

Monitoring sprovođenja Strategije manjinske politike i akcionih planova



Izdavač: Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM

Za izdavača: Nevenka Kapičić

Autor: Danilo Papović

Dizajn: Luka Trbović - CEDEM

Godina izdanja: mart 2025. godine

Izveštaj „Monitoring sprovođenja Strategije manjinske politike i akcionih planova, kao i praćenje sprovođenja preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope vezano za Okvirnu konvenciju o pravima nacionalnih manjina i Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima i drugih međunarodnih dokumenata iz ove oblasti“ je pripremljen u okviru projekta „Mozaik tolerancije: Za prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“ koji Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM realizuje uz podršku Ministarstva ljudskih i manjinskih prava. Izveštaj odražava stavove i mišljenja Centra za demokratiju i ljudska prava – CEDEM i autora, a ne nužno stavove donatora.

Sadržaj

Uvod	4
Demografski kontekst	5
Metodologija	6
Međunarodni pravni standardi	7
Mehanizmi zaštite na međunarodnom planu	10
Unutrašnji pravni propisi.....	11
Mehanizmi zaštite na unutrašnjem planu	17
Institucionalni okvir za zaštitu prava manjina u Crnoj Gori.....	17
Evalvacija političkih i institucionalnih mjera za jačanje integracije u društvo	18
Analiza sastava i procedure imenovanja članova/članica Komisije za vrednovanje predloga projekata Fonda za zaštitu i ostvarivanje prava manjina	20
Politička participacija Roma i Romkinja	23
Zastupljenost manjina u organima uprave i lokalne samouprave	25
Zaključci i preporuke	27
Izvori	30

Uvod

Okvirna konvencija o pravima nacionalnih manjina¹ stvara zajednički evropski okvir za ujednačivanje i primjenu standarda zaštite prava nacionalnih manjina u zemljama članicama Savjeta Evrope. Odredbe Konvencije se primjenjuju u dobroj vjeri, u duhu razumijevanja i tolerancije i u skladu sa načelima dobrosusjedstva i prijateljskih odnosa. Konvencija je stupila na snagu 1. februara 1998. godine, obavezujući države potpisnice da obezbijede punu jednakost pripadnika i pripadnica nacionalnih manjina u oblasti ekonomskog, socijalnog, kulturnog, političkog života i da im omoguće da izraze, očuvaju i razviju svoju kulturu i identitet.

Za nadzor nad primjenom Konvencije su zaduženi Komitet eksperata i Savjetodavni komitet, koje čine nezavisni eksperti. U skladu sa članom 25 Konvencije koji uređuje proceduru nadzora, od svake države članice se zahtijeva da podnese prvi izvještaj o zakonodavnim i drugim relevantnim mjerama godinu dana od stupanja na snagu Konvencije, a zatim svake pete godine ili ranije, na poseban zahtjev Komiteta ministara. Od 2006. godine, Crna Gora je podnijela šest izvještaja o sprovođenju Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i četiri izvještaja o sprovođenju Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina.

Komiteta ministara Savjeta Evrope je u junu 2021. godine donio Rezoluciju CM/ResCMN (2021)¹⁴ i konstatovao pozitivan napredak nakon tri ciklusa praćenja i evaluacije, navodeći da « *Crna Gora zadržava pozitivan pristup primjeni Okvirne konvencije* » te da je primjetan opšti napredak u razvoju zakonodavnog i institucionalnog okvira. Prema ocjeni Komiteta ministara, osnovni razlozi za zabrinutost i dalje ostaju vezani za netransparentnost podataka vezanih za rad Fonda za manjine, a koji su nastavljeni i nakon restrukturiranja Fonda 2018. godine, zatim za porast etničke i socijalne distance, te nedostatke u pogledu praćenja, nadzora i istraživanja govora mržnja na društvenim mrežama. Ukazano je i na veoma malu zastupljenost Roma u organima javne uprave i lokalnih samouprava, kao i u sektorima pravosuđa i bezbjednosti, te na nedostatak etnički profilisanih podataka o zaposlenima, uprkos posebnim procjenama koje se rade u svrhu zapošljavanja Roma i Egipćana.

Četvrti izvještaj Crne Gore o ostvarivanju Okvirne konvencije, podnijen u julu 2022. godine, ukazao je na: (i) izmjene, dopune i novine u pravnom i institucionalnom okviru zaštite prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, (ii) preduzete i planirane mjere za unapređenje i razvoj njihovih prava, (iii) napredak u sprovođenju preporuka Savjetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina navedenih u **Trećem mišljenju o Crnoj Gori**, usvojenom 7. marta 2019. godine. Sa ciljem razmatranja napretka u sprovođenju Okvirne konvencije, ekspertska misija Savjeta Evrope je boravila u Crnoj Gori u periodu od 6. do 10.

¹ Konvencija je pravno obavezujuća; termin „okvirna“ otvara državama prostor da članove Konvencije prilagode posebnostima svojih zemalja, kroz nacionalno zakonodavstvo i druge javne politike.

² <https://www.gov.me/dokumenta/abb98aeb-5e0b-4a01-b507-258da979dd2b>

novembra.³ **Četvrto mišljenje o Crnoj Gori** je usvojeno 30. maja 2024. godine i objavljeno 10. oktobra. Rezolucija Komiteta ministara CM/ResCMN(2024)13 je usvojena 11. decembra 2024. godine⁴

Preporuke međunarodnih organizacija, uključujući i Evropsku komisiju, ukazuju na potrebu unapređenja mehanizama za zaštitu manjinskih prava. Naime, iako je Konvencija instrument Savjeta Evrope, važna je za Crnu Goru i u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji, imajući u vidu da EU pruža podršku primjeni Konvencije kroz preporuke zemljama članicama i kandidatima za članstvo u pogledu pružanja pravne zaštite i socijalnog uključivanja pripadnika i pripadnica vulnerabilnih pojedinaca i grupa (kao što su migranti i stranci, nacionalne i etničke manjine), kao i u pogledu poboljšanja integracije manjina kroz afirmativne akcije u oblasti zapošljavanja i obrazovanja, zdravstvenih i socijalnih usluga.

Konkretno, u izvještaju Evropske komisije za 2024. godinu, u odeljku 3.2. istaknuta je potreba za dodatnim naporima u pogledu unapređenja prava manjinskih zajednica, posebno na lokalnom nivou. Izvještaj naglašava da, iako je pravni okvir u Crnoj Gori usklađen sa evropskim standardima, postoje **izazovi u praksi** koji zahtijevaju jačanje institucionalnih kapaciteta i bolju koordinaciju između nadležnih organa.⁵ Posebno se naglašava da još uvijek nije sistematski riješen problem dječjeg prosjačenja i dječjih brakova, niti su preduzeti dovoljni koraci na planu sprečavanja apatridije. Romski jezik se nedovoljno koristi i ne uči se u školama (str. 50 i 51. Izvještaja).

Izvještaj koji je pred Vama pruža sveobuhvatan pregled trenutnog stanja u odnosu na položaj manjina u Crnoj Gori, identifikujući ključne prepreke, ali i mjere koje treba da doprinesu daljoj integraciji manjinskih zajednica u politički, ekonomski i društveni sistem Crne Gore. Konkretno, Izvještaj prati ispunjenje preporuka datih u dosadašnjim ciklusima evaluacije, pružajući konstruktivan, ali i kritički osvrt na ispunjenje preporuka sadržanih u Trećem i Četvrtom mišljenju Savjetodavnog komiteta, fokusirajući se na one oblasti koje su prioritetne sa stanovišta unapređenja promocije i zaštite manjinskih prava.

Demografski kontekst

Prema rezultatima **Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova**, sprovedenog 2023. godine, u Crnoj Gori se 256 436 ili 41,12% lica izjasnilo kao Crnogorci, 205 370 ili 32,93% kao Srbi, 58 956 ili 9,45% kao Bošnjaci, 30 978 ili 4,97% kao Albanci, 12 824 ili 2,06% kao Rusi, dok se 10 162 ili 1,63% izjasnilo kao Muslimani. Ova etnička raznolikost ogleda se i u jezičkoj strukturi – od ukupnog broja stanovnika u Crnoj Gori, njih 271 422 ili 43,52% je izjavilo da uobičajeno govori srpskim jezikom, crnogorskim jezikom uobičajeno govori 225 956 lica ili 36,23%, bosanskim 41 636 ili 6,68%, albanskim 27 979 ili 4,49%, ruskim 13 783 ili 2,21% i srpsko-hrvatskim 9 421 ili 1,51%.⁶

³<https://www.gov.me/clanak/ekspertska-misija-savjeta-evrope-boravila-je-u-crnoj-gori-u-periodu-06-10-novembra>

⁴ <https://www.coe.int/en/web/minorities/montenegro>

⁵ https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024_en

⁶ MONSTAT, 15.10.2024. <https://www.monstat.org/cg/novosti.php?id=4328>

Pripadnici i pripadnice manjinskih naroda uglavnom žive u područjima uz granicu Crne Gore u kojima su istorijski prebivali: Albanci uz granicu prema Albaniji od Ulcinja linijom uz granicu preko Podgorice (Tuzi) uz granicu Prokletija, Muslimani i Bošnjaci u Sandžačkom dijelu Crne Gore (sjeverni dio Pljevlja, Bijelo Polje, Rožaje, Plav itd.), ali i u Podgorici, Baru, Nikšiću i drugim gradovima; Hrvati duž primorja, od Herceg Novog do Ulcinja, a u najvećem broju u Tivtu i Kotoru i jedan manji broj u Podgorici, dok Romi žive na cijeloj teritoriji Crne Gore.⁷

Metodologija

CEDEM u kontinuitetu prati poštovanje prava pripadnika/pripadnica manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, nastojeći da time doprinese jačanju mehanizama za promociju i zaštitu ljudskih prava, posebno Evropske konvencije o ljudskim pravima i Okvirne konvencije o zaštiti prava nacionalnih manjina.

Ovaj Izvještaj se temelji na kvalitativnim i kvantitativnim istraživačkim metodama, kojima su obuhvaćeni različiti aspekti zaštite manjinskih prava, uključujući pravni i institucionalni okvir, političku participaciju, socioekonomski status, kao i percepcije pripadnika i pripadnica manjinskih zajednica o njihovom položaju u društvu.

U okviru kvalitativnog istraživanja, sprovedeni su polustrukturisani intervjui sa predstavnicima relevantnih institucija, organizacija civilnog društva i manjinskih zajednica. Intervjuisani su predstavnici Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao i drugih državnih organa nadležnih za sprovođenje manjinskih strategija i politika. Osim institucionalnih aktera, u istraživanje su bili uključeni i predstavnici/e manjinskih zajednica, koji su iznosili svoja iskustva i percepcije o ostvarivanju svojih prava, problemima sa kojima se suočavaju i predlozima za unaprjeđenje stanja. Intervjui su sprovedeni na osnovu unaprijed definisanih tematskih oblasti, pri čemu su sagovornici imali priliku da iznesu svoje stavove, primjere iz prakse i sugestije za poboljšanje trenutnog stanja. Ovaj pristup je omogućio da se prikupe detaljni uvidi o izazovima i dobrim praksama u primjeni manjinskih politika u Crnoj Gori.

