



**MASTER**  
MASTEB



Ministarstvo ljudskih  
i manjinskih prava

Publikacija

# Multikulturalni sklad za budućnost

Uz izvještaj o primjeni međunarodnih i nacionalnih  
propisa u ovoj oblasti u skladu sa evropskim standardima

Podgorica, 2023. godine

**Urednica:**

mr Andrea Popović

**Autorka:**

Ana Andrijašević

**Korektura:**

Jana Ivanović

**Dizajn:**

Ana Samardžić

Projekat MASTER-a “Multikulturalni sklad za budućnost” se sprovodi uz podršku Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, putem konkursa “Lice i naličje etničke distance” u 2022. godini.

Iznesena mišljenja, nalazi, zaključci i preporuke stav su autora i ne odražavaju nužno stav Ministarstva ljudskih i manjinskih prava.

## SADRŽAJ

<b>I Zaštita prava nacionalnih manjina u Crnoj Gori</b> .....	4
Zakonodovani i strateški nivo.....	4
Problemi i izazovi nacionalnih manjina.....	7
<b>II Praksa Ustavnog suda Crne Gore</b> .....	10
<b>III Mjere afirmativne akcije</b> .....	16
Mjere afirmativne akcije u Evropskoj uniji.....	19
<b>IV Zaštita prava manjina u Evropskoj uniji</b> .....	23
Politička participacija manjina u EU.....	27
<b>V Istraživanje na temu učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u procesima donošenja odluka u Crnoj Gori</b> .....	31
<b>VI Akademija multikulturalizma</b> .....	51

# I Zaštita prava nacionalnih manjina u Crnoj Gori

## **Zakonodovani i strateški nivo**

Djelotvorno učešće i zastupljenost pripadnika/ca manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u političkom i javnom životu Crne Gore je nezaobilazan segment unutrašnje integracije crnogorskog društva. Učešće predstavnika/ca manjina na rukovodećim pozicijama u državi je odraz njene demokratske snage i spremnosti da obezbjedi participativnu demokratiju na svim nivoima i u svim sferama društvenog djelovanja.

Crna Gora je prava manjina prvenstveno zaštitila **Ustavom**<sup>1</sup> gdje se članom 79 obezbjeđuje zaštita identiteta manjinskih naroda, te je navedenom odredbom propisano sledeće:

*“Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima:*

- 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;*

---

<sup>1</sup>Ustav Crne Gore -»Službeni list CG«, br. 1/2007 od 25.10.2007. godine.

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 srazmjernu 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 ubjeđenja;

13) na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava.”

Nadalje, **Zakonom o manjinskim pravima i slobodama**<sup>2</sup>, se obezbjeđuje manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama, odnosno njihovim pripadnicima, *zaštita ljudskih prava i sloboda garantovanih svim građanima, kao i zaštita posebnih manjinskih prava i sloboda*, dok je članom 2 ovog Zakona dato određenje manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, *kao svake grupe državljana Crne Gore, koja je 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 je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta*.

Navedenim zakonom garantuje se manjinama i njihovim pripadnicima pravo da osnivaju ustanove, društva, udruženja i nevladine organizacije u svim oblastima društvenog života, a u njihovom finansiranju, u skladu sa svojim mogućnostima, učestvuje i Crna Gora.<sup>3</sup> Pripadnicima manjina je zakonom omogućeno da se samostalno i slobodno izjašnjavaju o pripadnosti određenoj manjini i da slobodno odlučuju o ličnim i porodičnim imenima sebe i svoje djece.<sup>4</sup> Imaju pravo i na upisivanje imena u matične knjige i lična dokumenta na svom jeziku i pismu.<sup>5</sup>

Takođe, manjine i njihovi pripadnici imaju pravo na upotrebu svog jezika i pisma, dok je u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica čine većinu ili najmanje 5% stanovništva, prema rezultatima dva posljednja uzastopna popisa, u službenoj upotrebi i jezik tog manjinskog naroda i druge manjinske nacionalne zajednice.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Zakon o manjinskim pravima i slobodama - «Službeni list RCG», br. 31/2006, 51/2006 - Odluka US RCG, 38/2007, 2/2011, 8/2011 - ispravka i 31/2017.

<sup>3</sup> Član 9 stav 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama

<sup>4</sup> Član 10 stav 1 Zakona o manjinskim pravima i slobodama

<sup>5</sup> Član 10 stav 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama

<sup>6</sup> Član 11 stav 1 i 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama

Shodno ovom Zakonu u Crnoj Gori je formirano šest **Savjeta nacionalnih manjina i drugih manjinskih zajednica** i to: Nacionalni savjet Albanaca u Crnoj Gori, Srpski nacionalni savjet u Crnoj Gori, Romski savjet u Crnoj Gori, Hrvatski savjet u Crnoj Gori, Bošnjačko Vijeće u Crnoj Gori i Savjet Muslimanskog naroda u Crnoj Gori.

Zaštita prava manjina obezbjeđuje se i primjenom odredaba **Zakona o zabrani diskriminacije**<sup>7</sup> kojim je propisana zabrana svakog vida diskriminacije, po bilo kom osnovu, uključujući i diskriminaciju na osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom.

U konačnom, dodatni mehanizam zaštite prava manjina obezbijeđen je primjenom odredaba **Krivičnog zakonika Crne Gore**, u kome su decidno pobrojana krivična djela i sankcije za njihovo izvršenje, dok je odredbom člana 42a propisano da će se prilikom odmjeravanja kazne za učinjeno krivično djelo posebno cijeniti da li je isto učinjeno iz mržnje prema drugom licu zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti, invaliditeta, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, te će se postojanje ove okolnosti cijeniti kao otežavajuća okolnost prilikom odmjeravanja kazne za učinjeno krivično djelo. Iako nije data posebna definicija mržnje, istu treba shvatiti kao motiv za vršenje krivičnog djela, koja se ogleda u predrasudama. Smjernice u određivanju ovog pojma nudi i Okvirna odluka Savjeta Evropske Unije, u kojoj se ističe da mržnju u ovom kontekstu treba razumjeti kao nedozvoljeno, odnosno kriminalizovano ponašanje zasnovano na rasi, boji, vjeroispovesti ili nacionalnom ili etničkom porijeklu.

Važno je napomenuti i da je Crna Gora sa ciljem unaprjeđenja prava i zaštite manjina donijela **Strategiju manjinske politike 2019-2023**, koja predstavlja jednu od mjera afirmativne akcije (pozitivne mjere), akako bi doprinjela daljem osnaživanju manjina za punopravno i nediskriminatorno učešće u društveno-ekonomskim i političkim procesima u Crnoj Gori. Osnova za navedenu Strategiju jeste **Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine** pravaca razvoja Crne Gore 2018-2021. godine i Srednjeročnog programa rada Vlade Crne Gore 2018-2020.

Ovim dokumentom se ističe potreba unapređenja stanja ljudskih resursa i jačanja socijalne inkluzije (Strateški cilj: 4.1), posebno kroz obezbjeđivanje inkluzivnog i kvalitetnog obrazovanja i promovisanje mogućnosti cjeloživotnog učenja za sve. Takođe, predmetnim dokumentom se ukazuje na neophodnost obezbjeđivanja podrške vrijednostima, normama i obrascima ponašanja značajnim za održivost društva (Strateški cilj: 4.2), posebno kroz razvoj sistema vrijednosti u skladu sa ciljevima održivog razvoja zajednice, te unapređenja značaja kulture kao temeljne vrijednosti duhovnog, društvenog i ekonomskog razvoja, koja značajno doprinosi kvalitetu života građana.

---

<sup>7</sup> Zakon o zabrani diskriminacije - «Službeni list CG», br. 46/2010, 40/2011 - drugi zakon 18/2014 i 42/2017.

Ciljevi i mjere sadržani u Strategiji manjinske politike 2019-2023 predstavljaju dalju operacionalizaciju gore navedenih elemenata NSOR-a, i njima se osnažuje poštovanje ljudskih prava manjina, potvrđuje multietičnost i multikonfesionalnost crnogorskog društva kao društveni resurs i dodatna vrijednost, te jačaju interetničku povezanost, toleranciju i društveni sklad u Crnoj Gori, kao pretpostavka održivog društveno-ekonomskog razvoja.<sup>8</sup>

Važnu ulogu u zaštiti prava manjina ima i **Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore**<sup>9</sup> koji je osnovan od strane Skupštine Crne Gore **Odlukom o osnivanju Fonda za manjine**<sup>10</sup>. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama promjenjen je naziv Fonda u Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava. Fond je osnovan radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta. Fond ima svojstvo pravnog lica. Sredstva Fonda se obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore i drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava izradilo je *Informaciju o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u organima lokalne samouprave, privrednim društvima i javnim ustanovama, čiji je osnivač Glavni grad, Prijestonica ili Opština*. Shodno dobijenim informacijama, kada je u pitanju zaposlenost nacionalnih manjina konstatovano je da je od ukupno 3780 popunjenih upitnika u svih 224. organa koliko je bilo obuhvaćeno ovom Informacijom, zaposleni/e su se, u nacionalnom smislu, izjasnili kao: Crnogorac/ka 1930 (51,1%), Srbin/kinja 711 (18,8%), Musliman/ka 76 (2,0%), Bošnjak/inja 537 (14,2%), Albanac/nka 242 (6,4%), Rom/kinja 45 (1,2%), Egipćanin/ka 10 (0,3%), Hrvat/ica 31 (0,8%), Jugosloven/ka 6 (0,2%), Makedonac/ka 4 (0,1%), Mađar/ica 1, Rus/kinja 1, Slovenac/ka 1, nije se izjasnilo 72 ( 1,9 % ), nema podataka 96 (2,5% ), ostale nacije 13 ( 0,3 %), regionalna pripadnost 4 (0,1%).

### **Problemi i izazovi nacionalnih manjina**

Kada je riječ o politikama zapošljavanja većina građana/ki smatra da su politike zapošljavanja u Crnoj Gori diskriminatorne prema pripadnicima/ama nacionalnih manjina. Preciznije, 58% se slaže sa ovim stavom, dok suprotno misli nešto više od trećine građana/ki. Kao što je slučaj dugi niz godina, građani/ke percipiraju Rome/kinje kao najugroženiju grupaciju i u ovoj oblasti.<sup>11</sup>

**Evropska komisija je u Izvještaju za Crnu Goru za 2022. godinu**<sup>12</sup> konstatovala da pravni okvir i institucionalni mehanizmi za promovisanje i zaštitu prava pripadnika manjina moraju biti

<sup>8</sup> Ministarstvo za ljudska i manjinska prava - Strategija manjinske politike 2019-2023, jun 2019. godine

<sup>9</sup> <http://www.fzm.me/v/index.php/naslovnal>

<sup>10</sup> *Službeni list Crne Gore, broj 13/08, od 26.02. 2008.godine*

<sup>11</sup> Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Šesti izvještaj crne gore o primjeni Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, jul 2022.

<sup>12</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en), pristupljeno 01.08.2023.

značajno poboljšani, u potpunosti implementirani i primjenjeni. Vlada je u julu 2021. usvojila akcioni plan 2021-2022 za sprovođenje Strategije manjinske politike 2019-2023, uključujući aktivnosti manjinskih savjeta, organa lokalne samouprave i nevladinih organizacija. **Podaci o njegovoj primjeni nisu dostupni. Nije obezbjeđen jednak tretman manjina u parlamentu.** Praćenje i evaluacija projekata koje finansira Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava ostaju nedovoljno transparentni. U 2021. godini, Ombudman je vodio jedan slučaj diskriminacije manjina koji se odnosio na postupke pred pravosudnim organima (2019: dva slučaja).

**Nastavljen je zabrinjavajući trend napada govorom mržnje i diskriminacije manjina na lokalnom nivou, uz ograničen odgovor nadležnih organa.** Pored nekoliko privatnih medija na jezicima manjina, javni emiter RTCG emituje niz TV i radio emisija na albanskom i romskom jeziku. I dalje se poštuje pravo manjina da koriste i obrazuju se na svom jeziku. Nacionalne manjine su zastupljene u javnosti, u organima odlučivanja i u državnoj službi.

Romi i Egipćani su najugroženije osobe koje pripadaju manjinama; njihova socio-ekonomska situacija se pogoršala tokom pandemije COVID-19. Romski savjet je u januaru 2022. godine podnio inicijativu Skupštini za smanjenje cenzusa za političku zastupljenost Roma u Zakonu o izboru odbornika i poslanika. Za ovo pitanje nadležan je skupštinski odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva. Nije bilo pomaka u ovom pogledu.

Nacionalna kontakt tačka za Rome (NRCP) nije imenovana od avgusta 2020. godine. Umjesto toga, postoji šef Odeljenja za inkluziju Roma i Egipćana, pri Upravi za ljudska prava u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava koja radi sa ograničenim finansijama i resursima.

U konačnom su date preporuke da Crna Gora mora unaprijediti međuinstitucionalnu saradnju u cilju efikasnije zaštite od svih vrsta diskriminacije, boljeg pristupa pravdi, punog uživanja procesnih prava i besplatne pravne pomoći žrtvama kršenja ljudskih prava i zločina, posebno djeci, ženama, pripadnicima manjina, uključujući Rome i Egipćane i osobe sa invaliditetom.

**Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori (u daljem tekstu: Zaštitnik) je u Izvještaju za 2021. godinu<sup>13</sup> ukazao da je u cilju jačanja položaja manjinskih naroda neophodna kontinuirana primjena instituta afirmativne akcije, dosljedno praćenje realizacije mjera i aktivnosti iz svih strateških dokumenata kao i osnažena uloga nacionalnih savjeta, kroz izraženiju konsultativnu i predlagačku funkciju u svim pitanjima od interesa za manjinsku zajednicu.**

U **Izvještaju za 2022. godinu<sup>14</sup>** Zaštitnik je konstatovao da Romi predstavljaju posebno ugroženu kategoriju. Najveći broj pripadnika ove populacije živi u nepovoljnim socio-ekonomskim uslovima, nemaju osnovna sredstva za život, niti adekvatan pristup zdravstvenoj

---

<sup>13</sup> Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 1. januar - 31. jul 2021. godine

<sup>14</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1681285008\\_finalizvjestaj\\_12042023.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1681285008_finalizvjestaj_12042023.pdf). pristupljeno 01.08.2023.



zaštiti, obrazovanju i zapošljavanju, a nijesu adekvatno integrisani ni u druge važne oblasti društvenog života. Zaštitnik očekuje da će svi relevantni društveni akteri, a naročito institucije sistema u narednom periodu predano raditi na unaprjeđenju položaja ove vrlo ranjive kategorije stanovništva. Obrazovanje Roma od izuzetne je važnosti za njihovu integraciju u druge oblasti društvenog života i za poboljšanje njihovog socio-ekonomskog položaja. Saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana imaju važnu ulogu u prevazilaženju barijera sa kojima se djeca iz romske i egipćanske populacije suočavaju u pristupu obrazovanju. Uprkos višegodišnjem zalaganju Zaštitnika da se ovoj kategoriji zaposlenih omogući zasnivanje radnog odnosa na bazi jednakosti sa drugim kategorijama zaposlenih u oblasti obrazovanja, bez diskriminacije, stanje je ostalo nepromijenjeno. Što se tiče političke participacije u Skupštini Crne Gore neophodno je stvoriti zakonodavne i druge pretpostavke kako bi Romi imali svog autentičnog/u predstavnika/cu u ovom zakonodavnom tijelu. Na taj način bi imali snažniji uticaj na formiranje javnih politika, a posebno onih koje se tiču ove populacije. Osim toga to bi svakako doprinijelo i smanjenju etničke distance prema ovoj populaciji, a uticalo bi i na dalju demokratizaciju crnogorskog društva.

