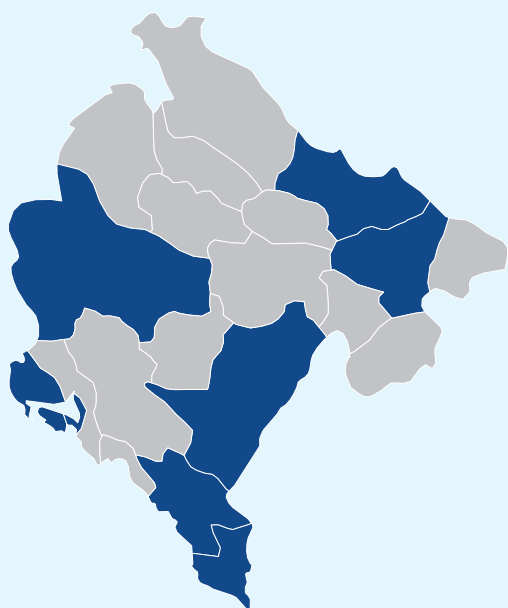
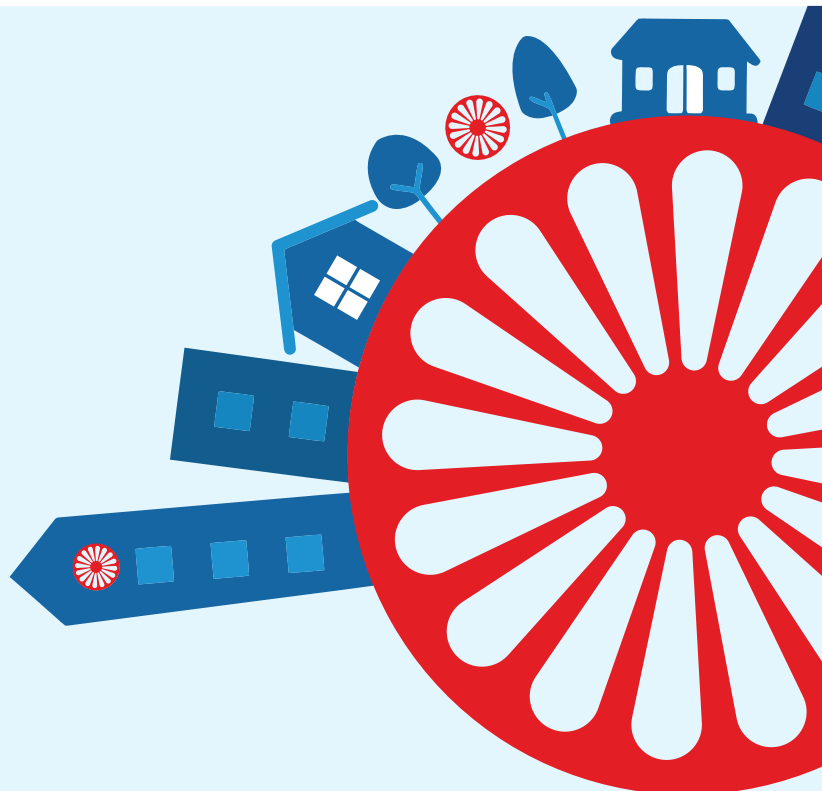


# ROMACTED

*Promoting good governance  
and Roma empowerment  
at local level*



Crna Gora



**Analiza pravnih i institucionalnih mehanizama za pružanje servisa socijalne integracije Roma i Egipćana u Crnoj Gori sa analizom nepokrivenih nadležnosti i nedostajućih servisa podrške**

**Promivisanje dobrog upravljanja i osnaživanja Roma na lokalnom nivou**

Finansirano  
od strane Evropske unije i  
Savjeta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano  
od strane Savjeta Evrope





*Promoting good governance  
and Roma empowerment  
at local level*

**ANALIZA PRAVNIH I INSTITUCIONALNIH MEHANIZAMA  
ZA PRUŽANJE SERVISA SOCIJALNE INTEGRACIJE ROMA I EGIPĆANA  
U CRNOJ GORI SA ANALIZOM NEPOKRIVENIH NADLEŽNOSTI  
I NEDOSTAJUĆIH SERVISA PODRŠKE**

**Program ROMACTED**

Promivisanje dobrog upravljanja i osnaživanja Roma na lokalnom nivou

**Zajednički program Evropske unije i Savjeta Evrope**

**Autori:**

Milan Radović

Kerim Međedović

**Editori:**

Sanja Elezović

Marina Vasić

Ovaj dokument je pripremljen uz  
finansijsku pomoć Evropske unije i  
Savjeta Evrope.

Mišljenja izražena u ovom dokumentu ne  
odražavaju nužno zvanične stavove  
Evropske unije i Savjeta Evrope.

Svi zainteresovani za reprodukciju ili  
prevod cijelog ili dijela dokumenta mogu  
to uraditi uz prethodnu saglasnost  
Programa ROMACTED (romacted@coe.int).

Naslovna stranica: Marina Vasić

Objavio Program ROMACTED  
F-67075 Strasbourg Cedex  
[www.coe-romacted.org](http://www.coe-romacted.org)

[www.coe.int](http://www.coe.int)  
[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

©Program ROMACTED, jun 2019

# Sadržaj

I	UVOD	7
II	OPŠTI ZAKLJUČAK I PREPORUKA	9
III	MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI SOCIJALNE INTEGRACIJE ROMA I EGIPĆANA	11
IV	ANALIZA RELEVANTNOG PRAVNOG OKVIRA U CRNOJ GORI – ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE I PRISTUP GRAĐANSKIM, EKONOMSKIM I SOCIJALNIM PRAVIMA	17
V	ANALIZA PROPISA I POJEDINAČNIH AKATA LOKALNIH SAMOUPRAVA U OPŠTINAMA OBUHVAĆENIM PROJEKTOM	45
VI	ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA, SA FOKUSOM NA PRUŽANJE SERVISA SOCIJALNE INTEGRACIJE	49
VII	PRIMJENA PROPISA U PRAKSI	57
VIII	SAŽETAK ZAPAŽANJA I PREPORUKA	69
IX	SUMMARY	77
X	Bibliografija	81

# Lista skraćenica

APZ	Aktivne politike zapošljavanja
AVM	Audiovizuelne medijskih usluge
CEKUM	Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina
CSR	Centar za socijalni rad
UNICEF	Dečiji fond Ujedinjenih nacija
ECRI	Evropska komisija protiv rasizma i netrpeljivosti
EU	Evropska unija
EP	Evropski parlament
ECHR	Evropski sud za ljudska prava
FZ	Fond zdravstva
GREVIO	Grupa eksperata Savjeta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici
IDPs	Interno raseljena lica
RTCG	Javni servis Radio i Televizija Crne Gore
ODIHR	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava
CERD	Komitet za uklanjanje rasne diskriminacije
KEBS	Konferencija o bezbjednosti i saradnji u Evropi
LS	Lokalna samouprava
MOP	Materijalno obezbjeđenje porodice
MOR	Međunarodna organizacija rada
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore
CEDEM	NVO Centar za demokratiju i ljudska prava
OEBS	Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi
PREDIM	Projekat SE: Podrška nacionalnom institucijama u prevenciji diskriminacije u Crnoj Gori
RE	Romi i Egipćani
REF	Romski obrazovni fond
SE	Savjet Evrope
UN	Ujedinjene nacije
MONTSTAT	Uprava za statistiku Crne Gore
UNHCR	Visoki komesarijat za izbjeglice Ujedinjenih nacija
ZZCG	Zavod za zapošljavanje Crne Gore

# I Uvod

Prema podacima iz popisa stanovništva, domaćinstva i stanova u Crnoj Gori (2011), 6251 lice se izjasnilo da pripada romskoj nacionalnosti (1,01 % od ukupnog stanovništva), dok populacija Egipćana broji 2054 lica (0,33 %). Romskim kao maternjim jezikom govori 5169 lica.<sup>1</sup>

Izveštaji Evropske komisije o napretku Crne Gore u procesu evropskih integracija iz godine u godinu naglašavaju značaj zaštite prava Roma i Egipćana i neophodnost unaprijeđenja njihovog položaja, prije svega kroz dosljednu primjenu postojećih zakonskih rješenja. U Izveštaju za Crnu Goru za 2019. godinu<sup>2</sup> se navodi da su Romi i dalje najugroženija i najviše diskriminisana zajednica u Crnoj Gori. Uprkos određenom napretku, koji je ostvaren posebno u oblasti stanovanja i zdravstva, u Izveštaju se navodi da Romi i Egipćani, posebno oni iz domicilne populacije, imaju ograničen pristup različitim životnim sferama, dok su žene izložene dvostrukoj diskriminaciji. Gotovo svi marginalizovani Romi i Egipćani u Crnoj Gori (94%) suočavaju se s teškom materijalnom deprivacijom, u poređenju sa 49% onih koji nisu Romi, a koji žive u njihovoj blizini (str.31).

Analiza pravnih i institucionalnih mehanizama za pružanje servisa socijalne integracije Roma i Egipćana<sup>3</sup> ima cilj da se identifikuju i analiziraju propisi koji se, direktno ili indirektno, odnose na regulisanje prava i obaveza Roma i Egipćana, kao i da se identifikuju postojeće (i potencijalne) pravne praznine i oblasti koje nisu na adekvatan način uređene kroz nadležnosti institucija na državnom i lokalnom nivou. Kao takva, analiza predstavlja važan doprinos u zagovaranju efikasnije pravne zaštite Roma i Egipćana, kao najviše diskriminisane i socijalno marginalizovane zajednice. Analiza pravnih i institucionalnih mehanizama za pružanje servisa socijalne integracije Roma i Egipćana u Crnoj Gori obuhvata pregled relevantnih međunarodnih i regionalnih standarda koji se odnose na zaštitu i ostvarivanje prava Roma i Egipćana, kao i analizu sadržaja propisa u Crnoj Gori koji se odnose na zaštitu od diskriminacije i ostvarivanje prava u odnosu na standarde Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope i EU.

Analizom su obuhvaćene ključne odredbe Ustava, zakona, strategija, akcionih planova, podzakonskih i drugih akata na državnom i lokalnom nivou, kao i izvještaji i dokumenta koji se odnose na položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori, uključujući izvještaje o sprovođenju nacionalne Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori, kao i izvještaje Evropske komisije i ugovornih tijela Savjeta Evrope, te izvještaje nevladinih organizacija koje se bave zaštitom prava Roma i Egipćana u Crnoj Gori. Osim toga, sadržana je i analiza relevantnog institucionalnog okvira, sa opisom ključnih nadležnosti i servisima socijalne inkluzije koje ove institucije pružaju. ma i Egipćana, kao najviše diskriminisane i socijalno marginalizovane zajednice.

---

1 Najveći broj Roma živi na teritoriji Podgorice (3988), zatim Berana (531), Nikšića (483), Bijelog Polja (334), Herceg Novog (258), a najveći broj Egipćana se nalazi u Podgorici (685), Nikšiću (446), Tivtu (335) i u Beranama (170), Zavod za statistiku (MONSTAT), <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=322&pageid=322>

2 <http://www.gov.me/vijesti/201861/Izvjestaj-Evropske-komisije-o-Crnoj-Gori-za-2019-godinu.html>

3 Analiza je pripremljena za potrebe projekta ROMACTED: "Promovisanje dobrog upravljanja i osnaživanja romske zajednice na lokalnom nivou" koji predstavlja zajednički program Evropske unije i Savjeta Evrope koji se sprovodi od strane Tima Savjeta Evrope za Rome i Putnike i Kancelarije Generalnog direktorata Savjeta Evrope za programe u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji, Kosovu i Srbiji. Program finansiraju Evropska unija i Savjet Evrope. Program u Crnoj Gori je započeo u aprilu 2018 i sprovodi se u saradnji kancelarije Programске kancelarije Savjeta Evrope u Pogorici i nevladine organizacije „Mladi Romi“.





## II Opšti zaključak i preporuka

Kada se posmatraju ključni nalazi Analize, opšti zaključak je da je ostvaren određeni pomak u pogledu socijalne integracije Roma i Egipćana, posebno u pogledu jačanja zakonskih (normativnih) garancija jednakosti i zaštite od diskriminacije. Međutim, praksa nedvosmisleno pokazuje da je uticaj takvih normativnih garancija na Rome i Egipćane ograničen, posebno na sistemskom nivou, a ne na individualnom (na primjeru pojedinaca i pojedinki ili pripadnika/ca određenih grupa unutar ove zajednice).

Nalazi Analize ukazuju na to da postoje tri ključna faktora koja determinišu (ne)uspjeh u sprovođenju politike socijalne inkluzije Roma i Egipćana, bez obzira na napredak koji je ostvaren na zakonodavnom nivou:

1. Razvoj inkluzivnih politika i akcionih dokumenata nije utemeljen na (provjerenim) činjenicama (eng. *evidence-based policy making*) ili je to samo djelimično slučaj. Naime, istraživanje koje je sprovedeno za potrebe pripreme ove Analize je ukazalo na nedostupnost i neumreženost podataka koji se odnose na Rome i Egipćane, čak i na lokalnom nivou koji je najbliži zajednici. U takvim uslovima i bez jasnog targetiranja potreba na terenu, nije moguće donositi kvalitetne politike koje će se efikasno primjenjivati i dati željene efekte, uprkos svim praktičnim teškoćama koje se vezuju za prikupljanje podataka.
2. Usljed nedostatka kvalitetne razmjene - umrežavanja dostupnih podataka na nivou institucija i civilnog sektora, ali i odsustva preciznih podataka u mnogim sektorima, nije moguće uspostaviti efikasne mehanizme koordinacije politika socijalne integracije Roma i Egipćana. Tome dodatno doprinosi koncept podjele nadležnosti između državnog i lokalnog nivoa, u mnogim oblastima socijalne integracije, ali bez potpuno sprovedenog principa decentralizacije. Takav polu-centralizovani model, iako zasnovan na principima koordinacije, u praksi zapravo dovodi do efekta „prebacivanja“ odgovornosti sa jednog na drugi nivo, koji sprječava lokalne aktere da preuzmu aktivnu ulogu u rješavanju problema Roma i Egipćana.<sup>4</sup> Ovakav zaključak se može jasno ilustrovati kroz rad članova/ca Komisije za praćenje sprovođenja Strategije socijalne integracije Roma i Egipćana, koji ne posjeduju podatke koji se odnose na Strategiju u punom obimu, niti iste međusobno razmjenjuju, što su autori Analize imali prilike da potvrde kroz više susreta sa članovima Komisije.
3. Način finansiranja i procjene uticaja institucionalnih mehanizama, uključujući mehanizme koordinacije, predstavlja još jedan važan faktor koji se nadovezuje na prethodno navedene faktore. Tu se prije svega misli na neadekvatnu alokaciju sredstava kojima se finansiraju pitanja socijalne integracije Roma i Egipćana, (budžetskih sredstava i donacija) koji su značajni po svom iznosu, ali koji nisu adekvatno usmjereni, imajući u vidu da nisu zasnovani na jasnim projekcijama i precizno utvrđenim potrebama korisnika. Kada je u pitanju procjena uticaja, iste se sprovode, ali ne na način koji može da pruži uvid u to koliko je zaista neki mehanizam doprinio prevenciji ili eliminaciji nekog problema (npr. kod drop out-a).

Imajući u vidu ove zaključke na koje ukazuju i izvještaji Evropske komisije koji se odnose na Crnu Goru, generalna preporuka autora je da je na prvom mjestu neophodno poboljšati kvalitet javnih politika (pri čemu se posebno misli na strategije i akcione planove koji direktno targetiraju potrebe korisnika), kroz adekvatno prikupljanje podataka i njihovu instrumentalizaciju u procesu donošenja odluka. Konkretno, preporuka je da se prije usvajanja bilo kakve strategije (ili u toku

---

<sup>4</sup> Tome svakako doprinose i limitirani finansijski kapaciteti lokalnih samouprava, od kojih se mnoge suočavaju sa ozbiljnim budžetskim deficitima.

prve godine od njenog usvajanja), na nacionalnom ili lokalnom nivou, sprovedu temeljne aktivnosti prikupljanja podataka i utvrđivanja realnih problema i potreba RE populacije u Crnoj Gori, prije nego što se pristupi realizaciji bilo koje planirane mjere.

U nastavku će biti više riječi o određenim pomacima koji su postignuti prethodnih godina, ali i o kontinuiranim problemima i izazovima koji prate proces integracije romske i egipćanske populacije u Crnoj Gori.

# III Međunarodni standardi u oblasti socijalne integracije Roma i Egipćana

## - Zaštita prava Roma i Egipćana u okviru sistema Ujedinjenih nacija (UN)

### Osnovni dokumenti:

Povelja UN (1945)

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948)

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966)<sup>5</sup>

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima /PGP/ (1966)

Opšti komentar Komiteta za ljudska prava 15(27)c/1986 o položaju stranaca prema Paktu (1986)

Opšti komentar Komiteta za ljudska prava povodom člana 26 Pakta (1989)

Opšti komentar Komiteta za ljudska prava povodom člana 27 Pakta (1994)

Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i politikim pravima (1966)

Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina (1992)

### Međunarodni ugovori zaključeni pod okriljem UN:

Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948)

Konvencija o statusu izbjeglica (1951)

Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva (1954)

Konvencija MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja (1958)

Konvencija UNESCO o borbi protiv diskriminacije u oblasti prosvjete (1960)

Konvencija MOR br. 122 o politici zapošljavanja (1964)

Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965)

Opšta preporuka br. 8 Komiteta za uklanjanje rasne diskriminacije (CERD): Identifikacija sa određenom rasnom ili etničkom grupom (1990)

Opšta preporuka br. 27 Komiteta za uklanjanje rasne diskriminacije (CERD) u vezi sa diskriminacijom protiv Roma (2000)

Opšta preporuka CERD o diskriminaciji po osnovu porijekla (2002)

Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda (1973)

Konvencija MOR br. 169 o starosjedelačkim i plemenskim narodima u nezavisnim zemljama (1989)

Konvencija UN o pravima djeteta (1989)

Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990)

Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda (1998)

### Ostali relevantni dokumenti UN i njihovih specijalizovanih agencija:

Deklaracija UN o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1963)

Deklaracija UNESCO o rasama i rasnim predrasudama (1978)

Deklaracija UN o uklanjanju svih oblika netolerancije i diskriminacije zasnovanih na religiji i uvjerenju (1981)

Deklaracija principa tolerancije, UNESCO (1995)

Milenijumska deklaracija UN (2000)

Univerzalna deklaracija UNESCO o kulturnom diverzitetu (2001)

Rezolucija 2002/57 Komiteta za ljudska prava (2002)

<sup>5</sup> Crna Gora je 2013. godine donijela Zakon o potvrđivanju Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Protokol daje mogućnost građanima Crne Gore da na međunarodnom nivou zatraže zaštitu prava sadržanih u Paktu od Komiteta Ujedinjenih nacija, a između ostalih prava iz sistema socijalne sigurnosti i to: pravo na pristojne uslove stanovanja i ishrane – vodu i hranu, pravo na socijalno osiguranje, na zaštitu porodice, zdravstvenu zaštitu i to nakon iskorišćenih svih sredstava pravne zaštite u zemlji.

**Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina (1992)**, kao najvažniji univerzalni međunarodni dokument iz ove oblasti, utvrđuje obavezu država da štite egzistenciju i nacionalni ili etnički, kulturni, vjerski i jezički identitet manjina na svojim teritorijama, da podstiču uslove za unaprjeđenje tog identiteta i da usvajaju odgovarajuće zakonodavne i druge mjere kako bi postigle taj cilj (član 1).

Članom 2 pripadnicima manjinskih zajednica se garantuju sljedeća prava:

- pravo na svoju kulturu,
- pravo na vjeroispovjest,
- pravo na svoje obrede i na privatnu i javnu upotrebu svog jezika,
- pravo na efikasno učešće u kulturnom, vjerskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu,
- pravo na efikasno učešće u donošenju odluka na nacionalnom, i gdje je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive,
- pravo na osnivanje i održavanje sopstvenih udruženja,
- pravo da osnivaju i održavaju slobodne i miroljubive kontakte sa građanima drugih država sa kojima su u vezi na osnovu nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih veza.

Navedeni „katalog“ prava iz Deklaracije, potpuniji je od onog što im jamči najvažniji međunarodnopravni dokument univerzalnog značaja – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji u članu 27 utvrđuje da *„u državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovijedaju svoju sopstvenu vjeroispovjest i obavljaju vjerske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik“*. Važnost člana 27 koji se ipak odnosi samo na tri prava je u tome što podrazumijeva da je neophodno djelovanje države da bi se ostvarili njegovi ciljevi. Država mora preduzeti odgovarajuće mjere (osnovati kulturne i obrazovne institucije manjina, podržati njihove napore u izgradnji objekata vjerskih organizacija i obezbijediti sredstva za javnu upotrebu jezika manjina).

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u članu 2, st.1 propisuje da se svaka država članica ovog pakta obavezuje da i pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, naročito na ekonomskom i tehničkom polju, a koristeći u najvećoj mogućoj mjeri svoje raspoložive izvore, preduzima korake kako bi se postiglo puno ostvarenje prava priznatih u ovom paktu svim odgovarajućim sredstvima, posebno kroz odgovarajuće zakonodavne mjere. Osim toga, države članice ovog pakta se obavezuju da garantuju da će sva prava koja su u njemu formulisana biti ostvarivana bez ikakve diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, veri, političkom mišljenju ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom poreklu, imovinskom stanju, rođenju ili kakvoj drugoj okolnost (član 2, st.2). Shodno članu 16, države članice se obavezuju da Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava podnose izveštaje o postignutim rezultatima u ostvarivanju prava priznatih Paktom.

#### **- Zaštita prava Roma i Egipćana u okviru Savjeta Evrope (SE)<sup>6</sup>**

**Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda** (1950), poznata kao Evropska konvencija o ljudskim pravima, koja je dopunjena sa 13 protokola (usvajani u periodu od 1952 do 2002), kojima su precizirana određena materijalno pravna, procesna i druga pitanja predstavlja najvažniji dokument zaštite ljudskih prava i sloboda. Članom 14 Konvencije na opšti način utvrđena je zabrana diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući rasu, jezik, vjeroispovjest, nacionalno porijeklo i pripadnost nacionalnoj manjini. Primjena Konvencije se obezbjeđuje kroz djelovanje Evropskog suda za ljudska prava (ECHR), kao stalnog sudskog organa osnovanog Konvencijom, sa sjedištem u Strazburu.

<sup>6</sup> Osim navedenih konvencija, važno je pomenuti i preporuke Parlamentarne skupštine koje se odnose na zaštitu manjina, kao i preporuke Komiteta ministara (npr. o obrazovanju djece Roma, o govoru mržnje i sl.).

**Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima** (1992) predstavlja poseban dokument posvećen zaštiti regionalnih i manjinskih jezika, koji, između ostalog, daje definiciju pojma regionalnog i manjinskog jezika, obaveze koje mogu preuzeti države ugovornice, kao i ciljeve i načela na kojima su države članice dužne da grade svoju politiku, zakonodavstvo i praksu. U trećem dijelu Povelje dat je niz konkretnih odredaba o upotrebi jezika manjina u obrazovanju, radu sudova, sredstvima javnog informisanja, kulturi, ekonomskom i društvenom životu, čl. 8 -14).

**Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina** (1995) se bavi pravima lica koja pripadaju manjinskim nacionalnim zajednicama. Značaj Konvencije je u tome što utvrđuje niz principa i ciljeva koje države potpisnice treba da realizuju na nacionalnom nivou putem odgovarajućih mjera javne politike, a na osnovu specifičnih okolnosti na nivou same države. Države koje su ratifikovale Konvenciju dužne su da u roku od godinu dana, dostave Generalnom sekretaru SE svoj prvi izvještaj, koji sadrži puna obavještenja o zakonodavnim i drugim mjerama preduzetim da se oživotvore načela utvrđena u Konvenciji. Nakon toga, država je dužna da svoje izvještaje dostavlja periodično, svakih pet godina. Komitet ministara može zatražiti i ad hoc izvještaje. Na osnovu izvještaja, Komitet ministara donosi zaključke o sprovođenju Konvencije i usvaja odgovarajuće preporuke.

**Strazburška deklaracija o Romima** (2010)<sup>7</sup> naglašava socijalnu i ekonomsku marginalizaciju Roma u Evropi i ohrabruje države članice SE da koriste koordiniran, inter-agencijski pristup u rešavanju pitanja koja se tiču Roma. Osim toga, Deklaracijom se preporučuje državama članicama da u razvijanju svojih politika za Rome uzmu u obzir relevantne presude Evropskog suda za ljudska prava i odluke Evropskog komiteta za socijalna prava. Deklaracija sadrži otvorenu listu prioriteta koji uključuju:

- Nediskriminaciju;
- Efikasno sprovođenje krivičnog zakonodavstva protiv rasno motivisanih zločina prema Romima;
- Preduzimanje efikasnih mjera izbjegavanja apatridije i obezbjeđivanje pristupa ličnim ispravama za Rome koji zakonito borave na teritoriji država članica SE;
- Uspostavljanje efikasnih mjera za poštovanje, zaštitu i unaprjeđivanje rodne jednakosti romskih djevojčica i žena unutar njihovih zajednica, kao i u društvu u cjelini;
- Promovisanje efikasnog učešća Roma u socijalnom, političkom i gradjanskom životu;
- Obezbjedivanje jednakog i efikasnog pristupa pravnom sistemu i pristupačnim pravnim servisima;
- Obezbjedivanje blagovremenih i efikasnih istraga i pravnih postupaka u slučajevima rasnog nasilja ili drugih prestupa protiv Roma;
- Obezbjedivanje odgovarajuće ciljne obuke sudskih i policijskih službi;
- Intenziviranje napora u borbi protiv govora stigmatizacije, mržnje i trgovine ljudima;
- Obezbjedivanje efikasnog i jednakog pristupa romske djece obrazovnom sistemu, zapošljavanju i stanovanju;
- Preduzimanje mjera za negovanje znanja o kulturi, istoriji i jezicima Roma i razumijevanje istih.

U praksi, posebno mjesto u zaštiti prava manjina pripada **Kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava** (ODIHR, 1990) i **Visokom komesaru za nacionalne manjine** (1992).

### **- Zaštita prava Roma i Egipćana u okviru Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS)**

#### **Osnovni dokumenti OEBS:**

Završni akt iz Helsinkija (1975)

Zaključni dokument Madridskog sastanka KEBS (1983)

<sup>7</sup> Sastanak Savjeta Evrope na visokom nivou o Romima, Strazbur, 20. 10. 2010, dostupno na linku: [http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/the\\_strasbourg\\_declaration\\_on\\_roma.pdf](http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/the_strasbourg_declaration_on_roma.pdf)

Zaključni dokument Bečkog sastanka KEBS (1989)  
Dokument II sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS (Kopenhagen, 1990)  
Pariska povelja za novu Evropu (1990)  
Izveštaj sa sastanka eksperata KEBS o nacionalnim manjinama (Ženeva, 1991)  
Dokument III sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS (Moskva, 1991)  
Helsinški dokument KEBS (1992)  
Dokument trećeg sastanka Savjeta KEBS (Stokholm, 1992)  
Dokument četvrtog sastanka Savjeta KEBS (Rim, 1993)  
Samit KEBS u Budimpešti (1994)  
Lisabonski dokument (1996)  
Povelja za evropsku bezbjednost (Istambul, 1999)  
Deklaracija istambulskog samita (1999)

### **Dokumenta Visokog komesara za nacionalne manjine:**

Izveštaj o Romima (1993)  
Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje (1996)  
Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika (1998)  
Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu (1999)  
Izveštaj o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina na području OEBS (1999)  
Izveštaj o situaciji Roma i Sinta na području OEBS-a (2000)

**Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje** iz 1996. godine naglašavaju značaj obrazovanja manjina na maternjem jeziku, polazeći od činjenice da je obrazovanje važan činilac očuvanja identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Državama preporučuju uvođenje posebnih mjera „tamo gdje je potrebno“ da bi se ostvarilo aktivno pravo na obrazovanje. Preporučuje se, između ostalog, da nastavni plan treba da obuhvati, ne samo učenje maternjeg jezika, već i manjinske kulture, tradicije i istorije.

### **- Zaštita prava Roma i Egipćana u okviru Evropske unije (EU)**

#### **Osnovni dokumenti:**

Ugovor o EU (1992)  
Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (1997)  
Povelja o temeljnim pravima u Evropskoj uniji (2000)

#### **Dokumenta Evropskog savjeta:**

Deklaracija o rasizmu i ksenofobiji (1991)  
Deklaracija Savjeta i predstavnika vlada država članica o poštovanju različitosti i borbi protiv rasizma i ksenofobije (1997)  
Direktiva Savjeta 2000/78/EC kojom se sprovodi princip jednakog postupanja sa licima bez obzira na rasno ili etničko porijeklo(2000)  
Direktiva Savjeta 2000/750/EC kojom se uspostavljaju opšti okviri za jednako postupanje u zapošljavanju i profesijama (2000)  
Direktiva 2000/43/EC o primjeni principa jednakog postupanja bez obzira na rasnu ili etničku pripadnost (2000)  
Odluka Savjeta 2000/750/EC kojom se ustanovljava akcioni program Zajednice za borbu protiv diskriminacije (2000)

#### **Rezolucije Evropskog parlamenta:**

Rezolucija o Povelji Zajednice o regionalnim jezicima i kulturama i o Povelji o pravima etničkih manjina (1981)

Rezolucija o mjerama u korist manjinskih jezika i kultura (1983)  
Rezolucija o jezicima i kulturama regionalnih i etničkih manjina u Evropskoj zajednici (1987)  
Rezolucija o jezičkim i kulturnim manjinama u Evropskoj zajednici (1994)  
Direktiva EP i Savjeta o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i slobodnim kretanjem tih podataka (1995)  
Rezolucija o rasizmu, ksenofobiji i antisemitizmu i o daljim koracima za suzbijanje rasne diskriminacije (1998)  
Rezolucija o regionalnim i manje korišćenim evropskim jezicima (2001);  
Rezolucija Evropskog parlamenta od 15. aprila 2015. godine povodom Međunarodnog dana Roma – rasna netrpeljivost prema Romima u Evropi i priznanje na nivou EU dana sjećanja na genocid nad Romima u Drugom svjetskom ratu<sup>8</sup>

Ugovorom Evropske unije iz Maastrichta je jasno utvrđeno da su principi slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavina prava, principi koji su zajednički svim zemljama članicama (u skladu sa kopenhavskim kriterijumima koji se, između ostalog, odnose na stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava).

Dalje, u preambuli Povelje o temeljnim pravima EU iz 2000.godine se navodi da ovaj dokument, uz poštovanje načela subsidijarnosti, reafirmiše ljudska prava kao rezultat ustavne tradicije i međunarodnih obaveza zemalja članica, Ugovora o EU i Ugovora o zajednicama. Za režim zaštite prava Roma i Egipćana, te manjinskih prava uopšte, posebno su važne sljedeće odredbe Povelje:

- član 20. koji propisuje jednakost svih pred zakonom;
- čl.21. koji zabranjuje svaki vid diskriminacije, uključujući i diskriminaciju po osnovu nacionalnosti i pripadnosti etničkoj manjini;
- čl.22. koji propisuje da će Unija poštovati kulturnu, vjersku i jezičku različitost.

Posebno je važno pomenuti i **Evropski okvir za izradu nacionalnih strategija integracije Roma do 2020**<sup>9</sup> koji predstavlja dodatak postojećim EU zakonima i politikama u oblasti nediskriminacije, osnovnih ljudskih prava, prava na slobodno kretanje i prava djeteta. Njime se dodatno naglašava marginalizovani položaj Roma i ohrabruju zemlje članice razvijaju sveobuhvatan pristup integraciji Roma, te da kroz nacionalne, regionalne i lokalne integracione politike koje su na jasan i specifičan način usmjerene ka Romima osiguraju oni budu tretirani kao bilo koji drugi građani EU sa jednakim pristupom svim pravima na način predviđen Evropskom poveljom o osnovnim pravima. Pored definisanja integracionih politika, Evropski okvir naglašava i značaj uspostavljanja odgovarajućih linija finansiranja iz nacionalnog budžeta, kao i primjenu efikasnih metoda za nadzor i procjenu uticaja sprovedenih akcija, zasnovanih na bliskoj saradnji i stalnom dijalogu sa romskim civilnim sektorom, regionalnim i lokalnim vlastima.

S prethodnim u vezi, važno je pomenuti i **Rezoluciju Evropskog parlamenta od 12. februara 2019. godine o potrebi za jačim strateškim okvirom EU za nacionalne strategije integracije Roma nakon 2020. i o osnaživanju borbe protiv anticiganizma**<sup>10</sup> u kojoj Parlament ponavlja svoj stav, poziva i preporuke iz Rezolucije iz 2017. godine o temeljnim pravima u integraciji Roma u EU i o borbi protiv anticiganizma; te izražava žaljenje zbog činjenice da su na temelju preporuka iz te Rezolucije preduzete ograničene mjere.

<sup>8</sup> *European Parliament resolution of 15 April 2015 on the occasion of International Roma Day – anti-Gypsyism in Europe and EU recognition of the memorial day of the Roma genocide during World War II (2015/2615(RSP))*, [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0095\\_EN.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0095_EN.html?redirect)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination_en)

<sup>10</sup> *European Parliament resolution of 12 February 2019 on the need for a strengthened post-2020 Strategic EU Framework for National Roma Inclusion Strategies and stepping up the fight against anti-Gypsyism (2019/2509(RSP))* [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0075\\_EN.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0075_EN.html?redirect)

Također, Parlament poziva države članice EU da preduzmu sljedeće korake:

- da pripreme svoje nacionalne strategije integracije Roma nakon 2020. sa širim skupom prioriteta područja, jasnim i obvezujućim ciljevima, rokovima i pokazateljima za praćenje i rješavanje posebnih problema i uključivanje raznolikosti romskih zajednica te dodjelu znatnih javnih sredstava u tu svrhu;
- da primjenjuju pristup odozdo prema gore (eng.bottom-up) i uključe romske predstavnike, zajednice, nevladine organizacije i tijela za ravnopravnost u osmišljavanje nacionalnih strategija integracije Roma i omoguće njihovo smisljeno učešće u pripremi, praćenju i ocjeni primjene tih strategija;
- da učine borbu protiv anticiganizma, kao i borbu protiv jedne od njegovih manifestacija, društvene i ekonomske isključenosti Roma, glavnim elementom svojih strategija; da osmisle ciljne strategije i konkretne mjere za borbu protiv anticiganizma, poput istraga o aktualnim i prethodnim neistraženim rasističkim napadima na Rome; kao i da podstiču ravnopravnu zastupljenost Roma u svim područjima života, uključujući u medijima, javnim institucijama i političkim tijelima;
- da osiguraju da su nacionalne strategije integracije usmjerene na višestruku i višedimenzionalnu diskriminaciju, rodno osviještenu politiku i pristup prilagođen djeci;
- da djeca budu izričit prioritet pri izradi i primjeni njenih nacionalnih strategija integracije Roma;
- da osnaže nacionalne kontakt tačke za Rome u pogledu njihovih ovlaštenja, institucionalnih kapaciteta, ljudskih resursa i finansijskih sredstava i da osiguraju odgovarajuće pozicioniranje tih tačaka unutar javne uprave kako bi se djelotvornom koordinacijom više sektora omogućilo obavljanje njihovog posla;
- da obrate pažnju na posebne grupe unutar romskog stanovništva u svojim strategijama, poput Roma građana EU koji koriste svoje pravo na slobodu kretanja, Roma koji nisu građani EU i Roma u državama kandidatima za članstvo u EU;
- da koriste raspoložive strukturne fondove EU i poboljšaju uslove života Roma; te da istraže bilo kakvu zloupotrebu EU sredstava, kako bi osigurale veću apsorpciju sredstava namijenjenih Romima.

