

ANALIZA

BOGATSTVO U RAZLIČITOSTIMA:

posebnosti manjinskih naroda



Ministarstvo ljudskih
i manjinskih prava



MASTER

MASTEB



Podgorica, jun 2025. godine



Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, putem javnog konkursa „Različitosti obogaćuju Crnu Goru“ koji se realizuje u prioritetnoj oblasti zaštite i promocije prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u 2024. godini.

Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost Mreže za evropske politike MASTER i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove donatora.

Autorka: Ana Andrijašević

Koautor: Adnan Metanović

Urednica: Andrea Popović

Dizajn: Ana Samardžić

SADRŽAJ

1. KRATAK OPIS PROJEKTA	4.
2. UVOD	5.
3. POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA U CRNOJ GORI	6.
4. NACIONALNI ZAKONODAVNI OKVIR	13.
5. POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA U EVROPSKOJ UNIJI	16.
6. ZAŠTITA PRAVA MANJINA U EVROPSKOJ UNIJI	21.
7. REZULTATI SPROVEDENOG ISTRAŽIVANJA	25.
8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	45.

1. KRATAK OPIS PROJEKTA

Uključivanje nacionalnih manjina u različite aspekte funkcionisanja društva važan je faktor u integraciji društva i sprečavanju sukoba. Potreba nacionalnih manjina da djelotvorno učestvuju u javnom životu prepoznata je u različitim međunarodnim standardima ljudskih prava. Države su dužne da zabrane diskriminaciju i da jamče da svako u okviru njihove pravne nadležnosti ima jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po bilo kojem osnovu, kao što su pol, rasa, boja, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status.

Projekat **"Bogatstvo u različitostima: posebnosti manjinskih naroda"** ima za cilj implementaciju antidiskriminacione kampanje, za smanjivanje etničke distance, uz sistematski pristup iskorjenjavanju stereotipa i predrasuda prema pripadnicima/cama manjinskih nacionalnih zajednica, što je u potpunosti u skladu sa strateškim ciljevima javnog poziva.

Osim navedenog, realizacijom projektnih aktivnosti želimo da doprinesemo ostvarenju drugih ciljeva, kao što su promocija duha tolerancije, interkulturalnog dijaloga i međusobnog poštovanja i razumijevanja, uz međukulturalnu saradnju i smanjenje etničke distance, uz uspostavljene efikasnog sistema monitoringa ostvarivanja prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori.

Takođe, projektne aktivnosti usmjerene su na razvijanje svijesti kod građana o bogatstvu kulture, tradicije i maternjih jezika manjinskih naroda i drugih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori.

Prepoznajući važnost međusobnog poštovanja, razumijevanja i inkluzije, pozivamo Vas da se aktivno uključite u naše projektne aktivnosti. Vaš doprinos – bilo kroz učešće u radionicama, dijalog s različitim zajednicama ili širenje poruke tolerancije – ključan je za stvaranje društva u kojem svako ima jednaka prava i mogućnosti.

Zajedno gradimo Crnu Goru bez diskriminacije, utemeljenu na vrijednostima solidarnosti, jednakosti i poštovanja različitosti!

Vaš MASTER tim.

2. UVOD

Položaj manjinskih naroda kroz istoriju predstavlja jedno od ključnih pitanja u izgradnji pravednih i demokratskih društava. Manjinske zajednice, bilo etničke, vjerske ili jezičke, često su se suočavale s izazovima poput diskriminacije, asimilacije i socioekonomske marginalizacije. U Crnoj Gori, kao i širom Evrope, status manjina značajno se mijenjao u zavisnosti od političkih prilika, društvenih procesa i institucionalnih mehanizama zaštite.

Nekada obilježene nedostatkom pravnog okvira i ograničenim pristupom obrazovanju, zapošljavanju i javnom životu, manjinske zajednice u Crnoj Gori su tokom posljednjih decenija ostvarile značajan napredak u pogledu prava i integracije.

U Crnoj Gori, kao multietničkoj i multikulturalnoj državi, zaštita prava manjinskih naroda institucionalizovana je kroz ustavne i zakonske odredbe koje prepoznaju značaj očuvanja kulturne raznolikosti. Ustav Crne Gore iz 2007. godine garantuje posebnu zaštitu manjinskih naroda i njihovih zajednica, a ključni zakoni poput **Zakona o manjinskim pravima i slobodama**, **Zakona o upotrebi jezika i pisama**, te **Zakona o zabrani diskriminacije** pružaju osnovu za ostvarivanje njihovih prava u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, političke participacije i očuvanja kulturnog identiteta. Osim toga, Crna Gora je ratifikovala niz međunarodnih konvencija, uključujući **Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina** Savjeta Evrope i **Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima**, čime je dodatno učvrstila svoj pravni okvir za zaštitu manjina.

Slično tome, Evropska unija postavlja visoke standarde u zaštiti manjinskih prava kroz **Povelju o osnovnim pravima EU**, preporuke **OEBS-a**, **Evropsku konvenciju o ljudskim pravima**, kao i kroz zahtjeve koje postavlja državama kandidatima za članstvo. Jedan od ključnih aspekata evropskih integracija Crne Gore jeste usklađivanje zakonodavstva s evropskim normama u oblasti ljudskih i manjinskih prava, što je vidljivo kroz reforme u pravosuđu, zaštiti jezika manjina i promociji multikulturalizma, te konkretne mjere afirmativne akcije. Međutim, i pored napretka, izazovi ostaju prisutni – od pune primjene zakonskih odredbi do jačanja institucionalnih mehanizama za sprečavanje diskriminacije i inkluziju manjinskih zajednica u društvene i ekonomske tokove.

Savremeni globalni izazovi dodatno utiču na položaj manjina. Rat u Ukrajini izazvao je masovna raseljavanja, pri čemu su brojne manjinske grupe, uključujući Rome, Tatаре i druge etničke zajednice, postale posebno ranjive.

Slično tome, sukobi na Bliskom istoku, naročito između Izraela i Palestine, doveli su do novih migracionih talasa koji mijenjaju demografsku sliku i povećavaju izazove u vezi s integracijom raseljenih lica u evropskim zemljama. Ovi događaji dodatno stavljaju na test postojeće mehanizme zaštite manjinskih prava i zahtijevaju odgovore koji će osigurati očuvanje kulturnog identiteta, ekonomske sigurnosti i socijalne kohezije manjinskih zajednica u Crnoj Gori i širom Evrope.

Ovaj izvještaj analizira položaj manjinskih naroda u Crnoj Gori i Evropskoj uniji kroz postojeći pravni okvir kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou, posmatra savremene izazove, pružajući time sveobuhvatan uvid u stanje manjinskih prava u Crnoj Gori i mogućnosti za njihovo dalje unapređenje.

3. POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA U CRNOJ GORI

Crna Gora, kao multietnička i multikonfesionalna država, kroz svoju istoriju prolazila je kroz različite faze u odnosu prema nacionalnim manjinama. U prošlosti, manjinske zajednice često su se suočavale s izazovima poput asimilacije, nedovoljne političke participacije i ograničenog pristupa obrazovanju i zapošljavanju. Međutim, tokom vremena, posebno s procesom demokratizacije i evropskih integracija, došlo je do značajnih promjena u pravnom i institucionalnom okviru koji reguliše prava manjina.

Ustavom Crne Gore iz 2007. godine, posebno članom 79, garantovana su prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, uključujući pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. Donošenjem Zakona o manjinskim pravima i slobodama, kao i Zakona o zabrani diskriminacije, postavljen je temelj za unapređenje položaja manjina u društvu.

Uprkos napretku u zakonodavnom okviru, nacionalne manjine u Crnoj Gori i dalje se suočavaju s nizom izazova. Prema istraživanju koje je sproveo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u saradnji s Upravom za kadrove, analizirana je zastupljenost manjina u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Zavodu za socijalnu i dječiju zaštitu i centrima za socijalni rad.¹ Cilj istraživanja bio je da se prikupe tačni i pouzdani podaci o nacionalnoj strukturi zaposlenih u navedenim institucijama, kako bi se utvrdilo da li je srazmjerna zastupljenost manjina ostvarena u praksi. Rezultati ovog istraživanja trebalo je da posluže kao osnova za dalje aktivnosti usmjerene na unapređenje položaja manjina u ovim sektorima.

Slična istraživanja sprovedena su i u drugim sektorima. Na primjer, 2018. godine sprovedeno je istraživanje o zastupljenosti manjina u državnim organima, organima državne uprave, službama Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, sudovima, državnom tužilaštvu i organima lokalne samouprave.²

¹ Vlada Crne Gore, Istraživanje o zastupljenosti manjina u ZZZCG, ZSDZ i CSR, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/173519--istrazivanje-o-zastupljenosti-manjina-u-zzzcg-zsdz-i-csr>

² Vlada Crne Gore, Istraživanje o zastupljenosti manjina u državnim organima, organima državne uprave, službama Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, sudovima, državnom tužilaštvu i organima lokalne samouprave, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/141567--istrazivanje-o-zastupljenosti-manjina-u-organima-drzavne-uprave-i-sluzbi-predsjednika-crne-gore-skupstine-crne-gore-vlade-crne-g>

Ova istraživanja predstavljaju napore države da prati i unaprijedi srazmjernu zastupljenost manjina u javnim institucijama, u skladu s ustavnim odredbama i međunarodnim standardima za zaštitu prava manjina. Rezultati su ukazali na potrebu za daljim naporima u postizanju srazmjerne zastupljenosti manjina u ovim institucijama, što je u skladu s ustavnim odredbama.

Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) objavio je analizu pod nazivom "Poštovanje prava i položaj manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori"³. Ova analiza, zasnovana na dubinskim intervjuima, fokus grupama i istraživanju javnog mnjenja, pruža sveobuhvatan uvid u položaj manjina na tržištu rada i njihov društveni status. Nalazi ukazuju na to da, iako postoji formalno-pravni okvir za zaštitu prava manjina, u praksi se i dalje javljaju prepreke u ostvarivanju tih prava, posebno u oblastima zapošljavanja i socijalne inkluzije.

Sprovedeno istraživanje je pokazalo zabrinjavajući podatak da kada se afirmativne akcije formulišu kao prednost pri zapošljavanju, većina građana ih doživljava **kao nepravedne**. Tačnije, dok 56% davanje prednosti pri zapošljavanju pripadnicima manjinskih naroda smatra nepravednim, pri čemu trećina čak veoma nepravednim, svaki treći građanin podržava ovakav mehanizam. Sa druge strane, gotovo svi građani navode da bi, kao poslodavci, zaposlili pripadnika druge nacionalnosti. Štaviše, sve sociodemografske kategorije stanovništva su saglasne po ovom pitanju, odnosno, 98% ispitanika. Kada je riječ o politikama zapošljavanja većina građana smatra da su politike zapošljavanja u Crnoj Gori **diskriminatorne** prema pripadnicima nacionalnih manjina. Preciznije, 58% se slaže sa ovim stavom, dok suprotno misli nešto više od trećine građana. Kao što je slučaj dugi niz godina građani percipiraju Rome kao najugroženiju grupaciju i u ovoj oblasti.⁴

Kako mediji imaju veliku ulogu u formiranju čovjekovih stavova i odluka, CeMI je anketom želio utvrditi njihov uticaj na formiranje stavova prema pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Iako kao izvor informisanja i formiranja stavova jedna petina ispitanika navodi razgovor sa porodicom i prijateljima, kao **dominantan izvor se javljaju internet i televizija**. Tri četvrtine građana smatra da mediji utiču na formiranje stavova prema nacionalnim manjinama, pri čemu skoro polovina vjeruje da je uticaj medija visok. Dok veliki broj građana smatra da je uticaj medija na stavove prema manjinama visok, mišljenje je podijeljeno kada je riječ o karakteru ovog uticaja. Dok skoro polovina smatra da je uticaj medija negativan, dvije petine misli suprotno. Jedina kategorija sa statistčki značajnim odstupanjem u odnosu na ukupnu populaciju su građani nižeg obrazovanja koji rjeđe vide uticaj medija kao negativan.⁵

³ Centar za monitoring i istraživanje CeMI, projekat u projekta „Doprinos razvoju i unaprjeđenju prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori” koji finansira Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Istraživanje „Poštovanje prava i položaj manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori”, mart 2021.

⁴ Centar za monitoring i istraživanje CeMI, projekat u projekta „Doprinos razvoju i unaprjeđenju prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori” koji finansira Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Istraživanje „Poštovanje prava i položaj manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori”, mart 2021.

⁵ Ibid.

Istraživanje sprovedeno od strane Mreže za evropske politike - MASTER u sklopu projekta "Mi smo promjena!", podržanog od Ambasade SAD u Crnoj Gori, pokazalo je da je na pitanje „Gdje se najčešće ispoljavaju predrasude?“ čak 79% ispitanika dalo odgovor da se **predrasude najčešće ispoljavaju u odnosu na nacionalnu pripadnost**.⁶

Takođe, **30,5 % mladih smatra da je bilo žrtva diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti, a 23,4 % vjerske pripadnosti**. U sklopu istog istraživanja, mladi su na pitanje "Da li se u Crnoj Gori poštuju prava svih, bez obzira na etničku, religijsku, seksualnu i drugu prirodu" na skali od 1 do 5 dodijelili prosječnu ocjenu 2,3. Na pitanje da li bi stupili u brak sa osobom druge vjeroispovjesti, 52,6 % je odgovorilo potvrdno, dok je za 14,9 % to neprihvatljivo, 21,7 % njih bi se razmišljalo, a 10,8 % još uvijek ne zna i nije sigurno.

Konačno, u okviru pomenutog istraživanja, **30,5% mladih u Crnoj Gori koji su bili žrtve diskriminacije istaklo je da je to bilo na osnovu nacionalne pripadnosti**.

Zaključuje se da, iako crnogorsko društvo pokazuje pomak kada je u pitanju tolerancija prema manjinama u Crnoj Gori, još uvijek postoji prostor za aktivnim djelovanjem nadležnih organa i medija, te nevladinog sektora, koji bi promocijom prava manjinskih naroda doprinjeli boljem shvatanju i prihvatanju drugih nacionalnosti i vjeroispovjesti, a samim tim povećali toleranciju i trpeljivost prema različitostima, zatvarajući vrata diskriminatoskom postupanju.