*U konačnom, daje preporuku da se vodi računa o srazmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave, da se i dalje mora raditi na stvaranju pretpostavki za poboljšanje socio-ekonomskog položaja Roma i za njihovu punu integraciju u sve sfere društvenog života, te da je neophodno jačanje saradnje sa savjetima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.*

**Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava**, je dana 05.12.2022 godine objavilo rezultate istraživanja o trendovima u oblasti diskriminacije u Crnoj Gori<sup>15</sup>, te je ukazano da je od 2010. do 2022. godine, **značajno smanjen procenat stanovnika Crne Gore koji su se osjećali diskriminisanima to za 11,2% zbog diskriminacije na osnovu nacionalnosti**, za 8,7% na osnovu vjerske pripadnosti i za 7,2% po osnovu političkih uvjerenja. Istraživanje je sprovedeno širom zemlje, a zasniva se na anketi licem u lice, pa je uzorak reprezentativan za cjelokupnu odraslu populaciju Crne Gore. U istraživanju je **tokom novembra 2022.** učestvovalo ukupno **997 ispitanika**.

<sup>15</sup> <https://www.gov.me/clanak/predstavljeni-rezultati-istrazivanja-o-trendovima-u-oblasti-diskriminacije-u-crnoj-gori>, pristupljeno 02.08.2023.

## II PRAKSA USTAVNOG SUDA CRNE GORE

Ustavni sud je ustanovljen kao poseban organ, čija je nadležnost u cjelosti ustavna materija, te građani mogu tražiti pravnu zaštitu pred istim koristeći dva pravna sredstva – ustavnu žalbu i inicijativu za preispitivanje saglasnosti zakona ili drugih propisa i opštih akata sa Ustavom. Osim navedenog, uloga Ustavnog suda je i ocjenjivanje usklađenosti zakona sa međunarodnim ugovorima, a rukovodeći se principom suprematije međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava u odnosu na domaće zakonodavstvo, koji princip je sadržan u članu 9 Ustava Crne Gore.

Ustavni sud Crne Gore u svojim odlukama se poziva na Evropski sud i njegovu sudsku praksu. Na taj način se istovremeno ostvaruju dva zahtjeva, prvi – primjena ustavnih argumenata u odlučivanju i drugi- usklađivanje crnogorskog ustavnog prava s evropskim pravnim standardima. Prilagođavanje tim zahtjevima traži vrijeme u primjeni njihovih ustavnosudskih tehnika i načela za interpretaciju.<sup>16</sup>

Rješavajući **u predmetima koji su se ticali diskriminatorskog postupanja prema manjinama**, Ustavni sud Crne Gore je u Usporednoj analizi sa praksom Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije<sup>17</sup> izvršio studiju pojma identične (uporedive) situacije (položaja) – “Test komparacije”, te konstatovao da je osnov postojanja diskriminacije, kako direktne tako i indirektno, pitanje postojanja uporedivih situacija.

Princip zabrane diskriminacije se ogleda u komparaciji određenog predmetnog kriterijuma, a sumnjivim se smatra postojanje tzv. „različitog tretmana“. Dobar primjer određenja ovog pojma u crnogorskom pravnom sistemu nalazimo u praksi Osnovnog suda u Podgorici: „*Takođe, treba istaći da tužilje, ne samo da nijesu učinile vjerovatnim akt diskriminacije, nego nijesu identifikovale osobu ili grupu osoba (tzv. upoređivače) u odnosu na koje bi se utvrdilo različito postupanje u sličnim ili istim situacijama, na koji način bi se mogla utvrđivati dostupnost određenim pravima tužilja u odnosu na „upoređivače“, jer diskriminacija postoji u slučajevima kada se različito tretiraju osobe u istim slučajevima, bez postojanja objektivnog i razumnog opravdanja, ili onda kada se bez objektivnog i razumnog opravdanja ne tretiraju različito ljudi koji se nalaze u bitno različitim situacijama (slučaj ESLJP, Thlimmenos protiv Grčke)...*“<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> [https://www.ustavisud.me/ustavisud/skladiste/blog\\_2/objava\\_120/fajlovi/Knjiga%20a5\\_5b1\\_5d.pdf](https://www.ustavisud.me/ustavisud/skladiste/blog_2/objava_120/fajlovi/Knjiga%20a5_5b1_5d.pdf), pristupljeno 02.08.2023.

<sup>17</sup> ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE U PRAKSI USTAVNOG SUDA CRNE GORE: Usporedna analiza sa praksom Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije 2014. godina

<sup>18</sup> Osnovni sud u Podgorici (26.11.2012) P.br. 768/11

“Test komparacije” se u praksi Ustavnog suda formirano javlja u sličnom obliku kako u praksi najviših nacionalnih sudskih instanci, tako i nadnacionalnih sudova. Ustavni sud u svojoj praksi obično definiše ovaj princip kao: *“Ustavom zajamčena jednakost svih pred zakonom, dakle, podrazumijeva jednakost prava i obaveza u istovjetnom pravnom položaju...”*<sup>19</sup>

Preciznije formula „istovjetnog pravnog položaja“ obuhvata poređenje samo formalnopravnih aspekata neke situacije dok isključuje daleko bitniju, suštinsku (faktičko stanje) jednakost dvije situacije. Potvrdu ovog stava predstavlja i sam koncept „afirmativne akcije“ (pozitivne diskriminacije) iz prakse Ustavnog suda, samo u obrnutom smislu. Dakle, ukoliko bi jedini reper u okviru testa komparacije bili pravni aspekti određene situacije bez vođenja računa o faktičkim konsekvencama istih, onda ova vrsta pozitivne diskriminacije nikada ne bi mogla postojati. Preciznije, u okviru „afirmativne akcije“ Ustavni sud smatra da iako dvije situacije jesu identične u pravnom smislu one nisu identične u faktičkom smislu – “faktička nejednakost”.

**Dakle, iako manjinski narodi imaju sva prava kao i većinski narod, činjenica da oni predstavljaju procentualno mali broj populacije u faktičkom smislu ih čini neuporedivim sa većinskim stanovništvom, te isto zahtjeva i različit tretman, odnosno povoljniji tretman manjinskih naroda.**

U navedenoj Analizi konstatovano je da nije dovoljno da Ustavni sud Crne Gore analizira da li se lica nalaze samo u identičnoj pravnoj, već što je daleko važnije, da li se nalaze u identičnoj faktičkoj (činjeničnoj) situaciji, što bi rezultiralo i obavezom jednakog tretmana. Na ovaj način Ustavni sud bi djelovao korektivno, i upravo otklanjao greške zakonodavca koji je faktički (suštinski) identične ili veoma slične situacije normirao različito. Ovim putem bi bio značajno povećan opseg prava kao i broj situacija u kojima bi se lica pod jurisdikcijom Ustavnog suda mogla pozivati i ostvarivati zaštitu u vezi sa kršenjem principa jednakosti/nediskriminacije.

**U odnosu na član 79 tačka 9 Ustava Crne Gore**, Ustavni sud Crne Gore je donio Odluku, U. br. 5/12 od 20. 10. 2012 koja se ticala **raspodjele mandata koje osvoji zbirna izborna lista**, te donio presedan u sličnim predmetima koji se tiču navedenog pitanja.

U odluci je konstatovano da **raspodjela mandata koje osvoji zbirna izborna lista na podnosiocima izbornih lista koji čine zbirnu izbornu listu, vrši se tako što se ukupan broj glasova koje je dobila pojedina izborna lista koja čini zbirnu izbornu listu dijeli sa 1, 2,.... i zaključno sa brojem mandata koje je osvojila zbirna izborna lista. Tako dobijeni količnici razvrstavaju se po veličini, pri čemu se u obzir uzima onoliko najvećih količnika koliko je mandata osvojila zbirna izborna lista.**

<sup>19</sup> Ustavni sud Crne Gore (24. decembar 2009) U.br. 119/09.

U obrazloženju odluke dato je objašnjenje za zauzimanje navedenog stava:

*„Zakonom o izboru odbornika i poslanika («Sl. list RCG», br. 4/98... 48/06 i «Sl. list CG», br. 46/11) uređen je način ostvarivanja biračkog prava u postupku izbora poslanika u Skupštinu Crne Gore, određeni organi za sprovođenje izbora, utvrđena zaštita biračkog prava, način utvrđivanja rezultata glasanja i raspodjele mandata. Utvrđivanjem ukupnog broja glasova i utvrđivanjem broja mandata koji pripada svakoj listi, završava se izborni proces. Metod raspodjele mandata, u suštini, predstavlja računsku operaciju, kojom se glasovi birača pretvaraju u poslaničke mandate, po D`Hondtovom metodu preračunavanja glasova, koja je ozakonjena u izbornopravnom poretku Crne Gore.*

*U postupku određivanja mandata zakonodavac je propisao dvije vrste prava i postavio uslove za njihovu realizaciju: pravo na učešće izborne liste u raspodjeli mandata i pravo liste na dobijanje mandata. Učešće u raspodjeli mandata, uslovljeno je procentom dobijenih glasova, utvrđenim odredbom člana 94 stav 1 Zakona (3%). To pravo, po ocjeni Ustavnog suda, nije pravo na mandate, iako predstavlja preduslov za njegovu realizaciju, jer zavisi od ostalih parametara, određenih za primjenu izborne tehnike, propisane odredbom člana 95 Zakona. Određujući procenat, kao uslov za učešće, zakonodavac je samo odredio mogućnost (izborni prag) za raspodjelu mandata.*

***Odredbom člana 94 stav 2 tačka 1 Zakona, propisan je izuzetak od opštih mjerila za raspodjelu mandata, saglasno principu afirmativne akcije, iz odredbe člana 79 tač. 9 Ustava, na način, da u raspodjeli mandata učestvuju izborne liste za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice (...). Prema toj odredbi, u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, ne ispuni uslov iz stava 1 ovog člana (3% od ukupnog broja važećih glasova u izornoj jedinici), a pojedinačno dobiju najmanje 0,7% važećih glasova, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata, kao jedna-zbirna izborna lista sa ukupno dobijenim brojem važećih glasova, s tim što će se za obračun mandata priznavati zbrajanje koje obezbjeđuje osvajanje do tri mandata.***

*Izborni prag, iz odredbe člana 94 stav 2 tačka 1 Zakona, od «najmanje 0,7% važećih glasova», po ocjeni Ustavnog suda, predstavlja najmanji broj važećih glasova birača koje izborne liste, za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice moraju dobiti na izborima, da bi učestvovala u konačnom postupku raspodjele (do tri) mandata, koji se, nakon utvrđivanja broja važećih glasova za svaku listu koja je prešla izborni prag, sprovodi primjenom D`Hondtove metode preračunavanja glasova u mandate. Koliko će u procentu izraženih važećih glasova biti stvarno potrebno za osvajanje jednog poslaničkog mjesta, zavisi prvenstveno od indeksa srazmjernosti.*

*U tom smislu, prema odredbi člana 95. stav 3. Zakona, raspodjela mandata koje osvoji zbirna izborna lista na podnosiocima izbornih lista koji čine zbirnu izbornu listu, vrši se tako što se ukupan broj glasova koje je dobila pojedina izborna lista koja čini zbirnu izbornu listu dijeli sa 1, 2... i zaključno sa brojem mandata koje je osvojila zbirna izborna lista. Tako dobijeni količnici razvrstavaju se po veličini, pri čemu se u obzir uzima onoliko najvećih količnika koliko je mandata osvojila zbirna izborna lista. Po ocjeni Ustavnog suda, Državna izborna komisija, kao organ koji je zakonom ovlašćen da se stara o zakonitosti sprovođenja izbora, nije povrijedila Ustav i Zakon, kada je osporenim rješenjem odbila prigovor Izborne liste Demokratska unija Albanaca i konstatovala da se glasovi (531), koje je dobila izborna lista albanska omladinska alijansa - aleanca rinore e shqiptareve, koja nije ispunila cenzus od 0,7% važećih glasova, ne mogu zbrajati sa glasovima ostalih izbornih lista manjinskog albanskog naroda, koje su pojedinačno dobile više od 0,7% važećih glasova. Stoga, neosnovani su navodi podnosioca žalbe, da je Državna izborna komisija, u izbornom postupku pogrešno primijenila materijalno pravo kada je utvrdila da dva mandata pripadaju zbirnoj izbornoj listi manjinskog albanskog naroda.“*

Ustavni sud je donio i Odluku U-VII br. 1/20 od 14. avgusta 2020. godine, a koja se ticala **primjene odredaba člana 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama i člana 94 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika**. Žalba podnijeta Ustavnom sudu izjavljena je s pozivom na **povrede prava političke partije „...“ u pogledu prava iz postupka predlaganja i potvrđivanja izbornih lista, a naročito u dijelu naziva, utvrđenja i proglašenja liste, čl. 48. Zakona o izboru odbornika i poslanika**.

Odlukom je obrazloženo da je Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je sistemski u ovoj oblasti, pored ostalog, uređen način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; način ostvarivanja i zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora, kao i davanje podrške kandidatima.

Pravo predlaganja kandidata za izbornu listu za izbor odbornika i poslanika, prema Zakonu, imaju političke partije registrovane, posebno ili kao koalicija, kao i grupe birača, na osnovu određenog broja potpisa birača, pod uslovima utvrđenim zakonom (član 38.). Odredbama člana 43. st. 1., 2. i 3. Zakona utvrđeni su uslovi pod kojima izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika (...), za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu (...) i za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa (...) može biti potvrđena.

Iz odredaba člana 43. Zakona proizilazi da je zakonodavac propisao izuzetak od opšteg pravila da: “izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izbornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za skupštinu” (stav 1.), prema kojem izborna lista za izbor poslanika koji predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu “sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa” može biti utvrđena “ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača” (stav 3.).

Pored toga, iz sadržine odredaba člana 47. Zakona proizilazi da nadležna izborna komisija, odmah po prijemu izborne liste, utvrđuje da li je lista podnešena u određenom roku i da li je sastavljena u skladu sa ovim zakonom (stav 1.) i da, ako utvrdi da izborna lista sadrži određene nedostatke, donijeće, u roku od 48 časova od prijema izborne liste, zaključak kojim se podnosiocu liste nalaže da, najkasnije u roku od 48 časova od dostavljanja zaključka, otkloni te nedostatke (stav 3.), kao i da se tim zaključkom podnosiocu ukazuje na radnje koje treba da obavi radi otklanjanja nedostataka (stav 4.). Ako nadležna izborna komisija utvrdi da nedostaci izborne liste nijesu otklonjeni ili nijesu otklonjeni u predviđenom roku donijeće, u narednih 24 časa, rješenje kojim se odbija proglašenje te izborne liste (član 47. stav 5.).

U konačnom, Ustavni sud je zaključio sledeće: *„Državna izborna komisija je pravilno utvrdila da podnosilac izborne žalbe nije otklonio nepravilnosti na koje je mu je ukazano Zaključkom Državne izborne komisije broj 379/04, odnosno da **nije dostavio dokaze da ta izborna lista ima osnov za korišćenje prava manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice koja je brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koji imaju zajedničke etničke, vjerske i jezičke karakteristike različite u odnosu na preovlađujuće stanovništvo (...), da bi, u smislu odredaba člana 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama i člana 94 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika, koristio prava pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice i afirmativne akcije.**“*

U odnosu na navedenu odluku, jedan od sudija Ustavnog dao je izdvojeno mišljenje koje se ne slaže sa navedenom prednje navedenim zaključkom Ustavnog suda.<sup>20</sup> U obrazloženju izdvojenog mišljenja istaknuto je da je donošenjem osporenog rješenja kojim je odbijena Izborna lista „...“, povrijeđeno biračko pravo podnosioca žalbe, iz odredbe člana 45. Ustava. Dalje se ukazuje da iz odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo.

