



MINISTARSTVO PRAVDE
LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA

CEDEM

CENTAR ZA DEMOKRATIJU I LJUDSKA PRAVA

IZVJEŠTAJ

o primjeni pravnih i institucionalnih mehanizama za unapređenje i zaštitu prava pripadnika/pripadnica manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica



Efikasnijim sistemom monitoringa do
bolje primjene normativnih propisa

IZVJEŠTAJ

**o primjeni pravnih i institucionalnih mehanizama za
unapređenje i zaštitu prava pripadnika/pripadnica
manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih
zajednica**

Podgorica, april 2022.

© Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

Izdavač:
Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM
(www.cedem.me)

Za izdavača:
Milena Bešić

Autor:
dr Ilija Vukčević

Grafički dizajn:
Brain Media



Ovaj izvještaj je pripremljen u okviru projekta „Efikasnijim sistemom monitoringa do bolje primjene normativnih propisa“ koji sprovodi Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), a koji je finansiran od strane Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava Vlade Crne Gore.

SADRŽAJ

UVODNA RAZMATRANJA	7
1. METODOLOGIJA	9
2. TEMELJNI PRAVNI AKTI KAO OSNOV ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA	11
2.1. Međunarodni dokumenti	11
2.2. Nacionalni pravni okvir	16
2.2.1. Ustav Crne Gore	16
2.2.2. Zakonodavstvo	20
2.2.3. Podzakonski akti	25
2.2.2.4. Strategija manjinske politike 2019-2023	29
3. INSTITUCIONALNI OKVIR	30
3.1. Nacionalni savjeti	30
3.2. Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava	33
3.3. Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina	33
4. ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA	35
4.1. Izvještaji o radu za 2019-2020. godinu	35
4.2. Pritužba Broj: 01-133/21 Podgorica, 16. mart 2022. godine	38
5. USTAVNI SUD CRNE GORE	42
5.1. Ustavne žalbe	42
5.2. Ocjena ustavnosti opštih pravnih akata	45
5.3. Izborne žalbe	49
6. STATISTIČKI PODACI	52
7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	55
8. Bibliografija	61
9. Literatura	62

UVODNA RAZMATRANJA



Zaštita prava pripadnika/pripadnica manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica predstavlja sastavni dio zaštite ljudskih prava, kroz koji se manifestuje stepen poštovanja prava manjinskih naroda i zajednica i očuvanja njihovog identiteta, a samim tim i stepen razvijenosti demokratije u jednoj državi. Pozitivne obaveze države u ovoj oblasti se odnose na podršku u ostvarivanju ili zaštiti ljudskih prava, pri čemu mogu postojati određene pozitivne mjere kako bi se određeno pravo u potpunosti ostvarilo i imalo pun efekat, dok negativne obaveze u osnovi zahtijevaju od države da se ne miješa u vršenje ovih prava.

Crna Gora ustavno definisana kao građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde koja teži članstvu u Evropskoj uniji. Postojeći pravni okvir za zaštitu manjinskih prava je u velikoj mjeri usaglašen sa relevantnim međunarodnim dokumentima; uloženi su naponi na planu jačanja kapaciteta institucija koje su nadležne za zaštitu manjinskih prava; unaprijeđeni su mehanizmi podrške i finansiranja savjeta i udruženja manjinskih naroda i nacionalnih zajednica.

Međutim, pitanje primjene zakonskih i podzakonskih akata, kao i postojećih institucionalnih mehanizama za zaštitu ovih prava i dalje je ograničeno, što je prepoznato i u izvještajima Evropske komisije za Crnu Goru. U izvještaju za 2021. godinu (Temeljna prava) se eksplicitno navodi da se „**nedovoljno implementiraju podzakonska akta i institucionalni**

mehanizmi za promovisanje i očuvanje prava lica koja pripadaju manjinama. Pravni okvir za manjinske savjete i dalje treba da se revidira, te da se riješe izazovi koji se odnose na praćenje i evaluaciju distribucije finansijskih sredstava od strane Fonda za zaštitu i ostvarivanje prava manjina a ostaje da se obezbijedi ravnopravna zastupljenost svih manjina u Skupštini.“

Evropska komisija ukazuje i na zabrinjavajući trend govora mržnje i diskriminacije nacionalnih manjina¹ i podsjeća da treba dati **veću odgovornost lokalnom nivou za efikasnu primjenu politike zabrane diskriminacije i multi-etničke politike.**²

S navedenim u vezi, osnovne preporuke Evropske komisije se fokusiraju upravo na jačanje institucija za ljudska prava, te povećanje stepena primjene međunarodnih i evropskih standarda u oblasti ljudskih prava i ostvarivanje djelotvornijeg pristupa pravosudnim organima. Preduslov za to jeste upravo analiza/praćenje primjene važećih zakonskih/podzakonskih akata odnosno uredbi, odluka i pravilnika u oblasti zaštite i unapređenja prava manjina, kao i analiza dostupnosti institucionalnih mehanizama za zaštitu, ostvarivanje i unapređenje prava manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori.

¹ Rezultati istraživanja CEDEM-a iz 2017. godine ukazuju na viši stepen percepcije prisutnosti diskriminacije, kao i na trend rasta etničke distance, u odnosu na nivo iz 2010. godine, <https://www.cedem.me/istrazivanje/>.

² Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2021. godinu, str. 38, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/0aef2dec-5785-497d-8dba-527932a124c>

METODOLOGIJA



CEDEM u kontinuitetu prati i analizira stepen poštovanja prava pripadnika/pripadnica manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i time nastoji da doprinese jačanju institucionalne i društvene kontrole ostvarivanja ljudskih prava. Predmetni izvještaj je nastao u okviru projekta „**Efikasnijim sistemom monitoringa do bolje primjene normativnih propisa,**” sa ciljem proaktivnog praćenja sprovođenja međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih prava i predlaganja preporuka za buduće djelovanje, kako u sferi normativnog, tako i u društvenoj praksi.³

Izvještaj obuhvata ključne pravne akte koji se tiču uređenja položaja nacionalnih manjina, a koji predstavljaju referentni pravni okvir za sprovođenje navedenog istraživanja. U izradi izvještaja su korišćene sljedeće metode: a) analiza pravnog okvira za zaštitu prava manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, uz osvrt na međunarodnopravna dokumenta; b) dokumentaciona analiza izvještaja relevantnih institucija, tzv. meta analiza koja je kombinovala i sintetizovala različite međusobno nezavisne studije i izvještaje; c) intervjui sa predstavnicima Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Ustavnog suda Crne Gore.

³ *Manual on Human Rights Monitoring: Chapter 13: Human Rights Reporting.* str.4. Dostupno na: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHRIntro-12pp.pdf>

Metodološki ciljevi su prilagođeni obimu dostupnih podataka u relevantnim oblastima, a u odnosu na autentičnu političku reprezentaciju, zastupljenost u državnim i organima lokalne samouprave i organima čiji je osnivač država, odnosno lokalna samouprava, kao i u odnosu na institucionalno organizovanje nacionalnih savjeta i drugih tijela, sa ciljem neposredne/posredne zaštite manjinskih prava.

Metodološka ograničenja

Imajući u vidu mogućnosti praćenja manjinskih prava i sloboda od strane nevladinih organizacija, kao i dostupnost statističkih podataka u ovoj oblasti (**za više detalja pogledati i odjeljak 6.1. Ustavne žalbe**) izvještaj ne pruža detaljnu analizu poštovanja procesnih prava (upotreba jezika i pisma u postupcima pred sudskim i drugim organima u područjima sa značajnim učešćem manjina u ukupnom stanovništvu).

Takođe, imajući u vidu teškoće u pogledu praćenja posebnih identitetskih obilježja (nacionalni simboli, jezik i pismo, toponimske odrednice), kao i izdavanja službenih isprava na sopstvenom jeziku i pismu, teško je sa sigurnošću tvrditi kako u praksi funkcioniše zaštita ovih prava. Kako bi se pratile promjene u praksi ostvarivanja kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina na lokalnom nivou, neophodno je da se budućim projektima predvide **monitoring posjete na većem uzorku** kako u multietničkim sredinama, tako i u onim u kojim pripadnici nacionalnih manjina i manjinskih nacionalnih zajednica nisu dio većinskog stanovništva (kako bi se, recimo, ispitalo poučavanje pripadnika nacionalnih manjina o mogućem upisu podataka o ličnom imenu u lične karte na jeziku i pismu nacionalne manjine). Usljed navedenih metodoloških ograničenja, Izvještaj ne sadrži podatke o konkretnim slučajevima kršenja ljudskih prava.

TEMELJNI PRAVNI AKTI KAO OSNOV ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA

2

Pravne izvore u oblasti ostvarivanja i zaštite manjinskih prava moguće je pronaći kako na međunarodnom,⁴ tako i na nacionalnom nivou. Bitno je napomenuti da međunarodno pravo ostavlja državama potpunu slobodu odlučivanja u pogledu načina na koji će ispuniti svoje međunarodne obaveze; države su međunarodno odgovorne samo za krajnji rezultat implementacije međunarodnog prava unutar svojih pravnih sistema.

2.1. Međunarodni dokumenti

Kao što ustaljena praksa Ustavnog suda Crne Gore kaže, međunarodno pravo u oblasti zaštite manjinskih prava i sloboda, **ne sadrži eksplicitnu definiciju pojma manjine, niti još uvijek ima važećeg međunarodnog dokumenta kojim je određena njegova sadržina.** Za potrebe ovog Izvještaja se koristi sljedeća odrednica po kojoj su manjine „oni kolektiviteti

⁴ Nabranjanje svih izvora, kao i njihovih najvažnijih odredaba bi mogao biti predmet praktično jednog zasebnog projekta, te stoga na ovom mjestu će biti pobrojani samo oni najvažniji.

koji su brojčano u manjini, a od ostalog stanovništva se razlikuju po svojim posebnim obilježjima, kao što su jezik, nacionalna ili etnička pripadnost ili porijeklo, vjeroispovjest i slične osobenosti.⁵

Na osnovu relevantnih međunarodnih izvora, prava pripadnika/pripadnica manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica se mogu sistematizovati na slijedeći način: 1. pravo na opstanak, 2. pravo na identitet, 3. pravo na jednakost i nediskriminaciju, 4. pravo na upotrebu maternjeg jezika, 5. posebna prava u domenu školstva, 6. pravo na njegovanje sopstvene kulture i tradicije, 7. pravo na djelotvorno učesće u životu zajednice, 8. pravo na međunarodne kontakte i saradnju i 9. pravo na efikasnu zaštitu zajamčenih prava.

Mehanizmi za poštovanje navedenih prava obuhvataju: a) izvještaje država ugovornica o stepenu i načinu ostvarivanja obaveza u pogledu zaštite manjina, koji se dostavljaju posebnim međunarodnim nadzornim tijelima koji mogu utvrditi kršenje ljudskih prava; b) izvještaji koje podnose specijalizovane nevladine organizacije, a koji prate zvanične izvještaje država (**izvještaji iz sjenke**); c) sporovi pred međunarodnim sudovima; d) predstavke pojedinaca i grupa pred nadležnim međunarodnim tijelom;⁶ e) pravno - politički i drugi mehanizmi putem koji se provjerava stanje ljudskih prava u određenoj zemlji i vrši politički i drugi pritisak na tu zemlju, putem ograničavanja članskih prava u međunarodnim organizacijama i slično.⁷

5 Prema: Krivokapic Dr Boris, Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN, Ministarstvo SCG za ljudska i manjinska prava, Institut za uporedno pravo, Službeni list SCG, Beograd, 2004, str. 186.

