

ZA VEĆE UČEŠĆE ROMSKE I EGIPĆANSKE ZAJEDNICE U PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA

SMJERNICE ZA UKLJUČIVANJE ROMSKIH I EGIPĆANSKIH
ORGANIZACIJA I ORGANIZACIJA KOJE SE BAVE ZAŠTITOM I
PROMOVISANJEM PRAVA ROMSKE I EGIPĆANSKE ZAJEDNICE
U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA



ZA VEĆE UČEŠĆE ROMSKE I EGIPĆANSKE ZAJEDNICE U PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA

SMJERNICE ZA UKLJUČIVANJE ROMSKIH I EGIPĆANSKIH
ORGANIZACIJA I ORGANIZACIJA KOJE SE BAVE ZAŠTITOM I
PROMOVISANJEM PRAVA ROMSKE I EGIPĆANSKE ZAJEDNICE U
PROCESE DONOŠENJA ODLUKA

Izdavač:

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

Za izdavača:

Milena Bešić

Urednik:

Marko Pejović

Autori:

Aleksandra Gligorović

Adem Ademi

Dizajn, grafika i štampa:

Brain studio, Podgorica

Tiraž:

50 primjeraka

Publikacija je dio projekta „Održivim rješenjima za inkluziju RE zajednice“, koji je podržalo Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava. Nalazi i stavovi izneseni u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo odgovornost autora.

Sadržaj

UVOD.....	7
NA ŠTA MISLIMO KAD KAŽEMO „UČEŠĆE“	7
MOGUĆNOSTI KOJE PRUŽA TRENUTNI ZAKONSKI OKVIR ZA UKLJUČIVANJE U OBLIKOVANE JAVNIH POLITIKA.....	9
NIVOI I FAZE PROCESA ODLUČIVANJA O JAVNIM POLITIKAMA.....	15
GDJE JE MOGUĆE UKLJUČITI ŠIRU JAVNOST, A GDJE PREDSTAVNIKE I PREDSTAVNICE OCD.....	19
DEMOKRATSKO UČEŠĆE – PARLAMENTARNO PREDSTAVNIŠTVO I PARLAMENTARNI ORGANI	21
VLADNINE AGENCIJE	25
NEFORMALNI KANALI UČEŠĆA OKRUGLI STOLOVI, SAVJETODAVNA VIJEĆA I KOMISIJE.....	27
ZAŠTO ROMSKE I EGIPĆANSKE ORGANIZACIJE TREBA DA BUDU UKLJUČENE U PROCESSE JAVNIH POLITIKA, ODNOSNO OBLIKOVANJE, PRAĆENJE I EVALUACIJU	30
KAKO OSTVARITI PARTNERSTVO SA INSTITUCIJAMA TOKOM SPROVODENJA JAVNIH POLITIKA	35
PRIMJERI DOBRE PRAKSE.....	37

Publikacija je nastala kao dio projekta „Održivim rješenjima za inkluziju RE zajednice“, koji se sprovodi uz podršku Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava.

Imajući u vidu nepoznavanje mogućnosti koje pruža trenutni zakonski okvir za uključivanje organizacija civilnog društva u oblikovanje javnih politika, pristupilo se izradi smjernica u vezi sa sljedećim pitanjima: koje su faze procesa odlučivanja o javnim politikama, gdje je moguće uključiti širu javnost, a gdje predstavnike OCD i kako postići različite nivoe angažovanosti tokom odlučivanja.

S obzirom na nedovoljne rezultate trenutnih sprovođenja javnih politika u oblasti od važnosti za RE zajednicu, poseban akcenat je stavljen na predstavljanje važnosti uključivanja romske i egipćanske organizacije u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika, odnosno u njihovo oblikovanje, praćenje i evaluaciju, ali i kako ostvariti partnerstvo sa institucijama tokom sprovođenja javnih politika.

Publikacija daje informacije o širem kontekstu vezanom za položaj romske i egipćanske zajednice, kao i mehanizmima za direktno uključivanje građana u procese odlučivanja, a uključuje i primjere dobre prakse iz nekoliko zemalja.

NA ŠTA MISLIMO KAD KAŽEMO „UČEŠĆE“

Učešće u kreiranju javnih politika može se gledati kao aktivnost ili set aktivnosti kojima se građani i građanke¹ aktivno uključuju u proces donošenja odluka i način njihovog sprovođenja i tako direktno utiču na kvalitet svog i života svojih sugrađana.

Na učestvovanje u kreiranju i sprovođenju javnih politika može se gledati iz individualne perspektive – perspektive pojedinca i iz perspektive određene grupe, tj. zajednice.

¹ Smatra se da se svi izrazi upotrijebljeni u muškom gramatičkom rodu u ovom dokumentu odnose bez diskriminacije i na žene.

U tom smislu se u procese učešća građani mogu uključivati **individualno**, najčešće jer ih se data tema lično tiče i mogu ponuditi određena saznanja iz te oblasti stečena ličnim iskustvom, akademskim obrazovanjem u toj oblasti ili sl. Takođe, individualno učešće omogućava da iskažemo ličnu volju, brigu i damo lični doprinos rješavanju nekih problema i izazova koji se tiču zajednice.

Ukoliko okupite određeni broj istomišljenika, koji imaju slične stavove i žele da zajedno sa vama pokrenu ideju/inicijativu ili da podrže vašu ideju/inicijativu, onda govorimo o vašem učešću u jednoj **neformalnoj grupi**.

Ukoliko ste dio neke organizacije civilnog društva i u okviru nje planirate da sa svojim kolegama i članovima reagujete i pokrenete određeno pitanje – onda govorimo o učešću iz perspektive organizacije (NVO na primjer).

Na isti način se mogu uključiti i druga pravna lica, kao što su: mediji, sindikati, strukovna udruženja, državni organi, političke partije, vjerske zajednice i sve druge zainteresovane strane u vezi sa pitanjem koje je predmet odlučivanja.

Efektivno učešće, kako u mnogim društvima tako i u zemlji koja teži da se pridruži porodici EU – koja ima spisak opštih pravnih mehanizama, ali i specifičnih, kao što su Strategija za inkluziju Roma i Egipćana 2021–2025. i različiti propisi za učešće civilnog društva u radnim grupama Vlade – prepoznaje da ljudi koji dolaze iz romske i egipćanske zajednice imaju pravo na učestvovanje u odlukama koje se tiču njih.

Ne radi se samo o tome da se građani pitaju za mišljenje. Ovaj proces im daje **jednakost glasa, izbora i kontrole**.

On im omogućava da budu uključeni u planiranje, razvoj, praćenje i evaluaciju svih javnih politika koje utiču na njihove živote, ali isto tako i konkretnih usluga koje im se pružaju od strane sistema.

Važno je napomenuti da u ovaj proces moraju biti uključeni svi: djeca, mladi, starija lica, te oni sa nižim obrazovanjem i oni koji su više obrazovani.

Učešće nije elitistički proces, već se tiče svih građanki i građana.

Efektivno učešće se odnosi na **jednakost**, ali i **pravičnost**.

MOGUĆNOSTI ZA UKLJUČIVANJE U OBLIKOVANJE JAVNIH POLITIKA KOJE PRUŽA TRENUTNI ZAKONSKI OKVIR

Kao što smo već naveli, učešće u procesima donošenja odluka znači mogućnost da građani, organizacije civilnog društva i druge zainteresovane grupe utiču na kreiranje i razvoj politika i zakona koji se tiču njih.

Svaka definicija javne politike implicira neki kurs vladine akcije prema nekom cilju. Najjednostavnija definicija javnu politiku definiše jednostavno kao najvažniji izbor.

Različiti autori definišu javnu politiku kao:

- Poseban predmet ili cilj;
- Željeni kurs događaja;
- Odabranu liniju djelovanja;
- Izjava o namjerama ili sprovođenje namjera.

Često možemo čuti i da je javna politika „bilo šta što Vlada odluči da uradi ili ne uradi“.

Postoje mnogi instrumenti koji štite pravo na konsultacije, na primjer međunarodni instrumenti:

- Član 21, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima,
- Član 25, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,
- Opšti komentar 23 na član 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Komitet za ljudska prava,
- Član 5, Konvencija o eliminaciji rasne diskriminacije,
- Stav 4 (d), Opšta preporuka 23 o pravima autohtonih naroda, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije,
- Član 12, Konvencija o pravima djeteta.

Institucije poput EU, Savjeta Evrope, OEBS-a i druge međunarodne i međuvladine organizacije sve više prepoznaju važnost uključivanja javnosti u ove procese.

