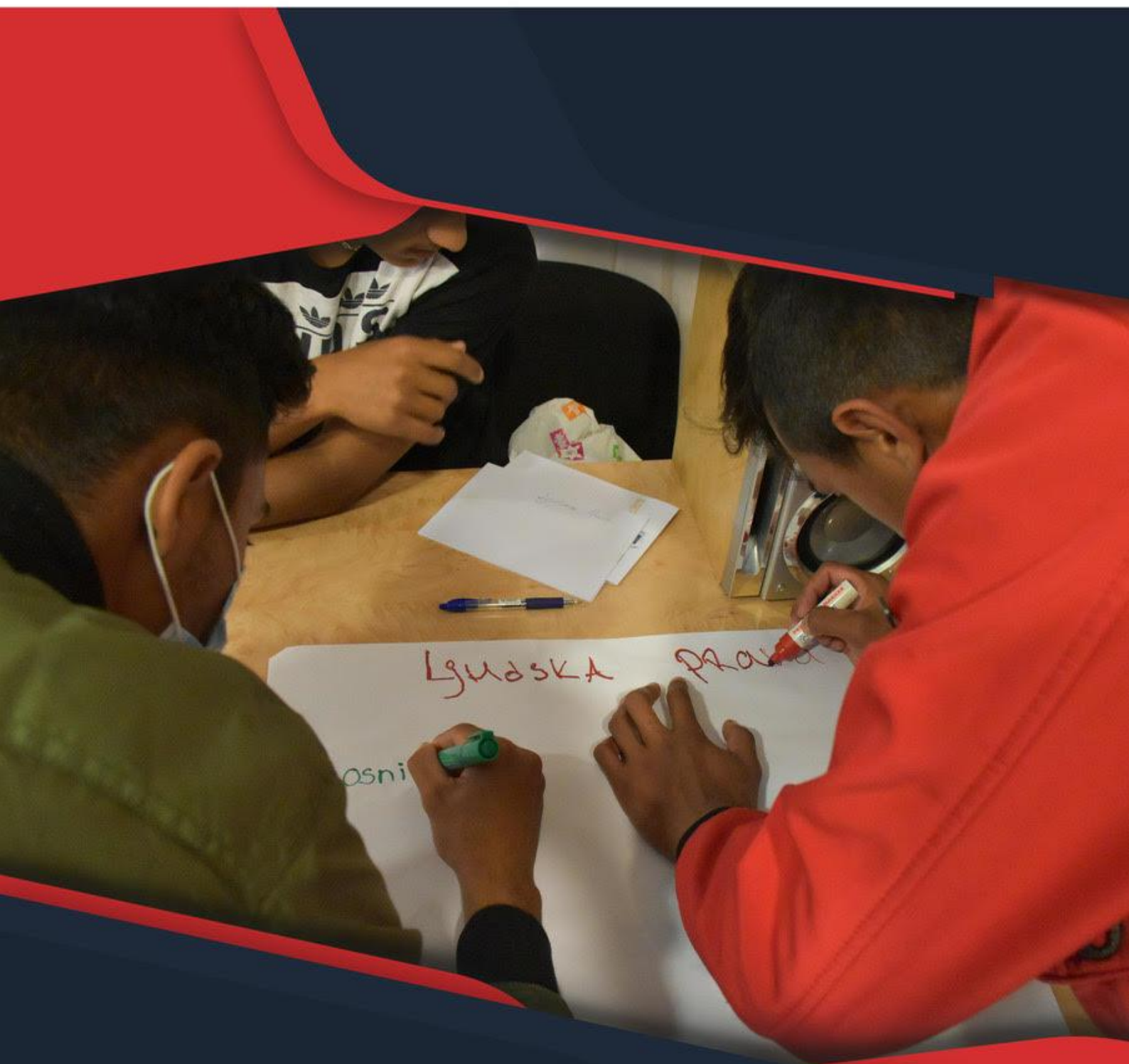




Kako do bolje zaštite ljudskih prava Roma i Egipćana u Crnoj Gori?

Priručnik za izgradnju kapaciteta za organizacije civilnog društva

Sadržaj

Sadržaj.....	2
1. Uvod	3
2. Šta su ljudska prava i koji je pravni okvir za njihovu zaštitu u Crnoj Gori?	4
2.1. Međunarodni okvir za zaštitu ljudskih prava	4
2.1.1. Univerzalni sistem zaštite ljudskih prava	5
2.1.2. Regionalni sistem zaštite ljudskih prava	6
2.1.3. Obaveze država u pogledu zaštite ljudskih prava	9
2.2. Domaći okvir za zaštitu ljudskih prava	13
2.2.1. Ustav Crne Gore	13
2.2.3. Strateška dokumenta	15
2.3. Postupci za zaštitu ljudskih prava Roma i Egipćana	15
2.3.1. Sudski postupci i upravni postupak	15
2.3.2. Pritužbe Zaštitniku ljudskih prava i sloboda i organima za kontrolu rada policije	16
3. Kako prikupljamo podatke o povredama ljudskih prava?	17
3.2. Različite metode za prikupljanje podataka o povredama ljudskih prava	20
3.2.1. Intervjui sa žrtvama i svjedocima kršenja ljudskih prava	20
3.2.2. Statistički podaci	21
3.2.3. Situaciono testiranje	22
3.2.4. Korišćenje podataka iz izvještaja nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava ili izvještaja državnih organa	23
3.2.5. Budžetska analiza ljudskih prava	24
4. Zaključak	25

1. Uvod

Priručnik pred vama je namijenjen aktivistima i aktivistkinjama koji se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava Roma¹ i Egipćana u Crnoj Gori.

Cilj je da posluži svima koji se bave zaštitom ljudskih prava, kako pravnicima, tako i onima koji to nijesu, dakle, svima koji se u svom radu susreću sa brojnim problemima romske i egipćanske zajednice u ostvarivanju ljudskih prava.

Priručnik je pisan kao uputstvo za postupanje u konkretnim situacijama koje se mogu pojaviti u radu na zaštiti prava ovih ugroženih grupa. U njemu se, prije svega, govori o tome šta su to ljudska prava, kojim dokumentima su propisana i kako se mogu zaštititi.

U prvom dijelu je predstavljen pravni i strateški okvir za zaštitu prava Roma i Egipćana u Crnoj Gori, koji uključuje međunarodni okvir, odnosno standarde Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope, kao i domaće propise i strateške dokumente.

U drugom dijelu, priručnik se bavi praktičnim pitanjima aktivističkog rada u zajednici, koja se tiču prikupljanja podataka o kršenjima ljudskih prava, dokumentovanja kršenja prava i izvještavanja o tome. U priručniku su dati i prikazi nekoliko slučajeva koji mogu da podstaknu na pokretanje postupaka pred domaćim i međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava.

Priručnik je pripremila Akcija za ljudska prava (*Human Rights Action* – HRA) uz podršku međunarodne organizacije Help – *Hilfe für Selbsthilfe*, u okviru projekta „Nevladine organizacije u akciji promocije i zaštite ljudskih prava Roma i Egipćana u Crnoj Gori“.

Autor priručnika je Danilo Ćurčić, koordinator programa Inicijative A 11, nevladine organizacije koja se bavi zaštitom ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji. Danilo ima značajno iskustvo u obukama aktivista nevladinih organizacija Roma i Egipćana. Urednica priručnika je Tea Gorjanc Prelević, izvršna direktorka HRA.

¹ Svi izrazi upotrijebljeni u ovom priručniku, kojima su označeni položaji, profesije, odnosno zanimanja, a koji su izraženi u gramatičkom muškom rodu, podrazumijevaju i muški i ženski rod osoba na koje se odnose.

2. Šta su ljudska prava i koji je pravni okvir za njihovu zaštitu u Crnoj Gori?

Kad god se povede razgovor o pravima Roma ili Egipćana u bilo kojoj zemlji koja je nastala na tlu bivše Jugoslavije, pa i u nekim drugim evropskim zemljama, po pravilu se dolazi do zaključka da se za ostvarivanje ljudskih prava ove grupe mora raditi na „jačanju političke volje“ za tako nečim. Iako je tačno da od političke volje predstavnika vlasti u praksi mnogo toga zavisi, važno je razumjeti da sve evropske države, kao i druge države u svijetu, članice Ujedinjenih nacija, imaju određene obaveze koje ne zavise od političke volje onih na vlasti. Radi se o obavezama država da poštuju osnovna prava svih ljudi koji se nađu na njihovoj teritoriji, a koje su države dužne da poštuju zato što su dio međunarodnog pravnog poretka i prihvatile su međunarodne ugovore o ljudskim pravima. Ta osnovna prava, koja su propisana ovim međunarodnim ugovorima, nazivaju se ljudskim pravima.

