



Praktikat më të mira për integrimin e romëve (PMIR)

Protokoll i praktikave të mira për integrimin e Romëve



Financuar nga BE-ja



PROTOKOLLI I PRAKTIKAVE TË MIRA PËR INTEGRIMIN E ROMËVE

Maj 2013

Ky raport është punuar nga Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejta të Njeriut si pjesë e Projektit 'Praktikat më të Mira për Integrimin e Romëve' (PMIR), me mbështetje financiare nga Bashkimi Evropian. Projekti PMIR dëshiron t'i falënderojë Osman Balić dhe Eben Friedman, të cilët e kanë hartuar raportin.

Ky Protokoll i praktikave të mira për integrimin e romëve do të paraqitet për miratim gjatë takimit të dytë të Grupit punues për vetëqeverisje në Sarajevë, 28 deri 30 maj 2013.

Hyrje

Ky dokument është punuar në kuadër të projektit "Praktikat më të mira për integrimin e romëve" (PMIR), projekt i zbatuar nga Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejta të Njeriut në Ballkanin Perëndimor në periudhën 2012-2013, me financim të Bashkimit Evropian (BE) dhe shteteve pjesëmarrëse të OSBE. Duke përfshirë Shqipërinë, Bosnje dhe Hercegovinën, Kroacinë, Kosovën*, ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë, Malin e Zi dhe Serbinë, ky projekt synon të ofrojë asistencë drejt përbushjes së zotimeve për përmirësimin e gjendjes së romëve që këto shtete i kanë bërë OSBE-së përgjatë rrugëtimit të tyre drejt anëtarësimit në BE.

PMIR ka katër komponentë kryesorë:

1. Pjesëmarrja në jetën politike dhe publike dhe në vendimmarrje

*Ky cilësim bëhet pa paragjykim mbi pozicionin dhe statusin dhe në përputhje me UNSCR 1244/99 si dhe mbi opininën e ICJ mbi deklaratën e pavarësisë së Kosovë.

2. Mbështetja për qeveritë për legalizimin e banimit dhe vendbanimeve
3. Luftimi i diskriminimit dhe promovimi i dukshmërisë për komunitetin rom
4. Bashkëpunimi rajonal.

Qëllimi i këtij dokumenti është të mbështetet shpërndarja dhe përsëritja e praktikave të mira në bashkëpunimin komunal shumë-sektorial për integrimin e romëve¹ në planifikimin dhe vendimmarrjen lokale në Ballkanin Perëndimor. Për këtë qëllim, ai bazohet në *Raportin rajonal të PMIR kundër diskriminimit dhe për pjesëmarrjen e romëve në vendimmarrjen lokale dhe vlerësimin e komunave realizuar më 2012.*² Aplikimi i parimeve të përgjithshme të praktikës së mirë për integrimin e romëve në një qasje sistematike me synim në njësitë e vetëqeverisjes

1 Gjatë tërë këtij dokumenti, referencat për romë aplikohen njëjtë për ashkalitë dhe egiptianët.

2 Shih *Raportin rajonal kundër diskriminimit dhe pjesëmarrjen e romëve në vendimmarrje lokale* (Varshavë: Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejta të Njeriut, 2013); dhe *Raporti për vlerësimin e komunave për integrimin e romëve* (Varshavë: Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejta të Njeriut, 2012).

lokale dhe i ndarë në tri faza kryesore, protokoll i ofron udhëzim për hapat konkretë që duhet të ndërmerren nga autoritetet lokale në secilën fazë. Prandaj, ky protokoll i përbashkët mund të shërbejë si burim i frymëzimit për njësitë e vetëqeverisjes lokale të interesuara në krijimin e bashkëpunimit të qëndrueshëm me komunitetet rome të cilave i japin llogari.

Qasja e përvijuar në këtë protokoll mëton të promovojë praktika të mira të qëndrueshme në nivelin lokal fillimisht duke i vënë theks ngritjes së kapaciteteve të bashkëbiseduesve romë të përzgjedhur nga komuniteti lokal dhe krijimit të strukturave formale ashtu që të bëhet e mundur që romët të luajnë një rol aktiv dhe stabil në zhvillimin e masave përkatëse të politikave. Hapat vijues të proceseve përfshijnë monitorimin dhe vlerësimin sistematik për të siguruar se efektet e zbatimit të politikave merren parasysh në përshtatjen e politikave ekzistuese dhe/apo zhvillimin e atyre të reja. Protokoll i gjithashtu mëton të harmonizojë politikën për adresimin e nevojave të komunitetit lokal rom me resurset e njëjse vetëqeverisëse, si dhe mundësitë për rritjen e resurseve në dispozicion.