---

<sup>20</sup> Odluka i Izdvojeno mišljenje objavljeni su u Službenom listu Crne Gore, broj 88/20

Osim povrede biračkog prava, u mišljenju se ukazuje da je Državna izborna komisija osporenim Rješenjem prekoračila svoja ovlašćenja i, u suštini, preuzela zakonske nadležnosti Upravnog suda Crne Gore, te da su u konačnom, podnosiocu Ustavne žalbe, donošenjem osporenog Rješenja, na posredan način, povrijeđena i ustavna prava zajemčena odredbama člana 46. st. 1. i 2. i člana 79. st. 1. i 2. Ustava.

U odnosu na povredu navedenih odredaba Ustava, u mišljenju se ističe da je Crna Gora Ustavom ustanovljena kao država slobodnih i ravnopravnih građana, pripadnika naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi privrženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori. **Ustavom se svakome jemči pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, kao i pravo da promijeni vjeru ili uvjerenje i slobodu da, sam ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno, ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovijedima, običajima ili obredom i da niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim vjerskim i drugim uvjerenjima,** (član 46. st. 1 i 2.). Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, u tom smislu, **Ustav jemči i posebna prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, a pored ostalog, i pravo na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti iz čega nedvosmisleno proizilazi pravo pripadnika manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica da te posebnosti ne izrazi** (član 79. tačka 1.).

U konačnom, dat je zaključak da Ustavna prava, iz odredaba člana 46. st. 1. i 2. i člana 79. tačka 1. Ustava, pripadaju ljudskim pravima i slobodama koje se neposredno primjenjuju i za njihovu primjenu nije potrebna zakonska razrada. Iz navedenog razloga je ocjenjeno da pozivanje Državne izborne komisije na odredbu člana 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, kojom je propisano *“da su manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice, u smislu ovog zakona, 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 je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta”* **nije relevantno za utvrđivanje prava manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica da u skladu s odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika podnesu izbornu listu i ostvare pasivno biračko pravo.**

### III MJERE AFIRMATIVNE AKCIJE

Afirmativna akcija je naziv za različite mjere koje države primjenjuju kako bi poboljšale položaj diskriminiranih grupa, naročito kada su u pitanju manjine i žene. Ove mjere se primjenjuju u SAD od 60-tih godina XX vijeka, a danas se zastupljene i širom Evrope.

Princip afirmativne akcije ima za cilj da obezbjedi jednake mogućnosti manje zastupljenim grupama kada je u pitanju pristup obrazovanju, zaposlenju i uzimanja učešća u političkom i javnom životu.

Rukovodeći se principima Evropske unije, Crna Gore je prvenstveno Ustavom obezbjedila manjinskim narodima i manjinskim nacionalnim grupama pravo *na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva*.

Međutim, važno je napomenuti da Romi, kao najmarginalizovanija grupacija u Crnoj Gori, još uvijek nemaju autentične predstavnike u Skupštini Crne Gore, niti u skupštinama lokalnih samouprava, što ih onemogućava da aktivno učestvuju u političkom odlučivanju, te proklamovano pravo, za sada, ostaje samo slovo na papiru.

Još jedna od mjera afirmativne akcije predviđena je članom 39 Zakona o manjinskim pravima i slobodama. Navedenim članom je definisano da ako izabrani poslanici shodno principu afirmativne akcije, a u skladu sa izbornim zakonodavstvom, smatraju da predloženi akt ili propis bitno zadire u interese tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, o tome će podnosilac predloga i ti poslanici usaglašavati stavove.

Usaglašavanje se odnosi na pitanja koja se odnose na promjene etničke strukture stanovništva suprotno članu 39 stav 1 ovog zakona, pitanja koja se odnose na sadržaje obrazovnih programa bez mišljenja Savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, pitanja koja se tiču očuvanja jezičkog i nacionalnog identiteta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica" (član 29).

Vlada Crne Gore na predlog Ministarstva kulture, a u skladu sa članom 128 Zakona o zaštiti kulturnih dobara, Programom zaštite i očuvanja kulturnih dobara za 2023. godinu, nastoji da utiče na ravnomjerno očuvanje kulturnog identiteta svih manjinskih zajednica u Crnoj Gori, kroz



projekte koji se odnose na: arheološka i konzervatorska istraživanja, edukaciju i doedukaciju u oblasti kulturne baštine i prezentaciju i popularizaciju kulturne baštine. Navedenim programom se na ravnomjeren način unaprjeđuje stanje kulturnih dobara, kroz projekte kojima se čuva identite.

Takođe, donošenje Strategije manjinske politike 2019-2023, smatra se mjerom afirmativne akcije države, obzirom za ista ima za cilj osnaživanje manjina za punopravno i nediskriminatorno učešće u društveno-ekonomskim i političkim procesima u Crnoj Gori, a ista je donijeta.

Mjere afirmativne akcije treba da omoguće jednakost društvenih šansi-mogućnosti za pripadnike manjinskih naroda, jer se bez njihovog adekvatnog, aktivnog i punopravnog učešća u društvenom i političkom životu Crne Gore ne može ostvariti glavni cilj Strategije – **integracija bez asimilacije**. Zabrana diskriminacije i mjere afirmativne akcije su važna pretpostavka za ostvarenje još jednog značajnog cilja Strategije koji se ogleda u potpunom i iskrenom poimanju i prihvatanju Crne Gore kao sopstvene države, od svih pripadnika manjinskih naroda i zajednica.

Mjere predviđene ovom Strategijom takođe imaju za cilj da omoguće punu i stvarnu zaštitu, afirmaciju i unaprijeđenje jezika, kulture i identiteta svih pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica kao kolektiviteta, u najvećoj mogućoj mjeri, u skladu sa pomenutim međunarodno-pravnim standardima o zaštiti ljudskih i manjinskih prava.

Još jedna od uočenih mjera afirmativne akcije koja je donijeta sa ciljem obezbjeđivanja jednakih mogućnosti manjinama kada je u pitanju zaposlenje sadržana je u članu 20 Zakon o pripravnici u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu<sup>21</sup> a kojim je priopisano da *prilikom izbora pripravnika u sudovima, ako dva ili više kandidata na rang listi imaju isti broj bodova, prednost ima kandidat koji je pripadnik manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, a ako su kandidati pripadnici manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice prednost ima kandidat koji ima veću prosječnu ocjenu na završenom fakultetu.*

U odnosu na lokalnu samoupravu, mjere afirmativne akcije preduzete su na način što je obezbjeđeno da u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica čine većinu ili najmanje 5% stanovništva u službenoj upotrebi je jezik tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Službena upotreba jezika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, podrazumijeva naročito: korišćenje jezika u upravnom i sudskom postupku i u vođenju upravnog i sudskog postupka, kod izdavanja javnih isprava i vođenje službenih evidencija, na glasačkom listiću i drugom izbornom materijalu i u radu predstavničkih tijela.

<sup>21</sup> Zakon o pripravnici u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu („Službeni list CG“ br.55/2016 od 17.8.2016. godine i 57/2016)

U opštinama se obezbjeđuje srazmjerna zastupljenost pripadnika manjinskih naroda i etničkih grupa u organima lokalne uprave, javnim službama i ustanovama, čiji je osnivač opština i organima lokalne samouprave, preko nadležnih organa za kadrovska pitanja i predstavnika manjina. Nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, ogleđa se kroz dokumenta koja se izdaju na jeziku koji zahtjeva stranka, takođe u skladu sa zahtjevima stranke koriste se ćirilčno i latinčno pismo, a imena se štampaju i na jezicima manjina.

Na teritorijama lokalnih samouprava gdje gravitiraju manjinski narodi, imena organa koji vrše javna ovlašćenja, naziv jedinice lokalne samouprave, naziv naseljenih mjesta, trgova i ulica, ustanova, poslovnih i drugih firmi i toponima ispisuju se i na jeziku i pismu manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

U oblasti obrazovanja, Minsitartsvo prosvjete, nauke, kulture i sportaje i tokom 2021.godine nastavilo sa angažovanjem saradnika/ca u socijalnoj inkluziji romske i egipćanske populacije (u daljem tekstu: RE) u obrazovanju. Ova praksa se pokazala kao izuzetno korisna za obuhvat djece RE populacije sistemom obrazovanja, kao i za smanjenje drop-outa. Angažovano je 22 saradnika/ca (medijatora) u osnovnim školama: u Podgorici, Nikišiću, Baru, Beranama, Ulcinju, Herceg Novom i Tivtu. U skladu s mjerom broj 5.7 i mjerom 5.10 iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2021-2025, Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta je raspisalo konkurs za školsku i akdemsku 2021/2022. godinu za dodijelu stipendija 44 srednjoškolicima/kama studentima/kinjama romske i egipćanske zajednice. Konkurs je trajao od 1. septembra do 18. oktobra na koji se prijavilo 186 kandidata/tkinja. Ministarstvo je odobrilo 180 stipendija. Na konkursu resornog Ministarstva za dodjelu stipendije studentima/kinjama se prijavilo 12 kandidata/kinja RE populacije. Svim prijavljenim kandidatima/kinjama su dodjeljenje stipendije. Za besplatan boravak u studentskom domu za studente/kinje romske i egipćanske zajednice, primjenjuje se princip afirmativne akcije. Angažovani su mentori/ke (nastavnici) u osnovnim i srednjim školama za 150 učenika/ca RE zajednice u okviru projekta koji realizuje NVO Mladi Romi u saradnji sa Ministarstvom prosvjete. 18. oktobra na Međunarodni dan borbe protiv trgovine ljudima, u osnovnim i srednjim školama održan je čas na temu prevencije trgovine ljudima na inicijativu resornog ministarstva i Odjeljenja za borbu protiv trgovine ljudima.<sup>22</sup>

Propisivanje posebnih prava i sloboda pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica saglasno je činjenici da ljudska prava pripadaju po rođenju svakom ljudskom biću, a čime se i opravdava primjena i uvođenje principa afirmativne akcije u domaće zakonodavstvo, sa konačnim ciljem – obezbjeđenjem njihovog ravnopravnog učešća u društvenom, političkom i javnom životu, odnosno pružanje jednakih šansi i mogućnosti koje ima i preovlađujuće stanovništvo.

---

<sup>22</sup> Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u 2021. godini, preuzeto sa <https://www.gov.me/dokumenta/03c95467-721c-4be5-bd26-2ba136a4ac91>, pristupljeno 04.08.2023.

S obzirom da je članom 1 Ustava Crne Gore definisano da je Crna Gora nezavisna i suverena država, a istovremeno i građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava, u nastavku uzkazujemo na pozitivna komparativna iskustva savremenih demokratskih država koje su članice Evropske unije, u ovoj važnoj politici.

### ***Mjere afirmativne akcije u Evropskoj uniji***

Dugi niz godina, pravo Evropske zajednice bavilo se samo pitanjem nediskriminacije i uvođenjem pozitivnih mjera (mjere afirmativne akcije), ali u odnosu na nejednakosti koje postoje po osnovu pola. Ova situacija se promijenila inkorporacijom člana 13. u Ugovor o Evropskoj zajednici iz 1999. godine, što je dovelo do toga da Zajednica dobije nadležnost da preduzme mjere za borbu protiv diskriminacije na osnovu pola, rasnog i etničkog porijekla, vjere ili uvjerenja, seksualne orijentacije, godina, starosti i invaliditeta, i sa naknadnim usvajanjem Direktive o rasnoj jednakosti<sup>23</sup> i Direktive o jednakosti u zapošljavanju.<sup>24</sup>

Ovo podrazumjeva da svaki plan pozitivnih akcija koji je usmjeren na takve grupe, bilo na nacionalnom nivou ili nivou radnog okruženja, mora biti u skladu sa zakonom Zajednice o nediskriminaciji. Zakon Zajednice ne nameće nikakva direktna ograničenja za pozitivnu akciju usmjerenu na grupe koje ne spadaju u ove kategorije, kao što su osobe sa krivičnim dosijeom ili tražioci azila. Međutim, nacionalno pravo takođe može ograničiti mogućnost usmjeravanja pozitivnih akcija na određene grupe i može zaista biti restriktivnije od zakona Evropske zajednice u tom pogledu.

Na državi je da odluči da li će i na koji način uvesti i sprovesti mjere pozitivne akcije (u granicama koje dozvoljava zakon EZ). Međutim, kada država obezbjedi da su mjere pozitivne akcije dozvoljene, širok spektar aktera može da sprovede posebne mjere i programe.

Interesantno je primjetiti da jedna od najbolje rangiranih zemalja u Evropskoj uniji kada je u pitanju poštovanje ljudskih prava i sprovođenje efikasne politike zapošljavanja – **Danska**, ne nudi „pozitivnu akciju“ (tj. afirmativnu akciju) zasnovanu na rasi ili etničkoj pripadnosti, iako je 2003. usvojila Zakon o etničkom i jednakom tretmanu koji zabranjuje diskriminaciju na osnovu rase ili etničke pripadnosti. Iako je Danska bila jedna od prvih evropskih zemalja (treća država posle Švedske i Irske) koja je dala pravo glasa stranim građanima na lokalnim izborima, iznenađujuće je malo debate o formalnim političkim pravima etničkih manjina u Danskoj, kao io načinima realizacije ovih prava.

<sup>23</sup> Direktiva 2000/43/EC o primjeni principa jednakog tretmana među osobama bez obzira na rasno ili etničko porijeklo, od 19.07.2000

<sup>24</sup> Direktiva 2000/78/EC o uspostavljanju opšteg okvira za jednak tretman pri zapošljavanju i zanimanju, od 02.12.2000.

**U Holandiji**, donosioci odluka su smatrali pozitivne akcione mjere staromodnom strategijom, te su istu uvrstili kao važno oruđe u okviru šire strategije upravljanja raznovrsnošću koja uključuje sve metode dizajnirane da se suprotstave efektima isključenosti, diskriminacije i stereotipa određenih grupa, sa ciljem stvaranja pravednijeg društva. Za holandske učesnike u kreiranju akcionih mjera, ovo je uključivalo zakonodavstvo, kontinuiranu obuku i organizacioni razvoj. Postojala je zajednička saglasnost da mjere pozitivne akcije moraju biti sprovedene kao dio strategije koja se primjenjuje iz više uglova da bi njihova implementacija bila uspješna i dugovječna. Ako ih ne podržava čitavo društvo, preduzimanje bilo kakvih mjera koje imaju za cilj realizaciju veće jednakost diskriminiranih grupacija, uključujući i manjine, smatrale su se beskorisnim. Holandska praksa pokazala je da mjere pozitivne akcije nikada ne treba sprovoditi samo u okviru jednog odjeljenja ili jednog nivoa hijerarhije, već da ih treba sprovoditi u svim oblastima i politikama.

Holandski zakon predviđa da preduzeća mogu sprovoditi politiku afirmativne akcije, sa ciljem poboljšanja položaja ugroženih grupa prilikom zaposlenja, a kako bi se pokušala eliminisati nejednakostu okviru samih preduzeća.

Postoje različiti oblici politika afirmativne akcije. Oni mogu uključivati:

- Davanje prednostiza zaposlenje kandidatu iz grupe u nepovoljnom položaju;
- Kvote, gdje je procenat slobodnih mjesta rezervisan za ljude iz ugroženih grupacija.

Ove grupacije obuhvataju žene, osobe koje pripadaju određenoj etničkoj ili kulturnoj manjinskoj grupi i osobe sa invaliditetom ili hroničnom bolešću.<sup>25</sup>

U skladu sa **Ustavom Holandije**, svaki državljanin Holandije ima jednako pravo da bira članove predstavničkih tijela kao i da bude biran za člana tih tijela, uz određena ograničenja u skladu sa propisima. Takođe, pravo da bira i bude biran za odbornika u skupštini jedinice lokalne samouprave mogu imati i rezidenti koji nijesu državljani Holandije ukoliko ispunjavaju najmanje polovinu uslova koji važe za rezidente koji su državljani Holandije.

