

SOCIJALNA ZAŠTITA ROMSKE I EGIPĆANSKE POPULACIJE U CRNOJ GORI

ključne prepreke i izazovi

februar 2014.



SOCIJALNA ZAŠTITA ROMSKE I EGIPĆANSKE POPULACIJE U CRNOJ GORI

- ključne prepreke i izazovi -

*Studija predstavlja dio projekta Podrška socijalnoj zaštiti romske i egipćanske populacije, koji sprovodi Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) uz podršku **Vlade Crne Gore**, posredstvom **Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću**. Termin koji su u ovoj Studiji izraženi u muškom gramatičkom rodu, podrazumijevaju prirodni muški i ženski rod lica na koje se odnose. Sadržaj Izveštaja predstavlja isključivu odgovornost autora i ne odražava nužno stavove Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću i Vlade Crne Gore.*

© Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

Izdavač:

Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM (www.cedem.me)

Za izdavača:

Mr Nenad Koprivica

Autori:

Prof.dr Miloš Bešić

Marija Vuksanović

Dragana Radović

Saradnici na projektu:

Danijela Vujošević

Elvis Beriša

Lektura i korektura:

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

Dizajn i grafika:

Aleksandar Pajević

Tiraž:

150 primjeraka

Štampa:

Copy Centar, Podgorica

LISTA SKRAĆENICA

MCR - Milenijumski ciljevi razvoja

ICERD- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije

ICCPR – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

ICESCR - Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

OEBS – Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju

ECRI - Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije

CERD – Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije

UNDP – Program za razvoj Ujedinjenih nacija

MOR – Međunarodna organizacija rada

MRSS – Ministarstvo rada i socijalnog staranja

MONSTAT – Zavod za statistiku Crne Gore

RE – Romi i Egipćani

I/RL- Interno raseljena i raseljena lica

ZZZCG - Zavod za zapošljavanje Crne Gore

IPA - Instrument pretpristupne pomoći

NVO – Nevladine organizacije

APZ – Aktivna politika zapošljavanja

AP – Akcioni plan

SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	9
REZIME	11
UVOD	14
1. CILJEVI I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	17
1.1. Predmet i ciljevi istraživanja	17
1.2. Principi istraživanja i izbor metoda	18
1.3. Faze istraživanja	19
1.4. Metodološka ograničenja i izazovi.....	20
2. MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR.....	21
3. SOCIJALNA ZAŠTITA RE POPULACIJE U CRNOJ GORI	28
3.1. Strateški okvir	28
3.2. Pravni okvir	32
3.3. Pristup RE zajednice pravima na materijalna davanja iz domena socijalne i dječje zaštite.....	37
3.3.1. Postupak i nadležnost u ostvarivanju prava.....	42
3.4. Pristup RE zajednice uslugama socijalne i dječje zaštite.....	49
3.5. Uloga lokalne samouprave u obezbjeđivanju socijalne i dječje zaštite	51
3.5.1. Pristup socijalnoj zaštiti Roma i Egipćana u Beranama	52
3.5.2. Pristup socijalnoj zaštiti Roma i Egipćana u Nikšiću.....	55
3.5.3. Pristup socijalnoj zaštiti Roma i Egipćana u Podgorici	57
4. SOCIJALNI POLOŽAJ RE ZAJEDNICE I POMOĆ INSTITUCIJA DRŽAVE RE ZAJEDNICI	63
4.1. Osnovne karakteristike realizovanog uzorka	63
4.2. Socijalni i ekonomski status romskih domaćinstava	70
4.3. Oblici i obim socijalnih davanja za pripadnike RE populacije	76
4.4. Ključni nalazi istraživanja.....	86
5. ZAKLJUČCI	88

6. PREPORUKE	95
6.1. Opšte preporuke.....	95
6.2. Posebne preporuke	97
 ANNEX I: Pregled budžetskih izdvajanja za socijalnu zaštitu 2013/2014	101
 ANEX II: Obrasci za pristup pravima iz socijalne i dječje zaštite	104
 Bibliografija.....	113

“Svako ima pravo na standard života koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje, njegovo i njegove porodice, uključujući hranu, odjeću, stan i ljekarsku negu i potrebne socijalne službe, kao i pravo na osiguranje u slučaju nezaposlenosti, bolesti, onesposobljenja, udovištva, starosti ili drugih slučajeva gubljenja sredstava za izdržavanje usled okolnosti nezavisnih od njegove volje.”

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, čl.11.

PREDGOVOR

Inkluzija socijalno ugroženih zajednica predstavlja važan preduslov postizanja Milenijumskih ciljeva razvoja (MCR) i pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Nemogućnost zadovoljavanja egzistencijalnih potreba, na duži rok, vodi društvenoj marginalizaciji i povećava rizik od diskriminacije. Prema Nacionalnom izvještaju o razvoju po mjeri čovjeka Programa za razvoj UN-a iz 2009. godine, RE populacija, korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite, dugoročno nezaposleni, raseljena lica i lica sa invaliditetom predstavljaju posebno socijalno ugrožene grupe. Ovo istraživanje je pokazalo da stopa socijalne isključenosti na nacionalnom nivou iznosi 3.5%; dok je ta stopa kod RE domaćinstava 14,1%. Kod korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite, stopa društvene isključenosti iznosi 11.9%, dok stopa zapošljavanja iznosi samo 6,5%. Stoga sistem socijalne zaštite, kao skup mjera usmjerenih ka zaštiti porodice i pojedinaca u stanju socijalne potrebe, predstavlja jedan od ključnih instrumenata za prevenciju siromaštva i socijalno uključivanje marginalizovanih zajednica.

Studija koja je pred Vama je nastala u okviru projekta *Podrška socijalnoj zaštiti romske i egipćanske populacije*, sa ciljem da doprinese jasnijem sagledavanju faktora koji determinišu socijalni položaj romske i egipćanske zajednice, kako bi se podstaklo veće razumijevanje prednosti i izazova koji utiču na postizanje održive integracije Roma i Egipćana. Imajući u vidu položaj RE zajednice, te opšti pravni, ekonomski i politički kontekst u kojem se sprovodi reforma socijalne zaštite, kao i aktuelni momenat predsjedavanja Crne Gore Dekadom inkluzije Roma 2005 – 2015, studija je imala za cilj da analizira koliko je sistem prava socijalne i dječje zaštite u užem smislu, u pogledu zakonodavnog okvira, planiranih mjera i izdvojenih sredstava, podsticajan sa stanovišta ekonomske i socijalne integracije Roma i Egipćana, ali i da ukaže na probleme sa kojima se ova zajednica suočava u ostvarivanju pristupa socijalnoj zaštiti i definiše preporuke za njihovo otklanjanje.

Studijom su obuhvaćeni i stavovi respodenata iz same zajednice, koji doprinose boljem razumijevanju potreba Roma i Egipćana i suzbijanju stereotipa o tome da je njihov socijalni položaj isključiva posljedica njihove kulture i tradicionalnog načina života, a ne kapaciteta društva u cjelini da ih integriše u politički i socijalni život zemlje. Studija rezultira preporukama koje su definisane u odnosu na uočene probleme i koje treba da pomognu donosiocima odluka da analiziraju uticaj aktuelne socijalne politike na zajednicu Roma i Egipćana i kreiraju efikasna i održiva rješenja u funkciji njihove društvene integracije.

Koristimo priliku da se zahvalimo svim akterima koji su svojim učešćem doprinijeli izradi ove Studije, posebno predstavnicima romske i egipćanske zajednice koji su svojim odgovorima dali posebnu vrijednost istraživanju.

Projektni tim

Podgorica, februar 2014. god.

REZIME

Postoje brojni podaci koji ukazuju na višedimenzionalnu, rodnu i međugeneracijsku prirodu socijalne isključenosti¹ pripadnika romske i egipćanske zajednice koja nije isključiva posljedica ekonomskih problema, već odraz dugogodišnje nejednakosti u socijalnim sferama – u obrazovanju, na tržištu rada, u pristupu zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti. Efekti ekonomske krize, smanjenje državnih prihoda, ali i postepeno ukidanje donatorskih programa, stvorili su dodatni vakuum u oblasti socijalne zaštite hronično siromašnih lica, prije svega Roma i Egipćana.

Nezadovoljavajući socijalni položaj romske i egipćanske zajednice je prepoznat i u nizu izvještaja međunarodnih organizacija i ugovornih tijela, kao i u strateškim dokumentima koje je Crna Gora usvojila, a koji sadrže brojne mjere iz oblasti socijalne zaštite.² Međutim, uprkos izdvojenim sredstvima, efekti njihove primjene su i dalje veoma ograničeni. Iako je Crna Gora pristupila izmjeni postojećih propisa (u prvom redu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti) i izradi novih (Zakon o socijalnom stanovanju), važeće zakonodavstvo i dalje ne sadrži dovoljan broj odredbi kojima su prepoznate specifičnosti pripadnika ove zajednice u odnosu na minimum socijalne zaštite koji mora biti dostupan svima.

Mjere socijalne politike su takve prirode da prvenstveno nastoje da saniraju posljedice siromaštva, ali ne i da podstaknu održivu integraciju RE populacije. Nedostatak ličnih dokumenata, česte migracije i nizak stepen informisanosti o pravima iz domena socijalne zaštite dodatno otežavaju pristup pravima, posebno među RE IRL populacijom bez regulisanog pravnog statusa, kao i među onima koji žive u neformalnim naseljima. Sa druge strane, RE zajednica je podzastupljena u novijim anketnim i studijskim istraživanjima iz ove oblasti, **što** uslovljava **nedostatak preciznih podataka** o njihovim socijalnim potrebama, a samim tim i kvalitet javnih politika na čije kreiranje Romi i Egipćani imaju zanemarljiv uticaj. U oblastima gdje podaci postoje, isti se često ne dovode u korelaciju sa politikama u drugim oblastima integracije,

1 Koncept socijalne isključenosti je 1989.godine uključen u preambulu Evropske socijalne povelje, temeljnog dokumenta Savjeta Evrope o socijalnim pravima. Izmjenama i dopunama Povelje iz 1996.godine, uvedeno je posebno **“pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti”**.

2 Akcioni plan Dekade integracije Roma 2005 - 2015, Strategija smanjenja siromaštva, Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016, kao i lokalni akcioni planovi za integraciju Roma i Egipćana.

što ih čini nedovoljno komplementarnim i onemogućava sagledavanje povezanosti sistema socijalne zaštite i uzroka socijalne isključenosti RE populacije. Odsustvo etnički segregiranih podataka dodatno otežava definisanje ciljnih mjera, ali i objektivnu procjenu njihove učinkovitosti.

Činjenica je i da socijalna isključenost Roma i Egipćana pored ekonomske, ima i vrlo jasnu **etničku dimenziju**. Prema istraživanjima CEDEM-a, građani Crne Gore imaju najveći stepen etničke distance upravo prema ovoj zajednici³. U takvim uslovima, povećana materijalna izdavanja namijenjena RE stanovništvu mogu dodatno uticati na odnose između većinske populacije i romske i egipćanske zajednice i otežati integraciju u lokalnu sredinu. U međuvremenu, linija siromaštva na nivou RE zajednice se gotovo svakodnevno produbljuje, ozbiljno dovodeći u pitanje mogućnosti za ostvarivanje osnovnih životnih potreba i prava na sigurno stanovanje, obrazovanje i zapošljavanje.

Sa druge strane, formalno izdvajanje sredstava za socijalne namjene nije garancija njihove djelotvorne distribucije marginalizovanim zajednicama, niti indikator uticaja na njihov ukupni socijalni položaj. Ostvarivanja socijalnih potreba je uslovljeno ne samo etničkim, rodnim i starosnim aspektom, već i teritorijalnim, imajući u vidu razlike u **kapacitetima lokalnih samouprava i jedinicama državne uprave na lokalnom nivou**, iskustva raseljenosti, ali i uslove života u manje ili više etnički homogenim naseljima u kojima Roma i Egipćani danas žive. Osim toga, zadovoljenje ljudskih potreba nije samo socijalne prirode, već je integrisano i sa potrebama u oblasti zdravstva i obrazovanja i zahtijeva bolje povezivanje subjekata na državnom i lokalnom nivou, kroz mrežu socijalnih usluga koja će počivati na saradnji, odgovornosti i podjeli uloga, ali i na **značajnijem učešću predstavnika zajednice**. Imajući u vidu definisane pravce reforme sistema socijalne zaštite, **izgradnja kapaciteta ključnih aktera** za identifikaciju, planiranje i sprovođenje programa i usluga socijalne i dječje zaštite prema RE zajednici, uz razvoj profesionalnih standarda, procedura i normativa, predstavlja jedan od ključnih prioriteta.

Istraživanje koje smo sproveli u romskim i egipćanskim zajednicama je ukazalo i na način na koji korisnici socijalne zaštite percipiraju sopstveni socijalni položaj, ali i **nedovoljnu efektivnost sistema socijalne zaštite sa stanovišta RE populacije**. Rezultati istraživanja ukazuju i na **neophodnost unaprijeđenja informisanosti** o programima socijalne zaštite, ali i o načinima i uslovima njihovog korišćenja, posebno kada je u pitanju promocija novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i Zakona o socijalnom stanovanju. Istraživanje je

3 Etnička distanca 2012, CEDEM, decembar 2013, dostupno na: <http://www.cedem.me/sr/publikacije/viewdownload/13-publikacije/456-etnika-distanca-2013-.html>

ukazalo, u izvjesnoj mjeri, i na sposobnost apsorbovanja socijalnih benefita unutar same zajednice, u funkciji društvene integracije njenih članova.

Konačno, istraživanje je ukazalo na to da se transparentan i pravičan socijalni sistem mora zasnivati na mnogo boljoj saradnji između javnog i privatnog sektora, kao i na **efikasnijem planiranju, usmjeravanju i praćenju socijalnih programa** i njihovoj decentralizaciji. U tom kontekstu, održivost socijalne politike u uslovima ekonomske regresije i političkih promjena koje prate socijalnu reformu, ali i povratnog uticaja socijalnih promjena na političke reforme, predstavlja poseban izazov na koji država tek treba da odgovori. Pitanje je na koji način će država, u uslovima fiskalnog deficita, obezbijediti **adekvatno prioritiziranje mjera i sredstava** koje se odnose na socijalnu zaštitu RE populacije. Usvojeni standardi i definisane strateške smjernice, kao i proces pristupanja EU, predstavljaju dobar okvir za socijalnu integraciju Roma i Egipćana, uz veću uključenost same zajednice i civilnog sektora u cjelini, ali i opštu spoznaju da je **jačanje socijalne kohezije preduslov razvoja svakog društva i pojedinca**.

Rezultati analize MONSTAT-a za 2012. godinu ukazuju na trend rasta apsolutnog siromaštva u Crnoj Gori. Nacionalna apsolutna linija siromaštva u 2012. godini je iznosila 182,43€ i povećana je na 11.3%, u odnosu na 2011. godinu, dok je stvarna individualna potrošnja (SIP - alternativni pokazatelj potrošnje po glavi stanovnika koji se koristi kod procjene materijalnog bogatstva domaćinstva), iznosio 52% prosjeka Evropske unije. Broj apsolutno siromašnih lica je dvostruko uvećan u odnosu na 2010. godinu i prema poslednjim podacima MONSTAT-a iznosi 12,3%. Usljed regionalnog dispariteta i slabije konkurentnosti privrede, situacija je posebno kritična u sjevernoj regiji, u kojoj živi 30,9% stanovnika, dok 50,2% ukupnog broja siromašnih dolazi upravo iz ove regije.

Iako nema sumnje da postoje i druge grupe u Crnoj Gori koje su izložene socio-ekonomskoj ugroženosti, siromaštvo i višestruka deprivacija kao posljedica siromaštva, posebno su izraženi među romskom i egipćanskom populacijom. Prema rezultatima posljednjeg popisa, Romi u Crnoj Gori čine 1,01% ukupne populacije, dok se 0,33% lica izjasnilo kao Egipćanin. Veoma mali procenat ove populacije živi u adekvatnim uslovima stanovanja, dok je stopa nezaposlenosti znatno veća u odnosu na opštu populaciju. Prosječan broj članova porodice iznosi 5,8 i veći je u odnosu na ostatak ukupne populacije.⁴ Skoro polovina Roma i Egipćana živi u siromaštvu – **stopa siromaštva** na nivou ove populacije iznosi 36%⁵, dok čak dvije trećine djece iz romskih naselja živi ispod granice siromaštva. Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o rezultatima sprovedenih istraživanja o zaštiti djece od svih vidova eksploatacije ukazuje na to da najveći broj djece koja su zatečena u prosjačenju dolazi upravo iz romske i egipćanske zajednice.⁶ Prema rezultatima ovog izvještaja, 19,4% djece koja su bila izložena seksualnom iskorišćavanju je romske nacionalnosti.⁷

U Crnoj Gori postoji relativno diversifikovan sistem socijalnih davanja i usluga za građane koji se suočavaju sa materijalnim problemima, a koji se realizuje

4 <http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/domac%20i%20porodice,%20cg-za%20sajt.pdf>

5 Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka, UN Program za razvoj, 2009. <http://www.un.org.me/uploads/Documents/NHDR%20MNE.pdf>

6 http://www.ombudsman.co.me/djeca/docs/110420133_kompilacija_izvjestaja%20konacna.pdf

7 *Ibid*, str. 33.

na centralnom i lokalnom nivou, posredstvom odgovarajućih tijela, poput centara za socijalni rad, drugih ustanova socijalne zaštite i lokalnih samouprava. Sistem socijalne zaštite je zasnovan na **načelu supsidijarnosti** – svako lice ima obavezu da se stara o svom blagostanju; građani su primarno odgovorni za sopstvenu dobrobit i dobrobit svoje porodice, kojoj su obavezni doprinositi svojim radom, prihodima i imovinom. Za lica koja ne mogu samostalno riješiti svoju nepovoljnu materijalnu situaciju, postoji različite socijalnih usluge i oblici pomoći, koje pod uslovima propisanim zakonom mogu koristiti i pripadnici romske i egipćanske populacije.

Materijalno obezbjeđenje porodice je jedno od osnovnih prava iz socijalne zaštite, kako u pogledu učešća u ukupnim budžetskim izdacima (oko 0,5% BDP), tako i prema broju korisnika. Prema podacima MRSS, u toku 2013. godine, broj korisnika MOP-a se kretao između 13.703 porodica sa 40.034 članova domaćinstva i 15.488 porodica sa 46.849 članova domaćinstva, a u toku 2012. godine između 14.230 porodica sa 43.128 članova domaćinstva i 15.065 porodica sa 45.600 članova domaćinstva.⁸

Prema Zakonu o budžetu Crne Gore za 2014. godinu, budžet za tekuću godinu iznosi 1.509.031.975,30€, što je za 8,83%, odnosno 133.238.306,31€ više u odnosu na budžet koji je planiran za 2013. godinu.⁹ Budžet Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2014. godinu iznosi 68.355.673,19€ (4,53% budžeta), a za 2013, 69.467.972,32€ (5,04% budžeta). Transferi za socijalnu zaštitu iznose 498,223,398.97€ (33,01% budžeta), približno iznosu za 2013. godinu (497.872.727,10€). Za izdvajanja po osnovu prava iz oblasti socijalne zaštite je planiran iznos od 58,645,000.00 (11,77% transfera za socijalnu zaštitu odnosno 3,88% ukupnog budžeta). Za 2013. godinu, taj podatak iznosi 61.009.000,00 € (12,25% transfera za socijalnu zaštitu, odnosno 4,43 % ukupnog budžeta). Izuzetak su transferi za jednokratne socijalne pomoć, čiji je iznos u budžetu za 2014. godinu gotovo trostruko uvećan.¹⁰

Istraživanje koje je krajem prošle godine sproveo Centar za demokratsku tranziciju (CDT) sa ciljem da na sveobuhvatan način identifikuje problematične tačke u sistemu socijalnih davanja koje otvaraju prostor za eventualne zloupotrebe, takođe pokazuje indikativne podatke. Prema preliminarnim nalazima tog istraživanja, budžetski izdaci u 2012. godini su bili na približno

8 <http://www.vijesti.me/vijesti/socijalni-jaz-sve-dublji-crnoj-gori-hranu-ce-zeljeti-mnogi-clanak-170018>

9 Prema Zakonu o budžetu Crne Gore za 2013. godinu budžet Crne Gore je iznosio **1.375.793.668,99 €**. Završni račun budžeta za 2013. godinu još nije usvojen, tako da će se tek krajem 2014. godine steći uvid u realizaciju planiranog budžeta za 2013. godinu.

10 Više podataka možete pogledati u Aneksu br.I.

istom nivou kao i u 2011. godini, ali su se socijalna davanja povećala za skoro 27 miliona eura. U budžetu za 2013. godinu se bilježi dalji rast ovih izdvajanja, a u predlogu budžeta za 2014. godinu, za ovu namjenu je planirano manje sredstava¹¹. Smanjenje ili porast izdataka na ime socijalnih transfera ne predstavlja, sam po sebi, dovoljan pokazatelj efektivnosti tih transfera, odnosno njihove distribucije najugroženijim kategorijama stanovništva. Naime, ovi podaci mogu biti rezultat realnih promjena u sektoru ekonomije, ali i zadržavanja pasivnih mjera socijalne zaštite, te stoga treba da budu detaljnije analizirani sa stanovišta uticaja na granicu apsolutnog, odnosno relativnog siromaštva u Crnoj Gori, ali i sa stanovišta mogućeg korišćenja za različite vrste zloupotreba, posebno onih koji se vezuju za izborne procese.

11 <http://www.vijesti.me/vijesti/troskovi-socijalna-davanja-rasli-izbornim-godinama-clanak-169053>

1. CILJEVI I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

1.1 Predmet i ciljevi istraživanja

Istraživanje je bazirano na pretpostavci da sistem socijalne politike u velikoj mjeri oblikuje socijalni i ekonomski život Roma i Egipćana u Crnoj Gori. Istraživanje je sprovedeno sa ciljem da se objektivno sagleda funkcionalnost sistema socijalne politike u odnosu na integraciju romske i egipćanske zajednice. Istraživanje ne obuhvata cjelokupan sistem socijalne politike, već samo domen socijalne zaštite u užem smislu, imajući u vidu metodološka i praktična ograničenja, te činjenicu da već postoje značajne analize koje se tiču pristupa obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti. Primarno polje istraživanja se sastoji od: (i) analize normativnog okvira, strateških dokumenata i profesionalnih normativa; (ii) prikupljanja dostupnih statističkih podataka u oblasti socijalne zaštite RE populacije; (iii) ispitivanja stavova pripadnika RE populacije o pravima iz sistema socijalne i dječje zaštite i zapošljavanja. Istraživanjem su obuhvaćene tri opštine u kojima je koncentrisan najveći procenat romskog i egipćanskog stanovništva – Glavni grad Podgorica, Berane i Nikšić.

Istraživanje uključuje mapiranje relevantnih aktera u oblasti socijalne zaštite, uključujući javni i civilni sektor; analizu nadležnosti/programa koje realizuju; praćenje rada institucija koje su nadležne za primjenu mjera socijalne politike u užem smislu (obim prava iz socijalne zaštite, uslovi korišćenja, mehanizmi sprovođenja mjera, složenost procedura), kao i istraživanje potreba i identifikovanje stepena informisanosti zajednice o ovim socio-ekonomskim pravima. Metodologija se temelji na dostupnim statističkim podacima koji obuhvataju rezultate popisa stanovništva, istraživanja životnog standarda, podatke kojima raspolažu institucije, podatke sa terena i informacije iz pomoćnih izvora (NVO, međunarodne organizacije).

Ciljevi istraživanja su:

- Analiza normativnog okvira koji uređuje pristup socijalnoj zaštiti;
- Mapiranje usluga socijalne zaštite koje su dostupne RE zajednici;
- Identifikacija ključnih problema koji se tiču pristupa Roma i Egipćana socijalnoj zaštiti;
- Utvrđivanje stavova romske i egipćanske zajednice o dostupnosti i efektivnosti socijalne zaštite i pristupa tržištu rada;
- Identifikacija ključnih prepreka u pristupu socijalnoj zaštiti i definisanje preporuka za njihovo otklanjanje;

Određena prava iz domena socijalne i dječje zaštite, prevashodno pravo na MOP i druge oblike novčanih naknada i pomoći, čine primarni fokus istraživanja, iako ustanove socijalne zaštite i lokalne samouprave pružaju i druge usluge, poput savjetovanja, informisanja i podrške.

1.2 Principi istraživanja i izbor metoda

Istraživanje je bazirano na analitičkom pristupu koji treba da adresira ključne aspekte pristupa socijalnoj zaštiti od strane Roma i Egipćana, od važećih zakonskih rješenja, preko pokušaja „skeniranja“ njihovog socijalnog položaja, do prikupljanja individualnih stavova članova zajednice. Istraživanje ima za cilj da ukaže na dostupnost socijalne zaštite, što implicira i evaluaciju institucionalnih mehanizama, ali, u određenoj mjeri, i odnosa donosilaca odluka - nosilaca institucionalizovane društvene moći, prema RE populaciji. U metodološkom smislu, istraživanje ima naglašenu saznavnu i akcionu funkciju, s obzirom na to da treba da pruži informacije u formi koja doprinosi kreiranju efektivnije socijalne politike usmjerene ka promjeni socijalnog položaja ciljane populacije. Kako bi se ovaj cilj ostvario, potrebno je uzeti u obzir više faktora koji utiču na ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava, poput uslova za korišćenje javnih usluga i informisanosti o pravima i uslovima njihovog ostvarivanja. Imajući u vidu da za uskraćivanje prava Romima i Egipćanima nekada nije potrebno postaviti restriktivnije uslove, već od njih tražiti da ispune one koji važe za većinsku populaciju, potrebno je analizirati napore koje država preduzima ili bi trebalo da preduzima kroz mjere afirmativne akcije, u dijalogu sa romskim civilnim društvom, regionalnim i lokalnim vlastima. Imajući u vidu naglašenu rodnu i međugeneracijsku komponentu socijalne isključenosti ove zajednice, pažnju treba posvetiti i analizi socijalne politike sa stanovišta rodne (ne)ravnopravnosti.

Ciljevi istraživanja su opredijelili specifičnost metoda usmjerenih na njihovo ostvarivanje, imajući u vidu da isti treba da odgovore na kompleksne istraživačke zadatke:

- Analiza zakonodavnog i strateškog okvira, uključujući i akcione planove za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji, u relevantnim oblastima;
- Prikupljanje i analiza podataka o realizaciji zakonskih, podzakonskih i drugih akata, programa i planova javne uprave u institucijama koje vrše javna ovlašćenja u oblasti socijalne zaštite, kroz zahtjeve za slobodan pristup informacijama i analizu sekundarnih podataka koji mogu biti od koristi

za predmet istraživanja (izvještaji državnih institucija, međunarodnih subjekata, ugovornih tijela i nevladinih organizacija¹²);

- Anketno istraživanje, primjenom *snowball sampling* metode, na određenom uzorku koji čine predstavnici RE zajednice, s obzirom na činjenicu da su postojeće informacije o RE populaciji često nepotpune i ne odgovaraju situaciji na terenu. Istraživanjem smo imali za cilj da utvrdimo oblike i stepen socijalne pomoći/zaštite koju pripadnici romske populacije ostvaruju uz podršku nadležnih institucija države. Stoga su detaljno analizirane institucionalizovane prakse koje su usmjerene u ovom pravcu. Svaka od ovih praksi je činila poseban predmet u instrumentarijumu. Istraživanje je operisalo anketnim metodom sa ukupnim brojem od 701 ispitanika/ce romske populacije koji je kreiran posebno za ovo istraživanje i sastojao se od 43 pitanja, od kojih su 23 socio-demografske varijable koje mjere socijalno stanje, dok su preostali ajtemi usmjereni na utvrđivanje socijalne pomoći koju su primali (ili nisu) pripadnici RE populacije. S obzirom na to da je najveći dio ove populacije situiran u opštinama Podgorica, Nikšić i Berane, anketiranje je obuhvatilo pripadnike koji u njima žive. Imajući u vidu da su podaci o responentima zasnovani na rezultatima popisa stanovništva, nije bilo moguće utvrditi kriterijume za poststratifikaciju, tako da su podaci prezentovani integralno i autentično za one ispitanike koji su obuhvaćeni istraživanjem.

1.3 Faze istraživanja

- Formiranje projektnog tima;
- Podjela odgovornosti unutar tima i preciziranje rokova za realizaciju aktivnosti;
- Priprema instrumenata istraživanja (metodologija istraživanja, desk research metode, definisanje uzorka, razvijanje anketnog upitnika);
- Prikupljanje i analiza podataka;
- Izvođenje zaključaka i definisanje preporuka;
- Evaluacija, metodičko preispitivanje, korekcije i pisanje studije;
- Objavlivanje i diseminacija rezultata;

12 Istraživanje nije na direktan način bazirano na posmatranju *in vivo*, ali supsumira brojna iskustva i anegdotalne podatke prikupljene kroz rad sa predstavnicima zajednice od strane CEDEM-a i romskih organizacija sa kojima sarađujemo, a koji dodatno pomažu u sagledavanju socijalnih problema na nivou RE populacije.

1.4 Metodološka ograničenja i izazovi

Istraživanje socijalnog položaja RE zajednice je praćeno nizom specifičnih metodoloških izazova koji su bili pažljivo analizirani prije početka istraživačkog procesa. Prvi set ograničenja se tiče analize politika i prikupljanja zvaničnih podataka, kod činjenice da važeći zakoni ne sadrže direktno diskriminatorne norme i nominalno su usaglašeni sa međunarodnim i regionalnim standardima, dok se zvanični podaci ne vode po etnicitetu, što značajno umanjuje mogućnost mjerenja stvarnih efekata socijalne politike prema etničkim zajednicama. Projektni tim je stoga nastojao da kroz odgovore na upitnike i intenzivnu komunikaciju sa institucijama prikupi što preciznije podatke, služeći se, istovremeno, i podacima iz sekundarnih izvora.

Drugi set ograničenja i izazova je vezan je za terensko prikupljanje podataka, poput tradicionalno niskog stepena obrazovanja većine pripadnika/ca romske populacije, zbog čega se u kreiranju instrumenta istraživanja posebno moralo voditi računa o jeziku i načinu formulisanja pitanja. Osim toga, većina romske populacije živi u getoiziranim zajednicima, što je predstavljalo poseban problem u samom činu prikupljanja podataka i terenskom radu anketara. Konačno, kod pripadnika depriviranih skupina, prema kojima se nerijetko sprovodi diskriminacija različite vrste - a ovo je poznato na osnovu brojnih metodoloških studija - postoji tendencija da se mimikrijom dobijaju odgovori koji su društveno poželjni ili pak da se stanje prikazuje nerealno lošim, jer se samo ispunjavanje ankete može doživjeti kao "apel za pomoć" od strane države. Zbog toga je istraživački instrument morao sadržati određena pitanja u svrhu logičke kontrole, kako se obezbijedila validnost dobijenih podataka i potkrijepila argumentacija izvedenih konkluzija.

2. MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR

Međunarodni pravni okvir čini skup međunarodnih i regionalnih standarda, sadržanih u regionalnim instrumentima zaštite ljudskih prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, od kojih su najvažniji Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i Konvencija o pravima djeteta. Od regionalnih instrumenata, najvažniji su Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Izmišljena Evropska socijalna povelja.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948) je proklamovala jedinstvo i nedjeljivost ljudskih prava i jednakost svih pred zakonom, bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Shodno Deklaraciji, svaki član društva ima pravo na socijalno osiguranje i pravo da ostvaruje privredna, društvena i kulturna prava neophodna za dostojanstvo i slobodan razvoj svoje ličnosti, uz pomoć države i putem međunarodne saradnje, a u skladu sa organizacijom i sredstvima svake države. Majke i djeca imaju pravo na posebno staranje i pomoć. Sva djeca, rođena u braku ili van njega, uživaju jednaku socijalnu zaštitu.

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije– ICERD (1965) obavezuju države članice da svim odgovarajućim sredstvima i bez odlaganja sprovedu politiku koja teži da ukine svaki oblik rasne diskriminacije. Države članice će, ako to okolnosti zahtijevaju, preduzeti posebne mjere u socijalnoj, ekonomskoj, kulturnoj i ostalim oblastima, kako bi osigurale razvoj ili zaštitu rasnih grupa ili pojedinaca koji pripadaju ovim grupama. Konvencija garantuje pravo na zdravlje, socijalno osiguranje i korištenje socijalnih službi. Ako jedna od država članica smatra da neka druga država članica ne primjenjuje odredbe Konvencije, ona može da informiše Komitet za ukidanje rasne diskriminacije (CERD) koji nadgleda primjenu Konvencije. Komitet izvještava o tome zainteresovanu državu članicu koja podnosi pisanu izjavu u kojoj naznačava mjere koje planira preduzeti radi rješavanja date situacije. Crna Gora je, u skladu sa čl.14, priznala nadležnost Komiteta da prima i razmatra pritužbe pojedinaca ili grupa pojedinaca. Komitet u svom radu daje i brojne opšte i posebne preporuke, od kojih je posebno važna **Opšta preporuka XXVII - Diskriminacija Roma** kojom se preporučuje državama članicama Konvencije da usvoje mjere za unaprjeđenje uslova života Roma, inter alia, da usvoje nove zakone ili da postojeće učine djelotvornijim, sa ciljem zabrane diskriminacije zabrane svih diskriminatornih postupaka u pogledu zdravstvene i socijalne zaštite Roma.¹³

13 [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b?Opendocument)

Konvencija o pravima djeteta¹⁴ - CRC (1989) je pravni akt koji ima snagu zakona i kojim se osiguravaju građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava djece, na osnovu načela nediskriminacije. Strane ugovornice priznaju pravo svakog djeteta na korišćenje socijalne zaštite, uključujući socijalno osiguranje i preduzimanje mjera za ostvarivanje ovog prava u skladu sa domaćim propisima. Prilikom primjene ovih mjera, javno-pravna tijela, uključujući i ustanove socijalne zaštite, su dužni da se rukovode najboljim interesom djeteta. Mjere zaštite po potrebi moraju obuhvatiti i uvođenje efikasnih socijalnih programa pomoći djetetu i onima koji brinu o njemu.¹⁵ U *Opštem komentaru Komiteta za prava djeteta*¹⁶ se ističe da nezavisno od ekonomskih prilika, države moraju preduzeti sve raspoložive mjere u cilju realizacije prava djeteta, poklanjajući posebnu pažnju grupama koje su dodatno obespravljene. Konvencija uključuje i pravo nadziranja primjene u državama koje su je ratifikovale, posredstvom Komiteta za prava djeteta, čiji mandat podrazumijeva razmatranje nacionalnih izvještaja o sprovođenju Konvencije. Obaveza podnošenja izvještaja i njihova periodičnost utvrđeni su članom 44 kojim se strane ugovornice obavezuju da podnose Komitetu izvještaje o implementaciji Konvencije, u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu Konvencije za stranu ugovornicu, a zatim, svakih pet godina.¹⁷

Imajući u vidu obavezujuću proceduru izvještavanja, ali ne i proceduru za komunikaciju, Generalna skupština UN-a je 19.12.2011, usvojila Opcioni protokol o komunikacijskim procedurama/žalbenom postupku uz Konvenciju.¹⁸ Protokolima trideset pet potpisnica i dvije zemlje ugovornice se uspostavljaju procedure komunikacije koje bi omogućile pojedincima i grupama da ulože žalbu Komitetu za prava djeteta, kao i istražni postupak koji bi Komitet mogao pokrenuti ukoliko dobije pouzdane informacije o navodnim sistematskim

14 Na osnovu sukcesorske izjave od 23. oktobra 2006, Crnoj Gori je priznat status sukcesora za 49 konvencija i protokola, uključujući i ovu Konvenciju.