Pa mohuar dallimet e kaluara dhe të tanihme brenda Ballkanit Perëndimor, gjendja e romëve në juridiksione të ndryshme në tërë rajonin ka ngjashmëri të konsiderueshme. Për shkak të vështirësive të ndryshme në qasjen në arsim cilësor, niveli mesatar i shkollimit të romëve është më i ulët sesa ai i popullatës së përgjithshme, duke i lënë romët me kualifikime të dobëta për të marrë pjesë në tregun e punës, madje edhe në mungesë (hipotetike) të diskriminimit. Si rrjedhojë, romët kanë prirje t'i plotësojnë vendet e veçanta të punës të cilat konsiderohen përgjithësisht si të padëshiruara brenda popullatës së përgjithshme, duke kryer punë me gjysmë orari, punë sezonale dhe punë që nuk kërkon kualifikim. Pozita e pafavorshme e romëve në fushën e shëndetësisë

ilustrohet me jetëgjatësinë shumë më të shkurtër se sa ajo e komuniteteve tjera. Objektet e banimit të familjeve rome janë shpeshherë struktura joligjore që ndodhen në vendbanime faktikisht të ndara, me mungesë të infrastrukturës bazike dhe me qasje të dobët në shërbime publike. Gjersa gjendja e romëve për sa i përket përfaqësimit në organet e zgjedhura është e ndryshueshme brenda rajonit, shkalla e përfaqësimit të romëve është përgjithësisht më e lartë në nivelin lokal sesa në atë qendror, ku përfaqësimi i grave rome në jetën publike në të dy nivelet është më i ulët sesa ai i burrave. Përgjithësisht, marginalizimi kompleks edhe i kahmotshëm e bën integrimin e romëve provë për pajtueshmërinë me standardet e të drejtave të njeriut, si dhe për anëtarësim në BE.

Roli i vetëqeverisjes demokratike në lokalitetet e përziera etnike

Duke pasur parasysh se romët pothuajse gjithmonë përbëjnë pakicë në mesin e banorëve në njësi vetëqeverisëse ku ata jetojnë, integrimi i romëve në planifikimin dhe vendimmarrjen lokale është formë specifike e qeverisjes së mirë në një mjedis etnikisht heterogjen. Qëllimet e politikës lokale në një mjedis të tillë mund të grupohen në tri tema më të gjera, si më poshtë.

Tema 1: Siguria

1. Parandalimi i konfliktit lokal ndëretnik
2. Parandalimi i ekstremizmit, diskriminimit dhe përjashtimit, duke punuar në thyerjen e ndjenjës antipakicë dhe duke garantuar rendin publik

Tema 2: Harmonia

1. Miratimi i demokracisë konsensuale në nivel lokal
2. Balancimi i interesave socio-kulturore dhe politike të komuniteteve etnike shumicë dhe pakicë

3. Bashkëpunimi dhe kontrolli reciprok në radhët e forcave konkurruese politike
4. Realizimi i të drejtave në autonomi kulturore (p.sh. institucionet kulturore, mediumet informative, shkollimi në gjuhë amtare)
5. Kultivimi i besnikërisë së komuniteteve pakicë përmes ofrimit pragmatik të shërbimeve

Tema 3: Mbështetja

1. Pjesëmarrja aktive e komuniteteve pakicë në jetën lokale publike
2. Planifikim i njëtrajtshëm buxhetor bazuar në nevojat e komuniteteve pakicë
3. Promovimi i aktivitetit ekonomik të dobishëm për shoqërinë

Parimet e përgjithshme

Gjersa ky protokoll përqendrohet kryesisht në pjesëmarrjen në planifikimin dhe vendimmarrjen lokale, ai bazohet në parimet e përgjithshme të praktikës së mirë në integrimin e romëve që duhet të inkorporohen në çdo politikë që i drejtohet romëve. Këto parime përfshijnë si në vijim:

- * *Shënjestrimin eksplisit (por jo medoemos ekskluziv) të romëve.* Ky parim bazohet në njohjen e faktit që nevojat dhe shqetësimet e romëve si grup i cenusëshëm duhet të merren parasysh që nga fillimi i hartimit të politikave.
- * *Kontributi në integrim dhe normëzimin.* Përderisa politikat që kanë për synim romët janë të nevojshme, në të njëjtën kohë është me rëndësi që këto politika të përmirësojnë qasjen në shërbimet që shfrytëzohen edhe nga komunitetet jorome, në vend se të krijohen shërbime paralele.
- * *Vëmendje në çështjet gjinore dhe pjesëmarrjes së grave rome.* Elementi kryesor për të siguruar pjesëmarrje të vërtetë dhe domethënëse të romëve në vendimmarrje në nivelin lokal është që të sigurohet pjesëmarrja e plotë dhe

e barabartë e grave rome në të gjitha proceset qeverisëse. Përfshirja e grave rome në vendimmarrje në nivelin lokal është po ashtu hap vendimtar për të trajtuar fenomenin e marginalizimit kompleks duke siguruar se shqetësimet e grave rome – të cilat përfetojnë forma të ndryshme të diskriminimit në baza të etnisë dhe gjinisë së tyre – trajtohen në procesin e planifikimit dhe zbatimit.

- * *Koordinimi dhe koherenca me politikat tjera në nivelin lokal dhe qendror, duke marrë parasysh nevojat lokale.* Lidhjet e qarta në mesin e politikave të ngjashme në nivele të shumëfishta janë të vlefshme për të shmangur duplikimin dhe për të siguruar shfrytëzim efektiv të resurseve. Politikat lokale që kanë si cak romët duhet t'i marrin parasysh strategjitë dhe planet e veprimit për romët të miratuara në nivelin qendror.
- * *Trajtimi i aspekteve të shumta të një çështjeje në një qasje gjithëpërfshirëse.* E lidhur ngushtë me dy parimet e mëhershme, ky parim merr parasysh natyrën komplekse të marginalizimit të romëve, duke bërë thirrje për lidhje me fushat tjera të politikave.
- * *Prodhimi i efektit të shumëfishtë.* Kudo që të jetë e mundur, aktivitetet duhet të jenë të dizajnuara ashtu që të sjellin përmirësime përtë rrethit të përfituesve të drejtpërdrejtë ose në fusha tematike të tjera përveç atyre në shënjestër të aktiviteteve. Për shembull, nisimat me fokus në fuqizimin ekonomik të të rriturve kanë potencial që të kontribuojnë në përmirësimin e qasjes së fëmijëve në shkollim.
- * *Sigurimi i përfaqësimit të barabartë.* Qeveritë duhet të krijojnë kushte që komunitetet pakicë të marrin pjesë në çështjet publike dhe administratën publike në nivel qendror dhe lokal si pasqyrim i shumëllojshmërisë së popullatës. Për këtë qëllim, duhet të gjenen mënyra për të promovuar punësimin dhe mbajtjen e personave që u përkasin komuniteteve pakicë në sektorin publik.

- * *Promovimi i rritjes në grupin e bashkëbiseduesve të aftë.* Niveli në të cilin pjesëtarët e komuniteteve lokale rome mund të aplikojnë njohurinë e tyre në zhvillimin dhe zbatimin e politikave të përshtatshme është pandashëm i lidhur me kapacitetin e atyre që ofrojnë këtë njohuri. Gjersa disa prej këtyre kapaciteteve mund të ngriten në periudhë afatshkurtëre përmes trajnimeve të posaçme që kanë për cak aktivistë lokalë romë dhe përmes punës për zhvillimin e komuniteteve, ngritja afatgjate e kapaciteteve është funksion i ngritjes së nivelit të arsimit për popullatën rome si tërësi.
- * *Monitorimi dhe vlerësimi sistematik.* Efektiviteti i politikave që kanë si cak romët duhet të matet në kuptim të indikatorëve adekuatë kundrejt të dhënave bazike të ndara sipas etnisë dhe gjinisë, të përpunuara dhe mirëmbajtura në pajtim me standardet evropiane për mbrojtjen e të dhënave personale. Përveç monitorimit në baza të vazhdueshme, zbatimi i politikave duhet t'i nënshtrohet vlerësimit të rregullt të jashtëm profesional. Kriteret e performancës të aplikuar në vlerësime duhet të jenë caqet e vendosura në kohën e miratimit të politikës, me masa përmirësuese të sajura nëse gjetjet e vlerësimit i konsiderojnë ato të nevojshme.