**EU ciljevi za integraciju Roma** obuhvataju, proporcionalno brojnosti romske populacije, četiri osnovne oblasti: pristup obrazovanju, zapošljavanje, zdravstvo i stanovanje u okviru kojih se definišu minimalni standardi zasnovani na zajedničkim, uporedivim i pouzdanim indikatorima usklađenim sa okvirnim ciljevima **EU Strategije 2020.**<sup>11</sup>

Na osnovu naprijed navedenih izvora prava u okviru sistema UN, SE i EU, prava Roma i Egipćana koja uživaju međunarodno-pravnu zaštitu se mogu sistematizovati na sljedeći način:

- pravo na opstanak,
- pravo na identitet,
- pravo na jednakost i nediskriminaciju,
- pravo na upotrebu maternjeg jezika,
- posebna prava u domenu školstva,
- pravo na njegovanje sopstvene kulture i tradicije,
- pravo na djelotvorno učešće u životu zajednice,
- pravo na međunarodne kontakte i saradnju,
- pravo na efikasnu zaštitu zajamčenih prava

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en)



# IV Analiza relevantnog pravnog okvira u Crnoj Gori – zaštita od diskriminacije i pristup građanskim, ekonomskim i socijalnim pravima

Normativni okvir u okviru kojeg se Crna Gora bavi pitanjem inkluzije Roma i Egipćana, predstavlja mješavinu međunarodnog i nacionalnog zakonodavstva koje se razvijalo u skladu sa međunarodnim konvencijama i primarnim i sekundarnim izvorima prava EU, shodno Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i prioritetima Evropskog partnerstva. Crna Gora je ratifikovala sve glavne međunarodne sporazume o ljudskim pravima, uključujući Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Konvenciju o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Konvenciju o pravima djeteta, kao i konvencije Međunarodne organizacije rada. Ratifikovani su i glavni instrumenti Savjeta Evrope o manjinskim pravima, uključujući Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina.<sup>12</sup>

Osim navedenih međunarodnih izvora prava, na kreiranje pozitivnog zakonodavnog okvira presudno je uticala dinamika EU integracija, kao i opredjeljenje Crne Gore da na sistemski način doprinese rješavanju pitanja socijalne integracije Roma i Egipćana. Slijedeći primjer drugih evropskih zemalja (Bugarske, Češke, Mađarske, Makedonije, Rumunije, Slovačke, Hrvatske i Srbije), Vlada Crne Gore je 2005. godine pristupila „**Dekadi uključivanja Roma 2005 - 2015**“ i usvojila Nacionalni Akcioni plan za implementaciju ove inicijative u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja i zdravstvene zaštite. Krajem 2007. godine, usvojena je Strategiju za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008 - 2012, nakon koje je uslijedila Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012 – 2016, te **Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016 - 2020**, sačinjena u skladu sa Saopštenjem Komisije Evropskom Parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom Komitetu i Komitetu regija o Okviru EU za nacionalne strategije integracije Roma do 2020. godine.

## - Ustavne i zakonske odredbe o zaštiti od diskriminacije

**Ustav Crne Gore**<sup>13</sup> u članu 8, sadrži opštu zabranu neposredne i posredne diskriminacije »po bilo kojoj osnovi«, dok član 7 propisuje da je „zabranjeno nanošenje ili poticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kojoj osnovi“.<sup>14</sup>

Garancije jednakosti pred zakonom u pogledu zaštite prava i sloboda, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, sadržane su u članu 17 i članu 19. Članom 55 je zabranjeno djelovanje političkih i drugih organizacija koje je usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti. Članom 80 je zabranjena nasilna asimilacija pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

<sup>12</sup> Prema Ustavu Crne Gore, međunarodni ugovori se direktno primjenjuju u Crnoj Gori. Članom 9. Ustava propisano je da ratifikovani i objavljeni međunarodni sporazumi i opšeprihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni dio nacionalnog pravnog poretka, da imaju prednost nad nacionalnim zakonodavstvom i da se neposredno primjenjuju kada regulišu odnose drugačije od domaćeg zakonodavstva.

<sup>13</sup> Službeni list CG, br.1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI

<sup>14</sup> Na značaj zaštite od diskriminacije ukazuje i član 25 Ustava koji glasi: „Za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja može se ograničiti ostvarivanje pojedinih ljudskih prava i sloboda, u obimu u kojem je to neophodno. **Ograničenje se ne smije činiti po osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva. Ne mogu se ukidati zabrane: izazivanja ili podsticanja mržnje ili netrpeljivosti; diskriminacije, ponovnog suđenja i osude za isto krivično djelo; nasilne asimilacije.**“

U članu 8 Ustava, propisano je da se neće se smatrati diskriminacijom uvođenje posebnih propisa i mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju, čime su i mjere afirmativne akcije postale ustavna kategorija, u funkciji postizanja opšte jednakosti.

Ustavom se posebno garantuju prava nacionalnih manjinskih zajednica (član 79):

- na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti;
- na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika;
- na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi;
- na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi vode postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- na osnivanje prosvjetnih, kulturnih i vjerskih udruženja uz materijalnu pomoć države;
- da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama;
- da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije;
- na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave;
- na informisanje na svom jeziku;
- da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno-istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjeđenja;
- na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava.

Kao što se može zaključiti iz navedenih odredbi, ustavna zaštita od diskriminacije u Crnoj Gori je veoma široko postavljena, jer uključuje potencijalno neograničenu listu osnova diskriminacije. Međutim, imajući u vidu relativno mali broj procesuiranih slučajeva, sudovi tek treba da izgrade praksu u pogledu tumačenja zabranjenih osnova diskriminacije, između ostalog i na temelju prakse Ustavnog suda Crne Gore. Osim toga, treba napomenuti da iako je Crna Gora Zakonom o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, odredila da se ista odnosi na primjenu albanskog i romskog jezika, prema tekstu Ustava Crne Gore, romski jezik ne pripada jezicima koji su u službenoj upotrebi.

### - Opšti zakonski okvir za zaštitu od diskriminacije i ostvarivanje prava

**Zakonom o zabrani diskriminacije**<sup>15</sup> je zabranjen svaki vid diskriminacije, po bilo kom osnovu i definisani mehanizmi za zaštitu od diskriminacije, koji obuhvataju postupak po pritužbi pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, kao i sudsku zaštitu kroz postupak koji se vodi po tužbi. Osnovni diskriminacije koji su izričito navedeni u ovom Zakonu uključuju rasu, boju kože, nacionalnu pripadnost, socijalno ili etničko porijeklo, pripadnost manjinskom narodu ili manjinskoj nacionalnoj zajednici, jezik, vjeru ili uvjerenje, političko ili drugo mišljenje, pol, promjenu pola, rodni identitet, seksualnu orijentaciju i/ili interseksualne karakteristike, zdravstveno stanje, invaliditet, starosnu dob, materijalni status, bračni ili porodični status, te pripadnosti grupi ili pretpostavku o pripadno-

<sup>15</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 046/10 od 06.08.2010, 040/11 od 08.08.2011, 018/14 od 11.04.2014, 042/17 od 30.06.2017

sti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji (čl. 2, st. 2). Ova odredba takođe ostavlja otvorenu mogućnost da se druga »slična svojstva« tumače kao osnova diskriminacije, to predstavlja veoma širok opseg zaštite. Pravo na zaštitu od diskriminacije pripada svim fizičkim i pravnim licima na koja se primjenjuju propisi Crne Gore, dakle, svima koji su pod jurisdikcijom države, a primjenjuje se i na javni i na privatni sektor.

Kao posebni oblici diskriminacije prepoznati su uznemiravanje/seksualno uznemiravanje; segregacija; mobing; diskriminacija u korišćenju objekata i površina u javnoj upotrebi; diskriminacija u pristupu dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi; kao i različiti oblici diskriminacije u oblasti rada; vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja; rasna diskriminacija; diskriminacija po osnovu zdravlja i starosne dobi (čl. 7- 20). U članu 21 su definisani teži oblici diskriminacije, i to višestruka; ponovljena i produžena diskriminacija, te ona koja je učinjena putem javnih glasila i ona koja ima posebno teške posljedice po diskriminirano lice (ili grupu lica) i po njegovu (njihovu) imovinu. Nacionalna diskriminacija, odnosno diskriminacija zasnovana na nacionalnom, odnosno etničkom porijeklu nije definisana kao poseban oblik diskriminacije, osim u kontekstu opšte zabrane diskriminacije (član 2) i definicije rasne diskriminacije<sup>16</sup> (član 17). Zakon ne postavlja nikakvu razliku između nacionalne i etničke manjine.<sup>17</sup> Kao poseban oblik diskriminacije, prepoznata je i diskriminacija u ostvarivanju pristupa dobrima i uslugama u javnom i privatnom sektoru.<sup>18</sup>

Prema članu 5 ovog Zakona, propise i posebne mjere koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju mogu donositi, odnosno uvoditi i sprovoditi, u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja državni organi, organi državne uprave, organi jedinica lokalne samouprave, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i druga pravna i fizička lica.

Zakon o zabrani diskriminacije propisuje da se diskriminacijom smatra i podsticanje, pomaganje, davanje instrukcija, kao i najavljena namjera da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od zabranjenih osnova diskriminacije (član 2, st.5).<sup>19</sup>

S prethodnim u vezi, član 370, st. 1 Krivičnog Zakonika Crne Gore<sup>20</sup> propisuje zabranu podsticanja diskriminacije u svim područjima života, dok član 24, st. 1 KZ-a propisuje da se svako ko sa namjerom podstiče drugog da učini krivično djelo, kažnjava kao da ga je sam počinio. Kažnjiv je i pokušaj izvršenja ovog krivičnog djela.

**Krivični Zakonik Crne Gore** inkriminiše svako kršenje jednakosti građana na osnovu njihove nacionalne pripadnosti ili pripadnosti etničkoj grupi, rasi ili vjeri ili odsutnosti takve pripadnosti, političkog ili drugog mišljenja, pola, jezika, obrazovanja, socijalnog statusa, socijalnog porijekla ili drugog ličnog svojstva (član 159). Osim toga, u odjeljku koji se odnosi na zločine protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, izmijenjen je i dopunjen član 443 Krivičnog

16 U izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije 2014. godine, definicija „**rasne diskriminacije**“ je izmijenjena u skladu sa preporukama Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI), na način što je jedinstvena norma koja je do tada postojala, a koja je regulisala rasnu i vjersku diskriminaciju, podijeljena na dvije odredbe koje posebno uređuju „**rasnu diskriminaciju**“ i „**diskriminaciju po osnovu vjere i uvjerenja**“. Kada je u pitanju zaštita od diskriminacije po osnovu rasne pripadnosti, posebno je akcenat stavljen na zaštitu od diskriminacije u oblasti obrazovanja, rada, zapošljavanja i izbora zanimanja, stručnog osposobljavanja, socijalne zaštite i socijalnih davanja, zdravstvene zaštite i stanovanja. **Obaveza vođenja evidencije o svim slučajevima diskriminacije koju su ranije vodili samo sudovi, organi za prekršaje i inspekcije, proširena je i na tužilaštvo i policiju.**

17 U kontekstu Zakona o manjinskim pravima i slobodama, etnička grupa koju čine osobe iz manjina i drugih manjinskih zajednica se definiše kao bilo koja grupa građana koja je brojčano manja od ostatka dominantnog stanovništva, a koji imaju zajedničke etničke, vjerske ili jezične karakteristike.

18 Ova materija je dodatno uređena i Zakonom o uslugama („Službeni list Crne Gore“, br. 71/17) koji se odnosi na režim pružanja usluga, a koji je Skupština Crne Gore usvojila 16. oktobra 2017. godine. Zakon zabranjuje diskriminaciju u izdavanju dozvola za pružanje usluga (član 12) i izbor kandidata (član 15), a primjenjivaće se od dana punopravnog članstva Crne Gore u Evropskoj uniji.

19 Usvajajući koncept pune zabrane podsticanja na vršenje diskriminacije, crnogorsko zakonodavstvo nadilazi zahtjeve Direktive o jednakosti, s obzirom na to da je pojam „podsticanja“ širi od pojma „instruiranja“.

20 „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 070/03 od 25.12.2003, 013/04 od 26.02.2004, 047/06 od 25.07.2006, Službeni list Crne Gore“, br. 040/08 od 27.06.2008, 025/10 od 05.05.2010, 073/10 od 10.12.2010, 032/11 od 01.07.2011, 064/11 od 29.12.2011, 040/13 od 13.08.2013, 056/13 od 06.12.2013, 014/15 od 26.03.2015, 042/15 od 29.07.2015, 058/15 od 09.10.2015, 044/17 od 06.07.2017, 049/18 od 17.07.2018.

Zakonika tako da obuhvata krivično djelo rasne i druge diskriminacije, inkriminišući svako širenje ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili promovisanje mržnje ili netrpeljivosti na temelju rase, pola, invaliditeta, seksualne orijentacije ili drugih ličnih obilježja, kao i podsticanja na rasnu ili drugu diskriminaciju.

**Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći**<sup>21</sup> (član 8) uređuje postupak i uslove za dodjelu besplatne pravne pomoći fizičkom licu, koje prema svom imovnom stanju nije u mogućnosti da ostvari pravo na sudsku zaštitu bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice. Zakon propisuje da se ostvarivanje i korišćenje prava na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa ovim zakonom mora obezbijediti bez diskriminacije po osnovu etničkog porijekla, rase, boje kože, jezika, vjerskog ili političkog uvjerenja, pola, seksualnog opredjeljenja, zdravstvenog stanja, invalidnosti ili nekog drugog ličnog svojstva.

Prema tekstu Zakona, besplatna pravna pomoć podrazumijeva obezbjeđivanje potrebnih sredstava za potpuno ili djelimično pokrivanje troškova pravnog savjetovanja, sastavljanja pismena, zastupanja u postupku pred sudom, Državnim tužilaštvom i Ustavnim sudom Crne Gore i u postupku za vansudsko rješavanje sporova i postupku pred javnim izvršiteljem.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć pod uslovima utvrđenim ovim zakonom može ostvariti: 1) crnogorski državljanin; 2) lice bez državljanstva (apatrid) koje zakonito boravi u Crnoj Gori i lice koje traži azil u Crnoj Gori; 3) stranac sa stalnim nastanjenjem, odnosno stalnim boravkom ili odobrenim privremenim boravkom i drugo lice koje zakonito boravi u Crnoj Gori; 4) drugo lice u skladu sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom (član 12).

Prioritet pri dodjeli besplatne pravne pomoći imaju: 1) korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita; 2) djeca bez roditeljskog staranja; 3) lica sa invaliditetom; 4) žrtve krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima, kao i žrtve nasilja u porodici u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita od nasilja u porodici; 5) lica slabog imovnog stanja. Značajno ograničenje u vezi sa primjenom ovog Zakona predstavlja činjenica da se pravno zastupanje kao oblik pravne pomoći može koristiti samo u odnosu na sudski postupak, odnosno postupak za vansudsko rješavanje sporova, ali ne i na upravni postupak (osim u postupku pred Upravnim sudom Crne Gore po rješenju o protjerivanju stranca, shodno članu 113 Zakona o strancima). S prethodnim u vezi, napominjemo da je ECRI u svom izvještaju iz 2017. godine, iznio preporuku da se razmotri mogućnost usvajanja izmjena i dopuna Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se omogućilo da Romi i Romkinje koji su izloženi riziku od apatridije mogu da koriste besplatnu pravnu pomoć tokom postupka za naknadni upis u knjigu rođenih.<sup>22</sup>

**Zakon o manjinskim pravima i slobodama**<sup>23</sup> propisuje set manjinskih prava i mehanizme zaštite tih prava, posebno u odnosu na postizanje jednakosti sa drugim zajednicama, očuvanje nacionalnog identiteta manjina i djelotvorno učešće u javnom životu. Shodno članu 39, st.2 Zakona, zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu, pa i po osnovu rase, boje, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porijekla, rođenja ili sličnog statusa, vjeroispovijesti, političkog ili drugog ubjeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta.

Ovaj Zakon propisuje da pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica ostvaruju svoja prava i uživaju slobode pojedinačno ili u zajednici sa drugima (član 3), kao i da

21 "Službeni list Crne Gore", br. 020/11 od 15.04.2011, 020/15 od 24.04.2015

22 Str. 36 Izvještaja, (preporuka broj 11, stav 62), dostupno na linku: <http://www.statewatch.org/news/2017/sep/ecri-report-montenegro-9-17.pdf>

23 "Službeni list Republike Crne Gore", br. 031/06 od 12.05.2006, 051/06 od 04.08.2006, 038/07 od 22.06.2007, Službeni list Crne Gore", br. 002/11 od 12.01.2011, 008/11 od 04.02.2011, 031/17 od 12.05.2017)

su ravnopravni su sa drugim državljanima i uživaju jednaku zakonsku zaštitu (član 4, st.1). Proti zakonita je i kažnjiva svaka povreda prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica (član 4, st.2). Zaštitu prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica obezbjeđuju sudovi, kao i organi državne uprave i lokalne samouprave.

Izmjenama i dopunama ovog Zakona<sup>24</sup> regulisana su pravna pitanja koja se odnose na pravno pozicioniranje Centra za očuvanje i razvoj kulture manjina (CEKUM) i rad Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava. Osim toga, pravno je definisan i pojam „značajan dio” stanovništva koji manjina mora imati da bi ostvarila set prava garantovanih Ustavom i ovim Zakonom, uključujući pravo na službenu upotrebu jezika manjine u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjine čine većinu ili značajan dio stanovništva.<sup>25</sup> Donijeta su i nova Pravila za izbore članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice,<sup>26</sup> usklađena sa inoviranim tekstom Zakona.

Osim toga, Vlada Crne Gore je donijela novu **Uredbu o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova**,<sup>27</sup> koja je stupila na snagu 11. jula 2015. godine i koja se primjenjivala do 30. juna 2017. godine, a čija primjena je produžena do kraja 2019. godine. Uredba definiše način ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite, obrazovanja, zdravstvene zaštite i penzijsko - invalidsko osiguranje za lica koja su podnijela zahtjev za regulisanje statusa stranca sa privremenim boravkom ili stalnim nastanjenjem.

**Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom**<sup>28</sup> definiše diskriminaciju „svako pravno ili faktičko, neposredno ili posredno, namjerno ili nenamjerno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, ili grupi lica sa invaliditetom u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na lice sa invaliditetom, zbog kojeg se licu sa invaliditetom otežava ili negira priznavanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u građanskom i političkom, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, sportskom, građanskom i drugim oblastima javnog i privatnog života.

Na osnovu naprijed navedenog, može se zaključiti da važeći anti-diskriminacioni zakonski okvir pruža širok opseg zaštite od diskriminacije, kako u pogledu zabranjenih osnova diskriminacije (koji se može odnositi na bilo koje lično svojstvo), tako i u pogledu oblika diskriminacije. U sistemski Zakon o zabrani diskriminacije inkorporirani su svi važni anti - diskriminacioni standardi, uključujući i standard po kojem pristanak na diskriminaciju ne oslobađa odgovornosti onoga ko vrši diskriminaciju; obrnuti teret dokazivanja (koji prelazi sa tužioca na tuženog ukoliko tužilac učini vjerovatnim da je tuženi učinio akt diskriminacije) i zaštita od viktimizacije savjesnih lica koja prijavljuju diskriminaciju. Predviđena je i mogućnost podnošenja tužbe sa ciljem neposrednog testiranja primjene pravila o zabrani diskriminacije.<sup>29</sup>

Pored ovog Zakona, zaštita od diskriminacije se pruža i kroz krivično zakonodavstvo, kao i kroz odredbe drugih zakona kojima se uređuje zabrana diskriminacije po pojedinim osnovama ili u vezi sa ostvarivanjem pojedinih prava (ukoliko nisu u suprotnosti sa “krovnim” zakonom). Ovakav sveobuhvatan anti-diskriminacioni okvir, pak, podrazumijeva i određene rizike koji su prije svega vezani za kapacitete i instrumente sprovođenja usvojenih zakonskih standarda u praksi.<sup>30</sup>

24 “Službeni list Crne Gore”, br. 31/2017

25 „Najmanje 5% stanovništva, prema rezultatima dva posljednja uzastopna popisa”.

26 “Službeni list Crne Gore”, br. 58/2017

27 “Službeni list Crne Gore”, br.45/10, 64/11, 34/13, 32/14 i 36/15

28 „Službeni list CG”, broj 35/2015

29 Dokazi koji su dobijeni na ovaj način mogu se podnijeti sudu, ali ocjena takvih dokaza podliježe diskrecionom odlučivanju od strane postupajućeg sudiše.

30 Pogledati Komentare Venecijanske komisije na Nacrt zakona o zabrani diskriminacije, <http://www.minmanj.gov.me/biblioteka?query=venecijanska%20komisija&sortDirection=Desc>

## - Pravni status

Nejednake šanse Roma i Egipćana u pogledu učešća na tržištu rada, te ograničen pristup socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju, u velikoj mjeri su uzrokovani nereguliranim građansko-pravnim statusom, zbog čega su ova lica posebno izložena riziku od apatridije.<sup>31</sup>

Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, u Crnoj Gori je bilo 4.312 osoba koje su tvrdile da nemaju državljanstvo. Od toga, 3,471 osoba je tvrdilo da su rođeni u zemlji, dok su ostali bili izbjeglice i interno raseljena lica. U periodu od 07.11.2009. godine (datum stupanja na snagu Zakona o dopunama Zakona o strancima), zaključno sa 01.01.2019. godine, interno raseljena lica su podnijela ukupno 10.130 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja riješeno je 9.901 zahtjeva, dok je po 229 zahtjeva postupak u toku. Od 9.901 riješenih predmeta, za 7.781 lica zahtjev je usvojen i odobren je stalni boravak ili privremeni boravak do tri godine, 257 zahtjeva je odbijeno, dok je 1.863 predmeta odbačeno/obustavljeno (u pitanju su dupli ili nepotpuni zahtjevi).<sup>32</sup>

Prema izvještaju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2016. godinu,<sup>33</sup> u periodu 2014 - 2016, 1339 osoba je dobilo pomoć za dobijanje kosovskih pasoša ili za regulisanje statusa u skladu sa crnogorskim zakonodavstvom.<sup>34</sup> Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 - 2020 predviđa više mjera usmjerenih ka rješavanju pravnog statusa i ubrzanju postupka registracije djece rođene u Crnoj Gori izvan zdravstvenih ustanova, u skladu sa Strategijom za trajno rješavanje pitanja raseljena i interno raseljena lica u Crnoj Gori.

Način i uslovi regulisanja pravnog statusa su definisani Zakonom o crnogorskom državljanstvu, Zakonom o strancima, Zakonom o matičnim registrima, kao i Zakonom o opštem upravnom postupku<sup>35</sup> koji propisuje vođenje upravnog postupka i potpunog utvrđivanja činjenica koje su od značaja za regulisanje statusa i Zakonom o vanparničnom postupku.<sup>36</sup>

**Zakon o crnogorskom državljanstvu**<sup>37</sup> uređuje načine i uslove sticanja i gubitka crnogorskog državljanstva, kao i vođenje registra crnogorskih državljana. Zakon propisuje da se crnogorsko državljanstvo stiče: 1) porijeklom;<sup>38</sup> 2) rođenjem na teritoriji Crne Gore; 3) prijemom; 4) po me-

31 Vlade Crne Gore i Kosova su 2011. godine potpisale Sporazum o naknadnom upisu interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori u registre rođenih, vjenčanih i umrlih, te registar državljana Kosova. Uz podršku UNHCR-a i OEBS-a, vlade Crne Gore i Kosova su posredstvom mobilnih timova pružale podršku u regulisanju pravnog statusa interno raseljenim licima sa teritorije Kosova i Metohije. Do kraja septembra 2016. godine, ovu vrstu podrške je iskoristilo 1339 lica koji su dobili kosovski pasoš ili su stekli pravni status u Crnoj Gori, dok 681 lice nije regulisalo svoj status, zbog propuštanja rokova za regulisanje pravnog statusa ili zbog nemogućnosti upisa činjenice rođenja. **Postoji zabrinutost da 300 lica romske i egipćanske populacije rođenih van zdravstvenih ustanova u Crnoj Gori i na Kosovu nije regulisalo svoj status.** *Alternativni izvještaj Koalicije NVO o socijalnoj integraciji Roma i Egipćana za 2016. godinu*, Mladi Romi, Podgorica, str. 6. Napomena: Koaliciju "Zajedno za uključivanje Roma u Crnu Goru kroz transparentne i održive javne politike" je oformila NVO Mladi Romi, a njen rad je podržan od strane Fondacije otvorenog društva i Evropske unije.

32 Izvještaj o sprovođenju Strategije za socijalnu integraciju Roma i Egipćana za 2018. godinu, str. 24.

33 *Ibidem*, str. 128-183

34 Zakonodavstvo Crne Gore prepoznaje dvije kategorije pravnog statusa: lica sa crnogorskim državljanstvom i lica sa statusom stranca (*lice koje ima državljanstvo druge zemlje ili lice bez državljanstva*) sa privremenim boravkom, odnosno sa stalnim prebivalištem koji uživa ista prava kao i građani Crne Gore (osim prava glasa i prava na crnogorski pasoš).

35 "Službeni list CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017

36 Do usvajanja Zakona o strancima 2014. godine, pitanje pravnog statusa izbjeglih i interno raseljenih lica nije bilo regulisano na adekvatan, jedinstven način. Usvajanjem tog Zakona, izbjeglih i interno raseljenim licima je data mogućnost da urede svoj pravni položaj u Crnoj Gori sticanjem statusa stranca sa trajnim ili privremenim boravkom u Crnoj Gori. Sa ciljem pružanja podrške ovim Romima i Egipćanima da regulišu svoj status, MUP Crne Gore, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i UNHCR su zaključili memorandum o saradnji 2014. godine. Takođe, MUP CG je omogućio podnošenje zahtjeva za regulisanje pravnog statusa raseljenim i interno raseljenim licima koja borave u Crnoj Gori samo na osnovu legitimacije raseljenog ili interno raseljenog lica. Ukoliko ova lica naknadno podnesu ličnu kartu države porijekla, dobiće privremeni boravak do tri godine. Ako pribave putnu ispravu države porijekla stiču pravni status stranca sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori.

37 "Službeni list Crne Gore", br. 013/08 od 26.02.2008, 040/10 od 22.07.2010, 028/11 od 10.06.2011, 046/11 od 16.09.2011, 020/14 od 25.04.2014, 054/16 od 15.08.2016

38 Crnogorsko državljanstvo porijeklom stiče dijete: 1) čija su oba roditelja u trenutku njegovog rođenja crnogorski državljanji; 2) čiji je jedan roditelj u trenutku rođenja djeteta crnogorski državljanin, a rođeno je u Crnoj Gori; 3) čiji je jedan roditelj u trenutku rođenja djeteta crnogorski državljanin, drugi je bez državljanstva ili nepoznatog državljanstva ili je nepoznat, a rođeno je na teritoriji druge države; 4) čiji je jedan roditelj u trenutku rođenja djeteta crnogorski državljanin, a rođeno je na teritoriji druge države, **Crnogorsko državljanstvo stiče dijete rođeno ili nađeno na teritoriji Crne Gore, ako su oba roditelja nepoznata ili nepoznatog državljanstva ili bez državljanstva ili ako dijete ostaje bez državljanstva (član 7). Lice koje je rođeno u Crnoj Gori i lice koje je rođeno na teritoriji druge države, a prije navršene 18. godine života zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori, može steći crnogorsko državljanstvo prijemom ako ispunjava uslove koji se odnose na sticanje državljanstva prijemom (član 15 u vezi sa članom 8).**

đunarodnim ugovorima i sporazumima (član 2). Crnogorsko državljanstvo gubi se otpustom, na zahtjev crnogorskog državljanina; po sili zakona i po međunarodnim ugovorima i sporazumima.

**Zakonom o strancima**<sup>39</sup> su propisani uslovi za ulazak, izlazak, kretanje, boravak i rad stranaca u Crnoj Gori. Boravak stranca u Crnoj Gori, u smislu ovog zakona, je: 1) boravak do 90 dana; 2) privremeni boravak; 3) stalni boravak (član 33). Privremeni boravak može se odobriti strancu koji namjerava da boravi u Crnoj Gori duže od 90 dana, radi: 1) spajanja porodice; 2) školovanja; 3) učešća u programima međunarodne razmjene učenika i studenata ili drugim programima mladih; 4) specijalizacije, stručnog osposobljavanja ili praktične obuke stranaca; 5) naučno-istraživačkog rada; 6) liječenja; 7) humanitarnih razloga; 8) korišćenja i raspolaganja pravom na nepokretnosti koju posjeduje u Crnoj Gori; 9) obavljanja vjerske službe; 10) obavljanja volonterskog rada u okviru Evropske volonterske službe; 11) boravka lica bez državljanstva; 12) rada; 13) u drugim slučajevima u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorom.

U članu 55, Zakon uređuje zaštitu stranca sa odobrenim boravkom iz humanitarnih razloga, propisujući da se stranac kome je izdata dozvola za privremeni boravak iz humanitarnih razloga ne smije prinudno udaljiti zbog nezakonitog ulaska ili boravka u Crnoj Gori. Članom 116 je zabranjeno protjerivanje stranca, Zabranjeno je prinudno udaljenje stranca u državu gdje su njegov život ili sloboda ugroženi zbog njegove rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, pripadnosti posebnoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, ili u kojoj bi mogao biti podvrgnut mučenju ili neljudskom i ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, ili bi nad njim mogla biti izvršena smrtna kazna, kao i da bi vraćanje u drugu državu predstavljalo opasnost od prinudnog udaljenja u državu porijekla.

Usvajanjem Zakona o strancima iz 2018, godine je **uređena i procedura utvrđivanja statusa lica bez državljanstva i izdavanja putne isprave za lica bez državljanstva**, shodno preporukama Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.<sup>40</sup> Zahtjev za utvrđivanje da je podnosilac zahtjeva lice bez državljanstva, podnosi se lično Ministarstvu unutrašnjih poslova u mjestu boravka, na propisanom obrascu, o čemu se izdaje potvrda (zahtjev ne može podnijeti stranac koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori ili mu je u Crnoj Gori priznat status izbjeglice ili odobrena dodatna zaštita u skladu sa zakonom kojim se uređuje međunarodna i privremena zaštita stranaca). Zahtjev će biti odbijen ako se u sprovedenom postupku utvrdi da je podnosilac zahtjeva državljanin određene države, odnosno da državljanstvo druge države može steći po zakonima te države; te ako to zahtijevaju razlozi nacionalne bezbjednosti (protiv rješenja kojim se odbija zahtjev se može izjaviti žalba). Licu za koga se u sprovedenom postupku utvrdi da je lice bez državljanstva izdaje se putna isprava za lica bez državljanstva, sa rokom važenja od jedne godine (član 59).

Dozvola za privremeni boravak i dozvola za privremeni boravak i rad mogu se izdati licu bez državljanstva pod uslovom da: 1) ima sredstva za izdržavanje; 2) ima obezbijeđen smještaj; 3) ima zdravstveno osiguranje; 4) ima važeću stranu putnu ispravu ili ličnu kartu koju mu je izdao nadležni organ druge države, čiji rok važenja mora biti najmanje tri mjeseca duži od roka na koji se odobrava boravak ili putnu ispravu za lica bez državljanstva; 5) mu nije izrečena zabrana ulaska i boravka u Crnoj Gori; 6) u Crnoj Gori nije pravosnažno osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ili su prestale pravne posljedice osude; 7) u državi porijekla nije pravosnažno osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ili su

39 "Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018, 003/19 od 15.01.2019

40 U svom godišnjem izvještaju za 2017. godinu, Zaštitnik je ukazao na potrebu preciznijeg normiranja uslova, načina i postupka utvrđivanja statusa lica bez državljanstva (Zakonom o strancima ili drugim posebnim zakonom), promjenu i prestanak statusa, te prava i obaveza ovih lica, u skladu sa Ustavom Crne Gore i Konvencijom o statusu lica bez državljanstva. Zaštitnik je u Izvještaju ukazao i na to da prema informacijama dobijenim od strane kancelarije UNHCR-a u Crnoj Gori boravi 516 djece bez ikakvog statusa, a koja su rođena u Crnoj Gori i koja duži vremenski period žive u Crnoj Gori bez regulisanog boravka. Dalje se navodi da postoji i **problem regulisanja dozvole za stalni boravak u Crnoj Gori maloljetne djece roditelja iz bivših jugoslovenskih republika, a koja nijesu ostvarila status stranca sa stalnim nastanjenjem iz razloga neposjedovanja ličnih dokumenata iz zemlje porijekla**. S prethodnim u vezi, Zaštitnik preporučuje nastavak aktivnosti koje se odnose na upis djece u matične registre rođenih radi zaštite od apatridije, str. 74 i 126 Izvještaja, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1522665383\\_final-izvjestaj-za-2017.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1522665383_final-izvjestaj-za-2017.pdf)

prestale pravne posljedice osude; 8) ne postoje smetnje iz razloga nacionalne, odnosno unutrašnje bezbjednosti ili javnog zdravlja; 9) priloži dokaz o opravdanosti zahtjeva za izdavanje dozvole. Takođe, ovo lice mora priložiti dokaze o tome da de facto boravi u zemlji najmanje tri godine prije podnošenja zahtjeva i da namjerava da nastavi boravak u Crnoj Gori. Lice bez državljanstva kojem je po ovom osnovu odobren boravak, može boraviti u Crnoj Gori na osnovu putne isprave za lice bez državljanstva ili dozvole za privremeni boravak (član 60 Zakona).

Pored navedenih propisa koji uređuju uslove za sticanje i gubitak crnogorskog državljanstva, kao i režim boravka u zemlji stranaca i lica bez državljanstva, za regulisanje pravnog statusa Roma i Egipćana veoma je važna primjena Zakona o matičnim registrima i Zakona o vanparničnom postupku, posebno u dijelu koji se odnosi na prijavu rođenja djeteta koje je rođeno van zdravstvene ustanove.

**Zakon o matičnim registrima**<sup>41</sup> reguliše evidentiranje rođenja, zaključenja braka, smrti i drugih zakonom utvrđenih podataka u vezi sa ličnim i porodičnim statusom crnogorskih državljanstva u Crnoj Gori i drugoj državi, kao i državljanstva drugih država i lica bez državljanstva nastalim u Crnoj Gori. Podaci upisani u matične registre se smatraju istinitim dok se u zakonom propisanom postupku ne dokaže suprotno.<sup>42</sup> Lica koja prijavljuju promjenu ličnog statusa su dužna da u prijavi za upis navedu istinite podatke.<sup>43</sup>

Prijava rođenja ili smrti može se podnijeti Ministarstvu, u bilo kojoj opštini, bez obzira na mjesto gdje je lice rođeno, odnosno umrlo. Prema članu 18 Zakona, rođenje djeteta se upisuje u matični registar rođenih u opštini u kojoj je dijete rođeno, u roku od 3 tri dana od dana rođenja djeteta (čl.21, st.1). Izuzetno, ako iz opravdanih razloga lično ime djeteta nije moglo biti prijavljeno u navedenom roku lica koja su obavezna da odrede lično ime djeteta mogu lično ime djeteta prijaviti službenom licu najkasnije u roku od 30 dana od dana rođenja ili pronalaska djeteta. Ukoliko se rođenje djeteta ne prijavi u navedenom roku, pokreće se procedura naknadnog upisa u matični registar rođenih. Rođenje djeteta čiji su roditelji nepoznati upisuje se u matični registar rođenih u opštini u kojoj je dijete nađeno. Rođenje djeteta čiji su roditelji nepoznati upisuje se u matični registar rođenih u opštini u kojoj je dijete nađeno. Rođenje djeteta u porodilištu ili drugoj zdravstvenoj ustanovi obavezna je da prijavi zdravstvena ustanova, po pravilu, elektronskim putem. Rođenje djeteta van zdravstvene ustanove obavezan je da prijavi otac djeteta, odnosno majka ako je u mogućnosti.

