

POLOŽAJ MANJINA U POLITIČKOM ŽIVOTU CRNE GORE





POLOŽAJ MANJINA U POLITIČKOM ŽIVOTU CRNE GORE

Podgorica, 2024.

POLOŽAJ MANJINA U POLITIČKOM ŽIVOTU CRNE GORE



Centar za monitoring i istraživanje (CeMI)

Bul. Svetog Petra Cetinjskog 96, VI/12

E-mail: info@cemi.org.me

www.cemi.org.me

Urednik:

Zlatko Vujović

Autor:

Nenad Koprivica

Štampa:

SmartPrint

Tiraž:

100

Godina izdanja:

2024



NAPOMENA: Mišljenja i stavovi izneseni u ovom izvještaju predstavljaju mišljenje autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove donatora.

SADRŽAJ

O PROJEKTU.....	6
I. UVOD.....	7
II. MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI MANJINA.....	10
III. NACIONALNI KONTEKST.....	16
3.1. Ustavne odredbe koje se odnose na manjine.....	16
3.2. Zakon o manjinskim pravima i slobodama.....	19
3.3. Obrazovanje, kultura i informisanje.....	25
IV. IZVJEŠTAJI MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA.....	28
V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE POLOŽAJA MANJINA.....	31
LITERATURA.....	33

O PROJEKTU

Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) realizuje projekat pod nazivom „Doprinos inkluziji manjina u politički život Crne Gore“ uz finansijsku podršku Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

Cilj ovog projekta je da odgovori na aktuelne izazove u političkom životu Crne Gore, posebno u pogledu nedovoljne participacije manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u sistemu odlučivanja u Crnoj Gori. Cilj nam je doprinijeti unaprjeđenju njihove političke inkluzije kroz jačanje kapaciteta relevantnih organizacija i podizanje svijesti o njihovim pravima među članstvom i širom javnošću.

U tom cilju, projekat se sastojao od seta aktivnosti usmjerenih na pružanje podrške organizacijama koje se bave zaštitom prava manjina, kao i na edukaciju pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica o političkoj participaciji i procesima donošenja odluka. Kroz kampanje informisanja i zagovaranja, nastojali smo da stvorimo povoljniji ambijent za veći stepen inkluzije manjinskih grupa u političkom životu naše zemlje.

Studija koja je pred vama, predstavlja jedan od proizvoda ovog projekta, a nastala je kao rezultat našeg nastojanja da pružimo dublje uvide u izazove i mogućnosti političke participacije manjinskih naroda i drugih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori. Kroz analizu relevantnih podataka i primjenu stručnih metoda istraživanja, ova studija će nam omogućiti bolje razumijevanje konteksta i identifikaciju ključnih faktora koji utiču na njihovu političku inkluziju.

UVOD

Učešće manjina u političkom životu Crne Gore je kompleksno pitanje koje se odnosi na različite aspekte političkog angažmana, zastupljenosti u institucijama i izazove s kojima se manjinske grupe suočavaju. Osmišljavanje održive politike multikulturalnosti u podijeljenom društvu, kakvo je crnogorsko, zahtijeva promjene i u vrijednosnom sistemu. Poštovanje posebnosti i različitosti temeljni su uslovi za stabilno i napredno društvo. Ovaj princip predstavlja i dio tekovina Evropske unije, kao zajednice koja predstavlja najmoderniji primjer suživota različitosti. Ključni spoljno politički prioritet Crne Gore je pristupanje EU a moto Evropske unije je „ujedinjeni u različitosti“! Kroz implementaciju ovog principa, omogućuje se visok stepen zaštita prava manjinskih naroda i očuvanja njihovog identiteta. Za postizanje stabilnosti i društvenog napretka, bitno je da građani imaju mogućnost ostvarivanja garantovanih prava. Ovo je moguće samo ako političke elite preuzmu odgovornost, ustavni sistem prilagode interesima građana, a ne političkih stranaka, i ako se obrazovna, kulturna i medijska politika usmjere ka promovisanju kulturnog prostora gdje različiti identiteti ne samo da ostvaruju ravnopravnost, već imaju i mogućnosti da obogaćuju jedni druge.

Međutim, politika multikulturalnosti suočava se s brojnim izazovima širom svijeta, uključujući i Crnu Goru. Ključni izazovi se odnose na etničke tenzije i konflikte koji mogu proizaći iz dugogodišnjih političkih, socioekonomskih ili kulturnih podjela; pitanja identiteta; integracije i inkluzije: pristup obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenim uslugama i drugim resursima, kao i promovisanje kulturne raznolikosti i međukulturnog dijaloga; ekstremizam i radikalizacija: ovi fenomeni mogu biti izazvani osjećajem marginalizacije, nepravde ili neprihvaćenosti; politizacija etničkih i kulturnih identiteta - politike koje se temelje na etničkim ili nacionalnim podjelama mogu otežati izgradnju međuetničkog povjerenja i saradnje; uticaj globalnih tokova i fenomena poput migracija, globalizacije i ksenofobije takođe mogu uticati na politiku multikulturalnosti u lokalnom kontekstu. U političkoj kulturi primjetne su tendencije zatvaranja unutar etničkih, jezičkih i vjerskih zajednica, što dovodi do definisanja granica i ciljeva političkog uticaja na osnovu etničkih karakteristika i dogovaranja. Ovi izazovi zahtijevaju pažljivu analizu, zrelost političke zajednice i odgovarajuće političke i društvene strategije kako bi se osigurao suživot različitih etničkih grupa i izgradila inkluzivna multikulturalna zajednica.

Proces pristupanja Evropskoj uniji uključuje postepeno uspostavljanje institucionalnog i pravnog okvira koji je u skladu s normama i vrijednostima EU. Ovaj zahtjevan proces

podrazumijeva suštinske društvene reforme u državama kandidatima, uz razvoj demokratije kroz vladavinu prava. To podrazumijeva izgradnju političkog sistema utemeljenog na podjeli vlasti kao osnove društvene i političke stabilnosti, uz nezavisno pravosuđe, efikasnu borbu protiv korupcije, punu primjenu zakona, zaštitu ljudskih prava te odlučnu borbu protiv diskriminacije.

U "Globalnoj strategiji Evropske unije" iz 2016. godine,¹ šefovi država EU usvojili su principe i prioritete međunarodnog djelovanja Unije, posebno uzimajući u obzir izlazak Velike Britanije iz EU i migracione tokove ka Evropi. Strategija naglašava da će EU promovisati međunarodni poredak zasnovan na multilateralizmu i poretku UN-a. Dodatno, naglašava se interes EU za jačanje stabilnosti i situacije u susjedstvu na jugoistočnim granicama, ističući politiku proširenja kao način jačanja demokratije i evropskih vrijednosti u državama kandidatima. Strategija EU za Zapadni Balkan² potvrđuje "evropsku budućnost" regiona kao geostrateškog cilja za stabilnu i ujedinjenu Evropu, utemeljenu na zajedničkim vrijednostima. Strategija precizira prioritete i oblasti zajedničke pojačane saradnje, usmjerene na specifične izazove s kojima se suočava Zapadni Balkan, posebno naglašavajući potrebu za temeljnim reformama i dobro-susjedskim odnosima. Cilj je napredak na integracionom putu ka Evropskoj uniji, a proces se zasniva na zaslugama, odnosno konkretnim rezultatima koje svaka zemљa postiže (princip regate). U tom smislu, Evropska komisija je pokrenula šest vodećih inicijativa koje bi trebale podržati proces transformacije na Zapadnom Balkanu. Te inicijative se fokusiraju na oblasti od zajedničkog interesa, kao što su vladavina prava, bezbjednost i migracije, socio-ekonomski razvoj, saobraćajno i energetsko povezivanje, digitalna agenda, pomirenje i dobrosusjedski odnosi. Naglašavanje posvećenosti načelu vladavine prava u procesu usvajanja evropskih standarda i vrijednosti upućuje na potrebu da države Zapadnog Balkana reformišu svoje sisteme kako bi osigurale sigurnost, poštovanje osnovnih prava, borbu protiv korupcije i terorizma, te priznavanje i ostvarivanje osnovnih prava i eliminaciju diskriminacije, posebno prema ranjivim grupama, kao što su pripadnici nacionalnih manjina, posebno Romi.

