

diskriminacije Zaštita od diskriminacije
dijaloga Multikulturalizam **Afirmacija** različ
Osnaženost **Jednakost** **Socijalna** **Zak**
Stop etničkoj distanci **Ravnoprav**
različitosti Učešće u svim sferama društvenog
inkluzija **Zabrana diskriminacije**
Ravnopravnost Kultura dijaloga Multik
u svim sferama društvenog života **Vidljivost** o
diskriminacije Zaštita od diskriminacije
Kultura dijaloga Multikulturalizam **Afirmacija**
Vidljivost **Osnaženost** **Jednakost** **Socijalna**
od diskriminacije **Stop etničkoj distanci**
Afirmacija različitosti Učešće u svim sferama



POLOŽAJ ROMA I EGIPĆANA U CRNOJ GORI

KROZ PRIZMU RADA ZAŠTITNIKA LJUDSKIH
PRAVA I SLOBODA CRNE GORE I STANJE
SA TERENSKIH POSJETA



POLOŽAJ ROMA I EGIPĆANA U CRNOJ GORI KROZ PRIZMU RADA ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE I STANJE SA TERENSKIH POSJETA

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Podgorica, april 2023. godine

Izdavač:

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda
Crne Gore

Za izdavača:

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore –
mr Siniša Bjeković

Pripremile:

Nerma Dobardžić Kurti, zamjenica Zaštitnika
Milena Krsmanović Iković, savjetnica Zaštitnika

Priprema za štampu i dizajn:

Jovica Tadić

Štampa:

3M Makarije Podgorica

Tiraž:

100 primjeraka

Institucija

Zaštitnika ljudskih prava i sloboda
Crne Gore
Ul. Svetlane Kane Radević, br. 3
81000 Podgorica, Crna Gora
Tel./Fax: +382 20 241 642
e-mail: ombudsman@t-com.me
Web: www.ombudsman.co.me

© Institucija Zaštitnika ljudskih prava
i sloboda Crne Gore, april 2023.
Sva prava zadržana.

*Ova publikacija je odštampana uz finansijsku podršku
Evropske unije i Savjeta Evrope, kroz zajednički program
„Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku“ i
projekat „Borba protiv mržnje i netolerancije u Crnoj
Gori“. Sadržaj je isključiva odgovornost autora/ autorke
i ni u kom slučaju ne predstavlja zvanične stavove
Evropske unije ni Savjeta Evrope.*

Sufinansira
Evropska unija



EVROPSKA UNIJA

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Sufinansira i sprovodi
Savjet Evrope

SADRŽAJ

I UVOD	5
II PRAVNI I STRATEŠKI OKVIR	9
III ZAPAŽANJA PRILIKOM POSJETA NASELJA U KOJIMA ŽIVE ROMI I EGIPĆANI	13
IV KLJUČNA ZAPAŽANJA U POJEDINIM OBLASTIMA	15
4.1. OBRAZOVANJE	17
4.2. STANOVANJE	20
4.3. ZAPOŠLJAVANJE	23
4.4. RJEŠAVANJE PRAVNOG STATUSA	24
V PREDMETI IZ PRAKSE ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE	27
VI ROMI I EGIPĆANI KROZ PRAKSU EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA	41
6.1. PREDMETI U ODNOSU NA CRNU GORU	45
VII FOTOGRAFIJE SA TERENSKIH OBILAZAKA NASELJA I OBAVLJENIH RAZGOVARA	47
VIII ZAKLJUČCI	63

I UVOD

Sektor za zaštitu od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore je tokom 2022. godine realizovao obilaske romskih i egipćanskih naselja u okviru proaktivnih aktivnosti radi približavanja zajednici i identifikovanja ključnih problema sa kojima se suočavaju u svakodnevnom životu, a koji ometaju inkluziju i ravnopravan položaj u društvu. Tim za obilaske činile su zamjenica Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore Nerma Dobardžić Kurti i savjetnica Zaštitnika Milena Krsmanović Iković. Približavanje Romima i Egipćanima osmišljeno je kroz obilaske romskih i egipćanskih naselja, prikupljanje podataka sa terena i kontinuiranu komunikaciju sa predstavnicima zajednice, vlastima na lokalnom nivou i civilnim društvom. Obilasci i neposredan razgovor sa predstavnicima zajednice i lokalnih samouprava čine važan materijal i izvor informacija za sačinjavanje ovog izvještaja.

Prema rezultatima istraživanja iz 2022. godine¹ koje je sprovedeno u okviru programa 'Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019-2022', kroz aktivnost 'Promocija različitosti i ravnopravnosti u Crnoj Gori', čiji je korisnik bila i institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u odnosu na pitanje u kojoj mjeri je generalno diskriminacija izražena prema Romima i Egipćanima, 21,3% ispitanika smatra da je veoma prisutna; a 35,7% ispitanika da je uglavnom prisutna; dok 13,2% ispitanika smatra da uglavnom nije prisutna, a 20,6% smatra da uopšte nije prisutna. Dakle, čak 57% ispitanika smatra da je diskriminacija veoma prisutna, odnosno da je uglavnom prisutna prema Romima i Egipćanima. Kada se ovi podaci uporede sa istraživanjem iz 2020. godine bilježi se da je prema pripadnicima ove zajednice po procjeni građana stepen diskriminacije nešto manje izražen nego što je to bio slučaj prije dvije godine (2020), kada je 22,2% ispitanika smatralo da je diskriminacija prema Romima i Egipćanima veoma prisutna.²

Prema istom izvoru istraživanja, 57,6% ispitanika smatra da su Romi i Egipćani izloženi diskriminaciji u oblasti zapošljavanja (60,1% 2020. godine); odmah posle političkog uvjerenja (72,0%), godina (65,2%) i invaliditeta (63,1%). Sa druge strane, 35,6% ispitanika smatra da su Romi i Egipćani izloženi diskriminaciji u oblasti obrazovanja, što je najveći stepen diskriminacije u odnosu na sve ostale grupe (invaliditet 33,2%; godine 27,4%; seksualna orijentacija 19,4% itd.). Najveći stepen diskriminacije kada je riječ o zdravstvenoj zaštiti takođe je izražen prema Romima (32,3%), a zatim slijede starije osobe (26,7%); osobe sa invaliditetom (26,1%). I u oblasti kulture mjeri se visok stepen percepcije diskriminacije prema Romima i Egipćanima (29%); što je nešto manje u odnosu na političko uvjerenje (31,3%); invaliditet (27,8%). Analogna je situacija kada je u pitanju percepcija diskriminacije u radu javnih službi. Prema sintetičkim podacima, a na osnovu prosječne vrijednosti za sve pomenute oblasti u kojima je mjerena percepcija diskriminacije, Romi i Egipćani su grupa koja je najizloženija nejednakom postupanju, što je stav 37,3% ispitanika, zatim slijede osobe sa invaliditetom (35,5%); političko uvjerenje (33,7%); starije osobe (32,9%); seksualna orijentacija (24,2%) itd.

Dalje, u odnosu na pitanje prednosti ili nedostatka pripadanja određenoj grupi, čak 54,1% ispitanika smatra da je pripadanje RE populaciji nedostatak, što je, ako se izuzmu lica sa invaliditetom, za koje 60,5% ispitanika smatra da je invaliditet nedostatak, najveća vrijednost u odnosu na sve ostale grupe

1 CEDEM, Obrasci i stepen diskriminacije u Crnoj Gori 2022, novembar 2022. godina, dostupno na linku: <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/02/MNE-10.02.2023-2.pdf>

2 U istraživanju je učestvovalo ukupno 997 ispitanika/ca, što obezbjeđuje standardnu grešku mjerenja od +/-3.1% za pojave sa incidencom od 50%, a intervalom povjerenja od 95%.

u riziku od diskriminacije. U odnosu na mjerenje stepena socijalnog distanciranja, 25,2% ispitanika ne želi da ima Rome i Egipćane u komšiluku, što je znatno niža vrijednost u odnosu na homoseksualce koje čak 40,0% ispitanika ne želi da ima u komšiluku.

U Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2022. godinu³ navodi se da su Romi i Egipćani najugroženija manjinska zajednica, te da se njihova socio-ekonomska situacija pogoršala tokom pandemije COVID-19. U Izvještaju se dalje navodi da u poređenju sa prethodnim godinama postoji trend povećanja budžeta koji se izdvaja za podršku inkluziji Roma, ali da nedostaje odgovarajuće planiranje i praćenje, kao i finansijska kontrola. Ministarstvo pravde i ljudskih i manjinskih prava je u septembru 2021. godine dodijelilo 320.000 eura organizacijama civilnog društva za 21 projekat društvene inkluzije i promocije i zaštite ljudskih prava Roma i Egipćana u Crnoj Gori. U 2022. godini, za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija u oblasti zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, zaštite prava Roma/Romkinja i Egipćana/Egipćanki opredijeljeno je 380.000,00 eura, a sredstva su raspodijeljena za projekte 25 organizacija.⁴

Iz postupaka za zaštitu od diskriminacije pred Zaštitnikom, te kroz praćenje stepena poštovanja domaćih propisa i međunarodnih dokumenata iz oblasti zaštite manjinskih naroda, zapaža se da je položaj ove društvene grupe u Crnoj Gori još uvijek nepovoljan u svim ključnim aspektima života, od socijalnog i ekonomskog statusa, do obrazovanja i isključenosti iz političke participacije.

Rezultati dostupnih istraživanja javnog mnjenja o percepciji diskriminacije pokazuju da su Romi u vrhu liste najdiskriminisanih grupa u crnogorskom društvu. Marginalizacija i društvena isključenost Roma dominantno je uzrokovana nedostatkom održivih rješenja u oblasti obrazovanja, zapošljavanja i socio-ekonomskog statusa, što je dovelo do generacijskog siromaštva koje se ne može prevazići bez primjene adekvatnih mjera afirmativne akcije. Dostupni podaci ukazuju da je siromaštvo kod pripadnika romske i egipćanske populacije 4 do 5 puta izraženije nego kod većinske populacije.

Ključni problemi koji ometaju, usporavaju ili onemogućavaju društvenu inkluziju Roma i Egipćana primarno se odnose na nizak nivo obrazovanja i stručne osposobljenosti; nedostatak ličnih isprava i neriješen pravni status; tešku ekonomsku i socijalnu situaciju; neformalno zapošljavanje i vrlo ograničenu ponudu radnih mjesta; život u nesigurnim i nestandardizovanim prebivalištima; nedostatak garancija u vidu nekretnina i stalnih izvora primanja; te diskriminaciju i neprihvatanje od šire zajednice.

Loše obrazovanje uzrokuje nepovoljan položaj Roma i Egipćana u procesu zapošljavanja, što je posljedica visoke nezaposlenosti i rizika od ekstremnog siromaštva. Zaposleni Romi i Egipćani izloženi su diskriminaciji i kršenju radnih prava koja ne prijavljuju iz straha od gubitka posla, ali i nedovoljnog poznavanja raspoloživih mehanizama zaštite. Ova kategorija stanovništva svoje zaposlenje mahom nalazi u komunalnom sektoru, na održavanju higijene, sakupljanju sekundarnih sirovina i obavljanju teških fizičkih poslova.

Pripadnici romske i egipćanske populacije i dalje su izolovani od ostatka stanovništva i uglavnom žive u naseljima koja su odvojena od naselja sa neromskim stanovništvom, pa usljed takve fizičke odvojenosti raste i svaki vid socijalne distance i isključivanja.

Romske i egipćanske zajednice nema u političkom odlučivanju u Crnoj Gori, što predstavlja jedan od suštinskih uzroka njihove onemogućenosti da sudjeluju u donošenju odluka u onim oblastima života i djelovanja koja ih se direktno tiču. Participacija u procesu donošenja odluka svodi se na neposredno glasanje prilikom sprovođenja izbora. Romi i Egipćani nemaju autentične predstavnike u Skupštini Crne Gore, niti u skupštinama jedinica lokalne samouprave, iako je ovo pravo obezbijeđe-

³ <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

⁴ Odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija u oblasti zaštite i promovisanje ljudskih i manjinskih prava, zaštita prava Roma/Romkinja i Egipćana/Egipćanki u 2022.godini, dostupna na linku: file:///D:/Downloads/odluka-re-2022.pdf

no svim drugim manjinskim nacionalnim zajednicama. Izmjene i dopune Zakona o izboru odbornika i poslanika nijesu obezbijedile stvaranje uslova za minimalnu zastupljenost Roma i Egipćana, te je cenzus za ulazak u nacionalni i lokalne parlamente ostao nedostižan za ovu manjinsku grupu. Problem političke podzastupljenosti je prepoznat i prethodnim i aktuelnom Strategijom socijalne inkluzije Roma i Egipćana 2021-2025, što ukazuje da se pojedini strateški ciljevi još uvijek ne ostvaruju.

Prema Izvještaju o aktuelnom stanju romske zajednice u Crnoj Gori u 2022. godini koju je za potrebe izrade Izvještaja o radu Zaštitniku dostavio **Romski savjet** se, u suštini, ukazuje da se pripadnici romske i egipćanske zajednice suočavaju sa različitim oblicima marginalizacije, ekonomskom, političkom, obrazovnom i kulturološkom, te da predstavljaju jednu od manjinskih zajednica koja se nalazi u najtežem položaju u mnogim zemljama. Ukazuje se na potrebu rješavanja problema sa kojima se suočavaju žene i djeca, jaza u pogledu nivoa obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, nezaposlenosti, a sve u odnosu na većinsku populaciju, kao i obezbjeđenja adekvatnih stambenih uslova, rješavanja problema neposjedovanja ličnih dokumenata, te borbu protiv anticiganizma i svih oblika nacionalne, rasne, vjerske ili polne diskriminacije i segregacije Roma i Egipćana. U odnosu na ekonomski status i zapošljavanje⁵ Romski savjet navodi da većina pripadnika romske i egipćanske zajednice koja je obuhvaćena istraživanjem nema posao (čak 70%), te da su muškarci značajno više zaposleni i češće se nalaze u aktivnoj radnoj snazi među onima koji traže posao. Podaci pokazuju da oni koji su nezaposleni i traže posao to čine u posjeku 6.7 godina. U odnosu na stanovanje u Izvještaju se navodi da većina Roma i Egipćana tvrdi da žive u naseljima u kojima ima i većinskog stanovništva, ali da 42.2% njih živi u naseljima u kojima žive samo članovi romske i egipćanske zajednice. Prema percepciji ispitanika, manje Roma i Egipćana tvrdi da žive u segregiranim zajednicama nego što je to bilo 2016. godine. U odnosu na građanski status i posjedovanje ličnih dokumenata navodi se da istraživanje pokazuje da nešto više od polovine ispitanika tvrdi da pripada tzv. domicilnim Romima i Egipćanima, dok 42.8% tvrdi da su se doselili u Crnu Goru. Dalje se navodi da između Roma i Egipćana koji sebe identifikuju kao domicilne i onih koji su skoro naseljeni, nema statistički značajnih razlika kada je u pitanju posjedovanje važeće lične karte i izvoda iz matične knjige rođenih, ali da statistički značajne razlike postoje kada je u pitanju ovjerena zdravstvena knjižica (97.9% domicilnih Roma i Egipćana tvrdi da je posjeduje, a 93% doseljenih), upis djece u matične knjige rođenih (97.7% domicilnih Roma i Egipćana tvrdi da su im djeca upisana i 92.1% doseljenih), kao i uvjerenje o državljanstvu (88.2% domicilnih Roma i Egipćana tvrdi da posjeduje uvjerenje i 79.6% doseljenih). U odnosu na učenje na daljinu tokom COVID-19 epidemije navodi se da je svaki drugi ispitanik kazao da njegovo dijete nije moglo da prati učenje na daljinu, te da najveći procenat ispitanika nema nikakvu školu (32.5%). Dalje se navodi da postoje statistički značajne razlike u nivou obrazovanja između muškaraca i žena, te da je procenat žena bez škole ili sa manje od četiri razreda osnovne škole značajno veći nego kod muškaraca, pa npr. 43.2% žena koje su učestvovala u istraživanju tvrdi da nema nikakvu školu, dok je isto slučaj za 22.6% muškaraca. Takođe se navodi da nešto manje od polovine ispitanika tvrdi da koristi usluge i pomoć centara za socijalni rad, dok gotovo 40% tvrdi da prima materijalnu pomoć svakog mjeseca, te da se u vezi sa tim primjećuje povećanje broja korisnika usluga centara za socijalni rad.

5 DeFacto Consultancy i Ministarstvo pravde, Ljudskih i manjinskih prava, "Socio-ekonomski položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori", 2020. godina, istraživanje dostupno na linku: https://mmp.gov.me/organizacija/OUZ_RAE/234675/NOVO-ISTRAZIVANJE-O-SOCIJALNOJ-INTEGRACIJI-ROMA-I-EGIPCANA.html.

II PRAVNI I STRATEŠKI OKVIR

Ustav Crne Gore, kroz odredbu člana 9 kojom je uređen pravni poredak, određuje da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva. Ustav garantuje posebna manjinska prava, kroz odredbe člana 79 o zaštiti identiteta i člana 80 o zabrani asimilacije.

Opšta je ocjena da Crna Gora ima razvijen normativni okvir za zaštitu prava manjina kroz ustavne i zakonske garancije, a ratifikovala je i dva strateška dokumenta Savjeta Evrope, Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima. Takođe, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) pruža indirektnu zaštitu manjinskih prava, kroz, između ostalih, garancije prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8); prava na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti (član 9); prava na slobodu izražavanja (član 10); prava na slobodu okupljanja i udruživanja (član 11), dok odredbom člana 14 i člana 1 Protokola br. 12, između ostalih ličnih svojstava, zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava predviđenih ovom konvencijom ili zakonom na osnovu rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, kao i veze sa nekom nacionalnom manjinom.

Iako nema nijednog međunarodnog instrumenta (ni univerzalnog, ni regionalnog) koji sadrži definiciju manjine, Frančesko Kapotorti, posebni izvjestilac Potkomisije UN-a za diskriminaciju i manjine, 1977. godine definisao je nacionalnu manjinu kao grupu koja je malobrojnija u odnosu na ostatak stanovništva države i nije u dominantnom položaju i čiji pripadnici - koji su državljani te države - imaju etnička, vjerska i jezička obilježja koja se razlikuju od obilježja ostatka stanovništva i, makar samo implicitno, održavaju osjećaj solidarnosti, usmjeren na očuvanje svoje kulture, tradicije, vjere i jezika. Crnogorski zakonodavac opredijelio se za definiciju blisku definiciji nacionalnih manjina Frančeska Kapotortija, pa saglasno definiciji iz Zakona o manjinskim pravima i slobodama, manjinski narod i druga manjinska nacionalna zajednica je svaka grupa državljana Crne Gore, bročano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski je vezana za Crnu Goru i motivisana je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.

Članom 79 Ustava se jemče sljedeća posebna - manjinska prava:

1. na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti;
2. na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika;
3. na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi;
4. 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;
5. 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;
6. da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države;
7. da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama;

8. 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;
9. na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije;
10. na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave;
11. na informisanje na svom jeziku;
12. 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;
13. na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava.

Dalje, članom 80 Ustava zabranjena je nasilna asimilacija pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i ustanovljena je obaveza države da zaštiti pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od svih oblika nasilne asimilacije.

Zakonom o manjinskim pravima i slobodama⁶ na bliži način su uređena prava i slobode manjinskih naroda kao i mehanizmi zaštite tih prava. Zakonom se uređuje način očuvanja nacionalnog identiteta manjina i obezbjeđuje zaštita od asimilacije manjina, kao i djelotvorno učešće manjina u javnom životu. U vezi sa pravom na participaciju, i pored ustavnog i zakonskog uređenja prava na srazmjernu odnosno autentičnu zastupljenost, Komitet UN-a o eliminaciji rasne diskriminacije u svom Izvještaju za Crnu Goru iz 2018. godine izražava zabrinutost što u političkom i javnom životu na državnom i lokalnom nivou nema autentične zastupljenosti svih etničkih i nacionalnih manjinskih grupa (posebno Roma i Egipćana) uključujući i tijela koja donose odluke. Komitet je takođe zabrinut što posebni uslovi određeni izbornim zakonodavstvom u vezi sa političkim strankama koje predstavljaju nacionalne manjine ne favorizuju zastupljenost Roma i Egipćana. Komitet preporučuje da država udvostruči napore na poboljšanju zastupljenosti svih etničkih i nacionalnih manjinskih grupa, posebno Roma i Egipćana u političkom i javnom životu, uključujući preduzimanje posebnih mjera za političko i društveno osnaživanje Roma i Egipćana u javnom sektoru na državnom i lokalnom nivou. Efektivna participacija pripadnika nacionalnih manjina u različitim sferama javnog života obezbjeđuje socijalnu koheziju i razvoj istinskog demokratskog društva. Priznavanje prava političke participacije nacionalnim i etničkim manjinama jedan je od ključnih aspekata zaštite manjina u savremenim demokratijama, jer se njime obezbjeđuje integracija manjinskog stanovništva u građansko društvo.

Zakonom je propisano da manjinski narod ili druga manjinska nacionalna zajednica i njihovi pripadnici, u cilju očuvanja svog ukupnog nacionalnog identiteta i unaprjeđenja svojih sloboda i prava, mogu osnovati savjet tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Manjinski narod može osnovati samo jedan savjet, koji se bira na period od četiri godine i ima najmanje 17 članova. Savjet manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice čine članovi po funkciji i članovi koji se biraju tajnim glasanjem, na elektorskoj skupštini tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Saglasno Pravilima za izbor članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, članovi savjeta po funkciji čine najviše polovinu ukupnog broja članova savjeta, dok ukupan broj članova savjeta ne može biti veći od dvostrukog broja članova po funkciji, osim ako je taj broj manji od minimuma iz člana 33 stav 4 Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

U vezi sa navedenim odredbama Zakona kojima je propisan izbor članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, Zaštitnik je po pritužbi 53 podnosioca sproveo ispitni postupak i donio mišljenje sa preporukama koje je uputio tadašnjem Ministarstvu pravde, Ljudskih i manjinskih prava, i to: da pristupi razmatranju mogućih izmjena i dopuna Zakona o manjinskim pravima i slobodama, u dijelu koji uređuje izbor članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, na način koji bi u mjeri mogućeg obezbijedio ne(posrednost) izbora zasnovanog na slobodno izraženoj volji manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; kao i da postupak predlaganja izmjena i dopuna Zakona o manjinskim pravima i slobodama prate široke i intenzivne konsultacije sa relevantnim akterima koji se bave pitanjima prava, položaja i interesa

⁶ "Službeni list Republike Crne Gore", br. 031/06, 051/06, 038/07, Službeni list Crne Gore", br. 002/11, 008/11, 031/17

nacionalnih manjina, uključujući predstavnike savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.⁷

Dalje, Zakonom o zabrani diskriminacije⁸ je zabranjen svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu i definisani su mehanizmi za zaštitu od diskriminacije, koji obuhvataju postupak po pritužbi pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao i sudsku zaštitu kroz postupak koji se vodi po tužbi za zaštitu od diskriminacije. Članom 2 stav 2 Zakona diskriminacija je definisana kao "svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima." 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. Članom 9 Zakona, kao poseban oblik diskriminacije, zabranjena je segregacija, članom 9a govor mržnje, dok je članom 17 zabranjena rasna diskriminacija.