15 Čl. 19 Konvencije, preuzeto sa: http://www.unicef.hr/upload/file/300/150215/FILE-NAME/Konvencija_20o_20pravima_20djeteta.pdf

16 Opšti komentar br. 5(2003.): Opšte mjere implementacije Konvencije o pravima djeteta (članovi 4, 42, 44, st.6)

17 Inicijalni izvještaj o implementaciji Konvencije o pravima djeteta, Fakultativnom protokolu uz Konvenciju o pravima djeteta o učešću djece u oružanim sukobima i Fakultativnom protokolu uz Konvenciju o pravima djeteta o prodaji djece, dječjoj prostituciji i pornografiji, razmatran je na 55. zasjedanju UN Komiteta za prava djeteta, od 20/21.09.2010.godine, u Ženevi.

18 Opcioni protokol na Konvenciju o pravima djeteta o proceduri komunikacije, član 19(1) (otvoren za potpisivanje 28. 02. 2012: http://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/CTC_4-11d.pdf)

povredama prava predviđenih Konvencijom i/li opcionim protokolima od strane države ugovornice.¹⁹

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima - ICESCR (1966) u čl.11, propisuje da svako ima pravo na standard života koji proizilazi iz prava pojedinca i njegove porodice na osnovne potrebe, uključujući hranu, odjeću, stan, ljekarsku njegu i potrebne socijalne službe, kao i pravo na osiguranje u drugim slučajevima gubljenja sredstava za izdržavanje usljed okolnosti nezavisnih od njegove volje. Ova obaveza države se ne iscrpljuje donošenjem zakonskih propisa, već djelotvornom primjenom niza administrativnih, socijalnih i obrazovnih mjera. Međutim, za razliku od Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) koji se mora odmah primijeniti, ekonomska, socijalna i kulturna prava se smatraju "progresivnom obavezom" država potpisnica koje treba da djeluju "prema maksimumu svojih raspoloživih sredstava (...) u cilju postepenog obezbjeđivanja punog ostvarivanja prava priznatih u Paktu" (čl.2, st.1), što svakako ne znači da država može dopustiti da određena skupina nesrazmjerno trpi zbog neostvarivanja prava iz Pakta.²⁰

Poštovanje Pakta nadgleda Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava (CESCR). Do kršenja Pakta dolazi u situacijama kada nije zadovoljen minimalni prag uživanja prava priznatih Paktom. Posebno se naglašava obaveza države da uslove za ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu bazira na razumnim, proporcionalnim i jasnim osnovama, kao i da posveti posebnu pažnju zaštiti grupa i pojedinaca koji se tradicionalno suočavaju sa teškoćama u ostvarivanju prava na socijalnu zaštitu: djeci, ženama, pripadnicima/cama manjina, interno raseljenim licima.²¹ Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima²² koji trenutno ima 42 zemlje

19 Crna Gora je podržala usvajanje rezolucije o Opcionom protokolu koju je usvojio Savjet za ljudska prava. Instrument ratifikacije je predat depozitaru u Ženevi.

20 **Obaveza antidiskriminacije se primjenjuje odmah i nije podređena progresivnoj realizaciji ili dostupnosti resursa (čl.2, st.2).** Vidjeti *Opšti komentar br.3 – Priroda obaveza država ugovornica*, dostupno na:

<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Op%C5%A1ti-ko-komentari-Komiteta-za-ekonomska-socijalna-i-kulturna-prava.pdf>

21 Vidjeti opšte komentare br. 3, 7, 12 i 19 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

22 Crna Gora je usvojila Prijedlog Zakona o potvrđivanju ovog Protokola, čijim stupanjemna snagu će se omogućiti pojedincima/kama i grupama da od UN Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava da zatraže zaštitu prava iz Pakta. Shodno Protokolu, stav i preporuke Komiteta moraju biti razmotreni, a država u roku od šest mjeseci od prijema stava, mora dostaviti odgovor o aktivnostima preduzetim u pravcu ispunjenja preporuke.

potpisnice i 9 zemalja ugovornica, uspostavlja procesni mehanizam žalbe, ispitni postupak i postupak međudržavne komunikacije pred Komitetom.

Evropska socijalna povelja Savjeta Evrope²³ predstavlja instrument koji je komplementaran Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i kojim se unaprjeđuju i štite osnovna socijalna i ekonomska prava država potpisnica. Povelja i Dodatni protokol iz 1988. godine, jemče „pravo na zaštitu zdravlja, socijalnu sigurnost, socijalnu i medicinsku pomoć i pravo na doprinose iz službi socijalne pomoći“. Shodno Povelji, svako ima pravo na zaštitu od siromaštva i društvenog isključivanja, dok svako lice bez odgovarajućih sredstava za život ima pravo na socijalnu pomoć.

Povelja je u početku sadržala klauzule koje su omogućavale da se prilikom ratifikacije izostavi preuzimanje obaveza u pogledu niza odredbi. Međutim, kroz usvajanje Protokola kojim se Povelja mijenja u pogledu procedura nadzora na nacionalnim izvještajima (1991), Dodatnog protokola koji predviđa sistem kolektivnih žalbi (1995) i Revidirane Evropske socijalne povelje²⁴ (1996), obim socijalnih prava²⁵ je proširen, a kontrolni mehanizmi za njenu primjenu osnaženi, kroz podnošenje periodičnih izvještaja²⁶ i uspostavljanje sistema kolektivnih žalbi u slučajevima povrede prava garantovanih Poveljom.²⁷

Kolektivne žalbe ispituje Komitet nezavisnih eksperata, koji najprije utvrđuje

23 Crna Gora je u martu 2010. godine deponovala kod generalnog sekretara SE instrument o potvrđivanju Revidirane Evropske socijalne povelje i time istovremeno preuzela obaveznu da izvještava o primjeni prihvaćenih odredbi. Do sada su pripremljena dva nacionalna izvještaja o primjeni Revidirane ESP.

24 **Revidirana Povelja je otvorena za potpis 3.maja 1996. godine, a stupila je na snagu 1. jula 1999.god.**

25 Ilustracije radi, osnovni tekst Povelje iz 1961. godine sadrži 19, a revidirana Povelja, 31 načelo kojim se garantuju socijalna prava, s tim da država potpisnica mora potpisati najmanje šest od devet načela koja su proglašena kao osnovna i koja će je pravno obavezivati u slučaju ratifikacije (*inter alia*, pravo na socijalnu sigurnost, pravo djece i omladine na zaštitu, pravo porodice na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu, pravo na jednakost šansi i postupanja u oblastima zapošljavanja i zanimanja).

26 U proceduri nadzora nad nacionalnim izvještajima, pored Komiteta nezavisnih eksperata, učestvuje i Vladin komitet, koji priprema odluke Komiteta ministara i sačinjen je od predstavnika strana ugovornica, Komitet ministara koji usvaja rezolucije, a indirektno i Parlamentarna Skupština SE koja koristi zaključke Komiteta eksperata kao osnov za organizovanje rasprava o socijalnoj politici.

27 Drugi dodatni protokol uz Povelju koji je otvoren za potpisivanje 9. novembra 1995.godine, a stupio na snagu 1.jula 1998, uređuje **postupak kolektivnih tužbi** protiv povreda prava zaštićenih Poveljom, koje se takođe mogu podnositi Komitetu. Određene organizacije su ovlašćene na podnošenje tužbe, uključujući i nevladine organizacije koje uživaju konsultativni status pri Savjetu Evrope, kao i nacionalne organizacije poslodavaca i sindikata, pod uslovom da je država prihvatila proceduru navedenu u Protokolu.

njihovu prihvatljivost u odnosu na kriterijume navedene u Protokolu, kroz prikupljanje informacija od strane podnosioca žalbe, države i drugih strana ugovornica i priprema Komitetu ministara nacrt izveštaja koji sadrži zaključke o tome da li strana ugovornica protiv koje je pokrenuta žalba na zadovoljavajući način primenjuju odredbe Povelje koje su predmet žalbe. Komitet ministara upućuje preporuku državi protiv koje je izjavljena žalba, ako je Komitet nezavisnih eksperata našao da Povelja nije primijenjena na zadovoljavajući način. Ukoliko to nije slučaj, Komitet ministara usvaja rezoluciju kojom se postupak po žalbi okončava.

Crna Gora je potvrdila Dodatni protokol iz 1988.godine, koji se odnosi na pravo starih lica na socijalnu zaštitu i ratifikovala Revidiranu Evropsku socijalnu povelju²⁸, ali **nije prihvatila sistem kolektivnih** žalbi, tako da podnošenje izveštaja o primjeni Povelje predstavlja jedini mehanizam kontrole primjene ratifikovanih obaveza.²⁹

Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina³⁰ predstavlja dokument Savjeta Evrope, koji se uglavnom sastoji od načela, poput jednakosti i afirmativnog djelovanja, kao i obaveza država u pogledu zaštite prava manjina. Primjenu Konvencije nadgleda Komitet ministara, putem izveštaja o ispunjenju obaveza iz Konvencije. Konvencijom nije definisan žalbeni postupak, a izveštaji se podnose na svakih pet godina.³¹

Kada je u pitanju EU, **Direktiva Evropskog Savjeta 2000/43/EC** o sprovođenju načela ravnopravnosti lica bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo, poznata po nazivom „Rasna direktiva“ predstavlja jedan od najznačajnijih instrumenata po pitanju borbe protiv rasizma, s obzirom na to da postavlja minimum zahtjeva za borbu protiv diskriminacije zasnovane na rasnom ili etničkom porijeklu (**čl.1**). **Direktiva obavezuje države članice da pravnim putem** ukinu rasnu diskriminaciju u zapošljavanju, obrazovanju, socijalnoj zaštiti, socijalni povlasticama i pristupu robama i uslugama, kako bi se osigurale sankcije za počinioce diskriminacije, ali i adekvatne nadoknade za žrtve diskriminacije. Pored pravne zaštite za žrtve diskriminacije, primjena Direktive treba da bude ojačana postojanjem jednog ili više tijela u svakoj državi članici, nadležnih za analiziranje problematike, pronalaženje mogućih rješenja i pružanje konkretne pomoći žrtvama. Države članice treba da

28 **Crna Gora je ratifikovala Izmijenjenu povelju 3. marta 2009. god. Povelja je u odnosu na Crnu Goru stupila na snagu 1. maja 2010.god (član E).**

29 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp

30 <http://conventions.coe.int/Treaty/Treaties/Html/157.htm>

31 Crna Gora je do sada predala dva izveštaja o primjeni Okvirne konvencije, inicijalni izveštaj 2007.godine i drugi izveštaj 2012.

podstiču dijalog sa nevladinim organizacijama koje, u skladu s nacionalnim pravom i praksom, imaju pravni interes da učestvuju u promociji načela ravnopravnosti i suzbijanju diskriminacije.

Osim navedenih međunarodnih izvora, potrebno je pomenuti i **Evropsku povelju o osnovnim pravima, Lisabonski ugovor iz 2007. godine** koji Povelji dodjeljuje pravnu snagu obavezne primjene, **Strategiju Evropa 2020** (Strategija pametnog, održivog i inkluzivnog rasta) kao aktuelni strateški okvir EU koji snažno promoviše borbu protiv socijalne isključenosti i diskriminacije³², te **10 Zajedničkih osnovnih principa za inkluziju Roma** koji su po prvi put predstavljeni na sastanku Platforme za romsku inkluziju u Pragu, 24. aprila 2009.³³ Ovi principi promovišu konstruktivne, pragmatične i nediskriminirajuće politike prema Romima, koje treba da budu integrisane u opšte politike obrazovanja, socijalne zaštite, stanovanja i zdravlja, sa ciljem da osiguraju efikasan pristup jednakim mogućnostima u državama članicama. Bitno je pomenuti **Evropski socijalni program (2001-2005)** koji je potvrđen u Nici, a kojim su utvrđeni prioriteti na „područjima socijalne politike“ od kojih se jedan odnosi na „borbu protiv siromaštva i svih oblika isključenosti i diskriminacije u cilju unapređivanja socijalne integracije“.

EU Okvir nacionalnih strategija za integraciju Roma do 2020 je nastao kao odgovor na nezadovoljavajući položaj romske zajednice u Evropi, ali i na potrebu njihove snažnije ekonomske i socijalne integracije. Baziran je na principu aktivnog dijaloga sa predstavnicima/cama romske zajednice na nacionalnom i EU nivou, polazeći od činjenice da je integracija dvosmjernan proces, koji treba da osigura ravnopravan pristup Roma osnovnim pravima, u skladu sa Poveljom EU o osnovnim pravima, i to: (i) *pristup stanovanju i osnovnim servisima: ukloniti raskorak između udjela Roma sa pristupom stanovanju i javnim komunalnim uslugama*, koji je baziran na nediskriminatorskom pristupu stanovanju i pravu na zdravlje, zapošljavanje i sigurnost. Posebno se naglašavaju potrebe Roma bez stalnog prebivališta (npr. kroz pristup mjestima za zaustavljanje/boravak Roma koji nisu stalno nastanjeni).

EU okvir 2020 je veoma važan i za buduće države članice, čije nacionalne strategije i akcioni planovi takođe treba da budu posmatrani i evaluirani u

32 Na osnovu EU Agende 2020, Vlada Crne Gore razvila je dokument **Pravci razvoja Crne Gore 2013-2016** kao nacionalni plan razvoja koji, između ostalog, obuhvata i mjere zapošljavanja i socijalnog uključivanja.

33 **Platforma EU za inkluziju Roma** (2009, General Affairs Council Conclusions 15976/1/08/REV 1.) je koristan forum za debate i konkretne akcije važnih aktera: EU institucija, nacionalnih vlada, međunarodnih organizacija, stručnjaka i predstavnika romskog civilnog društva, koji svojim djelovanjem značajno doprinosi senzibilizaciji EU i nacionalnih politika za romske potrebe.

odnosu na ciljeve ovog dokumenta. Nacionalni programi reforme zajedno sa monitoringom i procesom ocjene od strane jednakih (peer review process) Strategije EU 2020 predstavljaju dodatni izvor informacija za ocjenjivanje napretka i davanje smjernica kako zemljama članicama, tako i zemljama kandidatima za članstvo. Sa ciljem postizanja najefikasnijih rezultata u integraciji Roma, Evropska komisija će prilikom evaluacije uzeti u obzir političku posvećenost inkluziji, alokaciju adekvatnih finansija u domaćim budžetima i **Otvoreni metod koordinacije** na području socijalne politike.³⁴

34 Ključni metod koordinacije politika socijalnog uključivanja utvrđen u Lisabonu 2000. godine, od strane Evropskog savjeta.

3. SOCIJALNA ZAŠTITA RE POPULACIJE U CRNOJ GORI

Ovaj dio studije je fokusiran na analizu domaćeg normativnog okvira i prakse, sa ciljem da se identifikuju ključni problemi koji utiču na pristup Roma i Egipćana pravima socijalne zaštite. Za njihovo jasnije sagledavanje, nije dovoljno samo analizirati važeći normativni okvir u ovoj oblasti, već i druge akte koji su relevantni za regulisanje statusa lica bez ličnih dokumenata, kao i onih sa statusom interno raseljenih ili raseljenih lica. Posebno treba voditi računa o tome da naizgled neutralne norme mogu kreirati barijere u pristupu pravima, ali i da određene mjere aktivne desegregacije mogu dodatno uticati na socio-ekonomsku ugroženost ove zajednice.³⁵

3.1. Strateški okvir

Na zasjedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija (Milenijumski samit) 2000. godine, zemlje članice UN-a su definisale osam ciljeva i zadataka³⁶, poznatih kao **Milenijumski razvojni ciljevi**, za koje su se zemlje članice obavezale da ih ostvare do 2015. godine. Crna Gora, kao tadašnja članica državne zajednice Srbija i Crna Gora, potpisala je ovu inicijativu i obavezala se na postizanje konkretnih rezultata, prije svega u suzbijanju ekstremnog siromaštva. Konkretni instrument države u ostvarenju ovog prioritetnog Milenijumskog cilja, predstavljala je **Strategija razvoja i redukcije siromaštva 2003-2007**.

U okviru ove strategije, a na osnovu urađene prve analize profila siromaštva³⁷ (Monstat i ISSP 2003), posebno se ukazuje na hronično siromaštvo i socijalnu isključenost RE populacije u Crnoj Gori, koja je izražena u svim aspektima socijalne politike, od materijalne ugroženosti i života u krajnjoj oskudici, do nemogućnosti pristupa pravima iz oblasti obrazovanja, zapošljavanja,

35 Na primjer, promocija starih romskih zanata, kao izvora prihoda za dio RE zajednice, može doprinijeti poboljšanju položaja njenih članova, ali i riziku od kreiranja segregiranog i vještačkog tržišta rada samo za Rome.

36 Iskorjenjivanje ekstremnog siromaštva i gladi, Ostvarivanje univerzalnog osnovnog obrazovanja, Ostvarivanje ravnopravnosti polova i osnaživanje položaja žena, Smanjenje smrtnosti djece, Poboljšanje zdravlja majki, Borba protiv HIV/AIDS, malarije i drugih bolesti, Obezbeđivanje ekološke stabilnosti i Uspostavljanje globalnog partnerstva za razvoj.

37 Jedan od rezultirajućih procesa su redovna statistička istraživanja o siromaštvu koja se sprovode se od 2006. godine.

socijalne zaštite i zdravstva. Zato je kao poseban prioritet, u okviru inovirane **Strategije za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti 2007-2011**, određeno suzbijanje siromaštva kod vulnerabilnih društvenih grupa, među kojima je, s obzirom na multidimenzionalnost siromaštva, RE zajednica na prvom mjestu po prioritetu preduzimanja mjera socijalne inkluzije.

Crna Gora je, kao jedna od zemalja osnivača Dekade za inkluziju Roma, postavila temelj izgradnje nove državne politike usmjerene ka opštem poboljšanju položaja romske manjine i inkluziju u crnogorsko društvo i usvojila **Akcionni plan za implementaciju Dekade inkluzije Roma 2005 -2015 u Crnoj Gori**, u januaru 2005. godine. Ciljevi Akcionog plana su konkretizovani kroz usvajanje strateškog okvira koji posebno tretira položaj romske i egipćanske manjinske zajednice u Crnoj Gori.

Prioritetne oblasti Dekade su proširene, a aktivnosti iz Akcionog plana konkretizovane donošenjem posebne **Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2008 – 2012**, koja je bila koncipirana kao sastavni dio platforme zaštite manjina i sveobuhvatna politika Vlade Crne Gore prema populaciji Romai Egipćana. Osim oblasti obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja i zdravstvene zaštite, Strategija je predviđala i niz konkretnih mjera i aktivnosti u pogledu regulisanja pravnog statusa, socijalne i dječje zaštite, očuvanja tradicije i identiteta, kulture i učešća RE populacije u političkom i javnom života. Iniciranju primjene predviđenih mjera je prethodilo uspostavljanje zvaničnog statističko-analitičkog dokumenta o broju, strukturi, uslovima života i položaju RE populacije u Crnoj Gori. Baza podataka koju je u tu svrhu krajem 2008. godine izradio Zavod za statistiku Crne Gore, u saradnji sa Romskim savjetom i NVO Koalicijom „Romski krug“, još jednom je potvrdila situaciju konstantovanu u strateškim okvirima borbe protiv siromaštva, a koja se odnosi na neregulisan pravni status RE populacije koji uskraćuje jednak pristup pravima, život u ekstremnom siromaštvu, nizak stepen obrazovanja, visoku stopu nezaposlenosti, jednom riječju – na nepostojanje minimuma socijalne sigurnosti pripadnika RE populacije.

U procesu preuzimanja neophodnih aktivnosti na poboljšanju socijalno-ekonomskog položaja građana, posebno lica koja imaju potrebu za uslugama i podrškom u oblasti socijalne i dječje zaštite, Vlada je usvojila i **Strategiju razvoja socijalne i dječje zaštite 2008 – 2012**, koja nije posebno tretirala položaj RE zajednice, s obzirom na to da je 2008.godine, usvojena posebna Strategija za poboljšanje položaja ovih lica. Ipak, kao jedan od osnovnih strateških pravaca identifikovana je potreba “razvojne politike socijalne i dječje zaštite povezane sa drugim sistemima, i djelatnostima u društvu, harmonizovane sa međunarodnim propisima i standardima, usmjerene na

prevenciju socijalnih problema". Ovaj cilj je podrazumijevao usaglašavanje strateških dokumenata i operativnih planova za ugrožene slojeve stanovništva, ali i proaktivnost u pristupu socijalnoj i dječjoj zaštiti i prelazak iz pasivnog, centralizovanog i nedovoljno efikasnog sistema, u sistem koji je prevashodno usmjeren na prevenciju socijalnih rizika i učešće pojedinaca.

Nova **Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite 2013 – 2017** je usvojena u junu 2013. godine, u funkciji podrške reformi sistema socijalne i dječje zaštite i jačanja socijalne kohezije. Prioritet je dat uspostavljanju mehanizama koji garantuju adekvatan nivo socijalne zaštite, jednake mogućnosti za sve građane, zaštitu najranjivijih grupa, kao i razvijanje mehanizama zabrane socijalnog isključivanja i diskriminacije. Jedan od ciljeva Strategije se odnosi i na identifikovanje potreba korisnika i strateško, međusistemski usklađeno planiranje usluga na različitim nivoima, kroz unapređivanje visine materijalnih davanja, razvoj sistema informisanja javnosti o pravima iz socijalne i dječje zaštite radi povećanja dostupnosti prava, razvoj mjere aktivacije za uključivanje u programe zapošljavanja i radnog angažovanja radno-sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja i pojednostavljivanje procedure ostvarivanja prava iz socijalne i dječje zaštite. Naglašava se i nužnost uspostavljanja informacionog sistema socijalnog staranja, tzv. *socijalnog kartona* koji će omogućiti elektronsku razmjenu podataka među institucijama radi smanjenja administrativnih troškova, efikasnijeg pružanja usluga socijalne i dječje zaštite i kreiranju politika u ovoj oblasti.

Međutim, činjenica je da je Strategija usvojena prije novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, uprkos obimu zakonskih izmjena, i da ne prati proces reforme iz ove oblasti, posebno kada je u pitanju razvoj usluga, jer Strategija ne priznaje usluge kao posebno pravo u sistemu socijalne i dječje zaštite, već samo prava na materijalna davanja. Predložene mjere za ostvarivanje posebnih ciljeva Strategije nisu adekvatno objašnjene, kao ni očekivani rezultati primjene mjera.³⁸ Ni Strategija 2013 – 2017 ne prepoznaje RE kao prioritarnu grupu, niti sadrži posebne mjere koje se odnose na poboljšanje njihovog socijalnog položaja, već uopšteno socijalno osjetljivih kategorija, posebno djece, žena i starih lica.

Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012 – 2016 je usvojena 5. aprila 2012, kao skup konkretnih mjera i aktivnosti na planu unaprijeđenja pravnog, političkog, ekonomskog, kulturno-informativnog i obrazovnog položaja RE zajednice. U pogledu definisanja ciljeva, mjera i

38 Vidjeti Komentare Instituta Alternativa od 16.06.2013: dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2013/06/Komentari-Instituta-alternativa-na-predlog-Strategije-razvoja-sistema-socijalne-i-dje%C4%8Dje-za%C5%A1tite1.pdf>.

indikatora integracije, Strategija se oslanja na Evropski okvir za nacionalne strategije integracije Roma do 2020. U strategiji se ukazuje na nezadovoljavajući socijalni položaj Roma i Egipćana, kao i na činjenicu da se „u sistemu socijalne i dječije zaštite ne vodi se evidencija koja je zasnovana na etničkoj, nacionalnoj ili nekoj drugoj pripadnosti korisnika socijalne zaštite. Konstatuje se da s obzirom na problem neposjedovanja ličnih dokumenata, a samim tim i nemogućnost pristupa različitim pravima, *„veoma mali broj romskih i egipćanskih porodica prima materijalno obezbjeđenje porodice, dječiji dodatak i druge socijalne benefite koji se ostvaruju na osnovu zakonskih rješenja iz ove oblasti“*.

Strategija se realizuje kroz jednogodišnje akcione planove, a indikatori projektovanih rezultata se uglavnom vezuju za broj korisnika, posebne programe za zaštitu RE osoba sa invaliditetom, broj i obuhvat socijalnih servisa koji su dostupni građanima romske i egipćanske nacionalnosti, broj organizovanih posjeta i radionica, kao i broj predstavnika zajednice u timovima za socijalnu zaštitu. Akcionim planom za 2013. godinu, u oblasti socijalne i dječije zaštite, bile su predviđene samo tri mjere; donošenje novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i pratećih podzakonskih akata; organizovanje informativnih kampanja među IRL RE licima o pravima iz Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i načinu ostvarivanja istih, kao i angažovanje romskih asistenata (medijatora) u stručnim timovima centara za socijalni rad i drugim ustanovama socijalne zaštite. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je formiralo Komisiju koja će pratiti implementacije Strategije i akcionih planova. Komisija je sačinjena od predstavnika institucija – nosioca aktivnosti iz akcionih planova, te predstavnika Romskog savjeta i romskih nevladinih organizacija.

Vlada Crne Gore je u martu 2013. godine, usvojila prvi Izvještaj o implementaciji Strategije za 2012. godinu. U poglavlju VI koje se odnosi na socijalnu i dječju zaštitu se ističe da „u sistemu socijalne i dječije zaštite pripadnici romske i egipćanske populacije nijesu prepoznati kao posebne kategorije i ne vode se evidencije koje su zasnovane na etičkoj, nacionalnoj ili nekoj drugoj pripadnosti“. U Izvještaju se navodi da je u 13 opština Crne Gore sprovedeno informisanje interno raseljenih lica RE populacije o načinu ostvarivanja prava u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, od strane predstavnika Ministarstva rada i socijalnog staranja, Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva zdravlja, Zavoda za zapošljavanje i Crvenog krsta. Izvještaj ne sadrži detaljnije podatke o korisnicima i oblicima zaštite (osim podataka koji se odnose na saniranje posljedica požara u Kampu Konik, u julu 2012.).

Strategijom za trajno rješavanje pitanja raseljenih lica i interno raseljenih lica sa posebnim osvrtom na Konik 2011- 2015 identifikovane su sljedeće

prepreke u pristupu socijalno-zaštitnim pravima, koje se odnose i na RE populaciju:

- prikupljanje potrebne dokumentacije,
- nepoznavanje administrativne procedure,
- složenost administrativne procedure,
- nekorišćenje Zakonom propisanih ovlašćenja od strane centara za socijalni rad.

"Neka od dokumenata i potvrda moraju biti pribavljeni u zemljama porijekla, što predstavlja problem zbog finansijskih, administrativnih i/ ili zdravstvenih razloga. Osim toga, mnoga lica koja bi se prijavila za socijalna primanja nisu sposobna da pribave dokumenta i bila bi im potrebna uputstva i pomoć za taj postupak. IRL RAE su posebno ugrožena, jer je većina nepismena i ne poznaje administrativne procedure. Iako ova mogućnost postoji u Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti, centri za socijalni rad ne pružaju pomoć u pribavljanju potrebnih dokumenata licima koja nisu u mogućnosti da ih sama pribave".³⁹

Konačno, imajući u vidu dinamiku pregovora Crne Gore o članstvu u Evropskoj uniji, važan strateški dokument koji pruža dobru osnovu za jačanje integracije Roma i Egipćana i poboljšanje njihovog ukupnog položaja je i **Akcioni plan za poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava**, koji je Vlada Crne Gore usvojila u junu prošle godine i koji sadrži niz mjera koje se odnose na ovu zajednicu, polazeći od eliminacije diskriminacije i etničkih stereotipija, preko učešća u javnom i političkom životu, do zaštite od nasilja u porodice. Konkretno, u pogledu socijalne zaštite, Akcioni plan sadrži mjere koje se odnose informativne kampanje o pravima i načinu ostvarivanja socijalne i dječje zaštite, te mjere koje treba da obezbijede jednak pristup socijalnim i ekonomskim pravima za IRL lica romske i egipćanske nacionalnosti.

3.2. Pravni okvir

Osnovu pravne zaštite od diskriminacije u pristupu pravima čine ustavne garancije o supremaciji i neposrednoj primjeni međunarodnopravnih normi u odnosu na domaće zakonodavstvo. **Ustavom** je definisano da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, te da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju

³⁹ Strategija za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica sa posebnim osvrutom na Konik 2011-2015. Pogledati i dokument UNHCR-a: http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality_mon.pdf

drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva (član 9). Takođe, Ustav u članu 17 definiše da se “prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma”, dok se u čl. 79 “pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima”.

Pravo na socijalnu zaštitu je Ustavom garantovano u sklopu prava na socijalno osiguranje zaposlenih. U članu 67, u kom se proklamuje pravo na obavezno socijalno osiguranje zaposlenih, Ustav propisuje obavezu države da „obezbjedi materijalnu sigurnost licu koje je nesposobno za rad i nema sredstava za život“. Ustav jemči i zabranu diskriminacije, uz podsticanje primjene afirmativne akcije (pozitivne diskriminacije) usmjerene ka licima u nejednakom položaju, kao i jednaku zaštitu ljudskih prava i sloboda. Ustav garantuje posebnu zaštitu osoba sa invaliditetom, porodice, majke i djeteta.

Zakon o zabrani diskriminacije (Službeni list Cg, br. 46/10) zabranjuje svaki vid diskriminacije, po bilo kom osnovu (čl.2, st.1). Pravo na zaštitu od diskriminacije pripada svim fizičkim i pravnim licima na koja se primjenjuju propisi Crne Gore, kroz sudsku zaštitu i postupak po pritužbi koji sprovodi Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije. Zakon propisuje i posebne mjere usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju, a koje mogu uvoditi organi državne uprave, lokalne samouprave, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i druga pravna i fizička lica (čl.5). Među posebnim oblicima diskriminacije, definisana je **segregacija** je svako razdvajanje lica ili grupe lica po nekom od osnova diskriminacije propisanih zakonom, osim u slučajevima kad je razdvajanje objektivno i opravdano, a način za postizanje tog cilja je neophodan i srazmjeran (čl.9), kao i **diskriminacija u pružanju javnih usluga** (čl.11) koja se ogleda u otežavanju ili onemogućavanju pružanja javnih usluga; odbijanju pružanja javnih usluga; uslovljavanju pružanja javnih usluga uslovima koji se ne traže od drugih lica ili grupe lica; namjernom kašnjenju ili odlaganju pružanja usluga, iako je lice ili grupa lica ispunila uslove za blagovremeno pružanje usluga prije drugih lica.

Zakon o manjinskim pravima i slobodama (Službeni list CG, br.31/06, 02/11) garantuje pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, ravnopravnost sa drugim državljanima i uživanje jednake zakonske zaštite. Shodno Zakonu, manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice su “svaka grupa državljana Crne Gore, brojčano 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 željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta". Protivzakonita je i kažnjiva svaka povreda prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica (čl. 4), a zaštitu prava obezbjeđuju organi državne, odnosno lokalne uprave i sudovi. Takođe, članom 39 je „zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu, pa i po osnovu rase, boje, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porijekla, rođenja ili sličnog statusa, vjeroispovijesti, političkog ili drugog ubjeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta”.

Sistemske propis koji uređuje oblast socijalne i dječje zaštite je **Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti** (Službeni list CG, br.78/05) koji treba da obezbijedi minimum socijalne sigurnosti, inter alia, i za RE populaciju. Međutim, ovaj Zakon je postavljao iste uslove za ostvarenje prava, ne uvažavajući specifičnosti položaja RE populacije - neinformisanost o pravima, nepoznavanje procedura za ostvarenje prava, nepismenost, nizak stepen obrazovanja, nizak stepen stručnih kvalifikacija, isključenost sa tržišta rada, život u ekstremnom siromaštvu, stambene i zdravstvene probleme. U posebno teškom položaju su bili pripadnici RE populacije sa statusom raseljenog ili interno raseljenog lica⁴⁰, bez regulisanog pravnog statusa, jer se Zakon primjenivao samo na lica sa crnogorskim državljanstvom i one koji imaju status stranca. Prepoznajući specifičan položaj interno raseljenih lica, među kojima većinu predstavljaju Romi i Egipćani, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je na osnovu sporazuma sa UNHCR-om, 2005. godine osiguralo materijalno obezbjeđenje za 139 porodica (467 članova, od 405 IRL sa Kosova).⁴¹ Iako interno raseljena lica nisu imala svu potrebnu dokumentaciju za podnošenje zahtjeva za korišćenje ovog prava, ono je ipak obezbjeđeno na osnovu anamneze socijalnih radnika koji su sprovodili kućne posjete potencijalnim korisnicima prava. Nakon izmjena Zakona o strancima iz 2008. godine, zasnovanog na principu naturalizacije bez asimilacije, sa ciljem obezbjeđivanja korišćenja socio-ekonomskih prava za I/RL, Vlada Crne Gore je 2010. godine donijela **Uredbu o načinu ostvarivanja prava za raseljena lica sa bivših jugosloven-**

40 Iako je pristup pravima za RL prvi je put regulisan Uredbom iz 1992. godine, u kojoj je navedeno da su ova lica imali pristup svim socijalnim i ekonomskim pravima, ali ih relevantni zakoni nisu prepoznavali kao korisničku populaciju.

