



YOUTH INITIATIVE FOR HUMAN RIGHTS  
NISMA E TË RINJVE PËR TË DREJTAT E NJERIUT  
INICIJATIVA MLADIH ZA LJUDSKA PRAVA

Montenegro

# *Izvještaj*

## *Primjena međunarodnih standarda u oblasti manjinskih prava u Crnoj Gori*

Podgorica, jun, 2022.

Izdavač  
Inicijativa mladih za ljudska prava,  
Crna Gora

Autori  
Amina Murić  
Aleksandra Vukčević  
Edina Hasanaga Čobaj  
Mehdina Kašić Šutković

Lektura i korektura  
Ana Kankaraš

Prelom i dizajn  
Zoran Zola Vujačić

Ovaj projekat je podržan od strane:



MINISTARSTVO LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA

*Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove donatora.*

# Sadržaj

I Uvod .....	4
II Normativni okvir za ostvarivanje i zaštitu prava manjina u Crnoj Gori .....	6
III Demografski podaci .....	10
IV Položaj i uloga nacionalnih savjeta .....	12
V Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava .....	14
VI Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina .....	16
VII Analiza odgovora dobijenih putem istraživanja .....	18
VIII Zaključci i preporuke .....	22

# I Uvod

Crna Gora je ustavno definisana kao građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde u kojoj je zaštita prava manjina garantovana Ustavom.

Uprkos brojnim naporima da se obezbijedi puna i efektivna zaštita i promocija prava manjina i osnaži uloga nacionalnih savjeta, u izvještaju Evropske komisije za 2021. godinu navodi se da se „**nedovoljno implementiraju podzakonski akti 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.“ Posebno se ističe i potreba za većom odgovornošću lokalnih samouprava u pogledu efikasnije primjene politike zabrane diskriminacije i multi-etničke politike.<sup>1</sup>

Izvještaj koji je pred Vama je zasnovan na praćenju rada institucija na državnom i lokalnom nivou u pogledu primjene zakonskih i međunarodnih standarda zaštite prava manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica, a sa ciljem identifikovanja dobrih praksi, ali i izazova u kontekstu zaštite prava manjina u kontekstu građanskog i multikulturalnog društva u Crnoj Gori.

Projektom su stoga bili obuhvaćeni nadležni državni organi i organi lokalne samouprave u opštinama Ulcinj, Kotor, Tivat, Bijelo Polje, Tuzi, Rožaje, Plav, Gusinje, Petnjica, Berane i Pljevlja, ali i drugi važni subjekti, uključujući nacionalne savjete, medije i nevladine organizacije koje se bave zaštitom i promocijom ljudskih i manjinskih prava u Crnoj Gori.

Nalazi i preporuke se temelje na rezultatima analize normativnog okvira za zaštitu prava manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, u odnosu na postavljene međunarodne standarde, kao i na podacima i komentarima dobijenim od strane lokalnih samouprava, nacionalnih savjeta, medija i nevladinih organizacija, po modelu unaprijed pripremljenog i distribuiranog upitnika, kao i u odnosu na podatke o organizaciji i radu nacionalnih savjeta u Crnoj Gori.

Prilikom izrade Izvještaja su korišćene informacije o zastupljenosti pripadnika/pripadnica manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica u državnim i organima lokalne samouprave i organima čiji je osnivač država, odnosno lokalna samouprava.

---

<sup>1</sup> Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2021. godinu, str. 38, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/oaef2dec-5785-497d-8dba-527932ac124c>

U sklopu sprovedenog istraživanja, kroz model upitnika i posjeta opštinama ispitivan je i odnos lokalnih samouprava prema nadležnim institucijama i nacionalnim savjetima, spremnost na saradnju i komunikaciju, a prikupljeni su i predlozi relevantnih aktera o tome kako unaprijediti stanje u datoj oblasti.

## II Normativni okvir za ostvarivanje i zaštitu prava manjina u Crnoj Gori

Ustav Crne Gore<sup>2</sup> u članu 6 garantuje nepovredivost ljudskih prava i sloboda, zabranu izazivanja mržnje (član 7), kao i zabranu posredne i neposredne diskriminacije, po bilo kom osnovu (član 8). Slobode i prava, garantovana Ustavom, mogu se ograničiti samo zakonom kako bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi, te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Ustavom se svakome jemči pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovjesti, kao i pravo da promijeni vjeru ili uvjerenje (čl. 46). Takođe, svakome se garantuje sloboda da, sam ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovjedima, običajima ili obredom. Niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim vjerskim i drugim uvjerenjima.

