



**CRNA GORA**  
**VLADA CRNE GORE**  
**Ministarstvo za zaštitu ljudskih**  
**i manjinskih prava**

## **STRATEGIJA MANJINSKE POLITIKE**

*Politika Vlade Crne Gore u oblasti poštovanja i zaštite prava manjina*

*Podgorica, jun 2008.god.*

## SADRŽAJ

Uvodne napomene .....	3
<b>I ZAŠTITA MANJINA U MEDJUNARODNOM PRAVU .....</b>	<b>4</b>
1. Pojam, naziv i definicija manjina .....	4
2. Zaštita manjina .....	5
3. Posebna manjinska prava .....	6
4. Uperedno-pravni međunarodni standardi .....	7
5. Mehanizmi zaštite .....	7
5.1. Unutrašnji mehanizmi .....	7
5.2. Međunarodni mehanizmi .....	8
6. UN i zaštita manjina .....	10
6.1. Mehanizmi zasnovani na Povelji UN .....	10
6.2. Dokumenti UN .....	10
7. Zaštita manjina u okviru Savjeta Evrope .....	12
7.1. Organi SE od posebnog značaja za zaštitu ljudskih prava i prava manjina .....	13
7.2. Najvažniji dokumenti Savjeta Evrope od značaja za zaštitu manjina .....	13
8. Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS) i zaštita manjina .....	14
9. Dokumenti Evropske unije .....	18
<b>II INSTITUCIONALNI OKVIR POLITIKE MANJINSKIH PRAVA U CRNOJ GORI .....</b>	<b>20</b>
1. Ljudska prava i zaštita manjina u Ustavu Crne Gore .....	20
2. Posebna – manjinska prava .....	20
3. Zakonodavni okvir .....	21
4. Nadležne institucije i tijela .....	22
<b>III OSNOVNI PODACI O POLOŽAJU MANJINA U CRNOJ GORI .....</b>	<b>23</b>
1. Statistički podaci po popisima stanovništva .....	23
2. Etnički sastav stanovništva Crne Gore po opštinama (Popis 2003) .....	24
3. Faktičko stanje u oblasti zakonodavne reforme i implementacije propisa .....	25
<b>IV STRATEGIJA MANJINSKE POLITIKE KAO OSNOV ZA SPROVODJENJE POLITIKE VLADE CRNE GORE U OBLASTI POŠTOVANJA I ZAŠTITE PRAVA MANJINA .....</b>	<b>30</b>
1. Ciljevi i zadaci .....	30
2. Područja djelovanja, prioriteta i rokovi.....	34
2.1. Izrada sveobuhvatne statističko-analitičke studije o manjinama .....	34
2.2. Zabrana diskriminacije .....	34
2.3. Upotreba jezika i pisma .....	34
2.4. Obrazovanje .....	35
2.5. Kultura (tradicija) .....	36
2.6. Informisanje .....	37
2.7. Kolektivni nacionalni identitet .....	37
2.8. Politička participacija i zastupljenost u organima vlasti .....	38
2.9. Razvojna i ekonomska politika .....	39
3. Metodi implementacije .....	39
4. Uloga i zadaci različitih državnih i društvenih činilaca .....	43
5. Trajanje .....	45
6. Mehanizmi evaluacije .....	46

## Uvodne napomene

**Danas u svijetu ima 22 puta više manjinskih grupa nego što je broj međunarodno priznatih država.** Činjenica da svaka etnička zajednica ne može imati svoju državu, ukazivala je na potrebu izgradnje sistema međunarodne zaštite manjina.

Počeci te zaštite datiraju još iz XVI vijeka, s tim što se ona tada odnosila na vjerske manjine. Zbog čestih sukoba, pa i ratova, koji su vodjeni zbog neriješenih etničkih odnosa, pitanje položaja manjina i njihove zaštite, aktuelizovano je krajem XIX, a naročito početkom XX vijeka. Od tada, sistem zaštite manjina prolazi kroz različite faze, zavisno od ukupnih istorijskih i političkih prilika u svijetu. Do II svjetskog rata, to je bila isključiva nadležnost država, što se pokazalo necjelishodnim, a vrlo često predstavljalo je osnov za protjerivanje manjina sa određenih teritorija.

Stvaranjem Organizacije UN započeo je novi period u međunarodno pravnoj zaštiti manjina u kojem se prava etničkih grupa ostvaruju u sklopu poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda. Međutim, ni ovaj model manjinske zaštite nije u potpunosti efikasan. Unaprjeđenje sistema zaštite manjina, bilo je predmet stalnog usaglašavanja unutar i između različitih međunarodnih organizacija. Mnogi dokumenti koji su donijeti, nisu razriješili brojne dileme, a nije pronađen ni univerzalni ključ ili model za rješavanje etničkih problema. Štaviše, još ne postoji ni opšteprihvaćena definicija manjine, dok su međunarodni standardi u oblasti zaštite manjina u dobroj mjeri fluidni i rategljivi, tako da ostavljaju mogućnost višeznačnog tumačenja. I sama Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope, iako prvi pravno obavezujući međunarodni dokument u oblasti manjina, po svom sadržaju, više preporučuje, nego što obavezuje. Stoga, **odgovornost za uređenje ove važne politike u zakonodavstvu konkretne zemlje i dalje ostaje kao poseban izazov savremenih demokratija.**

**Crna Gora**, kao nezavisna i međunarodno priznata država, članica UN, shodno svojim međunarodno preuzetim obavezama koje proizilaze iz članstva u međunarodnim organizacijama, ratifikacije međunarodnih sporazuma, a posebnom ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, obavezna je da, na bazi ustavnih odredbi i osnovnih rješenja datih u **Zakonu o manjinskim pravima i slobodama**, utvrdi Strategiju manjinske politike, kao osnovni planski dokument koji definiše politiku Vlade Crne Gore u oblasti poštovanja i zaštite prava manjina.

**Strategijom manjinske politike**, u skladu sa uporedno-pravnim međunarodnim standardima, definiše se mjere za sprovođenje Zakona o manjinskim pravima i slobodama i unapređivanje uslova života manjina u cjelini, koje su državni organi dužni postepeno da realizuju u periodu implementacije dokumenta.

# I ZAŠTITA MANJINA U MEDJUNARODNOM PRAVU

## 1. Pojam, naziv i definicija manjina

Iako postoji evidentan porast raznih međunarodnih pravnih akata i drugih dokumenata koji se u cjelosti ili djelimično bave problematikom zaštite manjina, nema jedinstvenog pristupa u pogledu samog pojma, tj. naziva za manjine, koje se, naopštije, mogu nazvati kao „**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**“. Ako se u pogledu onih manjina, koje se odlikuju samo nekom karakteristikom, prije svega jezikom ili vjerom, rješenje nameće samo po sebi („jezičke“, odnosno „vjerske manjine“), i dalje ostaje pritanje kako nazvati one manjine koje se odlikuju skupom takvih elemenata (jezik, porijeklo, običaji i sl.), tj. nečim što se, posmatrano u cjelini, obično naziva **etničkom osobenošću**<sup>1</sup>.

U zavisnosti od termina za koje se opredjeli **zakonodavac** svake konkretne zemlje, može se suziti ili proširiti krug grupa, odnosno lica koja se mogu pozvati na utvrđenu manjinsku zaštitu.

**Komparativna iskustva** ukazuju da sam izraz „**manjina**“ često nije dovoljan. Iako ovaj izraz jasno ukazuje na manjinsko svojstvo odnosno grupe (činjenicu da je ona u datum društvu ili na određenom području u manjini), ovaj izraz je bliže ne definiše. U savremenoj praksi često se koriste izrazi: „**nacionalne manjine**“, „**etničke manjine**“ i „**etničke manjinske zajednice**“. Izraz „etničke manjine“, koji se vrlo često koristi u međunarodnim dokumentima i drugim relevantnim izvorima, ima dovoljno definisan obuhvat. Naime, ovaj naziv, s jedne strane, obuhvata samo one manjine koje se po etničkim osobenostima razlikuju od većinskog stanovništva, a, s druge strane, odnosi se na sve takve kolektivitete, pošto (za razliku od termina „nacionalne manjine“) ne insistira na tome da oni čine dio neke nacije<sup>2</sup>.

S obzirom na to da **međunarodno pravo ne daje neku opšteprihvaćenu definiciju manjina**, države su slobodne da same, po svojoj volji i prema svojim prilikama, a u prvom redu, interesima, određuju koje će sve grupe smatrati navedenim kolektivitetima.

Za potrebe unutrašnjeg zakonodavstva i prakse pojedinih država, često je najcjelishodnije rješenje manjine odrediti tako što će one biti proimenice navedene u odgovarajućem pravnom aktu, najbolje u **ustavu** zemlje<sup>3</sup>. Time se na najjednostavniji, a opet najjasniji način, utvrđuje koje manjine postoje u zemlji, odnosno ko ima pravo da se koristi manjinskom zaštitom.

---

<sup>1</sup> Prema: Krivokapic Dr Boris, Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN, Ministarstvo SCG za ljudska i manjinska prava, Institut za uporedno pravo, Službeni list SCG, Gradjevinska knjiga, Beograd, 2004, str. 186;

<sup>2</sup> Nacija – etnička zajednica velikih grupa ljudi koji su povezani jedinstvom teritorije, ekonomskog života, jedinstvom kulture i jedinstvenim jezikom, na osnovu čega se razvijaju i različite druge zajedničke osobine (kao psihičke i druge). Kao najviši stupanj etničke zajednice, nacija nastaje iz naroda sa nastankom kapitalističkog društva. U ovo doba formira se nacionalna svijest koja je mnogo jača od svijesti koja ujedinjuje ljude u narodu, i rađa se težnja za formiranjem nacionalnih država po principu jedna nacija jedna država (koji se princip inače ne ostvaruje dosljedno). (Pravna enciklopedija, tom I, Savremena administracija, Beograd, 1985, str.845);

<sup>3</sup> U preambuli Ustava Crne Gore, u stavu 3, polazi se i od “odlučnosti da smo kao slobodni i ravnopravni građani, pripadnici naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi, privrženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori;”;

Konačno, važno opredjeljenje koje se postavlja pred zakonodavca je i pitanje „brojnosti” tog kolektiviteta, kao i njenog odnosa u odnosu na većinsko ili ukupno stanovništvo, pri čemu **nema univerzalnih rješenja i standarda, a posebno ih nema u slučajevima malih, multietničkih država**<sup>4</sup>.

## 2. Zaštita manjina

Sušтина manjinske zaštite svodi se na obezbjeđenje manjinama i njihovim pripadnicima takvih uslova u kojima mogu nesmetano i bez ikakvih pritisaka, opstati, živjeti i razvijati se kao jedinke i odgovarajući kolektiviteti, sa svim svojim posebnostima.

Da bi se postigao taj cilj, manjinama se na raspolaganje stavljaju određena prava od koji su jedna materijalne, a druga procesne prirode. Pod prvim se ima u vidu skup odnosno „katalog” odgovarajućih konkretnih prava, a pod drugima – mehanizmi za ostvarivanje zajamčenih prava.

Sva prava koje se priznaju pripadnicima manjina - **manjinska prava**, mogla bi se podijeliti na:

- 1) opšta ljudska prava i slobode (prava priznata svima),
- 2) opšta ljudska prava i slobode zajamčena domaćim državljanima,
- 3) zaštita od diskriminacije,
- 4) posebna manjinska prava,
- 5) pravo na efikasno ostvarivanje zajamčenih prava, tj. na pouzdane mehanizme zaštite, uključujući i odgovarajuća procesna prava.

Sva opšta prava (priznata svakome i ona rezervisana za domaće državljane) moguće je podijeliti na: a) **prvu generaciju** (građanska i politička prava čovjeka, kao što su: pravo na život, zabrana mučenja i dr.), b) **drugu generaciju** (ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao što su: pravo na rad i prava iz radnog odnosa, pravo na socijalno obezbjeđenje, pravo na obrazovanje i dr.) i c) **treću generaciju** (tzv. „prava solidarnosti” odnosno „kolektivna” ili „zajednička prava”, kao što su: pravo na ekonomski, socijalni i kulturni razvoj, pravo na slobodno upravljanje prirodnim bogatstvima i resursima, pravo na mir, pravo na zaštitu životne sredine, pravo na komuniciranje, i dr.).

**Zabrana diskriminacije** – pod diskriminacijom se podrazumijeva pravljenje razlike i nejednako postupanje prema licima s obzirom na određene rasne<sup>5</sup>, nacionalne, polne, vjerske i slične razlike među njima, pri čemu se nekima od njih izvjesna prava priznaju, a drugima ista ta prava, u određenoj mjeri ili u potpunosti, uskraćuju i to upravo na osnovu pomenutih razlika. U skladu sa tim, govori se o rasnoj, nacionalnoj, vjerskoj i sličnoj diskriminaciji.

---

<sup>4</sup> Za ostvarivanje manjinskih prava (npr. otvaranje škole na maternjem jeziku), svakako je povoljnija situacija, ako određene manjine žive relativno kompaktno na određenom području države, nego ako su disperzirani po čitavoj teritoriji odnosno države.

Kada se radi o **malim državama**, koje su istovremeno i **multietničke zajednice**, tj. zemlje u kojima, po rezultatima zvaničnog popisa stanovništva, nijedna etnička, vjerska ili jezička grupa nema većinu, situacija je znatno kompleksnija. U takvoj situaciji, jedino je ispravno posmatrati svaku etničku i sličnu grupu, u odnosu na ukupno stanovništvo zemlje, što znači da se sve takve grupe mogu smatrati manjinama.

Iz izloženog slijedi, da se, kao opšte rješenje, može prihvatiti samo stav da odnosna grupa treba da predstavlja brojčanu manjinu (manje od 50%) u odnosu na ukupno stanovništvo date države (Krivokapić Dr Boris, op.cit, str. 232);

<sup>5</sup> Savremena nauka negira postojanje ljudskih rasa, ali se, imajući u vidu raširenost tog pojma u praksi, one redovno pominju u skoro svim instrumentima kojima se jamči zabrana diskriminacije (Op.cit. str. 267)

### 3. Posebna manjinska prava („katalog” zaštićenih manjinskih prava)

**Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina (1992)**, 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 unaprijeđenje tog identiteta i da usvajaju odgovarajuće zakonodavne i druge mjere kako bi postigle taj cilj (član 1).

Članom 2 pripadnicima odnosnih manjina priznaju se slijedeća **prava**:

- pravo na svoju kulturu,
- pravo da ispovjedaju 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 na nacionalnom, i gdje je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive,
- pravo na osnivanje i održavanje sopstvenih udruženja,
- pravo da osnivaju i održavaju slobodne i miroljubive kontakte sa građanima drugih država sa kojima su u vezi na osnovu nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih veza.

Mada se u narednim članovima Deklaracije (čl. 3-5) pominju i neka druga prava pripadnika manjina, naprijed izložena prava čine suštinu **korpusa manjinskih prava**.

Navedeni „katalog” manjinskih prava iz Deklaracije, potpuniji je od onog što im jamči najvažniji međunarodnopravni dokument univerzalnog značaja – **Medjunarodni pakt o građanskim i političkim pravima**. Pakt u članu 27<sup>6</sup> samo utvrđuje, i to negativno, (formulacijom da ne mogu toga biti lišeni) svega tri prava. Riječ je o pravu pripadnika etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina na: 1. svoj posebni kulturni život, 2. ispoljavanje i upražnjavanje svoje sopstvene vjere i 3. služenje svojim jezikom.

Daleko najveći spisak manjinskih prava sadržan je u najvažnijem relevantnom regionalnom pravnom dokumentu danas – **Okvirnoj konvenciji Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina (1995)**.

Na osnovu relevantnih međunarodnih izvora, ova prava mogu se sistematizovati na slijedeći način:

1. pravo na opstanak,
2. pravo na identitet,
3. pravo na jednakost i nediskriminaciju,
4. pravo na upotrebu maternjeg jezika,
5. posebna prava u domenu školstva,
6. pravo na njegovanje sopstvene kulture i tradicije,
7. pravo na djelotvorno učešće u životu zajednice,
8. pravo na međunarodne kontakte i saradnju, i
9. pravo na efikasnu zaštitu zajamčenih prava<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Čl. 27 Pakta: “U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama, **ne mogu biti lišena** prava da imaju, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovjedaju svojosopstvenu vjeroispovjest i obavljaju vjerske dužnosti, ili da upotrebljavaju sopstveni jezik”.

<sup>7</sup> Op.cit., str. 275.

Obuhvat manjinskih prava zavisi od konkretnih prilika i prirode dokumenta u kome su prava precizirana i isti se stalno dopunjuje novim pravima.

#### 4. Uporedno-pravni i međunarodni standardi

U vezi sa pravima manjina, posebno **u pravnim porecima i praksi savremenih država**, nužno se nameće pitanje da li postoje neki zajednički imenitelji, tj. nešto što bi se moglo nazvati „uporednopravnim standardima”. Odgovor na to pitanje, za sada, je negativan. Ne samo da **ne postoje jedinstvena rješenja i postupanje u raznim državama**, već u velikom broju zemalja važe različita rješenja za razne etničke manjine, a u pojedinim državama – i različita rješenja za pripadnike iste manjine, u zavisnosti od toga na kom području žive.

Mada se vrlo često može čuti pozivanje na tzv. međunarodne standarde u raznim oblastima, pa i u ovoj materiji, kada je riječ o pravima manjina, može se konstatovati da, striktno govoreći, **pravi međunarodni standardi, shvaćeni kao rješenja odnosno obrasci koji bi bili univerzalno prihvaćeni i obavezni za sve države, još uvijek ne postoje**. Ono što za sada postoji jeste niz djelom razradjenih rješenja u različitim međunarodnim dokumentima UN, OEBS, Savjeta Evrope i drugih.