41 Obezbijedena na je i usluga smještaja u ustanove socijalne i dječje zaštite za 53 osobe, primjenom istog sistema obrade zahtjeva, kao i u slučaju lokalnog stanovništva. **Napominjemo da od centara za socijalni rad nismo dobili podatke o broju IRL/RL RE lica koji su korisnici MOP-a. Na evidenciji NVO Pravni centar iz Podgorice, trenutno ima 210 IRL RE lica koji su korisnici MOP-a.**

skih republika i interno raseljena lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori
(Službeni list Crne Gore, br. 45/2010 i 64/2011).⁴²

Novi **Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti** (Službeni list CG, br.27/13) je usvojen u maju 2013. godine. Njegovo usvajanje je bilo predviđeno i kao jedna od mjera za sprovođenje Akcionog plana za implementaciju poglavlja 23 za pristupanje EU i postizanje standarda definisanih u evropskom strateškom okviru 2020, ali i kao jedna od mjera u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012 – 2016.

Zakon konkretizuje odredbe Ustava iz 2007.godine koje se odnose na (socijalnu) zaštitu lica koja su „nesposobna za rad i nemaju sredstava za život“. Zakonom se socijalna i dječja zaštita definišu kao “djelatnost kojom se obezbjeđuju i ostvaruju mjere i programi namijenjeni pojedincu i porodici sa nepovoljnim ličnim ili porodičnim okolnostima, koji uključuju prevenciju, pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku“. Dakle, kriterijum pružanja socijalne zaštite nisu samo socijalni rizik i materijalna ugroženost, već nastupanje i drugih rizika koji vode socijalnoj isključenosti, kao i prevencija socijalnih rizika i problema.

Mjere i programi zaštite su definisani kao aktivnosti koje obuhvataju prava iz socijalne i dječje zaštite, sa ciljem unapređenja kvaliteta života i osnaživanja korisnika za samostalno zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, kao i njihovo aktivno uključivanje u društvo. Kako su svi socijalni rizici (siromaštvo, nezaposlenost, nizak stepen obrazovanja, invaliditet, poremećeni porodični odnosi) u uzročno-posljedičnom odnosu i direktno utiču na društvenu marginalizaciju, socijalna i dječja zaštita predstavlja mehanizam kojim država garantuje set prava, mjera i aktivnosti kojima se sprječava i smanjuje socijalna isključenost pojedinaca, porodica i društvenih grupa u riziku od marginalizacije.

Ključne novine koje Zakon donosi sa aspekta poboljšanja pristupa RE zajednice pravima iz domena socijalne i dječje zaštite su sljedeće:

1. Za razliku od Zakona iz 2005. godine, Zakon iz 2013. godine predviđa da prava može koristiti i lice koje ima status **stranca** sa odobrenim

42 U skladu sa navedenom Uredbom, raseljena lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljena lica s Kosova koja borave u Crnoj Gori do sticanja statusa stranca sa stalnim nastanjenjem, u skladu sa Zakonom o strancima, su ostvarivala prava kao i crnogorski državljani. Shodno ranije važećem Zakonu o državljanstvu, IRL RR lica sa Kosova i Metohije su praktično imala mogućnost da kao državljani Republike Srbije prijave prebivalište na teritoriji Crne Gore do 4.marta 2008, odnosno do donošenja novog Zakona o državljanstvu (“Službeni list CG”, br. 13/2008) i Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom (“Službeni list CG”, br. 47/08).

- privremenim boravkom ili stalnim nastanjenjem u državi, u skladu sa posebnim zakonom (Zakonom o strancima).
2. Uvodi se pravo na **usluge socijalne i dječje zaštite** kao posebno pravo u sistemu socijalne i dječje zaštite.
 3. U pružanju usluga socijalne i dječje zaštite, pored centara za socijalni rad, ključnu ulogu imaju i **nevladine organizacije**, preduzetnici i fizička lica ukoliko zadovolje uslove za obavljanje te djelatnosti i dobiju licencu.
 4. Neki od osnovnih novih principa Zakona su: **zabrana diskriminacije** po bilo kom osnovu, **informisanje korisnika** o svim podacima koji su značajni za utvrđivanje njegovih socijalnih potreba i ostvarivanje prava, kao i o tome kako te potrebe mogu biti zadovoljene, **individualni pristup** korisniku u pružanju prava iz socijalne i dječje zaštite i **transparentnost** u pogledu informisanja javnosti o socijalnoj i dječjoj zaštiti u sredstvima javnog informisanja, kao i na druge načine, u skladu sa zakonom.
 5. Zakon predviđa osnivanje **Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu** pri Ministarstvu rada i socijalnog staranja, koji će obavljati savjetodavne, istraživačke i stručne poslove u oblasti socijalne i dječje zaštite; pratiti kvalitet stručnog rada i usluga socijalne i dječje zaštite; donositi Etički kodeks za zaposlene u oblasti socijalne i dječje zaštite; istraživati socijalne pojave i probleme, djelatnost i efekte socijalne i dječje zaštite; izrađivati analize i izvještaje i predlagati mjere za unapređenja u oblasti socijalne i dječje zaštite; razvijati sistem kvaliteta u socijalnoj i dječjoj zaštiti; koordinirati razvoj standarda usluga i predlagati nadležnom organu državne uprave unapređenje postojećih i uvođenje novih standarda; učestvovati u izradi, sprovođenju i praćenju efekata primjene strategija, akcionih planova, zakona i drugih propisa koji se odnose na socijalnu i dječju zaštitu; ukazivati na potrebe i probleme korisnika, posebno onih iz marginalizovanih društvenih grupa i sl.
 6. Predviđena je **veća odgovornost lokalne samouprave** u finansiranju usluga socijalne zaštite, kao što su: pomoć u kući, dnevni boravak, usluge narodne kuhinje, odmor i rekreacija djece, stanovanje uz podršku, smještaj u prihvatilište – sklonište, stanovanje za socijalno ugrožena lica, kao i drugih usluga u skladu sa materijalnim mogućnostima.
 7. U cilju boljeg usmjeravanja sredstava i bržeg ostvarivanja prava, uspostaviće se **informacioni sistem socijalnog staranja** pomoću kojeg će centri za socijalni rad preuzimati podatke iz elektronskih i drugih zbirki podataka organa i organizacija nadležnih za njihovu obradu.

8. Uvodi se **participacija korisnika** u pokrivanju troškova usluge, ali i učešće države u pokrivanju troškova korišćenja usluga u slučaju da korisnik ne ostvaruje prihode ili su ispod kriterijuma propisanih za participaciju
9. Obavezno je **kreiranje individualnog plana usluga i individualnog plana aktivacije** radno-sposobnog korisnika materijalnog obezbjeđenja.
10. Ograničava se korišćenje prava na materijalno obezbjeđenje na 9 mjeseci za sve radno sposobne korisnike ovog prava
11. Povećava se **visina** svih materijalnih davanja.

Odredbe drugih relevantnih zakona, podzakonskih akata i strategija⁴³ će biti obrađene prilikom analize pristupa Roma i Egipćana pravima iz socijalne i dječje zaštite.

3.3. Pristup RE zajednice pravima na materijalna davanja iz domena socijalne i dječje zaštite

Osnovna materijalna davanja iz socijalne zaštite su: materijalno obezbjeđenje; lična invalidnina; dodatak za njegu i pomoć; zdravstvena zaštita; troškovi sahrane; jednokratna novčana pomoć. **Osnovna materijalna davanja iz dječje zaštite** su: naknada za novorođeno dijete; dodatak za djecu; troškovi ishrane u predškolskim ustanovama; pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama; refundacija naknade zarade i naknada zarade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo; naknada po osnovu rođenja djeteta; refundacija naknade zarade i naknada zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena. Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2013. godine širi se krug lica koja mogu ostvariti pravo na materijalna davanja iz domena socijalne i dječje zaštite, kao i broj ciljnih grupa čija se zaštita posebno garantuje. Prvi put se kao lica koja ostvaruju prava prepoznaju **stranci sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom**, u skladu sa zakonodavstvom koje uređuje prava stranih državljana, a kao korisnici prava – beskućnici i korisnici psihoaktivnih supstanci. Lica pod zaštitom UNHCR-a takođe imaju pravo na osnovna materijalna davanja iz socijalne i dječje zaštite, ali **ne i na pristup uslugama iz oblasti socijalne i dječje zaštite** (procjena i planiranje, podrška za život u zajednici, savjetodavno – terapijske usluge, socijalno-edukativne usluge, itd.).⁴⁴

43 Zakon o strancima, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o matičnim registrima, Zakon o crnogorskom državljanstvu, Porodični zakon.

44 Komentar UNHCR-a od 11.04.2014: "Prema Zakonu, pravo na ovu vrstu usluga pripada

Pristup osnovnim pravima socijalne i dječje zaštite koji garantuju minimum socijalne sigurnosti je i dalje uskraćen licima bez regulisanog pravnog statusa i ograničen za RE populaciju sa statusom (interno) raseljenog lica.⁴⁵ Za „**pravno nevidljivu**“ **RE populaciju**, problem registracije i sticanja pravnog statusa i dalje predstavlja značajan problem u pristupu pravima, uprkos naporima države da doprinese njegovom rješavanju.⁴⁶ Lica bez regulisanog pravnog statusa, bez izvoda iz matične knjige rođenih i matične knjige državljana, ne mogu dobiti bilo koji drugi dokument kojim se reguliše pravni status, te samim tim ne mogu biti subjekt prava.

Ovaj problem je konstatovan i u drugom Izvještaju Crne Gore o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina: *“S obzirom na ranije izrečen problem neposjedovanja ličnih dokumenata, a samim tim i nemogućnost pristupa različitim pravima, mali broj romskih i egipćanskih porodica prima materijalno obezbjeđenje porodice, dječiji dodatak i druge socijalne benefite koji se ostvaruju na osnovu zakonskih rješenja iz ove oblasti”*.⁴⁷ Na iste probleme je ukazao i **ECRI** u svom prvom (i za sada jedinom) izvještaju za Crnu Goru, objavljenom 21. februara 2012.godine, u kojem se navodi da pripadnici RE populacije imaju *„vrlo malo ili nemaju uopšte pristup javnim uslugama i socijalnoj pomoći. U izvještaju se dalje navodi da „prema riječima crnogorskih vlasti, oko 170 porodica sa 547 članova imaju pravo da dobijaju materijalnu pomoć”*.⁴⁸

Zakon o dopunama Zakona o strancima iz 2009. godine je predviđao integraciju I/RL putem povlašćenog pristupa trajnom nastanjenju u Crnoj Gori, u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu (do 7.novembra 2011. godine). Dosadašnja primjena ovog propisa je potvrdila da se mnoge kategorije među

samo državljanima Crne Gore i licima sa statusom stranca sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom, dok Zakon propušta da kao lica koja imaju pravo na ovu vrstu usluga navede i lica koja i dalje imaju status I/RL, tražioce azila, lica kojima je priznat status izbjeglice, lica sa odobrenom dodatnom zaštitom i lica bez državljanstva”.

45 **Prema podacima iz aprila mjeseca 2013. godine u Crnoj Gori boravi 2689 RL iz bivših jugoslovenskih republika i 8233 IRL sa Kosova:** Izvor: *Akcionni plan za poglavlje 23*, str.246.

46 Vlada Crne Gore i Vlada Republike Kosova su potpisale **Sporazum o naknadnom upisu interno raseljenih lica sa Kosova**, koja borave u Crnoj Gori u osnovne registre i registar državljana Republike Kosova koji će olakšati uspostavljanje mehanizama saradnje u rješavanju statusnih pitanja IRL sa Kosova koja borave u Crnoj Gori, u dijelu naknadnog upisa u osnovne registre (rođenih, vjenčanih i umrlih) i registar državljana Republike Kosova.

47 Pogledati Izvještaj, septembar 2012, str.19: dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_2nd_SR_Montenegro_mt.pdf

48 Str. 27: dostupno na: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/montenegro/MNE-CbC-IV-2012-005-ENG.pdf>.

I/RL, posebno one koje su materijalno ugrožene, suočavaju sa preprekama u ispunjavanju utvrđenih proceduralnih uslova za sticanje statusa stranca, usljed kojih nisu bili u mogućnosti da podnesu zahtjev za sticanje statusa stranca prije isteka predviđenih rokova. Zbog toga je ovaj rok, izmjenama i dopunama Zakona o strancima, produžen prvo do kraja 2012, a zatim i do kraja 2013. Posljednje izmjene Zakona o strancima ovaj rok produžavaju do kraja 2014.⁴⁹ Iako su Zakonom propisane određene olakšice za RE IRL, poput oslobađanja obaveze pružanja dokaza o obezbijeđenim sredstvima za izdržavanje, obezbijeđenom smještaju i zdravstvenom osiguranju, što je zakonska obaveza za sve ostale strance koji apliciraju za odobravanje stalnog nastanjenja, za regulisanje statusa je i dalje potreban značajan broj dokumenata čije prikupljanje je povezano sa nizom teškoća koje utiču na odugovlačenje procedure regulisanja statusa.⁵⁰ Bitno je napomenuti i da **nacrt novog Zakona o strancima**, u članu 69, između ostalog predviđa i pravo na stalni boravak strancu sa odobrenom dodatnom zaštitom u skladu sa Zakonom o azilu, koje neprekidno boravi u Crnoj Gori pet godina, kao i djetetu čija oba roditelja, u trenutku njegovog rođenja, imaju odobren stalni boravak i djetetu čiji je jedan roditelj crnogorski državljani, a drugi ima stalni boravak u Crnoj Gori, odnosno djetetu čiji jedan roditelj ima odobren stalni boravak u Crnoj Gori, a drugi je nepoznat ili je umro, što je novina u odnosu na važeći Zakon.

Posebno je važno ukazati na problem RE populacije sa statusom interno raseljenih lica koja moraju naknadno da se upišu u matične knjige, jer su iste izgorjele ili su uništene usljed ratnih dejstava na Kosovu. Na ovaj problem ukazuje i opšta Strategija za poboljšanje položaja RE u Crnoj Gori, u dijelu koji se odnosi ne samo na Rome i Egipćane koji su bili upisani u matične knjige, ali čije evidencije su uništene ili dislocirane, već i na Rome i Egipćane koji nikada nisu bili upisani u matične knjige. Pribavljanje potrebne dokumentacije u ovim slučajevima podrazumijeva putovanje u lokalne samouprave na teritoriji južne Srbije u koje su matične knjige izmještene:

“Činjenica da se personalna dokumentacija lica raseljenih sa Kosova i Metohije, a i roditelja velikog broja domicilnih REA, ukoliko pri ratnim operacijama nije

49 Zakon o dopuni Zakona o strancima (Službeni list CG, br. 82/08, 72/09, 32/11, 53/11 i 27/13).

50 Ova lica su obavezna da pribave 6 dokumenata, i to: kopiju važeće putne isprave; potvrdu Kancelarije za azil da se nalaze na evidenciji raseljenih lica, odnosno potvrdu Direkcije za zbrinjavanje izbjeglica da se nalaze na evidenciji interno raseljenih lica; kopiju legitimacije raseljenog, odnosno interno raseljenog lica; izvod iz matične knjige rođenih; uvjerenje o državljanstvu i dokaz da se protiv tog lica ne vodi krivični postupak u Crnoj Gori.

uništena, nalazi u nekom od gradova srednje i jugo-istočne Srbije (Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Niš i dr.) problem nedostatka personalne dokumentacije RAE dodatno usložnjava, jer se uvjerenje o državljanstvu, bez koga je nemoguće dobiti bilo koji dokument, dobija po osnovu rođenja oca, a roditelji skoro svih odraslih domicilnih, izbjeglih i interno raseljenih RAE su rođeni na području Kosova, pa je do tog dokumenta veoma teško, a i izuzetno skupo doći.⁵¹

Problem predstavlja i **registracija romske i egipćanske djece rođene van zdravstvenih ustanova**, koji je država prepoznala i djelimično počela rješavati kroz izmjene i dopune **Zakona o matičnim registrima** (Službeni list, br. 47/08 i 41/10), krozvođenje postupka naknadnog upisa djece rođene u Crnoj Gori van zdravstvenih ustanova, ali i kroz organizovanje prevoza i obezbjeđivanje naknada za putne troškove za interno raseljena lica radi naknadnog upisa u matične knjige, te produžavanje roka za podnošenje zahtjeva za sticanje statusa stranca sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom.⁵²

Shodno čl.6 Zakona o matičnim registrima, za strance rođene na teritoriji Crne Gore, u matični registar rođenih se, između ostalog, upisuju podaci o rođenju, uključujući dan, mjesec, čas, mjesto i opštinu rođenja, prezime rođenja, ime i prezime roditelja, kao i njihov datum i mjesto rođenja, državljanstvo i jedinstveni matični broj. Rođenje djeteta rođenog van zdravstvene ustanove je obavezan da prijavi otac djeteta ili majka ako je u mogućnosti (čl.19, st.2), tj. lice koje je obavilo porođaj, odnosno lice u čijem stanu je dijete rođeno, uz potvrdu ljekara o rođenju djeteta, a u roku od 3 dana od dana rođenja ili naknadno, u skladu sa odredbama koje regulišu naknadni upis **činjenica** u matične registre (čl.33). Za neprijavljivanje rođenja djeteta, lažno prijavljivanje rođenja djeteta, odnosno davanje neistinitih podataka prilikom prijave, Zakon propisuje novčane kazne u rasponu od petostrukog do tridesetostrukog iznosa prosječne zarade u Crnoj Gori (čl.43 i 45). Međutim, čl.33 – 36 kojima se reguliše naknadni upis činjenica u upravnom postupku koji vode područne jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova, bliže ne razrađuju **uslove za naknadni upis djece rođene van zdravstvenih ustanova**, kao ni postupak za utvrđivanje činjenica u vezi sa rođenjem ili drugom promjenom ličnog stanja, niti je ovaj postupak precizno uređen drugim propisima koji se odnose na statusne promjene.

51 Strategija za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica sa posebnim osvrtom na Konik 2011-2015.

52 Prema Zakonu o strancima, *raseljena i interno raseljena lica* koja steknu status stranca sa stalnim nastanjenjem u skladu sa ovim Zakonom imaće pristup crnogorskom državljanstvu nakon deset godina zakonitog boravka kao stalno nastanjeno lice ili nakon tri godine braka sa crnogorskim državljaninom i pet godina zakonitog i neprekidnog boravka u Crnoj Gori.

Osim obaveza države da preduzme odgovarajuće mjere u pravcu regulisanja pravnog statusa kao preduslova jednakog uživanja socio-ekonomskih prava, suštinsku promjenu u pristupu pravima će predstavljati i uspostavljanje **elektronske baze podataka** o svim podnosiocima zahtjeva za ostvarenje prava iz sistema socijalne i dječje zaštite. Novi Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti predviđa da se za potrebe obavljanja djelatnosti socijalne i dječje zaštite, vode zbirke podataka koje sadrže informacije o:

- 1) pravima iz socijalne i dječje zaštite;
- 2) pružaocima usluga;
- 3) korisnicima;
- 4) finansiranju djelatnosti socijalne i dječje zaštite i druge podatke shodno zakonu.

Pravilnik o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencije, koji bliže uređuje ova pitanja je donijet u decembru 2013. godine. Pravilnikom se predviđa vođenje evidencije registara pružalaca usluga, evidencije licenciranih stručnih radnika, evidencije o programima obuke i evidencije o realizovanim programima obuke u elektronskom i papirnom obliku, dok se evidencije o korisnicima materijalnih davanja i evidencija usluga socijalne i dječje zaštite još uvijek vode u papirnom obliku. Shodno čl.15 Pravilnika, sve evidencije koje se vode u elektronskom obliku, će se voditi i u papirnom obliku. Kako je Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti predviđeno da se sistem akreditacije i licenciranja uvede za dvije godine od dana stupanja na snagu ovog Zakona, a uspostavljanje informacionog sistema u novembru 2014. godine, odredbe ovog pravilnika će do tada biti praktično neprimjenljive u praksi, iako je isti već stupio na snagu.

Stvaranje elektronske baze podataka (**socijalnog kartona**) o svim korisnicima prava na materijalna davanja će biti omogućeno tek nakon uspostavljanja informacionog sistema socijalnog staranja. U pitanju je prva faza najvažnijeg projekta reforme socijalne i dječje zaštite, kojim se planira ciljano usmjeravanje sredstava, suzbijanje zloupotrebe prava i obuhvat socijalnom pomoći onih koji su zaista ugroženi. Informacioni sistem će po prvi put omogućiti evidentiranje svih podnosilaca zahtjeva, odnosno svih onih koji se obrate centru za socijalni rad, tako da će postojati trag za praćenje razloga isključivanja iz sistema socijalne pomoći lica koji ne zadovoljavaju zakonom propisane uslove, ali će se uspostaviti i uslovi za izmjenu samih kriterijuma za ostvarivanje prava. Takođe, planirano je da se prikupljanje podataka omogući samo na osnovu lične karte podnosioca zahtjeva i obavljace se automatski⁵³ i po službenoj

⁵³ Za ostvarivanje prava socijalne i dječje zaštite preuzimaju se podaci iz elektronskih i drugih zbirki podataka organa i organizacija nadležnih za njihovu obradu.

dužnosti, što znatno olakšava pokretanje i vođenje postupka za ostvarivanje prava i smanjenje troškova samih podnositelaca zahtjeva. Tek tada će se stvoriti uslovi za primjenu odredbi Pravilnika koje se odnose na baze podataka (čl. 19-22). Do tada se praksa centara za socijalni rad, kod kojih se pokreće i vodi prvostepeni postupak za ostvarenje prava **neće bitnije mijenjati**.

3.3.1. Postupak i nadležnost u ostvarivanju prava

Mjesna nadležnost- Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisuje da se postupak za ostvarivanje prava pokreće u mjestu prebivališta, odnosno boravišta za lica koja se nađu van mjesta prebivališta, odnosno prema mjestu u kojem je nastao povod za vođenje postupka ukoliko lice nema poznato (prijavljeno) prebivalište, odnosno boravište, analogno **Zakonu** o opštem upravnom postupku, čije odredbe se primjenjuju u postupku ostvarivanja prava iz socijalne i dječje zaštite. Na ovaj način se omogućava obuhvat socijalnom zaštitom i onih lica koja nemaju prijavljeno boravište, odnosno prebivalište. Međutim, primjena ove odredbe izostaje u praksi, jer ova lica ne zadovoljavaju zakonom propisane uslove za pristup materijalnim davanjima. Za pristup svakom pravu na materijalna davanja potrebno je podnošenje **odgovarajuće dokumentacije**, na prvom mjestu lične karte. Ovo isključuje pripadnike RE populacije (i sve one) koji nemaju regulisan pravni status, kao i one koji nisu upisani u matične registre rođenih i/ili državljana.

Pokretanje postupka- Postupak za ostvarenje prava se pokreće na zahtjev podnosioca, tj. potencijalnog korisnika prava. Podzakonski akt kojim se reguliše ostvarivanje prava predviđa posebne obrasce za svako pravo, čijim pregledom se može ustanoviti da je procedura za ostvarivanje prava i dalje komplikovana, osim što se za pristup pojedinim pravima neznatno smanjio obim dokumenata koje je potrebno podnijeti nadležnom organu⁵⁴.

54 Poređenjem pravilnika za ostvarivanje prava na materijalna davanja prema Zakonu iz 2005. godine i Zakonu iz 2013. godine može se konstatovati da je, generalno posmatrano, procedura za ostvarivanje prava na MOP ostala ista. **Smanjen je broj dokumenata koje je potrebno podnijeti radi ostvarivanja prava na dječji dodatak i to jedino u odnosu na djecu bez roditeljskog staranja**, za koju se ne zahtjeva podnošenje izvoda iz matične knjige rođenih, već je dovoljna odluka nadležnog organa. **Povoljnost je to što određenu dokumentaciju korisnici mogu pribaviti na jednom mjestu, nezavisno od toga koje je mjesto rođenja u odnosu na mjesto prebivališta podnosioca zahtjeva.** U nekim situacijama je, recimo, potrebno **više dokumentacije** nego što je to bio slučaj ranije. Dok nekom traje pravo na MOP (9 mjeseci u toku godine) dužan je da kvartalno (svakih 3 mjeseca) donosi potvrdu sa Biroa rada da se nalazi na evidenciji kao nezaposleno lice, a **cijelu dokumentaciju obnavlja posle 6 mjeseci od ostvarivanja prava.** U svakom slučaju, ovo poređenje je teško izvesti, s obzirom na različitost osnova po kom se određeno pravo ostvaruje, ali i zbog činjenice da se u prethodno važećim pravilnicima taksativno za svako pravo ne nabrajaju dokumenta koja je potrebno podnijeti.

Ukoliko imamo u vidu specifičnosti RE populacije, postavlja se i pitanje koliko njih će se uopšte odlučiti za podnošenje zahtjeva, kod činjenice da veliki broj lica iz ove zajednice **nije informisan o pravima, niti upoznat sa načinima ostvarivanja prava na materijalna davanja**.⁵⁵ Postoji opravdan strah da će, usljed količine i složenosti podataka koji se u obrascima traže, a koji ne zahtijevaju samo funkcionalnu pismenost, već i visok stepen razumijevanja procedura (regulative), veliki broj pripadnika ove populacije odustati od podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava. Sa druge strane, praksa centara za socijalni rad često ukazuje na **nepoštovanje osnovnih načela upravnog postupka** koje se ogleda u neprikupljanju potrebnih podataka po službenoj dužnosti, iako je to znatno lakši i brži ostvarivanja prava za stranku.⁵⁶ Iako zakon jasno naglašava da je to obaveza organa uvijek kada je to lakše i brže za stranku, praksa je da se potencijalnom korisniku prava samo uruči spisak potrebne dokumentacije koju treba prikupiti kod nadležnih organa, protivno načelima ekonomičnosti i efikasnosti postupka, te zaštite prava građana i pomoći nekoj stranci.

Usljed toga može doći i do **kršenja načela hitnosti postupka**⁵⁷, jer zahtjev za ostvarivanje prava neće biti prihvaćen, niti će se postupak pred centrima za socijalni rad pokrenuti dok se ne podnese sva potrebna dokumentacija. Shodno ZUP-u, organ je dužan da primi podnesak stranke i da na njen usmeni zahtjev, izda potvrdu da je primio podnesak, kao i da u vezi sa istim donese odgovarajući akt - zaključak ili rješenje. Ako je organ nenadležan, a ne može da se utvrdi koji je organ nadležan za postupanje po podnesku, bez odlaganja će se donijeti zaključak kojim se odbacuje podnesak zbog nenadležnosti. Ako je podnesak **nepotpun ili sadrži neki drugi nedostatak**, organ je dužan da u roku od 8 dana najkasnije, uputi podnosioca da otkloni te nedostatke i određuje rok u kom ih treba otkloniti. Ako se nedostaci ne otklone, organ

55 Više detalja pogledati u odjeljku o rezultatima terenskog istraživanja, str.63 – 84.

56 *Zakon o opštem upravnom postupku* (Sl.list CG, br.60/03, 32/11), u čl.5 propisuje da je organ nadležan za postupanje u određenoj upravnoj stvari, dužan da obezbijedi da fizičko lice, pravno lice ili druga stranka, na jednom mjestu dobije obavještenja, savjete i drugu pomoć, kao i propisane obrasce u vezi sa ostvarivanjem svog prava ili pravnog interesa. Osim toga, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, u skladu sa ZUP-om, predviđa obavezu centra za socijalni rad, kao prvostepenog organa, da pokrene postupak po službenoj dužnosti na inicijativu pravnog ili fizičkog lica, kada je to u interesu korisnika, odnosno javnom interesu, odnosno kad postoji interes trećih lica.

57 Članom 82 Zakona je propisano da je postupak za ostvarivanje pravca iz socijalne i dječje zaštite hitan. Takođe je propisano da je centar za socijalni rad dužan da donese i dostavi rješenje o zahtjevu za ostvarivanje prava na osnovna materijalna davanja najkasnije u roku 15 dana a ako je potrebno sprovesti poseban ispitni postupak u roku od 30 dana od dana prijema uredno podnijetog zahtjeva, odnosno od pokretanja postupka po službenoj dužnosti.

donosi **zaključak kojim se nepotpuni podnesak odbacuje**. U suprotnom, stranka ne može da upotrijebi pravni lijek, jer ne postoji dokaz da je zahtjev podnijen, o čemu posebno treba voditi računa, imajući u vidu praksu CSR, te neukost stranaka iz RE zajednice i posljedice koje po njih mogu nastati u tom slučaju. Naglašavamo i probleme sa kojima se u ovom kontekstu suočavaju I/RL lica prilikom pokretanja postupka. Kako podnosilac zahtjeva mora da podnese važeću dokumentaciju izdatu od strane nadležnog organa, ova lica, za izvod iz matičnog registra rođenih ili drugi odgovarajući dokument (potreban, npr. za pokretanje sudskog postupka protiv lica koje je po zakonu obavezno da ga izdržava, a to ne čini) moraju otputovati u **zemlju porijekla**, što ih izlaže troškovima i dodatno otežava pristup pravima.

Kriterijumi za ostvarenje prava- Zakonom garantovani oblici materijalne pomoći nisu bezuslovni, već su ograničeni visinom prihoda, imovinskim stanjem, zdravstvenim stanjem, radnom sposobnošću, brojem članova porodice, starošću i drugim okolnostima koje zakon prepoznaje kao opravdan osnov socijalne ugroženosti. Svi kriterijumi su definisani ***Pravilnikom o bližim uslovima za ostvarivanje prava na materijalna davanja iz sistema socijalne i dječje zaštite***. Prema čl. 5 Pravilnika, uz zahtjev za ostvarivanje prava, prilažu se: lična karta, izvod iz knjige rođenih za djecu koja ne posjeduju ličnu kartu, odnosno lične isprave za korisnike koji nisu državljani Crne Gore, u skladu sa posebnim zakonom.

U osnov za ostvarivanje prava se osim zarade, naknade zarade i drugih primanja po osnovu radnog odnosa, uračunavaju i **primanja koja su upodobljena sa radnim odnosom**, tj. privremeni ili povremeni poslovi. Visina materijalnog obezbjeđenja se obračunava u visini razlike između iznosa predviđenog zakonom i iznosa koji predstavlja osnov za ostvarivanje prava, a koji je različit u zavisnosti od broja članova porodice i prosječnog mjesečnog prihoda porodice iz prethodnog kvartala. Međutim, podzakonski akt jasno formuliše da ako se zarada, naknada zarade ili drugo primanje po osnovu radnog odnosa ne ostvaruje redovno, kao prihod se uzima iznos obračunatih prosječnih mjesečnih prihoda iz prethodnog kvartala, dok se prihod ostvaren po osnovu privremenih ili povremenih poslova uzima u visini prosječnih mjesečnih prihoda iz tog perioda.

U Pravilniku o bližim uslovima za ostvarivanje prava na materijalna davanja iz socijalne i dječje zaštite nije decidno određen vremenski okvir za koji se, za obavljanje ovih poslova, obračunava iznos prosječnog mjesečnog prihoda, ali smo u kontaktu sa predstavnicima centara za socijalni rad, saznali da je u pitanju prethodni kvartal. Ovo ide u prilog ustaljenoj, nepisanoj praksi centara za socijalni rad u postupku ostvarenja prava. Bez obzira na to što pripadnik

RE populacije više ne radi i ne ostvaruje prihod, ako je radio u kvartalu koji prethodi mjesecu podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava, iznos materijalnog obezbjeđenja će mu se obračunati tako da se prihod, koji je korisnik prava imao dok je radio, dijeli na tri dijela za prethodni kvartal, pa se visina MOP-a (koju bi ostvario da nije radio, u zavisnosti od broja članova porodice) umanji za 1/3 na mjesečnom nivou ostvarenog prihoda. Za ostvarivanje ovog prava se ne uzima u obzir činjenica da podnosilac prava nije radio, a mogao je, niti je to od uticaja prilikom obračuna visine ovog prava. Dakle, nije predviđeno da se koristi **institut propuštene zarade**⁵⁸ uprkos aktivacijskim odredbama Zakona, u smislu uključivanja radno-sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja na tržište rada i smanjivanja broja korisnika ovog davanja. Direktna posljedica odbijanja uključivanja na tržište rada, tj. odbijanja odgovarajućeg zapošljenja, prekvalifikacije i dokvalifikacije, je gubitak prava na materijalno obezbjeđenje, ali i brisanje sa evidencije tražilaca posla na period od 6 mjeseci.