Članom 13 Ustava definisani su jezik i pismo u Crnoj Gori. Pomenutim članom je propisano da je crnogorski jezik službeni jezik u Crnoj Gori, a u službenoj upotrebi su srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik. Pripadnici/pripadnice manjinskih naroda i zajednica imaju pravo na kulturnu autonomiju, koja se, između ostalog, manifestuje kroz održavanje, razvoj i iskazivanje vlastite kulture, kao i očuvanje kulturnih dobara i tradicije tih naroda, odnosno zajednica.

Zaštita posebnih – manjinskih prava garantovana je članom 79 Ustava, koji propisuje sljedeća prava:

- 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) pravo 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.

U članu 80 Ustav zabranjuje asimilaciju pripadnika/ca manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Zakon o manjinskim pravima i slobodama<sup>3</sup> uređuje način obezbjeđivanja i ostvarivanja prava po osnovu nacionalne pripadnosti, u skladu sa međunarodnim aktima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava. U članu 8, Zakon propisuje da manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice i njihovi pripadnici i pripadnice imaju pravo izražavanja, čuvanja, razvijanja, prenošenja i javnog ispoljavanja nacionalnog, etničkog, kulturnog, vjerskog i jezičkog identiteta, kao dijela njihove tradicije.

Zakon sadrži **otvoren pristup definisanja manjinskih identiteta**. Naime, prema članu 2 Zakona, manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice su „svaka grupa državljana Crne Gore, bročano 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.”

Zakonom o zabrani diskriminacije<sup>4</sup> zabranjuje se svaki oblik diskriminacije po bilo kom osnovu. Između ostalog, posebno ističe pripadnost grupi u vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom i jezik<sup>5</sup>. Krivičnim Zakonikom Crne Gore<sup>6</sup> u članu 42a je propisana posebna okolnost za odmjerenje kazne

<sup>3</sup> „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 031/06 od 12.05.2006, 051/06 od 04.08.2006, 038/07 od 22.06.2007, „Službeni list Crne Gore“, br. 002/11 od 12.01.2011, 008/11 od 04.02.2011, 031/17 od 12.05.2017.

<sup>4</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 18/2014 i 42/2017.

<sup>5</sup> Zakon o zabrani diskriminacije, član 2.

<sup>6</sup> „Službeni list RCG“, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i „Službeni list Crne Gore“, 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.

za krivično djelo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi, vjeroispovjesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, osim ukoliko isto nije već propisano kao obilježje osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

Zakon o izboru odbornika i poslanika<sup>7</sup> u članu 43, st. 1 propisuje uslove za utvrđivanje i proglašenje izborne liste za izbor odbornika/ca, odnosno poslanika/ca, dok se st. 2 ovog člana odnosi na Izborne liste za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu.<sup>8</sup> U članu 94 Zakona propisan je način raspodjele mandata u kojima učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici, odnosno, izuzetno od tog pravila, izborne liste za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, 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. Kada je u pitanju izborna lista poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori, ukoliko ni jedna od tih lista ne ispuni uslove propisane navedenim st. 1 člana 94, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat.

Ovakva rješenja su ocijenjena spornim od strane Komiteta Ujedinjenih nacija o eliminaciji rasne diskriminacije, koji je 2018. godine izrazio zabrinutost u pogledu **autentične zastupljenosti svih etničkih i nacionalnih manjinskih grupa, posebno Roma/Romkinja i Egipćana/Egipćanki** i uputio preporuke Crnoj Gori u pogledu preduzimanja posebnih mjera na planu političkog i socijalnog osnaživanja Roma i Egipćana u Crnoj Gori.

U vezi sa navedenim, ključnim se čini pitanje procentualne zastupljenosti određene grupe u kontekstu ostvarivanja nekog manjinskog prava, te s tim u vezi i primjena principa afirmativne akcije u odnosu na određenu nacionalnu manjinsku zajednicu.

<sup>7</sup> „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.

<sup>8</sup> (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.