Crna Gora je zbir različitih zajednica, čiji članovi često ne znaju mnogo o drugima, a međusobne predrasude mogu izazvati etničku distancu. Etnička distanca se odnosi na mjeru udaljenosti ili razlike između različitih etničkih grupa u društvu. Istraživanje etničke distance je prijeko potrebno, kako bi se vidjelo kakvi su odnosi jednih prema drugima, a posebno u svjetlu aktualnih političkih podjela. CEDEM-ove studije o etničkoj distanci u Crnoj Gori istražuju stavove i percepcije građana prema pripadnicima različitih etničkih grupa u društvu, kao i faktore koji utiču na te stavove. Ključni nalazi uključuju informacije o nivou etničke distance između različitih grupa, faktorima koji utiču na tu distancu (kao što su politički stavovi, socioekonomski status, obrazovanje, itd), te mogućim implikacijama za društvo i politiku. Nadalje, studija istražuje percepcije građana o multietničkim odnosima

1 Shared vision, Common Action, A stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brussels, June 2016, <http://europa.eu/globalstrategy/en>

2 <http://europa.rs-strategija-za-zapadni-balkan-eu-zapocinje-nove-vodece>

u društvu, osjećaje pripadnosti i identiteta, te stavove prema političkim pitanjima koja su povezana s etničkim podjelama. Ključni nalazi iz ovih i drugih studija pružaju važne uvide u dinamiku etničkih odnosa u Crnoj Gori i mogu poslužiti kao osnova za razvoj politika usmjerenih na smanjenje etničkih podjela i promovisanje međuetničkog razumijevanja. Istraživanje „Etnička distanca u Crnoj Gori“³ iz decembra 2023. godine, koje ima za cilj identifikaciju stepena etničke distance, pokazuje da svaki peti pripadnik bilo koje zajednice iskazuje etničku distancu. „Skoro 23 odsto građana još iskazuje distancu, što je i dalje jedna četvrtina i visok stepen“. Rezultati istraživanja ukazuju i na podatak da se diskriminacija najviše odnosi na rad i zapošljavanje, obrazovanje, kao i na javne službe. To su ključne oblasti koje su identifikovane istraživanjem i njima bi se trebalo baviti u narednom periodu. Participacija u vlasti najznačajniji je faktor kod svih etničkih zajednica kada su u pitanju percepcija diskriminacije i nepoštovanja manjinskih prava. Istraživanje⁴ je pokazalo da je etnička distanca smanjena kod Srba, dok je povećana kod Bošnjaka. „Ključni razlog smanjena je u tome što se broj Srba koji iskazuju etničku distancu, a koji je ranije bio visok, značajno smanjio uslijed činjenice da je došlo do promjene vlasti i značajnog participiranja pripadnika tog naroda u vlasti“, objasnio je glavni metodolog CEDEMa, profesor Milos Bešić, dodajući da je isti razlog doveo do toga da se Bošnjaci više distanciraju. On je kazao da mladi pokazuju niži nivo etničke distance u odnosu na starije.

Interes države leži u postizanju društvene stabilnosti, a u multietničkim društvima to se može postići boljom društvenom integracijom manjina kroz višejezičnost, osjećaj socijalne sigurnosti i interkulturnu razmjenu. Crna Gora, kao multietnička država, mora biti inkluzivna. Uslov blagostanja društva je da pripadnici manjina budu u svakoj vlasti. Nacionalna pripadnost igra važnu ulogu u identitetu pojedinca i grupe te je ključni faktor u društvenoj stratifikaciji. Stoga je uključivanje različitih nacionalnih, rasnih, etničkih, vjerskih i jezičkih grupa, kao i njihovih članova, neizostavan element pluralizma u društvu i državi. Zaštita osnovnih prava, uključujući borbu protiv diskriminacije i zaštitu nacionalnih manjina, ključni su elementi manjinske politike i upravljanja različitostima. Djelotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja bitan aspekt očuvanja stabilnosti i legitimite demokratskog društva, doprinosi ostvarivanju demokratskih principa te jačanju kapaciteta države da odgovori na potrebe svojih građana. Uskraćivanje ovog prava može učiniti međuetničke odnose napetima i potencijalno ugroziti stabilnost države. Omogućavanje nacionalnim manjinama da aktivno sudjeluju u javnom životu jača osjećaj pripadnosti širem društvu i državi, otvara institucionalne kanale za izražavanje interesa i potreba te jača osjećaj odgovornosti za političke procese. Na taj način se smanjuje mogućnost da nacionalne manjine izraze svoje zahtjeve na neinstitucionalan način ili nasilnim putem. Stoga je uspostavljanje jasne veze između stabilnosti i legitimite države, koja je povezana s učešćem nacionalnih manjina u javnom životu, od ključnog značaja za izgradnju održivog i inkluzivnog društva.

³ Miloš Bešić, Etnička distanca u Crnoj Gori, CEDEM, 2023, <https://www.cedem.me/istrazivanje/nivo-etnicke-distance-smanjen-u-posljednjih-pet-godina/>

⁴ Miloš Bešić, Nacionalizam i etnička distanca u Crnoj Gori, CEDEM, 2023, <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/12/Izvestaj-Etnicka-distanca-i-nacionalizam-PRAVI-DOKUMENT-1.pdf>



MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI ZAŠTITE MANJINA

Ključni međunarodni akti kojima se garantuje pravo na učešće manjina u javnom životu usvojeni su u okvirima Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope i OEBS-a.

- 1. Opšta deklaracija o ljudskim pravima:** Ova deklaracija sadrži ključne principe koji se odnose na jednakost i nediskriminaciju, pravo na nacionalni i etnički identitet te zabranu diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti.
- 2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima:** Ovaj pakt garantuje pravo na jednakost pred zakonom i zabranjuje diskriminaciju na osnovu rase, etničke pripadnosti ili drugih karakteristika.
- 3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima:** Ovaj pakt sadrži principe koji se odnose na pravo na kulturu, obrazovanje i učestvovanje u kulturnom životu zajednice.
- 4. Konvencija UN-a o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije:** Ova konvencija zabranjuje svaku vrstu rasne diskriminacije i podstiče ravnopravnost i jednakost među svim rasama i etničkim grupama.
- 5. Okvirna konvencija Savjeta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina:** Ova konvencija sadrži odredbe koje se odnose na prava nacionalnih manjina, uključujući pravo na identitet, jezik, obrazovanje i kulturu.
- 6. Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima:** Ova povelja garantuje prava manjinskih jezika u područjima kao što su obrazovanje, sudstvo, mediji i javna uprava.
- 7. Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP):**
 - Član 14: Ovaj član zabranjuje diskriminaciju po bilo kojoj osnovi, uključujući rasu, boju kože, jezik, religiju, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini i druge karakteristike.
 - Protokol br. 12: Ovaj protokol garantuje pravo na jednakost pred zakonom bez diskriminacije, što uključuje i zabranu diskriminacije na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini.

- Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava: Sud često primjenjuje član 14 EKLJP-a kako bi zaštitio prava manjinskih grupa od diskriminacije i osigurao njihovu jednakost pred zakonom.

8. Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS):

- Helsinški završni akt (Helsinki Final Act): Ovaj dokument usvojen 1975. godine postavlja temelje za zaštitu prava manjina i unapređenje ljudskih prava u regiji OEBS-a.
- Dokument iz Kopenhagena: Usvojen 1990. godine, ovaj dokument ističe važnost zaštite prava nacionalnih manjina i obavezuje države sudionice da poštuju ova prava.
- Visoki komesar za nacionalne manjine: Ova institucija unutar OEBS -a posvećena je unapređenju stabilnosti i rješavanju problema vezanih uz nacionalne manjine u regiji OEBS -a.
- Druge smjernice i preporuke: OEBS redovno izdaje smjernice i preporuke o zaštiti prava manjina i unapređenju njihove jednakosti i integracije u društvo.

Polazni dokument UN je **Opšta deklaracija o ljudskim pravima** koja u članu 21 svakom jemči pravo da „učestvuje u upravljanju svojom zemljom, neposredno ili preko slobodno izabralih predstavnika“ i eksplicitno utvrđuje pravo svakog na „ravnopravan pristup javnim službama u svojoj zemlji“. Dostupnost ovog prava za pripadnike nacionalnih manjina ojačana je zabranom diskriminacije iz člana 2, koji utvrđuje da svakome pripadaju sva prava i slobode utvrđeni u Deklaraciji, bez ikakvih razlika u pogledu, između ostalog, rase, boje, jezika, vjeroispovijesti i nacionalnog porijekla.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima sadrži najvažniju odredbu opštег međunarodnog prava propisanu članom 27, a koja glasi: „U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama, ne mogu se lišiti prava da, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, imaju svoj kulturni život, isповijedaju i ispoljavaju svoju vjeru i koriste sopstveni jezik.“ Na sličan način reguliše pravo na djelotvorno učešće u javnom životu, propisujući da svaki građanin ima pravo i mogućnost da učestvuje u upravljanju javnim poslovima bilo neposredno, bilo preko slobodno izabralih predstavnika (član 25) i da bude primljen, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje. Ističe se da ostvarivanje ovog prava ne može biti onemogućeno diskriminatornim postupanjem (koje zabranjuje član 2. ovog Pakta) ili primjenom neosnovanih ograničenja.

Opšti komentar Komiteta za ljudska prava ističe da su nedopustive razlike između građana u pogledu uživanja ovog prava na osnovu zaštićenih ličnih svojstava (između ostalih, rase, boje, jezika, vjeroispovijesti i nacionalnog porijekla).

UN konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije u članu 5 propisuje obavezu država da zabrane i ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da garantuju pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo u pogledu uživanja političkih prava (među kojima se ističu pravo učešća na izborima, pravo glasa i pravo kandidovanja), prava učestvovanja u vlasti i u upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uslovima, javnim funkcijama. Međunarodna konvencija prepoznaje afirmativne mjere, jer u članu 2 propisuje „da će države članice, ako okolnosti to zahtijevaju, preuzeti posebne i konkretne mjere u socijalnoj, ekonomskoj, kulturnoj i ostalim oblastima, radi obezbeđivanja razvoja i zaštite izvjesnih rasnih grupa ili njihovih pripadnika radi garantovanja, pod uslovima jednakosti, punog ostvarenja prava čovjeka i osnovnih sloboda“.