Novi Zakon predviđa i **ograničavanje trajanja materijalnog obezbjeđenja** na 9 mjeseci, iako se podnosilac zahtjeva ili korisnik prava nalaze u nepovoljnoj situaciji usljed objektivnih okolnosti na koje ne mogu uticati. Zakon predviđa obavezu usklađivanja individualnog plana zapošljavanja sa individualnim planom aktivacije koji radi centar za socijalni rad. Ukoliko korisnik prava nije odbio prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, aktivno je tražio posao i ispunio sve obaveze iz plana aktivacije, ali nije našao posao koji bi riješio njegovu materijalnu situaciju, nije opravdano da država u tom slučaju ograničava trajanje pomoći, posebno imajući u vidu da se Romi i Egipćani uglavnom uključuju u programe javnih radova i sezonske poslove koji su vremenski limitirani. Ograničavanje socijalne pomoći u ovim slučajevima ne samo da ne podstiče sezonsko zapošljavanje, već ih dodatno demotiviše za rad i kao takvo je kontradiktorno namjeri zakonodavca da podstakne smanjenje sive ekonomije i veće uključivanje radno-sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja u tržište rada. Posebno otežavajuća je i okolnost da Romi i Egipćani nisu dovoljno informisani o svojim pravima, a da Zakon o zapošljavanju propisuje obavezu javljanja na svaka dva mjeseca. Ukoliko propuste taj rok, ova lica se automatski brišu sa evidencije, bez obzira na to što su u prethodnom periodu aktivno tražili posao.

Kriterijum **vlasništva nad nepokretnom imovinom** dvojako otežava pristup

58 Propuštena zarada je zarada koju je radno-sposobni korisnik materijalnog obezbjeđenja mogao ali nije ostvario u periodu koji se uzima u obzir prilikom obračuna visine davanja. Novi Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti predviđa obavezu uključivanja radno-sposobnih korisnika u programe aktivne politike zapošljavanja za čije izvršenje su odgovorni centar za socijalni rad i područna služba zapošljavanja.

pravima, a posebno IRL RE. Naime, podnosilac zahtjeva mora dostaviti dokaz o vlasništvu ili dokaz o korišćenju nepokretnosti (na primjer stana), odnosno dokaz da imovinu nije otuđio i nije se odrekao prava nasljedstva u periodu od 3 godine prije podnošenja zahtjeva. Za IRL RE, ovo ponovo podrazumijeva troškove odlaska u zemlju porijekla, kao i troškove na ime administrativnih taksi za usluge organa nadležnih za izdavanje dokumenata u zemlji porijekla. Ujedno, to dovodi i do odugovlačenja procedure pokretanja postupka, do momenta dostavljanja sve potrebne dokumentacije. Bilo da su u pitanju domicilni ili IRL Romi i Egipćani, nigdje se ne propisuje i ne definiše kriterijum mogućnosti korišćenja i stvarne valorizacije nepokretnosti, već je osnovna odrednica veličina te nepokretnosti, bez obzira na njenu funkcionalnost.

Kod malog broja RE lica koja posjeduju **pokretnu imovinu**, poput motornog vozila, automatski se isključuje pristup ostvarenju prava na materijalna davanja. Jedini uslovi pod kojima se posjedovanje motornog vozila „toleriše“ je u slučaju da je član porodice korisnik lične invalidnine ili dodatka za pomoć i njegu drugog lica. Takođe, prilikom ocjene osnovanosti i opravdanosti zahtjeva, ne uzima se u obzir funkcionalnost, starost i vrijednost motornog vozila, niti njegova namjena (npr. da li vozilo koristi za prevoz sekundarnih sirovina ili drugi oblik rada).

Za lica koje je nesposobno za rad i nema sredstava da se samostalno izdržava, zakon predviđa obavezu podnošenja dokaza da je to lice pokrenulo **postupak za izdržavanje** kod nadležnog suda, protiv lica koje je prema Porodičnom zakonu dužno da ga izdržava, čime se procedura pristupa socijalnim davanjima dodatno komplikuje. Usljed dodatnih troškova, dužine vođenja sudskog postupka, a veoma često i nemogućnosti izvršenja jedne takve sudske odluke, lice u stanju socijalne potrebe lišava se odgovarajuće socijalne pomoći u dužem vremenskom periodu, i to ne samo do donošenja, već do izvršenja odluke suda u postupku za izdržavanje.⁵⁹

Kod ostvarivanja prava na materijalno obezbjeđenje, ličnu invalidninu, jednokratnu pomoć i dodatak za njegu i pomoć drugog lica, predviđena je **procjena radne sposobnosti**, odnosno pribavljanje mišljenja i nalaza socijalno-ljekarske komisije. Ova komisija se sastavlja jednom u 6 mjeseci, što takođe usporava pokretanje i vođenje postupka koji je u načelu hitan, uz već restriktivno i rigorozno postavljene uslove na osnovu kojih se procjenjuje radna (ne)sposobnost. Uz medicinsku dokumentaciju, obavezna je i potvrda da se podnosilac zahtjeva nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, kao i

59 Prema podacima Ministarstva pravde, u Crnoj Gori postoji više od 15 000 neizvršenih pravosnažnih sudskih odluka: <http://www.cdm.me/politika/markovic-vise-od-15000-neizvršenih-sudskih-odluka>.

dokaz da lice nije odbilo ponuđeni posao, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju. Na evidenciji su samo ona lica koja aktivno traže posao, dok ona lica koja spadaju u kategoriju teže zapošljivih, Zavod upućuje u program profesionalne rehabilitacije, nakon čega izdaje rješenje o radnoj sposobnosti i poslovima koje je to lice eventualno sposobno da obavlja. Smatramo da za ova lica nije potrebno ponavljati postupak procjene radne sposobnosti od strane komisije, jer se time usporava pokretanje postupka za ostvarenje prava na materijalno davanje i pružanje pomoći. Osim toga, smatramo da treba razmotriti opravdanost zahtjeva za podnošenje izvoda iz matičnog registra rođenih kod ostvarivanja prava na ličnu invalidninu, dodatka za njegu i pomoć i i zdravstvenu zaštitu za svako poslovno sposobno lice⁶⁰, u slučaju kada lice posjeduje biometrijsku ličnu kartu, kojom se utvrđuje njegov identitet. Naime, iako izvod sadrži i određene podatke o roditeljima, koji ne postoje u ličnoj karti, a na osnovu kojih se za ostvarenje prava iz dječje zaštite traži dodatna dokumentacija, nije jasno zašto se za ostvarenje ovih prava pored lične karte zahtijeva i podnošenje izvoda, osim ako nije u pitanju dijete, osoba nad kojom je produženo vršenje roditeljskog prava, dijete koje je usmjereno u posebni obrazovni program ili drugo lice koje je djelimično ili potpuno lišeno poslovne sposobnosti.

Broj dokumenata koji se podnose kod ostvarivanja prava na **jednokratnu novčanu pomoć** smatramo realnim, jer se kao dokazi podnose lična karta za punoljetne članove porodice, izvod iz matične knjige rođenih za djecu koja nemaju ličnu kartu, odnosno druga lična isprava za korisnike koji nisu državljani Crne Gore.⁶¹ Međutim, kod ostvarivanja ovog prava, problem predstavlja činjenica da se, umjesto terenskom radu, prioritet daje dokazivanju razloga koji korišćenje ovog prava čine osnovanim, od strane podnosioca zahtjeva, iako se odobravanje i prestanak korišćenje ovog, kao i prava na druga materijalna davanja, mora temeljiti na praćenju materijalnih i drugih uslova na strani korisnika prava i neposrednim uvidom u stvarnu situaciju korisnika, odnosno podnosioca zahtjeva. Problem kod ostvarivanja jednokratne pomoći su i česta kašnjenja u isplati, dok su odobreni iznosi uglavnom minimalni i zavise od raspoloživosti sredstava u datom momentu.⁶²

60 "Poslovna sposobnost je mogućnost da se izjavama volje stvaraju, mijenjaju ili ukidaju pravni odnosi, tj. zaključuju pravni poslovi. Ona nije opšte svojstvo kao pravna sposobnost, jer je nemaju sva fizička lica. Poslovna sposobnost podrazumijeva postojanje pravne sposobnosti. Pošto poslovna sposobnost izaziva određene pravne posledice, za njeno postojanje se traži određeni stepen svijesti. Potpuna poslovna sposobnost se stiče sa 18 godina": Izvor: *Poslovna sposobnost*, Institut za pravo i finansije.

61 *Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnim materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite* (čl.23 – 25, vidjeti obrazac Z-JNP u prilogu).

62 Pogledati Poglavlje IV, fig. 27 i 28, str. 61 Studije.

Prilikom ostvarenja prava na naknadu za novorođeno dijete, prava na dječji dodatak i prava na naknadu po osnovu rođenja djeteta, kao dokazi se koriste lična karta roditelja, izvod iz matične knjige rođenih za dijete i dokaz o prebivalištu majke i oca. Pretpostavka je da se lična karta i dokazi o prebivalištu zahtijevaju kako bi se spriječilo da roditelji sa ličnom kartom koja je izdata od strane područne jedinice lokalne samouprave koja ne odgovara opštini rođenja djeteta, ostvare ovo pravo u više lokalnih samouprava. Međutim, uzimajući u obzir da je problem pribavljanja lične dokumentacije i naknadnog upisa u matične knjige rođenih naročito izražen kod RE zajednice, jasno je da je pristup ostvarenju ovog prava ograničen za one pripadnike ove zajednice koji nemaju regulisan pravni status.

U skladu sa čl. 35 Pravilnika, odnosno članom 20 stav 2 i članom 40 stav 2 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, pojedinac, odnosno porodica, mogu, pored osnovnih materijalnih davanja utvrđenih Zakonom, u skladu sa materijalnim mogućnostima države, ostvariti i **druga materijalna davanja u oblasti socijalne i dječje zaštite**, pod uslovima i na način utvrđen Pravilnikom. Visina, obim i oblik materijalnog davanja se određuju u zavisnosti od nastale situacije, a u skladu sa materijalnim mogućnostima države. Zahtjev se podnosi Ministarstvu rada i socijalnog staranja. Međutim, kriterijumi na osnovu kojih se materijalna pomoć u tim slučajevima može (ne) odobriti nisu jasni, tj. nisu jasno definisane procedure za njihovo ostvarivanje. Sa druge strane, prioritet je opet dat dokazivanju osnovanosti zahtjeva, umjesto neposrednom uvidu u stvarnu situaciju podnosioca zahtjeva.

Iz Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2012.godinu se može vidjeti da je u izvještajnoj godini podnijet mali broj pritužbi zbog povrede prava na socijalnu zaštitu, što nužno ne znači da i drugim slučajevima nije bilo osnova za podnošenje pritužbi Zaštitniku po tom osnovu. Podnijete pritužbe su se uglavnom odnosile na rad centara za socijalni rad, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić i Osnovnog suda u Podgorici.⁶³

63 U izvještaju su opisana tri slučaja, od kojih se samo jedan odnosi na uskraćivanje materijalnog obezbjeđenja porodice usljed neposjedovanja crnogorskog državljanstva, uz naznaku da je nadležni Centar za socijalni rad u Baru Zaštitniku dostavio informaciju o tome da je podnositeljki pritužbe ipak priznato pravo na MOP kao članu porodice. Ne navodi se porijeklo podnositeljke pritužbe, niti se iz okolnosti slučaja sa sigurnošću može utvrditi da li je u pitanju lice romske ili egipćanske nacionalnosti, str.84:http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Final_Izvjestaj_za_2013_310320131450.pdf

3.4. Pristup RE zajednice uslugama socijalne i dječje zaštite

U Strategiji za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica sa posebnim osvrtom na Konik 2011- 2015 godine, ističe se da će „*reforma sistema socijalne i dječje zaštite, koja je u toku, donijeti promjene u vođenju slučajeva, obezbjeđivanju skloništa i raznim vrstama savjetovanja koje do sada nisu bile dostupne*“.

Pravo na usluge socijalne zaštite, kao posebno pravo u sistemu socijalne i dječje zaštite, prvi put se priznaje stupanjem na snagu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2013.godine. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti definiše potrebne preduslove za razvoj mreže usluga socijalne zaštite koje odgovaraju potrebama stanovništva i koje su dostupne svima. Predviđeno je osnivanje Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, kao posebnog sektora pri MRSS, koji će zadužen za planiranje, pracenje i unapredjenje razvoja usluga socijalne i dječje zaštite. Ovakav pristup je promovisan kroz projekat „Reforma sistema socijalne i dječje zaštite - unapredjenje socijalne inkluzije“⁶⁴ koji stavlja akcenat na razvoj usluga koje predstavljaju alternativu institucionalnom smještaju i podržavaboravak korisnika usluge u najmanje restriktivnom okruženju - u porodici ili lokalnoj zajednici.

Prema novom Zakonu, usluge socijalne zaštite, koje pored centara za socijalni rad mogu pružati i drugi akteri, obuhvataju usluge podrške za život u zajednici, socijalno-edukativne i savjetodavno - terapijske usluge i usluge smještaja. Ovaj pristup je zasnovan na **afirmaciji principa pluralizma usluga i pružalaca usluga**. Usluge koje pružaju isključivo centri za socijalni rad su usluge planiranja i procjene, kao i usluge neodložne intervencije (u situacijama koje ugrožavaju život, zdravlje i razvoj korisnika).

Usluge podrške za život u zajednici su: dnevni boravak/centar, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, svratište, personalna asistencija, tumačenje i prevođenje naznakovni jezik, te druge usluge podrške za život u zajednici. Savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge obuhvataju: savjetovanje, terapiju, medijaciju, SOS telefon i druge usluge sa ciljem prevazilaženja kriznih situacija i unaprjeđivanja porodičnih odnosa. Smještaj je usluga koja podrazumijeva boravak korisnika: na porodičnom smještaj – hraniteljstvu, porodičnom smještaju, u ustanovi socijalne i dječje zaštite, u prihvatilištu – skloništu i u drugim vrstama smještaja. Prema istraživanju Instituta alternativa⁶⁵ iz 2013.

64 U pitanju je projekat koje od 2011.godine sprovodi Ministarstvo rada is socijalnog staranja u saradnji sa Ministarstvom prosvjete, kancelarijom UNDP-a i UNICEF-a u Crnoj Gori, uz podršku Evropske komisije.

65 Izvor: Istraživanje Instituta alternative: *Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori*, no-

godine, udio RE populacije u ukupnom broju korisnika usluga je 8.40%, dok je udio usluga u ukupnom broju usluga 2.80%. Činjenica da je broj korisnika tri puta veći u odnosu na broj dostupnih usluga je jasan indikator potrebe razvijanja mreže usluga za ovu populaciju, ali i potvrda multidimenzionalnosti problema sa kojom se ova populacija suočava. Mapirano je 13 usluga socijalno-edukativnog i savjetodavno-terapijskog karaktera za ovu ciljnu grupu, od kojih je 6 usluga namijenjeno djeci i mladima.

Za djecu romske i egipćanske pripadnosti dostupne su četiri usluge socijalno-edukativnog i savjetodavno-terapijskog karaktera, sa naglaskom na savjetovanje, socio-humanitarnu pomoć i obezbjeđenje pristupa obrazovanju. Usluge pružaju tri nevladine organizacije, kao i organizacije Crvenog krsta u Baru, Bijelom Polju, Plavu, Pljevljima, Podgorici i Cetinju. Posebno su značajne aktivnosti organizacija "Udruženje Egipćana" iz Tivta i "Djeca - Enfants" iz Rožaja, koje su prioritarno usmjerene na djecu i doprinose unapređenju njihove inkluzije u vaspitno-obrazovni sistem.

Za mlade Rome i Egipćane je dostupna usluga kreativnih radionica koju pruža jedna nevladina organizacija i Klub mladih koji pruža Crveni krst za raseljene Rome i Egipćane, a kroz koji se pruža podrška obrazovnoj inkluziji. Preostalih 6 usluga su usmjerene na prevenciju ugovarenih i maloljetničkih brakova i edukaciju o prevenciji porodičnog nasilja i maloljetničke delinkvencije, koje pruža Centar za romske inicijative iz Nikšića. U okviru kampa na Koniku, Crveni krst je otvorio Porodični centar u kojem se pružaju usluge savjetovanja i psihosocijalne podrška ženama romske i egipćanske pripadnosti.

Nije razvijena nijedna usluga podrške za život u zajednici namijenjena samo ovoj populaciji, u skladu sa principom afirmativne akcije, niti usluga skloništa. Ne postoji evidencija o broju RE korisnika usluga institucionalnog smještaja. Ovaj podatak nije naveden ni u Izvještaju o radu MRSS za 2012. godinu. Ipak, usljed odsustva podataka iskazanih po etničkoj pripadnosti i generalnog odsustva preciznih podataka koji se odnose na RE korisnike socijalnih prava, nije isključena mogućnost da usluge smještaja u ustanovama socijalne i dječje zaštite koriste i pripadnici ove populacije.

vembar 2013. godine, <http://media.institut-alternativa.org/2013/10/Analiza-Mapiranje-usluga-socijalne-zastite-u-crnoj-Gori-Institut-alternativa-radna-verzija-pdf.pdf>

3.5. Uloga lokalne samouprave u obezbjeđivanju socijalne i dječje zaštite

Članom 10 Zakona o lokalnoj samoupravi (Službeni list Crne Gore, br. 88/09, 03/10 i 38/12), definisano je da "opština obezbjeđuje uslove za zaštitu i unaprjeđenje manjinskih prava, u skladu sa Ustavom, međunarodnim pravnim aktima i posebnim zakonom". Prema čl.32 Zakona, opština „u skladu sa mogućnostima, učestvuje u obezbjeđivanju uslova i unaprjeđenju djelatosti: zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugih oblasti od interesa za lokalno stanovništvo i vrši prava i dužnosti osnivača ustanova koje osniva u ovim djelatnostima, u skladu sa zakonom". U skladu sa mogućnostima, opština „uređuje i obezbjeđuje rješavanje stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe i lica sa posebnim potrebama i pomaže rad humanitarnih i nevladinih organizacija iz ovih oblasti".

Član 39 i član 59 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti predviđaju da lokalna samouprava može „u skladu sa materijalnim mogućnostima" obezbijediti materijalna davanja iz socijalne zaštite, kao što su: *jednokratne pomoći; subvencije u plaćanju komunalnih usluga koje pružaju javna preduzeća koja osniva opština i druga materijalna davanja iz socijalne zaštite*, odnosno materijalna davanja iz dječje zaštite, kao što su: *pomoć za novorođeno dijete; pomoć za nabavku školskog pribora i druga materijalna davanja*. Oblici socijalne i dječje zaštite koje lokalna samouprava pruža bliže se uređuju Odlukom o oblicima socijalne i dječje zaštite. Osim toga, u okviru realizacije II komponente projekta „Reforma socijalne i dječje zaštite - unapređenje socijalne inkluzije" koju sprovodi UNDP, izradjeni su **lokalni planovi za razvoj usluga socijalne zaštite** u Baru, Bijelom Polju i Nikšiću, Ulcinju, Mojkovcu, Šavniku, Plužinama, Cetinju i Podgorici, dok je proces u toku u Beranama, Budvi, Kolašinu, Plavu, Pljevljima i Tivtu. U pojedinim opštinama postoje i posebni **lokalni planovi za integraciju Roma i Egipćana**, koji takođe sadrže podatke o socijalnom statusu RE zajednice, kao i mjere i indikatore koje se odnose na oblast socijalne zaštite.

Član 156 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti predviđa veću odgovornost lokalne samouprave u finansiranju usluga socijalne zaštite, kao što su: pomoć u kući, dnevni boravak, usluge narodne kuhinje, odmor i rekreacija djece, stanovanje uz podršku, smještaj u prihvatilište – sklonište, stanovanje za socijalno ugrožena lica, kao i drugih usluga u skladu sa materijalnim mogućnostima. Glavna prepreka u decentralizaciji socijalne zaštite, posebno u domenu razvoja usluga, ogleda se u **različitoj ekonomskoj moći lokalnih samouprava**. Radi razvoja, odnosno finansiranja usluga, sredstva se obezbjeđuju iz budžeta države, budžeta opštine, donacija, prihoda od igara

na sreću i drugih izvora, u skladu sa zakonom. Ukoliko lokalne samouprave nisu u mogućnosti da obezbijede sredstva za pružanje navedenih usluga, u njihovom finansiranju će učestvovati država.

3.5.1. Pristup socijalnoj zaštiti Roma i Egipćana u Beranama

Lokalni plan akcije za integraciju Roma i Egipćana u opštini Berane za period 2013-2017 predstavlja lokalni strateški dokument koji ima za cilj da doprinese unapređivanju položaja RE populacije u opštini Berane, te ostvarivanju i zaštiti njihovih prava i sloboda. RE populacija čini 2,67 % stanovništva Berana. U opštini je nastanjeno 908 stanovnika romskog i egipćanskog porijekla⁶⁶, koji žive u šest naselja: Talum (broj članova porodice: 538), Riversajd (304), Petnjica (17), Obalsko naselje (15), kontejnersko naselje na Rudešu (21) i Aerodromsko naselje (28). Prema podacima MONSTAT-a, taj broj je manji i iznosi 170 Egipćana i 531 Roma⁶⁷. Većina porodica živi u prigradskim naseljima. Kvalitet stanovanja nije na zadovoljavajućem nivou, mada uslovi stanovanja variraju od naselja do naselja. Loš kvalitet i opremljenost stanova, neadekvatni infrastrukturni uslovi, te visok procenat objekata koji su u postupku legalizacije i mali procenat objekata koji se nalaze u vlasništvu Roma i Egipćana predstavljaju ključne karakteristike uslova života u ovim naseljima.

Položaj ove zajednice na lokalnom nivou je u planu akcije predstavljen kroz sljedeće parametre:

- *visoka stopa nezaposlenosti;*
- *niska obrazovna postignuća;*
- *slabo imovno stanje koje se odražava na kvalitet života i zdravstveno stanje;*
- *prisustvo stereotipa, društvena izolovanost i marginalizacija;*
- *nedovoljno učešće u socijalnom i kulturnom životu zajednice;*
- *nedovoljna saradnja unutar same romske zajednice;*
- *nepoznavanje nadležnosti lokalne samouprave i načina učešća u vršenju lokalnih poslova;*

Sistemom socijalne zaštite na teritoriji opštine Berane obuhvaćeno je ukupno 348 Roma i Egipćana (37,1%), dok je broj ovih lica koja ne koriste nijedan instrument socijalne pomoći i podrške 321 (34,2%). Konstatovano je nekoliko problema u sistemu socijalne zaštite RAE populacije, koji se odnose na:

66 Nevladine organizacije „Enfants” i „Korak do uspeha” sprovele su 2011. i 2012. godine projekat evidentiranja pripadnika RE stanovnika u opštini Berane. Podaci istraživanja su korišćeni prilikom izrade ovog lokalnog plana.

67 Tabela 017: Stanovništvo prema nacionalnoj, odnosno etničkoj pripadnosti po opštinama. Podaci dostupni na linku <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=535&pageid=322>

- Partnerstvo između lokalne samouprave, institucija i nevladinog sektora još uvijek nije razvijeno u dovoljnoj mjeri. Koordinacija između lokalne uprave i sektorskih institucija uglavnom nije institucionalizovana i najčešće se svodi na razmjenu informacija i izvještaja o radu.
- Nedostatak sredstava za finansiranje programa socijalne zaštite: *„Programi socijalne zaštite na lokalnom nivou nisu dovoljno razvijeni, a iz lokalnog budžeta se za ove namjene u prosjeku izdvaja 2% od ukupnih sredstava, uglavnom za humanitarne aktivnosti i programe jednokratne pomoći. Socijalna davanja su takve prirode da prvenstveno nastoje da saniraju posljedice siromaštva, ali ne i da podstaknu održivu integraciju ciljne populacije. Socijalna zaštita najčešće ne predstavlja sastavnu komponentu programa lokalnog razvoja.”*⁶⁸
- Nedostatak potpunih podataka o socijalnim potrebama RE, uglavnom zbog toga što su podacima obuhvaćeni samo oni pripadnici koji predstavljaju zakonom definisane korisnike socijalnih davanja.
- Visok nivo nezaposlenosti i niska i neredovna primanja proizvode ozbiljne posljedice po materijalni položaj i ukupni kvalitet života RE populacije, čineći ih direktno izloženim riziku siromaštva. Nedostatak ličnih dokumenata, česte promjene mjesta boravka i visok stepen neinformisanosti o pravima iz sistema socijalne zaštite i načinima njihovog ostvarivanja dodatno otežavaju pristup socijalnim uslugama.

Materijalno obezbjeđenje porodice predstavlja najviše korišćen instrument socijalne politike. Prema podacima Centra za socijalni rad, zaključno sa decembrom 2013.godine, u Opštini Berane je registrovano 1.624 korisnika MOP-a, od čega je 15 porodica RE. populacije. Nije dostupan podatak o broju članova porodice RAE-korisnika materijalnog obezbjeđenja. U Lokalnom planu je naznačeno da broj korisnika ne korespondira sa brojem članova porodica koje koriste MOP, iz razloga što pojedini članovi ovih porodica ne posjeduju izvode iz matične knjige rođenih koji su preduslov za ostvarivanje ovog prava. Prema Uredbi Vlade Crne Gore iz 2010.godine, ovo pravo koristi 10 porodica RE IRL na teritoriji opštine Berane.

Pravo na MOP koristi i 6 porodica RE IRL po osnovu sporazuma između UNHCR-a i Ministarstva rada i socijalnog staranja, a koje pravo obuhvata tromjesečnu uplatu naknade za MOP⁶⁹. Obuhvat djece MOP-om, na nivou ukupne populacije u Beranama, iznosi 25,03%. Ukupan broj djece korisnika

68 Lokalni plan za integraciju Roma i Egipćana u Opštini Berane, str.16: U toku je izrada **Lokalnog plana za unaprjeđenje socijalne inkluzije/razvoj lokalnih socijalnih usluga** za sljedeći četvorogodišnji period.

69 Lokalni plan za integraciju Roma i Egipćana u Opštini Berane, str.16

MOP-a iznosi 2220, dok je broj djece iz RE populacije koja koriste MOP 133. Pri Centru za socijalni rad u Beranama funkcioniše i nekoliko timova koji sprovode preventivne aktivnosti, dijagnostički rad i savjetodavno-terapijski rad, između ostalog i tim za MOP, kao i poseban **Tim za smanjenje siromaštva RE populacije**.⁷⁰

Obuhvat dječjim dodatkom, na nivou ukupne populacije u Beranama, iznosi 23,90%. Broj korisnika dječjeg dodatka iznosi 1.072, od kojih su 38 porodica domicilnih RE populacije i 1 porodica RE IRL po osnovu Uredbe Vlade iz 2010, čime je obuhvaćeno ukupno 73 djece RE IRL (pravo na dječji dodatak se odnosi samo na prvo troje rođene djece). Broj korisnika tuđe njege i pomoći je 549 lica, od kojeg su 4 lica predstavnici domicilne RE populacije. Pravo na ličnu invalidninu koristi 102 lica, od kojih su 3 pripadnika RE populacije. Pravo na penziju ne ostvaruje nijedno lice iz RE populacije.

Romkinje i Egipćanke ostvaruju kod Centra za socijalni rad i pravo na otpremninu za novorođeno dijete, kao i pravo na porodijsku novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti. Pravo na jednokratnu novčanu pomoć koju pruža Centar za socijalni rad u toku 2011. godine, ostvarilo je 38 RE porodica u iznosu od po 50 eura. Posredstvom Centra za socijalni rad Berane, pravo na odmor i rekreaciju u 2012. godini, koristilo je 15 djece RE. U ustanovama socijalne i dječje zaštite (JU Dječji dom „Mladost“, Bijela) smješteno je 2 RE djece bez roditeljskog staranja sa teritorije ove opštine. Jedno dijete iz RE populacije je trajno smješteno u specijalizovanu ustanovu JU „Kolijevka“ u Subotici.

Pravo na jednokratnu pomoć koju pruža lokalna samouprava koristilo je 86 pripadnika RE populacije, u prosječnom iznosu do 30 eura. Takođe, u odgovoru koji smo dobili od nadležnog Sekretarijata za opštu upravu i društvene djelatnosti⁷¹, naznačeno je da je broj korisnika ovog prava značajno povećan u odnosu na prethodne tri godine: 2012-29, 2011-37, a 2010-20 pripadnika RE zajednice. Jednokratnu nenovčanu pomoć pružala je i opštinska organizacija Crvenog krsta, za 1972 pripadnika RE zajednice. Broj korisnika nenovčane pomoći takođe bilježi trend rasta u odnosu na prethodni trogodišnji period: 2012-764, 2011-385, 2010-823 korisnika.

Pripadnici RE zajednice ne koriste pravo na subvencionisanje plaćanja komunalnih usluga koje pružaju javna preduzeća čiji je osnivač Opština, kao ni pravo na besplatne obroke. Pravo na socijalni stan koristi 38 pripadnika RE populacije, tri stana koristi 17 pripadnika RE populacije, dok 5 montažnih kontejnera i jedan napušteni magacin koristi 21 pripadnik RE populacije. Centar

⁷⁰ Ne raspolažemo podacima o broju predmeta u radu ovog tima.

⁷¹ Odgovor Sekretarijata za opštu upravu i društvene djelatnosti na zahtjev za slobodan pristup informacijama, od 12. 09.2013. godine, broj 05-032-417.

za socijalni rad, u saradnji sa lokalnom samoupravom, Upravom policije - PJ Berane i opštinskim odborom Crvenog Krsta Crne Gore, aktivno preduzima mjere na suzbijanju pojave prosjačenja. Nisu evidentirani slučajevi prosjačenja među domicilnom RE populacijom, ali su identifikovane 4 Romkinje koje su interno raseljene sa Kosova i koje se bave prosjačenjem. Osim toga, radi se i na prevenciji nasilja u porodici i sprječavanju maloljetničke delikvencije. U posljednje četiri godine, izrečene su vaspitne mjere za 4 lica iz reda starijih maloljetnika RE IRL.

Ukoliko se podaci iz lokalnog plana akcije uporede sa istraživanjem Instituta alternativa, nije bilo napretka u pogledu razvoja usluga socijalne zaštite za RE populaciju. U ovoj opštini postoje usluge savjetovanja i medijacije koje pruža CSR, psiho - pedagoške usluge pri školskim ustanovama, kao i usluge koje pruža SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja. U periodu 2012-2013 bila je dostupna i jedna usluga za pripadnice ove populacije koju je sprovodila ženska organizacija „Feniks“, a koja se odnosila na savjetovanje i edukaciju žena radi većeg učešća na tržištu rada.⁷²

Kada je u pitanju pristup pravima socijalne i dječje zaštite, u dopisu Sekretarijata za opštu upravu i društvene djelatnosti⁷³ je naznačeno da Opština ne vodi posebnu evidenciju o korisnicima iz RE populacije. Ključne prepreke u pristupu socijalnoj zaštiti, iz perspektive lokalne samouprave, ogledaju se u nedostatku ličnih dokumenata, ali i u obimu problema zajednice, odnosno nedostatku finansijskih sredstava opštine da na njih adekvatno odgovori.

3.5.2. Pristup socijalnoj zaštiti Roma i Egipćana u Nikšiću

Prema podacima MONSTAT-a, udio RE populacije u ukupnom stanovništvu opštine Nikšić iznosi 1,28 % stanovništva (929 pripadnike RE populacije, od čega je 483 Roma, a 446 Egipćana)⁷⁴. Prepoznajući specifičnosti položaja ove zajednice, Opština Nikšić je u junu 2008. godine, u saradnji sa romskim NVO, izradila i usvojila *Lokalni plan akcije uključivanja Roma, Aškalija i Egipćana u Opštini Nikšić 2008-2015*. Prema podacima sadržanim u ovom dokumentu, većina romskih i egipćanskih porodica živi u prigradskim naseljima, a manji broj na užem gradskom i seoskom području. U prigradskim naseljima: Brlja, Podgorički put 13. jul, Pod Trebjesom, Budo Tomović i Naselje Željezare br. II živi ukupno 176 porodica, ili 94, 62 %, na užem gradskom prostoru 4 porodice ili 2, 15 % i na seoskom području (selo Ozrinici) 6 porodica ili 3,23%⁷⁵.

⁷² *Supra*.

⁷³ *Ibid*.

⁷⁴ Tabela 017: Stanovništvo prema nacionalnoj, odnosno etničkoj pripadnosti po opštinama. Podaci dostupni na linku <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=535&pageid=322>

⁷⁵ Lokalni plan akcije uključivanja Roma, Aškalija i Egipćana u Opštini Nikšić 2008-2015. Po-

„Od 936 pripadnika REA populacije u opštini Nikšić, za 454 ili 48,50 %, nedostaje neki od personalnih dokumenata, najčešće: uvjerenje o državljanstvu, izvod iz matične knjige rođenih, lična karta, izbjeglička legitimacija, zdravstvena legitimacija i dr. Posebno je zabrinjavajući podatak da 97 ili 10,36 % pripadnika REA populacije u opštini Nikšić, zbog neriješenog pravnog statusa, samo biološki postoji. Nijesu upisani u matične knjige rođenih, pa su samim tim OSOBE BEZ IDENTITETA, koje ne mogu ostvariti ni jedno od osnovnih ljudskih prava, sem prava na život“⁷⁶

Prema podacima Centra za socijalni rad u Nikšiću, iz 2011.godine, ukupan broj korisnika MOP-a na teritoriji ove opštine iznosi 7210. Podatke o materijalnom položaju RE populacije nismo mogli dobiti na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, niti na osnovu uvida u izvještaj o radu centra za socijalni rad. Indikativno je da informacije o sprovođenju mjera iz akcionog plana nisu javno dostupne, niti postoji izvještaj o monitoringu njegovog sprovođenja, iako Lokalni plan važi još dvije godine.

Na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, upućenom Sekretarijatu za kulturu, mlade, sport i socijalno staranje, dobili smo podatke da je u 2013.godini, lokalna samouprava pomoć najčešće odobravala u sljedeće svrhe: pomoć zbog teške materijalne situacije i pomoć za liječenje (za podatke koje se odnose na period 2008 - 2012, nije navedena svrha pomoći)⁷⁷:

Tabela 1: Presjek jednokratne pomoći za RE korisnike, za period 2008 – 2013

	Broj korisnika	Ukupan iznos	Raspon pomoći
2008	24	1 430,00	20,00 – 250,00
2009	15	700,00	20,00 – 100,00
2010	13	690,00	20,00 – 240,00
2011	19	1850,00	30,00 – 1 000,00* ¹
2012	33	3 119,91	20,00 – 724,58* ²
2013	9	680,00	30,00 – 150,00

Osim jednokratnih novčanih pomoći, Opština Nikšić je u toku 2013. godine

daci se odnose na 2007. godinu. Osim ovog plana, Opština Nikšić je 2012.godine usvojila i **Lokalni plan za unaprjeđenje socijalne inkluzije/razvoj lokalnih socijalnih usluga 2012 - 2016** koji ne prepoznaje Rome i Egipćane kao posebnu ciljnu grupu.

