima za procjenu projekata, tj. NVO programa, je pripremljen i odloženo je njeno usvajanje do usvajanja novog Zakona o igrama na sreću. Pored toga, analiza zakonodavnog okvira za rad Fonda za manjine je sprovedena tokom 2014.<sup>49</sup>

Vlada je takođe izmijenila i dopunila Uredbu o kriterijumima za utvrđivanje korisnika i način raspodjele prihoda od igara na sreću<sup>50</sup> omogućavajući NVO-ima da apliciraju za sufinansiranje EU projekata, tako što će omogućiti čak i malim nevladinim organizacijama da se prijave za IPA fondove. Međutim, u praksi Komisija dodjeljuje manje sredstava nego što je utvrđeno navedenim propisima (Komisija je obavezna da podrži 75% ukupne vrijednosti odobrenog projekta). Dodijeljeni iznos je mnogo manji od ovog procenta i dovodi do situacije u kojoj NVO računaju na ovo sufinansiranje kada se prijavljuju za EU fondove, ali ostaju bez državne podrške u fazi implementacije. Ovo u velikoj mjeri demotivise manje NVO da se prijavljuju za IPA finansiranje. S druge strane, Delegacija Evropske unije sada veoma cijeni „re-granting“ tokom evaluacije prijedloga projekata. Ipak, ova orijentacija se ne može pripisati Vladi, već aktivnostima zagovaranja NVO koje su usmjerene ka Delegaciji EU.

46 Operativni program 2012–2013 pod IPA komponentom IV: <http://www.mvpei.gov.me/ministarstvo>.

47 Budžet Fonda za manjine 2012. je bio 910.000,00 EUR (895.173,33 EUR je bilo dodijeljeno 2012, prema završnom računu) i za 2013. je bilo 900.300,00 EUR. Budžet Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću je bio približno 1 do 1,2 miliona EUR.

48 Za više detalja, molimo da pogledate otvoreno pismo Građanske alijance dostavljeno poslanicima, dostupno na: <http://www.gamn.org/index.php/mn/novosti/108-otvoreno-pismo-o-presudi-upravnog-suda-o-fondu-za-zastitu-i-ostvarivanje-manjinskih-prava>.

49 Akcioni plan za Poglavlje 23, Mjera 3.10.1.8.

50 Službeni list Crne Gore, br. 42/11.

## 2. ANTIDISKRIMINACIJA

Komunikacija naglašava da mjere za socijalnu inkluziju moraju biti podržane pristupom zasnovanim na pravima i poziva sve države članice da se „ubjedljivo bore protiv diskriminacije“ kako bi osigurali da Romi nijesu diskriminirani već tretirani kao sva druga lica sa jednakim pristupom svim fundamentalnim pravima kao što je zagarantovano Poveljom Evropske unije o fundamentalnim pravima. Države članice se pozivaju da prioritizuju sljedeće:

- obezbijediti da svi Romi budu registrovani kod odgovarajućih organa;
- pojačati borbu protiv rasizma i diskriminacije uključujući višestruku diskriminaciju;
- izgraditi razumijevanje javnosti o zajedničkim koristima inkluzije Roma;
- boriti se protiv prisilnog rada djece i efikasnije rješavati problem trgovine ljudima, uključujući i međunarodnu saradnju.

### Napori države u vezi sa regulisanjem pravnog statusa interno raseljenih lica romske nacionalnosti

Problem registracije i pribavljanja ličnih dokumenata i dalje od velikog značaja za Rome i Egipćane koji žive u Crnoj Gori. Prema podacima iz aprila 2013. godine, 2.689 raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i 8.233 interno raseljenih lica sa Kosova živi u Crnoj Gori.<sup>51</sup> Prema Izvještaju o implementaciji Akcionog plana NSIR za 2012, od 8.902 podnijetih zahtjeva<sup>52</sup> za dobijanje statusa stranca sa statusom stalnog prebivališta, 5.374 zahtjeva je pozitivno riješeno, dok je rješavanje 3.500 u toku.<sup>53</sup> Tokom istog perioda, raseljena i interno raseljena lica podnijela su 353 zahtjeva za dobijanje statusa stranca sa privremenim boravkom. Od ovog broja, 102 zahtjeva pozitivno je riješeno, dok je 251 u toku.<sup>54</sup> Trenutno ne postoje raspoloživi ažurirani podaci. Prema navedenom izvještaju, organizovano je sedam informacionih kampanja na nivou opštine, što obuhvata 150 lica, kako bi se obezbijedile neophodne informacije o regulisanju pravnog statusa i spriječio rizik od statusa bez državljanstva. Pored ovih aktivnosti, državni službenici u odgovarajućim ministarstvima obezbjeđuju podršku koja je u toku licima koji su spremni da regulišu svoj status.<sup>55</sup>

Međutim, uprkos značajnim naporima Vlade, UNDP i lokalnih romskih NVO-a, ovaj proces još nije završen. Samo upoređujući broj interno raseljenih lica i broj onih koji su stekli status stranca ili onih čiji su zahtjevi u toku, jasno je da je procijenjeni broj lica bez regulisanog statusa još značajan i spriječava ih da ostvaruju fundamentalna prava. Uzimajući ovo u obzir, Vlada je odlagala rok za podnošenje zahtjeva za dobijanje statusa stranca nekoliko puta. Prvi rok bio je 7. novembra 2011. godine. Izmjenom i dopunom Zakona o strancima, ovaj rok je prvo produžen do kraja 2012. godine, a onda do kraja 2013. Sa posljednjim izmjenama iz decembra 2013., rok je bio produžen do 31. decembra 2014.<sup>56</sup>

Romi i Egipćani još uvijek se suočavaju sa velikim brojem teškoća koje utiču na odlaganje procedura za regulisanje statusa. U tom smislu, posebno je važno istaći problem romskih interno raseljenih lica koji uopšte

51 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 246.

52 3.689 raseljenih i 5.213 interno raseljenih lica.

53 Informacija od decembra 2012.

54 Informacija od decembra 2012.

55 Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda i drugih manjinskih narodnih zajednica, dostupno na: [http://192.185.34.202/~skupcg/skupstina/cms/site\\_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJESTAJI/221/221\\_0.pdf](http://192.185.34.202/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJESTAJI/221/221_0.pdf).

56 [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html).

nijesu zavedeni u matične knjige rođenih ili je trebalo da budu naknadno registrovani, zato što su matične knjige rođenih ili uništene ili izgubljene tokom sukoba na Kosovu 1999. godine. Dobijanje neophodne dokumentacije u ovim slučajevima uključuje put do lokalne uprave na jugu Srbije ili na Kosovu, što predstavlja dodatne troškove i teškoće u dobijanju potvrde o rođenju za prijavu za status stranca.<sup>57</sup>

Drugi problem jeste registracija romske i egipćanske djece koja su rođena u Crnoj Gori, van zdravstvenih ustanova. Time se djelimično bavi Zakon o registrima,<sup>58</sup> uvođenjem procedure naknadnog registrovanja koje vode lokalne jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova kao i kroz organizovanje transporta i putnih nadoknada za interno raseljena lica koja žele da registruju svoju djecu. Međutim, uslovi za registrovanje djece rođene van zdravstvenih ustanova, kao i procedure koje utvrđuju činjenice prilikom rođenja (kao što su vrijeme i mjesto rođenja i ime roditelja) nijesu adekvatno propisane. Stoga je neophodno da se naprave izmjene i dopune Zakona o vanparničnom postupku<sup>59</sup> i da se reguliše procedura naknadne registracije djece u onim slučajevima gdje se relevantne činjenice ne mogu utvrditi u administrativnom postupku.<sup>60</sup> Pored toga, Vlada će izvršiti analizu zakonodavstva koje se tiče regulisanja stalnog boravka djece rođene u Crnoj Gori, gdje su jedan ili oba roditelja strani državljani koji žive u Crnoj Gori i izmijenice Zakon o državljanstvu u skladu sa preporukama iz Analize.<sup>61</sup>

## Borba protiv antidiskriminacije i rasizma

Nakon što je Crna Gora povratila nezavisnost 2006. godine, ona je ratifikovala skoro sve međunarodne i regionalne instrumente za ljudska prava,<sup>62</sup> uključujući Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR), Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Evropsku povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima.

Na osnovu Člana 9 Ustava Crne Gore<sup>63</sup> međunarodni sporazumi i opšte prihvaćeni međunarodni standardi predstavljaju sastavni dio domaćeg pravnog sistema, imaju primat nad domaćim zakonom i direktno su primjenjivi kada se stvar rješava drugačije domaćim zakonodavstvom. Ustav eksplicitno zabranjuje podsticanje mržnje ili netoleranciju bilo koje vrste kao i bilo kakvu direktnu ili indirektnu diskriminaciju po bilo kom osnovu, štiteći niz građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i sloboda članova manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica. U pogledu zajamčenih prava, Ustav propisuje ograničenje širenja informacija i ideja kroz masovne medije samo ako je neophodno, između ostalog, kako bi se spriječila ratna propaganda ili podsticanje na nasilje ili krivična djela; kako bi se spriječila propaganda rasne, etničke, vjerske mržnje ili diskriminacije. Ustav takođe zabranjuje sve oblike prisiljene asimilacije manjina (Član 79–80).

Zajamčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti zakonom u mjeri u kojoj je to dozvoljeno Ustavom i međunarodnim standardima, u mjeri u kojoj je to neophodno u demokratskom društvu. Ograničenja se ne mogu nametnuti za svrhe drugačije od onih za koje su propisana. Zakon o manjinskim pravima i manjinama<sup>64</sup> reguliše i štiti niz manjinskih prava i sloboda, uključujući očuvanje nacionalnog identiteta,<sup>65</sup> zaštitu od diskriminacije, jednaki pristup pravima i efektivno učešće u javnom životu.

57 Strategija za trajno rješenje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica, sa posebnim akcentom na Konik 2011–2015: „Lična dokumentacija raseljenih lica sa Kosova i Metohije, ako nije uništena u ratnim operacijama, je smještena u gradovima centralne i jugoistočne Srbije (Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, etc). Problem je što se potvrda o državljanstvu, koja je neophodna da bi se dobio bilo koji drugi dokument, dobija na osnovu očevo rođenja, a roditelji skoro svih domicilnih raseljenih i interno raseljenih Roma su rođeni na Kosovu. Stoga je ovaj dokument teško i skupo nabaviti.“

58 Službeni list Crne Gore, br. 47/08, 41/10.

59 Službeni list Crne Gore, br. 27/06.

60 Slično rješenje je predviđeno zakonodavstvom Republike Srbije. Ono omogućava registrovanje djece na osnovu izjave dva odrasla svjedoka koji moraju imati identifikacione dokumente. Izjava treba da bude u skladu sa Zakonom o upravnom postupku, razrađujući razloge za neblagovremeno registrovanje rođenja djeteta.

61 Akcioni plan za Poglavlje 23, Mjera: 3.10.2.1.

62 Na osnovu izjave nasljednika od 23. oktobra 2006, Crna Gora je bila priznata za nasljednika za 49 konvencija i protokola.

63 Službeni list Crne Gore, br. 1/07.

64 Službeni list Crne Gore, br.31/06, 51/06, 38/07, 2/11.

65 Shodno zakonu, manjinski narod (i druge manjinske nacionalne zajednice) predstavljaju grupu građana Crne Gore, brojačano manju od ostatka populacije koja preovladava, koja dijeli etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostatka populacije i koja je istorijski vezana za Crnu Goru i motivisana željom da izražava i sačuva svoj nacionalni, etnički, kulturni, lingvistički i vjerski identitet.



Pored ustavne i pravne objave jednakosti bez obzira na bilo koju specifičnost ličnih karakteristika, Vlada Crne Gore usvojila je Zakon o zabrani diskriminacije 27. jula 2010. godine<sup>66</sup> kako bi se borila protiv diskriminacije na osnovu ličnih karakteristika, uključujući rasno, nacionalno i etničko porijeklo, socijalni status ili druga lična svojstva, uključujući zdravstveni status, seksualnu orijentaciju i rod. Socijalni odnosi koji su zaštićeni ovim Zakonom su sljedeći: zapošljavanje i rad, politička radnja, zdravlje, pristup javnim službama i ustanovama, obrazovanje i stručne obuke, bračni i porodični odnosi. Zakon takođe sadrži odredbe o zaštiti lica koja pružaju informacije ili svjedoče o pojavama diskriminacije (zaštita od viktimizacije) kao i princip po kojem saglasnost diskriminirane osobe ne oslobađa odgovornosti osobu koja diskriminiše tu osobu ili podstiče na diskriminaciju.

Princip afirmativne akcije predviđen je ovim Zakonom, što znači da se moraju preduzeti posebne mjere od strane organa državne uprave, lokalnih samouprava, javnih preduzeća i drugih fizičkih i pravnih lica da bi se olakšala i podstakla nacionalna, rodna i sveukupna jednakost i zaštita lica u nejednakom položaju, po bilo kom osnovu.

Kad je u pitanju prijava kršenja prava na jednaki tretman, svako ko prijavljuje diskriminaciju može da podnese žalbu Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Žalba se takođe može podnijeti organizacijama ili pojedincima koji se bave zaštitom ljudskih prava, uz pristanak diskriminisanog lica ili grupe lica koji smatraju da su diskriminirani (u vezi sa *acti popularis*, molimo pogledajte odjeljak 2.3). Svako ko vjeruje da je diskriminisan ima pravo i na sudsku zaštitu i može podnijeti tužbu sudu u roku od 90 dana,<sup>67</sup> od momenta kad je otkrio/la diskriminaciju, tražeći:

1. utvrđenje diskriminacije tuženog prema tužiocu/tužiteljki;
2. zabrana diskriminatorne radnje i radnje koja prijeti da je diskriminatorna;
3. zabrana ponavljanja diskriminacije;
4. utvrđenje štete zbog diskriminacije kao i nadoknada u skladu sa zakonom;
5. objavljivanje presude kojom je utvrđena diskriminacija na trošak tuženog u medijima ako je diskriminaciju izvršena putem medija.

Teritorijalna nadležnost suda zasniva se na mjestu prebivališta tužioca. Tužbu takođe mogu podnijeti pojedinci i organizacije sa pisanim pristankom diskriminisanog lica. Nije neophodno da se dokaže namjera navodnog izvršioca diskriminacije, pošto Zakon zabranjuje sve oblike diskriminacije, uključujući direktnu i indirektnu, namjernu i nenamjernu, *de jure* i *de facto* diskriminaciju, kao i nepreduzimanje mjera za spriječavanje i suzbijanje diskriminacije. Teret dokaza je na tuženom, ne na žrtvi. Drugim riječima, tužilac samo treba da prijavi diskriminaciju i pokaže da je moguće da se radnja diskriminacije dogodila, dok tuženi mora da dokaže da njegova radnja ne sadrži diskriminaciju.

Nakon usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije, usvojen je Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije prijavljenih slučajeva diskriminacije<sup>68</sup> koji obavezuje javne institucije da vode evidenciju o diskriminaciji i pošalju je Ombudsmanu. Takođe, MHMR je izradio Plan implementacije Zakona o zabrani diskriminacije, kao i Plan obrazovanja i medija kako bi se promovisalo zakonodavstvo o antidiskriminaciji. Plan obrazovanja usmjeren je na državne službenike, sudske činovnike, NVO i nezavisne agencije koje se bave diskriminacijom. Promovisanje antidiskriminatornog ponašanja takođe čini kontinuiranu aktivnost MHMR.

Proces usklađivanja Zakona o zabrani diskriminacije<sup>69</sup> sa EU *acquis*-jem je počeo. Predloženi amandmani na Zakon o zabrani diskriminacije eksplicitno zabranjuju seksualno uznemiravanje i diskriminaciju lica na osnovu njihovog rodnog identiteta i seksualne orijentacije. Obim žalbi, na osnovu kojih je moguće tražiti sudsku zaštitu od diskriminacije, je proširen tako da uključuje i zahtjev za uklanjanje posljedica diskrimina-

66 Službeni list Crne Gore, br. 46/10 <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BD6457034-F84F-40E2-9422-F8E05FFA3590%7D>.

67 Ovaj rok je duži u nekim zakonodavstvima, kao što je u Slovačkoj, gdje je do tri godine.

68 Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije prijavljenih slučajeva diskriminacije, dostupan na: <http://www.mmp.gov.me/biblioteka/pravilnici>.

69 Javni poziv za javnu raspravu o Nacrtu Zakona o Amandmanu Zakona o zabrani diskriminaciji, dostupno na: <http://www.minmanj.gov.me/vijesti/127481/JAVNI-POZIV.html>.

torskog ponašanja. Zabrana rasne diskriminacije određena je po osnovu vjere i ubjeđenja, rase, boje kože, jezika, religije, nacionalnosti ili nacionalnog ili etničkog porijekla.

Pomaganje u izvršenju diskriminatornog čina kao i najava diskriminatornog ponašanja takođe čini diskriminaciju.<sup>70</sup> Zakon uvodi sistem sudske zaštite od diskriminacije, omogućavajući žrtvama diskriminacije da podnesu tužbu po osnovu diskriminacije.<sup>71</sup> Međutim, predloženi amandmani na Zakon ne pokrivaju ni negativnu definiciju diskriminacije niti govora mržnje.<sup>72</sup> Ne postoji odredba na osnovu koje se neko može proglasiti krivim za diskriminaciju ukoliko diskriminiše na osnovu pogrešne percepcije (npr. pojedinac može biti diskriminisan na osnovu toga što „izgleda kao da je Rom ili kao da je homoseksualac“, iako on/ona zaista nije tog etničkog porijekla ili te seksualne orijentacije). Diskriminacija protiv djece kao posebni oblik diskriminacije takođe nedostaje.

Pored ovog sistemskog zakona o antidiskriminaciji, diskriminacija je pokrivena i krivičnim zakonodavstvom. Krivični Zakonik Crne Gore<sup>73</sup> obuhvata nekoliko krivičnih djela protiv sloboda i prava pojedinaca, uključujući genocid, ratni zločin protiv civila i zločin protiv čovječnosti. Sljedeći zločini su posebno važni za zabranu diskriminacije: kršenje prava na korišćenje jezika i alfabeta (Član 158); kršenje prava na izražavanje nacionalne i etničke pripadnosti i kulture (Član 160), kršenje prava na jednakost u zapošljavanju (Član 231) i kršenje prava značajnih za privremenu nezaposlenost (Član 269).

Krivični Zakonik takođe predviđa krivično djelo: podsticanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koja se odnosi na svakoga ko javno podstiče nasilje ili mržnju prema grupi ili članovima grupe, na osnovu rase, religije, porijekla, nacionalne ili etničke pripadnosti (Član 370). Prema Članu 443 Krivičnog Zakonika, krivično djelo rasne ili druge diskriminacije odnosi se na lica koja krše fundamentalna ljudska prava i slobode pojedinca na osnovu razlike u rasi, boji kože, nacionalne pripadnosti ili nekih drugih ličnih karakteristika.

Nedavni amandmani na Krivični zakonik<sup>74</sup> predviđaju strožu kaznu za krivična djela počinjena iz mržnje. Ako su ova djela motivisana time što neko pripada određenoj rasi, religiji, nacionalnoj ili etničkoj grupi, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, ta motivacija će se smatrati kao otežana okolnost kada se određuje krivična odgovornost, osim ako nije propisana kao karakteristika osnovnog ili ozbiljnog zločina.<sup>75</sup> Zakon takođe propisuje sankcije za širenje ideje o superiornosti jedne rase nad drugom, promovisanje mržnje ili netolerancije prema rasi, polu, invaliditetu, seksualnoj orijentaciji, rodnom identitetu ili drugim ličnim karakteristikama, kao i podsticanje rasne ili druge diskriminacije. Kvalifikovan oblik ovog krivičnog djela propisan je ako je ono počinjeno zloupotrebom položaja ili ako se nered ili nasilje dogodilo kao posljedica njegovog vršenja.<sup>76</sup> Mržnja izazvana ličnim karakteristikama kao što su zdravstveno stanje, invaliditet, političko ili drugo ubjeđenje, obrazovanje ili društveni položaj, nije prepoznata kao otežavajuća okolnost u vršenju krivičnih djela, dok Krivični zakonik još ne propisuje postojanje kvalifikovanih oblika u slučaju činjavanja određenih krivičnih djela iz mržnje, kao što su blage povrede tijela, zlostavljanje, mučenje, silovanje a posebno svirepo ubistvo.

70 Izvještaj o situaciji o Poglavlju 23, CRNVO, strana 35, dostupno na: <http://www.cedem.me/en/publications/finish/48-publikacije-eng/451-situation-report-in-the-area-of-judicial-reform-and-human-rights-chapter-23-in-montenegro-in-the-period-from-10-october-2012-to-1-october-2013.htm>.

71 Lice može zahtijevati sljedeće sa tužbom: 1) utvrđivanje činjenice da je tuženi djelovao na diskriminatorni način prema tužiocu; 2) zabrana aktivnosti koja nosi potencijalnu prijetnju od diskriminacije, t.j. zabrana ponavljanja diskriminatorne aktivnosti; 3) nadoknada štete, u skladu sa zakonom; 4) u slučaju da je diskriminacija počinjena putem medija, objavljivanje u medijima presude koja utvrđuje diskriminaciju, na trošak tuženog.

72 Govor mržnje je regulisan Članom 19 Zakona o javnom zakonu i redu (Službeni list Crne Gore 64/2011) kao prekršaj za koji se može nametnuti finansijska kazna između 250 i 1500 EUR, ili do 60 dana zatvora.

73 Službeni list Crne Gore, br. 70/03, 13/04, 47/06, 40/08, 25/10, 73/10, 32/11, 64/11, 40/13.

74 Službeni list Crne Gore, br. 40/13.

75 Komentari Akcije za ljudska prava i Juventas na nacrt Krivičnog zakonika, dostupno na: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/HRA-JUVENTAS-usvojeni-predlozi-u-predlogu-Zakona-o-izmjenama-i-dopunama-KZ-a\\_april-2013.godine.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/HRA-JUVENTAS-usvojeni-predlozi-u-predlogu-Zakona-o-izmjenama-i-dopunama-KZ-a_april-2013.godine.pdf).

76 Ibid, 34.

## Unaprijeđenje svijesti o antidiskriminaciji Roma

U svjetlu svijesti o pravima među romskim građanima, MHMR ima zadatak da sprovodi kontinuirane kampanje protiv diskriminacije. Postoji nekoliko informativnih programa na javnim i privatnim emiterima, koji predstavljaju teme Dekade romske inkluzije. Osam programa štampanih i elektronskih medija sufinansiralo je Ministarstvo kulture u posljednje četiri godine. Četiri video klipa u vezi sa Dekadom je snimljeno i emitovano, kao i 24 kolaž TV emisije pod nazivom „Ispruži ruku“.<sup>77</sup> Najvažnija informaciona aktivnost izvršena je kroz romski radio, koji je počeo 8. aprila 2011.

Najobuhvatnija antidiskriminatorska kampanja koja podiže svijest i sprovedena je od strane MHMR do danas, počela je 27. maja 2011. sa publikacijom oglasa u sve tri dnevne novine „Pobjedi“, „Vijestima“ i „Danu“. Mreža od 64 bilborda i gradskih svjetiljki pokrivala je cijelu teritoriju Crne Gore, naročito na najfrekventnijim putevima i lokacijama. Emitovanje televizijskih reklama i radio džinglova počelo je između 15. juna i 15. jula 2011. godine, uključujući sve televizije i radio stanice koje pokrivaju teritoriju Crne Gore.<sup>78</sup>

Nekoliko drugih kampanja takođe su sproveli vladini organi, kao što je kampanja „Okreni list“ koja ima za cilj promovisanje prava na obrazovanje romske djece, u saradnji sa UNHCR-om; distribucija Almanaha o dječjim pravima među romskim i egipćanskim učenicima i kampanja „Korak po korak PROMJENA“ koja ima za cilj jačanje roditeljskih vještina i promovisanje prava na mirno porodično okruženje, u saradnji sa UNESCO.<sup>79</sup>

Prema prvom Izvještaju o implementaciji Akcionog plana NSIR za 2012. godinu, MHMR je objavilo i distribuiralo brošuru „Ugovoreni brakovi: ispovijesti Romkinja i Egipćanki u Crnoj Gori“. Nacionalni radio emiter napravio je 24 programa vijesti koji se zovu „Glas Roma“, dok je nacionalni TV emiter prenosio pet programa posvećenih Romima.<sup>80</sup> Kroz kontinuirano medijsko predstavljanje Dekade romske inkluzije, prava Roma i Egipćana promovišu se i podstiču. MHMR je 2012. godine sufinansiralo razvoj dvije TV reklame posvećene značaju i načinima regulisanja pravnog statusa, Zakon o slobodnom pristupu informacijama je preveden na romski jezik a emitovan je i film „Kralj CD“ u vezi sa pravima interno raseljenih lica u kampu na Koniku.

Međutim, ne postoji konkretna i ciljana kampanja da spriječi ili kazni diskriminaciju protiv Roma i Egipćana, uprkos činjenici da oni ostaju najdiskriminisanija manjinska zajednica u zemlji. Rezultati javne ankete pokazuju da su prethodne kampanje imale skroman uticaj na smanjenje diskriminacije protiv Roma i Egipćana. Prosječna vrijednost etničke distance prema romskom narodu je više od 46%, što znači da svaki drugi građanin Crne Gore pokazuje izuzetno veliku distancu od romske populacije. Prema istom istraživanju koje je sprovedeno 2004. godine, prosječna vrijednost distance prema Romima bila je čak niža: 45,9%.<sup>81</sup>

Osim aktivnosti Ombudsmana i pozitivnih ali sporadičnih izvjava iz Ministarstva za ljudska i manjinska prava, stavovi i aktivnosti političara i visokih zvaničnika često ne služe kao uzor u promovisanju poštovanja romskih prava; oni barem nijesu proaktivni.

Nasuprot tome, bilo je nekoliko izvjava zvaničnika koje sadrže elemente govora mržnje protiv Roma, kao što su izvave gradonačelnika Glavnog grada Podgorice koji je istakao kriminalizaciju romske populacije i obilježio Rome kao potencijalne lopove.<sup>82</sup> Međutim, nedavna inicijativa lidera političke partije Pozitivna Crna Gora koji je podnio amandman na Zakon o izboru odbornika i poslanika kako bi obezbijedio sistematsko rješenje za romske autentične predstavnike u crnogorskom Parlamentu, predstavlja pozitivan primjer.

77 Za detalje, molimo pogledajte drugi Izvještaj o implementaciji Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, jul 2012, str. 23, dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/PDF\\_2nd\\_SR\\_Montenegro\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_2nd_SR_Montenegro_en.pdf).

78 Za više detalja pogledajte drugi i treći državni izvještaj o implementaciji ICERD pripremljen od strane Vlade Crne Gore u septembru 2012, dostupan na: <http://www.cedem.me/en/component/jdownloads/finish/12-odeljenje-za-ljudska-prava/477-mne-state-reportcerd.html> (Izvještaj je razmatran na 84. sjednici CERD-a (3 – 21. februara 2014) Takođe pogledajte CEDEM/YIHR/ Shadow Report, dostupno na: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MNE/INT\\_CERD\\_NGO\\_MNE\\_16162\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MNE/INT_CERD_NGO_MNE_16162_E.pdf).

79 Ibid, 12.

80 Ibid 5.

81 CEDEM, Etnička distance 2012, decembar 2013, dostupno na: <http://www.cedem.me/en/publications/viewdownload/48-publikacije-eng/458-ethnic-distance-2013.html>.

82 Snimak sa konferencije za štampu u vezi sa izjavom gospodina Mugoše, dostupan na: <http://www.pcnen.com/portal/2011/11/05/mugosin-odnos-prema-romima>.