Deklaracija Generalne skupštine UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, iako neugovorni instrument koja nema karakter međunarodnopravno obavezujućeg akta, upotpunjuje okvir UN u ovoj oblasti. Prema članu 2 Deklaracije, pripadnici manjina imaju pravo da djelotvorno učestvuju u javnom životu (koju čine i kulturni, vjerski, društveni i ekonomski život). Isti član propisuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da na nacionalnom ili regionalnom nivou djelotvorno učestvuju u donošenju odluka koje se tiču manjina kojima pripadaju ili oblasti u kojima žive, i to na način koji nije u suprotnosti s nacionalnim zakonodavstvom. Posredno je relevantan i član 5 Deklaracije koji propisuje da će se nacionalna politika i međunarodni programi saradnje i pomoći planirati i sprovoditi uz odgovarajuće poštovanje za legitimne interese pripadnika manjina.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1995. godine, kao najveći katalog manjinskih prava i ključni akt Savjeta Evrope koji reguliše položaj nacionalnih manjina, na opšti način reguliše pitanje političke participacije manjina. Predstavlja prvi međunarodni ugovor nakon Drugog svjetskog rata, koji se isključivo odnosi na zaštitu prava pripadnika manjina jer se ne bavi kolektivnim pravima manjina, već pravima lica koja pripadaju tim kolektivitetima. Iako se član 15. Okvirne konvencije percipira kao jedna od temeljnih normi ovog akta, isti ne pruža mnogo elemenata na osnovu koga bi se eventualno mogao uspostaviti „evropski standard“ političke participacije nacionalnih manjina. Pošto se do tih individualnih prava dolazi realizacijom principa i ciljeva na nacionalnom nivou, utvrđenih Konvencijom, putem relevantnog zakonodavstva i odgovarajućih mjera i javnih politika, države su u određenoj mjeri u prilici da kreiraju legislativu i politike koje odgovaraju njihovim konkretnim prilikama. Upravo to je razlog zbog koga se ovaj dokument naziva „Okvirna konvencija“. Stoga, izabrani prilaz ostavlja državama određenu mjeru slobode u sprovođenju ciljeva na koje su se obavezale i time priliku da, u ostvarivanju tih ciljeva, držeći se Konvencijom utvrđenih principa, uzmu u obzir sopstvene specifičnosti pravnog i političkog poretka. Odredba člana 1. Okvirne konvencije propisuje da je zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava i kao takva spada u oblast međunarodne saradnje.

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima iz 1992. godine usmjerena je na očuvanje ovih jezika i kao osnovnu ideju imala je težnju Savjeta Evrope da u svojim okvirima usvoji međunarodni sporazum sa prevashodnim ciljem zaštite regionalnih i manjinskih jezika. Djelovanjem brojnih faktora, a posebno istorijskih, mnoge evropske zemlje na svojoj teritoriji imaju određene, regionalno nastanjene, autohtone grupe stanovništva koje govore drugačiji jezik od jezika većine stanovništva. Povelja se zasniva na osam osnovnih principa, a od trenutka ratifikacije, država preuzima brojne obaveze iz oblasti obrazovanja, pravosuđa, javne uprave, itd. Odredbe Povelje koje se tiču upotrebe manjinskih jezika u upravi ili pred sudovima impliciraju prisustvo govornika manjinskih jezika u upravi i pravosuđu. Vođenje sudskog postupka na jeziku manjine, omogućavanje stranci da se суду obrati na tom jeziku, kao i priznavanje, odnosno izdavanje dokumenata na tom jeziku (član 9. Povelje) se bolje ostvaruje u više-nacionalnom okruženju, koje omogućava neposredan kontakt suda i stranke. Zato Povelja podstiče multikulturalni pristup i očekuje da države prihvate minimalan procenat odredbi za koje je sigurna da doprinose očuvanju jezičkog diverziteta. Povelja nije utvrdila listu regionalnih ili manjinskih jezika koje se njome štite već primjenjuje fleksibilan pristup koji omogućava državama da same odluče za koje jezike će utvrditi način i mjere zaštite. Ratifikacijom Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, Crna Gora je, kao manjinske jezike, prihvatile albanski i romski.

Najvažniji dokument za zaštitu ljudskih prava na tlu Evrope - **Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP)**, pruža indirektnu zaštitu manjinskih prava, ukazivanjem na kršenje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8), prava na slobodu izražavanja (član 10), te prava na slobodu okupljanja i udruživanja (član 11), jer ne sadrži posebne odredbe o zaštiti manjina. Ipak, članom 14 se zabranjuje diskriminacija na osnovu veze sa nekom nacionalnom manjinom u uživanju prava i sloboda predviđenih u Konvenciji.⁵ Iako se isti odnosi samo na princip zabrane diskriminacije, praksa Evropskog suda za ljudska prava je pokazala da su pojedine povrede odredbe čl. 14 u velikoj mjeri povezane sa određenom nacionalnom i etničkom pripadnošću, bez obzira što posebna odredba kojom se štite prava manjina u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima ne postoji. Evropski sud za ljudska prava je po prvi put primijenio čl. 1 Protokola 12 uz Konvenciju u slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (2009) utvrdivši diskriminaciju na osnovu nacionalne pripadnosti u ostvarivanju prava na kandidovanje za javne funkcije jer su pripadnici jevrejske, romske i drugih manjina spriječeni da se kandiduju za izbor članova Predsjedništva i Doma naroda Bosne i Hercegovine. Sud je posmatrao ovu situaciju u kontekstu izmijenjenih uslova jer se Bosna i Hercegovina od završetka rata stabilizovala i pristupanjem međunarodnim sporazumima i organizacijama obvezala da će izmijeniti sporne ustavne odredbe. Kao rezultat, naloženo je državnim vlastima da u korist pripadnika

⁵ Čl. 14. Konvencije glasi: „Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“

“ostalih” izmijene tripartitne strukture vlasti koje su dostupne samo konstitutivnim narodima. Međutim, u kontekstu datih uslova u ovoj državi i nedostatku političke volje ova presuda još uvijek nije izvršena.

Ugovorom iz Lisabona u primarno zakonodavstvo EU uveden je pojam „pripadnika manjina”, što je prva izričita upotreba tog termina u istoriji prava EU. U članu 2. Ugovora o EU stoji da se „Unija temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca”. Budući da te vrijednosti dijele sve države članice, EU i svaka država članica pojedinačno trebaju ih podsticati i aktivno promovisati u svim svojim unutrašnjim i vanjskim politikama na dosljedan način, imajući u vidu da se ta prava trebaju tretirati jednakako kao i druga prava navedena u Ugovorima. Ovo bez obzira što se u Ugovorima EU, u skladu s pristupom međunarodnog prava u tom pogledu, ne definiše pojam „manjina”. Poštovanje zaštite manjina je utvrđeno, pored ostalog, kao jedan od političkih kriterijuma za prijem novih država u EU.

Dokumenti **OEBS-a**, Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju, takođe upotpunjaju međunarodne standarde u zaštiti ljudskih prava. Zasnovali su na dokumentima u okviru Konferencije za bezbjednost (kasnije Organizacije), koji je započet usvajanjem Završnog akta Helsinške konferencije 1. avgusta 1975. godine. Ovaj dokument, iako nije imao snagu međunarodnog ugovora, bio je osnova za usvajanje niza dokumenata iz oblasti ljudskih prava. Posebno se izdvajaju **Dokument iz Kopenhagena o ljudskoj dimenziji (1990)**, **Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu (1999)** i **Ljubljanske smjernice za integraciju raznolikih društava (2012)**.

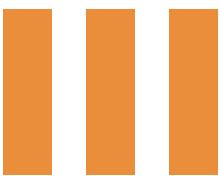
Ključna odredba Dokumenta iz Kopenhagena sadržana je u tački 35. koja je posvećena pitanjima nacionalnih manjina, kojima se garantuju zaštita od asimilacije i uživanje svih ljudskih prava bez diskriminacije. Utvrđuje se da će države poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina na djelotvorno učešće u javnim poslovima, uključujući učešće u poslovima koji se tiču zaštite i unapređenja manjinskog identiteta. Nabroj se dugačka lista posebnih prava nacionalnih manjina, koja sadrži pravo na upotrebu jezika, ustanovljavanje vjerskih i obrazovnih institucija, slobodu udruživanja i izražavanja i slobodu kretanja. Pored toga, Dokument prepoznaje ulogu uspostavljanja lokalne ili autonomne uprave koje odgovaraju specifičnim istorijskim ili teritorijalnim okolnostima manjina kao jedan od načina da se unaprijedi etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet nacionalnih manjina.

Preporuke iz Lunda su kreirane 1999. godine i u potpunosti su posvećene djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, ali se veoma malo bave zastupljeničtu nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu. Dokument je uobičaen u formi preporuka državama a pravo učešća nacionalnih manjina u javnom životu se javlja kroz dva bitna

vida: učešće u donošenju odluka i lokalne samouprave. Državama se preporučuje da obezbijede posebnu zastupljenost manjina u zakonodavnim tijelima, u državnim službama, vlasti i drugim institucijama. Preporukama iz Lunda se predviđa i kreiranje izbornog sistema na način koji će omogućiti osnivanje političkih partija, kao i model koji će olakšati manjinama da budu predstavljene u političkom životu.