Ljudska prava pripadaju svakom ljudskom biću pojedinačno, bez obzira na uzrast, pol, etničku, nacionalnu, vjersku ili drugu pripadnost, političko opredjeljenje, imovinski položaj ili drugi status. Ta prava su, na primjer, pravo na život, pravo na slobodu izražavanja, na slobodu mirnog okupljanja, na slobodu vjeroispovijesti, zabrana mučenja, zabrana ropstva, zabrana diskriminacije, itd. Sa druge strane, prava koja Romi i Egipćani ostvaruju u zajednici sa svojim sunarodnicima, kao pripadnici romske i egipćanske nacionalne manjine, nazivaju se manjinskim pravima, i takva prava su najčešće kolektivna prava, njih uživa zajednica kao takva, odnosno pripadnici i pripadnice te zajednice zato što joj pripadaju. Kolektivna prava su, na primjer, pravo na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi, pravo na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika, pravo na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje prava manjina, zabrana nasilne asimilacije (uvođenja u drugu zajednicu), i sl.

Ljudska prava ljudi koji se nalaze u nadležnosti Crne Gore, garantovana su međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, Ustavom Crne Gore i domaćim zakonima i podzakonskim aktima. Međunarodni ugovori se mogu podijeliti na one koji su nastali pod okriljem Ujedinjenih nacija (UN), i na one koji su nastali pod okriljem Savjeta Evrope, odnosno na regionalne i univerzalne ugovore.

U nastavku govorimo detaljnije o međunarodnom i domaćem pravnom okviru za zaštitu ljudskih prava u Crnoj Gori.

2.1. Međunarodni okvir za zaštitu ljudskih prava

Međunarodni okvir za zaštitu ljudskih prava može se podijeliti na univerzalni sistem zaštite ljudskih prava koji je nastao pod okriljem UN i regionalni sistem zaštite ljudskih prava, nastao pod okriljem Savjeta Evrope. Crna Gora je članica obje ove međunarodne organizacije.

2.1.1. Univerzalni sistem zaštite ljudskih prava

Sistem zaštite ljudskih prava nastao pod okriljem UN počeo je da se razvija od Drugog svjetskog rata i njegov razvoj traje i danas. Najvažniji dokument kojim su proklamovana ljudska prava je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, usvojena 1948. godine, koja u prvom članu propisuje:

„Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima.“

Kasnije su obaveze za države, odnosno ljudska prava za pojedince, razrađene međunarodnim ugovorima nastalim pod okriljem UN. Ovi međunarodni ugovori čine osnovu onoga što se naziva međunarodnim pravom ljudskih prava. To su sledeći ugovori:

- Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (21. decembar 1965.)
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (16. decembar 1966.)
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (16. decembar 1966.)
- Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (18. decembar 1979.)
- Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (10. decembar 1984.)
- Konvencija o pravima djeteta (20. novembar 1989.)
- Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (18. decembar 1990.)
- Međunarodna konvencija o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka (20. decembar 2006.)
- Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (13. decembar 2006.)

Da bi ovi ugovori postali dio domaćeg pravnog poretka, potrebno je da prođu kroz postupak ratifikacije, odnosno potvrđivanja u Skupštini Crne Gore. Svi navedeni ugovori, osim Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, ratifikovani su i dio su pravnog poretka Crne Gore.

Ovo znači da su prava koja su garantovana ovim ugovorima, istovremeno i prava koja imaju svi ljudi koji su građani Crne Gore, ali i svi stranci koji se nađu u nadležnosti državnih organa Crne Gore. Prema članu 9 Ustava Crne Gore „potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšte prihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva“.

Zbog toga je moguće i neposredno se pozivati na međunarodne ugovore u cilju zaštite ljudskih prava u Crnoj Gori, onda kada neka od tih prava domaćim zakonima nijesu garantovana, ili kada su propisana tako da pružaju manji nivo prava od onoga koji je garantovan međunarodnim ugovorima.

Iako su sva ljudska prava neodvojiva i ne postoji njihova hijerarhija, zbog prirode onoga što se njima garantuje, neki od gorenavedenih međunarodnih ugovora se smatraju važnijim od drugih. Tako, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima imaju najveći značaj u sistemu zaštite ljudskih prava koji je uspostavljen pod okriljem UN.

Građanska i politička prava su sledeća: pravo na život, pravo na zabranu torture (mučenja), nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zabrana ropstva, sloboda i bezbjednost ličnosti, zabrana dužničkog ropstva, sloboda kretanja i izbora mjesta boravka, pravo na pravično suđenje i odlučivanje nadležnog, nezavisnog i nepristrasnog suda, zabrana miješanja u privatan i porodičan život, itd.

Ekonomska, socijalna i kulturna prava su: pravo na rad i na pravične uslove rada, pravo na sindikalno organizovanje, pravo na štrajk, pravo na socijalno obezbjeđenje, uključujući tu i socijalno osiguranje, pravo na obrazovanje, pravo na adekvatan životni standard, uključujući i pravo na adekvatno stanovanje, pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje može da se postigne, pravo na učešće u kulturnom životu, na korišćenje dostignuća nauke i njihovu primjenu itd.

Najčešće se u pogledu klasifikacije prava, radi njihovog lakšeg razumijevanja govori o takozvanim pozitivnim i negativnim pravima, gdje su negativna ona prava gdje su državni organi dužni da se uzdrže od određenog miješanja u slobode pojedinca (sloboda kretanja, primjera radi). S druge strane, pozitivna su ona prava koja nameću obavezu državi da nešto preduzme kako bi se prava ostvarila (na primjer, pravo na adekvatno stanovanje koje se ostvaruje izgradnjom socijalnih stanova).

2.1.2. Regionalni sistem zaštite ljudskih prava

Najznačajniji regionalni sistem zaštite ljudskih prava na svijetu je nastao u Evropi, pod okriljem Savjeta Evrope, međunarodne organizacije čija je Crna Gora članica od 11. maja 2007. godine.

Savjet Evrope ima nekoliko tijela koja su značajna za zaštitu ljudskih prava, od kojih je najznačajnije Evropski sud za ljudska prava. To je poseban međunarodni sud, koji se bavi zaštitom prava koja su sadržana u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovaj sud ima sjedište u Strazburu i poslednji je mehanizam koji može koristiti svaka osoba kojoj neka od država članica Savjeta Evrope povrijedi prava garantovana pomenutom Konvencijom. Međutim, obraćanje ovom sudu je moguće tek kada se iscrpe sva raspoloživa pravna sredstva u Crnoj Gori, a što uključuje, po pravilu i ustavnu žalbu.

Predstavka protiv države se podnosi Evropskom sudu za ljudska prava na formularu na crnogorskom jeziku, koji je dostupan na internet stranici Suda:

<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/mne&c=>

Od ovog Suda se može zahtijevati da dosudi i naknadu štete koja je nastala usled povrede prava.

Pored Evropskog suda za ljudska prava, mehanizmi zaštite ljudskih prava u okviru ovog regionalnog sistema su i Komesar za ljudska prava, koji se bavi promocijom i unapređenjem ljudskih prava u zemljama članicama Savjeta Evrope, zatim Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (eng. *European Commission against Racism and Intolerance* – ECRI), koja je nezavisno ekspertsko tijelo koje se stara da države članice Savjeta Evrope efikasno sprovedu borbu protiv rasizma i netolerancije. Ovo tijelo sprovodi posjete zemljama članicama, i objavljuje izvještaje o stanju u ovoj oblasti sa preporukama koje države moraju da sprovedu u procesu monitoringa. Prilikom posjeta državama članicama, pa tako i Crnoj Gori, delegacija ECRI je na sastanke pozivala i nevladine organizacije koje se bave zaštitom prava Roma i Egipćana.

Takođe, za kolektivna prava Roma i Egipćana, ona koja se nazivaju manjinskim pravima, važne mehanizme zaštite pruža Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, koja obavezuje države da pripadnicima nacionalnih manjina pruže jednaku zaštitu pred zakonom, kao i da stvaraju uslove kako bi oni bili u prilici da očuvaju i razvijaju svoju kulturu, jezik, tradiciju i identitet. Kako bi se pratilo na koji način države ispunjavaju ove svoje obaveze, osnovan je i Savjetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina koji po prijemu informacija o sprovođenju obaveza iz Konvencije usvaja izvještaje i daje preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti. Komitet može da kontaktira i nevladine organizacije prilikom prikupljanja podataka o tome kako država sprovodi svoje obaveze, a i one mu se mogu obratiti i dostaviti podatke.