U cilju unaprjeđenja položaja romske i egipćanske zajednice u Crnoj Gori, Vlada Crne Gore je usvojila Strategiju socijalne inkluzije Roma i Egipćana za period 2021-2025. godine. Ovom dokumentu je prethodila Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016-2020. godina, koja je bila usmjerena na sljedeće aktivnosti: 1. Rješavanje stambenih problema pripadnika romske i egipćanske populacije; 2. Regulisanje pravnog statusa Roma i Egipćana; 3. Obezbjedenje adekvatne zdravstvene zaštite, posebno za najugroženije pripadnike romske i egipćanske populacije; 4. Jačanje zastupljenosti romske i egipćanske populacije u organima državne uprave i 5. Povećanja broja Roma i Egipćana koji pohađaju osnovno i srednje obrazovanje.

Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana za period 2021-2025. je usmjerena na poboljšanje socio-ekonomskog i pravnog položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori, kroz izgradnju inkluzivnog i otvorenog društva zasnovanog na borbi i eliminisanju svih oblika diskriminacije, anticiganizma i siromaštva. Radi ostvarenja ovog strateškog cilja kroz dokument je definisano sedam principa i to:

1. Princip društvene inkluzije Roma i Egipćana;
2. Borba protiv diskriminacije, anticiganizma, segregacije i nasilja u porodici;
3. Borba protiv trgovine ljudima i dječijih ugovorenih brakova;
4. Unaprjeđenje postojećeg nivoa obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite Roma i Egipćana;
5. Borba protiv svih oblika eksploatacije i nasilja nad ženama i djecom (sa akcentom na rodnu ravnopravnost);
6. Princip ostvarljivosti postavljenih ciljeva i pratećih indikatora;
7. Aktivna participacija i uključivanje romskog i egipćanskog civilnog društva u procesu sprovođenja i praćenja sprovođenja strateškog dokumenta.

Strategija razrađuje deset operativnih ciljeva i to: 1. Unaprjeđenje institucionalne i društvene borbe protiv svih oblika diskriminacije i anticiganizma sa kojima se suočava romska i egipćanska zajednica; 2. Smanjenje nivoa siromaštva, socijalne ekskluzije i postojećeg socio-ekonomskog jaza između romske i egipćanske populacije i većinskog stanovništva; 3. Povećanje nivoa političke participacije i zastupljenosti romske i egipćanske zajednice u procesu izrade, sprovođenja i monitoringa javnih politika; 4. Obezbjedenje stalnog, pristojnog, pristupačnog i desegregiranog stanovanja za pripadni-

⁷ Mišljenje dostupno na linku: https://www.ombudsman.co.me/docs/1649848693_160032022_preporuka_mplj.pdf

⁸ "Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14, 042/17

ke romske i egipćanske zajednice; 5. Unaprjeđenje dostupnog, efektivnog i kvalitetnog obrazovanja za sve pripadnike romske i egipćanske zajednice; 6. Obezbjedenje pristupa kvalitetnom i održivom zapošljavanju za pripadnike romske i egipćanske zajednice; 7. Unaprjeđenje zdravstvene zaštite romske i egipćanske zajednice i povećanje jednakog pristupa kvalitetnom zdravstvenom sistemu i socijalnim uslugama; 8. Unaprjeđenje položaja romske i egipćanske zajednice kroz rješavanje pitanja građanskog statusa i posjedovanja ličnih dokumenta; 9. Unaprjeđenje pravne i institucionalne zaštite Romkinja i Egipćanki od rodno zasnovanog nasilja; 10. Obezbjedenje socijalne i pravne zaštite romske i egipćanske djece od nasilja u porodici, dječjeg i ugovorenog braka i prosjačenja.

Svi operativni ciljevi sadrže indikatore učinka sa pratećim vrijednostima, koje je potrebno ostvariti u narednom petogodišnjem periodu. Akcioni plan sadrži aktivnosti, indikatore rezultata, nadležne institucije, predviđene rokove za realizaciju aktivnosti, kao i finansije za realizaciju strateškog dokumenta.

III ZAPAŽANJA PRILIKOM POSJETA NASELJA U KOJIMA ŽIVE ROMI I EGIPĆANI

Prema podacima iz posljednjeg Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori iz 2011. godine, 6.251 lice se izjasnilo da pripada romskoj nacionalnosti, što predstavlja 1,01 % od ukupnog stanovništva, a najveći broj živi na teritoriji Podgorice (3988), Berana (531) i Nikšića (483), pretežno u odvojenim naseljima. Populacija Egipćana broji 2054 lica, odnosno 0,33 % od ukupnog stanovništva.⁹ Međutim, prema procjenama Savjeta Evrope u Crnoj Gori živi oko 25 000 Roma i Egipćana.¹⁰

U **Glavnom gradu Podgorica** tim za obilaske sastao se sa sekretarom Sekretarijata za socijalno staranje Glavnog grada, Ivanom Terzićem i predstavnikom Agencije za stanovanje. Razmijenjene su informacije o položaju, statusu i uslovima stanovanja Roma i Egipćana u Glavnom gradu, a zajednički smo obišli stambene jedinice u kojima žive Romi i Egipćani na Vrelima Ribničkim.

Kancelarija za Rome i Egipćane djeluje u okviru Sekretarijata za socijalno staranje Glavnog grada. Mogućnost za stažiranje u Glavnom gradu za Rome i Egipćane otvorena je kroz projekat "REOpen Doors" u okviru kojeg su angažovana/e dva/ije pripadnika/ce zajednice. Glavni grad je u partnerstvu sa Edukativnim centrom "Montenesoft" i Romskim savjetom sproveo projekat osposobljavanja 30 mladih Roma i Egipćana radi lakšeg pronalaženja posla. Tokom 2021. godine obučeno je 10 pripadnica zajednice za rad na šivaćim mašinama, a u cilju njihovog zapošljenja ili samozapošljenja, dok je uručena pomoć u opremi i alatu za prvi biznis inkubator otvoren za preduzetnike/ce iz romske i egipćanske zajednice na Koniku. Takođe, 18 pripadnika/ca romske i egipćanske zajednice je završilo obuku za rad na računarima u Centru za kompetencije.

U Opštini **Kolašin** razgovor je obavljen sa Mariom Reljićem, sekretarom Opštine Kolašin i Katarinom Puletić, samostalnom savjetnicom za podršku marginalizovanim grupama, koji su predstavnice Zaštitnika obavijestili da u ovom gradu nema domicilnih Roma, ali da je ova zajednica prepoznata Lokalnim akcionim planom iz domena socijalne i dječije zaštite, sa ciljem obezbjeđenja usluga zaštite u slučaju da se takvo pitanje u budućnosti otvori, uključujući i socijalno stanovanje.

U Opštini **Mojkovac** obavljen je razgovor sa potpredsjednikom Opštine Goranom Palevićem i direktorom Komunalnog preduzeća "Gradac" Mojkovac, Bojanom Mišnićem. Obaviješteni smo da u ovom gradu žive tri romske porodice sa oko 17 članova, da je četvoro od njih zaposleno u komunalnom preduzeću sa regulisanim radno-pravnim statusom, da svi imaju crnogorsko državljanstvo, kao i da su ekonomski nezavisni. Jedna porodica živi u objektu koji je sagradila od svojih sredstava i uz pomoć Opštine, dok druge dvije porodice žive u objektu koji je bio namijenjen za socijalno stanovanje i opremljen je osnovnim infrastrukturnim elementima. Iz Opštine su ukazali da su Romi potpuno integrisani u život zajednice koji karakteriše suživot i međusobno prihvatanje.

U **Bijelom Polju** razgovor je obavljen sa Vladimirom Lukovićem i Dženadom Rizvanović iz Kancelarije za Rome pri Sekretarijatu za lokalnu samoupravu Opštine Bijelo Polje. Gospođa Rizvanović, kao predstavnik zajednice, zasnovala je radni odnos na neodređeno vrijeme. Obaviješteni smo da je Kancelarija osnovana 2014. godine, a da je Lokalni plan akcije za integraciju Roma 2018-2022 krovni

9 Uprava za statistiku- MONSTAT, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini, <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=322&pageid=322>

10 Savjet Evrope, Procjene romske populacije, <http://www.coe.int/de/web/portal/roma/>

dokument na lokalnom nivou kojim su kroz sedam oblasti prepoznate potrebe zajednice i definisani ciljevi, mjere i aktivnosti radi unaprjeđenja stanja. Iz Kancelarije ističu problem stanovanja u naselju Rakonje u kojem ima 26 objekata, a za koje je zbog blizine magistrale planirano izmještanje. Ovaj problem, kako ukazuju, još uvijek je aktuelan u nedostatku novčanih sredstava za trajno rješavanje pitanja stambenog zbrinjavanja Roma iz ovog naselja, kao i nedostatka adekvatne parcele u vlasništvu Opštine na kojoj bi se sagradile stambene jedinice. O položaju Roma u opštini Bijelo Polje razgovarali smo i sa Milošem Kljajevićem, rukovodiocem Odjeljenja za ljudska i manjinska prava Opštine Bijelo Polje. Prema riječima gospodina Kljajevića, radi rješavanja problema stanovanja u naselju Rakonje iz Opštine su upućivani zahtjevi Vladi Crne Gore, Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i Ministarstvu rada i socijalnog staranja, ali da nije bilo odgovora.

Predstavnici Opštine su nas takođe obavijestili da, prema posljednjem popisu u Bijelom Polju žive 334 pripadnika romske zajednice, ali ih je trenutno prema nezvaničnim podacima 415. Kako je saopšteno, svi imaju regulisan građanski status, a u oblasti obrazovanja, zdravstva i zapošljavanja angažovani su medijatori. Ističu da djeca pohađaju sve nivoe obrazovanja, da je u školskoj 2022-2023 upisano 22 djece u tri osnovne škole, da srednjoškolsko obrazovanje pohađa dvoje pripadnika zajednice, kao i dvoje mladih koji pohađaju visoko obrazovanje na studijskim programima u Nikšiću.

U Bijelom Polju obavljen je obilazak naselja Rakonje i Nedakusi. U naselju Rakonje ima oko 35 kuća, obezbijeđen je pristup vodi i struji, a mještani imaju regulisan status. U ovom naselju predstavnici zajednice su ukazali na problem postavljene metalne ograde pored puta, što je onemogućilo prilaz pojedim kućama. Naselje Nedakusi karakterišu drvene, dotrajale i vrlo neuslovne barake koje su dom za pet (5) romskih porodica koje već 25 godina nemaju obezbijeđen pristup ni vodi ni struji. Mještani naselja imaju lična dokumenta, a bave se sakupljanjem sekundarnih sirovina.

U Opštini **Berane** realizovan je obilazak pet naselja u kojima živi 757 Roma i Egipćana u veoma lošim uslovima. U naseljima Riversajd, Rudeš, Ranč, Pešca i Talum živi oko 400 djece, a od tog broja polovina pohađa osnovne/srednje škole. Prema kazivanju sagovornika, nema djece koja pohađaju ustanove predškolskog vaspitanja i obrazovanja. U Opštini Berane više od 100 lica nema riješen status i lična dokumenta, a formalno su zaposlena svega četiri (4) lica.

U naselju Riversajd je evidentiran problem komunalnog otpada, nedostatka kontejnera, a fekalije su bile izlivenne u dvorištu naselja. U ovom naselju živi oko 80 porodica, uglavnom raseljena lica i dvije domicilne porodice, većina sa dokumentima. Sva djeca su upisana u školu, imaju obezbijeđen prevoz, dok kvalitet obrazovanja, kako su naveli, nije na očekivanom nivou. Ukazuju na problem prosjačenja djece. Svi imaju pristup vodi, dok pojedina domaćinstva nemaju električnu energiju. Izražen je problem velike vlage u objektima za stanovanje što ima negativne posljedice, naročito, na zdravlje djece. Problem vlage posljedica je i blizine naselja rijeci, koja često plavi i dovodi do privremenog iseljavanja stanovnika. S tim u vezi, kroz postupak koji je Zaštitnik pokrenuo po sopstvenoj inicijativi pokrenulo se pitanje eventualnog izmještanja naselja "Riversajd" u Beranama, a povodom saznanja da je usljed obilnih padavina krajem 2022. godine naselje poplavljeno. Prema zvaničnim aktima, Ministarstvo finansija je saglasno da Vlada Crne Gore učestvuje i obezbijedi finansijsku podršku u rješavanju ovog problema do iznosa od 400.000,00 eura iz tekuće budžetske rezerve, uz prethodno pribavljenu saglasnost Vlade Crne Gore.

U naselju Rudeš živi oko 20 porodica, imaju struju, dok pristup vodi nije obezbijeđen za svako domaćinstvo, pa koriste zajedničke vodoinstalacije. Otpad se redovno odvozi. Mještani su naveli da ostvaruju prava iz socijalne i dječje zaštite.

U naselju Ranč žive četiri (4) porodice, sa oko 30 članova. Mještani su istakli da je zemljište na kojem se nalaze objekti prodato i da je njihovo stambeno zbrinjavanje neizvjesno. Pretežno se bave sakupljanjem sekundarnih sirovina.

U naselju Pešca živi pet (5) romskih porodica, nemaju struju, niti regulisan odvoz otpada. Mještani su istakli da se nalaze ispod praga rizika od siromaštva, da nemaju dovoljno osnovnih životnih namirnica, te da su uslovi stanovanja nedostojni čovjeka.

U naselju Talum živi oko 45 porodica. Imaju obezbijeđen pristup vodi i struji, kao i usluge odvoza komunalnog otpada. I mještani ovog naselja se pretežno bave sakupljanjem i preradom sekundarnih sirovina.

O položaju Roma i Egipćana razgovor je obavljen i sa predstavnicima lokalnih samouprava u **Gusinj, Plavu i Andrijevići**. Predstavnice Zaštitnika informisane su da u ovim opštinama nema stalno nastanjenih pripadnika ove populacije, već da u toku ljetnje sezone i za vrijeme praznika dolaze u Plav i Gusinje radi prosjačenja. Sa predstavnicima Opštine Andrijevića obišle su naselje Kraljštica, u kojem žive dvije porodice raseljenih lica i porodice u stanju socijalne potrebe. U tom naselju podijeljeni su obrasci pritužbi i pojašnjene su nadležnosti Zaštitnika.

O položaju Roma i Egipćana u Opštini **Ulcinj** razgovarano je sa potpredsjednikom Opštine Bećinom Selajem, menadžerkom opštine Ivanom Karađinović i saradnicom predsjednika Arijanom Kurmemović. Razmijenjene su informacije o aktivnostima Opštine na poboljšanju položaja Roma, njihovom statusu i oblastima u kojima bi trebalo zajednički djelovati. Pitanje rješavanja pravnog statusa u Crnoj Gori i nemogućnosti ostvarivanja prava izdvojilo se kao prioritarno. Sa predstavnicima Opštine obavljen je obilazak tri romska i egipćanska naselja, Bijela Gora, Totoši i Kodre. Najteže stanje zatečeno je u naselju Bijela Gora, u pogledu uslova stanovanja i neriješenog pravnog statusa u Crnoj Gori. Stanovnici druga dva naselja iskazali su da žive u prihvatljivim uslovima, kao i da većinom imaju dokumenta i nemaju prigovore u pogledu zdravstvene i socijalne zaštite, obrazovanja i zaposlenja. Podijeljeni su flajeri i obrasci pritužbe radi bližeg upoznavanja sa radom Zaštitnika i eventualnog obraćanja.

Obilazak naselja u kojima žive Romi i Egipćani realizovan je i u Opštini **Nikšić**, pa je tim povodom razgovarano sa predsjednikom Opštine, Markom Kovačevićem i njegovim saradnicima, koji se bave položajem ove zajednice, Kristinom Vasiljević i Miljaimom Delijom.

Predsjednik Kovačević nas je upoznao sa aktivnostima koje sprovodi opština Nikšić u cilju poboljšanja uslova života pripadnika romske i egipćanske zajednice, ističući da su bili korisnici zajedničkog programa Evropske unije i Savjeta Evrope ROMACTED 1 i da su partneri na implementaciji ROMACTED 2, da je u 2022. godini prvi put u Nikšiću obilježen Međunarodni dan Roma, kao i da se u saradnji sa TVNK jednom mjesečno prikazuje emisija „Romska riječ“. Iz Opštine je pojašnjeno da su pojave prosjačenja i ugovorenih brakova i dalje prisutne, ali da se posljednjih godina bilježi napredak u rješavanju tog problema. U Komunalnom preduzeću radi oko 50 Roma, dok su po dva (2) medijatora angažovana u oblasti obrazovanja i zdravstva i jedan (1) u oblasti zapošljavanja, saopšteno je iz Opštine. Prema preliminarnim informacijama očekivalo se da će do kraja juna 2022. godine skoro sva lica iz romske i egipćanske zajednice na teritoriji Opštine Nikšić imati riješen status, što je dio projektnih aktivnosti i pomoći koju pruža UNHCR.

Prema nezvaničnim podacima, u Opštini Nikšić živi između 1200 i 1300 Roma i Egipćana, pretežno u naseljima „Budo Tomović“ (Željezara), pod Trebjesom i Brlja.

Naselje „Budo Tomović“ broji oko 150 mještana, imaju struju i vodu, kao i obezbijeđen pristup komunalnoj infrastrukturi. Ističu da ostvaruju prava iz socijalne i dječije zaštite, kao i da su pojedini angažovani u Komunalnom preduzeću. Primijećeno je da pojedine porodice žive u objektima od čvrste gradnje. U naselju pod Trebjesom živi više od 500 domicilnih Roma i raseljenih lica, takođe imaju struju i vodu, kao i pristup komunalnoj infrastrukturi. Požalili su se na vlagu u unutrašnjosti objekata, zbog, kako su naveli, loše urađene vodovodne instalacije. U naselju Brlja većinom žive domicilni Romi koji imaju regulisan status, kao i pristup vodi i struji. Međutim, svakodnevni život im ometa neregulisana deponija, a nema ni kontejnera za odlaganje otpada. Mještani ovog naselja većinom žive u neuslovnim objektima.

O položaju i stanju prava Roma i Egipćana u Opštini **Bar** razgovarano je sa samostalnim savjetnikom za manjinska prava i slobode, Naserom Krajom, sa kojim smo obišli romska naselja.

U Starom Baru živi oko 240 domicilnih Roma, koji su integrisani u društvo, imaju regulisan pravni status i jednak pristup pravima, dok su interno raseljena lica, njih oko 220, nastanjena u tri neformalna naselja: Sokolana, pod Volujicom i Sutomore.

Opština Bar ima Lokalni akcioni plan za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana za period 2020-2022 godine, koji je izrađen u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Savjeta Evrope ROMACTED.

U Opštini Bar su 43 lica bez državljanstva, a nedostatak materijalnih sredstava za rješavanje statusa dovodi ih u visok rizik od apatridije. Raseljena lica nemaju adekvatne uslove stanovanja, pa uglavnom žive u barakama i limenim objektima. U oblasti obrazovanja su postignuti određeni rezultati, a angažovan je jedan saradnik/ca u socijalnoj inkluziji RE u oblasti obrazovanja. Nema tačnog podatka o broju djece koja pohađaju ustanove predškolskog vaspitanja i obrazovanja, a ističe se da upotreba službenog jezika predstavlja barijeru za inkluziju u predškolsko obrazovanje, zbog čega se inicira angažovanje saradnika po ugledu na saradnike u osnovnom obrazovanju.

Osnovnu školu pohađa 78 djece, dok je sedmoro (7) završilo 9. razred školske 2022. godine. Srednje obrazovanje pohađa petoro (5) mladih. Obezbijeđen je besplatan prevoz za učenike u vidu besplatne karte za gradski saobraćaj.

Pripadnici romske i egipćanske zajednice u Opštini Bar se uglavnom bave recikliranjem otpada, održavanjem javnih površina, odnosno poslovima u okviru Komunalnog preduzeća.

U naselju Sokolana živi oko 15-ak porodica, uglavnom u drvenim i limenim objektima, imaju pristup vodi i struji, dok su se stanovnici tog naselja požalili na problem pristupa komunalnoj infrastrukturi (odlaganje i odvoz otpada). Problem u vezi sa nedostatkom kontejnera i odvozom otpada dijele i stanovnici naselja pod Volujicom u kom živi oko 10-ak porodica.

U naselju Sutomore (dječije odmaralište) u kojem živi nekoliko porodica takođe je zabilježen problem pristupa komunalnoj infrastrukturi, što je samo posljedica činjenice da raseljena lica u Baru žive u neformalnim naseljima, što onemogućava trajno rješavanje problema iz domena komunalne i kanalizacione djelatnosti. Prilikom posjete naselju Sutomore obaviješteni smo da za tri (3) porodice, koje broje preko 20 člana, prijeti rušenje objekata u kojima žive i iseljenje, zbog čega je Zaštitnik pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi.

U Tivtu i Herceg Novom realizovan je obilazak tri (3) naselja u kojima žive Romi i Egipćani.