Ljubljanske smjernice u tački 9. ističu da „politika integracije treba da se zasniva na ravnopravnom uključivanju“ i da treba da bude usmjerena na stvaranje društva u kome „svako uživa punopravno članstvo u svom društvu, svako ima jednaku mogućnost pristupa javnim dobrima i uslugama i svakome se pružaju jednake šanse“. Prema Ljubljanskim smjernicama, „djelotvorno učešće na ravnopravnoj osnovi svih članova društva u društvenom, ekonomskom i kulturnom životu i javnim poslovima treba da postane osnovna društvena tendencija“ (tačka 9).

Djelatnost OEBS-a na ovom polju posebno je obilježila aktivnost dva organa: Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Visoki komesar za nacionalne manjine. Funkcija Visokog komesara za nacionalne manjine je ustanovaljena na samitu u Helsinkiju 1992. sa zadatkom da preventivnim djelovanjem sprečava etničke sukobe.



NACIONALNI KONTEKST

Višenacionalni karakter Crne Gore implicira na važnost uključivanja svih zajednica u politički život. Crna Gora, kao multietnička zemlja, egzistira u uslovima brojnih izazova kada su u pitanju prava manjina. Nakon obnove nezavisnosti, Ustav Crne Gore iz 2007. godine imao je krucijalnu ulogu u garancijama manjinskih prava kojima je slijedio strukturu ovih prava datu u ključnim međunarodnim i regionalnim dokumentima i temelj daljem razvoju zaštite prava manjina. Doprinos društva od izuzetnog je značaja u unapređenju poštovanja prava manjina jer implementacija manjinskih prava nije samo pravno pitanje. Normativni okvir zaštite prava manjina predstavlja dodatnu garanciju efikasnije zaštite i poštovanja prava manjina. Zato treba identifikovati i analizirati ključne zakone i propise koji se odnose na prava i položaj manjinskih grupa u političkom sistemu Crne Gore.

3.1. Ustavne odredbe koje se odnose na manjine

Prvo ćemo analizirati Ustav Crne Gore, jer pruža osnovni okvir za ljudska prava i političke slobode, posebno u dijelu odredbi koje se odnose na prava manjinskih grupa i njihovo političko učešće. Crna Gora je ustavno definisana kao građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava. Nositelj suverenosti je građanin koji ima crnogorsko državljanstvo. Ustav Crne Gore daje pravnu osnovu za promovisanje, jačanje i unapređenje zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda i potvrđuje obavezu Crne Gore da poštuje međunarodne standarde u tom kontekstu. Preamble Ustava Crne Gore determiniše državu zasnovanu na vrijednostima koje čine sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava, kao i privrženost ravnopravnoj saradnji sa drugim narodima i državama i evropskim i evroatlantskim integracijama. Preamble Ustava determiniše odlučnost slobodnih i ravnopravnih građana, kao pripadnika „naroda i nacionalnih manjina“ koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi da izraze privrženost demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori. Sa stanovišta ključnih principa Ustava na kojima se temelji ostvarivanje svih ljudskih, pa i manjinskih prava relevantne su odredbe kojima Crna Gora jemči i štiti prava i slobode, a prava i slobode su nepovredivi. Gotovo polovina članova Ustava⁶ (68 od 158) se odnose na ljudska prava i slobode, čime je normativno potvrđen njihov značaj. Članom 6 data je opšta

6 "Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013

garancija zaštite ljudskih prava i sloboda, kao nepovredivih kategorija. Član 7 propisuje zabranu izazivanja mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu, a član 8 propisuje zabranu diskriminacije, kao opšteg preduslova za uživanje svih ljudskih prava i sloboda. Tačnije, u članu 8 jemči se zabrana svake posredne ili neposredne diskriminacije po bilo kom osnovu. Ustav proklamuje i načelo afirmativne akcije jer propisuje da se neće smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Nadalje, Ustav proklamuje načelo jednakosti ćiriličnog i latiničnog pisma koji su ravnopravni, a službeni jezik u Crnoj Gori je crnogorski. Osim ovog, u službenoj upotrebi su i srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik.

Odredbom člana 9 Ustava Crne Gore, potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva. Od pravnih instrumenata UN-a, to su: Pakt o građanskim i političkim pravima, Pakt o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima, kao i Međunarodna konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije. Takođe, Crnu Goru obavezuje i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, ali ne kao ugovorna, već kao međunarodno običajno-pravna obaveza. Od pravnih instrumenata Savjeta Evrope, to su: Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska socijalna povelja, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima.

U članu 16, Ustav propisuje sadržinu pravnih odnosa koji se uređuju zakonom (u skladu sa Ustavom), a među kojima posebno način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i način ostvarivanja posebnih manjinskih prava. Saglasno strukturi kataloga ljudskih prava koji su značajni za razvoj prava manjina su odredba o slobodnim i izborima jednakim za sve i zabrana djelovanja političkih i drugih organizacija koje je usmjereno na, pored ostalog, kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti. Kada je u pitanju zaštita kulturnih prava, Ustav propisuje da je svako dužan da čuva prirodnu i kulturnu baštinu od opšteg interesa, te da država štiti prirodnu i kulturnu baštinu kao opšte dobro.

3.1.1. Posebna - manjinska prava

Posebne mјere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete, što ostavlja prostor za uspostavljanje dodatnih mehanizama zaštite i unapređenja prava manjina, odnosno integraciju manjina sa očuvanjem svoje posebnosti. Drugi dio Ustava sadrži 65 članova kojim se garantuju ljudska prava i slobode, građanska, politička, ekomska, socijalna i kulturna, kao i prava manjina. Ustav i zakoni Crne Gore manjinama daju i set dodatnih prava. Ustav u drugom dijelu, u članovima 79 i 80 pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih

zajednica jemči prava i slobode, koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, a zabranjuje asimilaciju pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Zaštita identiteta

Član 79

Ustavom se pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče sljedeća - posebna prava:

1. na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti;
2. na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika;
3. na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi;
4. na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
5. da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi vode postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
6. da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države;
7. da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama;
8. da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
9. na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije;
10. na srazmernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave;
11. na informisanje na svom jeziku;
12. da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno-istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjedjenja;
13. na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava.

Zabрана асимилације

Član 80

Zabranjena je nasilna асимилација припадника мањinskih народа и других мањinskih националних заједница.

Држава је дужна да заштити припаднике мањinskiх народа и других мањinskiх националних заједница од свих облика насиљне асимилације.

3.2. Zakon o maњinskim pravima i slobodama

Sistemski Zakon o maњinskim pravima i slobodama⁷ dalje razrađuje уставна начела и у члану 2 установљава критеријуме за дефинисање мањinskiх народа и других мањinskiх националних заједница, као и омогућавање дјеловног учешћа мањина у јавном животу. Они се дефинишу као „свака група држављана Црне Горе, бројчано мања од остalog преовлађујућег становништва, која има заједничке етничке, вјерске или језичке карактеристике, разлиčите од остalog становништва, историјски је vezana за Crnu Goru и motivisana жељом за изказivanjem и очuvanjem националног, етничког, културног, језичког и вјерског идентитета“. Равноправност мањина у односу на друге држављане проглашена је чланом 4 Закона и обезбеђује се кроз заштиту од дискриминације у свим сферама друштвеног живота мањина. У ставу 2 овог члана установљена је противзаконитост и каџивост сваке повреде права мањина, чиме се додатно осигурава равноправност.

На основу члана 7 истог Закона, Влада Црне Горе доноси Стратегију мањинске политike, ради обезбеђивања услова за нesmetano уživanje и njegovanje националних или етничких посебности мањина и njihovih припадника. Овим инструментом се дефинишу мјере за спровођење самог Закона, као и за унапређивање услова живота мањина. Стратегија представља скуп посебних мјера у петогодишњем периоду, као и дефинисање носилача, рокова и финансијских трошкова ради побољшања положаја мањина и njihove bolje integracije u društvu. Међunarodноправни стандарди су implementirani kroz ovu strategiju, na način na koji se štiti identitet i omogućuje ravnopravnost maњina. Prva ovakva strategija usvojena je 2008. године, na period od deset godina i predstavljala је planski akt Vlade. Nakon прве, uslijedila је нова Стратегија мањинске политike за период од пет година: 2019-2023 којом се дефинишу мјере за унапређење услова живота мањина, а то су: afirmisanje начела грађanskог образovanja i vaspitanja; kreiranje programskih radio i TV sadržaja o manjinama; upotreba jezika i pisma maњina pri obilježavanju imena organa, jedinica lokalne samouprave, naseljenih mjesta, trgova i ulica, ustanova i slično; periodična istraživanja o zastupljenosti maњina u organima državne uprave, lokalne samouprave i javnih službi; организовање edukacija; proizvodnja i emitovanje

⁷ "Sl. list RCG," br. 31/06 i 38/07 i "Službeni list CG," br. 2/11 i 31/17

zakonom utvrđenih programskih sadržaja; poštovanje definisanih zakonskih mjera afirmativne akcije prilikom zapošljavanja. Jedan od glavnih izazova jeste jačanje vladavine prava, sa posebnim akcentom na unapređenje usklađenosti i primjenu zakona i drugih akata, preduzimanju konkretnih mjera radi zaštite manjina i borbi protiv diskriminacije. Veliki doprinos u ostvarivanju ovih mjera ima i obrazovanje kao faktor edukacije društva i promocije evropskih vrijednosti. Katalog manjinskih prava i sloboda koji donosi Zakon ustanovljen je na ustavnim principima koja manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama i njihovim pripadnicima omogućavaju pravo izražavanja, čuvanja, razvijanja, prenošenja i javnog ispoljavanja nacionalnog, etničkog, kulturnog, vjerskog i jezičkog identiteta, kao dijela njihove tradicije. Uloga države u ovom kontekstu je da razvija i unapređuje izučavanje istorije, tradicije, jezika i kulture manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, a sljedstveno zakonu i prihvaćenim međunarodnim obavezama nadležni organi imaju obavezu da obezbijede zaštitu kulturne baštine manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika.