Detaljnije informacije o radu Savjetodavnog komiteta dostupne su na sledećem sajtu:

<https://www.coe.int/en/web/minorities/advisory-committee>

Pored ove Konvencije, u okviru Savjeta Evrope postoji i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, koja predstavlja doprinos održavanju, razvoju i zaštiti regionalnih i manjinskih jezika. Države su dužne da dostavljaju periodične izvještaje o primjeni Povelje, koje razmatra Komitet eksperata, koji za provjeru načina na koji države sprovedu svoje obaveze može konsultovati i nevladine organizacije. Po prijemu svih relevantnih informacija, Komitet eksperata donosi izvještaj u kom daje preporuke za unapređenje primjene Povelje.

Detaljnije informacije o radu Komiteta eksperata koji se bavi Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima dostupne su na sledećem sajtu:

<https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/committee-of-experts>

Na kraju, postoji i Evropski komitet za socijalna prava, koji ima mandat da nadzire kako države članice primenjuju međunarodni ugovor pod nazivom Revidirana evropska socijalna povelja, koju je ratifikovala i Crna Gora. Države o primjeni tog ugovora podnose izvještaje Evropskom komitetu za socijalna prava, a nevladine organizacije takođe mogu da dostave svoje komentare na državne izvještaje.

Detaljnije informacije o radu Evropskog komiteta za socijalna prava, dostupne su na sledećem sajtu:

<https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/european-committee-of-social-rights>

Romi u Beogradu stigli do vode preko Evropskog suda za ljudska prava

Tokom prvog talasa korona virusa, mnoga romska naselja u Srbiji nijesu imala nikakvu podršku ni pomoć od države, a situacija je posebno bila teška u onim naseljima u kojima žive raseljeni sa Kosova, čija naselja, po pravilu, imaju lošiju infrastrukturu. Tako je naselje Čukarička šuma u Beogradu, u kome stanuje preko 300 Roma i Romkinja, bilo bez pijaće vode. U uslovima kada se širenje korona virusa sprječava upravo pranjem ruku i redovnim održavanjem higijene, koja stanovnicima ovog naselja nije bila dostupna zbog toga što nijesu imali vodu, oni su bili primorani da za vodu odlaze na javne česme u neposrednoj blizini naselja. Kada je u Srbiji uvedena zabrana kretanja radi sprječavanja širenja virusa, stanovnici i stanovnice ovog naselja nijesu bili u mogućnosti ni da odu po vodu. Njihova obraćanja opštinskoj upravi i molbe za rješavanje problema sa kojim su se suočili ostali su bez odgovora. Zbog toga je jedna organizacija civilnog društva za njih pokrenula postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava kojim je tražila da ovaj sud izrekne privremenu mjeru kojom će zahtijevati od države da se riješi problem snabijevanja vodom, sve zbog opasnosti od povrede prava koja su garantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Po podnošenju zahtjeva za izricanje privremene mjere, a u nemogućnosti da se obrate sudovima koji nijesu radili u punom kapacitetu, niti da stignu do nekoga iz opštinske uprave, Evropski sud za ljudska prava je pokrenuo postupak i zahtijevao od države da pruži odgovore na to kako preduzima mjere da zaštiti prava stanovnika ovog naselja.

Nakon nekog vremena i dodatnih pojašnjenja koja je država pružila, organizacija koja je zastupala ovu grupu Roma i Romkinja u medijima je objavila informaciju o tome da je Evropski sud za ljudska prava pokrenuo postupak protiv Srbije, da bi nedugo nakon toga vodovod

dovezao cistijernu sa vodom u ovo naselje, prvi put od 1999. godine. Iako je na kraju Sud odbio zahtjev za izricanje privremene mjere, jer nije našao da je bilo izvjesno da bi do povrede prava garantovanih Konvencijom došlo ako se ne bi obezbijedila voda u ovom naselju, ipak je i samo obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava, uz pomoć medija, dovelo do željenog rezultata.

2.1.3. Obaveze država u pogledu zaštite ljudskih prava

Priroda obaveza država u pogledu zaštite ljudskih prava može biti različita. U nekim slučajevima, države su obavezne da odmah po ratifikaciji određenog ugovora ispune sve obaveze, odnosno garantuju sva prava koja su sadržana u ugovorima, dok u drugim postoji obaveza postepenog ispunjavanja preuzetih obaveza.

Primjer za prvi slučaj je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji propisuje na primjer, apsolutnu zabranu mučenja i ropstva, gde samom ratifikacijom ovog ugovora dolazi do sledeće obaveze, navedene u čl. 2 stav 1 Pakta:

*„Države ugovornice ovog Pakta obavezuju se da **poštuju i da zajamče prava priznata u ovom paktu svim pojedincima** koji se nalaze na njihovoj teritoriji i potpadaju pod njihovu vlast bez ikakvog razlikovanja, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili svakog drugog ubjeđenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugog statusa“.*

Sa druge strane, o postepenom ostvarivanju ljudskih prava govori se u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji propisuje pravo na rad i na adekvatan životni standard. Član 2 stav 1 ovog Pakta propisuje sledeće:

*„Svaka država članica ovog pakta obavezuje se da i pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, naročito na ekonomskom i tehničkom polju, a **koristeći u najvećoj mogućoj mjeri svoje raspoložive izvore, preduzima korake kako bi se postepeno postiglo puno ostvarenje prava priznatih u ovom paktu** svim odgovarajućim sredstvima, posebno uključujući donošenje zakonodavnih mjera“.*

U svakom slučaju, obaveze države u pogledu poštovanja ljudskih prava (i građanskih i političkih i ekonomskih, socijalnih i kulturnih) se mogu podijeliti na tri cjeline:

Obaveze države u ostvarivanju ljudskih prava



2.1.4. Mehanizmi zaštite prava – primjena obaveze države da poštuje ljudska prava

Da bi se osiguralo da države primjenjuju obaveze koje su prihvatile da će sprovoditi onog trenutka kada su ratifikovale određeni međunarodni ugovor, uspostavljeni su različiti mehanizmi zaštite prava. Ovi mehanizmi mogu se podijeliti na:

- mehanizme uspostavljene samim međunarodnim ugovorima (komiteti);
- mehanizme uspostavljene Poveljom UN (Savjet za ljudska prava i posebne procedure).

Mehanizmi uspostavljeni međunarodnim ugovorima su posebni komiteti koji se bave nadzorom nad tim kako države ispunjavaju svoje obaveze. Tako, postoji Komitet za ljudska prava, uspostavljen Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima koji se bavi zaštitom (samo) građanskih i političkih prava. Tu su i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, koji se bavi primjenom ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, Komitet za prava djeteta, koji se bavi dječijim pravima, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, Komitet protiv mučenja i sl. Koliko ima međunarodnih ugovora kojima su garantovana specifična ljudska prava, toliko ima i komiteta koji provjeravaju kako države primjenjuju svoje obaveze.

Neki od ovih komiteta mogu da primaju pojedinačne predstavke u slučajevima da i po iscrpljivanju svih raspoloživih domaćih pravnih lijekova pojedinci ne uspiju da zaštite svoja prava. U slučaju Crne Gore, važno je napomenuti da pojedinci mogu da podnose ovakve predstavke komitetima koji se staraju o sprovođenju: Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Konvencije o pravima djeteta, Međunarodne konvencije o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka i Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

Zaštita Roma u Danilovgradu pred Komitetom protiv torture

Dana 14. aprila 1995. godine policija u Danilovgradu primila je prijavu da su dva romska maloljetnika silovala maloljetnu djevojku koja nije bila Romkinja. U odgovoru na ovaj događaj, policija je otišla u naselje Božova Glavica, pretresla određeni broj kuća i odvela u pritvor sve mlade Rome koji su bili prisutni u tom trenutku. Već sutradan, nakon priznanja silovanja koje je bilo iznuđeno od strane policije, policijski službenici su prvo rekli stanovnicima ovog naselja da napuste grad jer im niko ne može garantovati bezbjednost, da bi nakon toga grupa neroma ušla u ovo naselje i počela da ga demolira, paleći i rušeći sve pred sobom. Sve vrijeme dok je trajao ovaj pogrom, policijski službenici koji su bili prisutni nijesu reagovali da spriječe nasilje, a kasnija istraga nije bila djelotvorna. Romi koji su živjeli u Danilovgradu napustili su ovaj grad, a ostaci naselja su uklonjeni tako da nijesu ostali ni tragovi da su Romi nekada tu živjeli.

Posle neuspješnih pokušaja da ostvare zaštitu svojih prava pred domaćim sudovima, neki od stanovnika ovog naselja podnijeli su predstavku Komitetu protiv torture, protiv tada Savezne Republike Jugoslavije zbog povreda prava koja im pripadaju prema Konvenciji.

Komitet je posle utvrđivanja svih činjenica u ovom slučaju utvrdio da je došlo do povrede prava Roma koji su živjeli u ovom naselju i naložio državi da sprovede djelotvornu istragu o incidentu u kom im je spaljeno naselje u kom su živjeli, da krivično goni i kazni odgovorne, kao i da oštećenim Romima obezbijedi naknadu štete.