U skladu sa navedenim, da bi Crna Gora održala potpuni multietnički sklad, mora dodatno da radi na podizanju svijesti o pravima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Kroz istraživanje u okviru projekta "Multikulturalni sklad za budućnost", koje je Mreža za evropske politike - MASTER sprovela tokom 2023. godine uz podršku Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, građani Crne Gore smatraju da je neophodno unaprijediti položaj manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica.⁷

Najveći procenat ispitanika (53,7%) u potpunosti smatra da treba unaprijediti njihov položaj u društvu, dok se 28,3% djelimično slaže sa tim.

Međutim, interesantno je primjetiti da je sprovedeno istraživanje pokazalo 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.

Kada je u pitanju diskriminacija po 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**

⁶ Mreža za evropske politike – Master, projekat „Mi smo promjena!“ finansiran od strane Ambasade SAD u Crnoj Gori, Istraživanje o oblicima diskriminacije u Crnoj Gori, dostupno na: <https://master-mne.me/analiza-stanja-u-oblasti-postovanja-razlicitosti-i-tolerancije-u-crnoj-gori/>

⁷ Mreža za evropske politike – Master, projekat "Multikulturalni sklad za budućnost" finansiran od strane Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, Istraživanje o položaju manjinskih naroda u Crnoj Gori, dostupno na: <https://master-mne.me/publikacija-multikulturalni-sklad-za-buducnost/>

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.

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.

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.”*, *“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* *“Upoznavanje sa kulturom i tradicijom manjebrojnih naroda, aktivnije učešće u svim organima upravljanja na državnom i lokalnom nivou.”*⁸

Navedene preporuke predstavljale su temelj za uspostavljanje konstruktivnog dijaloga između predstavnika vlasti i građana, omogućavajući otvorenu razmjenu mišljenja i zajedničko sagledavanje ključnih izazova s kojima se suočavaju manjinske zajednice. U okviru konferencije organizovane kao dio istog projekta, predložena su konkretna rješenja usmjerena na unapređenje položaja manjinskih naroda, pri čemu su posebnu pažnju dobile mjere koje doprinose njihovoj boljoj integraciji, većoj društvenoj uključenosti i zaštiti njihovih prava.

Iako istraživanje ukazuje na značajan broj prepreka u pogledu jednakosti i prava manjinskih naroda, postoje i indikatori da postoji volja među građanima za podršku manjinskim zajednicama u određenim kontekstima, poput zapošljavanja. Na primer, 98% ispitanika izjavljuje da bi kao poslodavci zaposlili pripadnika druge nacionalnosti, što sugeriše visoku spremnost za inkluziju manjinskih naroda u radnu sredinu. Ipak, ovo ne znači da građani podržavaju afirmativne akcije, jer 56% njih smatra da je davanje prednosti manjinskim grupama u zapošljavanju nepravedno,

⁸ Mreža za evropske politike – Master, projekat “Multikulturalni sklad za budućnost” finansiran od strane Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, Istraživanje o položaju manjinskih naroda u Crnoj Gori, dostupno na: <https://master-mne.me/publikacija-multikulturalni-sklad-za-buducnost/>

a čak 33% smatra da je to „veoma nepravедno”. Ovo pokazuje da, iako postoji spremnost na društvenu inkluziju, postoje i duboke predrasude i nesuglasice u vezi sa metodama koje bi trebalo koristiti kako bi se postigla jednakost.

Međutim, percepcija građana o nepravедnosti afirmativnih akcija ukazuje na **problem nerazumijevanja razloga za njihovu primjenu**. Iako većina građana vidi pozitivnu stranu zapošljavanja manjinskih naroda, stavovi prema afirmativnim mjerama pokazuju da bi trebalo raditi na većem obrazovanju i podizanju svijesti o njihovoj svrsi. To se može objasniti i kroz podatak da čak 30,5% mladih smatra da su bili žrtve diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti, što ukazuje na postojanje dubokih ličnih iskustava koja možda nisu u potpunosti prepoznata u širem društvenom kontekstu. **Za mlade koji su doživeli diskriminaciju, afirmativne akcije mogle bi predstavljati važan mehanizam za smanjenje nepravédnih tretmana.**

Ovaj fenomen nesuglasice u percepciji afirmativnih akcija jasno je povezan i sa širim društvenim pitanjima. Na primer, 58% građana smatra da su politike zapošljavanja diskriminatorne prema manjinskim grupama, dok nešto više od trećine smatra da takve politike nisu diskriminatorne. **Ovo ukazuje na to da postoji jasna podjela u društvenim stavovima, koja se ne temelji samo na percepcijama o pravima manjina, već i na razumijevanju same prirode diskriminacije i mogućnosti za njeno prevazilaženje.**

Podaci o stavovima mladih, kao i o njihovim iskustvima sa diskriminacijom, pokazuju da se nejednakost i predrasude ne sprovode samo kroz zakonske i političke strukture, već i kroz svakodnevnu interakciju, koja oblikuje njihovu percepciju o jednakosti u društvu.

Uzimajući u obzir sve ove nalaze, može se zaključiti da postoji jasna potreba za balansiranjem između zakonskih i afirmativnih mjera i percepcije građana, naročito u kontekstu zapošljavanja i političke inkluzije. **Građani prepoznaju izazove s kojima se manjinske zajednice suočavaju, ali potrebna su dalja istraživanja i akcije kako bi se stvorilo društvo koje će podržavati afirmativne akcije kao mehanizam jednakosti, umjesto da ih vidi kao nepravédnu prednost.**

Svjedoci smo da su se u prethodnoj godini manjine u Crnoj Gori susrele sa brojnim preprekama, a Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu⁹ upućuje da je neophodno ojačati ulogu manjinskih naroda u Crnoj Gori. Pored toga, navedeno je da nedavni slučajevi govora mržnje, napadi i diskriminacija nacionalnih manjina predstavljaju zabrinjavajući trend.

Uz konstatovanje značajanog napretka u izradi novog zakona o zabrani diskriminacije te reviziji relevantnog krivičnog zakonodavstva, navodi se da su preporuke Evropske komisije iz prošle godine djelimično implementirane i da u velikoj mjeri ostaju na snazi. U vezi sa navedenim, Crna Gora u predstojećoj godini naročito treba da:

⁹ Vlada Crne Gore, Informacija o Izveštaju Evropske komisije za Crnu Goru 2024., dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/33f17d51-f184-4940-951f-b52b86de5649>

- *ostvari značajan napredak u implementaciji svih neriješenih preporuka Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT);*
- *ostvari značajan napredak u implementaciji Strategije za unapređenje položaja Roma1 i Egipćana u Crnoj Gori, kao i obaveza prema Poznanjskoj deklaraciji;*
- *usvoji novi zakon o zabrani diskriminacije i novi zakon o zaštiti podataka o ličnosti, u skladu sa pravnom tekovinom EU, evropskim i međunarodnim standardima.*

Imajući u vidu rezultate sprovedenih istraživanja, evidentno je da i pored postojanja zakonskog okvira, nacionalne manjine u Crnoj Gori suočavaju se s nekoliko ključnih problema koji uključuju diskriminaciju i predrasude u različitim sferama života, uključujući obrazovanje, zapošljavanje i pristup socijalnim uslugama.

Takođe, iako zakon garantuje srazmjernu zastupljenost, u praksi je učešće manjina u političkom životu i dalje ograničeno, što utiče na njihovu moć donošenja odluka koje se tiču njihovih zajednica.

Manjinske zajednice često se suočavaju s nižim životnim standardom, višom stopom nezaposlenosti i ograničenim pristupom kvalitetnom obrazovanju i zdravstvenim uslugama, dok globalizacija i dominantni kulturni uticaji predstavljaju izazov za očuvanje jezika, tradicije i običaja manjinskih zajednica.

Crna Gora je ratifikovala nekoliko ključnih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu prava manjina, među kojima **su Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope, koja postavlja standarde za zaštitu prava manjina i promoviše njihovu punu i efektivnu ravnopravnost i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima koja ima za cilj očuvanje i promociju manjinskih jezika kao dijela evropskog kulturnog naslijeđa.**

U procesu pristupanja Evropskoj uniji, Crna Gora je obavezna da uskladi svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU, uključujući i oblasti koje se odnose na ljudska prava i zaštitu manjina. To podrazumijeva implementaciju antidiskriminacionih politika, promociju kulturne raznolikosti i osiguranje efektivne participacije manjina u društvenom, političkom i ekonomskom životu zemlje.

Zaključak o položaju manjinskih naroda u Crnoj Gori, na temelju rezultata istraživanja i analize trenutne zakonske regulative, jasno ukazuje na to da iako je postignut napredak u zakonodavnom okviru, postoji značajan prostor za dalje unapređenje situacije kada je u pitanju zaštita prava manjinskih zajednica.

Iako su u Crnoj Gori usvojene ključne zakonodavne mjere koje se odnose na prava manjina, uključujući **Zakon o pravima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, Zakon o slobodi vjeroispovesti** i drugi relevantni akti u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije, percepcija građana pokazuje da se implementacija tih zakona često suočava s izazovima.

Sprovođenje afirmativnih akcija, iako priznato kao važan alat za postizanje ravnoteže, i dalje izaziva podvojene stavove među građanima. Kao što je ukazano, 56% građana smatra da afirmativne akcije pri zapošljavanju manjinskih naroda predstavljaju nepravedan pristup, dok gotovo 30% njih podržava takve mehanizme. **Ova podjela u stavovima ukazuje na potrebu za širim obrazovnim pristupom koji bi građane uputio na razumijevanje svrhe ovih politika.**

Zakonodavni okvir, koji je postavljen u skladu sa EU normama, donio je značajan napredak u pogledu prepoznavanja prava manjinskih zajednica i obaveza države da ih štiti. Ipak, kako bi se postigla puna društvena integracija, **važno je ne samo usvajati zakone, već i osigurati njihovu efektivnu implementaciju.** Građani su u istraživanju izrazili zabrinutost zbog diskriminacije, posebno prema Romima, koji se još uvijek smatraju najugroženijom grupom, a što potvrđuje i Evropska komisija u svom Izveštaju o napretku Crne Gore za 2024. godinu.¹⁰ Iako zakonodavni okvir predviđa ravnopravnost, stvarna društvena situacija pokazuje da diskriminacija na osnovu nacionalne i vjerske pripadnosti nije u potpunosti iskorijenjena, kako se vidi u rezultatima istraživanja u kojima čak 31,3% ispitanika navodi da je više puta bilo žrtva takve diskriminacije.

Percepcija građana o diskriminaciji prema manjinskim grupama, naročito mladima, ukazuje na to da postoje barijere u obrazovanju i društvenom prihvatanju. Za 30,5% mladih u Crnoj Gori, nacionalna pripadnost bila je osnovni razlog diskriminacije, što ukazuje na **potrebu za jačim obrazovnim i socijalnim programima koji bi promovisali toleranciju i međusobno poštovanje.** Takođe, rezultati istraživanja ukazuju na to da 58% građana smatra da su politike zapošljavanja diskriminatorne prema manjinskim narodima, dok 32% smatra da politička participacija manjinskih zajednica nije na zadovoljavajućem nivou.

Pored toga, značajnu ulogu u oblikovanju stavova o manjinama ima medijski uticaj. Mediji, prema podacima istraživanja, imaju visoki uticaj na stavove građana prema manjinskim zajednicama, pri čemu je mišljenje podijeljeno o karakteru tog uticaja. Gotovo polovina ispitanika smatra da je medijski uticaj negativan, dok ostatak smatra da su prikazi manjina uglavnom pozitivni. Ovo ukazuje na potrebu za odgovornijom medijskom praksom koja bi trebalo da doprinese smanjenju stereotipa i negativnih percepcija manjinskih zajednica.

Konačno, dok je zakonodavni okvir Crne Gore postavljen u skladu sa međunarodnim standardima i EU normama, kako bi se dalje unaprijedila situacija, potrebno je ulagati u jaču primjenu tih zakona, obrazovne inicijative i podsticanje socijalne inkluzije. **Ključno je obezbijediti da manjinske zajednice ne samo da imaju formalna prava, već da imaju mogućnost da ih efektivno koriste u svakodnevnom životu.**

U tom smislu, Crna Gora treba da nastavi s implementacijom afirmativnih politika, ali uz paralelnu edukaciju društva o njihovoj važnosti i svrsi, kao i kroz jačanje političke participacije

¹⁰ Vlada Crne Gore, Informacija o Izveštaju Evropske komisije za Crnu Goru 2024., dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/33f17d51-f184-4940-951f-b52b86de5649>

i javnog života manjinskih zajednica. Samo kroz takav sveobuhvatan pristup mogu se postići dugoročni pozitivni efekti i unaprijediti društveni položaj manjinskih naroda u Crnoj Gori.

4. NACIONALNI ZAKONODAVNI OKVIR

Crna Gora je prava manjina prvenstveno zaštitila **Ustavom** 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;*
- 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."*

Osim navedenog, Ustav sadrži tri odredbe, koje su od suštinskog značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Članom 6 data je opšta garancija zaštite ljudskih prava i sloboda, kao nepovrjedljivih kategorija. Član 7 propisuje zabranu izazivanja mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu, dok član 8 propisuje zabranu diskriminacije, kao opšteg preduslova za uživanje svih ljudskih prava i sloboda.

Nadalje, **Zakonom o manjinskim pravima i slobodama**¹¹, 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.¹² 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.¹³ Imaju pravo i na upisivanje imena u matične knjige i lična dokumenta na svom jeziku i pismu.¹⁴ 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.¹⁵

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**¹⁶ 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. Ovaj zakon ima za cilj sprečavanje i suzbijanje svih oblika diskriminacije, uključujući i diskriminaciju manjinskih grupa. On propisuje mjere za zaštitu žrtava diskriminacije i sankcije za počinioce.

11 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](#).

12 Član 9 stav 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama

13 Član 10 stav 1 Zakona o manjinskim pravima i slobodama

14 Član 10 stav 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama

15 Član 11 stav 1 i 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama

16 Zakon o zabrani diskriminacije, "Službeni list CG", br. 46/2010, 40/2011 - drugi zakon 18/2014 i 42/2017.

Dodatni mehanizam zaštite prava manjina obezbjeđen 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 odmjerenja 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 odmjerenja 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, vjeroispovjesti ili nacionalnom ili etničkom porijeklu.

Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju¹⁷ predviđena je članom 11 obaveza održavanja nastave u ustanovi na jezicima u službenoj upotrebi, ali poštujući prava manjinskih naroda - na bosanskom, albanskom i hrvatskom jeziku. Ovaj zakon osigurava pravo manjinskih zajednica na obrazovanje na maternjem jeziku i promoviše inkluzivno obrazovanje za sve građane.