Sprovedena je i analiza sekundarnih izvora - zvaničnih izvještaja državnih institucija, međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija koje se bave zaštitom manjinskih prava. Analizirani su strateški dokumenti, prije svega Strategija manjinske politike i izveštaji o njenom sprovođenju koji su pružili uvid u pravni i institucionalni okvir zaštite manjinskih prava, kao i podaci o zastupljenosti, obrazovanju i političkoj participaciji manjina.

Kombinovanje ovih metoda je pružilo širu sliku položaja manjinskih zajednica u Crnoj Gori, kroz analizu relevantnih javnih politika i sagledavanje njihovog stvarnog uticaja na

⁷ Prema procjenama Savjeta Evrope u Crnoj Gori živi oko 25 000 Roma i Egipćana:
<http://www.coe.int/de/web/portal/roma/>

živote njihovih pripadnika i pripadnica. Zahvaljujući takvom metodološkom pristupu, identifikovani su ključni izazovi i formulisane preporuke za unapređenje stanja.

Međunarodni pravni standardi

Međunarodna zaštita manjina datira još od 17. vijeka, kada su se povremenim unošenjem odredbi o zaštiti vjerskih i nacionalnih manjina u međunarodne ugovore rješavala temeljna evropska politička i teritorijalna pitanja. Najčešće se kao prvi takav međunarodni ugovor pominje Vestfalski mirovni ugovor (1648), kojim je ugovorena međusobna tolerancija vjerskih zajednica na njemačkom području. Sadržajno i prostorno značajniji je bio tek Berlinski ugovor iz 1878. godine. Sistemska zaštita manjina uspostavljena je tek u vrijeme Lige naroda.

Prekretnicu u pogledu međunarodnopravne zaštite manjina označilo je usvajanje **Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama** 1992. godine. Njenim usvajanjem se nastojalo odgovoriti na pitanja postavljena još od stupanja na snagu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, poput pitanja da li za korišćenje prava iz člana 27 Pakta treba priznati postojanje pojedine manjine na svom području; pripadaju li ta prava samo pripadnicima manjine, pojedincima ili manjinama kao zajednicama, te jesu li države potpisnice Pakta na osnovu člana 27 obavezne samo da tolerišu samostalna djelovanja manjina radi korišćenja prava iz tog člana ili su države same dužne da pomognu manjinama da ostvare ta prava. Potpisivanjem Deklaracije, države članice UN-a su preuzele obavezu da integrišu zakonite interese pripadnika/ca manjina u svoje nacionalne politike, kao i u međudržavne programe saradnje i pomoći.

Konferencija o bezbjednosti i saradnji u Evropi, koja je od 1994. godine prerasla u Organizaciju za bezbjednost i saradnju u Evropi, u završnom aktu potpisanom u Helsinkiju 1975. godine, eksplicitno je predviđela zaštitu prava i zakonitih interesa lica koja pripadaju nacionalnim manjinama. Već 1994. godine, sastavljen je i usvojen instrument zaštite prava manjina unutar Srednjoevropske inicijative (SEI) koji sadrži jedan od najiscrpnijih kataloga manjinskih prava. U tom dokumentu države su preuzele već postojeća pravila opšteg i evropskog međunarodnog prava o zaštiti manjina, a unesena su i dodatna pravila koja odgovaraju specifičnostima srednjoevropskog područja.

Na savremenom međunarodnom planu postoje brojni međunarodni akti koji se u cjelosti ili djelimično bave problematikom zaštite manjina, ali nema jedinstvenog pristupa u pogledu samog pojma, tj. naziva za manjine.⁸ Naime, ne postoje opšteprihvaćeni međunarodni standardi, niti univerzalna pravila prema kojima se jasno regulišu prava

⁸ Treba naglasiti da pitanje izbora termina i načina definisanja manjina nije samo akademske ili terminološke prirode, već može dovesti do različitih posljedica u praksi, recimo, može suziti ili proširiti krug lica ili grupa koji se mogu pozvati na garancije pravne zaštite. Dodatno, ako se u pogledu manjina koje se odlikuju samo nekom karakteristikom - jezikom ili konfesijom (u slučaju postojanja „jezičke“ ili „vjerske manjine“) ostaje pitanje kako nazvati one manjine koje se odlikuju skupom takvih elemenata (jezik, porijeklo, običaji), tj. nečim što se obično naziva „etničkom osobenošću“.

manjina, osim zabrane diskriminacije i uopšteno formulisanog prava na očuvanje etničko-vjerskog identiteta. Kada je u pitanju zaštita manjinskih prava u okviru EU, norme koje se odnose na ovu oblast ljudskih prava nemaju svoje direktno uporište u zakonodavstvu EU, što postavlja određene limite u procjeni stepena ostvarivanja tih prava, posebno u zemljama kandidatima za članstvo u Uniji. Takođe, ne postoji relevantan autoritet koji bi bio zadužen za definisanje prava manjina u pojedinim državama imajući u vidu da one uređuju obim manjinskih prava kroz odredbe svog unutrašnjeg zakonodavstva.

Komparativna iskustva ukazuju da sam izraz „manjina“ često nije dovoljan. Iako jasno ukazuje na manjinsko svojstvo određene grupe (činjenicu da je ona u datom društvu ili na određenom području u manjini), ovaj izraz je bliže ne definiše. U savremenoj praksi se često koriste izrazi: „nacionalne manjine“, „etničke manjine“ i „etničke manjinske zajednice“. Izraz „etničke manjine“ se čini sveobuhvatnim, jer se koristi za one manjine koje se po etničkim osobenostima razlikuju od većinskog stanovništva, dok se, sa druge strane, odnosi i na sve takve kolektivitete, ne insistirajući na tome da oni čine dio neke nacije (za razliku od termina „nacionalne manjine“).

Uprkos nepostojanju jedinstvenog određenja pojma „manjina“, na međunarodnom planu postoje brojni mehanizmi za zaštitu prava manjina. Međunarodni ugovori predstavljaju osnovni i najvažniji izvor međunarodnog prava, jer utvrđuju krug zaštićenih prava i međunarodne mehanizme nadzora, zahtijevajući od država članica da preduzimaju efikasne mjere na unutrašnjem planu.

Zaštita manjinskih prava pruža se i kroz okvir primjene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kroz garancije prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8); prava na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti (član 9); prava na slobodu izražavanja (član 10) i prava na slobodu okupljanja i udruživanja (član 11). Odredbe člana 14 Konvencije, kao i člana 1 Protokola br. 12 uz Konvenciju koje je Crna Gora ratifikovala zabranjuju diskriminaciju u uživanju prava garantovanih Konvencijom ili zakonom na osnovu rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, kao i veze sa nekom nacionalnom manjinom, garantujući pravo na jednakost pred zakonom za sve.

Na direktnu vezu Evropske konvencije sa **Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina** ukazuje član 1 Okvirne konvencije kojom je definisano da je zaštita manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava. Okvirna konvencija se, pak, bavi pitanjima manjina na veoma fokusiran i sistematizovan način koji podrazumijeva set prava na opstanak, na identitet, na jednakost i nediskriminaciju, na upotrebu maternjeg jezika, na njegovanje sopstvene kulture i tradicije, te prava na djelotvorno učešće u životu zajednice i prava na efikasnu zaštitu zajemčenih prava. Okvirna konvencija se ne bavi kolektivnim pravima manjina, već pravima lica koja pripadaju tim kolektivitetima, putem relevantnog zakonodavstva i odgovarajućih institucionalnih mjera.

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima je donijeta sa ciljem veće zaštite i promocije prava na upotrebu regionalnih ili manjinskih jezika u različitim sferama

društva, uključujući javni život, obrazovanje, medije i pravosuđe. Kroz ovaj dokument, države potpisnice se obavezuju da osiguraju poštovanje i podršku upotrebi tih jezika, omogućavajući manjinskim zajednicama da njeguju svoj jezički identitet i očuvaju svoju kulturnu baštinu. Povelja stavlja naglasak na važnost jezičke raznolikosti u društvu i promoviše inkluziju, toleranciju i razumjevanje među različitim jezičkim grupama.

Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, kao najvažniji univerzalni međunarodni dokument iz ove oblasti, utvrđuje obavezu država da štite egzistenciju i nacionalni ili etnički, kulturni, vjerski i jezički identitet manjina na svojim teritorijama, da podstiču uslove za unapređenje tog identiteta i da usvajaju odgovarajuće zakonodavne i druge mjere kako bi postigle taj cilj (član 1). Članom 2 pripadnicima odnosnih manjina priznaju se pravo na svoju kulturu, pravo da ispovijedaju svoju vjeru, pravo na svoje obrede i na privatnu i javnu upotrebu svog jezika, pravo na efikasno učešće u kulturnom, vjerskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu, pravo na efikasno učešće u donošenju odluka, pravo na osnivanje i održavanje sopstvenih udruženja, kao i na slobodne i miroljubive kontakte sa građanima drugih država sa kojima imaju nacionalne, etničke, vjerske ili jezičke veze. Crnu Goru obavezuje i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, ne kao ugovorna, već kao međunarodno običajno-pravna obaveza.

UN Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije u članu 5 obavezuje države potpisnice, uključujući Crnu Goru, da osiguraju jednakost pred zakonom za sve, bez obzira na rasu, boju kože ili etničko porijeklo. Kroz različite politike i prakse, ovaj dokument ima za cilj eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije i promociju inkluzivnog društva u kom svi imaju jednaka prava i mogućnosti, nezavisno od rasne ili etničke pripadnosti.

Rezolucija UN o pravima manjina predstavlja ključni dokument koji naglašava obavezu država da promovišu i štite prava pripadnika/ca nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina. Kroz ovu rezoluciju, UN potvrđuje važnost očuvanja identiteta i kulture manjinskih grupa, te ih stavlja pod zaštitu međunarodnog prava. Osim toga, rezolucija ističe potrebu za poštovanjem i unapređenjem prava manjina, uključujući pravo na vlastiti identitet, jezik i kulturu. Ona pruža osnovu za aktivnosti država i međunarodnih organizacija radi osiguranja jednakosti, pravde i inkluzije za sve pripadnike/ce manjinskih zajednica širom svijeta.

Savjetodavna komisija o etničkim pitanjima UN-a igra ključnu ulogu pružajući smjernice i preporuke državama članicama UN-a o pitanjima koja se tiču etničkih manjina i integracije. Kroz svoj rad, ova Komisija promoviše inkluzivno društvo i borbu protiv diskriminacije zasnovane na etničkoj pripadnosti. Njeni naponi usmjereni su na unapređenje položaja etničkih manjina širom svijeta, promovisanje njihovih prava i osiguravanje da iste budu uključene u procese donošenja odluka koji ih se tiču. Komisija takođe podržava napore za izgradnju mira i stabilnosti u društvima koja su pogođena etničkim tenzijama i sukobima.