## Mjere za suočavanje sa institucionalnim rasizmom i diskriminacijom protiv Roma

Prema mišljenju Evropske komisije o aplikaciji Crne Gore za članstvo u EU iz 2010.<sup>83</sup> „Pravni i politički okvir Crne Gore koji propisuje ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina je u velikoj mjeri uspostavljen i odgovara evropskim i međunarodnim standardima. Institucionalni okvir je u velikoj mjeri adekvatan.“ Međutim, uprkos sveobuhvatnom zakonodavstvu o antidiskriminaciji, koje obuhvata i sudsku i administrativnu zaštitu, država nije uspjela da obezbijedi djelotvorno i dosljedno sprovođenje. Glavni problemi odnose se na nedostatak djelotvornih istraga, uglavnom zbog nereagovanja kancelarije državnog tužioca, nejednakog i nekoherentnog ponašanja odgovornih organa i nedostatka preciznih dosijea o registrovanim i procesuiranim slučajevima. Nijesu izgrađena posebna pravila ponašanja nadležnih tijela prema žrtvama diskriminacije, što ih dovodi u rizik od dodatne viktimizacije. Nema pravosnažnih presuda u slučajevima diskriminacije; nadležni organi postupaju uglavnom po pojedinačnim slučajevima i reakcijama NVO-a, koje prate mediji. S druge strane, prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i Protokolu 12, država ima pozitivnu obavezu da osigura djelotvorna, blagovremena i pravična istraživanja i gonjenje svih slučajeva povrede ljudskih prava.

Jedno od najvažnijih pitanja koje je vezano za zaštitu prava manjina jeste političko predstavljanje Roma. Nema autentičnog predstavljanja Roma i Egipćana u Skupštini Crne Gore, niti u lokalnim skupštinama. S druge strane, ovo pravo obezbijeđeno je svim drugim nacionalnim zajednicama. Uprkos izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama i Zakona o izboru odbornika i poslanika,<sup>84</sup> izborni sistem ne omogućava manjinsko predstavljanje Roma kroz zagarantovane mandate kao što je to slučaj sa hrvatskom manjinom, niti im omogućava vršenje bilo kakvog uticaja na zakonodavne organe.<sup>85</sup> Akcioni plan za Poglavlje 23 ne sadrži konkretne mjere u ovom smislu.

Strategija manjinske politike koju je Vlada Crne Gore usvojila 2008. godine za period od deset godina, proglašava opštu zabranu diskriminacije i naglašava nekoliko prioritarnih oblasti za eliminisanje institucionalne diskriminacije prema manjinskim zajednicama, uključujući Rome i Egipćane:

1. autentično političko predstavljanje (izborno zakonodavstvo);
2. predstavljanje u državnim organima i organima lokalne samouprave;
3. proceduralna prava članova manjina (korišćenje svog jezika u sudskim procesima pred i u opštinama sa značajnim manjinskim stanovništvom).

Evidentan je napredak u smislu obrazovne inkluzije Roma i Egipćana<sup>86</sup> kroz obezbjeđenje besplatnih udžbenika,<sup>87</sup> organizaciju besplatnog prevoza i obezbjeđenje stipendija za srednjoškolce i visokoškolce.<sup>88</sup> Broj romske i egipćanske djece u vrtićima rastao je iz godine u godinu.<sup>89</sup> Školske 2012/2013. godine, ukupan broj učenika Roma i Egipćana bio je 1.853. Pokrivenost djece osnovnim obrazovanjem je 13.81%, što je

83 Evropska komisija, Mišljenje o crnogorskoj aplikaciji za članstvo u Evropskoj uniji, 9. novembar, 2010, dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/mn\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mn_rapport_2010_en.pdf).

84 Zakon o izboru odbornika i poslanika (Službeni list Crne Gore br. 46/11), koji uređuje političko učešće manjina i manjinskih etničkih zajednica u predstavničkim tijelima usvojen je 8. septembra 2011. godine i stupio je na snagu 24. septembra 2011. godine, ali nije donio unapređenja u smislu političkog predstavljanja Roma.

85 Član 79 Ustava garantuje pravo na autentično predstavljanje u Skupštini Crne Gore i skupštinama lokalnih samouprava u kojima manjine čine značajan dio stanovništva u skladu sa principom afirmativne akcije. Pravo na autentično predstavljanje manjina precizirano je i Zakonom o izboru odbornika i poslanika u članu 94. Molimo pogledajte i Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, 1999, visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine, koje se odnose na izborno zakonodavstvo i tiču se etno-nacionalnih manjina.

86 Broj romske i egipćanske djece u osnovnim i srednjim školama akademske 2012/2013. godine bio je tri puta veći u poređenju sa 2001/2002. U skladu sa principom afirmativne akcije, pet studenata upisalo se na fakultete u Crnoj Gori, sa obezbijeđenim smještajem i hranom u studentskim domovima u Podgorici. U okviru projekta Program pomoći za integraciju RE i ostalih IRL iz Kampa na Koniku koji sprovodi NVO Institut za socijalnu inkluziju, pod pokroviteljstvom CARE international-a, nekoliko Roma i Egipćana angažovano je kao asistenti u nastavi.

87 Država je obezbijedila 882 kompleta knjiga, za prvi razred 298, 327 za drugi razred i 257 za treći razred. Ukupna vrijednost ove aktivnosti je 46,841.00 EUR: Izvještaj o sprovođenju NSIR, str. 4.

88 U okviru procesa ukidanja odvojene nastave u Kampu Konik II, od ove godine nema upisa djece u prvi razred.

89 Nema preciznih podataka o upisu Roma i Egipćana u predškolske ustanove. Ni izvještaj o sprovođenju NSIR od marta 2013. ne sadrži ove podatke.

polovina nacionalnog prosjeka (26.65%). Broj srednjoškolaca je 75. Školske 2012/2013. godine, 14 romskih i egipćanskih studenata upisano je na fakultete u Crnoj Gori u okviru principa afirmativne akcije. Institut za socijalnu inkluziju osnovao je multisektorsku Komisiju za praćenje uključenosti u obrazovanje i spriječavanje napuštanja školovanja romske i egipćanske djece, kako bi osigurao bolju koordinaciju među nadležnim institucijama. Uprkos ovim ciframa, postignuća romske i egipćanske djece u školi i dalje su niska, naročito među interno raseljenim licima.<sup>90</sup> Efikasne mjere za spriječavanje djevojčica da napuštaju školovanje ne primjenjuju se u svim školama.<sup>91</sup> Programi stipendiranja funkcionišu, ali uz ozbiljna kašnjenja. Nedostaje održivi model kontinuirane podrške i redovne isplate stipendija; podrška bi trebalo da slijedi tok školske godine, a ne kalendarske. Timovi koji upravljaju fakultetima nisu dovoljno informisani o mjerama afirmativne akcije prema Romima i Egipćanima. Ne postoje propisi koji definišu prava i broj osoba iz romskih i egipćanskih zajednica koji mogu da se upišu u obrazovne institucije na različitim nivoima. I dalje izostaju sistemski rješenja za romske organizatore rada u obrazovanju (oni se uglavnom angažuju preko projekata NVO-a).<sup>92</sup>

Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG) od 31. decembra 2013. godine, bilo je 1.118 nezaposlenih lica koji se izjašnjavaju kao Romi i Egipćani (471 žena, 42.12%).<sup>93</sup> Istog dana, svega 56 lica (12.5% žena) bilo je zaposleno – samo 5% od ukupnog broja registrovanih nezaposlenih Roma i Egipćana. Stopa nezaposlenosti među ovim stanovništvom računa se kao 3.21% ukupne stope nezaposlenosti. Što se tiče kvalifikacija, većina nema zanimanje niti kvalifikacije: 94.38% (žena: 42.27%), zatim dolaze oni koji imaju završenu srednju školu: stručno obrazovanje u trajanju od tri razreda 3.04% (23.52% žena) i oni sa stručnim ili opštim srednjoškolskim obrazovanjem u trajanju od četiri razreda: 1.42% (60% žena) i samo 0.1% (dvije osobe) sa univerzitetskom diplomom, od kojih je jedna žena (0.08%). U periodu od 1. januara 2013. do 31. decembra 2013. godine, dodatnih 90 lica koji se izjašnjavaju kao Romi i Egipćani registrovali su se kod ZZZCG, od kojih je 46% žena – samo jedna osoba završila je četvorogodišnju školu, dok ostatak nije imao profesionalnih kvalifikacija. Kategoriju mladih ljudi, od 15 do 24 godine, čini 36.40% (179 žena ili 43.98%) nezaposlenih Roma i Egipćana. Ne postoje normativne barijere za pristup radu, međutim, postoji ogromna nepodudarnost između vještina koje Romi i Egipćani nude i potreba koje postoje na tržištu rada.

S druge strane, od otprilike hiljadu registrovanih nezaposlenih Roma i Egipćana na godišnjoj osnovi, samo stotinu njih uključeno je u programe politike aktivnog zapošljavanja. Godine 2013., 39 lica (17.94% žena), tj. 3.4% ukupnog broja nezaposlenih Roma i Egipćana, bilo je uključeno u ove programe, dok je 2012. ta cifra bila 88 (29.5%).<sup>94</sup> U sezonske poslove tokom 2013. godine bilo je uključeno 31 Roma i Egipćana, dok je 2012. godine ova cifra bila 53 (20 žena). Vrlo malo romskih i egipćanskih predstavnika uključeno je u programe prekvalifikacije, dodatne kvalifikacije i stručno osposobljavanje u skladu sa tražnjom na tržištu rada.

Još jedna ozbiljna bojazan jeste proporcionalno predstavljanje Roma i Egipćana u javnoj administraciji i organima lokalne samouprave. Godine 2011., ovo Ministarstvo pripremiло je Informaciju o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave u Crnoj Gori.<sup>95</sup> Prema ovoj informaciji, od 13,787 ispitanika, po pitanju nacionalnosti, zaposleni su se izjasnili kao: Crnogorci 8,297 (60.18%), Srbi 2644 (19.18%), Albanci 531 (3.85%), 836 kao Bošnjaci (6.06%), kao Muslimani 337 njih (2.44%), Romi 4 (0.03%), Hrvati 118 (0.86%), ostali 125 (0.91%), dok se 175 njih nijesu izjaili ili 1.27% njih, i bez podataka 720 (5.22%). U obrazovnim institucijama, od ukupno 7,981 ispitanika, samo jedna osoba izjasnila se kao Rom (0.01%). U zdravstvenim institucijama, od ukupno 5,137 ispitanika, tri zaposlena bili su Romi (0.06%). U institucijama socijalne i dječije zaštite, od ukupno 669 ispi-

90 Od ukupnog broja IRL sa Kosova, više od 50% je nepismeno. Predstavnici drugih zajednica IRL su pismeni – 97.3%. U ovom trenutku od IRL Roma sa Kosova tri učenika pohađa srednju školu, dok je samo jedan na fakultetu. Podaci Instituta za socijalnu inkluziju: <http://www.cedem.me/en/publications/finish/48-publikacije-eng/451-situation-report-in-the-area-of-judicial-reform-and-human-rights-chapter-23-in-montenegro-in-the-period-from-10-october-2012-to-1-october-2013.html>, 47.

91 Za spriječavanje napuštanja školovanja u osam pilot škola (4 u Podgorici, Nikšić 2, jedna u Tivtu i Beranama) koriste se mehanizmi za otkrivanje i rješavanje slučajeva. Projekat podrazumijeva obuku obrazovnog osoblja, direktni monitoring škola i saradnju sa roditeljima radi uspostavljanja mehanizama za identifikaciju djece koja su pod rizikom od napuštanja školovanja.

92 Institut za socijalnu inkluziju radi na izradi i akreditaciji programa za romske medijatore sa Centrom za stručno obrazovanje, ova inicijativa je trenutno u toku.

93 CEDEM: Nacrt analize o pristupačnosti socijalne zaštite Romima i Egipćanima u Crnoj Gori, Podgorica, januar 2013, 57–58.

94 Isto, str. 59.

95 Napomena: Za svrhe prikupljanja podataka korišćen je standardizovani anonimni upitnik, dostupan na: [www.gov.me](http://www.gov.me).

tanika, nijedna osoba nije se izjasnila kao Rom ili Egipćanin.<sup>96</sup> Prema najskorijim podacima, u proteklih šest mjeseci, prilikom zapošljavanja u javnoj upravi, lokalnim samoupravama i javnim službama niko nije tvrdio da je po nacionalnosti Rom ili Egipćanin.<sup>97</sup> Takođe, među zaposlenima u policiji nema Roma ili Egipćana.<sup>98</sup> Međutim, prema AP za Poglavlje 23, Vlada planira da uspostavi kadrovske evidencije u organima javne uprave, lokalne samouprave i javnim službama radi obezbjeđivanja cjelovitog ažuriranja centralne kadrovske evidencije (mjera 3.10.1.5), ali i radi sprovođenja periodičnih istraživanja o manjinskom predstavljanju i time obezbjeđivanju poštovanja principa afirmativne akcije (mjera 3.10.1.33.). Pored toga, predložene izmjene i dopune Zakona o strancima<sup>99</sup> omogućavaju strancima da rade bez radne dozvole, u preciziranim okolnostima, što im omogućava slobodan pristup tržištu rada.<sup>100</sup>

U oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, Romi i Egipćani, uključujući RI i IRL, imaju kontinuiran pristup širokom dijapazonu medicinskih usluga kao što ga imaju i drugi građani. Međutim, ne postoje precizni podaci, pošto se evidencija ne vodi prema nacionalnosti. Reformom zdravstvenog sistema uvedena je institucija izabranog ljekara koji je zadužen za pružanje primarne zdravstvene zaštite. Zakon o zdravstvenom osiguranju predviđa posebnu zaštitu socijalno osjetljivih kategorija, kao što su nezaposleni, djeca, trudnice i žene u periodu od godinu dana nakon porođaja, lica starija od 65 godina starosti i oboljeli od infektivnih bolesti, koji ne učestvuju u troškovima liječenja. Ovi propisi primjenjuju se i na Rome i Egipćane. Dijete se može roditi u bilo kojoj bolnici u Crnoj Gori. U Kampu Konik, obezbijeđen je odgovarajući dispanzerski centar za djecu i odrasle, uz ostale zdravstvene ustanove. Posebna pažnja posvećuje se reproduktivnom i seksualnom zdravlju i rađanju, usljed velike uključenosti romskih NVO-a, između ostalog. Cilj zdravstvene kampanje upravo su Romi i Egipćani; procenat pokrivenosti imunizacijom je visok (za određene bolesti do 98%).<sup>101</sup>

S druge strane, novim Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti iz 2012. godine uvedeni su neki restriktivni kriterijumi za pristup pravima na socijalne usluge i davanja. Naime, ovaj Zakon prepoznaje u pravnom smislu, po prvi put, kategoriju IRL i RL kao lica koja imaju pravo na ostvarenje ovih prava, prema zakonskim aktima koja se odnose na strance.<sup>102</sup> Međutim, IRL romske nacionalnosti bez regulisanog pravnog statusa ne mogu da ostvare korist od ovih prava.<sup>103</sup> Pored toga, iako je previše rano za procjenu uticaja ovog Zakona na romska i egipćanska domaćinstva, vjerovatno je da će mnogim domicilnim Romima i Egipćanima biti uskraćen pristup socijalnim dobrotima, usljed visokog imovinskog cenzusa, nedostatka informacija i vremenskih ograničenja (trajanje materijalnih davanja ograničeno je na period do devet mjeseci). Tokom 2014. godine, očekuje se sprovođenje takozvanih aktivacijskih odredbi ovog Zakona, koje imaju za cilj povećanje radne snage osoba sa invaliditetom, izbjeglica i RL/IRL, kroz unaprijeđenje koordinacije među socijalnim centrima i ZZZCG. Međutim, podataka u ovoj oblasti uglavnom nema, usljed nedostatka statističkih podataka o nacionalnosti.

Ostvarivanje prava na prikladno stanovanje predstavlja značajan problem za Rome i Egipćane. Ograničen broj pripadnika ove populacije ima pristup sanitarnim uslovima i sigurnom stambenom prostoru. Nekoliko rom-

96 Oktobra 2012, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i OEBS potpisali su Ugovor o saradnji u okviru projekta „Najbolje prakse za integraciju Roma“, precizirajući uključenost romskih medijatora u ekspertskim timovima u centrima za socijalni rad i drugim institucijama za socijalno staranje.

97 Izvještaj o sprovođenju AP za Poglavlje 23, str. 131: [www.mvpei.gov.me/en/library/document](http://www.mvpei.gov.me/en/library/document).

98 U svojim izvještajima, ombudsman urgira da se intenziviraju konsultacije između Nacionalnih savjeta, manjinskih organa lokalne samouprave i Vlade kako bi se povećao broj profesionalnih pripadnika manjina u policijskim snagama.

99 Nacrt Zakona o strancima, dostupan na: [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html)  
[http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html).

100 Ovi izuzeci odnose se na lica koja imaju status stranca sa stalnim boravištem, izbjeglice, lica koja imaju dodatnu zaštitu, lica sa dozvolom privremenog boravka po humanitarnom osnovu (žrtve trgovine ljudima, kriminalnih prekršaja ili organizovanog kriminala).

101 Za prevenciju raznih bolesti među djecom koja pripadaju romskom i egipatskom stanovništvu, koja nisu odabrala pedijatra i koja ne idu u školu, vakcinacija se obavlja u kraju u kome žive. Izvještaj o sprovođenju NSIR, str. 12.

102 Zakon o strancima nedavno je izmijenjen. Nacrtom predloga izmjena i dopuna produžava se rok za dobijanje statusa stranca do kraja 2014. godine, vidjeti [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html).

103 Ovaj nedostatak prepoznala je i EKRNU svom prvom i jedinom izvještaju o Crnoj Gori (februar 2012. godine), gdje se navodi da veoma mali broj Roma i Egipćana ima pristup javnim uslugama i socijalnom staranju (<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/montenegro/MNE-CbC-IV-2012-005-ENG.pdf>), kao i u Drugom izvještaju države ugovornice o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, gdje se navodi da veoma malo romskih i egipatskih domaćinstava koristi socijalne dobroti, usljed nemanja ličnih dokumenata ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/PDF\\_2nd\\_SR\\_Montenegro\\_mt.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_2nd_SR_Montenegro_mt.pdf)).

skih porodica bilo je suočeno sa mogućnošću prisilnog iseljenja iz svog smještaja, uglavnom u slučajevima izgradnje neformalnih objekata na državnoj zemlji ili na zemljištu u privatnom vlasništvu. Takav je slučaj sa romskim naseljem "Zverinjak" u Nikšiću, gdje nekoliko romskih porodica živi na nekada državnoj zemlji koja je vraćena u privatno vlasništvo. Rješenje ovog problema odloženo je do februara 2015. godine, kada bi vlasnik zemlje, romske porodice i vlasti trebalo da dođu do konačnog dogovora. Stvoreni su uslovi za rješavanje stambenih pitanja raseljenih lica koji žive u kolektivnim centrima, kroz obezbjeđivanje lokacija za izgradnju stambenih zgrada u opštinama Nikšić, Pljevlja, Berane, Herceg Novi i Podgorica u okviru Sarajevskog procesa. Skupština Glavnog grada – Podgorica usvojila je opšti i detaljni urbanistički plan "Konik – Vrela Ribnička II";<sup>104</sup> stvarajući tako preduslove za sprovođenje projekta Identifikacija trajnih rješenja za interno raseljena lica i stanovnike Kampa Konik – faza I, koji iznosi 3.000.000,00 eura. Ovim projektom predviđa se izgradnja 90 stambenih jedinica na Koniku, kao i finansijska sredstva za obrazovanje i zapošljavanje njegovih stanovnika.

Zakon o socijalnom stanovanju<sup>105</sup> definiše uslove za ispunjavanje stambenih potreba pojedinaca i grupa koji nisu u mogućnosti da pristupe otvorenom stambenom tržištu, stvarajući tako pravnu osnovu za izgradnju socijalnih stambenih jedinica u Kampu Konik. Iako Zakon prepoznaje Rome i Egipćane kao prioritarnu ciljnu grupu, njegova primjena je diskutabilna usljed ozbiljnog nedostatka kapaciteta lokalnih samouprava za sprovođenje programa socijalnog stanovanja koje su po ovom Zakonu u obavezi da sprovedu. Pored toga, nije izrađena kvalitetna finansijska osnova za ovaj Zakon, tako da finansiranje Zakona u velikoj mjeri zavisi od donatorskih fondova. Mada Zakon prepoznaje beskućnike<sup>106</sup> kao jednu od kategorija, on ne propisuje i obavezno uspostavljanje prijemnih centara, uprkos nedostatku institucionalizovane brige o ovim licima. Podrška i briga o ovim licima tako zavisi isključivo od kapaciteta lokalnih samouprava.<sup>107</sup>

Predlog Zakona o legalizaciji neformalnih objekata je izrađen, ali rok za podnošenje zahtjeva i otpočinjanje procedure za ostvarenje prava propisanih ovim Zakonom je kratak, dok pravo na alternativni smještaj nije zasebno zagarantovano.<sup>108</sup>

Takođe bi trebalo istaći i pitanje romskog jezika. Naime, nema rezultata u standardizaciji romskog jezika. Usljed nedostatka stalnog sudskog tumača za romski jezik, slučaj broda "Mis Pat" koji je potonuo prije 13 godina, na kome je, prema optužbi, poginulo 35 Roma, još uvijek nije procesuiran na sudu.<sup>109</sup>

## Ravnopravan tretman/organ za antidiskriminaciju koji zahtijeva zakon EU

Prema nacionalnom zakonodavstvu, zaštitnik ljudskih prava i sloboda (u daljem tekstu: Ombudsman) imenovan je kao institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije (antidiskriminacioni organ).<sup>110</sup> Ustav definiše Ombudsmana kao samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere radi zaštite ljudskih prava i sloboda. Ombudsman postupa po Ustavu, zakonima i ratifikovanim međunarodnim sporazumima, vođen principima pravde i pravičnosti. Važno je naglasiti da nacionalni antidiskriminacioni organ, Ombudsman, ima nadležnosti ne samo prema javnoj administraciji, već i prema sudovima, u određenoj mjeri, kao i prema drugim pravnim i fizičkim licima.<sup>111</sup>

104 Nakon požara na Koniku u julu 2012. godine, 210 kontejnera za 156 porodica (792 lica), obećano je uz podršku donatora u novembru 2012. godine. Ukupna vrijednost ovog projekta je 1,322,972.00 EUR. Izvještaj o sprovođenju NSIR, 14.

105 Službeni list Crne Gore, br. 35/12, dostupan na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B0AAAAD66-7423-4BF1-ADD5-1657A24AF12C%7D>.

106 Uprkos nedostatku preciznih podataka o beskućnim Romima i Egipćanima, anegdotski dokazi i posmatranja ukazuju na to da je veliki broj beskućnika iz ove populacije.

107 Saopštenje za štampu Akcije za ljudska prava, dostupno na: <http://www.hraction.org/?p=3176>.

108 Nacrt Zakona o legalizaciji neformalnih objekata, dostupan na: [http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina//cms/site\\_data/DOC24/945/1\\_PREDLOG%20ZAKONA%200%20LEGALIZACIJI%20NEFORMALNIH%20OBJEKATA.pdf](http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina//cms/site_data/DOC24/945/1_PREDLOG%20ZAKONA%200%20LEGALIZACIJI%20NEFORMALNIH%20OBJEKATA.pdf). Vidjeti i Preporuke za izmjene i dopune Predloga Zakona o legalizaciji kroz amandmane (27-1/12-2 EPA 945), CEDEM, jun 2013.

109 Evropska povelja za regionalne i manjinske jezike naročito propisuje korišćenje zvaničnih i manjinskih jezika i pisama u komunikaciji državnih vlasti, lokalnih vlasti, lokalnih samouprava, javnih službi i drugih imalaca državnih ovlašćenja sa građanima, kao i strana u postupcima pred vlastima (administrativnim, sudskim): <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm>.

110 Službeni list Crne Gore br. 42/11, dostupan na: <http://www.ombudsman.co.me/propisi.php>.

111 Osim toga, nadležni inspeksijski organi, kao dio državne uprave, imaju pravo i obavezu da postupaju u vezi sa prijavljenim slučajevima diskriminacije u oblasti rada i zaposlenja, sigurnosti na radnom mjestu, zdravstvene zaštite, obrazovanja i drugim oblastima u kojima vrše inspeksijske aktivnosti, u skladu sa posebnim zakonom (prekršajni postupak).

Prema zakonu, Ombudsman može da preduzme sljedeće radnje:

1. da pruži besplatnu pravnu pomoć podnosiocu tužbe koji tvrdi da je diskriminisan, npr. potrebne informacije o pravima i slobodama podnosioca tužbe, kao i mogućnostima sudske zaštite;
2. da vodi postupak pomirenja i zaključuje sudsko poravnanje uz pristanak podnosioca tužbe, u skladu sa propisima o posredovanju u rješavanju sporova na sudu;
3. da razmatra podnesenu tužbu i preporuči preduzimanje mjera od strane vlasti kako bi se eliminisala diskriminacija podnosioca tužbe u okviru određenog roka;<sup>112</sup>
4. da obavještava javnost o slučajevima diskriminacije;
5. da sprovodi istraživanje u oblasti diskriminacije;
6. da vodi evidenciju o žalbama po osnovu diskriminacije;
7. da prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije; i
8. da preduzima radnje u cilju podizanja svijesti o pitanjima koja se tiču diskriminacije.

Pored godišnjih izvještaja koji sadrže odjeljak „Diskriminacija po osnovu etničke pripadnosti i jezika“, Ombudsman priprema zasebne izvještaje o antidiskriminaciji, predlaže izmjene i dopune zakonskih akata koji se bave antidiskriminacijom, daje preporuke i predlaže mjere koje javni i privatni organi treba da preduzmu radi suzbijanja diskriminacije, i informiše Skupštinu Crne Gore o sprovođenju zakonskih akata o antidiskriminaciji.

U prvom (i jedinom) zasebnom Izvještaju o diskriminaciji iz 2011. godine, Ombudsman navodi da situacija Roma u Crnoj Gori nije značajno unaprijeđena. Činjenica je da nedovoljan broj romske i egipćanske djece uspješno završava osnovnu i srednju školu; i dalje je prisutno napuštanje školovanja, naročito kod djevojčica. Nije ostvarena proporcionalna zastupljenost; u lokalnim samoupravama nema romskih službenika. Ombudsman takođe urgira da se intenziviraju aktivnosti na podizanju svijesti među Romima i Egipćanima kako bi se prepoznala i suzbila diskriminacija. Prema Godišnjem izvještaju za 2012. godinu,<sup>113</sup> Ombudsman je podnio 63 tužbe, od kojih je 51 tužba riješena, a 13 slučajeva je u toku. Većina slučajeva odnosila se na diskriminaciju po osnovu: nacionalnog porijekla (21 slučaj), roda (12), pripadnosti određenoj grupi (sedam), invaliditeta (pet), seksualne orijentacije i rodnog identiteta (tri), zdravlja (dva), političke pripadnosti (četiri), religije ili uvjerenja (jedan), jezika (jedan) i drugih ličnih karakteristika (pet). Ombudsman je takođe podnio četiri tužbe Osnovnom sudu u Podgorici i podnio je jednu inicijativu Skupštini, koja se tiče političkog zastupanja Roma.

Prema podacima koje smo dobili od sudova, 12 tužbi radi diskriminacije podneseno je 2012. godine, i to Osnovnom sudu u Pljevljima (pet), Osnovnom sudu u Podgorici (četiri), Osnovnom sudu u Nikšiću (jedna) i Osnovnom sudu u Kotoru (dvije). Pored toga, Uprava policije primila je 18 tužbi po osnovu diskriminacije, dok je Vijeće za prekršaje Crne Gore primilo dva slučaja diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, od kojih su oba riješena tokom perioda izvještavanja.