Neki od najvažnijih dokumenata i primjeri dobre prakse su:

- UN-ova praksa konsultacija sa NVO,
- OECD smjernice za informisanje, savjetovanje i učešće građana u oblikovanju javnih politika (2001),
- Član II Lisabonskog ugovora i učešće građana civilnog društva u svim područjima politika EU
- Opšta načela i minimalni standardi EU konsultovanja EK sa zainteresovanim akterima (2003)
- COE kodeks pozitivne prakse učešća građana u odlučivanju (2009) i Smjernice za učešće građana (2017).

Pored navedenih, posebno je važna Konvencija Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima koja se tiču životne sredine, tzv. Arhuska konvencija, koja ima za cilj da ojača ulogu građana i organizacija civilnog društva u pitanjima koja se tiču životne sredine. Kada govorimo o RE populaciji, moramo posebno napomenuti značaj ove teme za njihov kvalitet života, jer se ista često zaboravlja i oni se ne uključuju u ovo pitanje.

Političko učešće, pogotovo manjina, ili učešće javnosti uopšte, priznato je međunarodnim zakonskim okvirima koji se odnose na zaštitu manjina i obezbjeđuju odredbe u državi u kojoj žive.

Međutim, u većini država Zapadnog Balkana relevantne odredbe su formulisane u prilično nejasnim, programskim terminima, koji su i dalje daleko od stvaranja bilo kakvih standarda u pogledu različitih mehanizama koje treba primijeniti da bi se postigao cilj obezbjeđivanja učešća.

Kao primjer može poslužiti član 15 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina: „Stranke će stvoriti uslove neophodne za efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, posebno onih koji na njih utiču”.

Strateški cilj crnogorske Strategije za socijalno uključivanje Roma i Egipćana 2021–2025. daje okvir koji predviđa učešće manjina ukoliko se poštuju oper-

ativni ciljevi i adekvatno raspoređuju ljudski resursi: „Poboljšanje socio-ekonomskog i pravnog položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori kroz izgradnju inkluzivnog i otvorenog društva zasnovanog na borbi i eliminisanju svih oblika diskriminacije, anticiganizma i siromaštva.”

Najvažniji pravni okvir koji se bavi ovom temom u Crnoj Gori uključuje:

- Ustav Crne Gore,
- Poslovnik Vlade Crne Gore,
- Poslovnik Skupštine Crne Gore,
- Zakon o državnoj upravi,
- Zakon o referendumu,
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama,
- Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama,
- Uredbu o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

Prava i slobode zajemčeni Ustavom koji su značajni za učešće građana jesu:

- pravo na lokalnu samoupravu – član 22,
- biračko pravo – član 45,
- sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti – član 46,
- sloboda izražavanja – član 47,
- sloboda štampe i drugih vidova javnog obavještavanja – član 49,
- pravo na slobodan pristup informaciji – član 51,
- sloboda udruživanja – član 53,
- pravo predlaganja zakona – član 93,
- Pravo na prijedlog za raspisivanje državnog referenduma (pet poslanika, predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 10% građana koji imaju biračko pravo) – član 93.

Učešće građana i nevladinih organizacija kao njihovih legitimnih predstavnika u procesu donošenja odluka dodatno je uređeno:

Zakonom o državnoj upravi (Sl. list Crne Gore br. 78/18) i

- Pratećim podzakonskim aktom – **Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija** (Sl. list Crne Gore, br. 41/18)

Zakonom o lokalnoj samoupravi (Sl. list Crne Gore, br. 002/18, 34/19, 38/20)

- U glavi VII član 51 **Zakona o državnoj upravi** navodi da su organi državne uprave i nosioci javnih ovlaštenja dužni da imaju službenu internet stranicu na kojoj objavljuju informacije o svom radu. Na toj službenoj internet stranici treba da se objavljuju:
 - prečišćeni tekstovi zakona i podzakonskih propisa iz nadležnosti organa državne uprave, odnosno djelatnosti nosilaca javnih ovlaštenja;
 - strategije i druga planska dokumenta, programi rada, izvještaji o radu;
 - podaci o unutrašnjoj organizaciji i kontakt podaci po organizacionim jedinicama;
 - informacije o nadležnostima organa državne uprave, odnosno nosiocima javnih ovlaštenja; i
 - drugi podaci značajni za ostvarivanje prava, obaveza i pravnih interesa građana.

U članu 52 ovog zakona predviđa se obaveza organizovanja javne rasprave. Naime, svako ministarstvo je obavezno da u pripremi zakona i strategija, radi konsultovanja zainteresovane javnosti, sprovede postupak javne rasprave. Javna rasprava nije obavezna jedino u tri slučaja:

- kad se zakonom odnosno strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta;
- u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima;
- kod manjih izmjena zakona, kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje.

U situacijama kada ministarstvo odluči da nije potrebno sprovoditi postupak javne rasprave, dužno je da, uz predlog zakona ili strategije, navede razloge za to.

Pored navedenog, građani imaju pravo na slobodan pristup informacijama i u zakonu se navodi da domaće, pa čak i strano fizičko i pravno lice, ima pravo na slobodan pristup informacijama u posjedu organa državne uprave, u skladu sa zakonom.

U procesu konsultacija, organi državne uprave dužni su da na zakonit način i blagovremeno postupaju po zahtjevima građana i pravnih lica koje oni podnose radi ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza. Takođe su dužni da građanima i pravnim licima daju potrebne podatke, obavještenja i objašnjenja i pružaju odgovarajuću stručnu pomoć.

Važno je znati da je istim ovim zakonom definisano da su organi državne uprave dužni da obezbijede službenu adresu elektronske pošte, kao i knjigu ili sanduče gdje stranke mogu da saopštavaju predloge, primjedbe, pohvale i pritužbe na rad organa državne uprave ili nepravilan odnos službenika. Na podnijete pritužbe organ državne uprave je obavezan da pismeno odgovori podnosiocu u roku od 15 dana od dana podnošenja pritužbe, ako to stranka zahtijeva. Organi državne uprave obavezno mjesečno analiziraju predloge, primjedbe, pohvale i pritužbe građana i rješavaju probleme zbog kojih se građanin obraća pritužbom.

Kada govorimo o učešću u donošenju odluka, najvažnije je blagovremeno informisanje i posjedovanje podataka u vezi s navedenom temom na kojoj mi radimo. U tom smislu, **Zakon o slobodnom pristupu informacijama**² daje mogućnost da dobijete razne informacije koje mogu koristiti RE populaciji, poput informacija iz javnih registara i javnih evidencija; programa i planova rada koji se tiču tema od značaja za vas; izvještaja i drugih dokumenta o radu i stanju u oblastima koje su vam bitne; nacрта, predloga i konačnih tekstova strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje; nacрта i predloga zakona i drugih propisa, kao i na dobijanje mišljenja eksperata na te propise i slično.

U glavi XI član 157 **Zakona o lokalnoj samoupravi** navodi se da opština stvara uslove, podstiče i pomaže učešće lokalnog stanovništva u ostvarivanju lokalne samouprave putem različitih oblika uključivanja stanovništva u izjašnjavanje i odlučivanje o poslovima od zajedničkog interesa. Takođe se navodi da se statutom opštine uređuje (između ostalog) i način obezbjeđenja javnosti rada i učešća građana u poslovima iz nadležnosti opština, kao i uslovi za pokretanje građanske inicijative.

² <https://bit.ly/3JGSIBk>

U članu 158 ovog zakona navode se oblici neposrednog učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju, a to su:

- **inicijativa** (čl. 159),
- **građanska inicijativa** (čl. 160),
- **zbor građana** (čl. 161),
- **referendum** - mjesni ili opštinski (član 162 i 163)

Pored oblika neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja, građani mogu učestvovati u ostvarivanju lokalne samouprave i putem **peticija, predloga i žalbi**, u skladu sa statutom opštine.

Zbor građana usvaja zahtjeve i predloge većinom glasova prisutnih, a zatim ih upućuje nadležnom organu. Organi opštine dužni su da u roku od 60 dana od dana održavanja zbora razmotre zahtjeve i predloge i o njima obavijeste građane. Način sazivanja zbora građana, način rada i odlučivanja uređuju se statutom ili posebnim aktom opštine.

Na mjesnom referendumu građani sa dijela teritorije opštine izjašnjavaju se o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave. Uslovi i način sprovođenja konsultacija i pitanja o kojima će se građani izjašnjavati mjesnim referendumom utvrđuju se statutom.