Mehanizmi zaštite na međunarodnom planu

Sa aspekta implementacije međunarodnih instrumenata u oblasti garantovanja i zaštite ljudskih prava i sloboda manjina, u praksi su razvijeni međunarodno-pravni mehanizmi zaštite tih prava, koji su utvrđeni posebnim međunarodnim sporazumima, odnosno odlukama pojedinih međunarodnih organizacija, i to:

- **Izveštaji država** - redovni izvještaji država o tome kako se ostvaruju preuzete obaveze u pogledu zaštite manjina, koji se dostavljaju posebnim međunarodnim nadzornim tijelima (komitetima) i **izvještaji u sjenci koje podnose specijalizovane nevladine organizacije**, a koji prate zvanične izvještaje država;
- **Međunarodni ugovori** – osnovni i najvažniji izvori međunarodnog prava, pa i onog njegovog dijela koji se odnosi na zaštitu manjina. U svojstvu ugovornica, države preuzimaju odgovarajuće obaveze prema drugim članicama sporazuma;
- **Spor pred međunarodnim sudovima** – vrhovni sudski organ u međunarodnoj zajednici je Međunarodni sud, koji je glavni sudski organ UN, ustanovljen Poveljom UN-a. Njegova osnovna funkcija je da rješava sporove između država i daje savjetodavna mišljenja o pravnim pitanjima koja mu postavljaju za to ovlašćeni organi UN-a i međunarodne organizacije. Sud, pred kojim se u ulozi stranaka mogu pojaviti samo države, nadležan je da rješava sve sporove koje stranke pred njega iznesu, pod uslovom da su obje stranke u sporu prihvatile njegovu nadležnost;
- **Predstavke pojedinaca/pojedinki i grupa** – jedan od najvažnijih postupaka po predstavkama pojedinaca je predviđen Fakultativnim (Opcionim) protokolom koji se odnosi na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Takođe, članom 14/ 1 Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije precizira se da svaka država članica može da izjavi u svakom trenutku da priznaje nadležnost Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije da prima i razmatra saopštenja lica ili grupa lica pod njenom jurisdikcijom koja se žale da su žrtve povrede od strane te države članice i pogledu bilo kog, u Konvenciji pomenutog, prava. Takođe, postoji i preciziran postupak po Rezoluciji 1503 Ekonomskog i socijalnog savjeta UN (ECOSOC, 1970), koji je takođe u nadležnosti Komisije za ljudska prava, odnosno Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina. Postoje definisane procedure i u okviru UNESCO-a za oblast obrazovanja, nauke, kulture i informacija;
- **Sudski spor po tužbama pojedinaca/pojedinki** – sankcionisanje međunarodnih krivičnih djela stavljeno je u zadatak Međunarodnom krivičnom sudu, koji je osnovan Rimskim statutom kao stalni međunarodni sud sa jurisdikcijom koja se odnosi na procesuiranje zločina genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i zločina agresije, kao i tzv. *ad-hoc* tribunalima (Ruanda, bivša Jugoslavija). Takođe, Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i izmijenjenim Protokolom 11, ustanovljen je Evropskih sud za ljudska prava, čija se nadležnost proteže na sve predmete koji se tiču tumačenja i primjene ove Konvencije i

pratećih protokola, a koji su mu upućeni na osnovu članova 33 (međudržavni sporovi), 34 (pojedinačne predstavke) i 47 (savjetodavna mišljenja);

- **Druge procedure** – npr. istražni postupak predviđen članom 20 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

Unutrašnji pravni propisi

Crna Gora je ustavno definisana kao građanska, demokratska, ekološka i socijalno pravedna država, zasnovana na vladavini prava. Nosioc suvereniteta su građani i građanke sa crnogorskim državljanstvom. **Prava manjina su prvi put priznata kao ustavni princip u Crnoj Gori Ustavom iz 2007. godine.** Ustav utvrđuje zabranu izazivanja i podsticanja mržnje ili netrpeljivosti i zabranu nasilne asimilacije kao nederogabilna prava, te potvrđuje obavezu države da štiti i poštuje prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

U osnovnim odredbama Ustava, data je opšta garancija zaštite ljudskih prava i sloboda, te propisana zabrana diskriminacije po bilo kom osnovu. Ustav utvrđuje i da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava predstavljaju sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, te da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva. Ustav sadrži 65 članova kojima se garantuju građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao i prava manjina.

Ustav garantuje i zaštitu podataka o ličnosti, zabranjujući upotrebu podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni, te dajući pravo svakom da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe.

Shodno članu 46 stav 2 Ustava, niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim vjerskim i drugim uvjerenjima. Članom 55 je zabranjeno djelovanje političkih i drugih organizacija koje je usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti.

U članu 79 Ustava, uređena su posebna prava kojim se manjinama jemči pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, kao i pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. Članom 80 je zabranjena nasilna asimilacija pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; dužnost je države da štiti pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od svih oblika nasilne asimilacije.

Na temelju ovih ustavnih načela i prava, zaštita manjinskih prava i sloboda je dalje razrađena posebnim zakonima, prije svega *Zakonom o manjinskim pravima i slobodama*⁹

⁹ "Službeni list Crne Gore", br. 031/06, 051/06, 038/07, Službeni list Crne Gore", br. 002/11, 008/11, 031/17.

koji definiše pojmove manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, te bliže uređuje set manjinskih prava i mehanizama njihove zaštite kojima se doprinosi očuvanju nacionalnog identiteta manjina i omogućava njihovo djelotvorno učešće u javnom životu.

Crna Gora je usvojila **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, brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski je vezana za Crnu Goru i motivisana je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.*“¹⁰

Protivzakonita je i kažnjiva svaka povreda prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica (član 4). Članom 5 Zakona je propisano da se manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama, pored prava predviđenih opšte prihvaćenim međunarodnim pravilima i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, obezbjeđuje puno uživanje prava koja ne mogu biti manja od dostignutih, pod jednakim uslovima radi obezbjeđivanja njihove stvarne jednakosti sa ostalim državljanima.

Zakon o manjinskim pravima i slobodama uređuje i pravo na upotrebu svog jezika i pisma. Članom 28 je definisana obaveza da je u jedinicama lokalne samouprave u kojima većinu ili najmanje 5% stanovništva čine manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice, lokalna samoupravu dužna da, u okviru plana i programa za djelotvorno učešće lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova ili donošenjem posebnog plana i programa, preko savjeta odnosnih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, obezbijedi uslove za njihovo učešće u donošenju programa razvoja opštine, prostornih i urbanističkih planova, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana i uredi način i postupak učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u vršenju javnih poslova, te da odredi organ koji sprovodi javnu raspravu po tim i drugim aktima.

Zakon u članu 22 propisuje da se autentična zastupljenost manjinskog naroda čiji je jezik u službenoj upotrebi u Crnoj Gori i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore, kao i u skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima oni čine značajan dio stanovništva obezbjeđuje po **principu afirmativne akcije**, u skladu sa odredbama izbornog zakonodavstva. Članom 33 Zakona je definisano da manjinski narod ili druga manjinska nacionalna zajednica i njihovi pripadnici, radi očuvanja svog nacionalnog identiteta mogu osnovati savjet tog manjinskog naroda, odnosno te manjinske nacionalne

¹⁰ Još uvijek nema važećeg međunarodnog dokumenta koji sadrži eksplicitnu definiciju pojma manjine, kao ni određenje sadržine ovog pojma. Za potrebe ovog Izvještaja se koristi odrednica po kojoj su manjine „oni kolektiviteti 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: 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.

zajednice. Članom 39 stav 2 zabranjuje se svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu, pa i po osnovu rase, boje, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porijekla, rođenja ili sličnog statusa, vjeroispovijesti, političkog ili drugog ubjeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta.

Obaveza Vlade Crne Gore je da najmanje jednom godišnje podnosi Skupštini Crne Gore *Izveštaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica*, u skladu sa članom 38 Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

Strategija manjinske politike Crne Gore za period 2024 – 2028¹¹ predstavlja ključni strateški dokument za unaprjeđenje položaja manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica. Usvojena je 11. jula 2024. godine, uz prateći akcioni plan za 2025. godinu i temelji se na *Završnom izvještaju o sprovođenju Strategije manjinske politike za period 2019 - 2023. godine* koji je ukazao na potrebu za poboljšanjem stanja u oblastima obrazovanja, političke participacije i ekonomske integracije manjinskih zajednica.

Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana za period 2021 – 2025¹² predstavlja drugi važan strateški dokument koji reguliše pravni i socijalni status, porodičnu zaštitu, oblast kulture, identiteta i informisanja Roma i Egipćana. Strategija ima za cilj poboljšanje socio-ekonomskog i pravnog položaja Roma/Romkinja i Egipćana/Egipćanki u Crnoj Gori, kroz izgradnju inkluzivnog društva zasnovanog na eliminisanju diskriminacije i siromaštva.

Zakon o zabrani diskriminacije pruža osnovu i mehanizme za borbu protiv diskriminacije po bilo kom ličnom svojstvu (rasi, boji kože, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom porijeklu, vjerskim ili političkim ubjeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, starosnom dobu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama, i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima).

Zakonom o zabrani diskriminacije je zabranjen svaki vid diskriminacije, po bilo kom osnovu i definisani mehanizmi za zaštitu od diskriminacije, koji obuhvataju postupak po pritužbi pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, kao i sudsku zaštitu kroz postupak koji se vodi po tužbi. Diskriminacijom se smatra i podsticanje, pomaganje, davanje instrukcija, kao i najavljena namjera da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od osnova diskriminacije. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda može da pokrene postupak za zaštitu od diskriminacije pred sudom ili se u tom postupku pojavi kao umještač kad stranka učini vjerovatnim, a Zaštitnik procijeni da je postupanjem tuženog izvršena diskriminacija po istom osnovu prema grupi lica sa istim ličnim svojstvima ili bi posljedice nejednakog postupanja bile takve prirode da mogu prouzrokovati sistemske povrede načela zabrane diskriminacije.

¹¹ <https://www.gov.me/dokumenta/c1a74658-3931-4d22-b602-2fe0c276c9df>

¹² <https://www.gov.me/clanak/strategija-socijalne-inkluzije-roma-i-egipcana-u-crnoj-gori-2021-2025>

Zakonom o izboru odbornika i poslanika su propisana opšta mjerila za raspodjelu mandata izbornih lista za izbor poslanika ili odbornika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice u Crnoj Gori, kao i izuzeci od primjene tih mjerila. Članom 94 stav 1 Zakona propisano je da u raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izornoj jedinici. Ukoliko nijedna lista manjina ne dostigne prag od 3%, ali pojedinačno osvoji najmanje 0,7% važećih glasova, manjinske liste stiču pravo da učestvuju u raspodjeli mandata kao jedna (zbirna) izborna lista sa ukupno dobijenim brojem važećih glasova, s tim što je kumulativni broj važećih glasova osnova za raspodjelu do tri mjesta.