6 Na primjer, postupak po predstavkama pojedinaca predviđen Fakultativnim protokolom uz Pakt o građanskim pravima i slobodama ili postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava.

7 Elementi dobre prakse identifikovani tokom realizacije zajedničkog projekta EU/SE "Unaprijeđenje ljudskih prava i zaštite manjina u Jugoistočnoj Evropi", Savjet Evrope, 2016.

Za potrebe ovog Izvještaja, navedene su konkretne odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda («Službeni list SCG-Međunarodni ugovori», br. 9/03. i 5/05):⁸

„Član 9.

Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti

Svako ima pravo na slobodu misli, savjesti i vjere: ovo pravo uključuje slobodu da promijeni vjeru ili uvjerenje i slobodu, sam ili zajedno sa drugima i javno ili privatno, da manifestuje svoju vjeru ili uvjerenje, obredom, propovijedanjem i vršenjem vjerskih dužnosti i rituala.

Sloboda ispovedanja vjere ili ubjeđenja može biti podvrgnuta samo onim ograničenjima koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu javne bezbednosti, radi zaštite javnog reda, zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.”

Član 1. Protokola br. 12. uz Konvenciju:

“Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.”

Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.”

U Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina (“Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 6/98) navodi se sljedeće:

⁸ Evropska konvencija o ljudskim pravima pruža indirektnu zaštitu manjinskih prava, ukazivanjem na kršenje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8), prava na slobodu izražavanja (član 10), te prava na slobodu okupljanja i udruživanja (član 11). Takođe, članom 14 se zabranjuje diskriminacija na osnovu veze sa nekom nacionalnom manjinom u uživanju prava i sloboda garantovanih Konvencijom.

“Član 4.

Ugovornice se obavezuju da zajamče pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnosti pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu zabraniće se svaka diskriminacija na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini.

Ugovornice se obavezuju da usvoje, gdje je to potrebno, odgovarajuće mjere za unapređenje, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života, pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini. U tom pogledu će voditi računa o posebnim uslovima pripadnika nacionalnih manjina.

Član 5.

Strane ugovornice se obavezuju da stvaraju potrebne uslove kako bi pripadnici nacionalnih manjina očuvali i razvijali svoju kulturu i sačuvali neophodne elemente svog identiteta, naime religiju, jezik, tradiciju i kulturno nasljeđe.

Bez štete po mjere preduzete u skladu sa njihovom opštom politikom integracije, strane ugovornice će se uzdržati od politike ili prakse koje imaju za cilj asimilaciju pripadnika nacionalnih manjina protiv njihove volje i štitiće ta lica od svake akcije usmjerene ka takvoj asimilaciji.”

Evropska povelje o regionalnim i manjinskim jezicima ("Sl. list SCG - Medjunarodni ugovori, br. 18/05) pruža definiciju regionalnih ili manjinskih jezika:⁹

⁹ Zakonom o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, Cma Gora je odredila da se ista odnosi na primjenu albanskog i romskog jezika.

Član 1

Definicija

Za potrebe ove povelje:

a) "regionalni ili manjinski jezici" su jezici koji:

(i) su tradicionalno u upotrebi na određenoj teritoriji jedne države od strane državljana te države koji čine brojčano manju grupu od ostatka stanovništva te države i koji su (ii) različiti od zvaničnog jezika te države, što ne uključuje dijalekte zvaničnog jezika te države ili jezike radnika migranata;

b) "teritorija u kojoj su regionalni ili manjinski jezici u upotrebi" označava geografsku oblast u kojoj su pomenuti jezici sredstvo izražavanja određenog broja ljudi, čime se opravdavaju različite mjere zaštite i unaprjeđenja predviđene ovom poveljom;

c) "neteritorijalni jezici" su oni jezici koje koriste državljanima države članice koji se razlikuju od jezika koji su u upotrebi kod ostalog stanovništva države ali koji, iako se tradicionalno koriste na teritoriji te države, ne mogu da budu poistovećeni sa nekom njenom konkretnom teritorijom.

Član 2

Obaveze

Svaka država preuzima obavezu da primijeni odredbe drugog dijela na sve regionalne ili manjinske jezike koji se govore na njenoj teritoriji i koji su u skladu sa definicijom sadržanom u članu 1.

Po pitanju svakog od jezika koji je preciziran u vreme ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja u skladu sa članom 3, svaka država članica preuzima obavezu da primijeni najmanje 35 stavova i podstavova odabranih među odredbama trećeg

dijela Povelje, uključujući najmanje tri koji treba da budu odabrani u članovima 8. i 12. i po jedan iz članova 9, 18, 11. i 13.”¹⁰

2.2. Nacionalni pravni okvir

Kada je riječ o pravnom okviru zaštite manjinskih prava u Crnoj Gori, ista je normirana na dva zasebna, ali u suštini povezana i uslovljena nivoa – Ustav, zakoni i podzakonska akta.

2.2.1. Ustav Crne Gore

Ustav Crne Gore garantuje pripadnicima nacionalnih manjina individualna i kolektivna prava. Ostvarivanjem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina neposredno ili preko svojih predstavnika učestvuju u procesu odlučivanja ili odlučuju o pitanjima koja se odnose na njihov položaj i prava. Nacionalnim manjinama se garantuje pravo na samoupravu u oblasti kulture, te u tom smislu mogu osnivati nacionalne savjete, kao i posebne kulturne ustanove, koje su samostalne u svom radu, dok država može učestvovati u njihovom finansiranju.

Među načelnim odredbama o ljudskim i manjinskim pravima je i **opšta ustavna norma o zabrani diskriminacije**, čiji smisao je u tome da se stvore osnovne pretpostavke da se sva ljudska prava garantovana Ustavom ostvaruju pod jednakim uslovima. Osim toga, Cma Gora je odredbom člana 9 Ustava, utvrdila da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, te da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva.

¹⁰ Cma Gora je 2016. godine izradila **Četvrti izveštaj o sprovođenju Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima**, dok je u septembru 2017. godine Komitet eksperata dostavio preporuke za efikasnije sprovođenje preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope u vezi sa Poveljom u odnosu na Cmu Goru.

Član 8 stav 1

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 13 st. 1 i 3

Službeni jezik u Crnoj Gori je crnogorski jezik.

Ćirilično i latinično pismo su ravnopravni.

U službenoj upotrebi su i srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik.

Član 16 tač. 1 i 2

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju: način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i način ostvarivanja posebnih manjinskih prava.

član 17 st. 1 i 2

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

5. POSEBNA - MANJINSKA PRAVA

Zaštita identiteta

član 79

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.

Član 80

Zabranjena je nasilna asimilacija pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Država je dužna da zaštiti pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od svih oblika nasilne asimilacije.”

2.2.2. Zakonodavstvo

Zakon o manjinskim pravima i slobodama uređuje način obezbjeđivanja i ostvarivanja prava po osnovu nacionalne pripadnosti, u skladu sa međunarodnim aktima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava.¹¹

Zakonom je usvojen **otvoren pristup definisanja manjinskih identiteta** koji se uopšteno mogu podvesti pod pojam nacionalne manjine, a prema kojem manjinski narod i manjinsku nacionalnu zajednicu čini „*svaka grupa državljana Crne Gore, broјčano 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.*“

Zakon o manjinskim pravima i slobodama („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 31/06 i „Službeni list Crne Gore“ br. 38/07, 2/11 i 31/17):

Član 5.

Manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama i njihovim pripadnicima, pored prava predviđenih opšte prihvaćenim međunarodnim pravilima i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, ovim zakonom obezbjeđuje se puno uživanje prava koja ne mogu biti manja od dostignutih, pod jednakim uslovima u cilju obezbjeđivanja njihove stvarne jednakosti sa ostalim državljanima.

II. PRAVA I SLOBODE MANJINSKIH NARODA I DRUGIH MANJINSKIH NACIONALNIH ZAJEDNICA I NJIHOVIH PRIPADNIKA

¹¹ Odredbe o zaštiti manjinskih prava i zabrani diskriminacije manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica je moguće naći u više zakonskih tekstova. Ovdje su navedeni samo neki od najvažnijih u kontekstu cjelokupnog pravnog okvira u Crnoj Gori.

Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice i njihovi pripadnici imaju pravo izražavanja, čuvanja, razvijanja, prenošenja i javnog ispoljavanja nacionalnog, etničkog, kulturnog, vjerskog i jezičkog identiteta, kao dijela njihove tradicije.

Član 22.a

Autentična zastupljenost manjinskog naroda čiji je jezik u službenoj upotrebi u Crnoj Gori i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima oni čine značajan dio stanovništva obezbjeđuje se shodno principu afirmativne akcije, u skladu sa izbornim zakonodavstvom."

Zakon o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02, 46/02 i 48/06 i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11, 14/14, 47/2014 – odluka US, 12/2016 – odluka US, 60/2017 – odluka US, 10/2018 – odluka US i 109/2020 – odluka US) navodi sljedeće:

“Naziv, utvrđivanje i proglašenje izborne liste

Član 43. st. 1., 2. i 3.

(1) 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.

(2) Izuzetno od stava 1. ovog člana, za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu

zajednicu, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 150 birača, odnosno za izbor poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 1.000 birača, a koriste pravo iz člana 94. stav 2. ovog zakona. U opštinama u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vrijedio jednako ili manje od 150 glasova, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži onaj broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova koliko je na prethodnim izborima za odnosnu skupštinu opštine vrijedio jedan odbornički mandat.

(3) Izborna lista 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 utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

Raspodijela mandata

Član 94. st. 1. i 2.

U raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici.

Izuzetno od stava 1 ovog člana:

1) izborne liste za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izbornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispuni uslov iz stava 1 ovog člana, 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;

2) u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispuni uslove iz stava 1 ovog člana i tačke 1 ovog stava, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat;

3) izborne liste za izbor odbornika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izbornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispuni uslov iz stava 1 ovog člana, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno, sa dobijenim brojem važećih glasova.

Zakonom o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola¹² se uređuje pravo na slobodan izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola, pripadnika/ca manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Shodno članu 7 navedenog Zakona zastava se može isticati prilikom političkih, naučnih, kulturno-umjetničkih i sportskih skupova u organizaciji savjeta, udruženja, političkih partija i fizičkih lica, ali ova materijalno-pravna odredba nije praćena kaznenom odredbom za suprotno postupanje od ovoga. Od šest nacionalnih savjeta manjinskih naroda, tri je do sada iskoristilo svoje zakonsko pravo da odrede svoje nacionalne simbole i svoj nacionalni praznik.

Zakonom o lokalnoj samoupravi¹³ se uređuje vršenje poslova lokalne samouprave od strane građana i organa lokalne samouprave. U vršenju poslova lokalne samouprave obezbjeđuju jednaku zaštitu prava i na zakonu zasnovanih

¹² ("Službeni list Crne Gore", br. 003/20 od 23.01.2020)

¹³ ("Službeni list Crne Gore", br. 2/2018, 34/2019 i 38/2020)

interesa lokalnog stanovništva, pravnih lica i drugih subjekata, u skladu sa zakonom.