U konačnom, za ukazati je da je Vlada Crne Gore u julu 2024.godine, donijela **Strategiju manjinske politike u Crnoj Gori 2024-2028 sa Akcionim planom za 2024-2025**. Strategija 2024 – 2028 obuhvata veći broj poglavlja, od analize međunarodnog, institucionalnog i legislativnog konteksta, preko identifikacije načela i principa, do predloga mjera i akcionog plana, sa jasno definisanim pregledom aktivnosti po godinama i kvartalima, uključujući i predviđena sredstva sa izvorima finansiranja. Važno je napomenuti da je pisanje strategije praćeno intenzivnim i formalizovanim dijalogom između svih relevantnih aktera i institucija, sa naglaskom na pripadnike/ce manjinskih zajednica. Drugim rečima, predložene mjere i aktivnosti u ovoj Strategiji rezultat su zajedničkog napora svih relevantnih aktera koji se u Crnoj Gori bave pitanjima manjina, a same mjere su predlagane i usvajane konsenzusom u radnoj grupi koje je osnovalo za ovu svrhu Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, a sve u cilju kako bi se uvažilo realno stanje i potrebe, te se ojačala legitimacija Strategije, što je veoma značajno sa stanovišta očekivane efikasnosti u njenoj realizaciji.¹⁸

¹⁷ Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, "Službeni list RCG", br. 64/2002, 31/2005, 49/2007, 4/2008 - drugi zakon, 21/2009 - drugi zakon, 45/2010, 40/2011 - drugi zakon, 45/2011, 36/2013 - Odluka US CG, 39/2013, 44/2013, 47/2017, 59/2021, 76/2021 - ispravka, 146/2021, 3/2023 i 84/2024. Vidi: Odluku US CG - 12/2011. Vidi: Odluku US CG - 23/2011.

¹⁸ Vlada Crne Gore, Strategija manjinske politike u Crnoj Gori 2024- 2028, dostupno na: <file:///C:/Users/jmv36/Desktop/Ana%20A/ESLJP/Manjine2025/predlog-strategije-manjinske-politike-u-crnoj-gori-20242028-s-predlogom-akcionog-plana-za-period-20242025-bez-rasprave.pdf>

5. POLOŽAJ MANJINSKIH NARODA U EVROPSKOJ UNIJI

Položaj manjinskih naroda i nacionalnih zajednica unutar Evropske unije (EU) predstavlja kompleksno pitanje koje se odnosi na poštovanje ljudskih prava, kulturnu raznolikost i socijalnu inkluziju. EU se zalaže za očuvanje i promociju prava manjina kroz različite mehanizme i politike.

U 2024. godini Evropska unija (EU) nastavila je da se suočava sa složenim pitanjima prava manjina, balansirajući između napora za promociju inkluzivnosti i izazova koji proizilaze iz unutrašnjih i spoljašnjih faktora.

Istraživanje pod nazivom „**Percepcija Evropske unije prema nacionalnim manjinama i njihovom pravu na samoopredeljenje u post-COVID eri i ratu u Evropi**“ objavljeno u aprilu 2024. godine¹⁹ ispitalo je koliko je javnost upoznata sa različitim pokretima za nezavisnost unutar EU. Rezultati su pokazali da je više od 50% ispitanika bilo svjesno katalonskog pokreta za nezavisnost, dok je galicijski pokret ostao najmanje prepoznat među ispitanicima. Geografska blizina odigrala je ključnu ulogu u nivou svijesti. Tako su, na primjer, ispitanici iz Francuske pokazali viši stepen informisanosti o baskijskom pokretu, što se može povezati sa njegovom blizinom granici sa Španijom.

Kada su ispitanici upitani koji pokreti za nezavisnost uživaju najveću podršku unutar svojih teritorija, najčešće su pominjali Kataloniju. Međutim, u Francuskoj je više anketiranih smatralo da korzikanski pokret uživa veću podršku, što se takođe može objasniti geografskim faktorima. Studija je analizirala stavove javnosti o tome kako Evropska unija upravlja teritorijalnim sukobima unutar svojih granica. **U državama poput Litvanije i Danske više od 50% ispitanika je pozitivno ocenjivalo delovanje EU u tom pogledu. Nasuprot tome, u Sloveniji je čak 63,2% ispitanika imalo negativno mišljenje o ulozi EU u rješavanju teritorijalnih konflikata.**

Jedan od značajnih rezultata istraživanja pokazuje da 56,7% ispitanika smatra da su lideri pro-separatističkih pokreta u Evropi progonjeni zbog svojih političkih ideja. Ova brojka ukazuje na široko rasprostranjenu percepciju političkog pritiska na zagovornike nezavisnosti unutar EU. Javno mnjenje je podjeljeno oko najboljih metoda za rješavanje teritorijalnih sukoba. Među opcijama koje su ispitanici naveli kao najpoželjnije su referendum koji bi se organizovali uz dogovor svih strana, politički sporazumi bez referenduma, mirni protesti radi poboljšanja pregovaračkih pozicija, dok je manji dio ispitanika smatrao da uvijek pobjeđuje opcija onih koji imaju veću političku i ekonomsku moć.²⁰

Jedno od ključnih pitanja istraživanja bilo je i da li Evropska unija treba da donese posebne propise za zaštitu prava nacionalnih manjina. **Ovaj segment istraživanja pokazuje rastuću svest o potrebi za pravnim okvirom koji bi bolje regulisao položaj manjinskih naroda unutar EU.**

19 Study of the European Union's Perception Towards National Minorities and Their Right to Self-Determination in the Post-COVID Era and the War in Europe, General and country-specific report, april 2024, dostupno na: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/04/04/240312-InformeUE_Ingles.pdf

20 Ibid.

Ova studija donosi složenu i detaljnu analizu percepcije EU o nacionalnim manjinama i njihovom pravu na samoopredjeljenje. Njeni nalazi pokazuju koliko su stavovi građana EU podijeljeni po pitanju podrške različitim pokretima za nezavisnost, dok istovremeno otkrivaju rastuće zahtjeve za boljom institucionalnom zaštitom manjinskih naroda. Geopolitički faktori, poput rata u Evropi, dodatno utiču na promjene u percepciji i političkom djelovanju, što može imati dugoročne posljedice na buduću politiku EU prema manjinama i njihovim pravima.²¹

Tokom 2024. godine, EU je napravila određene pomake u rješavanju prava manjina, posebno **u kontekstu proširenja i političke reprezentacije**. Međutim, izazovi i dalje postoje, što zahtjeva trajnu posvećenost sprovođenju pametnih, inkluzivnih i pravednih politika za zaštitu i promociju manjinskih prava u Evropi.

Obnovljeni fokus EU na proširenje u 2024. godini stavio je zaštitu manjina u prvi plan. Evropski centar za pitanja manjina (u daljem tekstu: **ECMI**)²² naglasio je promjenljivu ulogu zaštite manjina u procesu proširenja, ističući i izazove i prilike za zemlje kandidate. Evropska unija je 2024. godine ponovo osnažila svoju agendu proširenja pokretanjem pregovora o članstvu sa Ukrajinom i Moldavijom. Prepoznajući kritični presjek manjinskih prava i procesa pridruživanja, ECMI je sazvao Radnu grupu međunarodnih eksperata da analizira ovaj razvoj događaja. Njihov rad je kulminirao objavljivanjem **Bijele knjige ECMI: proširenje EU i nacionalne manjine: lekcije iz prošlosti i izazovi za budućnost, važnog dokumenta koji pruža putokaz za integraciju zaštite manjina u strategiju proširenja EU**.

Ova bijela knjiga služi kao početni dokument ECMI-jevog trenutnog istraživanja u okviru ove teme. Ona sintetiše pouke iz prošlih talasa proširenja, identifikuje osam tematskih i regionalnih oblasti u kojima će manjinska pitanja biti ključna, i nudi praktične preporuke za kreatore politike. Naglašava da manjinska prava nisu samo uslov za pristupanje, već osnovni princip za osiguranje unutrašnje kohezije i kredibiliteta EU u vremenu geopolitičke neizvesnosti.

Bijela knjiga ECMI je ključni resurs koji oblikuje tekuće istraživanje u okviru ove podteme. Ističe:

- Tematski izazovi: Identifikovanje specifičnih oblasti, kao što su obrazovanje, jezička prava, političko učešće i rešavanje sukoba, gde se zaštita manjina ukršta sa proširenjem EU.
- Regionalni fokus: Rješavanje jedinstvenih manjinskih pitanja u zemljama kandidatima, uključujući Ukrajinu, Moldaviju i Zapadni Balkan, i istraživanje paralela sa prošlim iskustvima pristupanja.
- Političke preporuke: Zalaganje za institucionalizaciju čvrstih i održivih okvira zaštite manjina tokom procesa pristupanja i unutar same EU.²³

21 Study of the European Union's Perception Towards National Minorities and Their Right to Self-Determination in the Post-COVID Era and the War in Europe, General and country-specific report, april 2024, dostupno na: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/04/04/240312-InformeUE_Ingles.pdf

22 European Centre for Minority Issues, dostupno na: <https://www.ecmi.de/>

23 European Centre For Minority Issues, Eu Enlargement And National Minorities: Lessons From The Past And Challenges For The Future Ecmi White Paper, novembar 2024, dostupno na: https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/2024/ECMI_White_paper_Nov24.pdf

Pored Bele knjige, ECMI nastavlja da sarađuje sa kreatorima politike, zainteresovanim stranama i akademikima putem stručnih seminara, radionica i publikacija kako bi osigurao da manjinska prava ostanu centralna u agendi proširenja EU.

Između sredine 2022. i sredine 2024. godine, **Savjetodavni komitet Savjeta Evrope za Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina** primjetio je zabrinjavajuće trendove usmjerene protiv različitosti i prava manjina u Evropi. **Komitet je pozvao na pametne, inkluzivne i pravedne politike kako bi se suprotstavilo politizaciji i manipulaciji pravima manjina.**²⁴

Među pozitivnim pomacima, Savjetodavni komitet Savjeta Evrope ističe poboljšano prikupljanje podataka o više etničkih i jezičkih pripadnosti; fleksibilniji pristup djelokrugu primjene Konvencije koji omogućava pojedincima da uživaju prava koja su posebno relevantna za njihovu situaciju; jačanje antidiskriminacijskih okvira i mehanizama restitucije imovine. Komitet takođe primjećuje rješavanje mnogih pitanja koja se tiču vjerskih manjina; dramatičan zaokret ka digitalnim masovnim medijima koji je učinio programe za manjine dostupnijim. Uočen je napredak u upotrebi manjinskih jezika u administraciji, obrazovanju, kao i u obezbjeđivanju efektivnog učešća pripadnika nacionalnih manjina u svim aspektima života.²⁵

Međutim, stručnjaci Savjeta Evrope otkrivaju veoma zabrinjavajuće trendove usmjerene protiv prava manjina. Izražavanje manjinske pripadnosti od strane pojedinaca u mnogim kontekstima se doživljava kao znak nelojalnosti državi, dok se nacionalne manjine posmatraju kao bezbjednosna prijetnja i destabilizujući faktor, umjesto kao sastavni deo raznolikih evropskih društava. Odmicanje od multilateralizma i povratak povećanoj bilateralnosti, uz prateću politizaciju i instrumentalizaciju manjinskih prava, je još jedan negativan trend. Sve navedeno, a otežava osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama da se slobodno identifikuju, izraze i razviju svoj identitet. U takvom kontekstu, nije im lako da kroz uspostavljene mehanizme efikasno učestvuju u svim aspektima života. Nedostatak prava i isključenost pojedinaca na osnovu njihove etničke, jezičke i/ili verske pripadnosti neminovno će dovesti do otuđenja i na kraju do dezintegracije društva, upozorava Komitet.²⁶

Kada je u pitanju **politička reprezentacija i prava manjina** u Evropskoj uniji. Evropski parlamentarni izbori 2024. godine imali su značajne posljedice po nacionalne i jezičke manjine. Federacija evropskih nacionalnih manjina (FUEN) zalagala se za integraciju osnovnih standarda zaštite manjina Savjeta Evrope u pravni okvir EU i **predložila osnivanje Evropskog foruma za nacionalne i jezičke manjine kao savjetodavnog tijela.**²⁷

24 Savjet Evrope, Smart, inclusive, fair policies needed to counter instrumentalisation and politicisation of minority rights in Europe, says expert committee, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/smart-inclusive-fair-policies-needed-to-counter-instrumentalisation-and-politicisation-of-minority-rights-in-europe-says-expert-committee>

25 Ibid.

26 Ibid.

27 Savjet za evropske studije (CES), European Union Parliament Elections: Implications for National and Linguistic Minorities, dostupno na: <https://www.europenowjournal.org/2024/08/15/european-union-parliament-elections-implications-for-national-and-linguistic-minorities/>

Rat u Ukrajini izazvao je jednu od najvećih kriza raseljenih lica u Evropi od Drugog svjetskog rata. Milioni Ukrajinaca su pobjegli u zemlje EU, među kojima su i pripadnici različitih nacionalnih manjina. Kao odgovor na ovaj humanitarni izazov, EU je aktivirala **Direktivu o privremenoj zaštiti**, koja raseljenim Ukrajinacima odmah omogućava pravo na boravak, pristup tržištu rada, obrazovanju i zdravstvenim uslugama. Direktiva EU o privremenoj zaštiti usvojena je 2001. godine, nakon raseljavanja velikih razmjera u Evropi zbog oružanih sukoba na Zapadnom Balkanu, posebno iz Bosne i Hercegovine i Kosova. Privremena zaštita je mehanizam EU koji se aktivira u izuzetnim okolnostima masovnog priliva i odnosi se na:

- pružanje kolektivne zaštite raseljenim licima
- smanjenju pritiska na nacionalne sisteme azila zemalja EU.

EU je aktivirala mehanizam privremene zaštite za izbjeglice iz Ukrajine u martu 2022. Taj mehanizam je poslednji put produžen do 4. marta 2026. godine.²⁸

Sukob između Izraela i Palestine, iako geografski udaljeniji, takođe ima implikacije na migracione tokove prema EU. Iako je direktan uticaj na evropsku ekonomiju i društvo trenutno ograničen, potencijalna eskalacija sukoba mogla bi dovesti do povećanog broja migranata koji traže sigurnost u evropskim zemljama, što će uticati na donošenje novih mjera i politika pojedinih zemalja članica EU sa ciljem pružanja zaštite i pomoći ovim licima, ali i kreiranju politika koje imaju za cilj kombinaciju kratkoročnih i dugoročnih mjera koje uključuju bolju koordinaciju među članicama, reforme azilne politike i poboljšanje uslova u zemljama iz kojih migranti dolaze.