Prevod odluke Komiteta dostupan je ovdje:

http://www.hlc-rdc.org/images/stories/pdf/Prava_manjina_Crne_Gore/Danilovgrad.pdf

Sa druge strane, mehanizmi uspostavljeni Poveljom UN drugačije funkcionišu. Od ovih mehanizama, najvažniji je Savjet za ljudska prava. To je tijelo u kom se nalazi 47 zemalja članica koje ima širok mandat i ne bavi se specifičnim pitanjima kao komiteti već poštovanjem i unapređenjem ljudskih prava uopšte, nezvezano od toga da li su određene države potpisale i ratifikovale neki međunarodni ugovor. Ovo tijelo je uspostavljeno 2006. godine u sklopu reforme sistema UN koja je imala za cilja da unaprijedi mehanizme zaštite ljudskih prava koje ostvaruje ova organizacija. Kao najvažniji instrument u tome, koristi se Univerzalni periodični pregled (eng. *Universal periodic review* – UPR), gdje svaka država podnosi izvještaj o sprovođenju ljudskih prava, dok joj druge daju preporuke kako da unaprijedi zaštitu prava. U ovom procesu je posebno važno učešće organizacija civilnog društva, koje svojim izvještajima i informacijama „sa terena“ mogu da usmjerne diskusiju u pravcu bolje zaštite ljudskih prava onih koje zastupaju i da dobiju preporuke na osnovu kojih kasnije mogu da promijene u postupanju države prema grupama koje zastupaju. Po pravilu, kroz ovaj proces države članice UN prolaze svake pete godine.

Pored toga, „posebne procedure“ su generički pojam koji obuhvata sve radne grupe, pojedinačne eksperte i izvjestioce koji imaju usko specijalizovane mandate za zaštitu i unapređenje određenog ljudskog prava, prava neke grupe lica ili prava na određenoj teritoriji. Tako postoji radna grupa koje se bavi pravima ljudi afričkog porijekla, diskriminacijom žena i djevojčica, specijalni izvjestioci za ljudska prava u Iranu, Siriji, Eritreji ili Bjelorusiji, kao zemljama u kojima postoji povećan rizik od sistematskog kršenja ljudskih prava. Pored toga, tu su i specijalni izvjestioci koji imaju mandat vezan za određeno pravo, pa tako postoje specijalni izvestilac za pravo na slobodu okupljanja, za pravo na zdravlje, specijalni izvestilac o mučenju i o pravu na adekvatno stanovanje. Ovi specijalni izvjestioci dva puta godišnje izvještavaju Generalnu skupštinu UN o stanju u oblasti kojom se bave, a izvještavaju i Savjet za ljudska prava o stanju prava u određenim zemljama. To se radi kroz godišnje izvještaje, koji sadrže tumačenja određenog prava, nalaze o ostvarivanju prava u određenoj državi i preporuke za unapređenje zaštite prava. Pored toga, i nevladine organizacije i aktivisti samostalno mogu da se obrate ovim izvjestiocima molbom da se uključe u rješavanje nekog

problema u državi.² Specijalni izvjestioci onda mogu da postave pitanja državnim vlastima i da zatraže da im oni odgovore u određenom roku. Iz pitanja koja specijalni izvestilac uputi državi je već očigledno u čemu je problem, tako da državni organi mogu da razumiju u kom pravcu se od njih očekuje da djeluju da zaštite ljudska prava.³

Primjeri korišćenja mehanizama zaštite prava u okviru UN

Specijalna izvestiteljka za pravo na adekvatno stanovanje posjetila je Srbiju 2016. godine kako bi se uvjerila na koji način se sprovode obaveze koje Srbija ima u pogledu poštovanja prava na adekvatno stanovanje. Do posjete je došlo nakon poziva koji su dolazili od strane organizacija civilnog društva, posebno zbog brojnih prinudnih iseljenja neformalnih romskih naselja u Beogradu, koja su sprovedena u periodu od ranih 2000. godina, pa naknadno od 2009. do 2012. godine, kada je preko 3000 Roma i Romkinja izgubilo svoje kuće i ostalo na ulici ili je smješteno u tzv. kontejnerskim naseljima, bez adekvatne infrastrukture i mogućnosti zaposlenja za njihove stanovnike. Tokom posjete specijalna izvestiteljka razgovarala je sa brojnim organizacijama civilnog društva koje su predstavile podatke i dale svoje viđenje situacije u Srbiji, da bi nakon toga posjetila nekoliko neformalnih naselja, kolektivnih centara i ustanova socijalne zaštite gdje se lično uvjerila u neke od problema. Na kraju, specijalna izvestiteljka razgovarala je sa brojnim institucijama, od predsjednika skupštine, preko ministara, gradonačelnika i drugih, kako bi uvidjela kakvo je njihovo viđenje situacije u pogledu poštovanja prava na adekvatno stanovanje.

Po prikupljanju svih činjenica, specijalna izvestiteljka je dala preliminarne nalaze o stanju u oblasti prava na adekvatno stanovanje da bi nakon toga objavila i izvještaj o tome kako Srbija poštuje pravo na adekvatno stanovanje i preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti. Ove preporuke i danas služe kao smjernice onim organizacijama koje se bave zaštitom prava Roma u njihovim razgovorima i ukazivanjima da je neophodna bolja zaštita prava na stanovanje.

Izvještaj specijalne izvestiteljke dostupan je ovdje: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/037/37/PDF/G1603737.pdf?OpenElement>

Četrnaest nevladinih organizacija iz Crne Gore je 2014. godine zajednički izradilo i podnijelo alternativni izvještaj Komitetu UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava o tome kako je njihova država primjenjivala obaveze iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESK).⁴ Taj alternativni izvještaj je na preko 77 stranica sadržao mnoštvo

²Akcija za ljudska prava koristi ovaj mehanizam. Vidi „Pismo specijalnim izvjestiocima UN za ljudska prava“, od 24.03.2020, dostupno na: <http://www.hraccion.org/2020/03/24/pismo-specijalnim-izvjestiocima-un-za-ljudska-prava/> i „O prijavama policijske torture u istrazi ‘bombaških napada’ obaviješten specijalni izvestilac za torturu Ujedinjenih nacija“, 29.07.2020, dostupno na: <http://www.hraccion.org/2020/07/29/o-prijavama-policijske-torture-u-istrazi-bombaskih-napada-obavijesten-specijalni-izvestilac-za-torturu-ujedinjenih-nacija/>

³Vidi „Pismo specijalnih izvestilaca UN Vladi Crne Gore“, 08.07.2020, dostupno na: <http://www.hraccion.org/2020/07/08/pismo-specijalnih-izvestilaca-un-vladi-crne-gore/>

⁴ Vidi „Predstavljen alternativni izvještaj 14 crnogorskih nevladinih organizacija podnijet Komitetu UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava“, 17.10.2014, dostupno na:

informacija o problemima u primjeni ekonomskih i socijalnih prava koje crnogorska Vlada nije uključila u zvanični izvještaj. U izvještaju je posebno istaknuto da se Romi i Egipćani teže uključuju na tržište rada zbog diskriminacije, nedovoljnih kvalifikacija i nedostatka ličnih dokumenata, da se njihovo ostvarivanje prava na adekvatan životni standard ne poštuje u neformalnim naseljima bez osnovne infrastrukture neophodne za zdravlje, sanitaciju, komfor i ishranu; da Romi i Egipćani bez ličnih dokumenata ne mogu da pristupe zdravstvenom sistemu, da posebno zabrinjava visoka stopa napuštanja škole kod djece, naročito među djevojčicama, kao i segregacija u obrazovanju i niski obrazovni rezultati; da od svih pripadnika manjinskih naroda jedino za Rome nije obezbijeđen niži izborni cenzus, itd. Cjelokupni izvještaj NVO, koji je sadržao i preko 100 preporuka, dostupan je ovdje:

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MNE/INT_CESCR_ICO_MNE_18509_E.pdf

Komitet je pored zvaničnog izvještaja države uzeo u obzir i izvještaj koji su dostavile NVO, uvažio znatan dio njihovih preporuka i uključio ih u svoja Zaključna razmatranja i preporuke koje je uputio Crnoj Gori. Komitet je u odnosu na gotovo svako ekonomsko i socijalno pravo ukazao na posebno težak položaj Roma i Egipćana i preporučio državi da preduzme konkretne mjere da ga značajno unaprijedi. Zaključci i preporuke Komiteta na crnogorskom jeziku dostupne su na Internet stranici NVO Mladi Romi.

2.2. Domaći okvir za zaštitu ljudskih prava

2.2.1. Ustav Crne Gore

U Crnoj Gori, zaštitu ljudskih prava Roma i Egipćana pruža domaći pravni okvir, kako Ustav Crne Gore, tako i posebni zakoni.