Član 11.

Opština obezbjeđuje uslove za zaštitu i unapređenje manjinskih prava i rodne ravnopravnosti, u skladu sa Ustavom, zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Član 95

Lokalni službenik, odnosno namještenik ne smije u obavljanju poslova vršiti diskriminaciju građana po osnovu: rase, boje kože, nacionalne pripadnosti, društvenog ili etničkog porijekla, veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezika, vjere ili uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, pola, promjene pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika, zdravstvenog stanja, invaliditeta, starosne dobi, imovnog stanja, bračnog ili porodičnog stanja, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji, sindikalnoj ili drugoj organizaciji, kao i po osnovu drugih ličnih svojstava.

Crnogorsko zakonodavstvo poznaje i još jedan dodatni mehanizam za zaštitu manjina koji podrazumijeva uključivanje u krivično zakonodavstvo odgovarajućih krivičnih djela izvršenih na etničkoj, nacionalnoj, vjerskoj i sličnoj osnovi. Krivični Zakonik Crne Gore¹⁴ inkriminiše svako kršenje jednakosti građana na osnovu njihove nacionalne pripadnosti ili pripadnosti etničkoj grupi, rasi ili vjeri ili odsutnosti takve pripadnosti, političkog ili drugog mišljenja, pola, jezika, obrazovanja, socijalnog statusa, socijalnog porijekla ili drugog ličnog svojstva, i to:

- Povreda prava upotrebe jezika i pisma - član 158
- Povreda ravnopravnosti - član 159

14 ("Sl. list RCG", br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i "Sl. list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020)

- Povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti - član 160
- Povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda – član 161
- Povreda ugleda naroda, manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica -
- član 199
- Izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje - član 370
- Rasna i druga diskriminacija- član 443.

2.2.3. Podzakonski akti

Shodno odredbama Zakona o manjinskim pravima i slobodama, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava¹⁵ je izradilo Pravila za izbor članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice.¹⁶ Ovaj dokument je objavljen u Službenom listu Crne Gore (broj 01-023-1714/17) od 20. 09. 2017. godine:

Članovi savjeta

Član 2

Savjet čine članovi po funkciji, u smislu člana 33 stav 5 Zakona o manjinskim pravima i slobodama (u daljem tekstu: članovi po funkciji), i članovi izabrani na elektorskoj skupštini manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Način utvrđivanja broja članova savjeta

¹⁵ Naziv ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa u prethodnom, 41. mandatu Vlade Crne Gore.

¹⁶ Ne postoji jedinstven model izbora članova savjeta predstavnika manjina u regionu, niti je takav konsenzus postignut na nivou zemalja članica Savjeta Evrope.

Član 3

Članovi savjeta po funkciji čine najviše polovinu ukupnog broja članova savjeta. Ukupan broj članova savjeta ne može biti veći od dvostrukog broja članova po funkciji, osim ako je taj broj manji od minimuma iz člana 33 stav 4 Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

Poziv za učešće na elektorskoj skupštini

Član 6

Poziv za prijavljivanje pripadnika manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice za učešće na elektorskoj skupštini za izbor članova savjeta, savjet objavljuje u medijima.

Elektori

Član 7

Pravo da bude elektor ima svaki punoljetni građanin koji se izjašnjava kao pripadnik odnosno manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice i njegovu kandidaturu svojim potpisom podržava:

1) 30 pripadnika manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice kojoj pripada, sa biračkim pravom, ako taj manjinski narod ili druga manjinska nacionalna zajednica u ukupnom stanovništvu ne prelazi 3%, shodno rezultatima posljednjeg popisa stanovništva;

2) 60 pripadnika manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice kojoj pripada, sa biračkim pravom, ako taj manjinski narod ili druga manjinska nacionalna zajednica u ukupnom stanovništvu čini od 3% do 6%, shodno rezultatima posljednjeg popisa stanovništva;

3) 100 pripadnika manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice kojoj pripada, sa biračkim pravom, ako taj manjinski narod ili druga manjinska nacionalna zajednica u ukupnom stanovništvu prelazi 6%, shodno rezultatima posljednjeg popisa stanovništva;

Pripadnik odnosnog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice može popunjavanjem i potpisivanjem obrasca da podrži samo jednog elektora

Kandidatura

Član 15

Pravo izbora za člana savjeta ima svaki član elektorske skupštine koji svoju kandidaturu dostavi verifikacionoj komisiji, koju elektorska skupština bira na početku svog zasijedanja.

Verifikaciona komisija sačinjava listu kandidata za članove savjeta. Redosljed kandidata na listi utvrđuje se po abecednom ili azbučnom redu prezimena kandidata.

Shodno članu 36i stav 9 Zakona o manjinskim pravima i slobodama, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava donijelo je i Pravilnik o kriterijumima za vrijednovanje i raspodjelu sredstava za finansiranje i sufinansiranje projekata iz sredstava Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava:

Predmet

Član 1

Ovim pravilnikom propisuju se način vrednovanja projekata prema kriterijumima za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata za podršku aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih

nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta, izgled i sadržaj obrasca na kojem se podnosi projekat i obrasca na kojem se vrši vrednovanje projekata, kao i potrebna dokumentacija kojom se dokazuje ispunjenost propisanih kriterijuma i uslova za učešće na javnom konkursu za raspodjelu sredstava (u daljem tekstu: javni konkurs).

- Na osnovu člana 10 Uredbe o Vladi Crne Gore (Službeni list CG, br. 80/08, 14/17 i 28/18), Vlada Crne Gore je 24. septembra dala saglasnost na Odluku o etalonu grba, zastave i notnom zapisu himne pripadnika albanskog, hrvatskog i romskog naroda u Crnoj Gori i na Odluku o utvrđivanju Dana nacionalnog praznika pripadnika albanskog, hrvatskog i romskog naroda u Crnoj Gori.
- Nacionalni savjet Albanaca u Crnoj Gori je odlučio da pripadnici albanskog naroda u Crnoj Gori mogu upotrebljavati albansku nacionalnu zastavu – crnog dvoglavog orla na crvenoj podlozi, kao grb – crnog dvoglavog orla iznad kojeg je Skenderbegov šljem, na crvenom štitu sa žutim obrubom i kao himnu pjesmu „Rreth flamurit të përbashkuar“ („Oko objedinjene zastave“), dok za Dan nacionalnog praznika pripadnika albanskog u Crnoj Gori određen je 28. novembar – Dan nacionalne zastave.
- Hrvatsko nacionalno vijeće u Crnoj Gori odlučio je da pripadnici hrvatskog naroda u Crnoj Gori mogu upotrebljavati zastavu i grb Republike Hrvatske, te hrvatsku himnu („Lijepa naša domovino“). Za Dan nacionalnog praznika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori utvrdilo je 13. januar – dan prenosa mošti Svetog Tripuna u Kotor (Karike).
- Romski savjet u Crnoj Gori odlučio je da pripadnici romske zajednice mogu upotrebljavati plavo-zelenu

romsku zastavu sa romskim točkom, a kao himnu pjesmu Đelem, đelem ("Išao sam, išao"), koje je prihvatio Svjetski kongres Roma 1971. godine, da kao grb koristi crveni točak. Za Dan nacionalnog praznika Roma u Crnoj Gori utvrđen je 8. april – Svjetski dan Roma, proglašen na Svjetskom kongresu Roma 1971. godine.

2.2.2.4. Strategija manjinske politike 2019-2023¹⁷

Sa ciljem očuvanja multikulturalnog bogatstva i daljeg unaprijeđenja uslova života manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, Vlada Crne Gore je na 128. sjednici od 04.07.2019. godine, donijela **Strategiju manjinske politike 2019 - 2023**,¹⁸ sa pratećim Akcionim planom za 2019 - 2020 godinu. Strategija se odnosi na pet ključnih oblasti: 1. Obrazovanje 2. Zapošljavanje 3. Kultura i identitet 4. Politička participacija 5. Specifične mjere.

Strategija predviđa različite mehanizme evaluacije koji uključuju izvještavanje, statistička istraživanja i evidencije, empirijska istraživanja, normativno-pravni aspekt usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima, komparativnu analizu stanja u odnosu na početnu fazu implementacije, učešće stručne javnosti u ocjeni realizovanih mjera, itd.

¹⁷[http://www.minmanj.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=383272&rType=2&file=Strategija%20manjinske%20politike%202019-2023%20\(pdf\).pdf](http://www.minmanj.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=383272&rType=2&file=Strategija%20manjinske%20politike%202019-2023%20(pdf).pdf)

¹⁸ Prema članu 7 Zakona o manjinskim pravima i slobodama, Strategija manjinske politike predstavlja planski akt kojim Vlada Crne Gore definiše mjere za sprovođenje ovog zakona i unaprijeđivanja uslova života manjina, unaprijeđivanje mjera i aktivnosti, kao i što veću integraciju manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u crnogorsko društvo.

3 INSTITUCIONALNI OKVIR

U Crnoj Gori se ostvarivanjem, zaštitom i unapređenjem prava i položaja manjina bavi nekoliko veoma značajnih institucija, kao što su: Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Odbor za ljudska prava i slobode (osnovan kao stalno radno tijelo u Skupštini Crne Gore), Zaštitnik ljudskih prava i sloboda koji djeluje kao samostalna i nezavisna institucija, savjeti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina (CEKUM).

U ovom dijelu će biti analizirane norme pravnog sistema koje se odnose na nacionalne savjete, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava i CEKUM, dok je, zbog važnosti ove institucije u sistemu, dio koji se odnosi na Zaštitnika ljudskih prava i sloboda posebno predstavljen u ovom Izvještaju.

3.1. Nacionalni savjeti

Značajnu ulogu u ostvarivanju prava nacionalnih manjina na službenu upotrebu jezika i pisma imaju nacionalni savjeti, čije je osnivanje, finansiranje i djelovanje uređeno Ustavom i zakonom.

Ustav Crne Gore, članom 79 jemči pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica prava i

slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, između ostalog i pravo na osnivanje Savjeta za zaštitu i unaprjeđenje posebnih prava (stav 1, tačka 13). Manjinski narod ili druga manjinska nacionalna zajednica i njihovi pripadnici, u cilju očuvanja svog ukupnog nacionalnog identiteta i unaprjeđenja svojih sloboda i prava, mogu osnovati savjet tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Manjinski narod ili druga manjinska nacionalna zajednica može osnovati samo jedan savjet. Savjet manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice se bira na period od četiri godine.

Zakon o manjinskim pravima i slobodama propisuje da se sredstva za finansiranje savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice obezbjeđuju u Budžetu Crne Gore, u iznosu od najmanje 0,05% tekućeg budžeta, što je na godišnjem nivou iznosilo 100.000 eura Savjetu, odnosno 8.333.33 mjesečno.