Na osnovu člana 8a ovog zakona, Vlada je osnovala Javnu ustanovu Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina, radi promocije i zaštite manjinskih prava, podsticanja očuvanja, razvoja i izražavanja kulture manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori i podsticanja duha tolerancije i međukulturalnog dijaloga i uzajamnog poštovanja i razumijevanja. Nadzor nad radom ove ustanove vrši organ državne uprave nadležan za ljudska i manjinska prava. U skladu sa ovim zakonom, manjine mogu da osnivaju ustanove, društva, udruženja i nevladine organizacije u svim oblastima društvenog života radi očuvanja i razvoja svog nacionalnog ili etničkog identiteta. Država daje svoj doprinos u finansiranju ovih organizacija u skladu sa mogućnostima.

Set identitetskih pitanja uključuje pravo upisa sopstvenog imena i prezimena na svom jeziku i pismu u službenim ispravama, odnosno upotrebu svog jezika i pisma kao pravo od posebnog značaja za manjine. Korišćenje maternjeg jezika omogućava pripadnicima manjina da aktivno učestvuju u društvenom životu. Tako je u članu 11 stav 2 ovog zakona propisano da u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjina čine većinu ili najmanje 5% stanovništva, prema rezultatima dva posljednja uzastopna popisa, u službenoj upotrebi je i jezik te manjine. To podrazumijeva korišćenje jezika u upravnim i sudskim postupcima, kod izdavanja javnih isprava, na glasačkim listićima i slično, ispisivanje naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mjesta, trgova, ulica, ustanova i drugih na jeziku i pismu manjina. Na polju informisanosti, shodno odredbi člana 12 ovog Zakona, manjinama se obezbjeđuje sloboda informisanja na nivou standarda sadržanih u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama. Osim toga, članom 13 ovog zakona, manjinama se omogućava pravo na školovanje na svom jeziku i na zastupljenost tog jezika u opštem i stručnom obrazovanju, na svim nivoima vaspitanja i obrazovanja u zavisnosti od broja učenika i finansijskih mogućnosti Crne Gore. Kada se nastava izvodi na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica obavezno se uči službeni jezik i pismo, dok učenici i studenti koji ne pripadaju manjinskim

narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama mogu da uče jezik manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica sa kojom zajedno žive. Zakon precizira da se odjeljenje sa nastavom na jeziku i pismu manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica može osnivati i za manji broj učenika od broja utvrđenog za rad te ustanove, ali taj broj ne može biti manji od 50% broja učenika koji je inače predviđenih zakonom. Programi za potrebe obrazovanja manjina prema ovom zakonu sadrže teme iz oblasti istorije, umjetnosti, književnosti, tradicije i kulture manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Prije nego što dođe do usvajanja programa koji izražavaju posebnost manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, Savjet manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, u svojstvu tijela koje je u funkciji dodatnog snaženja i unapređenja prava manjina u Crnoj Gori, daje mišljenje nadležnom organu za usvajanje predmetnih programa. Na teritorijama gdje je i jezik manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u službenoj upotrebi, obrazovni program u ustanovama na službenom jeziku može da sadrži i mogućnost učenja jezika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Imajući u vidu značaj visokog obrazovanja, Zakon posebno naglašava mogućnost obezbjeđenja katedri, fakulteta ili instituta radi obrazovanja vaspitača, učitelja i nastavnika na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. U tom smislu, radi djelotvornog učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, data je mogućnost pospješivanja međunarodne obrazovne, naučne i tehničke saradnje, u cilju omogućavanja da pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica studiraju u inostranstvu na maternjem jeziku i da se tako stečene diplome priznaju, u skladu sa zakonom kojim je uređena oblast priznanja ovih isprava. Radi punog uživanja prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, ustanove visokog obrazovanja u Crnoj Gori, na prijedlog Savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, mogu svake školske godine upisati određeni broj studenata, pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, u skladu sa svojim unutrašnjim propisima. Pripadnici manjina imaju pravo da osnivaju vaspitno-obrazovne ustanove, u kojem slučaju je njihovo finansiranje obaveza osnivača. Vaspitni i obrazovni rad u školskoj ustanovi ili posebnom odjeljenju redovne škole sa nastavom na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica obavljaju nastavnici iz reda tog manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica koji imaju aktivno znanje jezika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, odnosno nastavnici koji nijesu iz reda odnosnih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, a imaju aktivno znanje jezika i pisma tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Direktor školske ustanove koju osniva Crna Gora ili opština sa nastavom na jeziku i pismu manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica koji ispunjava zakonom propisane uslove bira se u skladu sa zakonom. Nadležni organ državne uprave dužan je da prije izbora direktora pribavi mišljenje Savjeta tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Članom 20 ovog Zakona, propisano je pravo na upotrebu nacionalnih simbola. Ovo pitanje je uređeno posebnim zakonom. Članom 21 ovog zakona manjinama se obezbjeđuje pravo na obilježavanje značajnih datuma, događaja i ličnosti iz svoje tradicije i istorije, kao dio prava zajemčenih Ustavom Crne Gore. Član 22, kao i čl. 31 i 32 ovog zakona propisuju mogućnost udruživanja manjina, u skladu sa zakonom i međunarodnim priznatim principima, kao i uspostavljanja kontakata i saradnje sa građanima i udruženjima izvan Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno-istorijsko nasljeđe ili vjerska uvjerenja. Zakon dodatno obezbjeđuje mogućnost ispoljavanja interesa manjina, kao i djelotvorno učešće u vršenju i javnoj kontroli vlasti. Saradnja sa vladinim i nevladinim organizacijama u zemlji i inostranstvu omogućava unapređenje statusa manjina u zemlji, što im je omogućeno odredbom člana 22 stav 3 ovog zakona. Zasnivanje i održavanje odnosa preko granice sa matičnim državama dozvoljeno je samo ako ono nije suprotno državnim interesima. Materijalna i finansijska pomoć svakako predstavljaju bitan segment funkcionisanja organizacija manjina, zbog čega je važno da se ona omogući manjinskim narodima i zajednicama. Pomoć može biti od domaćih ili stranih organizacija, fondacija i privatnih lica, a takva pomoć može biti podržana i od strane države kroz odgovarajuće poreske i druge olakšice, kao i kroz oslobađanje od carine, u skladu sa zakonom. Ovim Zakonom uređuje se i pitanje pomoći manjinskim narodima i zajednicama. Princip afirmativne akcije, čija se primjena jemči uz pravo na autentičnu zastupljenost manjina u Skupštini Crne Gore i skupština lokalne samouprave, propisan je Ustavom Crne Gore, kao i članom 22a Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

Srazmjerna zastupljenost manjina u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne uprave, kao i pravo učešća u procesu donošenja i predlaganja odluka državnih organa koje su od interesa za ostvarivanje prava manjina obezbjeđuje se u skladu sa Zakonom. O srazmjernoj zastupljenosti manjina u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne uprave, na koju manjine imaju pravo u skladu sa članom 25 ovog Zakona, staraju se organi državne uprave nadležni za kadrovska pitanja u saradnji sa savjetima manjina. Konsultacije, ispitivanja javnog mnjenja i dijalog, samo su neki od mehanizama učešća manjina u procesu donošenja i predlaganja odluka državnih organa koje su od interesa za ostvarivanje prava manjina u skladu sa ovim zakonom. Primjena jezika manjina kod objavljivanja statuta, odluka ili drugih opštih akata koje donose organi uprave propisana je članom 27 ovog zakona. U jedinicama lokalne samouprave u kojima većinu ili najmanje 5% stanovništva čine manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice, lokalna samouprava je dužna da, u okviru plana i programa za djelotvorno učešće lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova ili donošenjem posebnog plana i programa, preko savjeta odnosnih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, obezbijedi uslove za učešće manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u donošenju programa razvoja opštine, prostornih i urbanističkih planova, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana i uredi način i postupak učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih

nacionalnih zajednica u vršenju javnih poslova i da odredi organ koji sprovodi javnu raspravu po tim i drugim aktima. Ova odredba ide ka tome da naglasi značaj učešća manjina u ostvarivanju prava na lokalnu samoupravu, kao elementa vlasti koji ostvaruje najbliži kontakt sa građanima i time sa njihovim suštinskim i suptilnim životnim potrebama koje najčešće zadovoljavaju upravo na ovom nivou organizacije vlasti. Kada je u pitanju centralni nivo, ako poslanici izabrani shodno principu afirmativne akcije, a u skladu sa izbornim zakonodavstvom, smatraju da predloženi akt ili propis bitno zadire u interesu tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, o tome će sa podnosiocem predloga usaglašavati stavove.