⁷⁶ Izvod iz Lokalnog plana, str.18.

⁷⁷ Dopisi Sekretarijata za kulturu, sport, mlade i socijalno staranje, Opština Nikšić od 18.07.2013 i 27.01.2014.

sprovela 4 akcije **raspodjele paketa hrane** (jednokratna nenovčana pomoć), za ukupno 34 lica, dok je 40 porodica oslobođeno **plaćanja usluga** deponovanja i odlaganja otpada. U periodu 2005 – 2014, dodijeljeno je 12 novih stambenih jedinica na korišćenje licima iz RE populacije. U istom periodu je izvršena i rekonstrukcija 22 stambene jedinice za lica čije su kuće (barake) izgorjele u požaru 2007.godine. Jedan dio aktivnosti namijenjenih socijalnoj zaštiti RE se realizuje i kroz odobravanje projekata NVO organizacija, iz lokalnog budžeta. Za 2154 Roma i Egipćana pružene su socijalno-edukativne i savjetodavno-terapijske usluge. Za ovu populaciju dostupna je i usluga pomoć u kući i humanitarna pomoć, koju pruža jedna nevladina organizacija (Romska nada). Važno je napomenuti da je mapirano čak 5 projekata Centra za romske inicijative koji se odnose na edukaciju, savjetovanje o pravima i prevenciju prisilnih brakova, nasilja u porodici i maloljetničke delinkvencije.⁷⁸

Krug korisnika, te uslovi i način ostvarivanja prava iz socijalne i dječje zaštite koje pruža lokalna samouprava **nije uređen posebnom Odlukom** o oblicima socijalne i dječje zaštite, niti drugim odgovarajućim propisom (npr.pravilnikom o raspodjeli jednokratne novčane pomoći). Raspodjela se vrši shodno kriterijumima predviđenim Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, za ona lica koja su, u pravilu, korisnici MOP-a. Osnovanost zahtjeva za odobravanje pomoći se procjenjuje na osnovu terenskih posjeta koje se organizuju radi utvrđivanja socijalnog statusa, odnosno stambene situacije, kao i na osnovu anamneze Centra za socijalni rad (koji potvrđuje da je riječ o korisniku/ci MOP-a) i odgovarajuće medicinske dokumentacije (ukoliko se pomoć traži u svrhu liječenja).

Kao ograničenja u pristupu pravima RE populacije, Sekretarijat za kulturu, sport, mlade i socijalno staranje navodi da Opština nema dovoljno finansijskih sredstava da obezbijedi pristup pravima za sve one koji su materijalno ugroženi. Takodje, navodi se da je nedostatak dokumentacije, posebno kod IRL lica, problem i kod pristupa zdravstvenoj zaštiti, te da Romi i Egipćani, upkos visokom stepenu nepismenosti, dobro poznaju svoja prava, ali ne i obaveze. Preporučuju ubrzanje procedure za dobijanje lične dokumentacije i naglašavaju značaj obrazovanja, posebno kod mlađih naraštaja.

3.5.3. Pristup socijalnoj zaštiti Roma i Egipćana u Podgorici

Prema podacima MONSTAT-a, na teritoriji Glavnog grada živi 3988 Roma i 685 Egipćana, što predstavlja udio od 3,98 % stanovništva Glavnog grada⁷⁹.

⁷⁸ Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori, Institut alternativa

⁷⁹ Tabela 017: Stanovništvo prema nacionalnoj, odnosno etničkoj pripadnosti po opštinama. Podaci dostupni na linku <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=535&pageid=322>

Poseban izazov na polju smanjenja siromaštva i jačanja socijalne inkluzije predstavlja oblast Konika, dio najvećeg prigradskog naselja Glavnog grada. Izbjeglički kampovi Konik I i II, Njemačka kuća, stambene zgrade izbjegličkog naselja Vrela Ribnička, Pijesak naselje i neposredno okruženje ovih naselja čine oblast kampa na Koniku. Pijesak naselje ("Shanty Town"), u neposrednoj blizini Konik kampa, predstavlja ilegalno naselje koje naseljavaju većinom RE porodice. Uslovi života u Kampu su veoma loši, a poseban problem predstavlja blizina gradske deponije i neuređena infrastruktura u naselju, kao i veoma nizak nivo prihvatanja i inkluzije romskog i egipćanskog stanovništva koje živi na ovom području.

Prava iz socijalne i dječje zaštite su definisana **Odlukom o oblicima socijalne i dječje zaštite Glavnog grada Podgorice** (Službeni list Crne Gore-opštinski propisi, br. 33/08), koja nije inovirana nakon više od 6 mjeseci od stupanja na snagu novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kojim je krug lica koja ostvaruju prava prošireni na lica sa statusom stranca sa stalnim nastanjenjem i odobrenim privremenim boravkom stupio na snagu.⁸⁰

Shodno Odluci iz 2008. godine, donijetoj u skladu sa tada važećim Zakonom, prava na pojedine oblike socijalne i dječje zaštite mogu ostvariti samo državljani Crne Gore, na način i pod uslovima propisanim Odlukom, i to:

- pravo na jednokratnu pomoć,
- pravo na besplatan dnevni obrok,
- pravo na pomoć i njega u kući,
- pravo na poklon paket za novorođenčad,
- pravo na novčanu pomoć za kupovinu udžbenika i školskog pribora,
- pravo na besplatni odmor i rekreaciju.

Izuzetno, pravo na besplatan dnevni obrok mogu ostvariti i lica bez prebivališta i smještaja koja se nađu u stanju socijalne potrebe (beskućnici, prolaznici i sl.). Medjutim, uslov ostvarivanja ovog prava je posjedovanje socijalne kartice koju izdaje organ uprave Glavnog grada nadležan za poslove socijalnog staranja, dok se status lica bez prebivališta i smještaja dokazuje posebnom potvrdom ovog organa. Imajući u vidu socio-ekonomska obilježja beskućnika i odsustvo zvanične statistike o njihovom broju, kao i činjenicu da pitanje

⁸⁰ **Izmjene i dopune Odluke su programom rada Skupštine Glavnog grada za 2013. godinu, bile predviđene za II kvartal, ali je usljed kašnjenja u usvajanju Zakona, došlo do probijanja ovog roka.** Sekretarijat za socijalno staranje Glavnog grada je u oktobru 2013. godine raspisao oglas za prijavu za raspodjelu 500 besplatnih obroka za 2014.godinu:

<http://www.pobjeda.me/2013/10/31/sekretarijat-za-socijalno-staranje-objavio-oglas-besplatni-obroci-za-500-ugrozenih/#.UuZZZhA1jIU>

prebivališta/boravišta beskućnika tek treba da se preciznije reguliše Zakonom o registrima prebivališta i boravišta koji je u proceduri izmjena i na kojem radi Radna grupa za izradu povjerenja u izborni proces, jasno je da ovakva odredba može isključiti značajan broj lica u stanju socijalne potrebe, a samim tim i pripadnika RE zajednice iz ove kategorije lica.

Zbog specifičnosti svog položaja, RE zajednica ima ograničen pristup dodatnim pravima iz socijalne i dječje zaštite koje obezbjeđuje Glavni grad. Pravo na pomoć u kući je, prema uslovima propisanim Odlukom, gotovo nemoguće ostvariti od strane RE populacije, ne samo zbog nemogućnosti učešća u cijeni usluge⁸¹, već i zbog samih stambeno-higijenskih uslova života ove zajednice.

Podnošenje dokaza za ostvarivanje prava isključuje i ona lica koja nemaju regulisan pravni status ili imaju problem u prikupljanju dokumentacije. Tako se za ostvarenje prava na paket za novorođeno dijete zahtijeva izvod iz matične knjige rođenih, uz obavezu naknadnog upisa u matičnu knjigu za djecu koja nisu upisana u vrijeme podnošenja zahtjeva. Ostala prava na oblike dječje zaštite se odnose samo na djecu koja su uključena u sistem obrazovanja, što automatski isključuje djecu iz RE populacije koja su zbog socio-ekonomske situacije u porodici, napustila školovanje. Zainteresovani za besplatan obrok su dužni uz prijavu priložiti dokaz o prebivalištu – fotokopiju biometrijske lične karte, potvrdu o broju članova porodičnog domaćinstva, izvod iz matičnog registra rođenih za članove domaćinstva, dokaze o prihodima članova domaćinstva i dokaz o zdravstvenom stanju podnosioca zahtjeva i članova porodičnog domaćinstva, na osnovu čega im se izdaje socijalne kartica.

Posebni lokalni plan za unapređenje položaja RE populacije u Glavnom gradu ne postoji iako je, po zvaničnim statistikama, najveći broj pripadnika ove populacije zastupljen upravo u Glavnom gradu. Iako su kao grupa najviše izloženi siromaštvu i socijalnoj isključenosti, *Lokalni plan socijalne inkluzije – razvoj usluga socijalne zaštite u Glavnom gradu – Podgorici 2014 – 2018* koji je usvojen 15. decembra 2013. godine, ne predviđa poseban set mjera i aktivnosti koje se odnose na rješavanje problema unaprjeđenja pristupa pravima iz socijalne i dječje zaštite sa stanovišta etničkih grupa, već se, shodno načelu zabrane diskriminacije, sve aktivnosti predviđene za konkretnu ciljnu grupu (djecu, žrtve nasilja, LGBT osobe, stara lica, osobe sa invaliditetom i materijalno ugroženo stanovništvo) primjenjuju i na pripadnike RE populacije. Ne

81 Najmanje učešće u cijeni rada po času, kod usluge pružanja pomoći u kući, iznosi 40%, ukoliko mjesečni prihod domaćinstva iznosi od dvostrukog do trostrukog iznosa najniže zarade (čl.9 Odluke).

postoji tačna evidencija Sekretarijata za socijalno staranje Glavnog grada o broju pripadnika RE populacije koji ostvaruju ova prava. Ovu evidenciju posebno ne vodi ni Centar za socijalni rad.⁸²

„Ključni problemi socijalne zaštite vezani za njenu ulogu u ublažavanju problema i posljedica siromaštva ispoljavaju se najprije u nemogućnosti postojećeg sistema da obuhvati sve najugroženije djelove stanovništva. Drugi najznačajniji problem sistema socijalne zaštite leži u nedovoljnim sredstvima za ostvarivanje prava građana iz socijalne i dječje zaštite“⁸³.

Prema *Studiji o održivom rješenju za stanovnike Konika*, udio primalaca socijalne pomoći, u IRL RE domaćinstvima u kojima je muškarac nosilac domaćinstva, iznosi 2,3%, dok taj procenat u domaćinstvima u kojima je žena nosilac domaćinstva iznosi 3.6%. Ovaj procenat je daleko veći među domicilnim Romima – 25% (kod domaćinstava u kojima je žena nosilac: 49,1%), a kod domicilne neromske populacije 22,4% (gdje je žena nosilac domaćinstva: 17,5%). Prosječan mjesečni prihod na nivou RE IRL iznosi 139 eura, kod domicilnih Roma 233 eura, a kod neromskih domicilnih stanovnika Kampa Konik 393 eura, iz čega se jasno mogu uočiti razlike kako u visini mjesečnih prihoda, tako i u obuhvatu socijalnom pomoći.

U ovoj populaciji, dominiraju domaćinstva sa velikim brojem djece kao za-visnim članovima, dok su odrasli sa druge strane mahom nezaposleni (79% nezaposlenih članova od 15 i više godina). Obrazovanje je veoma nisko, 93% članova preko 15 godina nema završenu ni osnovnu školu. Procenat nezaposlenosti kod RE IRL je jako visok i iznosi 78%, dok je na nivou domicilne RE populacije takođe visok - 66%. Formalno, odnosno neformalno zaposlenih i samozaposlenih je među IRL RE populacijom samo 5%.⁸⁴ U populaciji domicilnih RE, posebno su ugrožena domaćinstva sa ženom nosiocem domaćinstva, jer su to mahom udovice sa djecom, bez škole i zaposlenja, koje sa žive od socijalne pomoći.

Među raseljenim RE čak 67% prihoda dolazi od sakupljanja i prodaje sekundarnih sirovina i polovne i stare robe i još 12% od obavljanja povremenih i se-

82 Prema podacima Centra za socijalni rad – Podgorica, iz 2011.godine, broj RE djece korisnika MOP-a iznosi 698, broj korisnika dječjeg dodatka je bio 567, dok je broj djece koja su koristila tuđu njegu i pomoć 39. Novije podatke o materijalnom položaju RE populacije na teritoriji Glavnog grada nismo mogli dobiti od Centra za socijalni rad na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama i upitnika koji je poslat ovom organu.

83 Lokalni plan socijalne inkluzije – razvoj usluga socijalne zaštite u Glavnom gradu – Podgorici 2014 – 2018.

84 Pogledati podatke na strani 12 i 13.

zonskih poslova. Primanja od osnovnog posla predstavljaju tek 7% ukupnih prihoda ovih domaćinstava. Takođe u ovoj populaciji penzija skoro da nije prisutna, kao ni socijalna pomoć od strane države.⁸⁵ U ovoj studiji, sadržani su i podaci koji se odnose na subjektivnu procjenu siromaštva, a na osnovu kojih se može doći do informacije da najveći procenat nekorisnika nije ni pokušao da se prijavi za neki vid socijalne pomoći: „*Raseljeni kao najčešći razlog navode da im status ne dozvoljava da se prijave, kao i nedostatak potrebnih dokumenata. Ipak, čak je 19% ne-RE sa statusom raseljenih lica pokušalo da se prijavi za pomoć tako da se stiče utisak da su ove osobe manje svjesne ograničenja kojima su izložena zbog svog statusa. Zato ne čudi podatak da dok među drugim populacijama više od polovine prijavljenih zaista i dobije socijalnu pomoć, među raseljenim ne-RE koji su se prijavili za pomoć, tek je 1/3 pomoć i dobila.*”⁸⁶

Glavni grad je aktivno učestvovao i u **saniranju posljedica požara** koji je izbio na Vrelima Ribničkim, 24.07.2012. godine, kada je uništeno naselje Kamp Konik. Tom prilikom je izgorjelo 29 baraka, odnosno 150 porodica sa 800 članova je ostalo bez krova nad glavom. Glavni grad je dao saglasnost da se na području kampa Konik I odredi prostor za formiranje privremenog smještaja za stanovnike romske i egipćanske populacije. Na tom mjestu je u urgentnom roku formirano šatorsko naselje (152 šatora). Glavni grad je, uz podršku UNHCR-a, od prvog dana obezbjeđivao hranu za ugrožene porodice. Od 31. jula 2012, organizacija HELP je, uz finansijsku podršku Ambasade Republike Njemačke u Crnoj Gori, obezbijedila 50.000,00 eura i preuzela odgovornost za obezbjeđivanje ishrane, a dnevno se dijelilo 680 obroka. Organizovana je i distribucija higijenskih artikala, koje je donirala kancelarija OSCE-a u Crnoj Gori, kao i distribucija dušeka, kanistera za vodu, kuhinjskih setova, odjeću, uz podršku UN agencija i Crvenog krsta. U novembru 2012. godine, postavljeno je 210 kontejnera za 156 porodica, tj. ukupno 792 osobe.⁸⁷

Kada su u pitanju socijalne usluge - servisi, prema rezultatima istraživanja Instituta alternativa, za 766 pripadnika RE populacije u periodu 2012/2013, bilo je dostupno 5 tipova usluga socijalno-edukativnog i savjetodavno-terapijskog karaktera na teritoriji Glavnog grada, i to: savjetovanje, edukacija, medijacija, kreativne radionice i SOS telefon.

⁸⁵ Ibid, str.19 i 35.

⁸⁶ Ibid, str. 41.

⁸⁷ Podaci preuzeti iz Izvještaja o sprovođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori, str.13/14.

Tabela 2: Usluge socijalne zaštite za RE populaciju

Korisnici	Podtip usluge	Naziv projekta	Pružalac usluge
Djeca RE populacije	Savjetovanje, medijacija	Podrška na smanjenju socijalne isključenosti mladih RE populacije iz obrazovnog sistema Crne Gore	“Osvrt”
Romi, samohrane majke, raseljena i izbjegla lica i osobe s invaliditetom	Savjetovanje i SOS telefon	Pružanje usluga besplatne pravne pomoći	Inicijativa mladih za ljudska prava
Mladi Romi i Egipćani	Kreativne radionice	“Podržimo ih i osnažimo”	Centar za kreativno vaspitanje
RE I IRL	Savjetovanje	Program pomoći za integraciju i povratak RAE i drugih I/RL koji žive u naselju Konik	“Juventas”
RE (RL)	Savjetovanje i edukacija	Porodični centar (Kamp na Koniku)	Crveni krst Crne Gore
RE (RL)	Edukacija	Otvorena dječja igraonica u okviru projekta “Podrška obrazovanju romske djece i omladine u Crnoj Gori”	Crveni krst Crne Gore
RE (RL)	Savjetovanje i edukacija	Klub mladih u okviru projekta “Programske aktivnosti za raseljene Rome na Koniku”	Crveni krst Crne Gore

4. SOCIJALNI POLOŽAJ RE ZAJEDNICE I POMOĆ INSTITUCIJA DRŽAVE RE ZAJEDNICI

Subjektivna evaluacija materijalnog stanja domaćinstva je veoma važna za sagledavanje odnosa između objektivnog i subjektivnog siromaštva, ali i za bolje razumijevanje potreba RE populacije i zajedničkih načina njihovog rješavanja, posebno u odsustvu preciznih i zvaničnih podataka. Stoga smo nastojali da ispitamo i analiziramo percepciju članova zajednice u vezi sa dostupnošću i obimom socijalne zaštite. U ovom dijelu studije iznosimo osnovne podatke o dizajnu, realizovanom uzorku i varijablama, kao i ključne nalaze istraživanja.

4.1. Osnovne karakteristike realizovanog uzorka

Prvi dio istraživanja predstavlja socio-demografske karakteristike realizovanog uzorka. Najveći procenat romske populacije u realizovanom uzorku situiran je u opštini Podgorica (47%), zatim 37% u Nikšiću i 16% u okviru opštine Berane. U Fig 2 i Fig 3 predstavljena je polna/ rodna struktura i starosna strukturu ispitanika. Od ukupnog broja ispitanika 51% su pripadnici muškog pola/roda, dok je 41% pripadnica ženskog pola/roda. Starosna struktura (Fig3) ispitanika je takva da je najveći procenat onih starosti od 18 do 34 godine i to 57%. Nešto više od 33% je onih starosti od 35 - 54 godine, dok je najmanje pripadnika romske populacije od 55 godina i starijih (nešto više od 9%). Istraživanje je sprovedeno u periodu 07 – 15.jun 2013.godine.

Fig1. Opština

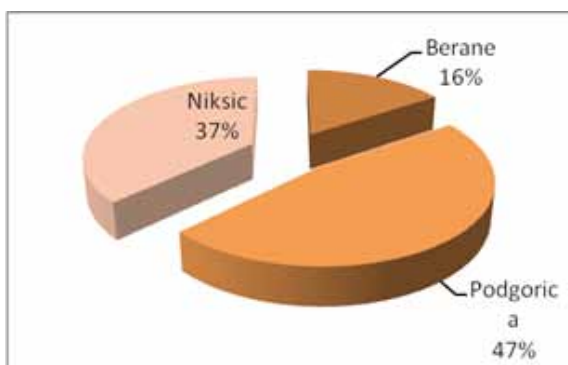


Fig2. Pol/Rod ispitanika

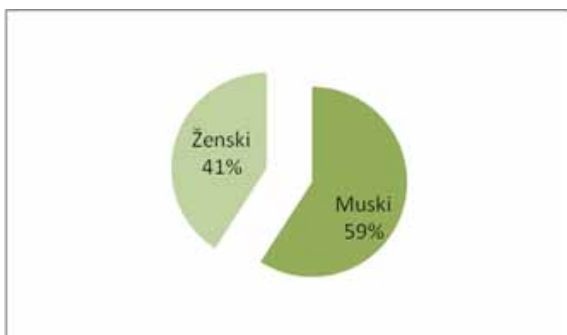
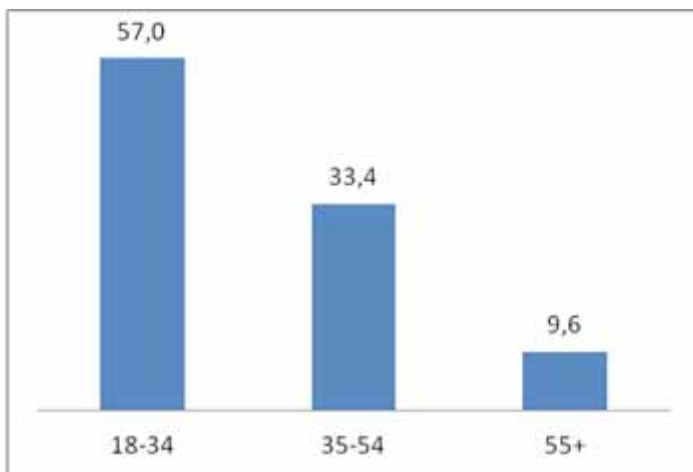
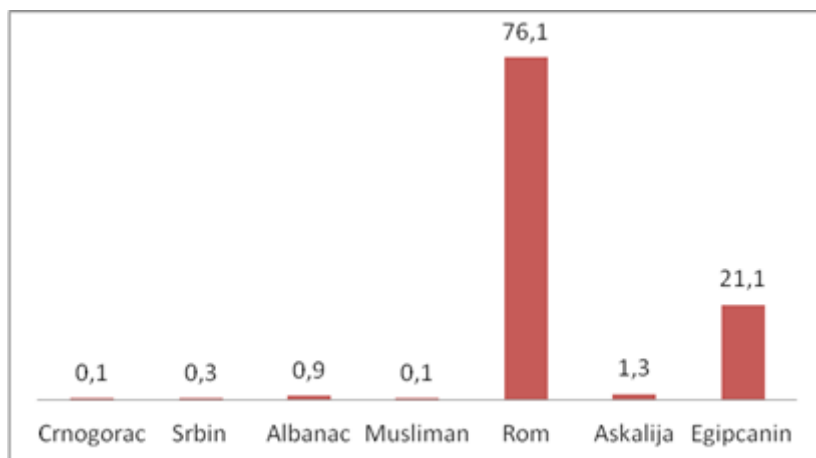


Fig3. Starost ispitanika %



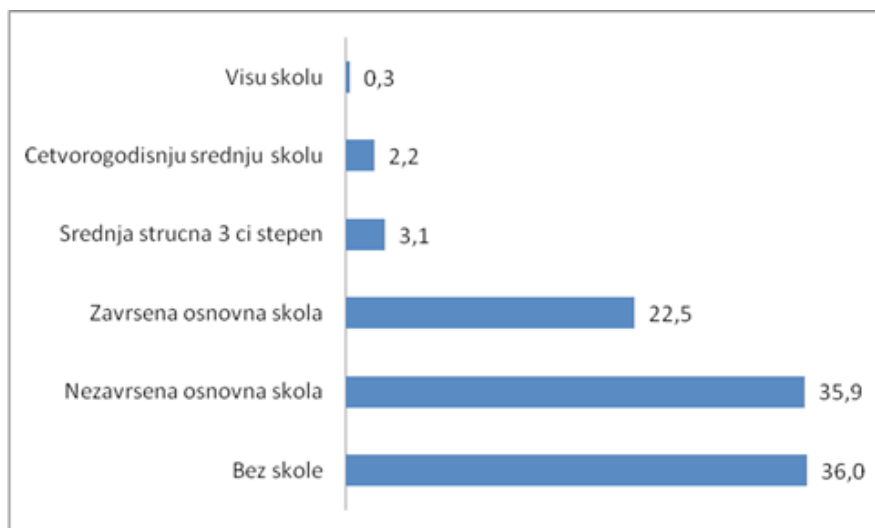
Kada je u pitanju etnička samoidentifikacija (Fig 4) zabilježen je veoma visok procenat samoidentifikacije kao pripadnika romske etničke grupe, i to oko 76%. Značajan je procenat (nešto više od 21%) onih koji se izjašnjavaju kao Egipćani. Oko 1% je onih koji se izjašnjavaju kao Aškalije. Zatim slijede oni koji se samoidentifikuju kao Albanci, manje od 1 %, zatim Srbi, a najmanji procenat je onih koji se indentifikuju kao Muslimani i Crnogorci (0.1%).

Fig 4. Etnička samoidentifikacija %



Što se tiče nivoa obrazovanja (Fig 5,) rezultati istraživanja pokazuju da je obrazovanje na nezavidnom nivou, s obzirom na to da je najveći broj onih (36%) koji nemaju završenu nikakvu školu. Približno je isti procenat onih koji imaju nezavršenu osnovnu školu - skoro 36%. Nešto više od 22% Roma je završilo osnovnu školu, dok onih sa završenom srednjom školom trećeg stepena ima oko 3%, a sa četvorogodišnjom srednjom školom oko 2%. Onih sa završenom višom školom je jako malo, manje od 1%.

Fig 5. Obrazovanje %



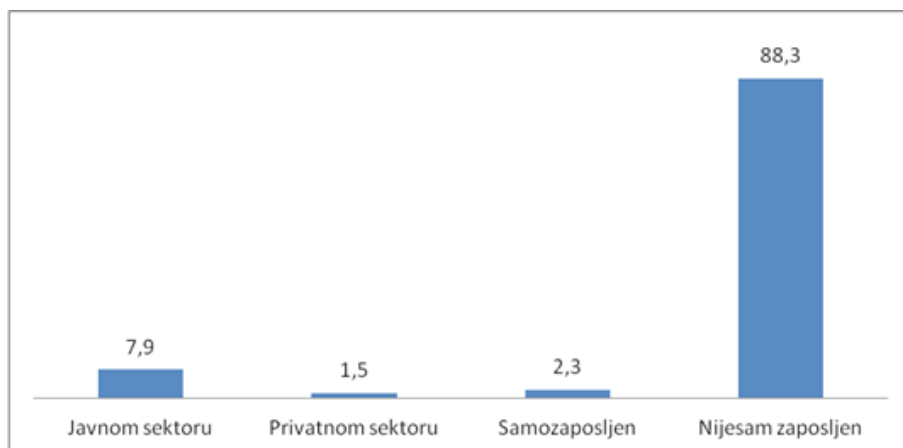
Kada je o zanimanjima riječ (Fig 6), najveći je procenat onih koji su nekvalifikovani radnici (46%), a značajan procenat je onih koji svoje zanimanje definišu kao zanimanje domaćice - oko 41%. Skoro 7% je kvalifikovanih radnika. Zanimanje sakupljača sekundarnih sirovina bilježi oko 2%, a manje od 1% je službenika sa srednjom školom, penzionera, zatim privatnika/preduzetnika, službenika sa višom školom, dok je najmanje stručnjaka i đaka/studenata.

Fig 6. Zanimanje %



Čak više od 88% pripadnika romske populacije nije zapošljeno (Fig 7). Zaposlenih u javnom sektoru je preko 7%, zatim slijede onih koji su samozaposleni (oko 2%), dok je nešto više od 1% zaposlenih u privatnom sektoru.

Fig7. Zaposlen u sektoru %



Najveći dio romskog stanovništva koje smo anketirali živi u romskim naseljima (oko 91%), a samo 8% živi van romskog naselja (Fig 8). Prikazujemo (Fig 9) koja su to naselja u kojima žive Romi u tri crnogorske opštine. Kamp 1 je naselje u kojem živi više od 28% romskog stanovništva, zatim slijedi naselje pod Trebjesom (oko 19%), Kamp 2 (preko 18%) i naselje Budo Tomović (skoro 11%). Najmanje Roma u našem uzorku živi u naseljima Talum (9 %), te Brlja i Riversajd (oko 6 %).

Fig 8. Živi u %

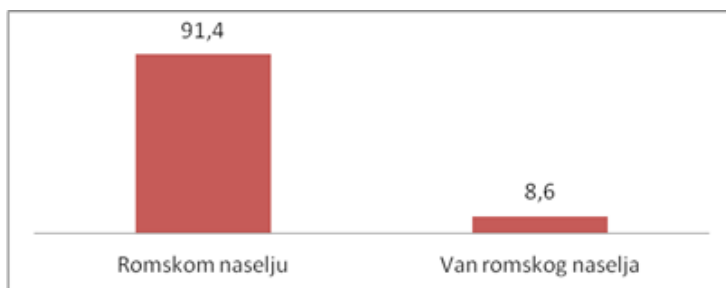
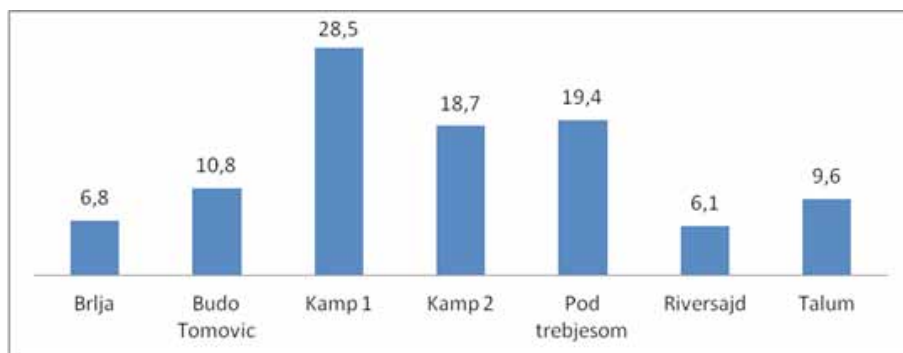
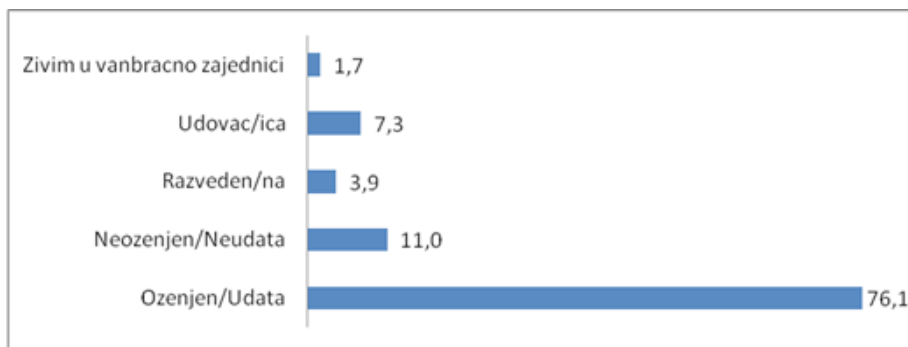


Fig 9. Romsko naselje %



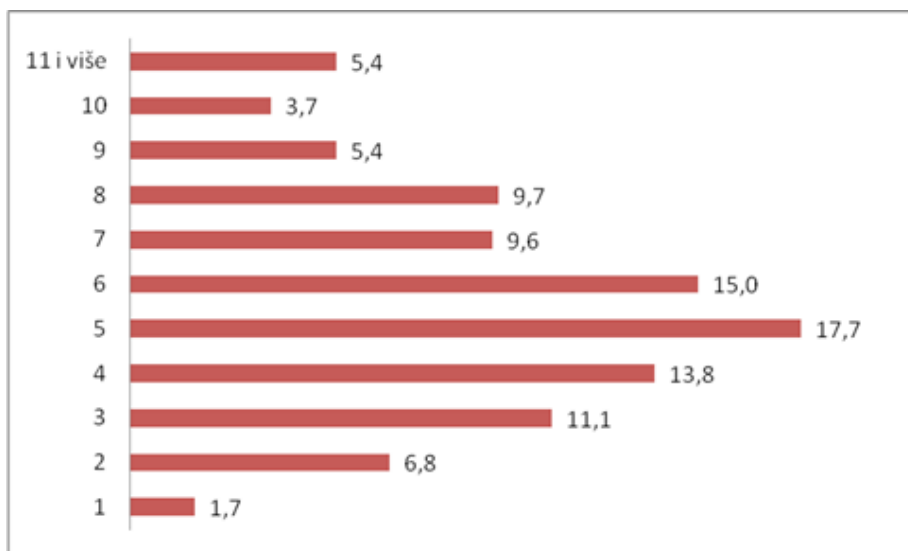
Dio socio-demografske strukture predstavljaju i podaci o bračnom statusu i broju članova domaćinstva. Najprije, kada je o bračnom statusu riječ (Fig 10), prema podacima dominira broj udatih/oženjenih kojih je 76%. Oko 11% je neudatih/neoženjenih, dok je oko 7% udovac/ica. Namanje je razvedenih (oko 3%) i onih koji žive u vanbračnoj zajednici (oko 1%).

Fig 10. Bračni status %



Najbrojnija su domaćinstva od pet članova (17%), zatim ona od šest i četiri člana porodice. Oko 11% je tročlanih domaćinstava, a značajan je i procenat od oko 9% domaćinstava sa 8 i 7 članova. Po broju članova slijede potom domaćinstva sa dva, devet i 11 i više članova. Manje od 4% je domaćinstava sa 10 članova, a oko 1 % je onih sa jednim članom (Fig 11).

Fig 11. Broj članova domaćinstva %



Dalje, porodice uglavnom imaju djecu i to u 86% slučajeva, a više od 13% je bez djece (Fig 12). Od onih koji imaju djecu (Fig 13) najviše je porodica sa troje

(22%), dvoje (skoro 21%), pa četvero djece (oko 19%). Značajan procenat je onih koji imaju jedno dijete (11%). Petoro djece ima 9% ispitanika, šestoro djece ima 7%. Porodice sa 8 i više djece čine skoro 6%.