Procedura izbora za odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave regulisana je Izbornim zakonom. Međutim, Zakon ne predviđa posebne mjere afirmativne akcije za zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinice lokalne samouprave.

---

<sup>25</sup> file:///C:/Users/anna\_/Downloads/Diversity%20Equity%20and%20Inclusion%20in%20the%20Netherlands.pdf, pristupljeno 04.08.2023.

U **Švajcarskoj**, brojne odredbe garantuju zastupljenost jezičkih grupa ili regiona. Na federalnom nivou, mora se voditi računa da se osigura da različiti jezički regioni budu adekvatno zastupljeni u Saveznom vijeću (vladi). Slična odredba se primjenjuje i na Federalni sud.

Na kantonalnom nivou, u kantonu Berna koji je uglavnom njemačko govorno područje, mjesto u sedmočlanog vladi rezervisano je za građanina koji govori francuski i koji živi u jednom od tri okruga francuskog govornog područja (Bernska Jura). Zagarantovano je najmanje dvanaest mjesta u kantonalnom parlamentu (od 160) Bernske Jure. Mora se obezbijediti pravična zastupljenost manjine koja govori francuski u izbornoj jedinici Bien-Seeland.<sup>26</sup>

U **Njemačkoj**, nacionalnim manjinama smatraju se one grupe njemačkih građana koji tradicionalno žive u Njemačkoj, ali se razlikuju od većinskog stanovništva po sopstvenom jeziku, kulturi i istoriji i koji žele da sačuvaju svoj identitet (Danska manjina, Lužički narod, Frizi u Njemačkoj i njemački Sinti i Romi).

Oni imaju svoja tradicionalna naselja u nekim saveznim državama Savezne Republike Njemačke. To su zemlja Šlezvig-Holštajn, Slobodna država Saksonija, Brandenburg i Donja Saksonija. Kao izborno pravilo afirmativne akcije, Njemačka je odabrala da ne primjenjuje ograničenja cenzusa za političke stranke koje predstavljaju nacionalne manjine. Dok je za ostale političke stranke cenzus od 5%, političke stranke koje predstavljaju nacionalne manjine izuzete su od cenzusa od pet odsto utvrđenog Izbornim zakonom.<sup>27</sup>

U praksi, manjine nisu od velikog značaja na nacionalnom nivou da im je ovo izuzeće od propisa o pragu pomoglo da dobiju mjesta na saveznom nivou. Ovo je drugačije za izbore parlamenta Landera gdje su manjine takođe izuzete od cenzusa od 5% (Šlezvig-Holštajn, danska manjina; Brandenburg, lužička manjina). Na ovaj način se pripadnici nacionalnih manjina podstiču da registruju političke partije koje će zastupati njihove interese i potrebe. Konačno učešće nacionalnih manjina u izabranim tijelima dalje zavisi od izbornog modela i drugih izbornih pravila.

U **Italiji** je afirmativna akcija u korist manjina predviđena u italijanskom zakonu o izboru italijanskih predstavnika u Evropski parlament. Listi kandidata koje predlažu stranke ili političke grupe frankofonske manjine Valle d'Aosta, njemačke manjine u pokrajini Bolcano i manjine slovenačkog govornog područja Friuli-Venecija-Julija može da se pridruži drugoj listi kandidata iste izborne jedinice u cilju raspodjele mandata dodjeljenih ovoj drugoj listi. Svaki birač ima

<sup>26</sup> izvještaj o izbornom pravilniku i afirmativnoj akciji za učešće nacionalnih manjina u procesu odlučivanja u evropskim zemljama, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)009-e), pristupljeno 04.08.2023.

<sup>27</sup> Njemački savezni izborni zakon (od 1993., posljednji put izmjenjen 1999.)

pravo da izrazi tri pojedinačne preferencije – uključujući i jednu za kandidata sa manjinske liste. Nakon raspodjele mandata listama, kandidati liste ili udruženih lista biraju se prema broju preferencija. Međutim, kada nijedan kandidat sa manjinske liste nije izabran, izabranim se proglašava onaj koji ima najviše preferencija umjesto kandidata druge liste ako dobije najmanje 50000 preferencija.<sup>28</sup>

Ustav Italije predviđa da je država u obavezi da odgovarajućim mjerama štiti jezičke manjine. Osim toga, Ustav predviđa da prilikom izbora za predsjednika države, kojeg bira Parlament, po tri delegata iz svakog regiona učestvuju na izborima, u skladu sa odlukom skupštine regiona, čime se obezbjeđuje učešće manjina na izborima. Region Valle d’Aosta može imati samo jednog delegata.

U skladu sa Zakonom o zaštiti istorijskih jezičkih manjina, na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj žive manjine, a koje su kao takve jedinice lokalne samouprave utvrđene na zahtjev 15% birača upisanih u birački spisak na toj teritoriji ili jedne trećine odbornika u skupštini jedinice lokalne samouprave, odbornici i predstavnici ostalih tijela mogu upotrebljavati jezik manjina prilikom obavljanja funkcija.

Pored navedenog, pravni okvir za zaštitu manjina uključuje i zakon koji ima za cilj da obezbijedi posebne mjere zaštite kada je u pitanju manjinska zajednica Slovena, koja naseljava većinu regija u Italiji.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Zakon o izborima za Parlament (2001), dostupno na <http://www.legislationline.org/get.php?document=55898>

<sup>29</sup> Afirmativna akcija za predstavnike manjinskih naroda u izbornom zakonodavstvu na nivou lokalne samouprave u državama članicama EU, Istraživački centar – Parlamentarni institut, Podgorica, april 2014.

## IV ZAŠTITA PRAVA MANJINA U EVROPSKOJ UNIJI

**Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima manjina** usvojen je 1966. a na snagu je stupio deset godina kasnije. Navedeni dokument od izuzetnog je značaja jer se može smatrati prvim međunarodnim dokumentom koji se bavi zaštitom prava manjina. Članom 27 navedenog dokumenta propisao je:

*“U onim državama u kojima postoje etničke, religijske ili jezičke manjine, osobama koje pripadaju tim manjinama neće biti uskraćena prava da u zajednici sa drugim članovima njihovih grupa, praktikuju sopstvenu kulturu, propovedaju i praktikuju svoju religiju, ili koriste sopstveni jezik.”<sup>30</sup>* Za implementaciju navedenog člana nadležan je Komitet za ljudska prava.

Kreiranje navedene povelje uticalo je na uvođenje novih standarda i označilo početak kontinuiranog unaprjeđenja zaštite prava manjina, dok je Evropska unija postala važan faktor u propagiranju prava nacionalnih manjina, koristeći mnogobrojne instrumente zaštite i mehanizme njihove implementacije.

**Ugovorom iz Lisabona** u primarno zakonodavstvo EU uveden je pojam „pripadnika manjina“, što je prva izričita upotreba tog izraza u historiji prava EU. Naime, 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“.

Iako **dan danas ne postoji međunarodno prihvaćena pravna definicija nacionalnih manjina**, ovaj pojam je u opštoj upotrebi, a Parlamentarna skupština Vijeća Evrope dala je u svojoj Preporuci 1201 (1993.) prvu, neformalnu definiciju nacionalne manjine, radi primjene Evropske konvencije o ljudskim pravima. U tom smislu se, shodno članu 1 izraz ‘nacionalna manjina’ odnosi na grupu ljudi u državi koje:

- a) prebivaju na teritoriju te države i njih su državljani;
- b) održavaju dugotrajne, čvrste i postojeće veze s tom državom;

<sup>30</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima manjina, dostupno na <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/05bosniak/BlntCovCivilPoliticalRights.pdf>, pristupljeno 05.08.2023.

c) pokazuju distinktivna etnička, kulturna, vjerska ili jezička obilježja;

d) dovoljno su reprezentativne, mada su malobrojnije od ostatka stanovništva države ili njene regije;

e) motivisane su brigom da zajedno sačuvaju ono što konstituira njihov zajednički identitet, uključujući njihovu kulturu, tradiciju, vjeru i jezik.<sup>31</sup>

Na razvoj političke i pravne svijesti o značaju unapređenja položaja manjina presudan uticaj su imale evropske međunarodne institucije – **Savjet Evrope i Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi** (Philips i Rosaas, 1995).

Savjet Evrope je poštovanje ljudskih prava postavio kao jedan od osnovnih zadataka i uslova za prijem u njegovo članstvo, a koji je sadržan u članu 3 i 4 Statuta, dok je obezbjeđenje zaštite prava manjina nastavljeno usvajanjem **Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**.

Državna zajednica Srbija i Crna Gora je u decembru 2003. ratifikovala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP) i njenih četrnaest protokola. Nakon sticanja nezavisnosti, Crne Gora je u julu 2006. uputila Savjetu Evrope izjavu o sukcesiji u odnosu na sve konvencije čija je potpisnica ili strana ugovornica bila državna zajednica Srbija i Crna Gora. Crna Gora je 11. maja 2007. godine postala članica Savjeta Evrope. 2009. donijet zakon o ratifikaciji Konvencije.

Konvencija, uključujući i protokole uz nju, **štiti prvenstveno građanska i politička prava**, dok je naglasak na ekonomska, socijalna ili kulturna prava manji. **Protokolom br. 11**, koji je usvojen 1994., a na snagu stupio 1. novembra 1998, **ustanovljen je novi jedinstveni Sud**. Taj novi Sud je zamijenio prvobitni Sud, koji nije zasijedao u stalnom svojstvu. Značaj Evropskog sud za ljudska prava ogleda se u činjenici da isti postaje živi instrument za implementaciju odredaba sadržanih u EKLJP. Bez postojanja ovog suda, prava i slobode zagarantovane Konvencije ostale bi samo slovo na papiru. Sjedište Suda je u Strazburu i isti se sastoji od sudija čiji broj je jednak broju država članica Savjeta Evrope koje su ratifikovale Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U odnosu prednje pomenutu Konvenciju, bitno je ukazati na značaj člana 14 po zaštitu prava manjina. Naime, navedenim članom propisano je:

---

<sup>31</sup> Dostupno na: <https://rm.coe.int/16806bef6a>, pristupljeno 05.08.2023.



„Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, bojakože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovnostanje, rođenje ili drugi status“.

Prilikom ocjene postojanja diskriminacije u odnosu na ukazane karakteristike, Evropski sud za ljudska prava rukovodi se ispunjenošću sledećih kriterijuma:

1. Postoji li **razlika u postupanju**? (slično se mora porediti sa sličnim)
2. Da li je ta razlika **zasnovana na utvrđenim karakteristikama**? (polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, povezanošću s nacionalnom manjinom, imovinom, rođenjem ili drugim statusom)
3. Da li za tu razliku u postupanju **postoji objektivno i razumno opravdanje? Odnosno, da li ta razlika teži ostvarenju legitimnog cilja i da li je srazmjerna?**

Praksa suda pokazala je da osim nosilaca ovih karakteritita, žrtva diskriminacije može biti i neko **na osnovu zaštićenog statusa ili karakteristika drugih lica** (vidi, na primjer, presude u predmetima Škorjanec protiv Hrvatske, 299 gdje se podnositeljka predstavke našla na meti napada kao partnerka muškarca romskog porijekla, kao i slučaj **Guberina protiv Hrvatske**).

U predmetu D.H. I drugi protiv Češke Republike od 13. novembar 2007. podnosioci predstavke upravno su se pozivali na član 14 EKLJP smatrajući da je došlo do diskriminatornog postupanja u odnosu na njihovu maloljetnu djecu kada je u pitanju pristup obrazovanju, a iz razloga što su isti pripadnici romske populacije.

Naime, podnosioci predstavke su 18 čeških državljana, rođeni od 1985. do 1991. godine, i **nastanjeni u oblasti Ostrava**. U periodu između 1996. i 1999. godine **upisani su u "specijalne škole" za djecu ometenu u razvoju, koja nisu u stanju da prate redovni školski program**. Prema domaćem zakonu, odluku o upisivanju djeteta u "specijalnu školu" donosi direktor škole na osnovu rezultata mjerenja inteligencije djeteta sprovedenih u centru za obrazovnu psihologiju, i zahtjeva se saglasnost zakonskog staratelja djeteta. Četrnaest podnosilaca predstavke je tražilo od Obrazovne službe Ostrave da preispitaju njihove slučajeve, tvrdeći da su testovi nepouzdati i da njihovi roditelji nisu bili dovoljno obavješteni u pogledu posledica davanja svog pristanka. Služba je utvrdila da su upisi sprovedeni u skladu sa zakonskim pravilima. Dvanaest podnosilaca se žalilo Ustavnom sudu. **Oni su tvrdili da je njihovo upisivanje u "specijalne**

**škole” predmet opšte prakse, koja dovodi do segregacije i rasne diskriminacije putem dva odvojena obrazovna sistema - “specijalnih škola” za romsku djecu i “običnih” osnovnih škola za većinu stanovništva.** Žalba je odbijena u oktobru 1999. godine.

Slučaj se potom našao pred Evropskim sudom za ljudska prava, te je Vijeće suda presudilo negativno po podnosiocima, koji su tražili da njihov slučaj preispita Veliko vijeće suda. Veliko vijeće je zaključilo **da je utvrđeno da je češki zakon, na snazi u relevantno vrijeme, imao nesrazmjerno nepovoljno dejstvo na romsku zajednicu. Stoga je zaključilo da su podnosioci predstavke nužno trpjeli istovjetno diskriminatorno postupanje, i da njihovi pojedinačni slučajevi ne moraju biti ispitani.** Biće zanimljivo vidjeti kako će **Komitet Ministara Savjeta Evrope**, tijelo koje nadzire sprovođenje presuda, posmatrati pitanje opštih i posebnih mjera koje moraju biti preduzete radi poštovanja člana 46. Konvencije u kontekstu ove presude.<sup>32</sup>

U predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine Evropski sud za ljudska prava je, u vezi odredbe o zabrani diskriminacije, istakao da ona ima ekstenzivnije polje primjene u odnosu na bilo koje pravo koje je garantovano unutrašnjim pravnim normama: *„Sud ponavlja da diskriminacija znači različito tretiranje lica koja se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja“.* *„Nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja“ znači da sporna razlika ne slijedi „legitiman cilj“ ili da nema „razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići“* (vidjeti, predmet Andrejeva protiv Letonije [GC], broj 55707/00., stav 81., od 18. februara 2009. godine).

Polje slobodne procjene neke države ugovornice u ovoj oblasti će varirati u zavisnosti od okolnosti, predmeta i pozadine slučaja. Sud napominje da, dok član 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u pogledu uživanja *„prava i sloboda priznatih Konvencijom“*, **član 1. Protokola broj 12. EKLJP proširuje opseg zaštite na „sva prava predviđena zakonom“.** On na taj način **uvodi generalnu zabranu diskriminacije.**

Dalji proces unapređenja zaštite prava manjina Svjet Evrope je nastavio donošenjem **Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima** (1992), čiji je fokus na jeziku regije ili manjine, ne na manjinskim pravima samim po sebi, i tri godine nakon toga otvaranjem za potpis i ratifikaciju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, do sada jedinog multilateralnog instrumenta zaštite prava nacionalnih manjina u Evropi koji se ne bavikolektivnim pravima manjina, već pravima lica koja pripadaju tim kolektivitetima.

---

<sup>32</sup> PREDMET D. H. I OSTALI protiv ČEŠKE REPUBLIKE (Predstavka br. 57325/00) od 13. novembra 2007. godine

Crna Gora je ratifikovala Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima, i kao manjinske jezike, prihvatila albanski i romski, dok je Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina ratifikovala 2001. godine., a ista je u primjeni od 06.06.2006. godine.