Ustav Crne Gore propisuje da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora, kao i da su pred zakonom svi jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. Propisano je da je zabranjena svaka posredna i neposredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Međutim, jasno je da je u praksi položaj Roma i Egipćana takav da su oni daleko od jednakog položaja sa ostalim građanima Crne Gore. Zbog toga je država dužna da donosi različite politike i mjere kako bi uspostavila da se položaj Roma i Egipćana u praksi ne razlikuje od položaja ostalih građana.

Romima i Egipćanima su garantovana ista ljudska prava kao i svim drugim građanima Crne Gore. Pored tih prava, koja svako pojedinačno uživa, Ustav garantuje i posebna, kolektivna prava, koja ostvaruju pripadnici manjinske etničke zajednice, i ona su garantovana posebnim, petim poglavljem Ustava pod nazivom „Posebna – manjinska prava“. Tu je propisano da

pripadnici manjina imaju prava i slobode koje mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, a koja se, između ostalog, odnose na slobodu izražavanja, čuvanja i razvijanja nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti, na slobodu izbora, upotrebe i javnog isticanja nacionalnih simbola i obilježavanja nacionalnih praznika, kao i na upotrebu jezika i pisma. Pored toga, pripadnicima manjina jemči se pravo na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama, da u sredinama sa značajnijim učešćem u stanovništvu organi javne vlasti i sudski organi vode postupke na jeziku manjinskih naroda, kao i druga prava, od kojih su možda najvažnija autentična zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama gradova i opština, kao i srazmjerna zastupljenost u javnim službama i organima javne vlasti.

2.2.2. Domaći zakoni

Kolektivna i individualna prava Roma i Egipćana garantovana su i brojnim zakonima u Crnoj Gori. Prije svega, ustavne garancije o manjinskim pravima precizirane su u Zakonu o manjinskim pravima i slobodama. Pored toga, Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore propisuje nadležnosti ovog nezavisnog državnog organa za zaštitu ljudskih prava, način kako se pokreću postupci ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda i druga pitanja od značaja za zaštitu ljudskih prava svih, pa tako i Roma i Egipćana.

Zakon o zabrani diskriminacije propisuje koja se postupanja smatraju neopravdanim razlikovanjem ili diskriminacijom, kao i posebne oblike diskriminacije (uznemiravanje i seksualno uznemiravanje, segregacija, govor mržnje, diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja, stručnog osposobljavanja, rada, diskriminacija osoba sa invaliditetom itd), kao i postupak zaštite od diskriminacije pred sudovima u Crnoj Gori i pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, uređuje i pitanja inspekcijskog nadzora u pogledu diskriminacije u oblasti rada i zapošljavanja, zaštite na radu, zdravstvene zaštite, obrazovanja, građevinarstva, saobraćaja, turizma i drugih.

Prava Roma i Egipćana, kao i svih drugih građana Crne Gore, garantovana su i brojnim drugim zakonima koji uređuju posebne oblasti, kao što su obrazovanje (npr. Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju), zdravstvena zaštita (Zakon o zdravstvenoj zaštiti), socijalna zaštita (Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju), rad i zapošljavanje (Zakon o radu, Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti), i druga.

Krivični zakonik propisuje krivična djela, kao što su ubistvo, mučenje, zlostavljanje, ugrožavanje sigurnosti, krađa, povreda ravnopravnosti, povreda prava upotrebe jezika i pisma, izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, nasilničko ponašanje, vanbračna zajednica sa maloljetnikom, itd. Zakonik o krivičnom postupku propisuje postupak u kome se osumnjičeni, odnosno okrivljeni za izvršenje krivičnog djela procesuiraju i u kome mu se izriče kazna. Krivična djela se prijavljuju državnom tužiocu ili policiji, državni tužilac je nadležan da sprovede izviđaj i istragu i da krivično goni izvršioce krivičnih djela.

2.2.3. Strateška dokumenta

U pogledu ostvarivanja prava Roma i Egipćana, važno je napomenuti da njihov jednak tretman kao i drugih građana, u nedostatku mjera i politika koje bi uzele u obzir njihov težak položaj i specifičnosti, može dovesti do diskriminacije. Evropski sud za ljudska prava je naveo u slučaju *D.H. protiv Češke*: „Sud primjećuje da su zbog svoje burne prošlosti i stalnog premiještanja Romi postali posebna vrsta ranjive manjine koja je u nepovoljnom položaju. [...] Kako je Sud već primijetio u ranijim slučajevima, njima treba posvetiti posebnu pažnju“.⁵ Ovo praktično znači da države članice Savjeta Evrope imaju obavezu da prilagođavaju svoje javne politike i propise kako bi izbjegle da prividno neutralnim odredbama sprovode diskriminaciju Roma.

Ključna javna politika koja se bavi unapređenjem položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori je Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori, 2016 – 2020. Ova strategija sadrži niz mjera i politika koje se odnose na različite aspekte položaja Roma, od ostvarivanja prava na stanovanje, preko obrazovanja, zdravstvene zaštite, zapošljavanja, pravnog statusa, pa sve do socijalne zaštite i kulturnih, kolektivnih prava, kao što su kultura, identitet i informisanje.

Iako je sasvim sigurno da se brojni razgovori o unapređenju položaja Roma i Egipćana završavaju vraćanjem na Strategiju za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana od 2016. do 2020. godine i njene Akcione planove, odnosno pitanje da li je država predvidjela neke mjere, opredijelila sredstva za njihovo sprovođenje i odgovorna tijela za njihovu implementaciju, ljudska prava Roma i Egipćana ne zavise (samo) od ovog dokumenta.

Strategija je javna politika—to je dokument koji pravno ne obavezuje. Ako država nešto nije predvidjela ovim dokumentom, to ne može da bude opravdanje za propuštanje da se bavi nekim pitanjem koje se tiče ostvarivanja ljudskih prava. Zbog toga je važno vratiti se na Ustav i međunarodni pravni okvir svaki put kada se zagovara unapređenje položaja Roma i Egipćana. Strategije i akcioni planovi su samo smjernice za rad države na ovom polju, ovi dokumenti ni na koji način ne bi smjeli da budu ograničavajući faktori za ostvarivanje prava.

2.3. Postupci za zaštitu ljudskih prava Roma i Egipćana

U slučaju kada je potrebno zaštititi ljudska prava Roma i Egipćana, na raspolaganju su putevi sudske i parasudske zaštite prava. Sudska zaštita prava može se ostvariti u prekršajnim, krivičnim, parničnim ili upravnim postupcima, koji bi trebalo da dovedu do zaštite prava.

2.3.1. Sudski postupci i upravni postupak

Kao što je već napomenuto, sudska zaštita se ostvaruje u različitim postupcima, a najčešće će to biti u parničnim i krivičnim postupcima. U odnosu na ove postupke, važno je imati u vidu da država obezbjeđuje i besplatnu pravnu pomoć, na osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj

⁵ Evropski sud za ljudska prava, presuda *D.H. protiv Češke*, predmet broj 57325/00, Veliko veće, paragraf 182.

pomoći. U svakom sudu postoje kancelarije za besplatnu pravnu pomoć, u kojima se mogu dobiti informacije važne za ostvarivanje ovog prava. Takođe, u velikom broju slučajeva, onda kada se za ostvarivanje prava treba obratiti organima javne vlasti, npr. u slučaju zahtjeva za neki vid socijalnih davanja, vodi se upravni postupak, u skladu sa Zakonom o upravnom postupku, koji propisuje i da su organi javne vlasti dužni da stranci i drugim učesnicima u postupku omoguće da što lakše i efikasnije ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.

2.3.2. Pritužbe Zaštitniku ljudskih prava i sloboda i organima za kontrolu rada policije

Sa druge strane, za zagovaranje za unapređenje položaja Roma i Egipćana, posebno u kontekstu rada organizacija civilnog društva, naročito je važna parasudska zaštita. Ovo je zaštita koju pruža Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore – Ombudsman ili kontrola rada policije.

2.3.2.1. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Zaštitniku se pritužbom može obratiti svako ko smatra da su aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja povrijeđena njegova prava ili slobode zajemčena Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Položaj i mogućnost vođenja postupka po pritužbama koje se podnose ovom nezavisnom tijelu, bliže su određeni Zakonom o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, dok i Zakon o zabrani diskriminacije propisuje mogućnost podnošenja pritužbe ovom organu u slučajevima diskriminacije.

Pritužbe se podnose na obrascu koji je dostupan na Internet stranici Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (www.ombudsman.co.me), a postupak je efikasan, besplatan i neformalan, baš da bi svako mogao da ga koristi. Organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava takođe mogu da podnesu pritužbe i ovaj metod rada može biti veoma koristan u kombinaciji sa drugim aktivnostima koje su usmjerene na unapređenje položaja Roma i Egipćana.