Kako bi olakšale integraciju izbeglica, vlade država članica EU sprovode različite programe, kao što su **kursevi jezika** za brže prilagođavanje sredini, **programi zapošljavanja** za ekonomsko osnaživanje, **obrazovni programi** za inkluziju djece izbeglica u školski sistem.

Takođe, EU promoviše afirmativne mjere kako bi osigurala ravnopravno učešće manjina u društvu, koje uključuju **kvote u obrazovanju i zapošljavanju**, na način što predviđa određivanje mjesta za pripadnike manjina u obrazovnim institucijama i na radnim mjestima. Osim navedenog, postoje **programi obuke i mentorstva** za pripadnikena nacionalnih manjina, koji imaju za cilj razvoj vještina i pružanje podrške za povećanje konkurentnosti manjina na tržištu rada, a takođe se pruža i **podrška manjinskim medijima**, kroz finansiranje medija koji emituju na jezicima manjina radi očuvanja jezika i kulture.

Dok EU pokazuje solidarnost u suočavanju sa migracionim izazovima, odgovori država članica variraju u zavisnosti od političkih, ekonomskih i bezbednosnih prioriteta. Iako su uvedene mere zaštite manjina i izbeglica, prisutne su i tendencije ka pooštrevanju migracionih politika, što može imati dugoročne posledice na integraciju i zaštitu manjinskih zajednica u Evropi.

²⁸ Evropski savjet, Savjet Evropske unije, How the EU helps refugees from Ukraine, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/refugee-inflow-from-ukraine/>

Ipak, praksa je pokazala da se manjinske zajednice, i pored nastojanja EU da im se pruži zaštita i poboljšanje životnih uslova, i dalje suočavaju se sa različitim preprekama u procesu socijalne inkluzije, uključujući:

- **Diskriminacija:** Uprkos zakonodavstvu koje zabranjuje diskriminaciju, mnoge manjine i dalje doživljavaju nejednak tretman u obrazovanju, zapošljavanju i pristupu uslugama.
- **Ekonomska marginalizacija:** Manjine često imaju niže stope zaposlenosti i prihoda, što dovodi do siromaštva i socijalne isključenosti.
- **Jezičke barijere:** Nedovoljno poznavanje službenog jezika zemlje domaćina može ograničiti pristup obrazovanju i tržištu rada.
- **Nedovoljna politička participacija:** Manjine su često nedovoljno zastupljene u procesima donošenja odluka na lokalnom i nacionalnom nivou.²⁹

Položaj manjinskih naroda u Evropskoj uniji odražava složenost evropske političke, društvene i ekonomske realnosti. Iako EU nastoji da obezbedi pravnu zaštitu i unaprijedi socijalnu i ekonomsku inkluziju manjina, različiti izazovi, uključujući migracione krize, geopolitičke sukobe i rast populističkih pokreta, predstavljaju prepreke na tom putu.

EU je kroz niz zakonodavnih mjera, poput Direktive o privremenoj zaštiti, Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima i Okvira za zaštitu nacionalnih manjina, nastojala da obezbjedi manjinskim zajednicama jednak pristup pravima i resursima. **Pored pravne zaštite, postoji jasan napor da se poboljša inkluzija manjina kroz obrazovne i radne programe, što je ključni aspekt dugoročne integracije.**

Međutim, realnost pokazuje da nacionalne politike pojedinih članica EU nisu uvijek u skladu sa principima inkluzije i zaštite manjina. U pojedinim slučajevima, manjinske zajednice se i dalje suočavaju s diskriminacijom, društvenim isključenjem i preprekama u ostvarivanju osnovnih prava. Sukobi u Ukrajini i na Bliskom istoku dodatno su pojačali pritisak na evropske migracione sisteme, izazivajući debate o kapacitetima i spremnosti EU da odgovori na potrebe izbjeglica i manjinskih naroda.

Iako se EU zalaže za unapređenje bezbjednosti manjinskih zajednica kroz mehanizme borbe protiv diskriminacije, jačanja pravnog okvira i unapređenja društvene kohezije, postoji potreba za daljom harmonizacijom politika među državama članicama. Uvođenje mehanizama za pravedniju raspodjelu migranata, bolje upravljanje azilnim sistemima i pojačana integracija manjina u društveno-ekonomske tokove ključni su faktori za dugoročnu stabilnost i sigurnost ovih zajednica.

U tom smislu, iako EU pokazuje značajan napredak u zaštiti prava manjina, predstoji joj izazov osiguravanja koherentne i održive politike koja će omogućiti dugoročnu integraciju i zaštitu manjinskih naroda u evropskom društvu.

²⁹ Evropski parlament, Izvještaj o o minimalnim standardima za manjine u EU-u, dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0353_HR.html

6. 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.”³⁰ 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 istoriji 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 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 njeni su državljani;
- b) održavaju dugotrajne, čvrste i postojane veze s tom državom;
- 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.³¹

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

³¹ Savjet Evrope, Pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Strazbur 2004., dostupno na: <https://rm.coe.int/16806bef6a>

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 zagarrantovane 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:

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

Prilikom ocjene postojanja diskriminacije u odnosu na ukazane karakretistike, 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 **Komiteta 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.³²

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).

32 PREDMET D. H. I OSTALI protiv ČEŠKE REPUBLIKE (Predstavka br. 57325/00) od 13. novembra 2007. 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. EKLP 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 bavi kolektivnim pravima manjina, već pravima lica koja pripadaju tim kolektivitetima.

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.³³ 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 ljudska prava (ODIHR) i naročito inokosne funkcije Visokog komesara za nacionalne manjine.

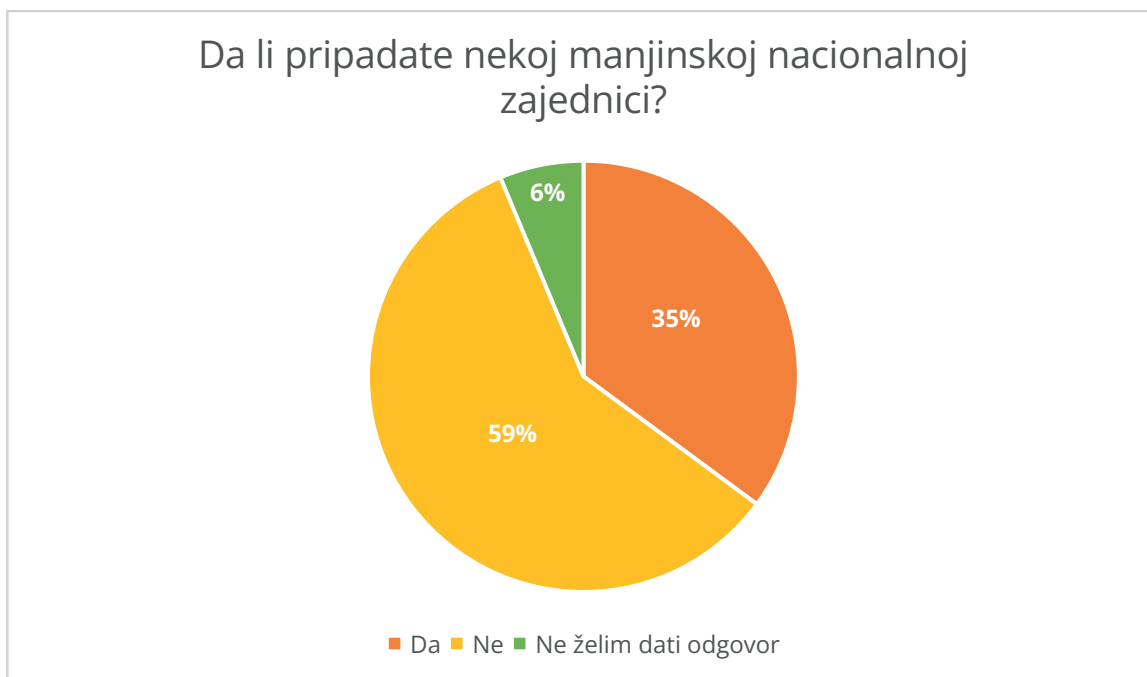
Imajući u vidu da je Crna Gora postala ugovornica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, to se ista obavezala na poštovanje demokratskih principa i ljudskih prava, proglašanih Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i definisanih Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Helsinškim 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.

33 Međunarodni sistem zaštite prava manjina, Dragana Kovačević - Centar za Istraživanje etniciteta, Beograd 2002. godina

7. REZULTATI ISTRAŽIVANJA (UPOREĐIVANJE SA PRETHODNIM PERIODOM I POLITIKAMA EU)

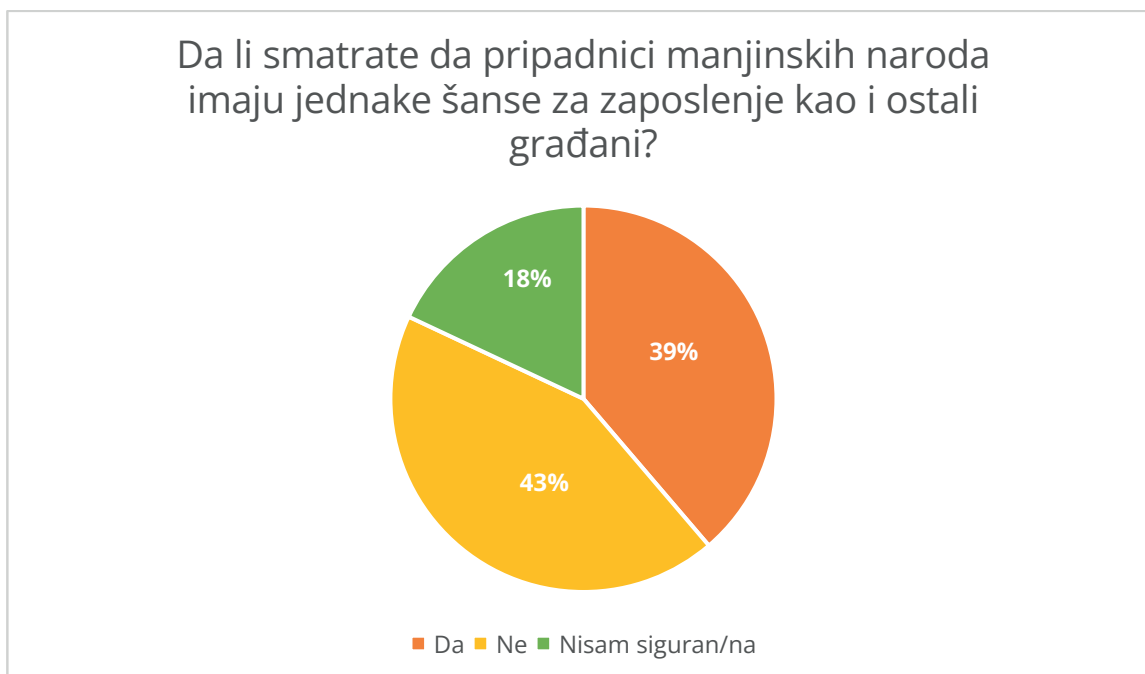
MASTER tim je sproveo istraživanje javnog mnjenja s ciljem sagledavanja stvarnog položaja manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica u crnogorskom društvu. Fokus istraživanja bio je na demografskim, socijalnim, ekonomskim i pravnim aspektima, kao i na percepciji građana o diskriminaciji, predrasudama, govoru mržnje, kulturnoj baštini i informisanosti o manjinskim pravima. Istraživanje je sprovedeno tokom tri mjeseca – **februara, marta i aprila 2025. godine**, a **anketni upitnik je ispunilo nešto manje od 150 ispitanika**. Većina ispitanika dolazi iz **centralne regije (45,0%), zatim južne (32,4%) i sjeverne (22,5%)**. **Žene čine 57,7%, a muškarci 42,3%** uzorka. Najzastupljenija starosna grupa je **od 18 do 29 godina (45,9%), dok je obrazovno najdominantnija grupa ona sa visokom školom ili fakultetom (52,3%), a 24,3% ima postdiplomske studije**. Istraživanje ukazuje na potrebu za većom institucionalnom podrškom, edukacijom i mjerama koje doprinose očuvanju identiteta i ravnopravijem položaju manjinskih zajednica, uz fokus na konkretne preporuke za oblikovanje inkluzivnijih javnih politika.

U nastavku predstavljamo rezultate sprovedenog istraživanja.



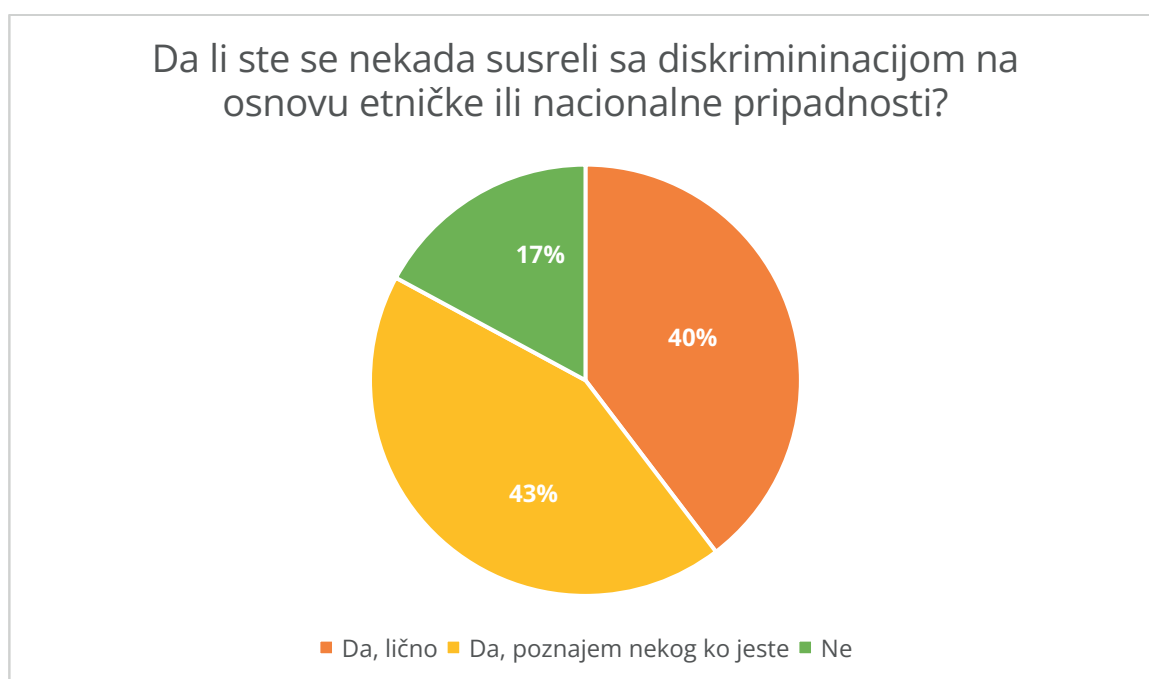
Grafikon 1.