**Međunarodnopravni standardi zaštite prava manjina**, bilo regionalni, odnosno evropski, koji su najrazvijeniji, bilo univerzalni, predstavljaju prema crnogorskom ustavnopravnom ustrojstvu temelj za regulisanje ovog osjetljivog i složenog pitanja na unutrašnjem planu. Preporuke i ostali dokumenti iz korpusa tzv. **mekog prava**, koji su proizvod rada međunarodnih organizacija i inicijativa, striktno pravno su neobavezujući, ali itekako moralno-politički autoritativnog karaktera, i predstavljaju međunarodne standarde za regulisanje zaštite prava manjina. Na ovim postavkama temelji se i ova **Strategija**, kao konkretna planska politika za sprovođenje i unaprijedjenje zaštite prava manjina.

Imajući stalno u vidu da konačnu riječ o zaštiti manjina daju države, koje odlučuju – od toga da li da priznaju manjinski status, preko propisivanja pojedinih prava zakonom i određenja obima prava propisanih tim odredbama, pa do toga da li će ostvariti razvijene unutrašnje mehanizme za obezbjeđenje garantovanih prava - kao i činjenicu da volju država u savremenim uslovima ograničavaju nužnost za saradnjom i integracijama, Strategijom se potencira potreba za implementacijom što šireg kataloga prava manjina, uz potpuno uvažavanje međunarodnih standarda.

#### 5. Mehanizmi zaštite

Članom 1 **Okvirne konvencije** za zaštitu nacionalnih manjina definisano je da je zaštita manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina **sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava**. Iz toga slijedi da se o mehanizmima zaštite manjina može govoriti već u vezi sa određenim opštim međunarodnim instrumentima koji služe za zaštitu opštih ljudskih prava. Pored toga, na međunarodnom planu, postoji i niz posebnih procedura i mehanizama za zaštitu prava manjina. Konačno, u konkretnim državama, zaštita manjina postiže se, kako opštim mehanizmima, tako i onim posebnim, predviđenim upravo za manjine i njihove pripadnike.

##### 5.1. Unutrašnji mehanizmi

**Unutrašnji pravni mehanizmi** se uređuju ustavom i relevantnim propisima, kojima se utvrđuju uslovi za njihovo aktiviranje, postupak, posljedice i dr. Bliže gledano, zaštita se može ostvariti kroz **upravni postupak** (pravo zahtjevanja intervencije upravnog organa, npr. policije, pravo žalbe višem upravnom organu protiv nezakonitog akta nižeg organa i dr.), **sudski postupak** ( krivični postupak, parnični

postupak, upravni spor), **ustavno sudstvo** (ocjena ustavnosti relevantnih propisa, postupanje po ustavnim žalbama i sl.), određena **kontrolna ovlaštenja parlamenta** (rad raznih parlamentarnih komisija, interpelacije i dr.), kao i na druge načine.

**Instrumenti posebne dodatne zaštite** najčešće su: uvođenje posebnog organa koji bi se bavio zaštitom prava manjina (ombudsman za manjine), ustanovljavanje na centralnom nivou savjeta za pitanja manjina i sličnih tijela kojima bi se obezbijedila neophodna koordinacija između državnih organa i manjinskih zajednica, obezbjeđenje 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 odgovarajućih djela izvršenih na etničkoj, nacionalnoj, vjerskoj i sličnoj osnovi (genocid, raspirivanje mržnje na etničkoj, nacionalnoj, vjerskoj i sličnoj osnovi, vršenje na toj osnovi diskriminacije i dr.).

Konačno, obezbjeđenje efikasnih mehanizama zaštite ljudskih prava (koja uključuju i prava pripadnika manjina) nije isključivo stvar dobre volje odnosno države. Mnogi važni međunarodni ugovori, kao što utvrđuju krug zaštićenih prava i definišu određene međunarodne mehanizme nadzora, tako isto jasno zahtijevaju od država članica da preduzmu efikasne mjere na unutrašnjem planu (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima).

## 5.2. Međunarodni mehanizmi

**A. Međunarodnopravni mehanizmi**, koji su utvrđeni posebnim međunarodnim sporazumima odnosno odlukama pojedinih međunarodnih organizacija, su:

1. **izvještaji država** - redovni izvještaji država o tome kako se ostvaruju preuzete obaveze u pogledu zaštite manjina, koji se dostavljaju posebnim međunarodnim nadzornim tijelima (komitetima), koji, svojim odlukama, mogu utvrditi kršenje ljudskih prava<sup>8</sup> i zatjevati od konkretne države da se uzdrži od dalje takve prakse, odnosno da usvoji odgovarajuće mjere za popravljavanje postojeće situacije. Izvještaji su dobar metod kontrole preuzetih obaveza, jer, s jedne strane, obavještavaju odnosna međunarodna tijela o stanju stvari u konkretnoj državi, a, sa druge strane, sama potreba da se pripremaju izvještaji stalno podsjeća vladu odnosno zemlje na preuzete obaveze<sup>9</sup>.

2. **saopštenja drugih država** – osnovni i najvažniji izvori međunarodnog prava, pa i onog njegovog dijela koji se odnosi na zaštitu manjina, jesu međunarodni ugovori. Postajući ugovornice takvih sporazuma, države, preuzimaju odgovarajuće obaveze prije svega prema drugim članicama

---

<sup>8</sup> Npr. **Komitet za ljudska prava UN** osnovan je Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima. Članom 40 ovog Pakta, propisana je obaveza države ugovornice da podnosi izvještaj o mjerama koje se budu usvojile, a kojima se sprovedu u djelo prava priznata u Paktu, kao i da izvjesti o napretku ostvarenom u uživanju tih prava.

Članom 25 **Okvirne konvencije SE za zaštitu nacionalnih manjina** propisana je slična obaveza za državu ugovornicu, da podnese izvještaj generalnom sekretaru SE sa punim obavještenjem o zakonodavnim i drugim mjerama preduzetim da se oživotvore Konvencijom utvrđena načela.

Čl. 15-16 **Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima** (1992) takodje je precizirana dužnost države ugovornice da periodično dostavlja generalnom sekretaru SE, izvještaj o politici koju preduzima i o mjerama koje su preduzete u primjeni Povelje.

<sup>9</sup> Danas se u praksi nadležnih međunarodnih tijela, radi što tačnijeg i potpunijeg sagledavanja pravog stanja stvari, često pribjegava mehanizmu koji se sastoji u tome da se paralelno sa vladinim, traži izvještaj i od nekih drugih izvora, naročito od specijalizovanih nevladinih organizacija (takvi izvještaji se obično nazivaju alternativnim ili "izvještajima iz sjenke"/**shadow report**/)



sporazuma, što znači jedna prema drugoj (drugima). U skladu sa tim, ako neka država prekrši odnosni ugovor, druge njegove članice ovlaštene su da reaguju na za to predviđeni način i zahtijevaju odgovornost te države zbog neispunjenja preuzete ugovorne obaveze (čl. 41 Međunarodnog pakta).

**3. spor pred međunarodnim sudovima** – vrhovni sudski organ u međunarodnoj zajednici je Međunarodni sud pravde, koji je glavni sudski organ UN, ustanovljen Poveljom UN. Njegova osnovna funkcija je da rješava sporove između država i daje savjetodavna mišljenja o pravnim pitanjima koja mu postavljaju za to ovlašćeni organi UN i međunarodne organizacije. Sud, pred kojim se u ulozi stranaka mogu pojaviti samo države, nadležan je da rješava sve sporove koje stranke prednjega iznesu, pod uslovom da su obe stranke u sporu prihvatile njegovu nadležnost. Rješavanje sporova pred međunarodnim sudovima predviđaju i neki drugi relevantni dokumenti. Tako npr. na osnovu člana 33 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950) izmijenjene Protokolom 11, svaka država ugovornica može ukazati Evropskom sudu za ljudska prava na svaku povredu odredbi Konvencije ili protokola uz nju, za koju smatra da se može pripisati nekoj drugoj visokoj strani ugovornici.

**4. predstavke pojedinaca i grupa** – u novije vrijeme sve je veći broj međunarodnih sporazuma koji predviđaju pravo pojedinaca i grupa da, radi zaštite svojih prava, sami neposredno iniciraju jednu vrstu kvazisudskog postupka pred nadležnim međunarodnim tijelom. Jedan od najvažnijih postupaka po predstavkama pojedinaca predviđen je Fakultativnim (opcionim) protokolom koji se odnosi na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966)<sup>10</sup>. Takođe, članom 14/1 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1966) 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), što je takođe u nadležnosti Komisije za ljudska prava, odnosno ovlašćene Potkomisije za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina. Postoje definisane procedure i u okviru UNESCO-a za oblast obrazovanja, nauke, kulture i informacija, kao i čitav niz drugih postupaka.

**5. sudski spor po tužbama pojedinaca** – sankcionisanje međunarodnih krivičnih djela stavljeno je u zadatak stalnom međunarodnom krivičnom sudu, koji je osnovan Rimskim statutom, kao i 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<sup>11</sup>, čija

---

<sup>10</sup> Države ugovornice Pakta mogu, ako to žele, da prihvate Protokol, čime istovremeno priznaju nadležnost posebnog međunarodnog organa – Komiteta za ljudska prava iz člana 28 Pakta, da prima i razmatra predstavke koje potiču od pojedinaca koji spadaju pod vlast države ugovornice, a koji tvrde da su žrtve kršenja od strane te države bilo kojeg prava navedenog u Paktu. To znači da se zaštita ovim putem može tražiti i povodom kršenja poznatog člana 27 i nekih drugih relevantnih odredbi Pakta, koje su od značaja za položaj manjina.

<sup>11</sup> Konvencija precizira da Sud može uzeti predmet u postupak tek kada se iscrpe svi unutrašnji pravni lijekovi, u skladu sa opštepriznatim načelima međunarodnog prava, i u roku od šest mjeseci od dana kada je povodom njega donijeta pravosnažna odluka. Presude suda su obavezne za stranke, a izvršenje presuda nadgleda Komitet ministara. Presude Suda ne mogu se napadati žalbom. Iz navedenog, moglo bi se zaključiti o prednostima ovog mehanizma zaštite. On predstavlja pravi sudski spor koji se vodi protiv države prd nepristrasnim međunarodnim tijelom, po odgovarajućoj proceduri koja garantuje ravnopravnost stranaka i objektivnost odluke. Odluka se donosi u obliku presude i obavezna je za stranke. Ipak, slabost leži u činjenica da ova procedura nije šire prihvaćena, a čak i tamo gdje je prihvaćena, to je učinjeno na osnovu slobodne odluke odnosnih država. Dakle, nema opšte obaveznog sudstva kojem bi se mogli obraćati nezadovoljni pojedinci, već takva mogućnost postoji samo u onim slučajevima kada je država protiv koje se podnosi tužba, prihvatila relevantan međunarodni sporazum kojim se ustanovljava međunarodni sudski organ sa ovlašćenjima da prima i razmatra tužbe pojedinaca, kako je to predviđeno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (op.cit., str. 356-359).

se nadležnost proteže na sve predmete koji se tiču tumačenja i primjene ove Konvencije i protokola uz nju, a koji su mu upućeni na osnovu članova 33(međudržavni sporovi), 34 (pojedinačne predstavke) i 47 (savjetodavna mišljenja).

**6. druge procedure** – npr. istražni postupak predviđen članom 20 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (1984).

**B. Pravno politički i drugi mehanizmi** – sastoje se u nizu mjera i postupaka putem koji se provjerava stanje ljudskih prava (u ovom slučaju: manjinskih prava) u nekoj zemlji i, po potrebi, vrši na tu zemlju određeni uticaj. Tako je npr. poznato da razne međunarodne organizacije mogu, u slučaju kršenja manjinskih prava, vršiti određene oblike političkog i drugog pritiska na odnosnu zemlju, a kada tome ima mjesta, mogu joj uvoditi i određene sankcije u vidu uskraćivanja pomoći, ograničenja članskih prava i slično.

## **6. UN i zaštita manjina**

### **6.1. Mehanizmi zasnovani na Povelji UN**

Osim glavnih organa Ujedinjenih nacija (Generalna skupština, Savjet bezbjednosti, Ekonomski i socijalni savjet, Starateljski savjet, Međunarodni sud i Sekretarijat), koji se, i pored svojih važnih ovlašćenja, manjinama i njihovom zaštitom bave samo uzgred, u sklopu svojih drugih zadataka, koji najčešće preovlađuju, u okviru sistema UN, postoji i veliki broj specijalizovanih organa i tijela koji se bave ljudskim pravima, a neka među njima upravo pravima manjina. Većina njih radi pod okriljem Ekonomskog i socijalnog savjeta (ECOSOC). Među njegovim pomoćnim organima poseban značaj pripada Komisiji za ljudska prava, uz koju svakako ovdje valja pomenuti i Potkomisiju za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava, Radnu grupu za manjine, razne izvjestioce i radne grupe, Visokog komesara UN za ljudska prava i druge.

### **6.2. Dokumenti organizacije UN**

#### **Osnovni dokumenti:**

1. Povelja UN (1945)
2. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948)
3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966)
4. **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima /PGP/** (1966)  
Opšti komentar Komiteta za ljudska prava 15(27)c/1986 o položaju stranaca prema Paktu (1986)  
Opšti komentar Komiteta za ljudska prava povodom člana 26 Pakta (1989)  
Opšti komentar Komiteta za ljudska prava povodom člana 27 Pakta (1994)  
Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966)
5. Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina (1992)

#### **Međunarodni ugovori zaključeni pod okriljem UN:**

1. Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948)
2. Konvencija o statusu izbjeglica (1951)
3. Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva (1954)
4. Konvencija MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja (1958), i Preporuka MOR br. 111 (1958)
5. Konvencija UNESCO o borbi protiv diskriminacije u oblasti prosvjete (1960)
6. Konvencija MOR br. 122 o politici zapošljavanja (1964)
7. Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965)

Opšta preporuka br. 8 Komiteta za uklanjanje rasne diskriminacije (CERD) : Identifikacija sa određenom rasnom ili etničkom grupom (1990)

Opšta preporuka br. 27 Komiteta za uklanjanje rasne diskriminacije (CERD) u vezi sa diskriminacijom protiv Roma (2000)

Opšta preporuka CERD o diskriminaciji po osnovu porijekla (2002)

8. Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda (1973)
9. Konvencija MOR br. 169 o starosjedelačkim i plemenskim narodima u nezavisnim zemljama (1989)
10. Konvencija UN o pravima djeteta (1989)
11. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990)
12. Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda (1998)

#### **Dokumenti Generalne skupštine UN:**

1. Rezolucija 217 C III „Sudbina manjina” (1948)
2. Deklaracija UN o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1963)
3. Deklaracija UN o uklanjanju svih oblika netolerancije i diskriminacije zasnovanih na religiji i uvjerenju (1981)
4. Milenijumska deklaracija UN (2000)

#### **Ostali relevantni dokumenti UN i njihovih specijalizovanih agencija:**

1. Deklaracija UNESCO o rasama i rasnim predrasudama (1978)
2. Deklaracija principa tolerancije, UNESCO (1995)
3. Prava pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina – izvještaj Generalnog sekretara UN (2000)
4. Univerzalna deklaracija UNESCO o kulturnom diverzitetu (2001)
5. Rezolucija 2002/57 Komiteta za ljudska prava (2002)
6. Rezolucija 2002/16 Potkomisije za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava (2002)

#### **Posebni mehanizmi međunarodnog nadzora po pritužbama:**

1. Rezolucija ECOSOC br. 1235 (1967)
2. Rezolucija ECOSOC br. 1503 (1970)
3. Rezolucija ECOSOC br. 2000/2 (2000)
4. Odluka Izvršnog odbora UNESCO 104 EX/3.3. (1978)

Istakli smo već da se u članu 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima /PGP/ se kaže da ”u državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovjedaju svoju sopstvenu vjeroispovjest i obavljaju vjerske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik”.

Iz navedenog pregleda, može se zaključiti da je **međunarodnopravna zaštita manjina na univerzalnom planu veoma skromna**. Pored člana 27. PGP-a, u kojem je eksplicirana univerzalna pravna zaštita, ne postoji drugi pravno obavezujući izvor. Doduše, radi se o sveobuhvatnoj odredbi, koja garantuje prava pripadnika manjina na uživanje sopstvene kulture, ispovijedanje religije i upotrebu sopstvenog jezika i to, individualno i u zajednici sa drugim članovima njihive grupe. Ta odredba je osnov za deklaracije i bilateralne sporazume koji regulišu manjinsku zaštitu. Pored ovoga, Strategija se bazira i na svim odredbama PGP-a (čl. 2, 3. i 26.) o zabrani diskriminacije, koje se odnose i na manjine.

**Obaveze države** u pogledu zaštite prava manjina su **i pozitivnog i negativnog karaktera**. Mada je član 27. PGP-a izražen negativnim odrednicama, on, bez obzira na to, zaista uspostavlja postojanje

prava manjinskog identiteta i nalaže da se tog prava ne može lišavati. U skladu sa tim, država članica je u obavezi da obezbijedi da će postojanje i uživanje ovog prava biti zaštićeno od bilo kakvog lišavanja ili kršenja. Pozitivne mjere zaštite su potrebne upravo u tom kontekstu. Član 27. podrazumijeva da je neophodno djelovanje države da bi se ostvarili njegovi ciljevi. Država mora preduzeti odgovarajuće mjere (osnovati kulturne i obrazovne institucije manjina, podržati njihove napore u izgradnji objekata vjerskih organizacija, obezbijediti sredstva za javnu upotrebu jezika manjina). Pasivan odnos države nemoguć je prema ovom pitanju, jer bi prouzrokovao nesprovođenje garantovanih prava u život.