U pogledu ocjene ustavnosti predviđenog procentualnog praga za ostvarivanje određenog prava, Ustavni sud je, pak, zauzeo stanovište po kojem nije nadležan da cijeni cjelishodnost određenog zakonskog 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.

Zakonom o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola<sup>9</sup> se uređuje pravo na slobodan izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola, pripadnika/ca manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Zakon u članu 7 propisuje da se zastava može isticati prilikom političkih, naučnih, kulturno-umjetničkih i sportskih skupova u organizaciji savjeta, udruženja, političkih partija i fizičkih lica. Iako je ova odredba jasna, ista nije praćena odgovarajućom kaznenom odredbom koja bi obezbijedila njeno efikasno sprovođenje.

Zakonom o državnoj upravi<sup>10</sup> u članu 8 je propisano da organi državne uprave obezbjeđuju pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica ostvarivanje prava na upotrebu jezika i pisma u službenoj upotrebi, kao i na vođenje postupka na njihovom jeziku u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu, u skladu sa zakonom.<sup>11</sup>

Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>12</sup> je takođe relevantan za ukupni pravni ambijent u kojem se ostvaruju i štite prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, imajući u vidu da se tim pravnim propisom uređuje vršenje poslova lokalne samouprave od strane građana i organa lokalne samouprave i obezbjeđuju uslovi za zaštitu i unapređenje manjinskih prava, u skladu sa Ustavom, zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima. U vršenju poslova iz svoje nadležnosti, lokalne samouprave su dužne da obezbijede jednaku zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa lokalnog stanovništva, pravnih lica i drugih subjekata, u skladu sa zakonom, bez diskriminacije u odnosu na nacionalnu pripadnost, društveno ili etničko porijeklo, vezu sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom... kao i po osnovu drugih ličnih svojstava (član 95).

---

<sup>9</sup> „Službeni list Crne Gore”, br. 003/20 od 23.01.2020.

<sup>10</sup> „Službeni list Crne Gore”, br. 78/2018.

<sup>11</sup> Pravo na upotrebu jezika i pisma propisano je i Zakonom o upravnom postupku, tako što se, ukoliko stranka ne razumije crnogorski jezik, obezbjeđuje prevođenje na njegov/njen jezik ili jezik koji razumije.

<sup>12</sup> „Službeni list Crne Gore”, br. 2/2018, 34/2019 i 38/2020.

### III Demografski podaci

Prema posljednjem Popisu stanovništva, domaćinstava i stanova, sprovedenom u periodu od 1. do 15. aprila 2011. godine, Crna Gora je brojala 620.029 stanovnika, od čega su 50,61% ili 313.793 činile žene, a 49,39% ili 306.236 muškarci. Prema nacionalnoj pripadnosti, stanovništvo Crne Gore čine: Crnogorci 278.865 (44,98%), Srbi 178.110 (28,73%), Jugosloveni 1.154 (0,19%), Albanci 30.439 (4,91%), Bošnjaci 53.605 (8,65%), Bosanci 427 (0,07%), Bošnjaci/Muslimani 181 (0,03%), Crnogorci/Muslimani 175 (0,03%), Crnogorci/Srbi 1.833 (0,30%), Goranci 197 (0,03%), Muslimani/Bošnjaci 183 (0,03%), Muslimani/Crnogorci 257 (0,04%), Srbi/Crnogorci 2.103 (0,34%), Turci 104 (0,02%), Egipćani 2.054 (0,33%), Italijani 135 (0,02%), Makedonci 900 (0,15%), Mađari 337 (0,05%), Muslimani 20.537 (3,34%), Njemci 131 (0,02%), Romi 6.251 (1,01%), Rusi 946 (0,15%), Slovenci 354 (0,06%), Hrvati 6.021 (0,97%), kao i ostali 3.358 (0,54%) i neizjašnjeni 30.170 (4,87%).<sup>13</sup>



## IV Položaj i uloga nacionalnih savjeta

Manjinski narod ili druga manjinska nacionalna zajednica i njihovi pripadnici, radi očuvanja svog ukupnog nacionalnog identiteta i unaprjeđenja svojih sloboda i prava, mogu osnovati savjet tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Pravni osnov je sadržan u Ustavu Crne Gore, koji u članu 79 jemči pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica da svoja prava i slobode mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, inter alia i kroz pravo na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava (stav 1, tačka 13). Savjet manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice se bira na period od četiri godine.