Više od **trećine ispitanika (35,1%)** navodi da **pripada manjinskoj nacionalnoj zajednici**, dok većina (**58,6%**) **ipak pripada većinskoj populaciji**, a 6,3% ne želi da se izjasni. Ovi podaci ukazuju na prisutnu etničku raznolikost i potrebu za razvojem inkluzivnih politika koje prepoznaju i podržavaju različite identitete. Istovremeno, činjenica da dio ispitanika ne želi da odgovori može ukazivati na postojanje nepoverenja ili osjećaja nesigurnosti, što dodatno naglašava važnost stvaranja društvenog ambijenta zasnovanog na povjerenju i ravnopravnosti.



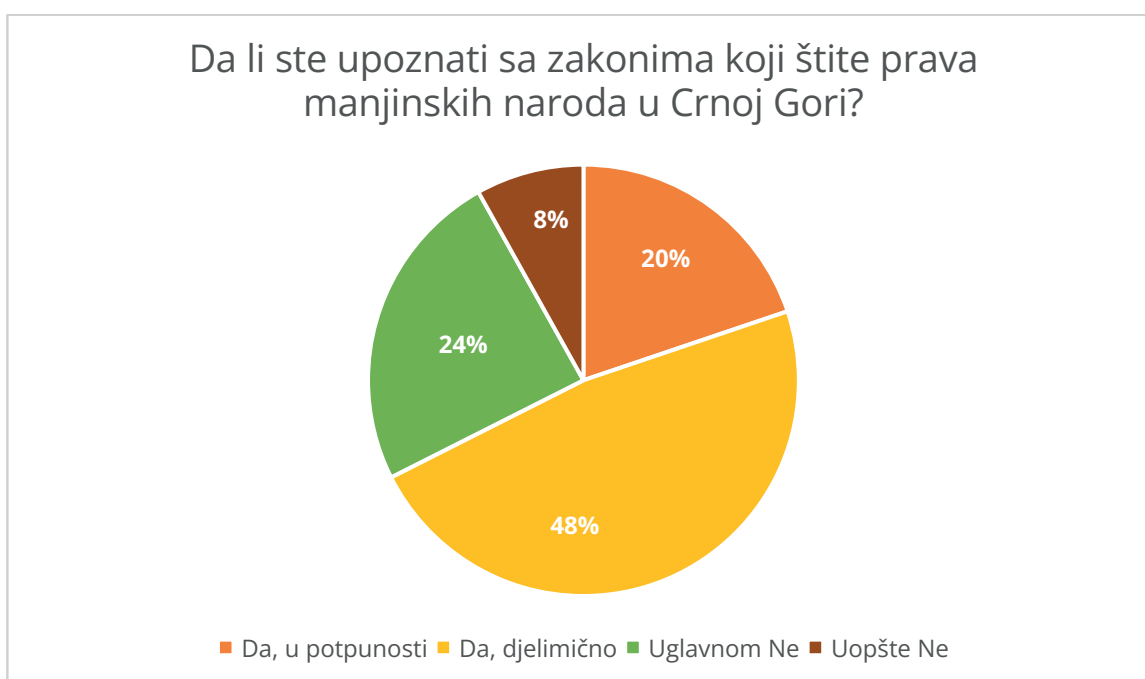
Grafikon 2.

Shodno dobijenim podacima, mišljenja građana o jednakim šansama za zapošljavanje pripadnika manjinskih naroda su podijeljena. Najveći broj ispitanih (**43,2%**) **smatra da manjine nemaju jednake šanse, dok 38,7% vjeruje da ih imaju.** Dodatnih 18% nije sigurno u svoj stav, što može ukazivati na nedovoljnu informisanost ili složenost problema. Ovi nalazi ukazuju na raširenu percepciju nejednakosti na tržištu rada, ali i na potrebu za većom vidljivošću pozitivnih primjera i jačanjem politika koje promovišu ravnopravnost i inkluziju.



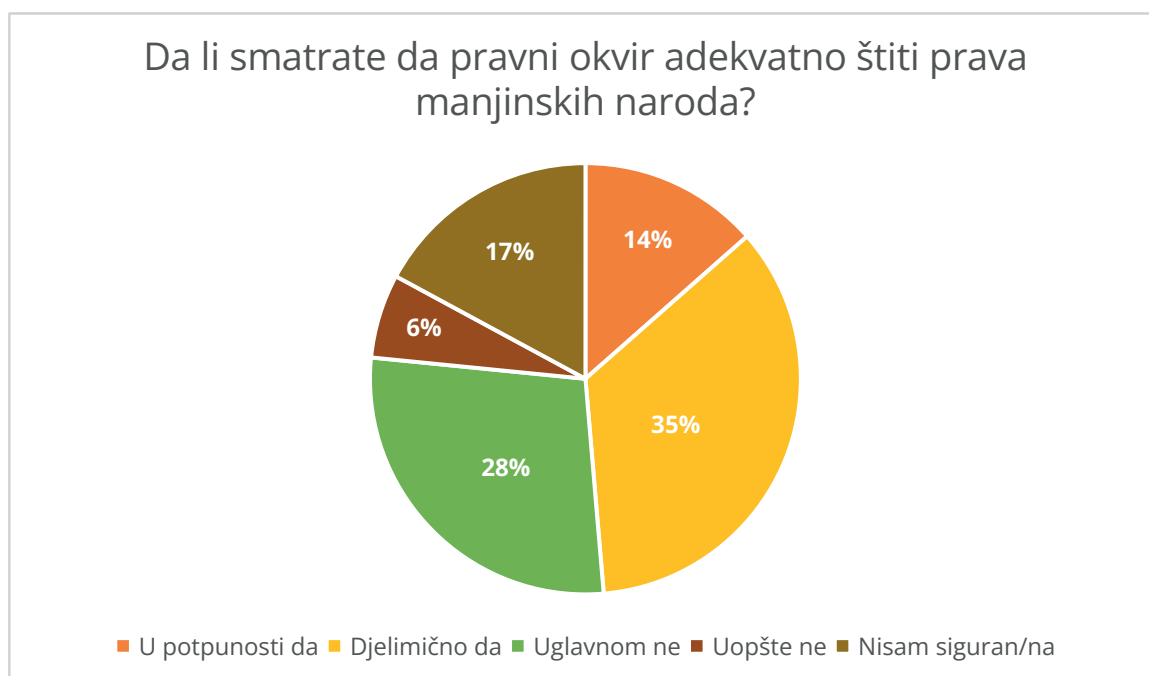
Grafikon 3.

Shodno dobijenim podacima, iskustva građana i građanki Crne Gore sa diskriminacijom na osnovu etničke ili nacionalne pripadnosti ukazuju na visoku učestalost ovog problema. Čak **39,6% ispitanih navodi da su lično bili izloženi diskriminaciji, dok 43,2% poznaje nekoga ko jeste.** Samo 17,1% tvrdi da se nikada nije susrelo s takvom situacijom. **Ovi podaci jasno govore da je etnička i nacionalna diskriminacija i dalje prisutna u društvu, bilo kroz lična iskustva ili iskustva bliskih osoba.**



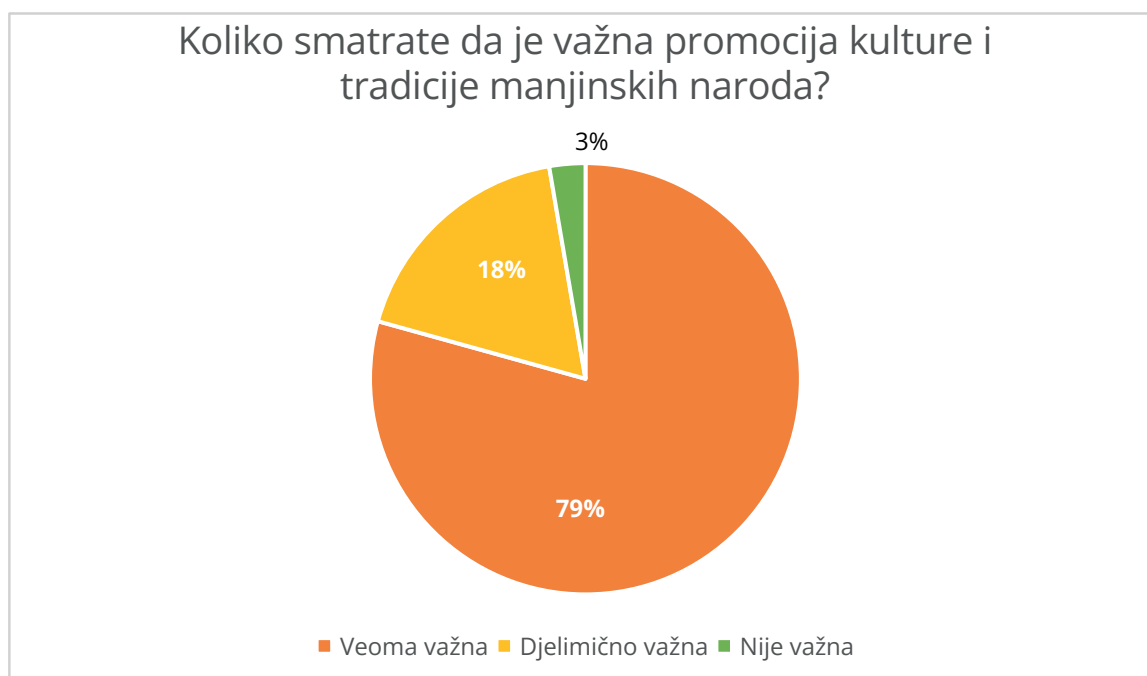
Grafikon 4.

Shodno dobijenim podacima, većina građana i građanki Crne Gore nije u potpunosti upoznata sa zakonima koji štite prava manjinskih naroda. Najveći broj ispitanika **(47,7%) navodi da je djelimično upoznat, dok samo 19,8% tvrdi da zakone poznaje u potpunosti**. S druge strane, **24,3% ispitanih uglavnom nije upoznato, a 8,1% uopšte nema informacije o ovim zakonima**. Ovakvi nalazi ukazuju na potrebu za boljom dostupnošću i razumijevanjem pravnog okvira koji se odnosi na manjine. Nedostatak potpunog znanja o zakonima može predstavljati prepreku u ostvarivanju prava, ali i u jačanju međusobnog povjerenja i društvene kohezije.



Grafikon 5.

Shodno dobijenim podacima, mišljenja građana i građanki o tome da li pravni okvir adekvatno štiti prava manjinskih naroda su podijeljena, ali uz blagu prevagu skepticizma. Najveći broj ispitanika (**35,1%**) **smatra da zakonska zaštita djelimično postoji, dok 27,9% vjeruje da ona uglavnom ne funkcioniše, a dodatnih 6,3% smatra da zaštite uopšte nema.** S druge strane, **samo 13,5% vjeruje da je pravni okvir u potpunosti adekvatan,** dok 17,1% nije sigurno u svoj stav. Ovi nalazi ukazuju na ograničeno povjerenje u postojeće mehanizme zaštite prava manjinskih naroda, ali i na potrebu za boljom primjenom zakona, većom transparentnošću institucija i edukacijom građana o svojim pravima.



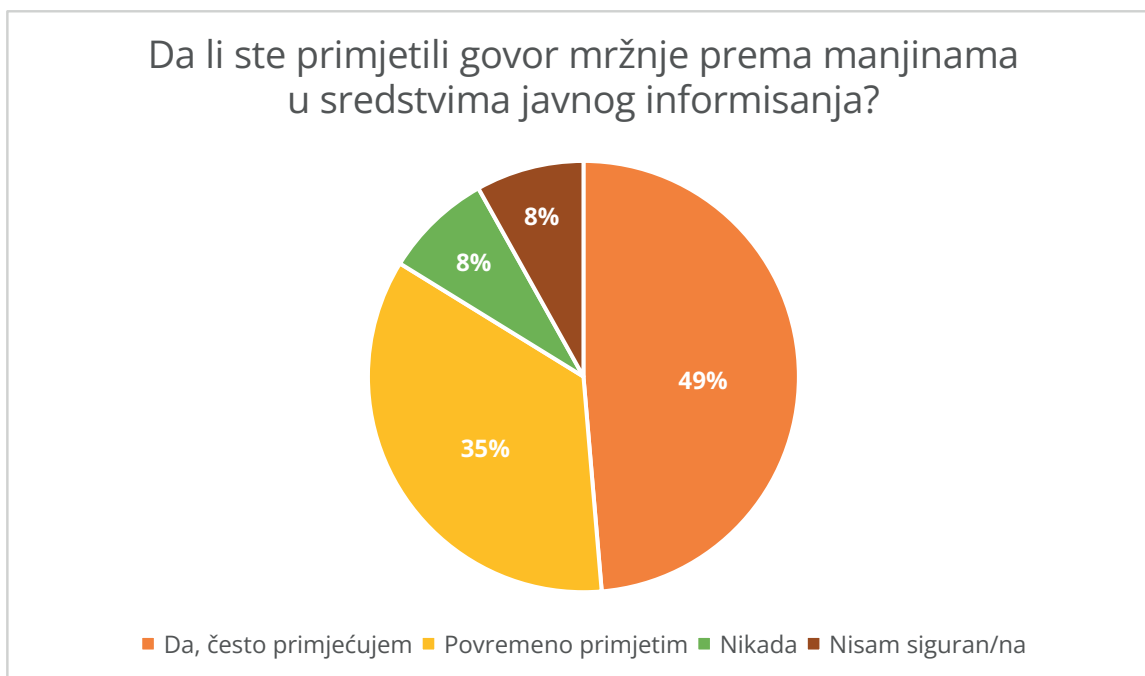
Grafikon 6.