Zaštitom prava i unapređenjem položaja manjina u Crnoj Gori se bavi nekoliko institucija, kao što su Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Skupštinski Odbor za ljudska prava i slobode, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman), savjeti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina (CEKUM), regulisan članom 8a Zakona o manjinskim pravima i slobodama, i dr.

3.2.1. Savjeti manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica

Ranije je navedeno da Ustav u članu 79 pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemči prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, između ostalog i na osnivanje Savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava. Pravo na osnivanje savjeta manjina propisano je i članom 33 Zakona. Manjinski narod ili druga manjinska nacionalna zajednica i njihovi pripadnici, mogu, u cilju očuvanja svog nacionalnog identiteta i unapređenja svojih prava i sloboda, osnovati savjet tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Nacionalni savjeti manjina u Crnoj Gori, prema načinu njihovog izbora, mogu se smatrati predstavničkim tijelom dok prema zakonom određenom mandatu i kapacitetima imaju isključivo savjetodavnu ulogu. U Crnoj Gori je osnovano šest savjeta: Albanski nacionalni savjet, Bošnjačko vijeće, Hrvatski savjet, Savjet Muslimanskog naroda, Romski savjet i Srpski nacionalni savjet.

Savjet se bira na period od četiri godine i može imati najmanje 17 članova. Manjinski narod ili druga manjinska nacionalna zajednica može osnovati samo jedan savjet. Savjet se bira na period od četiri godine. Savjet manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice ima najmanje 17 članova. Savjet manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice čine članovi po funkciji: poslanici i članovi Vlade iz reda odnosnog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, predsjednici opština, predsjednici gradskih opština, predsjednici skupština opština, predsjednici skupština gradskih opština, predsjednici stranaka zastupljenih u Skupštini Crne Gore, skupštini opštine, skupštini gradske opštine, iz reda odnosnog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Svoje članstvo u savjetu manjinskog naroda

ili druge manjinske nacionalne zajednice lica iz stava 5 ovog člana potvrđuju izjavom o prihvatanju članstva. Ostali članovi savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice biraju se tajnim glasanjem, na elektorskoj skupštini tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Pravo učešća na elektorskoj skupštini ima svaki punoljetni građanin-pripadnik odnosnog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Na elektorskoj skupštini ne mogu učestvovati lica koja su članovi savjeta, po funkciji. Nadležno ministarstvo donosi pravila i uputstva za izbore članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Pravila iz stava 10 ovog člana sadrže: broj članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, sazivanje i način rada elektorske skupštine, kao i način izbora članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice na elektorskoj skupštini. Članovi savjeta biraju predsjednika i sekretara savjeta tajnim glasanjem, iz reda svojih članova.

U skladu sa odredbom člana 33 stav 13 ovog zakona, savjet donosi budžet, statut, godišnji plan rada kao i poslovnik o svom radu kojim se uređuju pitanja od značaja za rad tog savjeta. Sredstva za finansiranje savjeta manjina obezbeđuju se iz budžeta države, u iznosu od najmanje 0,05% tekućeg budžeta. Nadzor nad zakonitošću rada savjeta vrši Ministarstvo i nadležno radno tijelo Skupštine. Obaveza podnošenja izvještaja o radu i finansijskom poslovanju i izvještajem nezavisnog revizora propisana je članom 33a ovog zakona, a savjet je dužan da taj izvještaj podnese Ministarstvu i nadležnom radnom tijelu Skupštine, najkasnije do 31. marta tekuće, za prethodnu godinu. Mišljenje Ministarstva dostavlja se nadležnom radnom tijelu Skupštine uz izvještaj savjeta. Izvještaj o radu savjeta sadrži podatke o savjetu kao i aktivnostima koje je sproveo radi očuvanja i unapređenja sloboda i prava manjina, dok se izvještaj o finansijskom poslovanju savjeta sačinjava u skladu sa propisima kojima se uređuju pitanja budžeta i fiskalne odgovornosti. Članom 34 propisano je da evidenciju savjeta iz člana 33 ovog zakona vodi Ministarstvo. Upisom u evidenciju savjet stiče svojstvo pravnog lica. Obrazac i način vođenja evidencije savjeta propisuje Ministarstvo. Rješenje o upisu savjeta u evidenciju objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore".

Član 35 propisuje poslove koje obavlja savjet; Odredbe člana 35a zakona se odnose na mandat člana savjeta manjina. Istim članom propisani su uslovi pod kojima može prestati mandat člana savjeta prije isteka vremena na koje je izabran savjet i pod kojim uslovima može biti razriješen. Razlozi za prestanak mandata prije isteka vremena na koje je izabran savjet su: prestanak funkcije na osnovu koje je postao član savjeta, razrješenjem i na lični zahtjev. Razlozi za razrješenje su takođe taksativno navedeni, a to su: nesavjesno obavljanje poslova, trajno izgubljena sposobnost za vršenje poslova i osuda na bezuslovnu kaznu zatvora ili za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje poslova člana savjeta manjina.

Članom 36 predviđa se osnivanje Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, a koji osniva Skupština Crne Gore radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje

i razvoj identiteta manjina u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta. Aktom o osnivanju Fonda utvrđuju se organi Fonda, mandat, nadležnosti i način njihovog rada i odlučivanja, sastav i broj članova organa upravljanja, kao i druga pitanja od značaja za rad Fonda. U organu upravljanja Fonda svaki savjet manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice ima svog predstavnika. U izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2017. godine, dodati su novi članovi 36a do 36s, koji bliže uređuju pitanja koja se tiču organizacije Fonda, prava i obaveza, finansiranja, kao i ovlašćenja koja su vezana za djelatnost Fonda.

Zaštita prava manjina je obaveza organa države, odnosno lokalne uprave i sudova, a takva obaveza predviđena je članom 37 zakona. Ministarstvo predlaže Vladi politiku razvoja i zaštite prava manjina, dok je Vlada dužna da jednom godišnje podnosi izvještaj Skupštini o razvoju i zaštiti prava manjina. Ova obaveza predviđena je članom 38 zakona, čime se normira mehanizam zaštite prava manjina i kontrola među različitim granama vlasti. Član 39 predviđa zabranu preuzimanja mjera i aktivnosti, kao i neposredne ili posredne diskriminacije po bilo kom osnovu, čiji bi cilj ili ishod moglo biti narušavanje ili ograničenje zakonskih prava i sloboda manjina.

Usvajanjem Zakona o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola,⁸ manjinama je priznato pravo na upotrebu nacionalnih simbola. Prema ovom Zakonu, nacionalnim simbolima smatraju se simboli koje pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica upotrebljavaju za svoje predstavljanje i izražavanje svog nacionalnog identiteta. Nacionalni simboli su grb, zastava i himna. Etalon grba i zastave, kao i notni zapis himne utvrđuje svojom odlukom savjet manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, na način utvrđen statutom savjeta. Saglasnost na ovakvu odluku daje Vlada Crne Gore, a izvornik grba, izvornik zastave i notni zapis himne čuvaju se kod predsjednika Skupštine Crne Gore. Grb, zastava i himna upotrebljavaju se u obliku i sadržini koji su utvrđeni u skladu sa ovim zakonom. Zakon propisuje da nacionalni simboli ne mogu svojim sadržajima vrijeđati osjećanja drugih.

3.3. Obrazovanje, kultura i informisanje

Pored Zakona o manjinskim pravima i slobodama, pravni okvir kojim su regulisana prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica čine zakoni i drugi akti kojim se reguliše ostvarivanje prava iz pojedinih oblasti, kao što su obrazovanje, informisanje, kultura, upotreba jezika i pisma itd. Jedan od značajnih zakona je i Zakon o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola . Ovim Zakonom uređuje se pravo na slobodan izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola, pripadnika/ ca manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Zakonom o lokalnoj

⁸ "Sl. list CG", br. 003/20 od 23.01.2020.

⁹ Ibid

samoupravi¹⁰ propisano je da su u vršenju svojih poslova organi lokalne samouprave dužni da obezbijede jednaku zaštitu prava i na zakonu zasnovanih pravnih interesa lokalnog stanovništva i pravnih lica i da opština obezbjeđuje uslove za zaštitu i unapređenje manjinskih prava. Propisano je i da je opština dužna da obezbijedi uslove za zaštitu i unapređenje manjinskih prava i rodne ravnopravnosti (član 11), da lokalni službenici odnosno namještenici u obavljanju svojih poslova ne smiju vršiti diskriminaciju po osnovu pripadnosti nekoj manjinskoj nacionalnoj zajednici odnosno nekom manjinskom narodu (član 95). U cilju obezbjeđivanja i unapređenja prava srazmjerne zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica propisana je obaveza jedinice za upravljanje ljudskim resursima da prati sprovođenje mjera radi postizanja jednakih zastupljenosti istih (član 146). Zakonom je, takođe, propisano da se program javne rasprave, u opštinama gdje većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici manjinskih naroda odvija i na njihovom jeziku (član 168).

Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju¹¹ naročito stavlja akcenat na prava manjina i odnosi se na dostupnost obrazovanja, kulture i informisanja na jezicima manjinskih grupa, kao i uticaja obrazovanja na političku participaciju. Član 11 zakona propisuje da se nastava izvodi i na jezicima u službenoj upotrebi, poštujući prava manjinskih naroda, uz navođenje na kojim se jezicima izvodi nastava (bosanski, albanski i hrvatski jezik). Član 29 zakona propisuje da se, radi odlučivanja o stručnim pitanjima i za stručnu pomoć u postupku donošenja odluka i pripreme propisa iz oblasti obrazovanja i vaspitanja, osniva Nacionalni savjet, dok član 31a propisuje da se jedna trećina članova Nacionalnog savjeta bira iz reda predstavnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Kod zapošljavanja nastavnika, Zakon predviđa da nastavnici u ustanovama ili posebnom odjeljenju ustanove sa nastavom na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica moraju, pored uslova propisanih zakonom, da imaju aktivno znanje jezika i pisma te manjine i crnogorskog jezika. U školi u kojoj se nastava izvodi na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, pedagoška evidencija štampa se i vodi na crnogorskem jeziku i na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, dok se javne isprave štampaju i izdaju na crnogorskem jeziku i na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Zakon o kulturi¹² kod utvrđivanja načela na kojima ona počiva u Crnoj Gori propisuje da su oni, pored ostalog, sadržani u slobodi stvaralaštva i poštovanja prava na kulturu; opredijeljenosti države i lokalne samouprave da podstiču i pomažu razvoj kulturnog i umjetničkog stvaralaštva i zaštitu i očuvanje kulturne baštine; ravnopravnom očuvanju svih kulturnih identiteta i poštovanju kulturne različitosti; i konačno - izgradnji i unapređenju sistema kulture, u skladu sa međunarodnim standardima, a naročito standardima EU. U tom smislu, Zakon posebno naglašava javni interes koji se ogleda

10 "Sl. list CG," br. 2/18.

11 "Sl. list RCG" br. 64/02, 31/05 i 49/07 i „Službeni list CG," br. 45/10, 45/11, 39/13 i 44/13 i 47/17

12 "Sl. list CG," br. 49/08, 16/11, 40/11, 38/12

u očuvanju izvornih i tradicionalnih kulturnih i etno-kulturnih osobenosti u Crnoj Gori. Ostvarivanje javnog interesa u kulturi obezbjeđuju Crna Gora i lokalna samouprava, a način i mjere ostvarivanja javnog interesa se utvrđuju Nacionalnim programom razvoja kulture.

Fond za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija, kroz Zakon o medijima,¹³ podstiče pružanje javnih usluga radi ostvarivanja Ustavom i zakonom garantovanih prava za „medijske nekomercijalne sadržaje od javnog interesa, na jezicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“. Član 17 Zakona propisuje da se finansijska sredstva obezbjeđuju na nezavistan i transparentan način, uz garancije uređivačke, programske i institucionalne autonomije. Sredstva iz Fonda koriste se za podsticanje medijskog pluralizma, a posebno za proizvodnju i objavljivanje sadržaja koji su, pored ostalog, značajni za zaštitu prava i dostojanstva manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od diskriminacije, stereotipa i predrasuda. Ovaj Zakon zabranjuje objavljivanje informacija u medijima kojima se izražavaju ideje, tvrdnje i mišljenja koja izazivaju, šire, podstiču ili pravdaju diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, vjerskog i drugog uvjerenja, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Zakon o elektronskim medijima¹⁴ u članu 74 propisuje da su javni emiteri dužni da pružaju javne usluge proizvodnje i emitovanja radijskih i/ili televizijskih programa sa informativnim, kulturnim, umjetničkim, obrazovnim, naučnim, dječjim, zabavnim, sportskim i drugim programskim sadržajima na jezicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na područjima na kojima žive, bez diskriminacije.

Shodno članu 38 Zakona o manjinskim pravima i slobodama¹⁵ Vlada Crne Gore se obavezuje da najmanje jednom godišnje podnosi Skupštini Crne Gore Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

13 "Sl. list CG", br. 82/20

14 "Sl. list CG", br. 46/10, 53/11, 6/13, 55/16 i 92/17

15 "Sl. list RCG", br. 31/06, 51/06 i 38/07, 2/11 i "Sl. list CG", br. 31/17

IV

IZVJEŠTAJI MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

Na osnovu člana 25. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Crna Gora je u obavezi da podnosi periodične izvještaje Generalnom sekretaru Savjeta Evrope obuhvatajući informacije od značaja za sprovođenje Okvirne konvencije. Takvi izvještaji imaju za cilj da ukažu na izmjene, dopune i novine u pravnom i institucionalnom okviru zaštite manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, preduzete i planirane mjere za unapređenje i razvoj prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, te napredak u sprovođenju preporuka Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina navedenih u prethodnim Mišljenjima o Crnoj Gori.

Službeni izvori Europske unije, poput Godisnjeg izvjestaja o napretku, daju prikaz problema i izazova sa kojima se nacionalne manjine suočavaju u političkoj participaciji u Crnoj Gori. U takvim izvještajima EU obično se analiziraju različiti aspekti političkog života u zemlji, uključujući pitanja vezana uz manjinske zajednice. Poglavlje koje se bavi ljudskim pravima, pravdom i unutrasnjim pitanjima, može uključivati podatke o političkom zastupanju, pravima manjina, izazovima s kojima se manjine suočavaju, te preporuke za poboljšanje situacije.

Takođe, veoma su relevantni i korisni izvještaji organizacija civilnog društva koje se bave ljudskim pravima, jer često pružaju dodatne uvide u politički položaj manjinskih grupa u zemlji.

1. Godišnji izvještaj o napretku (Progress report) iz 2023. godine¹⁶

Kada su u pitanju promocija i sprovođenje ljudskih prava, institucionalni kapacitet tek treba da se dodatno ojača, uključujući i dodjeljivanje odgovarajućih finansijskih sredstava. Unutrašnja struktura Ministarstva za ljudska i manjinska prava trebalo bi da se unaprijedi i da se bavi svim oblastima u vezi sa osnovnim pravima, uključujući i obezbjeđivanje neophodnih ljudskih resursa. Promjene u rukovodstvu i strukturi Ministarstva uvedene u julu 2022. godine ugrozile su njegov kapacitet da promoviše osnovna prava, sprovodi pravni okvir, izradi nove zakone i sprovodi i prati postojeće strategije i politike. Uklonjeno je ključno osoblje odgovorno za prava osoba sa

¹⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf

invaliditetom i borbu protiv diskriminacije. Crna Gora tek treba da usvoji sveobuhvatan sistem praćenja i prikupljanja podataka kako bi ocijenila nivo implementacije zakona, politika i strategija o ljudskim pravima.

Što se tiče prava pripadnika manjina, Crna Gora je u decembru 2022. godine podnijela šesti izvještaj o sprovođenju Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i četvrti izvještaj o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Komitet eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima objavio je, u septembru 2023. godine, sedmi izvještaj o praćenju o Crnoj Gori, **navodeći da ostaju nedostaci u adekvatnoj upotrebi i zaštiti romskog jezika u skladu sa evropskim standardima i zakonodavstvom**. Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za 2022. godinu, za sprovođenje politike strategije za manjine za period 2019-2023. godine, usvojen je u aprilu 2023. godine, dok je Akcioni plan za 2023. godinu usvojen u maju 2023. godine.

U Skupštini još uvijek nema ravnopravnog tretmana manjina. Podaci o sprovođenju strategije za manjine za period od 2019-2023. godine nijesu dostupni. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u julu 2022. godine formiralo novi Direktorat za unapređenje i zaštitu prava manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica. Ministarstvo je 2022. godine dodijelilo 150.000 eura nevladinim organizacijama koje se bave pravima pripadnika manjina. U novembru 2022. godine, Fond za zaštitu i ostvarivanje 53 manjinskih prava izdvojio je više od milion eura za 195 organizacija i pojedinaca za unapređenje prava pripadnika manjina. U avgustu 2023. godine, Specijalno tužilaštvo otvorilo je krivičnu istragu o finansijskom upravljanju Fondom. Ombudsman je u martu 2022. godine dao mišljenje Ministarstvu o mogućim izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama kako bi se obezbijedilo neposredno imenovanje u manjinskim savjetima na osnovu slobodno izražene volje manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Romi i Egipćani su i dalje najugroženiji, a anticiganizam ostaje problem. **Nije bilo pomaka u pogledu smanjenja cenzusa za političku zastupljenost Roma u Skupštini, jer nije izmijenjen Zakon o izboru odbornika i poslanika.** Skupštinski Odbor za ljudska prava i slobode u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i Ombudsmanom organizovao je 6. aprila 2023. godine prvu sjednicu Romskog parlamenta. Romski savjet je bojkotovao sjednicu. Vlada je 19. oktobra 2022. godine organizovala treći ministarski sastanak Roma u Podgorici. Ministri svih zemalja zapadnog Balkana odgovorni za inkviziju Roma složili su se da postupe po obavezama preuzetim iz Poznana 2019. godine i prva dva ministarska sastanka organizovana u Tirani (2020.godine) i Sarajevu (2021.godine). Takođe su se složili da ojačaju tekući rad na integraciji Roma u oblasti stanovanja, zapošljavanja, zelene i digitalne agende i budžetiranja koje obuhvata i Rome, i da usvoje snažne sisteme praćenja i izveštavanja za mjerjenje napretka u primjeni novih strategija za Rome i ciljeva Deklaracije iz Poznana uz pomoć nacionalnih zavoda za statistiku.

