

# POLOŽAJ MANJINA U POLITIČKOM ŽIVOTU CRNE GORE

---

## POLICY BRIEF





# POLICY BRIEF - 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](mailto:info@cemi.org.me)

[www.cemi.org.me](http://www.cemi.org.me)

### **Urednik:**

Zlatko Vujović

### **Autor:**

Nenad Koprivica

### **Štampa:**

SmartPrint

### **Tiraž:**

100

### **Godina izdanja:**

2024



**Ministarstvo ljudskih  
i manjinskih prava**

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

## 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.

Policy brief koji je pred vama, predstavlja jedan od proizvoda ovog projekta, a nastao 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.

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, socio-ekonomskih 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.

Strategija EU za Zapadni Balkan<sup>1</sup> potvrđuje “evropsku budućnost” regiona kao geostrateškog cilja za stabilnu i ujedinjenu Evropu, utemeljenu na zajedničkim vrijednostima. 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. Proces pristupanja Evropskoj uniji uključuje postepeno uspostavljanje institucionalnog i pravnog okvira koji je u skladu s normama i

<sup>1</sup> <http://europa.eu/strategija-za-zapadni-balkan-eu-zapocinie-nove-vodece>

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.

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 svijetlu 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 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“<sup>2</sup> iz decembra 2023. godine pokazuje da svaki peti pripadnik bilo koje zajednice iskazuje etničku distancu. Rezultati istraživanja ukazuju da se diskriminacija najviše odnosi na rad i zapošljavanje, obrazovanje, kao i na javne službe. Participacija u vlasti najznačajniji je faktor kod svih etničkih zajednica kada su u pitanju percepcija diskriminacije i nepoštovanja manjinskih prava. Istraživanje<sup>3</sup> 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 usljed činjenice da je došlo do promjene vlasti i značajnog participiranja pripadnika tog naroda u vlasti“, objasnio je glavni metodolog CEDEM-a, profesor Miloš 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 interkulturalnu 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 grupa 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.

---

<sup>2</sup> Miloš Bešić, Etnička distanca u Crnoj Gori, CEDEM, 2023, <https://www.cedem.me/istrazivanje/nivo-etnicke-distance-smanjen-u-posljednjih-pet-godina/>

<sup>3</sup> 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>



## 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. Preambula 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. Preambula 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. 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.

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. Ovdje ćemo identifikovati ključne zakone i propise koji se odnose na prava i položaj manjinskih grupa u političkom sistemu Crne Gore.

## 2.1. Zakon o manjinskim pravima i slobodama

Sistemski Zakon o manjinskim pravima i slobodama<sup>4</sup> dalje razrađuje ustavna načela i u članu 2 ustanovljava kriterijume za definisanje manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, kao i omogućavanje djelotvornog učešća manjina u javnom životu. Oni se definišu kao „svaka grupa državljana Crne Gore, brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski je vezana za Crnu Goru i motivisana željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta“. Ravnopravnost manjina u odnosu na druge državljanke proklamovana je članom 4 Zakona i obezbjeđuje se kroz zaštitu od diskriminacije u svim sferama društvenog života manjina. U stavu 2 ovog člana ustanovljena je protivzakonitost i kažnjivost svake povrede prava manjina, čime se dodatno osigurava ravnopravnost.

Na osnovu člana 7 istog Zakona, Vlada Crne Gore donosi Strategiju manjinske politike, radi obezbjeđivanja uslova za nesmetano uživanje i njegovanje nacionalnih ili etničkih posebnosti manjina i njihovih pripadnika. Ovim instrumentom se definišu mjere za sprovođenje samog Zakona, kao i za unapređivanje uslova života manjina. Strategija predstavlja skup posebnih mjera u petogodišnjem periodu, kao i definisanje nosilaca, rokova i finansijskih troškova radi poboljšanja položaja manjina i njihove bolje integracije u društvu. Međunarodnopravni standardi su implementirani kroz ovu strategiju, na način na koji se štiti identitet i omogućuje ravnopravnost manjina.

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.

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

<sup>4</sup>“Službeni list RCG”, br. 31/06 i 38/07 i “Službeni list CG”, br. 2/11 i 31/17



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.

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.

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) i dr.

### **2.1.1. Savjeti manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica**

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. U Crnoj Gori je osnovano šest savjeta: Albanski nacionalni savjet, Bošnjačko vijeće, Hrvatski savjet, Savjet Muslimanskog naroda, Romski savjet i Srpski nacionalni savjet.

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.

Usvajanjem Zakona o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola<sup>5</sup>, 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.

## 2.2. 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 samoupravi<sup>7</sup> 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 jednake 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 vaspitanju<sup>8</sup> 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

5 \*Službeni list CG; broj 003/20 od 23.01.2020.

6 \*Službeni list CG; br. 003/20 od 23.01.2020.

7 \*Službeni list CG; br. 2/18.

8 \*Službeni 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

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.

Zakon o kulturi<sup>9</sup> 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 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<sup>10</sup>, 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“. 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 medijima<sup>11</sup> 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 slobodama<sup>12</sup> 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.

9 "Službeni 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.

10 "Službeni list Crne Gore", br. 82/20.

11 "Službeni list Crne Gore", br. 46/10, 53/11, 6/13, 55/16 i 92/17.

12 "Službeni list RCG", br. 31/06, 51/06 i 38/07, 2/11 i "Službeni list Crne Gore", br. 31/17.



## 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 Evropske unije, poput Godišnjeg izvještaja o napretku, daju prikaz problema i izazova sa kojima se nacionalne manjine suočavaju u političkoj participaciji u Crnoj Gori. U takvim izvještajima EU se analiziraju različiti aspekti političkog života u zemlji, uključujući pitanja vezana uz manjinske zajednice. Poglavlje koje se bavi ljudskim pravima, pravdom i unutrašnjim 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.

### 3.1. Godišnji izvještaj o napretku (Progress report) iz 2023. godine<sup>13</sup>

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 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.

<sup>13</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?file\\_name=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?file_name=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf)

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.**

**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. U novembru 2022. godine, Fond za zaštitu i ostvarivanje 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 inkluziju 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 izvještavanja za mjerenje napretka u primjeni novih strategija za Rome i ciljeva Deklaracije iz Poznana uz pomoć nacionalnih zavoda za statistiku.

**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 cjelini 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 posjedovanja osnovnih uređaja. Država se još uvijek ne bavi sistematski dječjim prosjačenjem i dječjim brakovima, niti preduzima dovoljne korake da ispuni obećanja za rješavanje problema apatridije, kako je preporučio Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR). Romski jezik se nedovoljno koristi i ne uči se u školama.

# IV

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE POLOŽAJA MANJINA

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 legitimiteta demokratskog društva, te doprinosi 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 legitimiteta države, koja je povezana s učešćem nacionalnih manjina u javnom životu, od ključnog značaja za izgradnju održivog i inkluzivnog društva.

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 zastupljenošću 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 mogu doprinijeti unapređenju položaja manjinskih grupa u političkom životu Crne Gore. Važno je da se te preporuke prilagode specifičnim potrebama pojedinačne zajednice i da se sprovedu 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 mjerenje 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-ekonomske integracije pripadnika manjina putem efikasne implementacije postojećih normativnih rješenja i principa afirmativne akcije u cilju pospešivanja 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.
- Strategija Evropske unije za Zapadni Balkan, <http://europa.rs/strategija-za-zapadni-balkan-eu-zapocinje-nove-vodece>
- 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