Opštinski referendum se može raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana na teritoriji opštine o pojedinim pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave u slučajevima, na način i po postupku utvrđenim statutom opštine, u skladu sa zakonom.

Organizacije civilnog društva u kojima učešće ima RE populacija mogu koristiti i specifični mehanizam na lokalnom nivou, tzv. **institut „slobodna stolica”** – mehanizam za učešće predstavnika lokalnih organizacija u radu sjednica lokalnih parlamenata. Uslovi i procedure za korišćenje ovog mehanizma detaljno su regulisani Poslovníkom o radu Skupštine opštine.

NIVOI I FAZE PROCESA ODLUČIVANJA O JAVNIM POLITIKAMA

Međunarodni dokumenti i propisi specifični za svaku zemlju prepoznaju sljedeće nivoe učešća:

Pristup informacijama: Pristup informacijama je prvo, osnovno i važno pravo, koje leži u osnovi čitavog procesa učešća. To znači da vlada obavještava javnost o svojim planovima i vrstama dokumenata koje želi da usvoji na početku procesa. Ovim se takođe ističe pravo javnosti na pristup svim informacijama (npr. nacrtima, komentarima i obrazloženjima) tokom cijelog procesa. Pristup informacijama je pravo regulisano posebnim zakonima.

Dok na ovom nivou nema potrebe za intenzivnom interakcijom između vlasti i javnosti, vlada ne bi trebalo da primjenjuje mjere koje bi spriječile javnost da dobije informacije ključne za proces.

Pored toga, državni ili lokalni organi u određenim slučajevima, kada je ciljna grupa djelimično ili uglavnom manjinska zajednica, prilagođavaju jezički i geografski pristup kako bi doprli do pripadnika te zajednice. Mnogo puta lokalna ambulatna kola zaborave da prevedu letak na romski jezik, iako ciljaju na vakcinaciju u romskim naseljima. Pristup informacijama znači „činiti informacije dostupnim i razumljivim za date grupe”.

Konsultacije: Konsultacije su oblik učešća gdje vlada poziva javnost da dâ mišljenje, komentare, stavove i povratne informacije o određenom dokumentu. Pitanja o kojima se konsultuje javnost definiše vlada, ali osim toga ovaj proces treba da omogući javnosti da izrazi mišljenje o drugim pitanjima sadržanim u nacrtu.

Konsultacije se mogu organizovati sa širom grupom učesnika iz javnosti – RE zajednicom. To je reaktivan način učešća – javnost se uključuje jer vlada to traži.

Međutim, ovo ne znači da RE zajednica ne može tražiti da bude konsultovana. Zapravo, trebalo bi da djeluje i podsjeća vladine organe na potrebu da se od njih traži da komentarišu one zakone/politike koji će na njih uticati. Konsultacije o Strategiji za inkluziju Roma i Egipćana predviđaju redovne

konsultacije u cilju obezbjeđivanja efektivnog učešća i predviđanja efektivnih rezultata.

Aktivno angažovanje kroz dijalog i partnerstvo: Aktivno učešće (partnerstvo) u donošenju zakona znači saradnju i zajednički preuzete odgovornosti u svim fazama procesa donošenja odluka (postavljanje dnevnog reda, identifikacija pitanja, izrada nacрта, odluka i implementacija).


Ovo je bilo i ostaće važno procesu kreiranja Strategije socijalnog uključivanja Roma i Egipćana.

To je najviši oblik učešća. Može se opisati kao situacija u kojoj predstavnici RE zajednice dijele mjesto za stolom sa predstavnicima vlade. Inicijativa može doći sa obje strane. Dok bi trebalo da postoji saglasnost o zajedničkim ciljevima procesa, oni koji predstavljaju javnost trebalo bi da budu u mogućnosti da zadrže svoju nezavisnost, vode kampanju i zalažu se za rješenja koja žele da budu usvojena.

Dijalog je aktivan oblik učešća. Zapravo, **dijalog je preduslov za saradnju**. To zahtijeva „dvosmjernu komunikaciju izgrađenu na zajedničkim interesima i potencijalno zajedničkim ciljevima kako bi se obezbijedila redovna razmjena mišljenja“.

Tabela: Faze za započinjanje i faze za postizanje učešća

Efektivno učešće	Inicijativa RE populacije, odluke donijete u partnerstvu sa većinom.
Preuzimanje inicijative	RE inicijative i vođstvo.
Učešće	Inicijative većine, zajedničke odluke.
Naši životi su važni	Većina donosi odluke, RE su konsultovani i informisani.
Neka saradnja	Predstavnicima RE populacije su dodijeljeni zadaci i informisani su kako i zašto su uključeni u projekat.
Pahulje	RE imaju malo ili nimalo uticaja na njihove inicijative.
Dekoracija	RE pomažu većini da implementiraju inicijative većine.
Manipulacija	Većina koristi RE da bi podržala sopstvene projekte i prikazujući ih kao rezultat inspiracije RE populacijom.

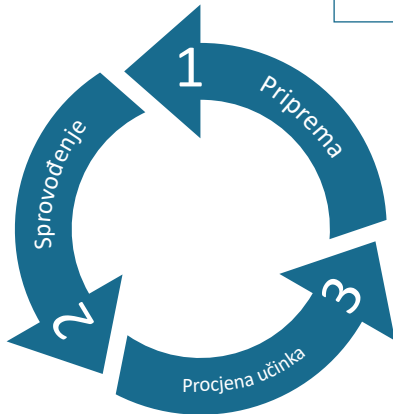


 Povećano učešće

Kada govorimo o procesu sprovođenja jedne javne politike, važno je znati u kom trenutku, tj. u kojoj fazi ovog procesa se uključujemo:

- Fazi postavljanja javne politike na dnevni red;
- Tokom formulacije, tj. razvoja javne politike;
- Legitimisanja javne politike (donošenja odluke i njene promocije i prihvatanja);
- Sprovođenja javne politike ili
- Procjene uspješnosti (evaluacije) javne politike.

Policy ciklus



1. Postavljanje javne politike na dnevni red:

- ✓ definisanje prioritetnih problema
- ✓ definisanje glavnih ciljeva politike

2. Formulacija/razvoj javne politike

- ✓ Identifikacija opcija
- ✓ Procjena učinka opcija
- ✓ Razrada politike - izrade instrumenata (propisa)
- ✓ Procjena učinka propisa

3. Legitimisanje javne politike

- ✓ Donošenje političke odluke
- ✓ Promocija i prihvatanje politike

5. Evaluacija (vrednovanje) javne politike i promjena:

- ✓ Procjena rezultata - ocjena postignutih ciljeva
- ✓ Prijedlozi za nastavak, izmjene ili okončanje politike

4. Implementacija (sprovođenje) javne politike

- ✓ Administracija, koordinacija
- ✓ Monitoring (praćenje) kvalitet sprovođenja i direktanih rezultata

U skladu sa našom odlukom imaćemo različite nivoe djelovanja i u vezi sa njima različite načine uključivanja građana u taj proces: od toga da ćemo ih pitati koje su njihove potrebe, kako bi se neka politika stavila na dnevni red ili se pomoglo njenom kreiranju, do toga da ćemo ih pitati kako postojeća javna politika utiče na njihove živote, pozitivno ili negativno, na koji način oni to osjećaju u svakodnevnom životu i šta bi predložili za unapređenje.

GDJE JE MOGUĆE UKLJUČITI ŠIRU JAVNOST, A GDJE PREDSTAVNIKE OCD

Kada se uključuje šira javnost, u formi individualaca ili organizacija, okvir nam daje prethodno pomenuto nacionalno i zakonodavstvo na lokalnom nivou.

Ukoliko tokom procesa uključujemo širu javnost, tj. građane i koji daju direktan doprinos, onda će naše kreiranje lokalnih politika i odluka biti uspješnije, jer će biti u skladu sa njihovim potrebama i prioritetima. Na ovaj način oni učestvuju u poboljšanju kvaliteta života, ali i daju osjećaj „vlasništva“ nad procesom i uticaja na promjene.