**Zakon o vanparničnom postupku**<sup>44</sup> propisuje pravila vanparničnog postupka po kojima sudovi postupaju i odlučuju o ličnim, porodičnim, imovinskim i drugim pravnim stvarima, koja se po zakonu rješavaju u vanparničnom postupku. U vanparničnom postupku sud po službenoj dužnosti vodi računa o zaštiti prava i pravnih interesa maloljetnika o kojima se roditelji ne staraju, kao i drugih lica koja nisu u mogućnosti da se sama brinu o zaštiti svojih prava i interesa (član 5). Kad se rješenjem suda mijenja lični ili porodični status učesnika ili njegova prava i dužnosti, pravne posljedice rješenja nastaju kod momenta pravosnažnosti rješenja koje se dostavlja organu koji vodi matične registre.<sup>45</sup>

41 "Službeni list Crne Gore", br. 047/08 od 07.08.2008, 041/10 od 23.07.2010, 040/11 od 08.08.2011, 055/16 od 17.08.2016)

42 Matični registar, između ostalog, sadrži: 1) osnovni upis: podatke o rođenju - ime i prezime, rođeno prezime i pol lica, dan, mjesec, godinu, čas i mjesto i opštinu rođenja; podatke o roditeljima - ime i prezime (za majku i rođeno prezime), datum i mjesto rođenja, državljanstvo i jedinstveni matični broj; 2) priznavanje, utvrđivanje ili osporavanje očinstva ili materinstva, naknadno zaključivanje braka roditelja ako je dijete rođeno prije zaključenja braka, usvojenje i prestanak usvojenja, starateljstvo i prestanak starateljstva, produženje i oduzimanje roditeljskog prava, promjenu ličnog imena djeteta i roditelja, usvojioca ili staratelja, promjenu pola, promjenu državljanstva, zaključivanje i prestanak braka, poništenje braka, smrt i proglašenje lica za umrlo. Matični registri se vode na crnogorskom jeziku, ali se **lično ime pripadnika/ce manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice upisuje u matične registre na njegovom/njenom jeziku i pismu** (član 3).

43 Članom 43 Zakona su predviđene novčane kazne u iznosu od 500 eura do 5.000 eura za pravno lice, ako: 1) u prijavi za upis u matični registar navede neistinite podatke; 2) u propisanom roku ne prijavi rođenje djeteta; 3) u propisanom roku ne prijavi lično ime djeteta; dok će se fizičko lice za isti prekršaj kazniti novčanom kaznom u iznosu od 100 eura do 500 eura.

44 "Službeni list Republike Crne Gore", br. 027/06 od 27.04.2006, Službeni list Crne Gore", br. 073/10 od 10.12.2010, 020/15 od 24.04.2015, 075/18 od 23.11.2018.

45 Pravosnažnost rješenja donesenog u vanparničnom postupku ne sprečava učesnike da svoj zahtjev o kome je rješenjem odlučeno ostvaruju u parnici ili u postupku pred drugim nadležnim organom.



Zakon sadrži posebne odredbe (čl. 70a – 70i) koje se odnose na **utvrđivanje vremena i mjesta rođenja lica koje nije upisano u matični registar rođenih, te naknadni upis djeteta rođenog van zdravstvene ustanove** čije vrijeme i mjesto rođenja se ne mogu utvrditi u skladu sa Zakonom o matičnim registrima, a radi regulisanja pravnog statusa ovih lica. Ove novele Zakona o vanparničnom postupku su pozitivno ocijenjene u naprijed navedenom Izvještaju Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti (ECRI), objavljenom 19. septembra 2017. godine, ali se u izvještaju istovremeno navodi i zabrinutost ECRI-ja da Romi možda neće imati dovoljno koristi od ovakvih noveliranih rješenja, imajući u vidu limitirane mogućnosti za pristup besplatnoj pravnoj pomoći u upravnim stvarima.<sup>46</sup>

Postupak<sup>47</sup> može pokrenuti lice čije se vrijeme i mjesto rođenja utvrđuje; lice koje za to ima neposredni pravni interes; organ starateljstva, a za dijete rođeno van zdravstvene ustanove i druga lica u skladu sa zakonom kojim se uređuje vođenje matičnih registara (lice koje je porođaj obavilo ili koje je prisustvovalo porođaju, odnosno lice u čijem je stanu dijete rođeno).<sup>48</sup>

Predlog za utvrđivanje vremena i mjesta rođenja za lice koje nije upisano u matični registar rođenih mora da sadrži podatke o licu čije se vrijeme i mjesto rođenja utvrđuje, ukoliko su poznati, dokaze kojima se te činjenice mogu utvrditi ili učiniti vjerovatnim, kao i druge činjenice koje mogu biti od značaja za utvrđivanje vremena i mjesta rođenja.

U postupku se najprije utvrđuje da li je lice upisano u matični registar rođenih, pribavljanjem izvoda iz evidencije organa nadležnog za vođenje matičnog registra rođenih. Ako postoji sumnja da je lice čije se vrijeme i mjesto rođenja utvrđuje imalo boravište u stranoj državi, sud će zastati sa postupkom dok ne pribavi potrebna obavještenja od nadležnih organa druge države, putem međunarodne pravne pomoći. Nakon toga sud zakazuje ročište na kojem se, u prisustvu predlagača i lica čije se vrijeme i mjesto rođenja utvrđuju, izvode dokazi. **Sud je u obavezi da sasluša najmanje dva punoljetna svjedoka, čiji identitet utvrđuje uvidom u javnu ispravu sa fotografijom.**

Rješenje suda kojim se utvrđuje vrijeme i mjesto rođenja sadrži: ime i prezime lica čije se vrijeme i mjesto rođenja utvrđuje, pol, dan, mjesec, godinu i čas rođenja, mjesto rođenja, kao i podatke o njegovim roditeljima, ako su poznati.<sup>49</sup> Ako sud ne može da utvrdi mjesto rođenja, kao mjesto rođenja smatra se grad, odnosno opština za koju se na osnovu izvedenih dokaza može uzeti da je vjerovatno mjesto rođenja, odnosno mjesto u kojem je lice nađeno, tj. u kojem je boravilo u vrijeme podnošenja predloga. Pravosnažno rješenje sud dostavlja organu nadležnom za vođenje matičnog registra rođenih, u roku od osam dana od dana pravosnažnosti, radi upisa činjenice rođenja.

## - **Obrazovanje**

Ustav Crne Gore, u članu 75, garantuje pravo na školovanje pod jednakim uslovima i propisuje da je osnovno školovanje obavezno i besplatno.

Proces vaspitanja i obrazovanja se reguliše Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju, Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakonom o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama, Zakonom o gimnaziji, Zakonom o stručnom obrazovanju i Zakonom o obrazovanju odraslih, dok su određene odredbe

<sup>46</sup> <https://rm.coe.int/second-report-on-montenegro-montenegrin-translation-/16808b5944>, str. 22 i 23.

<sup>47</sup> **Predlagač je oslobođen obaveze plaćanja takse; troškovi vještačenja se isplaćuju iz sredstava suda (član 70f).**

<sup>48</sup> Od početka primjene Zakona o vanparničnom postupku, u maju 2015. godine, do marta 2018. godine, NVO Pravni Centar je pred osnovnim sudovima u Crnoj Gori ukupno pokrenuo 124 predmeta za utvrđivanje vremena i mjesta rođenja, od čega je 95 predmeta okončano pozitivnim rješenjem: Izvještaj o sprovođenju Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana za 2017. godinu, str. 34.

<sup>49</sup> Ako sud ne može da utvrdi vrijeme rođenja, smatra se da je lice rođeno 1. januara u 00:01 časova godine za koju se na osnovu izvedenih dokaza može uzeti da je vjerovatno godina rođenja.

sadržane i u Zakonu o manjinskim pravima i slobodama. Navedeni zakoni slijede opšte ustavne garancije o pravu na školovanje i pravu na obrazovanju manjina, na nivou opštih ciljeva i principa obrazovanja, kao i na nivou pojedinačnih odredbi.

**Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju**<sup>50</sup> se uređuju organizacija i uslovi za obavljanje obrazovnog i vaspitnog rada u oblastima predškolskog vaspitanja i obrazovanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjeg opšteg obrazovanja, stručnog obrazovanja, vaspitanja i obrazovanja lica sa posebnim potrebama i obrazovanja odraslih.

U članu 2, st. 1, tačka 1 Zakona je propisano da obrazovanje i vaspitanje imaju za cilj, između ostalog, da obezbijede mogućnosti za svestrani razvoj pojedinca, bez obzira na pol, životno doba, invaliditet, socijalno i kulturno porijeklo, nacionalnu i vjersku pripadnost i tjelesnu i psihičku konstituciju. Član 9 propisuje da su crnogorski državljani jednaki u ostvarivanju prava na obrazovanje, bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, jezik, vjeru, socijalno porijeklo, invaliditet ili drugo lično svojstvo. Strani državljani koji imaju privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Crnoj Gori, kao i lica koja uživaju međunarodnu zaštitu, izjednačeni su u pogledu ostvarivanju prava na obrazovanje sa crnogorskim državljanima. U članu 9a, propisana je zabrana zlostavljanja i zanemarivanja djece, kao i diskriminacija u oblasti obrazovanja i vaspitanja.

Prema **Zakonu o osnovnom obrazovanju i vaspitanju**<sup>51</sup> (član 4), osnovno obrazovanje i vaspitanje je obavezno za svu djecu uzrasta od 6 - 15 godina života. Školske 2018/19. godine u predškolsko vaspitanje i obrazovanje je upisano 191 dijete romske i egipćanske zajednice. Broj učenika romske i egipćanske zajednice u redovnom osnovnom obrazovanju, školske 2018/2019. godine, je 1793 učenika (936 M, 857 Ž), što čini 2,66% od ukupnog broja upisane djece u osnovne škole u Crnoj Gori. Školske 2018/19. godine srednjoškolsko obrazovanje redovno pohađa 137 učenika (75 M, 62Ž) romske i egipćanske populacije što u procentima čini 0,48% od ukupnog broja upisane djece u srednje škole u Crnoj Gori. Na osnovu podataka kojim raspolaže Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, akademske 2018/19. godine, je 14 studenata (7 M, 7 Ž), stipendista, pripadnika romske i egipćanske zajednice.<sup>52</sup>

Osnovno obrazovanje i vaspitanje dostupno je svim licima i ne može biti neposredno ili posredno ograničeno po osnovu: pola, rase, boje kože, jezika, vjere, bračnog stanja, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog, etničkog ili drugog porijekla, imovinskog stanja, invalidnosti, ili po drugom sličnom osnovu, položaju ili okolnosti (član 2a). Članom 36 Zakona je propisano da škola dužna da podnese prijavu nadležnoj inspekciji protiv roditelja djeteta koje nije upisano u školu, u roku od 15 dana od dana isteka roka za upis, odnosno od dana prestanka osnovnoškolske obaveze. Članom 81, st. 1 i 2 je propisana novčana kazna od 100 do 1500 eura ukoliko roditelj ako ne upiše dijete u školu, odnosno ako dijete ne pohađa nastavu. Ukoliko ni poslije izrečene kazne roditelj ne upiše dijete u školu, odnosno ne obezbijedi pohađanje nastave, kazne se mogu ponavljati.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju<sup>53</sup> u članu 34 je propisano pravo na besplatne udžbenike za osnovnu školu ima učenik: 1) bez roditeljskog staranja; 2) čiji je roditelj, odnosno staratelj korisnik materijalnog obezbjeđenja porodice; 3) sa posebnim obrazovnim potrebama; 4) koji je smješten u ustanovama socijalne i dječje zaštite; 5) na porodičnom smještaju; 6) romske i egipćanske populacije (RE).

50 "Službeni list Republike Crne Gore", br. 064/02 od 28.11.2002, 031/05 od 18.05.2005, 049/07 od 10.08.2007, Službeni list Crne Gore", br. 004/08 od 17.01.2008, 021/09 od 20.03.2009, 045/10 od 04.08.2010, 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 045/11 od 09.09.2011, 036/13 od 26.07.2013, 039/13 od 07.08.2013, 044/13 od 20.09.2013, 047/17 od 19.07.2017.

51 Službeni list Republike Crne Gore", br. 064/02 od 28.11.2002, 049/07 od 10.08.2007, Službeni list Crne Gore", br. 045/10 od 04.08.2010, 040/11 od 08.08.2011, 039/13 od 07.08.2013, 047/17 od 19.07.2017

52 *Izvjestaj o sprovođenju Strategije za socijalnu integraciju Roma i Egipćana za 2018. godinu*, dostupno putem linka: <http://www.minmanj.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

53 "Službeni list Crne Gore", br. 039/13 od 07.08.2013.

**Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju**<sup>54</sup> su propisani uslovi i način ostvarivanja prava na predškolsko vaspitanje i obrazovanje. Članom 3a garantovana je jednaka dostupnost predškolskog vaspitanja i obrazovanja svakom djetetu koja ne može biti ograničena po osnovu: pola, rase, boje kože, jezika, vjere, nacionalnog, etničkog ili drugog porijekla, smetnje i teškoće u razvoju, socijalnog porijekla ili drugog ličnog svojstva ili okolnosti, u skladu sa posebnim propisom. Shodno članu 35, troškove boravka i ishrane, odnosno boravka djeteta u ustanovi plaća roditelj u skladu sa ugovorom kojim se uređuju međusobna prava i obaveze između roditelja i ustanove. Izuzetno od ovog pravila, ukoliko su u pitanju djeca bez roditeljskog staranja, djeca čiji su roditelji korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice i **djeca iz najosjetljivijih grupa stanovništva**, troškove boravka i ishrane u javnoj predškolskoj ustanovi snosi centar za socijalni rad na teritoriji prebivalište djeteta, odnosno roditelja (čl. 35, st.4).

Međutim, **Zakon eksplicitno ne definiše romsku i egipćansku djecu kao djecu iz najosjetljivijih grupa stanovništva**, već navodi da su ovdje u pitanju djeca sa smetnjama i teškoćama u razvoju, kao i djeca koja imaju teškoće uzrokovane socijalnim, jezičkim i kulturološkim preprekama (član 11, st.1, alineja 7), **što ne garantuje da će se ovo rješenje nužno primijeniti na svu romsku djecu** za koju je podniet zahtjev za upis i prozrokovati problem u primjeni Zakona u praksi. Po ovom pitanju kako smo saznali ustanovljena je praksa da se Ministarstvu za ljudska i manjinska prava pošalje dopis u kome se traži da se dijete oslobodi plaćanja. Nije nam poznato koliko su službenici na lokalnom nivou upoznati sa ovom praksom i posebno pripadnici RE.

Zakon o zabrani diskriminacije prepoznaje diskriminaciju u području obrazovanja i stručnog osposobljavanja kao poseban oblik diskriminacije. Članom 15 je propisano da se diskriminacija u pogledu vaspitanja, obrazovanja i osposobljavanja vrši ako se na temelju zabranjenih osnova diskriminacije, otežava ili onemogućava upis u vaspitno - obrazovnu ustanovu i ustanovu visokog obrazovanja, izbor obrazovnog programa na svim nivoima vaspitanja i obrazovanja, isključivanje iz ovih ustanova, otežavanje ili uskraćivanje mogućnosti praćenja nastave i učešća u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, kao i razvrstavanje djece, učenika, polaznika obrazovanja i studenata, te zlostavljanje ili na drugi način neopravdano pravljenje razlika ili nejednako postupanje prema njima. U članu 9, Zakon propisuje da se pod segregacijom podrazumijeva svaki akt, radnja ili propuštanje da se izvrši radnja, kojima se vrši prisilno ili sistemsko razdvajanje ili razlikovanje lica po nekom od zabranjenih osnova diskriminacije.

Prema **Zakonu o stručnom obrazovanju**,<sup>55</sup> stručno obrazovanje je dostupno svima i ne može se, direktno ili indirektno, ograničiti na temelju: pola, rase, boje kože, jezika, vjere, bračnog ili porodičnog statusa, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog, etničkog ili drugog porijekla, imovine, invaliditeta, ili nekog drugog ličnog svojstva, položaja ili okolnosti (član 2b).

Zakonom o manjinskim pravima i slobodama (član 19) je propisano da Univerzitet Crne Gore, na prijedlog Savjeta za manjine, može, sa ciljem osiguranja punog ostvarivanja manjinskih prava, upisati određeni broj učenika pripadnika manjina na početku svake akademske godine, u skladu sa Statutom Univerziteta. Prilikom podnošenja dokumentacije za upis na Univerzitet, budući studenti podnose prijavu u kojoj navode svoju pripadnost određenoj manjinskoj grupi.

**Zakonom o visokom obrazovanju**,<sup>56</sup> u članu 6, propisano je da je visoko obrazovanje dostupno svim licima i ne može biti neposredno ili posredno ograničeno po osnovu: pola, rase, bračnog stanja, boje, jezika, vjere, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog, etničkog ili drugog porijekla, imovinskog stanja, invalidnosti ili drugom sličnom osnovu, položaju ili okolnosti, u skladu sa posebnim zakonom. Statutom Univerziteta bliže su uređena pravila upisa i studiranja.

54 "Službeni list Republike Crne Gore", br. 064/02 od 28.11.2002, 049/07 od 10.08.2007, Službeni list Crne Gore", br. 080/10 od 31.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 040/16 od 30.06.2016, 047/17 od 19.07.2017

55 "Službeni list CG", br. 64/2002 i "Službeni list CG", br. 49/2007, 45/2010 39/2013 i 47/2017

56 "Službeni list Crne Gore", br. 044/14 od 21.10.2014, 052/14 od 16.12.2014, 047/15 od 18.08.2015, 040/16 od 30.06.2016, 042/17 od 30.06.2017, 071/17 od 31.10.2017, 055/18 od 01.08.2018, 003/19 od 15.01.2019

Kada je u pitanju podrška obrazovanju Roma i Egipćana, u praksi se realizuju sljedeći servisi:

- Informativne kampanje za upis u vrtić/školu
- Dodjela besplatnih kompleta udžbenika za djecu romske i egipćanske populacije<sup>57</sup>
- Organizovanje besplatne usluge prevoza do gradskih škola
- Organizovanje besplatnih ljetovanja, odnosno zimovanja za najbolje učenike/ce iz romske i egipćanske populacije, kao i organizacija ljetnjeg kampa romskog jezika
- Program stipendiranja i pomoći u obrazovanju za srednjoškolce i visokoškolce romske i egipćanske populacije<sup>58</sup>
- Podrška koju pružaju medijatori u obrazovanju<sup>59</sup>
- Podrška mentora, odnosno tutora<sup>60</sup> koja se realizuje u saradnji sa Zavodom za školstvo i Romskim obrazovnim fondom (REF)
- Multi-disciplinarni timovi za prevenciju i upravljanje procesom napuštanja škole koji postupaju u skladu sa Protokolom o postupanju i prevenciji ranog napuštanja školovanja (timovi su uspostavljeni u opštinama Podgorica, Nikšić i Berane)
- Pripremni vrtići za djecu romske i egipćanske populacije koja nikad nisu bila u formalnom obrazovanju, a stekli su zakonski uslov za upis u školu, u trajanju od četiri nedjelje (do sada su realizovani u osam gradova: Bar, Tivat, Herceg Novi, Kotor, Cetinje, Nikšić, Podgorica, Berane i Bijelo Polje)
- Edukacija nastavnog kadra i roditelja
- Organizovanje dopunske nastave u saradnji sa Crnevim krstom Crne Gore
- Studentsko volonterski servisi, u saradnji sa univerzitetima, Zavodom za školstvo i Romskim savjetom

Uprkos postojanju navedenih zakonskih rješenja i servisa podrške, istraživanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava realizovano 2016. godine<sup>61</sup> ukazuje na to da je procenat pripadnika romske i egipćanske populacije koji nikada nisu pohađali školu i dalje veoma visok (37%), dok je 36,6% pohađalo, ali nije završilo osnovnu školu. Samo 17% stanovništva romske pripadnosti je završilo osnovno obrazovanje (za razliku od procenta na nivou opšte populacije koji iznosi 98%), dok 5,8% ima diplomu trogodišnje srednje škole, a 2,2% četvorogodišnje srednje škole. Samo 1% ima diplomu višeg i 1% visokog obrazovanja. Prema nalazima Studije o preprekama u obrazovanju u Crnoj Gori, objavljene od strane UNICEF-a 2013. godine, postoji značajna diskrepanca između procenta završetka osnovne, odnosno srednje škole u odnosu na opštu populaciju koja iznosi 98, odnosno 86%.<sup>62</sup>

Svako četvrto dijete romske i egipćanske nacionalnosti ne upisuje osnovnu školu, iako je upis obavezan po zakonu. Obuhvat djece iz ove populacije predškolskim obrazovanjem je 21,5% (Strategijom je predviđeno povećanje procenta upisane djece u vrtić na 40%). Poseban problem jeste napuštanje osnovne škole, posebno među učenicama (11%: dječaci 9.4% i djevojčice 13.8%). Me-

57 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, u prethodnom periodu redovno je izdvajalo sredstava za kupovinu udžbenika za I, II i III razred osnovne škole koji su se zatim, u saradnji sa nadležnim institucijama, distribuirali učenicima romske i egipćanske populacije, Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 - 2020, str. 27.

58 Stipendije se isplaćuju svim srednjoškolcima i visokoškolcima koji ispunjavaju uslove i to u iznosu od 60,00 eura, odnosno 150,00 eura. Rok za izradu pravilnika o kriterijumima i uslovima za dodjelu stipendija za učenike/ce romske i egipćanske populacije produžen je do 31. decembra 2019. godine.

59 Centar za stručno obrazovanje je u saradnji sa Institutom za socijalnu inkluziju pripremio standarde zanimanja Saradnik u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana i Organizator socijalne inkluzije. Oni su od septembra školske 2018/2019.godine formalno uvedeni u obrazovni sistem Crne Gore. Prema poslednjem Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru, objavljenom u maju 2019. godine, u školskoj 2018/2019. godini bilo je angažovano 19 medijatora u obrazovanju (str. 31 Izvještaja). Podsjećamo i da je ECRI u **svom izvještaju iz 2017. godine, preporučio vlastima u Crnoj Gori da institucionalizuju i povećaju broj romskih medijatora/asistenata u predškolskim ustanovama i u osnovnoj školi, kako bi se obezbijedilo da romska djeca pohađaju školu, te kako bi se smanjio rizik vezan za "drop-out"** (str. 24). Ova preporuka će biti predmet provjere između dva redovna ciklusa monitoringa, koju će ECRI sprovesti najkasnije dvije godine nakon objavljivanja predmetnog izvještaja, dakle 2019. godine)

60 Mentori su zaduženi da prate učenike i brinu o njihovoj redovnosti pohađanja nastave i uspjeha u školi, pomažući im u savladavanju predmeta iz kojih imaju negativne ocjene. Za školsku 2017/2018 bilo je ukupno angažovano 34 mentora u srednje škole u Crnoj Gori, od 20 koliko je bilo predviđeno Strategijom za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 - 2020, dok su tutori imenovani za 16 učenika u odnosu na 2016. godinu, kada su tutori bili postavljeni za 14 lica: *Izvještaj o sprovođenju Strategije socijalne inkluzije za 2017. godinu*, mart 2018, str.13, <http://www.minmanj.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

61 <http://www.mmp.gov.me/biblioteka/istrazivanja>

62 <https://www.unicef.org/montenegro/izvjestaji/studija-o-preprekama-u-obrazovanju-u-crnoj-gori>, str. 5

đutim, **izostaju precizni podaci o efektima rada multi-disciplinarnih timova** koji postupaju u skladu sa Protokolom o postupanju i prevenciji ranog napuštanja školovanja, a što je neophodno kako bi se sagledali rezultati postignuti na ovom polju.

Razlozi za ovakvo stanje su multidimenzionalni, počev od siromaštva, neadekvatnih uslova stanovanja, nepoznavanja crnogorskog jezika,<sup>63</sup> preko nedovoljne podrške roditelja i ranog stupanja u brak, do niskih obrazovnih očekivanja i nedovoljno jasnog tumačenja odredbi koje se odnose na primjenu mjera afirmativne akcije u obrazovanju. U manjem procentu problem može predstavljati i neposjedovanje dokumenata potrebnih kod upisa djece u predškolsku, odnosno školsku ustanovu.<sup>64</sup> Strategijom za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 - 2020 je predviđeno više mjera i indikatora za mjerenje poboljšanja stanja u oblasti obrazovanja, uključujući organizovanje pripremnih vrtića za djecu iz romske i egipćanske populacije, rad medijatora u obrazovanju i mentora, stipendiranje srednjoškolaca i visokoškolaca, itd.

### - Zdravstvena zaštita

Ustav Crne Gore garantuje svakom pravo na zdravstvenu zaštitu, s tim da djeca, trudnice, starije osobe i osobe s invaliditetom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu finansiranu iz javnih prihoda, ako to pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu (član 69). Antidiskriminacionim zakonodavstvom u Crnoj Gori je zabranjena diskriminacija po osnovu zdravstvenog stanja.<sup>65</sup>

Normativni okvir za ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu definisan je, između ostalog, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o zdravstvenom osiguranju, a koji takođe uključuju otvorene odredbe o jednakosti u pogledu pristupa zdravstvenoj zaštiti.

**Zakonom o zdravstvenoj zaštiti**<sup>66</sup> se uređuju organizacija, sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite, prava i dužnosti građana u ostvarivanju zdravstvene zaštite,<sup>67</sup> društvena briga za zdravlje građana, prava i obaveze zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika, kvalitet zdravstvene zaštite, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje zdravstvene zaštite. U članu 10 se propisuje da se zdravstvena zaštita zasniva na načelima sveobuhvatnosti, kontinuiranosti, dostupnosti, cjelovitog specijalizovanog pristupa zdravstvenoj zaštiti, kao i na načelu stalnog unapređenja kvaliteta zdravstvene zaštite.

Članom 12 je propisano da stranac ima pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa ovim zakonom i međunarodnim ugovorom, dok je članom 13 ovo pravo priznato i licu koje traži azil, licu kome je priznat status izbjeglice, licu kome je odobrena dodatna zaštita, odnosno privremena zaštita u Crnoj Gori, ako međunarodnim ugovorom nije drukčije uređeno. Zdravstvena ustanova i zdravstveni radnici dužni su da strancu ukažu hitnu medicinsku pomoć.

**Zakonom o zdravstvenom osiguranju**<sup>68</sup> se uređuju prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i ostvarivanje tih prava, finansiranje obaveznog zdravstvenog osiguranja, dopunsko zdravstveno

63 Zavod za školstvo pripremio predmetni Program "Crnogorski kao nematernji jezik" i prilagodio udžbenike za učenike kojima crnogorski nije maternji jezik, za I, II, IV, VI i VII razred osnovne škole. Za III, V, VIII i IX razred prilagođavanje je u toku.

64 Podaci iz 2013. godine ukazivali su na to da izvod iz matične knjige rođenih nema 22% romske i egipćanske djece koja ne idu u školu nasuprot 10% djece koja idu (Studija o preprekama u obrazovanju, UNICEF, str. 93).

65 Član 12 Zakona o zabrani diskriminacije propisuje da se onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje zapošljavanja, rada, školovanja ili bilo koje drugo neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje prema licu ili grupi lica, po osnovu zdravstvenog stanja, smatra diskriminacijom).

66 "Službeni list Crne Gore", br. 003/16 od 15.01.2016, 039/16 od 29.06.2016, 002/17 od 10.01.2017, 044/18 od 06.07.2018

67 Član 11: U ostvarivanju zdravstvene zaštite građanin ima pravo na jednakost u cjelokupnom tretmanu prilikom ostvarivanja zdravstvene zaštite i pravo na: 1) slobodan izbor doktora medicine i doktora stomatologije; 2) informisanje i obavještanje o svim pitanjima koja se odnose na njegovo zdravlje; 3) samoodlučivanje (slobodan izbor); 4) naknadu štete koja mu je nanesena pružanjem neodgovarajuće zdravstvene zaštite; 5) drugo stručno mišljenje; 6) odbijanje da bude predmet naučnog ispitivanja i istraživanja bez svoje saglasnosti ili bilo kog drugog pregleda ili medicinskog tretmana koji ne služi njegovom liječenju; 7) privatnost i povjerljivost svih podataka koji se odnose na njegovo zdravlje; 8) ishranu u skladu sa vjerom, u toku boravka u zdravstvenoj ustanovi u kojoj se liječi; 9) uvid u medicinsku dokumentaciju; 10) samovoljno napuštanje zdravstvene ustanove; 11) prigovor; kao i druga prava u skladu sa posebnim zakonom.

68 "Službeni list Crne Gore", br. 006/16 od 22.01.2016, 002/17 od 10.01.2017, 022/17 od 03.04.2017, 013/18 od 28.02.201

osiguranje, ugovaranje zdravstvene zaštite sa davaocima zdravstvenih usluga, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava iz zdravstvenog osiguranja. Zakon propisuje da se svojstvo osiguranog lica dokazuje zdravstvenom knjižicom, koju izdaje Fond zdravstva. Socijalno osjetljive kategorije stanovništva su oslobođene obaveze plaćanja troškova medicinskih usluga.

Pored osiguranika koji ovo svojstvo stiču po osnovu rada, poljoprivrednog osiguranja, statusa nezaposlenosti ili drugih zakonom uređenih osnova osiguranja, Zakon predviđa da svojstvo osiguranika mogu imati i crnogorski državljani koji imaju prebivalište u Crnoj Gori, kao i stranci sa odobrenim boravkom u Crnoj Gori,<sup>69</sup> upisom u evidenciju osiguranika Fonda (pod šifrom: "200"). Svojstvo ove kategorije osiguranika se utvrđuje na osnovu zahtjeva i ličnog identifikacionog dokumenta (član 6, st. 2 i 4). **Ovim su se stekli uslovi da građani Crne Gore koji nisu u radnom odnosu ili nisu osigurani po nekom drugom osnovu, ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu kod Fonda zdravstva, što više nije uslovljeno statusom nezaposlenosti koji se vodi kod Zavoda za zapošljavanje,** kao što je ranije bio slučaj. Na taj način, de iure je obezbijeđen najširi obuhvat zdravstvenim osiguranjem lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države.

Bliži uslovi, postupak i način ostvarivanja određenih prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, uključujući i regulisanje statusa osiguranika, regulisani su Uredbom o obimu prava i standardima zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja<sup>70</sup> i **Pravilnikom o o bližim uslovima i načinu ostvarivanja određenih prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja.**<sup>71</sup>

Bitno je napomenuti da se shodno **Zakonu o zbirkama podataka u oblasti zdravstva**<sup>72</sup> koji uređuje pitanje jedinstvene zdravstvene statistike, ne vode evidencije zasnovane na nacionalnoj, etničkoj ili nekoj drugoj pripadnosti korisnika usluga, ali se u praksi, indirektno, uvidom u kategoriju «Uplatioci doprinosa» i «Svojstvo osiguranika» može doći do podataka u kojoj mjeri pripadnici/e romske i egipćanske populacije dobijaju usluge u zdravstvenom sistemu Crne Gore.<sup>73</sup>

**Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti**<sup>74</sup> je u članu 34 propisano da se pravo na zdravstvenu zaštitu obezbjeđuje korisniku: materijalnog obezbjeđenja, lične invalidnine, dodatka za njegu i pomoć i usluge smještaja, ukoliko ovo pravo nije ostvario po drugom osnovu.

Sa ciljem obezbjeđivanja jednakog stepena zdravstvene zaštite bez diskriminacije, ustanovljeni su različiti servisi podrške koji se realizuju u saradnji između zdravstvenih institucija, Fonda zdravstva Crne Gore i partnera iz civilnog sektora. Standardizovano je zanimanje „Saradnik/ca u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u zdravstvu“, te je u saradnji sa međunarodnom organizacijom „Help - Hilfe zur Selbsthilfe e.V.“ izvršena njihova obuka radi polaganja ispita. U Domu zdravlja Podgorica 2017.godine, zaposlena su tri medijatora za posredovanje i rad sa romskom populacijom i to u stalnom random odnosu. U Domu zdravlja Nikšić i Berane je bio angažovan po jedan medijator, na projektnoj osnovi, od strane HELP-a, do kraja januara 2019. godine. U okviru saradnje sa javnim zdravstvenim sektorom i Opštinom Nikšić, angažovano je bilo 15 (petnaest) pripadnika romske populacije na usavršavanje u zdravstvenim ustanovama u Nikšiću. Usavršavanje je trajalo 9 (devet) mjeseci, a završilo se aprila mjeseca 2018. godine.

Na nivou pojedinih opština, realizuju se i stručne obuke - usavršavanja u zdravstvenim ustanovama, kao i radionice i lifleti namijenjeni edukaciji pripadnika romske i egipćanske populacije o

69 Pristup zdravstvenoj zaštiti bliže je uređen u Uredbom o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova ("Službeni list Crne Gore", br. 036/15 od 10.07.2015, 045/17 od 12.07.2017) prema kojoj su su IRL pripadnici/e romske i egipćanske populacije normativno izjednačeni/e sa ostalim osiguranicima/ama u pogledu prava na zdravstvenu zaštitu.

70 „Službeni list RCG“ broj 79/05 i „Službeni list CG, broj 18/13

71 „Službeni list RCG“ broj 69/06; „Službeni list CG“ broj 45/08, 34/15, 12/18 i 42/18

72 "Službeni list Crne Gore", br. 080/08 od 26.12.2008, 040/11 od 08.08.2011

73 [http://www.mmp.gov.me/organizacija/OUZ\\_RAE/146140/Promocija-vaznosti-redovne-zdravstvene-zastite.html](http://www.mmp.gov.me/organizacija/OUZ_RAE/146140/Promocija-vaznosti-redovne-zdravstvene-zastite.html).

74 "Službeni list CG" br. 027/13 od 11.06.2013, 001/15 od 05.01.2015, 042/15 od 29.07.2015, 047/15 od 18.08.2015, 056/16 od 23.08.2016, 066/16 od 20.10.2016, 001/17 od 09.01.2017, 031/17 od 12.05.2017, 042/17 od 30.06.2017, 050/17 od 31.07.2017

značaju prevencije i zaštite zdravlja i preventivni zdravstveni pregledi trudnica, kao i specijalistički pregledi u sklopu zaštite žena od maligniteta. Kampanje i terenske vakcinacije djece u romskim i egipćanskim naseljima koje se realizuju već godinama od strane lokalnih domova zdravlja daju dobre rezultate u pogledu imunizacije (čak do 98% pokrivenosti).

Uprkos navedenim odredbama zakonima i servisima koji postoje u praksi, **dostupni podaci ukazuju na to da Romi i Egipćani ne koriste prava iz zdravstvene zaštite u punom obimu.** Naime, istraživanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava iz 2016. godine je pokazalo da 40% ispitanih punoljetnih Roma i Egipćana nema ovjerenu zdravstvenu knjižicu, bilo zbog neregulisanog statusa ili zbog neposjedovanja informacije o tome da mogu ostvariti besplatnu zdravstvenu zaštitu.

### - Socijalna zaštita i porodični status

Ustav definiše Crnu Goru kao državu socijalne pravde i propisuje da je socijalno osiguranje zaposlenih obavezno. Država obezbjeđuje materijalnu sigurnost licu koje je nesposobno za rad i nema sredstva za život. (član 67). Posebno je garantovana zaštita osoba sa invaliditetom (član 68), kao i zaštita majke i djeteta (član 73).

**Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti**<sup>75</sup> se regulišu prava iz socijalne i dječje zaštite i obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite kao djelatnosti od javnog značaja. Značaj ovog propisa je u tome što je prvi put pravo na socijalne usluge definisano kao posebno pravo. Zakon propisuje zaštitu djece, mladih, kao i odraslih i starih lica, između ostalog, onih koji su žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i trgovine ljudima ili kod kojih postoji opasnost da će postati žrtve, kao i lica kojima je usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite (član 4). Jedan od ključnih principa na kojima počiva pružanje socijalne i dječje zaštite je princip nediskriminacije, tj. zabranu diskriminacije korisnika po osnovu rase, pola, starosti, nacionalne pripadnosti, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, vjeroispovijesti, političkog, sindikalnog ili drugog opredjeljenja, imovnog stanja, kulture, jezika, invaliditeta, prirode socijalne isključenosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili drugog ličnog svojstva pri ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu, kao i princip individualnog pristupa korisniku/ci i njegovog/njenog aktivnog učestvovanja u kreiranju, izboru i korišćenju prava iz socijalne i dječje zaštite.

U članu 11 Zakon propisuje prava iz socijalne i dječje zaštite, i to: (1) osnovna materijalna davanja; (2) usluge socijalne i dječje zaštite.<sup>76</sup> Djelatnost socijalne i dječje zaštite obavljaju ustanove socijalne i dječje zaštite, javnog ili privatnog karaktera (član 13, st.1). Lica koja mogu ostvariti prava po ovom Zakonu su crnogorski državljanini sa prebivalištem na teritoriji države; stranac sa odobrenim privremenim ili stalnim boravkom u državi, azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom, te izuzetno, i lica kojima je usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika potreban odgovarajući oblik zaštite, a koja imaju pravo na jednokratnu novčanu pomoć i pravo na uslugu privremenog smještaja (član 5).

Član 62, odnosno 63 Zakona uređuje korišćenje servisa podrške za život u zajednici (61), kao i savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge (savjetovanje, medijacija, korišćenje SOS telefona za žene i djecu žrtve nasilja u porodici).

Usvajanjem ovog Zakona, uvedena je mogućnost da različite organizacije pružaju i različite uslu-

<sup>75</sup> "Službeni list br. 027/13 od 11.06.2013, 001/15 od 05.01.2015, 042/15 od 29.07.2015, 047/15 od 18.08.2015, 056/16 od 23.08.2016, 066/16 od 20.10.2016, 001/17 od 09.01.2017, 031/17 od 12.05.2017, 042/17 od 30.06.2017, 050/17 od 31.07.2017.

<sup>76</sup> U okviru IPA 2010 projekta *Reforma sistema socijalne i dječje zaštite: unapređenje socijalne inkluzije* koji su realizovali Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo prosvjete, uz stručnu podršku UNDP-a i UNICEF-a i finansijsku podršku Evropske unije, razvijene su procedure i kriterijumi za finansijsku i stručnu podršku pružanju usluga na nivou lokalne zajednice i pilotirane su u devet crnogorskih opština. Kroz projekat su podržane 23 usluge socijalne zaštite, koje je koristilo gotovo 2.000 lica (starih lica, lica sa invaliditetom, žrtava nasilja, samohranih roditelja i zavisnika od psihoaktivnih supstanci): Program reforme politike zapošljavanja i socijalne politike 2015 - 2020, str.50.

ge socijalne zaštite, kao i mehanizmi za održavanje i unaprjeđenje sistema kvaliteta i regulatorni mehanizmi koji omogućavaju funkcionisanje takvog sistema (standardi usluga socijalne zaštite; licenciranje organizacija koje pružaju usluge socijalne zaštite; licenciranje stručnih radnika koji pružaju usluge, te akreditacija programa obuke i programa pružanja usluga socijalne zaštite).

**Pravilnikom o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite**<sup>77</sup> su prepoznata i lica sa statusom interno raseljenih i raseljenih lica, kao i tražioci azila, lica sa statusom izbjeglica i lica sa odobrenom dodatnom zaštitom kao lica koja imaju pravo na osnovna materijalna davanja iz oblasti socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori (materijalno obezbjeđenje, lična invalidnina, dodatak za njegu i pomoć, zdravstvena zaštita, troškovi sahrane i jednokratna novčana pomoć). Na ovaj način su stvorene normativne pretpostavke da i Romi i Egipćani koji imaju status interno raseljenih lica budu korisnici socijalne zaštite u Crnoj Gori.

**Pravilnikom o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječjoj zaštiti**<sup>78</sup> propisano je da Zbirka podataka o pružaocima usluga, sadrži: naziv, broj odluke nadležnog organa o upisu u odgovarajući registar, datum osnivanja; podatke o ovlašćenom licu pružaoca usluge (lično ime, jedinstveni matični broj, adresa prebivališta ili boravišta); vrste usluga koje obezbjeđuje; korisnike usluga socijalne i dječje zaštite i kapacitet u pogleda broja korisnika. (član 6). Kao i u sistemu zdravstvene zaštite, ni u sistemu socijalne i dječje zaštite se ne vodi evidencija po osnovu etničke ili nacionalne pripadnosti.

**Pravilnikom o sadržini i obliku individualnog plana aktivacije i načinu sprovođenja mjera socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja**<sup>79</sup> propisan je obrazac individualnog plana aktivacije, koji se realizuje u saradnji između centra za socijalni rad i korisnika materijalnog obezbjeđenja sa ciljem prevazilaženja nepovoljnog socijalnog stanja korisnika.

Na osnovu zakonodavstva u oblasti socijalne i dječje zaštite, kao i na osnovu podataka iz prakse, mogu se sistematizovati sljedeći socijalni servisi:

1. materijalno obezbjeđenje;
2. lična invalidnina;
3. dodatak za njegu i pomoć;
4. obezbjeđivanje zdravstvene zaštite;
5. pokrivanje troškova sahrane;
6. jednokratna novčana pomoć;<sup>80</sup>
7. nenovčana pomoć u hrani, odjeći, obući, sanitetskom materijalu, ogrijevu, itd;
8. naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu;
9. naknada za novorođeno dijete/poklon paketi za novorođenčad;
10. refundacija naknade zarade za porodiljsko, odnosno roditeljsko odsustvo;
11. troškovi vezani za pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama (npr. novčana pomoć za kupovinu udžbenika i školskog materijala);
12. obezbjeđivanje besplatnih obroka (kroz usluge tzv. narodne kuhinje);
13. dodjela stana na korišćenje<sup>81</sup>
14. Procjena i planiranje;

77 ("Službeni list Crne Gore", br. 040/13 od 13.08.2013, 068/15 od 08.12.2015, 020/16 od 18.03.2016, 088/17 od 26.12.2017)

78 "Službeni list Crne Gore", br. 58/13 i 7/16

79 ("Službeni list Crne Gore", br. 071/18 od 05.11.2018)

80 Istraživanje CEDEM-a: Socijalni položaj i socijalna inkluzija Roma i Egipćana u Crnoj Gori, je pokazalo da 76% ne koristi usluge ili pomoć Centra za socijalni rad, dok samo 19% koristi ove usluge. On onih koji koriste usluge, najčešće je to novčana naknada (8,4%), i to socijalna pomoć u (61% slučajeva, dok ispod 1% ispitanika koristi druge oblike pomoći u vidu pomoći u hrani, odjeći, obući, sanitetskom materijalu i sl. Uočljiv je podatak da 82% ispitanika nikada nije koristilo bilo kakvu jednokratnu novčanu pomoć, 92% nikada nije koristilo besplatne obroke koje obezbjeđuje lokalna samouprava. Samo 3.4% koristi novčanu naknadu po osnovu invaliditeta. Poklon za novorođenče je izjavilo da ne prima 77,5% ispitanika. Str. 28, <http://www.cedem.me/programi/istrazivanja/ostala-istrazivanja/category/31-ostala-istrazivanja>.

81 Istraživanje CEDEM-a je pokazalo da u 68% slučajeva, Romi i Egipćani nikada nisu od opštine dobili stan na korišćenje, dok je 29.4% ispitanika dobilo stan na korišćenje, Supra, (Op. cit. str. 36).



15. Personalna asistencija, pomoć u kući;
16. podrška za život u zajednici (za odrasla lica sa smetnjama u razvoju i djecu i omladinu bez roditeljskog staranja pred završetkom školovanja);<sup>82</sup>
17. savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge (asistencija u učenju, medijacija; SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja u porodici na lokalnom nivou);
18. neodložne intervencije;
19. obezbjeđivanje besplatnog ljetovanja/ zimovanja za korisnike usluga socijalne i dječje zaštite u ustanovama za odmor i rekreaciju;
20. dnevni centri za podršku djeci u riziku;<sup>83</sup>
21. dnevni boravci za djecu sa smetnjama u fizičkom i mentalnom razvoju;
22. dnevni centri i klubovi za stare;
23. porodični smještaj (osim srodničkog porodičnog smještaja koje je prisutno u većini lokalnih samouprava);
24. specijalizovano hraniteljstvo za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju, djecu i omladinu sa poremećajima u ponašanju;
25. centri za podršku korisnicima psihoaktivnih supstanci;
26. Smještaj u ustanovu socijalnog karaktera (usluga koja podrazumijeva boravak korisnika na porodičnom smještaju/ hraniteljstvu; ili u socijalnoj ustanovi, npr. u domu za stara lica);<sup>84</sup>
27. Usluge privremenog smještaja i smještaja u prihvatilištu (prihvatilište za beskućnike<sup>85</sup>);
28. Sklonište za žrtve trgovine ljudima;
29. Sigurna kuća za prihvatanje i smještaj žena i djece žrtava nasilja u porodici i porodičnoj zajednici;
30. Timovi za podršku sprečavanju prisilnih brakova na lokalnom nivou.

**Porodičnim zakonom**<sup>86</sup> je definisana obaveza države u pogledu zaštite djeteta od zanemarivanja, od fizičkog, seksualnog i emocionalnog zlostavljanja. Porodičnim zakonom, u članu propisana je izričita zabrana tjelesnog kažnjavanja, ili bilo kojeg drugog okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja,<sup>87</sup> ali nisu predviđene sankcije koje bi se mogle primijeniti u slučajevima tjelesnog kažnjavanja. Zaštitnik upozorava na to da nedostaje protokol o postupanju kojim bi se jasno definisale nadležnosti, postupanja i saradnja u slučajevima zaticanja djece u prosjačenju.<sup>88</sup>

**Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca**<sup>89</sup> propisuju se načela, uslovi i postupak za odobravanje privremene zaštite stranca koji traži međunarodnu zaštitu. Zakon sadrži odredbe relevantne za zaštitu žrtava trgovine ljudima kao ranjive grupe. Član 15 Zakona navodi da u postupcima koji se vode u skladu sa ovim zakonom mora voditi računa o najboljem interesu maloljetnika, posebno ako postoje indikacije da je žrtva trgovine ljudima.

Kada je u pitanju borba protiv trgovine ljudima i zaštita žrtava ovog krivičnog djela, **Krivičnim Zakonikom Crne Gore** u članu 444 je propisano krivično djelo trgovine ljudima za lica koja silom ili prijetnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, povje-

82 Od usluga podrške za život u zajednici dostupno jedino stanovanje uz podršku (dvije usluge – u Podgorici i Bijelom Polju) i to za mlade bez roditeljskog staranja.

83 Dnevni centar za podršku djeci u riziku postoji u okviru Centra za prava djeteta Crne Gore u Podgorici. Usluge koje se pružaju imaju za cilj da poboljšaju kvalitet života djeteta, omoguće zadovoljenje njihovih potreba, otklone ili ublaže rizike, nedostatke ili neprihvatljivo ponašanje, podstiču razvojne potencijale djeteta za život u zajednici i sl. Takođe, ova usluga ima cilj i da pomogne roditeljima u prevazilaženju poteškoća u odgajanju djece.

84 Podaci pokazuju da su ispitanici najviše koristili smještaj u bolnici i/ili psihijatrijskoj ustanovi (27.7%), zatim u domu za stare (4.9%), te u domu za nezbrinutu djecu (3.9%) i u popravnom domu (3.6%), Op.cit. str. 37.

85 "U Glavnom gradu Podgorica, u aprilu 2017. godine, otvoreno prvo prihvatilište za beskućnike (koje je funkcionisalo do 2019. godine), u neposrednoj blizini narodne kuhinje, sa kapacitetom za smještaj 12 osoba, sa mogućnošću povećanja do 15, a korisne je površine 119 m<sup>2</sup>. U prihvatilište su se mogla smjestiti ona lica koja se nađu u stepenu ugroženosti i stanju socijalne potrebe, za koje je procjena stručnih radnika centra za socijalni rad da je neophodno hitno zbrinjavanje. U periodu boravka u prihvatilištu korisnicima se pružala pomoć u dijelu ostvarivanja kontakta sa svojim najbližima, daje podršku sa ciljem da preuzmu kontrolu nad sopstvenim životom i obavljaju druge aktivnosti kako bi se ekonomski osamostalili po napuštanju prihvatilišta. Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2017. godinu, str. 117. [http://www.ombudsman.co.me/docs/1522665383\\_final-izvjestaj-za-2017.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1522665383_final-izvjestaj-za-2017.pdf)

86 "Službeni list RCG", br. 1/2007 i "Službeni list CG", br. 53/2016

87 Zabranjena se odnosi na roditelje, staratelje i sva druga lica koja se o djetetu staraju ili dolaze u kontakt sa njim.

88 Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2017. godinu, str. 136 - 137

89 "Službeni list Crne Gore", br. 2/2017

renja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem, oduzimanjem ili uništenjem ličnih isprava, falsifikovanjem ličnih isprava, pribavljanjem ili izradom falsifikovanih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, radi dobijanja saglasnosti od lica koje ima kontrolu nad drugim licem: vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, dovođenja u položaj sluge, ropstva ili ropstvu sličan odnos, vršenja kriminalne djelatnosti, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, sklapanja nedozvoljenog braka,<sup>90</sup> radi oduzimanja dijela tijela za presađivanje ili radi korišćenja u oružanim sukobima. Raspon kazne za ovo krivično djelo je od šest mjeseci do dvanaest godina zatvora, ukoliko je usljed vršenja ovog krivičnog djela nastupila teška tjelesna povreda nekog lica; odnosno najmanje deset godina zatvora, ukoliko je nastupila smrt jednog ili više lica.

Crna Gora je 2015. godine donijela i poseban **Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja**,<sup>91</sup> kojim se propisuje mogućnost da se žrtve obrate sa direktnim zahtjevom za naknadu štete prema državi. Ovim Zakonom uređuju se uslovi, način i postupak za ostvarivanje prava na naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja, u koje spada i trgovina ljudima, a njegova primjena je odložena do dana ulaska Crne Gore u Evropsku uniju.

U pogledu zaštite djece od zanemarivanja i zlostavljanja i sankcionisanja ekonomske eksploatacije djece, Krivični Zakonik u članu 219 propisuje krivičnu odgovornost roditelja, usvojioca, staratelja ili drugog lica koje grubim zanemarivanjem svoje dužnosti zbrinjavanja i vaspitavanja zapusti maloljetno lice o kojem je dužno da se stara, ili ga prinudi na pretjeran rad ili rad koji ne odgovara uzrastu maloljetnog lica ili na prosjačenje ili ga iz koristoljublja navodi na vršenje drugih radnji koje su štetne za njegov razvoj. Raspon predviđene zatvorske kazne je tri mjeseca do pet godina.<sup>92</sup>

U pogledu inkriminisanja nasilja u porodici ili u porodičnoj zajednici, Krivični Zakonik u članu 220 propisuje krivičnu odgovornosti lica koje primjenom grubog nasilja naruši tjelesni ili duševni integritet člana svoje porodice ili porodične zajednice. Raspon kazne zatvora je od tri mjeseca do dvanaest godina (ukoliko je usljed izvršenja krivičnog djela nastupila smrt člana porodice ili porodične zajednice).

Sa ciljem sprovođenja efikasne borbe protiv trgovine ljudima i nasilja u porodici, Vlada Crne Gore je 2016. godine usvojila **Strategiju prevencije i zaštite djece od nasilja za period 2017 –2021**, koja se odnosi na svu djecu uzrasta 0–18 godina, bez obzira na rod, državljanstvo, nivo funkcionalnih sposobnosti ili seksualnu orijentaciju. Strategijom su definisane mjere za intenziviranje rada na zaštiti i drugim vidovima pomoći djeci i adolescentima koji su bili izloženi nasilju ili seksualnom zlostavljanju. Takođe, usvojena je i **Strategija za borbu protiv trgovine ljudima 2019 - 2024**, sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije u 2019. godini. Strategijom su prepoznati izazovi koji se tiču potrebe jačanja proaktivnog pristupa u identifikaciji žrtava, posebno među ilegalnim migrantima, strancima koji traže međunarodnu zaštitu, djecom koja prosjače, kao i među djevojčicama i ženama koje su u posebnom riziku da postanu žrtve sklapanja nedozvoljenog braka i žrtve

90 Izmjenama i dopunama krivičnog zakonodavstva izvršenim u periodu od 2013-2015. godine sklapanje nedozvoljenog, odnosno prisilnog braka je definisano kao oblik izvršenja krivičnog djela trgovine ljudima iz člana 444 Krivičnog zakonika. ECRI u svom naprijed navedenom izvještaju podsjeća da su djevojčice posebno ugrožene kada je riječ o pristupu obrazovanju zbog ukrštanja rodne pripadnosti i siromaštva i napominje da vlasti da preduzmu djelotvorne mjere da se bore protiv rodnih stereotipa i da sprečavaju rane brakove. U Sektorskoj analizi za utvrđivanje predloga prioritarnih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija iz državnog budžeta u 2018. godini (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava) navodi se sljedeće: "Činjenica da su dječiji, prisilni i ugovoreni brakovi još uvijek veliki problem u romskoj i egipćanskoj zajednici, potvrđena je sledećim podacima: u 59,1% slučajeva odluku o sklapanju braka donose roditelji, u 52% ispitanice ističu da one same ne biraju ni partnera, kao ni trenutak kada će ući u brak, već da u njihovo ime to čine roditelji, šira porodica i staro vijeće, dok čak 44,2% djevojaka do samog ulaska u brak nije čak ni poznavalo svog budućeg muža. Zabrinjavajuća je činjenica da je pomenuto istraživanje potvrdilo da do navršenih 18 godina u brak ulazi čak 72,4% ispitanica (period između 12 -17. godina) str.3, <http://www.mmp.gov.me/biblioteka/dokument?pagerIndex=3>

91 ("Službeni list Crne Gore", br. 035/15 od 07.07.2015)

92 U Izvještaju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2017. godinu se navodi da Zaštitnik nije primio pritužbe koje su se odnosile na neki oblik zlostavljanja, zanemarivanja ili eksploatacije djece u navedenoj godini, ali da je evidentno da djeca na različite načine trpe zanemarivanje od strane svojih roditelja/staratelja, o čemu svjedoči i dalje prisutno prosjačenje djece u gotovo svim gradovima Crne Gore (str. 135 Izvještaja).

nasilja u porodici.

Takođe, usvojene su novele **Zakona o prekršajima**<sup>93</sup> kojima je moguće propisati dvostruko veći iznos od maksimuma novčane kazne propisane zakonom, ako se radi, između ostalog, o prekršaju iz oblasti nasilja u porodici.

Osim toga, u skladu sa članom 10 **Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici** (Istanbulska konvencija), Crna Gora je u maju 2017. godine osnovala Koordinacioni odbor za koordinaciju, sprovođenje, praćenje i procjenu politika i mjera za sprječavanje i borbu protiv svih vidova nasilja obuhvaćenih ovom Konvencijom koji je pripremio i prvi izvještaj o implementaciji ove Konvencije. U skladu sa Strategijom zaštite od nasilja u porodici 2016-2020 i članovima 20 i 22 Istanbulske konvencije, Ministarstvo rada i socijalnog staranja sprovodi analizu potrebe uspostavljanja najhitnijih servisa za žrtve nasilja u porodici predviđenih Istanbulskom konvencijom, nakon čega je planirana izrada dva nacionalna plana unapređenja servisa opšte i specijalizovane podrške žrtvama nasilja u skladu sa Istanbulskom konvencijom i preporukama studije Savjeta Evrope o minimalnim standardima za specijalizovane servise.

**Grupa eksperata Savjeta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici - GREVIO** u svom prvom izvještaju o procjeni stanja u Crnoj Gori<sup>94</sup> u pogledu primjena Istanbulske konvencije pozdravlja unapređenje zakonskog okvira u oblasti nasilja u porodici i nasilja nad ženama, ali ukazuje na čitav niz strukturnih problema čiji je rezultat nedovoljna zaštita žrtava porodičnog nasilja. GREVIO navodi da postoje pokušaji umanjivanja ozbiljnosti nasilja, upućivanje na alternativno rješavanje sporova u slučajevima nasilja u porodici, kašnjenje u rješavanju predmeta porodičnog nasilja i nespremnost za izdavanje naređenja za zaštitne mjere. GREVIO posebno naglašava prisutnost nasilja prema Romkinjama i Egipćankama, i neophodnost potpunog eliminisanja diskriminacije sa kojom se one suočavaju kada traže zaštitu od nasilja. U pogledu pristupa servisima, GREVIO apeluje na crnogorske vlasti da uspostave referentne centre za silovanje i/ ili seksualno nasilje u dovoljnom broju, kao i da osiguraju adekvatnu obuku profesionalaca koji pružaju servise za podršku žrtvama.

Osim toga, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u svojim Zaključnim zapažanjima o preliminarnom izvještaju za Crnu Goru (E/K.12/MNE/1) konstatuje da **socijalna davanja uključujući za nezaposlena lica, starije osobe i osobe sa invaliditetom, nisu dovoljna da obezbjede adekvatan životni standard** ovih lica i njihovih porodica, navodeći da u sljedećem periodičnom izvještaju, **Crna Gora treba da obezbijedi informacije o obimu pokrivenosti socijalnim osiguranjem**, razvrstane po polu/rodu, gradskom/seoskom stanovništvu, boravišnom statusu i nacionalnom/etničkom porijeklu. Takođe, **Komitet navodi obavezu sprovođenja istraživanja o siromaštvu**, koji bi poslužili kao osnova za kvalitetno planiranje programa podrške porodicama sa djecom koja se nalaze u zoni siromaštva.<sup>95</sup>

### - Zapošljavanje

Prosječno se, godišnje, na evidenciji Zavoda nalazi oko 1000 lica,<sup>96</sup> koja se deklarišu kao pripadnici romske i egipćanske populacije. Učešće žena je oko 40%. U ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti ova populacija učestvuje sa 3 - 4%. ZZCG ne vodi evidenciju nezaposlenih lica po etničkoj pripad-

93 "Službeni list Crne Gore", br. 51/2017

94 <https://rm.coe.int/grevio-report-montenegro/16808e5614>

95 <http://www.minradiss.gov.me/pretraga/144502/Komitet-za-ekonomska-socijalna-i-kulturna-prava-Ujedinjenih-nacija.html>

96 "U periodu od 01.01.2017 - 20.12.2017. godine u evidenciju Zavoda za zapošljavanje prijavilo se 177 lica romske i egipćanske populacije (45,19 % žena). Najveći broj novoprijavljenih je sa teritorija opštine Podgorica - 69% (40,67% žena), Nikšid 13,45% (52,17% žena) i Herceg Novi - 8,18% (64,28% žena). Od ukupnog broja novoprijavljenih, 162 (sto šezdeset dva) lica su bez zanimanja i stručne spreme (75 žena), ostalo su lica sa završenim III i IV stepenom stručne spreme. Na evidenciji Zavoda se na dan 20.12.2017. godine nalazilo 928 pripadnika Roma i Egipćana, koji su se tako izjasnili (508 žena ili 54,74%) i koji aktivno traže zaposlenje": Izvještaj o sprovođenju Strategije socijalne inkluzije za 2017. godinu, str. 18.

nosti, ali je, zbog potreba projekta Dekada za uključenje Roma, izvršena izmjena u aplikaciji, čime je omogućeno pretraživanje evidencije po tom osnovu, pri čemu izjašnjavanje nezaposlenih o etničkoj pripadnosti nije obavezno, već isključivo dobrovoljno.

Oblast zapošljavanja i ostvarivanja prava na rad je regulisana setom zakona, uredbi i pravilnika, kao što su Zakon o radu, Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti, te Uredba o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica. Strateški okvir čini Nacionalna Strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2016 - 2020 i godišnjim akcionim planovima zapošljavanja kojim se utvrđuju mjere i aktivnosti usmjerene ka ostvarivanju ciljeva definisanih Nacionalnom strategijom u pogledu uključivanje društveno ranjivih grupa na tržište rada. Takođe. Nedovoljna uključenost socijalno ugroženih grupa u tržište rada prepoznata je i Operativnim programom za sektor obrazovanja, zapošljavanja i socijalne zaštite; kao i Programom reforme politike zapošljavanja i socijalne politike 2015 - 2020 (eng. Employment and Social Reform Programme).

Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 - 2020 takođe ima za cilj veće uključivanje Roma i Egipćana na tržište rada i predviđa niz aktivnosti koje se odnose na mjere aktivne politike zapošljavanja i povećanje stručnosti Roma i Egipćana, kroz dodjelu subvencija poslodavcima; šeme bespovratnih sredstava za podsticanje zapošljavanja; programe za opismenjavanje i osposobljavanje i programe za sticanje prve kvalifikacije za poslove lica koja nemaju kvalifikacije.

**Zakon o radu**<sup>97</sup> uređuje prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja, podsticanje zapošljavanja i olakšavanje fleksibilnosti na tržištu rada i odnosi se na rad kod poslodavca, ali i na zapošljavanje u državnim tijelima, lokalnim vlastima i javnim službama, ukoliko drugačije nije predviđeno posebnim zakonima.<sup>98</sup>

Zakon sadrži izričitu zabranu diskriminacije ( zaposlenih i osoba koje traže zaposlenje na temelju pola, rođenja, jezika, rase, vjere, boje kože, starosne dobi, trudnoće, zdravstvenog stanja ili invaliditeta, državljanstva, bračnog statusa, porodičnih obaveza, seksualne orijentacije, političke pripadnosti ili političkog mišljenja, socijalnog porijekla, imovinskog statusa, kao i članstva u političkim i sindikalnim organizacijama, u skladu sa Direktivama EU u oblasti zapošljavanja (čl. 5, 6, 7, 8 i 9 Zakona).<sup>99</sup> Član 5 Zakona propisuje da se zabrana posredne i neposredne diskriminacije primjenjuje i na obrazovanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje. Članom 8 i 8a izričito je zabranjeno (seksualno) uznemiravanje, kao i mobing, odnosno zlostavljanje na radnom mjestu koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta, položaja zaposlenog koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do izolacije ili otkazivanje ugovora o radu od strane zaposlenog ili grupe zaposlenih.

Zakon koji uređuje pitanja vezana uz zapošljavanje u javnom sektoru je **Zakon o državnim službenicima i namještenicima**.<sup>100</sup> Ovaj zakon sadrži samo zabranu diskriminacije bez dalje razrade.

Sa ciljem zaštite jednakog pristupa zapošljavanju, **Krivični Zakonik Crne Gore** u članu 225 propisuje novčanu kaznu ili zatvor do jedne godine za lica koja svjesnim kršenjem propisa ili na drugi

97 "Službeni list Crne Gore", br. 049/08 od 15.08.2008, 026/09 od 10.04.2009, 088/09 od 31.12.2009, 026/10 od 07.05.2010, 059/11 od 14.12.2011, 066/12 od 31.12.2012, 031/14 od 24.07.2014, 053/14 od 19.12.2014, 004/18 od 26.01.2018

98 **Opšte radno zakonodavstvo poznaje samo ugovorni rad i odnosi se na lica koja rade za poslodavce, tako da ne obuhvata samozapošljavanje.**

99 Zakon o radu i Zakon o zabrani diskriminacije predviđaju pozitivne slučajeve diskriminacije (afirmativne akcije) u dvije situacije: 1) kada je priroda posla takva ili se posao obavlja u takvim uslovima da karakteristike povezane sa nekim od posebnih osnova za diskriminaciju predstavljaju stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla i da je svrha koja se time želi postići opravdana; 2) odredbe zakona, kolektivnog ugovora i ugovora o radu koje se odnose na posebnu zaštitu i pomoć određenim kategorijama zaposlenih, a posebno one o zaštiti lica sa invaliditetom, žena za vrijeme trudnoće i porodijskog odsustva, kao i odredbe koje se odnose na posebna prava roditelja, usvojitelja, staratelja i hranitelja, ne smatraju se diskriminacijom.

100 ("Službeni list Crne Gore", br. 035/15 od 07.07.2015)

protivpravan način uskrate ili ograniče pravo građana na slobodno zapošljavanje na teritoriji Crne Gore, pod jednakim uslovima.

Specifični aspekti diskriminacije u odnosu na rad i zapošljavanje uređeni su posebnim **Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom**,<sup>101</sup> koji zabranjuje posrednu i neposrednu diskriminaciju osoba s invaliditetom u odnosu na profesionalnu rehabilitaciju, prijem u radni odnos i zapošljavanje, dok je propisima o zdravstvenom osiguranju bliže uređen način ostvarivanja prava na odsustvo u slučajevima privremene spriječenosti za rad, zbog bolesti ili povrede na radu.

**Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti** takođe sadrži odredbe koje su relevantne za ostvarivanje prava na rad i prava po osnovu rada. Naime, članom 27, st.1 i 2 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisano je da pojedinac koji je sposoban za rad, u skladu sa propisima kojima se uređuju radni odnosi i penzijsko i invalidsko osiguranje, odnosno propisima kojima se uređuje profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje lica sa invaliditetom, ima pravo i dužnost da učestvuje u aktivnostima koje omogućavaju prevazilaženje njegove nepovoljne socijalne situacije, odnosno u sprovođenju mjera kojima se obezbjeđuje njegova socijalna uključenost. Sa tim ciljem, Centar za socijalni rad u saradnji sa Zavodom za zapošljavanje i radno sposobnim korisnikom materijalnog obezbjeđenja sačinjava i sprovodi individualni plan aktivacije kojim je opredijeljeno uključivanje u odgovarajuće programe aktivne politike zapošljavanja.

Kada je u pitanju ostvarivanja prava po osnovu rada, članom 11 Zakona o radu su propisana prava zaposlenog na odgovarajuću zaradu, bezbjednost i zaštitu života i zdravlja na radu; i stručno osposobljavanja. Posebna zaštita zaposlene žene za vrijeme trudnoće i porođaja, porodiljskog odsustva i njege djeteta, kao i zaštita osoba sa invaliditetom propisana je članovima 103 - 108.

**Zakonom o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti**<sup>102</sup> reguliše ostvarivanje prava na zapošljavanje i prava iz osiguranja od nezaposlenosti<sup>103</sup> i primjenjuje se na nezaposleno lice,<sup>104</sup> poslodavca i lice koje traži zaposlenje ili uključivanje u mjere aktivne politike zapošljavanja. Ostvarivanje ovih prava se zasniva na načelu zabrana diskriminacije i načelu afirmativne akcije usmjerene ka teže zapošljivim licima (član 5). Za sprovođenje Zakona su nadležni Zavod za zapošljavanje Crne Gore (ZZCG) i Agencija za zapošljavanje. Prema ovom Zakonu, evidencija o licu koje traži zaposlenje prestaje da se vodi ukoliko lice odbije uključivanje u programe aktivne politike zapošljavanja (APZ), odbije odgovarajuće zaposlenje, nije na raspolaganju za zaposlenje ili radi suprotno propisima o radu.<sup>105</sup>

Članom 23 i 24 Zakona su propisana prava i obaveze nezaposlenog lica. Nezaposleno lice ima pravo da: 1) se informiše kod Zavoda i agencije o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje; 2) besplatno koristi usluge Zavoda i agencije; 3) sa Zavodom i agencijom utvrdi individualni plan zapošljavanja; 4) učestvuje u programima i mjerama aktivne politike zapošljavanja, u skladu sa individualnim planom zapošljavanja; 5) ostvari novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti u skladu sa zakonom; 6) ostvari novčanu pomoć za vrijeme obrazovanja, osposobljavanja, profesionalne

101 ("Službeni list Crne Gore", br. 049/08 od 15.08.2008, 073/10 od 10.12.2010, 039/11 od 04.08.2011, 055/16 od 17.08.2016)

102 "Službeni list Crne Gore", br. 014/10 od 17.03.2010, 039/11 od 04.08.2011, 040/11 od 08.08.2011, 045/12 od 17.08.2012, 061/13 od 30.12.2013, 020/15 od 24.04.2015, 052/16 od 09.08.2016

103 Pod osiguranjem od nezaposlenosti se podrazumijeva učesće zaposlenog lica i poslodavca, kroz plaćanje doprinosa, u obezbjeđivanju sredstava za ostvarivanje prava po osnovu nezaposlenosti.

104 Lice od 15 do 67 godina života koje je crnogorski državljanin i stranac sa odobrenim stalnim boravkom, priznatim statusom izbjeglice ili odobrenom dodatnom zaštitom, koje se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, sposobno ili djelimično sposobno za rad, koje nije zasnovalo radni odnos i koje aktivno traži zaposlenje (član 3).

105 Novim Zakonom o zdravstvenom osiguranju je data mogućnost da se uredi evidencija nezaposlenih lica, na način da obuhvata samo lica koja imaju potrebu za uslugama ZZGC, odnosno lica koja aktivno traže zaposlenje, a ne i lica koja su prijavu na evidenciju ZZGC koristila samo radi regulisanja prava na zdravstveno osiguranje. Osim toga, centri za socijalni rad i ZZCG imaju obavezu da uzajamno obavještavaju jedni druge o promjenama koje se tiču nezaposlenog lica, tj. Korisnika materijalnog obezbjeđenja, recimo, ako se radno sposobni korisnik materijalnog obezbjeđenja zaposli, odbije ponuđeno zaposlenje ili stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju. Na taj način se omogućava jasnija evidencija o radno sposobnim licima i onima koji aktivno traže zaposlenje.

rehabilitacije teže zapošljivih lica i uključivanja u druge mjere usmjerene na povećanje zaposlenosti, odnosno smanjenje nezaposlenosti. Nezaposleno lice koje zasnjuje radni odnos na neodređeno vrijeme van mjesta prebivališta ima pravo na jednokratnu novčanu pomoć, za nadoknadu putnih i troškova selidbe.

Nezaposleno lice je dužno da: 1) aktivno traži zaposlenje; 2) izvršava obaveze utvrđene individualnim planom zapošljavanja; 3) učestvuje u mjerama APZ;<sup>106</sup> 4) prihvati odgovarajuće zaposlenje, u skladu sa zakonom i individualnim planom zapošljavanja; 5) lično se javlja Zavodu, radi informisanja o mogućnostima zaposlenja i posredovanja u zapošljavanju, na poziv Zavoda, a najmanje jednom u dva mjeseca, odnosno korisnik novčane naknade jednom mjesečno; 6) obavijesti Zavod o svakoj promjeni koja utiče na režim prava ili obaveza po ovom zakonu, a najkasnije osam dana od nastanka promjene.