Prilikom neposrednog razgovora sa porodicama u dva romska naselja u Tivtu i jednom u Meljinama upoznali smo se sa uslovima života i problemima sa kojima se svakodnevno suočavaju. U naselju Lovanja stanovnici ističu problem pristupa komunalnoj infrastrukturi (vodi), kao i nepovoljan materijalni položaj, koji povezuju i sa nedostatkom formalnog zaposlenja. Predstavnici zajednice su kazali da posjeduju lična dokumenta, kao i da djeca redovno pohađaju nastavu, uz angažovanje saradnika u socijalnoj inkluziji Roma u oblasti obrazovanja. U naselju Lovanja ima oko 25 kuća, sa više od 100 porodica.

Na drugoj lokaciji u Opštini Tivat ima više od 20 domova u kojima žive Romi, imaju obezbijeden pristup izgrađenoj komunalnoj infrastrukturi (voda, struja), regulisan status, dok djeca redovno pohađaju nastavu. Pojedini su zaposleni u d.o.o. "Komunalno" Tivat, koje im uplaćuje doprinose za obavezno socijalno osiguranje. Međutim, žale se na uslove stanovanja.

U romskom naselju u Meljinama ima 11 domaćinstava sa oko 50 članova. Imaju obezbijeden pristup izgrađenoj komunalnoj infrastrukturi (voda, struja) i regulisan status. Djeca su upisana u vaspitno - obrazovne ustanove, pojedini su radno angažovani, dok su neki ostvarili pravo na penziju. I stanovnici ovog naselja ističu problem stanovanja koji se ogleda u lošem kvalitetu gradnje, dotrajalosti objekata, neadekvatnoj opremljenosti domaćinstava i dr.

Stanovnicima sva tri naselja pojašnjene su nadležnosti Zaštitnika i podijeljeni obrasci pritužbe radi eventualnog obraćanja i postupanja.

IV KLJUČNA ZAPAŽANJA U POJEDINIM OBLASTIMA

4.1. OBRAZOVANJE

Crna Gora je ratifikovala Konvenciju UN-a o pravima djeteta i prihvatila obavezu da proglasi osnovno školovanje obaveznim i besplatno dostupnim. Ovo nedvosmisleno povlači odgovornost za svu djecu bez izuzetaka i napore da obrazovanje na svim nivoima učini dostupnim i pristupačnim, uz preduzimanje odgovarajućih mjera podrške i finansijske pomoći.

Takođe, Crna Gora je prihvatila Milenijumsku deklaraciju koja obuhvata niz mjerljivih i vremenski definisanih ciljeva koji se odnose na ljudski razvoj. Jedan od Milenijumskih razvojnih ciljeva je 100% pokrivenost osnovnoškolskim obrazovanjem dječaka i djevojčica do 2015. godine. Ovo je dodatan razlog da se uključivanju djece iz romske i egipćanske zajednice i prevenciji ranog napuštanja obrazovnog sistema posveti dužna pažnja i pokaže spremnost za dostizanje prihvaćenih ciljeva.

Kreiranje kvalitetnog, obuhvatnog i pristupačnog sistema obrazovanja je ključni faktor u suzbijanju socijalne isključenosti romske i egipćanske zajednice. Njihovo adekvatno uključivanje u obrazovni sistem značajno bi uticalo na smanjenje siromaštva, rast stope zaposlenosti, smanjivanje razlika u pristupu društvenim dobrima, političku zastupljenost u predstavničkim tijelima i mjestima odlučivanja, jačanje kapaciteta za ostvarivanje ljudskih i građanskih prava, te smanjenje predrasuda i socijalne distance od strane drugih zajednica. Kvalitetno obrazovanje na svim nivoima je siguran put za stvaranje inkluzivnog društva, slabljenje sistemskih mehanizama diskriminacije i podsticanje uključenosti romske i egipćanske populacije u rješavanje problema sa kojima se susrijeću na svakodnevnom nivou.

Obrazovanje romske i egipćanske djece neodvojivo je od mjera koje predviđa inkluzija kroz svoje mehanizme za uključivanje i uvažavanje posebnosti svakog djeteta. Inkluzija stavlja poseban akcent na onu djecu za koju postoji rizik od marginalizacije, isključenosti ili postizanja slabijih rezultata. To ukazuje na odgovornost sistema da se grupe u većem riziku kontinuirano prate i da se, gdje je to potrebno, preduzmu koraci kako bi se obezbijedilo njihovo prisustvo, participacija i napredna postignuća u obrazovnom sistemu. Stoga, odgovornost za neuspjeh u obrazovanju ne može se tražiti isključivo u samom djetetu ili njegovim roditeljima, već u društvenom i obrazovnom kontekstu koji nije u dovoljnoj mjeri ispravio početne nejednakosti djece koja započinju svoj obrazovni put.

Iako je Crna Gora usvojila zakonska rješenja, te nacionalne strategije i lokalne strateške planove u cilju stvaranja inkluzivnog obrazovnog sistema, ovi naponi nijesu dosljedno i potpuno realizovani u praksi. Zakonodavnim okvirom i strateškim dokumentima težilo se razvijanju mehanizama za stalno obrazovanje djece iz romske i egipćanske populacije i kontroli kvaliteta stečenog znanja, ali i za dodatnim obrazovanjem nastavnog i drugog kadra o značaju i karakteristikama inkluzivnog obrazovanja. U dosadašnjem periodu realizovano je nekoliko strategijskih pristupa koji, i pored određenih dostignuća, nijesu proizveli sveobuhvatno unaprjeđenje položaja romske i egipćanske zajednice. Ostvaren je izvjestan napredak u kvantitativnom smislu, pa je broj pripadnika romske i egipćanske populacije na svim nivoima obrazovanja veći, ali u poređenju sa uključenošću neromske populacije, i dalje nije zadovoljavajući. Socijalna marginalizacija i segregacija predstavljaju i dalje nepremostivu prepreku za realizovanje kontinuiranog obrazovanja, a nerijetko nedostaju sredstva i kapaciteti za primjenu zakonskih propisa, politika i akcionih planova.

Prema Izvješčaju Evropske komisije za 2022. godinu, proizilazi da je tokom školske 2021/2022. godine osnovne škole pohađalo 1856 učenika romske nacionalnosti, od čega 207 Roma u srednjem obrazovanju i 12 studenata. U predškolskom obrazovanju je bilo 192 romske djece. Zapaža se da postoji povećanje obuhvata romske djece osnovnim i srednjim obrazovanjem, ali da je očigledan pad u predškolskom i univerzitetskom obrazovanju. Značajno povećanje broja srednjoškolaca u odnosu na prethodne godine rezultat je mentorske podrške projekta koji finansira Evropska unija. Prema UNICEF-ovom istraživanju višestrukih indikatora, samo 77% romske i egipćanske djece osnovnoškolskog uzrasta pohađa školu, a samo 7% djece srednjoškolskog uzrasta (15–18) pohađa srednju ili višu školu, nasuprot opštoj populaciji, gdje 88% djece pohađa srednju školu. U 2021/2022. godini u sedam (7) opština bila su zaposlena 22 medijatora za socijalnu inkluziju Roma u oblasti obrazovanja, ali kvalitet obrazovanja romske djece i dalje izaziva veliku zabrinutost. Romski jezik se ne uči u školama.

Dalje, u Izvješčaju se konstatuje određeni kontinuitet podrške u oblasti obrazovanja, i to da je nastavljeno sa obezbjeđivanjem dodatnih besplatnih udžbenika u osnovnim školama, dodatnih mentora i saradnika angažovanih u osnovnim i srednjim školama za romske i egipćanske učenike. Kao i 2020. godine, obezbijeđen je besplatan prevoz za 600 učenika osnovnih škola iz romske i egipćanske zajednice u opštinama Nikšić, Podgorica, Cetinje i Berane. Stipendije su obezbijeđene za 172 romska i egipćanska učenika na srednjem i 12 na univerzitetskom nivou. Crna Gora tek treba da svoje propise uskladi sa Poznanjskom deklaracijom o integraciji Roma kako bi u potpunosti implementirala Strategiju za inkluzivno obrazovanje 2019-2025. Ova strategija se sprovodi kroz niz akcija, kao što su savjetovanje za škole sa integrisanim odjeljenjima, promotivne aktivnosti za lokalne zajednice i obuke za rukovodstvo škola, nastavnike i stručno osoblje.¹¹

Na nedovoljan nivo uključenosti i postignuća romske i egipćanske djece u sve nivoe obrazovanja utiču brojni faktori. Najčešće prisutne determinante koje uslovljavaju nizak nivo obrazovanja romske i egipćanske populacije u prvom redu odnose se na nedostatak finansijskih sredstava, podređen socio-ekonomski položaj, nedostatak dokumentacije i administrativne teškoće prilikom upisa, nedovoljno obrazovane roditelje i manjak svijesti o važnosti obrazovanja njihove djece, te kulturološki aspekti kakvi su preuranjeni brakovi i tradicionalno ženske uloge u domaćinstvima gdje su najveći izgledi da se djevojčicama uskrati obrazovanje.

Na nizak nivo postignuća romske i egipćanske djece u osnovnim školama može da utiče njihov mali obuhvat predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem koje je, između ostalog, veoma važno sa aspekta prevazilaženja jezičkih i kulturnih barijera. Mali obuhvat u vrtićima smanjuje mogućnost romske i egipćanske djece da savladaju zvanični jezik prije nego što krenu u osnovnu školu. Takođe, nedovoljan kvalitet obrazovanja stečen u osnovnim školama odvrća od pohađanja srednjeg obrazovanja, a nedostatak posebnih mjera u vidu afirmacije upisa na studijske programe visokog obrazovanja dovodi do nezadovoljavajućeg obuhvata djece i mladih u ustanove srednjeg i visokog obrazovanja.

Udaljenost stambenih objekata od škola i predškolskih ustanova predstavlja još jednu prepreku u obrazovanju na koju nailaze romska i egipćanska djeca. Većina porodica iz ove zajednice nije u stanju da djeci obezbijedi prevoz od kuće do škole i od škole do kuće, pa neobezbjeđivanje besplatnog prevoza od strane lokalne samouprave predstavlja rizik za neredovno pohađanje vaspitno - obrazovnog programa i loš kvalitet stečenog obrazovanja. Prema istraživanju UNICEF-a, roditelji romske djece smatraju da je koncentrisanje manjinske etničke populacije u naselja koja su namijenjena isključivo za nju još jedan vid jačanja njihove društvene segregacije i ograničavanja pristupa socijalnim uslugama, kao i vid izlaganja potencijalnom riziku od diskriminacije i netrpeljivosti od strane opšte populacije, a što može dovesti do negativnih ishoda u pogledu školovanja djece i njihove budućnosti uopšte.¹²

Radi povećanja obuhvaćenosti djece romske i egipćanske populacije obaveznim i višim obrazovanjem i sprječavanja ranog napuštanja škole neophodno je djelovanje u pravcu povećanja svijesti

¹¹ Izvješčaj, str. 43 – 44, 103

¹² UNICEF, *Višedimenzionalno siromaštvo djece u Crnoj Gori: Razumijevanje kompleksne stvarnosti djece koja žive u siromaštvu primjenom pristupa mješovitih metoda*, februar 2021. godina, str. 47

roditelja o značaju obrazovanja za društveni razvoj i bolji život djece; povećanja stepena inkluzivnosti obrazovnih ustanova; poboljšanja saradnje ustanova i roditelja; povećanja broja pedagoških asistenata i mentora; obezbjeđivanja potrebnih finansijskih sredstava za prevoz, ishranu i udžbenike; stipendiranja učenika/studenata koji redovno pohađaju obrazovni program i garantovanja određenog broja sigurnih mjesta za upis na srednji i visoki nivo obrazovanja.

U pravcu osiguravanja adekvatnog obrazovanja, važno je kod nastavnika povećati očekivanja od romske i egipćanske djece u pogledu obrazovnih postignuća, te osmisliti različite vidove podrške u učenju, kao i podrške roditeljima kako bi i oni bili u stanju da podrže svoju djecu. U tom smislu neophodan je viši stepen individualizacije nastave zasnovane na pedagoškom profilu učenika i procijenjenoj potrebi dodatne podrške u savladavanju redovnog nastavnog programa. Uloga romskih medijatora ima važnu ulogu u informisanju roditelja i identifikovanju djece koja nijesu dio obrazovnog sistema ili koja su pod rizikom od napuštanja škole. Njihov učinkovit angažman poboljšao bi saradnju i koordinaciju između škola, centara za socijalni rad, nevladinih organizacija koje djeluju u zaštiti prava ove populacije, te roditelja i djece.

Takođe, neophodno je raditi na uspostavljanju jedinstvenog informacionog sistema koji bi obuhvatio i vođenje podataka o djeci iz ugroženih sredina, čime bi se poboljšali mehanizmi međusobne kontrole u poštovanju procedura i dale jasnije smjernice za izradu preciznijih i ostvarljivih lokalnih akcionih planova za uspješniju inkluziju romske i egipćanske djece. Podaci koje bi škole trebalo sistemski da prikupljaju i šalju nacionalnim institucijama odnosili bi se na socioekonomski status učenika, korišćenje socijalne i zdravstvene zaštite, mjesto stanovanja, postignuća učenika na standardizovanim testovima i apsentizam. Na ovaj način utvrdio bi se mehanizam za nadzor i prikupljanje podataka o ugroženoj djeci koja su pod rizikom od napuštanja ili nijesu obuhvaćena obrazovnim sistemom, a baze podataka učinile dostupnim svim relevantnim akterima. Uspostavljanjem uvezanog informacionog sistema razvio bi se lanac odgovornosti svih ustanova uključenih u proces upisa i prevencije napuštanja osnovnog obrazovanja.

Podsjećamo na preporuku Zaštitnika datu u predmetu koji će biti detaljnije opisan u poglavlju IV, a koji se odnosi na radno - pravni status saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja. S tim u vezi, podsjećamo da je Rješenjem ("Službeni list Crne Gore", br. 021/16) ustanovljen standard za zanimanje Saradnik/Saradnica u socijalnoj inkluziji Roma/Romkinja i Egipćana/Egipćanki u oblasti obrazovanja, što je predstavljalo prvi i važan korak koji je odražavao stvarnu potrebu da se ovo zanimanje uvede u obrazovni sistem i propišu kvalifikacije neophodne za obavljanje posla u tom zanimanju. Saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja imaju važnu ulogu u povećanju stepena upisa djece iz romske i egipćanske populacije, smanjenju drop out-a, prevazilaženju jezičkih barijera, održavanju kontakta sa roditeljima djece, te u konačnom poboljšanju kvaliteta stečenog obrazovanja. Kao što se potreba za asistentima u nastavi i drugim kadrom izražava kroz akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnih obrazovnih ustanova, to bi na isti način trebalo postupati i sa saradnicima u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, sve dok je njihovo angažovanje zasnovano na stvarnoj potrebi i objektivnim pokazateljima. Mogućnost zasnivanja radnog odnosa samo na određeno vrijeme je izrazito nepovoljna i demotivišuća za saradnike u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, što, bez sumnje, ima potencijal da se negativno odrazi i na samo obrazovno postignuće djece iz romske i egipćanske zajednice.

U odnosu na dosadašnju praksu angažovanja saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana važno je ukazati da je ugovor o radu na određeno vrijeme predviđen kao izuzetak, a da se može zaključiti samo radi obavljanja poslova čije je trajanje iz objektivnih razloga unaprijed određeno ili je uslovljeno nastupanjem okolnosti ili događaja koji se nijesu mogli predvidjeti. Takođe, poslodavac, sa istim zaposlenim, ne može zaključiti jedan ili više ugovora o radu na određeno vrijeme, ukoliko je njihovo trajanje, neprekidno ili sa prekidima, duže od 24 mjeseca (po starom Zakonu o radu), odnosno duže od 36 mjeseci (po novom Zakonu o radu).

Preporuke:

- Razvijati mehanizme za stalno obrazovanje djece i roditelja iz romske i egipćanske populacije i kontrolu kvaliteta stečenog znanja;
- Unaprjeđivati stalno obrazovanje i usavršavanje rukovodstva škola, nastavnika i drugog nastavnog osoblja o značaju i karakteristikama inkluzivnog obrazovanja, uključujući medijatore;
- Stvoriti zakonodavne i druge pretpostavke za angažovanje medijatora u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja na osnovu ugovora koji garantuju stalnost zaposlenja, a ne isključivo ad hoc kroz projektne aktivnosti;
- Na nivou lokalnih zajednica obezbijediti besplatan prevoz za djecu iz romske i egipćanske populacije do škole i povratak u mjesto stanovanja;
- Razvijati sistemsku koordinaciju između Ministarstva prosvjete, Ministarstva unutrašnjih poslova i ustanova vaspitanja i obrazovanja, radi rješavanja dugotrajnih izazova sa kojima se suočavaju romska i egipćanska djeca u pogledu pristupa obrazovanju i obrazovnom programu;
- Podsticati upis i mladih u mješovite ustanove vaspitanja i obrazovanja, radi rane inkluzije i smanjenja razlika i barijera u daljem obrazovanju, uključujući angažovanje medijatora;
- Podsticati upis djece iz romske i egipćanske zajednice u mješovite predškolske ustanove radi olakšanja daljeg obrazovanja i savladavanja jezičkih barijera;
- Ubrzati proces na izmjenama Zakona o visokom obrazovanju kojima bi se predvidjele mjere afirmativne akcije za studente/kinje iz romske i egipćanske zajednice.

4.2. STANOVANJE

Nemali broj romskih i egipćanskih porodica još uvijek je izolovan od ostatka stanovništva i žive u naseljima koja su odvojena od naselja sa neromskim stanovništvom, pa usljed takve fizičke odvojenosti raste i svaki vid socijalne distance i isključivanja. Evropska komisija konstatuje da je mapiranje romskih i egipćanskih naselja u Crnoj Gori završeno 2021. godine uz pomoć Savjeta za regionalnu saradnju. Ukupno je mapirano 14 opština u kojima žive pretežno Romi i Egipćani, uključujući 32 romska i egipćanska naselja. Izazovi ostaju u primorskim opštinama, gdje privatno vlasništvo nad zemljom može dovesti do izmještanja romskih porodica koje tamo borave.¹³

Prema rezultatima istraživanja Ministarstva za ljudska i manjinska prava iz 2016. godine, najveći broj Roma i Egipćana, oko 77%, je živjelo u segregiranim naseljima, dominantno u opštinama Podgorica, Nikšić i Berane. Međutim, prema istraživanju DeFakta iz 2020. godine manje Roma i Egipćana živi u segregiranim zajednicama nego što je to bio slučaj 2016. godine, pa prema istom izvoru podataka većina Roma i Egipćana živi u naseljima u kojima ima i većinskog stanovništva, ali i dalje 42.2% njih živi u naseljima u kojima žive samo članovi romske i egipćanske zajednice, čime se i dalje potvrđuje visok nivo segregacije romske i egipćanske zajednice u Crnoj Gori.

Takođe, isto istraživanje pokazalo da polovina objekata u kojima žive pripadnici romske i egipćanske populacije se nalazi u njihovom vlasništvu. Međutim, značajno veći problem je identifikovan u pogledu vlasništva nad zemljištom na kojem su stambeni objekti izgrađeni, gdje je u dominantnom broju slučajeva evidentiran problem neriješenih imovinsko-pravnih odnosa u pogledu vlasništva nad samim zemljištem.

Prenaseljenost stambenih objekata predstavlja dodatni problem, pa istraživanje pokazuje da u prosjeku 5.5 članova domaćinstva živi zajedno u tipičnoj romskoj ili egipćanskoj zajednici. Najveći evidentirani broj članova domaćinstva koji je prijavljen da živi zajedno u jednoj stambenoj jedinici je 16. Veliki procenat domaćinstava u kojima žive Romi i Egipćani nemaju osnovne uslove za pristojan život u domaćinstvu. Tako, na primjer, 9.8% tvrdi da u njihovom domaćinstvu nema struje, a 11.6%

¹³ Izvještaj Evropske komisije za 2022. godinu, str. 44

nema vodu (13.8% tekuću vodu). 17.8% Roma i Egipćana nema kupatilo i frižider u svojim stambenim objektima, dok njih 20% nema šporet, ni toplu vodu. Kompjuter koji je bio neophodan za učenje na daljinu tokom epidemije korona virusa nema 80% domaćinstava. Pristup internetu (preko mobilnog telefona, wi-fi rutera ili na neki drugi način) ima svega 65.5% domaćinstava, dok internet svakog dana koristi svega 55.1% ispitanika. Na osnovu podataka iz prethodnih istraživanja je izračunat kompozitni indeks opremljenosti domaćinstva, koji na podacima iz 2016. godine iznosi 0.59, na podacima iz 2018. godine 0.62, dok na podacima iz 2020. godine iznosi 0.65, što ukazuje na veoma spor, ali pozitivan trend poboljšanja nivoa opremljenosti romskih i egipćanskih domaćinstava u odnosu na struju, tekuću vodu, kupatilo, tv, šporet, kablovsku tv, automobil i fiksni telefon.¹⁴

Prilikom terenskih posjeta naselja od strane tima Zaštitnika, zapaženo je da Romi i Egipćani žive u neformalnim i privremenim naseljima, kao i da su objekti za stanovanje izgrađeni od neadekvatnog građevinskog materijala. Nemali broj porodica živi u dotrajalim i neuslovnim drvenim i limenim objektima, što uz neadekvatan pristup komunalnoj i drugoj infrastrukturi, ne zadovoljava ni minimum garancija za bezbjedan, pristojan i dostojanstven život. Određena naselja, kakvo je "Riversajd" u Beranama karakterišu problemi na održavanju kanalizacione mreže, pa su na terenu zatečene fekalije izlivenne u dvorištu naselja, kao i velika količina otpada i nedostatak kontejnera za odlaganje otpada. Zatečeni problem koji se, u suštini, ogledao u neredovnom odvozu komunalnog otpada, nedostatku kontejnera i neregulisanom kanizacionom sistemu, dao je povoda da Zaštitnik pokrene postupak po sopstvenoj inicijativi i donese mišljenje sa preporukom, koje je predstavljeno u poglavlju IV ovog izvještaja.