Od imperativnopravnih propisa tu su: Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, kao i UN Konvencija o ukidanju diskriminacije prema ženama, te UNESCO-va Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju.

Deklaracija UN-a, iz 1992. godine, koja je posvećena regulisanju zaštite manjina, u formi je rezolucije – dakle, striktno pravno je neobavezujućeg karaktera. Ipak, Deklaracija jeste izvor za rješavanje ovog pitanja, jer se radi o vrlo važnom aktu za interpretaciju međunarodnih standarda po pitanju manjinskih prava.

Strategija se donosi i u skladu sa pojedinim opštim međunarodnim konvencijama, koje parcijalno, u pojedinim odredbama, pružaju posebne garancije zaštite manjinama. To su: Konvencije MOR-a br. 107 i br. 111 (zabrana diskriminacije u vezi sa pravom na rad i pravima iz radnog odnosa), Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, kao i Konvencija o pravima djeteta.

Pored odredaba PGP-a, moraju se imati u vidu i odredbe Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (koji nameće pozitivnu obavezu državama - članovi 13 do 15), jer su neophodne odgovarajuće mjere države da bi se prava iz ovog domena koristila. Takođe, a što je naročito bitno za održavanje i unaprijeđenje kulture manjina, Strategija se oslanja na relevantne odredbe dokumenata UNESCO-a, koje govore o neophodnosti pomoći države za kulturni razvoj.

Obaveza nametnuta državama ovim članom nije, dakle, samo „negativna”, već podrazumijeva i **obavezu država da aktivno djeluju** kako bi se osiguralo puno ostvarenje člana 27. i ostalih međunarodnih standarda.

## 7. Zaštita manjina u okviru Savjeta Evrope<sup>12</sup>

Savjet Evrope (SE) je evropska regionalna međunarodna organizacija osnovana Statutom SE potisanim maja 1949. u Londonu. Osnovni ciljevi SE su: zaštita ljudskih prava, pluralističke demokratije i vladavine prava; unaprijeđenje svijesti i podsticanje razvoja kulturnog identiteta i raznolikosti Evrope; traganje za rješenjima problema sa kojima se suočava evropsko društvo, uključujući diskriminaciju prema manjinama, ksenofobiju, netrpeljivost, zaštitu životne sredine, kloniranje ljudi, HIV, opojne droge, organizovani kriminal, itd.; pružanje pomoći oko konsolidovanja demokratske stabilnosti u Evropi podržavanjem političke, zakonodavne i ustavne reforme<sup>13</sup>.

**Osnovni organi SE** su Komitet ministara, Parlamentarna (Savjetodavna) skupština i Sekretarijat. Ovom treba dodati Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope kao savjetodavno tijelo, osnovano 1994.godine.

### 7.1. Organi SE od posebnog značaja za zaštitu ljudskih prava i prava manjina

<sup>12</sup> Prema, Krivokapic Dr Boris, Zaštita manjina u regionalnim okvirima i putem bilateralnih sporazuma, Ministarstvo SCG za ljudska i manjinska prava, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004, str. 25-71.

<sup>13</sup> [www.coe.int](http://www.coe.int)

1. **Evropski sud za ljudska prava** (ECHR), stalni sudski organ osnovan Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950, Evropska konvencija o ljudskim pravima), sa sjedištem u Strazburu.

2. **Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije** (ECRI), čiji statut je usvojen Rezolucijom Komiteta ministara juna 2002.godine;

3. **Evropska komisija za demokratizaciju putem prava** (tzv. Venecijanska komisija), ustanovljena od strane Komiteta ministara SE marta 1990.godine, kao nezavisno savjetodavno tijelo kog čine uglavnom naučnici, posebno iz materije ustavnog i međunarodnog prava, sudije vrhovnih ili ustavnih sudova, članovi nacionalnih parlamenata i druge ugledne ličnosti. Donosi: mišljenja, izvještaje i preporuke.

4. **Komesar za ljudska prava SE**, je institut usvojen Rezolucijom Komiteta ministara iz maja 1999, kao nesudska institucija osnovana sa ciljem promovisanja, obrazovanja, svijesti i poštovanja ljudskih prava, koja su utvrđena u instrumentima ljudskih prava SE. U okviru svojih ovlaštenja, Komesar može izdavati preporuke, mišljenja i izvještaje.

5. **Ugovorni organi** – niz ekspertskih tijela predviđenih različitim ugovorima, kao npr. Komitet eksperata, iz svake od država članica, shodno članu 17 Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima (1992)

## 7.2. Najvažniji dokumenti Savjeta Evrope od značaja za zaštitu manjina

1. **Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda** (1950), poznata kao Evropska konvencija o ljudskim pravima, koja je dopunjena sa 13 protokola (usvajani u periodu od 1952 do 2002), kojima su precizirana određena materijalno-pravna, procesna i druga pitanja. Članom 14 Konvencije na opšti način utvrđena je zabrana diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući pored ostalog, i rasu, jezik, vjeroispovjest, nacionalno porijeklo, i posebno, pripadnost nacionalnoj manjini.

2. **Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima** (1992) – ideja o pripremi i usvajanju u okviru SE posebno međunarodnog sporazuma posvećenog zaštiti regionalnih i manjinskih jezika, proistekla je iz činjenice da, uslijed djetstva raznih faktora, a u prvom redu istorijskih, mnoge evropske zemlje imaju na svojoj teritoriji, određene regionalno nastanjene autohtone grupe stanovništva koje govore drugačiji jezik od onog koji je jezik većine stanovništva. Povelja daje definiciju pojma regionalnog i manjinskog jezika, obaveze koje mogu preuzeti države ugovornice, ciljeve i načela na kojima su države članice dužne da grade svoju politiku, zakonodavstvo i praksu. U trećem dijelu Povelje dat je niz konkretnih odredaba o mjestu ovih jezika u raznim sektorima života zajednice (obrazovanju, radu sudova, sredstvima javnog informisanja, oblasti kulture, ekonomskom i društvenom životu, prekograničnoj razmjeni, čl. 8-14)<sup>14</sup>, dok četvrti dio Povelje sadrži odredbe za njeno sprovođenje.

---

<sup>14</sup> Kada je riječ o Trećem dijelu Povelje – obaveze koje preduzimaju države ugovornice, ugovornice su dužne da u vezi sa svakim od jezika koji je preciziran u vrijeme ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja, preuzmu obavezu da primjene **najmanje** 35 stavova i alineja odabranih među odredbama tog dijela, uključujući najmanje tri koje treba da budu odabrane u članovima 8 i 12 i po jedan iz članova 9, 10, 11 i 13. Drugim riječima, svaka država ugovornica može u svom instrumentu ratifikacije kojim izražava pristanak na obavezivanje Poveljom, precizirati one regionalne ili manjinske jezike na koje se primjenjuje Treći dio. Elastičnost u pogledu preuzimanja ugovornih obaveza koja je omogućena ovim putem, otvara prostor da se uzmu u obzir sve postojeće specifičnosti koje postoje u raznim djelovima Evrope i u pogledu različitih jezika. Time je, s jedne strane, otvoren prostor da države prilagode svoje obaveze po Povelji sopstvenim prilikama. **Pregled ratifikacija i izjava** datih u vezi sa jezicima na koje će se treći dio Povelje primjenjivati raspoloživ je na <http://conventions.coe.int>

3. **Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina** (1995) – ona se ne bavi kolektivnim pravima manjina, već pravima lica koja pripadaju tim kolektivitetima. Pošto se do tih individualnih prava dolazi realizacijom Konvencijom utvrđenih principa i ciljeva na nacionalnom nivou, putem: relevantnog zakonodavstva i odgovarajućih mjera politike vlada, države su u određenoj mjeri u prilici da, po vlastitom nahođenju koncipiraju zakonodavstvo i mjere politike koje odgovaraju njihovim konkretnim prilikama. Upravo to je i razlog zbog kog se ovaj dokument zove „Okvirna konvencija”. Stoga izabrani prilaz ostavlja državama određenu mjeru slobode u sprovođenju ciljeva na koje su se obavezale da ostvare, i time im omogućava da, prilikom ostvarivanja tih ciljeva, a držeći se Konvencijom utvrđenih principa, uzmu u obzir sopstvene specifične okolnosti. Države koje su ratifikovale Konvenciju, dužne su da u roku od godinu dana, dostave generalnom sekretaru SE svoj prvi izvještaj, koji sadrži puna obavještenja o zakonodavnim i drugim mjerama preduzetim da se oživotvore načela utvrđena u Konvenciji. Nakon toga, država je dužna da svoje izvještaje dostavlja periodično, svakih pet godina. Komitet ministara može zatražiti i ad hoc izvještaje. Na osnovu izvještaja, Komitet ministara donosi zaključke o sprovođenju Konvencije, a tamo gdje to nađe za potrebno, može usvojiti i odgovarajuće preporuke.

4. **Ostali dokumenti** – drugi ugovori akti organa i tijela SE, posebno preporuke Parlamentarne skuštine koje se odnose na zaštitu manjina, ili na posebna pitanja od značaja za zaštitu manjina, odnosno na položaj pojedinih manjina. Specifičnu težinu imaju i preporuke Komiteta ministara (npr. o obrazovanju djece Roma, o govoru mržnje i sl.).

## 8. Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS) i zaštita manjina

OEBS (1975) vodi računa o **tri dimenzije bezbjednosti**: vojno-političkoj, ekonomsko-ekološkoj i ljudskoj. **Njegove odluke nisu pravno obavezne, ali imaju veliku moralno političku snagu.** Glavne institucije i strukture OEBS su: sastanci šefova država ili vlada (samiti), Ministarski savjet (centralno tijelo za donošenje odluka i upravljanje), Visoki savjet, Ekonomski forum, Stalni savjet, Forum za saradnju u oblasti bezbjednosti, aktuelni predsjedavajući (ministar inostranih poslova države koja predsjedava), Trojka (ministri inostranih poslova prethodnog, aktuelnog i budućeg predsjedavajućeg), Lični predstavnici (predsjedavajućeg, za specifične slučajeve, prilikom rješavanja kriza ili sukoba), Parlamentarna skupština (sa više od 300 poslanika iz zemalja učesnica; ona razmatra pitanja i usvaja rezolucije i preporuke od značaja za rad OEBS), Generalni sekretar, Sekretarijat, ostala tijela i institucije. U praksi, za pitanja zaštite manjina, posebno mjesto pripada **Kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava** (ODIHR, 1990)<sup>15</sup> i **Visokom komesaru za nacionalne manjine** (1992).

**Uloga Visokog komesara** se sastoji u sprječavanju sukoba reagovanjem, u najranijoj mogućoj fazi, na konkretne manjinske situacije koje bi mogle da prerastu u sukob na području OEBS i tako utiču na mir, stabilnost ili odnose između država učesnica. Bitne karakteristike njegovog rada su: nezavisnost, nepristrasnost, saradnja i povjerljivost (tzv. tiha diplomatija). Da bi mogao da ispuni svoje zadatke, Visoki komesar je ovlašćen da prikuplja i prima informacije o pitanjima nacionalnih manjina, da posjećuje države učesnice i lično komunicira sa involviranim stranama u cilju dobijanja obavještenja iz

---

<sup>15</sup> ODIHR je osnovan sa osnovnim zadatkom da radi na olakšavanju kontakata i razmjeni obavještenja o izborima u državama učesnicama (1990), dok je 1992.godine njen mandat proširen na pitanja ljudskih prava i demokratizacije. ODIHR dana obuhvata četiri osnovne vrste aktivnosti: nadgledanje izbora preko angažovanja dugoročnih i kratkoročnih posmatračkih misija; pomoć procesima demokratizacije (jačanje demokratskih institucija i poštovanje ljudskih prava, kao i jačanje civilnog društva i vladavina prava, kroz namjenske projekte i programe pomoći); kancelarija je i tačka (punkt) za pitanja Roma i Sinta (cigana); također, Kancelarija vrši nadzor (monitoring) u cilju ranog upozoravanja i sprječavanja sukoba posredstvom kontrole izvršavanja obaveza preuzetih od strane država članica u vezi sa implementacijom ljudske dimenzije OEBS; Kancelarija pruža i savjetodavne usluge.

prve ruke (može i da posreduje); da ocjenjuje prirodu zategnutosti i njene posljedice po mir i stabilnost, a takodje i druga relevantna pitanja.

#### **Osnovni dokumenti OEBS:**

1. Završni akt iz Helsinkija (1975)
2. Zaključni dokument Madridskog sastanka KEBS (1983)
3. Zaključni dokument Bečkog sastanka KEBS (1989)
4. Dokument II sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS (Kopenhagen, 1990)
5. Pariska povelja za novu Evropu (1990)
6. Izvještaj sa sastanka esperata KEBS o nacionalnim manjinama (Ženeva, 1991)
7. Dokument III sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS (Moskva, 1991)
8. Helsinški dokument KEBS (1992)
9. Dokument trećeg sastanka Savjeta KEBS (Stokholm, 1992)
10. Dokument četvrtog sastanka Savjeta KEBS (Rim, 1993)
11. Samit KEBS u Budimpešti (1994)
12. Lisabonski dokument (1996)
13. Povelja za evrpsku bezbjednost (Istambul, 1999)
14. Deklaracija istanbulskog samita (1999)

#### **Iz prakse Visokog komesara za nacionalne manjine:**

1. Izvještaj o Romima (1993)
2. **Haške preporuke** o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje (1996)
3. **Preporuke iz Osla** o pravu nacionalnih manjina na upotrebu spostvenog jezika (1998)
4. **Preporuke iz Lunda** o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu (1999)
5. Izvještaj o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina na području OEBS (1999)
6. Izvještaj o situaciji Roma i Sinta na podrčju OEBS (2000)

Kroz aktivnosti Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine, što je kvalitativna promjena u mehanizmu implementacije prava nacionalnih manjina, usvojen je navedeni set dokumenata tzv. mekog prava - Preporuke iz Haga, Osla i Lunda, kao i ostale brojne preporuke o manjinama i medijima, učešću u izbornom procesu, itd. I to su osnovi za donošenje rješenja u Strategiji kao politici implementacije manjinskih prava.

**Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje** iz 1996. godine propisuju da je obrazovanje manjina - naročito na maternjem jeziku - postalo prioritet, jer je obrazovanje važan činilac očuvanja i produblivanja identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Haške preporuke sadrže konstataciju da relevantne međunarodne obaveze predstavljaju minimalni međunarodni standard, te da ih stoga ne treba restriktivno tumačiti. Državama preporučuju uvođenje posebnih mjera „tamo gdje je potrebno” da bi se ostvarilo aktivno pravo na obrazovanje. Decentralizacija obrazovnog sistema i učešće predstavnika manjina, a naročito roditelja, tretiraju se kao specifičan uslov za primjenu prava na obrazovanje. Preporučuje se, između ostalog, da nastavni plan treba da obuhvati, ne samo učenje maternjeg jezika, već i manjinske kulture, tradicije i istorije. Takođe, većinski narod treba da bude upućen u osnove manjinskog jezika i kulture, da bi se ojačala tolerancija i multikulturalnost.

Pravo na upotrebu maternjeg jezika nacionalnih manjina, u javnoj i privatnoj sferi, razrađeno je u **Preporukama iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika**, iz 1998. godine. Prema Preporukama, imena lica, privatnih ustanova, poslovnih firmi, kulturnih udruženja moraju biti izraženi i na manjinskom jeziku. Ova obaveza se odnosi i na lokalne nazive mjesta i ulica u područjima gdje živi „značajan broj” pripadnika nacionalnih manjina. Religija se, takođe, ispovijeda na maternjem jeziku. Nevladine organizacije, udruženja koja osnivaju i kojima upravljaju pripadnici

nacionalnih manjina, mogu da koriste manjinski jezik. Analogne odredbe važe za medije, s tim što se preporučuje i raspolaganje određenim vremenom za emitovanje na manjinskom jeziku na javnim elektronskim medijima, kao i pristup inostranim medijima. Korišćenje manjinskog jezika u organima uprave i u javnim službama preporučuje se u regionima i mjestima gdje živi veliki broj pripadnika nacionalnih manjina, a u skladu sa pokazanom željom za tim. Kancelarije ombudsmana i komisija za ljudska prava treba da dozvole da pripadnici nacionalnih manjina mogu da upotrebljavaju maternji jezik. Sudske vlasti, naročito u krivičnom postupku, treba da ispoštuju pravo na upotrebu manjinskog jezika. Analogne odredbe važe i za zatvorske vlasti.

**PREPORUKE IZ LUNDA O DJELOTVORNOM UČEŠĆU NACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU**, iz 1999. godine, nastale kao izraz potrebe da se treći najčešći problem – učešće nacionalnih manjina u javnom životu – uobliči **u formi preporuka državama**. Sprovođenje ovog prava u život predstavlja „suštinski dio miroljubivog i demokratskog društva”. Dva su bitna vida ovog prava: učešće u donošenju odluka i model samouprave.

**1. UČEŠĆE U DONOŠENJU ODLUKA** - državama se preporučuje da obezbijede posebnu zastupljenost manjina u zakonodavnim tijelima, vladi, ministarstvima i učešće u državnoj službi, kao i da se propisi javnih službi objave i na manjinskim jezicima.