U pravnom sistemu Crne Gore trenutno egzistira šest (6) nacionalnih savjeta:

- Na osnovu člana 34 Zakona o manjinskim pravima i slobodama i Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije savjeta, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je Rješenjem broj 01- 023-1114/17-20 od 20.06.2018. godine, u Evidenciju savjeta upisalo **Nacionalni savjet Albanaca u Crnoj Gori.**
- Na osnovu člana 34 Zakona o manjinskim pravima i slobodama (Službeni list Republike Crne Gore,, br. 031/06, 051/06, 038/07, „Službeni list Crne Gore,, br. 002/11,008/11 i 031/17 i Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije savjeta (Službeni list Crne Gore,, br 37/08 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je Rješenjem broj 01-023-201/18-2 od 26.02.2018. godine, u Evidenciju savjeta pod rednim brojem 17 upisalo **Srpski nacionalni savjet Crne Gore.**
- Na osnovu člana 34 Zakona o manjinskim pravima i

slobodama („Službeni list Republike Crne Gore,, br. 031/06, 051/06, 038/07, „Službeni list Crne Gore,, br. 002/11,008/11 i 031/17 i Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije savjeta (Službeni list Crne Gore,, br 37/08 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je Rješenjem broj 01-023-920/17-2 od 06.09.2017. godine, u Evidenciju savjeta pod rednim brojem 14 upisalo **Romski savjet**.

- Na osnovu člana 34 Zakona o manjinskim pravima i slobodama (Službeni list Crne Gore, br. 031/06, 051/06, 038/07, „Službeni list Crne Gore,, br. 002/11,008/11 i 031/17 i Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije savjeta, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je Rješenjem broj 01-023-578/17-13 od 06.09.2017. godine, u Evidenciju savjeta pod rednim brojem 13 upisalo **Hrvatski savjet u Crnoj Gori**.
- Na osnovu člana 34 Zakona o manjinskim pravima i slobodama (Službeni list Republike Crne Gore,, br. 031/06, 051/06, 038/07, „Službeni list Crne Gore,, br. 002/11,008/11 i 031/17 i Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije savjeta (Službeni list Crne Gore,, br 37/08 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je Rješenjem broj 01-023-697/17-20 od 27.09.2017. godine, u Evidenciju savjeta pod rednim brojem 15 upisalo **Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori**.
- Na osnovu člana 34 Zakona o manjinskim pravima i slobodama (Službeni list Republike Crne Gore, br. 031/06, 051/06, 038/07, „Službeni list Crne Gore,, br. 002/11,008/11 i 031/17 i Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije savjeta(Službeni list Crne Gore,, br 37/08 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je Rješenjem broj 01-023-1135/17-06 od 12.12.2017. godine, u Evidenciju savjeta pod rednim brojem 16 upisan je **Savjet Muslimanskog naroda u Crnoj Gori**.

3.2. Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava

Skupština Crne Gore je 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, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta, osnovala Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore (u daljem tekstu: Fond). U skladu sa Zakonom o manjinskim pravima i slobodama, Fond objavljuje javne konkurse 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, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.

Shodno članu 36, stav 9 Zakona o manjinskim pravima i slobodama, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je donijelo Pravilnik o kriterijumima za vrijednovanje i raspodjelu sredstava za finansiranje i sufinansiranje projekata iz sredstava Fonda kojim se propisuje način vrjednovanja projekata prema kriterijumima za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata za podršku aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Odlukom Upravnog odbora Fonda (03.02.2020. godine), raspisan je Javni konkurs za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata za podršku aktivnostima iz člana 36 stav 1 Zakona o manjinskim pravima i slobodama za 2020. Godinu pristiglo je ukupno 348 projektnih prijava, od kojih je 264 ispunilo uslove, dok 84 nije ispunilo uslove Javnog konkursa.

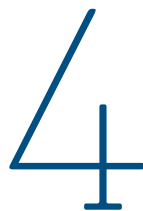
3.3. Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina

Vlada Crne Gore je osnovala Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina sa ciljem unapređenja manjinskih prava u oblasti kulture i radi afirmacije multikulturalizma kao jedne od temeljnih vrijednosti savremene Crne Gore. Promovisanje, podsticanje, čuvanje i razvoj kulture manjina, Centar

realizuje kroz organizovanje raznih manifestacija, okruglih stolova, radionica, prezentacija i slično. Shodno osnovnim obavezama Centra, u središte njegovih programskih aktivnosti su stavljene kulturne aktivnosti manjinskih nacionalnih zajednica kao integralni dio kulturne baštine Crne Gore.

Programske aktivnosti preovladavajuće su se odnosile na promociju, zaštitu i unapređenje kulturnog stvaralaštva manjinskih naroda u Crnoj Gori, a sa ciljem podizanja svijesti o vrijednosti i značaju zaštite prava na kulturni identitet, prava na učešće u kulturnom životu, kao i prava na kulturno naslijeđe, kao djelove opštih ljudskih prava. Centar se prepoznaje kao posvećen akter kulturnog prožimanja i promoter bogatstva različitosti. Na taj način se otkrivaju i prezentuju vrijednosti kultura manjina, pojedinaca i drugih subjekata i obogaćuje kulturna raznolikost Crne Gore – podiže nivo međusobnog upoznavanja posredstvom kulture, smanjuje etnička distanca, predrasude i stereotipi, što svakako dovodi do većeg nivoa društvene kohezije.

ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA



Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (u daljem tekstu: Zaštitnik) je institucionalni (nacionalni) mehanizam za zaštitu od diskriminacije. Zaštitnik, uz saglasnost diskriminisanog lica, postupa i preduzima mjere za zaštitu od diskriminacije, u skladu sa Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore i posebnim zakonom kojim je uređena zabrana diskriminacije. U postupanju Zaštitnika u slučajevima diskriminacije od strane fizičkih ili pravnih lica shodno se primjenjuju odredbe Zakona o Zaštitniku. U tom smislu, Zaštitnik ima veoma značajnu ulogu u prevenciji i sprječavanju diskriminacije nacionalnih manjina.

4.1. Izvještaji o radu za 2019-2020. godinu

Kada je riječ o 2020. godini, predmeti koji su okončani, na području diskriminacije, a kojih je bilo ukupno 159, su bili zastupljeni na sledeći način: Rad i zapošljavanje 55; Postupci pred organima javne vlasti 34; Socijalna zaštita 15; Zdravstvena zaštita 12; Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje 9; Postupci pred pravosudnim organima 8; Bez područja i osnova diskriminacije 7; Pristup dobrima i uslugama 4; Javni diskurs/mediji 4; Penzijsko invalidsko osiguranje 4; Imovinsko pravni odnosi 3; Obrazovanje 2; Govor mržnje 2.

Osnovi diskriminacije u **okončanim predmetima** u oblasti diskriminacije su sljedeći: Rasa 4; Nacionalna pripadnost 19; Društveno ili etničko porijeklo 3; Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom 2; Vjera ili uvjerenje 13; Pol, promjena pola, rodni identitet 9; Političko ili drugo mišljenje 4; Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike 1; Zdravstveno stanje 9; Starosna dob 6; Invaliditet 14; Bračno i porodično stanje 2; Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji 24; Druga lična svojstva 6; Bez osnova diskriminacije 44.

U postupku pred Zaštitnikom u 2020. godini, u radu je bilo **19 predmeta zbog diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom**: područje rada i zapošljavanja 8; Postupci pred organima javne vlasti 7; Postupci pred pravosudnim organima 1; Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje 2; Javni diskurs / mediji 1.

Poređenjem sa Izvještajem o radu za 2019. godinu dolazi se do zaključka da je u pogledu diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom postojao **sličan trend**, jer je u toj godini u radu bilo 18 predmeta i to u sljedećim oblastima: Područje rada i zapošljavanja 7; Postupci pred pravosudnim organima 2; Postupci pred organima javne vlasti 4; Zdravstvena zaštita 1; Imovinsko - pravni odnosi 2; Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje 1; Govor mržnje 1.

U svojim godišnjim izvještajima, Zaštitnik konstantno ukazuje na dvije prioritetne oblasti u kojima su potrebni dodatni napor na planu prevencije i zaštite od diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti. Prva oblast se tiče **zapošljavanja, imajući u vidu da građani ukazuju da je diskriminacija posebno izražena u toj oblasti**.¹⁹ U dva (2) predmeta u kojima je postupano u 2019. godini je utvrđena diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnost u oblasti rada i zapošlja-

¹⁹ IZVJEŠTAJ O RADU ZA 2019. GODINU, mart 2021. godine, str. 254.

vanja, pa je preporučio organima javne vlasti da sa dužnom pažnjom, sistemski i dugoročno vode računa o srazmjernoj zastupljenosti pribavljanjem podataka od organa zaduženog za upravljanje kadrovima u postupku donošenja odluke o izboru kandidata i primjenom posebnih mjera sa ciljem razvoja pune i efikasne ravnopravnosti.²⁰

Drugi problem je **neadekvatna zastupljenost pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica** u organima lokalnih samouprava u kojima taj manjinski narod ima značajno učešće u ukupnoj strukturi stanovništva. Potreba hitnog djelovanja, prema percepciji građana, prepoznata je i po pitanju diskriminacije političkih neistomišljenika, te stvaranja mogućnosti adekvatnog političkog predstavljanja svih etničkih zajednica, što se posebno odnosi na Rome. U tom smislu, neophodne su **zakonodavne intervencije kako bi se stvorili uslovi za djelotvorno zastupanje prava pripadnika romske zajednice.**²¹

U vezi sa pravom na participaciju, i pored ustavnog i zakonskog uređenja prava na srazmjernu odnosno autentičnu zastupljenost, Komitet Ujedinjenih nacija o eliminaciji rasne diskriminacije u svom Izvještaju za Crnu Goru iz 2018. godine, izražava zabrinutost što **u političkom i javnom životu na državnom i lokalnom nivou nema autentične zastupljenosti svih etničkih i nacionalnih manjinskih grupa** (posebno Roma i Egipćana) uključujući i tijela koja donose odluke. Komitet je takođe zabrinut što posebni uslovi određeni izbornim zakonodavstvom u vezi sa političkim strankama koje predstavljaju nacionalne manjine ne favorizuju zastupljenost Roma i Egipćana. Komitet preporučuje da država udvostruči napore na poboljšanje zastupljenosti svih etničkih i nacionalnih manjinskih grupa, posebno Roma i Egipćana u političkom i javnom životu, uključujući preduzimanje posebnih mjera za političko i društveno osnaživanje Roma i Egipćana u javnom sektoru.²²

20 IZVJEŠTAJ O RADU ZA 2019. GODINU, mart 2020. godine, str. 210.

21 IZVJEŠTAJ O RADU ZA 2019. GODINU, mart 2021. godine, str. 254.

22 IZVJEŠTAJ O RADU ZA 2019. GODINU, mart 2020. godine, str. 208.

4.2. Pritužba Broj: 01-133/21 Podgorica, 16. mart 2022. godine

Otvorenim pismom 53 potpisnika, koje je tretirano kao pritužba, ova lica su se obratila Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, predlažući pokretanje postupka za izmjene i dopune Zakona o manjinskim pravima i slobodama, s posebnim osvrtom na izmjenu odredbi člana 33 stav 5, 7 i 8 Zakona. Prigovarajući odredbi člana 33 stav 5 Zakona, podnosioci navode da **način izbora članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice izrazito promoviše političku pripadnost članova savjeta i ne zasniva se na izboru**, nego na funkciji, kao i da je osmišljen samo radi uspostavljanja političke kontrole nad radom ovog tijela. U pritužbi se pojašnjava da je praksa pokazala da takvo tijelo nema puni legitimitet da predstavlja manjinsku zajednicu, već da savjete nacionalnih manjina pretvara u parapartijsku instituciju koja onemogućava pluralizam unutar manjinske zajednice.²³

Prigovarajući odredbi člana 33 stav 7 Zakona kojim je propisan način biranja ostalih članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, ukazali su da je praksa pokazala i da način izbora propisan u istom nije transparentan, da je unaprijed profilisan činjenicom da u većini slučajeva političke stranke "delegiraju" svoje navodne "elektore", te da je postalo nemoguće biti član savjeta nekome ko nije član stranke koja drži kontrolu nad savjetom. Ukazujući na to da Savjeti nisu zamišljeni kao organ stranke, već kao predstavničko tijelo manjinske nacionalne zajednice, podnosioci predlažu izmjene koje bi omogućile zastupljenost članova na način što bi se birali iz svih sredina u kojima u većem broju žive pripadnici konkretne manjinske zajednice, na način što bi se saglasno posljednjim rezultatima popisa, na posebnim skupštinama birali predstavnici savjeta iz različitih mjesta. Predlažu da njihov broj bude određen procentualnim učesćem pripadnika manjinske zajednice u ukupnom stanovniš-

23 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/600040/savjeti-da-ne-budu-parapoliticke-institucije>

tvu jedne opštine, a onda proporcionalnim učešćem u ukupnom broju manjinske zajednice.