Ako su uključene organizacije civilnog društva, one će tokom tog procesa neizostavno donijeti kvalitetnije propise jer imaju bolje razumijevanje ciljne grupe, koja je često dio njihovog članstva ili grupe korisnika socijalnih usluga koje organizacija pruža, čime se postiže bolje planiranje programa i aktivnosti. U cilju afirmisanja otvorenog i demokratskog društva, organi lokalne samouprave, organi i javne službe saraduju sa nevladinim organizacijama. Član 174 **Zakona o lokalnoj samoupravi** predviđa da se saradnja ostvaruje:

1. informisanjem o svim pitanjima značajnim za nevladine organizacije;
2. konsultovanjem nevladinih organizacija o programima razvoja lokalne samouprave i nacrtima opštih akata koje donosi skupština;
3. omogućavanjem učešća u radu radnih grupa za pripremu normativnih akata ili izradu projekata i programa;
4. organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i sl.;
5. finansiranjem projekata nevladinih organizacija koji su u interesu lokalnog stanovništva, pod uslovima i po postupku propisanim opštim aktom opštine;
6. obezbjeđivanjem uslova za rad nevladinih organizacija u skladu sa mogućnostima lokalne samouprave;
7. institutom „slobodne stolice“ i
8. na drugi način propisanim statutom opštine.

Najvažniji koraci u uspostavljanju saradnje su:

1. Kontaktirajte s grupama s kojima želite saradivati,
2. Ne štedite vrijeme da se dobro upoznate,
3. Odaberite koordinate/lidere,
4. Dogovorite strategiju,
5. Razjasnite uloge,
6. Odaberite organizaciju koja će biti odgovorna za pružanje informacija,
7. Omogućite brzo donošenje odluka,
8. Sa problemima unutar tima obračunajte se što je prije moguće.

Šta treba izbjegavati kada radite u ovoj oblasti:

- Kolege koji su tzv. katastrofičari;
- Prebrzo kretanje u akciju;
- Zapadanje u pretjerani optimizam ili pesimizam;
- „Kanibalizam” prema zakonodavcima, državnim službenicima koji su na suprotnoj strani.

DEMOKRATSKO UČEŠĆE – PARLAMENTARNO PREDSTAVNIŠTVO I PARLAMENTARNI ORGANI

Međunarodno pravo daje ograničen broj smjernica u ovoj oblasti, iako jasno podstiče mjere za privilegovane manjine u političkom procesu na primjer. One prije svega predstavljaju opšti okvir zaštite ljudskih prava, koji u određenim slučajevima može predvidjeti važna ograničenja diskrecionog prava država da rješavaju manjinske probleme, posebno u pogledu mogućeg miješanja u osnovna prava.

Odlučujući faktori za određeni izbor mjera su veličina manjinske grupe i geografski raspored njenih pripadnika. Što se tiče izbornih procedura, ovi faktori igraju važnu ulogu u pogledu toga u kojoj mjeri treba usvojiti preferencijalne odredbe. Ovdje ponovo dolazi u obzir nacionalni pravni okvir. Konkretno, sistem glasanja za koji se generalno odlučuje u državi – proporcionalna zastupljenost ili većinsko glasanje, koje dovodi do različitih zahtjeva kada se usvajaju mjere za olakšavanje zastupljenosti manjina.

Sloboda udruživanja: prva regulativa je predstavljanje manjina u nacionalnim ili državnim parlamentima – izborne procedure. Osnovni uslov je sloboda udruživanja, uključujući mogućnost osnivanja organizacija i političkih partija koje su u stanju da prenesu specifične interese manjine u političku sferu.

Ovo se takođe u opštem smislu odražava u međunarodnim standardima kao što je izraženo u čl. 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLP), čl. 22 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR), čl. 7 Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina (FCNM), ili paragraf 24 dijela VI Helsinškog dokumenta KEBS-a iz 1992. godine.

Integracija manjina u sistem političkih partija – u parlamentima nekih država manjinske partije nisu dobile nijedno mjesto i stoga nisu zastupljene. Alternativa – pripadnici manjina mogu ostvarivati manjinske interese kao članovi opštih političkih partija. Ako ovaj pristup funkcioniše i ako se na ovaj način poštuju interesi manjina, to se može smatrati pozitivnim znakom da političke preferencije ne prate ili više ne prate etničke ili jezičke granice.

Posebni interesi manjina mogu se odraziti i na strukturu stranke ili poslaničke grupe. Na primjer, ako te stranke imenuju portparola iz redova manjine.

Direktne ili indirektne privilegije za predstavljanje manjina – države mogu olakšati demokratsko predstavljanje manjina u parlamentu kroz različite mjere. Osnovna razlika između različitih pristupa u ovom pogledu leži u odluci da li se takve mjere primjenjuju isključivo na manjine ili su osmišljene kao opšta pravila koja se podjednako primjenjuju i na druge grupe.

Kako izborni sistem može olakšati zastupljenost manjina?

Neki od načina da izborni sistem olakša zastupljenost manjina su:

- sniženi pragovi za ulazak u parlament;
- rezervisana mjesta;
- smanjenje kvoruma za registraciju stranke;
- povoljno razgraničenje izbornih jedinica, posebno u slučaju većinskog glasanja; i
- privilegovano finansiranje manjinskih partija.

Položaj i prava manjinskih partija u parlamentu

Posebna proceduralna prava

Kada predstavnici manjina uđu u parlament, njihov položaj može biti dodatno ojačan određenim mjerama. Konkretno, mogu im se dati posebna proceduralna prava u vezi sa pitanjima koja se odnose na prava manjina, koja mogu varirati od određenih prava na inicijativu za novo zakonodavstvo do stavljanja veta na zakone o manjinskim pitanjima. Dobar primjer je Hrvatska, u kojoj manjine imaju predstavnike u Saboru. Poslanici se biraju po proporcionalnom sistemu u deset višečlanih izbornih jedinica u zemlji i jednoj u inostranstvu, kao i putem većinskog takmičenja za mjesta rezervisana za nacionalne manjine. Ukupno 22 priznate manjine imaju osam rezervisanih mjesta u parlamentu.

Skupštinski odbori za pitanja manjina

– Pošto se glavnim poslom parlamenta obično bave odbori, sasvim je jasno da su sastav i ovlašćenja odbora koji rade na pitanjima manjina od presudnog značaja za kvalitet manjinske zastupljenosti. U nekim državama rasprava o pitanjima manjina obavlja se u komitetima koji se bave širim mandatima, kao što

su ljudska prava. U nekim državama postoje pododbori za manjinska prava ili komiteti specijalizovani za pitanja manjina.

Mandat ovih odbora obično zahtijeva od njih da kroz podnošenje predloga, preporuka i komentara učestvuju u procesu donošenja zakona koji utiču na položaj manjina i da prate sprovođenje manjinskih prava. Da bi se ojačala pozicija takvih odbora u zakonodavnom procesu trebalo bi da bude obavezno da se i oni saslušaju. Nažalost, dobri primjeri ovakvih funkcionalnih sistema nisu mnogo poznati javnosti.

Manjinski parlament

Funkcije su skoro iste kao i kod parlamentarne komisije za pitanja manjina i mogu biti dodijeljene manjinskim parlamentima. Takve parlamente biraju pripadnici manjina ili budu sastavljeni od članova regionalnih ili lokalnih parlamentata koji su posredno izabrani iz tih tijela. Čini se da su njihova ovlaštenja ograničena na redovnu ili obaveznu raspravu o zakonodavnim projektima koji utiču na situaciju dotične manjine. Ovakvim manjinskim parlamentima mogu se dati i određena ovlaštenja u pregovorima sa većinskim institucijama.

Organi koje imenuje parlament za razmatranje žalbi

U susjednim zemljama se često uvodi institucija parlamentarnog ombudsmana sa mandatom koji pokriva sve moguće nedolične postupke od strane vlasti ili specijalizovanog za pitanja ljudskih prava odnosno parlamentarne komisije za razmatranje peticija. Ova tijela su obično odgovorna i za žalbe ili nemar u vezi sa manjinama. U regionu, jedino se Mađarska opredijelila za parlamentarnog ombudsmana specijalizovanog za pitanja manjina na nacionalnom nivou. Bez obzira na to da li su manjinska pitanja obuhvaćena širim mandatom ili im je dat viši položaj stvaranjem specijalizovane institucije, potencijal za efikasno rješavanje manjinskih pitanja zavisi od ovlaštenja koja su data ombudsmanu.

Intervencija ombudsmana obično je isključena ako je slučaj aktivan na sudu. U slučajevima neadekvatnog ponašanja organa vlasti, ombudsman može da reaguje na zakonom propisane načine, tj da daje preporuke. U nekim državama je pozicija ombudsmana u davanju preporuka ojačana određenim proceduralnim zahtjevima. Tako, na primjer, odbijanje sprovođenja preporuka mora biti obrazloženo u pisanoj formi ili se mora dozvoliti ombudsmanu da se obra-

ti nadređenom organu odnosno da slučaj objavi. Mađarskog parlamentarnog komesara za prava nacionalnih i etničkih manjina bira Narodna skupština na predlog predsjednika. Komesar ima ovlaštenja da istražuje nepravilnosti u vezi sa pravima nacionalnih i etničkih manjina, ispituje zloupotrebe koje su uočene i da preduzme inicijativu za ispravljanje zloupotreba.