Fig 12. Da li imate djece? %

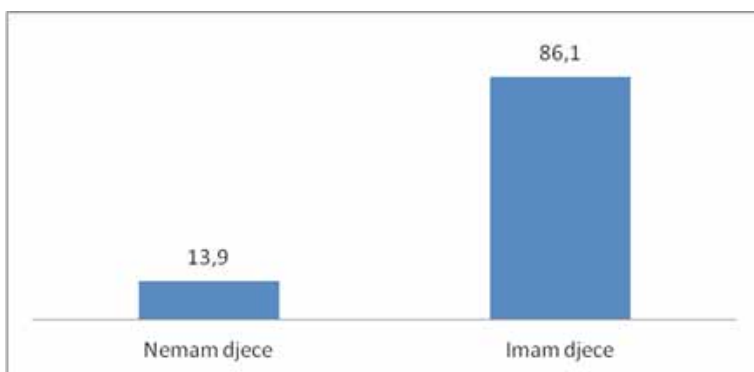
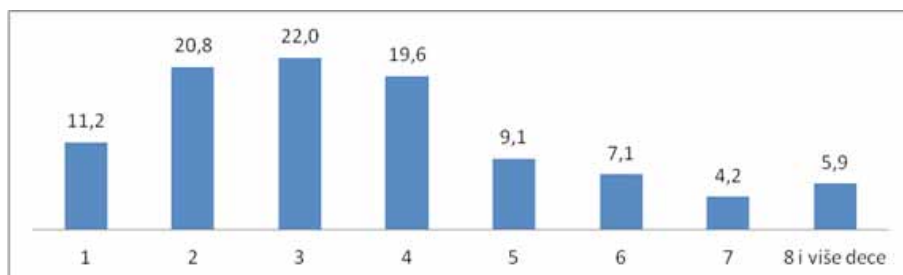


Fig 13. Broj djece (od onih koji imaju djecu) %



Bez obzira na broj djece, djeca idu u vrtić/školu na prosječno oko 50% (dakle, svako drugo dijete), osim u slučaju porodica sa petoro djece gde je malo veći procenat djece koja ne idu u školu/vrtić (41%) u odnosu na 39% onih koji idu u školu/vrtić. Na osnovu podataka značajno je i to da preko 35% djece koja su u školskom uzrastu ne ide u školu, bilo da je slučaj porodice sa jednim djetetom ili više. Onih koji nisu u uzrastu za školu je uglavnom nešto više od 10%, osim u slučaju domaćinstva sa petoro djece, gdje taj procenat iznosi oko 19%.

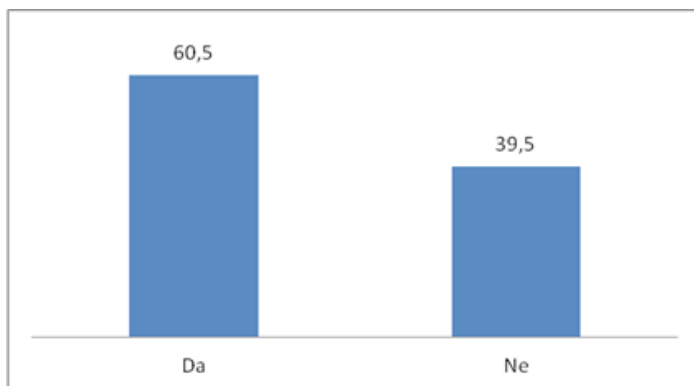
Fig 14. Idu li djeca u školu/vrtić %

	Ide u školu	Ne ide u školu	Nije u uzrastu
1 dijete	51,3	36,1	12,5
2 dijete	53,3	35,6	11,1
3 dijete	50,3	39,0	10,7
4 dijete	51,4	36,8	11,8
5 dijete	39,5	41,2	19,3

4.2. Socijalni i ekonomski status romskih domaćinstava

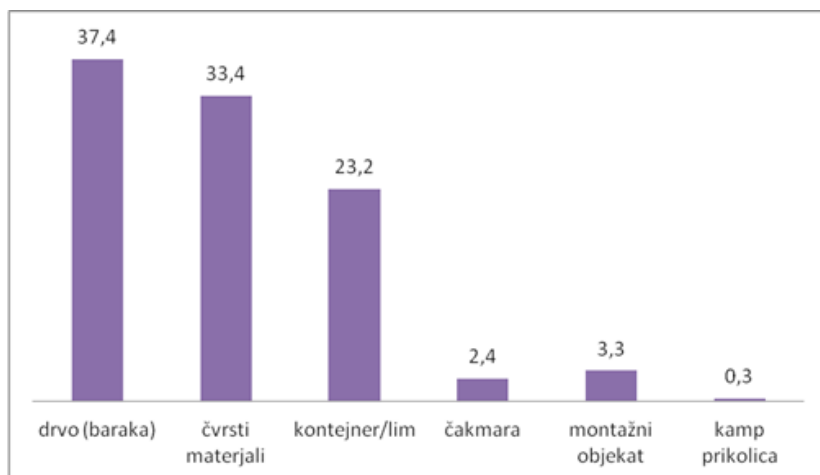
Drugi dio istraživanja smo bazirali na socijalnom i ekonomskom stanju romskih domaćinstava. Što se tiče vlasništva nad objektima u kojima žive (Fig 15), u najvećem broju slučajeva Romi su vlasnici tih objekata (oko 60%), dok skoro 40% njih ne poseduju objekat u kojem žive.

Fig 15. Objekat u kome živite pripada Vama %



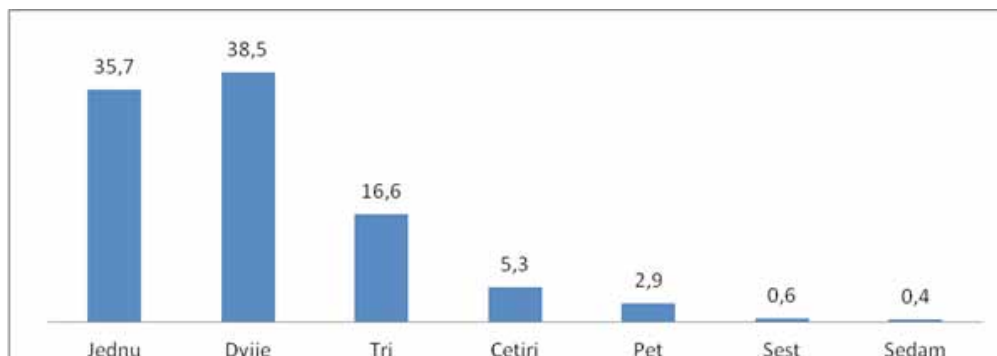
Najveći broj objekata u kome žive Romi (Fig 15.1), u našem istraživanju, je baraka napravljena od drveta dasaka (Preko 37%). Svako treće domaćinstvo živi u objektima od tvrdog materijala, dok u kontejnerima (limenim objektima) živi gotovo četvrtina ispitanika. Mali je procenat onih koji žive u montažnim objektima (3,3%), čakmarama (2,4%) i kamp prikolicama (0,3%).

Fig 15.1 Od kog je materijala objekat u kome žive %



Dalje, u cilju deskripcije uslova i opremljenosti objekata u kojima žive pripadnici romske populacije prezentujemo podatke o broju prostorija u objektima u kojima žive (Fig 16). Objekti u kojima žive uglavnom imaju dvije prostorije i to u 38% slučajeva. Takođe, oko 35% je domaćinstava sa jednom prostorijom, a oko 16% sa tri prostorije. Domaćinstva sa četiri prostorije je oko 5%, a manje od 5 procenata je onih objekata sa pet, zatim šest i sedam prostorija (manje od 1%).

Fig 16. Koliko ima prostorija objekat u kome živite?



O kvalitetu života u objektima najbolje govore **podaci o opremljenosti kuće/stana** (Fig 17). Naime, struju posjeduje najveći broj domaćinstava (88%), slijede zatim 80% koji imaju televizor, 60% posjeduje frižider i oko 58

% ima šporet. 31% objekata ima WC sa tekućom vodom i oko 29% u svom domaćinstvu ima kupatilo. Mašinu za veš posjeduje oko 20%. Svega 10% domaćinstava posjeduje kompjuter, oko 7% priključak za kablovsku televiziju, a 4% ima fiksni telefon.

Fig 17. Opremljenost kuće/stana

	POSJEDUJE %
kupatilo	29,5
struju	88,0
WC sa tekućom vodom	31,5
frižider	60,0
zamrzivač	17,8
TV	80,5
šporet	58,5
mašinu za pranje veša	20,5
priključak na kablovsku TV	7,2
kompjuter	10,3
fiksni telefon	4,3

Takođe, više od 83% nema automobil, dok je procenat onih koji imaju oko 16% (Fig 18). Najveći dio ispitanika ima mobilni telefon (oko 81%), a svega oko 18% je onih koji ne posjeduju mobilni telefon (Fig 19).

Fig 18. Domaćinstvo ima automobil %

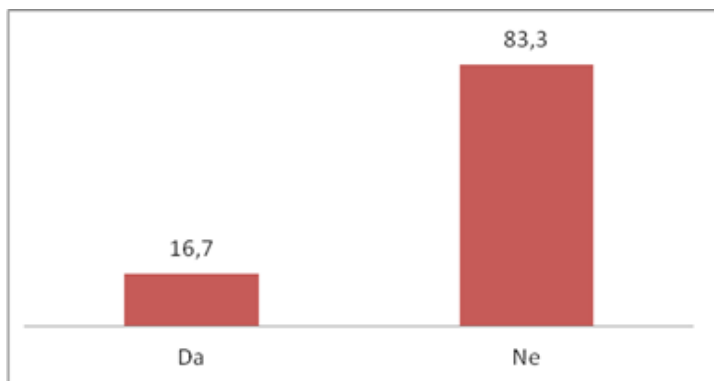
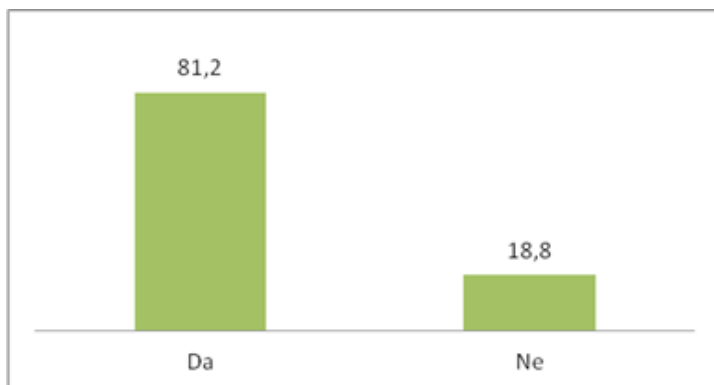
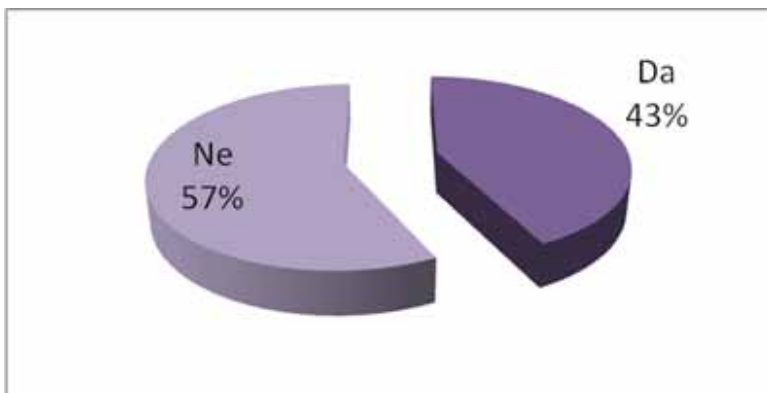


Fig 19. Ispitanik ima mobilni telefon %



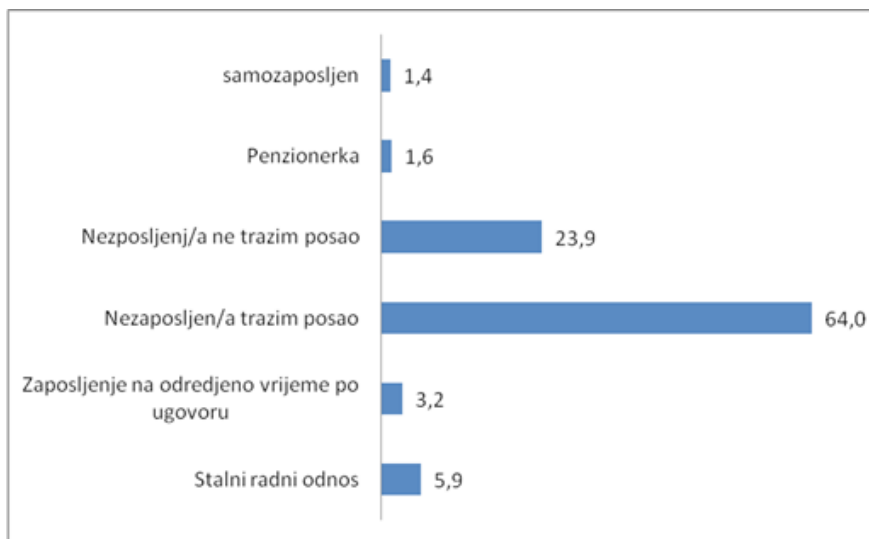
Zanimljiv je podatak (Fig 20) da **više od 57% ispitanika**, pripadnika romske populacije, **nema crnogorsko državljanstvo, dok oko 42% ispitanika ima** državljanstvo Crne Gore.

Fig 20. Ima li ispitanik crnogorsko državljanstvo %



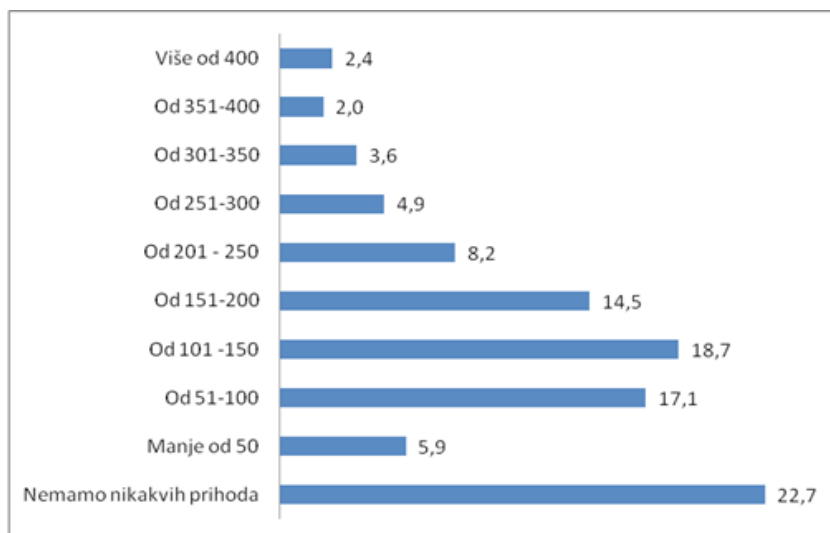
Podaci o statusu zaposlenja (Fig 21) ukazuju da je **najviše nezaposlenih/onih** koji traže posao i to skoro 64%. Po brojnosti slijede nezaposleni koji ne traže posao (više od 24%). Stalni radni odnos ima samo nešto više od 5 % Roma, dok je ispod 5% zaposlenih na određeno vreme, po ugovoru i oko 1% penzionera i samozaposlenih.

Fig 21. Status zaposlenja %



Najviše domaćinstava **nema nikakve prihode** i to 22% (Fig 22). Oni koji imaju prihode u 17% slučajeva je to u iznosu od 51 do 100 eura, zatim 18% ima prihode 100 do 150 eura. Do 200 eura prihode ima oko 14% domaćinstava. Potom slede oni sa primanjima od 201 do 250 (8%), a manje od 5% je onih sa primanjima od 251 do 300 eura i od 301 do 350. Mali je broj domaćinstava sa primanjima većim od 350 i od 400 eura i više (oko 2%).

Fig 22. Prihodi domaćinstva %



Stanje sopstvenog zdravlja (Fig 23) ispitanici ocjenjuju kao veoma dobro u 46% slučajeva, uz oko 33% onih koji smatraju da im je zdravlje uglavnom dobro. Onih koji definišu svoje zdravstveno stanje kao uglavnom loše je oko 15%, a nešto više od 4% je reklo da je njihovo zdravlje veoma loše. U većini slučajeva u domaćinstvima ne žive osobe sa teškim zdravstvenim stanjem ili invaliditetom (62%), a više od 37% domaćinstava ima članove porodice sa težim zdravstvenim stanjem/invaliditetom (Fig 24).

Fig 23. Kako ocjenjuju stanje vlastitog zdravlja %

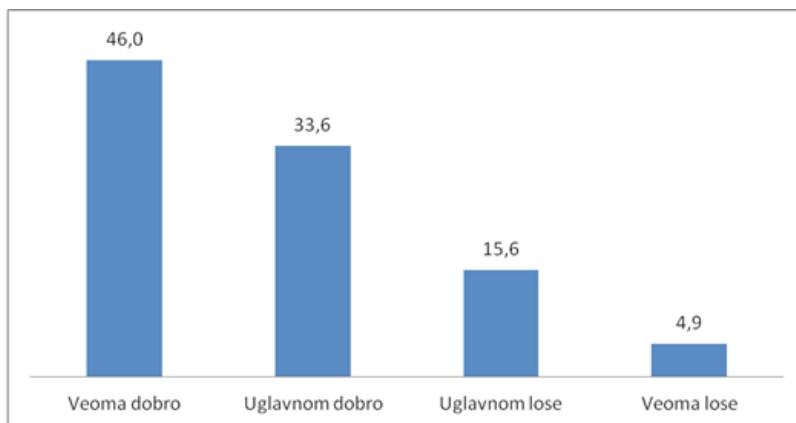
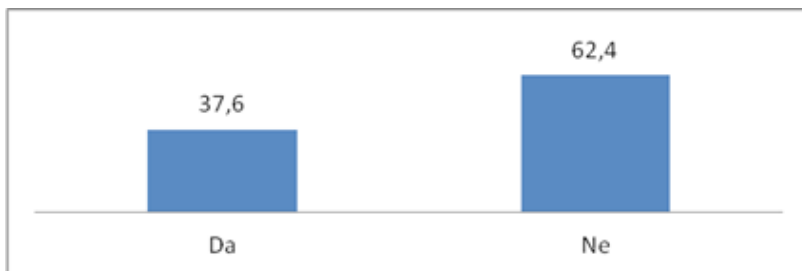


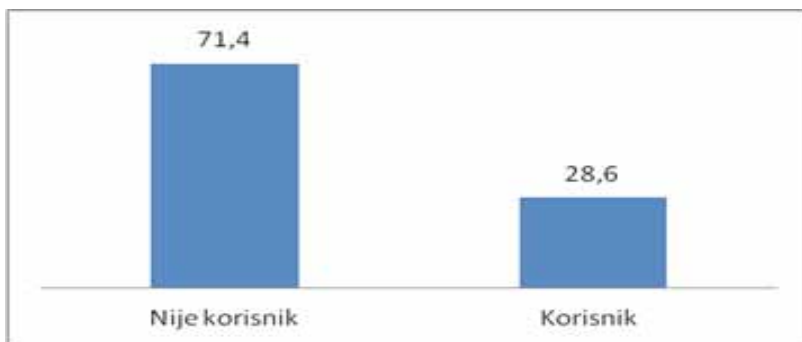
Fig 24. Da li u Vašoj porodici živi neka osoba teškog zdravstvenog stanja i/ili sa invaliditetom? %



4.3. Oblici i obim socijalnih davanja za pripadnike RE populacije

Ključni dio istraživanja utvrđuje oblike i nivo socijalne pomoći koje su/nisu primali primali pripadnici romske populacije (Fig 25). Najprije, kada je riječ o MOP-u, rezultati istraživanja ukazuju da je veoma visok procenat ispitanika koji **ne primaju socijalnu pomoć i to preko 71%**, dok skoro **29% njih dobija socijalnu pomoć**.

Fig 25. Broj domaćinstva korisnika MOP-a %



Prosječni iznos primanja **socijalne pomoći** iznosi **oko 119 eura**, ali sa velikom standardnom devijacijom, pri čemu se opseg primanja po domaćinstvima kreće u dijapazonu od 12 eura do maksimalnih 350 eura (Fig 26).

Fig 26. Primanje (MOP) u eurima – statistika

Aritmetička sredina	119,38
Medijana	114,00
Standardna devijacija	39,693
Minimum	12
Maximum	350
Opseg	338
Interkvartilni opseg	60

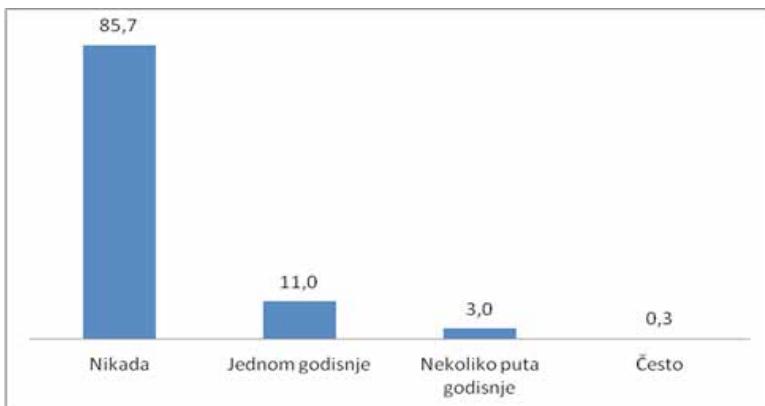
Dalje, podaci dobijeni istraživanjem (Fig 27) pokazuju da **najveći procenat ispitanika nikada ne dobija jednokratnu novčanu pomoć** (preko 85%). Skoro 11% dobija jednom godišnje jednokratnu pomoć, dok nekoliko puta godišnje jednokratnu novčanu pomoć primi 3%. Neznatan broj dobija često jednokratnu novčanu pomoć (manje od 1%). Kod onih koji primaju

jednokratnu pomoć, prosječni novčani iznos koji dobijaju je oko 68 eura (Fig 28). I u ovom slučaju standardna devijacija ima visoku vrijednost, a opseg se kreće od minimalnog iznosa novčane pomoći u vrijednosti 10 eura, do maksimalnog iznosa od 500 eura.

Fig 27. Jednokratna novčana pomoć u eurima – statistika

Aritmetička sredina	68,7
Medijana	50,0
Standardna devijacija	79,5
Minimum	10
Maximum	500
Opseg	490
Interkvartilni opseg	70

Fig 28. Domaćinstva koja primaju jednokratnu novčanu pomoć %



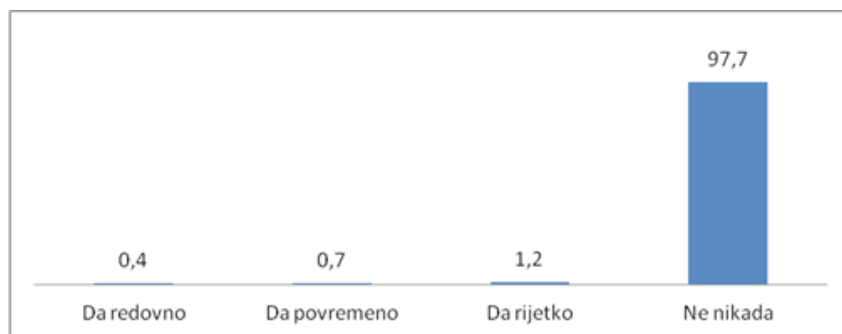
Što se tiče nenovčanih oblika pomoći, ona po rezultatima istraživanja, uglavnom nisu česta (Fig 29). Tačnije, **40% ispitanika** kaže da hranu **nikad ne dobijaju, da povremeno dobijaju kaže oko 34%, a rijetko 25%**. Slično je i sa odjećom i obućom. **Oko 63% kaže da ogrijev nikada nisu dobili, oko 16% da rijetko dobijaju ogrijev kao pomoć i oko 3% povremeno. Sredstva za higijenu takođe većinom nikad ne dobijaju (48%), povremeno oko 27% i rijetko oko 22%. Svega 1% navodi da često dobijaju ovu vrstu pomoći. Građevinski materijal u 88% slučajeva ne dobijaju nikad, rijetko 10% i povremeno 1%.**

Fig 29. Primaju pomoć u oblicima %

	Često	Povremeno	Rijetko	Nikada
Hrana	,1	34,0	25,8	40,1
Odjeća	,7	31,3	25,3	42,7
Obuća	,3	28,6	25,0	46,2
Posteljina	0,0	12,2	24,3	63,5
Ogrev	0,0	2,7	16,9	80,4
Sredstva za higijenu	1,0	27,7	22,6	48,7
Građevinski materijal	0,0	1,0	10,5	88,5

Jako visok procenat (preko 97%) ispitanika nikada nije koristilo besplatne dnevne obroke koje daje opština. Rijetko ih koristi oko 1% (Fig 30).

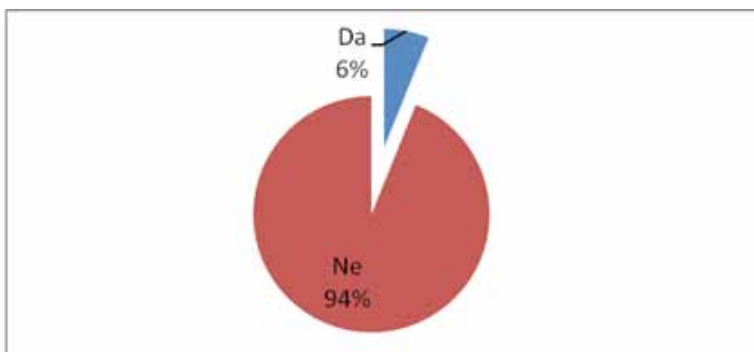
Fig 30. Da li ste nekada koristili usluge besplatnih dnevnih obroka koji daje opština? %



Pomoć za osobe oštećenog zdravlja u velikom procentu ne primaju, tačnije, oko 94% ispitanika spada u ovu kategoriju, dok svega 6% je onih kod kojih neko u porodici prima invalidninu (Fig 31).⁸⁸

⁸⁸ S obzirom da je jedan od rezultata istraživanja da zdravstveno stanje RE ispitanika uglavnom dobro, a da je oko 37 % onih koji imaju teže zdravstvene smetnje/invaliditet, kod podatka da 94 % populacije ne prima ličnu invalidninu, treba naglasiti da je svega 6 % ispitanika od onih koji u porodici imaju osobe sa invaliditetom, koji primaju invalidninu.

Fig 31. Da li neko u porodici prima invalidninu (novčanu pomoć za osobe oštećenog zdravlja)? %



Na pitanje da li primaju dječji dodatak, preko 78% njih kaže da ne primaju, dok nešto više od 21% prima dječji dodatak (Fig 32 i Fig 33). Prosječan iznos dječijeg dodatka koji primaju je skoro 80 eura. Najmanji iznos je 15, a maksimalni 187 eura.

Fig 32. Primaju dječji dodatak %

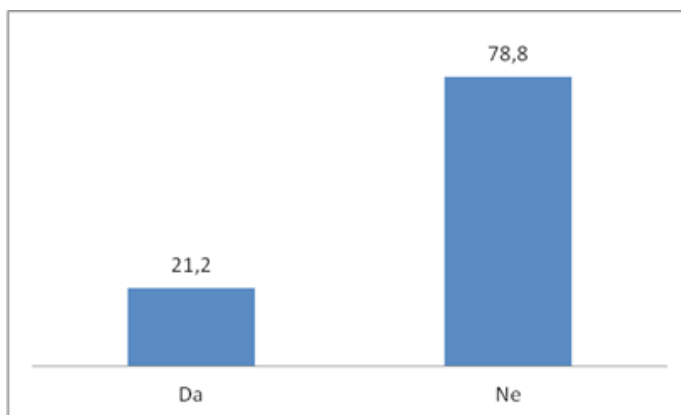


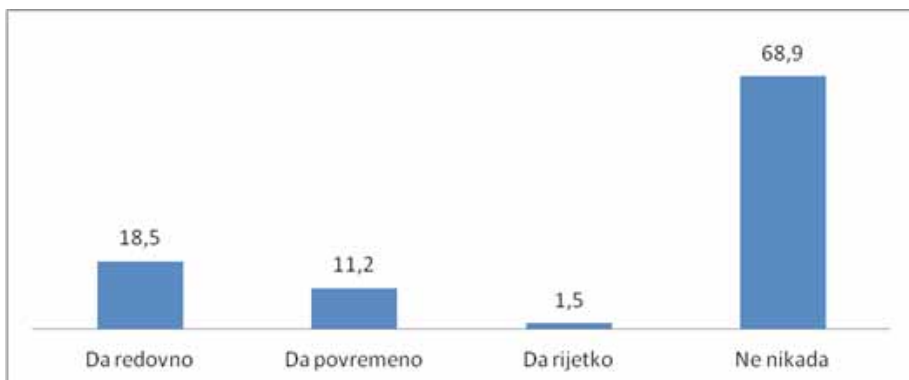
Fig 33. Iznos dječjih dodataka za domaćinstva – statistika

Aritmetička sredina	79,9
Medijana	57,0
Standardna devijacija	57,7

Minimum	15
Maximum	187
Ospieg	172
Interkvartilni opseg	102

Kada su u pitanju besplatni udžbenici i školski pribor (Fig 34), oko **68% kaže da nikada nije dobijalo besplatne udžbenike**. Zatim **18% tvrdi da redovno dobijaju**, oko **11% povremeno**, a rijetko nešto više od 1%.

Fig 34. Da li ste dobijali besplatno udžbenike za školu i školski pribor? %



Dalje, visok procenat je onih koji nikada nisu dobili neku finansijsku nadoknadu za porodicu (oko 88%), a svega 12% je dobilo takvu vrstu pomoći (Fig 35). Takođe, 82% nikad nije dobilo poklon paket za novorođenče, dok 18% jeste (Fig 36).

Fig 35. Da li ste Vi ili neki član porodice nekada dobili finansijsku naknadu za porodicu? %

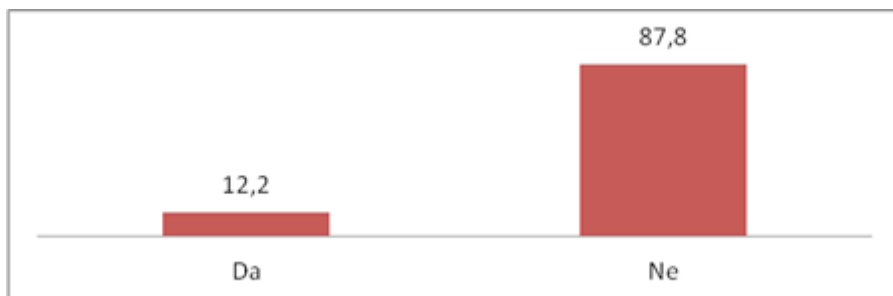
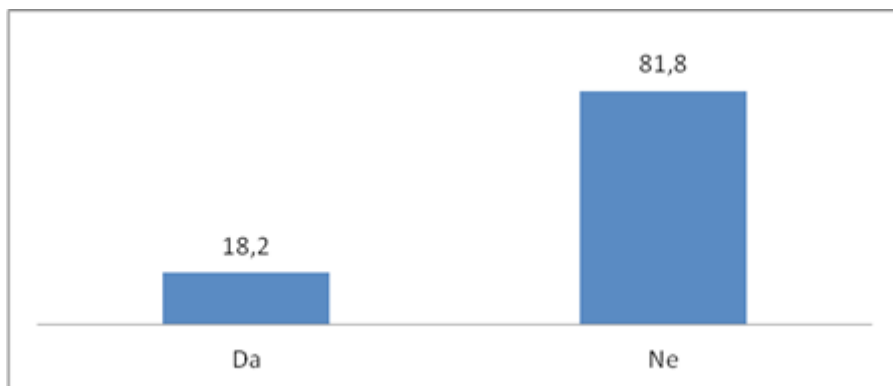
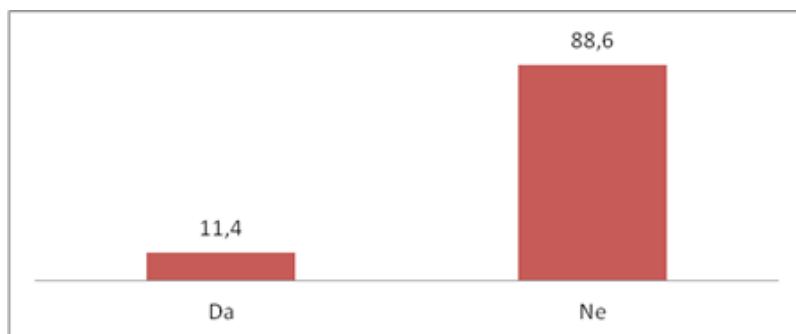


Fig 36. Da li ste Vi ili neki član porodice nekada dobili poklon paket za novorođenče? %



Procenat onih koji nikada od opštine nisu dobili stan/objekat na privremeno korišćenje je preko 88%, dok nešto preko 11% je onih koji su od opštine dobili ili čiji članovi porodice su dobili stan/objekat na korišćenje.

Fig 37. Da li ste Vi ili neki član porodice nekada dobili od opštine neki stan/objekat na privremeno korišćenje? %



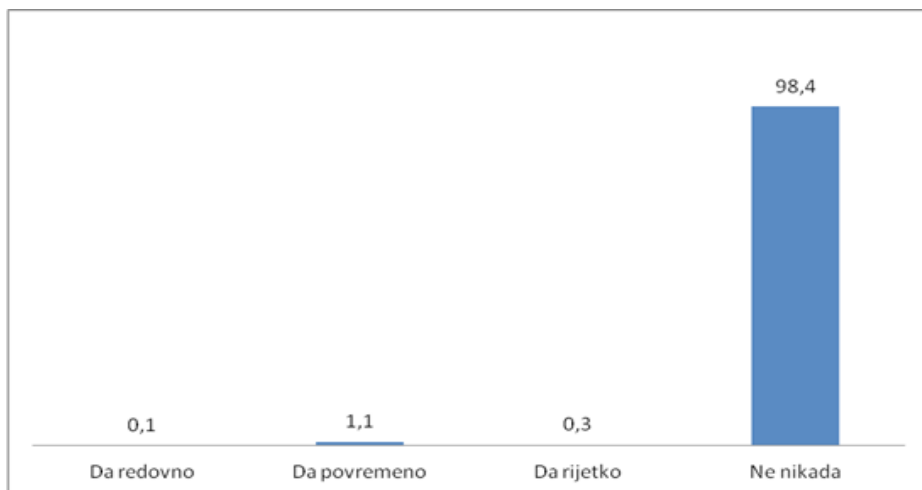
Veoma je mali procenat ispitanika koji su koristili smještaj po raznim osnovama u različitim institucijama (Fig 38). **Smještaj u bolnici i/ili psihijatrijskoj ustanovi je koristilo oko 6% ispitanika/članova domaćinstva**, a manje od 1% je koristilo smještaj u popravnom domu, te domu za nezbrinutu djecu i domu za stare.