Izvještaj za 2013. godinu objavljen je u aprilu 2014. godine. Za svrhe ovog izvještaja, predstavimo slučajeve koji se odnose na Rome, a po kojima je Ombudsman postupao 2013. godine:

1. Institucija Ombudsmana podnijela je žalbu sa NVO Centar za romske inicijative, u ime S. Š. iz Nikšića, vezano za presudu Osnovnog suda u Nikšiću o iseljavanju iz kuće u kojoj su S.Š. i njegova porodica bili smješteni kao izbjeglice. S obzirom na to da se slučaj tiče i djece i starijih osoba u stanju socijalne potrebe, Ombudsman ja zahtijevao izjavu Opštine Nikšić, kao i Centra za socijalni rad Nikšić. U isto vrijeme, Ombudsman je predstavio S. Š. mogućnost da traži odlaganje izvršenja sudske odluke.
2. NVO Institut za socijalnu inkluziju podnio je žalbu Ombudsmanu vezano za slučaj S. F. iz Nikšića, koja se tiče upisa na Fakultet za turizam i hotelijerstvo u Kotoru. Zaštitnik je tražio od dekana fa-

112 Ombudsman postupao po žalbama koje se odnose na diskriminirajući odnos koji počinjavaju ne samo javni organi, već i pojedinci. Ova tijela obavezna su da obavijeste Zaštitnika o mjerama preduzetim radi eliminacije ili sprečavanja diskriminacije, u okviru datog roka. Ukoliko to ne učine, Zaštitnik ima pravo da obavijesti Skupštinu i javnost o tom propustu.

113 Ombudsman, Godišnji izvještaj za 2012. godinu, (mart 2013), dostupan na: [http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Final\\_Izvjestaj\\_za\\_2013\\_310320131450.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Final_Izvjestaj_za_2013_310320131450.pdf).



kulteta da razmotri upis ovih kandidata, ukoliko zadovoljavaju uslove upisa, u skladu sa principom afirmativne akcije u obrazovanju.

3. Romsko nacionalno vijeće obratilo se Ombudsmanu sa inicijativom koja se tiče potrebnih unaprijeđenja zakonodavstva kako bi se osiguralo autentično predstavljanje Roma u Skupštini. Djelujući prema ovom zahtjevu, Ombudsman je podnio Skupštini Crne Gore inicijativu za izmjene i dopune Zakona o izboru odbornika i poslanika.

Ombudsman je razvio saradnju sa NVO-ima, i građansko društvo priznaje i poštuje njegov rad. Ombudsman je takođe uspostavio saradnju i sa organima UN-a i Savjetom Evrope i ovim organima podnosi tražene izvještaje. Međutim, još uvijek nisu obezbijedene garancije funkcionalne i finansijske nezavisnosti Zaštitnika (ona/on i dalje se biraju prostom većinom; nedavno usvojenim ustavnim amandmanima iz jula 2013. godine ne propisuje se kvalifikovana većina za izbor ombudsmana).<sup>114</sup> Kancelarija Zaštitnika i dalje nema dovoljno ljudskih i tehničkih kapaciteta. Usljed ovih nedostataka, proces akreditacije od strane Međunarodne koordinacione komisije (ICC) za dobijanje "statusa A", koji podrazumijeva potpunu usaglašenost sa Pariskim principima<sup>115</sup> i dalje je u fazi prevođenja dokumentacije potrebne za akreditaciju.<sup>116</sup>

Prema nedavnim izmjenama i dopunama Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Ombudsmanu su date nadležnosti da podnosi žalbe koje se odnose na rad sudova, da vrši internu raspodjelu zadataka u svojoj kancelariji i traži dokumentaciju koja se odnosi na datu žalbu, čak i kada dokumentacija upućuje na određeni nivo tajnosti. Pored toga, za razliku od trenutnog rješenja, ovim predlogom Ombudsmanu je omogućeno da samostalno raspolože dodijeljenim finansijskim sredstvima, a da pri tom ne mora da dobije pristanak drugih organa.<sup>117</sup>

Treba spomenuti i Savjet za zaštitu od diskriminacije koji je osnovala Vlada Crne Gore, Odlukom o Savjetu za zaštitu od diskriminacije.<sup>118</sup> Savjet postupa kao visoki organ koji sačinjavaju premijer, ministar ljudskih i manjinskih prava, ministar pravde, ministar rada i socijalnog staranja, zdravlja, obrazovanja i sporta, savjetnik premijera za ljudska prava i zaštitu od diskriminacije i četiri predstavnika nevladinih organizacija koje se bave ljudskim pravima. Savjet ima za cilj praćenje sprovođenja antidiskriminacionih odredbi, te davanje preporuka kako bi se izmijenila i dopunila postojeća programska politika o antidiskriminaciji i poboljšao dijalog između javnog i građanskog sektora po pitanju zaštite od diskriminacije. Međutim, Savjet još uvijek nije potpuno funkcionalan i njegov uticaj bi tek trebalo evaluirati.

## Žalbeni mehanizmi i Evropski sud za ljudska prava

Kao što je ranije navedeno, izvršivih sudskih odluka po osnovu diskriminacije Roma i Egipćana nema. Shodno tome, nema ni presuda Evropskog suda za ljudska prava protiv Crne Gore po ovom pitanju.<sup>119</sup> Prema zvaničnim zapisima Sekretarijata Evropskog suda, navedenih u Godišnjem izvještaju o radu zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za 2012. godinu, protiv Crne Gore pojedinci i NVO-i podnijeli su 849 zahtjeva do kraja 2012.<sup>120</sup> U tri slučaja, podnosioci su se pozivali na povredu prava iz člana 14 Konvencije i člana 1 Protokola 12, koji zabranjuje diskriminaciju u sprovođenju ovih prava u okviru nacionalnih zakonskih

114 Vidjeti Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i ODIHR o Zakonu o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, br. 637/2011: [www.legislationline.org/documents/id/16665](http://www.legislationline.org/documents/id/16665).

115 <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>. Za više detalja molimo pogledajte Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i ODIHR o Zakonu o zaštiti ljudskih prava i sloboda, br. 637/2011: [www.legislationline.org/documents/id/16665](http://www.legislationline.org/documents/id/16665).

116 Izvještaj o sprovođenju AP za Poglavlje 23, 77.

117 <http://www.minmanj.gov.me/vijesti/127481/JAVNI-POZIV.html>.

118 Sužbeni list Crne Gore br. 50/11, 53/11.

119 Crna Gora postala je punopravna članica SE 11. maja 2007. godine. Evropska konvencija, a time i jurisdikcija Evropskog suda u odnosu na Crnu Goru, širi se retroaktivno do 3. marta 2004. godine, omogućavajući tako svim pravnim licima koja su pod jurisdikcijom Crne Gore da podnose samostalne zahtjeve Sudu. Presude protiv Crne Gore mogu se pogledati na: <http://sudovi.me/vrhs/evropski-sud-esljp/odluke-protiv-crne-gore>.

120 Godišnji izvještaj državnog agenta Crne Gore pred Evropskim sudom za 2012. godinu, dostupan na: [www.gov.me/.../FileDownload.aspx?rld=134518...2www.gov.me/.../FileDownload.aspx?rld=134518...2](http://www.gov.me/.../FileDownload.aspx?rld=134518...2www.gov.me/.../FileDownload.aspx?rld=134518...2).

akata, od kojih nijedan ne upućuje na Rome. Za svrhe ovog izvještaja, ukazujemo na određene slučajeve Evropskog suda, koji mogu biti relevantni za crnogorski kontekst.<sup>121</sup>

U skladu sa članom 56 Ustava, svako ima pravo na pristup međunarodnim institucijama radi zaštite svojih Ustavom zagarantovanih prava i sloboda, kao i pravo na pravni lijek protiv svake odluke o njegovim/njenim pravima ili zakonskim interesima. Svako ko tvrdi da su njegova/njena ustavna prava i slobode povrijeđeni pojedinačnim aktom državnih vlasti, lokalnih samouprava ili organizacija koje vrše javne dužnosti ima pravo da podnese ustavnu žalbu Ustavnom sudu Crne Gore, u roku od 30 dana od dana tog akta. Prije toga, potrebno je da se iscrpi svaki djelotvorni pravni lijek propisan zakonom. Žalbu može da podnese i organizacija ili javni organ nadležan za praćenje i promovisanje ljudskih prava i sloboda, u ime lica koje tvrdi da su mu povrijeđena prava, i na osnovu njegovog/njenog pristanka. Ukoliko su pojedinačnim aktom povrijeđena ljudska prava i slobode pojedinaca, a samo su neki od njih podnijeli ustavnu žalbu, odluka Ustavnog suda primjenjuje se i na one koji nisu podnijeli žalbu, ako su u istoj pravnoj situaciji kao i lica koja su žalbu podnijela. Ukoliko Ustavni sud utvrdi povredu prava ili sloboda usljed spornog pojedinačnog akta, Sud će da poništiti akt, u cjelini ili djelimično, i vrati slučaj organu koji je izdao poništeni akt. Međutim, trebalo bi pomenuti i da je Evropski sud u nekoliko slučajeva protiv Crne Gore doveo u pitanje djelotvornost i dostupnost ustavne žalbe kao glavnog pravnog sredstva za obeštećenje povreda ljudskih prava.<sup>122</sup>

Kada je riječ o *actio popularis*, Ustav propisuje da svako može da pokrene ispitivanje ustavnosti ili zakonitosti akata u okviru pravnog sistema. Međutim, postupak ispitivanja ustavnosti i zakonitosti ovih akata pred Ustavnim sudom može da pokrene sud, drugi državni organ i lokalne vlasti, kao i pet poslanika ili sam Ustavni sud *ex officio*. Tokom postupka, Ustavni sud može da naredi suspenziju izvršenja ispitivanog akta ili radnje čija je ustavnost ili zakonitost pod ispitivanjem, ukoliko bi njihovo izvršenje prouzrokovalo nepopravljivu štetu. Prema članu 56 Zakona o Ustavnom sudu,<sup>123</sup> svako ko tvrdi da su njegova/njena prava i slobode narušene finalnim pojedinačnim aktom koji se usvaja zakonom ili drugim propisom, ima pravo da traži od nadležne vlasti da izmijeni taj akt, ukoliko Ustavni sud nađe da takav akt nije usaglašen sa Ustavom i ratifikovanim međunarodnim sporazumima. Međutim, postoje sumnje da li bi ove odredbe trebalo tumačiti kao da građanima dozvoljavaju da pokrenu ispitivanje ustavnosti i zakonitosti u smislu *actio popularis* (što znači da svaki pojedinac treba da ima pravo da pokrene ispitivanje ustavnosti i zakonitosti) ili Ustav samo daje građanima mogućnost da kontaktiraju gore navedene vlasti da se direktno obrate Ustavnom sudu.<sup>124</sup>

Kada je riječ o sprovođenju „Direktive EU o rasnoj jednakosti“, treba reći da važeći Zakon o zabrani diskriminacije nije u potpunosti usklađen sa ovom direktivom. Naime, postojeću definiciju neposredne i posredne diskriminacije trebalo bi izbaciti iz Zakona, pošto Zakon ne dozvoljava nikakvo opravdanje diskriminacije. Štaviše, Zakon ne pravi jasnu razliku između oblika diskriminatornog ponašanja i razloga diskriminacije, koje bi trebalo odvojiti u okviru zasebnih poglavlja. Mada Zakon eksplicitno zabranjuje diskriminaciju pojedinaca na osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije (član 19), njegove odredbe ne određuju značenje ovih izraza. Rasna diskriminacija nije prepoznata kao poseban oblik diskriminacije. Spisak tvrdnji na osnovu kojih je moguće tražiti sudsku zaštitu u okviru člana 26 ovog Zakona treba dopuniti zahtjevom da se uklone posljedice diskriminirajućih postupaka. Umjesto uvođenja instituta testera (ispitivača diskriminacije), legislatura se odlučila za posrednu garanciju ovog instituta, propisujući da pristanak žrtve diskriminacije da bude izložena diskriminaciji ne oslobađa odgovornosti počinioca diskriminacije.

121 “[K]ao posljedica njihove turbulentne istorije i neprestanog prisilnog iseljavanja Romi su postali posebna vrsta siromašne i ranjive manjine ... Kako je Sud primijetio u prethodnim slučajevima, oni stoga zahtijevaju posebnu zaštitu ...” (D.H. i drugi protiv Češke Republike, zahtjev br. 57325/00, presuda Velikog vijeća od 13. novembra 2007, § 182). “[D]ok član 14 [Evropske] Konvencije [o ljudskim pravima] zabranjuje diskriminaciju u uživanju ‘prava i sloboda definisanih u [ovoj] Konvenciji; član 1 Protokola br. 12 [uz Konvenciju] proširuje opseg zaštite na ‘svako pravo definisano zakonom’. Time se uvodi opšta zabrana diskriminacije.” (Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, presuda Velikog vijeća od 22. decembra, § 53): Informativni list – Romi i putnici, Evropski sud ljudskih prava, dostupan na: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Roma\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf). Vidjeti i Yordanova i drugi protiv Bugarske, 24. april 2012, Oršuš i drugi protiv Hrvatske, 16. mart 2011, Petrapoulou-Tsakiris protiv Grčke, 6. decembar 2007, Šečić protiv Hrvatske, 31. may 2007: <http://www.airecentre.org/pages/discrimination.html>.

122 Sud je ukazao na nedostatak komponente kompenzacione djelotvornosti i ograničenih nadležnosti Ustavnog suda. Vidjeti slučajeve A.I.B. protiv Crne Gore, presuda, 5. march, 2013, st. 62 i Stakić protiv Crne Gore, 2. oktobar 2012, st. 55–60.

123 Službeni list Crne Gore br. 64/2008.

124 Komentari Venecijanske komisije na crnogorski Ustav, dostupni na: <file:///D:/PODACI/Downloads/1bdb02da95b58bbe0b3c657f946d.pdf>.

## Zaštita prava romske djece

Gotovo dvije trećine djece u romskim naseljima žive ispod granice siromaštva.<sup>125</sup> Dječije prosjačenje naročito je rasprostranjeno, dok sprovođenje sankcija nad roditeljima radi zanemarivanja i zlostavljanja djece još uvijek nije postalo djelotvorno. Prema podacima koje smo dobili od Vrhovnog državnog tužioca, tokom 2012/2013. godine, podnesene su samo dvije krivične žalbe, u skladu sa članom 219 Krivičnog zakonika, protiv ovih lica. Nijedna žalba nije rezultirala izricanjem kazne. Godine 2012. i 2013. Centar za socijalni rad nije pokrenuo nijedan postupak protiv roditelja radi kršenja člana 27 Zakona o javnom redu i miru i člana 219 Krivičnog zakonika.<sup>126</sup>

Izveštaj zaštitnika ljudskih prava i sloboda o zaštiti djece od svih vrsta eksploatacije takođe navodi da je većina djece koja su uhvaćena da prose iz romskih i egipćanskih zajednica. Prema ovom izvještaju, 19.4% djece koja su izložena seksualnom iskorišćavanju su Romi.<sup>127</sup> Ograničen napredak primijećen je u smislu sprovođenja zvaničnih akcija u slučajevima kršenja prava djeteta, suzbijanjem prosjačenja i prisilnog rada i iskorišćavanja maloljetnika. Prema podacima iz Uprave policije, kroz dvije akcije: "Prosjak" i "Prestani da prosiš" u periodu od 1. januara 2012. do 31. maja 2013. godine, u skladu sa Zakonom o javnom redu i miru, podneseno je 19 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv počinitelja prosjačenja.<sup>128</sup> Napredak u oblasti obrazovanja je primijetan (molimo pogledajte Odgovor 3). Ministarstvo za ljudska i manjinska prava sprovodi aktivnosti u oblasti unaprijeđenja statusa romskog stanovništva, koje uključuju podsticanje djece da se uključe u obrazovni sistem putem finansijskih podsticaja (za osnovce 50 eura, za srednjoškolce 75 eura, a za studente univerziteta 150 eura po osobi mjesečno). Ministarstvo takođe finansira SOS liniju, koja je anonimna, besplatna i dostupna 24 sata dnevno tokom cijele nedjelje, za djecu iz romske zajednice koja se nađu u prijetećoj situaciji. SOS linijom upravlja NVO „Romska alijansa“, koja podnosi izvještaj Upravi policije.<sup>129</sup> U toku su dva projekta u saradnji sa Fondom za obrazovanje Roma, i "Školski klubovi pomažu RE djeci" – u školi "Božidar Vuković".

Podgoričanin", čija su ciljna grupa djeca iz Kampa Konik, a koji obezbjeđuje vannastavne aktivnosti za ovu djecu. Drugi projekat "Urgentna podrška ranom razvoju RE djece" sprovodi se u vrtiću "Đina Vrbica" i podrazumijeva socio-vaspitne aktivnosti za dodatnu grupu od 90 djece.

Međutim, treba primijetiti da Ustav Crne Gore ne definiše riječ "dijete". Zakon o zabrani diskriminacije ne prepoznaje diskriminaciju djeteta kao poseban oblik diskriminacije. Djeca čiji su roditelji interno raseljena lica romskog i egipćanskog porijekla i bez regulisanog pravnog statusa, kao i djeca rođena izvan zdravstvenih institucija, pod naročitim su rizikom od apatridije i imaju teškoće u pristupu osnovnim pravima (dalje detalje vidjeti u Odgovoru 1). Međutim, nacrt novog Zakona o strancima dozvoljava djetetu čijim je roditeljima data dozvola stalnog boravka u vrijeme njegovog rođenja, djetetu čiji je jedan roditelj državljanin Crne Gore, a drugi ima dozvolu stalnog boravka u Crnoj Gori, ili djetetu čijem je jednom roditelju data dozvola stalnog boravka u Crnoj Gori a drugi roditelj je nepoznat ili je umro, da automatski dobije boravak, u skladu sa principom jedinstva porodice, što znači da nije potrebno prolaziti kroz postupak dobijanja boravka, što trenutno nije slučaj. Ovo će uveliko pomoći da se zaštite djeca čiji su roditelji interno raseljena lica romskog porijekla i među njima spriječi rizik od apatridije.

## Zaštita Romkinja od diskriminacije

Uopšteno govoreći, izostaje jasna politička volja vezano za djelotvorno sprovođenje politika o rodnoj ravnopravnosti. Još uvijek nije stvorena pogodna sredina za učešće Roma i Egipćana u političkom, jav-

125 Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka – 2009 – Crna Gora: društvo za sve, (UNDP, 2009) <http://www.un.org.me/uploads/Documents/NHDR%20MNE.pdf>.

126 CRNVO, Situacioni izvještaj o sudstvu, antikorupciji i osnovnim pravima, (oktobar 2013) 38, dostupan na: <http://www.cedem.me/en/publications/finish/48-publikacije-eng/451-situation-report-in-the-area-of-judicial-reform-and-human-rights-chapter-23-in-montenegro-in-the-period-from-10-october-2012-to-1-october-2013.html>.

127 [http://www.ombudsman.co.me/djeca/docs/110420133\\_kompilacija\\_izvjestaja%20konacna.pdf](http://www.ombudsman.co.me/djeca/docs/110420133_kompilacija_izvjestaja%20konacna.pdf).

128 Odgovor Uprave policije na zahtjev za pristup informacijama – dokumentaciji Instituta za socijalnu inkluziju – jul 2013. Više informacija dostupno u Istraživanju: Crna Gora (ne) suzbija prosjačenje – kriza države socijalne pravde.

129 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA\\_2012\\_9\\_FGR\\_MNE\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2012_9_FGR_MNE_en.pdf).

nom i ekonomskom životu. Nasilje nad ženama i nasilje u porodici, kao i nasilje zasnovano na rodu i nacionalnom porijeklu, i dalje prati politika blagog kažnjavanja i neprikladan odgovor institucija.<sup>130</sup> Romkinje i Egipćanke u lokalnim zajednicama dvostruko su marginalizovane – činjenicom da su žene u patrijarhalnim manjinskim zajednicama koje su, u poređenju sa većinom stanovništva, društveno marginalizovane na svim nivoima: prostornom, političkom, kulturnom i obrazovnom. U takvim okolnostima, nasilje nad ženama se dešava i podrazumijeva se uvjerenje da muškarac ima apsolutno pravo da se oslobodi žene bilo kakvim sredstvima.

Do vođenja i održavanja statistike razvrstane na osnovu roda nije došlo u svim oblastima, naročito u oblasti rada i zapošljavanja žena. Besplatna nacionalna SOS linija za žrtve nasilja nije otvorena i nema pojedinačnih planova podrške i servisa za žrtve i svjedoke nasilja, naročito one koje su izložene seksualnom nasilju. Ovakve servise pružaju nevladine organizacije i oni se finansiraju na projektnoj osnovi i, usljed nedostatka tzv. rod-nog budžetiranja, zavise od donacija međunarodnih organizacija. Prema dostupnim podacima, nedostaje najmanje 30 tzv. sigurnih kuća, koje bi trebalo obezbijediti kako bi Crna Gora ispunila obavezne preporuke radne grupe Savjeta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.<sup>131</sup> Sistem prevencije ranih i prisilnih brakova nije razvijen; javno tužilaštvo do danas nije procesuiralo nijedan ovakav slučaj.

Kada je riječ o prisilnim i ranim brakovima, trebalo bi naglasiti da brakovi među djecom nijesu dio romske i egipćanske kulture. Nažalost, Romi i Egipćani žive u izolovanim romskim naseljima, gdje tradicionalni običaji zasnovani na patrijarhalnim principima imaju snagu zakona. Život Egipćanki pod apsolutnom je kontrolom muškaraca: očeva, braće i muževa. Patrijarhalno vaspitanje ženske djece daje muškim članovima romskih i egipćanskih porodica moć i kontrolu nad ženama. Ova kontrola i moć znači postojanje stanovništva koje drži do negativnih aspekata tradicije, koji uglavnom štete ženama i imaju negativne posljedice po njih. Od petog razreda, većini romskih i egipćanskih djevojčica nije dozvoljeno da nastave školovanje, pa im roditelji ugovaraju brakove u koje one mogu da uđu kao djevice.

Zbog patrijarhalnih vrijednosti i neobrazovanosti Romkinja i Egipćanki, one nemaju pravo da samostalno odlučuju o sopstvenim životima, što ih tjera u brak. Prisilni brakovi znače da djevojčice gube mogućnost ličnog razvoja i napredovanja. Mada mentalno i fizički nezrele, u ranim brakovima one postaju majke i razvijaju specifične percepcije o svojoj ulozi u braku kao i mehanizme za preživljavanje kao uzorne domaćice, majke i žene. Ovo spriječava mogućnost ispunjenja njihovih ličnih potreba i izlaže ih zdravstvenim, mentalnim i fizičkim rizicima. Sljedstveno tome, ovo značajno utiče na zdravstveno stanje Romkinja i Egipćanki. Umjesto da se rješavaju, uzroci ovih problema postaju sve kompleksniji iz dana u dan, doprinoseći na taj način sekundarnoj viktimizaciji i stalnom nasilju u porodici među Romima i Egipćanima, kao i među opštom populacijom.

Međutim, CRI ima veoma dobru saradnju sa Odjeljenjem za pitanja rodne ravnopravnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava. Sa ovim odjeljenjem, članovi CRI izradili su nacrt Akcionog plana za poboljšanje položaja Romkinja i Egipćanki 2012–2014,<sup>132</sup> ali Vlada nije usvojila ovu inicijativu. CRI je učestvovao i u izradi NSIR-a 2012–2016, kao i u radnoj grupi za izradu nacrt Nacionalne strategije za reproduktivno zdravlje 2013–2020. Godine 2012, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava pridružilo se kampanji organizacija Romkinja protiv ranih i prisilnih brakova. Obavljeni su razgovori sa osam žena iz četiri opštine u Crnoj Gori, koje su pričale o svojim ličnim iskustvima ranih i prisilnih brakova. Rezultati su prikupljeni u publikaciji "Ugovoreni brakovi – Ispovijesti Roma i Egipćana u Crnoj Gori" i dijeljeni svim osnovnim školama u zemlji.<sup>133</sup>

130 "Kada je riječ o romskoj zajednici, žene i dalje ne prepoznaju oblike nasilja, partijarhat je široko rasprostranjen u romskoj porodici, i žene trpe psihičko i fizičko nasilje na dnevnoj osnovi. Romkinje su neobrazovane, nezaposlene, imaju mnogo djece... djevojčice se rano udaju i mogu biti prodate... onda one postaju robovi u kući..." isječak iz razgovora sa Romkinjama, UNDP i CEED Consulting, Studija o nasilju u porodici i nasilju nad ženama u Crnoj Gori 2012 86, dostupna na: <http://www.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/si/Gender/Study%20on%20Family%20Violence%20and%20Violence%20against%20Women.pdf>.

131 Isto, 45.

132 CRI, Akcioni plan za poboljšanje položaja Romkinja i Egipćanki 2012–2014, dostupan na: <http://www.crink.me/okrugli-sto-za-prezentaciju-nacrta-nap-a-za-romkinje-i-egipcanke>.

133 Izvještaj o sprovođenju NSIR, 4.

## Mjere za suzbijanje trgovine ljudima

Crna Gora je skoro zaokružila svoj institucionalni i regulatorni okvir koji se bavi trgovinom ljudima u svim oblicima, počevši od otkrivanja počinilaca zločina, sudskog gonjenja svakog slučaja, do kažnjavanja počinilaca i pružanja pomoći žrtvama. Međutim, iz Vladine perspektive, trgovina ljudima ne smatra se široko rasprostranjenim fenomenom u zemlji i rješava se u okviru pojedinačnih slučajeva. Prva strategija za borbu protiv trgovine ljudima usvojena je 2003. godine kao osnova za dalje djelovanje u oblasti suzbijanja ove vrste organizovanog kriminala i ona se sastojala od prevencije, gonjenja na sudu i zaštite žrtava trgovine ljudima. Kako bi se ostvarili ciljevi postavljeni u gore navedenom dokumentu, usvojene su strategije i sprovedena su četiri akciona plana (2003, 2006, 2009 i 2010). Početkom 2004. godine, Vlada Crne Gore, u saradnji sa IOM i OEBS-om, otvorila je sklonište za žrtve trgovine ljudima. NVO odabrana da upravlja skloništem bila je „Crnogorski ženski lobi“. Otvorena je kancelarija za suzbijanje trgovine ljudima kao i radna grupa za praćenje i sprovođenje strategije.

Kako bi se obezbijedila blagovremena i uspješna zaštita žrtava trgovine ljudima, potpisan je Memorandum o razumijevanju između vladinih institucija i NVO sektora. Ovaj sporazum potpisali su predstavnici Vrhovnog suda, JU Centar za podršku djeci i porodici, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Crveni krst Crne Gore, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, na jednoj strani, i NVO sektor: Crnogorski ženski lobi, Sigurna ženska kuća i Fondacija za stipendiranje Roma na drugoj strani. Potpisnici Memoranduma o saradnji obavezni su da podnesu izvještaj u skladu sa članom 227 Zakonika o krivičnom postupku ukoliko smatraju da postoji sumnja da je počinjen krivični prekršaj trgovine ljudima. U svim ovakvim slučajevima, policija i državni tužilac moraju da budu obaviješteni o postojanju potencijalne žrtve trgovine ljudima, kako bi podnijeli krivičnu prijavu protiv trgovaca.