Podsjećamo da Ujedinjene nacije definišu objekte koji ne zadovoljavaju potrebne minimalne standarde za stanovanje, i to kada sadrže barem jedan od sljedećih kriterijuma:¹⁵

- Neadekvatan pristup vodi za piće;
- Neadekvatan pristup komunalnoj i drugoj infrastrukturi (kanizacionoj mreži, putnoj mreži, električnoj mreži itd);
- Neadekvatan pristup javnim servisima (školama, bolnicama, javnom prevozu itd);
- Loš strukturalni kvalitet stambenih jedinica (stambene jedinice građene neadekvatnom tehnikom gradnje i/ili od loših materijala, stambene jedinice propale usljed lošeg održavanja i slično, koje su potencijalno opasne po bezbjednost stanovnika);
- Prenaseljenost u smislu prosječne gustine stanovnika po jediničnoj površini naselja, odnosno u smislu velikog broja članova po domaćinstvu;
- Nesiguran pravni status objekata na parcelama (neriješeni imovinsko-pravni odnosi nad objektima i zemljištem).

U vezi sa zatečenim stanjem i nalazima relevantnih istraživanja, kao i planovima iz Strategije socijalne inkluzije Roma i Egipćana 2021-2025, proizilazi potreba djelovanja u pravcu legalizacije postojećih stambenih objekata i obezbjeđenja osnovnih uslova za pristojan život u stambenim objektima koji zadovoljavaju minimalne standarde prava na privatni i porodični život i dom.

Pitanje vlasništva nad izgrađenim objektima i neriješenih imovinsko-pravnih odnosa u vezi zemljišta na kojima su izgrađeni stambeni objekti, uz legalizaciju objekata, mora dobiti sistemski i trajni odgovor, uz kontinuirano osnaživanje i pružanje pravne i administrativne pomoći Romima i Egipćanima u procesu legalizacije. Od legalizacije zavisi rješavanje drugih povezanih pitanja, kakva su poboljšanje infrastrukture, odnosno obezbjeđenje održivog pristupa komunalnoj i drugoj infrastrukturi (kanizacionoj mreži, putnoj mreži, električnoj mreži itd).

Osim legalizacije, kroz postupak koji je Zaštitnik pokrenuo po sopstvenoj inicijativi postavilo se pitanje eventualnog izmještanja naselja "Riversajd" u Beranama, a povodom saznanja da je usljed obilnih padavina krajem 2022. godine naselje opet poplavljeno. U vezi ovog predmeta zatraženo je izjašnjenje od Opštine Berane i Vlade Crne Gore šta su preduzeli, odnosno šta planiraju da preduzmu radi

¹⁴ Podaci istraživanja preuzeti iz Strategije socijalne inkluzije Roma i Egipćana 2021-2025, str. 37-39

¹⁵ OHCHR i UN Habitat, „Pravo na adekvatne stambene uslove“, https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf

rješavanja problema čestih poplava naselja Riversajd, obezbjeđenja adekvatnih uslova za život, odnosno trajnog i održivog rješavanja problema stanovanja mještana ovog naselja. Postupajući po zahtjevu za izjašnjenje, kabinet predsjednika Vlade Crne Gore se obratio Ministarstvu rada i socijalnog staranja, Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava i Ministarstvu finansija. S tim u vezi, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je, u suštini, obavijestilo kabinet predsjednika Vlade, da je ministar obišao Opštinu Berane i razgovarao sa predstavnicima lokalne samouprave, ali i sa predstavnicima raseljenih lica koja stanuju u naselju Riversajd; kao i da su iz domena ovog ministarstva preduzete mjere u cilju pružanja pomoći ovim licima, pa je za 102 porodice od strane stručnih radnika Centra za socijalni rad urađen nalaz i mišljenje radi obezbjeđenja jednokratne novčane pomoći u iznosu od 200,00 eura. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava je, u suštini, obavijestilo kabinet predsjednika Vlade da je ovaj resor od početka uključen u proces i da je uputio dopis Ministarstvu finansija i Vladi Crne Gore kako bi se koristila sredstva iz tekuće budžetske rezerve za izgradnju novih stambenih jedinica za građane naselja Riversajd iz Berana i premještanje naselja na drugu lokaciju; kao i da očekuju da Ministarstvo finansija traži odobrenje Vlade Crne Gore da se odvoje sredstva za izgradnju novih stambenih jedinica za naselje Riversajd, odnosno da Vlada Crne Gore na sjednici donese odluku čime bi se riješila situacija mještana ovog naselja.

Opština Berane je takođe dostavila Zaštitniku izjašnjenje u kojem ga, između ostalog, obavještava da je Opština radi zaštite imovine i stanovništva od poplava preduzela veliki broj aktivnosti; da je po analizi situacije na terenu sazvana sjednica opštinskog tima za zaštitu i spašavanje Opštine Berane kada je dogovoreno da sve službe i opštinska preduzeća budu u stanju pripravnosti i preuzmu aktivnosti iz svojih nadležnosti; da mehanizacija bude na terenu i radi na zaštiti kritičnih tačaka, te da je izvršeno nasipanje riječnog korita rijeke Lim u naselju "Riversajd"; da su članovi opštinskog tima za zaštitu i spašavanje više puta obilazili naselje Riversajd i pomogli sa namirnicama i vodom za piće; da je opština pomogla naselje sa 90 paketa u vidu hrane i pitke vode, a u saradnji sa Direktoratom za vanredne situacije obezbijedila ćebad, odjeću i krevete. U izjašnjenju je dalje navedeno da je na sastanku sa ministrom rada i socijalnog staranja i predstavnicima naselja Riversajd konstatovano da će se, nakon što struka detaljno sagleda problem, razmotriti mogućnosti i opcije za rješavanje ovog problema, a u saradnji sa Vladom Crne Gore i resornim ministarstvima, a uz eventualnu pomoć međunarodnih partnera i organizacija.

U toku postupka pred Zaštitnikom, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava je dostavilo Zaštitniku akt Ministarstva finansija od 20. februara 2023. godine kojim ga, u vezi sa zahtjevom za korišćenje sredstava tekuće budžetske rezerve za izgradnju novih stambenih jedinica za građane Riversajda iz Berana i premještanje naselja na drugu lokaciju, obavještava da je Ministarstvo finansija, a imajući u vidu ugroženost pripadnika romske i egipćanske zajednice i izazove pri rješavanju ove problematike, saglasno da Vlada učestvuje i obezbijedi finansijsku podršku u rješavanju ovog problema do iznosa od 400.000,00 eura iz tekuće budžetske rezerve, uz prethodno pribavljenu saglasnost Vlade Crne Gore.

Dakle, osim pitanja legalizacije, neophodno je razmotriti mogućnost izmještanja u adekvatne stambene objekte koji zadovoljavaju minimalne standarde potrebne za normalni život, ukoliko legalizacija objekata/naselja nije moguća ili je lokacija na kojoj su izgrađeni objekti neodrživa iz razloga navedenih u slučaju naselja Riversajd ili drugih razloga koji trajno ometaju privatni i porodični život Roma i Egipćana, onda se mora ponuditi trajno rješenje kakvo je izmještanje romskih i egipćanskih naselja koje neće povećati nivo segregacije romske i egipćanske zajednice.

Preporuke:

- Prikupiti sistematizovane i raščlanjene podatke o korisnicima Regionalnog stambenog programa, programa socijalnog stanovanja i Programa za legalizaciju prema starosnoj dobi, polu, mjestu prebivališta, broju članova porodice i drugim relevantnim podacima koristeći se Regionalnom metodologijom za mapiranje stanovanja Roma¹⁶;

16 Regionalni savjet za saradnju, „Regionalna mapa za mapiranje stanovanja Roma“, 2020, <https://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/126/regional-methodology-on-mapping-of-roma-housing>

- Usvojiti urbanističke planove za područja stanovanja u kojima žive Romi i Egipćani gdje je legalizacija moguća;
- Kontinuirano pružati podršku i pravno savjetovanje Romima i Egipćanima u procesu legalizacije stambenih objekata;
- Preduzeti mjere i aktivnosti na izmještanju naselja koja se ne mogu legalizovati i/ili ne ispunjavaju minimalne standarde za pristojan i bezbjedan život, uključujući pristup vodi za piće, komunalnoj, kanalizacionoj, putnoj i električnoj mreži, kao i pristup javnim servisima (školama, bolnicama, javnom prevozu itd);
- Smanjiti nivo stambene segregacije romske i egipćanske zajednice u odnosu na većinsku populaciju, kao i nivo prenaseljenosti stambenih objekata u kojima žive pripadnici romske i egipćanske zajednice.

4.3. ZAPOSŁJAVANJE

Prema informacijama koje je tim Zaštitnika pribavio sa terenskih posjeta romskim naseljima uglavnom proizilazi da pripadnici romske i egipćanske zajednice zaposlenje nalaze u komunalnom sektoru, na održavanju higijene, sakupljanju i preradi sekundarnih sirovina i obavljanju drugih fizičkih poslova. U pojedinim lokalnim samoupravama pitanjima Roma i Egipćana u obliku formalnog zaposlenja sa stabilnim radno - pravnim statusom bave se autentični predstavnici zajednice, što je dobra praksa koju treba dalje razvijati u svim lokalnim samoupravama. Takođe, predstavnici zajednice angažovani su u svojstvu medijatora za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja. Međutim, između medijatora postoji nejednako postupanje u smislu radno - pravnog statusa, pa npr. medijatori u zdravstvu imaju mogućnost da zasnuju radni odnos na neodređeno vrijeme, dok medijatori u obrazovanju mogu da zasnuju radni odnos samo na određeno vrijeme, u vezi sa čim je Zaštitnik već postupao i uputio mišljenje sa preporukama nadležnim ministarstvima. Sa druge strane, Evropska komisija konstatuje da se romski i egipćanski posrednici u zdravstvu, zapošljavanju i socijalnoj zaštiti i dalje angažuju kroz projekte sa ograničenim trajanjem, te da ih treba u potpunosti integrisati u sistem kroz ugovore o stalnom zaposlenju.¹⁷

Na evidenciji Zavoda za zapošljavanje na 21. april 2022. godine bilo je 1 335 Roma i Egipćana (739 žena), što predstavlja 2,6% od ukupnog broja registrovanih nezaposlenih lica. Oko 96% registrovanih Roma ima najniži nivo obrazovanja, a manje od 1% ima srednje obrazovanje, što ograničava spektar mogućnosti zapošljavanja. Javni radovi i programi sezonskih radova se organizuju kontinuirano, sa ograničenim dugoročnim efektom.¹⁸

Rezultati istraživanja iz 2022. godine pokazali su da 57,6% ispitanika smatra da su Romi i Egipćani diskriminirani u oblasti rada i zapošljavanja, što je nešto manje u odnosu na istraživanje iz 2020. godine kada je 60,1% ispitanika smatralo da su Romi i Egipćani izloženi diskriminaciji u ovoj oblasti.¹⁹ Na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore prosječno se godišnje nalazi oko 800 lica koja se deklarišu kao pripadnici romske i egipćanske populacije. Učešće žena među njima je oko 55%. U ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti romska i egipćanska populacija učestvuje sa oko 1,85%. Preko 90% registrovanih pripadnika romske i egipćanske populacije čine lica bez zanimanja i stručne spreme. Dalje, istraživanje DeFacta je pokazalo da je 55,8% Roma i Egipćana koji su nezaposleni prijavljeno na Zavod za zapošljavanje, dok 44,2% nije prijavljeno. Od onih koji su prijavljeni, nešto manje od jedne trećine nije registrovano kao pripadnik/ca romske ili egipćanske zajednice. Samo 5,7% Roma i Egipćana koji su registrovani kazalo je da su od Zavoda za zapošljavanje dobili novac da se samozaposle ili da počnu neki posao u posljednje četiri godine. Istraživanje DeFacta je dalje pokazalo da većina pripadnika romske i egipćanske zajednice koja je anketirana nema posao, čak 70,7%. Međutim, prema istraživanju iz 2016. i 2018. godine čak 84,4% i 81,9% pripadnika romske i egipćanske zajednice koja je obuhvaćena istraživanjem nije imala posao. Izražene su razlike između žena i muškaraca, pa je stopa zaposlenosti među muškarcima znatno veća i češće se nalaze u aktivnoj radnoj snazi. Oni

¹⁷ Izvještaj Evropske komisije za 2022. godinu, str. 44

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ CEDEM, *Obrasci i stepen diskriminacije u Crnoj Gori 2022*, novembar 2022. godina

koji su nezaposleni i traže posao to čine u prosjeku 6.7 godina. Ipak, procenat nezaposlenosti prema istraživanjima od 2016. do 2020. godine je u određenom padu, pa je prema istraživanju iz 2016. godine taj procenat iznosio 84,40%; 2018. godine 81,90%, a prema posljednjem istraživanju iz 2020. godine procenat nezaposlenih Roma i Egipćana iznosi 70,7%.²⁰

Preporuke:

- Nastaviti sa kontinuiranim kampanjama koje imaju za cilj podizanje svijesti zajednice o mogućnostima zaposlenja baziranog na stručnoj spremi, profesionalnim i radnim sposobnostima;
- Razmotriti mogućnost uvođenja subvencija i/ili drugih olakšica za poslodavce koji zaposle lica iz romske i egipćanske zajednice;
- Radi podsticanja zaposlenosti pripadnika romske i egipćanske zajednice potrebno je intenzivirati sprovođenje programa stručnog osposobljavanja, prekvalifikacije ili dokvalifikacije, kao i finansijske podrške i podsticaja za samozapošljavanje;
- Potrebno je uspostaviti sistemsku razmjenu podataka između nadležnih institucija i ustanova, radi vođenja evidencije o radno sposobnim korisnicima prava iz socijalne i dječje zaštite, a u vezi sa statusom zaposlenja, stručnog osposobljavanja, prekvalifikacije ili dokvalifikacije pripadnika romske i egipćanske zajednice;
- Na nivou lokalnih samouprava pri kancelarijama za Rome ili drugim organizacionim jedinicama koje se bave položajem ranjivih grupa potrebno je angažovati autentične predstavnike zajednice, kako bi se njihov glas snažnije čuo, a javne politike kreirale na bazi inkluzivnog učešća pripadnika same zajednice.

4.4. RJEŠAVANJE PRAVNOG STATUSA

Romi i Egipćani čine dominantnu kategoriju raseljenih lica u Crnoj Gori koja još uvijek nijesu regulisala pravni status ili se nalaze u riziku od apatridije, jer ta lica ili njihovi roditelji ne mogu da ostvare upis u matične registre u Crnoj Gori ili u državi porijekla.

Nedostaci i poteškoće u pribavljanju ličnih isprava u pojedinim slučajevima doveli su do nemogućnosti raseljenih lica da se vrate na Kosovo ili da se integrišu u mjesto raseljenja, a u nekim slučajevima mogli su da dovedu i do toga da lica nemaju državljanstvo, odnosno da budu apatridi. Nedostatak pristupa ili korišćenja isprava koje izdaju organi u mjestu raseljenja ili mjestu povratka (Kosovo) dovodi do problema u dokazivanju građanskog statusa, dokazivanju prava svojine, ostvarivanju pristupa školovanju i socijalnoj zaštiti i pomoći. Rizik od gubitka državljanstva odnosi se na raseljena lica koja su izgubila svoje isprave ili ih nikada nijesu imala, ili koja su rođena u raseljenju. Zbog toga je izražena potreba za regionalnom saradnjom oko rješavanja ovih pitanja u regionu Zapadnog Balkana, posebno Srbiji, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Kosovu.²¹

Crna Gora je na Globalnom skupu o apatridiji koji je održan u Ženevi u oktobru 2019. godine, preuzela četiri obaveze²², koje se odnose na: 1. nastavak sprovođenja pojednostavljenih procedura za pribavljanje identifikacionih dokumenata kako na nacionalnom nivou tako i u saradnji sa državama porijekla lica pogođenih ovom problematikom; 2. osiguranje upisa u registar rođenih djece napuštene od strane majki, odnosno čije majke nemaju identifikaciona dokumenta; 3. jačanje postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, harmonizovanje propisa kako bi se osigurao neometan pristup pravima za lica koja su dobila status lica bez državljanstva i 4. razmjena iskustva iz oblasti prevencije apatridije sa drugim državama iz regije.

Rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica, pored ostalog, predstavlja dio predpristupnih pregovora između Crne Gore i Evropske unije u okviru Poglavlja 23 - „Pravosuđe i temeljna prava”. Po-

²⁰ Podaci preuzeti iz Strategije socijalne inkluzije Roma i Egipćana 2021-2025, str. 48-50 str.

²¹ Misija OEBS-a na Kosovu, „Procena procesa dobrovoljnog povratka na Kosovo”, oktobar 2014. godina, str. 23, Izvještaj dostupan na linku: <https://www.osce.org/sr/kosovo/129351>

²² Izvještaj sa Globalnog skupa o apatridiji dostupan na linku: <https://www.unhcr.org/ibelong/high-level-segment-on-statelessness-results-and-highlights/>

sljednji izvještaji za Crnu Goru prepoznaju značajan napredak postignut u ovoj oblasti i preporučuju da se osigura logistička pomoć licima koja su sa nekompletnom dokumentacijom podnijela zahtjev za regulisanje statusa, te omogućiti pun pristup pravima.

Trajno rješavanje pravnog statusa raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori omogućeno je priznavanjem prava na stalno nastanjenje ili privremeni boravak, kroz donošenje Zakona o dopunama Zakona o strancima, koji je stupio na snagu 7. novembra 2009. godine. Rok za podnošenje zahtjeva za regulisanje statusa, propisan ovim zakonom, bio je dvije godine, odnosno do 7. novembra 2011. godine. Odgovarajući na potrebu regulisanja pravnog statusa ne malog broja onih koji to nijesu učinili u naznačenom periodu, krajnji rok u kojem su interno raseljena lica sa Kosova mogla podnijeti zahtjev za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine, bio je produžen do 31. decembra 2014. godine, dok je Zakonom o strancima iz 2018. godine omogućeno licima koja su imala odobren privremeni boravak do tri godine da podnesu zahtjev za stalni boravak.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova od 4. novembra 2022. godine koji su dostavljeni Zaštitniku u postupku po pritužbi Evropskog centra za prava Roma, proizilazi da su u periodu od 7. novembra 2009. godine kada je stupio na snagu Zakon o dopunama Zakona o strancima, zaključno sa 7. septembrom 2022. godine raseljena i interno raseljena lica podnijela ukupno 15.258 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja riješeno je 15.144 zahtjeva, dok je po 114 zahtjeva postupak u toku. Od 15.144 riješena predmeta, za 12.404 lica je usvojen zahtjev i odobren stalni boravak ili privremeni boravak do tri godine, 297 zahtjeva je odbijeno, dok su postupci u 2.443 predmeta odbačeni/obustavljeni zbog duplih ili nepotpunih zahtjeva. U aktu Ministarstva je navedeno da značajan broj ovih lica pripada romskoj populaciji.

Raseljenim i interno raseljenim licima se kroz regulisanje statusa omogućava društvena integracija, ostvarivanje prava na rad i zapošljavanje, obrazovanje, stručno usavršavanje, priznavanje diploma i sertifikata, socijalna pomoć, zdravstveno i penzijsko osiguranje, poreske olakšice, pristup tržištu rada i usluga, sloboda udruživanja, povezivanja i članstva u organizacijama koje zastupaju interese radnika ili poslodavaca.

Međutim, iako su obezbijeđene olakšane procedure za regulisanje statusa, uključujući i smanjenje administrativnih taksi, izvjesno je da postoje lica koja su imala poteškoće u matičnim državama u postupku pribavljanja traženih dokumenata. Posebnu podršku i pomoć u regulisanju pravnog statusa potrebno je pružiti licima koja nijesu upisana u matične registre rođenih u Crnoj Gori ili u zemlji porijekla. Prepoznajući ovu potrebu, usvojene su izmjene i dopune Zakona o vanparničnom postupku²³, shodno kojima lica rođena izvan zdravstvenih ustanova mogu u sudskom postupku utvrđivati vrijeme i mjesto rođenja. Sa druge strane, 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.

Dodatna pomoć i zaštita mora biti usmjerena prema osobama sa smanjenom pokretljivošću i osobama smještenim u specijalizovanim ustanovama, kako bi i ta lica mogla da regulišu svoj pravni status u Crnoj Gori i ostvare, odnosno zadrže pristup pravima. Osim toga, moraju se sprovoditi kontinuirane informativne kampanje prema licima čiji su zahtjevi za regulisanje statusa i dalje u radu pred Ministarstvom unutrašnjih poslova, u cilju podsjećanja na važnost pribavljanja dokumenata potrebnih za regulisanje pravnog statusa u Crnoj Gori. Takođe je važno nastaviti saradnju sa zemljama porijekla raseljenih i interno raseljenih lica, obzirom da se ispostavilo da pribavljanje važećih putnih dokumenata iz zemlje porijekla predstavlja ozbiljnu prepreku za lica koja nemaju osnovna lična dokumenta i nijesu u mogućnosti da dokažu svoje državljanstvo. Ovaj problem registrovan je među Romima, Aškalijama i Egipćanima, bilo zbog toga što nikada nijesu registrovani prilikom rođenja ili zato što je evidencija o njima uništena tokom sukoba na Kosovu 1999. godine.

23 "Službeni list Crne Gore", br. 20/15

Uočavajući potrebu za dodatnim naporima da se ova društvena grupa integriše u društvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i predstavništvo Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) u Crnoj Gori formirali su novembra 2017. godine Verifikacioni tim za interno raseljena lica sa Kosova. Cilj djelovanja ovog tima bio je da se izvrše individualne posjete interno raseljenim licima sa Kosova i pruže dodatne informacije potrebne za regulisanje pravnog statusa u Crnoj Gori. Sa ciljem uspostavljanja mehanizama saradnje u rješavanju statusnih pitanja interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori, a u vezi naknadnog upisa u osnovne registre (rođenih, vjenčanih i umrlih) i registar državljana Republike Kosova, još 2013. godine potpisan je Sporazum Vlade Crne Gore i Vlade Kosova. U skladu sa ovim dokumentom, kombinovani biometrijski timovi MUP-a Crne Gore, MUP-a Agencije za civilnu registraciju Kosova, UNHCR i NVO „Pravni centar“ su pružali pravnu i praktičnu pomoć interno raseljenim licima sa Kosova koja borave u Crnoj Gori. Analognu pomoć i podršku u rješavanju pravnog statusa nastavili su da pružaju UNHCR i NVO „Građanska alijansa“.