Bliže određenje pravila i procedure izbora članova savjeta sadržano je u posebnim Pravilima. U članu 2 Pravila za izbor članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice<sup>14</sup> navedeno je da Savjet čine članovi po funkciji, u smislu člana 33 stav 5 Zakona o manjinskim pravima i slobodama, i članovi izabrani na elektorskoj skupštini manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, pri čemu članovi savjeta po funkciji čine najviše polovinu ukupnog broja članova savjeta. Izbor članova/članica savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, zasnovan na ovom modelu, treba dalje unaprjeđivati kako bi se obezbijedila veća neposrednost izbora zasnovanog na slobodno izraženoj volji manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Pravo da bude elektor ima svaki punoljetni građanin/građanka koji/a se izjašnjava kao pripadnik/ca odnosnog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice i čiju kandidaturu svojim potpisom podržava: 1) 30 pripadnika/ca 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/ca 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/ca 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.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> „Službeni list Crne Gore” br. 01-023-1714/17 od 20.09.2017.

<sup>15</sup> Pripadnik /pripadnica manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice može popunjavanjem i potpisivanjem obrasca da podrži samo jednog elektora.

Shodno članu 34 Zakona o manjinskim pravima i slobodama i Pravilniku o obrascu i načinu vođenja evidencije savjeta nacionalnih savjeta, u Crnoj Gori su osnovani Nacionalni savjet Albanaca u Crnoj Gori, Srpski nacionalni savjet Crne Gore, Romski savjet, Hrvatski savjet u Crnoj Gori, Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori, te Savjet Muslimanskog naroda u Crnoj Gori.

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, a koji iznos je bio namijenjen podršci 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.

# V Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava

Ovo tijelo je osnovano od strane Skupštine Crne Gore Odlukom o osnivanju Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, sa ciljem pružanja podrške očuvanju i razvoju nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.<sup>16</sup> Fond ima svojstvo pravnog lica. Skupština vrši kontrolu nad radom Fonda, kroz razmatranje i usvajanje izvještaja o radu, finansijskom poslovanju i raspodjeli sredstava Fonda.

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 vrednovanje i raspodjelu sredstava za finansiranje i sufinansiranje projekata iz sredstava Fonda kojim se propisuje način vrednovanja 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.



## VI Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina

Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina ima za cilj promovisanje, podsticanje, čuvanje i razvoj kulture manjina, kroz organizovanje različitih manifestacija, okruglih stolova, radionica i prezentacija, kao i kroz izdavaštvo i pripremu i distribuciju likovnih, muzičkih, pozorišnih, književnih i drugih programskih sadržaja, sa ciljem zaštite prava na kulturni identitet, prava na učešće u kulturnom životu, kao i prava na kulturno nasleđe manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Centar je osnovan od strane Vlade Crne Gore<sup>17</sup> kao javna ustanova koja se bavi očuvanjem kulturne baštine i tradicije manjina i svoj doprinos ostvarivanju ovog cilja pruža kroz aktivnosti koje se odnose na promociju kulture manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Centar ima značajnu ulogu i u pogledu podizanja nivoa socijalne i kulturne kohezije, te smanjenja stepena etničke distance između različitih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori. U svom radu, Centar saraduje sa institucijama kulture na nacionalnom i lokalnom nivou radi ostvarivanja svojih ciljeva i zadataka.





## VII Analiza odgovora dobijenih putem istraživanja

U ovom dijelu Izvještaja su izloženi odgovori na upitnike koji su dostavljeni od strane nacionalnih savjeta, lokalnih samouprava i nevladinih organizacija koje se bave zaštitom manjinskih prava.<sup>18</sup>

U pogledu autentične zastupljenosti u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, kao i prava na srazmjernu zastupljenost u javnim službama i organima državne vlasti, učesnici u istraživanju su saglasni da se u načelu ovo pravo formalno ostvaruje u određenom procentu, ali da je suštinski uticaj predstavnika/ca manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica i dalje veoma ograničen. Situacija je bolja kada je u pitanju zastupljenost u jedinicama lokalne samouprave u sredinama u kojima manjine čine značajan dio stanovništva, uz ocjenu da i u tom segmentu postoji prostor za poboljšanje.