Dakle, riječ je o problemu koji izvire iz člana 33 Zakona o manjinskim pravima i slobodama koji predviđa da Savjet manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice **čine članovi po funkciji**: poslanici i članovi Vlade iz reda odnosnog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, predsjednici opština, predsjednici gradskih opština, predsjednici skupština opština, predsjednici skupština gradskih opština, predsjednici stranaka zastupljenih u Skupštini, skupštini opštine, skupštini gradske opštine, iz reda odnosnog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice.

Svoje članstvo u savjetu manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice ova lica potvrđuju izjavom o prihvatanju članstva. Ostali članovi savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice biraju se tajnim glasanjem, na elektorskoj skupštini tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Pravo učešća na elektorskoj skupštini ima svaki punoljetni građanin-pripadnik odnosnog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice.

I pored toga što Zaštitnik nema direktnu nadležnost za uređivanje modela izbora članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, osnov za postupanje u ovoj stvari našao je zbog važnosti **instituta predstavništva manjinskog naroda koji je operacionalizovan kroz pravo na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava**. Djelotvornost rada savjeta, koji bi trebalo da budu punopravni i nezamjenljivi partneri i sukreatori politika od interesa za manjinski narod, prema mišljenju Zaštitnika, neodvojiva je od legitimiteta i autoriteta njegovih članova.

“17. Slijedom izloženog proizilazi da po pitanju sastava i izbora članova savjeta/vijeća i sl. predstavništava nacionalnih manjina ne postoji ujednačena praksa, niti konsenzus koji bi obezbijedio jedinstven ili analogan način izbora predstavnika manjinskih naroda i drugih

manjinskih nacionalnih zajednica na nivou regiona. Međutim, čini se da najveći stepen neposrednosti i demokratičnosti izbora predviđa srpski i hrvatski model, gdje se, kako je naprijed navedeno, predstavnici nacionalnih manjina biraju na neposrednim ili posrednim izborima (putem elektorske skupštine).

19. Zaštitnik ukazuje da se princip učešća ogleda u proglašenju pravasvakogda "učestvuju u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраних predstavnika". Ovaj princip oslanja se na priznanje da je "volja naroda osnova državne vlasti". Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima garantuje svakom građaninu pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika i bez neutemeljenih ograničenja učestvuje u vođenju javnih poslova, neposredno ili preko slobodno izabраних predstavnika, kao i pravo da bira i bude biran na poštenim, povremenim izborima sa univerzalnim i jednakim pravom glasa, koji se moraju sprovesti tajnim glasanjem, na način kojim se garantuje slobodno izražavanje volje birača."

21. Polazeći od toga da se izbor savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica treba zasnivati na principima dobrovoljnosti, izbornosti i demokratičnosti, te da je ratio ustanovljenja ovih konsultativnih tijela neposredan uticaj na rješavanje pitanja koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina, Zaštitnik

PREPORUČUJE

Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava

- Da sa dužnom pažnjom pristupi razmatranju mogućih izmjena i dopuna Zakona o manjinskim pravima i slobodama, u dijelu koji uređuje izbor članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, na način koji bi u mjeri mogućeg obezbijedio ne(posrednost) izbora zasnovanog na slobodno izraženoj volji manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica."

Predmetna pritužba se zasniva na prigovorima koje međunarodni subjekti već duži niz godina upućuju nadležnim državnim organima. Naime, na osnovu II Mišljenja Savjetodavnog odbora o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina o Crnoj Gori jasno se identifikuje **problem neadekvatnog načina izbora članova nacionalnih savjeta:**

“27. ... Savjetodavni odbor sa zabrinutošću primjećuje da sastav savjeta uspostavljen na ovaj način ima posljedice u odnosu na bavljenje pitanjima od interesa za pripadnike nacionalnih manjina. Savjetodavni odbor takođe primjećuje da ne postoji mehanizam koji bi garantovao rodnu

ravnotežu u sastavu manjinskih savjeta.”²⁴

24 Savjetodavni odbor o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina II Mišljenje o Crnoj Gori Usvojeno 19. juna 2013, ACFC/OP/II(2013)002, str. 7.

5 USTAVNI SUD CRNE GORE

Ustavni Sud je nadležan za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pa u okviru toga i manjinskih prava, u okviru tri vrste postupaka: 1) postupku po ustavnoj žalbi kao posebnom pravnom instrumentu za neposrednu ustavnosudsku zaštitu ljudskih prava; 2) ocjeni ustavnosti opštih pravnih akata; 3) postupku po izbornoj žalbi. Pošto je riječ o najvišoj sudskoj instanci u okviru crnogorskog pravnog sistema od velikog je značaja analizirati njegovu praksu u oblasti ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina, a na osnovu dostupnih podataka o postupanju ovog Suda u datoj oblasti.

5.1. Ustavne žalbe

Nažalost, statistički podaci Ustavnog suda u pogledu ustavnih žalbi nisu od velike koristi za analizu zaštite prava nacionalnih manjina pred ovom sudskom instancom. Naime, statistički izvještaji o radu nisu dovoljno detaljno urađeni da bi bilo moguće identifikovati predmete u kojima se podnosioci pozivaju na povredu nekog ustavom zagarantovanog prava u kontekstu pripadnosti nekoj nacionalnoj grupi. Takođe, internet sajt nema adekvatne alatke koje omogućavaju pretragu u ovom kontekstu. S tim u vezi bo bilo važno da **internet stranica Ustavnog suda Crne Gore, poput npr. web sajta Ustavnog**

suda Republike Hrvatske ima mogućnost pretrage odluka o ključnim riječima. Nažalost, na osnovu dobijenih informacija od strane Ustavnog suda, ova tehnička mogućnost postoji, ali se ne vrši neophodno prikupljanje podataka iz odluka i iste se ne unose u bazu podataka na web sajtu.

Stoga je, u pogledu zaštite prava nacionalnih manjina, praksu u pogledu ustavnih žalbi moguće analizirati isključivo načelno na osnovu godišnjih statističkih podataka Ustavnog suda. Jedan od bitnih je svakako **vrsta i broj ustavnih i konvencijskih prava na koje se navodne povrede podnosioci ustavnih žalbi ukazivali u predmetima** u kojima je Ustavni sud odlučio u 2021. godini, kako slijedi:

Određenje države iz člana 1. (515), Pravo na porodičan život iz člana 6. (527), Zabrana diskriminacije iz člana 8. (98), Pravni poredak iz člana 9. (47), Granice sloboda iz člana 10. (0), Podjela vlasti iz člana 11. (5), Osnov i jednakost iz člana 17. (179), Jednaka zaštita svojih prava i sloboda iz člana 19. (151), Pravo na pravni lijek iz člana 20. (91), Ograničenje ljudskih prava i sloboda iz člana 24. (6), Privremeno ograničenje prava i sloboda iz člana 25. (3), Pravo na dostojanstvo i nepovredivost ličnosti iz člana 28. (11), Lišenje slobode iz člana 29. (21), Pravo na slobodu (pritvor) iz člana 30. (220), Pravo na pravično i javno suđenje iz člana 32. (692), Načelo legaliteta iz člana 33. (7), Pretpostavka nevinosti iz člana 35. (15), Pravo na odbranu iz člana 37. (9), Naknada štete zbog nezakonitog postupanja iz člana 38. (2), Kretanje i nastanjivanje iz člana 39. (1), Pravo na privatnost iz člana 40. (5), Nepovredivost stana iz člana 41. (1), Sloboda izražavanja iz člana 47. (16), Pravo na slobodu štampu iz člana 49. (97), Pravo na imovinu iz člana 58. (535), Preduzetništvo iz člana 59. (5), Pravo nasleđivanja iz člana 60. (3), Pravo na rad iz člana 62. (14), Pravo zaposlenih iz člana 64. (109), Pravo na porodicu iz člana 72. (364), Načelo sudstva iz člana 118. (17), Saglasnost pravnih propisa iz člana 145. (17), Zabrana povratnog dejstva iz člana 147 (117).

Problem valjane analize leži u činjenici da statistički podaci ne daju jasan i valjan pregled eventualnih kršenja ustavnih prava u kontekstu zaštite nacionalnih manjina već se to čini

uopšteno u odnosu na pojedina ustavna načela ili članove Konvencije. Ovo znači da nije isključeno da su se određeni podnosioci ustavnih žalbi pozivali na povredu nekog prava u vezi sa svojom nacionalnom pripadnošću, ali je ono vjerovatno prikriveno u okviru, prije svega: zabrane diskriminacije iz člana 8, jednakost iz člana 17, kao i pravo na pravično suđenje (član 32). Kada je riječ o zabrani diskriminacije (član 8) i pravu na jednakost (član 17) moguće je da je podnositelj kao zaštićeni osnov nejednakog postupanja naveo pripadnost određenoj naciji.