Fig 38. Neko iz domaćinstva je koristio smještaj

	% DA
Smještaj u domu za stare	0,1
Smještaj u bolnici i/ili psihijatrijskoj ustanovi	6,1
Smještaj u domu za nezbrinutu djecu	0,3
Smještaj u popravnom domu	0,6

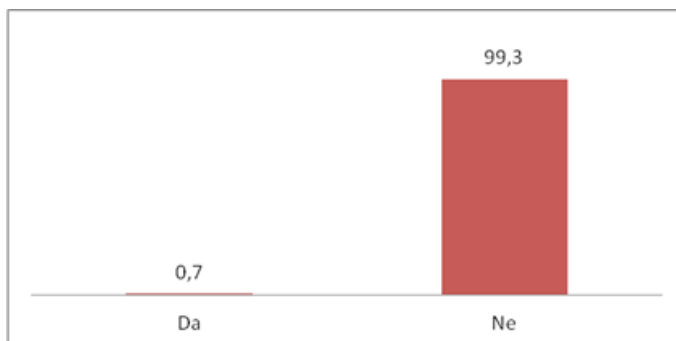
Pravo na besplatan odmor i rekreaciju u 98% slučajeva, pripadnici RE populacije nikada nisu koristili, dok je povremeno ovo pravo koristilo oko 1% njih, a simbolično je mali broj onih koji su to pravo koristili rijetko i redovno (Fig 39).

Fig 39. Da li ste Vi ili neki član porodice koristili nekada pravo na besplatan odmor i rekreaciju?



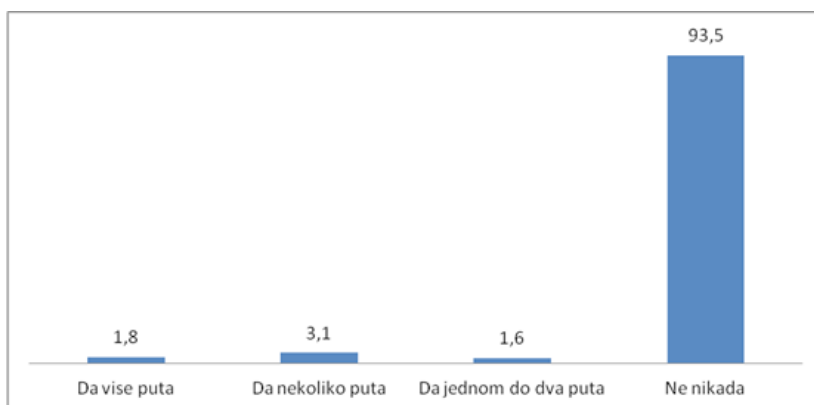
Veoma je visok procenat onih koji nikada nisu dobili novac od Zavoda za zapošljavanje kako bi se samozaposlili ili započeli neki posao (preko 99%), nešto manje od 1% je dobilo takvu vrstu novčane pomoći od Zavoda (Fig 40).

Fig 40. Da li ste nekada od Zavoda za zapošljavanje dobili novac da se samozaposlite ili da počnete neki posao? %



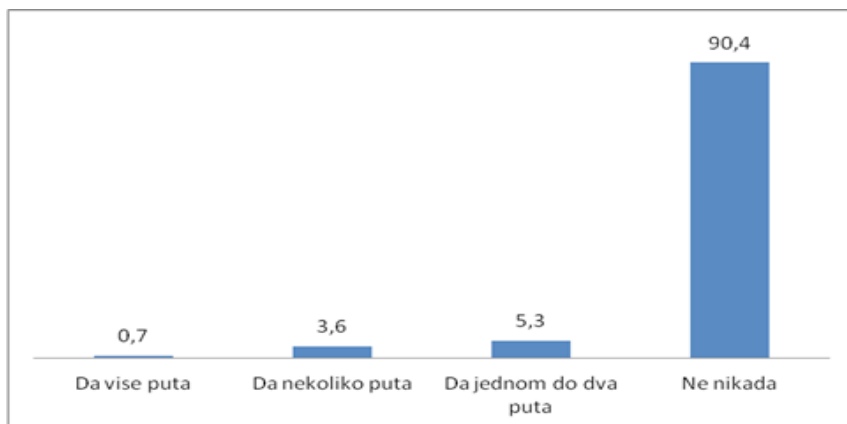
Takođe, 93% njih nikada nije koristilo novčanu pomoć za plaćanje vrtića svojoj djeci, 3% jeste i to nekoliko puta, dok malo više od 1% je onih koji više puta i jednom do dva puta dobili novčanu pomoć za plaćanje vrtića djetetu (Fig 41).

Fig 41. Da li ste nekada koristili novčanu pomoć za plaćanje vrtića Vašoj djeci? %



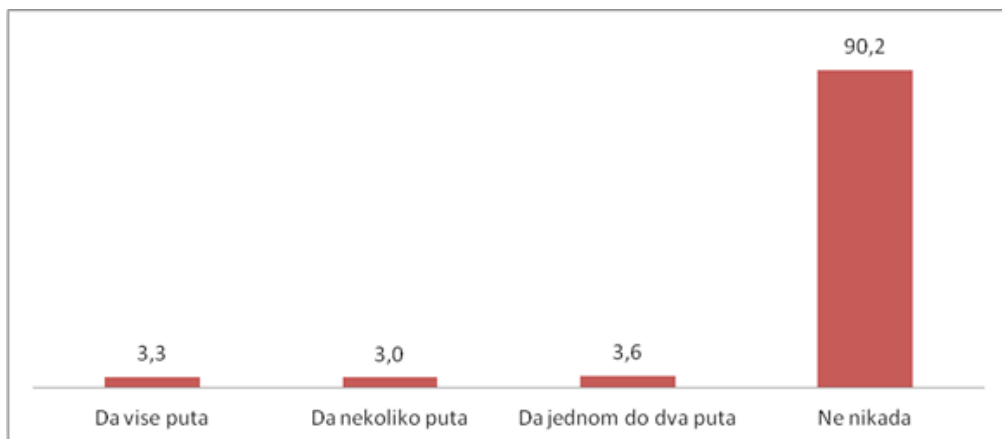
Podaci dalje ukazuju (Fig 42) da najveći broj ispitanika nikada nije privremeno radio na poziv opštine ili Zavoda, njih 90%. Jednom do dva puta radilo je oko 5%, nekoliko puta 3%. Najmanje je onih koji su radili više puta (manje od 1%).

Fig 42. Da li ste nekada radili privremeno na poziv opštine ili Zavoda za zapošljavanje (čišćenje, fizički poslovi, anketiranje I sl.)? %



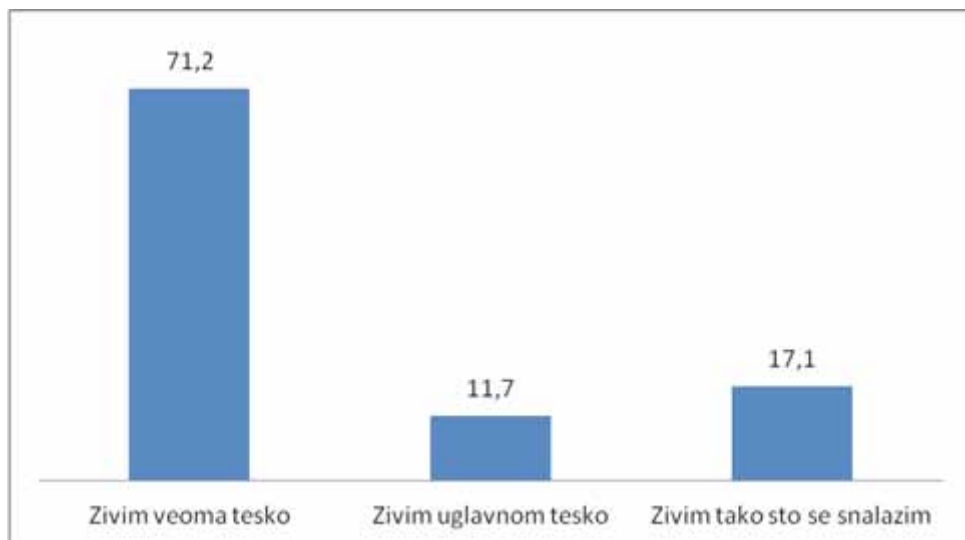
Dalje, na stručnom osposobljavanju, kao što su, na primjer, učenje zanata, dokvalifikacija, obuka, nikada nije bilo 90% ispitanika. Oko 3% njih je bilo na ovakvoj obuci jednom do dva puta, a isti je slučaj i sa onima koji su bili više puta (3.2%), dok je nešto više od 2% onih koji su bili nekoliko puta na stručnom osposobljavanju (Fig 43).

Fig 43. Da li ste bili na nekom stručnom osposobljavanju (učenje zanata, dokvalifikacija, obuka i sl.)? %



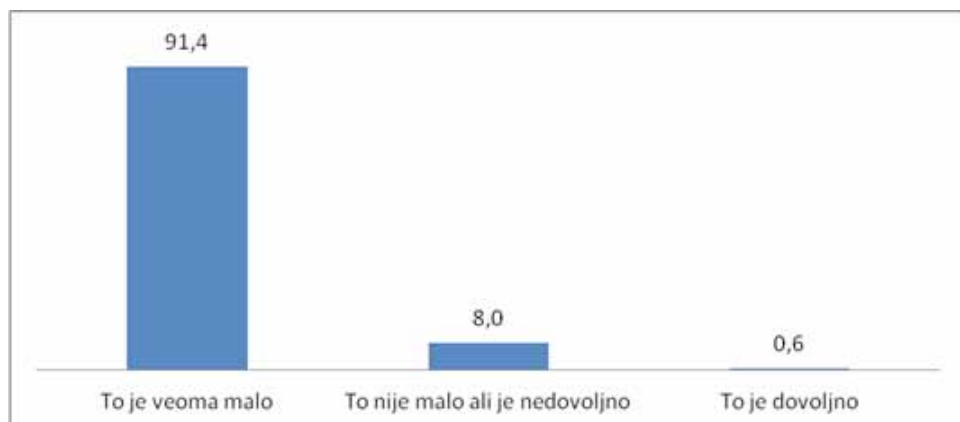
Pri ocjeni uslova u kojima žive (Fig 44, najviše je onih koji kažu da veoma teško žive (preko 71%). Zatim slijede oni koji smatraju da žive tako što se snalaze (oko 17%); najmanje je onih koji kažu da žive uglavnom teško (oko 12%).

Fig 44. Generalno govoreći, kako bi procijenili uslove u kojima živite? %



Na kraju, za ukupnu pomoć koju dobijaju od države/opštine (Fig 45) oko 91% njih kaže da je to veoma malo, a 8% smatra da to nije malo, ali je nedovoljno. Neznatan procenat (manje od 1%) smatra da je to dovoljno.

Fig 45. Kako biste ocijenili ukupno pomoć koju dobijate od države/opštine? %



4.4. Ključni nalazi istraživanja

Nije novina reći da je socijalni položaj RE populacije veoma težak. Ovakav stav je komparativno posmatrano, zapravo tautologija, s obzirom na činjenicu da se isti stav može iznijeti za sve države regiona. Ono što jeste novina u ovom istraživanju je činjenica da smo došli do određenih podataka terenskim istraživanjem u samim naseljima i sa pripadnicima romske i egipćanske populacije. Iako metodološki nije bilo moguće kreirati uzorak RE populacije korišćenjem neke od standardizovanih metoda uzorkovanja (usljed nedostatnih statističkih podataka o ovoj populaciji), nesumnjivo je da smo pokrili ključna romska naselja u Crnoj Gori, te prema tome dobijene procentualne vrijednosti reprezentuju realno stanje u kome žive Romi i Egipćani u Crnoj Gori danas. Rezultati istraživanja su više nego indikativni, sa stanovišta procjene socijalnog stanja, ali i oblika i obima socijalne pomoći koju koriste RE domaćinstva. S obzirom na to da smo sve podatke predstavili i detaljno analizirali u samom izvještaju, ovom prilikom akcentujemo nekoliko ključnih analitičkih informacija koje daju odgovor na pitanja koja smo postavili samim dizajnom istraživanja:

- Jedan od ključnih problema jeste veoma **nizak obrazovni nivo** pripadnika romske populacije.
- Procenat nezaposlenih Roma i Egipćana je **kritično visok**.
- **Svako drugo dijete** iz RE populacije u školskom uzrastu ne ide u školu.
- **Materijalni uslovi** u kojima Romi žive su daleko od svih standarda pristojnog življenja.
- Većina Roma u Crnoj Gori **nema državljanstvo**, što naravno ozbiljno limitira zakonske mogućnosti pružanja socijalne pomoći.
- **Prihodi** romskih domaćinstva su daleko **ispod prosjeka populacije**.
- Ogromna većina Roma **ne prima socijalnu pomoć** (MOP).
- Veoma je mali broj Roma koji su primili **jednokratnu novčanu pomoć**.
- Povremeno, romska domaćinstva primaju nenovčanu socijalnu pomoć (hranu, odjeću, obuću, sredstva za higijenu).
- Veoma je mali procenat Roma koji koristi **besplatne obroke** koje daje opština.
- Takođe je veoma mali procenat onih koji dobijaju **pomoć za osobe oštećenog zdravlja** (invalidninu).
- **Dječiji dodatak** prima **svako peto romsko domaćinstvo**.
- Oko **trećina domaćinstava**, češće ili rjeđe, dobija **besplatne udžbenike** i školski pribor.
- Mali broj romskih domaćinstava dobija **naknadu za porođilje** i poklon paket za novorođenče.

- Svako deseto romsko domaćinstvo je dobilo **na korišćenje objekat** od opštine.
- **Veoma mali broj** Roma koristi različite oblike **smještaja u institucijama**, a simbolično je mali broj onih koji su koristili pravo na **besplatan smještaj i rekreaciju**.
- Simbolično je mali broj Roma koji su koristili **finansijsku podršku Zavoda** za zapošljavanje da otpočnu neki posao.
- Jako je **mali procenat** onih koji su koristili novčanu pomoć za **plaćanje vrtića**.
- **Svaki deseti** pripadnik romske populacije je obavljao **privremene poslove** na poziv opštine i/ili Zavoda za zapošljavanje.
- **Svaki deseti** pripadnik romske populacije, rjeđe ili češće, je bio na nekom obliku **stručnog usavršavanja**.
- Konačno, Romi procjenjuju da žive veoma teško i da je **pomoć** koju dobijaju **od države nedovoljna**.

5. ZAKLJUČCI

Iako Studijom nisu pokriveni svi aspekti prava na socijalnu zaštitu, bez čije statističke analize nije moguće sagledati sve determinante socio-ekonomske ugroženosti RE populacije, analiza politika i dostupnih podataka, kao i ispitivanje stavova korisnika, omogućava izvođenje zaključaka i preporuka usmjerenih ka kreatorima socijalne politike. Ovdje treba imati u vidu da je za mjerenje efektivnosti socijalnih transfera namijenjenih RE zajednici i njihovog uticaja na eliminisanje jaza relativnog siromaštva, neophodno uporediti prosječne iznose ukupnih socijalnih transfera prema ovoj zajednici, na jednoj strani, i razliku između linije siromaštva u Crnoj Gori i prosječnog dohotka RE stanovništva, na drugoj. Međutim, u nedostatku podataka i evidencija koji se tiču socijalnog položaja RE zajednice, ovakav precizan zaključak nije moguće izvesti, iako je isti neophodan sa stanovišta planiranja socijalne politike, ali i izvještavanja prema EU o rezultatima borbe protiv socijalne isključenosti.

Naime, uprkos strateškim smjernicama i standardima koji su usklađeni sa ciljevima EU, **socijalni položaj RE zajednice u Crnoj Gori je i dalje veoma težak**. Ovakav zaključak se može izvesti na osnovu neposrednog uvida u stanje romskih i egipćanskih porodica: *71,2% članova ovih domaćinstava je izjavilo da živi veoma teško, a da je pomoć koju država pruža veoma mala (91,4%)*. U odsustvu preciznih evidencija, ove podatke nije bilo moguće u potpunosti komparirati sa zvaničnim podacima, ali su rezultati terenskog istraživanja više nego indikativni i daju doprinos realnim procjenama socijalnog položaja RE zajednice u Crnoj Gori.

Činjenica je da je od uvođenja Dekade Roma ostvaren progres kada je riječ o prepoznavanju potrebe da se Romi i Egipćani, zbog ekonomske ugroženosti i izloženosti diskriminaciji, tretiraju kao prioritetna zajednica, kada su u pitanju javne politike. Usvojen je set zakona i strateških dokumenata, uključujući i akcione planove za pristupanje Crne Gore EU, koji su usmjereni na rješavanje problema sa kojima se ova zajednica suočava. Međutim, iako domaće zakonodavstvo ne odstupa bitnije od međunarodnih standarda, izostaje njegova dosljedna i praktična primjena. **Etnička i socijalna distanca** prema Romima i Egipćanima je i dalje veoma izražena. Iako je proklamovan **princip afirmativne akcije**, kako bi se obezbijedila puna ravnopravnost za pojedince, porodice i društvene grupe u nejednakom položaju, **uslovi i način na koji se isti primjenjuje u praksi nisu bliže uređeni**, niti postoji zajedničko razumijevanje ovog principa usljed čega se od strane nadležnih subjekata afirmativna akcija često interpretira kao mjera koja može potencijalno narušiti načelo nedis-

kriminacije. U sprovođenju strateških dokumenata još uvijek nisu postignuti projektovani rezultati, usljed nedostatka finansijskih sredstava i **odsustva kontinuiranog monitoringa i evaluacije efekata** implementiranih mjera.

Korisnici iz reda pripadnika RE populacije ostvaruju prava propisana Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, u skladu sa socijalno-zaštitnim kriterijima, na osnovu karaktera stanja socijalne potrebe. Uslovi za ostvarivanje prava i visina prava utvrđeni isto za sve korisnike bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost. Međutim, podaci iz istraživanja u zajednici, pokazuju da i dalje **ogromna većina Roma ne prima socijalnu pomoć**; da **veoma mali broj Roma prima jednokratnu novčanu pomoć**, a da **dječji dodatak prima svako peto RE domaćinstvo**. Zanimljiv je broj onih koji koriste usluge smještaja u ustanovama socijalne i dječje zaštite, pravo na socijalno stanovanje i pravo na besplatan odmor i rekreaciju.

Ovdje posebno treba ukazati na **položaj RL/IRL romske i egipćanske nacionalnosti**, kao i na »pravno nevidljiva« **lica**. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti je olakšao pristup pravima samo onom dijelu RE populacije koji ima status stranca sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom. Interno raseljena lica i lica bez regulisanog pravnog statusa i dalje imaju ograničen pristup pravima. Naime, iako Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti prepoznaje lica sa statusom stranca sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom, kao i lica pod zaštitom UNHCR-a kao korisnike prava, lica koja i dalje imaju status I/RL, tražioce azila, lica kojima je priznat status izbjeglice, lica sa odobrenom dodatnom zaštitom i lica bez državljanstva imaju pristup samo osnovnim materijalnim davanjima, ali ne i uslugama iz oblasti socijalne i dječje zaštite, iako se prava priznata Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima priznaju licima koja žive na teritoriji države ugovornice bez obzira na njihov pravni status, uključujući i nedržavljanke.

Sa druge strane, još uvijek nije razvijen mehanizam za **sistematsku identifikaciju i registraciju lica bez državljanstva** i lica pod rizikom od gubitka efektivnog državljanstva i/li apatridije, uključujući u djecu koja su rođena van zdravstvenih ustanova. Sama činjenica rođenja van zdravstvene ustanove i nedovoljno regulisan proces naknadne registracije, utiču na to da značaj broj djece romske i egipćanske nacionalnosti dopije pod rizik od apatridije. Bez državljanstva i upisa u matične registre rođenih, pravo na socijalnu zaštitu će za njih ostati nedostižno. Čak i kada je riječ o licima koja posjeduju državljanstvo, pribavljanje potrebne dokumentacije i dalje predstavlja problem, usljed niskog obrazovnog nivou i odsustva servisa za pružanje primarne pravne pomoći u postupku ostvarivanja prava.

Socijalna zaštita većinom ima **obilježja socijalnog staranja** sa elementima socijalnog obezbjeđenja. Iako je za 2013. godinu planiran manji iznos budžeta, socijalni transferi su planirani **u većem iznosu u odnosu na budžet za tekuću godinu**.⁸⁹ Ovo ukazuje na to da je cilj Zakona koji je stupio na snagu u junu 2013. godine i koji predviđa povećanje iznosa za sva materijalna davanja, da postavi restriktivnije uslove za ostvarenje prava, odnosno da, s obzirom na manja izdvajanja, **smanji broj korisnika prava na materijalna davanja**. Ova tendencija može ukazivati i na **zadržavanje pasivnih mjera socijalne zaštite**, gdje se umjesto ulaganja u inkluziju i izgradnje lične odgovornosti, nastavlja trend zavisnosti od materijalnih davanja, kojim se saniraju samo posljedice, ali ne i uzroci socijalne isključenosti.

Centralizovanost sistema sa relativno ograničenim kapacitetima centara za socijalni rad i **nepostojanjem jedinstvene baze podataka** o korisnicima, dodatno ograničava razvoj socijalnih usluga.⁹⁰ Iako je novi Zakon baziran na principu pluraliteta pružalaca usluga, uloga države je i dalje dominantna, što ne stimulise angažovanje drugih aktera, poput lokalnih samouprava i NVO. Većina sadržaja u oblasti socijalne zaštite se ostvaruje kroz ustanove socijalne zaštite, tako da su **vaninstitucionalni oblici nerazvijeni**. U institucionalnom sistemu nedostaju kapaciteti primjerenu socijalnu zaštitu pojedinih kategorija, posebno starih lica bez porodičnog staranja (domicilnog, izbjegličkog i raseljenog statusa). Privatni sektor i djelatnosti civilnog društva u ovim oblastima skoro i da ne postoje. Većina lokalnih samouprava ne doživljava centre za socijalni rad kao institucije od opštinskog značaja, što zahtjeva preispitivanje njihove uloge u odnosu na socijalnu politiku na lokalnom nivou.

Socijalna pomoć još uvijek nije dovoljno dobro usmjerena, usljed činjenice da **proaktivni metod socijalnog rada nije razvijen u dovoljnoj mjeri**. Iako Zakon predviđa da u postupku ostvarivanja prava ovlašćeno lice centra za socijalni rad sačinjava nalaz i mišljenje kojim se utvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija i koji služi kao dokazno sredstvo, uloga **neposrednog terenskog rada** se stavlja u drugi plan. Terenski rad je značajan

89 Ocjenu treba uzeti sa rezervom dok se ne usvoje završni računi budžeta za 2013/2014. godinu kada se može raspolagati činjenicama o ukupno utrošenim sredstavima za materijalna davanja u sistemu socijalne i dječje zaštite.

90 Strukturu zaposlenih u CSR u Podgorici čine eksperti različitih profila – svega 40%, dok su preostalih 60% radnici u administraciji. Ovakva struktura utiče na to da se rad socijalnih radnika sve više svodi na prikupljanje dokumentacije i administraciju nego na suštinski socijalni rad sa korisnicima i njihovim porodicima. Izvor: *Studija o porodičnom nasilju i nasilju prema ženama*, Podgorica, 2012, UNDP i CEED Consulting: <http://www.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/si/Gender/Study%20on%20Family%20Violence%20and%20Violence%20against%20Women.pdf>.

ne samo sa aspekta provjere činjenica navedenih u zahtjevima korisnika koji faktički borave na teritoriji određenog centra za socijalni rad, već i sa razloga **uspostavljanja evidencije o socijalno ugroženoj populaciji**. Ovdje ne treba zanemariti ni činjenicu da je ostvarivanje prava RE zajednice, mnogo više nego kod pripadnika drugih zajednica, uslovljeno informisanošću o pravima.

Ograničavajući faktor predstavlja i **nedovoljno razvijen sistem praćenja socijalno-zaštitnih potreba i aktivnosti** (osim onih koje se odnose na ostvarivanje prava), kao i **nepostojanje informacionog sistema**. Sistematično prikupljanje podataka o efektima mjera koje se odnose na RE populaciju dodatno onemogućava činjenica da se **podaci ne vode po etnicitetu**, tj. „ne odvajaju od neromskog stanovništva“. Međutim, ako se ima u vidu to da se lica romske i egipćanske nacionalnosti nalaze u daleko nepovoljnijem položaju u odnosu na neromsko stanovništvo, jasno je da osmišljavanje i sprovođenje posebnih mjera usmjerenih na RE zajednicu ne samo da ne bi bilo protivno načelu ravnopravnosti, nego bi, naprotiv, doprinijelo dostizanju suštinske jednakosti. Priprema, primjena i evaluacija konkretnih mjera koje treba da odgovore na socijalno isključivanje RE zajednice, pak, ne može biti zasnovana na pretpostavkama, već na njihovom stvarnom položaju. Jedino tako je moguće ocijeniti da li su preduzete mjere proizvele očekivane rezultate i planirati efikasnija rješenja koja će dovesti do neophodnih pomaka.

Procedura za ostvarivanje prava je i dalje komplikovana, osim što se za pristup pojedinim pravima neznatno smanjio obim potrebne dokumenatacije. Dok lice koristi pravo na na MOP, dužno je da kvartalno donosi potvrdu sa Biroa rada da se nalazi na evidenciji nezaposlenih, a cijelu dokumentaciju obnavlja posle 6 mjeseci od ostvarivanja prava. Problematično je i tumačenje **primanja koja su upodobljena sa radnim odnosom** (privremeni ili povremeni poslovi). Vremenski okvir za koji se, za obavljanje ovih poslova, obračunava iznos prosječnog mjesečnog prihoda, nije decidno određen podzakonskim aktima, ali se u praksi centara za socijalni rad vezuje za prethodni kvartal. Za ostvarivanje prava se ne uzima u obzir činjenica da podnosilac prava nije radio, a mogao je, niti je to od uticaja prilikom obračuna visine ovog prava, uprkos **aktivacijskim odredbama** u smislu uključivanja radno-sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja na tržište rada.

Kada je u pitanju imovinski cenzus, kao kriterijum za ocjenu osnovanosti i opravdanosti zahtjeva za materijalna davanja, **nije definisana mogućnost korišćenja nepokretnosti**, već je osnovna odrednica njena veličina, bez obzira na funkcionalnost. Kod **pokretne imovine** se takođe ne uzima u obzir funkcionalnost, starost i vrijednost imovine, niti njena namjena. Iako Zakon prepoznaje i druga materijalna davanja u oblasti socijalne i dječje zaštite, u

skladu sa mogućnostima države, **procedure za njihovo ostvarivanje nisu jasno definisane**, što daje prioritet dokazivanju osnovanosti zahtjeva, umjesto neposrednom uvidu u stvarnu situaciju podnosioca zahtjeva.

Novi Zakon predviđa i **ograničavanje trajanja materijalnog obezbjeđenja** na 9 mjeseci, iako se podnosilac zahtjeva ili korisnik prava nalaze u nepovoljnoj situaciji usljed objektivnih okolnosti na koje ne mogu uticati. Zakon predviđa obavezu usklađivanja individualnog plana zapošljavanja sa individualnim planom aktivacije koji radi centar za socijalni rad. Ukoliko korisnik prava nije odbio prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, aktivno je tražio posao i ispunio sve obaveze iz plana aktivacije, ali nije našao posao, nije opravdano da država u tom slučaju ograničava trajanje pomoći, posebno zato što se Romi i Egipćani uglavnom bave poslovima koji su vremenski limitirani. Posebno otežavajuća je i okolnost da oni nisu dovoljno informisani o svojim pravima, a da Zakon o zapošljavanju propisuje obavezu javljanja na svaka dva mjeseca. Ukoliko propuste taj rok, ova lica se automatski brišu sa evidencije nezaposlenih i nemaju pravo na MOP, bez obzira na to što su u prethodnom periodu aktivno tražili posao. Ovdje treba ukazati i na položaj lica koje je nesposobno za rad i nema sredstava da se samostalno izdržava, a koje shodno Zakonu ne može ostvariti pravo na odgovarajuću socijalnu pomoć sve do izvršenja odluke suda u postupku za izdržavanje protiv lica koje je prema Porodičnom zakonu dužno da ga izdržava. Imajući u vidu dužinu trajanja sudskih postupaka i teškoće u izvršenju presuda u našem sistemu, to može značiti da **lica u stanju socijalne potrebe** mogu biti lišena mogućnosti zadovoljavanja osnovnih egzistencijalnih potreba u dužem vremenskom periodu.

Kada su u pitanju **oblici zaštite na lokalnom nivou**, evidentan je **nedostatak efikasnih mehanizama monitoringa**. Opštine **ne vode posebne evidencije o korisnicima iz RE populacije**. Nedostaju izvještaji o implementaciji lokalnih akcionih planova za inkluziju Roma i Egipćana, a mjere iz ovih planova se nerijetko preklapaju sa mjerama iz drugih dokumenata, posebno kada su u pitanju lokalni planovi socijalne inkluzije. Broj korisnika socijalnih davanja, kao i obim usluga koje pružaju lokalni akteri, ograničen je **materijalnim mogućnostima lokalnih samouprava** i varira, kako od jednog korisnika do drugog, tako i na godišnjem nivou, s tim što se u određenim godinama bilježi trend rasta materijalnih davanja, što može biti indikativno sa stanovišta mogućnosti za eventualne zloupotrebe, ali i politike pasivizacije korisnika. Narodna kuhinja postoji samo na teritoriji Glavnog grada, ali je shodno podacima dobijenim putem terenskog istraživanja, koristi tek 1% ispitanika. Kriterijumi, uslovi i način ostvarivanja prava i dokazivanja osnovanosti korišćenja istog, nisu **bliže regulisani odgovarajućim opštinskim propisom**

(ili isti nije inoviran u skladu sa novim Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti), već se u praksi postupak odobravanja pristupa pravu uglavnom bazira na činjenici da li je pojedinac, odnosno porodica, korisnik MOP-a. To je ujedno i osnovni kriterijum kod utvrđivanja prava.

Na osnovu naprijed navedenog, može se zaključiti da je sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori i dalje **primarno u funkciji obezbjeđivanje minimuma socijalne sigurnosti**, što održava zavisnost od socijalnih službi i ne doprinosi održivoj integraciji u društvo. Izostaju efektivni mehanizmi prevencije siromaštva, dok su socijalne mjere primarno usmjerene na saniranje posljedica siromaštva, a ne na eliminisanje **uzroka** koji utiču na marginalizaciju RE zajednice. Činjenica je i da **postojeći sistem ne može obuhvatiti sve najugroženije djelove stanovništva**, što je konstatovano kroz terensko istraživanje i kontakte sa lokalnim upravama i centrima za socijalni rad. Socijalno-pravni status korisnika stoga u presudnom zavisi od **raspoloživih budžetskih sredstava** države i lokalnih samouprava. Ovdje treba imati u vidu da se država ne može osloboditi obaveze poštovanja socijalnih prava propisivanjem normativnih rješenja koje marginalizovane društvene zajednice neće moći da razumiju i koriste, niti se neostvarivanje ovih prava može pravdati nedovoljnim resursima. Uprkos diskrecionom pravu države da odredi uslove i način ostvarivanja, pristup pravima ne smije biti zasnovan na diskriminaciji nacionalnih i etničkih grupa, niti postavljen na toliko restriktivan način kojim se uskraćuje minimalni prag socijalne sigurnosti koji svima garantuje egzistenciju. Posebno naglašavamo obavezu sprečavanja i sankcionisanja svih eventualnih zloupotreba sistema socijalne zaštite za ostvarivanje bilo kakvog nezakonitog uticaja na pripadnike marginalizovanih zajednica.

Međutim, izvjesno je da usljed pooštrevanja uslova za korišćenje materijalnih davanja, u prvom redu prava na MOP, postoji opravdan rizik da se primjenom novog Zakona neće obezbijediti najniži prag socijalne zaštite koji mora biti dostupan svima, posebno u odnosu na **lica bez regulisanog pravnog statusa**. Iako propisi prepoznaju RE zajednicu kao jednu od ciljnih grupa, ostvarivanje prava je u praksi opterećeno faktorima koji značajno otežavaju pristup socijalnoj zaštiti, poput nedostatka lične dokumentacije, nedovoljnih finansijskih sredstava, nedovoljne informisanosti korisnika, te potrebe za efikasnijom koordinacijom između nadležnih subjekata. Ključni izazovi se i dalje ogledaju u rješavanju položaja i potreba **pravno nevidljivih lica**, posebno žena i djece, **obezbjeđivanju preciznih podataka o efektima preduzetih mjera**, kako bi se osiguralo da javne politike budu zasnovane na utvrđenim potrebama i problemima korisnika, izgradnji povjerenja korisnika socijalne zaštite, kroz razvoj **transparentnog i dostupnog sistema** socijalne zaštite,

sa razvijenim monitoring mehanizmima, **te identifikaciji i dizajnu mjera zaštite** od socijalnog isključivanja koje treba da budu prilagođene potrebama i prioritetima ciljnih grupa. Važan izazov predstavlja i informisanje RE zajednice o njihovim pravima, te ukupno unaprjeđivanje znanja o **socijalnom uključivanju** kao preduslovu jačanja opšte društvene kohezije i solidarnosti.