Shodno dobijenim podacima, među građanima i građankama Crne Gore postoji izražen konsenzus o značaju promocije kulture i tradicije manjinskih naroda. Velika većina ispitanika (79,3%) smatra da je ta promocija veoma važna, dok 18% ističe da je djelimično važna. Samo 2,7% učesnika istraživanja smatra da to nije važno. Ovakav rezultat ukazuje na visok nivo svijesti o važnosti očuvanja i afirmacije kulturne raznolikosti, što može biti snažan temelj za dalje unapređenje interkulturalnog dijaloga i međusobnog razumijevanja u društvu.



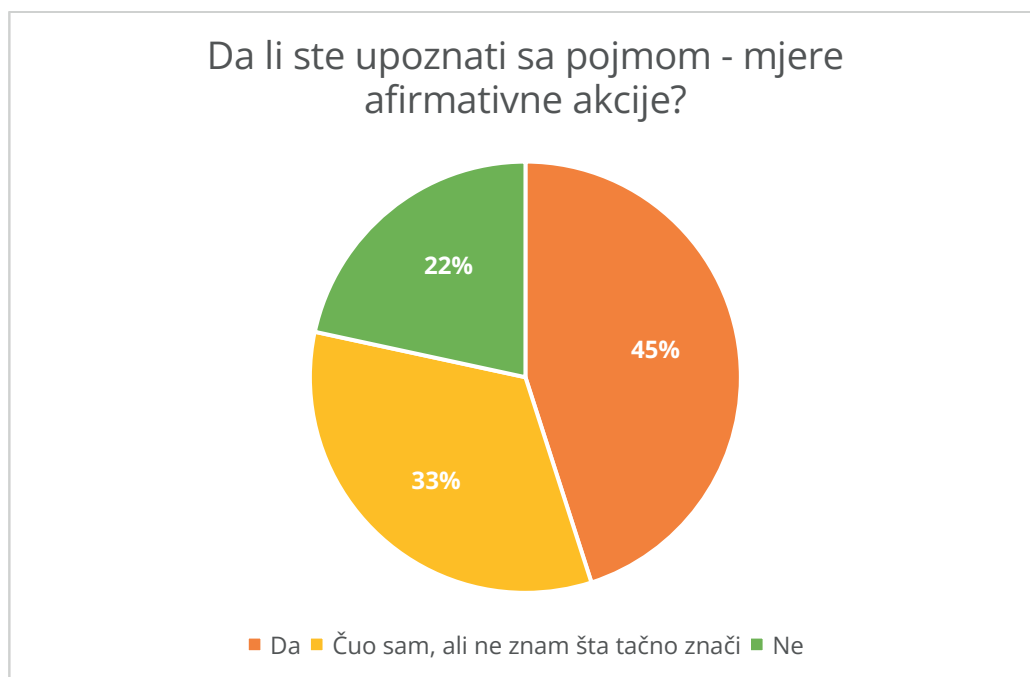
Grafikon 7.

Većina ispitanika ima određeno iskustvo učešća u edukativnim radionicama ili kampanjama koje promovišu prava manjinskih naroda. Čak **45% učestvovalo je više puta, dok je 14,4% to učinilo barem jednom. S druge strane, 40,5% građana i građanki navodi da nikada nije imalo priliku da učestvuje u ovakvim aktivnostima.** Ovi podaci ukazuju na solidan nivo angažovanosti javnosti kada je riječ o promociji prava manjinskih zajednica, ali i na prostor za dalje širenje ovakvih inicijativa. S obzirom na to da gotovo polovina populacije nema iskustvo u ovom segmentu, postoji potencijal za jačanje participacije kroz dostupnije, raznovrsnije i ciljno usmjerene obrazovne programe.



Grafikon 8.

Gotovo polovina ispitanika (**48,6%**) navodi da **često primjećuje govor mržnje prema manjinama u sredstvima javnog informisanja, dok dodatnih 35,1% tvrdi da ga povremeno primijeti**. Samo 8,1% izjavljuje da nikada nije primijetilo ovakav sadržaj, dok isti procenat nije siguran u svoj stav. Ovakvi rezultati ukazuju na ozbiljnu zabrinutost u pogledu prisustva govora mržnje u javnom prostoru. Visoka učestalost prijavljivanja ovakvog sadržaja može imati štetne posljedice po društvenu koheziju i osjećaj sigurnosti manjinskih zajednica.



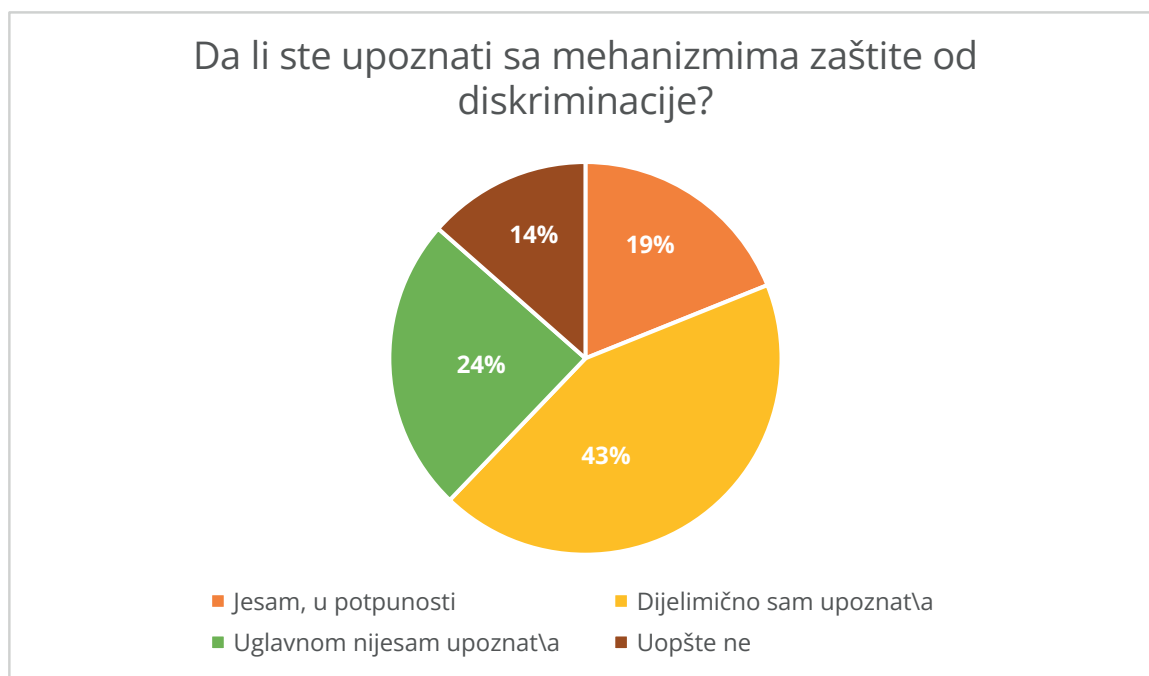
Grafikon 9.

45% ispitanika kaže da je upoznato sa pojmom *afirmativne akcije*, dok 33% navodi da su za termin čuli, ali ne znaju tačno šta znači. Istovremeno, 21,6% nije upoznato s ovim pojmom. Ovakvi rezultati ukazuju na postojanje određene razine svijesti o mjerama afirmativne akcije, ali i na to da gotovo polovina populacije nema jasno razumijevanje njihove suštine i svrhe. To dodatno naglašava potrebu za edukacijom i javnim informisanjem o mehanizmima koji se koriste za postizanje ravnopravnosti, posebno kada su u pitanju manjinske i marginalizovane grupe.



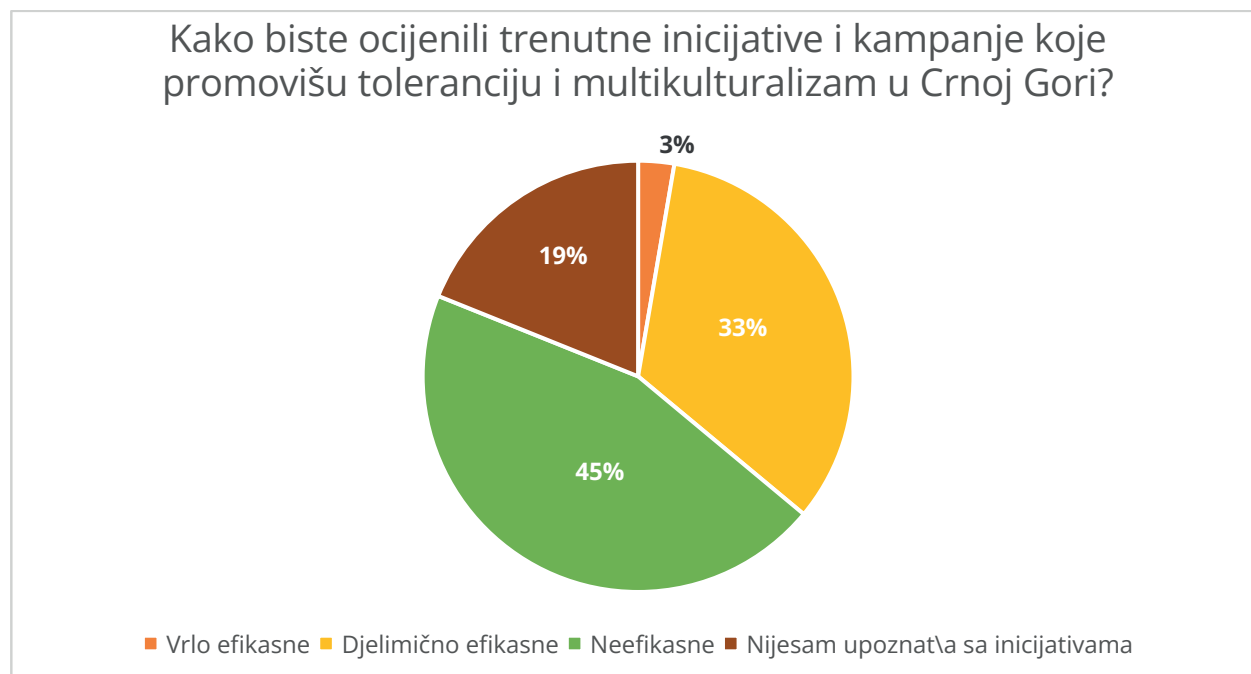
Grafikon 10.

Velika većina ispitanika **(84,7%) nikada nije prijavila diskriminaciju na osnovu etničke pripadnosti, dok je to učinilo svega 15,3%**. Ovi podaci ukazuju na nizak nivo prijavljivanja etničke diskriminacije, što može biti rezultat nepovjerenja u institucije, straha od posljedica ili nepoznavanja dostupnih mehanizama zaštite. **Uprkos mogućem postojanju diskriminatornih iskustava (što su prethodni grafikoni već sugerisali), vidljivo je da građani rijetko prelaze na konkretne pravne korake.**



Grafikon 11.

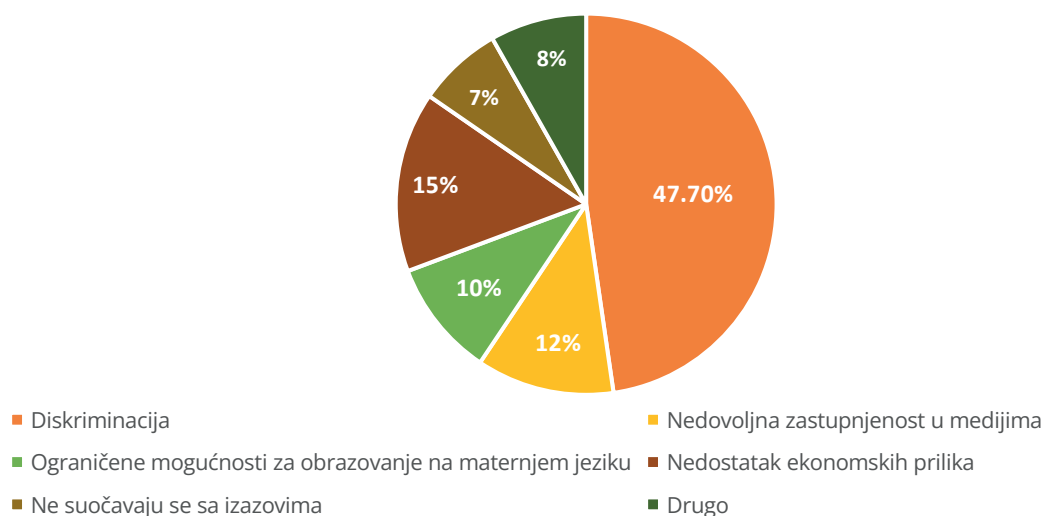
Najveći broj ispitanika (**43,2%**) navodi da je **djelimično upoznat sa mehanizmima zaštite od diskriminacije**, dok **24,3%** uglavnom nije upoznato, a **13,5%** uopšte nema informacije o tim mehanizmima. Samo **19%** građana i građanki tvrdi da su u potpunosti upoznati s procedurama i pravima koja im stoje na raspolaganju. Ovi rezultati ukazuju na nedovoljnu informisanost javnosti o postojećim zaštitnim instrumentima. Iako određeni broj građana ima osnovnu predstavu, nivo potpunog poznavanja mehanizama je nizak, što može uticati na to da se slučajevi diskriminacije ne prijavljuju ili ne procesuiraju na odgovarajući način.



Grafikon 12.