OEBS standardi su uglavnom obezbjeđeni u **Kopenhagenskom Dokumentu** iz 1993. godine, u svrhu garancije ljudskih prava i zaštite manjina. Primarni cilj je revalidacija prava manjina, uviđanje važnosti grupnog priznanja radi promocije kulture, i važnost autonomije za razrješenje etničkih konflikata.<sup>33</sup> Značaj OEBS-a po zaštitu prava manjina ustanovljen je i usvajanjem **Završnog akta Helsinške konferencije** 1. avgusta 1975.godine. Navedeni dokument, iako nije imao snagu međunarodnog ugovora, bio je osnova za dalje razvijanje i usvajanje novog seta akata iz oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda. Takođe, aktivnost OEBS-a u zaštiti prava manjina realizovana je i kreiranjem dva organa - Kancelarije za demokratske institucije i ljudskoprava (ODIHR) i naročito inokosne funkcije Visokog komesara zanacionalne manjine.

Imajući u vidu da je Crna Gora postala ugovornica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, to se ista obavezala na poštovanje demokratskih principa i ljudskih prava, proglašeni Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i definisanih Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Helsinškim završnim aktom i Pariškom poveljom za novu Evropu. Navedeno podrazumjeva da je u cilju stvaranja demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava, neophodno i dalje sprovoditi mjere koje za cilj imaju integraciju manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica u sve tokove društva, naročito u donosu na procese donošenja ključnih odluka koje se tiču napretka crnogorskog društva u cjelosti, a kako bi se u potpunosti iskorijenila diskriminacija, poštujući Ustavom, međunarodnim aktima i zakonima zajemčena prava i slobode manjina.

### ***Politička participacija manjina u EU***

Proces evropskih integracija je u velikoj mjeri zaslužan za uspostavljanje normativnog okvira zaštite manjinskih prava, iako je ocjena praktične primjene ustanovljenih pravila, na nivou EU, u konkretnim slučajevima varirala, a što pokazuje i dosadašnja **praksa Evropskog suda za ljudska prava**. Analiza postojećeg stanja ukazuje da su kriterijumi za članstvo u EU i sam proces proširenja EU, doveli do usvajanja normi i politika na nacionalnom nivou, u cilju eliminisanja diskriminacije i obezbjeđivanja uključivanja etničkih manjina u politički i javni život.

<sup>33</sup> Međunarodni sistem zaštite prava manjina, Dragana Kovačević - Centar za Istraživanje etniciteta, Beograd

Evropeizacija se shvata kao nastanak novih, poboljšanih struktura upravljanja u okviru evropskih političkih i društvenih integracija, kroz demokratski pregovarački proces koji uključuje evropske i domaće aktere. Ovaj interaktivni proces zahtjeva posvećenost domaćih aktera i aktivno angažovanje na realizaciji zajedničkih ciljeva. Kao što je gore objašnjeno, evropsko pravo se i dalje razvija u odnosu na zaštitu prava manjina, dok su sami pripadnici manjina bili rijetko direktno uključeni u pregovaračke procese između evropskih i domaćih aktera ili u kreiranje domaćih institucija koje su uticale na ove pregovore. Ipak, primjećuje se da su evropske integracije neminovno proširile mogućnosti za artikulaciju manjinskih zahteva, stvarajući nova polja djelovanja za pripadnike manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica u ostvarenju svojih interesa.

Cijeneći postojeće stanje u zemljama članicama EU nailazimo na velike varijacije kada je u pitanju politička participacija manjina u unutrašnjim sistemima pojedinih zemalja, te je partijska politika, ili bila nepopustiva na promjene koje su međunarodni akti donosili u odnosu na ovu oblast, ili da je EU bila od velikog uticaja na promjene partijskih politika na nacionalnom nivou. U literaturi se priznaje da su uticaji EU na zemlje centralne i istočne Evrope bili izraženiji i efikasniji prije pristupanja i da je članstvo smanjilo obim uticaja EU na standarde zaštite prava manjina, obzirom da više nije važno uslovljavanje za potpisivanjem novih mjera za poboljšanje političke participacije manjina. Uticaj evropskih integracija može se identifikovati kroz dvije dimenzije: strukturne i procesne efekte. Kao izvor strukturalnog uticaja, evropske integracije mijenjaju samu prirodu političkih partija. Prenos nadležnosti na institucije EU narušava njihov uticaj u nacionalnoj vladi ili vladajućim koalicijama i sposobnost da iniciraju nove politike. Kao rezultat toga, u Evropi su bolje podržane političke partije koje se zalažu za promociju i uvođenje standarda EU politika i partije koje imaju liberalne stavove unutar svojih manifesta. Suštinske promjene u vezi sa procesom koji povezuje evropske integracije sa partijskom politikom odnosi se na izborni proces i načine na koje stranke saopštavaju svoju političku poziciju kako bi privukle podršku birača.

Sistemi **preferencijalnog glasanja** se smatraju sredstvom za poboljšanje političkog učešća manjina i za olakšavanje predstavljanja manjina. Preferencijalno glasanje ima dvije bitne karakteristike: birači mogu davati glasove kandidatu i/ili kandidatima i tako presudno uticati na njihov izbor, svi glasovi se zbrajaju i partije dobijaju broj mjesta u parlamentu proporcionalan broju glasova. U sistemima koji počivaju na većini, a koji koriste preferencijalno glasanje poput alternativnog glasanja i sistema prenosivog glasa, nema zbrajanja glasova na nivou partija. Partijska i personalna reprezentacija u preferencijalnim sistemima je objedinjena. Birači mogu presudno uticati i personalizovati izbor – partije su sigurne da neće biti potpredstavljene u predstavničkim telima.

ESLJP već dugo tvrdi da zaštita manjina opravdava primjenu drugačijeg izbornog sistema unutar države kako bi se obezbjedila bolja zastupljenost manjina u zakonodavnom tijelu.

Ipak, utvrđeno je da se „svaki izborni sistem mora procjenjivati u svjetlu političke evolucije dotične zemlje“, i da, kao rezultat toga, „obelježja koja bi bila neprihvatljiva u kontekstu jednog sistema mogu shodno tome biti opravdana u kontekst drugog“. Varšavske smjernice OEBS-a iz 2001. za pomoć učešću nacionalnih manjina u izbornom procesu dalje razrađuje sisteme preferencijalnog glasanja, kao što su jednostruki prenosivi glas (proporcionalni sistem) i alternativni glas (većinski sistem). U svom predmetu Partei Die Friesen protiv Nemačke<sup>34</sup>, ESLJP se poziva na mišljenja Savjetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju i Venecijanske komisije, koja ukazuju na potencijalni negativan uticaj minimalnih izbornih pragova na šanse nacionalnih manjina da budu zastupljene u izabranim tijelima, kao što su parlamenti.

Uprkos naporima da se poveća političko učešće manjina, problemi nastaju u situacijama kada institucije nisu u stanju da donošenjem relevantnih propisa obezbjede njihovo značajno učešće u političkom životu, kao i u situacijama kada manjine samo formalno učestvuju u precesima donošenja odluka, bez istinskog interesovanja partija koje predstavljuju preovlađujuće stanovništvo, da se čuju stavovi manjina, te se u konačnom ne može govoriti o donošenju odluka koje su zaječnička volja svih predstavnika unutar izbornog tijela.

Ohrabrujući primjeri efektivnih konsultacija i uključivanja u donošenje odluka mogu se naći u Portugalu sa romskim posrednicima u lokalnoj samoupravi, u Švedskoj gdje u jednom broju opština predstavnici nacionalnih manjina mogu da učestvuju u odlučivanju o dodjeli bespovratnih sredstava, na primer, finska manjina u Stokholmu. Iskustvo Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine pokazuje da takva tijela, koja su u mogućnosti da direktno komentarišu pitanja od značaja za manjine, mogu biti efikasnija od predstavljanja u parlamentu. Ekspert za manjine nominovan međuresornu komisiju, može u nekim slučajevima imati direktniji uticaj na politiku vlade od predstavnika parlamenta. Međutim, takvi forumi treba samo da dopune, a ne zamjene direktno političko predstavljanje manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica. Primjeri dobre prakse, koje se javljaju u nekim od zemalja članica EU, jesu i inicijative za povećanje raznolikosti u javnim službama, kao što je situacija kod prijema u rad u policijske službe u Danskoj, ili udruženja policajaca koji pripadaju manjinama u londonskoj Metropolitenoj policiji i Udruženju romske putničke policije u Ujedinjenom Kraljevstvu.

**Preporuke iz Lunda iz 1999. godine**, koje su izradili međunarodni eksperti za Visokog komesara za nacionalne manjine, predstavljaju prvu sveobuhvatnu listu mehanizama za postizanje uključivanja manjina u javne institucije. Dok se pozivaju na međunarodne mehanizme zaštite

<sup>34</sup> PARTEI DIE FRIESEN protiv Njemačke, Predstavka br. 65480/10, od 01.11.2010.

ljudskih prava, Lundske preporuke prevazilaze međunarodne pravne standarde i umjesto toga crpe iz bogatog iskustva obezbjeđivanje zastupljenosti manjina koje postoji u brojnim evropskim zemljama. Naime, dosadašnja praksa pokazala je da političko učešće predstavlja važan aspekt zaštite manjinskih prava. Umjesto da se shvata kao pravo samo po sebi, političko učešće treba shvatiti kao instrument zaštite manjinskih prava.

Radi efikasnije zaštite prava manjina, mnoge su prepreke i dvosmlislenosti koje treba prevazići unutar EU, a najistaknutiji od tih problema su neodređenost, uopštenost i nejasnost savremenih prava manjina. Kao drugi problem javlja se neefikasnost u implemetaciji zajemčenih prava u odnosu na pojedine zemlje članice EU. Takođe, veoma važna i i dalje nerazrješena dilema je problem davanja prednosti individualnim nad kolektivnim pravima, i obratno.

Dok se poštovanje manjinskih prava postepeno razvijalo decenijama, obezbjeđivanje prava na političko učešće postao je jedan od njegovih ključnih aspekata. Političko učešće se može promovisati kroz nekoliko sredstava i procedura i mogu se razlikovati različite vrste političkog učešća. Najčešće korišćene metode unutar zemalja članica EU uključuju glasanje; aktivnosti i kampanje vezane za izbore; kontakt sa državnim službenicima na inicijativu građana; i kooperativno učešće (grupne ili organizacione aktivnosti za bavljenje društvenim ili političkim pitanjima). Poseban značaj učešća manjina u političkom životu je u tome što se iz ovog prava izvode i ostala kako bi se obezbjedilo postojanje manjinskih grupacija, kao što su pravo na očuvanje, razvoj i prenošenje identiteta manjine na buduće generacije.

Da bi se postigla ova svrha, grupa mora biti u poziciji da donosi odluke i da stvara i održava različite institucije. Ova prava su praktični prevodi prava na slobodu izražavanja, slobodu udruživanja, slobodu okupljanja i slobodu izbora.

Za države u kojima borave manjine, obezbjeđivanje njihovog političkog učešća je od ključnog značaja, u smislu da će samo one manjinske grupe, koje osjećaju da im država prebivališta pripada, biti spremne da se u potpunosti integrišu u tu državu. Shodno tome, u slučaju da se manjinsko učešće efikasno realizuje, to će doprinjeti unutrašnjoj stabilnosti države, kao i mirnim odnosima preovlađujućeg stanovništva i manjina.

Štaviše, politički sistem se ne smatra demokratskim samo zato što se proklamuje da se rukovodi najboljim interesom naroda, te ako govorimo o demokratskom društvu, to podrazumjeva da narod igra ključnu ulogu u donošenju političkih odluka. U demokratskim društvima, vlada nije samo „za narod“ već uključuje vladu „od strane naroda“.

Da bi se obezbjedilo efektivno predstavljanje i učešće manjina u političkom životu, neophodno je da se uspostave posebne procedure, institucije i aranžmani kroz koje će pripadnici manjina moći da donose odluke, vrše zakonodavna i administrativna ovlašćenja i razvijaju svoju kulturu. Međutim, treba napomenuti da, rukovodeći se principom jednakosti u odnosu na uživanje ljudskih prava, ne može se praviti razlika između većine i manjine. Za manjinske grupe, primjena pomenutih posebnih propisa i mjera, kakve su mjere afirmativne akcije, ne stvara „dodatna“ prava i nikada manjine ne stavlja u „moćniji“ položaj od većine. Ove mjere samo obezbjeđuju priliku da se razviju jednake mogućnosti i uslovi za pripadnike manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica, koje već uživa preovlađujuće stanovništvo, što je od suštinskog značaja za postojanje istinski demokratskog društva.

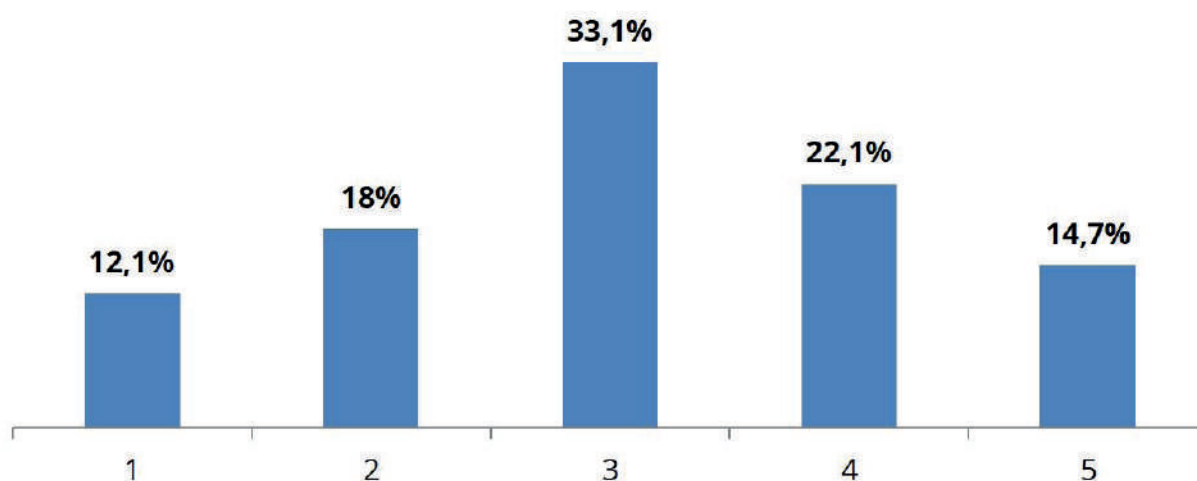
## **V ISTRAŽIVANJE NA TEMU UČEŠĆA MANJINSKIH NARODA I DRUGIH MANJINSKIH NACIONALNIH ZAJEDNICA U PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA U CRNOJ GORI**

**Istraživanje na temu učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u procesima donošenja odluka u Crnoj Gori, sprovedeno od strane NVO „Mreža za evropske politike – MASTER“ na uzorku od preko 300 ispitanika i ispitanica, tokom aprila i maja 2023. godine.**

Istraživanje ima za cilj upoznavanje sa realnim stanjem na terenu u ovoj oblasti. Stoga, istraživanje se baziralo na prikupljanju mišljenja i stavova ispitanika kako oni vide ulogu manjina u crnogorskom društvu, koje su to podsticajne mjere za njih koje treba da uvede Vlada, da li je u Crnoj Gori potrebno više predstavnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u procesima donošenja odluka.