Hapat drejt integritit të romëve në planifikimin dhe vendimmarrjen lokale

Parimet e përvijuara në pjesën e mësipërme duhet të aplikohen së bashku kurdoherë që të shqyrtohen politikat që prekin romët. Pjesëmarrja e qëndrueshme e romëve në planifikim dhe vendimmarrje në nivelin lokal kërkon qasje sistematike. Tri fazat kryesore të këtij procesi janë:

1. Përgatitja e terrenit ashtu që shoqëria civile rome dhe administrata lokale të punojnë së bashku;

2. Zhvillimi i politikave lokale për dhe me romët; dhe
3. Zbatimi i politikave praktike.

Më tutje, është e dobishme që faza e dytë dhe tretë e procesit të shihen si një cikël në të cilin përvoja në zbatim të politikave ofron bazën për përpunimin e politikave ekzistuese dhe zhvillimin e të reja. Pjesë përbërëse të këtyre fazave dhe ciklit që ato përbëjnë është monitorimi dhe vlerësimi.

Hapat specifikë të cilët njësitë lokale vetëqeverisëse mund t'i marrin brenda çdo faze për integrimin e romëve në planifikim dhe vendimmarrje lokale janë paraqitur në pjesën e mbetur të këtij dokumenti.

Faza 1: Përgatitja e terrenit ashtu që shoqëria civile rome dhe administrata lokale të punojnë së bashku

Duke marrë parasysh gjendjen e margjinalizuar të popullatave rome, hapi fillestar për pjesëmarrje të qëndrueshme të romëve në planifikimin dhe vendimmarrjen lokale është identifikimi i bashkëbiseduesve romë për të punuar së bashku me njësitë lokale të vetëqeverisjes në hartimin dhe zbatimin e politikave përkatëse. Përfshirja e grave rome në radhët e bashkëbiseduesve është shumë e rëndësishme për të siguruar se çështjet gjinore marrin vëmendje adekuate në fazat pasuese të procesit.

- * Për sa i përket shoqërisë civile, ekziston nevojë parësore për të konstatuar nëse puna e organizatave ekzistuese rome pasqyron interesat e komunitetit lokal rom. Nëse po, autoritetet lokale duhet të bëjnë përpjekje për t'i ngritur kapacitetet e organizatave sipas nevojës në mënyrë që organizatat të funksionojnë si partnerë të aftë. Nëse jo, autoritetet lokale duhet të konsiderojnë ofrimin e mbështetjes për themelimin e një platforme adekuate që mbledh aktivistë romë me përfaqësues të institucioneve

publike lokale në fushën e kulturës, arsimit, mediave dhe mbrojtjes sociale, si dhe përfaqësues të vetë njësive lokale vetëqeverisëse.

- * Nëse ekzistojnë në kuadër të administratës lokale, ndërmjetësit ndërmjet komuniteteve lokale rome dhe institucioneve zyrtare (p.sh. koordinatorët për çështjet që prekin romët lokalë, ndërmjetës shëndetësorë, asistentët të nxënies) mund të luajnë rol të rëndësishëm. Nëse ndërmjetësit janë vetë romë, ata mund të shërbejnë si bashkëbisedues nga radhët e komuniteteve lokale rome. Nëse ndërmjetësit nuk janë romë, ata mund të kontribuojnë në identifikimin e bashkëbiseduesve romë dhe të punojnë së bashku me romët në zhvillimin dhe zbatimin e politikave lokale.

Pavarësisht nëse bashkëbiseduesit romë vijnë nga shoqëria civile apo nga administrata lokale, baza për t'i identifikuar ata duhet të vije nga përvoja e dëshmuar e tyre në punën në të mirë të komunitetit lokal rom.

Faza 2: Zhvillimi i politikave lokale për dhe me romët

Pasi që të jenë identifikuar bashkëbiseduesit adekuatë nga të gjitha lagjet, hapi i radhës është që atyre t'iu mundësohet të luajnë një rol aktiv në krijimin e masave në të mirë të komuniteteve lokale rome. Nënhatat në zhvillimin e politikave lokale për dhe me romët përfshijnë formimin e një organi ndëretnik këshillëdhënës dhe hartimin e dokumenteve të politikave praktike.

Për të siguruar koordinim të politikave përkatëse sa më herët në fazën e hartimit, duhet të formohet një organ këshillëdhënës shumësektorial për komunitetet etnike dhe marrëdhëniet ndëretnike i përcaktuar me status ligjor i cili kërkon që ky organ të konsultohet rregullisht dhe që mendimet e tij të merren parasysh në proceset vendimmarrëse. Ky organ duhet të

mbledhë në vete përfaqësues të organizatave të shoqërisë civile rome dhe të gjitha komuniteteve tjera etnike të pranishme në njësinë vetëqeverisëse, si dhe përfaqësues të administratës lokale që është përgjegjëse për fushën e kulturës, arsimit, shëndetësisë, zhvillimit ekonomik lokal, media, mbrojtje sociale dhe planifikim urban. Në këtë organ duhet të sigurohet edhe përfaqësimi i barabartë i grave.