Pravni okvir koji se bavi problemom trgovine ljudima čine Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o državnom tužiocu, Zakon o zaštiti svjedoka, Zakon o policiji i Zakon o agenciji za nacionalnu bezbjednost. Zakon o ratifikaciji Konvencije Savjeta Evrope o naknadi štete žrtvama nasilnih krivičnih djela<sup>134</sup> stupio je na snagu u Crnoj Gori 1. jula 2010. godine. Pošto je crnogorsko zakonodavstvo djelimično usklađeno sa Okvirnom odlukom 2001/220/JHA Savjeta Evrope o položaju žrtava u krivičnom postupku 2004/80/EZ i Direktivom Savjeta o naknadi štete žrtvama krivičnog djela, kada je riječ o zaštiti žrtava u krivičnom postupku, a uzimajući u obzir preporuke Grupe eksperata za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA),<sup>135</sup> Krivični zakonik je izmijenjen 2013. godine kako bi definisao riječ 'žrtva'.<sup>136</sup> Urađen je i nacrt Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnog djela. Ovim izmjenama i dopunama uvedena su dva nova krivična djela „trgovina djelovima ljudskog tijela“ i „reklamiranje trgovine djelovima ljudskog tijela“ i, uz krivično djelo „nelegalno prelaženje granice i krijumčarenje ljudi“, ista su i definisana (član 405 Krivičnog zakonika). Pravni opis krivičnog djela trgovine ljudima (član 444 Krivičnog zakonika) proširen je uz uvođenje ropstva i trgovine robovima.<sup>137</sup> Sada se predviđaju ozbiljne sankcije ukoliko krivično djelo počini državni zvaničnik, naročito ako se ono počini nad maloljetnikom. Trgovina djecom radi usvajanja (član 445) proširena je na starosnu grupu maloljetnika između 14 i 18 godina starosti.

Nacionalna strategija za borbu protiv trgovine ljudima 2012–2018<sup>138</sup> od juna 2012. godine nadovezuje se na NSIR kao i na druge relevantne sektorske strategije i ona obuhvata mjere koje imaju za cilj pružanje podrške i pomoći žrtvama romskog porijekla. Prema podacima predstavljenim u ovom dokumentu, do danas je u Crnoj Gori bilo 62 slučaja trgovine ljudima. Nadležni sudovi procesuirali su ukupno 14 slučajeva trgovine ljudima od kojih je 13 riješeno (u 11 slučajeva optuženi su proglašeni krivim – ukupno 27 osoba, dobili su zatvorsku kaznu između jedne i šest godina – dok su u dva predmeta optuženi oslobođeni optužbi. Primijećen je manji broj tužbi u posljednjih nekoliko godina.

134 Službeni list Crne Gore – međunarodni sporazumi, br. 6/ 09.

135 Crna Gora potpisnica je Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju trgovine ljudima i stoga u obavezi da ispuni preporuke ekspertske grupe GRETA o monitoringu sprovođenja Konvencije u skladu sa članom 36 iste.

136 Lice kojem je protivpravnim djelom koje zakon definiše kao krivično djelo prouzrokovan fizički ili duševni bol ili patnja, imovinska šteta ili povreda ljudskih prava i sloboda.

137 Do sada su prednosti ovog de facto ropstva bile sakrivena i istovremenopokretačka snaga za pospješavanje trgovine ljudima: <http://www.osce.org/cthb/109731>.

138 Dostupna na: [www.antitrafficking.gov.me](http://www.antitrafficking.gov.me).

Godine 2010, pokrenut je postupak protiv 22 lica, a 14 je osuđeno; 2011. godine pokrenuta je istraga u tri slučaja trgovine ljudima. Godine 2012. bila je samo jedna žrtva trgovine ljudima dok 2013. godine nijedna žrtva nije identifikovana.<sup>139</sup>

Prema podacima Crnogorskog ženskog lobija,<sup>140</sup> broj identifikovanih žrtava mijenja se iz godine u godinu. Godine 2011., dvije romske žrtve smještene su u sklonište; 2012. godine bilo ih je deset, dok je 2013. godine bila samo jedna žrtva. Žrtve su rođene između 1994. i 2000. godine a većina njih je sa Kosova (od 13 slučajeva registrovanih u skloništu, u četiri slučaja žrtve su bile iz Crne Gore a u jednom slučaju iz Srbije). GRETA je veliku pažnju posvetila mjerama prevencije među osjetljivim grupama, naročito među Romima, interno raseljenim licima i djecom bez roditeljske zaštite, koja borave u institucijama.<sup>141</sup>

Glavni problem i je dalje neefikasnost, bilo u smislu formalne bilo neformalne identifikacije potencijalnih žrtava trgovine ljudima, što ima za posljedicu smanjen broj žrtava i tužbi tokom vremena.<sup>142</sup> Imajući u vidu način na koji se žrtve maltretiraju i uslove sa kojima se suočavaju tokom procesa identifikacije, potrebno je uputiti žrtve na sigurno mjesto, gdje će im biti pružena odgovarajuća zaštita i dobronamjerna sredina. Radi ostvarenja ovog cilja, potrebno je obezbijediti kontinuiranu podršku i finansiranje skloništa i NVO-e koje se bave pitanjima žrtava trgovine ljudima, kao što je planirano Akcionim planom za Poglavlje 24 (mjera 6.2.78).

Kada je riječ o djeci kao potencijalnim žrtvama trgovine ljudima, prema crnogorskim vlastima, policija kontaktira nadležni Centar za socijalni rad kako bi se djeci obezbijedila potrebna administrativna, pravna i socio-psihološka podrška. U nedostatku specijalizovanog skloništa za djecu žrtve trgovine, ova djeca smještaju se u postojeće objekte za socijalnu zaštitu koji se koriste za smještaj djece bez roditeljskog staranja ili u sklonište za žrtve trgovine ljudima kojim upravlja Ženski lobi. U skladu sa Porodičnim zakonom, svako treba da postupa u najboljem interesu djeteta u svim aktivnostima usmjerenim ka djecu, i država treba da preduzme sve potrebne mjere da zaštiti dijete od zapostavljanja, zlostavljanja i iskorišćavanja. Crnogorski zakon takođe omogućava imenovanje pravnog staratelja od strane starateljskog organa. NVO Save the children istakla je takođe i naročitu osjetljivost na trgovinu djecom među romskom i egipćanskom populacijom interno raseljenih lica, od kojih su mnoga godinama živjela u neprikladnim uslovima u kampu na Koniku.<sup>143</sup>

Kada je riječ o trgovini ženama, predstavljamo dva ilustrativna slučaja iz Arhive Centra za romske inicijative (CRI).<sup>144</sup>

139 Za razliku od većine zemalja u regionu gdje proces identifikacije potencijalnih žrtava vrše predstavnici Centara za socijalni rad i NVO, formalna identifikacija žrtava i dalje je pod jurisdikcijom policije. Ovo može da utiče na identifikaciju žrtava i počinitelja ovog krivičnog djela.

140 Informacije dobijene putem upitnika, 5.februar 2014. godine.

141 Izvještaj GRETA-e, septembar 2012, str. 21 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA\\_\\_2012\\_9\\_FGR\\_MNE\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA__2012_9_FGR_MNE_en.pdf).

142 U skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku, potencijalna žrtva ima status „oštećene strane“ i smatra se potencijalnom žrtvom trgovine ljudima do proglašenja važeće sudske presude kojom se prestupnici proglašavaju krivima za krivično djelo trgovine ljudima. Prema crnogorskim vlastima, osobe za koje se pretpostavlja da su potencijalne žrtve trgovine policija obavještava o njihovim pravima, na jeziku koji razumiju, kako bi oni mogli da donesu odluku koja odgovara njihovim interesima, bez obzira na to da li žele da svjedoče ili ne.

143 Crnogorski Save the Children, Djeca govore: Rizik i otpornost na trgovinu u jugoistočnoj Evropi, 2007, dostupan na: <http://resource-centre.savethechildren.se/library/children-speak-out-trafficking-risk-and-resilience-southeast-europe-montenegro-report>.

144 U Crnoj Gori ne postoji evidencija koja pokazuje obim rizika po žene migrantkinje da budu predmet nasilja i trgovine ljudima u poređenju sa ženama koje imaju državljanstvo, niti iskustva žena migrantkinja koje su bile predmet diskriminacije radi ponašanja i stavova državnih službenika prilikom njihovog prijavljivanja nasilja ili traženja pomoći. Međutim, iskustva pojedinačnih žena migrantkinja koje su zabilježile NVO pokazuju da one žene migrantkinje koje su bile izložene nasilju nevoljnije traže pomoć od institucija nego ne-migrantkinje. Razlozi su brojni: one često ne poznaju sistem niti jezik i suočene su sa rasizmom i brojnim preprekama kada je riječ o pristupu zaštiti od nasilja. Često, nasilje nad ženama pripadnicama manjinskih grupa i migrantkinjama ne tretira se kao povreda ljudskih prava, već pitanje neriješenog rezidentnog statusa. Tako, činjenica da žena nema legalni boravak u zemlji postaje važnija od njene zaštite od nasilja. Vidjeti: <http://www.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/si/Gender/Study%20on%20Family%20Violence%20and%20Violence%20against%20Women.pdf>.

*Šesnaestogodišnja Egipćanka i četrnaestogodišnja Romkinja tvrde da su prodate čovjeku u skladu sa romskim i egipćanskim običajima i prijavile su ovaj slučaj nevladinim organizacijama koje se bave pitanjima porodičnog nasilja kao i Kancelariji za borbu protiv trgovine ljudima. Sumnja se da su roditelji dvije maloljetne djevojčice, koje su prisilno udate, dobili novac za ove brakove. Naime, Dnevne novine otkrile su da je jedna od njih Romkinja koju je otac ispisao iz škole i prodao je tridesetčetvorogodišnjaku sa Kosova za 300 eura. Njen otac bio je nasilan dok je živjela sa njim, a zatim je maltretirala i porodica sa kojom je živjela nakon što je prisilno udata. Djevojčica je pobjegla od nove porodice, vratila se svojim roditeljima, ali nakon tri mjeseca, otac je odlučio da je vrati mužu. Nakon skoro tri mjeseca, mlada Romkinja našla je sklonište u prostorijama NVO. Druga djevojčica, kako su otkrile Dnevne novine, šesnaestogodišnja Egipćanka, takođe je prisilno udata kada je imala 14 godina za maloljetnog dječaka koji živi u Podgorici. Pošto je najgore zlostavljana, pobjegla je i prijavila se kao žrtva porodičnog nasilja. Ono što je naročito zabrinjavajuće jeste da žrtve nisu svjesne da je ono što se desilo nepravedno, pa nisu čak ni pokušale da se usprotive odlukama njihovih porodica.*

Kancelarija javnog tužioca kontaktirana je povodom oba slučaja, kao i Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima. Gospodin Zoran Ulama, šef Kancelarije za borbu protiv trgovine ljudima kazao je Dnevnim novinama da, nakon razgovora sa NVO-ima koje su pružile sklonište djevojčicama, vjeruje da je bilo elemenata krivičnog djela trgovine ljudima, te im je ponudio pomoć i zaštitu. Gospodin Ulama naglasio je da, poput ostalih zemalja u regionu, Crna Gora mora da radi na podizanju svijesti među RE stanovništvom o zabrani prisilnih i ranih brakova, i o štetnim posljedicama ovih brakova na mentalno i fizičko zdravlje djevojčica. Pošto je ovo krivično djelo teško dokazati, Kancelarija javnog tužioca pokrenula je proces odvajanja od supruga, usljed krivičnog djela zasnivanja vanbračne zajednice sa maloljetnicom. Ova dva slučaja ilustruju potrebu za radom na podizanju svijesti o prevenciji i suzbijanju ovih fenomena, kako među potencijalnim žrtvama, tako i počiniocima, kao i među profesionalcima, kako bi se promijenili tradicionalni obrasci i eliminisale mogućnosti eventualne institucionalne diskriminacije u ovakvim slučajevima.

## **Nediskriminacija i slobodno kretanje Roma, uključujući i Rome rezidente EU**

Rezidenti EU romskog porijekla imaju pravo na slobodu kretanja u Crnoj Gori, u skladu sa Ustavom i drugim važećim propisima, kao i drugi državljani zemalja članica EU, nezavisno od njihove nacionalnosti.<sup>145</sup> Prema nedavnim izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, bezbjednosna mjera – Protjerivanje stranaca iz zemlje – više se ne može pripisati počiniocu krivičnog djela koji je pod rizikom od izloženosti mučenju ili nehumanom i ponižavajućem ponašanju u zemlji u koju se protjeruje, niti licu koje je na bilo koji način zaštićeno u skladu sa potvrđenim međunarodnim ugovorima.<sup>146</sup>

Od početka 2008. godine, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, u saradnji sa drugim nadležnim organima, počelo je sa primjenom bijele šengenske liste, usklađujući izdavanje viza strancima za ulazak, tranzit i boravak u Crnoj Gori. Sa ciljem sprečavanja nelegalne migracije, crnogorske vlasti ograničile su izdavanje viza na graničnim prelazima i uvele strože procedure za izdavanje viza građanima sa tzv. 'crnih lista' (zemlje pod rizikom). Procedura za izdavanje viza zahtijeva podnošenje dokumenata koja Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija prosleđuje inspektorima za strance u Upravi policije, koji potom daju svoje mišljenje na to da li podnosiocu prijave treba dozvoliti da uđe i boravi u Crnu Goru. Crnogorske vlasti, uz pomoć EU izradile su brošuru pod nazivom "Neophodne informacije za strane građane koji dolaze u Crnu Goru"; ona sadrži, između ostalog, broj SOS linije za žrtve trgovine ljudima.

Ulazak stranca u zemlju regulisan je Zakonom o strancima, Zakonom o graničnoj kontroli i Krivičnim zakonikom. Strancima koje nije moguće odmah i prisilno udaljiti iz zemlje ili čiji identitet nije utvrđen ili ga

145 Nema podataka niti zapisao diskriminatornim postupcima prema rezidentima EU romskog porijekla.

146 Službeni list Crne Gore, br.40/13.

nije moguće utvrditi, ograničena je sloboda kretanja i oni se smještaju u Prihvatilište za strance gdje im se obezbjeđuje smještaj i izdržavanje.<sup>147</sup> Izuzetno, strancu koji ima medicinske ili druge posebne potrebe ili razloge obezbjeđuje se drugi prikladni smještaj. Stranac ima pravo da ospori odluku o nelegalnom boravku, podnoseći žalbu MUP-u. Međutim, žalba ne odlaže izvršenje odluke.

Pa ipak, državno zakonodavstvo nije usklađeno sa Direktivom 2009/50/EZ o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalifikovane radne snage i Direktivom 2011/98/EU o jedinstvenoj proceduri za izdavanje jedinstvene dozvole državljanima trećih zemalja za boravak i rad na teritoriji zemlje članice, imajući u vidu uobičajeni set prava radnika trećih zemalja koji zakonito borave u zemlji. U isto vrijeme, zakonodavstvo nije usklađeno sa Direktivom 2008/115/EC Evropskog parlamenta o zajedničkim standardima i procedurama u zemljama članicama za povraćaj državljana trećih zemalja usljed neregularnog boravka.<sup>148</sup>

## Mjere za sprečavanje i zabranu diskriminacije iseljenika romskog porijekla

Crnogorska politika azila i migracija koja se sastoji od Zakona o strancima, Zakona o graničnoj kontroli i Zakona o azilu, kao i Strategije integrisanog upravljanja granicom i dijelom Nacionalne strategije za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih lica sa posebnim naglaskom na Kamp na Koniku, nudi tri rješenja: repatrijaciju, lokalnu integraciju i odlazak u treće zemlje. Policija ne pravi nikakvu razliku po nacionalnoj osnovi. Prema podacima Uprave za zbrinjavanje izbjeglica, ova Uprava nije radila sa emigrantima romskog porijekla.<sup>149</sup>

Ne postoji jedinstvena elektronska biometrička baza podataka o tražiocima azila i iseljenicima, niti posebni objekat za smještaj maloljetnih nelegalnih iseljenika. Potrebna su značajna unaprijeđenja postojećeg alternativnog smještaja, naročito kada je riječ o obezbjeđivanju hrane i djelotvornom pristupu primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Ne postoji uspostavljen efikasni sistem pružanja besplatne pravne pomoći; problemi su evidentni i u smislu obezbjeđenja dovoljnog broja prevodilaca. Iako Konvencija Savjeta Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja sadrži obuhvatne odredbe koje se odnose na zabranu diskriminacije žena iseljenika i izbjeglica, žene iseljenici su pod većim rizikom od nasilja nego što su to njihovi partneri, u poređenju sa onima koji imaju regulisan pravni status, naročito ako njihov status, boravak ili rad zavisi od partnera ili statusa zaposlenja. Ovaj problem naročito je evidentan kada je riječ o ženama iseljenicima iz romske zajednice, koje nemaju lična dokumenta niti pravno registrovan boravak kao osnov za korišćenje usluga i posljedično tome često su lišene pristupa javnim uslugama.<sup>150</sup>

Rješenja koja podrazumijevaju privremeni prihvata, zahtijevaju usklađivanje sa minimalnim standardima, naročito kada je riječ o zdravstvenoj zaštiti; ostaju rizici u vezi sa izloženošću lica koja su smještena u prihvatilištu krijumčarima i nelegalnim aktivnostima. Potrebni su dalji napori da bi se osigurala potpuna usklađenost sa evropskim zakonodavstvom u oblasti legalne migracije i podigla svijest vlasti o pitanju mješovite migracije, integracije migranata i zaštite osjetljivih grupa u ovoj oblasti.<sup>151</sup>

Crna Gora usvojila je Strategiju za reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji 2011–2015, kao i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za 2013/2014. godinu. Crna Gora je potpisala i Sporazum o readmisiji sa Evropskom unijom 18. novembra 2007. godine, kao i sa Republikom Albanijom i Republikom Kosovo, odakle je veliki broj romskih imigranata došao, u pokušaju da stignu do zemalja članica EU. Međutim, sprovođenje ovih sporazuma na veoma je skromnom nivou, do danas je sprovedeno samo par slučajeva kada je riječ o Albaniji i nijedan sa Kosovom.<sup>152</sup> Uprkos ovim nedostacima, Akcioni plan za Poglavlje

147 Informacije o otvaranju Prihvatilišta za strance dostupne su na: [http://www.pobjeda.me/2013/12/14/otvoreno-prihvatiliste-za-strance-u-spuzu-sistem-azila-u-fokusu-pregovora-sa-eu/#.UvPbk\\_IdWSo](http://www.pobjeda.me/2013/12/14/otvoreno-prihvatiliste-za-strance-u-spuzu-sistem-azila-u-fokusu-pregovora-sa-eu/#.UvPbk_IdWSo).

148 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/montenegro/screening\\_reports/20130218\\_screening\\_report\\_montenegro\\_ch24.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/montenegro/screening_reports/20130218_screening_report_montenegro_ch24.pdf).

149 Odgovor Uprave za zbrinjavanje izbjeglica, datiran 30. januara 2014.

150 Zapisnik SOS telefonske linije za žene i djecu žrtve nasilja, Institut za socijalnu inkluziju i CRI.

151 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/montenegro\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf).

152 <http://www.cedem.me/en/publications/viewdownload/48-publikacije-eng/464-policy-report-key-challenges-in-the-area-of-migrations-and-asylum-in-montenegro.html>.



23 ne predviđa naročite mjere u ovom pogledu. Država nema program dobrovoljnog povratka nelegalnih iseljenika u zemlje porijekla. Memorandum o razumijevanju sa Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM) potpisan je prije tri godine, ali usljed nedostatka raspoloživih finansijskih sredstava i nerazvijenih administrativnih kapaciteta, nije ostvaren napredak.<sup>153</sup> Međutim, prema podacima Uprave za zbrinjavanje izbjeglica koja vodi evidenciju o licima koja su iskoristila pravo na dobrovoljni povratak, kao i licima koja bi htjela da se vrate na Kosovo, do sad je ovo pravo iskoristilo 2,700 lica. Godine 2012, 38 osoba iskoristilo je ovu mogućnost, od kojih je 34 bilo na Kosovu, a četiri u Bosni i Hercegovini.<sup>154</sup>

## Održiva rješenja za apatride, izbjegla i interno raseljena lica romskog porijekla

U saradnji sa EZ/UNHCR-om, Vlada je preduzela određene mjere za održivo rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica romskog porijekla, kroz priznanje statusa stranca sa stalnim boravkom. Aprila 2005. godine, Vlada je usvojila Nacionalnu strategiju za trajno rješavanje pitanja izbjeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori. Godine 2009, Vlada Crne Gore, u saradnji sa UNHCR-om i Delegacijom EU u Crnoj Gori, usvojila je Akcioni plan za rješavanje statusa raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova, koji žive u Crnoj Gori. Akcionim planom stvoren je mehanizam dobijanja privilegovanog pristupa statusu stranca sa stalnim boravkom za raseljena i interno raseljena lica.

U tom smislu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o strancima<sup>155</sup> usvojen je 2008. godine i stupio je na snagu 7. novembra 2009. godine.<sup>156</sup> Prema ovom Zakonu, raseljenim i interno raseljenim licima može se odobriti stalni boravak ukoliko su registrovani kao raseljena ili interno raseljena lica do 7. novembra 2009. godine.<sup>157</sup> Za razliku od drugih stranaca u Crnoj Gori, raseljena lica i interno raseljena lica, od kojih je većina Roma i Egipćana, ostvaruju ovo pravo pod određenim povoljnim uslovima za stalni boravak u Crnoj Gori.<sup>158</sup> Ukoliko raseljeno lice romskog porijekla ne posjeduje važeći pasoš države porijekla, on/ona može da ostvari pravo na privremeni boravak u trajanju do tri godine na teritoriji Crne Gore.<sup>159</sup> Ukoliko on/ona uspije da pribavi važeći pasoš države porijekla tokom ove tri godine on/ona može da podnese zahtjev za odobrenje stalnog boravka u Crnoj Gori. Od trenutka odobrenja stalnog boravka, ovo lice može da uživa sva prava<sup>160</sup> crnogorskih državljana, osim prava glasa. Dok su u proceduri dobijanja ovog statusa, raseljena i interno

153 CEDEM/Građanska alijansa, Izvještaj o ključnim izazovima u sistemu azila i iregularnih migracija u Crnoj Gori, decembar 2013, dostupan na: <http://www.cedem.me/en/publications/viewdownload/48-publikacije-eng/464-policy-report-key-challenges-in-the-area-of-migrations-and-asylum-in-montenegro.html>.

154 Vlada Crne Gore, Treći izvještaj o sprovođenju strategije za trajno rješenje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica, sa posebnim naglaskom na Kamp na Koniku, decembar 2012.

155 Službeni list Crne Gore, br. 82/08, 72/09, 32/11, 53/11 i 27/13.

156 Ovaj status obezbjeđuje pristup istim pravima koja imaju crnogorski građani uz izuzetak prava glasa i prava biranja na političkim položajima.

157 Kada je riječ o "interno raseljenim licima" sa Kosova, Uprava za zbrinjavanje izbjeglica i MUP sproveli su ponovnu registraciju između 14. septembra 2009. godine i 14. februara 2010. godine. Ova aktivnost rezultirala je potvrdom statusa nekih 11,000 lica. Ponovna registracija IRL sa Kosova zasnovana je na Vladinom zaključku od 19. juna 2008. godine, kojim je Upravi i MUP-u dat zadatak da izvrše ponovnu registraciju „interno raseljenih lica“ sa Kosova u Crnoj Gori, čiji je status priznao prethodni Komesarijat za raseljena lica. Ponovna registracija rezultirala je opadanjem od nekih 5,000 IRL između dvije ponovne registracije (2003–2009). UNHCR se protivio ponovnoj registraciji pošto Uprava nije imala nadležnost da odlučuje o prijavama slučajeva koje su podnesene Uprave između dvije ponovne registracije (2003–2009) i pokrenuo je postupak za priznanje statusa IRL.

158 Oni nisu obavezni da obezbijede dokaz o raspoloživim sredstvima za izdržavanje, smještaj i zdravstveno osiguranje, što je pravna obaveza za sve druge strance prilikom prijavljivanja za stalni boravak, već da obezbijede šest dokumenata: kopiju važećeg putnog dokumenta, potvrdu iz Centra za iseljenike da se on/ona nalazi u evidenciji raseljenih lica, tj. potvrdu Uprave za zbrinjavanje izbjeglica da je lice u evidenciji interno raseljenih lica; kopiju lične karte raseljenog ili interno raseljenog lica; izvod iz matične knjige rođenih; uvjerenje o državljanstvu i dokaz da se u Crnoj Gori ne vodi krivični postupak protiv ovog lica.

159 Prema Zakonu o strancima, RL i IRL koji steknu status stranca sa stalnim boravkom treba da imaju pristup crnogorskom državljanstvu nakon 10 godina legalnog boravka kao stalni rezidenti ili nakon tri godine braka sa crnogorskim državljaninom i pet godina legalnog i neprekidnog boravka u Crnoj Gori. Ovdje se primjenjuje afirmativna akcija. Naime, ova lica u obavezi su da donesu samo potvrdu koju izdaje Nacionalni savjet Roma i Egipćana u Crnoj Gori kao dokaz da imaju obezbijeden smještaj i stalni izvor prihoda, kao jedan od uslova za sticanje crnogorskog državljanstva koji je propisan članom 8, stav 1, tačka 4 Zakona o crnogorskom državljanstvu.

160 Pravo na rad i zaposlenje; pravo na školovanje i stručno osposobljavanje; pravo na priznanje diploma i potvrda; pravo na socijalnu pomoć, zdravstveno i penzijsko osiguranje; pravo na poreske olakšice; pristup tržištu roba i usluga; sloboda udruživanja.

raseljena lica mogu da ostvaruju ova prava kao crnogorski državljani u skladu sa Odlukom o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koji borave u Crnoj Gori.<sup>161</sup> Odluka je izmijenjena kako bi se produžilo njeno važenje do juna 2014. godine.

Kada je riječ o rješavanju situacije u Kampu na Koniku, jula 2011. godine, Vlada je usvojila Strategiju za trajno rješenje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica, uz poseban naglasak na lokaciju Konik 2011–2015, i izradila Akcioni plan koji obuhvata mjere koje se odnose na pravni status i pristup socio-ekonomskim pravima. Koordinaciona komisija za praćenje njenog sprovođenja osnovana je u oktobru 2011. godine. Međutim, od decembra 2012. godine Koordinaciona komisija nije se sastajala. Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) otvorilo je Kancelariju za prijem prijava za stalni i privremeni boravak u Kampu na Koniku u septembru 2011. godine. Pored toga, u junu 2011. godine Vlada je potpisala Sporazum sa Republikom Kosovo o naknadnoj registraciji interno raseljenih lica sa Kosova koji žive u Crnoj Gori u evidenciji državljana Republike Kosovo, kako bi im se pomoglo da dobiju traženu dokumentaciju. Međutim, uprkos ovim naporima, još uvijek ima interno raseljenih lica romskog porijekla koji nisu ušli u proces regulisanja svog pravnog statusa. Jedan od razloga ovome leži u činjenici da neki od njih nisu propisno informisani o posljedicama sa kojima će se suočiti ukoliko ne regulišu svoj pravni status do kraja ove godine, s obzirom na to da će biti tretirani kao lica koja nelegalno borave u Crnoj Gori i biće protjerani iz zemlje. Jedan od razloga neulaska u proceduru regulisanja statusa jeste i taj što im nije pružena adekvatna podrška i pomoć pri pribavljanju dokumenata i preduzimanju potrebnih proceduralnih koraka. Potrebna je veća podrška prilagođena pojedinačnim slučajevima kako bi se ova lica informisala o njihovim pravima i mogućim posljedicama gubitka statusa interno raseljenih lica, kao i o koristima od regulisanog statusa i postupcima koje bi trebalo preduzeti kako bi se pribavila dokumenta i podnio zahtjev za stalni/privremeni boravak.