Sjeverna Makedonija je za ombudsmana izabrala predstavnika albanske zajednice, a zamjenica je Romkinja. Ova institucija godinama pravi kvalitetne i alarmantne izvještaje višim institucijama. Uglavnom ima za cilj podizanje svijesti.

Zastupljenost manjina na regionalnom ili opštinskom nivou

Zastupljenost manjina na regionalnom ili opštinskom nivou može se podsticati istim sredstvima kao na nacionalnom ili državnom nivou. Rezervacija mjesta ili sniženi prag za manjinske stranke mogu biti važni faktori u ovom pogledu. Ponekad se i komisijama za međuetničke odnose pridaje važna uloga. Međutim, u slučajevima regionalne ili lokalne koncentracije određene manjine mnogo je vjerovatnije da su manjine adekvatno zastupljene na regionalnom ili opštinskom nivou čak i ako čine samo marginalnu figuru na nacionalnom nivou. U takvim slučajevima čini se da je od najveće važnosti koja ovlaštenja su data lokalnim organima. Konkretno, oblik lokalne samouprave koji zajednicama daje pravo da organizuju i regulišu sva pitanja koja se tiču pitanja života zajednice omogućava bolje učešće predstavnika manjina nego centralizovaniji oblik vlasti. Za mješovite zajednice može biti od pomoći da se za sve mjere koje se tiču prava manjina zahtijeva saglasnost opštinskih odbornika izabranih u ime manjine.

Ministarske nadležnosti za pitanja manjina

Uspostavljanje ministarstva specijalizovanog za pitanja manjina je rijetka praksa odgovornost za pitanja manjina se obično izričito dodjeljuje jednom ili većem broju ministarstava. Posebno su ministarstva za socijalnu inkluziju, unutrašnje poslove ili pravosuđe odgovorna za pitanja manjina. Pitanja kulturnih manjina ponekad se odvajaju i njima se bavi ministarstvo nadležno za pitanja kulture. U federalnim sistemima takođe ministarstva država igraju važnu ulogu, u mjeri u kojoj su države odgovorne za pitanja manjina. Odgovarajuća ministarstva često osnivaju poseban odsjek ili vladinu kancelariju za pitanja manjina, koja je zadužena za pripremu opštih politika, izradu nacrtu zakona o manjinama i finansiranje manjinskih aktivnosti. Ponekad su ove podjele specijalizovane za pitanja koja se odnose na određenu manjinu. RE manjini u Crnoj Gori može se obezbijediti podjela u okviru Ministarstva zbog geografije, političkog pogleda i potencijalne efektivnosti odluka. Za efikasnu koordinaciju može se osnovati međuresorska radna grupa za pitanja manjina.

Pripadnici manjina kao državni službenici

Zastupanje manjinskih interesa može biti posebno efikasno ako pripadnici manjina rade kao državni službenici u onim državnim organima koji se bave pitanjima manjina. Mogući pristup u ovom pogledu je da se politika zapošljavanja javnih institucija posveti principu proporcionalne zastupljenosti. U Italiji statut zahtijeva da imenovanja državnih službenika u javne institucije moraju odražavati proporciju jezičkih grupa u odgovarajućoj populaciji regiona Trentino / Alto Adide. U drugom regionu, dolini Aoste, gdje se i francuski i italijanski koriste u administrativnoj praksi, uslov za zapošljavanje je da javni službenici znaju oba jezika. Primjer iz susjedstva je Sjeverna Makedonija, gdje zapošljavanje u javnoj upravi zahtijeva poštovanje proporcionalne zastupljenosti nacionalnih manjina.

Ako je manjini data određena autonomija, osoblje koje radi u državnim službama nadležnim za pitanja manjina mogu imenovati autonomni organi iz reda pripadnika manjina. Sjeverna Makedonija je imala ministra bez portfelja zaduženog za inkluziju Roma. Ova funkcija je dodijeljena 2008. godine, a prestala je 2020. godine. Rezultati rada takvog organa/kancelarije uvijek su upitni i zavise od njegove moći u vladi.

Pažnja koju vlada daje pitanjima manjina može biti dodatno pojačana imenovanjem vladinog ombudsmana, povjerenika, kontakt osobe ili komisije za ova pitanja. Mandat takve institucije može se odnositi na probleme određene manjine ili pokrivati sve manjine i imigrante. Može mu se pripisati sveobuhvatna odgovornost za sve oblasti manjinskih pitanja, fokusirati se na borbu protiv diskriminacije, odnosno predstavljati kanal komunikacije između manjina i vlade.

Zadaci za koje se čini da su vladin komesar ili ombudsman pogodniji uključuju reviziju sprovođenja određenih zakona koji se odnose na manjine (Strategija manjinske politike 2021–2025), pružanje pravne pomoći podnosiocima žalbe u slučajevima diskriminacije i podizanje javne svijesti o pitanjima manjina.

Zadatak ovakvih tijela obično obuhvata predlaganje mjera za rješavanje manjinskih problema ili komentarisanje vladinih zakona kojima se nameće položaj manjina. Ponekad savjetodavno tijelo također može odlučiti o finansiranju određenih kulturnih projekata. Povećanje javne svijesti o problemima u vezi sa položajem manjina također može biti među zadacima. Sastav isključivo od predstavnika manjina, kakav se praktikuje u određenim zemljama, može naglasiti funkciju nadgledanja takvih komiteta. Međutim, postoje i primjeri savjetodavnih odbora ili odbora za vezu koji se sastoje od članova parlamenta i predstavnika manjina koje bira parlament, a koji će služiti za podsticanje razmjene informacija između manjina i parlamenta. Veza između manjine, parlamenta i vlade također može biti kombinovana u jednom odboru.

NEFORMALNI KANALI UČEŠĆA: OKRUGLI STOLOVI, SAVJETODAVNA VIJEĆA I KOMISIJE

Okrugli stolovi i slično uspostavljeni su u većini zemalja sa najrazličitijim karakteristikama. Uzevši sve u obzir, to odražava posvećenost država članica OEBS-a da obezbijede učešće manjina u političkom životu, između ostalog i kroz demokratsko učešće u konsultativnim tijelima na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Većina ovih tijela ima cilj da savjetuje vladu o pitanjima manjina dajući glas predstavnicima manjina. Takva tijela mogu biti sastavljena od predstavnika manjinskih nevladinih organizacija, vjerskih grupa, političkih partija, nezavisnih eksperata, članova manjinskog parlamenta i vlade, od kojih posljednji ponekad nemaju pravo glasa u dotičnom tijelu.

Stepen zastupljenosti manjinskih interesa zavisi od broja pripadnika manjina u odnosu na ukupan broj članova dotičnog tijela i od pitanja da li predstavnici manjina biraju manjine ili ih bira vlada. Dotičnim tijelima može biti povjereno rješavanje čitavog spektra manjinskih pitanja, ali takođe mogu biti usmjereni na ispitivanje problema koji se odnose samo na jednu manjinu.

Neke države su se takođe složile da rade zajedno na međuvladinoj osnovi. Ovo se čini posebno korisnim ako je manjina prisutna u nekoliko država određenog regiona, kao što je slučaj sa narodom Sami u Norveškoj, Švedskoj i Finskoj. Vlade ovih država su osnovale Savjet za saradnju po pitanjima Samija, koji se sastaje sa Nordijskim Sami savjetom, međunarodnom NVO. Ovakav ili sličan proces mogao bi biti koristan za saradnju Crne Gore, Albanije i Kosova u vezi sa pitanjima koja se tiču RE.

Dodatni faktor je obezbjeđivanje adekvatnih resursa, što je preduslov za pravilno i efikasno funkcionisanje ovakvih tijela. U većini slučajeva na Zapadnom Balkanu takva tijela nemaju dovoljno budžeta za implementaciju određenih programa ili projekata. Oni se obično ne uzimaju u obzir kao prioritet kada se odvija planiranje budžeta.

POVEĆANJE MOGUĆNOSTI ZA UČEŠĆE PREKO LOKALNIH ILI REGIONALNIH SUBJEKATA

Lokalna samouprava može biti dodijeljena svim zajednicama ili ograničena na manjinske zajednice koje su stekle poseban status.