Preporuke:

- Nastaviti sa primjenom pojednostavljenih procedura (uključujući određene finansijske olakšice) za pribavljanje identifikacionih dokumenata za raseljena i interno raseljena lica čiji su zahtjevi i dalje u radu;
- Dosljedno sprovoditi postupke registracije djece napuštene od majki, kao i djece rođene u zdravstvenoj ustanovi i rođene van zdravstvene ustanove u skladu sa pravom univerzalne registracije prijave rođenja za svu djecu bez izuzetka;
- Nastaviti sa pružanjem pravne i praktične pomoći interno raseljenim licima sa Kosova koja borave u Crnoj Gori, a još uvijek nemaju regulisan pravni status;
- Jačati saradnju sa državama porijekla raseljenih i interno raseljenih lica radi olakšanog pribavljanja dokumentacije neophodne za regulisanje pravnog statusa u Crnoj Gori;
- Nastaviti sa podizanjem svijesti u pravcu afirmacije prava na dobrovoljni povratak, jačanjem bilateralne saradnje nadležnih državnih organa Crne Gore i Republike Kosovo, radi stvaranja uslova za održivi povratak i reintegraciju;
- Intenzivirati aktivnosti kroz Međuinstitucionalnu inicijativu za trajna rješenja za raseljena lica sa Kosova koja se naziva i Skopski proces;
- Kontinuirano organizovati info sesije i druge oblike proaktivnog djelovanja sa licima koja još uvijek nijesu riješila pravni status.

V PREDMETI IZ PRAKSE ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE

Primjer 1:

Radno - pravni status saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja:

Opis slučaja: Podnosilac pritužbe stavio je na teret Ministarstvu prosvjete i Ministarstvu za ljudska i manjinska prava diskriminaciju saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, u vezi sa povredom prava iz rada i po osnovu rada. Zahtjev za zaštitu od diskriminacije temelji se na činjenici da ni jedan saradnik nije zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme, već da, svakogodišnje, zaključuju ugovor na određeno vrijeme, od septembra do juna školske godine. Podnosilac smatra da se ovakvim postupanjem krši pravo na rad i stvara nesigurnost sa brojnim konsekvencama koje ugrožavaju uslove života saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana. Podnosilac pritužbe je prima facie dokazom diskriminaciju učinio vjerovatnom, i to na način što je ukazao na pravo koje je različitim postupanjem dovedeno u pitanje, kao i na lično svojstvo i grupu u odnosu na koju poredi nejednakost. Konkretno, nejednako postupanje zasniva na ličnom svojstvu kakvo je pripadnost grupi izraženoj kroz rad u sistemu obrazovanja na mjestu saradnik u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana, dok položaj predmetnih saradnika upoređuje sa zaposlenima na neodređeno vrijeme u sistemu obrazovanja (nastavnici, profesori, asistenti u nastavi, administrativna i računovodstvena služba, tehnička služba i dr), kao i sa saradnicima za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u oblasti zdravstva, koji zasnivaju radni odnos na neodređeno vrijeme, za razliku od predmetnih saradnika, koji radni odnos zasnivaju isključivo na određeno vrijeme.

Postupanje Zaštitnika: Kako je podnosilac pritužbe akt diskriminacije učinio vjerovatnim, to je teret dokazivanja prešao na Ministarstvo prosvjete, koje je nosilac aktivnosti i odgovorni subjekt u vezi sa zapošljavanjem saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana, a saglasno tadašnjoj Strategiji za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016 - 2020 i pratećim Akcionim planovima. S tim u vezi, Zaštitnik je zatražio izjašnjenje na navode iz pritužbe od Ministarstva prosvjete koje je, u suštini, navelo "da za angažovanje saradnika u socijalnoj inkluziji postoje određeni uslovi koji su slični kao i za asistente u nastavi, a propisani su Pravilnikom o normativima i standardima za sticanje sredstava iz javnih prihoda za ustanove koje realizuju javno važeće obrazovne programe"; kao i da je članom 42a Pravilnika propisano: „Ako se u jednoj školi obrazuje više od 70 učenika pripadnika romske i egipćanske populacije može se odobriti jedan izvršilac na poslovima medijatora za socijalnu inkluziju, a na svakih daljih 70 učenika pripadnika te populacije može se odobriti još po jedan izvršilac na tim poslovima. Ako se u dvije ili više škola obrazuje više od 70 učenika pripadnika romske i egipćanske populacije, tim školama se može odobriti jedan izvršilac na poslovima medijatora za socijalnu inkluziju, a na svakih daljih 70 učenika pripadnika te populacije može se odobriti još po jedan izvršilac na tim poslovima." Takođe, u izjašnjenju je navedeno da se "shodno zakonu, saradnici u socijalnoj inkluziji mogu angažovati najduže na 10 mjeseci, odnosno dok traje nastavna školska godina, na svakih 70 učenika RE pripadnosti, po 1 saradnik u socijalnoj inkluziji".

Ocjena Zaštitnika: Broj izvršilaca u ustanovama koje realizuju javno važeće obrazovne programe, a prema Pravilniku na koje se poziva ministarstvo, nije uslovljen brojem djece, odnosno učenika samo kada su u pitanju saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana, već i drugi kadar, stručni saradnici, saradnici, administrativno - računovodstvena služba, tehnička služba, uključujući i asistente u nastavi. Stoga, prema mišljenju Zaštitnika, tvrdnja da se saradnici u socijalnoj inkluziji ne mogu zaposliti

na neodređeno vrijeme, zbog toga što broj angažovanih saradnika zavisi od broja učenika (jedan saradnik na 70 učenika), nije prihvatljiva. Sa druge strane, ni tvrdnja da za saradnike u socijalnoj inkluziji nije moguće da zasnuju stalan radni odnos zbog činjenice što školska godina traje od septembra do kraja juna nema karakter razumnog i objektivnog opravdanja i duboko se temelji na paušalnom i proizvoljnom pristupu. Zaštitnik nije osporavao da je broj angažovanih saradnika u socijalnoj inkluziji uslovljen brojem učenika iz romske i egipćanske populacije, međutim, ta činjenica, kao što nije smetnja za stalno angažovanje drugog kadra, ne može predstavljati stvarnu smetnju ni za angažovanje na neodređeno vrijeme saradnika u socijalnoj inkluziji, sve dok postoji potreba za njihovim radom saglasno evidentiranom broju učenika. Kada su u pitanju saradnici za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u oblasti zdravstva, koji čine drugu relevantnu uporednu grupu, njihovo zapošljavanje takođe je planirano tadašnjom Strategijom za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016 - 2020 i pratećim Akcionim planovima. Za razliku od saradnika u oblasti obrazovanja, pojedini saradnici u oblasti zdravstva su, prema spisima predmeta, zasnovali radni odnos na neodređeno vrijeme u javnim zdravstvenim ustanovama, jer su se mjere iz Strategije i Akcionih planova, po pitanju stalnog angažmana saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, sa jedne strane, i oblasti zdravstva, sa druge strane, različito (nejednako) sprovodile, i to na štetu prvih, čija je uloga u procesu inkluzije i prevazilaženja barijera u oblasti obrazovanja analogno važna kao i uloga drugih u procesu inkluzije i prevazilaženja barijera u oblasti zdravstva.

Ministarstvo prosvjete nije dokazalo kojim je to objektivnim razlozima trajanje obavljanja poslova saradnik u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja bilo određeno ili kojim je to okolnostima ili događajima koji se nijesu mogli predvidjeti bilo uslovljeno, da bi se u nezanemarljivom vremenskom periodu zaključivali isključivo ugovori o radu na određeno vrijeme, zbog čega je zauzeo stav da je prema saradnicima u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja izvršena diskriminacija po osnovu pripadnosti grupi, a u vezi sa povredom prava iz rada i po osnovu rada i uputio je preporuke

Ministarstvu prosvjete:

- *Da, u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja, preduzme mjere na unaprjeđenju radno - pravnog statusa saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja;*
- *Da u konsultacijama i koordinaciji sa javnim ustanovama obrazovanja, na temelju analize statističkih pokazatelja o broju djece iz romske i egipćanske populacije koji pohađaju, odnosno koji će pohađati javno važeće programe obrazovanja, da saglasnost na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kojima bi se predvidjelo radno mjesto saradnik u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja;*
- *Da aktivnosti i mjere iz nove Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori i pratećih Akcionih planova, a u odnosu na zapošljavanje saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, u potpunosti realizuje, bez izuzetaka po pitanju zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme.*

Preporuka je data i **Ministarstvu za ljudska i manjinska** prava i to:

- *Da prilikom izrade, odnosno usvajanja nove Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori sa dužnom pažnjom uzmu u razmatranje stavove Zaštitnika iznijete u ovom mišljenju, te planiranim aktivnostima i mjerama obezbijede da saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja mogu zasnovati radni odnos na neodređeno vrijeme.²⁴*

Za saradnike u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja još uvijek nijesu stvorene zakonodavne i druge pretpostavke za zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme.

²⁴ Mišljenje dostupno na linku: https://www.ombudsman.co.me/docs/1605170523_301020202-preporuka-mpmlj.mp.pdf. Pogledati i mišljenje sa preporukom koje je dostupno na linku: https://www.ombudsman.co.me/docs/1667911581_27072022_preporuka_mp.pdf

Primjer 2:

Zloupotreba slobode izražavanja na štetu pripadnika romske i egipćanske zajednice

Opis slučaja: Romski savjet je podnio pritužbu Zaštitniku povodom screenshot prepiske studenata Arhitektonskog fakulteta Univerziteta Crne Gore, sa prigovorom da sadrži elemente diskriminacije i govora mržnje prema Romima. Screenshot prepiska je učinjena javnom na društvenoj mreži (Instagramu). Na osnovu uvida u spornu screenshot prepisku proizilazi da je određena grupa lica komunicirala na viber platformi i tom prilikom iznijela stavove sljedeće sadržine: „nije no konik glibavi; zato i nisu smjeli uzivo da nam daju ovo, je li moguće hotel na konik da radimo; Levo pumpa, iza crkva, desno cigani.... Inače za promenu lokacije moramo izneti neke argumente, pošto pretpostavljam da će pitati; A što jes, lokacija je sugava; reci l'm da je lokacija na konik ako nisu znali; ne treba preko argument; reci da može na konik ako radimo centar za migrante egipcane“. U okviru iste viber grupe postavljeno je pitanje o promjeni lokacije, za koju je glasalo 18 članova grupe, ili 90%, dok su dva (2) člana bila protiv. Sporna screenshot prepiska objavljena je na društvenoj mreži, a nju je pratio sljedeći opis: „Predrasude, Stereotipi, Odbojnost, govor mržnje, sve je to stalo u par rečenica.“ „ovo su komentari studenata arhitektonskog fakulteta u podgorici nakon dobijene lokacije za semestralni rad. ovo su dječica od 20 i kusur godina na korak od diplome i zvanja visokoškolaca i akademske građanštine ...“

Postupanje Zaštitnika: Uzimajući u obzir povod obraćanja, kontekst i okolnosti predmeta, u postupku pred Zaštitnikom trebalo je utvrditi da li je tim porukama, koje su učinjene javnim, zloupotrijebljeno pravo na slobodu izražavanja kršenjem prava drugih, u smislu člana 17. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim je zabranjena zloupotreba prava.²⁵ Drugim riječima, u predmetu odlučivanja postavljeno je pitanje da li su lica iz sporne viber grupe, čiji je sadržaj poruka učinjen javnim, zloupotrijebile pravo na slobodu izražavanja demonstrirajući uvredljive i stigmatizujuće stavove i mišljenja prema Romima, odnosno izražavajući distancu i odbojnost prema naselju Konik u kojem, između ostalih, žive i pripadnici romske i egipćanske zajednice. Prilikom donošenja mišljenja da li u spornoj komunikaciji ima govora mržnje kao oblika diskriminacije cijenjene su specifične okolnosti i to: (a) kontekst u kojem su upotrijebljene poruke; (b) sposobnost lica koja su činila viber grupu za vršenje uticaja na druge; (c) priroda i snaga jezika koji je korišćen (da li poruke sadrže dezinformacije, negativnu stereotipizaciju i stigmatizaciju ili na drugi način doprinose podsticanju na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije); (d) sredstvo komunikacije; (e) priroda potencijalne publike i dr.²⁶

Ocjena Zaštitnika: Zaštitnik nije doveo u pitanje pravo lica koja su komunicirala u okviru viber grupe, a za koje se pretpostavlja da su studenti/kinje Arhitektonskog fakulteta Univerziteta Crne Gore, da izražavaju svoje ideje i stavove u vezi sa dodijeljenom lokacijom za izgradnju hotela. U svjetlu ovog slučaja, nesporno je da sloboda izražavanja uključuje pravo preispitivanja i kritikovanja odluke o dodijeljenoj lokaciji, kao i negodovanje i zahtjeve za promjenu lokacije. Međutim, sloboda izražavanja ne može se manifestovati na način kojim se vrijeđa, omalovažava i stigmatizuje određena grupa ljudi, odnosno zajednica, stavljanjem etikete „glibavih“ i „šugavih“. Naročito zabrinjava sumnja da je neprimjeren i uvredljiv govor prema romskoj i egipćanskoj zajednici prisutan u diskursu studenata/kinja Arhitektonskog fakulteta UCG, od kojih se očekuje da razvijaju vrijednosti koje prihvataju različitosti i odbacuju svaki vid stigme i diskriminacije kao neprihvatljiv. Studenti/kinje su budući akademski građani/ke čiji stavovi imaju uticaj na generacije različite životne dobi i interesovanja, što se reflektuje u okviru visokoškolske ustanove u kojoj pohađaju obrazovni program i što će se dalje, po zaposlenju, reflektovati u radnom okruženju. Prava i slobode pretpostavljaju i obaveze kakva je, između ostalih, da se u najvećoj mogućoj mjeri izbegavaju izjave koje vrijeđaju druge i predstavljaju napad na njihova prava.²⁷ Slobodi izražavanja je inherentna obaveza obeshrabrenja neodgovornih aktera koji njenom zloupotrebom krše prava drugih i dovode u pitanje vitalne vrijednosti društva. Prema ECRI-jevoj preporuci u pogledu Opšte politike br. 15, govor mržnje podrazumijeva zagovara-

²⁵ Vidjeti predmet ESLJP, Molnar protiv Rumunije, predstavka br. 16637/06, stav 23

²⁶ Preporuka ECRI-ja u pogledu Opšte politike br. 15 o borbi protiv govora mržnje, tačka 16

²⁷ ESLJP, *Vejdeland i drugi protiv Švedske* (Predstavka br. 1813/07), Presuda od 9. februara, 2012. godine, stav 57

nje, promociju ili podsticanje, u bilo kojem obliku, na ocrnjivanje, mržnju ili klevetanje, kao i uzne-
miravanje, vrijeđanje, negativnu stereotipizaciju, stigmatizaciju ili prijetnju. S tim u vezi je i praksa
Evropskog suda za ljudska prava saglasno kojoj raspirivanje mržnje ne obuhvata nužno poziv na
čin nasilja ili druga krivična djela, već da napadi počinjeni vrijeđanjem, ismijavanjem ili klevetanjem
određenih grupa stanovništva mogu biti dovoljni kako bi se vlasti opredijelile za suzbijanje rasistič-
kog govora uprkos slobodi izražavanja koja se ostvaruje na neodgovoran način. Iako u spornoj viber
komunikaciji²⁸ nema elemenata direktnog poziva na nasilje prema romskoj i egipćanskoj zajednici
koja živi u naselju Konik, ona je obojena uvredljivim i ponižavajućim komentarima kojima se ismijava
i etiketira ova zajednica kao "šugava" i "glibava". Ovakvim izjavama i stigmatizujućim komentarima se
opravdava i podstiče distanca i izolovanost prema romskoj i egipćanskoj zajednici, što dalje dovodi
do diskriminacije i produbljenja etničke distance. Prema relevantnim sociološkim istraživanjima
najveći stepen ukupnog etničkog distanciranja u Crnoj Gori je upravo prema Romima²⁹. Uzimajući u
obzir sve okolnosti ovog predmeta, te činjenicu da je sporna screenshot prepiska putem društvene
mreže dospjela do šire javnosti, Zaštitnik je ocijenio da je ona nespojiva sa vrijednostima demokra-
tije i ljudskih prava, te stoga, shodno članu 17. Konvencije, ne može uživati zaštitu prava na slobodu
izražavanja iz člana 10. Konvencije, zbog čega je dao preporuke

Univerzitetu Crne Gore:

- *Da sa stanovišta svojih nadležnosti preispita da li su nosioci komunikacije iz predmetne screenshot prepiske studenti/studentkinje Arhitektonskog fakulteta, i da shodno utvrđenom, preduzme adekvatne mjere i radnje;*
- *Da radi prevencije govora mržnje i promocije kontranarativa organizuje obuke za studente/studentkinje, uključujući Arhitektonski fakultet, kako bi se bliže upoznali sa pravom na slobodu izražavanja, odnosno zloupotrebom ove slobode kršenjem prava drugih.*

Postupajući po datim preporukama Univerzitet Crne Gore nas je obavijestio da je Komisija za obezbjeđenje i unapređenje kvaliteta Arhitektonskog fakulteta donijela Zaključak br. 01-613/22 od 4. maja 2022. godine, a Vijeće istog fakulteta Odluku br. 01-637/22 od 25. maja 2022. godine. Istovremeno smo obaviješteni da je o sadržini predmetnog mišljenja sa preporukama obaviješten Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore, kako bi Centar za ljudska prava te jedinice, posredstvom Studentskog parlamenta Univerziteta Crne Gore, organizovao obuke za bliže upoznavanje sa pravom na slobodu izražavanja, odnosno zloupotrebom ove slobode kršenjem prava drugih, a sve u cilju prevencije govora mržnje i promocije kontranarativa. Iz Zaključka, u suštini, proizilazi da Arhitektonski fakultet UCG izražava punu podršku svim aktivnostima Zaštitnika i osuđuje rječnik sa elementima diskriminacije i netolerancije; da ova institucija nema mogućnost da utvrdi autentičnost predmetne screenshot prepiske u okviru izvjesne privatne viber grupe, niti način kako je ista dospjela na društvene mreže; ali da Komisija za obezbjeđenje i unapređenje kvaliteta u svrhu prevencije širenja govora mržnje preporučuje akademskom osoblju i svim zaposlenima da kontinuirano podsjećaju studente na granice slobode izražavanja i opšte vrijednosti tolerancije. Iz Odluke Vijeća Arhitektonskog fakulteta proizilazi da je ovo Vijeće razmatralo Zaključke Komisije za obezbjeđenje i unapređenje kvaliteta Arhitektonskog fakulteta u Podgorici i donijelo odluku o njihovom usvajanju.

Primjer 3:

Neopravdano miješanje u sferu privatnog života podrivanjem identiteta Roma i Egipćana

Opis slučaja: Zaštitnik je, saglasno odredbi člana 28. stav 2. Zakona o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, pokrenuo postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda po sopstvenoj inicijativi, a povodom projekta koji je NVO Crnogorska kulturna mreža pokrenula pod nazivom "Crna Gora bez podjela". U objavi Crnogorske kulturne mreže od 20. jula 2022. godine³⁰ predstavljen je projekat "Crna Gora bez podjela", a na prvobitnim fotografijama koje ilustruju projekat narodi Crne Gore

²⁸ *Ibid*, stav 55

²⁹ Vidjeti npr. Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), „Međuetnički odnosi i etnička distanca u Crnoj Gori“, jun 2019. godina

³⁰ <https://www.crnogorska-kulturna-mreza.org/novi-projekat-ckm-a-crna-gora-bez-podjela/>

su predstavljeni u narodnim nošnjama, dok su Romi prikazani u radnoj uniformi gradske čistoće. Iste fotografije bile su prisutne i na bilbordima. Nakon reagovanja romske zajednice i organizacija koje se bave pravima Roma sporne fotografije su uklonjene sa bilborda i zvaničnog sajta CKM, a na novim fotografijama Romi su predstavljeni u narodnoj nošnji.³¹

Postupanje Zaštitnika: Uzimajući u obzir činjenično stanje, kontekst i okolnosti predmeta trebalo je utvrditi da li je spornim fotografijama koje su učinjene javnim zloupotrijebljeno pravo na slobodu izražavanja kršenjem prava drugih, u smislu člana 17. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim je zabranjena zloupotreba prava, kao i da li su sporne fotografije kroz negativno stereotipiziranje romske zajednice uticale na njen identitet, kao i na osjećaje samovrijednosti i samopouzdanja, i na taj način proizvele posljedice na privatni život pripadnika te zajednice. S tim u vezi, Zaštitnik je zatražio od NVO Crnogorska kulturna mreža da se izjasni i obavijesti nas kojim razlozima se vodila prilikom predstavljanja romske zajednice isključivo kao radnika/ca komunalnog preduzeća, a ne zajednice koja ima svoju posebnost, svoju kulturu, tradiciju i identitet. Crnogorska kulturna mreža se, u suštini, izjasnila da se CKM javno izvinila svim pripadnicima RE populacije i njihovoj krovnoj instituciji Romskom savjetu; da u pomenutoj kampanji nijesu imali namjeru da diskriminišu Rome kao narod, već da su se vodili mišlju da je, zbog nemogućnosti da obezbijede njihove adekvatne narodne nošnje, ipak bolje da se pojave u kampanji i na taj način da ne budu diskriminirani kao ljudi.