Organet ndëretnike të formuara sipas nevojave lokale dhe mbështetur nga njësitë lokale vetëqeverisëse kanë potencial jo vetëm të rrisin pjesëmarrjen e romëve lokalë (mes tjerash) në vendimmarrje, por edhe të përmirësojnë cilësinë e marrëdhënieve ndëretnike në përgjithësi. Margjinalizimi i romëve kërkon masa të posaçme. Prandaj, krijimi i këtyre masave kërkon analizë të gjendjes së popullatës lokale rome për t'i identifikuar prioritetet dhe për të ofruar një bazë për matjen e progresit. Krahas analizës së gjendjes, duhet të realizohet një vlerësim real i brendshëm i kapaciteteve buxhetore, njerëzore dhe teknike të administratës lokale, me qëllim që të sigurojë që politikat e miratuara për trajtimin e prioriteteve të identifikuar mund të zbatohen në praktikë.

Për të trajtuar margjinalizimin kompleks dhe të kahmotshëm të romëve në mënyrë efektive, politikat lokale duhet t'i caktojnë prioritetet e përgjithshme në fushat në vijim (të listuara në renditje alfabetike):

- * Regjistrim civil;
- * Integrim kulturor;
- * Arsimit;
- * Fuqizim ekonomik dhe punësim;
- * Kushtet e jetës në vendbanimet rome;
- * Shëndetësi publike; dhe
- * Pjesëmarrje efektive e romëve në sektorin publik.

Dokumentet e politikave lokale si planet e veprimit për fushat e listuara më lartë jo vetëm që ofrojnë një indikacion të prioritetit që

autoritetet lokale i kanë dhënë integritet të banorëve të tyre romë, ato gjithashtu përbejnë një mënyrë për operacionalizimin e dokumenteve strategjike të miratuara në nivelin qendror duke e përshtatur ato me rrethanat lokale. Këto dokumente duhet të hartohen nga grupet punuese që përbëhen nga tre lloje të palëve të interesit:

- * Përfaqësuesit e organeve përkatëse të administratës publike;
- * Përfaqësuesit e organizatave të shoqërisë civile rome; dhe
- * Ndërmjetësit mes komuniteteve lokale rome dhe institucioneve zyrtare.

Faza 3: Zbatimi i politikave praktike

Pjesëmarrja domethënëse në planifikimin dhe vendimmarrjen lokale jo vetëm që kërkon që komunitetet lokale rome të jenë të përfshira në zhvillimin e politikave lokale që i prekin ato, por gjithashtu që politikat të zbatohen në atë mënyrë që të sjellin përmirësim konkret në jetën e përditshme të komuniteteve.

Prandaj, për të siguruar zbatim të politikave duhet që politikat të miratohen nga kuvendet e zgjedhura lokale dhe të kenë financim adekuat të cekur qartë në linja të dedikuara buxhetore.

Financimi i nevojshëm përtej atij që është në dispozicion nga buxheti lokal shpeshherë mund të sigurohet nga burime të jashtme, si buxheti qendror apo donatorët. Megjithatë, në një periudhë më afatgjate, politikat që dëshmohen si të suksesshme në përmirësimin e situatës së komuniteteve lokale rome duhet të financohen në afat të pacaktuar nga buxheti lokal.

Ndryshimet në gjendjen e komuniteteve lokale rome si rrjedhojë e zbatimit të politikave duhet të monitorohet në mënyrë të vazhdueshme nga grupet punuese që i kanë nxjerrë këto politika dhe të maten rregullisht përmes vlerësimeve objektive të jashtme kundrejt indikatorëve bazë të caktuar gjatë analizës së gjendjes së kryer në fazën 2, siç është përshkruar më lartë. Informatat mbi zbatimin dhe rezultatet e politikave duhet të prezantohen dhe diskutohen në kuvendet e zgjedhura lokale si dhe të bëhen publike. Në mbyllje të qarkut me fazën e mëparshme, këto informata pastaj duhet të kthehen në proces në formë të përshtatjeve në politika dhe/apo hartimin e politikave të reja për dhe me romët.

Hapat për integrimin e romëve në planifikimin dhe vendimmarrjen lokale janë përmbledhur në diagramin më poshtë.