U narednom dijelu Publikacije smo izdvojili najrelevantnije odgovore, koji će nam pomoći da targetiramo na čemu je to potrebno dodatno raditi kada je u **pitanju uloga manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u procesima donošenja odluka.**

**Ocijenite koliko se slažete sa navedenom izjavom – "U Crnoj Gori se poštuju prava i slobode manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica." (od 1 - uopšte se ne poštuje do 5 - u potpunosti se poštuje)**



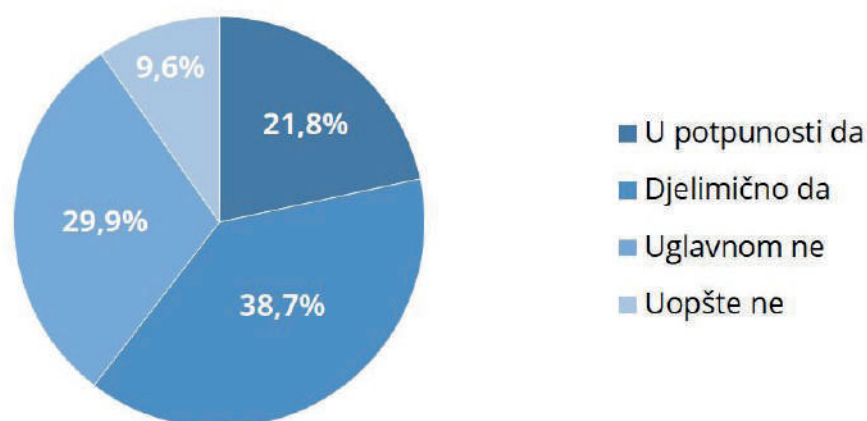
#### **Grafikon 1.**

Kada je u pitanju poštovanje prava i sloboda manjina u Crnoj Gori, građani su u najvećem procentu dodijelili ocjenu 3 (**33,1%**). Njih **12,1%** je dalo najnižu ocjenu, dok je **18%** ispitanika na ovu izjavu dalo ocjenu 2. Sa druge strane, veći broj ispitanika smatra da se prava i slobode manjina u Crnoj Gori poštuju, **22,1%** se izjasnilo sa ocjenom 4, dok se sa ovom izjavom u potpunosti slaže **14,7%** ispitanika.

Poštovanje prava i sloboda manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori ocjenjena je sa ocjenom **3,4**.



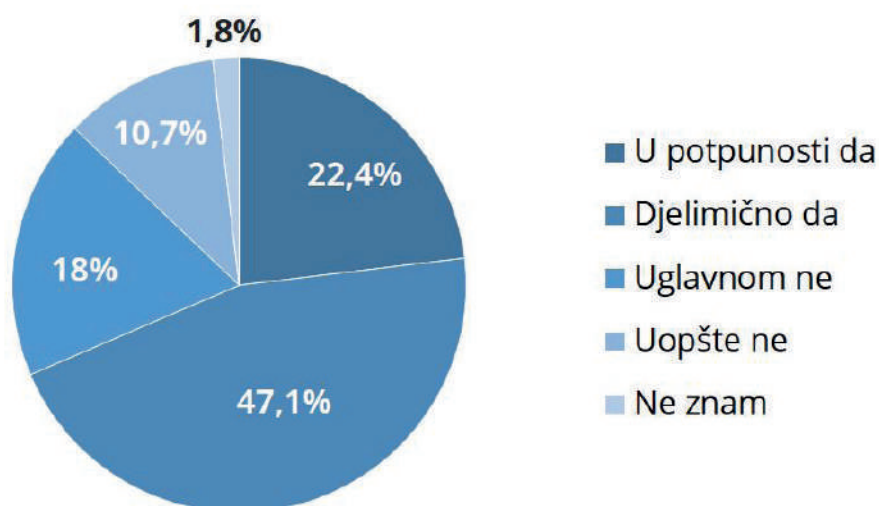
## Da li smatrate da manjinski narodi i manjinske nacionalne zajednice uživaju jednaka prava kao i ostalo većinsko stanovništvo u Crnoj Gori?



### Grafikon 2.

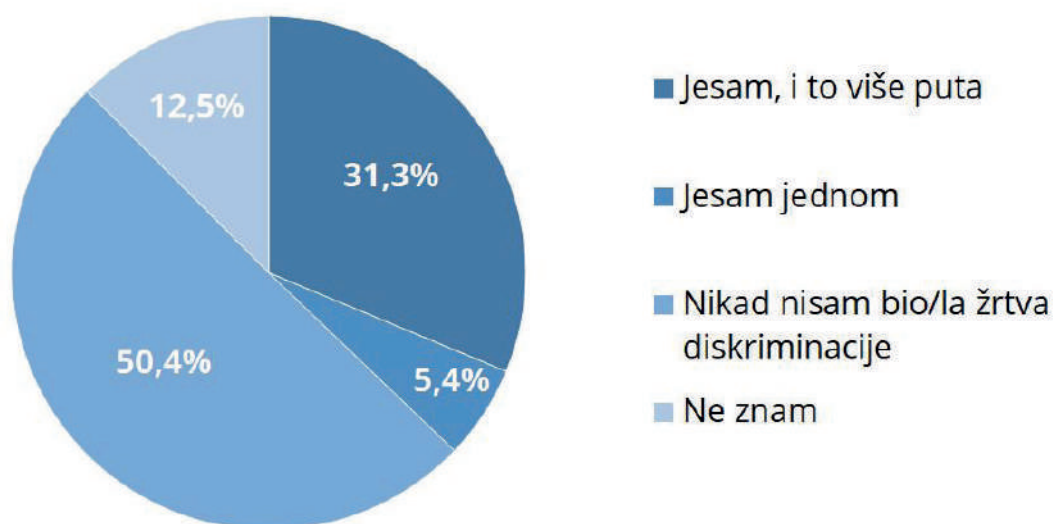
Ovo istraživanje nam pokazuje da građani u najvećem broju smatraju da pripadnici manjina imaju jednaka prava kao ostatak stanovništva Crne Gore. Njih **21,8%** navodi da manjine u potpunosti uživaju jednaka prava, dok se **38,7%** ispitanika djelimično slaže sa tim. Da uglavnom postoji nejednak tretman u ostvarivanju prava smatra **29,9%**, a **9,6%** ističe da manjine uopšte nemaju jednaka prava kao ostalo većinsko stanovništvo.

### Da li su ljudi u Vašem okruženju tolerantni u odnosu na pripadnike nacionalnih manjina i drugih nacionalnih zajednica?



**Grafikon 3** nam pokazuje da je okolina ispitanika generalno tolerantna prema pripadnicima manjina. U prilog ovome ide podatak da su ispitanici u najvećem broju odgovorili da su u potpunosti i djelimično tolerantni (**69,5%**), dok **18%** ispitanika navodi da u njihovom okruženju ljudi uglavnom nisu tolerantni, a **10,7%** kaže da uopšte nisu tolerantni prema pripadnicima nacionalnih manjina i drugih nacionalnih zajednica.

## Da li ste nekada bili žrtva diskriminacije po vjerskoj ili nacionalnoj osnovi u Crnoj Gori?



### Grafikon 4.

Kada je u pitanju diskriminacijapo vjerskoj ili nacionalnoj osnovi u Crnoj Gori, **31,3%** ispitanika istaklo je da je više puta bilo žrtva takve vrste diskriminacije, dok je **5,4%** jednom doživjelo tu vrstu diskriminacije. Sa druge strane, malo više od polovine ispitanika (**50,4%**) navelo je da nikada nije imalo iskustva sa diskriminacijom po vjerskoj ili nacionalnoj osnovi.

### Ispitanici su navodili i primjere diskriminacije:

*“Zbog političke nepodobnosti dobila sam otkaz u državnoj instituciji bez obzira na besprekorne rezultate u svim poljima rada i visokog zadovoljstva mojim radom od strane korisnika usluga i saradnika ustanove.”*

*“U firmi su me vrijedjali po vjerskoj i nacionalnoj osnovi.”*

*“Na fakultetu su mi profesori govorili da sam Albanka i da nije trebalo da studiram u Crnoj Gori nego da podjem da studiram u Albaniji ili na Kosovu.”*

*“Moje ideje i predloge u osnovnoj školi su ignorisali zbog moje nacionalne pripadnosti.”*

*“Kada sam bio diskriminisan od rodbine gdje su mi govorili da nikad necu završiti fakultet.”*

*“Nisam mogao dobiti posao jer sam Srbin.”*

*“U bolnici me je jedna sestra nazvala - ova obojena.”*

*“Ja sam tamnije puti, često me većinsko stanovništvo miješa sa Romima i diskriminiše kao njih.”*

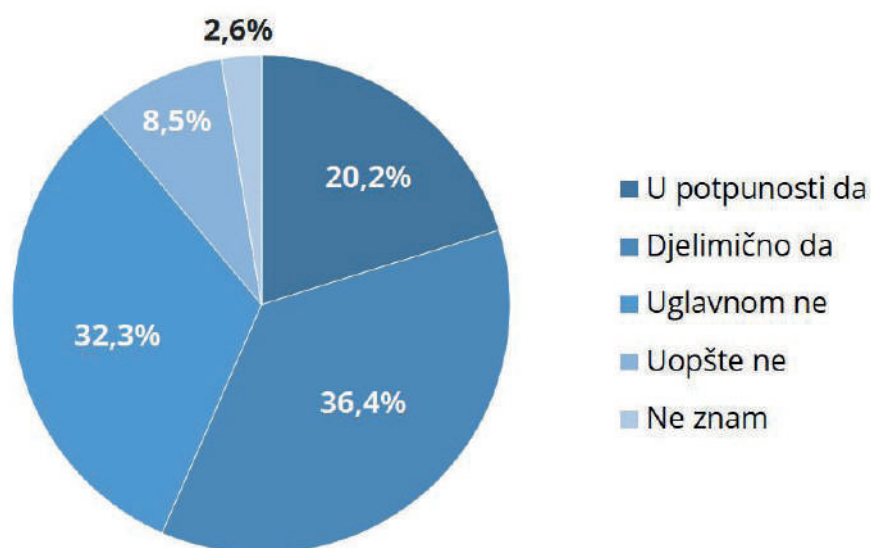
*“U sportskom klubu sam bio izdvajan zbog nacionalne pripadnosti i određenih uvjerenja.”*

*“Majka mog momka mu je rekla da može da me dovede kad mi promijeni ime.”*

*“Javni servis je diskriminatoran u odnosu na mene (samo 1% programa RTG je na albanskom i nema dječiji program na albanskom). U školi sam diskriminisan jer ne mogu da učim o istoriji svog naroda (ni u osnovnoj ni u srednjoj). Postoji velika netrpeljivost prema albancima u Crnoj Gori, što znači da diskriminacije ima ali većina slučajeva diskriminacije prođu nezapaženo i ne mogu se dokazati.”*

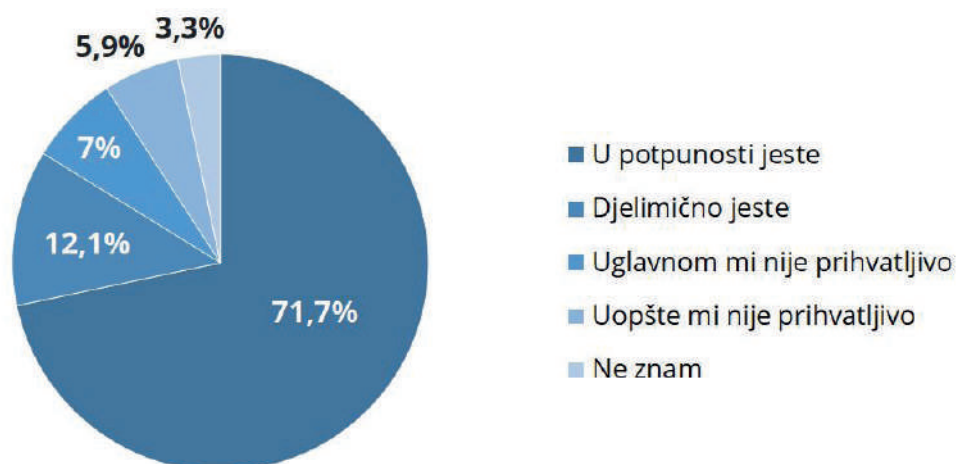
*“Zakazivanje ispita, razgovora i sastanaka bilo koje vrste na vjerske praznike.”*

### Da li smatrate da su pripadnici manjinskih naroda dovoljno uključeni u politički i javni život Crne Gore?



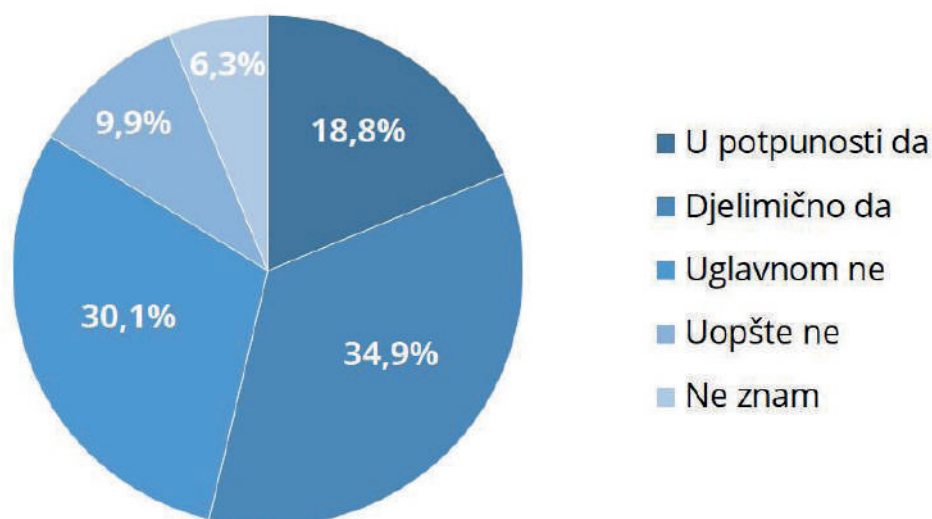
**Grafikon 5.** nam pokazuje da više od polovine ispitanika smatra da su pripadnici manjinskih naroda dovoljno uključeni u politički i javni život Crne Gore. Da su u potpunosti uključeni navodi **20,2%** ispitanika, dok **36,4%** smatra da je to djelimično slučaj. Da uključenost manjina uglavnom nije dovoljna smatra **32,3%**, dok **8,5%** ističe da uopšte nisu uključeni u javni i politički život.

### Da li Vam je prihvatljivo da predsjednik/ca države bude pripadnik/ca nacionalne manjine ili druge nacionalne zajednice?



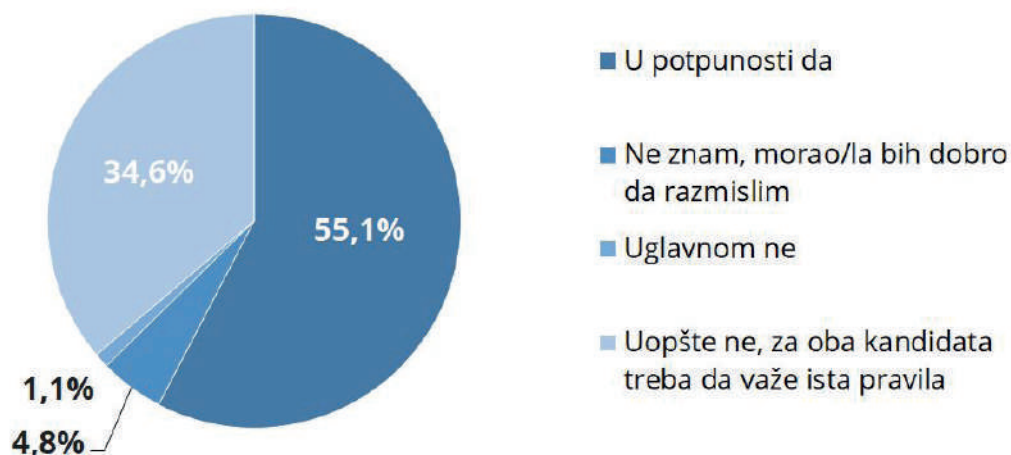
**Grafikon 6.** U najvećem broju (**71,7%**) ispitanici navode da im je u potpunosti prihvatljivo da na čelu države bude pripadnik/ca nacionalne manjine ili druge nacionalne zajednice, a da je djelimično prihvatljivo smatra **12,1%**. Sa druge strane, **7%** ispitanika je reklo da im to uglavnom nije prihvatljivo, dok je **5,9%** dalo negativan odgovor na ovo pitanje.