Ocjena Zaštitnika: Iako sporne fotografije ne sadrže elemente direktnog poziva na nasilje prema romskoj zajednici, one šalju diskriminatorne, uvredljive, ponižavajuće poruke, izjednačavanjem romske narodne nošnje sa radnom uniformom gradske čistoće. Ovakvo predstavljanje romske zajednice posebno zabrinjava što su fotografije nastale u okviru projekta "Crna Gora bez podjela" čiji bi osnovni cilj trebao biti promovisanje različitosti i afirmacija kulture prihvatanja kroz autentično predstavljanje svih zajednica. Sporne fotografije obesmislele su naziv projekta i izazvale ljutnju i osudu same romske zajednice, produbljujući osjećaj izlovanosti, marginalizacije i distance kojem su Romi prema relevantnim sociološkim istraživanjima još uvijek izloženi.³² U odnosu na pitanje da li je spornim fotografijama uticano na aspekt socijalnog identiteta Roma, ukazano je da je pojam „privatnog života“ u smislu člana 8. Konvencije vrlo širok te da ga nije moguće iscrpno definisati. Pojam privatne autonomije može se odnositi na višestruke aspekte fizičkog i socijalnog identiteta pojedinca. U tom pravcu, Evropski sud za ljudska prava je prihvatio da se etnički identitet pojedinca mora smatrati elementom prava na privatni život.³³ Drugim riječima, kada bilo kakvo negativno stereotipiziranje zajednice dostigne određeni stepen ono može uticati na identitet te zajednice kao i na osjećaje samovrijednosti i samopouzdanja njenih članova. U tom smislu ono može uticati i na privatni život pripadnika te zajednice.³⁴ Dalje, predstavljanje Roma u okviru projekta Crnogorske kulturne mreže naišlo je na osudu same romske zajednice koja je tim povodom Zaštitniku podnijela dvije pritužbe. Negodovanje, osudu, diskriminaciju, kao i osjećaj poniženja i uvrede javno su izrazili predstavnici organizacija koje staju u njihovu zaštitu, dok su pripadnici romske zajednice javno izrazili protest uklanjanjem dijela bilborda na kojem su se nalazila lica Roma u uniformama gradske čistoće, poručujući da njih niko neće ponižavati. Slijedom iznijetog, Zaštitnik je donio mišljenje da je predstavljanje Roma u radnoj uniformi gradske čistoće neprihvatljivo i nedopustivo, te da je negativna stereotipizacija uticala na njihov osjećaj samovrijednosti i samopouzdanja proizvedeći posljedice na privatni život pripadnika ove zajednice. S tim u vezi, sporno predstavljanje Roma dovelo je do neopravdanog miješanja u sferu privatnog života podrivanjem njihovog identiteta, suprotno članu 40. Ustava Crne Gore i članu 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pa kao takvo ne može uživati ni zaštitu prava na slobodu izražavanja iz člana 10. Konvencije, zbog čega su date preporuke

NVO Crnogorska kulturna mreža:

- *Da ubuduće kroz svoje projektne i druge aktivnosti ne diskriminiše ni jednu zajednicu, već da na načelima jednakosti i promocije različitosti sve zajednice predstavlja na autentičan način uvažavajući*

³¹ *Ibid*

³² Vidjeti npr. Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), „*Međuetnički odnosi i etnička distanca u Crnoj Gori*“, jun 2019. godina

³³ Vidjeti *S. i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 30562/04 i 30566/04, stav 66, od 4. decembra 2008. godine i *Ciubotaru protiv Moldavije*, br. 27138/04, stav 49, od 27. aprila 2010. godine

³⁴ Vidjeti *Aksu protiv Turske*, (zahtjevi br. 4149/04 i 41029/04), presuda od 15. marta 2012. godine, stav 58

njihovu istoriju, kulturu i tradiciju;

- *Da nedostatkom informacija i znanja o pojedinim pitanjima ne pravda diskriminatoran i ponižavajući tretman određene zajednice, već da na osnovu punih, provjerenih i pouzdanih informacija kreira i sprovodi projektne aktivnosti.*

Primjer 4:

Diskriminacija motivisana predrasudom prema pripadnici romske zajednice

Opis slučaja: Pritužbu je podnio Romski savjet u ime X.X. iz Nikšića, kojom je ukazao na diskriminaciju u vezi sa otvorenim prijetnjama, napadom na njenu stoku i paljenjem objekata. U pritužbi se, u suštini, navodi: da je X.X. iz Nikšića, vrijedan i cijenjen član romske zajednice i da se bavi stočarstvom; da je posljednjih godina primijećeno sve više nemilih događaja, kao što su napad na njenu stoku, paljenje objekata i otvorene prijetnje, koji su uredno prijavljivani, ali da ni to nije zaustavilo izlive mržnje prema njoj; da je noći između 3. i 4. maja 2022. godine zapaljen njen objekat na Krnovu, zbog čega je ostala bez smještaja za mnogobrojnu stoku; da se boji za svoju sigurnost jer se potpisuje peticija od strane mještana da bi se njen rad prekinuo; da imanje koje koristi nije u njenom vlasništvu, već vlasništvu opštine.

Postupanje Zaštitnika: U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti Zaštitnik je pokrenuo postupak i zatražio izjašnjenje na navode iz pritužbe od Uprave policije - Centra bezbjednosti Nikšić, kao i od opštine Nikšić. Od Uprave policije je traženo izjašnjenje na navode iz pritužbe, kao i da nas obavijesti o postupanju Centra bezbjednosti Nikšić po prijavama X.X., kako zbog događaja od noći između 3. i 4. maja 2022. godine, tako i po prethodnim prijavama, ukoliko ih je bilo. Od opštine Nikšić je traženo izjašnjenje na navode iz pritužbe kao i da nas obavijesti šta je preduzela, odnosno šta planira da preduzme u cilju iznalaženja modaliteta za adekvatno rješavanje slučaja X.X. Iz spisa predmeta pred Zaštitnikom utvrđeno je da su policijski službenici CB Nikšić u periodu od 30. oktobra 2018. godine do 8. juna 2022. godine postupali po devet (9) prijava građana, u kojima je kao oštećena bila X.X., a na osnovu kojih je podneseno devet (9) Zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog izvršenih prekršaja iz oblasti Zakona o javnom redu i miru. U postupku utvrđivanja prekršajno - pravne odgovornosti protiv jednog (1) lica je izrečena novčana kazna; tri (3) zahtjeva su odbačena, dok je postupak po pet (5) zahtjeva u toku. Dalje, policijski službenici Centra bezbjednosti Nikšić su, 26. februara 2021. godine, postupajući po prijavi X.X. u vezi oštećenja nadgrobnog krsta na grobu njenog poživšeg oca, formirali krivični predmet i Osnovnom državnim tužilaštvu u Nikšiću podnijeli krivičnu prijavu protiv NN izvršio-oca, zbog izvršenog krivičnog djela povreda groba iz člana 411 Krivičnog zakonika Crne Gore, dok su, povodom događaja u noći između 3. i 4. maja 2022. godine, formirali spise predmeta koji su dostavljeni državnim tužiocu Osnovnog državnog tužilaštva u Nikšiću, na ocjenu i mišljenje.

Ocjena Zaštitnika: Polazeći od utvrđenih činjenica, konteksta i okolnosti, cijenjeno je da predmet treba ispitati sa aspekta prava na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 40. Ustava Crne Gore i člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. S tim u vezi, a imajući u vidu neposredne posljedice događaja u noći između 3. i 4. maja, kada je X.X. zapaljen objekat u kojem je bila smještena njena stoka, to je proizlazila odgovornost organa vlasti u pogledu njenih životnih uslova. Dakle, pitanje životnih uslova X.X. nesumnjivo spada u obim njenog prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, odnosno njenog doma. Prema mišljenju Zaštitnika, policijski službenici su se morali sa više pažnje i obazrivosti baviti potencijalnim motivom pristrasnosti, odnosno ispitati indikatore koji eventualno mogu da sugerišu da je prijavljivano ponašanje bilo motivisano, u cjelini ili djelimično, predrasudom prema X.X. zbog njene pripadnosti romskoj populaciji. Kontinuitet prijava od 2018. godine zahtijevao je aktivniji odnos policijskih službenika u smislu evidentiranja potencijalnog motiva zasnovanog na predrasudi, kao prvog koraka u lancu zaštite. Imajući u vidu da se ovaj predmet odnosi na ugrožavanje sigurnosti, fizičkog i psihičkog integriteta X.X., a u vezi sa ometanjem njene djelatnosti u vidi paljenja objekata u kojima je bila smještena njena stoka, Zaštitnik je bio mišljenja da je, između ostalog, prijavljeno ponašanje u noći između 3. i 4. maja imalo neposredne posljedice na način života X.X., pa samim tim i njen privatni i porodični život.³⁵ U vezi sa iznijetim date su preporuke

³⁵ Vidjeti slično, presudu Velikog vijeća ESLJP u predmetu *Čapman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Chapman v. the United Kingdom [GC]], br. 27238/95, stav 73

Upravi policije - Centru bezbjednosti Nikšić:

- *Da po eventualnim budućim prijavama podnositeljke pritužbe, u istim i/ili analognim činjenično - pravnim okolnostima, sa dužnom pažnjom ispita indikatore predrasuda radi identifikovanja potencijalnog motiva mržnje zasnovanog na predrasudi/ama prema podnositeljki pritužbe;*
- *Da prati situaciju mogućih konflikata između lokalnog stanovništva i podnositeljke pritužbe, te da u skladu sa svojim ovlaštenjima djeluje i proaktivno i reaktivno.*

Preporuka je upućena i

Opštini Nikšić:

- *Da u skladu sa Lokalnim akcionim planom za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u opštini Nikšić preduzme mjere i aktivnosti na poboljšanju uslova života i stanovanja podnositeljke pritužbe, obezbjeđujući joj nesmetane uslove za bavljenje stočarstvom kao djelatnošću od koje živi zajedno sa porodicom.*

Nakon upućenih preporuka Uprava policije - Centar bezbjednosti Nikšić je dostavila izvještaj u kojem je, u suštini, navela da će policijski službenici Odjeljenja bezbjednosti Nikšić, kao i do sada, po svim prijavama građana, pa tako i građanke X.X., postupati krajnje odgovorno i profesionalno, shodno zakonskim ovlaštenjima, poštujući prava svakog građanina zagarantovana Ustavom Crne Gore i međunarodnim konvencijama. Dalje se navodi da će policijski službenici, poštujući date preporuke, po eventualnim budućim prijavama građanke X.X. u istim ili sličnim situacijama, kao i do sada, posvetiti dužnu pažnju identifikovanju potencijalnog motiva mržnje zasnovanog na predrasudama prema X.X., kao i da će pratiti situaciju vezano za eventualne konflikte između lokalnog stanovništva i građanke X.X., te u skladu sa tim preduzimati odgovarajuće mjere i radnje iz svoje nadležnosti.

Opština Nikšić je u izvještaju o postupanju po datoj preporuci, u suštini, navela da su aktivnosti predviđene Lokalnim planom, a koje tek treba da realizuju, sljedeće: Analiza stanja i realizovanih aktivnosti i mjera, shodno aktivnostima Lokalnog plana za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u opštini Nikšić za period 2018-2022. godina; Identifikovanje (ne) legalizovanih stambenih objekata; Analiza stanja romskih naselja i identifikovanje aktivnosti i mjera koje je potrebno preduzeti; Organizovanje kampanja o značaju zdravstvene zaštite i mogućnostima sprovođenja; Jačanje kapaciteta RE medijatora u zdravstvenom sistemu; Osnaživanje obrazovnih institucija na lokalnom nivou u svrhu povećanja kvaliteta obrazovanja romske i egipćanske populacije; Uvođenje prilagođenih edukativnih programa za Rome i Egipćane radi povećanja nivoa kvalifikacija i vještina; Informisanje i motivisanje institucija i poslodavaca o benefitima pri zapošljavanju romske i egipćanske populacije. U izvještaju se dalje navodi da se u sklopu analize stanja romskih naselja i identifikovanja aktivnosti i mjera koje je potrebno preduzeti, kao kriterijumi ili potencijalni kriterijumi, mogu izdvojiti: neadekvatan pristup vodi za piće; neadekvatan pristup komunalnoj i drugoj infrastrukturi (kanalizacionoj mreži, putnoj mreži, električnoj mreži itd); loš strukturalni kvalitet stambenih jedinica (stambene jedinice građene neadekvatnom tehnikom gradnje i/ili od loših materijala, stambene jedinice propale usljed lošeg održavanja i slično, koje su potencijalno opasne po bezbjednost stanovnika); prenaseljenost u smislu prosječne gustine stanovnika po jediničnoj površini naselja, odnosno u smislu velikog broja članova po domaćinstvu; nesiguran pravni status objekata na parcelama (neriješeni imovinsko - pravni odnosi nad objektima i zemljištem) itd.

U vezi sa konkretnim slučajem X.X. opština Nikšić navodi da je za izgradnju privremenog pomoćnog objekta - ekonomski objekat X.X. izdato obobrenje za izgradnju istog, sa pratećim objektima za lokaciju Ul. Trebeška, u obuhvatu PUP-GUR-a opštine Nikšić, shodno Odluci o davanju na privremeno korišćenje zemljišta X.X., do privođenja prostora namjeni („Službeni list Crne Gore - opštinski propisi“, br. 45/20), a sa namjenom izgradnje privremenog objekta za gajenje životinja. Iz Opštine ističu da je na inicijativu X.X. izdato navedeno odobrenje, a da je do napada na objekat došlo na drugoj lokaciji, odnosno na Krnovu, zbog čega je, kako navode, upitno premještanje objekta i nesmetano obavljanje djelatnosti na bilo kojoj lokaciji, jer isto ne garantuje dalju bezbjednost X.X. po pitanju potencijalnog ponavljanja incidenata na bazi djela iz mržnje, zbog čega smatraju da model rješavanja problema

ne treba tražiti od opštine Nikšić, već da je isto u nadležnosti Uprave policije - Centra bezbjednosti Nikšić, zbog potrebe identifikovanja potencijalnog motiva mržnje zasnovanog na predrasudi/ama prema X.X.

Primjer 5:

Potencijalno iseljenje romskih porodica iz naselja Sutomore u opštini Bar i prijetnja od beskućništva

Opis slučaja: Zaštitnik je, nakon što je 10. juna 2022. godine obišao tri (3) naselja u Baru u kojima žive Romi i Egipćani, pokrenuo postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda po sopstvenoj inicijativi, a saglasno odredbi člana 28. stav 2. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Prilikom obilaska romskog naselja Sutomore (bivše dječije odmaralište) u kojem živi nekoliko porodica, obaviješteni smo da za porodice X.X., X.Y. i X.Z. prijeti rušenje objekata u kojima žive i iseljenje. Ove informacije dale su povoda da Zaštitnik pokrene postupak po sopstvenoj inicijativi radi ispitivanja osnovanosti navoda o iseljenju romskih porodica i eventualnom ostanku bez objekata za stanovanje.

Postupanje Zaštitnika: U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti Zaštitnik je pokrenuo postupak i zatražio od opštine Bar i Glavnog grada Podgorica da se izjasne na iznijeta saznanja, kao i da nas obavijeste šta su preduzeli, odnosno šta planiraju da preduzmu na rješavanju stambenih potreba mještana iz romskog naselja Sutomore. U izjašnjenju opština Bar je, u suštini, obavijestila Zaštitnika da su nadležni organi lokalne uprave sa posebnom pažnjom pristupili navedenoj problematici u skladu sa svojim nadležnostima i mogućnostima, te blagovremeno preduzeli sve radnje informisanja nadležnih institucija i organizacija na navode koji su se odnosili na mogućnost iseljenja porodica X.X. X.Y. i X.Z. U izjašnjenju Sekretarijata za kulturu, sport i mlade opštine Bar je, u suštini, navedeno da je opština Bar, odnosno Sekretarijat, a nakon određenih informacija i inicijalne sumnje da porodice X.X. X.Y. i X.Z. mogu ostati bez adekvatnog smještaja, uputila službenika čija su nadležnost manjinska prava i slobode da prikupi realne i vjerodostojne informacije sa terena, na osnovu kojih bi reagovali shodno svojim nadležnostima; da je 10. juna 2022. godine organizovana posjeta terenu od strane predstavnica institucije Zaštitnika, u pratnji samostalnog savjetnika za manjinska prava i slobode i kontakt osobe ispred opštine Bar, kada su neposredno uzete izjave od strane prisutnih članova porodica X.X. X.Y. i X.Z. koji su prisutne veoma šturo informisali kako im je "neki čovjek" rekao da moraju da se sele jer će navodno te barake biti srušene; da iz uvida u List nepokretnosti broj 99, KO Sutomore, na katastarskoj parceli br. 2016/1 jasno proizilazi da je Dječje i omladinsko odmaralište, odnosno lokalitet gdje su trenutno smještene romske porodice, svojina Države Crne Gore 1/1, kojom raspolaže Glavni grad Podgorica 1/1; da smatraju da rješavanju ovog problema, s obzirom na složenost i specifičnost situacije, treba pristupiti multidisciplinarno i koordinirano, prije svega sa Glavnim gradom Podgorica, kao i sa svim relevantnim institucijama i subjektima na lokalnom i državnom nivou; da će opština Bar odlučno nastojati da zaštiti sva garantovana ljudska prava i slobode tako da će, u konkretnom slučaju, preduzeti sve mjere i aktivnosti u skladu sa njenim realnim kapacitetima i zakonskim mogućnostima. U Informaciji Glavnog grada Podgorica je, u suštini, navedeno: da je objekat odmarališta u vlasništvu Glavnog grada, da detaljni planski dokument ne predviđa postojanje ovog tipa objekta, te da se godinama nalazi u nezadovoljavajućem stanju, zbog čega Glavni grad planira da sa dužnom pažnjom i u skladu sa propisima pristupi valorizaciji ove imovine, a finansijska sredstva koristi za unaprjeđenje stanja odmarališta na Veruši; da Glavni grad nije preduzeo bilo kakve korake u cilju traženja oslobađanja objekata ovog odmarališta od njegovih trenutnih korisnika, jer nijesu ni bili obaviješteni da se isti koristi za namjene stanovanja; da stanovnici Bara, koji borave u objektima Odmarališta u Sutomoru, imaju pravo zatražiti rješavanje statusa, u skladu sa propisima koji su regulisali ovu oblast; da se u konkretnom slučaju radi o stanovnicima druge opštine, zbog čega Glavni grad Podgorica nema ni institucionalnu, ni drugu mogućnost djelovanja.

Ocjena Zaštitnika: Kako se najvažnija pitanja u ovom predmetu odnose na prava zaštićena članom 40. Ustava Crne Gore i članom 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Zaštitnik je prvo razmotrio da li bi iseljenje porodica X.X. X.Y. i X.Z. predstavljalo ometanje prava koja

štite ovi članovi. Nesporno je da su porodice X.X. X.Y. i X.Z. više godina živjele u napuštenom odmaralištu i baraci/limenom objektu koji su naknadno sagradili, na zemljištu koje je svojina Države Crne Gore 1/1, a kojim raspolaže Glavni grad Podgorica 1/1. Međutim, godinama nije preduzet nijedan korak ka njihovom iseljavanju, što znači da su lokalne vlasti de facto tolerisale bespravno romsko naselje, pa su porodice X.X. X.Y. i X.Z. zasnivale svoj život na očekivanju da će takva neaktivnost da potraje. Po mišljenju Zaštitnika, ova je činjenica bila od izuzetnog značaja i trebalo je uzeti u obzir. Potencijalno iseljenje dovelo bi porodice Bisljimi u beskućništvo zajedno sa više od desetero djece. U datim okolnostima Zaštitnik je smatrao da domovi porodica X.X. X.Y. i X.Z., kod činjenice da nemaju drugi rezervni smještaj, predstavljaju njihove „domove“ u smislu člana 8. Konvencije. Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, ovakva klasifikacija zasniva se na činjeničnom stanju i ne zavisi od pitanja zakonitosti njihove državnine prema domaćem zakonodavstvu.³⁶ Dalje je trebalo razmotri da li bi ovo ometanje, ako se ostvari, bilo u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu radi ostvarenja jednog ili više legitimnih ciljeva navedenih u stavu 2. člana 8. Konvencije.³⁷ Zaštitnik nije osporavao da je legitimno da vlasti pokušaju da povrate posjed nad zemljištem od lica koja nemaju pravo državnine nad njim. Pored toga, nesporno je da se u naselju Sutomore nalazi oronuli i zapušteni objekat bivšeg dječijeg odmarališta koji ne zadovoljava relevantne građevinsko – urbanističke zahtjeve. S tim u vezi, legitimna je namjera lokalnih vlasti da zemljište i objekat koje koriste porodice X.X. X.Y. i X.Z. valorizuju. Unaprjeđenje gradske sredine uklanjanjem objekata koji ne zadovoljavaju relevantne arhitektonske i tehničke uslove predstavlja legitimni cilj u interesu ekonomske dobrobiti i zaštite zdravlja i prava drugih i može u načelu opravdati ometanje prava iz člana 8. Konvencije, zbog čega se u konkretnom postavilo pitanje „neophodnosti mjere u demokratskom društvu“. U odnosu na pitanje neophodnosti iseljenja, obaveza je nacionalnih vlasti da pokažu da je iseljenje nužno, u suprotnom, legitimni interes države da kontroliše svoju imovinu od sekundarnog je značaja u odnosu na pravo pojedinaca na poštovanje njihovog doma.³⁸ Isto tako potencijalnu mjeru iseljenja moralo bi pratiti razmatranje svih posebnih okolnosti, kao što su porodične prilike, broj djece, socijalni status, kao i moguće posljedice, kao što je beskućništvo. U konkretnom slučaju, opština Bar i Glavni grad Podgorica bi morale uzeti u obzir ranjiv položaj porodica X.X. X.Y. i X.Z., loš socijalni i materijalni status, kao i opterećenost rizikom od beskućništva. To dalje znači da bi odlučivanje o vremenu i modalitetima eventualnog iseljenja moralo pratiti obezbjeđenje alternativnog smještaja, pomoć pri regulisanju statusa u Crnoj Gori (ukoliko on nije riješen), kao i podrška u ostvarivanju prava na socijalno stanovanje. Slijedom izloženog, a radi prevencije neopravdanog miješanja u pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života porodica X.X. X.Y. i X.Z. koje se nalaze u riziku od iseljenja iz objekata u kojima žive, Zaštitnik je preporučio

Opštini Bar:

- *Da, ukoliko do sada nije, donese Lokalni program socijalnog stanovanja i Odluku o socijalnom stanovanju, saglasno obavezama iz Lokalnog akcionog plana za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u opštini Bar za period 2020-2022 godine;*
- *Da identifikuje pripadnike RE populacije kao moguće korisnike socijalnog stanovanja, uključujući porodice Bisljimi iz naselja Sutomore, odnosno da definiše da li porodice Bisljimi ispunjavaju zakonske uslove za ostvarivanje prava na socijalno stanovanje, te da im u tom smislu pruži pomoć i podršku.*

Zasebna preporuka je data

Opštini Bar i Glavnom gradu Podgorica:

- *Da, uvažavajući složenost situacije porodica Bisljimi, pristupe rješavanju njihovog stambenog zbrinjavanja, te da im u slučaju izvjesne valorizacije imovine nekadašnjeg dječijeg odmarališta u Sutomoru, obezbijede alternativni smještaj, pomoć i podršku pri rješavanju stambenog pitanja i prevencije rizika od beskućništva.*

³⁶ Vidi presudu u predmetu *Meken protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [McCann v. the United Kingdom], broj 19009/04, stav 46, od 13. maja 2008. godine

³⁷ Vidjeti *Bakli protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Buckley v. the United Kingdom], od 25. septembra 1996. godine, st. 62 i 63.