**1.1. Na nivou centralnih vlasti**, ova rješenja, mogu da obuhvate:

- **posebnu zastupljenost nacionalnih manjina**, tako što bi, na primjer, postojao utvrđen broj mjesta u jednom ili oba doma skupštine ili u skupštinskim odborima, i druge oblike zajamčenog učešća u zakonodavnom procesu;
- **formalne ili neformalne dogovore o tome da se pripadnicima nacionalnih manjina dodijeli određeni broj mjesta** u vladi, u vrhovnom ili ustavnom sudu, odnosno nižim sudovima, kao i prilikom imenovanja za savjetodavne i ostale više organe;
- mehanizme koji bi obezbjedili **da se interesi manjina razmatraju u okviru odgovarajućih ministarstava**, tako što bi, na primjer, postojali službenici zaduženi za pitanja manjina ili izradu trajnih uputstava; i
- **posebne mjere** za učešće manjina u državnoj službi, kao i **objavljivanje propisa** javnih službi na jezicima nacionalnih manjina;

**Izbori** – države će garantovati pravo licima koji pripadaju nacionalnim manjinama, da učestvuju u vođenju javnih poslova, što obuhvata prava da bez diskriminacije, glasaju i da se kandiduju za javne funkcije. Propisi o osnivanju i aktivnostima političkih partija moraju biti u skladu s načelom međunarodnog prava o slobodi udruživanja. Izborni sistem mora da olakša manjinama predstavljanje i uticaj:

- tamo gdje se manjine nalaze na kompaktnoj teritoriji, **izborne jedinice** u kojima se bira po jedan predstavnik mogle bi da obezbijede njihovu dovoljnu zastupljenost,
- **proporcionalni izborni sistem**, u kojem procenat glasova koje jedna partija dobije odlučuje o broju osvojenih poslaničkih mjesta, može da pomogne boljoj zastupljenosti manjina,
- **neki oblici preferencijalnog glasanja**, u kojima glasači rangiraju kandidate po sopstvenom izboru, omogućavaju bolju zastupljenost manjina u vlasti i mogu da olakšaju saradnju između zajednica,
- **niži brojčani prag zastupljenosti u zakonodavnom tijelu** može da ojača uključivanje nacionalnih manjina u proces upravljanja,
- **geografske granice izbornih oblasti** trebalo bi da olakšaju pravednu zastupljenost nacionalnih manjina.



**Rješenja na regionalnom i lokalnom nivou** – države bi trebalo da usvoje mjere koje bi unaprijedile učešće nacionalnih manjina na regionalnim i lokalnim nivoima, poput onih koje su već pomenute u pogledu centralnih vlasti. Strukture i procedure donošenja odluka regionalnih i lokalnih vlasti moraju da budu transparentne i dostupne kako bi podstakle učešće manjina.

**Savjetodavna i konsultativna tijela** – države bi trebalo da ustanove savjetodavna ili konsultativna tijela u odgovarajućim institucionalnim okvirima, kako bi služila kao kanali za dijalog između vladinih organa i nacionalnih manjina.

**2. SAMOUPRAVA** - drugi vid učešća nacionalnih manjina u javnom životu, prema preprukama iz Lunda, predstavlja davanje samouprava. Bilo da se radi o teritorijalnim ili neteritorijalnim rješenjima, davanje samouprava se preporučuje kada to zahtijeva djelotvorno učešće manjina u javnom životu. Važno je, pak, da predstavnici vlade i manjine „priznaju potrebu za jedinstvenim i centralizovanim odlukama u nekim oblastima upravljanja, ali i prednosti raznolikosti odluka u nekim drugim oblastima”.

**Funkcije koje po pravilu obavljaju centralne vlasti obuhvataju** – odbranu, spoljne oslove, imigraciju i carinu, makroekonomsku politiku i monetarna pitanja. **Ostale funkcije** mogu da obavljaju manjine ili teritorijalne uprave, samostalno ili zajedno sa centralnim vlastima; Funkcije mogu da budu raspoređene asimetrično, u zavisnosti od različitih situacija u kojima se nalaze manjine u okviru iste države.

**2.1. Neteritorijalna rješenja** – neteritorijalni oblici uprave korisni su za očuvanje i razvoj identiteta i kulture nacionalnih manjina; oblasti na koje bi se najbolje moglo uticati uspostavljanjem ovakvih rješenja obuhvataju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskog jezika, vjeru i ostala pitanja ključna za identitet ili način života nacionalnih manjina; pojedinci i grupe imaju pravo na izbor korišćenja svojih imena na manjinskom jeziku, i pravo da dobiju zvanično priznanje svog imena; uzimajući u obzir odgovornost vladinih tijela da postave obrazovne standarde, ustanove predstavnika manjina mogu da odrede nastavni program u oblastima manjinskih jezika, kulture ili u obe ove oblasti; manjine mogu da odrede i upotrebljavaju svoje sopstvene simbole i uživaju ostale oblike kulturnog izražavanja.

**2.2. Teritorijalna rješenja** – lokalna samouprava može da preuzme jedan broj funkcija kako bi djelotvornije odgovorila zahtjevima manjina:

- funkcije u kojima takva administracija može preuzeti **prvenstvenu ili značajnu nadležnost** uključuju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskog jezika, čovjekovu okolinu, lokalno planiranje, prirodne resurse, ekonomski razvoj, funkciju lokalne policije i stanovanje, zdravstvo i ostale socijalne službe;
- funkcije koje se **dijele** sa centralnim i regionalnim vlastima obuhvataju poreze, organizaciju sudstva, turizam i sport.

### **3. GARANCIJE**

#### **a) ustavna i pravna zaštita**

**Rješenja poboljšanja učešća nacionalnih manjina u lokalnoj samoupravi** trebalo bi uspostaviti zakonom.

**Rješenja za unapredjenje učešća manjina u procesu donošenja odluka**, mogu se ustanoviti zakonom ili na drugi odgovarajući način.

- rješenja koja se usvajaju ustavnim odredbama po pravilu zahtijevaju veći stepen društvene i parlamentarne podrške za njihovo usvajanje ili izmjenu
- **promjene rješenja** koje regulišu samoupravu, a koja su ustanovljena zakonom, često zahtijevaju podršku kvalifikovane većine zakonodavnog tijela, autonomnog tijela ili tijela koje predstavljaju nacionalne manjine, ili oba ova organa,

- **periodični nadzor rješenja** koja regulišu samoupravu i učešće manjina u donošenju odluka mogu da omoguće da se ustanovi da li bi takva rješenja trebalo promjeniti u svjetlu stečenih iskustava i izmijenjenih okolnosti,
- mogu se razmotriti **privremena ili postepena rješenja** koja bi omogućila provjeru i razvoj novih oblika učešća. Ovakva rješenja mogu se uspostaviti **zakonskim putem ili na neformalan način**, u određenom vremenskom periodu, tako da se mogu produžavati, mijenjati ili okončati u zavisnosti od postignutog uspjeha.
- b) pravni lijekovi** - Ukoliko konsultacije, dogovori ili neki drugi alternativni mehanizmi ne riješe eventualni spor, tada se može računati i na rješavanje sporova sudskim putem, poput sudskog nadzora nad djelatnostima zakonodavne ili upravne vlasti, što podrazumijeva da država posjeduje nezavisno, dostupno i nepristrasno sudstvo, čije se odluke poštuju; Preporučuju se i neki dodatni mehanizmi za rješavanje sporova, kao što su, na primjer, pregovori, utvrđivanje činjenica, posredovanje, arbitraža, ombudsman za nacionalne manjine i specijalne komisije.

**ODIHR** – Smjernice za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu (Varšava, 2001)

## 9. Dokumenti Evropske unije

### Osnovni dokumenti:

1. Ugovor o EU (1992)
2. Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (1997)
3. Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji (2000)

### Evropski savjet:

1. Deklaracija o rasizmu i ksenofobiji (1991)
2. Zajednička akcija usvojena od Savjeta na osnovu člana K.3 Ugovora o EU, koja se odnosi na suzbijanje rasizma i ksenofobije (1996)
3. Deklaracija Savjeta i predstavnika vlada država članica o poštovanju različitosti i borbi protiv rasizma i ksenofobije (1997)
4. Direktiva Savjeta 2000/78/EC kojom se sprovodi princip jednakog postupanja sa licima bez obzira na rasno ili etničko porijeklo (2000),
5. Direktiva Savjeta 2000/750/EC kojom se uspostavljaju opšti okviri za jednako postupanje u zapošljavanju i profesijama (2000)
6. Odluka Savjeta 2000/750/EC kojom se ustanovljava akcioni program Zajednice za borbu protiv diskriminacije (2000)

### Akti Evropskog parlamenta:

1. Rezolucija o Povelji Zajednice o regionalnim jezicima i kulturama i o Povelji o pravima etničkih manjina (1981)
2. Rezolucija o mjerama u korist manjinskih jezika i kultura (1983)
3. Rezolucija o jezicima i kulturama regionalnih i etničkih manjina u Evropskoj zajednici (1987)
4. Rezolucija o jezičkim i kulturnim manjinama u Evropskoj zajednici (1994)
5. Direktiva EP i Savjeta o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i slobodnim kretanjem tih podataka (1995)
6. Rezolucija o rasizmu, ksenofobiji i antisemitizmu i o daljim koracima za suzbijanje rasne diskriminacije (1998)
7. Rezolucija o regionalnim i manje korišćenim evropskim jezicima (2001)

### Akti Komisije:

1. Saopštenje Komisije: Suzbijanje rasizma, ksenofobije i antisemitizma u državama kandidatima (1999)

U odnosu na Savjet Evrope i OEBS, EU je sve do Ugovora iz Mاستrihta bila manje određena u pogledu manjinskih, pa i ljudskih prava uopšte. Njegovim stupanjem na snagu Evropska unija je u **čl. 6.**

Ugovora propisala da su **principi slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavina prava, principi koji su zajednički svim zemljama članicama.**

Istovremeno, **čl. 49** konsolidovanog teksta ovog Ugovora određen je odnos Unije prema budućim zemljama članicama, na način što njihovo buduće članstvo vezuje za čl.6, st.1. Ugovora, čineći njegovo poštovanje **uslovom** za pokretanje procesa prijema u članstvo. U funkciji prevazilaženje mogućih nedoumica u pogledu uslova za članstvo potrebno je pomenuti dogovor država članica na sastanku Evropskog savjeta (politički organ kojega čine najviši predstavnici država članica) u Kopenhagenu 1993 godine, kojim je potvrđen **stav prema prijemu u članstvo EU**<sup>16</sup> za pridružene zemlje članice iz Centralne i Istočne Evrope koje izraze želju za tim. Te zemlje će prema ovom standardu postati punopravne članice kada ispune sljedeće kriterijume (tzv. Kopenhaški kriterijumi):

- **Političke:** stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i manjina,
- **Ekonomske:** postojanje efikasnog tržišnog privređivanja i sposobnost preduzeća da izdrže tržišni pritisak snaga u Uniji i
- **Administrativne:** sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva uključujući sprovođenje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Još jedan dokument EU, iako ne do kraja dosljedno i precizno, poziva na obavezu poštovanja određenih standarda koji se direktno ili inidirektno tiču manjinskih prava. U preambuli **Povelje o temeljnim pravima EU** iz 2000.godine stoji da ovaj dokument, uz poštovanje načela subsidiarnosti, reafirmiše ova prava kao rezultat ustavne tradicije i međunarodnih obaveza zemalja članica, Ugovora o EU i Ugovora o zajednicama. Ovaj dokument se dalje poziva na obavezu poštovanja Evropske konvencije o osnovnim pravima i ljudskim slobodama, socijalnih povelja koje su donijele Evropske zajednice i Savjet Evrope, kao i praksu dva suda: Evropskog suda pravde (organ Unije) i Evropskog suda za ljudska prava (organ Savjeta Evrope).

Uživanje temeljnih prava u EU čini njeno pravo i obavezu prema drugim ljudima, ljudskoj zajednici uopšte i budućim generacijama. Tri su bitne odredbe koje se mogu podvesti pod režim manjinskih prava:

- član 20. Povelje koji propisuje svačiju jednakost pred zakonom;
- čl.21. prema kojemu je zabranjena svaka diskriminacija, uključujući i onu koja se odnosi na pripadnost etničkoj manjini. Prema istoj odredbi, u kontekstu primjene ugovora i bez obzira na njihove pojedinačne odredbe svaka diskriminacija u odnosu na nacionalnost je zabranjena; i
- čl.22.koji propisuje da će Unija poštovati kulturnu, vjersku i jezičku različitost.

***Strategija manjinske politike upravo je sredstvo za implementaciju svih navedenih međunarodnih standarda u ovoj oblasti.***

---

<sup>16</sup> U vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji crnogorska skupština je 8.juna, 2005.godine donijela **Deklaraciju o pridruživanju evropskoj uniji**, u kojoj se potvrđuje da će doprinjeti ubrzanom usklađivanju pozitivnog sistema Crne Gore sa propisima i standardima Evropske unije, na principima vladavine prava i promovisanja ljudskih i građanskih sloboda i **ostvarivanja i unapređenja manjinskih prava**. Bitno je naglasiti da nijedan politički dokument u novijoj crnogorskoj istoriji nije donešen sa tolikim stepenom političke saglasnosti u inače vrlo heterogenoj strukturi političkih subjekata i interesa. Nadalje, 27.decembra 2007.godine crnogorska skupština je usvojila **Rezoluciju o ispunjavanju obaveza Crne Goru u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU**, koja predstavlja još jednu snažnu političku podršku evropskoj integraciji zemlje, kao strateškom prioritetu.

## II INSTITUCIONALNI OKVIR POLITIKE MANJINSKIH PRAVA U CRNOJ GORI

### 1. Ljudska prava i zaštita manjina u Ustavu

Ustav Crne Gore daje pravnu osnovu za promovisanje, jačanje i unaprjeđenje zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda i potvrđuje obavezu Crne Gore da poštuje međunarodne standarde u tom kontekstu. Gotovo polovina članova Ustava(68 od 158) se odnose na ljudska prava i slobode, čime je normativno potvrđen njihov značaj.

**Osnovne odredbe Ustava** sadrže tri odredbe, suštinske za uživanje ljudskih prava i sloboda. **Članom 6** data je opšta garancija zaštite ljudskih prava i sloboda, kao nepovrjedivih kategorija. **Član 7** propisuje zabranu izazivanja mržnje ili netrpeljivosti po bilo kojem osnovu, a **član 8** propisuje zabranu diskriminacije, kao opšteg preduslova za uživanje svih ljudskih prava i sloboda. Tačnije, u članu 8 jemči se zabrana svake »posredne ili neposredne diskriminacije po bilo kom osnovu«, a takođe » neće se smatrati diskriminacijom **propisi i uvođenje posebnih mjera** koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Posebne mjere se mogu primjenjivati, samo dok se ne ostvare **ciljevi** zbog kojih su preduzete«, što ostavlja prostor za uspostavljanje dodatnih mehanizama zaštite i unaprjeđenja prava manjina, odnosno integraciju manjina sa očuvanjem svoje posebnosti.

**Dio drugi Ustava, sastavljen od 65 članova, posvećen je ljudskim pravima i slobodama, građanskim i političkim, ekonomskim, socijalnim i kulturnim, kao i pravima manjina.**

Pored nacionalnog zakonodavstva, kojim se garantuje poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i prava manjina, Crna Gora je, odredbom **člana 9** Ustava, utvrdila da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava su sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, te da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Od **instrumenata UN-a**, to su: Pakt o građanskim i političkim pravima, sa oba fakultativna protokola, kao i Pakt o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima, Konvencija o statusu izbjeglica, sa Protokolom, Međunarodna konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama, Konvencija o pravima djeteta, Konvencija protiv mučenja ili drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupakaili kazni. Takođe, Crnu Goru obavezuje i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, ali ne kao ugovorna, već kao međunarodno običajno-pravna obaveza.

Od instrumenata **Savjeta Evrope**, to su: Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, Evropska socijalna povelja.

### 2. Posebna - manjinska prava

Pored osnovnih ljudskih prava i sloboda, u cilju zaštite ukupnog nacionalnog identiteta, Ustav i zakoni Crne Gore manjinama daju i set **dodatnih prava**.

Ustav u Dijelu drugom, u članovima 79 i 80 **pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemči prava i slobode, koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, kao i zabranjuje asimilacija pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih**

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

**USTAVOM se jemče sljedeća posebna - manjinska prava:**

- na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti;
- na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika;
- na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi;
- 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;
- 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;
- da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države;
- da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama;
- 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;
- na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije;
- na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave;
- na informisanje na svom jeziku;
- 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;
- na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava.

### **3. Zakonodavni okvir**

**Zakonom o manjinskim pravima i slobodama** (Sl. list RCG br. 31/06, 51/06 i 38/07), na bliži način uređuje set manjinskih prava i mehanizme zaštite tih prava. Zakon se odnosi na očuvanje nacionalnog identiteta manjina, tj. zaštita od asimilacije manjina, kao i omogućavanje djelotvornog učešća manjina u javnom životu. Zakon **je usklađen sa:**

- Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima;
- Deklaracijom o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkim vjerskih i jezičkih manjina;
- Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda;
- Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina;
- Evropskom poveljom o regionalnim i manjinskim jezicima;
- Preporukama Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine, iz Haga, Osla i Lunda;
- Smjernicama za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu.

Odredbom člana 33 Zakona o manjinskim pravima i slobodama propisano je da manjine i njihovi pripadnici, u cilju unapređenja sloboda i prava manjina, mogu osnovati svjet. Manjina može izabrati samo jedan savjet, koji broji od 17 do 35 članova i to na period od četiri godine. Savjet čine: poslanici sa manjinske liste, članovi Vlade koje predlažu predstavnici te manjinske liste, predsjednici opština u kojima manjina čini većinu i drugi poslanici i članovi Vlade, kao i predsjednici opština iz odnosne manjine, koji to žele, predsjednici manjinskih parlamentarnih stranaka, kao i predsjednici odborničkih klubova manjinskih stranaka. Ostali članovi savjeta biraju se tajnim glasanjem, na elektorskoj skupštini odnosne manjine. Članovi savjeta biraju predsjednika i sekretara savjeta tajnim glasanjem, iz reda svojih članova. Savjet donosi budžet, statut i poslovnik o svom radu, kojim se uređuju pitanja od značaja za rad savjeta. Sredstva za finansiranje savjeta obezbjeđuju se budžetom Crne Gore. Odredbom člana 34 propisano je da upisom u evidenciju Ministarstva savjet stiče svojstvo pravnog lica.