Takođe, značajno je razumjeti i pitanje koja su to ustavom zagantovana prava u odnosu na koja je ustanovljena povreda koja je dovela do usvajanja ustavne žalbe u kontekstu eventualne zaštite prava nacionalnih manjina:

- 2021. godina (133 odluke): Lišenje slobode i pravo na ličnu slobodu - pritvor (Član 29. i Član 30. / Član 5. Konvencije) 15, Pravo na pravično suđenje (Član 32. Ustava / Član 6. Konvencije) 106, Pravo na zdravstvenu zaštitu (Član 69. Ustava / Član 3. Konvencije) 1, Zabrana torture (Član 28. Ustava / Član 3. Konvencije) 2, Pravo na imovinu (Član 58. Ustava / Član 1. Protokola 1. uz Konvenciju) 5, Pravo na slobodu izražavanja (Član 47. Ustava / Član 10. Konvencije) 4;
- 2020. godina (86): Pravo na pravično suđenje (Član 32. Ustava / Član 6. Konvencije) 59, Pravo na poštovanje privatnog života i nepovredivosti stana (Član 40. Ustava / Član 8. Konvencije i Član 41. Ustava i Zabrana torture Član 28. Ustava / Član 3. Konvencije) 1, Pravo na imovinu Član 58. Ustava / Član 1. Protokola 1. uz Konvenciju) 3, Pravo na slobodu izražavanja (Član 47. Ustava / Član 10. Konvencije) 5, Pravo na pravni lijek (Član 20. Ustava / Član 6. Konvencije) 1;
- 2019. godina (88 odluka): Lišenje slobode i Pravo na ličnu slobodu - pritvor (Član 29. i Član 30. / Član 5. Konvencije) 16, Pravo na pravično suđenje (Član 32. Ustava / Član 6. Konvencije) 54, Pravo na pravično

suđenje i Pravo na imovinu (Član 32. Ustava / Član 6. Konvencije i Član 58. Ustava / Član 1. Protokola 1 uz Konvenciju) 10, Pretpostavka nevinosti (Član 35. Ustava / Član 6. stav 2. Konvencije) 1, Pravo na poštovanje privatnog života života (Član 40. Ustava / Član 8. Konvencije) 1, Zabrana torture/pravo na azil (Član 44. Ustava / Član 3. Konvencije) 1, Pravo na imovinu (Član 58. Ustava / Član 1. Protokola 1 uz Konvenciju) 3.

Analiza podatka o vrsti i broju odluka u kojima je Ustavni sud u periodu 2019-2021. godina usvojio ustavne žalbe i utvrdio povredu nekog ustavnog ili konvencijskog prava ukazuje da bi se jedino u okviru prava na pravično suđenje (član 32 Ustava / član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima) mogli postojati slučajevi u kojima je podnosiocu povrijeđeno neko pravo kao pripadnika određene nacionalne grupe.

Naime, u okviru prava na pravično suđenje moguće su situacije da je podnositelj smatrao da je povrijeđeno neko njegovo manjinsko pravo činjenicom da mu u postupku nije bio obezbijeđen prevodilac na jezik njegove nacionalne manjine. Iako iz postojećih statističkih podataka isto nije vidljivo, u postupku pripreme Izvještaja i konsultacija sa predstavnicima Ustavnog suda je navedeno da je postojalo nekoliko slučajeva u kojima se podnositelj ustavne žalbe pozvao na povredu prava na pravično suđenje, jer nije bio obezbijeđen prevodilac na jezik nacionalne manjine učesnika u postupku, ali niti u jednom predmetu ova povreda nije utvrđena (član 32). Sa druge strane, kada je riječ o zabrani diskriminacije i obaveze jednakog postupanja (članovi 8 i 17), očigledno je da u navedenom periodu nema odluka u kojima je utvrđena predmetna povreda.

5.2. Ocjena ustavnosti opštih pravnih akata

Najveći dio odluka kada je riječ o zaštiti prava nacionalnih manjina pronalazimo u okviru nadležnosti preispitivanja ustavnosti opštih pravnih normi – zakona i podzakonskih akata, a Ustavni sud u svojoj praksi najčešće zauzima »neutralan stav« prema zakonodavcu. Naime, Ustavni sud u

nizu odluka smatra da zakonodavac u ovoj oblasti ima velika diskreciona ovlašćenja – „polje slobodne procjene“ (*margin of appreciation*).

U najvećem broju predmeta u kojima se osporava neka odredba zakona u kontekstu zaštite prava nacionalnih manjina, Ustavni sud zauzima stav da nema nadležnost da cijeni cjelishodnost (opravdanost) određenog zakonskog rješenja. U tom kontekstu dominiraju dvije osnovne pre-mise: 1) **pitanje osnovanosti procentualne zastupljenosti određene grupe kako bi ista ostvarila neko svoje manjinsko pravo;** 2) **osnovanost afirmativne akcije** u odnosu na određenu nacionalnu grupu ili zajednicu.

Karakterističan je predmet u kojim je postavljeno pitanje usklađenosti ova dva zakonska rješenja sa Ustavom (U-I br. 43/14, od 18. novembra 2015. Godine). U ovom predmetu, više lica je Ustavnom sudu podnijelo inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 94. stav 2. tačka 2. i stav 4. odredbe člana 94. stav 2. tačka 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 4/98., 5/98.,17/98., 14/00., 18/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i "Službeni list Crne Gore" 46/11. i 14/14.) navodeći: da su u suprotnosti s odredbama člana 8. stav 1., člana 45. stav 4. i člana 79. tačka 9. Ustava, člana 1. stav 1. Protokola br. 12. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i čl. 4. i 5. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina; da je osporenim odredbama romskoj populaciji u Crnoj Gori povrijeđeno pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije i da su osporenim odredbama Romi dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na druge manjinske narode u Crnoj Gori (npr. Hrvate).

U pogledu ocjene ustavnosti predviđenog procentualnog praga za ostvarivanje određenog prava, Ustavni sud zauzima stav da nije nadležan da cijeni cjelishodnost određenog zakonskog rješenja:

10.2.1. Pri tome, Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje cjelishodnost i opravdanost pojedinih zakonskih rješenja, niti da ocijenjuje visinu procenta najmanje osvojenih važećih glasova određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice („izborni prag“), odnosno da ocjenjuje da li je trebalo propisati još neka rješenja na koje se ukazuje inicijativom, jer je takva ocjena isključivo u domenu zakonodavne politike. Stoga, mišljenje podnositelca inicijative o mogućem drugačijem zakonskom uređivanju navedenih pitanja, odnosno da je primjenu principa afirmativne akcije u odnosu na romsku populaciju u Crnoj Gori, trebalo urediti na drugačiji način nije ustavnopravno relevantno za ocjenu ustavnosti osporene odredbe Zakona. S ustavnopravnog aspekta Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Identične stavove Ustavni sud je imao i u pogledu pitanja koja nacionalna manjinska grupa ima pravo na određeni privilegovani pravni tretman na osnovu nekog zakona. Preciznije, ovaj Sud je potvrdio da bi zakonodavac mogao da proširi prava koja su predviđena za pripadnike hrvatske nacionalne manjine i na romsku populaciju, ali da on ipak nije nadležan da cijeni koja sve nacionalna grupa/e treba da ima pravo i na koju vrstu afirmativne akcije, već da je to u nadležnosti zakonodavca - Skupštine:

10.1.1. Naime, iz odredbe člana 8. stav 2. Ustava, proizilazi da se propisi i uvođenje posebnih mjera koje su usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju neće smatrati diskriminacijom. S obzirom na to da se pripadnici manjina razlikuju od većinskog stanovništva,

dosljedna primjena principa jednakosti, po ocjeni Ustavnog suda, dovela bi ih u neravnopravan položaj. Stoga, izuzetak od jednakosti (afirmativna akcija), propisan osporenom odredbom člana 94. stav 2. tačka 2. Zakona, koji najuspješnijoj izbornoj listi pripadnika hrvatskog naroda sa najmanje 0,35% važećih glasova osigurava pravo na jedan poslanički mandat, nije u suprotnosti s odredbama člana 8. stav 1., člana 79. tačka 9. Ustava, člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola br. 12. uz Konvenciju.

10.2. Ustavni sud ukazuje da pravo na slobodne izbore, a u okviru toga i primjena principa afirmativne akcije spada u domen prava u kojima je državama ostavljeno šire polje procene prilikom njihovog uređenja. Pojam „slobodne procjene“ države, prema stanovištu Evropskog suda, je termin koji se koristi u međunarodnom javnom pravu i odnosi se na pravo države da procijeni činjenično stanje i prema njemu utvrdi način na koji će primijeniti međunarodno pravo ljudskih prava u oblasti efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i većinskog stanovništva u državi. Samim tim, ne postoje pravne smetnje da zakonodavac, osim izuzetka propisanog osporenom odredbom člana 94. stav 2. tačka 2. Zakona propiše i druge izuzetke za pripadnike određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice u Crnoj Gori, pa i za pripadnike romske populacije. Da li će i kada ta prava zakonom biti garantovana pripadnicima određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, zavisi od procjene zakonodavca, odnosno zakonodavne politike.

Pomenuti inertni stav Ustavnog suda u pogledu razjašnjenja ovih važnih pravnih pitanja primjetan je i u slučaju U-VII br. 1/20, od 17. avgusta 2020. godine koji se ticao određenja pojma „nacionalne manjine“. U predmetu po izbornoj žalbi iz avgusta 2020. godine kao suština ostvarivanja pasivnog izbornog prava otvoreno je pitanje šta se podrazumijeva pod pojmom „manjinskog naroda“, odnosno „manjinske nacionalne zajednice“. Naime, na osnovu člana 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama da bi neka grupa građana bila tretirana na ovaj način ona mora da ispunjava dva kriterijuma: 1) da je bročano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, 2) da ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike različite od ostalog stanovništva.

U konkretnom, spor je nastao, jer Državna izborna komisija (u daljem tekstu: DIK) nije prihvatila da sporna izborna lista može koristiti odredbe koje na osnovu afirmativne akcije stoje na raspolaganju manjinskim listama. Naime, DIK je smatrao da grupa građana koja se u nacionalnom smislu izjašnjava kao „Jugosloveni“ ne ispunjavaju jedan od kriterijuma iz odredbe člana 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama koja glasi:

“Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice u smislu ovog zakona su svaka grupa državljana Crne Gore, bročano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike različite od ostalog stanovništva”.

Preciznije, DIK je u ožalbenom rješenju utvrdila da nije ispunjen kriterijum u pogledu “vjere, jezika ili etničke pripadnosti”:

“- Da lica koja su se u popisu iz 2011. godine izjasnila kao Jugosloveni ne ispunjavaju uslove ni po jednom osnovu propisanom zakonom o manjinskim pravima i slobodama u smislu vjere, jezika ili etničke pripadnosti različitih od ostalog stanovništva.”

Ustavni sud nije usvojio žalbu podnosioca sa obrazloženjem

koje je izuzetno uopšteno i šturo:

„6.3.1.4. ...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 karakterisitke 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.“

Na ovaj način, Ustavni sud ostavlja potpuno otvorenu dilemu **koji je to „dokaz“ koji je podnosilac žalbe trebalo da podnese da bi u konkretnom slučaju dokazao da ima mogućnost korišćenja manjinskih prava**. Preciznije, koja vrsta dokaza nas dovodi do zaključka da neka grupa ima zajedničke etničke, vjerske i jezičke karakteristike različite od preovlađujućeg stanovništva.

Paradoksalno, ova lista ispunjava jedan od kriterijuma – riječ je o nacionalnoj grupi koja je u procentu ispod brojčanih pragova koji su predviđeni zakonom. Međutim, da li je u stvarnosti riječ o nacionalnoj grupi koja ima „ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike različite od ostalog stanovništva“? Postavlja se pitanje na osnovu kojih kriterijuma nadležni organ treba da cijeni npr. da li ta grupa ima zajedničke jezičke karakteristike. Ko treba da odgovori na ovo pitanje? Slično je i u pogledu pojma „etničkih karakteristika.“ Da li je uopšte racionalno da se nadležne institucije bave ovim pitanjem?