Učesnici u istraživanju su naglasili i to da su dešavanja na političkoj sceni u proteklom periodu uticala na zastupljenost manjina u javnim službama, organima državne vlasti i djelimično lokalnih samouprava, što ukazuje na prisutnost političkog faktora u ostvarivanju ovog prava. Izvjesni pomaci su, prema ocjeni ispitanika, vidljivi na nivou izvršnog kadra, ali je zastupljenost po tzv. „dubini“ i dalje neadekvatna, odnosno, prisutna je podzastupljenost na tim nivoima. Ovakav pristup pokazuje da se i dalje koristi politički konotirana terminologija, koja ne održava suštinu pristupa manjinskim pravima kao ljudskim pravima.

Prema stavovima učesnika istraživanja iz albanske zajednice, postojeći Zakon o izboru poslanika i odbornika ne osigurava autentičnu zastupljenost manjinskih naroda i drugih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore, dok je sam način raspodjele mandata na izborima na državnom nivou diskriminatoran prema određenim manjinskim zajednicama. Nekadašnji model političke reprezentacije koji se primjenjivao do 2011. godine, a koji se ticao posebnih izbornih jedinica, po njihovom mišljenju, predstavljao je bolje rješenje. Napominju da zastupljenost Albanaca/Albanke nije adekvatan, ali da se dodatno pogoršao nakon političkih promjena proteklih godina,<sup>19</sup> te da je evidentno da je kreirao probleme u političkoj reprezentaciji Hrvata/Hrvatica, dok nema uslova

---

<sup>18</sup> *Odgovore na upitnik su dostavili nadležni organi u opštinama Kotor, Rožaje, Ulcinj, Tuzi, te Hrvatsko nacionalno vijeće, Savjet Muslimanskog naroda u Crnoj Gori, Nacionalni savjet Albanaca, Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori, kao i nevladina organizacija „Bukovica“.*

<sup>19</sup> *Napominju da su Albanci/Albanke, koji po zadnjem popisu čine oko 5% stanovništva, u javnim ustanovama zastupljeni sa svega oko 1,4% zaposlenih, uključujući i zaposlene u školama na albanskom. U mnogim ministarstvima, recimo, u mandatu 2016 - 2020 nije bilo ni jednog Albanca.*

za političku reprezentaciju Roma i Romkinja.<sup>20</sup> U tom pogledu, neophodno je nastaviti sa reformom izbornog sistema, moguće po ugledu na određene države u Evropi koje imaju zagarantovane mandate za manjine.<sup>21</sup>

Predstavnici Savjeta Muslimanskog naroda u Crnoj Gori su takođe ukazali na probleme u pogledu političkog predstavljanja, navodeći da „Muslimani u Parlamentu nemaju svog autentičnog zastupnika“ te da se takva situacija reflektuje na ostale nivoe, te za posljedicu ima to što su „Muslimani u Crnoj Gori na apsolutnoj margini.“<sup>22</sup> Navode i nedavno iskustvo sa osnivanjem političke partije Muslimana u Crnoj Gori, napominjući da je važno da sve nadležne institucije koje se bave ovim pitanjem moraju postupati u skladu sa zakonom i rokovima koje zakoni propisuju.

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.<sup>23</sup> 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 vođenja 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 radu predstavničkih tijela na lokalnom nivou se u potpunosti poštuje korišćenje dvojezičnosti. Materijali za sjednice se odbornicima dostavljaju dvojezično, odbornici sami biraju na kom će se jeziku obratiti predstavničkom tijelu i građanima. Zahvaljujući većoj administrativnoj angažovanosti prevode se akti lokalne samouprave, ali problem predstavljaju zakonski i podzakonski akti koji su dostupni samo na crnogorskom jeziku, a čije prevođenje zahtijeva dodatne troškove.

Ističu i da još uvijek postoji „bojazan“ od korišćenja dvojezičnih tabli i dokumentacije u privatnom sektoru, gdje se pretežno koristi samo službeni jezik, bez obzira na zakonsku odredbu da se u tim mješovitim sredinama moraju koristiti oba jezika.