Odredbom člana 35 Zakona utvrđene su nadležnosti savjeta i to: predstavlja i zastupa manjinu; podnosi predlog državnim organima, organima lokalne uprave i javnim službama za unapređenje i razvoj prava manjina i njihovih pripadnika; podnosi inicijativu Predsjedniku Crne Gore da zakon kojim se narušavaju prava manjina i njihovih pripadnika ne proglasi; učestvuje u planiranju i osnivanju vaspitno-obrazovnih institucija; daje mišljenje na predmetne programe koji izražavaju posebnost manjina; predlaže upis određenog broja studenata na Univerzitet Crne Gore; pokreće inicijativu za izmjenu propisa i drugih akata kojima se uređuju prava pripadnika manjina; vrše i druge poslove u skladu sa ovim zakonom.

Ukoliko se poredi **sadržina Zakona o manjinskim pravima i slobodama** sa odredbama važećeg Ustava, onda ona čini sasvim **solidan zakonski okvir za dalju implementaciju manjinskih prava i sloboda**. Međutim, kako se radi o sistemskom propisu neophodno je ustanoviti mehanizme kojima se obezbjeđuje njegova puna **sektorska primjena** (zakonska i praktična - izvršavanje zakona) u onim oblastima koje čine društveni i državni okvir za ostvarivanje manjinskih prava.

U cilju implementacije Zakona o manjinskim pravima i slobodama, **Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava** je donijelo **Pravila za prve izbore savjeta manjina i Uputstvo o jedinstvenim obrascima za sprovođenje izbora za članove savjeta** (Sl. list RCG br. 46/07). Ova Pravila i Uputstva preciziraju sastav i broj članova savjeta manjina, način izbora savjeta, način sazivanja i rada elektorske skupštine, način izbora članova savjeta, a daju i jasna uputstva u ovom procesu. Ovim aktima stvorene su pravne pretpostavke za izbor prvih savjeta manjina. Ministarstvo dalje sprovodi aktivnosti na formiranju savjeta<sup>17</sup>.

#### **4. Nadležne institucije i tijela**

U Crnoj Gori zaštitom prava i unapređenjem položaja manjina bavi se nekoliko veoma značajnih institucija i organa. U prvom redu je tu **Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava**, koje ima za cilj da prati i proučava, te vrši zaštitu prava manjina u skladu sa Ustavom, zakonima i međunarodnim dokumentima koji se odnose na istu problematiku, a u skladu sa demokratskim trendovima kojima Crna Gora teži.

U Skupštini Crne Gore osnovano je stalno radno tijelo - **Odbor za ljudska prava i slobode**, koji razmatra pitanja, pogotovu normativne predloge, iz oblasti ljudskih i manjinskih prava.

---

<sup>17</sup> Nacionanlni program integracije Crne Gore u EU za period 2008-2012.godina;

Shodno zakonskim rješenjima, do sada su održane elektorske sjednice skupština za izbor članova sljedećih savjeta: Nacionalni savjet Hrvata(31. 01. 2008), Bošnjački savjet (15. 03. 2008), Romski savjet (23. 03. 2008), Muslimanski savjet(29. 03. 2008) i Albanski savjet (19. 04. 2008).

Skupština je donijela Odluku o osnivanju **Fonda za manjine** (Sl.list br. 13/08) radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etičkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, etičkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.

Takođe, kao samostalna i nezavisna institucija djeluje i **Zaštitnik ljudskih prava i sloboda**.

### III OSNOVNI PODACI O POLOŽAJU MANJINA U CRNOJ GORI

#### 1. Statistički podaci

U Crnoj Gori u periodu od 1946. do 2003. godine sedam puta je vršen popis stanovništva obuhvatajući i nacionalnu strukturu (1948., 1953., 1961.,1971., 1981., 1991. i 2003. godine).. Tehnika popisa stanovništva se razlikovala od popisa do popisa, postepeno se usavršavala, te je u kasnijim popisima sistematičniji pristup i preciznija obradu podataka.

**T1 - STANOVNIŠTVO PREMA NACIONALNOJ ILI ETNICKOJ PRIPADNOSTI  
PREMA POPISU 1948. 1953. , 1961. i 1971. GODINE**

	1948		1953		1961		1971	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Crnogorci	342.009	90,67	363.686	86,62	383.988	81,37	355.632	67,15
Srbi	6.707	1,78	13.864	3,30	14.087	2,99	39.512	7,46
Jugosloveni			6424	1,53	15.59	0,33	10.943	2,07
Albanci <sup>18</sup>	19.425	5,15	23.460	5,59	25.803	5,47	35.671	6,74
Muslimani					30.665	6,50	70.236	13,26
Hrvati	6.808	1,80	9.814	2,34	10.664	2,26	9.192	1,74
Ostali	2.240		2.625		5.128		8.418	
<b>UKUPNO</b>	<b>377.189</b>	100	<b>419.873</b>	100,0	<b>471.894</b>	100,0	<b>529.604</b>	100,0

Izvor: Monstat, 2008;

Međutim, pri korištenju popisnih rezultata, treba voditi računa o tome da ne postoji potpuna uporedivost definicija stalnog, odnosno ukupnog stanovništva u Popisu 2003. i ranijim popisima. U popisima 1981. i 1991. godine pored stanovništva u zemlji, u stalno stanovništvo su ubrajani i crnogorski građani na privremenom radu u inostranstvu, kao i članovi porodice koji su s njima boravili u inostranstvu.

U skladu s međunarodnim preporukama, u Popisu 2003.godine, osim stanovništva u zemlji, u sastav stalnog stanovništva ulaze crnogorski građani čiji je rad, odnosno boravak u inostranstvu kraći od godinu dana, kao i strani državljani koji u Crnoj Gori rade ili borave u svojstvu članova porodice duže od godinu dana.

<sup>18</sup> U popisima 1948. i 1953. korišćen je naziv Šiptar za Albance;

Prema rezultatima popisa stanovništva iz **2003.** godine, ukupan broj stanovnika u Crnoj Gori je 620.145. Nacionalna struktura stanovništva je bila sledeća: Crnogoraca ima 267.669 ili 43,16%; Muslimana 24.625 ili 3,97%; Srba 198.414 ili 31,99%; Albanaca 31.163 ili 5,03%; Hrvata 6.811 ili 1,10%; Bošnjaka 48.184 ili 7,77%; Roma 2.601 ili 0,42%.

Takođe, treba istaći da se na zadnjem popisu stanovništva posebno vodilo računa da su, u sredinama gdje pripadnici manjina čine većinu ili značajan dio stanovništva, popisivači bili iz redova tih manjina.

Podaci o nacionalnom sastavu stanovništva u popisu 2003. godine prikupljeni su na osnovu slobodnog izjašnjavanja stanovnika. Članom 34. tadašnjeg Ustava, građanima je bila zajamčena potpuna sloboda izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti. Prema istom članu, građanin je imao pravo i da se ne izjasni po ovom pitanju.

**T 2 - STANOVNIŠTVO PREMA NACIONALNOJ ILI ETNICKOJ PRIPADNOSTI  
PREMA POPISU 1948. 1953. , 1961. i 1971. GODINE**

	1981		1991		2003*	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Crnogorci	400.488	68,54	380.467	61,86	267.669	43,16
Srbi	19.407	3,32	57.453	9,34	198.414	31,99
Jugosloveni	31.243	5,35	26.159	4,25	1.860	0,30
Albanci	37.735	6,46	40.415	6,57	31.163	5,03
Muslimani	78.080	13,36	89.614	14,57	24.625	3,97
Bosnjaci		0,00		0,00	48.184	7,77
Hrvati	6.904	1,18	6.244	1,02	6.811	1,10
Romi	1.471	0,25	3.282	0,53	2.601	0,42
Ostali	2.741	0,47	2.383	0,39	4.486	0,72
Neizjasnjeni/neopredjeljeni	301	0,05	1.944	0,32	26.906	4,34
Regionalna pripadnost	1.602	0,27	998	0,16	1.258	0,20
Nepoznato	4.338	0,74	6.076	0,99	6.168	0,99
<b>UKUPNO</b>	<b>584.310</b>	<b>100,00</b>	<b>615.035</b>	<b>100,00</b>	<b>620.145</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Monstat, 2008;

## 2. Etnički sastav stanovništva Crne Gore po opštinama (Popis 2003)

T 3	UKUPNO	Crnogorci %	Srbi %	Albanci %	Bošnjaci %	Muslimani %	Hrvati %	Romi i Egipcani	Ostali %
Andrijevića	5.785	25,13	69,61	0,00	0,00	0,14	0,03	0,00	5,08
Bar	40.037	47,25	27,68	7,61	2,30	6,43	0,65	0,16	7,92
Berane	35.068	25,52	46,51	0,10	16,15	6,56	0,13	0,34	4,69
Bijelo Polje	50.284	17,77	40,32	0,06	22,63	15,78	0,09	0,26	3,08
Budva	15.909	45,33	40,87	0,35	0,15	1,28	1,12	0,37	10,53
Danilovgrad	16.523	67,84	25,51	0,04	0,01	0,35	0,28	0,03	5,94
Žabljak	4.204	43,03	50,26	0,00	0,00	0,02	0,05	0,00	6,64
Kolašin	9.949	50,65	44,77	0,01	0,01	0,32	0,11	0,00	4,13
Kotor	22.947	46,81	30,91	0,33	0,07	0,46	7,68	0,30	13,44
Mojkovac	10.066	54,77	41,12	0,02	0,09	0,14	0,04	0,00	3,82
Nikšić	75.282	62,64	26,74	0,04	0,20	0,92	0,18	0,59	8,71
Plav	13.805	5,54	18,93	19,70	49,32	5,71	0,03	0,00	0,78



Plužine	4.272	32,61	60,51	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	6,84
Pljevlja	35.806	21,52	60,11	0,02	5,21	8,14	0,04	0,00	4,97
Podgorica	169.132	56,96	26,27	5,50	1,36	2,60	0,42	0,83	6,06
Rožaje	22.693	1,94	3,98	4,44	82,09	6,65	0,02	0,07	0,81
Tivat	13.630	29,95	35,19	1,06	0,27	1,14	19,54	0,40	12,45
Ulcinj	20.290	11,93	7,44	72,14	1,46	3,36	0,38	0,57	2,72
Herceg Novi	33.034	28,60	52,88	0,08	0,24	0,67	2,42	0,64	14,48
Cetinje	18.482	90,67	4,62	0,23	0,03	0,12	0,27	0,70	3,37
Šavnik	2.947	46,83	47,44	0,00	0,00	0,17	0,10	0,00	5,46
<b>CRNA GORA</b>	<b>620.145</b>	<b>43,16</b>	<b>31,99</b>	<b>5,03</b>	<b>7,77</b>	<b>3,97</b>	<b>1,10</b>	<b>0,46</b>	<b>6,52</b>

### 3. Faktičko stanje u oblasti zakonodavne reforme i implementacije propisa

**Proces aktuelnih zakonodavnih reformi u Croj Gori** obuhvatio je skoro sve oblasti regulisanja, pri čemu je zakonodavac bio ograničen primjenom dostignutih međunarodnih standarda. Jedan od modela sistemskog regulisanja pojedinih oblasti svakako je i **Zakon o manjinskim pravima i slobodama**, koji propisuje čitav niz obaveza državnih i drugih organa u implementaciji manjinskih prava i sloboda. Obzirom da se radi o **sistemskom, a istovremeno sui generis propisu** prirodno je da se **ostali zakonski akti ujednačavaju (ne i usaglašavaju jer se radi o aktima iste pravne snage) sa odredbama ovog Zakona**, koji istovremeno mora biti usaglašen sa Ustavom i međunarodnim standardima.

Pored zakona koji štite prava manjina iz drugih oblasti (**obrazovanje, mediji i informisanje, kultura, lokalna samouprava** itd.), Crna Gora je prihvatila i značajne međunarodne dokumente iz ove oblasti, prije svega evropske imperativnopravne propise Savjeta Evrope - Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima. Shodno obavezama prema SE, prvi državni izvještaji o sprovođenju ovih dokumenata su proslijeđeni na relevantne adrese od strane resornog ministarstva.

**Može se konstatovati, generalno govoreći, da je jedan broj, sada važećih zakonskih propisa u Crnoj Gori, (djelimično ili u cjelini), prihvatio koncept poštovanja i zaštite manjinskih prava**, na način što je to u odredbama zakona propisao. Njihov osnovni nedostatak je što **sistem izvršavanja zakona nije u cjelosti obezbijedio efikasno, djelotvorno i blagovremeno pravno sredstvo za njihovo ostvarivanje ili pak precizirao način i postupak ostvarivanja pojedinih prava.**

Imajući u vidu navedenu generalnu ocjenu, a u skladu sa definisanim ustavnim okvirom, **Strategija se fokusira na nekoliko ključnih pitanja:**

1. Autentičnu političku reprezentaciju (izborno zakonodavstvo)
2. Zastupljenost u državnim i organima lokalne samouprave (propisi o državnoj i lokalnoj upravi, uključujući zakonodavstvo o državnim i službenicima lokalne samouprave)
3. Procesna prava (upotreba jezika i pisma u postupcima pred sudskim i drugim organima u područjima sa značajnim učešćem manjina u ukupnom stanovništvu)
4. Posebna identitetska obilježja (upotreba nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika)
5. Izdavanje službenih isprava (upis na sopstvenom jeziku i pismu)
6. Kulturna obilježja (podsticaj pravima uz materijalnu pomoć države)
7. Obrazovanje (kao širi i međunarodno priznati standard) i školovanje na jeziku manjina (institucionalni pristup i sadržina obrazovnih programa)
8. Informisanje (u okviru nacionalnih javnih radio-difuznih servisa i glasila)

9. Uspostavljanje kontakata van Crne Gore (sa građanima i udruženjima sa kojima manjine imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno-istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjedenja)
10. Institucionalno organizovanje tijela sa ciljem neposredne ili posredne zaštite manjinskih prava

### **3.1. Autentična politička reprezentacija (izborno zakonodavstvo)**

Postojeći zakonski okvir otklonio je nedostatke u pogledu ustavnog osnova za **rješenje pitanja autentične zastupljenosti i afirmativne akcije u političkoj reprezentaciji manjina**. Obzirom da su odredbe važećeg Zakona o manjinskim pravima i slobodama u pogledu izbornog modela suspendovane kao neustavne u odnosu na predhodni Ustav, to ostaje obaveza intervencije zakonodavca u pogledu pronalaženja odgovarajuće forme i sadržine u daljoj razradi ustavnih garancija. U svakom slučaju, osim što se čini potrebnim u smislu održanja nivoa dostignutog standarda, takva intervencija treba biti i u funkciji osnaživanja manjina i njihove uloge u političkom životu države i njenom funkcionisanju. Iako Ustav nije donio odgovore na konkretna pitanja o normativnoj identifikaciji manjina, postojeći statistički podaci zasnovani na rezultatima posljednjeg popisa stanovništva čine zadovoljavajuću podlogu na osnovu koje će se ovo pitanje projektovati i rješavati.

U pogledu političke participacije, može se zaključiti da je ovo pitanje samo djelimično uskladjeno sa međunarodnopravnim standardima o zaštiti manjinskih prava. Postojeća rješenja, zasnovana na principima afirmativne akcije, suštinski se odnose samo na jednu manjinu, dok za ostale ovo nije riješeno. Konzistentno i cjelovito rješenje ovog pitanja spada u domen prioriteta ove Strategije.

### **3.2. Zastupljenost u državnim i organima lokalne samouprave (propisi o državnoj i lokalnoj upravi, uključujući zakonodavstvo o državnim i službenicima lokalne samouprave)**

**Učešće ili zastupljenost pripadnika manjina u državnim organima proporcionalno svom učešću u ukupnom stanovništvu** ima uporište u postojećem zakonodavstvu. Međutim, taj koncept je potrebno dograditi ustanovljavanjem sistema evidencije i usklađivanja istog sa standardima zaštite podataka o ličnosti, čime bi se te evidencije stavile isključivo u funkciju svrhe za koju su i ustanovljene. Prethodno, sistem obrazovanja i edukacije treba iskoristiti za stvaranje kadrovske osnove za ispunjenje ovog standarda, uz jednako vezivanje za etničku pripadnost, stručnost i referentnost kao ciljeve ukupne reforme uprave. To se posebno odnosi na oblasti u kojima je koncept edukacije i usavršavanja službenika i nosilaca javnih funkcija zaživio i na nivou zakona (pravosuđe, uprava i sl.). Drugim riječima, pitanje srazmjerne zastupljenosti manjina u organima državne uprave i na nivou organa lokalne uprave faktički uopšte nije riješeno, iako je propisano na nivou temeljne ustavne kategorije. Ne postoje ni približno pouzdani statistički podaci, koji bi pokazali faktičko stanje. **U postojećim kadrovskim evidencijama manjinski aspekt nije obradjen.**

### **3.3. Procesna prava (upotreba jezika i pisma u postupcima pred sudskim i drugim organima u područjima sa značajnim učešćem manjina u ukupnom stanovništvu)**

**Ustavni koncept koji propisuje upotrebu službenog jezika** članom 13 Ustava utvrđeno je da je službeni jezik u Crnoj Gori crnogorski, a da su u službenoj upotrebi i srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik. Takođe, iz tabele etničke strukture Crne Gore po popisu 2003. godine, može se vidjeti da su jezici svih nacionalnih kategorija koje su zastupljene sa više od 1% u ukupnom stanovništvu Crne Gore, Ustavom utvrđeni kao službeni jezici u službenoj upotrebi. Ovaj koncept nešto je širi od onog koji nudi procesno i materijalno zakonodavstvo. Osim potrebe za ujednačavanjem zakonskih tekstova u odnosu na nova ustavna rješenja, nameće se i pitanje cjelishodnosti pojedinih normi u odnosu na oblast koju regulišu i svrhu koja se želi postići. Pojedina zakonska rješenja, ili njihov veći dio, vežu pravo upotrebe manjinskog jezika i pisma za teritoriju na kojoj živi manjina u većem broju.