2.3.2.2. Kontrola rada policije

Pored Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u slučajevima mučenja i drugih zlostavljanja i kršenja prava od strane policije, vrlo je važno podnijeti odgovarajuće pritužbe Savjetu za građansku kontrolu rada policije, koji postoji od 2005. godine, a uspostavljen je na osnovu Zakona o unutrašnjim poslovima.

Zakonom je propisano da je Savjet za građansku kontrolu rada policije tijelo koje ocjenjuje

primjenu policijskih ovlašćenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda, a ovom tijelu se mogu obraćati kako građani tako i policijski službenici. Savjet se sastoji od pet članova od kojih po jednog imenuju: Advokatska komora Crne Gore, Ljekarska komora Crne Gore, Udruženje pravika Crne Gore, Univerzitet Crne Gore i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima. Savjet daje ocjene i preporuke koje se dostavljaju ministru, a on je dužan da o mjerama koje su preduzete na osnovu preporuka i ocjena, obavijesti Savjet.

U slučaju da želite da se obratite Savjetu, njegovo sjedište nalazi se u Skupštini Crne Gore, a kontakt podaci su sledeći:

Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 10, Podgorica

+382 20 404 514

support@kontrolapolicije.me

<http://www.kontrolapolicije.me>

U slučajevima kršenja ljudskih prava Roma i Egipćana, podjednako važna je i Unutrašnja kontrola rada policije koja je uspostavljena kao posebna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova. Unutrašnjoj kontroli možete se obratiti predstavkom i pritužbom u slučajevima kršenja ljudskih prava do kog je došlo u postupanju policijskih službenika. Po pokretanju postupka, ovlašćeni službenici Unutrašnje kontrole preduzimaju potrebne radnje, utvrđuju činjenice i prikupljaju dokaze i o tome sačinjavaju pisani izvještaj. Izvještaj sadrži prijedlog za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, kao i prijedlog za pokretanje postupaka radi utvrđivanja odgovornosti, ukoliko je to potrebno.

Kontakt podaci Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije su sledeći:

+382 20 247 588

unutrasnjakontrola@mup.gov.me

3. Kako prikupljamo podatke o povredama ljudskih prava?

Za uspješnu zaštitu ljudskih prava je neophodno imati dokaze o njihovoj povredi, na osnovu kojih se mogu pokrenuti odgovarajući postupci za njihovu zaštitu, o kojima smo govorili u prethodnom poglavlju. Takođe, provjerene i aktuelne informacije o kršenju prava su važne za izvještaje, pisma državnim organima, obraćanje javnosti itd.

Zbog toga je rad na zaštiti ljudskih prava usko povezan s korišćenjem različitih tehnika za prikupljanje podataka o povredama ljudskih prava ili o stanju zaštite prava u određenoj

oblasti. Organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava mogu da koriste različite metode kojima se prikupljaju podaci. Ovi podaci se kasnije koriste za insisitiranje na tome da nadležni državni organi omoguće puno poštovanje ljudskih prava koja su sadržani u Ustavu, drugim propisima i međunarodnim ugovorima kojima se garantuju ljudska prava.

Dok se pod monitoringom (nadzorom), tj. praćenjem primjene ljudskih prava, može razumjeti skup radnji koje obuhvataju prikupljanje, provjeru i upotrebu podataka koji se koriste kako bi se adresirali problemi u ostvarivanju prava Roma i Egipćana u Crnoj Gori, prikupljanje podataka je uži pojam. To je izvođenje zaključaka na osnovu praćenja promjene stanja u određenoj oblasti. Prikupljanje podataka uključuje prikupljanje informacija i njihovu provjeru i potvrdu, kako bi se aktivnosti koje sprovode organizacije civilnog društva zasnivale na pouzdanim i relevantnim izvorima.

Kao što smo prethodno napomenuli, povrede ljudskih prava najčešće podrazumijevaju akte države – državnih organa, kojima se, činjenjem ili nečinjenjem, krše obaveze koje sadrže Ustav, domaći zakoni i podzakonski akti ili međunarodni ugovori o ljudskim pravima. Povrede ljudskih prava mogu nanijeti i nedržavni akteri (kompanije, paradržavne grupe i slično).

3.1. Osnovni principi monitoringa poštovanja ljudskih prava

Nadzor nad poštovanjem standarda koji se odnose na zaštitu ljudskih prava, tzv. monitoring, može značajno da utiče na jačanje odgovornosti države za sprovođenje obaveza iz različitih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima ili zakona koji ih razrađuju u zemlji. Ako sistematično pratimo da li država poštuje svoje obaveze, lakše možemo da tražimo bolju zaštitu prava ili odgovornost onih koji svoje obaveze ne sprovode.

Imajući u vidu jedan od ključnih problema s kojima se suočavaju organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava – nedostatak kapaciteta da sveobuhvatno prate stanje u određenoj oblasti – za monitoring je vrlo značajan *izbor prioriteta* na kojima se zasniva ta aktivnost. Kada nemamo dovoljno snage da pratimo sve što se dešava u jednoj oblasti, postavljanje prioriteta pomaže da efikasno pratimo i kasnije tražimo od države bolje poštovanje ljudskih prava, i da ostvarimo neke korisne rezultate.

Na primjer, ako u vašoj organizaciji nema dovoljno pravnih stručnjaka, možete se usmjeriti na oblasti koje ne zahtijevaju posebna pravna znanja, a kojima se bavi Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori, i koje možete najbolje da ispratite. Niko ne može da se na podjednako dobar način bavi svim temama kojim je država predvidjela da se bavi u okviru Strategije. U ovakvim slučajevima, udruživanje i razmjena informacija sa drugim organizacijama takođe može da pomogne da bolje sagledate sve probleme sa kojima se Romi i Egipćani suočavaju.

Za prikupljanje podataka o kršenjima ljudskih prava i njihovo dokumentovanje koriste se različite tehnike. Njih treba prilagoditi prioritetima koje smo postavili, da bi se u najvećoj mjeri iskoristile snage kojima raspolažemo.

Dokumentovanje slučajeva može biti različito:

1. dokumentovanje zasnovano na promjenama;
2. dokumentovanje zasnovano na položaju žrtava;
3. dokumentovanje zasnovano na položaju učinioca povreda prava.

Svaka od navedenih tehnika može biti primjenljiva u određenom trenutku. Važno je da njen izbor bude zasnovan na onome što vi želite da vidite kao oblast u kojoj je došlo do unapređenja ostvarivanja ljudskih prava Roma i Egipćana. Nećete na isti način sprovoditi monitoring kažnjavanja policijskih službenika koji vrše torturu prema Romima ili Egipćanima i prava romskih i egipćanskih djevojčica na obrazovanje. Tako ćete kod kažnjavanja policijskih službenika imati fokus na tome kako se vode istrage u prijavljenim slučajevima, koliko se slučajeva uopšte prijavljuje i kakav je ishod tih slučajeva, odnosno kako i da li se mijenja položaj onih koji su učinioci povrede prava, da li ostaju nakon postupaka u službi, da li napreduju ili se premještaju na druga mjesta i slično. Sa druge strane, kod romskih i egipćanskih djevojčica dokumentovanje može da se tiče promjena koje su se dogodile u toj oblasti, od onih na nivou zakona i javnih politika, preko njihove primjene, pa sve do promjena u praksi u vidu većeg broja romskih i egipćanskih djevojčica koje su obuhvaćene obrazovnim sistemom.

Tehnike za prikupljanje podataka o kršenjima ljudskih prava najčešće se dijele u dvije grupe:

- tehnike zasnovane na kancelarijskom istraživanju (eng. *desk research*);
- tehnike zasnovane na terenskom istraživanju (eng. *field research*).

Među najčešće korišćenim tehnikama za prikupljanje podataka o kršenjima ljudskih prava su:

1. intervjui sa žrtvama kršenja ljudskih prava i sa drugima koji imaju saznanja o kršenjima prava;
2. statistički podaci;
3. situaciono testiranje postupanja organa javne vlasti ili drugih za koje sumnjamo da krše ljudska prava;
4. korišćenje podataka iz izvještaja nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava;
5. budžetska analiza ljudskih prava.

O svakoj od ovih metoda će biti više riječi u nastavku.

3.2. Različite metode za prikupljanje podataka o povredama ljudskih prava

3.2.1. Intervjui sa žrtvama i svjedocima kršenja ljudskih prava

Kod ove tehnike je posebno značajno podstaći sagovornika da govori i prenese svoja saznanja o povredama ljudskih prava.