³⁸ *Ibid*, stav 118 (v)

Nakon upućenih preporuka, Glavni grad Podgorica je dostavio Zaštitniku informaciju Uprave za zaštitu imovinsko - pravnih interesa Glavnog grada Podgorica i akt Direkcije za imovinu, sa priložima. Međutim, Zaštitnika zabrinjava pristup Uprave za zaštitu imovinsko - pravnih interesa Glavnog grada Podgorica sadržan kojim se ukazuje da „mišljenje nije pravno obavezujuće, ali je starješina organa kojem se dostavlja mišljenje koje sadrži preporuku (odnosno lice koje njime rukovodi), obavezan da u ostavljenom roku dostavi izvještaj o radnjama preduzetim na izvršenju preporuke, te da ukoliko starješina organa ne postupi po preporuci u određenom roku, Zaštitnik može upoznati neposredno viši organ, podnijeti izvještaj ili obavijestiti javnost, shodno članu 42 stav 2 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Službeni list Crne Gore“, br. 042/11, 032/14, 021/17).“ Ovakvim odnosom i pristupom prema mišljenju Zaštitnika nastoji se derogirati njegovo postupanje i pod pogrešnom percepcijom da mišljenja nijesu pravno obavezujuća osloboditi odgovornosti zbog nepreduzimanja mjera i radnji na izvršenju date preporuke u cilju obezbjeđenja alternativnog smještaja, pomoći i podrške pri rješavanju stambenog pitanja i prevencije rizika od beskućništva. Istovremeno, neprihvatljiv je i stav Direkcije za imovinu Glavnog grada Podgorica izražen da nije nadležna za obezbjeđenje alternativnog smještaja, pomoći i podrške prilikom rješavanja stambenog pitanja porodica X.X. X.Y. i X.Z, kao i postupanje Glavnog grada Podgorica povodom predmetnog pitanja koji je Zaštitniku prosljedio akte Uprave za zaštitu imovinsko - pravnih interesa Glavnog grada Podgorica i Direkcije za imovinu Glavnog grada Podgorica u kojima se de facto oglašavaju nenadležnim i/ili najavljuju nepostupanje po preporuci Zaštitnika.

Primjer 6:

Komunalni otpad i fekalije izlivenne u dvorištu naselja “Riversajd” u Beranama kao aspekt re-mećenja privatnog i porodičnog života, odnosno doma.

Opis slučaja: Zaštitnik je, nakon što su 11. maja 2022. godine realizovani obilasci pet (5) romskih naselja u Beranama³⁹, pokrenuo postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda po sopstvenoj inicijativi, a saglasno odredbi člana 28. stav 2. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore. U romskom naselju Riversajd zatečen je problem pristupa izgrađenoj komunalnoj infrastrukturi, koji se, između ostalog, ogleda u neredovnom odvozu komunalnog otpada i neregulisanoj kanalizacionoj mreži. Mještani su predstavnicama Zaštitnika ukazali da im nijesu postavljeni kontejneri, te da je naselje zatrpalo otpadom. Istovremeno, istakli su bojazan od zazare zbog problema sa fekalijama koje su bile izlivenne u dvorištu naselja.

Postupanje Zaštitnika: U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti Zaštitnik je pokrenuo postupak i zatražio od opštine Berane da se izjasni na predočeno stanje zatečeno tokom obilaska, kao i da nas obavijesti šta je preduzela, odnosno šta planira da preduzme u cilju redovnog sakupljanja, odvoza i deponovanja komunalnog otpada i održavanja kanalizacionog sistema u naselju Riversajd. Opština Berane je dostavila izjašnjenje u kojem je, u suštini, navela da je pomenuta lokacija prioritarna, ali da problemi koji se javljaju izlaze iz nadležnosti D.o.o. „Komunalno“ Berane; da iz izvještaja referenta za odvoz otpada, kako pisanih tako i usmenih, proizilazi da su na pomenutoj lokaciji kontejneri prazni, a da stanovnici Riversajda otpad istovaraju van kontejnera i što je, kako se navodi, posebno problematično, sami određuju mjesta na koja će da odlažu otpad, a koja nijesu dostupna mehanizaciji preduzeća ili su teška za sanaciju; da stanovnici izbjegličkog naselja Riversajd ne plaćaju usluge odvoza komunalnog otpada, niti opština Berane uplaćuje dodatna sredstva za navedene usluge, te da iste padaju na teret društva. U toku postupka pred Zaštitnikom, predstavnik Roma i Egipćana u opštini Berane nas je obavijestio da je u naselju Riversajd postavljeno više kontejnera i da se komunalni otpad redovno odvozi, u vezi sa čim je dostavio fotografije. Istovremeno, obavijestio nas je da problem sa fekalijama nije riješen, o čemu je takođe dostavio fotografije.

Ocjena Zaštitnika: Imajući u vidu činjenično stanje zatečeno tokom obilaska, Zaštitnik je cijenio da predmetni slučaj treba posmatrati sa aspekta prava na poštovanje privatnog i porodičnog života zagarantovanog članom 40. Ustava Crne Gore i članom 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U konkretnom nije bila riječ o negativnoj obavezi države da se uzdrži od

³⁹ Saopštenje za javnost o obavljenim posjetama dostupno na sajtu Zaštitnika: <https://www.ombudsman.co.me/34771.news.html>

neopravdanog miješanja u uživanje prava na privatni i porodični život, već da li su lokalne vlasti opštine Berane preduzele sve relevantne i dovoljne mjere kako bi mještanima naselja Riversajd omogućile minimum uslova za normalan i dostojanstven život, odnosno obezbijedile neometano uživanje privatnog i porodičnog života. S tim u vezi, komunalni otpad i fekalije izlivenne po dvorištu naselja predstavljaju ozbiljne uzročnike zagađenja okoline koja mogu da utiču na dobrobit pojedinaca i sprječavaju ih da uživaju u domu na način koji šteti njihovom privatnom i porodičnom životu, a koji imaju potencijal da ozbiljno ugroze njihovo zdravlje.⁴⁰ Dakle, neregulisani komunalni i kanalizacioni sistem bez sumnje je imao potencijal da utiče na zdravlje i kvalitet života stanovnika naselja Riversajd. Prema izjašnjenju opštine Berane i dokumentovanoj informaciji dostavljenoj od strane predstavnika Roma i Egipćana u opštini Berane proizilazilo je da je po obilasku Zaštitnika zabilježena aktivnost komunalne službe u naselju Riversajd, u vidu postavljanja više kontejnera i redovnog odvoza komunalnog otpada; da je tadašnje stanje bilo umnogome uređenije u odnosu na ono zatečeno prilikom posjete, kao i da komunalna služba obezbjeđuje kontinuitet u upravljanju komunalnim otpadom u naselju Riversajd. Zbog navedenih okolnosti Zaštitnik je u dijelu koji se odnosio na komunalnu djelatnost obustavio postupak cijeneći da su opština Berane, odnosno d.o.o. „Komunalno“ Berane u međuvremenu otklonili dio povrede prava zbog kojeg je formiran predmet. Međutim, u izjašnjenju dostavljenom Zaštitniku, opština Berane se nije izjasnila u odnosu na navode o izlivenim fekalijama, niti šta je preduzela, odnosno šta planira da preduzme u cilju saniranja problema na održavanju kanalizacionog sistema u naselju Riversajd. Zaštitnik je ukazao da održavanje kanalizacionog sistema sasvim izvjesno predstavlja sastavni dio šireg koncepta ljudske bezbjednosti kao osnove razvoja. Kada nijesu zadovoljeni uslovi za nesmetano funkcionisanje tog sistema, građani se suočavaju sa rizikom od izvora različitih zaraza opasnih po život i zdravlje i permanentnom smetnjom za zadovoljenje osnovnih potreba i život u dostojanstvu. Dakle, postojan i dugotrajan problem sa fekalijama, koje su u konkretnom slučaju bile izlivenne u dvorištu naselja, po svojoj prirodi ima štetne posljedice po zdravlje i ljudsko dostojanstvo mještana, što narušava srž prava na privatni i porodični život, odnosno dom. Zatečeno stanje činilo je situaciju još ozbiljnijom kod činjenice da su se mještani požalili da njihova djeca svakodnevno dolaze u rizik da se zaraze od fekalija. Neregulisan kanalizacioni sistem umnogome remeti svakodnevni život mještana naselja Riversajd, stvara izvor neprijatnih mirisa i različitih zaraza, što ga, de facto, ne čini poželjnim, uslovnim i bezbjednim mjestom za život i stanovanje. Nepreduzimanjem neophodnih aktivnosti na sanaciji problema opština Berane i d.o.o. „Vodovod i kanalizacija“ Berane propustili su da zaštite mještane naselja Riversajd od potencijalne zaraze usljed izlivenih fekalija i obezbijede minimum uslova za dostojanstven život, čime su narušili suštinu prava na uživanje privatnog i porodičnog života, odnosno doma, zagarantovanog članom 40. Ustava Crne Gore i članom 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Slijedom izloženog, Zaštitnik je preporučio

Opštini Berane i D.o.o. „Vodovod i kanalizacija“ Berane:

- *Da bez odlaganja obiđu naselje Riversajd kako bi identifikovali problem koji je prouzrokovao izlivanje fekalija i preduzmu sve neophodne mjere i radnje na sanaciji i održavanju kanalizacionog sistema.*

Opština Berane i D.o.o. „Vodovod i kanalizacija“ Berane nijesu dostavili izvještaj o preduzetim mjerama i radnjama radi izvršenja preporuke, a Zaštitnik će u kontinuitetu pratiti izvršenje date preporuke.

Primjer 7:

Poremećeni komšijski odnosi zasnovani na potencijalnom motivu mržnje

Opis slučaja: Romski savjet je, u ime X.X. i njegove porodice, podnio pritužbu u kojoj se navodi da već duži niz godina trpe verbalno nasilje i maltretiranje od strane komšinice Y.Y. 2. Iz pritužbe, u suštini, proizilazi: da je verbalno nasilje zasnovano na nacionalnoj osnovi porodice X; da im komšinica, između ostalih, upućuje uvrede i prijetnje sljedeće sadržine: šiptari, cigani, smrdite, zaklaću vas, ubiću vam djecu, nećete imati mira od mene; da je puno puta uzimala smeće i bacala na njihov posjed, zatim bi uzimala crijevo za vodu i ukoliko su im prozori od soba otvoreni sve bi pokvasila; da ne smije

⁴⁰ Vidjeti slučaj pred Evropskim sudom za ljudska prava, *López Ostra protiv Španije*, presuda od 9. decembra 1994. godine, stav 51

da ostavi unuke same napolju jer im komšinica govori da dođu do nje kako bi im dala čokoladu od koje će se otrovati, ako joj se približe da će ih zaklati. Takođe, proizilazi da je probleme koje ima sa njom već skoro osam (8) godina prijavljivao policiji i inspekciji, da su bili nekoliko puta na sudu, ali bez rezultata.

Postupanje Zaštitnika: U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti Zaštitnik je pokrenuo postupak i zatražio izjašnjenje na navode iz pritužbe od Uprave policije - Centra bezbjednosti Herceg Novi, kao i na postupanje policije po zapisnicima o obavještenju prikupljenom od građanina od 13. avgusta 2021. godine, 25. septembra 2021. godine, 27. septembra 2021. godine, 18. oktobra 2021. godine i 18. januara 2022. godine. U izjašnjenju Centra bezbjednosti Herceg Novi je, u suštini, navedeno: da problem između dvije porodice u komšiluku, odnosno porodice XX i YY traje duži vremenski period, da su policijski službenici po prijavama u vezi nastalih problema uvijek postupali, nakon čega i drugi nadležni organi; da je poremećene komšijske odnose policiji često prijavljivala i YY, te da je i u tim slučajevima policija blagovremeno postupala sa ciljem da se narušeni komšijski odnosi i uopšte javni red i mir podignu na nivo kako bezbjednost i imovinska sigurnost pomenutih strana ne bi bila ugrožena. Dalje je navedeno da je o svakom prijavljenom slučaju obavještavano ODT u Herceg Novom, u pojedinim slučajevima je iniciran prekršajni postupak kod Suda za prekršaje Budva - Odjeljenje u Herceg Novom, a u pojedinim su lica upozorena na ponašanje i posljedice u slučaju da dođe do narušavanja javnog reda i mira ili izvršenja težeg djela. Konkretizovano je da je Osnovnom državnim tužilaštvu u Herceg Novo, nakon kvalifikacija događaja, 1. marta 2022. godine, podnešena i krivična prijava protiv YY iz Herceg Novog zbog izvršenja krivičnog djela ugrožavanja opasnim oruđem pri tuči i svađi iz člana 154 stav 1 Krivičnog zakonika Crne Gore, kao i protiv WW iz Herceg Novog zbog izvršenja krivičnog djela lake tjelesne povrede iz člana 152 stav 2 Krivičnog zakonika Crne Gore.

Ocjena Zaštitnika: U postupku pred Zaštitnikom utvrđeno je da su policiji nasilje prijavljivali kako članovi porodice XX tako i YY; da su po podnijetim prijavama postupali policijski službenici, nakon čega i drugi nadležni organi; da su policijski službenici pozivali stranke u postupku, prikupljali obavještenja i preduzimali druge mjere i radnje u cilju pojašnjenja činjenica i okolnosti bitnih za konkretne događaje; da su o prijavama obavještavali nadležno Osnovno državno tužilaštvo Herceg Novi; da su u pojedinim slučajevima lica upozorena na ponašanje i posljedice; da je u pojedinim slučajevima pokrenut prekršajni postupak kod Suda za prekršaje Budva - Odjeljenje u Herceg Novom, a da su neki postupci još uvijek u toku; da su, nakon kvalifikacija događaja, 1. marta 2022. godine, ODT-u Herceg Novi podnešene krivične prijave protiv YY iz Herceg Novog, kao i protiv WW iz Herceg Novog, kako je već bliže opisano. Uprava policije - Centar bezbjednosti Herceg Novi je u skladu sa svojim ovlaštenjima postupala po podnijetim prijavama. Pojedini slučajevi imali su sudski epilog, dok pojedini sudski postupci još uvijek traju. Međutim, narušeni komšijski odnosi još uvijek su trajali i obje strane su podnosile prijave. S tim u vezi, Zaštitnik je bio mišljenja da ove okolnosti zahtijevaju proaktivniju reakciju i intenzivniju saradnju nadležnih državnih organa, zbog čega je dao preporuku

Upravi policije - Centru bezbjednosti Herceg Novi:

- *Da nastavi da preduzima mjere i radnje iz svoje nadležnosti, u cilju efikasnije i djelotvornije zaštite ranjivih grupa, pogotovo ako je protivpravno postupanje zasnovano na motivu mržnje zbog ličnog svojstva koje žrtvu karakteriše.*⁴¹

Regionalni centar bezbjednosti "Jug" - Odjeljenje bezbjednosti Herceg Novi je po upućenoj preporuci dostavio izvještaj o postupanju u kojem je, u suštini, navedeno da je od prijema mišljenja Zaštitnika zaprimljeno više prijava u vezi problema između porodica XX i YY, podnešenih kako od strane porodice XX, tako i od strane YY. U izvještaju se konkretizuje: da je prijava od 7. juna 2022. godine podnešena telefonskim putem od strane XX, da je tretirana odmah nakon prikupljanja početnih obavještenja, da je sa prijavljenom YY obavljen informativni razgovor i da je upozorena na posljedice prijavljenog ponašanja; da je na isti način tretirana prijava koju je 23. juna 2022. godine podnijela YY protiv XX, te da je nakon preduzetih mjera i radnji i prikupljenih obavještenja prijavljeni XX upozoren

⁴¹ Mišljenje dostupno na linku: https://www.ombudsman.co.me/docs/1664265639_24052022_preporuka_hn.pdf

na posljedice ponašanja; da je postupak po prijavi od 29. avgusta 2022. godine koja je podnijeta od starane YY protiv članova porodice XX takođe okončan upozorenjem prijavljenih lica; da je po prijavi QQ od 29. avgusta 2022. godine prijavljena YY upozorena na ponašanje; da je po prijavi XX od 14. septembra 2022. godine, sa prijavljenom YY obavljen informativni razgovor, prikupljeno obavještenje na okolnosti prijave, nakon čega je upozorena na ponašanje; da je po prijavi od 24. oktobra 2022. godine, kojom je XX prijavio YY da bukom uznemirava njegovu porodicu, sa prijavljenom YY obavljen informativni razgovor i da je upozorena na ponašanje; da je po prijavi od 24. decembra 2022. godine, kojom je XX prijavio YY da je u jutarnjim časovima ponovo pravila buku i glasno puštala muziku, a nakon upozorenja da prestane sa tim ponašanjem, istog vrijeđala, u vezi sa čim su i XX i YY upozoreni na ponašanje; da je po prijavi od 10. januara 2023. godine, kojom je YY prijavila člana porodice XX da je vrijeđao i polio vodom, od člana porodice XX prikupljeno obavještenje na okolnosti prijave, kada je navode negirao u potpunosti, pa su lica upozorena; da su policijski službenici po prijavi od 26. januara 2023. godine, kojom je XX prijavio YY da ga ometa u odmoru, izašli na lice mjesta, obavili razgovor sa podnosiocem prijave i prijavljenom i upozorili ih na ponašanje. U Izvještaju se takođe navodi da su pored postupanja po opisanim prijavama, koje su rezultirale upozorenjem prema jednoj ili drugoj strani, policijski službenici u više navrata, a kada su za to postojali adekvatni dokazi, prijave procesuirali nadležnim organima, pa u tom smislu ističu: da je po prijavi od 26. septembra 2022. godine podnešen zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv YY zbog prekršaja iz člana 7 stav 2 Zakona o javnom redu i miru; da je po prijavi od 9. februara 2023. godine podnešen zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv YY i XX zbog prekršaja iz člana 7 stav 1 Zakona o javnom redu i miru; da je po prijavi od 20. februara 2023. godine podnešen zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv YY i XX zbog prekršaja iz člana 7 stav 1 Zakona o javnom redu i miru. Konačno, u cilju normalizacije odnosa između porodica XX i YY policijski službenici su, kako navode, u više navrata sa akterima problema obavljali razgovore, kojom su prisustvovali i predstavnici lokalne samouprave, komunalne policije i komunalne inspekcije.

VI ROMI I EGIPĆANI KROZ PRAKSU EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

U ovom dijelu izvještaja su predstavljeni određeni izvodi iz posljednjih odluka Evropskog suda za ljudska prava.

1. P.H. v. Slovakia, 37574/19, 8. septembar 2022. godine

Povreda člana 2 – pravo na život – procesni i materijalni aspekt – pozitivne obaveze

- nedjelotvorna istraga incidenta koji je uključivao pad podnositeljke predstavke sa prozora na drugom spratu policijske stanice, gde je ispitivana nakon hapšenja
- država odgovorna za povrede podnositeljke predstavke, u svjetlu propusta službenika da je stalno nadzire u skladu sa domaćim pravilima za pratnju osoba.

Podnositeljka predstavke je slovačka državljanka, romske nacionalnosti, lakše intelektualno ometena. Kada je imala 16 godina, 2017. godine, uhvaćena je u krađi u tržnom centru. Predmet se odnosi na incident u kojem je podnositeljka predstavke pala sa prozora na drugom spratu pored toaleta u policijskoj stanici, dok je bila u pritvoru pod sumnjom za krađu, kao i istražni postupak koji je uslijedio.

Sud je utvrdio da je istraga bila neadekvatna sa stanovišta nesagledavanja situacije u cjelini, izvedenih dokaza i nesprovođenja procesnih radnji, kao i izrečene zanemarljive disciplinske kazne, a da ta odluka nije ni poslata podnositeljki predstavke, a Ustavni sud je pogrešno tumačio njenu kasniju žalbu.

U nedostatku bilo kakvog sjećanja podnositeljke predstavke o okolnostima njenog pada, Sud je zaključio da su domaći organi propustili da brinu o njoj u ranjivom položaju u policijskom pritvoru. Posebno, policija je mogla da osigura da su prozori zaključani, ili da je podnositeljka predstavke bila u pratnji žene do toaleta i tako je mogao da se spriječi njen pad. Sud je smatrao da informacije kojima raspolaže ne ukazuju na to da je podnositeljka predstavke pretrpela diskriminaciju u smislu člana 14 Konvencije (zabrana diskriminacije) bilo zbog njene etničke pripadnosti ili zbog njenog mentalnog invaliditeta.

2. J.I. v. Croatia, 35898/16, 8. septembar 2022. godine

Povreda člana 3 – zabrana mučenja – zabrana nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja – procesni aspekt

- propust da se djelotvorno istraže navodne prijetnje smrću ranjivoj žrtvi silovanja od strane njenog zlostavljača – oca, u suprotnosti sa domaćim zakonom.

Podnositeljka predstavke je hrvatska državljanka, rođena 1988. godine. Predmet se odnosi na prijavu žrtve silovanja da vlasti nijesu ozbiljno shvatile njenu tvrdnju da joj je njen silovatelj – njen otac – prijetio da će je ubiti tokom zatvorskog odsustva. U maju 2009. godine, otac podnositeljke predstavke oglasen je krivim za više silovanja i incest nad njom i izrečena mu je kazna od osam godi-

na zatvora. Nakon osude, podnositeljka predstavke je započela novi život, promijenila je ime, frizuru i mjesto stanovanja i podvrgla se opsežnoj terapiji. U toku 2015. godine, tri puta se obratila policiji kako bi prijavila da joj otac prijeti.

Za vrijeme zatvorskog odsustva on je navodno, preko rođaka, prijetio da će ubiti podnositeljku predstavke. Ona je kontaktirala policiju, uključujući i nakon što je vidjela oca na autobuskoj stanici. Policija nijednom prilikom nije započela istragu, iako je ozbiljna prijetnja od strane člana porodice krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti prema domaćem zakonu. Pritužba podnositeljke predstavke na postupanje policije rezultirala je neuspješnom internom istragom u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Njena žalba pred Ustavnim sudom je odbačena.