**U procesnom zakonodavstvu** koncept upotrebe manjinskog kao službenog jezika se vezuje za službeni jezik koji je u upotrebi u sudu ili drugom organu, pri čemu u organizacionoj strukturi nijesu definisani organi prema teritorijalnoj nadležnosti pred kojima se vodi postupak u skladu sa navedenom zakonskom normom. Zato je vrlo važno odrediti karakter takve norme, dajući joj precizniju sadržinu kroz poseban zakon o upotrebi službenog jezika ili inovirati postojeće propise o organizaciji državnih organa u kojima će se definisati i ovo pitanje. U svakom slučaju, potrebno je usaglasiti postojeće procesno zakonodavstvo dovodeći sadržinu norme u istu ravan u svim zakonima, tim prije što se isti standard koristi i u sudskom i u upravnom postupku.

Kao dodatna garancija **zaštite manjinskih prava u postupcima pred nacionalnim sudovima** moguće je izbor rješenja poput važeće norme u prekršajnom zakonodavstvu i parničnom postupku, gdje se, pored mogućnosti korišćenja svojeg jezika, propisuje i obaveza suda, odnosno sudije, da na to ukaže stranki u postupku.

U pogledu **upotrebe jezika manjina u sistemu obrazovanja**, može se konstatovati da su, u principu, ispoštovani međunarodno pravni standardi, koji se odnose na ovu problematiku. Naime, kada je riječ o albanskom jeziku, onda treba ukazati da je on zastupljen na svim obrazovnim nivoima, od predškolskog do visokoškolskog. Isto se može konstatovati za sferu informisanja na albanskom jeziku. Sa druge strane, kada je riječ o **upotrebi jezika pred državnim organima** treba ukazati da postoje mnoge normativne nejasnoće i nedoumice, koje je potrebno razriješiti mjerama ove strategije. Osim toga, za ovaj segment ne postoje pouzdani empirijski podaci. Kada se radi o **jeziku ostalih manjina**, problem je mnogo lakši, jer je u pitanju **srodan ili zajednički jezik**, pri čemu ne postoje takve lingvističke barijere za razumijevanje. Ovo pitanje treba detaljno normativno urediti i na koje se odnose predložene mjere strategije. Osim toga, ističe se da su se norme koje garantuju **upotrebu jezika i pisma prilikom izdavanja ličnih isprava** počele dosljedno primjenjivati. Isto tako pripadnicima manjina omogućeno je da lične podatke u službenim ispravama mogu upisati na svojem maternjem jeziku u pismu.

#### **3.4. Posebna identitetska obilježja (upotreba nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika)**

Zaštita identiteta manjinskih zajednica se može posmatrati sa dva nivoa: a) zaštite individualnih prava pripadnika manjina i njihovih identitetskih obilježja i b) zaštite nacionalnih simbola, toponima, natpisa i slično kao kolektivnih obilježja.

Kada se to tiče **nacionalnih simbola, toponimskih odrednica, natpisa i slično** važi isti standard, pri čemu se mora utvrditi zakonska norma o odnosu manjinskog jezika ili jezika etničke zajednice i njihovog pisma prema službenom jeziku i pismu koje je u upotrebi u Crnoj Gori (način isticanja, redosljed ispisivanja, itd.).

#### **3.5. Izdavanje službenih isprava (upis na sopstvenom jeziku i pismu)**

Jedan dio propisa uzeo je u obzir **pravo pripadnika manjina da koriste svoj jezik i pismo kod upisa u službene evidencije**, pri čemu su evidentirani problemi u izvršavanju ovih zakona (Zakon o ličnom imenu, npr.). Drugi propisi pak eksplicitno ne pominju ovaj standard poput Zakona o matičnim knjigama, iako se posrednim putem može izvući zaključak da se to pravo ostvaruje na osnovu odredbi drugih zakona. Radi pravne sigurnosti potrebno je ustanoviti jezički i alfabetski standard u svim zakonima koji se tiču upisa u službene evidencije i izdavanja službenih isprava, članom 5 stav 2 Predloga zakona o ličnom imenu predviđeno je da: „Lično ime pripadnika manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice (u daljem tekstu: manjine) upisuje se u matični registar na njegovom jeziku i pismu, ukoliko se pripadnik manjine drukčije ne opredijeli.“ Članom 3 stavom 2 i 3 Predloga

zakona o matičnim registrima predviđeno je da: „Podaci u matičnim registrima koji se odnose na pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica upisuju se i na jeziku i pismu tih manjina, u skladu sa zakonom. Izvodi i uvjerenja iz matičnih registara za pripadnike manjina izdaju se i na jeziku i pismu manjine kojoj pripada, u skladu sa zakonom.“

Odredbom člana 7 Zakona o ličnoj karti („Sl. list CG“, br. 12/07) propisano je da se obrazac lične karte štampa na crnogorskom i na engleskom jeziku i popunjava na crnogorskom jeziku, a da se za građane koji u službenoj upotrebi koriste srpski, bosanski, albanski ili hrvatski jezik, sadržaj obrazaca lične karte i odgovarajući podaci, unose i na tim jezicima, na zahtjev podnosioca, osim imena i prezimena, koji se unose na jeziku i pismu podnosioca. Takođe, Zakon o putnim ispravama („Sl. list CG“, br. 21/08 i 25/08) članom 15 propisano je da se obrasci putnih isprava štampaju na crnogorskom jeziku, latiničnim pismom, kao i na engleskom i francuskom jeziku, a popunjavaju se na crnogorskom jeziku, latiničnim pismom; a da se za pripadnika manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, prezime i ime u obrascu putne isprave, na zahtjev podnosioca, unosina jeziku i pismu manjine kojoj pripada u skladu sa Ustavom, posebnim zakonom ili međunarodnim ugovorom i standardima. Na zahtjev podnosioca, prezime i ime se može unijeti i ćirilničnim pismom.

### **3.6. Kulturna obilježja (podsticaj pravima uz materijalnu pomoć države)**

**Opšta obaveza države u očuvanju i staranju o kulturnoj baštini** dodatno je podignuta na veći nivo činjenicom da je njena struktura i multietnička i multikonfesionalna. Zbog toga je potrebno ustanoviti jasnu zakonsku normu koja se odnosi na kulturno nasljeđe različitih etničkih grupa i obavezu države da se podjednako stara o njemu kao i o kulturnom nasljeđu većine, uz apostrofiranje činjenice da se radi o ukupnom kulturnom blagu države Crne Gore. Na taj način će se, osim ukazivanja na pozitivnu obavezu države, podsticati širi društveni osjećaj o potrebi očuvanja ukupne kulturne baštine i spomeničnog fonda Crne Gore, sa svim njenim kulturnim, etničkim i etnološkim različitostima kao opštom vrijednošću.

Generalno govoreći, u pogledu zaštite kulturnog identiteta manjinskog korpusa, takodje se može konstatovati da su suštinski primjenjeni međunarodnopravni standardi, a ovdje su problemi i mnogo manje izraženi, jer je kulturno nasljeđe manjina dio jedinstvenog kulturnog nasljeđa Crne Gore. Isto tako, evidentno je da, na javnom servisu, nema dovoljno kvalitetnih sadržaja, kojima se predstavlja kultura i kulturna baština manjina.

### **3.7. Obrazovanje (kao širi i međunarodno priznati standard) i školovanje na jeziku manjina (institucionalni pristup i sadržina obrazovnih programa)**

**Sistemske zakoni u oblasti obrazovanja** uvažili su koncept opšte ustavne garancije o obrazovanju manjina, kako na nivou opštih ciljeva i principa obrazovanja, tako i na nivou pojedinačnih odredbi. Suštinski je čitav sistem usmjeren na integraciju manjina, uz očuvanje njihovog identiteta. U praksi su moguće situacije komplikovanja zakonskog rješenja kada ne postoji manjinski kadar za uključivanje u nastavni proces, odnosno ukoliko angažovano nastavno osoblje ne posjeduje paralelno znanje jezika manjine i službenog jezika u Crnoj Gori, što čini bitan faktor integrisanja manjina.

U tom smislu je vrlo značajno **planiranje i programiranje studijskih programa** koje dijelom treba da budu u funkciji zadovoljenja manjinskih standarda i paralelnog izučavanja jezika manjine. Mogući nedostatak se javlja na nivou **visokog obrazovanja**, odnosno strukture i broja institucija, upisne politike i sadržine programa za obrazovanje nastavnog kadra. **Upisna politika** na najvišem nivou obrazovanja je u nadležnosti visokoškolskih institucija i ona mora usvojiti pojedina zakonska rješenja koja se tiču manjina, u čemu država obezbjeđuje nadzornu i kontrolnu funkciju, preuzima obavezu finansiranja u skladu sa svojim mogućnostima i na drugi način podstiče institucije na ispunjenje

standarda o obrazovanju manjina u skladu sa Zakonom. Ovaj pristup se primjenjuje, kako u institucionalnom smislu (organizovanje i podsticaj obrazovnim institucijama ili njihovim jedinicama u svim oblicima svojine), tako i sadržinski, po pitanju uređenja odnosa unutar obrazovnog sistema kao cjeline. U svakom slučaju, čitav proces se mora projektovati tako da, osim ispunjenja forme, zadrži potreban nivo kvaliteta obrazovanja radi ostvarenja ciljeva u oblasti manjinskih prava. Iako Zakon o obrazovanju odraslih nije propisao posebne standarde, evidentno je da se i na ovu sferu obrazovanja primjenjuju ista opšta načela kao i za druge korisnike obrazovnog procesa, pa samim tim i na obrazovanje pripadnika manjina.

Poseban akcenat potrebno je staviti na **izdavačku djelatnost** (zakonom ustanovljena oblast od javnog interesa) i modele obezbjeđenja udžbenika i didaktičkog materijala koji su u funkciji blagovremenog i kontinuiranog opskrbliivanja nastavnika i učenika/studenata za realizaciju nastavnih planova i programa. Ovo time prije što su njegove odredbe anahrone i podliježu obaveznom inoviranju.

### **3.8. Informisanje manjina (u okviru nacionalnih javnih radio-difuznih servisa i glasila)**

**Informisanje manjina** (kao i većine) je djelatnost od posebnog interesa koji se ostvaruje osnivanjem i djelovanjem nacionalnih javnih servisa. Zakon o radio-difuziji propisao je **obavezu emitera javnih radio difuznih servisa** da:

- proizvode i emituju programe namijenjene svim segmentima društva, bez diskriminacije, posebno vodeći računa o specifičnim društvenim grupama kao što su djeca i omladina, manjinske etničke grupe, hendikepirani, socijalno i zdravstveno ugroženi i dr.;
- njeguju kulturu javne komunikacije i jezičke standarde;
- proizvode i emituju programe koji izražavaju kulturni identitet naroda, nacionalnih i etničkih grupa;
- proizvode i emituju programe na maternjem jeziku nacionalnih i etničkih grupa na područjima na kojima žive;
- u vrijeme predizborne kampanje, na osnovu posebnih pravila, obezbjeđuju ravnopravno predstavljanje političkih stranaka, koalicija i kandidata koji imaju prihvaćene kandidature i izborne liste;
- međusobno saraduju i razmjenjuju programske sadržaje koji su od interesa za građane Republike;

**Zakon o javnim radio-difuznim servisima** je propisao mogućnost osnivanja regionalnih radio i televizijskih stanica. Koncept koji je zaživio u praksi pokazuje regionalni trend, ali ne zadovoljava kriterijum etničke zastupljenosti pojedinih regiona, što je bila svrha zakonske norme. U isto vrijeme lokalni javni servisi nijesu profunkcionisali na način da obezbijede kvalitetno i sadržajno informisanje manjinskih zajednica širom Crne Gore. Tako se dovodi u pitanje imperativna norma iz čl.7. Zakona o javnim radio-difuznim servisima, odnosno njena upotrebna vrijednost u praksi. Osim toga, suština norme nije samo u zadovoljenju jezičkog standarda, već i u domenu kulturnih, etničkih i drugih identitetskih karakteristika manjina koje su predmet informisanja.

Posebnu odgovornost za implementaciju ovih standarda imaju različita upravljačka i nadzorna tijela za sprovođenje ovih zakona, kao i parlamentarna struktura koja djelimično vrši imenovanje članova tih tijela. Naročito se to odnosi na **Savjet RTCG** koji u okviru svoje nadležnosti formira Komisiju za programske sadržaje na albanskom i jezicima drugih manjina. U okviru ovog tijela se moraju preduzeti aktivnosti na identifikaciji efikasnih modela preko kojih će se u dovoljnom obimu i kvalitetu ostvarivati javni interes informisanja manjinskih zajednica u Crnoj Gori. Cilj ovih mjera treba biti pravovremeno, objektivno i kvalitetno informisanje manjina o svim aspektima političkog, kulturnog, javnog i uopšte društvenog života Crne Gore, a naročito u onim pitanjima koja su od vitalnog značaja za status manjina i njihovih pripadnika. Na taj način će prosta zakonska norma dobiti životni oblik u vidu podloge za aktivno učešće u procesu donošenja odluka na svim nivoima.

### **3.9. Uspostavljanje kontakata van Crne Gore (sa građanima i udruženjima sa kojima manjine imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno-istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjedenja)**

U skladu sa ustavnom garancijom o povezivanju i kontaktima manjina sa građanima i udruženjima van Crne Gore, država je dužna da omogući i podstiče takve procese kao vid saradnje, koja ne može biti usmjerena protiv temeljnih državnih interesa i međunarodnog pravnog statusa Crne Gore. Prirodno je da tako ustanovljeni procesi saradnje i povezivanja doprinose regionalnoj stabilnosti i saradnji, jednako kao i međunarodnom ugledu Crne Gore.

### **3.10. Institucionalno organizovanje tijela sa ciljem neposredne ili posredne zaštite manjinskih prava**

Zakonom o manjinskim pravima i slobodama propisana je mogućnost osnivanja **nacionalnih savjeta** u cilju unapređenja prava i sloboda pripadnika manjina i njihovih kolektiviteta. Imajući u vidu značaj ovih tijela i njihove kompetencije jasno je da ona mogu bitno uticati na položaj manjinskih zajednica koje ih sačinjavaju. Uloge države treba da bude u funkciji osnaženja ovih tijela kao autentičnih zastupnika svojih etniciteta, pri čemu je jedini prerogativ vlasti kontrola zakonitosti samog procesa, odnosno implementacije normi u skladu sa Zakonom.

Konačno, kao poseban vid očuvanja međusobnog povjerenja i tolerancije ova Strategija ukazuje na čitav niz **kaznenih i prekršajnih odredbi** kojima su zapriječene vrlo rigorozne kazne za izazivanje rasne i vjerske netrpeljivosti, uvredu pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa, kao i druge oblike odgovornosti za postupke usmjerene na remećenje dobrih interetničkih odnosa u Crnoj Gori. Iako su i sami mediji registrovali značajan broj takvih postupaka, organi gonjenja i sudovi su u vrlo malom broju slučajeva procesuirali ovakve pojave, što mora biti prevaziđeno odlučnom i zajedničkom akcijom svih državnih institucija u narednom periodu.

## **IV STRATEGIJA MANJINSKE POLITIKE KAO OSNOV ZA SPROVODJENJE POLITIKE VLADE CRNE GORE U OBLASTI POŠTOVANJA I ZAŠTITE PRAVA MANJINA**

### **1. CILJEVI I ZADACI STRATEGIJE MANJINSKE POLITIKE**

**Strategija manjinske politike**, saglasno članu 7 Zakona o manjinskim pravima i slobodama, predstavlja **planski akt** kojim Vlada definiše mjere za sprovođenje ovog Zakona i unaprijeđivanja uslova života manjina, unaprijeđivanje mjera i aktivnosti, kao i što veću integraciju Roma, i ako je članom 7 Zakona predviđeno donošenje jedinstvene strategije manjinske ,imajući u vidu važnost i specifičnost pitanja položaja Roma, Vlada Crne Gore se opredijelila da usvoji posebnu strategiju za poboljšanje položaja Roma, Aškalija i Egipćana, što je i urađeno 2007. godine.

U tom pogledu Strategija predstavlja **skup konkretnih mjera i aktivnosti u narednom desetogodišnjem periodu pravnog , političkog, ekonomskog, socijalnog kulturno-informativnog, obrazovnog i svakog drugog karaktera**, kao i definisanje **nosilaca, rokova i finansijskih troškova**,

prije svega resora Vlade Crne Gore, u cilju opšteg poboljšanja položaja manjina i njihove bolje integracije u društvene tokove.

U Strategiju treba ugraditi sve međunarodno-pravne standarde koji predviđaju institute priznavanja dodatnog seta prava manjinama i njihovim pripadnicima, koje nazivamo «**afirmativna akcija**», »prefencijalni tretman«, »pozitivna diskriminacija« itd. Ovaj koncept, kao međunarodno-pravni standard, se odnosi na nacionalne, etničke, rasne, vjerske, jezičke, kulturne manjine. To su tzv. dodatna prava, koja se priznaju da bi se zaštitio identitet manjina i omogućila faktička ravnopravnost manjinskog stanovništva.