U Hrvatskoj postoji mogućnost posebnog statusa, koji omogućava dalekosežnu kulturnu autonomiju u vezi sa okruzima u kojima više od 50% stanovništva pripada manjini. Međutim, ova odredba je suspendovana od 1995. godine „do sljedećeg popisa”. Imajući u vidu da u mješovitim zajednicama može nastati većinsko ili manjinsko stanje po etničkoj liniji, možda će biti potrebno donijeti posebne odredbe za zaštitu prava onih stanovnika koji žive u takvim manjinskim zajednicama, a ne pripadaju manjini. Nešto drugačiji oblik lokalne samouprave primjenjuje se ako se manjinama dodijeli određena autonomija u okviru neke jedinice lokalne samouprave. U Sloveniji samoupravne zajednice nacionalnih manjina odlučuju o unutrašnjim problemima grupe i učestvuju u punom spektru odlučivanja o pitanjima koja se tiču cijele zajednice.

Položaj manjina je dodatno ojačan jer su lokalne zajednice dužne da pribave mišljenje, a u određenim slučajevima i saglasnost predstavnika manjina prije donošenja bilo kakve odluke koja se tiče manjine. Slično, u Mađarskoj lokalne manjinske samouprave ne samo da imaju pravo da odlučuju o sopstvenoj strukturi, spomen-obilježjima i svečanostima već imaju i pravo veta na uredbe lokalne samouprave u vezi sa kulturnim, obrazovnim ili jezičkim pitanjima koja se tiču manjine. Štaviše, one mogu staviti veto na imenovanje direktora za manjinske institucije i moraju se konsultovati u pripremi zakona koji se tiču pitanja manjina. Konačno, one imaju pravo da vrše stručnu kontrolu obrazovanja manjina.

Naravno, potencijal za učešće manjina u značajnoj mjeri zavisi od opsega ovlašćenja koja su generalno dodijeljena organima na lokalnom nivou u državi. S druge strane, mogućnost da se daju posebna ovlašćenja onim lokalnim zajednicama u kojima dominiraju manjine ne treba naglo odbaciti.

Imajući u vidu široku raznolikost autonomija koje su date pripadnicima romske i egipćanske manjine u nekim državama, s jedne strane, i još uvijek preovlađujuću nevoljnost da im se da autonomija zbog straha od naknadne secesije, s druge strane, pravo manjina na autonomiju teško se

može uspostaviti kao pravilo međunarodnog običajnog prava. Štaviše, ni ugovorno pravo ni meko pravo ne sadrže nikakve nagovještaje prava na autonomiju. Čak je i Kopenhaški dokument KEBS-a iz juna 1990. godine kao najdalekosežniji, iako samo politički dokument o zaštiti manjina, formulisan veoma oprezno po ovom pitanju i pominje autonomiju samo kao „moguće sredstvo” za promovisanje identiteta manjina.

ZAŠTO ROMSKE I EGIPĆANSKE ORGANIZACIJE TREBA DA BUDU UKLJUČENE U PROCESSE JAVNIH POLITIKA, ODNOSNO OBLIKOVANJE, PRAĆENJE I EVALUACIJU

Paket br. 1

- **Povećava se povjerenje RE populacije u vladu i demokratske institucije** da jući im efikasnu ulogu u donošenju javnih odluka. RE, kao i mnoge druge manjine u svijetu, prije će vjerovati odluci na koju su sami uticali nego onoj koju donosi samo vlada ili se donosi iza zatvorenih vrata. Povjerenje takođe djeluje na dva načina - da bi vlade zadobile povjerenje RE zajednice, one zauzvrat moraju vjerovati da će RE biti direktnije uključeni u donošenje odluka;

- **Ukazati na građansko poštovanje i osnažiti građane.** Angažovanje građana u aktivnom promišljanju takođe može ojačati njihov osjećaj političke efikasnosti (vjerovanje da se može razumjeti i uticati na politička pitanja) ne tretirajući ih kao objekte zakonodavstva i uprave;

- Uključivanjem RE u procese izrade javnih politika, odnosno njihovo oblikovanje, praćenje i evaluaciju, dobija se **veći legitimitet za donošenje teških odluka**. Ovi procesi pomažu kreatorima politike da bolje razumiju prioritete politike, vrijednosti i razloge koji stoje iza njih, da identifikuju gdje je konsensus izvodljiv, a gdje nije, te da prevaziđu politički zastoj;

- Ovaj proces **čini upravljanje inkluzivnijim** otvaranjem vrata mnogo raznovrsnijoj grupi ljudi. Korišćenjem slučajnog odabira i stratificiranog uzorkovanja oni unose tipično isključene kategorije poput Roma i Egipćana u javnu politiku i donošenje odluka;

- Postižu se bolji rezultati politike, jer promišljanje rezultira promišljenim javnim prosudbama, a ne javnim mnijenjem. Ovi procesi stvaraju prostor za učenje, promišljanje i razvoj informisanih preporuka, koje su od veće koristi donosiocima politika i odluka;

- Imati uključeno „stručno“ iskustvo. U većini slučajeva dotične osobe bolje znaju šta, zašto i kako se to pitanje tiče zajednice. U skladu s tim, oni bi mogli bolje znati kako pristupiti problemu, riješiti ga i pomjeriti ga prema rješenju. Često im nedostaje podrška i resursi.

Okvir EU za nacionalne strategije integracije Roma 2011–2020 (gdje se termin „Romi“ koristi kao krovni pojam i za ostale manjine kao što su Egipćani, Aškalijski, Sintići, Putnici i drugi) bio je sredstvo za dopunu i jačanje zakonodavstva i politika EU o ravnopravnosti, tako što se na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, ali i kroz dijalog sa Romima i učešćem Roma, bavi specifičnim potrebama Roma u pogledu jednakog pristupa zapošljavanju, obrazovanju, stanovanju i zdravstvenoj zaštiti. Crna Gora je članica i u potpunosti učestvuje u procesima od druge faze početka dekade inkluzije Roma 2005–2015. Učešće Roma je veoma traženo u svim dokumentima, preporučeno na svim sastancima, savjetovano na svim događajima i pažljivo se prati.

Postoji zajednički dogovor među državama od 2004. godine prije zvaničnog pokretanja „Dekade inkluzije Roma 2005–2015“ pod nazivom „Ništa za Rome bez Roma“, koja je razvijena da obezbijedi efektivne konsultacije sa predstavnicima i predstavnicama romske zajednice. Romi ne bi trebalo da ostanu objekt javnih politika ili ciljnih grupa projekata, ali treba da budu predmet ovih programa i da se smatraju aktivnim kreatorima politika ili projekata koji se tiču njihove zajednice.

Nažalost, učešće Roma u kreiranju, implementaciji i evaluaciji opštih javnih politika, ali i politika i projekata u vezi sa Romima, prijavljeno je kao nezadovoljavajuće. Mnoge vlade nisu uspjele osigurati adekvatan prostor za pripadnike RE zajednice za pregovaračkim stolom.

Novi strateški okvir EU za Rome (2020–2030) striktno se fokusira na učešće kao jedan od tri glavna stuba u takozvanom sveobuhvatnom pristupu sa tri stuba: RAVNOPRAVNOST, UKLJUČIVANJE i UČEŠĆE. Svaki od tri stuba biće posebno praćen i evaluiran tokom čitavog perioda implementacije mjera. Evropska unija kroz svoja tijela, instrumente i institucije u raznim dokumentima glasno poziva na pojačano učešće Roma u donošenju javnih politika.