Zato je naročito važno napraviti prijatnu atmosferu i „prijateljski“ raspored u prostoriji u kojoj se vodi intervju. Dosadašnja iskustva su pokazala da je najkorisnije otpočeti razgovor otvorenim pitanjima, kakvo je: „Ispričajte šta se dogodilo“, i uvijek izbjegavati vrijednosne stavove i druge tvrdnje koje mogu odvratiti sagovornika od razgovora, kao na primjer: „Šta ste radili u to doba na ulici, znali ste da je protest, mogli ste da pretpostavite da će policija reagovati na demonstrante“. Kad govorimo o načinu slušanja, korisno je da uspostavite kontakt očima sa sagovornikom, da klimate glavom u trenucima kada osjetite da sagovorniku treba ohrabrenje i da se usredsredite na sam razgovor (ne razgovarajte istovremeno telefonom, ne provjeravajte poruke i sl.). Dobar slušalac uspostavlja odnos povjerenja sa sagovornikom, ali istovremeno ostaje nepristrasan u razgovoru i pruža podršku u trenucima kada sagovornik objašnjava događaje koji su za njega posebno potresni. Kada se razgovara sa osobama koje su pretrpele posebno traumatične situacije, potrebno im je omogućiti da izjavu daju u društvu osobe koja im uliva sigurnost, a po mogućnosti, obezbijediti i podršku psihologa ili drugog ljekara za osobu s kojom se razgovara.

Kako teče uzimanje izjave o povredama ljudskih prava?

1. Na samom početku treba se predstaviti, jasno odrediti ovlašćenja koja imate i granice u kojima se krećete pri uzimanju izjave, objasniti svrhu razgovora i postaviti osnovna pitanja o sagovorniku. U slučajevima kada namjeravate da pravite audio ili video snimak razgovora, objasnite svrhu snimanja i zatražite da vam osoba koju namjeravate da snimate da odobrenje za snimanje (najbolje napismeno), a ako osoba ne umije da piše, onda to odobrenje treba da da na početku snimanja tako da bude snimljeno.
2. Zamolite osobu koju intervjuišete da vam ukratko ispriča redom kako se sve o čemu govori dogodilo i da što detaljnije opiše situaciju u kojoj se našla ili svoja saznanja o situaciji u kojoj je došlo do povrede ljudskih prava.
3. U sledećem koraku razradite „opštu“ priču, koju ste prethodno čuli, pitanjima čija je svrha da prodube vaša saznanja i da vam pruže dodatne odgovore na pitanja koja su značajna za pojedinačne aspekte priče. Primjera radi, ako vam je sagovornik rekao da su ga pretukli pripadnici policije, u ovom koraku ga zamolite da vam detaljno opiše kako je pretučen, kojim sredstvom, u koje vrijeme, na kojem mjestu, pod kakvim okolnostima, gdje je udaren, ko ga je i čime udario, zatražite opise svih relevantnih

pojedini na osnovu kojih kasnije možete da sastavite detaljan izvještaj o situaciji o kojoj ste čuli.

4. U slučajevima kada vam pojedini djelovi razgovora, to jest „priče“ koju slušate, nijesu jasni, zamolite sagovornika da ih ponovi, da ih pojednostavi. Korisno je da nakon toga vi ponovite priču da biste bili sigurni da ste dobro razumjeli sve o čemu vam je sagovornik govorio.

Korisne tehnike i detaljnija uputstva za vođenja intervjua o povredama ljudskih prava i veštinama komunikacije, mogu se pronaći u publikaciji Misije OEBS u Srbiji. Publikacija je dostupna na sledećem linku:

<https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/110265.pdf>

3.2.2. Statistički podaci

Upotreba statističkih podataka radi praćenja stanja u oblasti ostvarivanja ljudskih prava nije nova metoda. Iako je statistika najpogodniji i često najjednostavniji način prikazivanja stanja u određenoj oblasti, njena upotreba nije toliko rasprostranjena, naročito ne pred domaćim ili međunarodnim sudovima.

Statistika je posebno pogodna za prikazivanje indirektne diskriminacije grupa koje su istorijski često bile diskriminisane, a među kojima su i Romi i Egipćani. Na evropskom nivou, put za upotrebu statistike u dokazivanju diskriminacije otvoren je direktivama Evropskog savjeta broj 2000/43/EC, od 29. juna 2000. godine, čime se primjenjuje princip jednakog tretmana između osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo, i 2000/78/EC, od 27. novembra 2000. godine, koja je uspostavila opšti okvir za jednak tretman u zapošljavanju i obavljanju zanimanja. Tim direktivama, u kojima je navedeno da se indirektna diskriminacija može dokazivati i statistikom, otvoren je put i za njenu kasniju upotrebu u postupcima koji se odnose na zaštitu ljudskih prava pred Evropskim sudom za ljudska prava. Isto tako, statistički podaci koriste se za dokazivanje diskriminacije i u postupcima koji se vode pred ugovornim tijelima UN.

Upotreba statističkih podataka za praćenje poštovanja ljudskih prava, kao i za kasnije zahtijevanje bolje zaštite ljudskih prava, možda je najpoznatija prema pomenutom slučaju *D. H. protiv Češke Republike* kojim se bavio Evropski sud za ljudska prava. Slučaj se ticao diskriminacije romske djece njihovim izmiještanjem u takozvane specijalne škole u Češkoj, gdje im je pružano manje kvalitetno obrazovanje od onog koje se pružalo ostaloj djeci. Slučaj *D. H. protiv Češke Republike* potvrdio je ranije zauzete stavove drugih tijela za zaštitu ljudskih prava da statistički podaci mogu predstavljati relevantan dokaz za indirektnu diskriminaciju.

U ovom slučaju, diskriminacija se ogledala u tome što su romska djeca u znatno većem broju u odnosu na neromsku bila zastupljena u takozvanim specijalnim školama. Upoređivanje statističkih podataka o broju romske djece u ovim školama sa podacima o broju neromske djece koja idu u specijalne škole pokazalo je, uz druge dokaze, da se u ovom slučaju radilo o diskriminaciji Roma u obrazovanju.

Statistika se može koristiti i za prikupljanje podataka o drugim povredama prava, posebno ako se koristi tako da se podaci detaljno prikupljaju po što više kategorija, a naročito u odnosu na pol, godine, etničku pripadnost, obrazovanje, stanovanje u urbanim ili ruralnim sredinama i slično. Ovakvi podaci mogu pokazati gdje se kriju nejednakosti u pristupu osnovnim pravima. Tipični primjeri za to su procenat raseljenih Roma koji su upisani u matične knjige rođenih u poređenju s procentom pripadnika drugih etničkih grupa koji su upisani u matične knjige rođenih, ili na broj romskih ili egipćanskih djevojčica koje su upisane u srednju školu u poređenju sa brojem djevojčica iz drugih etničkih grupa koje su upisane u srednju školu.

3.2.3. Situaciono testiranje

Situaciono testiranje je način prikupljanja podataka o kršenjima ljudskih prava koje se najčešće koristi za provjeru navoda o diskriminaciji grupa lica i pogodno je za dokazivanje diskriminacije Roma i Egipćana. Primjera radi, moguće je provjeravati kako se zdravstvena zaštita pruža Romima i Egipćanima tako što će se pronaći „dobrovoljci“ koji su Romi ili Egipćani i koji će se svjesno staviti u situaciju u kojoj su bila lica koja imaju druga lična svojstva. Na taj način, ponavljanjem istih situacija s različitim učesnicima, moguće je utvrditi da li se usluge pružaju svima jednako, odnosno da li se prava isto ostvaruju za sva lica, bez diskriminacije.

U oblasti diskriminacije, situaciono testiranje obavlja se tako što se određena lica koja imaju ista lična svojstva kao i pripadnici grupe koja je diskriminisana svjesno izlažu određenoj situaciji ili diskriminatornom postupanju kako bi se neposredno provjerila primjena propisa.

Primjer situacionog testiranja

Tokom avgusta 2019. godine u medijima se pojavilo nekoliko vijesti o tome da taksi prevoznici u jednom gradu u Srbiji odbijaju da voze Rome. Uz ove vijesti, ubrzo se na društvenim mrežama pojavio i nepotpisan Pravilnik o radu jednog taksi udruženja iz tog grada. U tom Pravilniku je, između ostalog, navedeno:

Centrala preko telefona ne može da vidi mušteriju i ako odete na adresu i vidite da su Romi date gas i odete, javite centrali da poziv nije u redu i bićete vraćeni na prvo mjesto na stajalište. Pošto su se oni namazali pa zovu kod pekare [u blizini naselja] ili daju nekom telefon da im pozove taksi.

Imajući ovo u vidu, kao i činjenicu da u Pravilniku nije bio naveden naziv taksi udruženja, a da niko od zaposlenih taksista nije želio da svjedoči o potencijalnoj diskriminaciji, jedno udruženje za zaštitu ljudskih prava je tokom četiri mjeseca sproveo tri situaciona testiranja u ovom gradu.