## Da li su manjinski narodi dovoljno uključeni u donošenje odluka na lokalnom nivou?



**Grafikon 7.** Ovo istraživanje pokazuje podijeljena mišljenja građana kada je u pitanju uključenost manjina u procesu donošenja odluka. Da su manjine u potpunosti uključene u donošenje odluka smatra **18,8%**, dok se sa tim djelimično slaže **34,9%** ispitanika, što je ukupno oko **55 %** ispitanika. Sa druge strane, **30,1%** smatra da manjine uglavnom nisu uključene u dovoljnoj mjeri, a **9,9%** navodi da manjinski narodi uopšte nisu uključeni u donošenje odluka na lokalnom nivou.

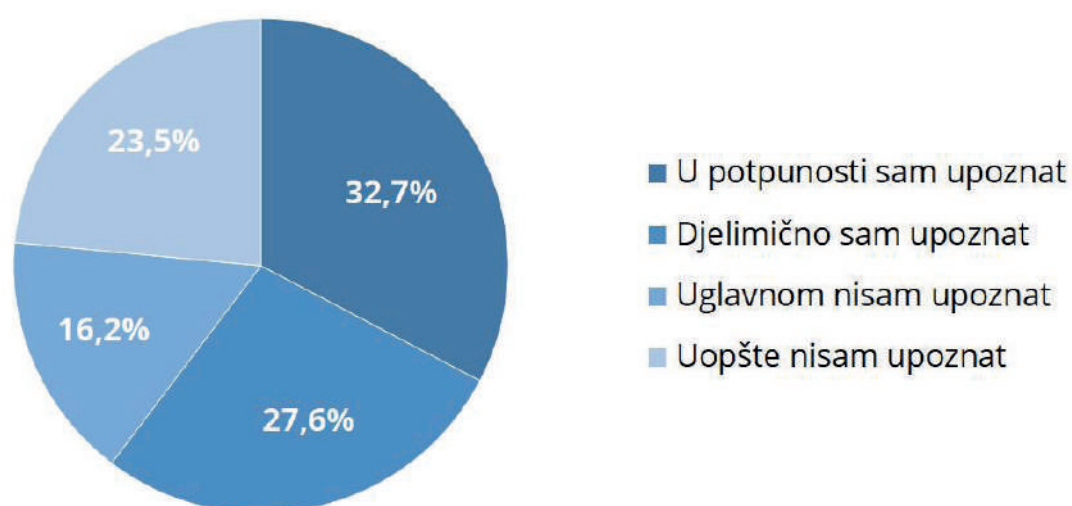
**Da ste poslodavac, da li biste radije zaposlili osobu koja je pripadnik nacionalne manjine, ukoliko bi ispunjavala sve uslove propisane konkursom, kao i drugi kandidat koji nije pripadnik nacionalne manjine ?**



**Grafikon 8** nam pokazuje da bi najveći broj ispitanika (**55,1%**) radije dalo priliku pripadniku manjina nego drugom kandidatu koji pripada većinskom stanovništvu, uz napomenu da oba kandidata ispunjavaju sve uslove propisane konkursom, dok **34,6%** ispitanika navodi da se ne bi odlučilo za takav korak jer za oba kandidata treba da važe jednaka pravila.

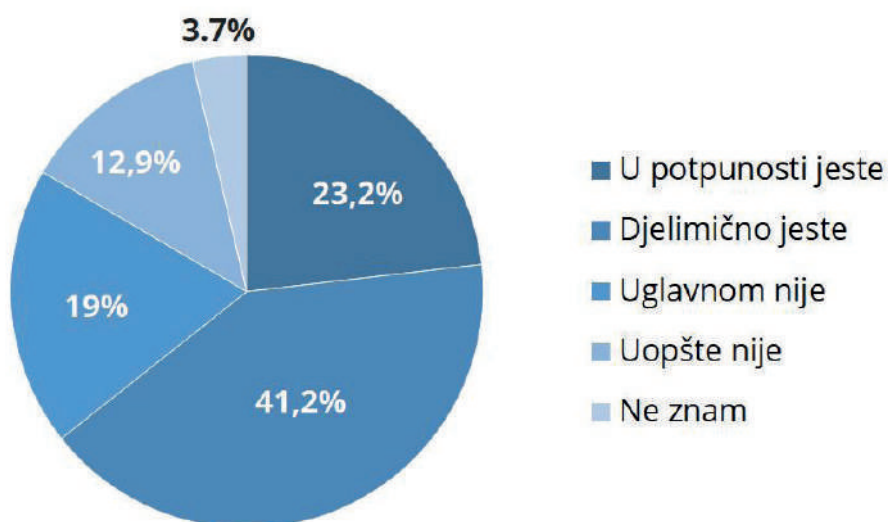


## Da li ste upoznati sa značenjem pojma afirmativna akcija?



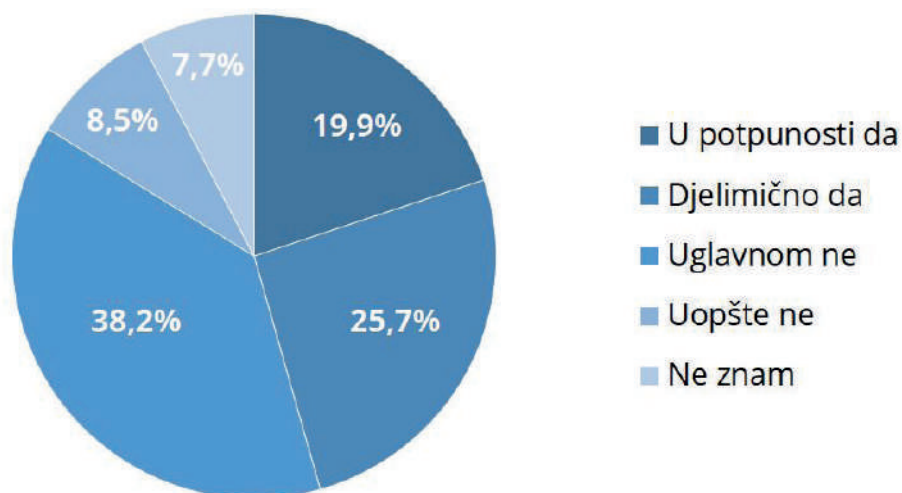
**Grafikon 9** nam pokazuje da su je većina ispitanika upoznato sa pojmom afirmativna akcija. U prilog ovome ide **32,7%** ispitanika koji su u potpunosti upoznati, dok je **27,6%** djelimično upoznato sa ovim pojmom, što je ukupno oko **60%** ispitanika. Da uglavnom nisu upoznati navodi **16,2%**, dok čak **23,5%** ispitanika uopšte nije upoznato.

## Da li smatrate da je pripadnicima manjina teže doći do zaposlenja?



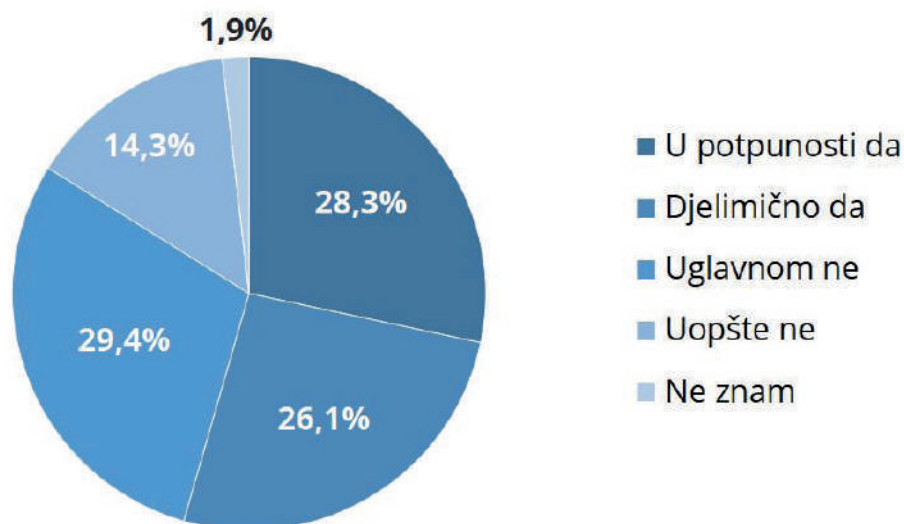
**Grafikon 10.** Na ovom grafikonu vidimo da građani smatraju da pripadnici manjina još uvijek imaju poteškoća prilikom zapošljavanja u Crnoj Gori. Da je manjinama uglavnom teže doći do zaposlenja navodi **41,2%**, dok **23,2%** smatra da je to u potpunosti slučaj. Sa druge strane, **19%** ispitanika smatra da pripadnici manjina uglavnom nemaju poteškoća za dobijanje posla, a **12,9%** navodi da manjine uopšte nemaju problem prilikom zapošljavanja.

## Da li su pripadnici nacionalnih manjina dovoljno zastupljeni u državnim institucijama?



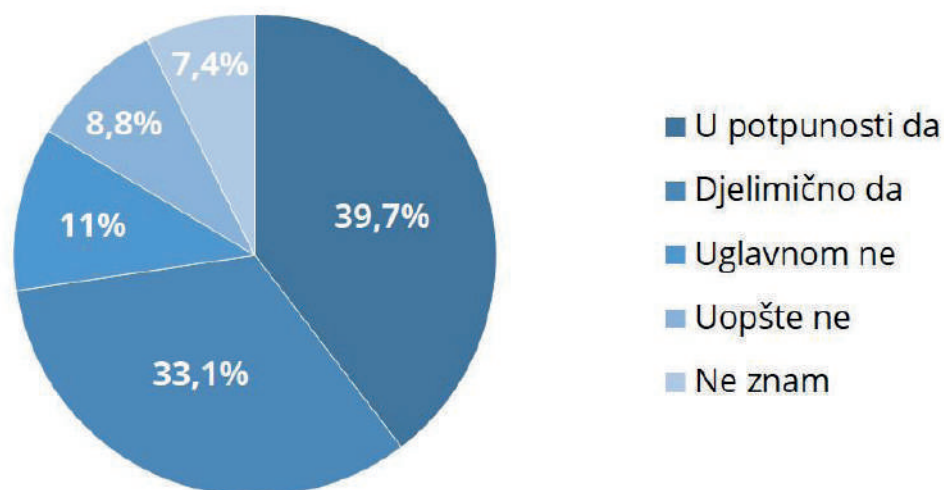
**Grafikon 11** pokazuje podijeljena mišljenja građana koja se tiču zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnim institucijama. Da državne institucije imaju dovoljno pripadnika manjina djelimično i u potpunosti smatra **45,6%** ispitanika. Sa druge strane, **46,7%** ispitanika ističe da manjine uglavnom i uopšte nisu zastupljene u državnim institucijama Crne Gore u dovoljnom broju.

**Prema Vašem mišljenju, da li pripadnik manjinske zajednice, koji ima sve potrebne kvalifikacije, ima jednake mogućnosti za dobijanje posla kao i bilo koji drugi građanin u Crnoj Gori?**



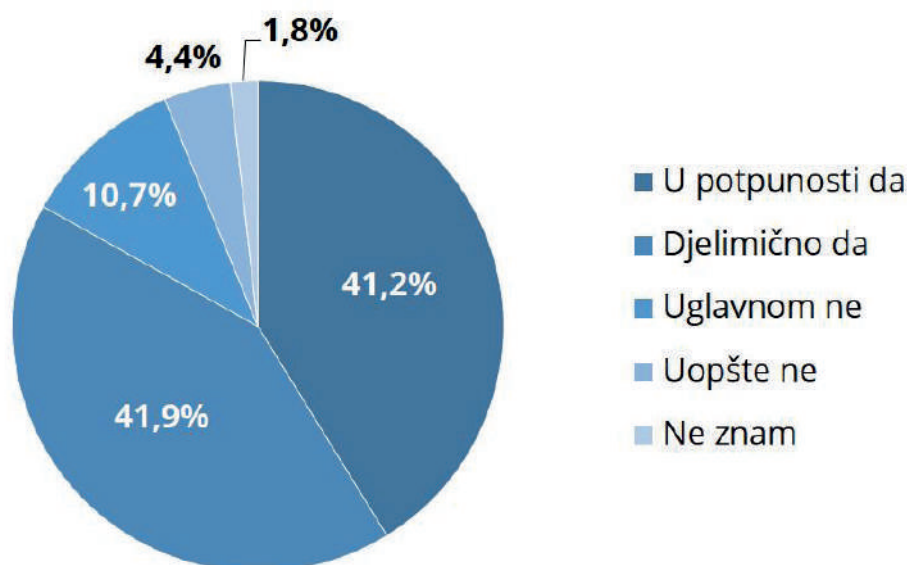
**Grafikon 12.** Ovo istraživanje nam je takođe pokazalo podijeljena mišljenja građana, ovog puta po pitanju dobijanja jednakih mogućnosti prilikom zapošljavanja. Da pripadnici manjina imaju jednake mogućnosti za dobijanje posla kao ostali građani u potpunosti smatra **28,3%** ispitanika, a da je to djelimično tačno smatra njih **26,1%**. Najveći broj ispitanika (**29,4%**) ističe da to u Crnoj Gori uglavnom nije slučaj, dok **14,3%** smatra da većinsko stanovništvo ima prednosti u dobijanju posla u odnosu na pripadnike manjina.

**Da li je Crnoj Gori potrebno više predstavnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u procesu donošenja odluka?**



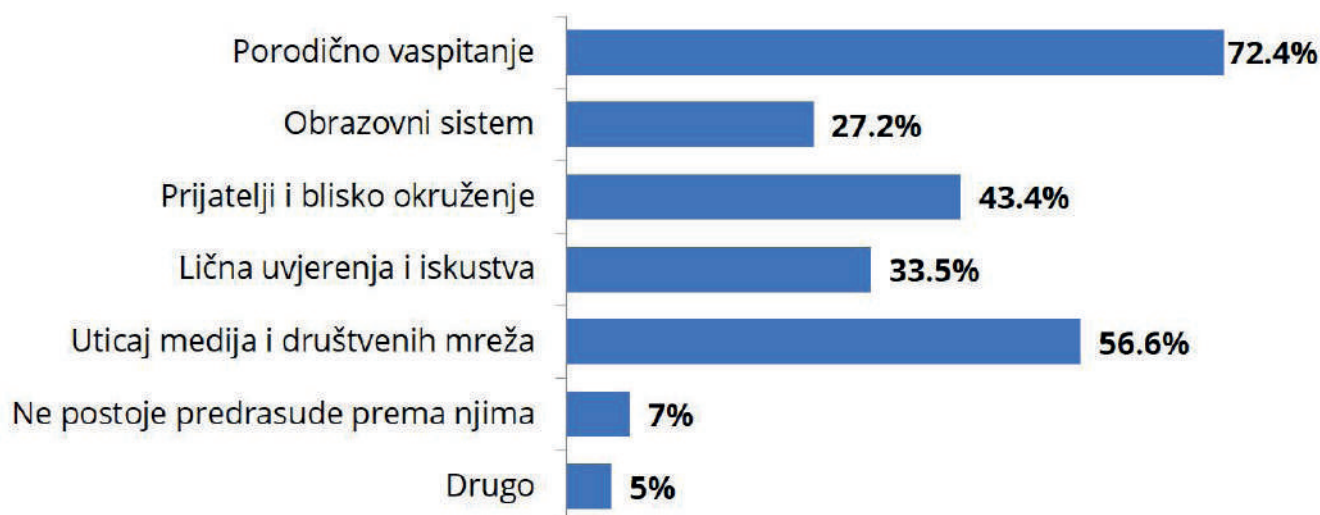
**Grafikon 13.** Da je Crnoj Gori potrebno više predstavnika manjina u procesu donošenja odluka u potpunosti smatra **39,7%** ispitanika, dok se **33,1%** djelimično slaže sa tim. Sa druge strane, **19,8%** ispitanika ističe da Crnoj Gori uglavnom i uopšte nije potrebno više manjinskih predstavnika u procesu odlučivanja.