Aktivne mjere uključivanja na tržište rada obuhvataju sljedeće:

1. informisanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja;<sup>107</sup>
2. posredovanje u zapošljavanju (individualno/grupno savjetovanje; izrada individualnog plana zapošljavanja; medijacija; motivisanje poslodavaca za zapošljavanje Roma i Egipćana);
3. profesionalnu orijentaciju i karijerno vođenje;
4. uvođenje u sistem saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti zapošljavanja;<sup>108</sup>
5. finansiranje zarada pripravnika;
6. podršku samozapošljavanju;
7. subvencije za zapošljavanje;<sup>109</sup>
8. obrazovanje i osposobljavanje odraslih (osposobljavanje za prvo zanimanje, prekvalifikaciju, dokvalifikaciju, inoviranje znanja u okviru istog zanimanja i istog nivoa znanja, sticanje novih vještina);<sup>110</sup>
9. profesionalnu rehabilitaciju teže zapošljivih lica;
10. stimulisanje zapošljavanja na sezonskim poslovima radi ublažavanja otvorene nezaposlenosti;
11. stipendiranje;
12. programe javnih radova;<sup>111</sup>
13. programe obuke za posebnog poslodavca;
14. programe samozapošljavanja;<sup>112</sup>
15. ostale programe za teže zapošljiva lica (npr. aktivacija korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice).

<sup>106</sup> Aktivna politika zapošljavanja su planovi, programi i mjere usmjereni ka povećanju zaposlenosti, odnosno smanjenju nezaposlenosti. Teže zapošljivo lice ima prednost u sprovođenju mjera APZ.

<sup>107</sup> U pravilu, sva novoprijavljena lica romske i egipćanske populacije su obuhvaćena mjerom aktivne politike zapošljavanja "Informisanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja", koja se realizuje kroz informativne razgovore, dok se informativno-motivacioni seminari (radio-nice) održavaju po potrebi.

<sup>108</sup> U martu 2017. godine usvojen je program obrazovanja za sticanje stručne kvalifikacije "Saradnik u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana", od strane Nacionalnog savjeta za obrazovanje, čime je to zanimanje postalo dio sistema neformalnog obrazovanja. ZZCG je dodijelio šifru za ovu stručnu kvalifikaciju i time omogućilo prijavu na Zavod lica sa ovim zanimanjem.

<sup>109</sup> Uredba o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica, kao šira mjera aktivne politike zapošljavanja predviđa subvencije za pravna lica i preduzetnike koji zaposle određene kategorije nezaposlenih lica, među kojima su i pripadnici romske i egipćanske populacije, a nalaze se na evidenciji Zavoda za zapošljavanje. Poslodavac, shodno Uredbi, ne plaća doprinos za obavezno socijalno osiguranje na zarade (doprinos za PIO, doprinos za zdravstveno osiguranje i doprinos za osiguranje od nezaposlenosti), kao ni doprinos za Fond rada i porez na dohodak fizičkih lica. Kao uredba o subvencijama, stupila je na snagu 31.12.2015. godine, a primjenjuje se od 1.1.2016 – 31.12.2017. godine. Na sjednici Vlade od 30.11.2017. godine, donijet je Predlog **Uredbe o izmjeni Uredbe o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica** kojim se predlaže da se primjena Uredbe produži do 31.12.2018. godine.

<sup>110</sup> Kod Roma i Egipćana su, u pravilu, u pitanju jednostavna pomoćna zanimanja nižeg stepena stručnosti.

<sup>111</sup> Javni rad ne uključuje rješavanje statusa pravnog zapošljavanja teže zapošljivih lica na duži period, ali ima dva cilja: očuvanje i poboljšanje njihove radne sposobnosti i postizanje posebnog javnog interesa. Jedno od prava koje vrše nezaposlena lica je pravo na naknadu za nezaposlene. Međutim, ovo pravo imaju samo lica koja su prethodno bila zaposlena, ili imaju staž osiguranja od najmanje 12 mjeseci neprekidno ili s prekidima u posljednjih 18 mjeseci. Finansijskim okvirom za realizaciju Programa rada Zavoda za 2017. godinu sredstva za realizaciju programa javnih radova za populaciju Roma i Egipćana planirana su u iznosu od €40.000,00. U navedenom periodu, u programe javnih radova ukupno je bilo uključeno 39 (trideset devet) pripadnika romske i egipćanske populacije, od kojih samo pet žena.

<sup>112</sup> Ova aktivnost se, osim kroz grant šeme, realizuje i kroz rad savjetnika za kredite i profesionalnu orijentaciju i njihovu obuku za rad sa RE populacijom. Podnosilac zahtjeva, pored ostalog, mora raspolagati garancijom za povraćaj sredstava, što u velikoj mjeri organičava Rome i Egipćane da na ovaj način pokrenu sopstveni biznis. Osim toga, ne postoje posebne kreditne linije isključivo namijenjene samozapošljavanju Roma i Egipćana, niti oni na jednostavan način mogu pristupiti kreditima za samozapošljavanje, zbog neposjedovanja garancija za povraćaj sredstava.

Preduslov za primjenu navedenih aktivnih mjera zapošljavanja je dobra multisektorska saradnja usklađena sa potrebama korisnika, prije svega saradnje između centara za socijalni rad (CSR), Zavoda za zapošljavanje, nevladinih organizacija, poslodavaca i same zajednice u sprovođenju mjera socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja. Pozitivnim zakonskim okvirom su predviđeni mehanizmi za ostvarivanje saradnje između CSR i ZZCG, na način što je centar za socijalni rad dužan da Zavodu za zapošljavanje dostavi obavještenje o priznatom pravu na materijalno obezbjeđenje za nezaposlenog radno sposobnog korisnika, u roku od osam dana od dana donošenja rješenja o priznavanju prava. S druge strane, Zavod za zapošljavanje je dužan da, u roku od osam dana od dana saznanja obavijesti centar za socijalni rad, ako se radno sposobni korisnik materijalnog obezbjeđenja zaposli, odbije ponuđeno zaposlenje ili stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju.

Uprkos nepostojanju preciznih podataka, evidentno je da je značajan broj radno sposobnih Roma i Egipćana angažovan na obavljanju poslova iz sfere sive ekonomije, posebno neformalnih poslova koji nisu standardizovani i pravno zaštićeni (kao što je sakupljanje sekundarnih sirovina). U skladu sa procedurama izrade programa za sticanje stručnih kvalifikacija, potrebno je stvoriti uslove za razvoj stručne kvalifikacije "Sakupljač sekundarnih sirovina" što je bilo planirano za 2018. godine.<sup>113</sup>

Kada su pitanju mogućnosti za pokretanje socijalnog preduzetništva u svrhu zapošljavanja Roma i Egipćana, zakonodavstvo Crne Gore ne poznaje konkretna privredna društva sa primarno socijalnom osnovom, već isključivo profitna društva, što praktično znači da nije moguće osnovati socijalno preduzeće u nekoj od postojećih formi privrednih društava. Takođe, važećim zakonima nijesu predviđene direktne olakšice, subvencije ili drugi oblici podrške privrednim društvima koja ulažu veći dio svog profita/prihoda u društvo (osim mogućnosti da se dio sredstava doniranih od strane privrednog društva za zakonom određene društvene svrhe može prikazati kao rashod prema Zakonu o porezu na dobit pravnih lica do iznosa od 3,5%).<sup>114</sup>

Uprkos navedenim mjerama, podaci istraživanja koje je realizovao CEDEM u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava ukazuju na to da je stepen diskriminacije najveći u oblasti rada i zapošljavanja (52%) i da ova oblast ostaje najdiskriminativnija, sa veoma blagim napretkom ostvarenim u odnosu na prethodne godine.<sup>115</sup> Podaci pokazuju i da je 83% Roma i Egipćana nezaposleno, te da se u okviru ovog procenta veliki broj Roma i Egipćana izjašnjava da je u statusu nezaposlenog lica koje ne traži posao (33%).

Stopa zaposlenosti među Romima i Egipćanima 2017. godine je iznosila samo 15% (u odnosu na 38% ne-Roma koji žive u njihovom okruženju).<sup>116</sup> Zabrinjavajuće je i da više od 90% registrovanih nezaposlenih pripadnika romske i egipćanske populacije nema nikakve stručne kvalifikacije. Procenat Roma i Egipćana zaposlenih u organima javne uprave je i dalje zabrinjavajuće nizak. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u saradnji sa Upravom za kadrove, sprovodi istraživanja u cilju prikupljanja podataka za izradu informacija o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim organima, organima državne uprave, službama Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vladi Crne Gore, Sudovima, državnom tužilaštvu i

113 Izvještaj o sadašnjem stanju u oblasti socijalne inkluzije u Crnoj Gori, sa naglaskom na inkluziji osoba sa invaliditetom i Roma i Egipćana, pripremljen za potrebe Projekta Saradnja između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i centara za socijalni rad, Podgorica, jun 2016. godine, <http://www.csrcg.me/images/Novosti/IPA/Izvje%C5%A1taj%20o%20sada%C5%A1njem%20stanju%20u%20sektoru%20socijalne%20inkluzije%20u%20CG.pdf>

114 Djelovanje socijalnih preduzeća je dijelom moguće i kroz rad nevladinih organizacija, ali uz ograničenje propisano Zakonom o nevladinim organizacijama, po kojem se NVO mogu baviti registrovanom privrednom djelatnošću, ali samo do iznosa od 4000 EUR godišnjeg prometa, ili 20% ukupnog prošlogodišnjeg budžeta NVO.

115 Napomena: Istraživanje je realizovano za potrebe projekta "Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije u Crnoj Gori (PREDIM), finansiranog od strane Savjeta Evrope i Evropske unije, <http://www.cedem.me/en/publications/studies-and-public-politics/send/69-studije-i-javne-politike/1899-analiticki-izvjestaj-obrasci-diskriminacije-2018>

116 Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str.31, <http://www.gov.me/vijesti/201861/Izvjestaj-Evropske-komisije-o-Crnoj-Gori-za-2019-godinu.html>

organima lokalne samouprave. Prema dostupnim informacijama, u odnosu na 51 organ državne uprave obuhvaćen istraživanjem, Romi su zastupljeni u procentu od 0,03%, dok u pravosudnim organima i organima za prekršaje nije bilo zaposlenih Roma i Egipćana.<sup>117</sup>

## - Stanovanje

Nacionalno zakonodavstvo ne poznaje explicite diskriminaciju u odnosu na stanovanje, tj. jednak pristup stanovanju, kako je to formulirano u Direktivi o rasnoj jednakosti. Ne postoji ni značajna antidiskriminacijska sudska praksa u oblasti prava na pristup stanu za pripadnike romske i egipćanske zajednice. Međutim, Zakon o zabrani diskriminacije prepoznaje segregaciju kao poseban oblik diskriminacije koji je zabranjen.<sup>118</sup>

Na osnovu istraživanja Ministarstva za ljudska i manjinska prava (2016), najveći broj Roma i Egipćana (oko 77%) živi u segregisanim naseljima, dominantno u tri opštine, a to su Podgorica (57% ukupne romske i egipćanske populacije), Nikšić (11%) i Berane (9%). Od ukupnog broja objekata za stanovanje koje koriste Romi i Egipćani, oko 60% domaćinstava su legalizovani objekti u vlasništvu jednog od članova porodice. Konstatovano je i da je regionalna unutrašnja mobilnost Roma i Egipćana dovela do formiranja novih segregiranih romskih i egipćanskih naselja u opštinama Tivat, Ulcinj i Herceg Novi.<sup>119</sup>

Strategijom za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 - 2020 se preporučuje identifikacija ovih naselja, kao i neformalnih objekata u kojima žive Romi i Egipćani, kao i aktivna podrška lokalne samouprave kroz primjenu mjera afirmativne akcije kod legalizacije objekata; ad hoc podršku usmjerenu na rješavanje urgentnih stambenih problema, kao i kroz izmjene i dopune detaljnih urbanističkih planova u pogledu rješavanja pitanja segregiranih naselja. U slučajevima u kojima nije moguća legalizacija, treba planirati izmještanje/ realokaciju romskih i egipćanskih naselja.

**Zakon o socijalnom stanovanju**<sup>120</sup> uređuje uslove i način ostvarivanja prava na socijalno stanovanje. Pravo na socijalni stan mogu da ostvare fizička lica koja nemaju stambeni objekat, lica čiji stambeni objekat nije odgovarajućeg standarda i koja iz prihoda koje ostvaruju ne mogu da obezbijede stambeni objekat, i to crnogorski državljani sa prebivalištem na teritoriji Crne Gore, kao i strani državljani i lica bez državljanstva čiji status je riješen u skladu sa zakonom, odnosno međunarodnim ugovorom (čl. 3).

Članom 4 ovog Zakona je propisano da prioritet u ostvarivanju prava imaju samohrani roditelji, odnosno staratelji, lica sa invaliditetom, lica preko 67 godina života, mladi koji su bili djeca bez roditeljskog staranja, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, **pripadnici Roma i Egipćana, raseljena lica, interno raseljena lica s Kosova koja borave u Crnoj Gori, stranac sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom koji je imao priznat status raseljenog lica ili interno raseljenog lica** i žrtve nasilja u porodici. Članom 8, st. 2. Zakona je propisano da se bliži kriterijumi za ostvarivanje prava na socijalno stanovanje za lica u okviru grupe lica određenih u skladu sa programom socijalnog stanovanja utvrđuju propisom Vlade Crne Gore, odnosno jedinice lokalne samouprave.

U decembru 2015. godine na osnovu ovog Zakona donijeta je **Odluka o bližim kriterijumima za ostvarivanje prava na socijalno stanovanje za raseljena lica** koja bliže uređuje bliže kriterijume za rješavanje stambenih potreba Roma i Egipćana kroz programe socijalnog stanovanja.<sup>121</sup>

117 Informacija o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalnih uprava, sudovima i Državnom tužilaštvu, 2017. godina, str. 21 i 26, <http://www.mmp.gov.me/biblioteka/izvjestaji?pageIndex=3>

118 "Segregacija je svaki akt, radnja ili propuštanje da se izvrši radnja, kojima se vrši prisilno ili sistemsko razdvajanje ili razlikovanje lica po nekom od osnova" (čl. 9, st.2 Zakona o zabrani diskriminacije).

119 Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016 - 2020, str. 14 i 15.

120 "Službeni list Crne Gore", broj 35/13 od 23.07.2013.

121 <http://www.gov.me/biblioteka/odluke>



Na osnovu Zakona o socijalnom stanovanju, Vlada Crne Gore donosi **Program socijalnog stanovanja**, na osnovu kojeg lokalne samouprave kreiraju i realizuju lokalne programe socijalnog stanovanja, u skladu sa svojim finansijskim mogućnostima,<sup>122</sup> u čemu se ogleda i jedan od ključnih problema vezanih za implementaciju ovog propisa. Procjenjuje se i da je zbog neriješenih pravnih pitanja vezanih za vlasništvo i legalizaciju, oko 170 porodica na crnogorskoj obali izloženo riziku od prinudnog iseljenja (u 90% slučajeva, riječ je o domicilnoj populaciji).<sup>123</sup>

**Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata**<sup>124</sup> uređuje sistem planiranja prostora, način i uslove izgradnje objekata, legalizaciju bespravnih objekata i druga pitanja od značaja za planiranje prostora i izgradnju objekata. Zakonom je propisano da je Ministarstvo održivog razvoja dužno da nakon donošenja odluke o izradi i izrade koncepta planskog dokumenta organizuje upoznavanje zainteresovane javnosti sa ciljevima izrade planskog dokumenta i mogućim planskim rješenjima. Članom 112 je propisan postupak uklanjanja objekata za koji se utvrdi da je usljed dotrajalosti, nedostataka ili većih oštećenja ugrožena stabilnost, radi čega predstavlja neposrednu opasnost za život i zdravlje ljudi, za susjedne objekte i za bezbjednost saobraćaja, a koji se vrši po naredbi nadležnog inspeksijskog organa, po službenoj dužnosti ili na zahtjev zainteresovanog lica. Takođe, Zakonom se uređuje postavljanje, odnosno građenje privremenih objekata koji ne podliježu planskim dokumentima, kao i vrste ovih objekata i uslovi za njihovo postavljanje, odnosno izgradnju.

Članom 152 je uređena oblast legalizacije bespravnih objekata<sup>125</sup> koji su izgrađeni suprotno propisima kojima je u vrijeme izgradnje bila utvrđena obaveza pribavljanja građevinske dozvole. Rješenje o legalizaciji donosi nadležni organ lokalne uprave, u postupku koji se pokreće podnošenjem zahtjeva za legalizaciju. Organ uprave je dužan da u roku od osam dana od dana izvršnosti, rješenje o legalizaciji dostavi nadležnom inspeksijskom organu i Katastru radi upisa podataka iz rješenja o legalizaciji bespravnog objekta u katastar nepokretnosti. Troškove legalizacije bespravnog objekta snosi vlasnik objekta (čl. 154). Za legalizaciju bespravnih objekata na teritoriji jedinica lokalne samouprave na Crnogorskom primorju obračunava se i naplaćuje posebna naknada, u skladu sa zakonom koji uređuje regionalno vodosnabdijevanje crnogorskog primorja (čl. 165).

U slučaju uklanjanja bespravnog objekta osnovnog stanovanja, jedinica lokalne samouprave dužna je da vlasniku bespravnog objekta osnovnog stanovanja i članovima njegovog porodičnog domaćinstva obezbijedi **alternativni smještaj** davanjem stana u zakup, davanjem naknade za zakupninu i na drugi način, u skladu sa propisom jedinice lokalne samouprave (čl. 171, st. 1 i 2).

Navedeni propisi su bili od značaja za stvaranje punog pravnog okvira za gradnju socijalnih stanova i implementaciju **Regionalnog stambenog programa** koji se odnosi na pitanja povratka i lokalne integracije za izbjegla i interno raseljena lica, a koji targetira posebno ugrožene raseljene pojedince i njihove porodice, uključujući i stanovnike Kampa Konik.<sup>126</sup> Regionalni stambeni projekat se sprovodi u više od 13 opština: Berane, Andrijevića, Podgorica, Ulcinj, Nikšić, Budva, Rožaje, Plav, Herceg Novi, Bar, Danilovgrad, Tivat i Pljevlja. Međutim, Program ne targetira stambene potrebe pripadnika domicilne populacije Roma i Egipćana.<sup>127</sup>

122 Program socijalnog stanovanja za period 2017 – 2020. godine je donijet na sjednici Vlade održanoj 14. septembra 2017.godine, kojim su definisane i određene preporuke za lokalne samouprave, u pogledu donošenja lokalnih programa socijalnog stanovanja, te odluka o raspodjeli i kontroli dodijeljenih stanova licima u stanju socijalne potrebe.

123 Alternativni izvještaj Koalicije NVO - prilog o stanovanju.

124 "Službeni list Crne Gore", br. 064/17 od 06.10.2017, 044/18 od 06.07.2018, 063/18 od 28.09.2018, 011/19 od 19.02.2019.

125 Članom 244 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da danom stupanja na snagu tog Zakona prestaje da važi Zakon o regularizaciji neformalnih objekata ("Službeni list CG", br. 56/16, 13/17 i 47/17), koji je bio usvojen 2016. a čija primjena je bila odlagana najprije za 2017. a zatim i za 2018. godinu.

126 U okviru Regionalnog stambenog programa (RHP) u Podgorici je za stanovnike kampa Konik predviđena izgradnja 120 stambenih jedinica, čija ukupna vrijednost iznosi 7.374.135,00€. Sredstva za izgradnju socijalnih stanova obezbijedena su iz međunarodnih donacija a crnorske institucije su obezbijedile urbanistički plan i potrebne građevinske dozvole. Ovim programom i obuhvaćena i izgradnja socijalnih stanova u Nikšiću i Beranama. Napredak koji je ostvaren kroz izgradnju navedenih socijalnih stanova konstatovan je i u izvještaju ECRI-ja iz 2017. godine, uz preporuku da se obezbijedi veće uključivanje romske zajednice u proces odlučivanja koji se odnosi na opredjeljivanje i izgradnju stambenih jedinica (str. 36).

127 Alternativni izvještaj NVO Koaliciji - prilog o stanovanju.

## - Kultura, identitet i informisanje

Značaj zaštite kulture i identiteta i ostvarivanja prava na informisanje u okviru romske i egipćanske zajednice jasno je definisan Strategijom za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 - 2020. Kao jedan od ključnih problema, Strategijom je prepoznat nizak stepen razvijene svijest o vlastitom identitetu, kao i odsustvo efektivnih mehanizama za zaštitu identiteta. Tome doprinosi i činjenica da je samoidentifikacija pripadnika romske populacije najčešće definisana negativno, kao suprotnost u odnosu na većinsku populaciju (str. 84 Strategije).

Sa ciljem izgradnje i jačanja romske kulture i romskog identiteta, te izgradnje afirmativnih stavova o romskoj i egipćanskoj populaciji i destereotipizacije, Strategijom je predviđen čitav set mjera koje se usmjerene ka smanjenju diskriminacije i etničke i socijalne distance prema Roma, na temelju isticanja identiteta i pozitivnih vrijednosti romske kulture.

Principi ostvarivanja kulture na osnovu slobode stvaralaštva i poštovanja prava na kulturu, uz ravnopravno očuvanje svih kulturnih identiteta i poštovanje kulturnih različitosti, definisani su, prije svega Ustavom Crne Gore, koji garantuje slobodu naučnog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva (član 76) i prava manjina na informisanje (član 79), kao i Zakonom o kulturi, Zakonom o medijima, Zakonom o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore, Zakonom o elektronskim medijima i Zakonom o potvrđivanju Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji.

**Zakon o kulturi**<sup>128</sup> uređuje rad ustanova kulture, kao i status i prava umjetnika i stručnjaka u kulturi, podsticaj i podrška razvoju kulture, finansiranje kulturnih djelatnosti i druga pitanja od značaja za kulturu. U članu 3 Zakona je propisano da se kultura ostvaruje i zasniva na načelima slobode stvaralaštva i poštovanja prava na kulturu; opredijeljenosti države i lokalne samouprave da podstiču i pomažu razvoj kulturnog i umjetničkog stvaralaštva i zaštitu i očuvanje kulturne baštine; te ravnopravnog očuvanja svih kulturnih identiteta i poštovanja kulturne različitosti. U članu 5 koji definiše javni interes u kulturi, navodi se, između ostalog, očuvanje izvornih i tradicionalnih kulturnih i etno-kulturnih osobenosti, ali bez eksplicitnog upućivanja na osobenosti i tradiciju manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica. Sa ciljem podsticanja razvoja kulture, Zakonom je predviđeno sufinansiranje projekata od značaja za ostvarivanje javnog interesa u kulturi, sredstvima iz budžeta Crne Gore i budžeta opštine, putem javnog konkursa (čl. 68 i 70).<sup>129</sup> Pravo na sufinansiranje projekata imaju subjekti registrovani za obavljanje djelatnosti iz oblasti kulture, osim nevladinih organizacija i javnih ustanova i drugih subjekata čiji se rad finansira iz budžeta Crne Gore, odnosno budžeta lokalne samouprave.

**Zakon o medijima**<sup>130</sup> (član 1) garantuje slobodu informisanja u skladu sa međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama, posebno sa principima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Osnivanje medija je slobodno, kao i njihov nesmetan rad medija zasnovan na slobodi izražavanja mišljenja; slobodi istraživanja, prikupljanja, širenja, objavljivanja i primanja informacija; slobodnom pristupu svim izvorima informacija; zaštiti čovjekove ličnosti i dostojanstva i slobodnom protoku informacija (član 2, st.1).

Radi ostvarivanja Ustavom i zakonom zajemčenih prava građana na informisanje, bez diskriminacije, država obezbjeđuje dio finansijskih sredstava za programske sadržaje koji podstiču razvoj nauke i obrazovanja; razvoj kulture; i informisanje osoba oštećenog sluha i vida, kao i sadržaje na

<sup>128</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 049/08 od 15.08.2008, 016/11 od 22.03.2011, 040/11 od 08.08.2011, 038/12 od 19.07.2012

<sup>129</sup> Izuzetno od pravila o javnom konkursu, Ministarstvo kulture, odnosno nadležni organ opštine može, bez raspisivanja javnog konkursa, sufinansirati projekat koji je od kapitalnog značaja za: 1) crnogorsku kulturu; 2) ostvarivanje međunarodne saradnje; 3) ravnomyerni kulturni razvoj Crne Gore, odnosno opštine (član 70, st.5).

<sup>130</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 051/02 od 23.09.2002, 062/02 od 15.11.2002, Službeni list Crne Gore", br. 046/10 od 06.08.2010, 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011

albanskom i jezicima drugih nacionalnih i etničkih grupa (član 3).<sup>131</sup>

Zakonom su uređenja i prava i obaveze medija, te odgovornost za objavljene programske sadržaje. Ako medij objavi programski sadržaj kojim se narušava zakonom zaštićeni interes lica na koje se informacija odnosi ili kojim se vrijeđa čast ili integritet pojedinca, iznose ili prenose neistiniti navodi o njegovom životu, znanju i sposobnostima, zainteresovano lice ima pravo na tužbu nadležnom sudu za naknadu štete protiv autora i osnivača medija (član 20, st.2). Posebno se naglašavaju obaveze medija u zaštiti prava maloljetnih lica.

Prema članu 23 Zakona, zabranjeno je objavljivanje informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osoba ili grupe osoba zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, vjeri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredijeljenosti, osim ukoliko su objavljene informacije i mišljenja dio naučnog ili autorskog rada koji se bavi javnom stvari, a objavljeni su bez namjere da se podstiče na diskriminaciju, mržnju ili nasilje i dio su objektivnog novinarskog izvještaja; odnosno sa namjerom da se kritički ukaže na diskriminaciju, mržnju, nasilje ili podsticanje na takvo ponašanje.<sup>132</sup>

**Zakonom o elektronskim medijima**<sup>133</sup> se dodatno uređuju prava, obaveze i odgovornosti pravnih i fizičkih lica koja obavljaju djelatnost, proizvodnje i pružanja audiovizuelnih medijskih usluga (AVM usluga) i usluga elektronskih publikacija putem elektronskih komunikacionih mreža, te nadležnosti, status i izvori finansiranja Agencije za elektronske medije, kao i sprječavanje nedozvoljene medijske koncentracije. Pružanje AVM usluga se zasniva, između ostalog, na načelu objektivnosti, zabrane diskriminacije i transparentnosti (član 3, st.1, tačka 7). AVM uslugom se ne smije podsticati mržnja ili diskriminacija po osnovu rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili porodičnog statusa, starosne dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta ili polne orijentacije. Zabranjeno je objavljivanje informacije kojom se otkriva identitet maloljetnika do 18. godine života uključenog u slučajeve nasilja, bez obzira da li je svjedok, žrtva ili izvršilac, niti iznositi pojedinosti iz porodičnih odnosa i privatnog života djeteta (član 48).

U članu 74 ovog Zakona, uređene su i obaveze javnih emitera kao pružalaca javnih usluga proizvodnje i emitovanja radijskih i/ili televizijskih programa, a kojima se obezbjeđuje ostvarivanje prava i interesa građana i drugih subjekata u oblasti informisanja. Javnom uslugom u smislu ovog člana Zakona smatraju se proizvodnja i emitovanje programa namijenjenih različitim segmentima društva, bez diskriminacije, posebno vodeći računa o specifičnim društvenim grupama kao što su djeca i omladina, pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, osobe sa invaliditetom, socijalno i zdravstveno ugroženi i sl.; proizvodnja i emitovanje programa koji izražavaju **nacionalni i kulturni identitet Crne Gore i kulturni i etnički identitet manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; kao i proizvodnja i emitovanje programa na jezicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na područjima na kojima žive.**

131 Po ovom osnovu, pripremaju se i emituju serijali o romskoj i egipćanskoj zajednici na Javnom servisu (RTCG). Realizuju se i aktivnosti podrške izdavaštvu na romskom jeziku. Međutim, istraživanjem iz 2016. godine koje je realizovalo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava utvrđeno je da se u 33% domaćinstava govori isključivo romski jezik. Gotovo 40% romske populacije nedovoljno dobro govori crnogorski jezik. Dodatno, preko 45% Roma ne čita i ne piše na crnogorskom jeziku, uz 20% onih koji čitaju i pišu, ali uz probleme. Kada je o informisanju riječ, podaci govore da nešto ispod 15% Roma jesu u stanju da identifikuju TV emisije na romskom jeziku koje se prikazuju na nacionalnom servisu: Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori, str. 84 (op.cit.)

132 Zakon sadrži i kaznene odredbe, prema kojima se novčanom kaznom u iznosu od 1.000 eura do 6.000 eura može kazniti za prekršaj pravno lice, ako objavljuje informacije i mišljenja suprotno gore navedenih odredbama Zakona. Za isti prekršaj se može kazniti i fizičko lice, odnosno odgovorno lice u pravnom licu, novčanom kaznom u iznosu od 100 eura do 600 eura, kao i preduzetnik, novčanom kaznom od 300 eura do 2.000 eura.

133 "Službeni list Crne Gore", br. 046/10 od 06.08.2010, 040/11 od 08.08.2011, 053/11 od 11.11.2011, 006/13 od 31.01.2013, 055/16 od 17.08.2016, 092/17 od 30.12.2017

Uprkos postojanju navedenih zakonskih garancija, podaci iz Alternativnog izvještaja Koalicije NVO na čelu sa NVO Mladi Romi pokazuju da je oko 20-25% izdanja u medijima negativno intonirano, u smislu percepcije romskog načina života, uglavnom u obliku stereotipa o njihovim navikama i tradiciji. Istraživanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava iz 2016. godine, pokazuje da 84% nikada nije gledalo neku televizijsku emisiju ili reklamu koja promoviše prava Roma, dok je 14% ipak vidjelo ovakav televizijski sadržaj; 76% nije nikada čulo reklamu ili radijsku emisiju koja promoviše prava Roma, u odnosu na svega 4% onih koji jesu. Takođe, podaci iz istraživanja o diskriminaciji i etničkoj distanci pokazuju da skoro svaki drugi građanin Crne Gore ima visok stepen distance u odnosu na romsku i egipćansku zajednicu, dok sa druge strane, 72,5% ljudi smatra da bi prava ove populacije trebalo efikasnije štititi.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Oblici, obrasci i stepen diskriminacije u Crnoj Gori - trendovi i analiza, CEDEM, Podgorica, mart 2018.god.  
<http://www.cedem.me/en/publications/studies-and-public-politics/category/69-studije-i-javne-politike>

# V Analiza propisa i pojedinačnih akata lokalnih samouprava u opštinama obuhvaćenim projektom

U ovom dijelu analize, predstavljen je lokalni regulatorni okvir za socijalnu integraciju Roma i Egipćana, koji čine relevantni opštinski propisi, kao i pojedinačne odluke lokalnih samouprava i lokalni akcioni planovi za integraciju Roma i Egipćana. Analizom su obuhvaćeni Glavni grad Podgorica, te opštine Herceg Novi, Tivat, Bar, Ulcinj, Nikšić, Bijelo Polje i Berane. Pored pojedinačnih akata koje se neposredno odnose na ostvarivanje prava Roma i Egipćana, te akcionih planova u oblasti socijalne inkluzije i integracije Roma i Egipćana,<sup>135</sup> analizom su djelimično obuhvaćeni i drugi aspekti rada lokalnih samouprava, kao što je učešće građana i građanki u donošenju odluka na lokalnom nivou, te pitanja koordinacije rada institucija sa nacionalnog i lokalnog nivoa.

**Zakonom o lokalnoj samoupravi**<sup>136</sup> se uređuje vršenje poslova lokalne samouprave od strane građana i organa lokalne samouprave, koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo.<sup>137</sup> U vršenju svojih poslova opština obezbjeđuje jednaku zaštitu prava i na zakonu zasnovanih pravnih interesa lokalnog stanovništva, pravnih lica i drugih subjekata, u skladu sa zakonom (član 6, st.3). Pored zakona, rad Opštine je uređen statutom i drugim opštim aktima lokalne samouprave. Članom 27, st. 1, tačke 15 i 16, propisano je da skladu sa mogućnostima, opština učestvuje u obezbjeđivanju uslova i unapređenju djelatnosti: zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugih oblasti od interesa za lokalno stanovništvo i vrši prava i dužnosti osnivača ustanova koje osniva u ovim djelatnostima, u skladu sa zakonom; kao i da uređuje i obezbjeđuje rješavanje stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe i lica sa invaliditetom i pomaže rad humanitarnih i nevladinih organizacija iz ovih oblasti.

Ovaj Zakon takođe predviđa i modalitete učešća građana u vršenju poslova iz nadležnosti lokalnih samouprava. Oblici neposrednog učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju su: inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski) i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja utvrđeni statutom. Način i postupak učešća lokalnog stanovništva u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima od zajedničkog interesa bliže se uređuje statutom, u skladu sa zakonom (član 158). Građani imaju pravo da podnesu inicijativu nadležnim organima opštine radi razmatranja i odlučivanja o određenim pitanjima od interesa za lokalno stanovništvo (159). Svako ima pravo da podnese građansku žalbu ili uputi peticiju organima lokalne samouprave, kao i da od organa traži obavještenja iz njihovog djelokruga rada. Takođe, građani imaju pravo podnošenja građanske inicijative kojom se predlaže donošenje ili promjena akta kojim se uređuju značajna pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave.

Shodno članu 166 Zakona, u cilju učešća lokalnog stanovništva u donošenju odluka od neposrednog i zajedničkog interesa, Skupština Opštine donosi posebnu odluku kojom uređuje način i postupak učešća stanovnika u vršenju javnih poslova.<sup>138</sup> Odluka o učešću građana u vršenju javnih poslova se posebno odnosi na poslove u vezi sa;

1. pristupom informacijama o aktivnostima koje se planiraju i koje će se sprovoditi u toku go-

<sup>135</sup> Opštine Tivat, Bijelo Polje i Nikšić imaju usvojene lokalne akcione planove, Herceg Novi, Berane, Bar i Ulcinj nemaju, dok Podgorica ima lokalni akcioni plan socijalne inkluzije koji obuhvata ranjive grupe stanovništva.

<sup>136</sup> "Službeni list CG", br. 2/2018.

<sup>137</sup> Opština vrši i poslove koji su joj prenijeti zakonom ili povjereni propisom Vlade (član 4 Zakona o lokalnoj samoupravi).

<sup>138</sup> Ovom Odlukom uređuju se: oblici (anketiranje, medija planovi, table za obavještanje, kutije primjedbi, predloga i sugestija, web sajtovi, dežurni telefoni, organizovanje radionica u mjesnim zajednicama, gostovanja predavača, stručni skupovi i okrugli stolovi i sl.), subjekti, postupci, rokovi i načini učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova, izvještaj o uspješnosti postupka i druga pitanja od značaja za aktivnosti lokalnog stanovništva u donošenju odluka.

dine na nivou opštine (utvrđivanje nacrtu planova i programa za pojedine oblasti u opštini, urbanističkih projekata, budžeta i opštih akata, kojima se utvrđuju prava i obaveze građana) građanima, pravnim i fizičkim licima, nevladinim organizacijama i drugim zainteresovanim subjektima;

2. javnim objavljivanjem programa javne rasprave ili drugih oblika učešća građana u donošenju odluka nacrtu plana i programa, urbanističkih projekata, budžeta i opštih akata, kojima se utvrđuju prava i obaveze građana, na način koji će biti dostupan svim učesnicima javne rasprave; programa javnih rasprava po pojedinim mjesnim zajednicama o potrebama lokalnog stanovništva, a posebno u stambenoj, komunalnoj, urbanističkoj i ekološkoj oblasti, obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj djelatnosti i dr.;
3. obavještanjem o načinu, rokovima, mjestu i vremenu održavanja javne rasprave sa potrebnim informacijama o predmetu javne rasprave;
4. obavezivanjem organa lokalne samouprave da razmotre sve prispijele komentare, predloge ili sugestije učesnika javne rasprave, sačine rezime komentara i stavova o prihvatanju, odnosno razlozima neprihvatanja, sačine izvještaj o rezultatima javne rasprave i uz nacrt plana i programa razvoja opštine, budžeta i opštih akata, kojima se utvrđuju prava i obaveze građana dostave predlagачu;
5. pristupom javnosti dokumenata, a naročito dostupnost tih dokumenata u pristupačnom formatu licima sa invaliditetom koja za to iskazu interes.