Smatramo da je najbolje rješenje **unošenje dodatnih kriterijuma korišćenja povlašćenog statusa za manjinske narode u obliku procentualnog brojčanog praga, ali sa suprotnim ciljem – utvrđivanje brojčanog određenja nacionalne grupe ispod kojeg nije moguće korišćenje spor-**

nog statusa. Drugi uslov bi mogao biti da određena nacionalna grupa mora da ima formirano nacionalno vijeće na osnovu važećih propisa. Dakle, riječ je o potrebi stvaranja objektivnog kriterijuma koji ne bi iziskivao dodatna kompleksna tumačenja od strane DIK-a ili Ustavnog suda. Na ovaj način bi bila spriječena mogućnost da neka mala grupa građana koja se na popisu u pogledu nacionalnog izjašnjavanja izjasnila na određen način ima mogućnost da u ostvarivanju pasivnog biračkog prava zahtijeva povlašćen zakonski status.

6

STATISTIČKI PODACI

Ustav Crne Gore u članu 79 tačka 9 i 10 jemči manjinama pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. Oblast zastupljenosti manjina u javnom sektoru, definisana je i članom 25 Zakona o manjinskim pravima i slobodama i štiti prava manjina na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne uprave.

Sa ciljem prikupljanja tačnih i pouzdanih podataka o nacionalnoj strukturi zaposlenih u predmetnim organima, od 2011. godine se sačinjavaju **informacije o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u organima lokalne samouprave, privrednim društvima i javnim ustanovama**. Ovakav vid prikupljanja i analize podataka treba da posluži kod planiranja i sprovođenja aktivnosti koje treba dodatno da doprinesu dosljednom sprovođenju ustavnih i zakonskih garancija zaštite manjinskih prava i sloboda.

U skladu sa Programom rada Ministarstva za ljudska i manjinska prava za 2019. godinu i Akcionim planom za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, navedeno Ministarstvo i Uprava za kadrove²⁵ inicirali su tokom 2019.godine i u prvom kvartalu

²⁵ Uprava za kadrove, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima vodi Centralnu kadrovsku evidenciju o državnim službenicima i namještenicima, koja između ostalog, obuhvata i podatke o ličnosti (ime i prezime, nacionalnost i maternji jezik, adresa i jedinstveni matični broj građana - JMBG i dr)

2020. godine sprovedli istraživanja radi prikupljanja podataka za izradu navedene Informacije.²⁶

Od ukupno 3780 popunjenih upitnika u svih 224. organa koliko je bilo obuhvaćeno ovom Informacijom, zaposleni su se, u nacionalnom smislu, izjasnili kao: Crnogorac/Crnogorka 1930(51,1%), Srbin/Srpkinja 711 (18,8%), Musliman/Muslimanka 76 (2,0%), Bošnjak/Bošnjakinja 537 (14,2%), Albanac/Albanica 242 (6,4%), Rom/Romkinja 45 (1,2%), Egipćanin/Egipćanka 10 (0,3%), Hrvat/Hrvatica 31 (0,8%), Jugosloven/Jugoslovenka 6 (0,2%), Makedonac/Makedonka 4 (0,1%), Mađar/Mađarica 1, Rus/Ruskinja 1, Slovenac/Slovenka 1, nije se izjasnilo 72 (1,9 %), nema podataka 96 (2,5%), ostale nacije 13 (0,3 %), regionalna pripadnost 4 (0,1%).²⁷

Navedeni podaci, iako ne reflektuju trenutno stanje u oblasti zastupljenosti, ukazuju na određene pozitivne pomake, a imajući u vidu da je prema podacima iz 2015. godine, zastupljenost Bošnjaka/Bošnjakinja bila 5,62%, Albanaca/Albanica 2,51%, Muslimana/Muslimanki 2,46%, Hrvata/Hrvatica 0,76%, Roma/Romkinja svega 0,02% i pripadnika/pripadnica ostalih manjina 0,42%.²⁸

Napominjemo da je projektovani rast zastupljenosti, predviđen Strategijom manjinske politike 2019-2023, 20% u odnosu na podatke iz 2015. godine.

26 **Nota bene:** Situacija izazvana globalnom pandemijom COVID-19 i mjerama donijetim za sprečavanje širenja iste, uzrokovala je odlaganje prikupljanja i obrade podataka, te je navedena Informacija usvojena tek u maju 2021. god.

27 **Informacija 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, Podgorica, maj 2021. godine , str. 27. <https://www.gov.me/dokumenta/c8da7fd8-b320-4edc-af39-d3322e3ee46f>

28 Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda za 2015. godinu, file:///C:/Users/User/Downloads/Izvje%C5%Altaj%20o%20razvoju%20i%20za%C5%Altiti%20prava%20manjinskih%20naroda%20za%202015%20(4).pdf

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. 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.

U 2020. godini, za crnogorske državljane koji u službenoj upotrebi koriste crnogorski, srpski, bosanski, albanski ili hrvatski jezik, podaci u ličnoj karti su unijeti i na jednom od tih jezika, a ime i prezime unijeto je samo na jeziku podnosioca zahtjeva, i to: crnogorski - latinica 72.942; crnogorski – ćirilica 1.009; srpski jezik – 3.261; bosanski jezik – 148; albanski jezik – 872; hrvatski jezik – 75. Na zahtjev podnosioca zahtjeva, podaci o imenu i prezimenu unijeti su u pasoš na zahtjev podnosioca zahtjeva na jezicima u službenoj upotrebi, i to: crnogorski – latinica 49.804; crnogorski – ćirilica -370; srpski jezik – 1.440; bosanski jezik – 377; albanski jezik – 922; i hrvatski jezik – 45.²⁹

Izvodi i uvjerenja iz matičnih registara za pripadnike manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice izdaju se i na jeziku i pismu tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, u skladu sa zakonom. Radi implementacije ove norme, izvod iz matičnog registra rođenih, izvod iz matičnog registra umrlih i uvjerenje o crnogorskom državljanstvu izdaju se na zahtjev podnosioca zahtjeva, na sljedećim obrascima: crnogorski jezik – latiničnim pismom;

29 I Z V J E Š T A J O RAZVOJU I ZAŠTITI PRAVA MANJINSKIH NARODA I DRUGIH MANJINSKIH NACIONALNIH ZAJEDNICA U 2020. GODINI, str. 8.

srpski jezik – ćirilničnim pismom; bosanski jezik – latiničnim pismom (dvojezično)³⁰; albanski jezik – albanskim pismom (dvojezično); hrvatski jezik - latiničnim pismom (dvojezično).³¹

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

7

Zaštita prava pripadnika/pripadnica manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica predstavlja sastavni dio sistema zaštite ljudskih prava u Crnoj Gori.

Postojeći pravni okvir za zaštitu manjinskih prava je u velikoj mjeri usaglašen sa relevantnim međunarodnim dokumentima - u odnosu na izvještaj CEDEM-a iz 2020. godine, dodatno su aktuelizovana pitanja koja se odnose na autentičnu političku reprezentaciju, način konstituisanja i članstvo u nacionalnim savjetima, te pitanja koja se odnose na određenje pojma nacionalne manjine.

I dalje postoje **normativno-pravni nedostaci** koji se odnose na realizaciju politike multietničnosti i multikulturalizma, kao i problemi u ostvarivanju ustavom zagarantovanih prava. Tu se prije svega misli na izazove koji su vezani za razumijevanje ključnih ustavno - pravnih koncepata, kao i za **dalju zakonsku konkretizaciju samih ustavnih garancija** - uključujući

30 Pod terminom «dvojezično» podrazumijeva se pisanje na crnogorskom jeziku latiničnim pismom, kao službenim jezikom, te pisanje na jednom od jezika koji su u službenoj upotrebi.

31 I Z V J E Š T A J O RAZVOJU I ZAŠTITI PRAVA MANJINSKIH NARODA I DRUGIH MANJINSKIH NACIONALNIH ZAJEDNICA U 2019. GODINI.

onu koja se odnosi na ravnopravnost pisama u službenoj upotrebi i na primjenu standarda afirmativne akcije. u političkom i javnom životu na državnom i lokalnom nivou.

Nastavljeni su napori na planu jačanja kapaciteta institucija koje su nadležne za zaštitu manjinskih prava; pri čemu je vidljiva pojačano djelovanje i uloga Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u ovoj oblasti. Unaprijeđen je pravni okvir za rad nacionalnih savjeta, kao i mehanizmi podrške i finansiranja savjeta, u određenoj mjeri. Međutim, **još uvijek nema autentične zastupljenosti svih etničkih i nacionalnih manjinskih grupa.**

Posmatrano u kontekstu zastupljenosti manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica primjetna su **određena poboljšanja kada je riječ o kvantitativnim/statističkim pokazateljima**, shodno podacima iz istraživanje 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 čiji su rezultati publikovani 2021. godine.

Međutim, manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice nijesu zastupljeni u zadovoljavajućem procentu u organima obuhvaćenim istraživanjem, uzimajući u obzir ustavnu garanciju njihove srazmjerne zastupljenosti u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave shodno njihovoj proporcionalnoj zastupljenosti u ukupnom stanovništvu. Stoga je **preporučeno starješinama navedenih organa da, prilikom izrade planova potrebnog broja zaposlenih i popune radnih mjesta, pored propisanih opštih i posebnih uslova za konkretno radno mjesto, vode računa o ustavnim i zakonskim garancijama o srazmjernoj zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica** u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne uprave.

Analiza dostupnih izvještaja i materijala ukazala je na normativne pomake u pogledu zaštite od diskriminacije, ali i sa

stanovišta primjene Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Uprkos tome, pripadnicima/pripadnicama nacionalnih manjina, posebno iz romske i egipćanske populacije, tek treba obezbijediti **ravnopravnu korist od svih relevantnih nacionalnih ili međunarodnih zakonskih propisa o ljudskim pravima**, a u skladu sa pravnim stavovima i praksom međunarodnih tijela. U tom smislu, prioritetni ostaju napori na planu obezbjeđivanja adekvatne političke reprezentacije ove zajednice i uključivanje njenih pripadnika i pripadnica u javne poslove (**res publica**).

Posebno je važno obezbijediti praćenje realizacije preporuka Savjeta Evrope u vezi sa dosljednim sprovođenjem Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, kao i preporuka nadležnih tijela Ujedinjenih nacija.

Praksa Ustavnog suda Crne Gore ukazuje na određene pravne dileme koje su vezane za ključne pravne koncepte u važećem pravnom okviru u Crnoj Gori, kao i na potrebu **za inkorporiranjem dodatnih kriterijuma korišćenja povlašćenog statusa za manjinske narode** u obliku procentualnog brojanog praga, ali sa suprotnim ciljem – utvrđivanje brojanog određenja nacionalne grupe ispod kojeg nije moguće korišćenje spornog statusa. Drugi uslov bi mogao biti da određena nacionalna grupa mora da ima formirano nacionalno vijeće na osnovu važećih propisa, kako je detaljnije navedeno u Izvještaju.

Takođe, neophodno je aktivno praćenje sprovođenja zakonodavnog okvira koji reguliše prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, kao i praćenje realizacije mjera iz Strategije manjinske politike 2019-2023, odnosno pratećih akcionih planova.