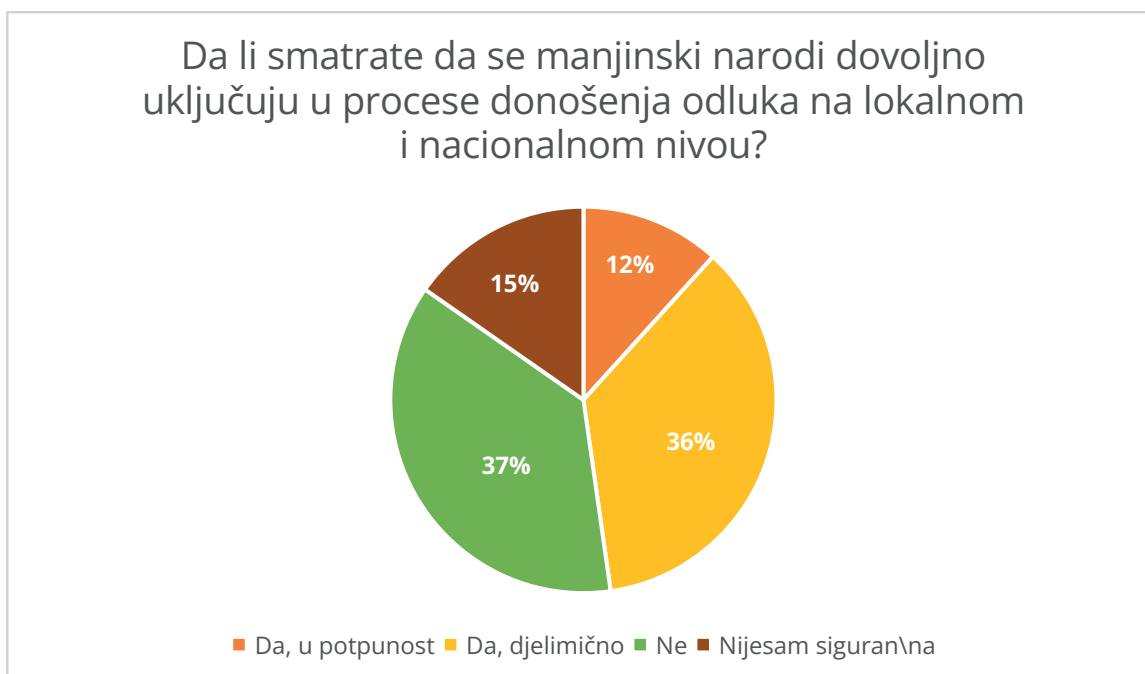
Percepcija građana o trenutnim inicijativama i kampanjama koje promovišu toleranciju i multikulturalizam u Crnoj Gori pretežno je kritična. Najveći broj **ispitanika (45%) ocjenjuje ove inicijative kao neefikasne, dok 33,3% smatra da su djelimično efikasne. Samo 2,7% smatra da su kampanje vrlo efikasne, dok 18,9% navodi da nije upoznato sa takvim inicijativama.** Ovi rezultati ukazuju na potrebu za snažnijim, vidljivijim i sadržajno relevantnijim kampanjama koje se bave temama međukulturnog dijaloga i tolerancije. Ujedno, ukazuju i na važnost boljeg informisanja javnosti o postojećim aktivnostima koje se sprovode u ovoj oblasti.

Koji je, po Vašem mišljenju, najveći izazov sa kojima se manjinski narodi suočavaju u Crnoj Gori?



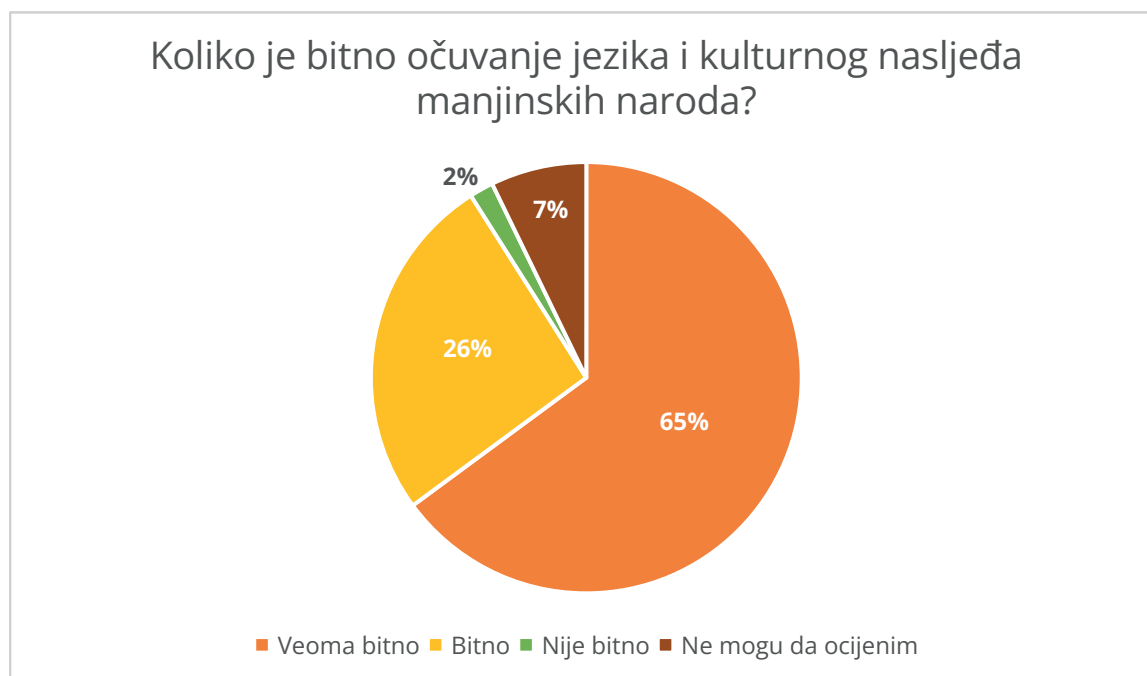
Grafikon 13.

Prema mišljenju ispitanika, **najveći izazov sa kojim se manjinski narodi suočavaju u Crnoj Gori jeste diskriminacija**, što je potvrdilo **47,7%** učesnika istraživanja. Ostali izazovi uključuju **nedostatak ekonomskih prilika (15,3%)**, **ograničene mogućnosti za obrazovanje na maternjem jeziku (9,9%)**, **nedovoljnu zastupljenost u medijima (11,7%)**, dok **7,2% smatra da manjine ne suočavaju se sa izazovima**, a **8,2%** je navelo druge razloge. Ovi podaci jasno pokazuju da je diskriminacija i dalje najprisutniji i najozbiljniji problem koji građani prepoznaju u vezi sa položajem manjinskih zajednica. Istovremeno, prisutnost i drugih izazova, poput obrazovanja i ekonomske uključenosti, ukazuje na potrebu za višeslojnim i koordinisanim pristupom u kreiranju politika koje bi unaprijedile status manjina u društvu.



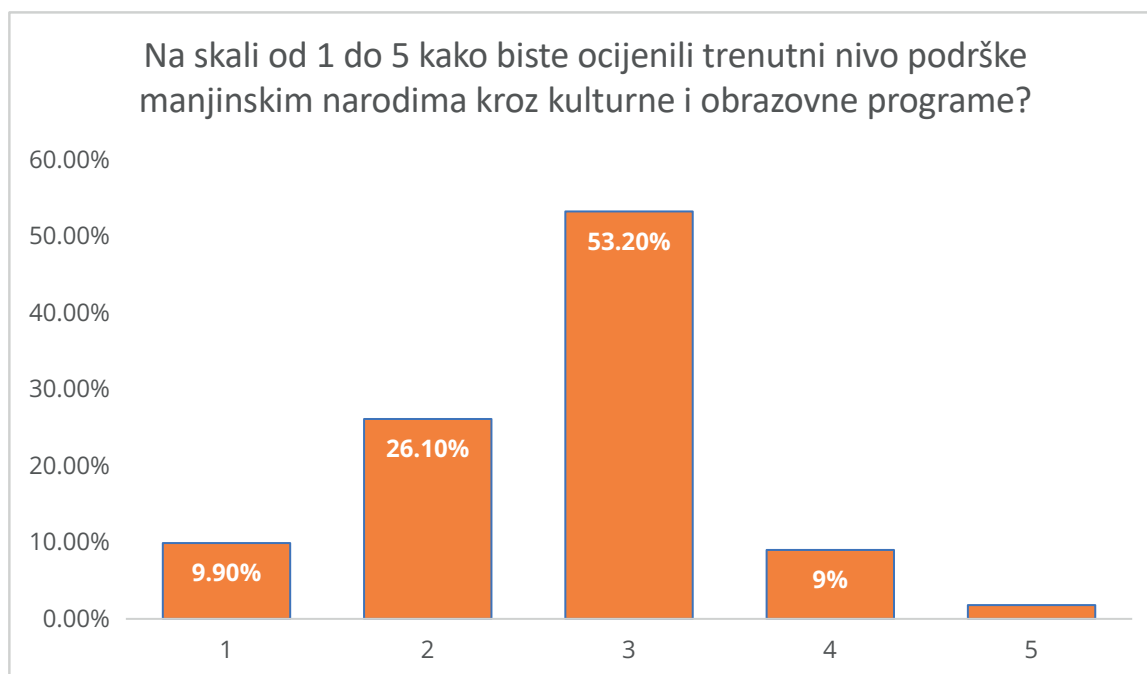
Grafikon 14.

Mišljenja građana o uključivanju manjinskih naroda u procese donošenja odluka na lokalnom i nacionalnom nivou su podijeljena. Najveći broj ispitanika (**36,9%**) **smatra da manjine nijesu dovoljno uključene, dok 36% vjeruje da su djelimično uključene**. Samo 11,7% ocjenjuje da su manjine u potpunosti uključene, dok 15,3% nije sigurno. Ovi nalazi ukazuju na to da značajan dio javnosti vidi ograničen nivo participacije manjinskih zajednica u donošenju odluka, što može uticati na osjećaj isključenosti i slabiji uticaj na procese koji direktno utiču na njihove zajednice.



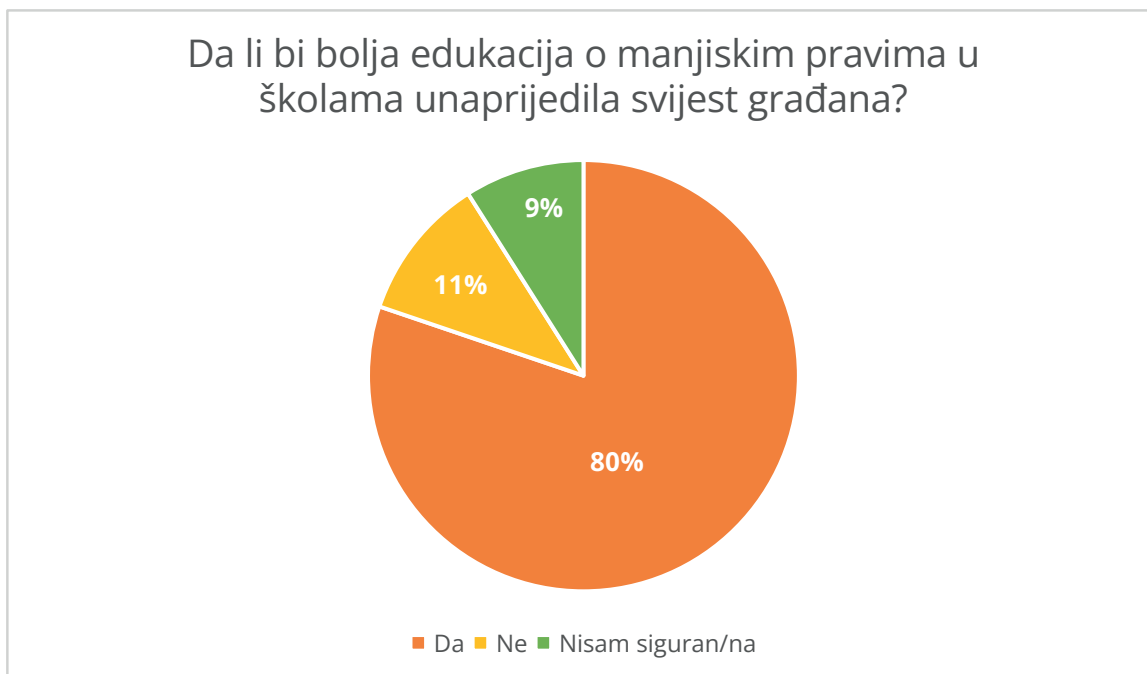
Grafikon 15.

Velika većina ispitanika smatra da je očuvanje jezika i kulturnog nasljeđa manjinskih naroda izuzetno važno. Čak **64,9% ocjenjuje to kao veoma bitno, dok 26,1% navodi da je bitno. Nasuprot tome, samo 2% smatra da to nije bitno, a 7,2% ne može da se izjasni po ovom pitanju.** Ovi rezultati ukazuju na snažnu podršku očuvanju kulturne raznolikosti i ukorijenjenih identiteta u crnogorskom društvu. Visok nivo saglasnosti potvrđuje spremnost građana da prepoznaju vrijednost manjinskih kultura kao integralnog dijela zajedničkog nasljeđa i potencijal za jačanje interkulturalnih politika i inicijativa.



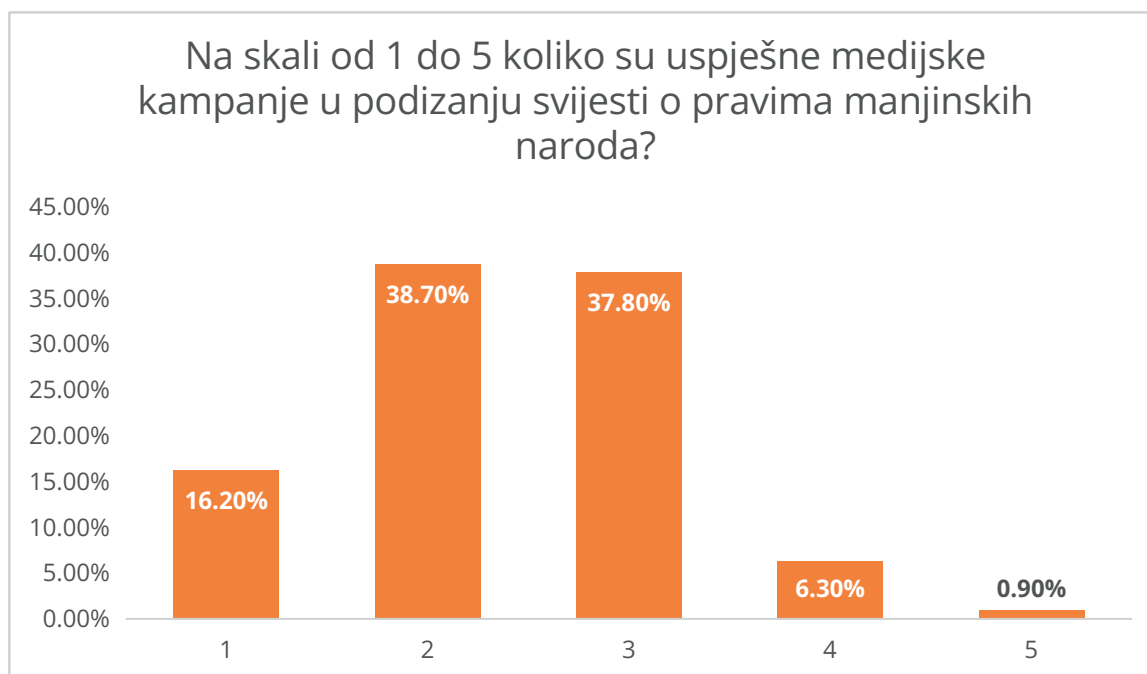
Grafikon 16.