Program javne rasprave u opštinama gdje većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica sadrži i način obezbjeđivanja učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na njihovom jeziku.

**Zakonom o finansiranju lokalne samouprave**<sup>139</sup> uređuju se izvori sredstava, način finansijskog ujednačavanja i finansiranja poslova lokalne samouprave i to: opštine, opštine u okviru Glavnog grada, Glavnog grada i Prijestonice (u daljem tekstu: opština). Sredstva za finansiranje sopstvenih poslova opštine obezbjeđuju se u budžetu opštine. Pored sopstvenih Prihoda, Opština se finansira iz zakonom ustupljenih prihoda; Egalizacionog fonda i budžeta države (član 6).

Lokalne samouprave preuzimaju značajniju ulogu u razvoju sistema socijalne i dječje zaštite. **Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti**, u članu 39 propisano je da i Opština može, u skladu sa materijalnim mogućnostima, obezbijediti materijalna davanja iz socijalne zaštite, kao što su: jednokratne pomoći; dodatak za djecu, subvencije u plaćanju komunalnih usluga koje pružaju javna preduzeća koja osniva opština i druga materijalna davanja iz socijalne zaštite. Dalje, članom 59 je propisano da Opština može, u skladu sa materijalnim mogućnostima, obezbijediti materijalna davanja u vidu pomoći za novorođeno dijete; pomoći za nabavku školskog pribora, te drugih materijalnih davanja. Vrste materijalnih davanja, bliže uslove, način i postupak za ostvarivanje ovih prava propisuje nadležni organ opštine.<sup>140</sup>

Lokalne samouprave su osnivači različitih javnih ustanova u socijalnoj i dječjoj zaštiti kao što su sekretarijat za rad, mlade i socijalno staranje, kao nadležni organ lokalne uprave za poslove socijalne zaštite, u oblasti dječje i socijalne zaštite planira i obezbjeđuje sredstva za više aktivnosti, kao i sekretarijate za društvene djelatnosti u okviru kojih se najčešće vrše poslovi vezani za socijalnu inkluziju i učešće građana u vršenju poslova od javnog interesa.

Stepen razvijenosti usluga na nivou opština je različit, s tim što je primjetno da relativno najrazvi-

<sup>139</sup> "Službeni list CG", br. 3/2019

<sup>140</sup> U okviru IPA 2010 projekta "Reforma sistema socijalne i dječje zaštite: unapređenje socijalne inkluzije" u saradnji sa kancelarijom UNDP-a u Podgorici usvojeni su lokalni planovi za razvoj socijalne inkluzije u sljedećim opštinama: Podgorica, Cetinje, Berane, Plav, Bijelo Polje, Bar, Nikšid, Šavnik, Plužine i Mojkovac. Takođe, pripremljeni su planovi u opštinama: Ulcinj, Pljevlja, Tivat, Budva i Kotor, a u planu je da sve lokalne samouprave usvoje planove socijalne inkluzije. Planovi socijalne inkluzije stvaraju jasnu sliku o potrebama lokalnog stanovništva za različitim vrstama socijalnih usluga i dobra su osnova za dalje aktivnosti na uspostavljanju socijalnih usluga.

jeniji sistem postoji na nivou Glavnog grada Podgorici, koji uljučuje i pravo na besplatni dnevni obrok (Glavni grad obezbjeđuje 600 obroka dnevno u Narodnoj kuhinji na Koniku. Za taj projekat izdvaja se €550.000 godišnje).<sup>141</sup>

Na osnovu analize pojedinačnih akata na nivou opština, mogu se sistematizovati ove usluge koje su načelno dostupne romskoj i egipćanskoj populaciji:

- Pravo na jednokratnu novčanu pomoć
- Pravo na nenovčanu pomoć (u hrani, odjeću, ogrijevu, itd.)
- Pravo na poklon pakete za novorođeno dijete<sup>142</sup>
- Školski pribor za osnovce
- Pravo na besplatni odmor i rekreaciju djece (ljetovanje) koje obuhvata sportsko-rekreativne, kulturno-zabavne i vaspitno-obrazovne aktivnosti djece do 15 godina starosti
- Stanovanje uz podršku za mlade koji su bili štíćenici Dječjeg doma Mladost u Bijeloj, je takođe jedna od usluga u oblasti socijalne i dječje zaštite, koja se realizuje posredstvom Sekretarijata za rad, mlade i socijalno staranje, u partnerskom odnosu sa JU Centar za socijalni rad i NVO, Centar za prava djeteta.
- Prihvatilište za beskućnike (postoji samo na nivou Glavnog grada i otvoreno je u maju 2017. godine, u Vardarskoj ulici, na Koniku, ali je u međuvremenu prestalo da radi, zbog malog broja korisnika).<sup>143</sup>
- Servisi namijenjeni zaštiti od nasilja u porodici (SOS telefon za žene djecu žrtve nasilja).

---

141 Značajan broj korisnika/ca su pripadnici/ce romske i egipćanske populacije, ali kako je već ranije navedeno, u sistemu socijalne zaštite se ne vode posebne statistike o nacionalnoj pripadnosti korisnika.

142 Glavni grad obezbjeđuje poklon paket za novorođenče, u kojem se nalaze svi proizvodi neophodni za bebu u prvim danima, nakon izlaska iz porodilišta. Na godišnjem nivou izdvajaju se sredstva u iznosu €100.000. Pravo na ovaj poklon paket ima novorođeno dijete, a uslov je da bar jedan od roditelja ima prebivalište na teritoriji Glavnog grada.

143 Prihvatilište se nalazio u neposrednoj blizini Narodne kuhinje Glavnog grada, što je veoma važno, jer korisnici u istoj imaju svakodnevno obezbijeđen ručak. Ostala dva obroka obezbijeđena su zahvaljujući donacijama prijatelja grada. Prihvatilište ima kapacitet za smještaj 12 (dvanaest) osoba, sa mogućnošću povećanja do 15 (petnaest). Objekat je korisne površine 110 m<sup>2</sup>, sa velikom terasom i baštom. Crveni krst Crne Gore koordinira radom navedenog Prihvatilišta.





# VI Analiza institucionalnog okvira, sa fokusom na pružanje servisa socijalne integracije

Socijalna integracija Roma i Egipćana podrazumijeva multisektorski i multidisciplinarni pristup koji je zasnovan na koordinaciji javnih politika i angažovanju značajnog broja nadležnih institucija.<sup>144</sup>

## Skupština Crne Gore

Prema Ustavu Crne Gore, zakonodavnu vlast vrši Skupština Crne Gore, koju čine poslanici, birani neposredno, na osnovu opšeg i jednakog biračkog prava, tajnim glasanjem. Skupština Crne Gore je jednodomni parlament i ima 81 poslanika. Primarna funkcija Skupštine je donošenje zakona u skladu sa interesima i potrebama građana, kao i nadzor nad radom Vlade kroz instrumente parlamentarnog nadzora (glasanje o nepovjerenju vladi, interpelacija, parlamentarna istraga, saslušanja i poslaničko pitanje). Skupština je nadležna i za donošenje budžeta i nadzor nad realizacijom budžetskih sredstva.<sup>145</sup> Skupština radi na redovnim i vanrednim zasjedanjima.

U kontekstu zaštita prava i sloboda manjinskih nacionalnih zajednica, važno je pomenuti skupštinski **Odbor za ljudska prava i slobode** koji ima ovlašćenje da razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata i druga pitanja koja se odnose na: slobode i prava i čovjeka i građanina, sa posebnim osvrtom na manjinska prava, primjenu potvrđenih međunarodnih akata koji se odnose na ostvarivanje, zaštitu i unaprjeđivanje ovih prava; prati ostvarivanje dokumenata, mjera i aktivnosti za unaprjeđivanje nacionalne, etničke i druge ravnopravnosti, posebno u oblasti obrazovanja, zdravstva, informisanja, socijalne politike, zapošljavanja; učestvuje u usaglašavanju zakonodavstva u ovoj oblasti sa evropskim zakonodavstvom i saraduje sa radnim tijelima drugih parlamenata i nevladinim organizacijama.

## Vlada Crne Gore

Vlada je nosilac izvršne vlasti u Crnoj Gori, sa ustavnim ovlašćenjima da vodi unutrašnju i vanjsku politiku Crne Gore; izvršava zakone, druge propise i opšte akte; donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona; zaključuje međunarodne ugovore; predlaže plan razvoja i prostorni plan Crne Gore; predlaže budžet i završni račun budžeta; predlaže strategiju nacionalne bezbjednosti i strategiju odbrane; odlučuje o priznavanju država i uspostavljanju diplomatskih i konzularnih odnosa sa drugim državama; predlaže ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu i da vrši druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom.<sup>146</sup> Vladu čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri. Predsjednik Vlade predstavlja Vladu i rukovodi njenim radom. Vladi prestaje mandat: prestankom mandata Skupštine, podnošenjem ostavke, kad izgubi povjerenje i ako ne predloži budžet do 31. marta budžetske godine.

Poslovi državne uprave se vrše od strane ministarstava (i drugih organa uprave), koji predlažu Vladi politiku razvoja i zaštite prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Najmanje jednom godišnje Vlada podnosi Skupštini **izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.**<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Prema procjeni građana, najveći doprinos borbi protiv diskriminacije pruža Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (41%), a najmanji Skupština Crne Gore, kao najviši organ zakonodavne vlasti (22,6%), <http://www.cedem.me/en/publications/studies-and-public-politics/category/69-studije-i-javne-politike>

<sup>145</sup> Čl. 80 – 94 Ustava Crne Gore („Službeni list CG, br.1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI).

<sup>146</sup> Čl. 100 – 112 Ustava Crne Gore.

<sup>147</sup> Čl. 38, st. 1 Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

## Ministarstvo za ljudska i manjinska prava

Prema Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave (član 18),<sup>148</sup> Ministarstvo za ljudska i manjinska prava vrši poslove uprave koji se odnose na: **zaštitu ljudskih prava i sloboda; zaštitu od diskriminacije; praćenje ostvarivanja i zaštitu prava pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;** unaprjeđivanje međusobnih odnosa pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; unaprjeđenje među-etničke tolerancije u Crnoj Gori, kao i uspostavljanje i održavanje nesmetanih kontakata pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno-istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjeđenja; **rodnu ravnopravnost; unaprjeđenje položaja Roma, Aškalija i Egipćana i njihovu integraciju u sve tokove društvenog života; pripremu predloga propisa koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu od diskriminacije, te zaštitu prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih organizacija.**

Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji usvojenom 16. novembra 2017. godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava ima devet organizacionih jedinica, uključujući i **Direktorat za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda; Direktorat za unaprjeđenje i zaštitu prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i Odjeljenje za unaprjeđenje i zaštitu prava Roma i Egipćana.**<sup>149</sup>

Generalni direktor Direkcije za zaštitu i promociju prava manjina u okviru svog djelokruga rada, vrši i funkciju **nacionalnog koordinatora** za praćenje implementacije Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 - 2020. **Komisiju za praćenje implementacije Strategije** čine predstavnici/ce svih institucija uključenih u implementaciju Strategije (resorna ministarstva i lokalne samouprave)<sup>150</sup>, kao i predstavnik Nacionalnog savjeta Roma i predstavnik NVO koje se bave zaštitom prava Roma i Egipćana. Komisija se sastaje četiri puta godišnje i priprema godišnje izvještaje o implementaciji Strategije, kao i akcione planove. Izvještaje i akcione planove razmatra i usvaja Vlada. Komisija nema opredijeljena budžetska sredstva za svoj rad.

## Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava

Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava osniva se odlukom Skupštine, radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnostimanjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta, osniva fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava u ovim i drugim oblastima prava. Fond ima svojstvo pravnog lica i njegove nadležnosti i način odlučivanja organa Fonda uređeni su Aktom o osnivanju Fonda. Jedna od glavnih funkcija Fonda je **finansiranje i sufinsiranje projekata/programa od značaja za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava.**<sup>151</sup>

Organi Fonda su upravni odbor i direktor. Upravni odbor je organ upravljanja Fondom. Upravni odbor Fonda čine: tri predstavnika Skupštine; jedan predstavnik Ministarstva; jedan predstavnik ustanova visokog obrazovanja u Crnoj Gori; po jedan predstavnik svakog savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice; jedan nezavisni ekspert koji se bavi ljudskim i manjinskim pravima; jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za medije.

Članove upravnog odbora Fonda bira i razrješava Skupština. Fond podnosi godišnji izvještaj o svom

<sup>148</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 087/18 od 31.12.2018.

<sup>149</sup> U ovom Odjeljenju je sistematizovano pet radnih mjesta (načelnik/ca, samostalni/a savjetnik/ca I, samostalni/a savjetnik/ca II, samostalni/a savjetnik/ca III i referent/kinja).

<sup>150</sup> Većinu ovih članova čine viši, odnosno samostalni savjetnici, sa ograničenim nivoom odlučivanja u okviru institucija iz kojih dolaze.

<sup>151</sup> Fond je u 2017. godini podržao ukupno 190 projekata u ukupnom iznosu od €972.926,00. Raspodjelom je obuhvaćen 21 projekat koji se odnosi na romsku nacionalnu zajednicu (11,05%), sa €97.400,00 (10%). Izvještaj o sprovođenju Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana za 2017. godinu, str. 48

radu Skupštini, najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu. Skupština može zahtijevati poseban izvještaj o pitanjima iz djelokruga rada Fonda, ako se radi o pitanjima od značaja za ostvarivanje manjinskih prava i sloboda ili sprovođenje politike manjinskih prava u Crnoj Gori.<sup>152</sup>

## Centar za zaštitu kulture manjina

Centar za očuvanje i razvoj kultura manjina Crne Gore (CEKUM) je jedinstvena ustanova koja je osnovala Vlada Crne Gore, na osnovu Zakona sa ciljem unapređenja manjinskih prava u oblasti kulture i afirmacije multikulturalizma kao jedne od temeljne vrijednosti savremene Crne Gore. Primarne oblasti rada CEKUM-a vezane su za promociju i unaprjeđenje prava manjinskih naroda u oblasti kulture i kulturnog nasleđa manjinskih naroda koji žive u Crnoj Gori.

## Nacionalni Savjet Roma

Romski savjet u Crnoj Gori je osnovan rješenjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava, na osnovu člana 34 Zakona o manjinskim pravima i slobodama (»Službeni list RCG«, br. 31/06, 51/06 i 38/07 i »Službeni list Crne Gore«, broj 02/11) i Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije savjeta (»Službeni list Crne Gore«, broj 37/08). Uloga i funkcija Romskog Savjeta se ogleda u očuvanju i afirmaciji nacionalnog, kulturnog, vjerskog i jezičkog identiteta Roma u Crnoj Gori, kroz saradnju sa državnim i lokalnim institucijama. Romski Savjet funkcioniše kao savjetodavno tijelo koje radi na identifikaciji eventualnih problema i o tome obavještava nadležne institucije, uz definisanje odgovarajućih preporuka za unaprjeđenje zaštite prava pripadnika romske populacije.<sup>153</sup>

## Ministarstvo rada i socijalnog staranja

Prema Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave (član 17), ovo ministarstvo, između ostalog, vrši poslove uprave koji se odnose na pripremu propisa iz oblasti radnih odnosa, zaštite i zdravlja na radu, socijalne i dječije zaštite, penzijskog i invalidskog osiguranja; tržišta rada i zapošljavanje; zaštitu građana Crne Gore na radu u inostranstvu; davanje ovlaštenja za obavljanje poslova iz oblasti zaštite i zdravlja na radu; **donošenje programa obrazovanja odraslih i standarda zanimanja; priznavanje profesionalnih kvalifikacija za obavljanje regulisanih profesija;** profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom; pripremu predloga za utvrđivanje godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca (godišnja kvota); priznavanje inostranih sertifikata u neformalnom i formalnom obrazovanju sa vođenjem centralnog registra; **zaštitu lica sa invaliditetom, zaštitu starijih lica, nasilje u porodici, zaštita od nasilja nad djecom;** novčanu pomoć strancu koji traži međunarodnu zaštitu, azilantu i strancu pod supsidijarnom zaštitom; **porodičnu zaštitu;** kao i za izdavanje licenci i vođenje Registra licenciranih pružalaca usluga socijalne i dječije zaštite.

U okviru Ministarstva, postoji **Direktorat za socijalnu i dječju zaštitu** koji sprovodi poslove analitike i nadzora u okviru sistema socijalne i dječije zaštite, saraduje sa nevladinim organizacijama i lokalnim vlastima, uređuje institucije i druge provajdere usluga u oblasti socijalne i dječije zaštite. U okviru Direktorata postoji **Direkcija za zaštitu rizičnih grupa** koja se bavi zaštitom pojedinaca, porodica, djece bez roditeljskog staranja, djece sa posebnim potrebama i odraslih osoba sa invaliditetom, mladih delinkvenata, djece i odraslih osoba koje su žrtve zlostavljanja i trgovine ljudima, djece i odraslih korisnika psihoaktivnih supstanci, beskućnika i interno raseljena lica, i trudnica bez podrške porodice i adekvatnih uslova za život; kao i **Direkcija za socijalnu i dječju zaštitu i nadzor** u okviru koje se vrše poslovi vezani za izdavanje, obnavljanje, suspenziju i oduzimanje licence za ustanove i druge oblike organizovanja u oblasti socijalne i dječije zaštite.

<sup>152</sup> Čl. 36a – 36s Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

<sup>153</sup> Prema Zakonu o manjinskim pravima i slobodama, savjeti manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice imaju obavezu da do 31. marta tekuće godine, podnesu Ministarstvu i nadležnom radnom tijelu Skupštine izvještaj o radu i finansijskom poslovanju za prethodnu godinu, uz program rada za narednu godinu.

U okviru Ministarstva, postoji mreža **centara za socijalni rad** koji obavljaju poslove socijalne i dječije zaštite na lokalnom nivou (bilo kao područne jedinice ili nezavisni centri) i postupaju kao prvostepeni organ koji donosi odluke o pravu na usluge socijalne i dječje zaštite, i osnovna materijalna davanja u socijalnoj zaštiti.

## Zavod za zapošljavanje

Shodno Zakonu o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti, Zavod za zapošljavanje ima svojstvo pravnog lica i obavlja poslove zapošljavanja, posredstvom organizacionih jedinica utvrđenih statutom Zavoda. Zavod obavlja sljedeće poslove:

1. sprovođenje mjera aktivne politike zapošljavanja;
2. posredovanje u zapošljavanju građana Crne Gore u inostranstvu;
3. sprovođenje drugih poslova usmjerenih na smanjenje nezaposlenosti;
4. obezbjeđivanje prava iz osiguranja od nezaposlenosti;
5. vođenje evidencija u oblasti zapošljavanja;
6. istraživanje kretanja na tržištu rada i pripremu analitičke i informativne osnove za utvrđivanje politike zapošljavanja;
7. saradjuje sa poslodavcima, obrazovnim ustanovama i drugim pravnim ili fizičkim licima u sprovođenju poslova zapošljavanja.

Organi Zavoda su upravni odbor i direktor. Upravni odbor imenuje Vlada Crne Gore. Upravni odbor ima pet članova, i to: 1) predsjednika i jednog člana koje predlaže organ državne uprave nadležan za poslove rada i zapošljavanja; 2) jednog člana kojeg predlaže reprezentativna organizacija sindikata; 3) jednog člana kojeg predlaže reprezentativno udruženje poslodavaca; 4) jednog člana iz reda zaposlenih u Zavodu kojeg predlaže direktor Zavoda.

## Zavod za socijalnu i dječju zaštitu

Ova ustanova vrši poslove koji se odnose na: savjetodavne, istraživačke i stručne poslove u oblasti socijalne i dječje zaštite; praćenje kvaliteta stručnog rada i usluga u ustanovama socijalne i dječje zaštite; pružanje stručne supervizorske podrške radi unaprjeđenja stručnog rada i usluga socijalne i dječje zaštite; obavljanje poslova licenciranja stručnih radnika i izdavanje licence za rad, u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita; obavljanje stručnih i organizacionih poslova u postupku akreditacije programa obuke, odnosno programa pružanja usluga kojim se obezbjeđuje stručno usavršavanje stručnim radnicima i stručnim saradnicima i pružaocima usluga; istraživanje socijalnih pojava i problema, **izradu analiza i izvještaja i predlaganje mjera za unaprjeđenje u oblasti socijalne i dječje zaštite; razvijanje sistema kvaliteta u socijalnoj i dječjoj zaštiti, koordiniranje razvoja standarda usluga;** učestvovanje u izradi, sprovođenju, praćenju i ocjeni efekata primjene strategija, akcionih planova, zakona i drugih propisa koji se odnose na razvoj djelatnosti socijalne i dječje zaštite; te **informisanje stručne i šire javnosti o sprovođenju socijalne i dječje zaštite,** ukazivanje na potrebe i probleme korisnika, a posebno korisnika iz osjetljivih društvenih grupa.<sup>154</sup>

## Ministarstvo zdravlja

Prema Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave (član 10), Ministarstvo zdravlja vrši poslove uprave koji se odnose na: pripremu i praćenje propisa i praćenje stanja u okviru sistema zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja; praćenje i analizu najvažnijih pokazatelja zdravstvenog stanja stanovništva; **zdravstvenu zaštitu posebno osjetljivih i ugroženih grupa stanovniš-**

<sup>154</sup> Član 47 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave.

**tva; organizaciju, sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite, kvalitet zdravstvene zaštite i zdravstvenih usluga; praćenje i unaprjeđenje zdravstvenog stanja i zdravstvenih potreba stanovništva;** jačanje javnog zdravlja; pripremu plana programskih i projektnih aktivnosti u oblasti programske zdravstvene zaštite; ostvarivanje saradnje sa drugim institucijama i organizacijama u zemlji i inostranstvu iz oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja utvrđivanje uslova za osnivanje zdravstvenih ustanova; stručno usavršavanje i specijalizaciju zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika; vođenje zbirke podataka, evidencija u zdravstvu i posebnih registara; promociju zdravih stilova života; saradnju sa nevladinim organizacijama koje realizuju programe iz oblasti zaštite; te usklađivanje domaćih propisa iz okvira svojih nadležnosti sa pravnom tekovinom Evropske unije.

## **Ministarstvo prosvjete**

Shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave (član 10), Ministarstvo prosvjete vrši poslove koji se odnose na: kreiranje, uspostavljanje i razvoj obrazovno - vaspitnog sistema; uslove za osnivanje, rad i licenciranje ustanova u oblasti obrazovanja; organizaciju rada obrazovno-vaspitnih ustanova; normative i standarde za finansiranje ustanova obrazovanja i vaspitanja; priznavanje inostranih obrazovnih isprava o završenom osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju; donošenje, odnosno odobravanje obrazovnih programa za predškolsko vaspitanje i obrazovanje, osnovno obrazovanje i vaspitanje, srednje opšte obrazovanje, stručno obrazovanje, vaspitanje i obrazovanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama i obrazovanje odraslih; upisnu politiku na javnim ustanovama visokog obrazovanja; izdavanje udžbenika i udžbeničke literature; nadzor nad zakonitošću rada ustanova u oblasti obrazovanja; **ostvarivanje prosvjetno-kulturne djelatnosti pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica koji žive u Crnoj Gori;** razvoj i implementaciju Nacionalnog okvira kvalifikacije i usklađenost sa Evropskim kvalifikacionim okvirom; te ostvarivanje međunarodne prosvjetne saradnje sa drugim državama.

## **Ministarstvo kulture**

Shodno članu 16 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, ovo Ministarstvo kulture vrši poslove uprave koji se odnose na: razvoj kulturnog i umjetničkog stvaralaštva; zaštitu, očuvanje, valorizaciju i prezentaciju kulturne baštine; razvoj kreativnih industrija; ostvarivanje javnog interesa u kulturi; pripremu predloga zakona, drugih propisa i opštih akata iz oblasti kulture, davanje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa kojima se uređuju pitanja u vezi sa kulturom; izradu i sprovođenje strategija i programa razvoja kulture; podsticanje rada strukovnih udruženja iz oblasti kulture; pripremu predloga propisa iz oblasti medijskog zakonodavstva i kulturne baštine, drugostepeni postupak i nadzor u oblasti kulturne baštine; medijski i radio-difuzni sistem; informativnu djelatnost u domenu štampe, radija, televizije i drugih medija; kao i **ostvarivanje zajemčenih prava građana na informisanje po osnovu programskih sadržaja od značaja za razvoj nauke, obrazovanja i kulture; te posebno ostvarivanje informisanja pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.**

## **Ministarstvo unutrašnjih poslova**

Ministarstvo unutrašnjih poslova vrši poslove uprave koji se odnose na praćenje stanja i strateško planiranje u oblasti borbe protiv kriminaliteta, javnog reda i mira, bezbjednosti saobraćaja na putevima i drugim oblastima policijskog rada i djelovanja; odobravanje međunarodne i privremene zaštite stranca; vođenje registra prebivališta; rad i privremeni i stalni boravak stranaca u Crnoj Gori; **prihvat i smještaj stranaca koji traže međunarodnu zaštitu u Centru za prihvat ili drugom objektu za smještaj;** smještaj stranaca kojima je odobren azil ili supsidijarna zaštita i pomoć pri integraciji u društvo; **koordiniranje u ostvarivanju zakonom propisanih prava stranaca ko-**

**jima je odobren azil ili supsidijarna zaštita; pružanje podrške za uključivanje u društveni, ekonomski i kulturni život;** realizaciju nacionalnih, regionalnih i međunarodnih dokumenata za rješavanje pitanja izbjeglica; pomoć u ostvarivanju prava crnogorskih državljana prilikom povratka u Crnu Goru; usklađivanje propisa iz okvira svoje nadležnosti sa pravnom tekovinom EU (član 4 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave).

### **Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima**

U okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, kao zasebna organizaciona jedinica funkcioniše **Nacionalna kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima**, na čijem je čelu **Nacionalni koordinator/Rukovodilac Nacionalne kancelarije** koji rukovodi **Radnom grupom za praćenje implementacije Strategije za borbu protiv trgovine ljudima i pojedinačnih akcionih planova**. Zadaci Nacionalne kancelarije obuhvataju predlaganje aktivnosti nadležnih tijela državne uprave međunarodnih i nevladinih organizacija; saradnju sa domaćim i međunarodnim subjektima u pogledu borbe protiv trgovine ljudima; praćenje primjene međunarodnih propisa, konvencija i sporazuma iz oblasti borbe protiv trgovine ljudima; te pokretanje inicijativa za usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima.

U okviru Uprave policije Crne Gore (Sektor kriminalističke policije) je formiran **Odsjek za suzbijanje trgovine ljudima, krijumčarenja i ilegalnih migracija** koji je nadležan za praćenje problematike i proučavanje kretanja kriminaliteta i rasvjetljavanju krivičnih djela iz djelokruga trgovine ljudima i ilegalnih migracija, u saradnji sa nadležnim tužilaštvom i drugim organima državne uprave.

### **Ministarstvo sporta i mladih**

Ministarstvo sporta i mladih vrši poslove uprave, prema članu 19 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, vrši poslove koji se odnose na praćenje i utvrđivanje stanja u oblasti sporta; pripremu strategija razvoja i drugih mjera kojima se kreiraju politike u oblasti vrhunskog, rekreativnog, dječjeg, školskog i univerzitetskog sporta; promociju Crne Gore kroz sportsku djelatnost i aktivnost; unapređivanje i sprovođenje Strategije razvoja sporta; iniciranje i preduzimanje mjera u cilju unapređenja stanja u oblasti sporta; razvoj vrhunskog sporta; podsticanje i promociju razvoja sporta kod djece, studenata i osoba sa invaliditetom; kreiranje i unapređenje omladinske politike; donošenje strategije i akcionih planova i programa za mlade; stvaranje i unapređenje uslova za rad omladinskih servisa i podsticanje proaktivnog učešća mladih u kreiranju i sprovođenju omladinske politike.

### **Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore**

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman) je nezavisna i samostalna institucija, koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kada su ista povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja kao i mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije.<sup>155</sup>

Zaštitnik ima zamjenike za četiri oblasti. U okviru Institucije postoji Služba Zaštitnika, koja vrši stručno-istraživačke, administrativno-tehničke i pomoćne poslove za potrebe Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore kao jedinstvena organizaciona cjelina.

<sup>155</sup> Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ustanovljena je Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda usvojenim 10. jula 2003. godine. Zaštitnik vrši svoju funkciju na osnovu Ustava i zakona i u svom radu se pridržava načela pravde i pravičnosti.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore prema Zakonu o zabrani diskriminacije predstavlja institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije koji je, između ostalog, nadležan da postupa po pritužbama zbog diskriminatornog postupanja organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika i fizičkog lica, kao i da preduzima mjere i radnje za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminisanog lica, osim u slučaju kada je pokrenut sudski postupak. Prema Izvješćaju Zaštitnika za 2017. godinu, ovoj instituciji je podnijeto 128 pritužbi po osnovu diskriminacije,

### **Sudovi i organi krivičnog gonjenja**

Shodno principu podjele vlasti, sudsku vlast u Crnoj Gori vrše samostalni i nezavisni sudovi koji sude na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora (član 118, st.1. I 2 Ustava Crne Gore). Sud sudi u vijeću, osim kada je zakonom određeno da sudi sudija pojedinac. Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori koji obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova nižih instanci.

Shodno članu 134 Ustava Crne Gore, Državno tužilaštvo predstavlja jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Za krivično gonjenje učinilaca krivičnih djela, nadležna su osnovna i viša državna tužilaštva i Specijalno državno tužilaštvo kada je krivično djelo izvršeno na organizovan način. Radom državnih tužilaštava rukovode rukovodioci tih državnih tužilaštava, a Specijalnim državnim tužilaštvom rukovodi Glavni specijalni tužilac. Nadležni tužioci izdavanjem obavezujućih naloga ili neposrednim rukovođenjem usmjeravaju rad policije i drugih organa uprave.





## VII Primjena propisa u praksi

Iako Crna Gora ima dobar pravni i institucionalni okvir u oblasti socijalne integracije pripadnika Roma i Egipćana, takav zaključak ne možemo donijeti kada je u pitanju primjena istog u praksi. **Primjena prihvaćenih standarda u praksi je na niskom nivou i takva situacija zabrinjava.** To direktno utiče da kvalitet života pripadnika Roma i Egipćana koji se suočavaju sa izraženim siromaštvom i društvenom marginalizacijom.

Kako bismo provjerili na koji način se primjenjuju postojeći propisi i strateški dokumenti, te kako izgleda koordinacija između nadležnih institucija i njihova saradnja sa civilnim sektorom, sproveli smo istraživanje na terenu, tokom kojeg je realizovano 8 terenskih posjeta i organizovano 8 grupnih intervju sa predstavnicima/cama lokalnih samouprava i državnih institucija. Terenskim istraživanjem su bile obuhvaćene sljedeće opštine: Podgorica, Nikšić, Herceg Novi, Tivat, Bar, Ulcinj, Bijelo Polje i Berane.

Za potrebe terenskog istraživanja smo koristili dva upitnika koji su obuhvatili sledeće oblasti: pravni status; obrazovanje; zapošljavanje; zdravstvenu zaštitu; stanovanje; socijalnu zaštitu i kulturu, identitet i informisanje.

Prvi zaključak koji nakon završetka istraživanja možemo definisati jeste da ne postoje precizni i jasni podaci i evidencije, pa je veoma teško analizirati i ocjenjivati primjenu usvojenih standarda i propisa. Najveći broj podataka se nalazi u izvještajima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, dok sa druge strane značajan broj službenika na lokalnom nivou nije upoznat sa podacima, stanjem na terenu i politikama koje se primjenjuju u praksi. Imajući ovakvu situaciju moguće su greške prilikom navođenja tipologije postojećih usluga i servisa, jer prilikom pripreme ove Analize naprosto nije bilo moguće doći do pouzdanih podataka.

Ne postoji kancelarija niti službenik/ca koji/a je na lokalnom nivou isključivo zadužen/a za romska i egipćanska (RE) pitanja. Najčešće su to opštinski sekretarijati za društvene djelatnosti koji pokrivaju u svom radu značaj broj oblasti i kojima su pitanja pripadnika RE dodata kao prinadležnost, tako da obično ne predstavljaju prioritet u odnosu na njihove primarne nadležnosti.

Pored strukturalnih nedostataka, postoje nedostaci i u strateškom pristupu. Normativni okvir je neadekvatan: lokalni akcioni planovi su preambiciozno postavljeni, sa nereálnim projekcijama, najčešće kreirani uz učešće „eksperata“ i uz nedovoljnu zastupljenost same ciljne grupe, bez jasno određenih rokova realizacije i dovoljnih sredstava za realizaciju. Pitanja i problemi pripadnika Roma i Egipćana se tretiraju uglavnom kroz projekte NVO, aktivnosti ministarstava ili međunarodnih donatora; rijetko i u malom procentu kroz finansijska sredstva opština. Postoje djelimični pomaci što se tiče odluka koje su u nadležnosti opština u pogledu komunalnog opremanja naselja (asfaltiranje ulica, rasvjeta, ograde i sl.), ali je pristup rješavanju ovih pitanja sporadičan i nije uvijek jasno prioritizovan, budući da smo se kroz više slučajeva mogli uvjeriti da dugogodišnji problemi nisu riješeni ili se rješavaju veoma sporo.

Veliki problem predstavlja i neorganizovanost RE zajednica, koje često imaju snažne lidere, ali koji nemaju dovoljno stručne i personalne kapacitete da utvrde stanje i potrebe populacije/korisnika niti imaju kapacitet ni volju da pomognu organizovanje zajednica kako bi autentično zastupali njihove interese i stvorili mogućnost za zajedničku realizaciju makar dijela aktivnosti.

### a) Stanovanje

Kada je u pitanju stanovanje, najveći napredak se ogleda u rezultatima Regionalnog stambenog programa. U izvještaju Ministarstva za ljudska i manjinska prava, kroz Regionalni stambeni

program za Crnu Goru, predviđeno je obezbjeđenje sredstava za rješavanje stambenog pitanja za 6.063 lica i to onih koja spadaju u najranjivije kategorije, sa posebnim osvrtom na Kamp Konik. Regionalni stambeni projekat se sprovodi u sledećim opštinama: Berane, Andrijevića, Podgorica, Ulcinj, Nikšić, Budva, Rožaje, Plav, Herceg Novi, Bar, Danilovgrad, Tivat i Pljevlja. U istom izvještaju se navodi i da je kroz navedeni program predviđena gradnja 907 stambenih jedinica; isporuka građevinskog materijala za 120 stambenih jedinica, gradnja 50 gotovih kuća, 62 smještajne jedinice u Domu starih, u Pljevljima, kupovina stanova u Opštini Herceg Novi sa mogućnošću proširenja projekta i na druge primorske opštine, Rekonstrukcija postojećih Vojnih objekata – Vojni kompleks Trebjesa za potrebe izgradnje doma za stara i odrasla lica sa invaliditetom u opštini Nikšić.

Sa druge strane, lokalne samouprave uglavnom nemaju razvijene resurse i kapacitete za izgradnju i upravljanje sistemom socijalnog stanovanja. Programe socijalnog stanovanja nijesu donijele sledeće opštine: Podgorica, Ulcinj, Bar, Herceg Novi, Bijelo Polje. Nikšić radi na pripremi godišnjih planova socijalnog stanovanja, dok Berane i Tivat već imaju programe socijalnog stanovanja. Lokalne samouprave uglavnom u saradnji sa međunarodnim organizacijama prilikom izgradnje socijalnih stanova dodjeljuju zemljište i donose odluke o oslobađanju od troškova komunalnog opremanja zemljišta. Poseban problem predstavlja i nedostatak preciznih podataka o broju socijalnih stanova, nedovoljna finansijska sredstva za izgradnju stanova i loša politika kontrole korišćenja istih. Sa druge strane, korisnici koji pripadaju romskoj i egipćanskoj zajednici često nisu u stanju da održavaju stanove i da plaćaju račune za struju, vodu i druge obaveze.