Šta preporučuje EU:

U javnom sektoru dužnu pažnju treba posvetiti zapošljavanju kvalifikovanih romskih državnih službenika. Gdje je moguće, kvalifikovani Romi bi trebalo da budu uključeni u programe zdravstvene zaštite usmjerene na njihove zajednice. Prilikom razvoja nacionalnih strategija integracije Roma države članice treba da imaju na umu da one treba da budu osmišljene, implementirane i

praćene u bliskoj saradnji i uz kontinuiran dijalog sa romskim civilnim društvom, regionalnim i lokalnim vlastima;

Imenovati nacionalnu kontakt tačku za nacionalnu strategiju integracije Roma sa ovlašćenjem za koordinaciju razvoja i implementacije strategije ili, gdje je relevantno, osloniti se na odgovarajuće postojeće administrativne strukture Preporuka Vijeća 2013/C 378/01 Omogućavanje jednakog pristupa glavnim javnim službama za zapošljavanje, uz individualnu podršku tražiocima posla, fokusirajući se na personalizovano vođenje i individualno akciono planiranje i, gdje je prikladno, promovisanje mogućnosti zapošljavanja u državnoj službi; Podrška aktivnom građanstvu Roma promocijom njihovog društvenog, ekonomskog, političkog i kulturnog učešća u društvu, uključujući i lokalni nivo, budući da je aktivno uključivanje i učešće samih Roma, pa i njihovih predstavnika/ca i organizacija, ključno za unapređenje njihovih uslova života, kao i za unapređenje njihove društvene inkluzije;

Promovisati obuku i zapošljavanje kvalifikovanih medijatora posvećenih Romima i koristiti medijaciju kao jednu od mjera za rješavanje nejednakosti sa kojima se Romi suočavaju u pogledu pristupa kvalitetnom obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i stanovanju;

Uključiti regionalne i lokalne vlasti i lokalno civilno društvo u razvoj, implementaciju i praćenje njihovih nacionalnih strategija ili integrisanih skupova mjera politike u okviru širih politika socijalnog uključivanja;

Relevantni predstavnici i zainteresovane strane treba da budu uključeni u procese odlučivanja u vezi sa sporazumima o partnerstvu i operativnim programima koje sufinansira ESIF. Centralne i lokalne vlasti treba da saraduju u implementaciji ovih strategija. Uključiti nacionalne kontakt tačke za integraciju Roma u procese donošenja odluka u vezi sa razvojem, finansiranjem i implementacijom relevantnih politika. Nacionalne kontakt tačke za integraciju Roma treba da olakšaju učešće i uključivanje romskog civilnog društva u implementaciju nacionalnih strategija integracije Roma i lokalnih akcionih planova;

Evropski parlament i Soraja Post izvještaj 2017. pozivaju države članice i lokalne vlasti da osmisle strategije koje sadrže i proaktivne i reaktivne mjere na osnovu stvarnih, sistematskih konsultacija s predstavnicima Roma i nevladinim organizacijama, te da ih uključe u vođenje, praćenje i evaluaciju glavnih programa i projekata pokrenutih na svim nivoima, uključujući i lokalni nivo;

Poziva Komisiju i države članice da promovišu uspostavu nezavisnih romskih civilnih organizacija i javnih institucija, te osnaživanje mladog, progresivnog vođstva Roma;

Pozivaju da se na efikasan i transparentan način aktivno uključe Romi adresati projekata u njihov proces praćenja i evaluacije; uključiti Romkinje u pripremu, implementaciju, evaluaciju i praćenje NSIR; podsticati i podržavati efektivno učešće Romkinja u javnom i političkom životu i da se pojača njihovo učešće u politici i donošenju odluka;

Podstiče institucije i političke stranke EU i MS-a da aktivno promovišu političko učešće i osnaživanje Roma i njihovo zapošljavanje u javnoj upravi;
Promoviše regrutaciju Roma u javnim medijima;

Podstiče aktivno regrutovanje Roma kao pripadnika policijskih snaga;

Komunikacija Komisije COM/2018/785 navodi da je potrebno podsticati posebne mjere za jačanje glasa Roma i Egipćana u procesu kreiranja javnih politika kako bi se osiguralo njihovo osnaživanje i učešće. To uključuje:

- političko učešće kroz djelovanje zajednice;
- promovisanje učešća Roma u profesijama u kojima su nedovoljno zastupljeni;
- promovisanje dobrih praksi saradnje Roma i onih koji ne pripadaju ovoj zajednici;
- podržavanje saradnje Roma sa lokalnim vlastima i civilnim društvom.

Važno je naglasiti da posebno treba uzeti u obzir rodnu ravnopravnost kada se promoviše efikasniji angažman Roma na svim nivoima. Uključivanje romskih zajednica u inicijative koje su usmjerene na njih i izgradnja njihovih kapaciteta da preuzmu vođstvo u takvim projektima poboljšava efektivnost i efikasnost fondova EU za inkluziju Roma i doprinosi osnaživanju ove grupe koja se obično naziva ciljnom grupom.

Paket br. 3 – ka ravnopravnijim društvima

- Učešće građana i civilnog društva u kreiranju politike nezamjenjiv je aparat koji pomaže u težnji ka jednakom pristupu sredstvima i uslugama;
- Participacija mimo zadane politike pruža alate za pokrivanje be-

smislene prakse novouspostavljenih demokratskih sistema i uključuje glas i interes onih grupa građana koje imaju manje efikasnu zastupljenost u donošenju odluka zbog naslijeđene marginalizacije i ozlojeđenosti;

- Programe i mogućnosti učešća treba smatrati medaljom svake vladine strukture koja prepoznaje jednakost i jednakost kao vrijednost, te shodno tome organizuje šanse, poštovanje i programe koji će se graditi na poštovanju različitosti i poštovanju u društvu.

Učešće poboljšava ne samo demokratski sadržaj već i vrhunski kvalitet kreiranja politika i upravljanja.

Kroz inkluzivno kreiranje politike državne institucije mogu bolje koristiti svoje javne resurse i produktivnije pružati usluge. Povećano učešće javnosti u procesima upravljanja na lokalnom i nacionalnom nivou donosi donosiocima odluka direktno znanje o potrebama građana i može stvoriti veći interes i zadovoljstvo njihovim uslugama. Drugim riječima, vlade postaju efikasnije i legitimnije.

U idealnom slučaju, birokrate u javnoj upravi odgovorne su svojim političkim nadređenima, koji podliježu izbornim odobrenjima. Ipak, dužina lanca delegiranja u kombinaciji sa obimom administrativne diskrecije često čini njihovu demokratsku odgovornost slabom. Državne institucije koje su odgovorne narodu koristiće svoje resurse konstruktivno umjesto da ih troše. Ovo se odnosi na javne poslove koji se tiču ravnopravnog građanstva i priznavanja Roma.

Veća transparentnost vlade omogućava Romima i zabrinutim neromskim građanima da sprovedu aktivnosti javnog zagovaranja i dobro ciljanog lobiranja pritiska na izabrane političke lidere.

KAKO OSTVARITI PARTNERSTVO SA INSTITUCIJAMA TOKOM SPROVOĐENJA JAVNIH POLITIKA

Prilagođeno iz *EU Monitor Official journal of the European Union – Council Recommendation*

Kako doći do partnerstva

Vlada treba da obezbijedi nacionalne kontakt tačke za Rome sa adekvatnim i neophodnim **resursima**, kapacitetima osoblja i institucionalnim ovlaštenjima kako bi one mogle efikasno da koordiniraju i nadgledaju politike u vezi sa Romima sa naglaskom na jednakosti, inkluziji i učešću. Ne treba isključiti dopiranje do lokalnog nivoa.

Vladine institucije treba da omoguće i istovremeno podrže nacionalne kontakt tačke za Rome kako bi se olakšalo učešće i uključivanje romskog civilnog društva u osmišljavanje, implementaciju, praćenje i reviziju nacionalnih strateških okvira za Rome i lokalnih akcionih planova;

Kako bi se povećao kvalitet uključivanja Roma u sve procese, vlada treba da osigura da su nacionalne kontakt osobe za Rome i predstavnici romskog civilnog društva uključeni u kreiranje politika socijalnog uključivanja, ali i, gdje je relevantno, u planiranje i praćenje fondova EU.

Saradnja sa civilnim društvom

- Vlade treba da promovišu društvene inovacije, partnerstvo i saradnju između javnih vlasti i romskog i proromskog civilnog društva.
- Vlade treba da izgrade jake mostove sa nacionalnim romskim platformama ili bilo kojim drugim kanalima saradnje i da uključe RE civilno društvo i druge zainteresovane strane, transparentno i inkluzivno, u dizajniranje, implementaciju, praćenje i reviziju nacionalnih strateških okvira za Rome i lokalnih akcionih planova;
- Vlade bi trebalo da osiguraju finansijska sredstva za podršku pluralnosti i nezavisnosti RE civilnog društva, uključujući RE omladinske organizacije, omogućavajući im na taj način da izvještavaju i

prate nacionalne strateške okvire za Rome kao nezavisne organizacije za nadzor i da održavaju svoje administrativne kapacitete.

Jednak tretman

Vlade bi trebalo da podržavaju tijela za unapređenje jednakog tretmana („tijela za ravnopravnost“) kako bi mogla, u okviru mandata, djelotvorno funkcionisati i saradivati sa svim relevantnim akterima, uključujući nacionalne kontakt osobe za Rome, javne vlasti, organizacije civilnog društva i privatni sektor. Takva podrška u praksi treba da uključuje:

- procesuiranje slučajeva diskriminacije, govora mržnje i zločina iz mržnje, te vođenje strateških parnica;
- bavljenje nedostatkom prijavljivanja diskriminacije, govora mržnje i zločina iz mržnje i podizanje svijesti o pravima među Romima;
- istraživanja i prikupljanje podataka o ravnopravnosti i diskriminaciji Roma;
- izgradnju kapaciteta i saradnju sa romskim civilnim društvom, sa fokusom usmjerenim na pristup pravdi i sprovođenje zakona o ravnopravnosti;
- pružanje smjernice i obuke široj javnosti, kao i javnim i privatnim organizacijama.