Uz podršku misije UNHCR/OSCE Crnoj Gori, Vlada organizuje redovne autobuske posjete opštinama na Kosovu i u Srbiji<sup>162</sup> kako bi omogućila socijalno ugroženim Romima i Egipćanima bez regulisanog statusa da pribave potrebnu dokumentaciju.<sup>163</sup> I dalje postoje ozbiljne prepreke u dobijanju statusa, uključujući: probleme sa naknadnim upisivanjem u matičnu knjigu rođenih; trošak pribavljanja dokumenata; situacija ekstremno osjetljivih lica. Pored toga, u praksi je prisutna i zabuna vezana za pravne odredbe o broju godina u različitim kategorijama boravka koje se računaju pri sticanju crnogorskog državljanstva. Nekih 58% iz ove grupe prijavilo se za stalni ili privremeni boravak, od kojih je 37% dobilo stalni boravak.<sup>164</sup> Tokom 2012/2013. godine, 22 autobuske posjete su organizovane<sup>165</sup> za 847 putnika<sup>166</sup> a pribavljeno je više od 3.000 dokumenata (otprilike tri do četiri dokumenta po osobi). Prema izjavama iz Uprave za zbrinjavanje izbjeglica, ukupni troškovi uključuju troškove puta, troškove za takse (koji su sada smanjeni na 50,00 eura, umjesto 100,00 eura) i troškove smještaja, kada je to potrebno.<sup>167</sup> MUP ne vodi evidenciju o etničkoj pripadnosti lica koja se prijavljuju za status stranca sa stalnim ili privremenim boravkom, što omogućava prikupljanje podataka o broju odobrenih ili odbijenih zahtjeva. Na osnovu informacija dobijenih od UNHCR, od 31. decembra 2013. godine, 540 Roma dobilo je status stranca sa stalnim ili privremenim boravkom.<sup>168</sup> UNHCR ne posjeduje informacije koje bi ukazale na to da je do sada neko interno raseljeno lice dobilo crnogorsko državljanstvo, s obzirom na to da se interno raseljeno lice ne smatra licem koje boravi legalno i bez prekida u Crnoj Gori, što je jedan od uslova za sticanje crnogorskog državljanstva, u skladu sa članom 8, stav 1, tačka 4 Zakona o crnogorskom državljanstvu.

161 Službeni list Crne Gore, br. 45/2010 i 64/2011.

162 41 RE IRL putovalo je do opština u Republici Srbiji.

163 RL i IRL koja nemaju osnovna lična dokumenta i / ili važeći putni dokument ne mogu da putuju u mjesta svog porijekla radi pribavljanja traženih dokumenata. Osim toga, postupak za dobijanje pasoša dugačak je i mnoga I/RL označila su ga kao previše skup: Strategija za trajno rješenje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica, uz poseban naglasak na lokaciju Konik, str. 15.

164 Evropska komisija, Izvještaj o napredovanju Crne Gore 2013, dostupan na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/montenegro\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf), 43.

165 547 lica u 2012. i 259 u 2013. godini.

166 Prema podacima UNHCR-a, ova cifra je 812. Na osnovu odgovora Uprave za zbrinjavanje izbjeglica prikupljenog putem slobodnog pristupa informacijama, cifra je 847. Međutim, ovi brojevi ne odgovaraju broju lica, pošto su neka od njih putovala nekoliko puta.

167 Primljeno putem slobode informacija, 20. januara 2014. godine.

168 Informacija datirana 28. januara 2014. godine.

## 3. OBRAZOVANJE

### Pohađanje nastave i desegregacija u školama

Kada je riječ o desegregaciji u školama, ostvaren je napredak. Naime, obezbijeđena je podrška učenicima kako bi se uključili u redovne školske procese u osnovnim školama u Podgorici, gdje postoje odvojena odjeljenja. U svakom slučaju, ovakav vid podrške samo je početak poboljšanja uslova za nastavak redovnog obrazovanja. Tokom 2013. i 2014. godine, uspostavljen je niz programa. Prevoz do škola u Podgorici obezbijeđen je učenicima osnovnih škola; organizovane su radionice i obuke za majke o ranom razvoju djece; programi podrške opismenjavanju koji su namijenjeni majkama kako bi mogle pružiti podršku svojoj djeci za nastavak školovanja, a otvorena je i biblioteka igračaka na Koniku u Podgorici čiji cilj je da obezbijedi rekreaciju i edukaciju najmlađih, uz upotrebu metodologije učenja kroz igru, itd. Tu su takođe i programi koji imaju za cilj pružanje podrške mladim ljudima koji su van redovnog obrazovnog sistema, da nastave školovanje kroz vanrednu nastavu u institucijama za obrazovanje odraslih (Radnički univerzitet). Najveći broj ovih aktivnosti finansiraju donatorski fondovi a zasnivaju se na ranijem iskustvu vezanom za slične projekte, a tek onda kada se one završe, dovodi se u pitanje stvar njihovog vlasništva i održivosti u bliskoj budućnosti.

Jedna od bitnih poteškoća jeste jezička barijera koja je izražena kod djece romske i egipćanske populacije u školama (nepismenost na crnogorskom jeziku) što usporava i znatno otežava njihov rad i napredovanje u školovanju. Osim ovog, poteškoće sa kojima se suočavaju djeca u desegregisanim školama jesu i nedostatak materijalnih uslova i loši uslovi života uopšte, kao i neobezbijeđen prevoz djece do škola.

Kada je u pitanju segregacija romske i egipćanske djece u izdvojenim odjeljenjima u Podgorici – ogranak osnovne škole koji pohađaju samo romska djeca – postoji samo u Podgorici. U ostalim opštinama, djeca pohađaju škole sa djecom iz ostalih zajednica. Broj djece u izdvojenom odjeljenju "Kamp 2" smanjio se u odnosu na ranije godine, jer je prošle godine počeo proces desegregacije i uključivanja djece u ostalim školama. Od školske 2013/14. godine, prestao je upis djece u ovom izdvojenom odjeljenju osnovne škole „Božidar Vuković Podgoričanin“ u naselju Konik. Za djecu koja počinju u prvi razred u školskoj 2013./14. godini, obezbijeđen je prevoz i upis u ostale gradske škole. Djeca iz kampova Konik I i II (kampovi za interno raseljena lica sa Kosova) upisana su u šest škola, uz podršku HELP-a i Romskog obrazovnog fonda (REF) u saradnji sa Ministarstvom prosvete od 2013/14. godine. Troškove prevoza pokrivaju Ministarstvo prosvjete i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Vlada je najavila da su to postepene aktivnosti koje su imale za cilj zatvaranje područnog odjeljenja škole „Božidar Vuković Podgoričanin“ koje pohađaju samo djeca koja su Romi i Egipćani.<sup>169</sup> Iz Vlade je takođe saopšteno da je obezbijeđeno 969 besplatnih kompleta udžbenika za RE djecu i da je šest RE medijatora angažovano da bi na svakodnevnoj osnovi doprinosili tome da djeca redovno pohađaju nastavu i da sarađuju sa nastavnicima i ostalim stručnim osobljem u školama tokom školske godine 2013/14.

Podaci o obrazovanju ne vode se po etničkoj pripadnosti i vrlo je teško odrediti tačan broj romskih učenika a samim tim i podatke o njihovim obrazovnim postignućima.<sup>170</sup>

Ipak, neki dostupni podaci pokazuju da je u područnom odjeljenju osnovne škole „Božidar Vuković Podgoričanin“ bilo ukupno 270 romske i egipćanske djece tokom 2012/13. godine, dok je u tom odjeljenju

169 Izvještaj o sprovođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016 iz 2013. godine [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade/63](http://www.gov.me/sjednice_vlade/63).

170 Ibid.

2013/14. godine bilo 168 učenika.<sup>171</sup> Ukupan broj RE djece koja su pohađala ovu osnovnu školu tokom školske 2013/14. godine bio je 547.<sup>172</sup> Ove školske godine, u svim crnogorskim školama bilo je 1.583 učenika/ca romske i egipćanske nacionalnosti.<sup>173</sup> Broj učenika prvog razreda koji su upisani u integrisane škole bio je 62. Obuhvat djece romske i egipćanske populacije koja su boravila u predškolskim ustanovama bio je 13,81 %, što je duplo manje od ukupnog broja djece na državnom nivou (26,65%).<sup>174</sup>

Prosvjetna inspekcija podnijela je krivične prijave protiv roditelja 19 učenika zato što nijesu omogućili njihovo redovno i obavezno prisustvo u osnovnim školama. Inspekcija ujedno prikuplja dokumentaciju o 34 roditelja zbog mogućih prijava.<sup>175</sup> Nakon prijava, šest učenika počeli su da pohađaju nastavu dok se 34 njih suočilo sa rizikom da napuste školu.<sup>176</sup>

## Inkluzivno obrazovanje

Nekoliko projekata koji podržavaju inkluzivno obrazovanje implementirano je ili je njihova implementacija u toku. Naime, projekat po nazivu "Podrška punom procesu socijalne inkluzije" koji je dobio podršku kroz IPA program 2010 bavio se poboljšanjem mehanizama za prikupljanje podataka i njihovo korišćenje; razvijanjem modela pripremnog vrtića: definisanje načina za angažovanje i identifikovanje sredstava za RE asistente i preventivne mjere koje će spriječiti djecu da napuštaju škole u osam pilot škola. Umjesto dvije grupe, kako je ranije planirano (ukupno 30 u Nikšiću i Podgorici), znatno više djece bilo je uključeno – ukupno 161 u sedam grupa (dvije u Nikšiću i pet u Podgorici). Razlog tome bilo je veliko interesovanje djece i porodica koje su željele da budu uključene. Sva djeca bila su upisana u prvi razred osnovne škole. Nacionalni savjet za obrazovanje usvojio je Priručnik za buduće pripreme vrtića i Nastavni plan i program za pripreme vrtića. Za potrebe projekta definisani su mehanizmi za angažovanja RE asistenata, kao i opis njihovog posla koji bi prvenstveno trebalo da pravi razliku između RE medijatora i asistenta. U svrhu spriječavanja prijevremenog napuštanja školovanja razvijeni su mehanizmi uočavanja i upravljanja slučajevima. Projekat se implementirao u osam pilot škola (u četiri škole u Podgorici, dvije u Nikšiću, u jednoj školi u Tivtu i jednoj u Beranama). Kroz sistem profesionalnog usavršavanja profesora, redovno se održavaju treninzi za zaposlene, u školama se primjenjuju nove vještine kroz direktno praćenje rada, a razvijaju se formulari – obrasci koji će, u saradnji sa zaposlenima, pomoći u razvijanju mehanizama za prepoznavanje djece koja su u riziku od napuštanja školovanja, odnosno koji će pomoći nastavak njihovog boravka u školi.

Tokom implementacije pilot projekta, asistenti su u učionicama ostvarili značajan napredak kada je riječ o đacima koji su stekli nova znanja a imajući u vidu da im je ranije bio potreban dodatan rad i podrška na časovima. Nedostatak kontinuiteta u implementaciji ovog programa ne doprinosi napretku i neće voditi sistematskom poboljšanju uslova za sticanje znanja.

Na osnovu izvještaja Vlade, realizovana su dva projekta, u saradnji sa Romskim obrazovnim fondom i Help-om. Naziv jednog projekta je "Školski klubovi za pomoći RE djeci" u školi "Božidar Vuković Podgoričanin". U okviru ovog projekta organizovale su se radionice za ples, sport i umjetnost za djecu iz Kampa Konik, ali i druge slične aktivnosti. Drugi projekat "Urgentna podrška ranom razvoju RE djece" bio je sproveden u vrtiću "Đina Vrbica" u objektu u naselju Konik, kroz društvene i obrazovne aktivnosti za dodatnu grupu koju je činilo devedesetoro djece. Centar za stručno obrazovanje implementirao je projekat "Korak po korak – Promjena", koji je podržao UNESCO. Cilj projekta bio je razumijevanje uloge roditelja u procesu podizanja i vaspitanja djece. Program osnovnog obrazovanja pohađalo je 392 odraslih polaznika; 20 polaznika završili su program osnovnog funkcionalnog opismenjavanja, dok je 47 polaznika završilo program za osposobljavanje za zanatske vještine. Osim toga, IPA projekat "Podrška integrisanju i dobrovoljnom povratku RE i raseljenih lica sa Konika" učinio je značajan napor kada je riječ o upisivanju djece i prevenciji napuštanja

171 Odgovor dobijen na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od OŠ „Božidar Vuković Podgoričanin“, 28. aprila 2014. godine.

172 Ibid.

173 Podatak je dobijen od NVO "Institut za socijalne inkluzije".

174 Ibid.

175 Ibid.

176 Ibid.

škole djece iz Kampa na Koniku, kroz predstavljanje moratorijuma na upisivanje prvog razreda u područnoj školi "Božidar Vuković Podgoričanin" i upisivanje svih 62 učenika prvog razreda u integrisanim školama u školskoj 2013/14. godini. Model desegregacije, koji je Romski obrazovni fond takođe pokrenuo u ostalim državama koje su obuhvaćene Dekadom, bio je uspješan u tome da omogući redovno školovanje prvaka, ali je ujedno podržao đake viših razreda u integrisanim školama ali i područne škole.

Skoro 72 studenta Filozofskog fakulteta volontirali su tokom 2013. godine. Pružili su pomoć za ukupno 220 RE djece koja pohađaju područno odjeljenje OŠ „Božidar Vuković Podgoričanin“, da prevaziđu jezičke barijere i poboljšaju uspjeh u školi, ali i za 120 djece koja su pohađala ostale škole u gradu.<sup>177</sup> U svakom slučaju, ukoliko se i ovakva aktivnost ne uvede kao sistemska u vidu obaveznog prisustva studenata profesorskih fakulteta, njena održivost ostaje upitna.

U skladu sa aktivnostima definisanim strukturnim reformama u oblasti obrazovanja i vaspitanja, sprovedena je evaluacija predmetnih programa za osnovno obrazovanje i na osnovu rezultata i iskustava njihove dosadašnje primjene sprovedena je revizija u cilju uspostavljanja trajnih i primjenjivih znanja učenika. Načela građanskog obrazovanja i humanitarne vrijednosti u duhu tradicije, kulture i istorije manjina biće afirmisana u nastavnim i vaspitnim sadržajima u prva tri razreda osnovne škole, a potom u nastavi Građanskog obrazovanja i sličnim predmetima. Nacionalni savjet za obrazovanje usvojio je ovakve promjene a one će biti u primjeni tokom školske 2014/15. godine.

Na osnovu informacija dobijenih od romskih i egipćanskih nevladinih organizacija, istorija Roma i Egipćana nije uvedena u udžbenicima.

## Diskriminacija po pitanju pristupa obrazovanju

Strukturalni pristup problemu diskriminacije po pitanju pristupa obrazovanju još uvijek ne postoji. U svakom slučaju, poznati su pojedinačni slučajevi na nivou škola gdje su preventivne mjere i mjere protiv diskriminacije aktivno preduzete. Realizovane su obuke za nastavnike a u nekim školama sprovedene su različite aktivnosti i radionice za učenike o nasilju u školi. Psihološke i pedagoške službe rade na realizaciji dodatnih obuka, dok đачki parlamenti vode rasprave na temu diskriminacije i sl.

Na osnovu fokus grupa koje su organizovane u svrhu ovog izvještaja, Romi i Egipćani vjeruju da su loši materijalni uslovi njihovih porodica, odsustvo roditeljske podrške za djecu koja uče i završavaju školske obaveze, diskriminacija u školi i jezičke barijere, najveći problemi i prepreke obrazovanju. Još uvijek su vršnjačko nasilje i neprihvatanje od strane učenika među značajnijim faktorima zbog kojih RE djeca odustaju od školovanja. Učesnica fokus grupe u Podgorici navela je sopstveni primjer – njeno troje djece nijesu bili dobrodošli na početak školske godine u osnovnoj školi u Dinoši, gdje se nastava odvija na albanskom jeziku. Naime, djeca iz odjeljenja pogrdno su komentarisala njenu djecu. Pojedini učesnici fokus grupe kazali su da su i sami napustili školu upravo zbog diskriminacije i nasilja koja su počinila druga djeca. Prema riječima jednog od učesnika fokus grupe, čak i u srednjoj školi postoje problemi sa vršnjacima, makar na početku školske godine. S druge strane, jedan učesnik grupe naveo je kao primjer situaciju kada ga je drug iz odjeljenja odbranio prvog dana škole od đaka iz drugog odjeljenja, iako ga je tog dana upoznao prvi put.

Međutim, u nekim školama nastavnici takođe diskriminišu RE djecu. Prema riječima roditelja, diskriminacija se dešava na dva načina – nastavnici ih nazivaju pogrdnim imenom poput „Cigani“<sup>178</sup> ili ih na časovima smjeste u poslednju klupu. Osim toga, učesnici fokus grupe u Tivtu, kazali su da je dana 28. februara 2013. godine došlo do svađe između djece egipćanskog porijekla sa drugom djecom. Tom prilikom jedan od učenika pozvao je svog oca preko mobilnog telefona. Njegov otac je došao i istukao dijete egipćanskog porijekla. Jedan od roditelja kazao je da je intervenisala policija i da su učenici i profesori imali informativni razgovor. Roditelji koji su učestvovali u fokus grupi u Tivtu istakli su da su nastavnici

177 Izvještaj o sprovođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016 u 2013. godini.

178 Slučaj se desio u osnovnoj školi u Nikšiću, kako su kazali učesnici fokus grupe.

bili naklonjeni djeci koja nijesu bila egipćanskog porijekla, dok su optuživali djecu egipćanskog porijekla da su izazvali sukob.<sup>179</sup>

Učesnici fokus grupe podijelili su mišljenje da nastavnici doprinose diskriminaciji. Učesnici su spomenuli informacije o sporadičnim negativnim slučajevima u kojima profesori, više nego ostali učenici, očigledno govore RE đacima da u školi nijesu dobrodošli.<sup>180</sup> S druge strane, učesnici fokus grupe takođe su kazali da je bilo znatno više nastavnika koji su bili spremni da pomognu djeci u učenju i razumijevanju rasporeda. Oni su takođe naveli da je atmosfera u školama u Podgorici generalno dobra. Podrška škole dobija se u vidu dopunske nastave kao kroz organizovanje humanitarnih akcija kao što je prikupljanje odjeće i obuće od strane nastavnika i roditelja đaka iz određenih škola. Učesnici vjeruju da Dekada Roma poboljšava sliku o Romima kroz njihovo uključivanje u škole i činjenicu da škole više nijesu smještene u romska naselja, već su romska djeca integrisana u školski sistem kroz uključivanje u gradske škole. Djeca romskog i egipćanskog porijekla danas su u školama dobrodošla, škole su više otvorene i više je djece koja žele da pohađaju školu.<sup>181</sup>

U okviru projekta "Podrška integrisanju i dobrovoljnom povratku RE i interno raseljenih lica sa Konika", oko 30 nastavnika i predškolskih nastavnika ohrabreni su da učestvuju u dvije sedmodnevne obuke i tri okrugla stola i poboljšaju svoje vještine u radu u multikulturalnim odjeljenjima. Ukupno 162 nastavnika učestvovali su u edukativnom procesu svih školskih i predškolskih ustanova koje su ovom obukom obuhvaćene. U okviru istog projekta organizovan je javni događaj u gradskom kulturnom centru koji je okupio djecu iz šest integrisanih škola u Podgorici da promovišu i predstave inkluzivne edukativne prakse, poštovanje raličnosti i doprinos razvoju društva sa jednakim šansama za sve.

Roditelji djece neromske populacije takođe imaju ulogu u diskriminaciji koja se dešava u školama. Učesnik jedne fokus grupe naveo je primjer iz osnovne škole kada ga je roditelj njegovog školskog druga nekoliko puta iznenada udario po licu. Nakon ovog incidenta, njegovi roditelji došli su u školu da razjasne zašto je do toga došlo, ali jedino objašnjenje koje su dobili bilo je da je roditelj njegovog druga pogriješio i da se slično više nikada neće ponoviti.

## Posebno obrazovanje

Reformom obrazovnog sistema i odlučnim koracima u oblasti inkluzije sve djece u redovan sistem obrazovanja, broj djece koja su upućena u posebne obrazovne ustanove značajno je pao. Osnovane su posebne komisije koje određuju potrebe djeteta kada je riječ o obrazovanju a koje ocjenjuju da li je dijete neopodno slati u posebnu obrazovnu ustanovu. U svakom slučaju, pogrešno upućivanje RE djece u ovakve ustanove nije registrovano.

## Obavezno obrazovanje

U cilju obezbjeđivanja dobrih uslova i garancija da romska djeca stižu obavezno obrazovanje, redovno se održavaju obuke zaposlenih, u školama se primjenjuju nove vještine, a u saradnji sa zaposlenima kreiraju se nove. Ovakve forme predviđene su kao pomoć za uvođenje mehanizama za prepoznavanje djece koja su u riziku od napuštanja školovanja, odnosno mehanizmi koji će pomoći da produže školovanje. U tom pogledu, djeci se pruža podrška kroz obezbjeđivanje besplatnih udžbenika i besplatnog prevoza do škole. Takođe postoje redovni programi stipendiranja srednjoškolaca i studenata RE populacije. Besplatne udžbenike, stipendiranje i djelimično prevoz do škole obezbjeđivani su iz budžeta Ministarstva za ljudska i manjinska prava i Ministarstva prosvjete. Tokom školske 2013/14. godine, obezbijeđeno je 969 besplatnih kompleta udžbenika, 882 u 2012/13. godini, dok je školske 2011/12. godine bilo obezbijeđeno 651 kompleta udžbe-

179 Izvještaj sa fokus grupe koja se održala u Tivtu 28. aprila 2014. godine, nalazi se u dokumentaciji NVO koalicije.

180 Zaključak učesnika fokus grupe koja se 21 aprila 2014. godine održala u Podgorici sa Romima i Egipćanima.

181 Izvještaj sa fokus grupe koja je organizovana u svrhu ovog projekta.

nika.<sup>182</sup> Program stipendiranja suočava se sa poteškoćama kao što je neusklađenost kalendarske i školske godine, pa stipendije predugo kasne u drugom semestru ili čak i nekoliko mjeseci nakon kraja školske godine i obično se retroaktivno isplaćuju.

Vlada je prepoznala problem ranog napuštanja škole kroz Strategiju za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016. Strategija definiše posebne mjere za prevenciju problema kao što je rano napuštanje školovanja. Ovaj problem i dalje postoji u formi nedostatka finansijskih sredstava za implementaciju Strategije dok istovremeno ne postoji jasna procedura za raspodjelu sredstava. Sve se obično svodi na rad nevladinih organizacija koje uz pomoć donacija sprovedu projekte koji su direktno vezani za ciljeve Strategije.

Podaci koje je objavio Zavod za statistiku MONSTAT<sup>183</sup> uz podršku UNICEF-a u junu 2014. godine ukazuju na postojanje djece koja nijesu obuhvaćena obrazovnim sistemom. Ovakvi podaci pokazuju da se svega 51,8% djece upisuje u osnovnu školu. Osim toga, 57,8% djece pohađaju osnovnu školu a zabilježen je i značajan pad na 5,5% kada je riječ o pohađanju srednjih škola. Stoga, značajan je broj djece Roma koja nijesu registrovana u obrazovni sistem ili su van njegovog dometa.

Teško je odrediti tačan broj i sve što je neophodno za praćenje u smislu opštih politika kada je riječ o uključivanju Roma i Egipćana u obrazovni sistem. Podaci o broju RE đaka nijesu sasvim jasni jer podaci nijesu kategorisani po nacionalnosti, te je monitoring svih trendova otežan. Postoje posebne mjere, kao na primjer osnivanje Komisije za praćenje broja i ranog napuštanja škole romske i egipćanske djece u Podgorici, u koju su uključeni predstavnici romske i egipćanske zajednice, što olakšava identifikovanje i monitoring. U svakom slučaju, ovakvi mehanizmi bi trebalo da budu poboljšani da bi na raspolaganju bili konkretni i precizni podaci. Na osnovu podataka iz Instituta za socijalnu inkluziju, broj RE đaka u srednjim školama i broj RE studenata na fakultetima raste iz godine u godinu. Od 2005. godine, broj srednjoškolaca značajno je porastao – sa 15 (2005. godine) na 91, koliko je zabilježeno 2013. godine. Broj studenata na fakultetima takođe je uvećan. Danas je 15 studenata na crnogorskim fakultetima, dok ih 2005. godine nije bilo. Kada je riječ o osnovnim školama, ostvaren je napredak pa je broj đaka sa 500, koliko ih je bilo na početak procesa, porastao na 1,850 đaka, koliko ih je danas.

Osnovana je Komisija za praćenje broja i ranog napuštanja škole romske i egipćanske djece u Podgorici a uskoro bi trebalo da se formalizuje i proširi na područje cijele države. Inicijativu za formiranje ove komisije pokrenulo je NVU Institut za socijalnu inkluziju. Komisiju čine predstavnici Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Ministarstva prosvjete, Prosvjetne inspekcije, Ombudsmana, Uprave Policije, Romskog Savjeta, Sekretarijata za socijalno i Centra za socijalni rad, Crvenog krsta i osnovnih škola „Marko Miljanov“ i „Božidar Vuković Podgoričanin“. Osnivanje ovakve komisije smatra se uspjehom, međutim, kako je njen rad tek počeo, teško je sada mjeriti njene rezultate. Ipak, vrijedno je naglasiti da je Komisija preduzela mjere i aktivnosti predviđene zakonom, kada je riječ o pokretanju 19 prekršajnih prijava protiv roditelja koji svoju djecu ne šalju u osnovnu školu. Od ukupno 150 slučajeva, uspješno je u školske klupe vraćeno oko 70 učenika.<sup>184</sup> Kao što se može vidjeti napuštanje škole i dalje je veliki problem. Više od 50% onih koji napuste školu ostaju van nje.

## Predškolsko obrazovanje

Predškolsko obrazovanje i dalje je veliki problem. Tokom 2013. godine organizovani su redovni programi predškolskog obrazovanja za 224 djece romske i egipćanske djece.<sup>185</sup> Poludnevni boravak bio je organizovan za prosječno 80 RE djece po danu. Tokom 2013. godine, 87 djece koja nijesu bila obuhvaćena sistemskim oblikom obrazovanja pohađala su pripremni vrtić za školu. Predstavnici romskih nevladinih organizacija kazali su da je u vrtiće išao vrlo nizak broj djece, u odnosu na podatak koji je predstavila Vlada. Zavod za

182 Odgovor dobijen od Tamare Milić iz Ministarstva prosvjete i sporta, 30. aprila 2014. godine.

183 MONSTAT, Istraživanje višestrukih indikatora 2013, ključni nalazi, Jun 2014. godine.

184 Podatak dobijen od Instituta za socijalnu inkluziju.

185 Izvještaj o sprovođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016 u 2013. godini.

školstvo organizovao je obuku i pružio podršku medijatorima romske i egipćanske populacije. Obrazovni program se na osnovu zakona organizuje kao cjelodnevni program u trajanju od šest do 12 časova. Romske nevladine organizacije kritikovale su državni Fond za zaštitu i očuvanje manjinskih prava zato što nije prepoznao ovu bitnu potrebu jer je uporno odbijao da podrži projekte čiji cilj je bio priprema djece za školu. Nevladina organizacija Udruženje Egipćana iz Tivta (ovo udruženje je član Koalicije) implementiralo je ovakvu vrstu projekta uz podršku lokalne samouprave, a rezultati projekta pokazuju da 98% djece egipćanskog porijekla upisuje školu, što govori da su ovakvi projekti neophodni i za ostale opštine. Ipak, nijedan program nije bio pokrenut a održivost projekta Udruženja Egipćana "Predškola za djecu Egipćana" nije garantovana, tako da nema odgovora na potrebu za potpunom pripremom djece za školu, koja bi trajala dvije godine. Stoga, problem inkluzije djece u redovan predškolski sistem u Tivtu i ostalim crnogorskim opštinama još uvijek ostaje aktuelan.