U slučaju da nijedna od izbornih lista za izbor odbornika iz određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izornoj prijavi ili nazivu izborne liste, ne ispuni uslov propisan stavom 1 ovog člana, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno sa dobijenim brojem važećih glasova. Ovo važi samo za manjine sa učešćem od 15% stanovništva na državnom nivou i od 1,5% do 15% od ukupnog stanovništva na teritoriji opštine, Glavnog grada, tj. Prijestonice, prema podacima sa posljednjeg popisa.

Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju su propisani uslovi i način ostvarivanja prava na predškolsko vaspitanje i obrazovanje. Odredbama ovog Zakona je garantovana jednaka dostupnost predškolskog vaspitanja i obrazovanja svakom djetetu i ne može biti posredno ili neposredno ograničeno na osnovu pola, rase, boje kože, jezika, vjere, nacionalnog, etničkog ili drugog porijekla, smetnji i teškoća u razvoju, socijalnog porijekla ili drugog ličnog svojstva ili okolnosti.

Prema *Zakonu o stručnom obrazovanju*, stručno obrazovanje je dostupno svima i ne može se, direktno ili indirektno, ograničiti po osnovu pola, rase, boje kože, jezika, vjere, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog, etničkog ili drugog porijekla, imovinskog stanja, invalidnosti, ili po drugom sličnom osnovu ili okolnosti, u skladu sa posebnim zakonom.

Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti se regulišu prava iz socijalne i dječje zaštite i obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite kao djelatnosti od javnog značaja. Zakon propisuje zaštitu djece, mladih, kao i odraslih i starih lica, između ostalog, onih koji su žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i trgovine ljudima ili kod kojih postoji opasnost da će postati žrtve, kao i lica kojima je usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite. Jedan od ključnih principa na kojima počiva pružanje socijalne i dječije zaštite je princip zabrane diskriminacije korisnika po osnovu rase, pola, starosti, nacionalne pripadnosti, socijalnog porijekla, vjeroispovijesti, političkog ili drugog opredjeljenja, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili drugog ličnog svojstva.

Porodičnim zakonom je uveden princip nediskriminacije i ostvarivanja jednakih mogućnosti za svu djecu. Ovaj propis sadrži odredbe o zabrani svih oblika neposredne i posredne diskriminacije djeteta ili grupe djece, njihovih roditelja, usvojitelja, staratelja, hranitelja, članova porodice djeteta i djetetu bliskih lica, koja se, između ostalog, zasniva

na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, kao i na drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima djeteta, njegovih roditelja, staratelja, članova porodice i djetetu bliskih lica.

Zakon o radu uređuje prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja, podsticanje zapošljavanja i olakšavanje fleksibilnosti na tržištu rada i odnosi se na rad kod poslodavca, ali i na zapošljavanje u državnim tijelima, lokalnim vlastima i javnim službama, ukoliko drugačije nije predviđeno posebnim zakonima. Zakon sadrži izričitu zabranu diskriminacije (zaposlenih i osoba koje traže zaposlenje) s obzirom na rasu, boju kože, nacionalnu pripadnost, društveno ili etničko porijeklo, vezu sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezik, vjeru ili uvjerenje, političko ili drugo mišljenje, pol, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, zdravstveno stanje, invaliditet, starosnu dob, imovno stanje, bračno ili porodično stanje, trudnoću, pripadnost grupi ili pretpostavci o pripadnosti sindikalnoj ili drugoj organizaciji, ili neko drugo lično svojstvo.

Pitanja vezana za zapošljavanje u javnom sektoru regulisana su *Zakonom o državnim službenicima i namještenicima*. Ovaj zakon propisuje da državni 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 pretpostavke o pripadnosti grupi, političkoj partiji, sindikalnoj ili drugoj organizaciji, kao i po osnovu drugih ličnih svojstava.

Zakon o kulturi uređuje rad ustanova kulture, kao i status i prava umjetnika i stručnjaka u kulturi, podsticaj i podršku razvoju kulture, finansiranje kulturnih djelatnosti i druga pitanja od značaja za kulturu. U članu 3 Zakona je propisano da se kultura ostvaruje i zasniva, između ostalih, na načelima slobode stvaralaštva i poštovanja prava na kulturu; opredijeljenosti države i lokalne samouprave da podstiču i pomažu razvoj kulturnog i umjetničkog stvaralaštva i zaštitu i očuvanje kulturne baštine; te ravnopravnog očuvanja svih kulturnih identiteta i poštovanja kulturne različitosti.

Prema članu 28 *Zakona o medijima* sredstva iz Fonda za manjine se koriste za podsticanje medijskog pluralizma, a posebno za proizvodnju i objavljivanje sadržaja koji su značajni za zaštitu prava i dostojanstva manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od diskriminacije, stereotipa i predrasuda, dok je članom 49 propisano da medij ne smije širiti, podsticati ili pravdati nasilje, mržnju ili diskriminaciju po osnovu rase, etničke pripadnosti, veze sa nekim narodom ili nacionalnom zajednicom, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, boje kože, pola, roda, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, bračnog ili porodičnog statusa, starosne dobi, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/

ili interseksualnih karakteristika, te po osnovu drugih stvarnih ili pretpostavljenih ličnih svojstava.

Zakonom o elektronskim medijima je propisana zabrana objave onih sadržaja koji potiču ili pogoduju širenju mržnje ili diskriminacije, između ostalog, po osnovu rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili porodičnog statusa, zdravstvenog stanja, rodnog identiteta i drugih ličnih svojstava.

Zakonom o lokalnoj samoupravi se uređuje vršenje poslova lokalne samouprave od strane građana i organa lokalne samouprave, od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo. U vršenju poslova, lokalne samouprave obezbjeđuju jednaku zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa lokalnog stanovništva, pravnih lica i drugih subjekata, u skladu sa zakonom. Propisano je i da opština obezbjeđuje uslove za zaštitu i unapređenje manjinskih prava i rodne ravnopravnosti, u skladu sa Ustavom, zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Zabranjena je diskriminacija građana i građanki 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, kao i po osnovu drugih ličnih svojstava.

Pored navedenih pravnih akata, ostvarivanje ljudskih prava i sloboda manjina je u različitim segmentima obezbjeđeno i kroz sledeće zakone:

- *Zakon o matičnim registrima* (upis ličnih podataka i izdavanje odgovarajućih uvjerenja se vrši i na pismu/jeziku manjina);
- *Zakon o izboru, upotrebi javnom isticanju nacionalnih simbola* uređuje pravo na slobodan izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola, pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u našoj državi;
- *Zakon o ličnom imenu* (propisano je da se lično ime upisuje se u matične registre na crnogorskom jeziku, dok se na zahtjev crnogorskog državljanina lično ime se upisuje u matične registre na jednom od jezika u službenoj upotrebi (srpski, bošnjački, albanski i hrvatski jezik) – član 5 Zakona.

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.¹³

¹³ **Krivični Zakonik Crne Gore:** krivična djela protiv sloboda i prava čovjeka i građanina), inkriminiše svako kršenje jednakosti građana na osnovu njihove nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, invaliditeta, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva. (član 159) kao i sprječavanje drugog da izražava svoju nacionalnu ili etničku pripadnost ili kulturu (član 160) koje čini onaj ko pripadniku nacionalne manjine uskrati ili ograniči pravo na slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti ili na kulturnu autonomiju.

Mehanizmi zaštite na unutrašnjem planu

Unutrašnji pravni mehanizmi zaštite prava i sloboda manjina se uređuju Ustavom i relevantnim propisima kojima se utvrđuju uslovi za njihovo iniciranje, postupak, te pravne posljedice. Obezbjedenje efikasnih mehanizama zaštite ljudskih prava (koja uključuju i prava pripadnika i pripadnica manjina) je u domenu odgovornosti države.

Pravna zaštita se može ostvariti kroz **upravni postupak** (pravo zahtijevanja intervencije upravnog organa, pravo žalbe višem upravnom organu protiv nezakonitog akta nižeg organa i dr.), **sudski postupak** (krivični postupak, parnični postupak, upravni spor), **ustavno-sudska zaštita**¹⁴ (ocjena ustavnosti relevantnih propisa, postupanje po ustavnim žalbama i sl.), **kontrolna ovlaštenja parlamenta** (u odnosu na rad raznih parlamentarnih komisija, interpelacije i dr.). Protivzakonita je i kažnjiva svaka povreda prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Kada je u pitanju pristup pravnoj zaštiti, I dalje je zastupljen problem nedovoljno razvijenog sistema upisa u matični registar rođenih, posebno kada se radi o osobama rođenim izvan zdravstvenog sistema, ili osobama čiji jedan ili oba roditelja nemaju identifikaciona dokumenta, a koji u praksi dovodi do rizika od nastanka apatridije.

Instrumenti posebne dodatne zaštite podrazumijevaju uvođenje posebnog organa koji bi se bavio zaštitom prava manjina, ustanovljavanje savjeta za pitanja manjina i sličnih tijela kojima bi se obezbijedila neophodna koordinacija između državnih organa i manjinskih zajednica, obezbjedenje manjinama nekog vida neposredne zastupljenosti u parlamentu nezavisno od rezultata postignutih na izborima, formiranje posebnog ministarstva za pitanja manjina i drugi instrumenti. Jedan od vrlo efikasnih mehanizama za zaštitu manjina predstavlja uključivanje u Krivični zakonik određenih krivičnih djela izvršenih na etničkoj, nacionalnoj, vjerskoj i sličnoj osnovi (genocid, raspirivanje mržnje na etničkoj, nacionalnoj, vjerskoj i sličnoj osnovi, vršenje diskriminacije po tom osnovu i dr.).

Institucionalni okvir za zaštitu prava manjina u Crnoj Gori

U Crnoj Gori postoji razvijen institucionalni okvir koji se bavi zakonodavstvom i unaprjeđenjem prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Ključne institucije obuhvataju **Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, te savjete manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica**. Prava manjinskih naroda i zajednica štite i **sudovi, te organi državne uprave i lokalne samouprave**.

¹⁴ **Građani imaju mogućnost da ostvare svoja prava pred Ustavnim sudom Crne Gore kroz ustavnu žalbu ili inicijativu za preispitivanje saglasnosti zakona ili drugih propisa sa Ustavom. Postupak pred Ustavnim sudom ima dvostruku ulogu: pruža zaštitu crnogorskim građanima u slučaju povrede principa jednakosti pred zakonom i prethodi postupku traženja zaštite pred nadnacionalnim sudskim instancama.**

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je ključna institucija u mreži zaštite ljudskih prava i sloboda, koja postupa na osnovu pojedinačnih pritužbi ali i u slučajevima sistemskog kršenja ljudskih prava. Zaštitnik je ovlašten da pokreće postupke po sopstvenoj inicijativi, a koristi svoja ovlaštenja i da inicira izmjene i dopune zakona i drugih propisa radi njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava ima širok spektar nadležnosti, posebno u odnosu na praćenje ostvarivanja prava manjinskih naroda i drugih manjinskih grupa. U okviru Ministarstva postoji Direktorat za interkulturu koji vrši poslove koji se odnose na unapređenje, razvoj i promociju interkulturalnosti, interkulturalnog dijaloga i međusobnog poštovanja, boljeg razumijevanja i tolerancije, saradnje i komunikacije među manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama.

Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina (CEKUM) je institucija osnovana sa ciljem pružanja podrške očuvanju kulturnih identiteta manjinskih zajednica. Njegova uloga se ogleda u promovisanju i podršci aktivnostima koje doprinose očuvanju jezičke, kulturne, i tradicijske baštine manjinskih grupa. CEKUM radi na jačanju svijesti o važnosti kulturnog naslijeđa manjinskih naroda, organizuje kulturne događaje, radionice, festivale i druge aktivnosti koje promovišu raznolikost i bogatstvo kulturnog identiteta u Crnoj Gori.

Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava je institucija koja ima za cilj pružanje podrške i olakšavanje ostvarivanja prava manjinskih zajednica u Crnoj Gori. Fond pruža finansijsku podršku projektima i programima koji se bave unapređenjem položaja i zaštite prava manjinskih grupa. Osim toga, Fond može biti uključen u procese zagovaranja za usvajanje politika i mjera koje doprinose zaštiti manjinskih prava, te pružati stručnu podršku i savjete organizacijama i institucijama koje rade na polju zaštite manjinskih prava.

Odbor za ljudska prava i slobode je stalno radno tijelo u Skupštini Crne Gore koje se bavi pitanjima ljudskih prava, uključujući i prava manjina. Ovaj Odbor ima mandat da prati stanje ljudskih prava u zemlji, razmatra pritužbe građana u vezi sa kršenjem tih prava, te predlaže mjere za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava. Posebna pažnja se posvjećuje pravima manjina, te se Odbor angažuje na pronalaženju rješenja koja će osigurati zaštitu tih prava.

Evaluacija političkih i institucionalnih mjera za jačanje integracije u društvo

Analiza postojećih mjera za jačanje integracije predstavlja ključni korak u oblikovanju strategije koja podstiče razvoj zajedničkog građanskog identiteta. Ova strategija treba da bude zasnovana na zajedničkim interesima koji su razvijeni i definisani kroz otvorene i participativne procese. Poseban značaj ima kreiranje prilika za međukulturni dijalog i podršku inicijativama na nivou zajednica, koje omogućavaju razmjenu među pojedincima i grupama kroz različite aktivnosti u oblasti kulture i umjetnosti.

Značaj integracije manjina kao ključnog elementa u izgradnji stabilnog i prosperitetnog multietničkog društva prepoznat je *Strategijom manjinske politike Crne Gore 2024 - 2028*, u kojoj se naglašava da multietnička društva predstavljaju vrijednost zasnovanu na raznolikosti, a da integracija manjinskih zajednica doprinosi očuvanju društvene kohezije. Strategija je usklađena sa drugim nacionalnim strateškim dokumentima i međunarodnim konvencijama koje uređuju prava manjina i ljudska prava, uopšte.

Akциони plan za *Strategiju manjinske politike za period 2024 - 2025* predviđa konkretne mjere za jačanje integracije manjinskih zajednica u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, političke participacije i medijske vidljivosti. Realizacijom mjera i aktivnosti predviđenih ovim dokumentima stvoren je okvir za veću integraciju manjinskih zajednica, naročito kroz lokalne inicijative i aktivnosti u kulturi i umjetnosti.

Jedan segment ove Strategije koji bi mogao biti unaprijeđen odnosi se na **uključivanje sportskih aktivnosti**, s obzirom na njihov značaj u izgradnji zajedničkog identiteta i socijalne kohezije. U tu svrhu, može se preporučiti **dodatno proširenje strateških dokumenata** kako bi sport postao integralni dio mjera za jačanje međukulturne interakcije i društvene inkluzije.

U odnosu na upotrebu jezika i pisma manjina, potrebno je istaći da se Crna Gora obavezala na priznanje, poštovanje, promociju i zaštitu regionalnih ili manjinskih jezika i kao ugovorna strana Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima i Okvirne konvencije. Preduzimaju se određene mjere na planu primjene modela i oblika nastave na jeziku i pismu nacionalnih manjina kako bi se osigurao pristup inkluzivnom obrazovanju u ranoj dječjoj dobi, a sa ciljem smanjenje nejednakosti i diskriminacije djeca iz ranjivih društvenih skupina. Ulažu se napor i na planu standardizacije romskog jezika; 5. novembra 2024. godine, na Međunarodni dan romskog jezika, imenovan je **prvi tumač za romski jezik** u Crnoj Gori.¹⁵

Na području obrazovanja se kontinuirano preduzimaju mjere za uključivanje djece i učenika romske nacionalne manjine u svoj obrazovni sistem, u skladu sa principima socijalnog uključivanja, tj. kroz obezbjeđivanje uslova za integraciju djece, mladih i odraslih u skladu sa njihovim potrebama i sposobnostima. U proteklom razdoblju, nastavljen je trend povećanja broja učenika i učenica romske nacionalne manjine, uključenih u sistem srednjoškolskog obrazovanja. Iako je veći broj učenika koji nastavljaju obrazovanje u trogodišnjim srednjoškolskim programima u odnosu na broj učenika u četvorogodišnjim programima, vidljiv je porast i broja učenika upisanih u prve razrede četvorogodišnjih škola. Ipak, **kvalitet obrazovanja i dalje izaziva zabrinutost**, kako je navedeno u izvještajima međunarodnih organizacija, uključujući i u Nacionalnom izvještaju o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori u okviru četvrtog ciklusa Opšteg periodičnog pregleda Ujedinjenih nacija.¹⁶

¹⁵ <https://www.gov.me/clanak/u-kabinetu-ministra-pravde-prvi-tumac-za-romski-jezik-u-crnoj-gori-dao-svecanu-izjavu>

¹⁶ <https://www.gov.me/dokumenta/793c6f91-3a76-4538-bc86-47abb1126648>

Analiza sastava i procedure imenovanja članova/članica Komisije za vrednovanje predloga projekata Fonda za zaštitu i ostvarivanje prava manjina

Zakon o manjinskim pravima i slobodama propisuje da Skupština Crne Gore, radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta, osniva Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava u ovim i drugim oblastima. Organi Fonda su upravni odbor i direktor.

Upravni odbor ima 13 članova (izabrano je 12 - nije izabran predstavnik ustanova visokog obrazovanja u Crnoj Gori), od čega su 6 predstavnici savjeta manjinskih naroda/drugih nacionalnih zajednica, 3 predstavnika Skupštine Crne Gore, po jedan predstavnik Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, odnosno kulture i medija i jedan nezavisni ekspert koji se bavi ljudskim i manjinskim pravima. U ovom kontekstu, potrebno je naglasiti da se radi o glomaznom tijelu koje pritom, između ostalog, ima ulogu drugostepenog organa po žalbama na odluke direktora Fonda (uslov za člana Upravnog odbora je da izabrano lice ima tri godine radnog iskustva u oblasti manjinskih prava i sloboda i iskustvo u pripremi, realizaciji ili evaluaciji projekata u oblasti ljudskih prava i sloboda).

Rad Fonda je do sada bio kritikovan od strane domaćih nevladinih organizacija, kao i Evropske komisije koja je u više svojih godišnjih izvještaja za Crnu Goru ukazivala na potrebu za unaprjeđenjem transparentnosti i kvaliteta rada Fonda. Na rad Fonda utiče i sam sastav Fonda i procedura izbora njegovih članova, ali i postojanje izvjesne **kolizije između Zakona o manjinskim pravima i slobodama i Zakona o upravnom postupku**, u kontekstu ostvarivanju manjinskih prava kroz donošenje odluka od strane upravnih organa. Naime, *Zakon o manjinskim pravima i slobodama* propisuje pravo manjinskih savjeta da učestvuju u donošenju odluka koje se tiču manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica. Međutim, **ZUP ne prepoznaje specifičan status ovih tijela u upravnom postupku**.

Dalje, *Zakon o manjinskim pravima i slobodama* predviđa posebne mehanizme zaštite prava manjina: pravo na afirmativnu akciju, pravo na upotrebu jezika i pisma u postupcima i proporcionalnu zastupljenost u javnoj upravi. Sa druge strane, *Zakon o upravnom postupku* kao svoje postulate, predviđa univerzalne principe zakonitosti, jednakosti i formalnog postupka u donošenju odluka. *Zakon o manjinskim pravima i slobodama* normira proporcionalnu zastupljenost manjina u javnoj upravi, dok *ZUP* zahtijeva sprovođenje konkursa i načelo jednakog pristupa pravima, što može stvoriti konflikt između mjera afirmativne akcije i formalnih pravila konkursa propisanih *ZUP*-om.

Prema *Zakonu o manjinskim pravima*, manjinske zajednice imaju pravo na službenu upotrebu svog jezika u komunikaciji sa državnim organima. 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 korišćenje jezika u upravnom i sudskom postupku, kod izdavanja javnih isprava i vođenja službenih evidencija, na glasačkom listiću i drugom izbornom materijalu i u radu predstavničkih tijela.

Zakon o upravnom postupku (ZUP), pak, definiše crnogorski jezik kao službeni i ne precizira konkretne procedure za ostvarivanje prava na korišćenje manjinskih jezika, što u praksi dovodi do problema u ostvarivanju ovog prava. Zato je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda podnio inicijativu koja se odnosi na **način korišćenja jezika u službenoj upotrebi**, usljed pravnih praznina na koje je Zaštitnik ukazivao u svojim mišljenjima i izvještajima, a koji su nastali zbog nedonošenja propisa o službenoj upotrebi jezika i pisama.¹⁷

Od posebne važnosti za rad Fonda je i funkcionisanje **Komisije za vrjednovanje predloga projekata Fonda**, a pri činjenici da ovo tijelo ima skoro sva ovlašćenja u dijelu raspodjele sredstava Fonda po osnovu javnog konkursa. Naime, Direktor Fonda donosi odluku o raspodjeli sredstava na predlog Komisije. Članom 36 dato mu je ovlašćenje da ima mogućnost da ne prihvati predlog iz određenih razloga i vrati ga Komisiji, a nakon što Komisija donese novu odluku, dužan je da potpiše istu u roku od 8 dana od dostavljanja predloga. Komisiju bira Skupština Crne Gore; ona ima 7 članova. Članovi/članice se biraju na osnovu javnog poziva, na mandat od 4 godine (član 36). U članu 36 propisani su uslovi za izbor člana Komisije (može biti izabrano lice koje ima VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva u oblasti manjinskih prava i sloboda, kao i iskustvo u pripremi, realizaciji ili evaluaciji projekata u oblasti manjinskih prava i sloboda).