## Da li smatrate da postoje predrasude prema manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama?



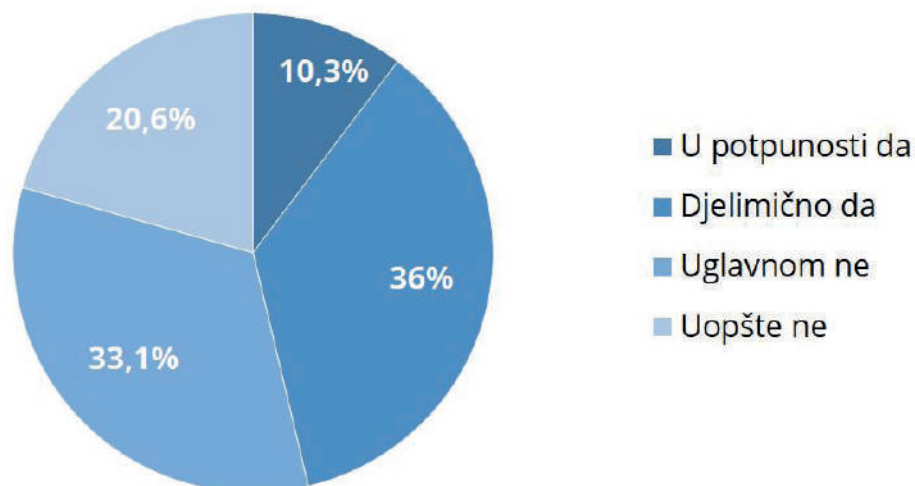
**Grafikon 14.** Da su predrasude prema manjinskih narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama još uvijek prisutne u našem društvu pokazuje podatak da je preko **80%** ispitanika na ovo pitanje dalo potvrđan odgovor. Da predrasude uglavnom ne postoje smatra **10,7%**, dok je svega **4,4%** mišljenja da prema manjinama predrasude opšte ne postoje.

**Prema Vašem mišljenju, odakle potiču predrasude o manjinskom narodu? (Moguće je označiti više odgovora)**



**Grafikon 15.** Porodično vaspitanje najveći broj ispitanika (**72,4%**) vidi kao glavne doprinosioce predrasudama koje prate manjinske narode. Takođe, veliki broj (**56,6%**) smatra da uticaj medija i društvenih mreža doprinosi stvaranju predrasuda. Pored toga, **43,4%** je mišljenja da prijatelji i okruženje igraju veliku ulogu, dok **33,5%** ističe lična iskustva i uvjerenja kao razlog postojanja predrasuda prema manjinama. Obrazovni sistem navelo je **27,2%** ispitanika, dok svega **7%** smatra da predrasude prema manjinama ne postoje.

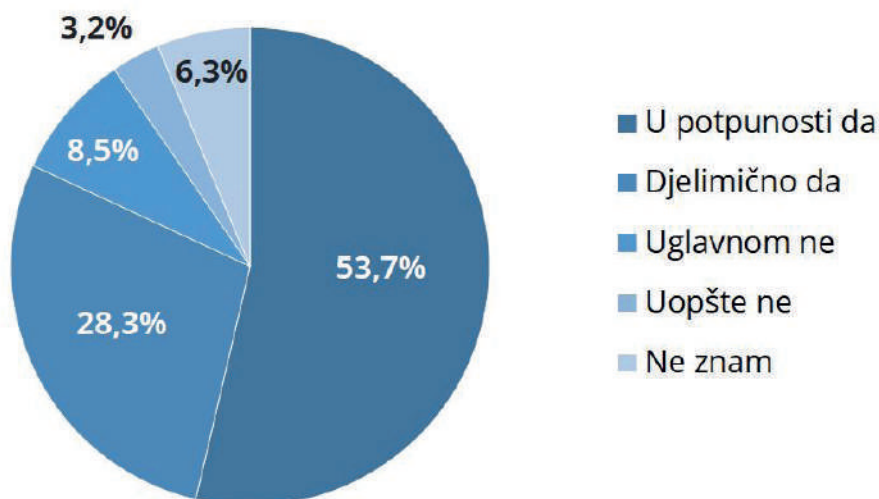
**Da li ste upoznati sa aktivnostima Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, kada je riječ o zaštiti i promovisanju prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica?**



**Grafikon 16** nam pokazuje da više od polovine ispitanika uglavnom ili uopšte nije upoznato sa aktivnostima Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, čak **53,7%**. Sa druge strane, djelimično je upoznato **36%**, dok njihov rad o zaštiti i promovisanju manjinskih prava prati **10,3%** ispitanika.



## Prema Vašem mišljenju, da li je potrebno unaprijediti položaj manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori?



**Grafikon 17.** Na ovom primjeru jasno vidimo da građani Crne Gore smatraju da je neophodno unaprijediti položaj manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica. Najveći procenat ispitanika (**53,7%**) u potpunosti smatra da treba unaprijediti njihov položaj u društvu, dok se **28,3%** djelimično slaže sa tim. Da uglavnom ili uopšte nije potrebno raditi na unapređenju položaja manjina smatra **11,7%** ispitanika.

**Pitali smo ispitanike i na koji način se može unaprijediti položaj manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, a oni su dali sljedeće odgovore:**

*“Bolja implementacija aktuelnih strategija, akcionih planova... Potrebno je uskladiti politike sa evropskim standardima i slušati preporuke EU, ali prije svega saslušati pripadnike manjinskih naroda i na taj način poboljšavati njihov položaj.”*

*“Edukacijom članova manjinskih naroda i edukacijom većine. Implementacijom integrisanja i sprovođenjem jednakosti u svim pogledima.”*

*“Mislim da im treba ukazati na značaj obrazovanja i podstaći ih da se edukuju. Ukazati im da imaju jednaka prava kao i ostali, i da će moći da žive kao akademski građani svijeta samo ako se trude i vjeruju u sebe. Ne vidim da postoji diskriminacija odstrane pripadnika većinske populacije,*

*jer rad na jednakostima je definitivno bio plodotvoran. Mislim da je sada na redu razvijanje socio-emocionalnih kompetencija kod pripadnika manjinskih naroda.”*

*“Više medijske kampanje, radionica, susreta sa ciljnom grupom...”*

*“Upoznavanje sa kulturom, tradicijom, običajima manjinskih naroda; posjete vjerskim objektima i lokalnim institucijama, kao i upoznavanje sa lokalnim stanovništvom; visoko školski obrazovni programi na maternjem jeziku manjinskih naroda.”*

*“Prvenstveno raditi na suzbijanju stigmatizacije i etiketiranja pripadnika manjinskih naroda koji su uglavnom vezani za opšte prihvaćene stereotipe o konkretnim grupacijama manjina (Romi, Albanci). Takođe, uključiti pripadnike manjinskih naroda u sve tokove i aktivnosti u svim sferama društva.”*

*“Kroz veću edukaciju manjinskih naroda o njihovim pravima.”*

*“Uključivanje u sve sfere društvenog života, upoznavanje sa kulturom i tradicijom manjebrojnog naroda bi doprinijelo boljem razumijevanju i skladnijem odnosu između manjebrojnih naroda i višebrojnog naroda u Crnoj Gori.”*

*“Podizanje svijesti naroda u Crnoj Gori ka prvi preduslov ka jednakosti. Olakšice pri zapošljavanju, poštovanje pravnih regulativa za manjinske i druge zajednice kao i adekvatnije sankcionisanje za kršenje istih.”*

*“Upoznavanje sa kulturom i tradicijom manjebrojnih naroda, aktivnije učešće u svim organima upravljanja na državnom i lokalnom nivou.”*

## V AKADEMIJA MULTIKULTURALIZMA

Imajući u vidu navedene preporuke, MASTER je tokom juna i jula 2023. godine, u Podgorici organizovao dvomjesečnu Akademiju za 30 građana i građanki (sa akcentom na pripadnike manjina), koja im je omogućila da se edukuju u oblasti multikulturalizma i interkulturalizma.

Akademija je bila podjeljena u 4 segmenta: upoznavanje istorije Crne Gore, razvoj multikulturalizma u Crnoj Gori- prava manjina, običaji i kultura manjinskih naroda, usvajanje temeljnih znanja, razvoj sposobnosti, vještina i stavova u području interkulturalizma, razvijanje dijaloga, smanjenje etičke distance i direktna konfrontacija sa diskriminacijom i predrasudama u društvu.

Pored navedenog, učesnici su tokom održavanja dvomjesečnih radionica, imali priliku u okviru Akademije da kroz kreativne radionice ojačaju samopouzdanje, ojačaju meke vještine i sagledaju inovativne pristupe u učenju o društvenoj koheziji, međusobnom povjerenju i antidiskriminaciji.

Na prvim radionicama, tokom upoznavanja sa projektom i aktivnostima – koordinatorica projekta, **mr Andrea Popović** je govorila o tome da ostvarivanje manjinskih prava u našoj zemlji zahtijeva sveobuhvatno promišljanje i razumijevanje relevantnih društvenih i političkih aktera, koji utiču ne samo na zakone i politike, već i na ekonomiju, društvena kretanja i svakodnevni život građanki i građana Crne Gore i zbog toga je jako važno voditi dijalog o ovim temama.

Prva od diskusija bila je upravo o tome da li su pripadnici manjinskih naroda dovoljno uključeni u politički život Crne Gore i da li su nekada na sebi osjetili diskriminatorno ponašanje. Takođe, govorili smo i da li se dijalogom može doći do rješenja, kada su im i prikazani preliminarni rezultati istraživanja o položaju manjinskih naroda u Crnoj Gori, koje je MASTER obavio tokom aprila i maja tekuće godine.

Razgovarali smo o tome da li su pripadnici manjinskih naroda dovoljno uključeni u politički život Crne Gore, da li su upoznati sa pojmom afirmativna akcija, da li su nekada osjetili na sebi diskriminatorno ponašanje u odnosu na svoju vjersku i nacionalnu pripadnost...



Jedan dio Akademije je bio usmjeren na stvaranje predrasuda u duštvu, kada je saradnica u MASTER – u **dr Maja Šundić** mladima govorila o predrasudama i kako pojedina uvjerenja utiču ne samo na naše suđenje o drugim ljudima, već i na to šta očekujemo od sebe.

Učesnici su imali prilike da iskažu svoje mišljenje po pitanju predrasuda i razgovarali smo o tome kako diskriminacija znači oduzimanje ljudskih prava određenoj grupi samo zato što je po nečemu drugačija od ostalih.

Takodje, učesnici su kroz mini-radionice istakli koje su to najčešće predrasude koje se tiču manjinskih naroda u Crnoj Gori.

Jedna o tema na „Akademiji multikulturalizna“ bila je istorija Crne Gore.

Istoričar **mr Miloš Vukanović** je naglasio da je smjenjivanje civilizacije na teritoriji Balkna uslovalo bogatsvo koje sada ima Crna Gora, govoreći o Otomanskoj vladavini, Balkanskim i svjetskim ratovima, kao i Jugoslaviji i modernoj istoriji Crne Gore. Upoznajući istoriju neke zemlje znači upoznati ljude, s druge strane upoznavajući ljude, spoznaćete njihovu istoriju, a svaki dio Crne Gore posjeduje bogata materijalna i nematerijalna dobra o vremenima koja su davno za nama.



*Različitost je jedino što nam je svima zajedničko.*

Politika, ali i dobar dio tzv. „nacionalnih“ društvenih nauka, ne samo u Crnoj Gori, nego u svim balkanskim zemljama, definiše multikulturalizam kao odnos „nacionalnih“ kultura. Proces učenja o različitim kulturama, treba kontinuirano da stvara međuzavisnost među pripadnicima različitih grupa, koje zajedno teže nadređenom cilju, ostvarljivom samo kroz njihovu međusobnu saradnju.

Razgovarali smo o multikulturalnoj sredini, kakva je Crna Gora, ali i čitava jugoistočna Evropa, gdje se isti realni elementi sadržaja i kulture javljaju kod pripadnika više ili čak svih nacionalnih zajednica sa jednog područja.

Interkulturalizam putem konkretnih prilika omogućava da se dođe do suočavanja, komunikacije, međusobnih upoznavanja i razmijena vrijednosti i modela života, te društveno – etičkog poštovanja različitih kultura. To prije svega znači mogućnost suočavanja ideja, što predstavlja promjenu u načinu mišljenja, te se kao takva temelji na zamisli boljeg i humanijeg društva i budućnosti u kojem će biti eliminisani rasizam i diskriminacija.



Na jednom od predavanja, advokatica Ana Andrijašević je govorila o pravima manjina i antidiskriminaciji, i kako je ovaj koncept ugrađen u međunarodne govore, konvencije i ustav, kao univerzalna vrijednost bez koje bi bilo nemoguće poštovanje ljudskih prava u demokratskom društvu. Razgovarali smo o važnosti Deklaracije UN-a koja garantuje širok spektar ljudskih prava, kao i primjerima koji su završili pred Evropski sudom za ljudska prava u Strazburu, a ticali su se diskriminacije po pitanju nacionalne pripadnosti.

Takođe, važan dio diskusije bilo je i stvaranje inkluzivnog društva, i kako je to osnovni preduslov za osiguranje zaštite principa jednakosti. Govorili smo o afirmativnoj akciji, društvenoj koheziji, sve u skladu sa pravnom praksom, i došli do zaključka da je prvi korak u borbi protiv diskriminacije upravo uspostavljanje jakih tijela za jednakost koja bi bila zagarantovana ustavnim odredbama, kao i rad na prevenciji i eliminaciji netolerancije, ali i preduzimanje aktivnosti na promociji različitih i dobrih odnosa unutar društva.



Crna Gora je država raznolike kulture, prije svega zbog svog specifičnog geografskog položaja na raskrsnici istoka i zapada, pa smo se dotakli tema vezanih za bošnjačku, albansku, hrvatsku, muslimansku i romsku kulturu, običaje i jezik, gdje su učesnici govorili o događajima koji su specifični baš za njihovu kulturu.

Složili smo se da akcenat uvijek mora biti na integraciji bez asimilacije, a kultura, običaji i jezik su samo različitosti koje nas ujedinjuju i bogate.

Takođe, u okviru „Akademije multikulturalizma“ smo gledali emisiju o o pravima manjina u Crnoj Gori, kao i temama koje imaju za cilj promociju duha tolerancije, interkulturalnog dijaloga, međusobnog poštovanja i razumijevanja.

Završetak Akademije je protekao u svečanom tonu, to jest dodjelom sertifikata najuspješnijim polaznicima.

Konačno, MASTER zahvaljuje svim mladim ljudima koji su aktivno učestvovali na Akademiji tokom dva mjeseca, i poručuje da samo zajedničkom saradnjom možemo ostvariti multikulturalni sklad za budućnost.