Strategijom se stvaraju **preduslovi za implementaciju politike zaštite i unapređenja manjinskih prava u Crnoj Gori**, što podrazumijeva konkretnu primjenu međunarodno-pravnih i na njima zasnovanih ustavnih i zakonskih standarda koji se odnose na ljudska i manjinska prava. Strategija takođe podrazumijeva koordinirane, udružene i sinhronizovane napore i aktivnosti Vlade Crne Gore, na finansijskom i svakom drugom planu, međunarodne zajednice ( prije svega aktivno sudjelovanje Savjeta Evrope, OEBS-a i EU), organizovanog civilnog sektora u Crnoj Gori, (posebno različitih nevladinih organizacija koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih i manjinskih prava).

S obzirom da je članom 1 Ustava Crne Gore definisano da je Crna Gora nezavisna i suverena država republikanskog oblika vladavine, a istovremeno i » **građanska**, demokratska, ekološka i država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava«, - bilo je neophodno, pri izradi ovog važnog dokumenta, **analizirati pozitivna komparativna iskustva** savremenih demokratskih država u ovoj važnoj politici.

Istovremeno, potpisivanjem **Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Crne Gore sa Evropskom unijom**, oktobra 2007.godine, Crna Gora je preuzela obavezu da, u okviru političkih kriterijuma pridruživanja, utvrdi i strategiju manjinske politike, u duhu najbolje prakse evropskih država.

Imajući u vidu dinamiku evropskih integracija i preuzete obaveze po Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, osnovni zakonodavni i institucionalni okvir, kao i kratkoročni i srednjoročni prioriteti u oblasti manjinske politike definisani su u strateškom dokumentu – **Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU za period 2008-2012.godina (Poglavlje I, Politički kriterijumi, oblast 1.2. Ljudska prava i zaštita manjina)**.

**Cilj ove Strategije je da doprinese unapređenju ostvarivanja prava manjina i edukaciji javnosti o vrijednostima i značenju uvažavanja i zaštite manjina, međuetničkoj toleranciji, te modelima organizacije suživota u multietničkim zajednicama, kao nezaobilaznih uslova za cjelovitu demokratizaciju i puni razvoj crnogorskog društva na putu u evropske integracije.**

Strategija, kao skup institucionalizovanih, sveobuhvatnih, sistematizovanih i kontinuiranih mjera politike Vlade Crne Gore u odnosu na pripadnike manjina i zajednice, ima za osnovni cilj primjenu i ostvarenje svih ljudskih i manjinskih prava predviđenih međunarodnopravnim instrumentima i ustavno-pravnim sistemom Crne Gore. Podrobnije, mjere predviđene Strategijom treba da omoguće stvaranje svih neophodnih pravnih, političkih, društveno-ekonomskih i kulturoloških pretpostavki za konkretno i realno ostvarivanje pomenutih međunarodno-pravnih i ustavno-pravnih standarda, kako bi se suštinski i kvalitativno poboljšao položaj pripadnika manjinskih naroda i zajednica u Crnoj Gori i one u potpunosti integrisale u crnogorsko društvo. U tom smislu, vrhovni, ali trajni i kontinuirani cilj Strategije je

**integracija bez asimilacije** svih pripadnika manjina i manjinskih zajednica kao kolektiviteta u crnogorsku državu i društvo.

Ovaj koncept – **integracije bez asimilacije** - je esencijalna komponenta miroljubivog, demokratskog, pluralističkog društva zasnovanog na vladavini prava i poštovanju ljudskih i manjinskih prava. U takvom socijalnom kontekstu, održivost, afirmacija i unaprijeđenje različitosti uslov je dinamičke i dugoročne stabilnosti i kohezije društva. Dakle, iako vrhovni cilj Strategije, **integracija bez asimilacije**, nije samostalni cilj za sebe, već i sredstvo za ostvarenje veće demokratičnosti, integrisanosti, kohezije i stabilnosti crnogorskog društva i države. To je takođe važan preduslov za participaciju i uključenje u Euroatlanske integracione procese. Ne treba posebno isticati da je puna primjena ljudskih i manjinskih prava, odnosno stvaranje adekvatnog pravnog, političkog, društveno-ekonomskog i kulturološkog ambijenta u tom kontekstu, vrlo konkretna i kratkoročna obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom Unijom.

Ostvarenje ovog vrhovnog cilja Strategije je **dugoročan i kontinuiran politički proces** koji uključuje sukcesivno ostvarivanje niza značajnih i brojnih pod-ciljeva, koji su suštinski i gradivni elementi ovog glavnog cilja i koji zajedno treba da rezultiraju njegovom konačnom realizacijom.

U tom smislu, **mjere** predviđene Strategijom treba prije svega da obezbjede pravnu i faktičku zabranu bilo kakve diskriminacije i nejednakosti, odnosno da omoguće punu pravnu i faktičku **jednakopravnost** među svim članovima društva i različitim društvenim grupama, posebno manjinama i manjinskim narodima. Jednakopravan tretman pripadnika manjinskih naroda i zajednica nadalje i suštinski znači usvajanje i primjenu niza mjera **pozitivne** ili **afirmativne akcije**, u odnosu na pripadnike manjinskih naroda i zajednica, jer se samo na taj način može postići stvarna i puna ravnopravnost-jednakopravnost svih građana Crne Gore. Podrobnije, mjere **afirmativne akcije** treba da omoguće **jednakost društvenih šansi-mogućnosti** za pripadnike manjinskih naroda, jer se bez njihovog adekvatnog, aktivnog i punopravnog učešće u društvenom i političkom životu Crne Gore ne može ostvariti glavni cilj Strategije – **integracija bez asimilacije**. Zabrana diskriminacije i mjere afirmativne akcije su važna pretpostavka za ostvarenje još jednog značajnog cilja Strategije koji se ogleda u potpunom i iskrenom poimanju i prihvatanju **Crne Gore kao sopstvene države**, od svih pripadnika manjinskih naroda i zajednica.

Sastavni dio ovog cilja je eliminisanje, ili makar smanjenje na najmanju moguću mjeru postojećeg, ne zanemarljivog **jaza između propisanog - normativno proklamovanog koncepta zaštite manjina i faktičkog, realno ostvarenog stepena zaštite prava pripadnika manjinskih naroda i njihovih zajednica**. Ovo takođe uključuje usvajanje nekih novih (protiv diskriminacije na primjer) i usklađivanje velikog broja postojećih zakona sa pomenutim međunarodnopravnim standardima o zaštiti ljudskih i manjinskih prava.

Mjere predviđene ovom Strategijom takođe imaju za cilj da omoguće punu i stvarnu **zaštitu, afirmaciju i unaprijeđenje jezika, kulture i identiteta** svih pripadnika manjinskih naroda i njihovih zajednica kao kolektiviteta, u najvećoj mogućoj mjeri, u skladu sa pomenutim međunarodnopravnim standardima o zaštiti ljudskih i manjinskih prava. Integracija pripadnika manjinskih naroda i zajednica u crnogorsku državu i društvo, ne samo da ne smije ići na uštrb njihove kulture i identiteta, već ona faktički nije moguća na drugi način osim kroz pozitivne mjere koje afirmišu i unaprijeđuju identitet i kulturno stvaralaštvo manjinskih naroda. U širem društvenom i kulturološkom kontekstu, **identiteti i kulture manjinskih naroda su sastavni dio identiteta i kulture Crne Gore kao pluralističko-demokratskog, tolerantnog, multi-kulturnog i multi-konfesionalnog društva i zajednice**. Zbog toga su mjere predviđene Strategijom, posebno u ovom cilju, u najvišem, dugoročnom interesu crnogorske države i društva, a ne samo u interesu pripadnika manjinskih naroda i njihovih zajednica.



Nadalje, jedan od najvažnijih ciljeva ove Strategije je obezbjeđenje **efektivne i djelotvorne participacije pripadnika manjinskih naroda u upravljanju državom i društvom**, jer je to važan preduslov zaštite ostalih manjinskih prava i prihvatanja Crne Gore kao sopstvene države. Posebna ili dodatna politička-participativna prava su važan segment zaštite identiteta i kulture, ali i neophodna pretpostavka za aktivno učešće manjinskih naroda u društvenom i političkom životu. Na taj način se stvaraju uslovi za njihovu **političku subjektivizaciju**, odnosno dugoročnu i trajnu društvenu emancipaciju. **Posebna politička prava** treba da omoguće pripadnicima manjinskih naroda adekvatno učešće u vršenju vlasti i donošenju odluka, posebno onih koje se tiču manjina neposredno, ali i svih ostalih, od interesa za razvoj i prosperitet Crne Gore kao cjeline. Odgovarajućom zastupljenošću u svim granama vlasti, u lokalnoj samoupravi i učešćem u donošenju političkih odluka, pripadnici manjinskih naroda i zajednica preuzeće svoj dio odgovornosti kako za sopstveni razvoj i napredak, tako i za napredak i razvoj Crne Gore kao cjeline. Konačno, efektivna politička participacija pripadnika manjinskih naroda i zajednica će nesumnjivo dodatno osnažiti unutrašnji i međunarodni legitimitet Crne Gore kao nezavisne i demokratske države.

Jedan od važnih ciljeva Strategije je **unaprjeđenje prijateljskih i dobrosusjedskih odnosa sa državama iz najbližeg okruženja, odnosno državama matičnih naroda** manjina iz Crne Gore. U tom kontekstu Strategija je nesumnjivo u funkciji ostvarivanja spoljne politike Crne Gore i njenog osnovnog prioriteta, odnosno uspostavljanja najboljih prijateljskih i dobrosusjedskih odnosa sa državama sa kojima se Crna Gora graniči. Ostvarenje i primjena mjera predviđenih Strategijom će omogućiti uspostavljanje kvalitativno sadržajnijih odnosa sa susjednim državama, zasnovanih na punom povjerenju i razumjevanju. Integrisane i zaštićene manjine su suštinski most povezivanja i prijateljstva među susjednim državama, faktor političke, kulturne, ekonomske i svake druge saradnje, svojevrsna garancija da će se druga-eventualno sporna pitanja rješavati u duhu uzajamnog povjerenja i razumjevanja. U tom kontekstu, Strategijom se ostvaruju i širi spoljnopolitički ciljevi, prije svega oni koji se tiču ispunjenja uslova iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, za eventualni prijem u NATO, kao i članskih obaveza iz Savjeta Evrope i OEBS-a.

Potpunija integracija pripadnika manjinskih naroda i zajednica, uz očuvanje i afirmaciju njihovog identiteta i kulture, uključuje u izvjesnom smislu i **stvaranje sadržajnijih i produbljenijih političkih i društveno-kulturoloških odnosa u cilju uspostavljanja punog, trajnog i iskrenog povjerenja u cjelokupnom crnogorskom društvu po pitanjima manjinske zaštite**. Ovo uključuje stavove i mišljenja među pojedincima, društvenim grupama, u odnosu na medije, lokalne samouprave, kulturne, vjerske i državne institucije, najviše organe vlasti. U tom smislu, mjere predviđene ovom Strategijom treba da iniciraju i kvalitativno podspješe uspostavljanje ovih novih odnosa zasnovanih na punom uzajamnom povjerenju i opšte-društvenom i kulturnom konsensusu da je zaštita, afirmacija i integracija manjina u najvišem nacionalnom interesu crnogorske države i društva.

Osnovni kratkoročni cilj Strategije je dalja **institucionalizacija državne politike Crne Gore prema pripadnicima manjinskih naroda i njihovih zajednica** u narednom desetogodišnjem periodu. U skladu sa predloženim mjerama, Vlada kao cjelina i odgovarajuća ministarstva posebno, kao i organi lokalne samouprave, uz aktivno učešće i saradnju političkih, kulturnih i nevladinih organizacija pripadnika manjinskih naroda i ostalih kompetentnih aktera civilnog društva, usvojiće konkretne planove i programe aktivnosti u cilju primjene propisanih mjera. Vlada će preduzeti sve neophodne kadrovske, funkcionalne, edukativne, finansijske i strukturalne mjere u cilju obezbjeđenja pune primjene Strategije, kao i odgovarajuće mehanizme nadzora nad tim aktivnostima.

U tom kontekstu Vlada će formirati posebnu grupu – **Komisiju za praćenje sprovođenja Strategije** na nivou Vlade, (koja će kasnije pratiti i realizaciju usvojenih planskih dokumenata u ovoj oblasti kao oblik horizontalne koordinacije i zajedničkog izvještavanja), kao i **interresorske radne grupe** na nivou

najvažnijih ministarstava za najvažnije oblasti akcije, odrediti specijalne povjerenike u odgovarajućim ministarstvima, javnim službama i organima lokalne samouprave, koji će neposredno odgovarati Vladi i Komisiji za sprovođenje Strategije. **Komisija utvrđuje plan i program aktivnosti za primjenu Strategije za svaku godinu**, ocjenjuje postignute rezultate i predlaže promjene i dopune Strategije na godišnjem nivou. Predstavnici manjinskih naroda i zajednica i njihovih nevladinih organizacija biće adekvatno zastupljeni u ovim tijelima na nivou Vlade, radnim grupama ministarstava i organa lokalne samouprave.

Drugim riječima, **konkretne godišnje planove i programe sprovođenja** predloženih aktivnosti pripremiće i usvojiti Komisija za implementaciju strategije u saradnji sa Ministarstvom za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, drugim resornim ministarstvima i kompetentnim predstavnicima civilnog sektora u skladu sa raspoloživim materijalno-finansijskim sredstvima.

Na navedenih način postići će se:

- Institucionalizacija državne politike i obaveza prema manjinama, u skladu sa Strategijom
- Donošenje odgovarajućih planova i programa za realizaciju Strategije
- Utvrđivanje nosilaca poslova za realizaciju zadataka, utvrđenih Strategijom, na svim nivoima vlasti
- Formiranje radnih tijela za implementaciju Strategije
- Obezbjedjenje sredstava za primjenu Strategije, u skladu sa dinamikom njene realizacije

Ostvarenje pomenutih ciljeva nalaže preduzimanje niza sveobuhvatnih, kontinuiranih, uzajamno-povezanih mjera i aktivnosti koje, kako je to već istaknuto, podrazumjevaju **poštovanje, zaštitu i stvaranje uslova** za primjenu osnovnih ljudskih i manjinskih prava za sve pripadnike manjinskih naroda i njihovih zajednica, individualno i kolektivno.

## **2. PODRUČJA DJELOVANJA, PRIORITETI I ROKOVI**

### **2. 1. IZRADA SVEOBUHVAATNE STATISTIČKO-ANALITIČKE STUDIJE O MANJINAMA**

Po ugledu na neke susjedne države (npr. Hrvatska), neophodno je izvršiti studiozno istraživanje o demografskim, ekonomskim, pravnim, socijalnim, kulturnim i drugim aspektima koji determinišu položaj manjinske populacije. Studija bi trebala biti koordinisana između resornog ministarstva i ostalih uključenih institucija koji će odrediti Vlada Crne Gore;

**ROK:** Imajući u vidu kompleksnost materije, nedostatak podataka i relativno slabu statističku osnovu u ovoj oblasti, a posebno osjetljivost pojedinih pitanja koja zadiru u subjektivnu procjenu stanja, rok za izradu studiju određuje se na vrijeme **godinu dana** od dana usvajanja Strategije.

### **2. 2. ZABRANA DISKRIMINACIJE**

- **Donošenje sistemskih antidiskriminacionih propisa**, u skladu sa međunarodnim standardima i ustavnim normama o zabrani diskriminacije; ova mjera spada u najviše prioritete koji čine obavezu Vlade i Skupštine Crne Gore;

- Usaglašavanje postojećih i donošenje novih zakona, radi **usaglašavanja nacionalnih propisa sa međunarodnim standardima** (ovo je dugoročni cilj u kojem se prioriteti utvrđuju u skladu sa dinamikom pristupanja integrativnom procesu);

- U ovom kontekstu u skladu sa ciljevima i prioritetima spoljne politike Crne Gore, razmotriće se mogućnost i potreba za zaključivanjem **bilateralnih ugovora sa susjednim drzavama** u cilju djelotvornije i efikasnije, obostrane zaštite manjina i njihovih pripadnika.

**ROK:** U okviru ovog područja djelovanja prioritarno je donijeti Opšti anti-diskriminatorski zakon kao osnovu za uređenje odnosa u više sektorskih politika, s tim što on ima posebnu težinu po pitanju realizacije Strategije. Na osnovu ovog propisa, vršiće se usklađivanje dinamike i revizija sadržine strateških mjera u oblasti manjinske politike. Rok za realizaciju ovog cilja je **jedna godina**.

## 2. 3. UPOTREBA JEZIKA I PISMA

- **normativno uređenje upotrebe jezika i pisma, na lokalnom, regionalnom i državnom nivou;** ovo uključuje ujednačavanje procesnog i materijalnog zakonodavstva, u skladu sa pomenutim međunarodnopravnim standardima; upotrebu jezika i pisma od strane manjina u skladu sa relevantnim ustavnim garancijama; u tom kontekstu, obezbijediće se uslovi za izvršavanje ovih zakona, koji podrazumijevaju organizacione, funkcionalne i kontrolne mehanizme. Predložene mjere predviđaju i obezbjeđenje tehničko-administrativnih uslova;

- posebno će se precizirati **upotreba jezika u obilježavanju toponima i službenih natpisa** u područjima gdje pripadnici manjina žive u većem broju;

- obaveza države je i da obezbijedi **prevod osnovnih pravnih i političkih dokumenata kao i prevod međunarodnih dokumenata koji se tiču ljudskih i manjinskih prava** na jezik manjina, prevashodno na albanski jezik. Ove aktivnosti moguće je koordinirati kroz regionalne programe podrške za prevodjenje koje će ponuditi EU (IPA, prekogranični programi saradnje, drugi programi).