Građani su ocijenili trenutni nivo podrške manjinskim narodima kroz kulturne i obrazovne programe uglavnom srednjom ocjenom. Najveći broj ispitanika (**53,2%**) **dao je ocjenu 3, dok je 26,1% dodijelilo ocjenu 2. Ocjenu 1, koja označava najniži nivo podrške, dalo je 9,9%, a samo 1,8% ocijenilo je podršku najvišom ocjenom (5).** Ocjenu 4 dalo je 9% ispitanih. Ovi rezultati ukazuju da većina građana percipira institucionalnu podršku manjinskim zajednicama u oblasti kulture i obrazovanja kao osrednju ili nedovoljnu, s vrlo malo onih koji je vide kao veoma dobru. Jasno je da postoji prostor za unapređenje ovih programa kako bi adekvatnije odgovarali na potrebe i očuvanje identiteta manjinskih naroda.



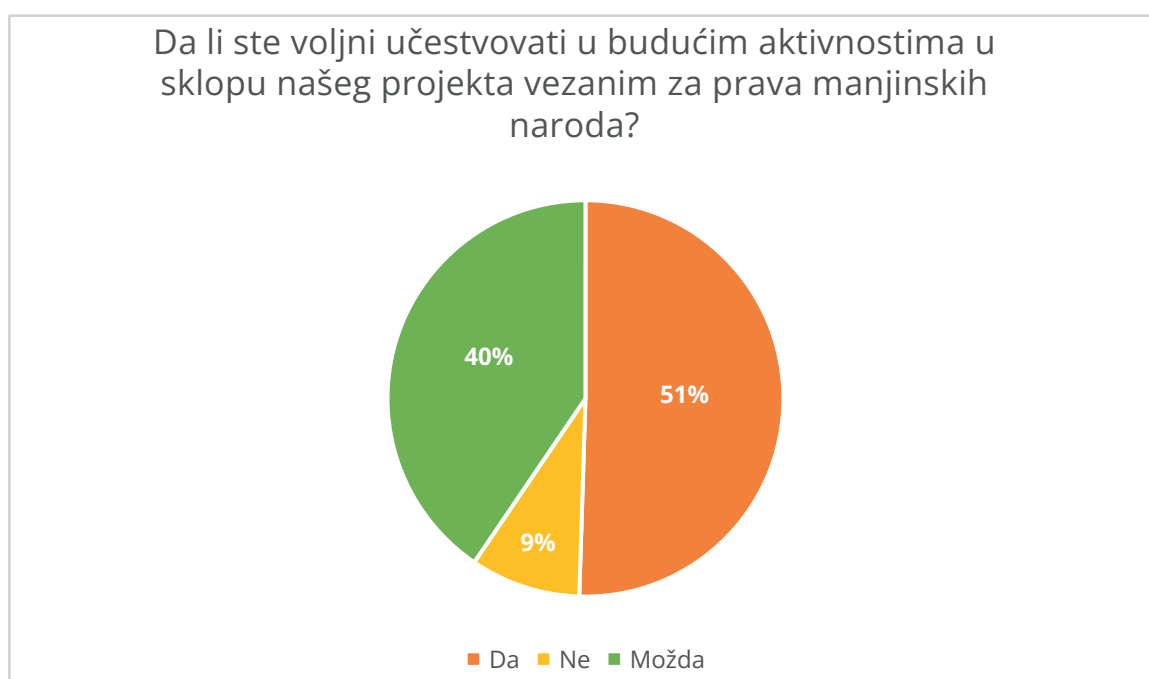
Grafikon 17.

Prema velikoj većini ispitanika (**80,2%**), **bolja edukacija o manjinskim pravima u školama bi doprinijela unapređenju svijesti građana**. Samo 10,8% smatra da to ne bi imalo uticaja, dok je 9% neodlučno po ovom pitanju. Ovaj rezultat jasno potvrđuje postojanje široke društvene podrške za uvođenje ili unapređenje obrazovnih sadržaja koji se bave pravima manjina.



Grafikon 18.

Građani u velikoj mjeri ocjenjuju da medijske kampanje o pravima manjinskih naroda nisu dovoljno uspješne. **Najviše ispitanika je kampanjama dalo ocjenu 2 (38,7%) i 3 (37,8%), što ukazuje na prosječnu ili ispodprosječnu učinkovitost. Dodatnih 16,2% smatra da su te kampanje veoma neuspješne (ocjena 1), dok je samo 6,3% dalo ocjenu 4, a tek 0,9% smatra da su kampanje potpuno uspješne (ocjena 5).** Ovi rezultati pokazuju da medijske kampanje nisu ispunile očekivanja većine građana kada je riječ o podizanju svijesti o pravima manjinskih naroda. Potrebno je osnažiti sadržajnu i vizuelnu kvalitetu kampanja, kao i njihovu dostupnost i vidljivost, kako bi poruke bile jasnije, uticajnije i usmjerene na konkretne društvene promjene.



Grafikon 19.

Rezultati ukazuju na značajnu spremnost građana da se uključe u buduće aktivnosti koje se bave pravima manjinskih naroda. **Više od polovine ispitanika (50,5%) izjavilo je da bi rado učestvovalo, dok 40,5% izražava potencijalnu spremnost kroz odgovor „možda“.** Samo 9% nije zainteresovano za dalji angažman. Ovakvi rezultati ohrabruju i pokazuju da postoji snažan potencijal za mobilizaciju zajednice u cilju promocije i zaštite prava manjina.

Na pitanje „**Koje mjere biste predložili za unapređenje položaja manjinskih naroda u Crnoj Gori?**“, ispitanici najčešće ističu **potrebu za boljom edukacijom, dosljednom primjenom zakona i većom zastupljenošću** manjina. Mnogi ukazuju na značaj **građanskog obrazovanja i edukacije o pravima manjina, kao i na selektivnu primjenu zakona kao ključni problem**, a ne na sam zakonodavni okvir. Često se pominje potreba za strožim sankcionisanjem govora mržnje, posebno na društvenim mrežama. Takođe, traži se ravnopravna zastupljenost manjinskih zajednica u javnim institucijama, medijima i obrazovanju, uz jaču podršku očuvanju jezika, kulture i običaja. Pojedini odgovori ukazuju i na potrebu za afirmativnim mjerama i ekonomskim podrškama, posebno za žene i marginalizovane grupe. Građani prepoznaju važnost obrazovanja, institucionalne podrške i zakonite zaštite kao ključne korake ka unapređenju položaja manjinskih naroda i jačanju društvene jednakosti.

8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Analiza prikupljenih podataka pokazuje da Crna Gora, kao multietnička i multikulturna država, još uvijek nije u potpunosti izgradila institucionalni i društveni okvir koji omogućava punu ravnopravnost svih građana, bez obzira na njihovu etničku, nacionalnu ili kulturnu pripadnost. Istraživanje ukazuje na postojanje snažnog osjećaja nejednakosti i marginalizacije koji prepoznaju pripadnici manjinskih naroda, ali i građani većinskog stanovništva. Uočava se postojanje duboko ukorijenjene percepcije o diskriminatornim praksama u oblastima zapošljavanja, obrazovanja, pristupa javnim funkcijama i vidljivosti u javnom prostoru. Istovremeno, prisutan je značajan stepen neinformisanosti o pravima manjina, zakonodavnom okviru koji ih štiti, kao i o mehanizmima pravne zaštite u slučaju diskriminacije ili kršenja prava.

Pitanje diskriminacije se ističe kao ključna prepreka društvenoj koheziji. Ispitanici jasno prepoznaju da se pripadnici manjinskih zajednica često suočavaju sa nepravednim tretmanom, naročito u procesu zapošljavanja i učešća u odlučivanju. Ovo potvrđuje potrebu za sistemskom intervencijom, koja bi obuhvatila pravnu, institucionalnu i društvenu dimenziju. Posebno zabrinjava činjenica da znatan broj građana ne poznaje svoja prava, niti načine da ih ostvare ili zaštite, što dodatno produbljuje nejednakost i obeshrabruje pripadnike manjina da se aktivno uključe u društveni i politički život.

Odnos prema kulturnom identitetu i tradiciji manjinskih naroda u Crnoj Gori pokazuje da postoji visok nivo deklarativne podrške multikulturalnosti, ali nedovoljno konkretnih institucionalnih mehanizama koji bi omogućili očuvanje, afirmaciju i ravnopravan razvoj kulturnih praksi manjinskih zajednica. Programi koji podržavaju obrazovanje na maternjem jeziku, pristup kulturi i učešće u javnim manifestacijama često su nedovoljno finansirani, slabo koordinisani ili ograničeni u dometu.

Poseban izazov predstavlja ograničeno učešće pripadnika manjina u procesima donošenja odluka. Iako formalni mehanizmi participacije postoje, uključujući predstavnike manjinskih naroda u parlamentu i drugim institucijama, percepcija njihove stvarne moći i uticaja je niska. Ovo ukazuje na potrebu za demokratizacijom odlučivanja na lokalnom i nacionalnom nivou, kroz politike koje omogućavaju inkluzivnije i reprezentativnije procese.

Govoru mržnje i netoleranciji značajno doprinosi i negativan diskurs prisutan u medijima i na društvenim mrežama. Nedostatak odgovornosti u javnom govoru, kao i slaba regulacija sadržaja koji promoviraju stereotipe i predrasude, doprinose održavanju podjela i osjećaju nesigurnosti kod pripadnika manjina.

Da bi Crna Gora uskladila svoju praksu sa evropskim standardima i pokazala stvarnu posvećenost principima ravnopravnosti i poštovanja različitosti, neophodno je sprovesti

sveobuhvatnu reformu politike prema manjinama, zasnovanu na najboljim praksama iz država članica Evropske unije. U tom smislu, predlažu se sljedeće strateške mjere:

1. Institucionalno jačanje mehanizama za zaštitu prava manjina, uključujući specijalizovane organe za nadzor nad primjenom zakona o zabrani diskriminacije, uz osiguranje njihove nezavisnosti, kapaciteta i proaktivnog djelovanja.
2. Edukacija i informisanje građana, putem kampanja, radionica i školskih programa koji bi promovisali vrijednosti međukulturnog dijaloga, prava manjina i borbu protiv govora mržnje. Posebnu pažnju treba posvetiti marginalizovanim grupama i mladima.
3. Uvođenje i jačanje afirmativnih mjera, koje bi omogućile povećanje zastupljenosti manjinskih naroda u javnoj upravi, obrazovnim i kulturnim institucijama, kao i u političkom životu. Ove mjere treba da budu transparentne, vremenski ograničene i povezane sa jasnim ciljevima inkluzije.
4. Razvoj lokalnih politika multikulturalizma, uz osnaživanje opština da kreiraju lokalne akcione planove za integraciju manjina, uz aktivno učešće samih zajednica u planiranju i realizaciji programa.
5. Unapređenje zakonskog okvira i njegove implementacije, posebno u oblastima obrazovanja na maternjem jeziku, finansiranja kulturnih inicijativa manjinskih zajednica i suzbijanja govora mržnje. Potrebna je i snažnija uloga regulatornih tijela, uključujući Agenciju za elektronske medije, u kontroli medijskog sadržaja.
6. Povećanje kapaciteta za monitoring i evaluaciju politika, kroz redovno prikupljanje podataka, javne izvještaje i konsultacije sa organizacijama civilnog društva koje zastupaju manjinske narode.

Primjena ovih mjera u skladu sa evropskim standardima – posebno kroz modele poput onih primijenjenih u Švedskoj, Finskoj ili Belgiji – može doprinijeti stvaranju društva u kojem različitosti nisu prepreka, već resurs. Uvođenje sistemskih rješenja, uz istovremenu edukaciju većinskog stanovništva o značaju uključivosti, jeste ključ za ostvarenje društvene kohezije i evropskih integracija Crne Gore.

U konačnom, prikupljeni podaci jasno ukazuju da položaj manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori zahtijeva odlučnu i stratešku intervenciju, koja nadilazi površne institucionalne odgovore ili deklarativne politike. Nejednak pristup resursima, neadekvatna zastupljenost u političkom i javnom životu, te izražena marginalizacija u svakodnevnim praksama društvene interakcije, ukazuju na potrebu za temeljnim promišljanjem odnosa prema manjinama u Crnoj Gori. Riječ je o izazovu koji se ne tiče samo manjinskih zajednica, već direktno utiče na kvalitet demokratije, vladavinu prava i društvenu stabilnost uopšte. Bez istinske ravnopravnosti i inkluzije, multietnički karakter Crne Gore ostaje formalna kategorija, lišena sadržaja i konkretne primjene.

Izgradnja društva zasnovanog na jednakosti, solidarnosti i uzajamnom poštovanju zahtijeva snažnu političku volju da se postojeći zakonski okvir ne samo očuva, već i dosljedno sprovodi i dalje unapređuje. Potrebno je osigurati da svi oblici diskriminacije, predrasuda i netrpeljivosti naiđu na jasan odgovor institucija, kroz brzu i djelotvornu pravnu zaštitu, ali i kroz kontinuirano obrazovanje i osnaživanje svih građana – kako pripadnika manjina, tako i većinskog stanovništva. Institucionalna reforma treba da obuhvati unapređenje mehanizama participacije, profesionalizaciju manjinskih savjeta, kao i veću ulogu lokalnih samouprava u afirmaciji multikulturalnosti. U tom smislu, iskustva država članica EU, koje su uspješno razvile modele integracije uz očuvanje kulturne posebnosti (poput Belgije, Finske ili Španije), mogu poslužiti kao vrijedan putokaz.

Posebno je važno da se u proces jačanja društvene kohezije uključi i šira javnost, kroz stvaranje društvene klime koja podržava različitosti kao bogatstvo, a ne kao izvor podjela. U tom kontekstu, mediji, obrazovni sistem, kulturne institucije i civilno društvo imaju ključnu ulogu u oblikovanju narativa koji afirmišu vrijednosti pluralizma i međusobnog uvažavanja. Evropske integracije nisu samo institucionalni proces, već i civilizacijski iskorak koji podrazumijeva usvajanje standarda u praksi svakodnevnog života. Samo sinergijom političke odlučnosti, snažnih institucija i podrške građana moguće je izgraditi pravedno društvo u kojem svaki pojedinac, bez obzira na etničku, jezičku ili kulturnu pripadnost, ima jednak prostor za razvoj i doprinos zajednici. U tom pravcu treba ići i Crna Gora, ako želi istinski pripadati evropskom krugu demokratija.