S druge strane, veliki broj roditelja nije upoznat sa mjerama i aktivnostima nadležnih organa u okviru obrazovnog sistema. Trenutno su aktivnosti sa romskim roditeljima na vrlo niskom nivou. Predstavnici NVO sektora i roditelji koji su učestvovali u fokus grupama koje su organizovane za potrebe ovog izvještaja, kazali su nam da je bilo vrlo malo aktivnosti organizovanih s njima. Prema njihovim riječima ovakve aktivnosti bile bi od velikog značaja za poboljšanje kapaciteta roditelja i njihovih kompetencija što bi opet moglo da popravi njihov položaj na tržištu rada. Nevladine organizacije smatraju da bi eventualno zapošljavanje roditelja i inkluzija značajno poboljšali njihove stavove prema predškolskom obrazovanju i obrazovanju uopšte. Nevladine organizacije su posebno naglasile specifične kulturološke obrasce koji naginju ka diskriminaciji i kršenju dječijih prava, kao što su maloljetnički brakovi, prosjačenje i slično. Na kraju, prepoznali su odgovornost leži u državi koja ne reaguje strogo, držeći se zakona i sankcija propisanih zakonom.

## Implementacija Nacionalne Strategije za inkluziju Roma

Brojne aktivnosti koje su predviđene Nacionalnom Strategijom za inkluziju Roma bile su organizovane, saopštili su predstavnici Vlade. Održane su radionice sa majkama iz kampa, u saradnji sa Romskim obrazovnim fondom (REF). Radionice o ranom razvoju djece bile su organizovane jednom sedmično (ukupno 103 radionice sa 205 učesnica) i radionice na temu opismenjavanja (ukupno 98 radionica sa 153 učesnice), sa djevojkama i majkama. Radionice sa djecom, kojima su prisustvovala majke, takođe su bile održane (ukupno 81 radionica sa 332 djece). Ipak, i kao što smo ranije naveli, informacije koje smo dobili na terenu od roditelja i NVO-a, ukazuju na to da veliki broj roditelja nije bio upoznat sa ovim radionicama. Programi koje su prošli pojedini roditelji doprinijeli su većem stepenu razumijevanja važnosti obrazovanja RE populacije pa samim tim i boljoj podršci koju roditelji pružaju djeci da istraju u pohađanju nastave. Žene koje su učestvovala u ovim radionicama dobile su podršku u predstavljanju svog aktivizma i organizaciji javnog događaja na Dan žena za oko 50 učesnica iz partnerskih organizacija. Roditelji generalno nijesu upoznati sa aktivnostima koje su se implementirale u okviru strategija i Dekade. Nevladine organizacije su uložile mnogo napora u radu sa roditeljima i djecom. Uspješan primjer su aktivnosti nevladine organizacije Centar za romske inicijative iz Nikšića (članica Koalicije) koja promovise ljudska prava kroz edukaciju i različite sadržaje, sa naglaskom na prava žena i djevojčica.

Predstavnici Vlade takođe su saopštili da je bilo organizovano 168 seminara za direktore, nastavnike i stručne saradnike i da je objavljen Priručnik za profesionalce i lica koja su zainteresovana za prevenciju napuštanja školovanja.<sup>186</sup> Takođe održana su tri seminara u organizaciji Zavoda za školstvo, za 85 nastavnika. Teme seminara bile su inkluzija RE djece u predškolsko obrazovanje, obrazovanje za društvenu pravdu – protiv stereotipa i predrasuda i obrazovanje za društvenu pravdu – kurikulum. Iz Instituta socijalne inkluzije najavljeno je da će uskoro početi implementacija programa stipendiranja RE srednjoškolaca i studenata. Ovaj program između ostalog podrazumijeva i mentore ili profesore koji će biti zaduženi za praćenje rada određenog broja studenata ali i za rad sa njima. Oni će proći posebnu obuku za ovaj posao koji će im omogućiti da pristupe poslu na pravi način. Projekat će sprovesti Ministarstvo prosvjete, Zavod za školstvo, Romski obrazovni fond (REF) iz Budimpešte i NVO Institut za socijalne inkluzije.

186 Izvještaj o sprovođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016 u 2013. godini.



Projekti NVO-a osnažuju kapacitete ali takođe doprinose stvaranju uslova za medijatore između različitih vrsta institucija (obrazovne ustanove, ustanova za socijalnu i dječiju zaštitu, zdravstvene ustanove, Zavod za zapošljavanje, itd.) i romskih i egipćanskih zajednica. Centar za stručno obrazovanje pripremio je standarde zanimanja, za posao saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana, u saradnji sa NVO Institut za socijalnu inkluziju, koji su namijenjeni RE predstavnicima koji završe srednju školu. Ovi standardi usvojeni su 20. decembra 2013. godine. Sprovođenje ovih standarda i dalje ostaje izazov, jer institucije nijesu obavezne da dobiju RE predstavnike koji su završili obuke za posebna zanimanja.

Školski prevoz dostupan je djeci koja su razmještena iz Kampa 1 i 2 u druge gradske škole. Međutim, prevoz do škole nije obezbijeđen u drugim gradovima tako da mnoga djeca nijesu u mogućnosti da pohađaju nastavu zbog toga. Prema riječima učesnika fokus grupe, jezičke barijere ostaju najveći izazov za djecu jer mnogo njih govore tri jezika dok se škole bore s tim pružajući im podršku.



## 4. ZAPOSLENJE

### Zapošljavanje Roma i Egipćana

Zapošljavanje Roma i Egipćana i dalje ostaje problem. Iako su određeni rezultati ostvareni, pripadnici RE populacije suočavaju se sa ozbiljnim problemima prilikom zapošljavanja ali i sa teškim uslovima na poslu.

Romska populacija u Crnoj Gori suočava se sa dubokom društvenom i ekonomskom isključenošću. Diskriminacija i segregacija prevladaju i vrlo često isključuje Rome iz punog učešća u društvu. Zapošljavanje je jedna od ključnih oblasti za integraciju Roma. Stopa zaposlenosti Roma u Crnoj Gori znatno je niža u poređenju sa ostatkom stanovništva, vrlo često zbog diskriminacije na tržištu rada. Znatnom broju Roma koji su radno sposobni nedostaje obrazovanje koje im je potrebno da pronađu dobar posao.

Nakon mnogo godina napora na integrisanju Roma u obrazovni sistem, danas postoji nova generacija Roma koji su vješti i obrazovani.<sup>187</sup> U svakom slučaju, pozicioniranje na tržištu rada često je veoma teško. Indikatori Dekade Roma u ovoj oblasti pokazali su uspjeh, ali današnje generacije suočavaju se sa istim problemima sa kojima su se suočavali i njihovi roditelji prije 20 godina. Samo su pojedini slučajevi izuzetak, ali populacija kao cjelina i dalje trpi velika ograničenja.

Kada je riječ o zaposlenju, Romi koji su učestvovali u fokus grupama koje su organizovane u svrhu ovog izvještaja, ocijenili su svoj položaj kao izuzetno zabrinjavajući. Prema njihovim riječima, osnovni razlozi takvog položaja su neostatak obrazovanja, nedostatak ličnih dokumenata i diskriminacija. Učesnici su na fokus grupama iznijeli lična iskustva zaposlenih na održavanju gradske čistoće i ostalih komunalnih usluga, koji rade više od deset godina bez ugovora o radu ili formalne registracije o zaposlenju.

Organizacije civilnog društva u Crnoj Gori sprovele su u prethodnom periodu niz projekata koji su za cilj imali lobiranje i zagovaranje ideje o poboljšanju zapošljavanja ranjivih grupa, uključujući i pripadnike RE populacije. Iz Vlade i Zavoda za zapošljavanje rečeno je da je cilj koji se odnosi na RE populaciju, izbjeglice i raseljena lica usmjeren ka pružanju podrške ovoj populaciji u smislu poboljšanja zapošljivosti i u cilju smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, kako bi postali aktivni i punopravni članovi crnogorskog društva.<sup>188</sup> Zbog njihovog ukupnog položaja, diskriminacije i nivoa obrazovanja, Zavod za zapošljavanje svrstava svoje klijente koji se izjašnjavaju kao Romi i Egipćani, u grupu „teže zapošljivih lica“, što je najteže zapošljiva kategorija. Registar nezaposlenih lica Zavoda za zapošljavanje Crne Gore pokazao je u decembru 2013. godine da je 1,118 lica, koji su se izjasnili kao Romi i Egipćani, bilo nezaposleno.<sup>189</sup>

Od 34,514 registrovanih nezaposlenih lica u Registru Zavoda za zapošljavanje 31. decembra 2013. godine, 3,21% njih samovoljno su se izjasnili kao pripadnici romske i egipćanske populacije, što je tri puta više od udjela RE populacije (1,01%) u ukupnom broju stanovnika. Najveći broj prijavljenih nezaposlenih Roma i Egipćana, prema Registru Zavoda, živi u centralnom i južnom dijelu države, dok je manji broj njih prijavljen na sjeveru države. Najveći broj nezaposlenih pripadnika RE populacije koji se nalaze na evidenciji Zavoda su oni bez zanimanja i stručne spreme. Iz Zavoda za zapošljavanje saopšteno je da su sproveli veliki broj aktivnosti i projekata s ciljem da poboljšaju zapošljivost i zapošljavanje RE populacije: „Romi vidljivi na tržištu rada“; „Druga šansa“; „Smanjenje ugroženosti domicilne RAE populacije“; „Uključivanje u proces obra-

187 Vidjeti poglavlje o Obrazovanju.

188 Informacija Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, od 25. aprila 2014. godine.

189 Izjašnjavanje na osnovu etničke pripadnosti bilo je neobavezno.

zovanja i osposobljavanje odraslih; Uključivanje u javne radove; Uključivanje u programe opismenjavanja i „stvaranje podjednakog pristupa radnim mjestima za RAE populaciju“.<sup>190</sup> Tokom 2013. godine, Zavod za zapošljavanje posredovao je u pronalaženju poslova za 56 Roma i Egipćana, ili 5% registrovanih nezaposlenih Roma i Egipćana.

U programima aktivne politike zapošljavanja, 39 Roma i Egipćana bili su uključeni, ili 3,4% ukupnog broja nezaposlenih predstavnika ove populacije, kako je registrovao Zavod za zapošljavanje 2013. godine.<sup>191</sup> Od ovog broja, posao na određeno vrijeme pronađen je za 37 osoba, uključujući pet žena u oblasti javnih radova i sezonskih poslova. Ostale dvije žene obrazovale su se za posao frizera. Važno je istaći da se RE žene uglavnom zapošljavaju i rade na pozicijama sezonskih radnica ili obavljaju poslove kao što su javni radovi, a obje pozicije vrlo su neredovne i nesigurni oblici zaposlenja. Podaci o ukupnom broju korisnika aktivne politike zaposlenja za 2013. godinu, još uvijek nijesu na raspolaganju javnosti.

Iz Zavoda za zapošljavanje saopšteno je da se pripadnici RE populacije uglavnom uključuju u osposobljavanje za zanimanja nižeg nivoa stručnosti (u pitanju su pozicije asistenta – poput pomoćnog automehaničara, pomoćnog frizera, pomoćnog šnajdera, pomoćnog kuvara, pomoćnog servira, pomoćnog keramičara, vulkanizera, automehaničara i slično), nakon funkcionalnog opismenjavanja. Od početka sprovođenja projekta „Funkcionalno opismenjavanje odraslih Roma“ koje je počelo 2007. godine, 60 pripadnika RE populacije iz Podgorice i deset RE pripadnika sa sjevera, završili su kurseve opismenjavanja, u saradnji sa NVO Busola. Nakon završenog osposobljavanja, oni stižu stručnu kvalifikaciju za prvo zanimanje, čime poboljšavaju svoju zapošljivost i postaju konkurentniji na tržištu rada. Nakon obuke, polažu završni ispit u prisustvu Centra za stručno osposobljavanje, koji prati obrazovanje odraslih u Crnoj Gori i dobijaju sertifikat o završenoj obuci, koji je ravnopravan i konkurentan na tržištu rada. Tokom 2012. i 2013. godine, organizovan je program koji pomaže ženama da se osposobljavaju za posao frizerke. Ovaj program obuhvatio je deset pripadnica RE populacije. Tokom ove dvije godine, isti programi bili su organizovani u Podgorici.

Institut za medije sproveo je petomjesečnu Školu novinarstva za pripadnike RE populacije tokom 2011. godine. Školu su podržali Fond za otvoreno društvo, Ambasada SAD u Podgorici i Fonda za aktivno građanstvo. Obuku je prošlo deset pripadnika RE populacije. Na osnovu saznanja NVO koalicije, osim jednog novinara, koji se honorarno zaposlio u Radiju Crne Gore, ostali nijesu uspjeli da nađu posao u nekom od medija u Crnoj Gori.

Tokom 2012. i 2013. godine, 70 pripadnika RE populacije našli su sezonski posao. Kroz projekat „Stvaranje podjednakog pristupa radnim mjestima za RAE populaciju“ koji je pokrenut 2010/2011. godine za 55 lica, 48 pripadnika RE populacije prošli su obuku za zanimanja kao što su sobarica, higijeničarke, komunalni higijeničar, keramičar i pomoćni radnik u voćarstvu i vinogradarstvu. Od ukupnog broja lica, zaposleno je njih 18.

Jedan od problema prilikom sezonskog zapošljavanja vezan je za udaljenost, jer su poslovi na primorju i uglavnom se radi o pozicijama koje su vezane za čišćenje. Ovo je ozbiljan problem za veliki broj Romkinja i Egipćanki koje su majke, te stoga ne mogu da ostave djecu kako bi putovale do primorskih gradova i ostale da rade nekoliko mjeseci tokom sezone.

Ono što zabrinjava jeste veliki broj programa i inicijativa koje postoje samo onoliko koliko traju projektne aktivnosti pa su vremenski ograničene, sa dugim pauzama koje traju čak i po cijelu godinu, dok se za nastavak projekta ne obezbijede nova sredstva od donatora. Nažalost, jedan od primjera jeste program koji je pokrenula NVO „Rukatnice“, koje su postojale dvije godine a prestale su sa radom zbog nedostatka finansija. NVO „Rukatnice“ bila je prva ženska romska i egipćanska organizacija u Crnoj Gori. Ova NVO organizovala je obuke i radionice o ručnom radu ali nije dobila podršku države da bi se održala.

190 Informacija Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, od 25. aprila 2014. godine.

191 Izvještaj o implementaciji Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016, 2013. godine.

## Predstavljanje Roma u javnoj administraciji

U javnoj administraciji u Crnoj Gori radi oko 58 hiljada ljudi.<sup>192</sup> U organima lokalne uprave, javnim preduzećima i javnim ustanovama u centralnom, južnom i sjevernom dijelu države, broj zaposlenih skoro da je jednak i kreće se između tri do četiri hiljade. Skoro 48% stanovništva Crne Gore živi u centralnom dijelu, na sjeveru oko 28% i na jugu oko 24% stanovništva.

Etnička struktura zaposlenih ne odgovara etničkoj strukturi društva. Oko 80% Crnogoraca su zaposleni u javnoj administraciji, iako ih u društvu ima oko 45%. Ostali narodi su podzastupljeni, ali je posebno nizak broj zaposlenih predstavnika RE populacije alarmantan. Pored Ministarstva za ljudska i manjinska prava, koje redovno sprovodi istraživanja o etničkoj zastupljenosti u javnoj administraciji, Ombudsman i NVO Građanska alijansa takođe su radili na ovoj vrsti istraživanja. Dobijeni rezultati bili su približni i ukazivali su na diskriminaciju ostalih nacionalnosti, osim Crnogorske. Diskriminacija po osnovu nacionalnosti i politike prilikom zaposlenja je prisutna, kako na državnom tako na lokalnom nivou.

Odabir kandidata koji apliciraju za rad u javnoj administraciji radi Uprava za kadrove. Kriterijumi za adekvatnost za posao u javnoj administraciji su odgovarajuća stručna sprema, položen državni ispit i uglavnom ali i zavisno od pozicije, poznavanje engleskog jezika i rad na računaru. Prilikom raspisivanja oglasa, Uprava za kadrove ukazuje na to da će se voditi računa o srazmjernoj nacionalnoj zastupljenosti i ostavlja se mogućnost aplikantima da se dobrovoljno izjasne po pitanju nacionalnosti. U oglasu za posao navedeno je da kandidati, koji su predstavnici manjinskih nacija, imaju prednost u odnosu na kandidate većinskog naroda, u istim uslovima. Ipak, ovakva mogućnost nije dala očekivane rezultate i nije imala uticaja u vrijeme zapošljavanja po oglasima, jer nije bilo obavezujuće za rukovodioce koji donose finalne odluke. Osim toga, struktura zaposlenih u javnom sektoru potvrđuje da ovo pravilo ne doprinosi većem broju zaposlenih iz manjinskih naroda.

## Javni rad

Zavod za zapošljavanje organizuje javne radove kao dio aktivne politike zapošljavanja. Postoje lokalni ili državni program zapošljavanja koji su organizovani u svrhu spovođenja programa socijalnog staranja, obrazovanja, kulturnih programa, programa za zaštitu prirode, uslužni i drugi programi, koji su zasnovani na društveno korisni, neprofitan rad. Ovakvi program javnog rada podstiču kreiranje radnih pozicija i jačanje radnog potencijala, nivoa znanja i vještina nezaposlenih lica, dok istovremeno pomažu razvoju lokalnih samouprava. Za Rome i Egipćane, program javnih radova često su jedina šansa za zaposlenje.

Iako nema podataka o desegregaciji broja zaposlenih Roma i Egipćana kroz ovaj program, romske nevladine organizacije vjeruju da nisu dovoljno korišteni. Predstavnici Zavoda za zapošljavanje kazali su da ovaj program, zajedno sa ostalim faktorima, doprinosi promjeni stavova preduzetnika o zapošljavanju RE populacije. Nakon intervjua sa poslodavcima, Zavod za zapošljavanje objavio je podatke o promjenama stavova sa 5% (2010. godine), na 19% (2013. godine), u korist zapošljavanja Roma i Egipćana. Vrijedi naglasiti da je jedan od načina za ohrabrivanje poslodavaca da se odluče na predstavnika RE, Odredba o subvencijama za zapošljavanje posebnih kategorija nezaposlenih lica što je uglavnom korisno za javne radove a obično ga ne koriste mnogo ostali "uobičajeni" poslodavci.

U javne radove "Neka bude čisto", bila su uključena 23 predstavnika RE populacije tokom 2012. godine, dok je naredne godine u ove radove bilo uključeno njih petoro. Prošle godine, 14 predstavnika RE populacije bili su uključeni u lokalne javne radove u Podgorici a četiri predstavnika RE populacije bili su uključeni u dva lokalna javna rada po nazivu "Asistent na časovima za romsku djecu", koji su bili sprovedeni u Podgorici i Tivtu.

192 Plan o internoj reorganizaciji javnog sektora, Podgorica, Jul 2013. godine.

## Programi za lica sa prvim radnim iskustvom

Program "Stručno osposobljavanje visokoškolaca" pokrenut je u Crnoj Gori. Svaki visokoškolac koji nije zaposlen ima pravo da učestvuje u ovom programu i obuci. Program traje devet mjeseci a zaposleni imaju pravo na nadoknadu u iznosu od 50% prosječne neto zarade u Crnoj Gori. Nakon uspješno završenog stažiranja, zaposleni imaju pravo da polažu stručni ispit. Na taj način, postaju konkurentniji na tržištu rada. Program je sproveden prošle godine a njegovo sprovođenje nastavljeno je i 2014. godine. Ovaj program je do danas pohađalo osam hiljada visokoškolaca. Jedan predstavnik RE populacije bio je uključen u ovaj program prošle godine. Riječ je o psihologu, koji je danas, nakon završenog stažiranja, nezaposlen. Na taj način, propuštena je prilika za implementiranje mehanizama afirmativne akcije a time i za doprinos integraciji Roma, a naročito ohrabrivanje budućih romskih studenata da diplomiraju i aktivno traže posao.

## Barijere za (ponovni) ulazak na tržište rada

Osnovne barijere romskoj i egipćanskoj populaciji za ponovni ulazak na tržište rada su stigma, diskriminacija, nedostatak ličnih dokumenta ali i sticanje državljanstva.

Predstavnici RE populacije koji su završili srednju školu najviše su zaposleni u Javno komunalno preduzeće (JKP) jer nije moguće naći neko drugo odgovarajuće zaposlenje. Ovakva praksa dovodi do slabe motivacije za obrazovanje RE predstavnika<sup>193</sup> jer oni vjeruju da ne bi trebalo da gube vrijeme i novac na obrazovanje, jer je njihova jedina opcija posao u JKP. Predstavnici RE u fokus grupi kazali su da su se dešavale razne vrste diskriminacija. Primjeri su različiti, a oni su naveli sljedeće: "Kada su ovdje stigle izbjeglice sa Kosova, 15 ljudi koji nijesu imali dokumenta bili su zaposleni, a tu je bilo i naših ljudi koji su imali dokumenta a koji se nijesu mogli zaposliti, jer nije trebalo da plaćaju osiguranje i radni staž izbjeglicama kao što je trebalo za nas, koji nijesmo izbjeglice"; "Radio sam 20 godina u JKP i ostao sam bez posla. S tom platom, izdržavao sam svoju porodicu."; "Trenutno nemam posao jer sam imao problema sa šefom i direktorom JKP, gdje su me mrzjeli i odakle su me istjerali. Jednostavno su me istjerali i ostavili bez ičega. Znam kako pravila funkcionišu, da je došlo do toga da ostanem bez posla, postojala bi procedura za to. Dobio sam ugovor i imam pravo da se žalim ali niko me o tome nije išta naučio, tako da to pravo nijesam iskoristio."; "Imam troje djece i nikad ih nijesu pozvali da pohađaju bilo kakav trening, Zavod za zapošljavanje nikad nije tražio posao za njih. Obično im kažu da bi jedino trebalo da ovjere svoje knjižice, jer na taj način imamo zdravstveno osiguranje i socijalnu pomoć." Završni komentar naglašava pitanje svrhe registrovanja u Zavod za zapošljavanje ukoliko traženje posla nije primarni cilj. S druge strane, predstavnici Zavoda za zapošljavanje kazali su da su posebnu pažnju posvetili saradnji sa poslodavcima u smislu zaposlenja Roma i Egipćana, zalažući se za principe afirmativne akcije.

Kada je riječ o zapošljavanju raseljenih i interno raseljenih RE lica, za njih su stvoreni pravni uslovi da apliciraju za registrovanje u Zavod za zapošljavanje, a mogu da budu zaposleni jedino ako poseban zakon ne propisuje crnogorsko državljanstvo kao uslov. Jedan romski učesnik u fokus grupi je kazao: "Mi nemamo to pravo, jer ukoliko nemate dokumenta, niko vas neće zaposliti."<sup>194</sup> Krajem 2012. godine, 42 raseljenih lica (18 žena) RE populacije bili su u registru Zavoda za zapošljavanje dok ih je krajem prošle godine bilo 62, od čega su 22 bile žene. Trebalo bi naglasiti da procedure za dobijanje državljanstva dugo traju. Takođe, tokom popunjavanja zahtjeva za državljanstvo, trebalo bi odraditi test crnogorskog jezika, što je takođe problematično ukoliko je osoba koja radi test nepismena. Problem takođe može da nastane zbog obavezne uplate takse u iznosu od 50 eura za ispit, ukoliko je osoba nezaposlena i nema nikakvih primanja.

Televizijska emisija "Pokreni se" emituje se na javnom servisu RTCG, a u saradnji sa dnevnim listom "Pobjeda", emisija objavljuje novinske tekstove. Ova emisija skreće pažnju javnosti i u njoj se diskutuje o temama koje su vezane za tržište rada. Na ovaj način se doprinosi podizanju svijesti javnosti i njihovom informisanju u cilju uklanjanja kulturnih i društvenih barijera i postizanju jednakih mogućnosti za dobijanje posla u

193 Izvještaj sa fokus grupe koja je organizovana u svrhu ovog projekta.

194 Fokus grupa koja se održala u Nikšiću sa predstavnicima RE populacije.

svim sektorima i jednakom pristupu crnogorskom tržištu rada za sve kategorije nezaposlenih lica. Takođe, emitovanje pozitivnih primjera doprinosi jačanju svijesti o integraciji marginalizovanih društvenih grupa. Zamjerke romskih i egipćanskih NVO-a govore da bi emisija trebalo da posveti više pažnje zapošljavanju RE pripadnika.

Konkretne mjere za uklanjanje barijera za zapošljavanje RE populacije predviđene su Akcionim planom za implementaciju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016. Akcioni plan 2014, koji je Vlada usvojila 3. marta 2014. godine, predviđa da bi subvencionirano zapošljavanje trebalo da uključi 19 pripadnika RE populacije.<sup>195</sup>

## Samozapošljavanje i preduzetništvo Roma i Egipćana

Iako su programi podrške malim i srednjim preduzećima pokrenuti u Crnoj Gori, na osnovu dostupnih informacija, pripadnici RE populacije do danas nijesu bili korisnici tih programa. Biznis inkubatori postoje u Crnoj Gori – u Podgorici i Baru. U svakom slučaju, kako je rečeno istraživačima koalicije NVO, u inkubatorima nije bilo preduzeća u vlasništvu pripadnika RE populacije niti je iko od pripadnika te populacije za njih izrazio interesovanje.

Programi mikrokredita postoje ali nijesu dostupni romskoj i egipćanskoj zajednici, što predstavlja problem. Osnovni razlog zbog kojeg Romi i Egipćani ne zadovoljavaju kriterijume su nedostatak početnog kapitala ili imovine koja bi se mogla staviti pod hipotekom, kako bi se dobio kredit za započinjanje biznisa.

Zavod za zapošljavanje pruža podršku poslodavcima kroz posredovanje u obezbjeđivanju kadra, oglašavanje radnih mjesta, podsticanje zapošljavanje mladih, podsticanje razvoja preduzetništva, izdavanje radnih dozvola za strance, stimulisanje zapošljavanja lica sa invaliditetom, pružanje pravnih savjeta i konsalting usluga.<sup>196</sup> Nijedna osoba romskog i egipćanskog porijekla nije bila korisnik usluga Zavoda za zapošljavanje u oblasti pružanja podrške razvoju preduzetništva.

## Romi i Egipćani u ruralnim oblastima

Romi u Crnoj Gori uglavnom žive u urbanim oblastima. Oni takođe najčešće sakupljaju sekundarne sirovine ili su zaposleni u Javnom komunalnom preduzeću (JKP). Relativno mali procenat, tj. 19% ili 1,598, od ukupnog broja – 8,392 Roma, Aškalija i Egipćana žive u ruralnim oblastima.<sup>197</sup>

Crna Gora koristi samo IPA projekte, međutim još uvijek ne koristi Evropski poljoprivredni fond. Vlada Crne Gore podržava poljoprivrednike dodjeljujući im finansijsku pomoć i subvencije. Prema saznanjima koalicije NVO-a, samo jedna Romkinja bavi se stočarstvom u Crnoj Gori. Istraživači koalicije intervjuisali su je kako bi dobili podatke o pomoći koju joj je pružila država. Ona je kazala da je imala mnogo problema i barijera u bavljenju ovim poslom. Osim pomoći koju je dobila kroz program finansijske podrške, od države nije dobila nikakvu drugu pomoć. Ona je kazala da ima mnogo problema sa prodajom proizvoda i obezbjeđivanjem stočne hrane. U vrijeme intervjuja, nije čak imala ni adekvatno rješenje po pitanju zemljišta za ispašu.