Za rad Komisije, bitan je njen sastav i procedura imenovanja njenih članova/članica. U trenutnom sastavu Komisije se nalazi 6 lica koji su pripadnici istog manjinskog naroda. S obzirom na to da su isti birani po javnom pozivu, u formalno pravnom smislu nije moguće obezbijediti veća transparentnost. Postavlja se pitanje zašto su se dominantno na javni poziv prijavili pripadnici jednog manjinskog naroda, koji su dominantno zastupljeni u sastavu Komisije, što može ukazivati na postojanje implicitnog političkog dogovora. Prema mišljenju članova manjinskih savjeta, **položaj ovih tijela nije do kraja precizno pravno definisan**, kao ni položaj i ovlašćenja predstavnika i predstavnica manjinskih naroda u upravnim odborima relevantnih institucija, kao što je CEKUM.

Dosadašnja praksa, kao i brojni međunarodni izvještaji takođe ukazuju na potrebu unapređenja propisa koji se tiču načina izbora predstavnika nacionalnih manjina u odgovarajuće nacionalne savjete. Iako u uporednom pravu ne postoji uniformno rješenje u tom pogledu, krovni međunarodni dokumenti i najbolje prakse ukazuju da **ovaj mehanizam mora biti što više utemeljen na neposrednoj reprezentaciji**.

¹⁷ Sličan propis postoji u Republici Srbiji i njime se uređuje pitanje jezika nacionalnih manjina u službenoj upotrebi:

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sluzbenoj_upotrebi_jezika_i_pisama.html

U tom kontekstu čini se spornim 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. Podsjećamo i da su se, prema ranijem zakonskom rješenju, sredstva dijelila bez konkursa savjetima manjinskih naroda/nacionalnih zajednica, koji sada imaju predstavnike u Upravnom odboru Fonda, ali nemaju pravo učešća na konkursu – što u praksi nije slučaj, jer nije isključena mogućnost da isti i dalje dobijaju sredstva preko NVO koje osnivaju ili na svoje lično ime (podaci o tome su dostupni na [web sajtu](#) i u arhivi Fonda).

Prepoznajući ove normativne nedostatke, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u martu 2022. godine izdao **mišljenje u vezi sa mogućim izmjenama Zakona o manjinskim pravima i slobodama** kako bi se obezbijedilo **direktno imenovanje u savjetima manjina na osnovu slobodno izražene volje manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica**. Na tom fonu su i raniji izvještaji CEDEM-a koji sadrže preporuke za jačanje kapaciteta savjeta, veću transparentnost i direktnu komunikaciju sa pripadnicima/pripadnicama manjina.

Konkretno, u odnosu na sprječavanje instrumentalizacije Fonda zarad partikularnih interesa, potrebno je ukazati na sljedeće podatke iz *Odluke o raspodjeli sredstava projektima za 2023. godinu*, koji se odnose na: bošnjačku zajednicu - dodijeljeno 22% finansijskih sredstava, albansku - 8%, romsku - 8%, hrvatsku - 4%, muslimansku - 4%, srpsku - 12%, dok je za multinacionalne projekte opredijeljeno 42% sredstava.

S obzirom na to da je naglašeno negodovanje od strane hrvatske i srpske nacionalne zajednice, u nastavku su podaci vezani za ove dvije zajednice. Od ukupno pristiglih prijava broj prijavljenih projekata vezanih za hrvatsku nacionalnu zajednicu, u raspodjeli 2023. godine, iznosio je 7, od čega je 6 projekata podržano sa iznosom od 50.990,00€, od traženih 84.452,79€. Broj pristiglih prijava vezanih za srpsku nacionalnu zajednicu iznosi 22, od čega je 14 projekata finansijskim sredstvima u iznosu od 174.770,00€, od ukupno traženog iznosa od 357.867,90€. Iznijeti podaci nalaze se u Izvještaju o radu Fonda za 2023. godinu, koji je dostupan javnosti na zvaničnoj web stranici Fonda.

Odgovarajući na navedene izazove, Fond je u proteklom periodu uveo brojne reforme u dijelu monitoringa i evaluacije projekata. U skladu sa preporukama Državne revizorske institucije i nadzora stručne službe Fonda, usvojena su **nova pravila za monitoring i evaluaciju projekata**. Shodno preporuci br. 35, Ugovorom za finansiranje projekata zaključenog između Fonda i nosioca projekta, utvrđena je obaveza korisnika sredstava da vrši povraćaj cjelokupnog iznosa ili dijela sredstava koja nisu opravdana shodno ocjeni Stručne službe. Ovi pomaci su prepoznati od strane Skupštine Crne Gore 2023. godine, uz napomenu da su usvojena pravila znatno unaprijedila način na koji korisnici Fonda dostavljaju dokaze o realizaciji projekata, te da treba nastaviti sa dodatnim aktivnostima u 2024. godini.¹⁸

¹⁸ <https://www.skupstina.me/me/dogadjaji/12-sjednica-odbora-za-ljudska-prava-i-slobode-2>

Po ovom osnovu do sada je, na račun Državnog trezora, izvršen povraćaj sredstava u iznosu većem od 88.000,00€. Za one korisnike sredstava Fonda koji nisu izvršili povraćaj traženog iznosa sredstava, pokrenuti su sudski postupci (više od 50). Takođe, u skladu sa Zakonom o manjinskim pravima i slobodama, članom 36đ, Fond je obavezan da za svoje zaposlene obezbjeđuje redovno stručno usavršavanje za monitoring i evaluaciju projekata u trajanju od najmanje 5 dana godišnje, što Fond redovno sprovodi, čime je dodatno osnažena stručnost zaposlenih i kvalitet nadzora nad projektima (što je potvrdila i Skupština Crne Gore, usvajanjem izvještaja o radu Fonda, kao i zaključcima usvojenim tim povodom).

Dio koji bi se mogao unaprijediti se odnosi na **animiranje i obuku pripadnika nacionalnih manjina da konkurišu za sredstva Fonda**, kroz određene radionice koje bi se organizovale u svim opštinama u Crnoj Gori. Neke od konkretnih mjera bi mogle obuhvatiti organizovanje radionica, TV emisija, reklama, projekta “otvorena vrata” u okviru kojih bi zainteresovani aplikanti bili pozivani u prostorije Fonda sa ciljem pojašnjenja procedura za prijavljivanje, itd.

Politička participacija Roma i Romkinja

Politička participacija Roma u Crnoj Gori predstavlja jedno od ključnih pitanja u okviru šireg procesa inkluzije ove zajednice u društveni i politički život. Iako Crna Gora kroz zakonodavni okvir formalno garantuje pravo na političku reprezentaciju manjinskim narodima i manjinskim nacionalnim zajednicama, u praksi Romi i Egipćani nailaze na brojne prepreke koje im otežavaju ostvarivanje političke zastupljenosti i učešće u donošenju odluka, što je ključno za zaštitu od tzv. « tihe asimilacije.»

U kontekstu obezbjeđivanja djelotvorne političke participacije Roma bitne su sljedeće dvije premise: 1) pitanje osnovanosti procentualne zastupljenosti određene grupe kako bi ista ostvarila neko svoje manjinsko pravo;¹⁹ 2) osnovanost afirmativne akcije u odnosu na određenu nacionalnu grupu ili zajednicu na osnovu kojih se može osigurati zastupljenost u zakonodavnim tijelima, te stvaranje institucionalnih mehanizama za političku inkluziju i edukaciju Roma o političkim pravima. Crna Gora tek treba da preduzme konkretne i odlučne korake u pravcu implementacije ovih standarda.

Jedan od ključnih problema jeste to što da pravni okvir ne tretira Rome i Egipćane kao nacionalne manjine u istoj mjeri kao ostale manjinske nacionalne zajednice. Zakon o izboru odbornika i poslanika propisuje da manjinske liste moraju osvojiti najmanje 0,7% glasova kako bi dobile poslaničko mesto u Skupštini, dok je za hrvatski narod taj prag smanjen na 0,35%. Ova pravna nejednakost onemogućava realnu političku zastupljenost Roma i Egipćana, što je problem koji je prepoznat i na međunarodnom nivou.

¹⁹ U pogledu ocjene ustavnosti predviđenog procentualnog praga za ostvarivanje određenog prava, Ustavni sud je, postupajući po inicijativi podnijetoj od strane CEDEM-a i Centra za demokratsku tranziciju, zauzeo stav da **nije nadležan da cijeni cjelishodnost određenog zakonskog rješenja u kontekstu propisivanja dodatnih kriterijuma korišćenja povlašćenog statusa za manjinske narode u obliku procentualnog brojčanog praga, cijeneći da je to u isključivoj nadležnosti zakonodavca.**

Komiteta Ujedinjenih nacija o eliminaciji rasne diskriminacije je u svom *Izveštaju za Crnu Goru 2018. godine*, izrazio zabrinutost što u političkom i javnom životu, na centralnom i lokalnom nivou, **nema autentične zastupljenosti svih etničkih i nacionalnih manjinskih grupa** (posebno Roma i Egipćana).²⁰ Visok stepen diskriminisanosti Roma i Egipćana dodatno utiče na nemogućnost njihovog društvenog i političkog djelovanja.²¹ Na to podsjeća i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kada kaže da je *“participacija u vlasti najznačajniji faktor kod svih etničkih zajednica kada su u pitanju percepcija diskriminacije i nepoštovanje prava manjinskih naroda”*.²²

Dugogodišnji problem političke marginalizacije Roma u Crnoj Gori manifestuje se kroz činjenicu da u Skupštini Crne Gore do sada nije bilo autentičnih romskih predstavnika, osim na lokalnom nivou. U prethodnim sazivima Skupštine, pitanje izborne reforme je više puta stavljano na dnevni red kroz formiranje posebnih odbora, ali bez krajnjih rezultata. Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu, osnovan u martu 2021. godine, nije uspio da sprovede suštinske promjene u izbornom zakonodavstvu zbog nedostatka konsenzusa između vlasti i opozicije. Slično se desilo i sa odborom formiranim u decembru 2023. godine, čiji rad je blokiran neposredno nakon njegovog osnivanja zbog izostanka političke volje za reformama.

Demokratska partija Roma, osnovana krajem 2019. godine, pokušava da postane *politički glas* ove zajednice, ali još uvek nije učestvovala na parlamentarnim izborima. Dana 6. aprila 2023. godine, skupštinski Odbor za ljudska prava i slobode, u saradnji sa Ministarstvom ljudskih i manjinskih prava i Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, organizovao je prvo zasijedanje Romskog parlamenta. Romski savjet je bojkotovao zasijedanje.