---

<sup>20</sup> U prethodnom izbornom sistemu, albanske manjinske partije su bile prepoznate Zakonom o izboru poslanika, odnosno postojale su posebne izborne jedinice gdje Albanci/Albanke čine većinu, u okviru kojih se tada biralo 5 poslanika, a kasnije 4. Međutim, novim Zakonom iz 2011. godine je brisana ova odredba, pa je samim tim predstavljanje albanskih manjinskih partija u Skupštini Crne Gore sada otežano, jer je potrebno mnogo više glasova za njihov izbor prema postojećem pravnom rješenju.

<sup>21</sup> Slovenija je, recimo, za 2258 građana koji su se na popisu stanovništva 2002. godine izjasnili kao Italijani, odnosno 6243 kao Mađari, imala po 1 zagarantovan mandat u svom Parlamentu.

<sup>22</sup> Izvod iz odgovora na upitnik, dostavljenog od strane Savjeta Muslimanskog naroda u Crnoj Gori.

<sup>23</sup> Prema odgovoru Nacionalnog savjeta Albanaca u Crnoj Gori, ovo tijelo trenutno sprovodi analizu upotrebe službenog jezika, kao i albanskog jezika i pisma.

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; srpski jezik – ćiriličnim pismom; bosanski jezik – latiničnim pismom (dvojezično)<sup>24</sup>; albanski jezik – albanskim pismom (dvojezično); hrvatski jezik - latiničnim pismom (dvojezično).<sup>25</sup>

Određena lična dokumenta se izdaju dvojezično i kao takva su važeća i prihvaćena kao i dokumenta izdata na službenom jeziku. Međutim, tu postoje ograničenja, imajući u vidu da je samo lična karta ispisana na dvojezičnim formularima (u formularu za LK), ali ne i u pasošu, kao ni u vozačkoj/saobraćajnoj dozvoli. Na glasačkim listićima je skorije uvedena praksa, odnosno mogućnost korišćenja listića na albanskom jeziku (opština Ulcinj).

Poseban izazov predstavlja upotreba jezika u sudskim procesima, koja je po zakonu obavezna, ali koja se u praksi svodi isključivo na korišćenje usluga tumača, jer se sudski postupci vode isključivo na službenom, odnosno crnogorskom jeziku (uz prisustvo tumača, čak i kada su sve stranke u postupku albanskog nacionalnog porijekla).

Kada su u pitanju nazivi ulica, mjesta i javnih ustanova, ispitanici iz albanske zajednice su ukazali na neadekvatnost naziva određenih ustanova – kao što su, recimo, nazivi škola koje treba mijenjati<sup>26</sup> i davati im „neideološke“ odnosno neutralne nazive, po ljudima ili značajnim događajima za to područje. Takođe, ukazuju i na postojanje mnogih sloveniziranih toponima u njihovoj sredini.<sup>27</sup> Kada je u pitanju upotreba nacionalnih simbola, ispitanici su ocijenili da ista nije dovoljno efikasna, niti dosljedna, te da se odredbe o isticanju nacionalne zastave zajedno sa zastavom države Crne Gore često izbjegavaju ili zloupotrebljavaju, što zahtijeva energičniju intervenciju nadležnih organa.

Istraživanje je dalje pokazalo da u institucijama lokalne samouprave i organima koje osnivaju lokalne samouprave u skorije vrijeme nisu vršene ankete o nacionalnoj pripadnosti i ističu da prema važećem pravnom okviru nacionalna pripadnost nije uslov za dobijanje radnog mjesta, već se sa tim ciljem pokreću javni konkursi sa jasnim kriterijumima na osnovu kojih se bira(ju) najbolji kandidat(i).

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica za 2019. godinu.

<sup>26</sup> Gimnazija „25. maj“ i O.Š. „29. novembar“ u opštini Tuzi.

<sup>27</sup> Izvod iz upitnika upućenog Opštini Tuzi.

Međutim, odgovori dobijeni putem istraživanja ukazuju na to da još uvijek ne postoji adekvatno razumijevanje koncepta afirmativne akcije prilikom zasnivanja radnog odnosa. Ne planiraju se i ne sprovode redovne edukacije na nivou lokalne samouprave o značaju i načinu zaštite prava manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica na nivou lokalnih samouprava, kao ni o primjeni načela afirmativne akcije. Međutim, imajući u vidu strukturu stanovništva koje živi u opštinama pokrivenim istraživanjem, a koje njeguju multikulturalnost, zaposleni u lokalnoj upravi imaju potrebna znanja, kao i razumjevanje za ove procese.