Sud je posebno utvrdio da, iako je podnositeljka predstavke tri puta obavijestila policiju o ozbiljnoj opasnosti po njen život od strane njenog silovatelja, policija nikada nije preduzela ni predistražne radnje, a kamoli otvorila istragu. Vlasti su bile svjesne da je podnositeljka predstavke posebno ranjiva kao Romkinja i žrtva teških seksualnih krivičnih djela i stoga je trebalo da reaguju brzo i efikasno da je zaštite od prijetnji njenog silovatelja, kao i od zastrašivanja, odmazde i ponovne viktimizacije.

Sud je, jednoglasno, smatrao da se, s obzirom na to da je, ispitujući pritužbe podnositeljke predstavke na osnovu člana 3 Konvencije, već uzeo u obzir njenu posebnu ranjivost, ne pojavljuju nikakva posebna pitanja na osnovu člana 14 Konvencije (zabrana diskriminacije).

Neki važniji stavovi presude: St. 44-47: relevantno međunarodno pravo:

- dokumenti Savjeta Evrope;
- Izvještaj Specijalnog izvjestioca Ujedinjenih nacija o nasilju protiv žena, njegovim uzrocima i posljedicama, sačinjen prilikom posjete Hrvatskoj;
- relevantno pravo Evropske unije.

St. 83-90: novi činjenični scenario i novina u sudskoj praksi – podnositeljka predstavke, visoko traumatizovana žrtva silovanja i nasilja u porodici, indirektno je primila prijetnje smrću od svog zlostavljača, koji je tokom izdržavanja kazne dobio zatvorsko odsustvo; fizički i psihički integritet podnositeljke predstavke, njena posebna ranjivost zbog njenog pola, etničkog porijekla (Romkinja) i trauma iz prošlosti; zastrašivanje i ponovna viktimizacija; obaveza da se djelotvorno istraži navod posebno ranjive žrtve silovanja o ozbiljnoj prijetnji njenom životu (st. 83 i 84: opšti principi).

3. L.F. v. Hungary, 621/14, 19. maj 2022. godine

Povreda člana 8 – pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života – dom • nema pravnog osnova za inspekciju kuće podnosioca predstavke od strane raznih opštinskih vlasti.

Podnosilac predstavke, sada pokojni, bio je mađarski državljanin, rođen 1956. godine. Njegova udovica i djeca su nastavili postupak po predstavi u njegovo ime.

Predmet se odnosi na inspekciju doma podnosioca predstavke – retroaktivno opravdanu potrebom da se provjeri usklađenost sa građevinskim propisima i dodjelom i/ili preispitivanjem stambenih beneficija – 2011. godine od strane delegacije kancelarije lokalnog gradonačelnika. Inspekcija je obavljena kao dio nove socijalne šeme i u vrijeme pojačanih tenzija između Roma i neromskog stanovništva.

Sud je utvrdio da razlozi koje je služba gradonačelnika dala za inspekciju nijesu imali zakonski osnov. Građevinski propisi nijesu bili primjenljivi u ovom slučaju, a uredba na koju se poziva u vezi sa stambenim beneficijama je bila irelevantna, jer u tom pogledu nije bila u toku zvanična procedura koja bi dozvolila vlastima da uđu u dom podnosioca predstavke.

Kada se radi o pritužbi na osnovu člana 14 (zabrana diskriminacije) u vezi sa članom 8, Sud je primijetio da podnosilac predstavke nije ponovio svoj argument da je inspekcija imala rasistički prizvuk

u posljednjem postupku u vezi sa njegovim slučajem. Sud je stoga odbacio tu pritužbu zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih lijekova.

4. Paketova and Others v. Bulgaria, 17808/19, 36972/19, 4. oktobar 2022. godine

Povreda člana 8 – pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života – dom – u vezi sa članom 14 – zabrana diskriminacije – pozitivne obaveze • propusti vlasti koji su doveli do toga da su etnički Romi protjerani iz svojih domova nakon antiromskih protesta i nemogućnošću povratka • ponovljeno javno iskazivanje neprihvatanja Roma i protivljenja njihovom povratku od strane zvaničnika, jača opravdani strah podnosilaca predstavki za njihovu bezbjednost i predstavlja stvarnu prepreku njihovom mirnom povratku • nepovoljan i ranjiv položaj Roma i potreba za njihovom posebnom zaštitom • nepružanje mjera posebne zaštite i informacija o pomoći.

Podnosioci predstavki su 56 bugarskih državljana, članovi više porodica romskog porijekla. Predmet se odnosi na njihove tvrdnje da su bili primorani da napuste svoje domove i spriječeni da se kasnije vrate u kontekstu javnih protesta protiv romskog stanovništva i da su im vlasti odbile zaštitu u okruženju rasnog neprijateljstva.

Neki važniji stavovi presude: St. 103 i 104: relevantni međunarodni materijali – Zaključna zapažanja Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija o četvrtom periodičnom izvještaju o sprovođenju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u Bugarskoj (iz novembra 2018. godine) i izvještaj nezavisnog eksperta za pitanja manjina Savjeta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, poslije posjete Bugarskoj u 2011. godini.

5. Elmazova and Others v. North Macedonia, 11811/20, 13550/20, 13. decembar 2022. godine

Povreda člana 14 – zabrana diskriminacije – u vezi člana 2 Protokola 1 – pravo na obrazovanje

- diskriminacija učenika romske nacionalnosti zbog njihove segregacije u dvije državne osnovne škole koje pohađaju pretežno romska djeca i u odjeljenja samo za Rome
- propust države da preduzme mjere desegregacije kako bi ispravila činjeničnu nejednakost podnosilaca predstavki i izbjegla produženje diskriminacije koja je rezultat njihove prevelike zastupljenosti u jednoj od škola u okrugu
- segregacija u obje škole nije objektivno i razumno opravdana legitimnim ciljem.

Član 46 – obaveznost i izvršenje presuda – izvršenje presude • odgovorna država je dužna da preduzme pojedinačne mjere za okončanje segregacije romskih učenika u dvije državne osnovne škole. Podnosioci predstavki su 87 makedonskih državljana romskog porijekla, rođeni između 1958. i 2013. godine. Oni su učenici dvije državne osnovne škole, u Bitolju i Štipu i njihovi roditelji. Predmet se odnosi na navodnu segregaciju između učenika romske i makedonske nacionalnosti, koji su uglavnom bili smješteni u različite škole u gradovima Bitolju koji su pripadali istom području i u različita odjeljenja u Štipu.

Iako su podnosioci predstavki bili u sličnoj situaciji, samo neki od njih su podnijeli ustavnu žalbu Ustavnom sudu navodeći diskriminatornu praksu/segregaciju u uživanju njihovog prava na obrazovanje, ali bez uspjeha. Ustavni sud je odbacio ustavnu žalbu, ali, u zajedničkom nesaglasnom izdvojenom mišljenju, sudije S.M., O.K. i N.A. su navele da su podnosioci predstavki podnijeli dovoljno dokaza da pokažu razliku u tretmanu u uživanju njihovog prava na obrazovanje.

Evropski sud je posebno utvrdio da, iako možda nije postojala diskriminatorna namjera od strane države, *de facto* situacija – osnovci romske nacionalnosti koji su filtrirani u različite škole i odjeljenja od etničkih Makedonaca – nije imala objektivno opravdanje i tako je dovela do obrazovne segregacije.

Neki važniji stavovi presude: St. 6-8: postupak pred Ustavnim sudom. Stav 34: međunarodni materijal – Preporuka opšte politike Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije broj 13 o borbi protiv

anticiganizma i diskriminacije Roma, usvojena 24. juna 2011. godine i izmijenjena 1. decembra 2020. godine. Stav 63: član 35.1 – činjenica da neki podnosioci predstavki nijesu koristili pravni lijek pred Ustavnim sudom, koji su koristili drugi podnosioci predstavki, čija je situacija bila slična, u ovom slučaju ne može da bude smatrana propustom da se iscrpe domaći pravni lijekovi. St. 68-78: diskriminacija Roma u uživanju prava na obrazovanje (odsustvo diskriminatorne namjere od strane države) – škola je priznala postojanje segregacije i preduzela određene mjere za rješavanje ovog problema, međutim, svi njeni pokušaji i sugestije, uključujući i preraspodjelu učenika u odjeljenjima, nijesu se ostvarili, uglavnom zbog protivljenja roditelja neromske djece. St. 88 i 89: član 46 – pojedinačne mjere za okončanje segregacije Roma.

6. M.B. and Others v. Slovakia, 45322/17, 1. april 2021. godine

Nema povrede člana 3 - zabrana mučenja - nečovječno ili ponižavajuće postupanje - materijalni aspekt

- navodno zlostavljanje od strane policije podnosioca predstavke koji su romskog etničkog porijekla i u relevantnom vremenu su bili maloljetni
- Sud nije mogao da izvan razumne sumnje ustanovi da su podnosioci predstavke bili izloženi postupanju suprotnom članu 3.

Povreda člana 3 - djelotvorna istraga - procesni aspekt • proceduralne garancije iz člana 3 primjenljive: navodi podnosioca predstavke o zlostavljanju dovoljno vjerodostojni, što je prouzrokovalo obavezu istrage

- neadekvatna istraga zbog nedostatka brzine i propusta vlasti da istraže moguće rasističke motive, etničku mržnju ili predrasude u pozadini događaja.

Podnosioci predstavke su trojica slovačkih državljana, rođeni 1992, 1995. i 1993. godine.

Predmet se odnosi na navodno zlostavljanje podnosioca predstavke u policijskom automobilu nakon njihovog hapšenja, zbog sumnje da su izvršili napad i pljačku, sa kasnijim dešavanjima u policijskoj stanici gdje su bili odvedeni, a koja su predmet posebne predstavke Sudu (broj 63962/19). Pozivajući se posebno na član 3, podnosioci predstavke su se žalili zbog zlostavljanja od strane policije i nedostataka u kasnijoj istrazi o tome.

7. M.B. and Others v. Slovakia (2), 63962/19, 7. februara 2023. godine

Povreda člana 3 - zabrana mučenja - nečovječno i ponižavajuće postupanje - materijalni i procesni aspekt

- nečovječno i ponižavajuće postupanje prema podnosiocima predstavke, maloljetnicima romske nacionalnosti, od strane policajaca u policijskoj stanici
- nedjelotvorna istraga.

Nema povrede člana 14 - zabrana diskriminacije - u vezi sa članom 3 - materijalni aspekt • nedovoljno dokaza da je zlostavljanje podnosioca predstavke bilo rasno motivisano.

Povreda člana 14 - zabrana diskriminacije - u vezi sa članom 3 - procesni aspekt • propust vlasti da istraže moguće rasističke motive.

Podnosioci predstavke su šestoro slovačkih državljana. Oni su Romi.

Podnosioci predstavke su 2009. godine uhapšeni zbog sumnje da su opljačkali 66-godišnju ženu. Odvedeni su u policijsku stanicu. Prema navodima podnosioca predstavke, tamo su im prijeli, ujedali su ih psi, šutirali su ih, tukli i verbalno zlostavljali. Vlada je negirala ove navode. Naknadno je u javnost pušten snimak napravljen mobilnim uređajem, sa navodom da prikazuje tretman kojem su podnosioci predstavki bili podvrgnuti, uključujući prisiljavanje da se šamaraju i potom ljube.

Pozivajući se na član 3 (zabrana mučenja - zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja), član 13 (pravo na djelotvoran pravni lijek) i član 14 (zabrana diskriminacije) Konvencije, podnosioci predstavke su se žalili na zlostavljanje policije, propust države da ih zaštiti, na nedostatak djelotvornog pravnog lijeka za njihove pritužbe, da je njihova nacionalna pripadnost bila primarni razlog za njihovo zlostavljanje i da u istrazi koja je uslijedila vlasti nijesu preduzele sve razumne korake da razotkriju rasistički motiv u pozadini događaja.

6.1. PREDMETI U ODNOSU NA CRNU GORU

1. Randelović i drugi protiv Crne Gore, 66641/10, 19. decembar 2017. godine

Utvrđena povreda procesnog aspekta prava na život iz člana 2 Konvencije u odnosu na jedanaestu podnositeljku predstavke, zbog nedostatka djelotvorne istrage o nestanku članova njene porodice nakon potapanja čamca u avgustu 1999. godine.

Predmet je pokrenut predstavkom protiv Crne Gore koja je podnijeta Sudu od strane trinaest državljana Srbije, od kojih je jedan takođe i državljanin Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, 23. marta 2011. godine. Tokom noći 15. avgusta 1999. godine, oko sedamdeset Roma su se ukrkali na brod "Miss Pat" na crnogorskoj obali sa namjerom da se prevezu do Italije. Nekoliko časova kasnije, brod je potonuo zbog prevelikog broja putnika. Do 30. avgusta 1999. godine jedan putnik je pronađen živ na crnogorskoj obali, a trideset pet tijela je nađeno u moru, od kojih su trinaestoro identifikovali njihovi rođaci. Specijalisti forenzičari koji su sprovodili autopsiju nad tijelima do 30. avgusta 1999. godine su naveli da uzrok smrti ne može biti utvrđen sa sigurnošću samo na osnovu autopsije. Po njihovom mišljenju, ipak, uzrok smrti je bilo davljenje. Dana 1. septembra 1999. godine Osnovni sud u Baru je donio rješenje o sprovođenju istrage protiv sedam lica zbog osnovane sumnje za nedozvoljeni prelazak državne granice i izazivanje opšte opasnosti. Podnosioci predstavke, kao najbliži rođaci, su tvrdili, naročito, da nije bilo odgovarajuće i efikasne istrage o smrti i/ili nestanku članova njihovih porodica i da odgovorni nijesu dovedeni pred lice pravde.

Romski centar se žalio Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, tražeći ubrzanje krivičnog postupka i kažnjavanje odgovornih lica, kao i DNK analizu sahranjenih tijela. Dana 7. decembra 2009. godine Zaštitnik je podnio izvještaj po ovom pitanju navodeći, u suštini, da je istraga trajala više od sedam godina i da deset godina nakon spornog događaja krivični postupci još uvijek nijesu okončani, što je neopravdano. On je preporučio da Viši sud preduzme sve neophodne korake da okonča postupak što je prije moguće. Dana 21. decembra 2010. godine Zaštitnik je zatražio informaciju o tome šta se u međuvremenu dogodilo. Sudeći sudija ga je obavijestio o glavnim pretresima zakazanim između oktobra i decembra 2010. godine.

Sud je ponovio da obaveza propisana članom 2 da štiti pravo na život nameće državi proceduralnu obavezu da istraži smrt, ne samo od državnih službenika već i nepoznatih pojedinaca. Osnovna svrha istrage je da „obezbijedi efikasnu implementaciju domaćih zakona koji štite pravo na život“. Kako bi bila efikasna, istraga mora da omogućiti da se identifikuju i kazne odgovorna lica. Iako nije obaveza rezultata već sredstava, svaki nedostatak u istrazi koji umanjuje mogućnost utvrđivanja okolnosti predmeta ili odgovornih lica rizikuje odstupanje od zahtijevanih standarda efektivnosti. U konkretnom slučaju, u periodu između 28. septembra 2009. godine i 9. jula 2014. godine održano je petnaest glavnih pretresa, dok su ukupno dvadeset dva glavna pretresa odložena iz različitih procesnih razloga. Sud je smatrao da se, iako se vjerovatno sva odlaganja ne mogu pripisati tuženoj državi, ni jedno ne može pripisati jedanaestoj podnositeljki predstavke. Nakon više od deset godina i sedam mjeseci od spornog događaja, sporni krivični postupci su bili u toku pred drugostepenim organom, optuženi su oslobođeni od strane prvostepenog suda u julu 2014. godine zbog nedostatka dokaza. S tim u vezi, Sud je smatrao da se odlaganja ne mogu smatrati usklađenim sa obavezama države na osnovu člana 2, i da istraga i kasniji krivični postupci nijesu u skladu sa zahtjevima brzine i efikasnosti. Na osnovu toga, utvrđena je povreda člana 2 Konvencije.

2. Alković protiv Crne Gore, 66895/10, 5. mart 2018. godina

Utvrđena povreda prava na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 8 Konvencije i načela zabrane diskriminacije iz člana 14 Konvencije, zbog propusta države da na pravilan način sprovede mehanizme zaštite i zaštitu podnosioca predstavke od rasističkih stavova i nasilnih postupaka.

Predmet je pokrenut predstavkom protiv Crne Gore koju je Sudu podnio crnogorski državljanin, g-din Rizo Alković („podnosilac predstavke“), 9. novembra 2010. godine. Evropski centar za zaštitu prava Roma se umiješao kao treća strana u postupku. Podnosilac predstavke je rođen 1960. godine. Živio je u Belgiji, ali je u vrijeme dešavanja spornih događaja živio u Podgorici. Podnosilac predstavke je Rom i musliman. Neodređenog datuma 2006. godine podnosilac predstavke i njegova porodica su se preselili u stan u zgradi sagrađenoj za socijalno ugrožene porodice. Po navodima podnosioca predstavke, zbog konstantnih napada u kojima su oštećeni njegov automobil i stan, čiji počinioci nijesu nikada nađeni, instalirao je kamere ispred stana. Konkretno, podnosilac predstavke je prigovorio da vlasti nijesu sprovele efikasnu istragu serije etnički i/ili religijski motivisanih napada na njega koje su počinili pojedinci između 26. maja i 22. septembra 2009. godine.

Sud je utvrdio da su nedostaci u istrazi doveli do toga da su pucnjava i prijetnja od 22. septembra 2009. godine ostali praktično, bez pravnih posljedica, i da podnosiocu predstavke nije pružena potrebna zaštita prava na psihički integritet. Podnosilac nije mogao imati koristi od implementacije pravnog okvira kojim se pruža efikasna zaštita, tim prije iz razloga što je podnosilac predstavke Rom i musliman i nije bio jedan, izolovani incident protiv njega, već više njih. Stalni konfliktni odnosi između podnosioca predstavke i njegovih komšija, kao i njegov doprinos tim konfliktima, za Sud nijesu bili opravdavajući faktor za neefikasan odgovor u odnosu na prijave podnosioca predstavke u vezi sa pucnjavom i prijetnjama. S tim u vezi, Sud je smatrao da je način na koji su sprovedeni mehanizmi krivičnog prava u konkretnom predmetu od strane pravosudnih organa bio manjkav do mjere koja predstavlja povredu obaveza tužene države na osnovu člana 8 Konvencije u vezi sa članom 14 Konvencije.

VII FOTOGRAFIJE SA TERENSKIH OBILAZAKA NASELJA I OBAVLJENIH RAZGOVORA

GLAVNI GRAD PODGORICA



BIJELO POLJE



BERANE







NIKŠIĆ





BAR





ULCINJ





TIVAT



HERCEG NOVI



KOLAŠIN



MOJKOVAC



GUSINJE



PLAV



ANDRIJEVICA



VII ZAKLJUČCI

- Položaj Roma i Egipćana još uvijek je nepovoljan u svim ključnim aspektima života od socijalnog i ekonomskog statusa do obrazovanja i isključenosti iz političke participacije;
- Romi i Egipćani i dalje su jedna od najdiskriminisanijih grupa, tako da je neophodna kontinuirana i sistemska primjena posebnih propisa i mjera, radi dostizanja suštinske jednakosti i prevazilaženja barijera koje ometaju inkluziju;
- Siromaštvo kod pripadnika romske i egipćanske populacije je 4 do 5 puta izraženije nego kod ostatka populacije;
- Ključni problemi koji ometaju, usporavaju ili onemogućavaju društvenu inkluziju Roma i Egipćana primarno se odnose na nizak nivo obrazovanja i stručne osposobljenosti, nedostatak ličnih isprava i neriješen pravni status, nepovoljnu ekonomsku i socijalnu situaciju, neformalno zapošljavanje i vrlo ograničenu ponudu radnih mjesta, život u nesigurnim i nestandardizovanim prebivalištima, nedostatak stalnih izvora prihoda i dr;
- Romi i Egipćani dominantno zaposlenje nalaze u komunalnom sektoru na održavanju higijene, sakupljanju sekundarnih sirovina i obavljanju fizičkih poslova;
- Pripadnici romske i egipćanske populacije uglavnom žive u neuslovnim naseljima koja su odvojena od naselja sa neromskim stanovništvom, zbog čega raste socijalna distanca, marginalizacija i isključivanje. Pojedini objekti ne zadovoljavaju minimalne standarde za pristojan život i uživanje prava na privatni i porodični život i dom;
- Predstavnik/ca romske i egipćanske zajednice nema u političkom odlučivanju u Crnoj Gori, što predstavlja jednu od barijera da učestvuju u donošenju odluka koje ih se direktno tiču. Participacija u procesu donošenja odluka svodi se na neposredno glasanje prilikom sprovođenja izbora;
- Iako je ostvaren izvjestan napredak u kvantitativnom smislu, međutim, kvalitet obrazovanja romske djece i dalje izaziva zabrinutost. Uzrok lošijeg kvaliteta obrazovanja ogleda se, između ostalog, u pristupu i nedovoljnoj obučenosti kadra, nedovoljnom broju medijatora, udaljenosti mjesta stanovanja romske i egipćanske populacije od škola i nedostatku besplatnog prevoza u svim opštinama i dr;
- Neriješen pravni status u Crnoj Gori i nedostatak ličnih isprava onemogućava puno uživanje prava i sloboda, uključujući pristup uslugama zdravstvene i socijalne zaštite i drugim uslugama;
- Pitanje vlasništva nad izgrađenim objektima i neriješenih imovinsko-pravnih odnosa u vezi zemljišta na kojima su izgrađeni stambeni objekti, uz legalizaciju objekata mora dobiti sistemski i trajni odgovor, uz kontinuirano osnaživanje i pružanje pravne i administrativne pomoći Romima i Egipćanima u procesu legalizacije. Od legalizacije zavisi rješavanje drugih povezanih pitanja, kakva su poboljšanje infrastrukture, odnosno obezbjeđenje održivog pristupa komunalnoj i drugoj infrastrukturi (kanalizacionoj mreži, putnoj mreži, električnoj mreži itd).