Mobilizacija lokalnih i regionalnih učesnika

- vlade treba da uključe regionalne i lokalne vlasti i lokalno civilno društvo u osmišljavanje, implementaciju, praćenje i reviziju nacionalnih strateških okvira prema potrebi;
- vlade treba da ohrabre regionalne i lokalne vlasti da razviju ili ažuriraju svoje lokalne planove akcije ili desegregacije ili strateške okvire Roma za jednakost, inkluziju i učešće. Ti lokalni planovi ili strateški okviri bi trebalo, u mjeri u kojoj je to moguće, da uključuju mjere, početne vrijednosti, mjerila, mjerljive ciljeve i raspodjelu sredstava;
- vlade treba da obezbijede saradnju centralnih i lokalnih vlasti u osmišljavanju i implementaciji projekata EU relevantnih za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije Roma, kako bi se obezbijedila ravnopravnost, inkluzija i učešće Roma. Fondove EU treba bolje

usmjeriti kako bi se došlo do lokalnog nivoa i direktno ih usmjeriti na romske zajednice, i romske organizacije civilnog društva, kad god je to moguće;

- vlade treba da promovišu inkluzivnost i raznolikost kroz odgovarajuće mjere, kao što je pozitivna akcija za obezbjeđivanje jednakog pristupa zapošljavanju za Rome u javnim institucijama na lokalnom i regionalnom nivou. Pozitivna mjera određenog postotka kandidata koji ispunjavaju kriterijume za pripadnost RE zajednici imaće prednost;
- vlade treba da promovišu osnaživanje i prepoznaju zastupljenost Romkinja i Roma na lokalnom nivou.

PRIMJERI DOBRE PRAKSE

Hrvatska

U skladu s odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Romi učestvuju u radu Vijeća za nacionalne manjine. Pri Vladi Republike Hrvatske postoji i Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina osnovan **Zakonom o Vladi Republike Hrvatske**.

Misija Ureda je učinkovita i podrazumijeva koordinisano sistemsko sprovođenje nacionalnih programa, planova, strategija, akcijskih planova, Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, te međunarodnih dokumenata, kao i osvještavanje javnosti i sprečavanje zločina iz mržnje, koji imaju cilj da poboljšaju zaštitu ljudskih prava i prava nacionalnih manjina.

Prethodno pomenutim zakonom uređeno je da Uredom upravlja ravnatelj, kojeg imenuje Vlada, na predlog predsjednika Vlade, po prethodno sprovedenom javnom konkursu. Od 2018. Hrvatska ima visokoobrazovanog i iskusnog romskog direktora Ureda za ljudska prava i prava manjina.

Pored ovoga, u Hrvatskoj postoji i Savjet za nacionalne manjine. To je autonomno tijelo osnovano na osnovu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koji je donio Hrvatski sabor 2002, i osnovan je s ciljem što učinkovitijeg učestvovanja nacionalnih manjina u javnom životu Republike Hrvatske, posebno u domenu razmatranja i predlaganja uređivanja i rješavanja pitanja

u vezi s ostvarivanjem i zaštitom prava i sloboda nacionalnih manjina. Savjet je krovno tijelo nacionalnih manjina na državnom nivou, koje povezuje institucije i interese nacionalnih manjina na državnom nivou. Bavi se sveobuhvatnom manjinskom problematikom u okviru Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i svih ostalih zakona koji se tiču nacionalnih manjina. Ovaj Savjet ima pravo da Saboru i Vladi predlaže rasprave o pitanjima koje smatra važnim, posebno oko sprovođenja Ustavnog zakona i posebnih zakona kojima su uređena prava nacionalnih manjina. Takođe ima pravo davanja mišljenja i predloga o programima javnih radijskih i televizijskih stanica, kao i predloge za preduzimanje privrednih, socijalnih i drugih mjera na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim pripadnicima nacionalnih manjina, kako bi se očuvalo njihovo postojanje na tim područjima. Nadalje, Savjet ima pravo da od tijela državne vlasti, lokalne i regionalne samouprave traži i dobije potrebne podatke i izvještaje. Predviđeno je da Savjet saraduje i s tijelima međunarodnih organizacija i institucija koje se bave pitanjima nacionalnih manjina, te s nadležnim tijelima u državama matičnih naroda pripadnika nacionalnih manjina koji žive u Hrvatskoj.

U Savjetu postoje tri vrste zastupljenosti. U Savjet automatski ulaze saborski zastupnici nacionalnih manjina. Druga grupa, koja broji pet članova, jesu predstavnici nacionalnih manjina iz stručnih, kulturnih, vjerskih i naučnih redova i predstavnika manjinskih organizacija, a koje imenuje Vlada RH na predlog organizacija, pravnih osoba i građana koji pripadaju nacionalnim manjinama. Oni imaju dvostruki legitimitet, jer su predloženi od svojih manjinskih organizacija, a potvrđeni od Vlade, dakle od većinskog dijela. Treća grupa su predstavnici iz Vijeća za nacionalne manjine, koje broji sedam članova.

Funkcionisanje ove dvije kancelarije (institucije) pruža spektar mogućnosti za učešće manjina u procesima donošenja odluka. Obje su finansijski podržane od strane Vlade Hrvatske, uživaju njenu veliku pažnju i igraju ozbiljnu ulogu u integraciji manjina na nacionalnom i regionalnom nivou. Iako i jedni i drugi imaju različit pristup i pripadaju različitim sferama, može se uočiti redovno planiranje, redovno izvještavanje, učešće građana, transparentnost, finansijska nezavisnost, konsultacije, pažnja Vlade, stručni prijedlozi Vladi i mnogi drugi važni elementi koji vode ka godišnjim rezultatima kao što su stipendije, projekti, programi, kulturni događaji, međunarodno priznanje i sl.

Pored njihovog uključivanja u Ustavom ovlašćeni Komitet za odnose među zajednicama i (u novije vrijeme) u Agenciju za ostvarivanje prava zajednica osnovanu Zakonom o unapređenju i zaštiti prava pripadnika zajednica Roma u Sjevernoj Makedoniji, koja čini manje od 20% stanovništva, učestvuje u tri tijela specifična za Rome:

1. Nacionalno koordinaciono tijelo;
2. Jedinica za implementaciju Strategije i Nacionalne strategije integracije Roma pri Ministarstvu rada i socijalne politike; i
3. Imenovani savjetnik premijera za romsku politiku. Ranije je postojao Kabinet ministra bez portfelja i nacionalnog koordinatora za Dekadu inkluzije Roma i Strategiju za Rome.

Cjelokupna odgovornost za učešće Roma u procesima odlučivanja leži na Ministarstvu rada (Jedinica za romsku strategiju).

Nacionalno koordinaciono tijelo formirano je 2005. godine kako bi okupilo predstavnike nadležnih ministarstava i drugih državnih institucija zajedno sa predstavnicima nevladinih organizacija, radi nadgledanja implementacije Nacionalnih akcionih planova usvojenih u okviru Nacionalne strategije za integraciju Roma. Nije poznato da li ovo koordinaciono tijelo i dalje funkcionira nakon promjena u Vladi.

Dobra praksa koju treba slijediti je **lokalni pristup**. Gotovo svaki grad u zemlji je razvio posebne lokalne romske akcione planove, osmišljene u bliskoj saradnji sa romskim civilnim društvom, Vladom i međunarodnim organizacijama. Lokalni akcioni planovi Roma integrisani su u lokalno planiranje opština i njihovo finansiranje, implementacija, praćenje i evaluacija planirani su u koordinaciji sa Vladom i nevladinim organizacijama.

Još jedna dobra praksa koju treba slijediti jesu **lokalni referenti za inkluziju Roma**, ranije poznati kao Romski informativni centri. Referenti su Romi koji su službenici Ministarstva rada u njihovim lokalnim kancelarijama. Njihova odgovornost je da direktno premoste barijere u komunikaciji između romskih zajednica i Ministarstva. Plaća ih Ministarstvo i zaduženi su da olakšaju implementaciju lokalnih akcionih planova za Rome, podrže rad Ministarstva na lokalnom nivou i iznesu pitanja od značaja za Rome pred relevantne institucije.