Posmatrano u odnosu na prethodne godine, može se istaći i da **opšti politički i društveni ambijent u Crnoj Gori, ai šire, nije bio u dovoljnoj mjeri podsticajan za ostvarivanje manjinskih prava**, što čini efikasno sprovođenje međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima koji se tiču prava pripadnika nacionalnih

ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina još relevantnijim. Osim toga, ovakvo stanje u oblasti zaštite manjinskih prava i sloboda naglašava potrebu za intenziviranjem aktivnosti koje se odnose na sprječavanje govora mržnje i borbu protiv stereotipizacije i dalje radikalizacije društva u pravcu međunacionalne i međukonfesionalne netolerancije.

Analiza važećih propisa, kako zakona, tako i podzakonskih akata, prakse Ustavnog suda i Zaštitnika ljudskih prava i prikupljenih statističkih podataka ukazuje na grupu važnih pitanja koje bi nadležni organi, a prije svega donosioci odluka – Skupština Crne Gore, Vlada Crne Gore i nadležna ministarstva morali da adresiraju.

Opšta preporuka: Nadležni organi, proje svega Vlada Crne Gore, treba da preduzimaju sve neophodne kadrovske, funkcionalne, edukativne, finansijske i strukturalne mjere u cilju obezbjeđenja pune primjene Strategije manjinske politike, kao i odgovarajuće mehanizme nadzora nad tim aktivnostima. Mehanizmi pravne odgovornosti moraju pružiti lijekove za kršenja ljudskih prava, a države moraju osigurati da nadležni organi sprovedu izvršenje ovih lijekova kada su prava zagarantovana. Lokalne samouprave preuzmu veću odgovornost za implementaciju lokalnih javnih politika, te da promovišu demokratsku kulturu i razvijaju proaktivan pristup prema multietničkom upravljanju

7.1. Pojam nacionalne manjine - Praksa Ustavnog suda, kao i drugih državnih organa, ukazala je na problem lošeg određenja pojma nacionalne manjine kao esencijalnog u oblasti ostvarivanja prava nacionalnih manjina u okviru biračkog procesa., a u kontekstu ispunjavanja kriterijuma iz odredbe člana 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

Preporuka: Definisanje jasnijeg i eksplicitnijeg kriterijuma za određenje pojma nacionalna manjina koji bi se zasnivao ili na eksplicitnom minimalnom procentualnom limitu ili na činjenici da neka manjinska grupa ima oformljen i registrovan nacionalni savjet na osnovu člana 33 Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

7.2. Srazmjerna autentična zastupljenost – Prakse Ustavnog suda i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao i mnogi međunarodni izvještaji ukazuju na činjenicu da postoji problem srazmjerne autentične zastupljenosti. Drugim riječima, dvije nacionalne manjine, iako se nalaze u veoma sličnim, ako ne i identičnim, pravnim situacijama bivaju tretirane na osnovu izbornog zakonodavstva na različit način. Riječ je, prije svega, o Romima i Egipćanima za koje još uvijek ne postoji adekvatan mehanizam afirmativne akcije koji bi obezbijedio učešće njihovih predstavnika/predstavnica u Skupštini.

Preporuka: Stvaranje mehanizma afirmativne akcije koji će obezbijediti da Romi i Egipćani budu zastupljeni u Skupštini na način identičan ili sličan onom koji je postoji u pogledu hrvatske nacionalne manjine.

7.3. Izbor članova nacionalnih savjeta – Dosadašnja praksa, kao i brojni međunarodni dokumenti ukazuju na potrebu unapređenja propisa koji se tiču načina izbora predstavnika nacionalnih manjina. U ovom kontekstu čini se jako spornim postojeće rješenje sadržano u članu 33 Zakona o manjinskim pravima i slobodama, kao i u Pravilima za izbor članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, po kojem polovinu članova nacionalnih savjeta čine predstavnici političkih partija. Iako u uporednom pravu ne postoji uniformno rješenje za izbor predstavnika nacionalnih manjina u odgovarajuće nacionalne savjete, krovni međunarodni dokumenti i najbolja praksa ukazuju da **ovaj mehanizam mora biti što više utemeljen na neposrednoj reprezentaciji.**

Preporuka: Neophodna je izmjena propisa koja će eliminirati, ili dovesti na što niži nivo, učešće i uticaj političkih partija na izbor članova nacionalni savjeta kroz stvaranje mehanizma zasnovanog na u potpunosti, ili u najvećoj mjeri, neposrednim izborima pripadnika nacionalnih manjina u odgovarajuće nacionalne savjete, utemeljen na što širem poštovanju principa slobode izbora i demokratičnosti.

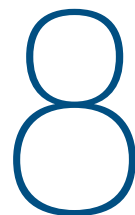
7.4. Koordinacija institucija - U važećem pravnom okviru postoji veliki broj institucija koje se bave zaštitom prava nacionalnih manjina: nadležno ministarstvo za poslove pravosuđa i zaštite ljudskih i manjinskih prava, skupštinski Odbor za ljudska prava, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, šest nacionalnih savjeta, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina, te Savjet za saradnju sa iseljenicima. Međutim, iako se ovakav institucionalni okvir može smatrati razvijenim, isti bi dao bolje rezultate ukoliko bi na samom vrhu njegove nomenklature postojao organ koji bi se bavio koordinacijom aktivnosti u ovoj oblasti.

Preporuka: Radi unapređenja funkcionisanja cjelokupnog sistema zaštite manjinskih prava u Crnoj Gori neophodno je stvaranje krovne institucije koja bi koordinisala politiku u ovoj oblasti a čiji bi članovi bili predstavnici: nadležnog ministarstva, skupštinskog odbora za ljudska prava, Zaštitnika ljudskih prava, šest nacionalnih savjeta, Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Centra za očuvanje i razvoj kulture manjina, Savjeta za saradnju sa iseljenicima.

7.5. Mehanizam prikupljanja podataka – Dosadašnja iskustva u funkcionisanju sistema ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina ukazuje na **veliku disperziju informacija te nedostatak koordinacije u njihovoj razmjeni između nadležnih institucija**. Drugim riječima, između institucija razmjena podataka funkcioniše na *ad hoc* sistemu.

Preporuka: Uspostavljanje i operacionalizovanje standardizovanog sistema prikupljanja podataka koji se odnosi na ovu oblast i omogućavanje pristupa istom svim nadležnim institucijama sistema u cilju sveobuhvatne analize stanja u sferi ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina.

BIBLIOGRAFIJA



Evropska konvencija o osnovnim pravima i slobodama

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima

Ustav Crne Gore

Zakon o manjinskim pravima i slobodama

Zakon o zabrani diskriminacije

Krivični zakonik

Zakon o izboru odbornika i poslanika

Zakonom o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola

Zakon o lokalnoj samoupravi

Strategija manjinske politike 2019 - 2023

9 LITERATURA

- *Krivični zakonik Crne Gore*, (Službeni list RCG br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020);
- *Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti*, (Službeni list Crne Gore br. 36/15 od 10.07.2015. i 18/19 od 22.03.2019.)
- *Zakono o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu*, (Službeni list CG br. 32/2014 i 17/2019);
- *Pravilnik o bližem načinu izvršenja uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, kazne rada u javnom interesu i uslovnog otpusta*, (Službeni list CG br. 32/2014 i 17/2019);
- *Pravilnik o bližem načinu izvršenja kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje*, (Službeni list CG br. 65/15 od 20.11.2015. i 40/2019 od 19.7.2019.)
- *Strategija za izvršenje krivičnih sankcija (2017–2021) i Akcioni plan za sprovođenje Strategije izvršenja krivičnih sankcija (2017–2021)*;
- *Priručnik za rad Direkcije za uslovnu slobodu u Crnoj Gori*, Ministarstvo pravde Crne Gore, Netherlands Helsinki Committee, Reclassering Nederland, Center for International Legal Cooperation-CILC; Podgorica, 2017;

- *Izveštaja o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva pravde Crne Gore, 2017, 2018, 2019, 2020. i 2021. godina;*
- *Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu, Sudski savjet, 2017. 2018, 2019, 2020. i 2021. Godina;*
- *Izveštaj o realizaciji akcionog plana za sprovođenje strategije izvršenja krivičnih sankcija 2017–2021. godina, Ministarstvo pravde (ljudskih i manjinskih prava), 2018. 2019. 2020. i 2021. godina;*
- *Pravilniko o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde ljudskih i manjinskih prava Crne Gore, 2021;*
- *Analiza radnog opterećenja službenika direkcije za uslovnu slobodu, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Podgorica 2021.*
- *Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (Službeni list Crne Gore, broj 016/16, 083/16, 021/17, 042/17, 012/18, 039/18, 042/18 i 034/19);*
- *Compendium of conventions, recommendations and resolutions relating to prisons and community sanctions and measures, Council of Europe, 2020;*
- *Standardna minimalna pravila UN za mjere aletativne institucionalnom tretmanu – Tokijska pravila, Ujedinjene nacije, 1990;*
- *Probation. Why and how? Jacqueline Bosker, Leo Tigges, Renée Henskens (University of Applied Sciences-Utrecht, Netherlands Helsinki Committee, Center for International Legal Cooperation-CILC, Confederation of European Probation.*
- *Handbook of basic principles and promising practices on alternatives to imprisonment, criminal Justice Handbook Series, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2018.*

- *Comparing the effects on community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach*, Wermink, H., Blokland A., Nieuwbeerta, P., Nagin D. & Tollenaar, N.). Journal of Experimental Criminology, 2010.
- *Restorative justice: the views of victims and offenders, The third report from the evaluation of three schemes*, Shapland, J., Atkinson, A., Atkinson, H., Chapman, B., Dignan, J., Howes, M., Johnstone, J., Robinson, G. & Sorsby, A., Centre for Criminological Research, University of Sheffield, 2007.
- *Community-based sentencing orders and parole: a review of literature and evaluations across jurisdictions*, Gelb, K., Stobbs, N., & Hogg, R. Queensland University of Technology, 2019.
- *Assessment report with findings and recommendations for improvement of existing regulatory and operational framework on occupational therapy in prisons*, Martina Barić, Horizontal Facility for the Bestern Balkans and Turkey 2019-2022, 2021.
- *Alternativne krivične sankcije (regionalna krivična zakonodavstva, iskustva u primeni i mere unapređenja)*, Zbornik radova, Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd, 2018.
- *Teorije kažnjavanja i njihove penološke implikacije*, D. Vasiljević-Prodanović, Univerzitet u Beogradu, Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, 2011.
- *Alternativne sankcije u Crnoj Gori – propisi i praksa, Izveštaj o primjeni Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu i povezanih zakona i podzakonskih akata*, CEDEM, Podgorica, 2019. godine;
- *Rezultati i efikasnost primjene alternativnih sankcija u Crnoj Gori – preporuke za unapređenje*, Centar za monitoring i istraživanje CeMI, mart, 2021. godine.

DODATNA LITERATURA

Savjetodavni odbor o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina II Mišljenje o Crnoj Gori Usvojeno 19. juna 2013, ACFC/OP/II(2013)002

Elementi dobre prakse identifikovani tokom realizacije zajedničkog projekta EU/SE “Unaprijeđenje ljudskih prava i zaštite manjina u Jugoistočnoj Evropi”, Savjet Evrope, 2016

(<https://pjpeu.coe.int/en/web/minorityrights/images/good%20practices%20in%20southeastern%20europe%20mne.pdf>)

Krivokapic Dr Boris, Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN, Ministarstvo SCG za ljudska i manjinska prava, Institut za uporedno pravo, Službeni list SCG, Beograd, 2004.