Osim pravnih prepreka, socio-ekonomski položaj Roma u Crnoj Gori takođe značajno utiče na njihovu mogućnost političkog angažovanja. Prema dostupnim istraživanjima, većina romskih domaćinstava se suočava sa visokom stopom nezaposlenosti, lošim uslovima života i nedovoljnom obrazovnošću, što ih čini ranjivima na političke manipulacije. **Nepostojanje izbornog materijala na romskom jeziku, te nedostatak**

²⁰ CERD/C/MNE/CO/4-6, objavljen 19. septembra 2018. godine, <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/cerdcnmeco4-6-concluding-observations-combined-fourth-sixth>

²¹ Prema podacima, 57,6% ispitanika smatra da su Romi i Egipćani izloženi diskriminaciji u oblasti zapošljavanja (60,1% 2020. godine); odmah posle političkog uvjerenja (72,0%), godina (65,2%) i invaliditeta (63,1%). Sa druge strane, 35,6% ispitanika smatra da su Romi i Egipćani izloženi diskriminaciji u oblasti obrazovanja, što je najveći stepen diskriminacije u odnosu na sve ostale grupe (invaliditet 33,2%; godine 27,4%; seksualna orijentacija 19,4% itd.). Najveći stepen diskriminacije kada je riječ o zdravstvenoj zaštiti takođe je izražen prema Romima (32,3%), a zatim slijede starije osobe (26,7%); osobe sa invaliditetom (26,1%). I u oblasti kulture mjeri se visok stepen percepcije diskriminacije Roma i Egipćana (29%); **Izveštaj: Položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori kroz prizmu rada Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i stanje sa terenskih posjeta**, Podgorica, april 2023. godine, str. 5, <https://www.ombudsman.co.me/Publikacije.php>

²² Izveštaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2023. godinu, Podgorica, mart 2024. godine, str. 236, https://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji_Zastitnika.html

edukacije o biračkim pravima dodatno otežavaju razumijevanje političkih procesa i učešća u njima.

Uprkos apelima nevladinog sektora, Romskog savjeta i međunarodnih organizacija, politička volja za promjenom zakonodavstva ostaje ograničena. Nadovezujući se na inicijativu iz 2021. godine, Romski savjet je u februaru 2024. godine podnio novu inicijativu za smanjenje izbornog cenzusa sa 0.7 na 0.3%, ali je izostao adekvatan politički, normativni i institucionalni odgovor.²³

Izvjesno je da politička participacija Roma zahtijeva sistemske promjene koje bi obuhvatile izmjene izbornog zakonodavstva, jačanje socio-ekonomskog položaja, te suzbijanje diskriminacije i političke marginalizacije. U datim političkim okolnostima, pitanje političke participacije Roma vezano je za dinamiku izborne reforme i uspostavljanje funkcionalnog skupštinskog radnog tijela koje će raditi na temeljnoj reviziji izbornog zakonodavstva. Kako je za izmjenu Zakona o izboru odbornika i poslanika neophodna kvalifikovana većina, saradnja vlasti i opozicije ostaje ključna. Dok se ne obezbijedi ravnopravno učešće Roma u političkom životu, njihovi problemi će biti *nevidljivi* u javnim politikama, a njihova prava će ostati na deklarativnom nivou, bez stvarnog efekta na poboljšanje njihovog društvenog položaja.

Zastupljenost manjina u organima uprave i lokalne samouprave

Domaći pravni propisi uređuju pitanje zastupljenosti manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica u organima javne uprave i lokalnih samouprava. U opštinama se obezbjeđuje srazmjerna zastupljenost pripadnika manjinskih naroda i etničkih grupa u organima lokalne uprave i javnim službama i ustanovama, čiji je osnivač opština i organima lokalne samouprave, preko organa nadležnih za kadrovska pitanja i predstavnike manjina.

Radi obezbjeđivanja prava na srazmjernu zastupljenost manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, propisana je obaveza jedinice za upravljanje ljudskim resursima u okviru lokalne samouprave da prati sprovođenje mjera postizanja jednake zastupljenosti. Zakonom je propisano i da se program javne rasprave, u opštinama gdje većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici manjinskih naroda, odvija i na njihovom jeziku. Sa ciljem praćenja stanja u ovoj oblasti sprovode se posebna istraživanja, zasnovana na principu dobrovoljnog nacionalnog izjašnjavanja koja su neophodna za preciznu analizu zastupljenosti manjinskih naroda i zajednica u različitim sektorima društva, uključujući i podatke o višestrukoj nacionalnoj pripadnosti i rodnoj dimenziji.

Uprkog postojanju ovih pravnih rješenja i mehanizama praćenja njihove realizacije u praksi, **faktička zastupljenost manjina u javnom sektoru i na nivou lokalnih samouprava i dalje nije na zadovoljavajućem nivou.** Na to ukazuju dostupni statistički podaci, ali i izvještaji OSCE/ODIHR u kojima se potencira nedostatak transparentnosti u

²³ <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/736594/romski-savjet-nikome-ne-odgovara-da-romi-u-parlamentu-govore-o-svakodnevnim-problemima>

procesima imenovanja i zapošljavanja i ističu izazove u postizanju efektivne zastupljenosti manjinskih zajednica u ključnim institucijama sistema.²⁴

Prema **"Informaciji o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalnih uprava, sudovima i Državnom tužilaštvu"** iz 2015. godine,²⁵ od ukupno 3.377 upitnika, zaposleni/zaposlene su se nacionalno izjasnili/e na sljedeći način:

- Crnogorci/ Crnogorke: 8650 (74,76%);
- Srbi/ Srpkinje: 1301 (11, 24 %);
- Bošnjaci/ Bošnjakinje: 650 (5,62%);
- Albanci/Albanke: 291 (2,51%);
- Muslimani/ Muslimanke: 285 (2,46%);
- Hrvati/Hrvatice: 88 (0,76%);
- Romi/Romkinje: 2 (0,02%);
- Ostali: 49 (0,42%).

Prema podacima navedenim u **"Informaciji 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"**²⁶ iz 2021. godine, od ukupno 3.780 popunjenih upitnika, zaposleni/zaposlene su se nacionalno izjasnili/e na sledeći način:

- Crnogorci/Crnogorke: 1.930 (51,1%);
- Srbi/Srpkinje: 711 (18,8%);
- Bošnjaci/ Bošnjakinje: 537 (14, 2%);
- Albanci/Albanke: 242 (6, 4%);
- Muslimani/Muslimanke: 76 (2,0%);
- Romi/ Romkinje: 45 (1.2%)
- Hrvati/Hrvatice: 31 (0,8%);
- Egipćanin/Egipćanke: 10 (0,3 %)
- Ostali: 188 (5,3%).

Prema Informaciji iz 2015. godine, na uzorku sprovedenom na 3036 upitnika, podaci su bili sljedeći: Crnogorci/Crnogorke: 57,58%, Srbi/Srpkinje: 20, 69; Albanci/Albanke: 5,67%, Bošnjaci/Bošnjakinje: 7,54%, Muslimani/Muslimanke: 2,77%, Hrvati/Hrvatice: 1,55%, Romi/Romkinje: 0%, ostali: 0,49%.

Navedeni podaci ukazuju na **određeni pozitivan trend** u pogledu zastupljenosti nekih manjinskih naroda, kao što su Bošnjaci i Albanci, koji su više zastupljeni na nivou lokalnih samouprava nego što je to bio slučaj 2015. godine. Međutim, zastupljenost drugih manjinskih naroda i zajednica, kao što su Muslimani, Hrvati i posebno Romi, ostaje niska.

²⁴ <https://www.osce.org/odihr>

²⁵ <https://www.gov.me/dokumenta/8b4a69c6-c39d-4036-b774-a40d3d222558>

²⁶ <https://www.gov.me/dokumenta/254dd8b4-4e28-4983-abe5-f3aee62063cd>.

Polazeći od navedenih podataka, *Strategijom manjinske politike 2024-2028.* je prepoznata potreba za kontinuiranim unapređenjem ovih aspekata, uključujući kroz sprovođenje redovnih istraživanja o zastupljenosti manjinskih naroda u državnim organima i organima javne uprave, kako bi se identifikovale oblasti u kojima su neophodna poboljšanja i razvile adekvatne mjere za povećanje srazmjerne zastupljenosti manjina.

Zaključci i preporuke

Crna Gora ima razvijen normativni okvir za zaštitu prava manjina kroz ustavne i zakonske garancije zaštite prava manjina i ratifikaciju Okvirne konvencije Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima.

Konkretno, kada je riječ o implementaciji preporuka u vezi sa primjenom *Okvirne konvencije o zaštiti prava manjina, za period 2019-2025. godina*, Crna Gora je ostvarila vidljiv napredak na zakonodavnom nivou, kroz izmjenu važećih i usvajanje novih propisa koji uređuju ostvarivanje prava manjinskih zajednica. Međutim, u praksi se javila potreba za **dodatnim preciziranjem propisa kako bi se osigurala njihova dosljedna primjena** i obezbijedilo ostvarivanje Ustavom garantovanih prava. Tu se prije svega misli na potrebu za daljom **zakonskom konkretizacijom samih ustavnih garancija**, uključujući one koje se odnose na ravnopravnost pisama u službenoj upotrebi i primjenu mjera afirmativne akcije.

Pored kvaliteta propisa, na njihovu primjenu u praksi utiče i **opšti politički i društveni ambijent za ostvarivanje manjinskih prava koji nije u dovoljnoj mjeri podsticajan**. Različite političke interpretacije otežavaju postizanje jedinstvenog pristupa zaštiti prava manjina. Evidentan je porast nacionalizma, etničkih tenzija i nacionalno motivisanog govora mržnje, posebno u online prostoru.²⁷ Ulažu se napor na planu jačanja međunacionalne i međukonfesionalne tolerancije, ali izostaje sistemski odgovor na rastuće trendove radikalizacije i ekstremizma. Po ocjeni savjeta manjinskih naroda, nedostaci postoje i u odnosu na opšte obrazovanje o osnovnim karakteristikama jezika u službenoj upotrebi.²⁸

Preporuka 1: Kako bi se postigla potpuna integracija, potrebno je proširiti strateška dokumenta i akcione planove koji se odnose na prava manjina, na način da uključe **sport kao dodatni element mjera za jačanje međukulturne interakcije i društvene inkluzije**.

Posebno su identifikovani izazovi u pogledu političke reprezentacije, učešća u procesima donošenja odluka i zastupljenosti manjina u organima javne uprave, posebno u odnosu na romsku i egipćansku zajednicu. **Dalja posvećenost unaprjeđenju stanja u ovim**

²⁷ CEDEM: "Nacionalizam i etnička distanca u Crnoj Gori", Podgorica, decembar 2023. godine <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2024/02/Etnicka-distanca-u-Crnoj-Gori-Decembar-2023.-2.pdf>

²⁸ Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih i manjinskih prava i sloboda za 2023. godinu, Podgorica, mart 2024. godine, str. 243,

oblastima biće ključna za ostvarivanje ciljeva Konvencije, uz kontinuirani dijalog sa Savjetodavnim komitetom.