Vlada je 2. novembra 2022. godine imenovala svoju nacionalnu kontakt osobu za Rome (NRCP), mjesto upražnjeno od avgusta 2020. godine. NRCP dolazi iz romske zajednice i dugogodišnji je radnik Ministarstva. Međutim, NRCP nema ulogu u donošenju odluka u Ministarstvu i njeni ograničeni kapaciteti i resursi ostaju glavna slabost. Vlada je 26. maja 2023. godine usvojila Odluku o uspostavljanju koordinacionog tijela za praćenje sprovođenja obaveza iz Deklaracije iz Poznana, kojim predsjedava NRCP. U 2022. godini, 26 organizacija civilnog društva dobilo je javna sredstva za realizaciju projekata u oblasti inkluzije Roma. Takođe, u 2022. godini, Fond za manjine je podržao 10 projekata u oblasti inkluzije Roma.

Budžet koji se izdvaja za projekte koji podržavaju inkluziju Roma se povećava, ali nedostaju odgovarajuće planiranje, praćenje i finansijska kontrola. U školskoj 2022/2023. godini, predškolsko vaspitanje i obrazovanje pohađalo je 202 romske djece (92 dječaka i 110 djevojčica), osnovnu školu 1.833 (950 dječaka i 883 djevojčice), a 214 srednju školu (122 dječaka i 92 djevojčice). Trenutno ima 14 romskih studenata. Povećava se broj romskih obrazovnih medijatora koji rade u različitim opštinama, od kojih 30 ima podršku Ministarstva prosvjete. **Pravni okvir još uvijek ne podržava upis romskih studenata u visoko obrazovanje.**

Iako Crna Gora daje stipendije od 150 eura mjesečno, nema dodatnih podsticaja. **U cijelini posmatrano, kvalitet obrazovanja romske djece ostaje oblast za koju postoji velika zabrinutost.** Ombudsman je 2022. godine sproveo terensko istraživanje u romskim naseljima u 13 opština. Preliminarni nalazi pokazuju da Romi i Egipćani žive u manje segregiranim naseljima nego prije 6 ili 7 godina, ali 42,2% Roma i dalje živi u naseljima u kojima žive samo Romi. Problem prenaseljenosti romskih domaćinstava i dalje postoji, uz neznatna poboljšanja u pogledu pristupa vodi, snabdijevanju električnom energijom i posedovanja osnovnih uređaja. Država se još uvijek ne bavi sistematski dječjim prosjačenjem i dječjim brakovima, niti preduzima dovoljne korake da ispunи svoja obećanja za rješavanje problema apatriđije, kako je preporučio Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR). Romski jezik se nedovoljno koristi i ne uči se u školama.



ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE POLOŽAJA MANJINA

Izrada ove studije je u funkciji osnaživanja različitih procesa u kojima bi manjinska prava trebala biti unaprijeđena, kao posljedica boljeg poznavanja propisa u oblastima koje su od značaja za ostvarivanje prava manjina.

Na temelju analize ključnih aspekata studije, možemo zaključiti da je uprkos društveno-političkim (ne)prilikama i njihovog uticaja na pozicioniranje ljudskih i manjinskih prava na političku agendu, Crna Gora u prethodnom periodu uložila značajne napore na razvoju prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Ipak, i dalje postoji potreba za unapređenjem njihovog položaja. Ostaju važna pitanja kojima se treba baviti jer još uvijek postoje izazovi u ostvarivanju potpune inkluzije i ravnopravnosti položaja manjinskih grupa. A to se prije svega odnosi na smanjenje jaza između propisanog - normativno proklamovanog koncepta zaštite i faktičkog, realno ostvarenog stepena zaštite prava pripadnika manjinskih naroda i njihovih zajednica. Takođe, uključuje i pitanja vezana za pristup obrazovanju, zapošljavanju, itd. ali i potrebe usvajanja novih i usklađivanje postojećih zakona sa međunarodno-pravnim standardima o zaštiti ljudskih i manjinskih prava.

Postoje i specifični izazovi s kojima se manjinske grupe suočavaju u procesu političkog učešća, prije svega Romi, kao i prepreke u samom političkom sistemu. Odgovarajućom zastupljeniču u svim granama vlasti i učešćem u donošenju političkih odluka, pripadnici manjinskih naroda i zajednica preuzeće dio odgovornosti kako za sopstveni, tako i za napredak i razvoj Crne Gore kao cjeline. Efektivna politička participacija pripadnika manjinskih naroda i zajednica će osnažiti unutrašnji i međunarodni legitimitet Crne Gore kao demokratske države.

Sistem zaštite prava manjina još uvijek je otvoreni okvir koji je moguće dopunjavati u cilju dostizanja suštinske ravnopravnosti i dostizanja najboljih međunarodno-pravnih standarda u ovoj oblasti.

Preporuke za poboljšanje položaja manjinskih grupa u političkom životu Crne Gore:

Ove preporuke predstavljaju smjernice za izradu politika koje bi mogle doprinijeti unapređenju položaja manjinskih grupa u političkom životu Crne Gore. Važno je da se te preporuke prilagode specifičnim potrebama pojedinačne zajednice i da se sprovode u saradnji s predstavnicima manjinskih grupa.

1. Uspostavljanje efikasnog sistema monitoringa i evaluacije ostvarivanja prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, kako bi se pratilo sprovođenje preporuka i mjerjenje napretka u odnosu na njihov položaj.
2. Promovisanje i proširivanje politike afirmativnih akcija za nacionalne manjinske zajednice, posebno Rome, kako bi se izvršile izmjene i dopune Zakona o izboru poslanika i odbornika u cilju obezbjeđivanja jednakog tretmana u izbornom zakonodavstvu, kao i kroz dalji razvoj referentnog normativnog okvira.
3. Implementiranje reformi koje podržavaju prava manjinskih grupa kroz proces pristupanja EU i kroz njihovo osnaživanje za učešće u političkom životu Crne Gore.
4. Izrada komunikacione strategije u cilju unapređenja dijaloga i saradnje za bolje razumijevanje prava i potreba manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Potrebno je dodatno razvijati programe i politike koji će podići nivo svijesti pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i opšte javnosti o statusu, pravima i obavezama manjina, u skladu sa međunarodnim standardima i pozitivnim propisima Crne Gore.
5. Jačanje institucionalnih kapaciteta i izdvajanje odgovarajućeg budžeta za implementaciju i monitoring strategija i politika u ovoj oblasti.
6. Redovno ažuriranje promjena relevantnih pravnih dokumenata u zakonodavstvu ili novih propisa koji se mogu odnositi na prava manjinskih grupa.
7. Sistematičnija i efikasnija implementacija preporuka institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Veća uloga Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore sa ciljem značajnijeg uticaja na unapređenje političke participacije i zapošljavanja manjina.
8. Unapređenje društveno-ekonomске integracije pripadnika manjina putem efikasne implementacije postojećih normativnih rješenja i principa afirmativne akcije u cilju pospješivanja njihovog zapošljavanja.

LITERATURA

- Miloš Bešić, Etnička distanca u Crnoj Gori, CEDEM, 2023, <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2024/02/Etnicka-distanca-u-Crnoj-Gori-Decembar-2023.pdf>
- Miloš Bešić, Nacionalizam i etnička distanca u Crnoj Gori, CEDEM, 2023, <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/12/Izvestaj-Etnicka-distanca-i-nacionalizam-PRAVI-DOKUMENT-1.pdf>
- Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, „Sl. list RCG”, br. 64/02, 31/05 i 49/07 i „Sl. list CG”, br. 45/10, 45/11, 39/13 i 44/13 i 47/17
- Shared vision, Common Action, A stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brussels, June 2016 <http://europa.eu/globalstrategy/en>
- Strategija Evropske unije za Zapadni Balkan, <http://europa.rs/strategija-za-zapadni-balkan-eu-zapocinje-nove-vodece>
- Ustav Crne Gore, „Sl. list CG”, br. 1/2007 i 38/2013
- Zakon o elektronskim medijima, „Sl. list CG”, br. 46/10, 53/11, 6/13, 55/16 i 92/17
- Zakon o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola, „Sl. list CG”, broj 003/20 od 23.01.2020.
- Zakon o kulturi, „Sl. list CG”, br. 49/08, 16/11, 40/11, 38/12
- Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sl. list CG”, br. 2/18.
- Zakon o manjinskim pravima i slobodama, „Sl. list RCG”, br. 31/06 i 38/07 i „Sl. list CG”, br. 2/11 i 31/17
- Zakon o medijima, „Sl. list CG”, br. 82/20