195 Akcioni plan za sprovođenje Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016. za 2014. godinu.

196 Informacija Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, od 25. aprila 2014. godine.

197 Podatke je objavila Nacionalna statistička agencija 14. maja 2014. godine.

## 5. ZDRAVSTVO

### Zdravstvena njega

Mehanizmi za organizovanje preventivnih djelatnosti u okviru zdravstvene zaštite, kao što je sprečavanje zaraznih bolesti i epidemija u izolovanim naseljima, još uvijek nijesu razvijeni. Ovo je naročito važno jer pojedina romska i egipćanska naselja nemaju osnovne uslove za život kao što su električna energija, voda i kanalizacija.

Zakoni koji regulišu zdravstveni sistem u Crnoj Gori prepoznaju osiguranika kao korisnika zdravstvenih usluga bez obzira na nacionalnost. Zakon o zdravstvenom osiguranju<sup>198</sup> propisuje da socijalno ugrožene kategorije kao što su nezaposleni, djeca uzrasta do šest godina, i djeca koja pohađaju školu – do kraja školovanja i ona koja pohađaju Univerzitet, trudnice i žene u prvoj godini nakon rođenja djeteta, starije osobe do 65 godina, i lica oboljela od zaraznih bolesti, ne plaćaju troškove liječenja, što znači da je njihova zdravstvena zaštita besplatna. U tom smislu i na osnovu Uredbe o načinu ostvarivanja zdravstvene zaštite strancima obezbjeđuje se pripadnicima romske i egipćanske populacije koji nemaju crnogorsko državljanstvo (prvenstveno bivšim raseljenim licima) da imaju obezbijeđenu zdravstvenu zaštitu. U slučaju eventualnih prepreka u ovoj oblasti, svaki slučaj rješava se pojedinačno i uz pomoć nevladinih organizacija, uz upotrebu neformalnih mehanizama u cilju pružanja odgovarajuće zdravstvene usluge.<sup>199</sup>

Iz Ministarstva zdravlja saopšteno je da su sproveli aktivnosti u okviru Nacionalnog programa za rano otkrivanja malignih oboljenja kod žena.<sup>200</sup> Strategija u cilju unapređenja reproduktivnog zdravlja kod žena usvojena je 2013. godine. U radu radne grupe koja je pripremila Strategiju učestvovala je i predstavnica romske NVO. Takođe, Ministarstvo zdravlja je saopštilo da je upoznalo sve zdravstvene ustanove sa pravima raseljenih i internoraseljenih lica na zdravstvenu zaštitu, koju u skladu sa uredbom ostvaruju kao građani Crne Gore. Ipak izjave pacijenata i evidencija nevladinih organizacija ukazali su na situacije u kojima se od Romkinja tražilo da plate 400 eura za porođaj.

### Barijere pri dobijanju zdravstvenih usluga

Nedostatak ličnih dokumenata ozbiljan je problem, naročito za interno raseljena lica sa Kosova koji nemaju dokumenta. Broj raseljenih i interno raseljenih lica koji još uvijek nijesu podnijeli zahtjeve za regulisanje svog statusa bio je skoro tri hiljade.<sup>201</sup> Ovo je uglavnom zbog velikog broja onih koji nemaju dokumenta.<sup>202</sup> Ozbiljni problemi nastaju kod Romkinja i Egipćanki koje očekuju porođaj. Na osnovu iskustva Centra za romske inicijative (član koalicije) kojem se žene obraćaju i traže pomoć, veliki je broj Romkinja i Egipćanki koje su pokušale da se porode s tuđom zdravstvenom knjižicom ili se odluče na porođaj kod kuće. Jedan od problema koji se javlja kao rezultat nedostatka ličnih dokumenata jeste upisivanje djeteta u matičnu knjigu rođenih. Ukoliko majka nema dokumenta, njeno dijete se ne može upisati u matičnu knjigu rođenih

198 Zakon o zdravstvenom osiguranju ("Sl. list RCG", br. 39/04 od 09.04.2004, 23/05 od 12.04.2005, 29/05 od 09.05.2005 i "Sl. list Crne Gore", br. 12/07 od 14.12.2007, 13/07 od 18.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 39/11 od 04.08.2011, 40/11 od 08.08.2011, 14/12 od 07.03.2012, 36/13 od 26.07.2013).

199 Odgovor Sokolja Beganaja, predstavnika Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

200 Izvještaj o sprovođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016 u 2013. godini.

201 Informacija od 20. maja 2014. godine.

202 Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016, 5.

zbog čega nemaju zdravstvenu knjižicu i u riziku su od apatridije. Država tvrdi da takvih slučajeva nema dok nevladine organizacije tvrde suprotno. Konkretno, Centar za romske inicijative ima podatak da 15 djece nijesu upisani u matičnu knjigu rođenih u Nikšiću. U svakom slučaju, temeljno istraživanje nikada nije sprovedeno a pouzdanih podataka na državnom nivou nema.

Postoje primjeri dobre prakse na lokalnom nivou. Predstavnici romske i egipćanske zjednice riješili su status lica bez ličnih dokumenata u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova. Tokom 2013. godine, 15 lica RE populacije iz Tivta dobili su dokumenta nakon aktivnosti koje je organizovalo Udruženje Egipćana (koje je član koalicije) u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova. Ipak, problemi ostaju za 30 Egipćana koji nemaju dokumenta. To znači da 30 lica takođe nemaju ni zdravstvene knjižice. Sa nadležnim organima bilo je dogovoreno da bi ove osobe trebalo da dobiju zdravstvenu zaštitu putem službi Hitne pomoći. Predstavnici Egipćana kazali su da je bilo nekoliko neprijatnih situacija kada se od njih tražilo da plate za dobijene usluge. Posjetu izolovanim romskim i egipćanskim naseljima – “Lovanja” i “7. Jul”, organizovao je Dom zdravlja u Tivtu, i tom prilikom pružio usluge redovne vakcinacije svoj djeci. Udruženje Egipćana takođe je dobilo podršku kroz grantove opština namijenjene nevladinim organizacijama, za sprovođenje projekta “Prevenција raka dojke kod žena egipćanskog porijekla”.

## Pristup zdravstvenim uslugama

U martu 2013. godine, Ministarstvo zdravlja potpisalo je Memorandum o saradnji sa njemačkom nevladinom organizacijom HELP i nevladinom organizacijom Romski obrazovni fond, čiji je cilj sprovođenje programa pomoći za integraciju i povratak RE i ostalih interno raseljenih lica koja žive u naselju Konik u Podgorici. Cilj Memoranduma jeste da omogući predstavnicima RE populacije da koriste zdravstvene i slične usluge kroz uključenost zdravstvenih medijatora. Rezultat ovakve aktivnosti bio je zaposlenje jedne žene kao medijatora. Osim toga, bila je organizovana vakcinacija djece koja žive u Kampu na Koniku (skoro 1.400 djece). U saradnji sa Centrom za radiološku dijagnostiku Kliničkog centra Crne Gore, besplatan mamografski pregled prošlo je 45 žena ili 9,3% Romkinja iz Kampa na Koniku. Nema podataka o tome zašto dio aktivnosti nije bio širi i da li će biti još ovakvih pregleda koji će proći veći broj žena u budućnosti.

Ministarstvo zdravlja potpisalo je i Memorandum o saradnji sa dvije nevladine organizacije, Centrom za romske inicijative (CRI) iz Nikšića i ženskom mrežom „Prva“, koja je takođe iz Nikšića. Cilj Memoranduma jeste poboljšanje zdravstvene zaštite Romkinja i Egipćanki. Nevladine organizacije ocijenile su da je Memorandum vrlo važan instrument za njih i rad sa ministarstvom, kao i da će doprinijeti pozitivnim promjenama, međutim, nezadovoljni su nedostatkom inicijative koje bi ovo ministarstvo trebalo da sprovede. Ipak iz Ministarstva nijesu odgovorili na molbe NVO Centra za romske inicijative kojim su tražili da se odobre besplatni pregledi i snimanja pripadnica RE populaciju u cilju unapređenja reproduktivnog zdravlja. Uz finansijsku podršku CARE International NWB, CRI i „Prva“ organizovale su seminar 2013. godine o reproduktivnom zdravlju 120 Roma i Egipćana iz Nikšića, Podgorice i Berana, sprovele testove za 45 žena, ali su i uz podršku USAID-a organizovale 15 obuka u Nikšiću, Podgorici i Beranama za stotinu Romkinja i Egipćanki o značaju kontrole trudnoće i planiranja porodice. Uz podršku CARE International NWB održano je šest seminara u Nikšiću, Podgorici i Beranama ove godine – tri seminara za 50 muškaraca i tri za 49 žena romske i egipćanske nacionalnosti. Teme seminara bile su posvećene zdravstvenim uslugama koje su namijenjene mladim licima i jednakom pristupu za sve; reproduktivno zdravlje tj. zaštita zdravlja žena i djevojčica, prevencija polnih bolesti, uključujući i HIV; predavanje o zdravlju u zajednici – uloga mladih. CRI je pokrenula inicijativu koja još uvijek čeka odgovor ministarstva a radi se o odobrenju besplatnog ljekarskog pregleda Romkinja, u cilju poboljšanja reproduktivnog zdravlja. Osim toga, CRI je organizovala radionice, seminare i preglede žena Romkinja i Egipćanki tri godine zaredom. Ovakve aktivnosti sprovedene su u Nikšiću, Podgorici, Beranama i Ulcinju. Predstavnici Centra kazali su da se Romkinje suočavaju sa ozbiljnim zdravstvenim problemima, što objašnjava podatak da su od ukupnog broja djevojaka koje su dobile djecu prije punoljetstva, jedna trećina njih bile Romkinje (43 djevojke).<sup>203</sup>



Učesnice fokus grupe koja se u svrhu ovog izvještaja održala na Koniku u Podgorici, kazale su da iako većina njih nijesu imale zdravstvene knjižice, omogućen im je ljekarski pregled, ali tom prilikom koristile su stara dokumenta sa Kosova. U svakom slučaju, polovina učesnica kazale su da nikada nijesu imale medicinske preglede u Domovima zdravlja u Podgorici, već u kontejnerima u Kampu I, gdje doktor kojeg je angažovao Crveni krst, dolazi da radi preglede svakog radnog dana u sedmici, sat vremena dnevno. Ipak, više od 20 žena često dolaze na preglede, iako praksa kaže da bi doktori trebalo da pregledaju pet pacijenata tokom jednog sata, što su oni naveli kao ozbiljan problem. Takođe su spomenule komplikovane, nejasne i duge procedure kao osnovni razlog nedostatka zdravstvenih knjižica.

Prema mišljenju Ministarstva zdravlja, vezano za gore navedeno, preduzimaju se mjere u svim opštinama gdje živi veliki broj Roma i Egipćana, ali takođe i u ostalim opštinama.

## Diskriminacija prilikom pružanja zdravstvenih usluga

Ministarstvo zdravlja nije dobilo izvještaje o slučajevima diskriminacije i kršenja prava Roma i Egipćana na medicinske informacije, dozvolu i povjerenje na relaciji doktor-pacijent u vezi sa zdravstvenom zaštitom.<sup>204</sup> Međutim, zaštitnik prava pacijenata primarne zdravstvene zaštite dobio je u prvoj polovini 2012. godine 69 žalbi,<sup>205</sup> dok ih je u sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti bilo 279 tokom 2012. godine.<sup>206</sup> Istraživačima nije dozvoljen pristup prirodi žalbe već su dobili opšte informacije da su žalbe na sekundarnu zdravstvenu zaštitu bili prvenstveno vezani za nezadovoljavajuće odnose i tretmane pacijenata a u najmanjem broju slučajeva vezane su za nezadovoljavajuće nedležnosti kada su u pitanju pružene usluge. S druge strane žalbe na primarnu zdravstvenu zaštitu bile su vezane za nezadovoljavajuće odnose i tretman pacijenata, odlaganje doktora da dođe na posao i primi pacijenta u zakazano vrijeme. U svakom slučaju, neefikasnost mehanizama za žalbe je alarmantna, naročito kada ih koriste pripadnici romske i egipćane populacije. Udruženje Egipćana je medijator između doktora i korisnika usluga u Domu zdravlja u Tivtu. Bilo je slučajeva nedostatka pružanja medicinskih pregleda i drugih zdravstvenih usluga koji su kasnije riješeni, ali uglavnom nakon intervencije nevladine organizacije, koje djeluju na osnovu Memoranduma o saradnji koji je potpisan sa ustanovom za primarnu zdravstvenu zaštitu. Egipćanske učesnice u fokus grupi u Tivtu kazale su da se diskriminacija i dalje dešava, iako su primjeri diskriminacije bili svedeni na minimum. Na primjer, doktor u hitnoj pomoći obično ne želi da primi pacijenta koji pripada egipćanskoj populaciji, s izgovorom da oni dolaze često, da im nije ništa, da ne želi da izmjeri pritisak pacijentu i tome slično. Učesnici fokus grupe žalili su na tehničke stvari, a ono što se često dešava jeste da zaposleni u hitnoj ne dolaze nakon poziva starijih lica i bolesnih lica egipćanskog porijekla. Stoga, stariji i bolesni ljudi moraju sami da dođu u prostorije Hitne pomoći. Službe Hitne pomoći nekada prebace pacijente do bolnice u Risnu ili Kotoru, s tim što ih vozilo ne čeka dok završe pregled već se odmah vraća bez pacijenta. Na taj način, Egipćani su izloženi dodatnim troškovima za povratak kući u Tivat.

## Prava pacijenata

Pacijenti u Crnoj Gori zaštićeni su Zakonom o pravima pacijenata koji je usvojen 2010. godine, naročito članom 30 koji definiše pravo na prigovor. Zakon predviđa odredbe vezane za očuvanje dostojanstva pacijenta, prevenciju bolesti, liječenje, njegu i rehabilitaciju, jednaka prava na kvalitet i kontinuiranu zaštitu, jednaka primjena usluga kako građanima tako i strancima, slobodan izbor doktora i zubara, pravo na informacije i obavještenja, pravo na samo-određenje o svemu što se odnosi na sopstveno zdravlje i život osim kada ovo pravo ugrožava život i zdravlje neke druge osobe, pravo na kontrolu medicinske evidencije, pravo na mišljenje drugog stručnjaka, pravo na privatnost i povjerljivost, pravo na nadoknadu i pravo na promišljeno napuštanje bolnice. Na taj način, Zakon pruža širok spektar zdravstvene zaštite ali bi trebalo da bude više precizan u definisanju nezavisnosti Zaštitnika prava pacijenata. Naime, zaštita prava pacijenata

204 Odgovor Ministarstva zdravlja, 5.maj 2014. godine.

205 Herceg Novi 29, Kotor 2, Bijelo Polje 2, Ulcinj 2, Bar 5, Plav 1, Pljevlja 1, Nikšić 2, Kolašin 3, Podgorica 22.

206 Podgorica 216, Nikšić 9, Pljevlja 49, Bar 1, Kotor 4, dok podataka nema za Cetinje, Bijelo Polje i Berane.

je alarmantna stvar zbog neadekvatne implementacije Zakona u tom dijelu. Ono što takođe zabrinjava jeste činjenica da su Zaštitnici osoblje institucije u kojoj ih je imenovao direktor da obavljaju tu ulogu. Na taj način, Zaštitnici nijesu nezavisni jer dolaze iz institucija u kojima su imenovani za Zaštitnike prava pacijenata, pa se dovodi u pitanje priroda njihovih nalaza ali i opseg odgovornosti medicinskih radnika u nekim slučajevima. Oni imaju zakonsku obavezu da istraže i odgovore na bilo koju dobijenu žalbu u roku od tri dana. Pacijent i dalje može da dostavi žalbu na izvještaj i nalaze Zaštitnika. Kao što je mehanizam Zaštitnika prava pacijenata koji je prisutan u svakoj zdravstvenoj ustanovi, tako postoji i Komisija za kontrolu kvaliteta i Generalni Direktorat za kontrolu kvaliteta pri Ministarstvu zdravlja, etički komiteti u zdravstvenim institucijama. Članovi Komisija i Komiteta su zaposlena lica upravo u svim zdravstvenim ustanovama čiji bi rad trebalo da kontrolišu.

Procedura predviđa da je nakon podnošenja žalbe Zaštitnik dužan da odgovori u naredna 48 sata. Žalba se može ostaviti u kutiji koja je smještena na vidljivo mjesto u svakoj zdravstvenoj ustanovi ili se može prijaviti putem telefonske linije koja je otvorena za tu svrhu u svakoj zdravstvenoj ustanovi. Građanska alijansa organizovala je monitoring ustanova za pružanje zdravstvene zaštite i dobila informacije o broju žalbi i o broju istih na koje je odgovorio Zaštitnik.<sup>207</sup> U svakom slučaju, GA nije dobila informaciju o ažurnosti odgovora, niti informaciju o kvalitetu odgovora nakon prijave žalbe. Odgovore su dobile svih 69 žalbi koje su pristigle tokom 2012. godine, međutim nije bilo informacija o njihovom sadržaju niti da li su lica koja su se žalila bila zadovoljna. Ista situacija se primjenjuje i na žalbe koje je dobio Zaštitnik u sekundarnim zdravstvenim ustanovama.

Profesionalci i rukovodioci unutar zdravstvenog sektora su velikim dijelom svjesni i upoznati sa odredbama Zakona o pravima pacijenata, kako je rečeno iz Ministarstva zdravlja. Ipak, na nekim javnim događajima nevladine organizacije kazale su da ih se oni ipak ne pridržavaju striktno. Kao jedan od razloga upravo je neefikasno sprovođenje kaznene politike koja je do danas rezultirala kažnjavanjem jednog doktora zbog korupcije, dok je svega nekoliko drugih slučajeva koji se tiču lošeg liječenja pacijenata i naročito sa fatalnim posljedicama, koji su još uvijek na sudu (neki od tih slučajeva traju više od tri godine). Ono što posebno zabrinjava jeste to što privatne zdravstvene ustanove u tom smislu ne poštuju Zakon i nijedna od njih nije imenovala Zaštitnika prava pacijenata. Građanska alijansa je predstavila ove činjenice Ministarstvu zdravlja. Nakon drugog ciklusa monitoringa (2013. godine), ministar zdravlja, Miodrag Radunović obećao je da će privatnim zdravstvenim ustanovama odrediti rok za imenovanje Zaštitnika prava pacijenata. On je ujedno obećao da će se sankcije izreći ukoliko se Zaštitnik ne bude imenovao. Do danas, privatne zdravstvene institucije nijesu imenovala Zaštitnika prava pacijenata.

Brojna istraživanja<sup>208</sup> pokazuju da je korupcija rasprostranjena u zdravstvenom sektoru. Zvanično priznanje o prisustvu korupcije dobili smo i od ministra zdravlja, koji je eksplicitno priznao da korupcija postoji i saopštio da je treba što prije iskorijeniti. Tom prilikom on je pozvao građane da prijave korupciju. Ministar je takođe zabranio paralelan rad medicinskih radnika u privatnim zdravstvenim ustanovama, što je omogućavalo nepotrebno upućivanje pacijenata u te privatne ustanove. Mali broj procesuiranih slučajeva i sankcionisanih medicinskih radnika je alarmantan. Upravo je adekvatna kaznena politika neophodna za preventivno djelovanje. Što se građana tiče, veliki broj njih ukazali su na zdravstvo kao sektor koji je najviše podložan korupciji. GA je radila istraživanje prošle godine na uzorku od 143 građana unutar bolničkog kompleksa Kliničkog centra. Više od 50% građana kazali su da su doktorima dali poklon a da je 20% doktora eksplicitno tražilo novac za učinjenu intervenciju.

## Svijest o zdravlju

Ministarstvo zdravlja saopštilo je da je tokom 2013. godine održano 20 radionica u Kampu na Koniku na sledeće teme: prava i obaveze pacijenata, HIV/AIDS, šuga, zaštita reproduktivnog zdravlja, zavisnost, kolektivni smještaj – zdravstveni rizici, prevencija dijabetesa, nasilje u porodici, promocija zdravlja, oralno zdravlje, itd. Sve teme predstavljene su na radionicama po dva puta.

207 Građanska alijansa, Monitoring rada zdravstvenih institucija 2013.

208 CEDEM, Godišnje istraživanje o korupciji, 2013. dostupno na <http://cedem.me/en/programmes/empirical-research/other-opinion-polls/finish/41-opinion-polls/403-annual-survey-on-corruption-2013-population-survey.html>.

## Koordinacija između sektora

Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo prosvete i Ministarstvo zdravlja, potpisali su 14. aprila 2014. godine, Protokol o međusektorskoj saradnji i zajedničkom radu u cilju prevencije napuštanja djece, gdje je prioritet smjestiti dijete kod neke porodice, umjesto u instituciju. Kako je saopšteno, Protokol je usmjeren na najranjivije grupe kao što su buduće majke, novorođenčad i djece uzrasta do tri godine, dok se istovremeno sve mjere i procedure iz Protokola odnose i na svu djecu koja rastu u biološkim porodicama. Samim tim, mjere se odnose na svu djecu pa su relevantne i za djecu romske i egipćanske populacije. Protokol je potpisan kao jedan od ishoda projekta „Reforma sistema socijalne i dječije zaštite“, koji je sproveo UNICEF kroz IPA1.

Kroz međusektorsku saradnju, Ministarstvo zdravlja je u svom polju odgovornosti preduzelo mjere jačanja svijesti kako bi upoznalo zaposlene u zdravstvenom sistemu sa pravima raseljenih i interno raseljenih lica na zdravstvenu zaštitu, koje oni ostvaruju na ravnopravnoj osnovi sa građanima Crne Gore, u skladu sa Odredbama koje su gore spomenute. Istovremeno, instrukcije su dostavljene direktorima zdravstvenih ustanova a odnose se na način informisanja ove populacije o važnosti prevencije i ulogu savjetovališta, kao i korišćenje usluga savjetovališta kada je riječ o očuvanju i poboljšanju zdravlja.



## 6. STANOVANJE

### Pristup smještaju

Uslovi stanovanja Roma i Egipćana su alarmantni. U izvještaju Vlade o implementaciji Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016, Vlada je navela da nema preciznih podataka o objektima u kojima stanuje romska i egipćanska populacija i da su uslovi većine njih ispod državnih i međunarodnih standarda stanovanja.<sup>209</sup>

Aktivnosti na planu rješavanja stambenih problema raseljenih lica koja žive u kolektivnim centrima intenzivirane su kroz dodjeljivanje lokacija za izgradnju stambenih objekata u Nikšiću, Pljevljima, Beranama, Hercegu Novom i Glavnom gradu Podgorici, u okviru Regionalnog stambenog programa. To znači da su navedene opštine pronašle načine da učestvuju u ovom programu i obezbijede adekvatne parcele i besplatnu primarnu infrastrukturu. Kako je najavljeno, kroz ovaj regionalni projekat, Nikšić će biti prva opština koja će riješiti stambena pitanja ove godine izgradnjom 62 stana za Rome i Egipćane. U opštini Herceg Novi usvojena je i lokalna studija stanovanja romske i egipćanske populacije, koja je nastala kao rezultat projekta „Unaprjeđenje integracije Roma i Egipćana na lokalnom nivou“, koji su zajednički implementirali CEDEM, NVO Mladi Romi i opština Herceg Novi. Fondacija za otvoreno društvo iz Budimpešte finansijski je podržala ovaj projekat. Lokalna studija stanovanja, koja je nastala kao rezultat spomenutog projekta imala je za cilj da pruži detaljan pregled uslova stanovanja Roma i Egipćana u ovoj opštini, ali i da definiše preporuke zasnovane na validnim i provjerljivim podacima sa terena. Studija je potkrijepljena stručnom analizom pravnog konsultanta i građevinskog inženjera.

Kroz Akcioni plan za sprovođenje Strategije, Vlada je predvidjela veliki broj mjera koje doprinose inkluziji RE populacije. Veliki broj mjera nijesu direktno vezane za romsku i egipćansku zajednicu već za opštine u kojima ova populacija živi. Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016 i Akcioni plan predviđaju mjere u cilju promovisanja inkluzije, desegregacije i ne-diskriminišućeg pristupa stambenim resursima. Na taj način, predviđeno je usvajanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih akata koji regulišu oblast socijalnog stanovanja (normativni okvir); izgradnja stambenih objekata namijenjenih ovoj populaciji; legalizovanje pojedinih objekata ili čitavih naselja, kao i pomoć u rješavanju spornih slučajeva koji su vezani za imovinu i omogućavanje posjedovanja i mirnog uživanja imovine od strane Roma i Egipćana; priključenje stambenih objekata na infrastrukturu (vodovod, kanalizacija, električna mreža, putna mreža idr.); pružanje pomoći za saniranje i poboljšanje uslova stanovanja u objektima od trošnog materijala u kojima žive romske i egipćanske porodice a koji su iz bezbjednosnih razloga problematični; izmještanje naselja ili deponija za otpad u blizini naselja romske i egipćanske populacije u skladu sa prostorno planskom dokumentacijom; izrada i kandidovanje projekata sa lokalnim samoupravama i romskim nevladinim organizacijama prema međunarodnim institucijama i donatorima za dobijanje sredstava međunarodne pomoći za ove namjene; usvajanje Zakona o socijalnom stanovanju, pravno definisanje oblasti socijalnog stanovanja, donošenje Nacionalnog programa socijalnog stanovanja za period od tri godine, izrada Lokalnog programa socijalnog stanovanja, usvajanje Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata, omogućavanje legalizacije nelegalnih objekata.

Izgradnja stambenih objekata koji su namijenjeni RE populaciji počela je i 79 stanova je završeno (u Bijelom Polju, Beranama, Nikšiću, Podgorici, Pljevljima). Stanovi u Bijelom Polju u naselju Ribarevine namijenjeni su građanima u socijalnoj potrebi i penzionerima u Bijelom Polju, ali po planu, deset stanova trebalo bi da pripame Romima. Iako su stanovi završeni i prazni, Romi se još uvijek nijesu uselili. Tufik Bojadžić, potpred-

209 Izvještaj o sprovođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016 u 2013. godini.

sjednik opštine kazao nam je da se to uskoro neće desiti, čak ni za mjesec dana nakon izbora koji su održani 25. maja, zbog Zakona o izborima koji zabranjuju raspisivanje oglasa tokom i mjesec dana nakon izbora. Bojadžić nam je takođe rekao da je prije raspisivanja oglasa neophodno odrediti i kriterijume za dodjelu stanova, jer je broj romskih porodica mnogo veći od broja stanova namijenjenih toj populaciji. Cilj je, prema riječima Bojadžića, bio da se porodice koje stanuju u naselju Rakonje pored samog magistralnog puta smjeste u ove stanove zbog njihove ugroženosti od saobraćaja. Stanovi imaju oko 60 kvadratnih metara i nalaze se u naselju gdje žive građani drugih nacionalnosti. Međutim, tokom izgradnje stanova, mještani su organizovali proteste i podnijeli peticiju lokalnim vlastima da ne dozvole promjenu nacionalne strukture naselja i ne nasele Rome u pomenute stanove. Ipak, iz opštine su saopštili da će Romi dobiti stanove. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava obezbijedilo je sredstva za ove stanove.