Na sledećoj tabeli su prikazane usluge i servisi koje su dostupne kada je oblast stanovanja u pitanju:

Servisi/aktivnosti	PG	NK	BA	HN	BP	TV	BAR	UL
1. Praćenje i procjena stambenih potreba Roma i Egipćana	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow
2. Pružanje pravne (administrativne) podrške kod ostvarivanja prava na stan na korišćenje	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
3. Dodjela socijalnih stanova i pomoć u njihovom održavanju kada dođe do kvarova i slično	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Red	Red
4. Da li postoje ad hoc pomoći u slučaju vanrednih situacija (prilikom požara, poplava u naseljima),	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
5. Alternativni smještaj	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
6. Izgradnja socijalnih stanova	Green	Green	Green	Red	Red	Green	Red	Red

*Napomena: Zelena boja označava da je usluga dostupna, žuta djelimično, dok crvena znači da usluga nije dostupna.*

### Preporuke:

- Potrebno je izgraditi socijalne stanove, u svim opštinama gdje žive RE u skladu sa utvrđenim potrebama za stanovanje, a dodjelu vršiti kroz objektivne i transparentne procedure;
- Stvoriti preduslove, odnosno iznaći odgovarajući model za održavanja stanove.

## b) Obrazovanje

U Izvještaju o praćenju implementacije Strategije navedeno je da je u školskoj 2018/19. godini u predškolsko vaspitanje i obrazovanje upisano 191 dijete romske i egipćanske zajednice a u osnovnom obrazovanju, školske 2018/2019. godine, bilo je 1793 učenika. Ministarstvo prosvjete je obezbijedilo prevoz za više od 400 učenika romske i egipćanske zajednice koji pohađaju nastavu u osnovnim školama u Podgorici, navodi se u istom izvještaju.

Najveći rezultati u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana ostvareni su u oblasti obrazovanja. U ovoj oblasti registrovali smo 21 uslugu/servis koji su dostupni u praksi. Posebno važan servis jeste uvođenje pozicije u školskom sistemu „Saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja“. Zatim važan servis i podrška jesu stipendije srednjoškolcima i studentima romske i egipćanske populacije. Edukacija i trening roditelja - Centar za stručno obrazovanje je povodom obilježavanja Međunarodnog dana pismenosti organizovao 2018. godine radionicu “Značaj pismenosti za lično, socijalno i ekonomsko osnaživanje pojedinca, porodice i zajednice” za pripadnike romske i egipćanske populacije na Koniku kojoj je prisustvovalo 20 Romkinja.

Najveći problemi ostaju to što servisi nijesu dostupni u svakoj opštini, što je i dalje broj korisnika ograničen i što broj asistenata i njihova kvalifikacija ne odgovaraju potrebama na terenu. Posebno se na ovom nivou socijalne integracije Roma i Egipćana u obrazovni sistem mora povesti računa o kvalitetu obrazovanja koje stižu djeca uključena u obrazovni sistem. Zbog toga je jako važno ponovo uspostaviti tutorsku i mentorsku podršku učenicima.

Na sledećoj tabeli su prikazane usluge i servisi koje su dostupne za oblast obrazovanja:

Servisi/aktivnosti	PG	NK	BA	HN	BP	TV	BAR	UL
1. Saradnik u socijalnoj inkluziji RE	■	■	■	■	■	■	■	■
2. Besplatni udžbenici	■	■	■	■	■	■	■	■
3. Dodatni bodovi na uspjeh osnovne škole za upis u srednje škole različitog usmjerenja	■	■	■	■	■	■	■	■
4. Stipendiranje za srednjoškolce	■	■	■	■	■	■	■	■
5. Kampanja za upis u srednju školu sa posebnim akcentom na djevojčice i njihove roditelje	■	■	■	■	■	■	■	■
6. Stipendije studentima	■	■	■	■	■	■	■	■
7. Besplatan boravak u studentkom domu	■	■	■	■	■	■	■	■
8. Besplatan boravak i ishrana u vrtiću	■	■	■	■	■	■	■	■
9. Program pripremnog vrtića	■	■	■	■	■	■	■	■
10. Informisanje roditelja o mogućnosti upisa djece u školama u kojima se nastava izvodi na albanskom jeziku	■	■	■	■	■	■	■	■
11. Besplatna ljetovanja/zimovanje	■	■	■	■	■	■	■	■
12. Edukacija i trening roditelja	■	■	■	■	■	■	■	■

13. Multidisciplinarni saradnja za drop out								
14. Besplatan prevoz								
15. Besplatno školovanje za RE studente na I godini studija								
16. Oslobođanje učenika RE od plaćanja takse prilikom vanrednog polaganja IV razreda srednje škole								
17. Kampanja za upis djece u vrtić								
18. Kampanja za upis u osnovnu školu								
19. Kampanja za upis u srednju školu								
20. Kampanje i aktivnosti na terenu da se motivišu romski i egipćanski roditelji da preuzmu aktivniju ulogu u obrazovanju njihove djece								
21. Program opismenjavanja i osnovnog obrazovanje odraslih i pripadnika Roma i Egipćana								

*Napomena: Zelena boja označava da je usluga dostupna, žuta djelimično dok crvena znači da usluga nije dostupna.*

### Preporuke:

- Uspostaviti adekvatne baze podataka djece koja nijesu obuhvaćena sistemom obrazovanja (odnosno sprovesti procjenu i utvrditi broj djece predškolskog, odnosno školskog uzrasta i u odnosu na te procjene, mjeriti efekat napretka u obrazovnoj inkluziji);
- Obezbijediti uspostavljanje usluga u svim opštinama gdje žive Romi i Egipćani, kao što su besplatan prevoz, multidisciplinarni timove za drop out, assistente u nastavi, realizovati kampanje za upis;
- Preporučuje se licenciranje srednjih škola za obrazovanje asistenata i medijatora u nastavi;
- Omogućiti vanredno završavanje osnovne škole za odrasle i djecu koji su u postupku readmisije;
- Predškolskim obrazovanjem obuhvatiti veći broj djece i proširiti kapacitete vrtića
- Uspostaviti mehanizme za procjenu postignuća i unaprijeđenje kvaliteta obrazovanja
- Uvesti tutore i druge oblike vanškolske pomoći pri učenju;

### c) Zdravstvena zaštita

Besplatna zdravstvena zaštita je nominalno dostupna velikom broju katagorija stanovništva. Tako je besplatna zdravstvena zaštita dostupna za socijalno ugrožene osobe, nezaposlene, djecu, učenike, trudnice, osobe starije od 65 godina, dok pripadnici romske i egipćanske populacije koji imaju status raseljenih osoba, izbjeglica i tražitelja azila dobijaju iste usluge koje dobijaju i drugi korisnici zdravstvene zaštite. U Izvještaju o sprovođenju Strategije za 2018. godinu navodi se da je na osnovu istraživanja CEDEMa iz 2018. godine 95% domicilnih i preko 75% Roma i Egipćana koji imaju regulisan status imalo zdravstvenu knjižicu.

Pozitivno je i uvođenje „Saradnika/saradnica u socijalnoj inkluziji Roma i Egipdana u zdravstvu“. Problem ostaje što je ova pozicija ograničena i nije uvedena u svim opštinama gdje žive Romi i Egipćani. Saradnici su zaposleni u Podgorici, Beranama i Nikšiću.

Imunizacija se realizuje preko izabranih ljekara, i tokom posjeta naseljima. Istraživačima je saopšteno da je u toku 2018. godine realizovano 34 radionice za pripadnice romske i egipćanske populacije na određene teme o prevenciji zdravlja i zdravstvenog vaspitanja, kao i radionice o zdravim stilovima života i prevenciji i zaštiti zdravlja. Radionice se održavaju i za pitanja prevencije maloljetnih brakova. Takođe, izrađivani su i lifleti kao mehanizam informisanja u vezi sa zdravstvenim aktivnostima.

Tokom 2018. godine organizovani su i preventivni pregledi za žene romkinje i egipćanke u Podgorici, Tivtu, Bijelom Polju, Nikšiću i Beranama. Problem ostaje što se aktivnosti ove vrste ne organizuju u većem broju opština.

Na sledećoj tabeli su prikazane usluge i servisi koje su dostupne za oblast zdravstvena zaštita:

Servisi/aktivnosti	PG	NK	BA	HN	BP	TV	BAR	UL
1. Saradnik u socijalnoj inkuziji RE								
2. Besplatna zdravstvena zaštita - Djeca, trudnice, starije osobe i OSI								
3. Zdravstvena zaštita obezbijeđena korisnicima MOP, lične invalidnine, dodatak za njegu i pomoć i usluge smještaja.								
4. Edukacija i informisanje RE o značaju prevencije i zaštite zdravlja								
5. Preventivni zdravstveni pregledi trudnica i specijalistički pregledi u sklopu zaštite žena od maligniteta akcentom na djevojčice i njihove roditelje								
6. Vakcinacija djece u romskim i egipćanskim naseljima								
7. Pripadnici RE populacije koji nemaju regulisan pravni status u pogledu prava na zdravstvenu zaštitu normativno su izjednačeni sa ostalim osiguranicima								
8. Lica koji nisu osigurana stiču svojstvo osiguranika upisom u evidenciju osiguranika FZ, na osnovu zahtjeva i ličnog identifikacionog dokumenta								
9. Pristup zdravstvenoj zaštiti po zakonu, imaju i RE lica sa statusom raseljenih osoba, izbjeglice i tražioci azila								

*Napomena: Zelena boja označava da je usluga dostupna, žuta djelimično, dok crvena znači da usluga nije dostupna.*

### Preporuke:

- Uvesti saradnika u socijalnoj inkluziji u oblasti zdravstva u svim opštinama gdje žive RE
- Preventivne preglede omogućiti svim pripadnicima RE populacije, sa posebnim akcentom na žene i djevojčice i uspostaviti mehanizam za prikupljanje podataka o korišćenju preventivnih pregleda.

- Unaprijediti sistem evidentiranja podataka o pristupu RE populacije sekundarnom i tercijarnom nivou zdravstvene zaštite, kao i onim oblicima zaštite koji se ostvaruju u sistemu privatnih zdravstvenih ustanova, u skladu sa zakonom.

#### d) Zapošljavanje

Kada je u pitanju zapošljavanje pripadnici romske i egipćanske populacije uglavnom rade teške i privremene poslove koji često nijesu pod pravnom zaštitom. Takođe, najveći broj njih se suočava sa velikim brojem barijera u pokretanju sopstvenog biznisa. Na evidenciji Zavoda za zapošljavanje nalazi se obično od 800 do 1000 nezaposlenih RE lica.

Redovno se sprovode informisanja i motivisanja pripadnika RE od strane službenika Zavoda u direktnoj komunikaciji i preko medija. Projektno su u Nikšiću i Podgorici angažovani saradnici za socijalnu inkluziju u oblasti zapošljavanja. U toku 2018. godine u mjere aktivne politike zapošljavanja uključena su 72 pripadnika/ce romske i egipćanske populacije iz evidencije nezaposlenih lica.

Na sledećoj tabeli su prikazane usluge i servisi koje su dostupne za oblast zapošljavanje:

Servisi/aktivnosti	PG	NK	BA	HN	BP	TV	BAR	UL
1. Posebna zaštita zaposlene žene za vrijeme trudnoće i porođaja, porodiljskog odsustva i njege djeteta								
2. Informisanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja								
3. Posredovanje u zapošljavanju/izrada individualnog plana zapošljavanja, medijacija, motivisanje poslodavaca za zapošljavanje RE								
4. Profesionalna orijentacija i karijerno vođenje								
5. Saradnik u socijalnoj inkluziji RE u oblasti zapošljavanja								
6. Finansiranje pripravnika								
7. Podrška samozapošljavanju								
8. Obrazovanje i osposobljavanje odraslih/ prekvalifikacije, dokvalifikacije								
9. Profesionalna rehabilitacija lica sa invaliditetom								
10. Stimulisanje zapošljavanja na sezonskim poslovima								
11. Stipendiranje								
12. Program javnih radova								
13. Program obuke za posebnog poslodavca								
14. Sezonski poslovi								

*Napomena: Zelena boja označava da je usluga dostupna, žuta djelimično, dok crvena znači da usluga nije dostupna.*

## Preporuke:

- Uvesti Saradnike u socijalnoj inkluziji u opštinama gdje žive RE u značajnom broju;
- Povećati informisanost o mogućnostima zapošljavanja za osobe koje nijesu prijavljene na evidenciju Biroa rada;
- Uvesti nove prilagođene programe za RE za povećanje nivoa kvalifikacija i vještina;
- Unaprijediti multisektorsku saradnju i razmjenu podataka, posebno između CSR i biroa rada;
- Uvesti mjere za legalizaciju poslova u sivoj ekonomiji;
- Stipendirati pripadnike RE za nedostajuća zanimanja;
- Unaprijediti sistem samozapošljavanje RE;
- Uvesti sistemsku podršku ženskom preduzetništvu;
- Finansirati pripravnike nakon završenog srednjeg obrazovanja.

## e) Pravni status

Kada je u pitanju regulisanje pravnog statusa uglavnom usluge i servise u ovom dijelu pružaju UNHCR i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Lokalne samouprave nemaju značajno razvijene usluge i servise. Uglavnom aktivnosti lokalnih samouprava odnose se na podršku NVO koje se bave regulisanjem pravnog statusa, kao što je slučaj u Beranama, zatim pružanje besplatne pravne pomoći kroz službe besplatne pravne pomoći pri Sekretarijatu za lokalnu samoupravu, informativne kampanje i podrške pri prikupljanju i podnošenju dokumentacije za regulisanje pravnog statusa i pružanje podrške licima u riziku od apatridije.

Na osnovu razgovora sa predstavnicima lokalnih samouprava i drugih zaposlenih na lokalnom nivou zaključili smo da oni nisu upoznati sa podacima i evidencijama o broju lica koja nemaju dokumenta i koja su u riziku od apatridije. Na lokalnom nivou su dostupne sledeće usluge i servisi, koje uglavnom pružaju u saradnji UNHCR i druge državne institucije: Organizacija informativnih sastanaka i sastanaka u zajednici, o uslovima i načinima regulisanja pravnog statusa; Organizacija lokalnih kampanja o obavezi, rokovima, uslovima i prednostima upisa novorođene djece u matične knjige; Podrška pri prikupljanju i podnošenju dokumentacije za regulisanje pravnog statusa i pružanje podrške licima u riziku od apatridije i Postupci naknadnog upis u matične knjige rođenih.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je tokom 2018. godine kroz edukacije/kampanje u Ulcinju, Baru, Beranama, Bijelom Polju, Pljevljima, Podgorici, Herceg Novom, Tivtu, Kotoru, Budvi, Cetinju i u Nikšiću informisalo pripadnike romske i egipćanske populacije o mogućnostima rješavanja statusa domicilnog stanovništva i o upisu djece u matični registar rođenih. Kombinovani mobilni biometrijski timovi MUP-a Crne Gore, MUP-a Agencije za civilnu registraciju Kosova, UNHCR i NVO "Pravni centar" intezivno su pružali tokom 2018. godine pravnu i praktičnu pomoć IRL sa Kosova koja borave u Crnoj Gori. Uz podršku UNHCR-a i OEBS-a, do kraja 2018. godine organizovano je 20 posjeta mobilnog tima MUP-a Kosova Crnoj Gori, tokom kojih je tretirano oko 1.350 lica.

Na sledećoj tabeli su prikazane usluge i servisi koje su dostupne za oblast Pravni status:

Servisi/aktivnosti	PG	NK	BA	HN	BP	TV	BAR	UL
1. Organizacija informativnih sastanaka i sastanaka u zajednici, o uslovima i načinima regulisanja pravnog statusa								
2. Organizacija lokalnih kampanja o obavezi, rokovima, uslovima i prednostima upisa novorođene djece u matične knjige								

3. Podrška pri prikupljanju i podnošenju dokumentacije za regulisanje pravnog statusa i pružanje podrške licima u riziku od apatridije									
4. Postupci naknadnog upis u matične knjige rođenih									

*Napomena: Zelena boja označava da je usluga dostupna, žuta djelimično dok crvena znači da usluga nije dostupna.*

**Preporuke:**

- Neophodno je utvrditi precizne podatke o broju lica koja nemaju dokumenta i koja su u riziku od apatridije;
- Uspostaviti redovne evidencije broja pripadnika RE koji se nalaze na teritoriji Crne Gore, posebno zbog čestih migracija;

**f) Socijalni status i porodična zaštita**

Državne institucije su tokom 2018. godine realizovale aktivnosti koje imaju za cilj sprječavanje prisilnih maloljetničkih brakova. Tokom ovih aktivnosti učestvovala su u partnerstvu i nevladine organizacije koje se bave pravima Roma i Egipćana. U izvještaju za sprovođenje Sztrategije za 2018. godinu se navodi da su Vrhovni državni tužilac i direktor Uprave policije 06. decembra 2018. godine donijeli su Odluku o formiranju Operativnog tima za borbu protiv trgovine ljudima, kojeg čine najviši predstavnici Višeg državnog tužilaštva iz Podgorice i Bijelog Polja, zatim predstavnici Uprave policije, Nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima, i drugi predstavnici MUP-a. Dok je na operativnom planu pri Upravi policije formirana posebna organizaciona jedinica/Odsjek za suzbijanje trgovine ljudima, krijumčarenja i ilegalnih migracija, kao sastavni dio Sektora kriminalističke policije čime je uvećan broj izvršilaca (8) u odnosu na raniji period, navodi se u istom izvještaju.

Takođe, realizovane su i aktivnosti sa ciljem zaštite od nasilja u porodici. Kampanje i edukacija su realizovane u Ulcinju, Baru, Beranama, Bijelom Polju, Pljevljima, Podgorici, Herceg Novom, Tivtu, Kotoru, Budvi, Cetinju, i u Nikšiću. Takođe, tokom ovih posjeta dijeljeni su i informativni flajeri.

U Tivtu, Nikšiću i Bijelom Polju su usvojeni akcioni planovi za socijalnu integraciju Roma i Egipćana, dok su u drugim gradovima uglavnom formirani timovi za izradu lokalnih akcionih planova.

Tokom 2018. godine realizovana je edukacija za romsku i egipćansku zajednicu o antidiskriminaciji, sa posebni akcentom na mlade i žene u Tivtu, Nikšiću i Podgorici. Na ovim radionicama je učestvovalo oko 60 učesnika.

MLJMP je 2018. finansiralo realizaciju 10 projekata od kojih je jedan pod nazivom "Socijalna i kulturna inkluzija RE populacije u Nikšiću", predložen od NVO "RAE" Nikšić.

Na sledećoj tabeli su prikazane usluge i servisi koje su dostupne za oblast Socijalni status i porodična zaštita:

Servisi/aktivnosti	PG	NK	BA	HN	BP	TV	BAR	UL
1) materijalno obezbjeđenje;								
2) lična invalidnina;								
3) dodatak za njegu i pomoć;								



4) obezbjeđivanje zdravstvene zaštite;								
5) pokrivanje troškova sahrane;								
6) jednokratna novčana pomoć;								
7) nenovčana pomoć u hrani, odjeći, obući, sanitetskom materijalu, ogrijevu, itd;								
8) naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu;								
9) naknada za novorođeno dijete/poklon paketi za novorođenčad;								
10) refundacija naknade zarade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo;								
11) troškovi vezani za pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama (npr. novčana pomoć za kupovinu udžbenika i školskog materijala);								
12) obezbjeđivanje besplatnih obroka (kroz usluge tzv. narodne kuhinje);								
13) dodjela stana na korišćenje								
14) Procjena i planiranje;								
15) Personalna asistencija, pomoć u kući;								
16) podrška za život u zajednici (za odrasla lica sa smetnjama u razvoju i djecu i omladinu bez roditeljskog staranja pred završetkom školovanja);								
17) savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge (asistencija u učenju, medijacija; SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja u porodici na lokalnom nivou);								
18) neodložne intervencije;								
19) obezbjeđivanje besplatnog ljetovanja/zimovanja za korisnike usluga socijalne i dječje zaštite u ustanovama za odmor i rekreaciju;								
20) dnevni centri za podršku djeci u riziku;								
21) dnevni boravci za djecu sa smetnjama u fizičkom i mentalnom razvoju;								
22) dnevni centri i klubovi za stare;								
23) porodični smještaj (osim srodničkog porodičnog smještaja koje je prisutno u većini lokalnih samouprava)								
24) specijalizovano hraniteljstvo za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju, djecu i omladinu sa poremećajima u ponašanju;								
25) centri za podršku korisnicima psihoaktivnih supstanci;								

26) Smještaj u ustanovu socijalnog karaktera (usluga koja podrazumijeva boravak korisnika na porodičnom smještaju/ hraniteljstvu; ili u socijalnoj ustanovi, npr.u domu za stara lica);							
27) Usluge privremenog smještaja i smještaja u prihvatilištu (prihvatilište za beskućnike);							
28) Sklonište za žrtve trgovine ljudima;							
29) Sigurna kuća za prihvat i smještaj žena i djece žrtava nasilja u porodici i porodičnoj zajednici;							
30) Timovi za podršku sprečavanju prisilnih brakova na lokalnom nivou;							

*Napomena: Zelena boja označava da je usluga dostupna, žuta djelimično dok crvena znači da usluga nije dostupna.*

### Preporuke:

- Uspostaviti bazu podataka po nacionalnoj/etničkoj osnovi i polu/rodu;
- Otvoriti narodnu kuhinju/obezbijediti besplatne obroke u opštinama u kojima živi veliki broj materijalno depriviranih RE lica;
- Omogućiti da RE konkurišu za socijalne stanove u svim opštinama u kojima žive i obezbijediti servise pravne i administrativne podrške prilikom apliciranja za iste;
- Uspostaviti procjenu i planiranje stambenih potreba i aktivnosti u svim opštinama u kojima žive pripadnici/ce RE;
- Otvoriti dnevne centre za podršku djeci u riziku, u većim opštinama u kojima postoji značajan procenat RE populacije, odnosno u kojima je registrovana veća incidenca dječjeg prosjačenja i pritužbi na prinudne brakove;
- Razmotriti mogućnosti osnivanja prihvatilišta (za stara lica, ili za žrtve trgovinom ljudima i porodičnog nasilja) u jednoj ili više opština sa RE populacijom (koji bi djelovali po principu regionalnog prihvatnog centra);
- Oformiti timove za sprječavanje prisilnih brakova u svim opštinama gdje žive RE, obezbijediti adekvatna sredstva i ekspertsku podršku za njihov rad, kako bi se obezbijedila postepena uizgradnja kapaciteta za postupanje u ovim slučajevima.

### g) Kultura, identitet i informisanje

U ovoj oblasti još uvijek nijesu razvijene aktivnosti i programi koji bi na najbolji način prezentovali kulturu RE i njihov identitet. Informisanje na romskom jeziku još uvijek nije uspostavljeno u svim gradovima gdje žive pripadnici RE. Značajan broj aktivnosti realizovan je kroz različite projekte. Centar za kulturu manjina u saradnji sa NVO realizovao je aktivnosti koje su imale za cilj očuvanje tradicije i običaja romskog praznika. Ministarstvo kulture je na konkursu za sufinansiranje programa i projekata u 2019. godini podržalo je projekat Zanatska zadruga Plamen Pg – Đurđevdanski dani kulture 2019, sa 1.000 eura.

Na javnom servisu RTCG redovno se emituju sadržaji na romskom jeziku i na televiziji i na radiju.

Na sledećoj tabeli su prikazane usluge i servisi koje su dostupne za oblast kultura, identitet i informisanje:

Servisi/aktivnosti	PG	NK	BA	HN	BP	TV	BAR	UL
1. Manifestacije posvećene romskoj kulturi i identitetu	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Red	Red
2. Sufinansiranje projekata	Green	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red
3. Proizvodnja i emitovanje radio i TV emisija na romskom jeziku	Green	Red	Green	Green	Red	Green	Red	Red
4. Pružanje podrške aktivnom učešću romskih organizacija i pojedinaca u kulturno- umetničkim manifestacijama	Green	Green	Green	Red	Red	Green	Red	Red
5. Izdavanje/ prevođenje literature na romski jezik	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
6. Podrška osnivanju romskih kulturnih udruženja i asocijacija na području opštine	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow

*Napomena: Zelena boja označava da je usluga dostupna, žuta djelimično dok crvena znači da usluga nije dostupna.*

### Preporuke:

- Unaprijediti mehanizme za zaštitu identiteta i kulture Roma i Egipćana
- Uneprijediti komunikaciju i informisanje RE kroz otvaranje Kancelarije/Biroa/Predstavnik LS koji bi radio na informisanju RE;
- Sufinansirati projekte iz budžeta opštine u ovim oblastima;
- Razviti programe na lokalnim javnim servisima na romskom jeziku, o kulturi i tradiciji Roma i Egipćana.



# VIII Sažetak zapažanja i preporuka

## - Opšti strateški/pravni okvir i institucionalni ambijent

U Crnoj Gori postoji **sveobuhvatan ustavno - pravni okvir za zaštitu od diskriminacije**, koji je u nekim elementima širi od obuhvata zaštite propisanog relevantnim EU direktivama i koji je bliže razrađen opštim Zakonom o zabrani diskriminacije i setom zakona koji sadrže anti-diskriminacione klauzule u oblastima obrazovanja, rada, socijalne i zdravstvene zaštite, stanovanja. Po principu afirmativne akcije, usvojena su mnoga zakonska rješenja za prevazilaženje pravnih barijera koje su u prethodnom periodu ograničavale pristup navedenim pravima. Međutim, djelotvorna i praktična primjena na kojoj insistira Evropski sud za ljudska prava i dalje ostaje izazov. **Sudska praksa u pogledu zaštite Roma i Egipćana od diskriminacije tek treba da se izgradi**; sudovi i drugi nadležni organi treba da pruže valjana tumačenja zabranjenih osnova diskriminacije i doprinesu primjeni zakona, dodatno oblikujući pravni prostor u Crnoj Gori i obezbjeđujući "pragmatičan pristup" smanjenju diskriminacije na kojem insistira EU.

Primjetno je **poboljšanje u pogledu strateškog planiranja i prepoznavanja potreba, ali još uvijek izostaje puna implementacija principa "jasnog targetiranja"** definisanog EU okvirom za nacionalne strategije integracije Roma do 2020. Socijalna inkluzija je prepoznata kao prioritet u svim strateškim dokumentima koji se odnose na pristup ljudskim pravima. Strateški okvir za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 - 2020 je sačinjen u skladu sa strateškim okvirom EU do 2020. godine i definiše sve relevantne ciljeve i mjere za postizanje boljih efekata u pogledu socijalne inkluzije romske i egipćanske zajednice. Ipak, mjere javne politike su više bile orjentisane ka IRL Romima i Egipćanima, što je kreiralo i produbilo **"jaz" između domicilne i IRL populacije**. Podsjećamo da ukoliko državne antidiskriminacione mjere nisu dovoljno uravnotežene, mogu stvoriti antagonizam većinskog stanovništva prema manjinskom ili antagonizam unutar same zajednice, koji predstavlja latentni izvor diskriminacije i autošovinizma.

Uspostavljeni su i osnaženi institucionalni mehanizmi za zaštitu od diskriminacije i sprovođenje politike socijalne inkluzije na nacionalnom i lokalnom nivou. Evidentni su i **pomaci u pogledu saradnje sa međunarodnim organizacijama i romskim civilnim sektorom**. Podignut je standard izvještavanja o socijalnoj inkluziji i unaprijeđena učestalost, kao i praksa istraživanja vezanih za ekonomsko - socijalni položaj Roma i Egipćana koji se u većoj mjeri koriste za definisanje i praćenje mjera socijalne inkluzije i ocjenu postignutih rezultata. Međutim, **evidentna je potreba usaglašavanja metodologije za prikupljanje i obradu podataka među relevantnim institucijama**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije prema kojoj su svi državni organi u obavezi da vode elektronske evidencije o slučajevima diskriminacije i dostavljaju podatke Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, u skladu sa Preporukom o opštoj politici br. 13 o borbi protiv anti-ciganizma i diskriminacije Roma.<sup>156</sup>

Kada je u pitanju pristup kolektivnim i pojedinačnim pravima, **prava na pristup vodi, hrani, stanu i dalje se ne doživljavaju u praksi kao posebna prava**, kako je to garantovano Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Opcionim protokolom.

Dalje, usljed postojanja razlika u pogledu organizacije i finansiranja usluga na nivou različitih opština, koje imaju različitu ekonomsku moć, dolazi do **neujednačenosti u pogledu pristupa određenim pravima i uslugama**, što nije u skladu sa međunarodnim standardima koji garantuju pristup fundamentalnim pravima **bez obzira na građanski status ili prebivalište**.

<sup>156</sup> U tom kontekstu, vlasti treba da ojačaju prikupljanje podataka o ravnopravnosti Roma, naročito u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja i zdravlja, a da obezbijede poštovanje principa povjerljivosti, dobrovoljne samoidentifikacije i svjesne saglasnosti, kako je opisano u stavu 14 Preporuke o opštoj politici br. 13 o borbi protiv anti-ciganizma i diskriminacije Roma. Pogledati Izvještaj iz 2017. godine, ECRI (str. 36).

Naime, podsjećamo da je država dužna da nezavisno od stepena svoje ekonomske razvijenosti svojim građanima obezbijedi minimalna prava koja garantuju međunarodni instrumenti, u prvom redu Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Podsjećamo i na to da Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava ističe da čak i tamo gde su raspoloživa sredstva očigledno neadekvatna, države ugovornice imaju obavezu da se trude da obezbede najšire moguće uživanje relevantnih prava u datim okolnostima. Štaviše, **obaveza praćenja stepena ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, i razvijanja strategija i programa za njihovo unapređenje, nikako nisu uslovljene ograničenošću sredstava.**<sup>157</sup>

Na strateškom planu, **izazov predstavlja stalno praćenje i inoviranje postojećeg strateškog okvira**, posebno u pogledu praćenja i jasnog targetiranja potreba zajednice, ali i unaprjeđivanja indikatora za procjenu uspješnosti realizacije i **procjenu uticaja na krajnje korisnike**, na čemu insistira i ECRI u svom izvještaju za Crnu Goru (2017).<sup>158</sup> Pohvalno je uspostavljanje prakse ministarstava u pogledu sprovođenja sektorskih analiza kojima se jasno identifikuju prioriteta i pravci podrške nevladinim organizacijama, pod uslovom da je postupak dodjele transparentan i da se vrši redovna procjena postignutih rezultata.<sup>159</sup>

Na institucionalnom planu, ključni izazovi se vezuju za dalje jačanje kapaciteta institucija, posebno centara za socijalni rad, područnih odjeljenja ZZCG i lokalnih samouprava, ali i jačanje saradnje sa romskim civilnim sektorom i pronalaženje mehanizama za efektivno uključivanje romske i egipćanske zajednice u proces donošenja i sprovođenja javnih politika koje se na njih odnose (po modelu "ništa za Rome, bez Roma" - eng. *Nothing for the Roma without the Roma*).

### - Građansko – pravni status

Kada je u pitanju regulisanje pravnog statusa, u prethodnom periodu je ostvaren značajan napredak u pogledu pružanja podrške za regulisanje statusa (podrška u pribavljanju dokumentacije i pravna pomoć u sprovođenju procesno - pravnih radnji u postupku regulisanju statusa). Napredak na zakonodavnom planu je ostvaren kroz usvajanje izmjena i dopuna Zakona o vanparničnom postupku i stvaranje preduslova za registraciju, tj. upis činjenice rođenja za romsku i egipćansku djecu rođenu van zdravstvenih ustanova. Zakonom je propisan postupak utvrđivanja vremena i mjesta rođenja u cilju regulisanja statusa lica koja nijesu upisana u matični registar i lica rođenih van zdravstvenih ustanova. Predviđeno je da se taj postupak pokreće predlogom lica koje nije upisano u matični registar rođenih ili prijedlogom bilo kog lica koje ima neposredan pravni interes, odnosno organa starateljstva. Sa ciljem lakšeg ostvarivanja prava predviđeno je da je mjesno nadležan svaki stvarno nadležni sud. Za lica rođena u zdravstvenim ustanovama, a koja nijesu upisana u matični registar rođenih, postoji mogućnost da naknadni upis u registar ostvare kroz upravni postupak pred Ministarstvom unutrašnjih poslova Crne Gore.

Osim toga, imajući u vidu da određeni broj raseljenih lica iz ex- jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova još uvijek nije regulisao svoj status, produženo je važenje Uredbe o načinu ostvarivanja prava tih lica do kraja 2019. godine. U skladu sa preporukama ECRI, Evropske komisije i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, neophodno je raditi na obuhvatu ovom vrstom pomoći preostalog dijela zajednice koji nije regulisao status, posebno na informisanju roditelja i identifikaciji djece koja nijesu upisana u matični registar rođenih, kroz regularne i sistematične procjene na terenu. Adresirana je i potreba za razradom pravnih garancija zaštite od apatridije

<sup>157</sup> Komentar br. 3, st. 11.

<sup>158</sup> ECRI naglašava značaj koordinacije aktivnosti na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i potrebu da se obezbijede stabilna finansijska sredstva za sprovođenje Strategije, imajući u vidu da samo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava imaju jasno opredjeljena budžetska sredstva po ovom osnovu.

<sup>159</sup> Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u članu 2, opisuje **prirodu opštih pravnih obaveza koje su prihvatile države ugovornice Pakta, i to: obaveze djelovanja i obaveze postizanja rezultata** (Opšti komentar br.3 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava: *Priroda obaveza država ugovornica*).

kroz posebni postupak za utvrđivanje apatridije radi ostvarivanja punopravne zaštita apatrida, što je učinjeno kroz Zakon o strancima. Takođe, u skladu sa preporukom ECRI, potrebno je razmotriti **izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se omogućilo da Romi i Egipćani koji su izloženi riziku apatridije mogu da koriste besplatnu pravnu pomoć tokom postupka za naknadni upis u knjigu rođenih.**

### - **Obrazovanje**

U pogledu pristupa obrazovanju, evidentan je razvoj novih servisa, kao i njihova diversifikacija, iako se država u obezbjeđivanju servisa još uvijek oslanja na projektnu i volontersku podršku. Stvoreni su faktički uslovi za desegregiran obrazovni pristup. U Crnoj Gori više ne postoje segregirana školska odjeljenja a za učenike iz romskih i egipćanskih naselja se organizuju različiti servisi podrške, kao i usluge prevoza do školskih ustanova na gradskom području. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, u okviru svojih kontinuiranih aktivnosti, svake godine opredjeljuje sredstva za obezbjeđivanje besplatnih udžbenika za učenike i učenice romske i egipćanske populacije, kao i sredstva za stipendiranje srednjoškolaca i studenata, pripadnika romske i egipćanske populacije. Lokalne samouprave, u skladu sa svojim mogućnostima, takođe obezbjeđuju besplatne udžbenike za određene kategorije učenika (djeca iz socijalno ugroženih porodica, djeca romske populacije, korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice i dr.); određene lokalne samouprave obezbjeđuju za sve učenike prvog razreda ili svu romsku djecu do IV razreda. Međutim, praksa lokalnih samouprava nije ujednačena i može stvoriti atmosferu nejednake dostupnosti obrazovanju, kako je konstatovano u Izvješćaju Ombudsmana iz 2018. godine (str. 139).

Izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom obrazovanju i vaspitanju stvoreni su pravni uslovi za besplatno pohađanje vrtića i veće pohađanje predškolskih programa od strane djece iz romske i egipćanske zajednice. Za svu djecu za koju roditelji nemaju potrebnu dokumentaciju ili riješen pravni status omogućen je upis u osnovnu školu, s tim što se stavlja roditeljima u obavezu da istu dostave u toku školske godine. Predviđeno je besplatno školovanje za studente romske i egipćanske populacije koji su na I godini studija, određena je kvota za upis, a omogućen je i besplatan boravak, kao i ishrana u studentskim domovima i oslobodanje obaveze plaćanja školarine.

Napredak je ostvaren i uvođenjem standarda zanimanja "Saradnik u socijalnoj inkluziji u obrazovanju", međutim, činjenica je da se romski medijatori/asistenti angažuju u okviru projekata, sa ugovorima na ograničeno vrijeme i rade bez jasno definisanog statusa i obaveza. Neophodno je da ovo zanimanje bude adekvatno prepoznato kroz zakone u oblasti obrazovanja, jasno pozicionirano u okviru vaspitno- obrazovnog sistema i sa jasno opredijeljenim linijama za finansiranje rada. Takođe, potrebno je raditi na promociji ovog vida podrške unutar same zajednice, imajući u vidu da dostupni podaci pokazuju da 89% Roma i Egipćana ne znaju šta je to medijator za romska pitanja, što je veoma veliki procenat.

Uprkos pozitivnim zakonskim rješenjima i postojećim servisima, **obrazovna struktura Roma i Egipćana je i dalje izrazito nepovoljna.** Veći uticaj u oblasti obrazovanja nije moguć bez sistemskog djelovanja u oblastima zapošljavanja, redukcije siromaštva i stanovanja. Iako se obuhvat osnovnim obrazovanjem povećava iz godine u godinu, stvarni efekti se mogu mjeriti na osnovu upoređivanja broja upisanih sa opštim podacima o broju djece iz romske i egipćanske populacije koji nisu upisali školu, o čemu ne postoje dostupni precizni podaci. Takođe, postavlja se pitanje **rezultata koji su postignuti većim obuhvatom osnovnim obrazovanjem u pogledu obrazovnih učinaka,** a imajući u vidu i dalje nizak stepen upisa u srednje škole. Kod upisa u srednje škole, potrebno je dosljedno primjenjivati mjere afirmativne akcije, kroz određivanje kvota za upis pripadnika romske i egipćanske populacije u srednje škole i oslobađanje od plaćanja troškova vanrednog upisa i polaganja IV stepena srednjeg obrazovanja za Rome i Egipćane koji su završili trogodišnju srednju školu.

## - Zdravstvena zaštita

Zakon predviđa da svojstvo osiguranika mogu imati i crnogorski državljani koji imaju prebivalište u Crnoj Gori, kao i stranci sa odobrenim stalnim boravkom u Crnoj Gori, koji nisu osigurani ni po jednom osnovu, upisom u evidenciju osiguranika Fonda. Ovim su se stekli uslovi da građani Crne Gore koji nisu u radnom odnosu, ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu kod Fonda zdravstva, što više nije uslovljeno statusom nezaposlenosti koji se vodi kod Zavoda za zapošljavanje, kao što je ranije bio slučaj. Na taj način, de iure je obezbijeđen najširi obuhvat zdravstvenim osiguranjem lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države.

Međutim, **iako besplatna zdravstvena zaštita za pripadnike romske i egipćanske populacije normativno postoji, dostupni podaci ukazuju na to da Romi i Egipćani ne koriste prava iz zdravstvene zaštite u punom obimu.** Naime, istraživanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava iz 2016. godine je pokazalo da 40% ispitanih punoljetnih Roma i Egipćana nema zdravstvenu knjižicu, bilo zbog neregulisanog statusa ili zato što nemaju informaciju o tome da mogu ostvariti besplatnu zdravstvenu zaštitu.

Postoje jasni pokazatelji da pristup zdravstvenoj zaštiti na primarnom nivou dobro funkcioniše, ali **nedostaju precizni podaci o pristupu sekundarnom i tercijarnom nivou, kao ni o pristupu uslugama koje se mogu ostvariti u privatnim zdravstvenim ustanovama,** shodno postojećim zakonskim mogućnostima.<sup>160</sup> **Nephodno je obezbijediti efektivan pristup ne samo osnovnim, već i specijalističkim zdravstvenim uslugama,** uključujući i usluge u privatnim zdravstvenim ustanovama. Uloga romskih NVO i saradnika u oblasti socijalne inkluzije u zdravstvu je u tom smislu presudna, u pogledu informisanja o pravu na besplatnu zdravstvenu zaštitu, ali treba da bude praćena adekvatnom finansijskom i institucionalnom podrškom.

## - Socijalna zaštita i porodični status

**Sistem socijalne i dječje zaštite je još uvijek centralizovan, sa nižim nivoom učešća lokalnih samouprava i lokalnih aktera od onoga koji je planiran uvođenjem principa decentralizacije,** za koji se Crna Gora opredijelila usvajanjem Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Sistem finansiranja i planiranja finansijskih sredstava je takođe centralizovan, dok su **postojeća izdvajanja nedovoljna za održavanje kvaliteta postojećih usluga i razvoj novih usluga.** Sva prava iz socijalne i dječje zaštite se finansiraju iz državnog budžeta, osim manjih sredstava koje obezbjeđuje lokalna samouprava za materijalna davanja i razvoj usluga u zajednici, ili kroz raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama na projektnoj osnovi,

**Nedostaju uporedni podaci i pokazatelji o broju lica koji žive u siromaštvu kako bi se mjerio konkretan napredak u pogledu smanjenja siromaštva.** Na to je upozorio i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji izražava zabrunutost zbog nedostatka dostupnih informacija o broju osoba koje su beskućnici ili su neadekvatno smješteni. Stoga Komitet preporučuje ustanovljavanje obaveze sprovođenja istraživanja i objavljivanja rezultata o siromaštvu, koji bi poslužili kao osnova za kvalitetno planiranje programa podrške porodicama sa djecom koja se nalaze u zoni siromaštva.

**Koncept integrisanih usluga još uvijek nije zaživio u punoj mjeri,** iako je jedan od osnovnih strateških pravaca razvoja socijalne i dječje zaštite je prelaz iz centralizovanog sistema i institucionalnih oblika zaštite na usluge koje podržavaju život u zajednici kojima će se upravljati sa lokalnog nivoa. Usluge za Rome i Egipćane uglavnom sadrže kombinaciju savjetovanja i terapije i savjetovanja i edu-

<sup>160</sup> U pogledu ekonomske pristupačnosti (priuštivosti) zdravstvenih usluga, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava napominje da plaćanje zdravstvenih usluga, kao i usluga vezanih za determinante zdravlja, treba da bude zasnovano na principu jednakosti i da osigura da svi, uključujući i socijalno ugrožene kategorije stanovništva, mogu sebi da priušte usluge, bilo privatne ili državne. Jednakost nalaže da siromašnja domaćinstva ne budu neproporcionalno opterećena zdravstvenim troškovima u poređenju sa bogatijim domaćinstvima; (*Opšti komentar br. 14: Pravo na najviši mogući standard zdravlja (u vezi sa članom 12 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima).*)



kacije, kao i socio-humanitarnu pomoć. Podtipovi usluga socijalne zaštite nisu dovoljno razvijeni i raznovrsni. Podrška roditeljstvu u okviru romske I egipćanske populacije, odnosno servisi koji bi pružali kontinuiranu i podršku roditeljima i djeci vezano za pitanja roditeljskog staranja i odnose u porodici su generalno nerazvijeni, osim edukativnih radionica i savjetodavne usluga ograničenog obima i obuhvata populacije. Nedostaju servisi za pružanje pomoći roditeljima za upis djece nakon rođenja. Ipak, **na osnovu analize dokumenata je teško izvesti jasan zaključak, jer ne postoje tačni podaci o tome koliko korisnika usluga iz određene kategorije je koristilo socijalne usluge.**

Postojeći stepen razvijenosti usluga u lokalnim zajednicama u Crnoj Gori ne omogućava korisnicima u sistemu socijalne i dječje zaštite da koriste usluge u neposrednom okruženju. Ovo se prvenstveno odnosi na usluge koje podržavaju ostanak korisnika u porodičnom okruženju: dnevni boravci i klubovi za stara lica, prihvatilišta i prihvatne stanice, sigurne kuće za žrtve zlostavljanja i trgovine ljudima, kapaciteti za privremeni smještaj starih, stanovanje uz podršku za odrasla lica sa invaliditetom i djecu i mlade bez roditeljskog staranja po prestanku smještaja. Prihvatilišta i privremeni smještaj za stara lica na nivou lokalnih samouprava ne postoje ili su veoma nerazvijeni.

Iako lokalne samouprave imaju usvojene lokalne planove socijalne inkluzije i lokalne planove integracije Roma I Egipćana, njihova uloga kao koordinatora procesa planiranja i razvoja usluga socijalne zaštite još uvijek nije dovoljno afirmisana. Sposobnost da se identifikuju novonastale potrebe i razviju odgovarajući odgovori na te potrebe je otežan, velikim dijelom, zbog prirode multi-interesnog pristupa pružanju usluga, ali i zbog nedostatka preciznih podataka na kojima te odgovore treba bazirati. Potrebno je da se unaprijedi uloga opština uspostavljanjem lokalnih koordinacionog tijela za socijalnu inkluziju, koje će pratiti sprovođenje lokalnih planova za ovu oblast i vršiti procjenu kvaliteta pruženih usluga, u skladu sa strateškim okvirom u oblasti socijalne i dječje zaštite, koje često uključuju u upravljanje radnike, klijente i volontere, osiguravajući da nove usluge koje se razvijaju i isporučuju budu bliže potrebama lokalnih zajednica. Tamo gdje su formirana, radna tijela nisu dovoljno funkcionalna, zbog nedostatka ljudskih i finansijskih sredstava za planiranje i izvršenje njihovih aktivnosti. Potrebno je da se njihova uloga unaprijedi uspostavljanjem koordinacionog tijela koje će pratiti sprovođenje lokalnih planova za ovu oblast i vršiti procjenu kvaliteta pruženih usluga.

Jedan od glavnih razloga za to su budžetska ograničenja lokalnih samouprava. Prilikom analize pravnog okvira **nije bilo moguće utvrditi koliko se sredstava iz lokalnih budžeta troši na oblast razvoja I pružanja usluga**, prvenstveno zbog načina klasifikacije troškova u odlukama o budžetu i završnim računima lokalnih samouprava. Imajući u vidu da je finansiranje servisa podrške u direktnoj vezi sa odgovarajućim kvalitetom usluga, neophodno je **što prije uspostaviti stabilan i održiv izvor finansiranja lokalnih usluga koji će, prije svega, podržati već uspostavljene servise I doprinijeti njihovoj daljoj diverzifikaciji**. Pri tome treba imati u vidu veličina lokalne samouprave (po broju stanovnika) ne znači nužno i bolju usmjerenost i usklađenost usluga socijalne zaštite sa potrebama ciljnih grupa,

Centri bezbjednosti sa službama socijalne zaštite imaju određeni multidisciplinarni pristup, ali ne **postoje kontinuirani efikasni programi i mehanizmi prevencije i zaštite djece koja su izložena porodičnom nasilju i zanemarivanju i zloupotrebi kod prosjačenja**. Stoga je neophodno obezbijediti stalne edukacije profesionalaca o odgovarajućem postupanju u slučajevima sumnje na zlostavljanje i zanemarivanje djece, na svim nivoima. Ova mjera je u skladu sa preporukama Komiteta za ekonomska, socijalna I kulturna prava da država potpisnica intevizira napore protiv dječjeg rada, uključujući sistematske i efikasne inspekcije rada i istraživanjem, krivičnim gonjenjem i kažnjavanjem onih koji su odgovorni i obezbjeđujući žrtvama rehabilitaciju i pomoć. Takođe bi trebalo da se u kontinuitetu sprovode kampanje za podizanje svijesti za djecu i roditelje o opasnostima dječjeg rada i značaju obrazovanja, i sistematskom prikupljanju podataka o procjeni efekata mjera socijalne i dječje zaštite.

U pogledu pristupa servisima, potrebno je uspostaviti referentne centre za silovanje i/ ili seksualno nasilje u dovoljnom broju, u skladu sa GREVIO preporukama i osigurati adekvatnu obuku profesionalaca koji pružaju servise za podršku žrtvama.

### - Zapošljavanje

U Crnoj Gori postoje normativni preduslovi za stimulatívni pravni okvir u pogledu zapošljavanja Roma i Egipćana. Zakonskim propisima u oblasti rada i zapošljavanja je izričito zabranjena diskriminacija, posredna i neposredna, kao i (seksualno) uznemiravanje i mobing, odnosno zlostavljanje na radnom mjestu koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta, položaja zaposlenog koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do izolacije ili otkazivanje ugovora o radu od strane zaposlenog ili grupe zaposlenih.

Zakonom o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti su definisane mjere aktivne politike zapošljavanja koje obuhvataju planove, programe i mjere usmjerene ka povećanju zaposlenosti, odnosno smanjenju nezaposlenosti. Teže zapošljiva lica, uključujući Rome i Egipćane, imaju prednost u sprovođenju mjera APZ, koja se realizuje, između ostalog, kroz dodjelu subvencija poslodavcima; šeme bespovratnih sredstava za podsticanje zapošljavanja; programe za opismenjavanje i osposobljavanje i programe za sticanje prve kvalifikacije za poslove lica koja nemaju kvalifikacije, programe dokvalifikacije, itd.

U martu 2017. godine usvojen je program obrazovanja za sticanje stručne kvalifikacije "Saradnik u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana", od strane Nacionalnog savjeta za obrazovanje, čime je to zanimanje postalo dio sistema neformalnog obrazovanja. ZZCG je dodijelio šifru za ovu stručnu kvalifikaciju i time omogućilo prijavu na Zavod lica sa ovim zanimanjem.

Uprkos postojanju ovih stimulatívni mjera u zapošljavanju, stepen diskriminacije je najveći u oblasti rada i zapošljavanja. Zabrinjavajuće je i da više od 90% registrovanih pripadnika RE populacije nema nikakve stručne kvalifikacije. Procenat Roma i Egipćana zaposlenih u organima javne uprave je i dalje zabrinjavajuće nizak. **Ne postoje precizni podaci ukupnoj procjeni nezaposlenosti u okviru ove populacije**, jer se registruju samo podaci o onim Romima i Egipćanima koji su na evidenciji ZZCG.

Kada su u pitanju mjere APZ, **dimenzije programa za tržište rada za Rome i Egipćane su veoma male, zbog čega je opšti uticaj na tržište rada upitan.** Obuhvat ukupne populacije Roma i Egipćana ovim mjerama je i dalje nizak i nije djelotvorno usmjeren ka specifičnim grupama na način koji bi osigurao održivost. Naime, mjere nisu dizajnirane tako da vode dugoročnom rješavanju statusa nezaposlenosti, već prije kao odgovor na potrebu ublažavanja posljedica otvorene nezaposlenosti i siromaštva. Sistemom subvencionisanja poslodavci izuzimaju između ostalog od obaveze da plaćaju doprinose za obavezno socijalno osiguranje i porez na lični dohodak, ali to se samo primjenjuje na zapošljavanje Roma starijih od 50 godina i važenje Uredbe je vremenski ograničeno. Nema dostupnih podataka o broju lica koja su zaposlena u okviru šema samozapošljavanja. Nedostaju zakonski uslovi za osnivanje preduzeća sa socijalnim ciljem, kao i servisi resursne podrške tipično socijalnim preduzecima (kreditne podrške, podrške u vidu opreme, itd.).

**Broj osoba sa invaliditetom i pripadnika RE populacije u programima obuke i prekvalifikacije i drugim programima na tržištu rada treba da se poveća.** Takođe, u skladu sa preporukom ECRI, prioritet treba dati zapošljavanju srazmjernog broja Roma na mjestima državnih službenika i namještenika i obezbijediti da Romi i Egipćani ravnopravno koriste stabilne uslove rada, kao i drugi državni službenici.

Kod radno sposobnih primaoca staranja koji su u stanju da rade postoji nekoliko aspekata kojima se smanjuje njihova motivacija za radom, o čemu svjedoče podaci istraživanja na terenu koji pokazuju da je 83% Roma i Egipćana nezaposleno, te da se u okviru ovog procenta veliki broj Roma i Egipćana izjašnjava da je u statusu nezaposlenog lica koje ne traži posao (33%). Prvo, proces pristupanja isplata socijalne pomoći nakon prekida rada je dugotrajan i korisnici nemaju sredstava koji su im potrebni da premoste period do dobijanja prve isplate. Ovi faktori pojačavaju socijalno isključivanje i zavisnost od naknada koja je bila imanentna dosadašnjem sistemu socijalne integracije Roma i Egipćana.

Kako bi se obezbijedila djelotvorna primjena mjera APZ, potrebno je unaprijediti sistem praćenja i ocjene postignutih rezultata, u pogledu postavljanja ključnih pokazatelja uspjeha i veza između zapošljavanja i socijalne zaštite (npr. kroz presjek nacionalnosti i položaja na tržištu rada, istraživanja o praktičnim i kulturnim barijerama u pristupu zapošljavanju, podatke o ulasku/ostanku u radnoj snazi, itd.).

Značajan broj radno sposobnih Roma i Egipćana i dalje je angažovan **na obavljanju neformalnih poslova koji nisu standardizovani i pravno zaštićeni** (kao što je sakupljanje sekundarnih sirovina). U skladu sa procedurama izrade programa za sticanje stručnih kvalifikacija, potrebno je stvoriti uslove za razvoj stručne kvalifikacije "Sakupljač sekundarnih sirovina" što je bilo planirano za 2018.godine.

U pogledu saradnje između CSR i ZZCG, postoje određena preklapanja u pogledu nadležnosti koje su vezane za radnu aktivaciju nezaposlenih korisnika socijalnih davanja. U praksi, saradnja između nadležnih centara za socijalni rad i lokalnih biroa ZZCG se svodi na razmjenu informacija, u manjoj mjeri na osmišljavanje djelotvornih planova aktivacije. Takođe, evidentno je da se ZZCG suočava sa izazovom kako da ove vrste usluga učini dostupnima ugroženim grupama na tržištu rada, na šta ukazuju perzistentno visoka stopa nezaposlenosti Roma i Egipćana. Predlog za unaprijeđenje saradnje može biti **formiranje zajedničkih timova**, koji bi imali pristup svim informacijama o primjeni mjera aktivacije. Takođe, važno je osigurati da u okviru centralizovanog sistema zapošljavanja, lokalni biro rada ZZCG imaju **više mogućnosti da utiču na kreiranje politike zasnovane na lokalnim potrebama** i da su u stanju da pokrenu inicijativu kao odgovor na lokalne situacije i probleme.

## - Stanovanje

U oblasti stanovanja, pored izražene neuslovnosti i niskog standarda stanovanja, ključni problemi su vezani za pravni režim vlasništva nad zemljištem i objektima (objekti su sagrađeni na zemljištu koje se nalazi u privatnoj svojini (opština Tivat), odnosno zemljištu koje se predmet postupka restitucije (opština Budva), kao što je slučaj sa opštinom Tivat); kao i za veliki broj nelegalizovanih objekata u kojima Romi i Egipćani stanuju, a koji ne ispunjavaju potrebne urbanističke standarde. Iako postoji određena statistika vezana za stanovanje, njeno dalje unaprijeđivanje je preduslov planiranja politika stanovanja baziranih na jasnoj procjeni stambenih potreba Roma i Egipćana (u skladu sa principom "evidence-based policyming" koji predviđa EU okvir za nacionalne strategije integracije Roma do 2020). S tim u vezi podsjećamo da je djelotvoran nadzor situacije koja se odnosi na stanovanje druga neposredna obaveza država članica Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Da bi države ugovornice ispunile obavezu, potrebno je da pokažu da su preduzele sve neophodne korake, samostalno ili na osnovu međunarodne saradnje, da utvrde prave razmjere beskućništva i neodgovarajućeg stanovanja u okviru svoje nadležnosti.<sup>161</sup>

Nacionalno zakonodavstvo ne poznaje *explicite* diskriminaciju u odnosu na stanovanje, tj. jednak pristup stanovanju, kako je to formulirano u Direktivi o rasnoj jednakosti. Ne postoji ni značajna

<sup>161</sup> Stav 13, komentar br. 4: Pravo na odgovarajuće stanovanje (Čl. 11 stav 1 Pakta), <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Op%25A1ti-komentari-Komiteta-za-ekonomska-socijalna-i-kulturna-prava.pdf>

antidiskriminacijska sudska praksa u oblasti prava na pristup stanu za pripadnike romske i egipćanske zajednice. Međutim, Zakon o zabrani diskriminacije prepoznaje segregaciju kao poseban oblik diskriminacije koji je zabranjen. Značajan napredak u ovoj oblasti je ostvaren donošenjem posebnog propisa o socijalnom stanovanju kojim je stvorena pravna osnova za izgradnju i dodjelu stanova licima u stanju socijalne potrebe, a kojim su Romi i Egipćani jasno prepoznati kao prioritetna ciljna grupa, ali je neophodna njegova dosljedna primjena.<sup>162</sup> Na nivou Vlade je usvojen Program socijalnog stanovanja i date smjernice za razvijanje lokalnih programa socijalnog stanovanja. Implementacijom Regionalnog stambenog programa je ostvaren značajan pomak u pogledu rješavanja stambenog pitanja za IRL populaciju Roma i Egipćana.

Novim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata unaprijeđena je dosadašnja regulativa u ovoj oblasti i obuhvaćena i problematika legalizacije nelegalnih objekata i pravni režim koji se odnosi na neformalne objekte. Iako ovaj **Zakon sadrži važnu garanciju obezbjeđivanja alternativnog smještaja kod uklanjanja nelegalizovanih objekata za stanovanje, ne predviđa se poseban tretman socijalno ugroženih grupa**, već se propisuju jednaki uslove za sve nelegalne graditelje.<sup>163</sup> Osim toga, primjena ovog Zakona u praksi zahtijeva aktivnu podršku lokalne samouprave kroz primjenu mjera afirmativne akcije kod legalizacije objekata; ad hoc podršku usmjerenu na rješavanje urgentnih stambenih problema, koja nije detaljno pravno razrađena, kao i kroz izmjene i dopune detaljnih urbanističkih planova u pogledu rješavanja pitanja segregiranih naselja.

Takođe, **neophodno je raditi na unaprijeđivanju i razvijanju procedure koja se odnosi na izmještanje/ realokaciju romskih i egipćanskih naselja u kojima nije moguća legalizacija**. Radi prevazilaženja problema vezanih za finansiranje socijalne gradnje, bilo bi uputno razmotriti predlog za ustanovljavanje javnih fondova iz kojih bi se finansirali projekti izgradnje socijalnih stanova namijenjeni svim prioritetnim korisnicima prava na socijalno stanovanje, u skladu sa zakonom.

### **- Kultura, identitet i informisanje**

Propisi u oblasti zaštite od asimilacije, kulturnih prava i prava na informisanje garantuju normativnu jednakost građana i izričito zabranjuju diskriminaciju i govor mržnje. Takođe, predviđaju niz mjera koje su usmjerne na zaštitu identiteta i promociju kulture manjinskih naroda i zajednica. Međutim, praksa pokazuje da se ova prava ne koriste u dovoljnoj mjeri i da su medijski materijali koji se odnose na Rome i Egipćane i dalje često negativno intonirani. Sa druge strane, medijski sadržaji posvećeni promociji romske kulture su i dalje vrlo rijetki, kao i sadržaji u školskim programima. Potrebne su dodatne mjere podrške izgradnji pozitivnog identiteta romske i egipćanske manjinske zajednice i afirmacija njihovog kulturnog nasleđa.

Kampanje za smanjenje i sprječavanje diskriminacije prema Romima i Egipćanima daju veoma slabe rezultate u praksi, imajući u vidu veoma visok i perzistentan stepen diskriminacije ove zajednice. Brojne predrasude koje postoje prema Romima i dalje doprinose njihovoj marginalizaciji. Dosadašnji rad institucija za zaštitu i ostvarivanje je samo dodatno produbio jaz između domicilnog i IRL dijela RE populacije, i u prethodnom periodu je bio percipiran kao mehanizam za ostvarivanje partikularnih, a ne opštih interesa manjinskih zajednica. Takođe, isti nije bio praćen adekvatnim mjerama kontrole i nadzora u pogledu finansijske transparentnosti i izvještavanja. Ovi preduslovi su se uspostavili kroz noveliranje Zakona o manjinskim pravima, ali treba imati na umu da pravno pozicioniranje institucija i postojanje posebnih finansijskih linija podrške nije samo po sebi dovoljno, već treba konstantno pratiti i evaluirati njihov uticaj na krajnje korisnike iz romske i egipćanske zajednice.

<sup>162</sup> Preporuke iz Izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2017. godinu, str. 118.

<sup>163</sup> Prethodno važeći Zakon o regularizaciji neformalnih objekata je predviđao oslobađanje obaveze plaćanja naknade za legalizaciju samo kod osnovnih objekata za stanovanje, dok Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata ne predviđa izuzetke u tom pravcu, već opštine donose odluke o naknadama i moguće je samo umanjeње ali ne i oslobađanja.

# IX Summary

In Montenegro, there is a **comprehensive constitutional and legal framework** for protection against discrimination, which in some respects extends the scope of protection enshrined in the relevant EU directives. In line with the principle of affirmative action, many legal solutions have been adopted in recent years to overcome previous legal barriers that restricted access to human rights. However, the **effective and practical implementation of law remains a challenge**. Judicial practice regarding the protection of Roma and Egyptians from discrimination is yet to be built, in line with jurisprudence of the European Court of Human Rights; courts and other competent authorities should provide valid interpretations of the prohibited grounds of discrimination and thus contribute to better protection of human rights of Roma and Egyptians.

There is a **marked improvement in strategic planning** in all areas of inclusion in line with the “clear targeting” principle defined by the EU Framework for National Roma Integration Strategies by 2020. Social Inclusion has been recognized as a priority in all human rights access documents. The Strategy for Social Inclusion of Roma and Egyptians 2016 - 2020 has been prepared in line with the EU strategic framework by 2020 and defines all relevant goals and measures for enhancing social inclusion of Roma and Egyptian communities. The **cooperation with international organizations and the Roma civil sector** in implementing strategic priorities has **improved**. However, public policy measures remain more oriented towards IDP Roma and Egyptians, which has deepened the **“gap” between the domicile and IDP (Internally Displaced Persons) population**.

**Enhanced institutional mechanisms** for the protection against discrimination and the implementation of social inclusion at national and local level have been established. However, there is a **need to harmonize methodology for data collection and processing** among relevant institutions that are obliged to run records of discrimination cases, in line with the Law on Prohibition of Discrimination.

When it comes to access to collective and individual rights, **the rights to access to water, food, and housing are still not perceived in practice as particular rights**, as guaranteed by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Optional Protocol. Furthermore, different models of organization and financing of support services among municipalities with different economic power may cause discrepancy in the level of access of Roma and Egyptians to certain services, which is not in line with international standards which guarantee access to fundamental rights irrespective of the status of a citizen or residence.

When it comes to **legal status**, significant progress has been made over the previous period in terms of providing support services for obtaining documentation and conducting procedural - legal actions. Progress on the legislative level was achieved through the amendments to the **Law on Non-Contentious Proceedings** which have enabled easier preconditions for **birth registration** of Roma and Egyptian children born out of the health care facilities. In accordance with recommendations of ECRI, the European Commission and Ombudsman of Montenegro, it is necessary to **expand the outreach to the community** with these support service, to help those persons who have not yet regulated their legal status, in particular by informing parents about the simplified possibilities for birth registration. The need for **further elaboration of legal safeguards against statelessness** is also needed, through further **legal elaboration of the conditions and the manner of determining the risk and status of statelessness**. ECRI also recommends **amending the Law on Free Legal Aid to enable Roma at risk of statelessness to benefit from it during the late birth registration procedure**.

In Montenegro, **there are no segregated school departments**, and for pupils from Roma and Egyptian settlements there are **various support services**, as well as transportation services to school facilities in the city area. The Ministry for Human and Minority Rights, as part of its ongoing activities, provides every year free textbooks for students and students of Roma and Egyptian populations, as well as funds for scholarships of high school students and students belonging to Roma and Egyptian population. Amendments to the **Law on Preschool Education** have created the **legal conditions for a greater attendance of pre-school programs** by children from Roma and Egyptian communities. Free education for students of Roma and Egyptian populations on the 1 year of study are also established, as well as a quota system for enrolment of Roma and Egyptian system in public high education institutions.

Progress has also been achieved through the introduction of **social inclusion mediators in education**, but Roma mediators are engaged through projects, with temporary contracts and without clearly defined status and obligations. It is necessary that this occupation is adequately recognized through education laws, clearly positioned within the educational system and with clearly defined lines of funding. Also, it is **necessary to promote the role of Roma mediators** within the community.

As it comes to health care, Montenegrin legislation provides for wide *de iure* coverage with health care and insurance. Nationals as well as foreigners with permanent or temporary residence in Montenegro, as well as IDPs, are also entitled to health care, if they are registered at the National Health Insurance Fund. However, despite of the possibilities for free health care, many Roma and Egyptians do not use them in practice effectively, except at the primary health care level, while there are no precise data on access to the secondary and tertiary levels, as well as access to services provided by the private health care institutions. The **role of Roma health care mediators** is therefore **crucial and should be further strengthened**.

The **social system is still centralised**, with a **lower level of involvement of local self-governments** than the one introduced by the decentralization model. The **concept of integrated services is still not fully established**. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights is concerned about the **lack of available information on the number of homeless or inadequately housed people**. The existing level of service development in local communities in Montenegro does not allow beneficiaries to use services in their close surrounding. Although **local self-government** has adopted local social inclusion plans and local Roma and Egyptian integration plans, their role as coordinator of the social inclusion processes is **still not sufficiently affirmed**. **Services for Roma and Egyptians** dominantly include a combination of counselling and therapy, as well as socio-humanitarian assistance, and to a lesser account counselling and education. Support for parenting within the Roma and Egyptian populations, i.e. services that would provide continuous support to parents and children in matters of **parental care and family relationships are generally underdeveloped**, except for educational workshops. Effective programs and mechanisms for protecting children who are subjected to violence and neglect are yet to be established, especially in the field of child begging.

There are **normative preconditions for a stimulating legal framework for Roma and Egyptian employment**. The Employment Act defines active employment policy measures that include plans, programs and measures aimed at increasing employment and reducing unemployment, including Roma and Egyptians, as hard-to-employ priority category. In March 2017, a program of education for obtaining professional qualification Roma mediator in the field of employment was adopted by the National Education Council. Despite the existence of active employment measure, there are high levels of discrimination of Roma and Egyptians in the area of employment. More than 90% of registered RE members do not have any professional qualifications. There is **no**

**precise data on the overall unemployment estimations within this population**, as only data on Roma and Egyptians who are registered at the National Employment Agency are collected. The **percentage of Roma and Egyptians employed in public administration bodies remains worryingly low**.

As far as active employment measures are concerned, the dimensions of the labour market program for Roma and Egyptians are very small, which is why the **overall impact on the labour market is questionable**. The **coverage of the overall population of Roma and Egyptians by these measures is still low**. Namely, **measures intended at Roma and Egyptians are not designed to lead to long-term unemployment**, but rather to alleviate the consequences of open unemployment and poverty. A **significant number of working-age Roma and Egyptians are still engaged in informal jobs that are not standardized and legally protected**. The number of members of RE population in training programs and other programs on the labour market should increase. Also, in line with ECRI's recommendation, priority should be given to employing Roma and Egyptians in the positions of civil servants and employees to ensure that Roma and Egyptians equally use stable working conditions as well as other civil servants.

In the area of housing, in addition to low standard of living, the key problems are related to the **legal regime of ownership of land and buildings**; as well as for a large number of **illegal buildings** in which Roma and Egyptians live and which do not meet the required urban standards. **National legislation does not recognize explicitly discrimination in relation to housing**, i.e. equal access to housing, as it is formulated in the Directive on Racial Equality. There is **no significant anti-discriminatory jurisprudence in housing** of Roma and Egyptians. Certain progress has been made by adopting social housing legislation which has created the legal basis for building the apartments for the persons in a state of social need, by which Roma and the Egyptians are clearly recognized as the priority target group, but its **consistent application is needed**. In order to overcome problems related to the financing of social housing, it would be advisable to consider the proposal for the **establishment of public funds from which the projects for the construction of social housing** will be financed.

The regulations in protection against assimilation, cultural rights and the right to information guarantee the **normative equality of citizens and expressly prohibit discrimination and hate speech**. They also envision a series of measures that are designed to protect the identity and promote the culture of minority peoples and communities. However, **practice shows that these rights are not used to a sufficient extent and that media articles and broadcasting related to Roma and Egyptians are still often negatively intoned**. On the other hand, **media content dedicated to the promotion of Roma culture are still rare**, as are the contents of school programs. Campaigns to reduce and prevent discrimination against Roma and Egyptians give poor results in practice, given the very high and persistent degree of discrimination against this community. Additional **measures are needed to build a positive identity of the Roma and Egyptian communities** and promote their cultural heritage.





# X Bibliografija

Ustav Crne Gore

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima  
Evropska konvencija o osnovnim pravima i slobodama  
Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima  
Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima  
Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije  
Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

Zakon o manjinskim pravima i slobodama  
Zakon o zabrani diskriminacije  
Zakon o socijalnom stanovanju  
Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata  
Zakon dječijoj i socijalnoj zaštiti  
Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju  
Zakon o visokom obrazovanju  
Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju  
Zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju  
Zakon o radu  
Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti  
Zakon o strancima  
Zakonom o crnogorskom državljanstvu  
Zakon o vanparničnom postupku  
Zakon o matičnim registrima  
Zakon o zdravstvenoj zaštiti  
Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći  
Zakon o medijima  
Zakon o elektronskim medijima  
Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore

Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016 – 2020  
Akcioni plan za sprovođenje Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016 – 2020 za 2018. godinu

Lokalni akcioni planovi za integraciju Roma i Egipćana

Izveštaji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore:  
Izveštaj o radu za 2018. godinu  
Izveštaj o radu za 2017. godinu  
Poseban izvjestaj o zaštiti od diskriminacije (01.01-31.07.2018.)

Izveštaji Evropske komisije za Crnu Goru za 2017. i 2018. godinu  
Preporuke sa Roma seminara 2018.  
Policy papers – National platform; Open Dialogue Forum; National Platform on Roma integration – RCC – 2016, 2017. i 2018. godina

Izveštaj Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije  
(<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/montenegro>)

Savjetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina  
(<https://www.coe.int/en/web/minorities/montenegro>)

Alternativni izvještaj Koalicije NVO koju je formirala NVO Mladi Romi











# ROMA IMPACTED

*Promoting good governance  
and Roma empowerment  
at local level*

MNE

Vijeće Evrope vodeća je organizacija za zaštitu ljudskih prava na kontinentu. Uključuje 47 država članica, od kojih su 26 članice Evropske unije. Sve države članice Vijeća Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, međunarodni ugovor kojem je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Euvropski sud za ljudska prava nadgleda provedbu Konvencije u državama članicama..

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Evropska unija jedinstvena je privredna i politička unija 28 demokratskih evropskih zemalja. Njeni ciljevi su mir, prosperitet i sloboda za njenih 500 miliona stanovnika. Da bi se to ostvarilo, zemlje Evropske unije uspostavile su tijela za upravljanje Unijom i usvajanje njenih zakona. Glavna tijela su Evropski parlament (koji predstavlja ljude Evrope), Vijeće Evropske unije (koje predstavlja državne vlade) i Evropska komisija (koja zastupa zajedničke EU interese).

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

## Promivisanje dobrog upravljanja i osnaživanja Roma na lokalnom nivou

Finansirano  
od strane Evropske unije i  
Savjeta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano  
od strane Savjeta Evrope