Istraživanje je pokazalo i da opštine imaju ograničene finansijske i tehničke kapacitete za podršku organizacijama civilnog sektora, ali da nastoje da kroz ostale vidove podrške pruže podršku svim udruženjima koja promovišu prava i na zakonu zasnovane interese manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica na etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet i zajedničko kulturno nasljeđe. Podrška u ovoj oblasti se uglavnom pruža preko Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, kao i kroz djelovanje CEKUM-a u oblasti kulture.

Predstavnici Savjeta Muslimanskog naroda u Crnoj Gori su istakli da se značajni datumi iz istorije Muslimana ne prikazuju adekvatno jer se često ti događaji ili ličnosti povezuju sa bošnjačkom manjinom, čemu često, svjesno ili nesvjesno, doprinose i mediji.

Ispitanici smatraju da je potrebna dodatna posvećenost Vlade i ostalih institucija kako bi se pospješio položaj i uživanje manjinskih prava, te kako bi se kultura, tradicija i običaji manjina promovisali i bili prihvaćeni od strane svih građana i građanki Crne Gore. Ključno je promovisati i afirmisati kulturne vrijednosti manjina, ali raditi više i na **njihovom uključivanju u crnogorski kulturni prostor, što je znatno širi i održiviji pristup.**

Kada je u pitanju percepcija uloge i značaja nacionalnih savjeta, prema mišljenju ispitanika, ova tijela bi trebalo da budu nadstranačka, odnosno nestranačka i ne bi trebalo da služe za promociju individualnih, već kolektivnih interesa i prava manjina koje predstavljaju. Dalje smatraju da kandidati/kandidatkinje za članstvo u nacionalnim savjetima manjina treba da se biraju na osnovu unutrašnjih demokratskih procesa koji omogućavaju adekvatno učešće pripadnika manjina u procesima koji se njih tiču, uz ocjenu da su modeli zasnovani na elektorskim skupštinama adekvatniji i da garantuju viši stepen demokratičnosti.

## VIII Zaključci i preporuke

Prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori garantovana su Ustavom Crne Gore, zakonima i ostalim propisima donijetim u skladu sa Ustavom i međunarodnim dokumentima u oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda, ali je obim Ustavom garantovanih prava u praksi ograničen, imajući u vidu da je stepen primjene normativnog okvira još uvijek nepotpun.

Naime, i dalje postoje nedostaci u pogledu autentične zastupljenosti manjina u Skupštini Crne Gore i predstavničkim tijelima na lokalnom nivou, kao i u javnim službama i u organima čiji su osnivači država i lokalne samouprave. Ovi nedostaci se najviše ogledaju u niskom stepenu zastupljenosti manjina na političkom nivou, uglavnom na pozicijama koje su od manjeg značaja, a što se odražava na njihovo neadekvatno učešće u donošenju odluka i vršenju poslova od javnog interesa.

Kandidati/kandidatkinje za članstvo u nacionalnim savjetima manjina treba da se biraju na osnovu unutrašnjih demokratskih procesa koji omogućavaju adekvatno učešće pripadnika manjina u procesima koji se njih tiču, uz ocjenu da su modeli zasnovani na elektorskim skupštinama adekvatniji i da garantuju viši stepen demokratičnosti. Prema mišljenju pripadnika/ca nacionalnih savjeta, deklarativnu otvorenost prema manjinama često ne prate prave mjere usmjerene ka postizanju njihovog većeg učešća u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu. Izbor članova/članica savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, zasnovan na modelu savjeta, treba dalje unapređivati kako bi se obezbijedila veća neposrednost izbora zasnovanog na slobodno izraženoj volji manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Postoji jasna potreba da se autentično predstavljanje manjina osigura novim zakonskim rješenjima u oblasti izbornog zakonodavstva, uključujući i kroz nova rješenja koja se odnose na romsku zajednicu, kako bi se obezbijedila autentična i proporcionalna zastupljenost manjina u javnom životu. Iz savjeta poručuju da se mora iznaći modus da svaka nacionalna manjina, ako nema manjinske partije, mora imati svog predstavnika kako u državnom tako i u lokalnim parlamentima.