Nije bilo pomaka u vezi sa smanjenjem praga za političko predstavljanje Roma i Romkinja u Skupštini Crne Gore, budući da *Zakon o izboru odbornika i poslanika* nije izmijenjen. U praksi, afirmativna akcija postoji samo u odnosu na hrvatsku nacionalnu zajednicu, ali ne i za romsku, iako se radi o približnom istom broju pripadnika/pripadnica ovih zajednica u Crnoj Gori. Predstavnik/ca romske i egipćanske zajednice nema u političkom odlučivanju, što ih sprečava da učestvuju u donošenju odluka koje ih se direktno tiču.²⁹

Naime, izmjene i dopune *Zakona o izboru odbornika i poslanika* nisu dovele do stvaranja uslova za političku zastupljenost Roma i Egipćana u državnom i lokalnim parlamentima, na šta je ukazao i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u svom godišnjem izvještaju za 2023. godinu, uprkos tome što je pripadnik romske zajednice koji je i predsjednik Demokratske partije Roma odbornik u Skupštini Glavnog grada od oktobra 2023. godine.³⁰ Zaštitnik je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo **postupak ispitivanja povrede ljudskih i manjinskih prava u odnosu na izbornu zakonodavstvo**, u dijelu u kojem je Državna izborna komisija tražila da se manjinske liste izjednače se građanskim u pogledu broja kandidata/kandidatkinja.

Preporuka 2: Uspostaviti mehanizam afirmativne akcije koji će osigurati adekvatnu zastupljenost Roma i Egipćana u Skupštini Crne Gore i lokalnim parlamentima, primjenjujući iste ili slične principe kao za hrvatsku nacionalnu zajednicu. Takođe, potrebno je omogućiti pristup relevantnim informacijama i osigurati dostupnost izbornih materijala na jezicima manjinskih nacionalnih zajednica, kako bi se unaprijedila njihova politička participacija.

Preporuka 3: Razmotriti pripremu izmjena i dopuna ZUP-a kako bi se odredbe ovog zakona uskladile sa zakonskim propisima koje se odnose na ostvarivanje i zaštitu prava manjina. U tom smislu bi bilo uputno razmotriti i potrebu za donošenjem posebnih podzakonskih akata kojima bi se bliže uredilo ostvarivanje manjinskih prava u upravnom postupku, te obezbijediti dosljednu primjenu međunarodnih standarda zaštite manjinskih prava u upravnim postupcima.

Preporuka 4: Adekvatno normirati oblast koja se odnosi na režim sticanja i prestanka državljanstva, u kontekstu ograničavajućih uslova propisanih Zakonom o manjinskim pravima i slobodama, a sa ciljem obezbjeđenja jednakog pristupa pravima.

Iako je ostvaren izvjestan napredak u smislu obrazovne inkluzije, **kvalitet obrazovanja romske djece i dalje izaziva zabrinutost**. Razlozi za to su vezani za nedovoljan broj medijatora, udaljenost mjesta stanovanja romske i egipćanske populacije od škola i

²⁹ Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2020. godinu, Podgorica, mart 2021. godine, str. 254, https://www.ombudsman.co.me/lzvjestaji_Zastitnika.html

³⁰ <https://www.aktuelno.me/clanak/omladinski-centar-osnazuje-mlade-iz-re-zajednice-da-nastave-obrazovanje-i-doprinesu-razvoju-drustva>

nedostatak besplatnog prevoza u svim opšinama. Pravni status interno raseljenih Roma i Egipćana je velikim dijelom riješen izmjenama propisa u pogledu sticanja statusa stranca sa stalnim boravkom u Crnoj Gori, te upisa u matične registre svih lica rođenih na teritoriji Crne Gore, uključujući i lica rođena van zdravstvenog sistema. Međutim, nedostatak ličnih isprava i dalje onemogućava puno uživanje prava određenom broju lica iz ove populacije, uključujući pravo na obrazovanje, što je konstatovano u [izvještajima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda](#).

Preporuka 5: Radi kvalitetnijeg uključivanja u vaspitno-obrazovni sistem, posebno u disfunkcionalnim porodičnim okruženjima, potrebno je razvijati partnerstvo između roditelja i škole, te bliže definisati i jačati oblike saradnje sa zaposlenima u centrima za socijalni rad.

Ostvarivanja pune participacije manjinskih nacionalnih zajednica u donošenju odluka značajno utiču na stepen realizacije preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope. U tom segmentu postoji značajan prostor za **unapređenje mehanizama direktnog konsultovanja i participacije manjina**.

Preporuka 6: Dodatno osnažiti nadzorne mehanizme koji se odnose na manjinska prava i osigurati transparentnost u njihovom radu. U tu svrhu, neophodno je sprovoditi redovne programe obuka i izgradnje kapaciteta za zaposlene u nadležnim institucijama, kako bi se doprinijelo efikasnijem nadzoru nad pravnim režimom zaštite prava manjina.

Važećim zakonskim rješenjima su stvorene pretpostavke za vođenje podataka o nacionalnoj strukturi državnih službenika i namještenika, shodno Centralnoj kadrovskoj evidenciji koju vodi Uprava za ljudske resurse (ranije, Uprava za kadrove), a koja, između ostalog, omogućava vođenje podataka o ličnosti, uključujući i podatke o zastupljenosti pripadnika/pripadnica manjinskih naroda i zajednica. **Međutim, zastupljenost manjina u ključnim institucijama nije u skladu sa propisanim standardima, niti sa ciljevima projektovanim strateškim dokumentima o zaštiti prava manjina.**³¹ Ovo je naročito vidljivo u procesima zapošljavanja i imenovanja na visokim i srednjim nivoima u javnoj upravi, pravosuđu i u sektoru bezbjednosti.

Opšta ocjena članova savjeta manjina je da postoji zastupljenost manjinskih naroda na državnom nivou i u jedinicama lokalne samouprave, ali da je njihov uticaj na ostvarivanje manjinskih prava i sloboda „**minimalan i nedopustvo uopšten**“. Međunarodne organizacije, poput Evropske komisije, takođe ističu potrebu za daljim naporima na planu obezbjeđivanja adekvatne zastupljenosti manjina u javnoj upravi i lokalnim samoupravama.

Izazovi postoje i u pogledu **pouzdanosti podataka i učestalosti istraživanja** o zastupljenosti manjina (posljednje javno dostupne informacije o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim organima, organima državne

³¹ **Projektovani rast zastupljenosti, predviđen Strategijom manjinske politike 2019 - 2023 iznosio je 20% u odnosu na podatke iz 2015. godine.**

uprave, sudovima i Državnom tužilaštvu datiraju iz 2015. godine), što otežava sagledavanje realnih pomaka u ovoj oblasti.

Posebnu zabrinutost izazivaju i **obraci političke pristrasnosti u procesima imenovanja, odnosno selekcije kadrova**, u kojima politički faktori imaju veći uticaj od stručnih i objektivnih kriterijuma. Takve netransparentne prakse su bile evidentne i u posmatranom periodu i pratile su ih navodne nepravilnosti u imenovanjima i zapošljavanju predstavnika manjinske zajednice u javnom sektoru, što dodatno otežava ravnopravnu reprezentaciju manjinskih zajednica i vodi donošenju odluka koje nisu u skladu sa meritokratskim principima i koje slabe povjerenja građana i građanki u institucije sistema.

Preporuka 7: Dosljedno sprovesti ustavne i zakonske garancije o srazmjernoj zastupljenosti manjinskih naroda i ostalih manjinskih nacionalnih zajednica, posebno u odnosu na romsku i egipćansku zajednicu, koje su drastično podzastupljene. Neophodno je obezbijediti podršku školovanju i stručnom osposobljavanju manje zastupljenih manjinskih zajednica, uz finansijska izdvajanja od strane države, te voditi računa o srazmjernoj zastupljenosti manjinskih naroda i ostalih manjinskih nacionalnih zajednica prilikom sačinjavanja planova zapošljavanja i popunjavanja slobodnih radnih mjesta.

Iako su procedure vezane za raspodjelu sredstava Fonda za manjinska prava unaprijeđene, i dalje postoje izazovi u oblasti transparentnosti, postojanja konflikta interesa i uticaja nevladinih organizacija kroz povezane ličnosti. Prema mišljenju članova manjinskih savjeta, **položaj ovih tijela nije do kraja precizno pravno definisan**, kao ni položaj i ovlašćenja predstavnika i predstavnica manjinskih naroda u upravnim odborima drugih relevantnih institucija, kao što je CEKUM. Konkretno, nejasni uslovi za izbor članova komisija, dominacija predstavnika jednog manjinskog naroda u Komisiji, kao i mogućnost da iste organizacije dobijaju sredstva preko svojih povezanih lica, ukazuju na kontinuirane probleme u postupku dodjele sredstava. Pravna kolizija između *Zakona o manjinskim pravima i slobodana* i *Zakona o upravnom postupku* dodatno otvara prostor za pravnu nesigurnost i zloupotrebe u praksi.

Preporuka 8: Dodatno unaprijediti proceduru izbora članova komisija kako bi se obezbijedila šira reprezentativnost i smanjio politički uticaj. Takođe, preporučuje se implementacija konkretnih mjera za unaprijeđenje transparentnosti u radu Fonda, kao što su organizovanje obuka i radionica za pripadnike manjinskih zajednica kako bi se motivisali da konkurišu za sredstva na zakonom predviđen način. Potrebno je osigurati i jasno definisane mehanizme za prevenciju konflikta interesa i povezivanja nevladinih organizacija sa političkim interesima, kroz strožu kontrolu i monitoring svih dodjela sredstava.

Izvori

- *Zaštita prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih – pravna analiza, Marija Vuksanović – CEDEM;*
- *Strategija manjinske politike 2024-2028, Vlada Crne Gore – MLJMP;*

- *Izveštaj Crne Gore o ostvarivanju Okvirne Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina;*
- *Međunarodni sistem zaštite prava manjina, Dragana Kovačević;*
- *Pravni aspekti zaštite manjina u procesu stabilizacije i pridruživanja, Snježana Vasiljević – Pravni fakultet Zagreb;*
- *Problemi definisanja (nacionalnih) manjina u međunarodnom pravu, Vladimir Petrović;*
- *Međunarodno javno pravo, M. Kreća;*
- *Dragana Nikolić: Zaštita prava etničkih manjina u praksi Evropskog suda za ljudska prava;*
- *Vukas, B. "Opšta i posebna međunarodna zaštita manjina";*
- *Kymlicka, W. 1989. Liberalism, Community and Culture;*
- *Izveštaji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda;*
- *Izveštaji Ministarstva za ljudska i manjinska prava;*
- *Izveštaji Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava CG;*
- *Informacije o zastupljenosti manjina*
- *Konvencije, zakoni i propisi navedeni u tekstu (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, Deklaracija UN iz 1992, Ustav Crne Gore, Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Zakon o zabrani diskriminacije, Krivični zakonik, Zakon o izboru odbornika i poslanika, Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Zakona o stručnom obrazovanju, Zakon dječijoj i socijalnoj zaštiti, Porodični zakon, Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o kulturi, Zakon o medijima, Zakon o lokalnoj samoupravi).*