Takođe, uz sredstva koja je obezbijedilo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava izgrađeno je devet stanova za pripadnike RE populacije u naselju Ozrinići u Nikšiću. Bunili su se i mještani ovog naselja navodeći da će priključenje tri zgrade na vodovodnu mrežu značajno otežati snabdijevanje cijelog naselja vodom. Bez obzira na navedene razloge, atmosfera etničke distance je primijetna s otporom susjeda, što obilježava svaki projekat vezan za stanovanje Roma i Egipćana.

Kroz program njemačke međunarodne organizacije HELP, obezbijedjeni su stanovi za romske i egipćanske porodice na nekoliko drugih lokacija. Naime, stanovi su izgrađeni u naselju Konik u Podgorici, u Beranama u Riversajdu i u Pljevljima u naselju Trlica. Izgrađeno je više od 60 stambenih jedinica koje su date pripadnicima RE populacije na stanovanje. Izgradnju ovih stanova finansirali su Njemačka vlada i EU.

NVO Mladi Romi iz Herceg Novog obavijestila nas je da je projekat koji je pokrenut u toj opštini u cilju jednostavnije dodjele stanova romskim porodicama zaposleni u Javnom komunalnom preduzeću, izazvao velike problem ovim porodicama da otplate stanove. Preduzeće je potpisalo ugovore sa četiri romska domaćinstva za kupovinu stanova pod, navodno, "povoljnim uslovima". Potpisivanjem tog ugovora porodice nijesu u mogućnosti da plate visoke mjesečne rate za otplatu pozajmice (znatno viša rata od vrijednosti na tržištu), zbog nepovoljnih uslova kredita, što porodicama nije bilo objašnjeno na pravi način. Predstavnici NVO Mladi Romi podnijeli su inicijativu Ombudsmanu 9. juna, sa molbom da provjeri ugovore.

S druge strane, iz ove NVO naveli su i jedan pozitivan primjer rješavanja stambenog pitanja u toj opštini. Naime, opština Herceg Novi dodijelila je 2010. godine placeve građanima u stanju socijalne potrebe. Od ukupno 17 placeva, jedan plac bio je dodijeljen romskoj porodici. S obzirom na to da porodica nije imala sredstva da sagradi kuću, opština Herceg Novi izgradila je kuću za ovu porodicu u saradnji sa HELP-om.

Najviša očekivanja u ovom sektoru su od Regionalnog projekta za stanovanje (RHP) da riješi stambena pitanja za 6,063 lica ili za 1,177 domaćinstava.<sup>210</sup> Ovaj projekat obuhvata najranjivije kategorije sa posebnim naglaskom na Kamp na Koniku. Ukupna vrijednost ovog projekta je 27.696 miliona eura, doprinos države je 15% ili 4.154 miliona eura a donatorska sredstva iznose 23.542 miliona eura. Doprinos države prvenstveno se ogleda kroz dodjelu zemljišta i obezbjeđivanje primarne infrastrukture. U okviru RHP, u martu 2013. godine, Crna Gora je predstavila „Pilot projekat – Nikšić“ za izgradnju 62 stambene jedinice, čija je ukupna vrijednost 2.780.000 eura. Sanja Mugoša, izvršna direktorica PROCON-a, Nacionalne jedinice za implementaciju projekta, kazala je istraživaču koalicije da je priprema tenderske dokumentacije bila u toku i da bi do kraja juna 2014. godine, trebalo da bude raspisan tender za izbor izvođača radova. Ministarstvo rada i socijalnog staranja usvojilo je Pravilnik za izbor korisnika i osnovalo Komisiju za odabir korisnika i sastavilo preliminarnu listu korisnika u skladu sa javnim pozivom. Na javni poziv prijavile su se 92 porodice koje su predale prijave. Od tog broja, 20 porodica bile su romske nacionalnosti. Ovaj javni poziv zapravo je bio obavještenje za građane a biće ponovljen kada radovi budu pri kraju jer Zakon o upravnom postupku dozvoljava formiranje konačne liste tek u roku od šest mjeseci do završetka projekta.

Kroz regionalni RHP program odobren je i projekat „Kamp Konik“. Ovaj projekat predviđa izgradnju 120 stambenih jedinica. Ukupna vrijednost projekta je 7.347.135 eura. U toku je izradnja glavnog projekta a očekuje se da će tokom ove godine početi radovi na izgradnji stanova.

Kroz RHP odobren je i projekat "Dom starih" u Pljevljima. Na osnovu podataka koje smo dobili od Ministarstva rada i socijalnog staranja, na javni poziv odgovorilo je oko 15 kandidata RE populacije koji su zainteresovani za smještaj u ovu ustanovu. Tačan broj nije bilo moguće utvrditi jer raseljeni i interno raseljena lica nijesu bila obavezna da se izjašnjavaju po etničkoj pripadnosti. Vrijednost ovog projekta je 2.612.407 eura. U toku su procedure za stvaranje uslova za implementaciju projekta.

Stanovi koji budu izgrađeni kroz ovaj program, na osnovu Zakona o socijalnom stanovanju, biće u vlasništvu lokalnih samouprava. Svake dvije godine vršiće se revizija prava na stanovanje. Prema dosadašnjem iskustvu i medijskim navodima, ovakva vrsta kontrole nije bila adekvatno sprovedena u velikom broju opština koje imaju stanove za socijalno ugrožena lica. Zbog nedostatka efikasne kontrole, korisnici nekih stanova ostali su u njima duže, iako više nisu socijalno ugroženi. Zbog toga postoji osnovana zabrinutost da li će lokalne samouprave imati kapacitete da sprovedu efikasan monitoring u tom smislu.

U Izvještaju Vlade o sprovođenju Strategije za 2012. godinu navedeno je da će na osnovu IPA projekta koji je trebalo da počne 2013. godine, biti sagrađeno 90 stambenih jedinica na Koniku. Takođe je navedeno da bi trebalo da bude izgrađen višenamjenski centar kao i da bi sredstva za obrazovanje i zapošljavanje ove populacije trebalo da budu obezbijeđena.<sup>211</sup> U svakom slučaju, izgradnja još uvijek nije počela. Izvještaj za 2013. godinu ne sadrži informacije o odlaganju početka ovog projekta. Prema informacijama koje smo dobili iz Ministarstva rada i socijalnog staranja, tender je završen i postupak odabira izvođača radova uskoro će biti sproveden. Takođe je došlo i do promjene broja stanova pa će umjesto planiranih 90 biće sagrađeno 51 stambena jedinica. Nema pouzdanih podataka o tome zašto je planirani broj stanova smanjen. Generalno, nijedan od planova gradnje za Rome ne naglašava pitanja desegregacije dok se i dalje predlažu rješenja koja mogu voditi segregaciji. Osim toga, svi stambeni projekti koji su vezani za RE populaciju sa statusom interno raseljenih lica u Podgorici planirani su za područje Konika, gdje rizik od novih oblika segregacije raste.

Ne postoje kontradikcije između standardnih regionalnih politika o stanovanju i ciljeva desegregacije. Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016 prepoznata je u dokumentu "Pravci razvoja Crne Gore", koja se odnosi na stanovanje, tako da nema neusaglašenosti u normativnom dijelu. Ono što de facto postoji jesu neformalna – divlja naselja za koja bi tek trebalo naći rješenje kroz izmjenu planske dokumentacije. Trebalo bi posebno naglasiti da su uslovi stanovanja u ovim naseljima zabrinjavajući jer nemaju izgrađenu infrastrukturu.

## Pristup komunalnim uslugama

Kada je riječ o ostvarivanju prava na adekvatno stanovanje i alternativnom smještaju za Rome i Egipćane prisutni su brojni problemi. Nema pomaka u izradi programa lokalnih samouprava koji su namijenjeni socijalnom stanovanju, shodno Zakonu o socijalnom stanovanju, dijelom usljed nedostatka kapaciteta lokalnih samouprava, ali i zbog nedostatka finansijskih sredstava za njihovu implementaciju. S druge strane, Zakon o legalizaciji neformalnih objekata još uvijek nije usvojen. Ovaj Zakon bi omogućio legalizaciju neformalnih objekata u kojima pretežno žive pripadnici ove populacije.

Naselje „Lovanja“ u Tivtu, gdje stanuju Egipćani, ima mnogo problema. Objekti u ovom naselju nemaju struju, vodu i mokri čvor, nemaju grijanje zimi, a temperature ljeti su vrlo visoke. U ovom naselju ali i u naselju „7. jul“ ne vrši se dezinfekcija i deratizacija, smeće se ne odnosi na vrijeme, nema osvetljenja u naseljima (Lovanja nema rasvjetu, a u naselju 7. jul ne mijenjaju se redovno sijalice). Na fokus grupi koja je održana u Tivtu, jedan učesnik koji pripada egipćanskoj populaciji kazao je da ima 27 godina radnog staža. On je dodao da živi sa devet članova porodice u drvenoj baraci u kojoj je velika vlaga a u kojoj su pacovi i zmije česta pojava. Učesnici fokus grupe iz ovog naselja kazali su da lokalne samouprave nijesu posjetile ovo naselje da bi ustanovili kakvo je stanje i preduzeli adekvatne mjere.

211 Izvještaj o sprovođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016. u 2012. godini.

Uslovi života u Kampovima I i II na Koniku u Podgorici, koji su bez struje, mokrog čvora i vode, takođe, posebno zabrinjavaju. Država je u početku pokrivala troškove električne energije ali su danas za te troškove odgovorne porodice koje su zvanični korisnici kontejnera i baraka. U svakom slučaju, status interno raseljenih lica ostao je isti već 15 godina a vremenom, okolnosti i aktivnosti na poboljšanju osnovnih uslova života su se promijenile. Ispravno je reći da su ta lica zaglavljena između političkih interesa Kosova i Crne Gore, ali i susjednih i EU država. Ipak, nema zvaničnih protivvrječnosti između uobičajenog stanovanja i regionalnih politika vezanih za interno raseljena lica.

## Implementacija Nacionalne Strategija za inkluziju Roma (NSIR)

NSIR predviđa usvajanje odgovarajućih zakona i podzakonskih akata koji upravljaju poljem socijalnog stanovanja i izgradnjom stambenih objekata namijenjeni raseljenim i interno raseljenim licima (uključujući Rome). Zakon je usvojen ali još uvijek nije sasvim sproveden, naročito u oblastima usvajanja lokalnih socijalnih planova. Procedure vezane za izgradnju stanova za raseljena i interno raseljena lica su u fazi razvoja.

## Urbano planiranje i ruralni razvoj

Očigledno je da populacija u Crnoj Gori sve više migrira u centralni i južni dio države. Ono što posebno zabrinjava jeste napuštanje sela na sjeveru Crne Gore. Egalizacioni fond osnovan je na osnovu Zakona o finansiranju lokalnih samouprava a koristi se kao instrument za ujednačavanje finansijski slabijih opština; tako da je do danas, najviše novca iz ovog fonda bilo dodijeljeno opštinama na sjeveru i pretežno ruralnim opštinama.

Do usvajanja Zakona o socijalnom stanovanju, socijalno stanovanje nije bilo definisano pozitivnim regulativama Crne Gore.<sup>212</sup> Zakon o socijalnom stanovanju usvojen je 23. jula 2013. godine. Koalicija nije dobila podatke o broju RE predstavnika koji su bili pod uticajem mjera predviđenih Zakonom o socijalnom stanovanju. Ovakvi podaci nisu spomenuti čak ni u Izvještaju Vlade o sprovođenju Strategije. Zakon o socijalnom stanovanju prepoznaje RE populaciju kao prioritetnu grupu, u cilju rješavanja pitanja stanovanja i potreba lica koja ih ne mogu zadovoljiti na tržištu. Na osnovu Zakona, Ministarstvo održivog razvoja i turizma osnovalo je međusektorsku radnu grupu koja radi na pripremi opšteg programa o socijalnom stanovanju. Na tom osnovu, lokalni programi socijalnog stanovanja trebalo bi da budu razvijeni i sprovedeni.

## Uključenost lokalnih i regionalnih vlasti, lokalnih romskih i ne-romskih zajednica

Kada je riječ o inkluziji predstavnika regionalnih i lokalnih vlasti, lokalnoj romskoj i ne-romskoj zajednici u oblasti socijalnog stanovanja, to se uglavnom zasniva na sprovođenju projekata koji dobijaju podršku međunarodnih institucija. Odnos vlasti prema ovoj temi trenutno se ogleda kroz usvajanje Zakona o socijalnom stanovanju, najavljivanje Akcionog plana za 2014. godinu, usvajanje Nacionalnog programa za socijalno stanovanje za period od tri godine i razvoj lokalnog programa socijalnog stanovanja. Predstavnici vlasti još uvijek se nijesu sastali sa predstavnicima RE populacije ili sa predstavnicima drugih zajednica, kako bi ih na bilo kakav način uključili u cilju kreiranja održivog rješenja po pitanju socijalnog stanovanja.

212 Ibid.

## BIBLIOGRAFIJA

- Ustav Crne Gore (Službeni list, Br.1/2007)
- Zakon o manjinskim pravima i slobodama (Službeni list, Br..2/2011)
- Zakon o izboru odbornika i poslanika (Službeni list, Br. 46/2011)
- Zakon o zabrani diskriminacije (Službeni list, Br. 46/2010)
- Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (Službeni list, Br. 42/11)
- Zakon o socijalnom stanovanju (Službeni list, Br. 35/2012)
- Zakon o strancima (Službeni list, Br. 82/ 08, 72/ 09, 32/11, 53 /11 i 27/13)
- Krivični Zakonik Crne Gore (Službeni list, Br. 70/03, 13/04, 47/06, 40/08, 25/10, 73/10, 32/11, 64/11, 40/13)
- Odluka o načinu ostvarivanja prava za raseljena lica iz bivše Jugoslavije i interno raseljena lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori (Službeni list, Br.45/2010 i 64/2011)
- Odluka o uslovima i procedurama saradnje između državne administracije i nevladinih organizacija (Službeni list, Br. 07/2012)
- Odluka o uslovima i procedurama za vođenje javnih konsultacija za pripremu zakona, kao i sa opštinskim odlukama o uslovima i procedurama za učešće građana u javnim poslovima (Službeni list, Br. 13/08, 64/11)
- Odluka o kriterijumima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele prihoda od igara na sreću (Službeni list, Br. 42/2011)
- Rješenje o Savjetu za zaštitu od diskriminacije (Službeni list, Br. 50/11, 53/11)
- Pravilnik o internoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva za ljudska i manjinska prava
- Godišnji Program Ministarstva za ljudska i manjinska prava za 2014. godinu
- Okvir Odluke 2001/220/JHA o položaju žrtava u krivičnim postupcima 2004/80/EZ
- Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU, Brisel, COM (2010) 670
- Nacrt Odredbe za Evropski savjet I Evropski Parlament u vezi Instrumenta za predpristupnu pomoć za period 2014–2020 (IPA II), Brisel, 7.12.2011, COM(2011) 838 final 2011/0404 (COD)
- Zajedničko Mišljenje Venecijanske komisiji i ODIHR-a o Zakonu o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Br. 637/2011
- Opšti komentari Br. 4.26 (61) o temama vezanim za kontinuitet obaveza pod ICCPR, Komitet za ljudska prava, Dok. UN CCPR/C/21/Rev.1/Add.8, 8. decembar 1997
- EU Okvir za Nacionalnu Strategije o Romima do 2020. (COM(2011)0173)
- Direktive za razvoj Crne Gore (MDD) 2013–2016
- Nacrt dokumenta o državnoj strategiji
- Operativni program 2012–2013 pod IPA Komponentom IV
- Nacionalna Strategija za Inkluziju Roma (NSIR) 2012–2016
- DEKADA INKLUZIJE ROMA 2005–2015
- Strategija za trajno rješenje problema raseljenih i interno raseljenih lica, sa posebnim naglaskom na područje Konika 2011–2015
- Strategija o reintegraciji lica koja su vraćena na osnovu sporazuma o readmisiji 2011–2015



Strategija za smanjenje siromaštva 2007–2011

Strategija za razvoj socijalne zaštite i zaštite djece 2013–2017

Nacionalna Strategija protiv trafikinga 2012–2018

Izveštaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda o zaštiti djece od svih oblika eksploatacije, Podgorica 2013

Drugi državni izvještaj o implementaciji Okvirne Konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, Vlada Crne Gore, Podgorica, Jul 2012

Izveštaj o zaštiti i primjeni manjinskih prava, Vlada Crne Gore, Podgorica, April 2013

Izveštaj o implementaciji NRIS-a za 2012, Podgorica, April 2013

Izveštaj o implementaciji Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016 u 2013.

Akcionni plan za implementaciju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012–2016 za 2014

Plan interne reorganizacije javnog sekora, Podgorica, Jul 2013

Djeca u Crnoj Gori – podaci sa Popisa 2011, UNICEF, MONSTAT

Građanska alijansa, Monitoring rada zdravstvenih institucija 2013

Izveštaj o implementaciji Akcionnog plana za Poglavlje 23, Vlada Crne Gore, Podgorica, Mart 2014

LJUDSKA PRAVA U CRNOJ GORI – OD REFERENDUMA DO POČETKA EU PREGOVORA, GA, 2013. Podgorica

LJUDSKA PRAVA U CRNOJ GORI – 2011, GA, Podgorica, Balkanski Fond za Demokratiju

ZASTUPLJENOST ETNIČKIH ZAJEDNICA U JAVNOJ ADMINISTRACIJI U CRNOJ GORI, YIHR, 2010, Podgorica.

LJUDSKA PRAVA U CRNOJ GORI, YIHR, Podgorica 2011

LJUDSKA PRAVA U CRNOJ GORI, YIHR, Podgorica 2010

LJUDSKA PRAVA U CRNOJ GORI, YIHR, Podgorica 2009

INFORMISANJE NA MANJINSKIM JEZICIMA I SADRŽAJI O KULTURI I TRADICIJI MANJINSKE POPULACIJE NA JAVNIM SERVISIMA U CRNOJ GORI, YIHR, 2009

LJUDSKA PRAVA U CRNOJ GORI, YIHR, Podgorica 2008

LJUDSKA PRAVA U CRNOJ GORI, YIHR, Podgorica 2007

Informisanje o zastupljenosti manjinskih nacija i drugih manjinskih zajednica na javnim servisima, organima vlasti i lokalnim samoupravama u Crnoj Gori, Vlada Crne Gore, Podgorica, Mart 2013

Izveštaj o razvoju po mjeri čovjeka – 2009 – Crna Gora: Društvo za sve, UNDP, Podgorica, 2009

Studija o nasilju u porodici i nasilju nad ženama u Crnoj Gori, UNDP/CEED Consulting, Podgorica, 2012

Djeco istupite: Rizik od trafikinga i otpora u Jugoistočnoj Evropi, Crna Gora Save the Children, 2007

Izveštaj o stanju u sudstvu, antikorupcija i osnovna prava, CRNVO, Podgorica, Oktobar 2013

Dobra praksa u inkluziji Roma na lokalnom nivou, CEDEM, Podgorica, Jul 2012

Studija o efektima EU fondova na društvenu integraciju Roma u Crnoj Gori, CEDEM, Septembar 2013

Izveštaj o ključnim izazovima u sistemu azila i migracija u Crnoj Gori, CEDEM/Građanska alijansa, Podgorica, Decembar 2013

Etnička distance 2012, CEDEM, Podgorica, Decembar 2013  
Nacrt Analize o dostupnosti socijalne pomoći za Rome i Egipćane u Crnoj Gori, CEDEM, Podgorica, Januar 2014

## Korisni linkovi

[http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/montenegro\\_2013.pdf](http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf)  
[http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/montenegro\\_2013.pdf](http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf)  
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>  
<http://www.minmanj.gov.me/vijesti/127481/JAVNI-POZIV.html>  
<http://www.ombudsman.co.me/propisi.php>  
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm>  
<http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B0AAAAD66-7423-4BF1-ADD5-1657A24AF12C%7D>  
[http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9276\\_file12\\_report-progress-me.pdf](http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9276_file12_report-progress-me.pdf)  
<http://www.cedem.me/en/publications/viewdownload/48-publikacije-eng/444-study-on-effects-of-eu-support-for-social-inclusion-of-roma-in-montenegro.html>  
[http://www.prcentar.me/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1968:osnovana-radna-grupa-za-praenje-implementacije-dekade-roma&catid=58:pres-konferencije&Itemid=545](http://www.prcentar.me/index.php?option=com_content&view=article&id=1968:osnovana-radna-grupa-za-praenje-implementacije-dekade-roma&catid=58:pres-konferencije&Itemid=545)  
<http://www.gov.me/en/search/128212/Montenegro-Development-Directions-2013-2016.html>  
[http://www.pobjeda.me/2013/12/14/otvoreno-prihvatileste-za-strance-u-spuzu-sistem-azila-u-fokusu-pregovora-sa-eu/#.UvPbk\\_IdWSo](http://www.pobjeda.me/2013/12/14/otvoreno-prihvatileste-za-strance-u-spuzu-sistem-azila-u-fokusu-pregovora-sa-eu/#.UvPbk_IdWSo)  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/montenegro/screening\\_reports/20130218\\_screening\\_report\\_montenegro\\_ch24.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/montenegro/screening_reports/20130218_screening_report_montenegro_ch24.pdf)  
<http://www.cedem.me/en/publications/viewdownload/48-publikacije-eng/464-policy-report-key-challenges-in-the-area-of-migrations-and-asylum-in-montenegro.html>  
<http://www.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/si/Gender/Study%20on%20Family%20Violence%20and%20Violence%20against%20Women.pdf>  
<http://resourcecentre.savethechildren.se/library/children-speak-out-trafficking-risk-and-resilience-southeast-europe-montenegro-report>  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA\\_2012\\_9\\_FGR\\_MNE\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2012_9_FGR_MNE_en.pdf)  
<http://www.osce.org/cthb/109731>  
[www.antitrafficking.gov.me](http://www.antitrafficking.gov.me)  
<http://www.crink.me/okrugli-sto-za-prezentaciju-nacrta-nap-a-za-romkinje-i-egipcanke>  
<http://www.cedem.me/en/publications/finish/48-publikacije-eng/451-situation-report-in-the-area-of-judicial-reform-and-human-rights-chapter-23-in-montenegro-in-the-period-from-10-october-2012-to-1-october-2013.html>  
[http://www.ombudsman.co.me/djeca/docs/110420133\\_kompilacija\\_izvjestaja%20konacna.pdf](http://www.ombudsman.co.me/djeca/docs/110420133_kompilacija_izvjestaja%20konacna.pdf)  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp)  
<http://www.airecentre.org/pages/discrimination.html>  
<http://www.sudovi.me/vrhs/evropski-sud-esljp/odluke-protiv-crne-gore>  
<http://www.legislationline.org/documents/id/16665>  
[http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html)  
[www.mvpei.gov.me/en/library/document](http://www.mvpei.gov.me/en/library/document)  
<http://www.cedem.me/en/publications/viewdownload/48-publikacije-eng/458-ethnic-distance-2013.html>  
[http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/HRA-JUVENTAS-usvojeni-predlozi-u-predlogu-Zakona-o-izmjenama-i-dopunama-KZ-a\\_april-2013.godine.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/HRA-JUVENTAS-usvojeni-predlozi-u-predlogu-Zakona-o-izmjenama-i-dopunama-KZ-a_april-2013.godine.pdf)  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/PDF\\_2nd\\_SR\\_Montenegro\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_2nd_SR_Montenegro_en.pdf)  
[http://192.185.34.202/~skupcg/skupstina/cms/site\\_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJESTAJI/221/221\\_0.pdf](http://192.185.34.202/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJESTAJI/221/221_0.pdf)

<http://www.gamn.org/index.php/mn/novosti/108-otvoreno-pismo-o-presudi-upravnog-suda-o-fondu-za-zastitu-i-ostvarivanje-manjinskih-prava>

<http://www.glb.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Montenegro-negotiating-framework.pdf>

<http://www.pgf.co.me/index.php/me/20-kbkb>

[http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/134444/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-strancima.html)

<http://www.gov.me/.../FileDownload.aspx?rld=126674...2>

[http://www.mmp.gov.me/organizacija/OUZ\\_RAE/113272/Javni-poziv-nevladinim-organizacijama-za-predlaganje-kandidata-kinje-za-clana-icu-Komisije-za-pracenje-sprovođenja-Strategije-za.html](http://www.mmp.gov.me/organizacija/OUZ_RAE/113272/Javni-poziv-nevladinim-organizacijama-za-predlaganje-kandidata-kinje-za-clana-icu-Komisije-za-pracenje-sprovođenja-Strategije-za.html)

<http://www.skupstina.me/index.php/me/sjednice/sjednice-skupstine>

[http://www.192.185.34.202/~skupcg/skupstina/cms/site\\_data/DOC25/ZAKONI%20I%20ZVJESTAJI/221/221\\_0.pdf](http://www.192.185.34.202/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20ZVJESTAJI/221/221_0.pdf)

Ovaj izvještaj pripremila je koalicija organizacija građanskog društva koju sačinjavaju Udruženje Egipćana, Centar za romske inicijative, Građanska alijansa (vodeća organizacija), Forum MNE i NVO "RUŽA".

Autori ovog izvještaja su: Ajša Hadžibegović (direktor programa, Građanska alijansa); Fatima Naza (asistent na programu, Centar za romske inicijative); Marija Vuksanović (menadžer projekt, CEDEM), Milan Radović (koordinator Programa za ljudska prava, Građanska alijansa).

Takođe, u projekat su bili uključeni sljedeći istraživači: Brahimi Džafer, Đorđe Trajčević, Edin Koljenović, Eldina Kastrat, Elvira Hadžibegović Bubanja, Enis Eminović, Fatima Naza, Milan Radović, Milena Čarapić, Milijam Delija, Tamara Čirgić, Zana Dubović.

U okviru izrade izvještaja, u proces konsultacija, bile su uključene sljedeće organizacije: Sekretarijat Fondacije Dekada inkluzije Roma, Odsjek za javne politike Centralno-evropskog univerziteta, Evropski centar za prava Roma, Habitat for Humanity, Fond za obrazovanje Roma i programi Fondacije za otvoreno društvo: Najbolja iskorišćenost EU fondova za Rome i Romski program javnog zdravlja.

Tokom 2013/2014. godine, Sekretarijat Dekade podržao je izvještaje koalicija građanskog društva u osam zemalja: Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Crnoj Gori, Srbiji, i Ujedinjenom Kraljevstvu. Tokom 2012. godine, pružena je podrška za izradu pilot izvještajau sljedećim zemljama: Albaniji, Bugarskoj, Češkoj Republici, Mađarskoj, Makedoniji, Rumuniji, Slovačkoj i Španiji.

Kroz ove izvještaje, koalicije organizacija građanskog društva su imale za cilj da dopune postojeće i/ili predstave alternativne informacije vezane za izvještaje o napretku koje podnose vlade zemalja učesnica Dekade inkluzije Roma, kao i izvještaje koje podnose države ugovornice Evropske komisije u sprovođenju Nacionalnih strategija inkluzije Roma (NSIR). Ovi izvještaji nisu zamjena za kvantitativni monitoring i evaluaciju državnih organa, već pokušaj da selokalna znanja i iskustva inkorporiraju u nacionalne i evropske politike inkluzije Roma, i odraz su stvarnog uticaja vladinih mjera na društvo. Izvještajima građanskog društva nastojese pružiti dodatni podaciu odnosu na zvanične izvještaje, posebno onda kada zvanični podaci izostaju, ali i ponuditi alternativno tumačenje objavljenih podataka.

Koordinator ovog projekta je Sekretarijat Fondacije Dekada inkluzije Roma u saradnji sa programom Fondacije za otvoreno društvo Najbolja iskorišćenost EU fondova za Rome. Projekat finansira Kancelarija za romske inicijative Fondacije za otvoreno društvo.



## Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Teréz körút 46.

1066 Budapest, Hungary

[www.romadecade.org](http://www.romadecade.org)