Ne postoje kontinuirane ankete, kao ni kontinuirane edukacije zapošljenih na temu manjinskih prava. Po ocjeni ispitanika „edukacije o manjinskim pravima za zaposlene su apsolutno zapostavljene i jako se rijetko organizuju, što doprinosi manjoj upućenosti u načine zaštite prava po ovom osnovu.“ Neophodna su poboljšanja u pogledu nivoa zastupljenosti manjina u radu pravosudnih institucija, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu vanjskih poslova i ostalim značajnim ministarstvima.

Uloga i položaj nacionalnih savjeta se unapređuju, kao i finansijski okvir za njihovo djelovanje, ali je suštinsko učešće i konsultovanje savjeta u donošenju odluka od značaja za manjine i dalje ograničeno i, kako je navedeno u odgovorima Bošnjačkog vijeća u Crnoj Gori, „nedopustivo uopšteno.“ Puna finansijska održivost savjeta još uvijek nije ostvarena, a savjeti se još uvijek percipiraju kao tijela koja se nalaze pod uticajem politike i čiji su dominantni članovi oni koji su birani po funkciji.<sup>28</sup>

Ovakav status i uticaj savjeta izazivaju sumnje u pogledu toga u kojoj mjeri savjeti zapravo zagovaraju i štite kolektivna i individualna prava pripadnika/ca manjinskih naroda i zajednica, a u kojoj mjeri služe ostvarenju određenih partikularnih interesa. Predlog svih nacionalnih savjeta je da se zakonski bolje definiše njihov status, kako bi savjeti jačali svoj uticaj u društvenom i političkom životu Crne Gore i zaista djelovali kao „krovne“ organizacije u zaštiti manjinskih prava.

Model izbora kandidata i kandidatkinja za članstvo u nacionalnim savjetima manjina treba korigovati tako što će se  **smanjiti uticaj predstavnika političkih partija i javnih funkcionera**, a povećati zastupljenost kulturnih stvaralaca i respektabilnih profesionalaca iz obrazovnog sistema i civilnog sektora. **U svojim nazivima, savjeti nisu rodno senzitivni i tu praksu bi trebalo mijenjati.**

Osim toga, potrebno je ustanoviti pravila za izbor predstavnika po teritorijalnom principu, da iz svake opštine gdje živi značajan broj konkretnog naroda bude zastupljen adekvatan broj predstavnika/ca.<sup>29</sup>

Pored statusnog, neophodno je i kadrovska i finansijska jačanje nacionalnih savjeta (kontinuirana produkcija jednog glasila; stalne edukacije članstva o modelima zaštite manjinskih prava). Imajući u vidu da izvjesni stereotipi još uvijek oblikuju stavove manjinskih naroda prema Crnoj Gori i obratno, a da tome doprinosi i istorijsko nasljeđe, neophodno je povećati sredstva institucija koje u opisu svoj djelovanja imaju zaštitu prava manjina na etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet, ali i onih koje afirmišu multietnički sklad i pomirenje.

Uloga lokalnih samouprava u afirmaciji i zaštiti prava manjina još uvijek nije zaživjela u punoj mjeri. Lokalne samouprave sa dominantnim ili značajnim učešćem manjina u stanovništvu ulažu napore na planu ostvarivanja manjinskih prava, ali se generalno koncept multietičnosti različito afirmiše na nivou lokalnih samouprava u Crnoj Gori.

---

<sup>28</sup> Predstavnici savjeta napominju da se to očituje i kroz medijsku zastupljenost, koja je uglavnom namijenjena političkim partijama manjina, a ne samim nacionalnim savjetima.

<sup>29</sup> Predlog Bošnjačkog vijeća u Crnoj Gori.

Zakon o upotrebi službenog jezika i pisma u osnovi ima sve elemente za adekvatnu primjenu, ali nedostaju podzakonska akta koja će obavezati institucije i javne ustanove da razvijaju sisteme dvojezičnosti.

Na kraju citiramo stav iskazan u toku istraživanja koji zapravo odražava suštinu borbe za egalitarnije i pravednije društvo u kojem manjinski narodi i zajednice uživaju svoja prava u punom obimu: **„Prihvatanje evropskih vrijednosti, ne samo na papiru, kao i prihvatanje različitosti kao vrijednosti, jedini je put koji vodi Crnu Goru u pravom smjeru.“**