Rezultati sva tri testiranja su pokazali da jedno taksi udruženje ne pruža uslugu taksi prevoza osobama koje su zvale sa lokacije u romskom naselju, dok je usluga pružana licima koja su zvala sa lokacije gdje većinski ne žive Romi.

U situacionim testiranjima učestvovala su dva testera romske nacionalnosti, i dva kontrolna testera koji nijesu Romi. Prilikom testiranja, testeri su pokušavali da pozivanjem na broj telefona taksi udruženja, zakažu vožnju, s tim što su testeri romske nacionalnosti boravili i zahtijevali vožnju sa lokacije u romskom naselju, a kontrolni testeri sa lokacije u blizini romskog naselja – sa gradske autobuske stanice.

Prilikom testiranja u razmaku od nekoliko minuta obavljeni su pozivi ka tuženom od strane svih testera. Testerima romske nacionalnosti je na pozive za zakazivanje vožnje odgovoreno da trenutno nema slobodnih vozila, dok je neromima odgovoreno da će vozilo biti na traženoj adresi za nekoliko minuta, što se i desilo.

Ovakav rezultat testiranja ponovio se svaki put kada su upućivani pozivi taksi udruženju, što je dovoljno za dokazivanje da je pružanje usluge prevoza uskraćeno Romima pa je zbog toga pokrenuta parnica za utvrđivanje diskriminacije.

Ako se sprovodi, situaciono testiranje bi bilo korisno prethodno najaviti Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore kako biste imali i dokaz da ste namjeravali da ga sprovedete, odnosno da je ono dio vašeg postupka za dokazivanje postojanja ili nepostojanja diskriminacije. Korisno je prije testiranja fotografisati testere i kontrolnu grupu, kao i, pored situacionog testiranja, pribaviti i druge dokaze o situaciji koja je testirana.

Situaciona testiranja se najčešće sprovode u oblasti pristupa javnim uslugama i javnim površinama, ali nijesu ograničena samo na te oblasti.

3.2.4. Korišćenje podataka iz izvještaja nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava ili izvještaja državnih organa

Podaci sadržani u izvještajima nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava, kao što su Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore ili izvještaji nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, mogu biti korisni kao sekundarni izvori o stanju ljudskih prava u oblasti položaja Roma i Egipćana. Ovi izvještaji mogu biti korisni za pripremu sopstvenog plana istraživanja o stanju u određenoj oblasti, bilo zbog toga što ističu određene probleme u

ostvarivanju ljudskih prava, bilo zbog toga što propuštaju ili nedovoljno ističu probleme s kojima se suočava vaša organizacija.

Prilikom korišćenja podataka iz izvještaja nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava treba imati u vidu da se opšte ocjene o stanju u određenoj oblasti često donose na osnovu broja pritužbi ili obraćanja građana i građanki tim institucijama. Iako je broj pritužbi ili drugih obraćanja važan indikator za praćenje stanja u određenoj oblasti, taj indikator ne može se posmatrati izolovano, posebno zato što postoje grupe koje, i pored činjenice da se nalaze u teškom položaju i da su u određenim situacijama žrtve kršenja različitih prava, odlučuju da se ne obraćaju tim institucijama – usled neinformisanosti ili nepovjerenja u institucije ili straha da bi oni koji im ugrožavaju prava mogli da im se osvete.

3.2.5. Budžetska analiza ljudskih prava

U oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, gdje država mora da obezbijedi da se progresivno ostvaruju ova prava, budžetska analiza je koristan alat za mjerenje ispunjenosti obaveza države. Budžetska analiza ljudskih prava je doživjela procvat nakon svjetske ekonomske krize i smanjenja davanja za socijalne usluge države. Ona se može koristiti u različitim kontekstima, ali najpraktičnija je njena primjena u pogledu prikupljanja podataka o poštovanju „obaveze maksimalne upotrebe raspoloživih sredstava za progresivno ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava“, iz člana 2 stav 1 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Ova tehnika za prikupljanje podataka o stanju ljudskih prava u određenoj oblasti može se koristiti da bismo razumjeli kako država kroz svoj budžet troši resurse kojima raspolaže i koji se mogu upotrijebiti za progresivno ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava.

Neke od praktičnih prepreka pri korišćenju budžetske analize ljudskih prava tiču se nedostatka ili netransparentnosti budžetskih podataka, kao i činjenice da organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava često nedostaju znanja potrebna za praćenje javnih finansija i načina na koji se te finansije koriste za progresivno ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava.

Za praćenje poštovanja obaveza države u odnosu na uticaj budžetskih davanja na ostvarivanje ljudskih prava mogu se koristiti sledeći pomoćni kriterijumi:

Transparentnost. Ovaj kriterijum ukazuje na to da li je i kako je uspostavljen sistem jasnog pristupa podacima koji se odnose na javnu potrošnju koja utiče na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava različitih grupa populacije (djece, osoba sa invaliditetom, Roma i Egipćana i slično) ili na ostvarivanje određenih ekonomskih ili socijalnih prava (prava na adekvatan životni standard, prava na najviši dostignuti nivo zdravlja, prava na socijalnu zaštitu i slično).

Participacija. Ovaj kriterijum ukazuje na to da li se i kako se uzimaju u obzir interesi i posebno položaj određenih grupa populacije na koje se odnose budžetska davanja koja su značajna za ostvarivanje ljudskih prava, i da li su, i ako jesu, kako su te grupe imale priliku da učestvuju u procesu odlučivanja o potrošnji koja će uticati na njihova prava.

Proporcionalnost. Proporcionalnost je posebno značajna u situacijama kada država smanjuje ulaganja u socijalna prava ili kada ne ulaže dovoljno u ostvarivanje i zaštitu tih prava, pod obrazloženjem da raspolaže ograničenim resursima. Iako resursi nikada nijesu neograničeni, važno je da se njihovom upotrebom osobe koje dolaze iz posebno ugroženih grupa populacije ne stavljaju u dodatno otežavajući položaj.

Ipak, budžetska analiza ljudskih prava moćan je alat koji je uticao na unapređenje zaštite ekonomskih i socijalnih prava, posebno u zemljama koje su bile pogođene finansijskom krizom i koje su zbog toga smanjivale socijalna davanja. Primjera za to ima nekoliko i mogu se pronaći u praksi Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Na primjer, u Irskoj je Komitet preporučio vlastima da sprovedu novu procjenu da li su mjere koje su preduzimane u cilju sprječavanja posljedica ekonomske i finansijske krize bile u skladu sa standardima ljudskih prava, odnosno obavezama koje ova država ima da unapređuje, štiti i poštuje ekonomska, socijalna i kulturna prava. Do ovakvih preporuka došlo je jer su nevladine organizacije i drugi akteri izvijestili Komitet o uticaju koji su na budžetska izdvajanja za socijalna prava imale mjere štednje.

Za više detalja o radu organizacija za zaštitu ljudskih prava na ovim i sličnim pitanjima, vidjeti primjera radi: Centar za ekonomska i socijalna prava iz Amerike:

<https://www.cesr.org/publications>

Korona virus i najave novih ekonomskih kriza koje nam predstoje potencijalno stvaraju još više prostora za korišćenje ove metode.

4. Zaključak

Ostvarivanje ljudskih prava Roma i Egipćana u Crnoj Gori može biti unaprijeđeno efikasnim korišćenjem međunarodnih mehanizama zaštite ovih prava, kao i upotrebom domaćeg pravnog okvira i sistema zaštite koji nude nezavisna tijela za zaštitu ljudskih prava, kao što su sudovi i Ombudsman. Obraćanje ovim državnim organima, u kombinaciji sa javnim zagovaranjem i korišćenjem medija za isticanje problema, može biti moćna alatka za unapređenje trenutnog stanja i njegovo približavanje onome što je propisano Ustavom, međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i predviđeno ciljevima javnih politika.

Iako ponekad propisi mogu djelovati komplikovano, a vama izgledati da vam treba pomoć pravnika da utičete na ostvarivanje prava Roma i Egipćana, često je to jednostavnije nego što izgleda. Potrebno je da budete otvoreni da čujete informacije o tome kakvo je stanje u

zajednici koju zastupate, što sasvim sigurno već i jeste, da te informacije dokumentujete i da onda uputite jedan dopis ili pritužbu nadležnim tijelima. Nakon toga, često se otvara prostor za unapređenje stanja, zahvaljujući vama koji ste, u saradnji sa ljudima koje zastupate, medijima i drugim organizacijama, uradili nešto da pomjerite stvari sa mrtve tačke. Često sam aktivizam i želja da pružite podršku zajednici čije interese zastupate, može da nadomjesti druge nedostatke i ograničenja koji vam stoje na putu.