6. PREPORUKE

Opšte preporuke

- Socijalna politika prema RE zajednici treba jasno bazirati na **konceptu afirmativne akcije** kao integralnom dijelu reforme sistema socijalne politike, na bazi aktivnog učešća zajednice i **načela evolucije od pomoći do samopomoći**.
- Osigurati efikasnu implementaciju planiranih aktivnosti za iskorjenjivanje siromaštva, kao i **aktivni monitoring** procesa implementacije. Utvrditi **poseban fond** od strane centralnog budžeta koji će biti usmjeren na eliminisanje **uzroka**, a ne posljedica siromaštva i **socijalne isključenosti**, a koji bi služio i za finansiranje programa namijenjenih RE zajednici.
- Razviti i primjenjivati jasan **program istraživanja i analiza vezanih za indikatore socijalne isključenosti**, u saradnji sa MONSTAT-om, nezavisnim istraživačkim centrima i međunarodnim organizacijama, u okviru šireg procesa unapređenja statističkih kapaciteta i ukupne harmonizacije statistike sa zahtjevima EU.
- Nastaviti sa donošenjem **podzakonskih akata** koji treba da omoguće efikasno sprovođenje Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i iste učiniti dostupnim javnosti. Prilikom izrade podzakonskih akata voditi računa da se istim ne smiju derogirati zakonske odredbe, niti postavljati restriktivniji uslovi i procedure u odnosu na one koji su propisana Zakonom.
- Osigurati **diversifikaciju mjera socijalne politike** za grupe koje žive u siromaštvu, uključujući prilagođavanje mjera potrebama korisnika, kombinovanje obuka i savjetodavnih usluga, te obezbjeđivanje finansijske pomoći hronično siromašnim osobama. Intenzivirati **razvoj usluga** socijalne i dječje zaštite **na lokalnom nivou**, kroz njihovu deinstitucionalizaciju i jačanje saradnje sa potencijalnim provajderima usluga, u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Posebno razmotriti mogućnosti za širenje broja korisnika narodne kuhinje u Glavnom gradu, odnosno mogućnosti osnivanja narodnih kuhinja manjeg obima i u drugim opštinama, kako bi se socijalno-najugroženijim licima omogućilo zadovoljenje osnovnih egzistencijalnih potreba.

- Obezbijediti **kontinuirano, pravovremeno i transparentno izvještavanje** o implementaciji Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori, i lokalnih planova akcije za inkluziju Roma i Egipćana, kroz osnaživanje monitoring mehanizama, redovno izvještavanje u skladu sa definisanim rokovima i blagovremeno planiranje sredstava za sprovođenje monitoringa i evaluacije prilikom budžetiranja akcionih planova.
- Nastaviti rad na **jačanju kapaciteta centara za socijalni rad**, u skladu sa definisanim pravcima reforme sistema socijalne i dječje zaštite. Razviti i primjenjivati anti-diskriminacione programe u programima stručne obuke osoblja zaposlenog u institucijama socijalne zaštite, u okviru planirane redefinicije sadašnjih standarda i prakse centara za socijalni rad (uključujući pripremu za uključivanje Roma u procese planiranja, primjene i nadgledanja socijalne politike)
- Unaprjeđivati praksu obuhvata socijalnom zaštitom na osnovu anamneze socijalnih radnika, na temelju **terenskog rada i kućnih posjeta**, kako bi se definisale socijalne potrebe RE zajednica i identifikovale odgovarajuće socijalne službe i uloge svih mogućih aktera. Time bi se omogućilo i veće korišćenje **socijalne anamneze** kao dokaza u postupku i doprinijelo sagledavanju stvarne situacije korisnika radi uključivanja u sistem socijalne zaštite. U tom smislu, bilo bi uputno razmotriti formiranje mobilnih timova – timova za prevenciju siromaštva, sačinjenih od predstavnika centara za socijalni rad, lokalne uprave, opštinskih organizacija Crvenog krsta Crne Gore i NVO, radi bolje informisanosti potencijalnih korisnika i formiranja evidencije pripadnika RE populacije koji su socijalno ugroženi, posebno onih koji se iz različitih razloga ne obraćaju za pomoć centru za socijalni rad, ali i radi jačanja kontrole rada socijalnih radnika i suzbijanja mogućnosti za eventualne zloupotrebe.
- Osnažiti **projektnu aktivnost lokalnih samouprava** na planu jačanja socijalne inkluzije RE zajednice, kroz veći pristup IPA fondovima i drugim donatorskim sredstvima. Akcenat staviti na jačanje partnerstava između lokalnih samouprava, romskih i egipćanskih NVO i predstavnika zajednice. Pri tome jasno treba voditi računa ne samo o potrebama **RL/IRL zajednice**, već i o **domicilnoj romskoj populaciji**.
- U skladu sa ciljevima dugoročne strategije MRSS usmjerenim na smanjenje broja djece u institucijama socijalne zaštite i zbrinjavanje djece

bez roditeljskog nadzora, posebnu pažnju treba posvetiti pružanju podrške razvoju starateljstva i pružanju beneficija prirodnoj porodici djeteta, u skladu sa najboljim interesom djeteta, te razvojem opšte politike starateljstva i hraniteljstva.

Posebne preporuke

- Materijalna davanja iz Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti treba zamjenjivati mjerama aktivacije usmjerenim na trajno **rješavanje uzroka socijalne isključenosti** RE populacije, vodeći računa o dugoročnom uticaju politika na društvenu integraciju RE lica, posebno djece i žena, sa ciljem djelotvornog sprječavanja i suzbijanja feminizacije siromaštva.⁹¹
- Uspostaviti sistem **praćenja i evaluacije efekata mjera** socijalne zaštite u odnosu na RE populaciju, kako bi se omogućilo prikupljanje relevantnih podataka po osnovu nacionalnog/etničkog porijekla, poštujući **princip dobrovoljnosti i samodeklaracije**.⁹²
- Intenzivirati kampanje i projekte koji su usmjereni na **unaprjeđenje informisanosti RE zajednice o pravima iz novog Zakona** o socijalnoj i dječjoj zaštiti i procedurama njihovog ostvarivanja. Nastaviti sa kampanjama podizanja svijesti RE zajednice o uslovima i načinu **regulisanju pravnog statusa**.
- Pristupiti izmjenama i dopunama **Zakona o vanparničnom postupku** (Službeni list Crne Gore, br.27/06), radi regulisanja postupka naknadnog upisa djece rođene van zdravstvenih ustanova, u slučajevima kada se činjenice ne mogu utvrditi u upravnom postupku.⁹³ Pri tome posebno treba voditi računa o usklađivanju sa propisima koji uređuju sticanje državljanstva, kako bi se postiglo da je nadležni organ vezan

91 Pogledati *Završni dokument Pekinga +5 (2000)* kojim se pozivaju države članice UN-a da integrišu rodnu perspektivu u ključne politike makroekonomskog i socijalnog razvoja, kao i u programe nacionalnog razvoja.

92 Uprkos preovladajućim stavovima da prikupljanje statističkih podataka koji su iskazani po etnicitetu može produbiti diskriminaciju ovih grupa, s obzirom na to da jasno identifikuje pojedinca kao člana određene grupe, bez takvih podataka nije moguće mjeriti učinak socijalne politike, niti njen uticaj na postizanje održive integracije romske i egipćanske zajednice.

93 Slično rješenje sadrže i zakoni zemalja u regionu, poput Republike Srbije koji dozvoljava upis djeteta uz izjavu dva svjedoka koji moraju biti punoljetni i moraju imati lična dokumenta. Izjava mora biti sačinjena u skladu sa Zakonom o upravnom postupku u i njoj treba navesti razloge za neblagovremeno prijavljivanje djeteta.

pravosnažnim rješenjem o vremenu i mjestu rođenja. Razmotriti formiranje **mobilnih jedinica za upis u matične knjige rođenih**, sa ciljem jačanja saradnje sa organima koji su nadležni za vođenje postupka, po ugledu na uporedna rješenja⁹⁴, kao i radi prevencije apatridije među rizičnom populacijom.⁹⁵

- Ispoštovati Zakonom propisan rok za **uspostavljanje informacionog sistema socijalnog staranja**.⁹⁶ Pojačati **koordinaciju nadležnih institucija**, kroz formiranje (planiranih) mehanizama monitoringa implementacije važećih strateških dokumenata koji će uključiti predstavnike RE zajednice u većoj mjeri.
- Razmotriti **smanjivanje obima dokumenata** koji se zahtijevaju prilikom podnošenja zahtjeva za ostvarenje nekog prava. Izvod iz matične knjige rođenih zahtijevati u slučaju kada je podnosilac zahtjeva ili član porodice podnosioca, dijete koje nema ličnu kartu, a kao dokaz identiteta lica u postupku koristiti biometrijsku ličnu kartu.
- Prilikom procjene pokretne i nepokretne imovine kao kriterijuma za ostvarenje prava, uzeti u obzir i **funkcionalnost imovine**, tj. mogućnost njenog stvarnog korišćenja i valorizacije.
- Prilikom procjene prihoda i obračuna vrijednosti MOP-a, preispitati kriterijum po kom se po osnovu obavljanja privremenih ili povremenih poslova uzima prihod u visini prosječnih mjesečnih zarada za period obavljanja poslova, a ne stvarni prihod. Period **obavljanja privremenih i povremenih poslova**, odnosno visinu prihoda, definisati i ograničiti na kvartal koji prethodi mjesecu podnošenja zahtjeva za korišćenje MOP-a.
- Radno sposobne podnosiocce zahtjeva ne upućivati u procjenu radne sposobnosti, već kao dokaz u postupku zahtijevati **izvještaj o ispunjavanju individualnog plana zapošljavanja**. Ovo sa razloga suzbijanja sive ekonomije, u smislu sprječavanja zloupotrebe prava

94 Pogledati detaljnije u dokumentu: *Komentari na 15 posebnih UPR preporuka upućenih Crnoj Gori*, Grupa za međunarodno-javno pravo i politiku, februar 2013, dostupno na: <http://www.gamn.org/upr/files/Komentari%20na%2015%20posebnih%20UPR.pdf>

95 Lice nije znalo ništa o svom rođenju ili roditeljima, kada su roditelji lica umrli ili su ga/je napustili u djetinjstvu, ili je lice rođeno van braka i napušteno, ili je rođeno van zdravstvene ustanove.

96 Umrežavanjem centara za socijalni rad će se spriječiti ostvarivanje istog prava od strani lica koje boravi na teritoriji više lokalnih samouprava, kroz pojednostavljivanje procedura za pristup pravima i uspostavljanje evidencija o licima koja se obraćaju centrima za socijalni rad.

i uspostavljanja evidencije koja će omogućiti preciznu procjenu ekonomske moći potencijalnog korisnika prava, ali i sa aspekta uspostavljanja evidencije o broju materijalno ugroženih lica kojima je potrebna pomoć, ali koji se za istu ne obraćaju nadležnim organima.

- Za podnosiocе zahtjeva koji se nalaze na evidenciji Zavoda za zapošljavanja kao teže zapošljiva lica i koja završe program profesionalne rehabilitacije i dobiju rješenje o procjeni radne sposobnosti, ne upućivati u **ponovnu procjenu radne sposobnosti** od strane socijalno - ljebarske komisije, već uvažiti rješenje Zavoda. Smatramo i da ne treba ograničavati pravo na materijalno obezbjeđenje korisniku koji ispoštuje individualni plan aktivacije, ali se ne uključi u tržište rada (obavljanje povremenih ili privremenih poslove) bez svoje krivice.
- U Pravilniku za bliže ostvarivanje prava na materijalna davanja iz sistema socijalne i dječje zaštite jasno **definirati proceduru po kojoj se odobravaju drugi oblici materijalne pomoći**, pored MOP-a. Prilikom odlučivanja o ostvarenju prava na jednokratnu pomoć ili druge oblike materijalne pomoći, prioritet dati neposrednom uvidu u situaciju podnosioca zahtjeva radi utvrđivanja osnovnosti podnošenja zahtjeva, a potom dokazivanju osnova, odnosno podnošenju dokumentacije.
- Uslove, kriterijume i proceduru ostvarivanja prava na materijalna davanja i usluge socijalne i dječje zaštite koje pružaju **organi lokalne uprave** bliže regulisati odgovarajućim odlukama lokalnih samouprava, u skladu sa novim Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Pristupiti inoviranju **Odluke o oblicima socijalne i dječje zaštite** Glavnog grada Podgorice, u skladu sa ovim Zakonom.
- Uvažavajući specifičnosti položaja RE populacije na teritoriji **Glavnog grada** i polazeći od osnovnih ciljeva Strategije za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica sa posebnim osvrtom na Konik, smatramo neophodnim da se na jasan način definiše uloga Glavnog grada kroz usvajanje **posebnog lokalnog plana akcije** koji će se zasnivati na procjeni potreba RE populacije koja živi na teritorije Podgorice i adresirati ove potrebe i prioritete na ciljanoj, dugoročnoj osnovi.
- Opština Nikšić treba da pripremi **izvještaj o stepenu realizacije planiranih mjera** iz Akcionog plana uključenja RAE populacije u Opštini Nikšić za period 2008 - 2015. U skladu sa procjenama i podacima sa terena, potrebno je inovirati podatke iz lokalnog akcionog

plana, kako bi se uspostavila jasna slika o trenutnom položaju i stanju prava RAE populacije u toj opštini, a dalje aktivnosti usmjerile na rješavanje prioritetnih pitanja i izazova.

- Opština Berane bi trebalo da adekvatno planira i obezbijedi sredstva za uredno **finansiranje mjera socijalne zaštite** i drugih mjera iz lokalnog akcionog plana integracije Roma i Egipćana u opštini Berane 2013 – 2017, u funkciji realnog planiranja i implementacije definisanih mjera. Imajući u vidu iskustva drugih lokalnih samouprava, posebnu pažnju treba posvetiti redovnom izvještavanju o realizaciji godišnjih akcionih planova koji treba da prate potrebe RE populacije na teritoriji te opštine.

ANNEX I Pregled budžetskih izdvajanja za socijalnu zaštitu 2013/2014

Prema Zakonu o budžetu Crne Gore za 2014. godinu, budžet za tekuću godinu iznosi 1.509.031.975,30 eura, što je za 133.238.306,31 eura (8,83%) više u odnosu na budžet koji je planiran za 2013. godinu.⁹⁷

A. Budžet za 2013. godinu - **Transferi za socijalnu zaštitu 497.872.727,10 (36,18% budžeta)**

1. **Prava iz oblasti socijalne zaštite:** 61.009.000,00 (12,25% transfera za socijalnu zaštitu, odnosno 4,43 % ukupnog budžeta)
2. **Sredstva za tehnološke viškove 15.360.050,00**
 - 4222 Otpremnine za tehnološke viškove 2.860.050,00
 - 4224 Naknade nezaposlenim licima 12.500.000,00
3. **Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja 400.903.677,10**
 - 4231 Starosna penzija 208.349.641,00
 - 4232 Invalidska penzija 83.508.236,00
 - 4233 Porodična penzija 83.788.869,00
 - 4234 Naknade 12.708.646,00
 - 4235 Dodaci 3.888.765,00
 - 4236 Ostala prava 8.659.520,10
4. **Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite 13.600.000,00**
 - 4241 Liječenje van Crne Gore 13.600.000,00
5. **Ostala prava iz zdravstvenog osiguranja 7.000.000,00**
 - 4251 Ortopedske sprave i pomagala 1.300.000,00
 - 4252 Naknade za bolovanje preko 60 dana 2.325.000,00
 - 4253 Naknade za putne troškove osiguranika 3.375.000,00

B. Budžet za 2014. godinu - **Transferi za socijalnu zaštitu 498,223,398.97 (33,01 % budžeta)**

1. **Prava iz oblasti socijalne zaštite:** 58,645,000.00 (11,77% transfera za socijalnu zaštitu, odnosno 3,88 % ukupnog budžeta)
2. **Sredstva za tehnološke viškove 20,758,124.00**
 - 4222 Otpremnine za tehnološke viškove 8,758,124.00
 - 4224 Naknade nezaposlenim licima 12,000,000.00

⁹⁷ Prema Zakonu o budžetu Crne Gore za 2013. godinu budžet Crne Gore je iznosio **1.375.793.668,99 €**. Završni račun budžeta za 2013. godinu još nije usvojen, tako da će se tek krajem 2014. godine steći uvid u realizaciji planiranog budžeta za 2013. godinu.

3. **Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja 397,320,274.97**
 - 4231 Starosna penzija 224,156,690.52
 - 4232 Invalidska penzija 72,445,402.54
 - 4233 Porodična penzija 78,733,101.57
 - 4234 Naknade 9,947,052.13
 - 4235 Dodaci 2,560,918.44
 - 4236 Ostala prava 9,477,109.77
4. **Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite 14,500,000.00**
 - 4241 Liječenje van Crne Gore 14,500,000.00
5. **Ostala prava iz zdravstvenog osiguranja 7,000,000.00**
 - 4251 Ortopedske sprave i pomagala 1,300,000.00
 - 4252 Naknade za bolovanje preko 60 dana 2,325,000.00
 - 4253 Naknade za putne troškove osiguranika 3,375,000.00

Tabela 1. Ukupna izdvajanja iz budžeta za prava iz oblasti socijalne i dječje zaštite - komparativna tabela za 2013/ 2014

2013				2014		
Davanje	Iznos	% u budžetu	% u transferima za SZ	Iznos	% u budžetu	% u transferima za SZ
DD	5.190.000	0,37%	1,04%	5,400,000	0,35%	1,08%
BIZ	8.700.000	0,63%	1,74%	8,320,000	0,55%	1,66%
MOP	18.000.000	1,30%	3,61%	17,000,000	1,12%	3,41%
Porodiljska odsustva	17.500.000	0,13%	3,51%	16,000,000	1,06%	3,21%
TNJP	7.989.000	0,58%	1,60%	8,175,000	0,54%	1,64%
Ishrana djece u predškolskim ustanovama	610.000	0,044%	0,12%	650,000	0,043%	0,13%
Izdržavanje štitenika u domovima	3.020.000	0,21%	0,60%	3,100,000	0,02%	0,62%

Tabela 2. Izdvajanja za prava socijalne i dječje zaštite iz budžeta MRSS- komparativna tabela 2013/2014

Budžet MRSS 2013 69.467.972,32			Budžet MRSS 2014 68.355.673,19	
Centar za socijalni rad	Iznos	% u budžetu MRSS	Iznos	% u budžetu MRSS
Prava iz socijalne, boračke i invalidske zaštite	60.755.000	87,45%	58.370.000	85,4%
Transferi institucijama, pojedincima, nevladinim organizacijama i javnom sektoru	50.000	0,07%	700.000	1,02%
Jednokratne socijalne pomoći	50.000	100 %	150.000	21,42%
Uprava za izbjeglice	Iznos	% u budžetu MRSS	Iznos	% u budžetu MRSS
Prava iz socijalne, boračke i invalidske zaštite	100.000	0,14%	100.000	0,14%
Transferi institucijama, pojedincima, nevladinim organizacijama i javnom sektoru	33.000	0,04%	29.700	0.04%
Jednokratne socijalne pomoći	30.000 eura	90,9%	27.000	90,9%

ANEX II: Obrasci za pristup pravima iz socijalne i dječje zaštite

Z-MO

Broy podneska Centru za socijalni rad

ZAHTJEV ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA MATERIALNO OREZUJENJE

LIČNI PODACI PODNOSIOCA ZAHTEVA			
Prezime, ime roditelja i ime _____			
Pol	☐ M ☐ Ž	JMBG	
Mjesto rođenja	Opština	Datum rođenja	
Prebivalište			
Boravište			
Telefon _____ telefon mobilni email			
Državljanstvo		Etnička pripadnost	
Bračni status ☐ oženjen/ udata ☐ neoženjen/neudata ☐ razveden/razvedena ☐ udovac/udovica ☐ ☐ vanbračna zajednica			
Školska sprema ☐ bez škole ☐ nepotpuna OŠ ☐ OŠ ☐ SSS ☐ VS ☐ VSS			
Zanimanje			
Radni status ☐ zaposlen/a ☐ radno angažovan/a ☐ nezaposlen/a ☐ penzioner/ka ☐ dijete (0 -6) ☐ dijete (7- 14) ☐ učenik/student (+15) ☐ nesposoban/na za rad ☐ drugo			
Zaposlenje ☐ naziv poslodavca _____ ☐ poljoprivrednik ☐ samostalna delatnost (upisati)			
Poseban status ☐ bez posebnog statusa ☐ stranac sa stalnim nastanjenjem ☐ stranac sa privremenim boravkom ☐ raseljena i interno raseljena lica ☐ lice koje traži azil ☐ lice kojem je priznat status izbjeglice ☐ lice kojem je odobrena dodatna zaštita ☐ drugo			
Podnosim zahtjev za materijalno obezbjeđenje i izjavljujem: Moju porodicu čine _____ članova, od čega _____ maloljetne djece.			
Maloljetna djeca školskog uzrasta ☐ redovno pohađaju školu ☐ ne pohađaju u školu			
Stambeni status: ☐ vlasnik/suvlasnik ☐ nosilac stanarskog prava ☐ sustanar ☐ zakupac stana ☐ ostalo			
Stanujemo u _____-sobnom stanu / stambenoj zgradi od _____ M2 koji ☐ ne odgovara potrebama porodice ☐ odgovara potrebama porodice ☐ prevazilazi potrebe porodice			
Ja i članovi moje porodice: ☐ nemamo drugi stan/stambenu zgradu u vlasništvu/suvlasništvu ☐ imamo drugi stan/stambenu zgradu u vlasništvu/suvlasništvu, u (mjesto) _____ adresa, ul. _____, br. _____, površine _____ M2			
Ukupna površina poljoprivrednog zemljišta odnosno privredne šume u vlasništvu mene i članova moje porodice _____ ha; _____ ari.			

Uz zahtjev dostavljam dokaze (zaokružiti odgovarajuće dokaze):

- ☐ lična karta za sve punoljetne članove porodice
- ☐ izvod iz knjige rođenih za djecu koja ne posjeduju ličnu kartu
- ☐ lična isprava (za korisnike koji nijesu državljani Crne Gore)
- ☐ potvrda o školovanju (za lica preko 15/18 godina)
- ☐ dokaz o prihodima po osnovu radnog odnosa ili privremenih i povremenih poslova
- ☐ dokaz o primanjima preko Fonda penzijskog invalidskog osiguranja (za sve članove porodice)
- ☐ uvjerenje o posjedu (za sve članove porodice, na teritoriji Crne Gore)
- ☐ potvrda izdata od Zavoda za zapošljavanje Crne Gore
- ☐ dokaz o naknadi za nezaposlene
- ☐ nalaz, ocjena i mišljenje socijalno-ljekarske komisije
- ☐ ljekarsko uvjerenje (za trudnice)
- ☐ izvod iz matične knjige umrlih (za bračnog ili vanbračnog supružnika)
- ☐ presuda o razvodu braka, odnosno presuda o povjeravanju djece i vršenju roditeljskog prava
- ☐ rješenje o produženom vršenju roditeljskog prava
- ☐ uvjerenje o završenom školovanju u posebnoj ustanovi za obrazovanje i vaspitanje
- ☐ uvjerenje o primanjima po osnovu prava iz oblasti boračko invalidske zaštite
- ☐ uvjerenje da li je član porodice korisnik staračke naknade
- ☐ prijedlog za prinudno izvršenje presude za izdržavanje
- ☐ dokaz poreskog organa da imovina nije otuđena u posljednje tri godine (priložen ugovor)
- ☐ ugovor o zakupu sa stanodavcem (kod korišćenja stana u obimu većem od zakonom predviđenog)
- ☐ uvjerenje o posjedu na ime roditelja ili vanbračnog druga (u slučaju smrti jednog ili oba roditelja) odnosno ostavinsko rješenje iza smrti jednog ili oba roditelja podnosioca zahtjeva i njegovog bračnog ili vanbračnog druga i izvod iz knjige umrlih za roditelje
- ☐ uvjerenje da ne posjedujem stočni fond (od nadležnog organa i za članove porodice)
- ☐ potvrda o posjedovanju motornog vozila (za sve punoljetne članove porodice)
- ☐ potvrda o vlasništvu pokretne imovine
- ☐ potpisane izjave od (broj) _____ poslovno sposobnih članova moje porodice
- ☐ drugo _____

Broj podneska _____ Centru za socijalni rad _____

**PODACI O ČLANOVIMA PORODICE UZ ZAHTEJ ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA MATERIJALNO
OBEZBJEĐENJE**

1. PREZIME, IME RODITELJA I IME _____	
Pol ☐ M ☐ Ž	JMBG ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
Mjesto rođenja _____	Opština _____ Datum rođenja _____
Prebivalište	
Boravište	
Telefon	telefon _____ mobilni _____ email _____
Državljanstvo	Etnička pripadnost
Srodstvo sa podnosiocem zahtjeva ☐ bračni drug ☐ vanbračni drug ☐ dijete ☐ roditelj ☐ brat/sestra ☐ drugi srodnik ☐ ostalo	
Bračni status ☐ oženjen/ udata ☐ neoženjen/neudata ☐ razveden/razvedena ☐ udovac/udovica ☐ vanbračna zajednica	
Školska sprema ☐ bez škole ☐ nepotpuna OŠ ☐ OŠ ☐ SSS ☐ VS ☐ VSS	
Zanimanje	
Radni status ☐ zaposlen/a ☐ radno angažovan/a ☐ nezaposlen/a ☐ penzioner/ka ☐ dijete (0 -6) ☐ dijete (7- 14) ☐ učenik/student (+15) ☐ nesposoban/na za rad ☐ drugo	
Zaposlenje ☐ naziv poslodavca _____ ☐ poljoprivrednik ☐ samostalna delatnost (upisati)	
Poseban status ☐ bez posebnog statusa ☐ stranac sa stalnim nastanjenjem ☐ stranac sa privremenim boravkom ☐ raseljena i interno raseljena lica ☐ lice koje traži azil ☐ lice kojem je priznat status izbjeglice ☐ lice kojem je odobrena dodatna zaštita ☐ drugo	
2. PREZIME, IME RODITELJA I IME	
Pol ☐ M ☐ Ž	JMBG ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
Mjesto rođenja _____	Opština _____ Datum rođenja _____
Prebivalište	
Boravište	
Telefon	telefon _____ mobilni _____ email _____
Državljanstvo	Etnička pripadnost
Srodstvo sa podnosiocem zahtjeva ☐ bračni drug ☐ vanbračni drug ☐ dijete ☐ roditelj ☐ brat/sestra ☐ drugi srodnik ☐ ostalo	
Bračni status ☐ oženjen/ udata ☐ neoženjen/neudata ☐ razveden/razvedena ☐ udovac/udovica ☐ van. zajednica	
Školska sprema ☐ bez škole ☐ nepotpuna OŠ ☐ OŠ ☐ SSS ☐ VS ☐ VSS	
Zanimanje _____	

Radni status ☐ zaposlen/a ☐ radno angažovan/a ☐ nezaposlen/a ☐ penzioner/ka ☐ dijete (0 -6) ☐ dijete (7- 14) ☐ učenik/student (+15) ☐ nesposoban/na za rad ☐ drugo _____	
Zaposlenje ☐ naziv poslodavca _____ ☐ poljoprivrednik ☐ samostalna delatnost (upisati) _____	
Poseban status ☐ bez posebnog statusa ☐ stranac sa stalnim nastanjenjem ☐ stranac sa privremenim boravkom ☐ raseljena i interno raseljena lica ☐ drugo _____	
Br. lične karte podnosioca zahjeva _____ JMBG _____ MUP - PJ _____ Datum _____	
	Potpis _____

LIČNI PODACI

☐ za dijete koje je na redovnom školovanju u srednjoj školi, do kraja roka propisanog za to školovanje, dokaz o redovnom školovanju

☐ za dijete od 15. do navršene 18. godine života, koje nije na redovnom školovanju, dokaz da je na evidenciji Zavoda za zapošljavanje

☐ drugo _____

Stambeni status je sljedeći: ☐ vlasnik/suvlasnik ☐ nosilac stanskog prava ☐ sustanar ☐ zakupac stana
☐ ostalo

Stanujemo u _____-sobnom stanu / stambenoj zgradi od _____ M2 koji ☐ ne odgovara potrebama porodice
☐ odgovara potrebama porodice ☐ prevazilazi potrebe porodice

Ja i članovi moje porodice: ☐ nemamo drugi stan/stambenu zgradu u vlasništvu/suvlasništvu ☐ imamo drugi
stan/stambenu zgradu u vlasništvu/suvlasništvu, u (mjesto) _____ adresa,
ul. _____, br. _____, površine _____ M2

Ukupna površina poljoprivrednog zemljišta odnosno privredne šume u vlasništvu mene i članova moje
porodice _____ ha; _____ ari.

Prihodi moje porodice u prethodnom kvartalu su:

☐ prihod po osnovu radnog odnosa u iznosu od _____ €,

☐ prihod od povremenih i privremenih poslova u iznosu od _____ €,

☐ prihod po osnovu prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja u iznosu od _____ €,

☐ prihod od poljoprivrede i šumarstva u iznosu od _____ €,

☐ prihod po osnovu obavljanja samostalne djelatnosti u iznosu od _____ €,

☐ prihod po osnovu naknade za vrijeme nezaposlenosti u iznosu od _____ €,

☐ prihod od otpremnine po osnovu prestanka radnog odnosa u iznosu od _____ €,

☐ prihod od izdavanja u zakup pokretne i nepokretne imovine u iznosu od _____ €,

☐ prihod od ustupanja autorskih prava, prava industrijske svojine i drugih imovinskih prava u iznosu
od _____ €,

☐ prihod po osnovu prava iz boračko invalidske zaštite u iznosu od _____ €,

☐ prihod po osnovu obaveze izdržavanja u iznosu od _____ €,

☐ ostali prihodi u iznosu od _____ €,

☐ jednokratna pomoć u nadležnosti opštine u iznosu od _____ €,

Status izdržavanog lica ☐ imam srodnika koji je dužan da daje izdržavanje, ☐ imam srodnika koji nije
dužan da daje izdržavanje, ☐ nemam srodnike koji su dužni da daju izdržavanje

Status davaoca izdržavanja: ☐ nemam obavezu izdržavanja, ☐ imam obavezu izdržavanja (ime i prezime)

(srodstvo) _____

Razlozi zbog kojih mi je jednokratna novčana pomoć potrebna (ops)

Iznos za koji podnosim zahtjev je _____ €

Smatram da je važno da dodam i sljedeće

Uz zahtjev dostavljam dokaze koji navedene razloge čine osnovanim

- ☐ lična karta za sve punoljetne članove porodice
- ☐ izvod iz knjige rođenih za djecu koja ne posjeduju ličnu kartu
- ☐ lična isprava (za korisnike koji nisu državljani Crne Gore)
- ☐ potpisane izjave od (broj) _____ poslovno sposobnih članova moje porodice
- ☐ _____
- ☐ _____
- ☐ _____
- ☐ _____
- ☐ _____

Bibliografija

- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
- Opšta preporuka o diskriminaciji Roma (CERD)
- Opšti komentar br. 5 (2003): Opšte mjere implementacije Konvencije o pravima deteta
- Evropska socijalna povelja Savjeta Evrope
- Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina
- Direktiva Evropskog Savjeta 2000/43/EC
- EU Okvir nacionalnih strategija za integraciju Roma do 2020
- Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka, UN Program za razvoj, 2009
- Regionalni izvještaj o borbi protiv diskriminacije i učešću Roma u procesu donošenja odluka, OEBS, maj 2013.godine
- Strategija za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti 2007-2011
- Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008 – 2012
- Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2012 – 2016
- Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite 2008 – 2012
- Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite 2013 – 2017
- Strategija za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica sa posebnim osvrtom na Konik 2011- 2015
- Akcionni plan za poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava
- Zakon o manjinskim pravima i slobodama (Službeni list CG, br.31/06, 02/11)
- Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Službeni list CG, br. 78/05, 27/13)
- Zakon o ličnoj karti (Sl.list CG, br.12/07,73/10)
- Zakon o dopuni Zakona o strancima (Službeni list CG, br. 82/08, 72/09, 32/11, 53/11 i 27/13)
- Zakon o matičnim registrima (Službeni list, br. 47/08 i 41/10)
- Zakon o opštem upravnom postupku (Sl.list CG, br.60/03, 32/11)

Uredba Vlade Crne Gore o ostvarivanju prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori (Službeni list CG, broj 45/10)

Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje prava na materijalna davanja iz sistema socijalne i dječje zaštite (Službeni list CG, broj 40/2013)

Pravilnik o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječjoj zaštiti (Službeni list CG, broj 58/2013)

Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centara za socijalni rad (Službeni list CG, broj 58/2013)

Odluka o oblicima socijalne i dječje zaštite Glavnog grada Podgorice (Službeni list Crne Gore-opštinski propisi, br, 33/08)

Lokalni plan akcije za integraciju Roma i Egipćana u opštini Berane za period 2013-2017

Lokalni plan akcije uključivanja Roma, Aškalija i Egipćana u Opštini Nikšića za period 2008-2015

Lokalni plan socijalne inkluzije – razvoj usluga socijalne zaštite u Glavnom gradu – Podgorici 2014 – 2018

Izveštaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o rezultatima sprovedenih istraživanja o zaštiti djece od svih vidova eksploatacije, 2013

Izveštaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2012.godinu

Izveštaj Crne Gore o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina

Izveštaj Crne Gore o primjeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije

Izveštaj o sprovođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori, Vlada Crne Gore, mart 2013

Izveštaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja, mart 2013

Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na socijalnu zaštitu, Praxis, Beograd, april 2011

Evropski standardi u inkluziji Roma, Prava za sve – učinimo ljudska prava stvarnim, Sarajevo, jun 2012

Studija o održivom rješenju za stanovnike Konika, UNDP Crna Gora, maj 2011

Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori, Institut alternativa, novembar 2013

Etnička distanca 2012, CEDEM, decembar 2013