- navedene mjere će se preduzeti uz učešće nadležnih organa državne uprave i lokalne samouprave, uz koordinativnu ulogu Ministarstva za zaštitu ljudskih i manjinskih prava

**ROK:** Pitanje jezika u kontekstu ostvarivanja zaštite prava manjina sagledava se sa dva aspekta: prvi, koji čini mogućnost sistemskog rješavanja ovog pitanja donošenjem posebnog zakona o jeziku(cima) u službenoj upotrebi, čime bi se obezbijedila linearna primjena ovog propisa u svim oblastima zakonodavstva, i drugi model koji podrazumijeva ujednačavanje jezičkog standarda u procesnom i materijalnom zakonodavstvu putem zakonodavne intervencije u različitim sektorskim politikama (uprava, pravosuđe, obrazovanje, itd.)

Zavisno od modela koji se odabere, rok za donošenje sistemskog zakona iznosi najviše **jedna godina** od usvajanja strategije, a ako se donese odluka o ujednačavanju više sistemskih propisa, rok iznosi **najviše dvije godine, odnosno kraj 2009.godine**.

## 2.4. OBRAZOVANJE

Odnosi se na nastavne planove i programe; nastavu na jezicima manjina; nadležnost resornog ministarstva u saradnji sa Ministarstvom za zaštitu ljudskih i manjinskih prava i kompetentnim nevladinim organizacijama uz preduzimanje, što obuhvata slijedeće **mjere i aktivnosti**:

**2.4.1. PREDŠKOLSKO, OSNOVNO I SREDNJOŠKOLSKO OBRAZOVANJE:** izmjena i usklađivanje nastavno-naučnih i vaspitno-obrazovnih programa u cilju uključivanja adekvatnih sadržaja iz kulture, tradicije i istorije manjina. Ovo podrazumijeva unošenje ovih sadržaja kao obaveznih u vaspitno-obrazovni proces na svim nivoima. Svi učenici, i pripadnici manjina i većina, treba da imaju ove dodatne sadržaje; takodje:

- u glavnom gradu, i u sredinama gdje pripadnici albanskog naroda predstavljaju većinu, treba omogućiti **fakultativno učenje albanskog jezika** u osnovnim i srednjim školama;

- **kontinuirano obezbjedjenje školovanja kadrova**, koji predaju jezike, kulturu, istoriju i tradiciju manjina;
- omogućiti zakonske i druge mjere, koje će omogućiti **punu participaciju roditelja u odabiru programskih nastavno-vaspitnih sadržaja**, u skladu sa tradicijom;
- obezbjedjenje kontinuirane **saradnje sa državama matičnih naroda manjina** iz Crne Gore u cilju razmjene učenika i nastavnog osoblja;
- **afirmisanje načela gradjanskog obrazovanja i vaspitanja**, kao i humanitarnih vrijednosti u duhu tradicije, kulture i istorije manjina u nastavnim i vaspitnim sadržajima;
- obezbjedjenje **učesća kompetentnih predstavnika manjina u radu nadležnih institucija koje definišu i usvajaju nastavno-naučne i vaspitno-obrazovne programe**,
- obezbjedjenje učesća predstavnika djačke manjinske populacije u **organima djačke participacije** (npr. djački parlament),
- **godišnji plan i program ovih aktivnosti** utvrđuje resorno ministarstvo zaduženo za oblast obrazovanja, u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava;
- ustanovljavanje **blažeg kriterijuma za racionalizaciju seoske školske mreže** u mjestima gdje žive manjine;
- obezbjedjenje kvalitetnijeg obrazovanja manjina u pogledu učenja službenog jezika u Crnoj Gori.
- šira profilacija i specijalizacija srednješkolskog obrazovanja, u sredinama gdje manjina predstavlja većinu, kako bi se obezbijedilo **očuvanje tradicionalnih zanimanja manjine**;

#### **2.4.2. OBEZBJEDJENJE DOSTUPNOSTI VISOKOG OBRAZOVANJA SVIMA, uz primjenu principa afirmativne akcije**, preduzeće se sljedeće mjere:

- kontinuirano **obezbjedjenje školovanja i stipendiranje kadrova** dodiplomskog, postdiplomskog i doktorskog nivoa; **državni univerzitet** treba da razmotri mogućnost preuzimanja posebnih mjera u cilju upisa nekoliko studenata na ove studijske programe svake školske godine;
- obezbjedjenje školovanja i stipendiranja kadrova iz pripadnika manjina za učešće u političko-administrativnim poslovima države; ovo podrazumijeva obavezu Pravnog fakulteta, FPN, Ekonomskog fakulteta UCG da svake godine odredi/stvori preduslove za postizanje **manjinske upisne kvote**;
- afirmacija, odnosno stvaranje povoljnih uslova za prijem određenog broja saradnika (eventualno i nastavnog kadra) iz manjinske populacije u saradnički ugovorni odnos na državnom univerzitetu;
- ubrzavanje i pojednostavljivanje **procesa nostrifikacije** univerzitetskih diploma iz regiona;
- **institucionalizovanje saradnje sa državnim visokoškolskim ustanovama iz okruženja** u cilju razmjene studenata, profesora, istraživača, organizovanje i izrada zajedničkih projekata u ovom kontekstu; godišnji plan i program realizacije ove; aktivnosti donosi UCG, u saradnji sa dva resorna ministarstva;
- izdvajanje sredstava iz budžeta UCG za naučno-istraživačke projekte u vezi sa istorijom, kulturom, jezikom i tradicijom manjina.

**ROK:** Imajući u vidu dužinu trajanja obrazovnog ciklusa, Strategijom se projektuje maksimalan rok od **četiri godine** koji obuhvata eventualnu zakonodavnu intervenciju, donošenje ili izmjenu postojećih nastavnih planova i programa, a kao poseban razlog utvrđivanja ovakvog roka navodi se potreba implementacije ovih programa koja se najčešće sprovodi u naznačenom roku.

#### **2.5. KULTURA (TRADICIJA)**

U cilju afirmacije kulture manjina, preduzeće se sljedeće aktivnosti:

- **očuvanje kulturne baštine**, kulturno-istorijskih spomenika, tradicije manjina, obezbjediće se zakonskim i drugim mjerama, kojima treba da prethodi popisivanje i registracija kulturno-spomeničkog blaga, kao cjelokupnog nasljedja države Crne Gore,
- preduzimanje konkretnih mjera u cilju **konzervacije i očuvanja spomenika** (sakralni objekti, umjetnička djela, relikvije, folklore, muzika, i dr), koji pripadaju manjinskoj kulturi,
- mjere u cilju **kategorizacije spomenika manjinske kulture** (iz Fonda za manjine treba izdvojiti značajan procenat za finansiranje ovih aktivnosti);
- obezbjedjenje kontinuiranog prisustva i adekvatne **dostupnosti navedenih kulturnih sadržaja** svim građanima, posebno preko medija, a posebno onih čiji osnivač je država;
- navedene mjere u oblasti kulture, resorno ministarstvo zaduženo za oblast kulture, u saradnji sa Ministrastvom za zaštitu ljudskih i manjinskih prava i Zavodom za zaštitu spomenika kulture, treba sprovesti uz angažovanje nevladinog sektora i međunarodnih organizacija, uz poseban naglasak na saradnji sa UNESCO-om;
- **pospješivanje i pomaganje amaterizma manjina u kulturnom stvaralaštvu**, posebno u oblasti muzike i folkloru;
- obezbjedjenje finansijske podrške za **objavljivanje periodike**, sa posebnim naglaskom na književnost manjina;
- ustanovljavanje **nagrade za najbolje djačke radove na jezicima manjina** (pismeni radovi, pjesme, pripovjetke, eseji, anegdote, itd);
- cilj ovih mjera nije samo zaštita kulture i kulturnog identiteta manjina, već i očuvanje cjelokupne kulturne baštine Crne Gore;
- **saradnja sa dijasporom i udruženjima** iseljenika.

**ROK:** U ovoj oblasti, predmet djelovanja predstavlja trenutni i kontinuirani zadatak resornog Ministarstva i povezanih institucija. Međutim, Strategijom se definiše rok od **dvije godine** u kojemu treba sprovesti postupak registracije kulturnog i spomeničnog fonda i njegovog kategorisanja.

U istom periodu projektuje se kontinuirani zadatak svih državnih organa na planu promocije jedinstvene kulturne baštine Crne Gore, koja treba da bude u funkciji zbližavanja građana i valorizacije različitih etno-kulturnih vrijednosti, a istovremeno i model prožimanja u cilju podizanja svijesti o toleranciji, suživotu i multietničkom, multikonfesionalnom i multikulturnom skladu.

## 2.6. INFORMISANJE

- za potrebe pojedinih javnih radio-difuznih servisa **RTCG može osnivati regionalne radio i televizijske studije** s posebnom obavezom proizvodnje i emitovanja regionalnih programa i programa na jezicima manjina;
- sufinansiranje, od strane države i lokalne samouprave, **programskih radio i TV sadržaja na jezicima manjina**, koji su od značaja za razvoj nauke, kulture i informisanja;
- obezbeđenje primjene posebnih zakonskih normi o osnivanju radnih tijela unutar upravljačke strukture javnog servisa
- institucionalizovano učešće predstavnika manjina u tijelima, koja utvrđuju **programske sadržaje** na javnom servisu;
- **reemitovanje** odgovarajućih radio i TV programa javnih servisa iz država najbližeg okruženja;
- mogućnost uvođenja posebnog kanala na javnom servisu, posvećenog manjinama;
- **u štampanim medijima u kojima je osnivač država**, omogućiti svakodnevnu zastupljenost manjinskih sadržaja na jeziku manjine;
- u skladu sa raspoloživim sredstvima Fonda za manjine, obezbijediti **sufinansiranje programskih sadržaja posvećenih manjinama**.

**ROK:** Primjena ovih mjera treba da omogući pravovremeno, potpuno, objektivno i kvalitetno informisanje manjina, a posebno u onim pitanjima koja su od vitalnog značaja za njihov status. Na planu realizacije ciljeva Strategije u ovom polju djelovanja projektuje se vrijeme od **jedne godine** u kojemu će se analizirati rad i uloga javnih servisa, programski sadržaji u javnom i privatnom sektoru i podsticaji njihovoj multikulturalnosti, kao i uloga upravljačkih i regulatornih tijela.

U toku ovog perioda izvršiće se analiza potrebe formiranja posebnog kanala na javnom servisu ili restrukturiranja postojećih kanala i njihovih programskih sadržaja, koji bi bili u funkciji jačanja informativnog prostora posvećenog zaštiti i afirmaciji manjina i implementaciji manjinskih prava.

## 2.7. KOLEKTIVNI NACIONALNI IDENTITET

- potpuno **normativno uređenje slobodne upotrebe i zaštite nacionalnih simbola** u skladu sa ustavom i raspoloživim međunarodnim standardima; ove mjere uključuju različite zakonodavne aktivnosti, u različitim sferama upotrebe nacionalnih simbola, a posebno pitanje krivičnopravne zaštite u ovoj materiji; ove mjere će se sprovesti, u koordinaciji Ministarstva pravde i Ministarstva za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, u narednom dvogodišnjem periodu;
- u ovim aktivnostima obratiće se posebna dužna **pažnja o ravnoteži interesa manjina i interesa zajednice** – države Crne Gore, kao cjeline;

**ROK:** Ova materija je uređena Zakonom. Obzirom da se u jednom dijelu ove materije može intervenisati bez odlaganja (ustanovljavanje i upotreba nacionalnih simbola) uz poštovanje temeljnih ustavnih načela i međunarodnih standarda, to se Strategijom projektuje vrijeme **od jedne godine** u kojemu će se normativno urediti ova materija.

Obzirom da se paralelnim strategijama utvrđuje vrijeme za sprovođenje reformi u oblasti krivičnog zakonodavstva, to se ovaj segment (krivično pravna i upravno-pravna zaštita) djelovanja u oblasti manjinske politike projektuje na vrijeme od **dvije godine**, s tim da se u tom vremenu sprovede praćenje realizacije u oba segmenta, odnosno preispitati potrebu izmjene postojećeg Zakona ili donošenje novog.

## 2.8. POLITIČKA PARTICIPACIJA I ZASTUPLJENOST U ORGANIMA VLASTI

- **potpuno pravno regulisanje izbornog zakonodavstva** u cilju primjene ustavnih odredbi o političkom predstavljanju manjina, na osnovu principa afirmativne akcije; ovo je jedna od najprioritetnijih mjera, koje treba da uradi posebna radna grupa, u kojoj će biti zastupljeni i predstavnici manjina, resornog Ministarstva, kao i drugih organa državne uprave u čijoj nadležnosti su ova pitanja; u ovom procesu treba **analizirati mogućnost podjele izbornog zakonodavstva na državni i lokalni nivo**;
- **podsticanje osnivanja i funkcionisanja Savjeta manjina**; ove aktivnosti uključuju posebne mjere za osnaživanje ovog procesa, pri čemu država treba da vrši kontrolu zakonitosti, a manjinskim zajednicama ostaje ekskluzivno pravo organizovanja i djelovanja na političkom planu u cilju očuvanja identiteta i unaprijedjenja prava;
- **preduzimanje faktičkih aktivnosti, u cilju odgovarajuće zastupljenosti pripadnika manjina u izvršnoj i sudskoj vlasti**; ovo podrazumijeva dugoročne aktivnosti u cilju školovanja i osposobljavanja određenog broja kadrova iz redova pripadnika manjina, uz finansijsku podršku države, u ovom cilju; Komisija za implementaciju Strategije staraće se o ovom permanentnom zadatku za vrijeme njenog trajanja, kao i nakon toga; u ovim aktivnostima će se voditi računa o stručnosti i referentnosti, kao i o etničkoj zastupljenosti u kontekstu ukupne reforme državne uprave;

- za realizaciju ovih mjera potrebno je ustanoviti **sistem kadrovskih evidencija, sa posebnim akcentom na manjinski aspekt kadrovskih evidencija, u skladu sa standardima zaštite podataka o ličnosti**, čime se te evidencije stavljaju u funkciju svrhe u koju su ustanovljeni;
- **dosljedno sprovođenje Zakona o lokalnoj samoupravi i principa decentralizacije**, naročito u ekonomsko-finansijskom pogledu, kako bi se obezbijedila visok stepen finansijske nezavisnosti i samodrživosti lokalne uprave, u skladu sa standardima Savjeta Evrope;
- posebno se mora obratiti pažnja na odgovarajuću zastupljenost pripadnika manjina u strukturi organizacije specifičnih institucija kao što su policija, Agencija za nacionalnu bezbjednost i vojska Crne Gore; ovaj princip treba primjenjivati na način da se zastupljenost ostvaruje na čitavoj teritoriji Crne Gore, a ne samo u sredinama gdje je manjina većinsko stanovništvo;
- ustanoviće se **sistem periodičnog izvještavanja** sa naznačenim nosiocima obaveze, radi praćenja implementacije Strategije;

**ROK:** Prioritetno polje djelovanja u oblasti političke participacije predstavlja potpuno i kvalitetno rješenje u domenu izbornog zakonodavstva sa donošenjem modela koji će biti rezultat najšireg mogućeg političkog konsenzusa i okvira sadržanog u međunarodnim standardima. Istovremeno, taj konsenzus se ne može ostvariti majorizacijom političkih interesa na štetu manjinskih zajednica i mora odražavati stvarni karakter principa afirmativne akcije. Imajući u vidu period pune političke aktivnosti na lokalnom i državnom nivou Strategija se zasniva na restiktivnom roku od **šest mjeseci**.

U pogledu proporcionalne zastupljenosti u organima državne i lokalne uprave Strategija projektuje rok od **jedne godine** za stvaranja **jedinstvene kadrovske evidencije, sa posebnim akcentom na manjinski aspekt kadrovske evidencije**, radi zadovoljenja ovog ustavnog principa.

Kada se to tiče zastupljenosti u pravosudnim organima Strategija se oslanja na istovrsni akt u oblasti reforme pravosuđa koji predviđa rok od **dvije godine** (do kraja 2009.) u kojemu će se stvoriti **sistem kadrovskih evidencija, uključujući manjinski aspekt kadrovskih evidencija**, kao i modele edukacije nosilaca funkcija u pravosuđu. Ovi procesi moraju početi od pretpostavke da adekvatno uključivanje manjinskog pitanja kod odabira i edukacije u pravosuđu (pored zahtjeva kvaliteta i referentnosti nosilaca funkcija) predstavlja poštovanje zagarantovanog ustavnog načela u formalno pravnom smislu, a na sociološkom planu čini osnovu za sticanje dodatnog povjerenja u pravosuđe od strane pripadnika manjinskih zajednica.

## 2.9. RAZVOJNA I EKONOMSKA POLITIKA

- **izrada planskih dokumenata**, kojima se pospješuje regionalni razvoj i zapošljavanje, posebno, u područjima nastanjenim manjinskom populacijom, posebno u sjevernom dijelu Crne Gore;
- **stimulusanje ekonomskih aktivnosti**, koje su u funkciji razvoja nedovoljno razvijenih regiona u kojima pretežno žive manjinski narodi.
- **ustanovljavanje posebnih zaštitnih mehanizama socijalne politike** na regionalnom principu, sa posebnim ostvom na stanje vulnerabilnih grupa (djeca, žene, starije osobe, osobe sa posebnim potrebama);
- **decentralizacija socijalne politike** (sistem socijalnog staranja);
- **prioritetni razvoj infrastrukture** (putna, energetska i dr.);
- **podsticaj kreditnih plasmana** ka projektima lokalnog i regionalnog značaja;

**ROK:** U ovoj oblasti nije moguće utvrditi jedinstvene rokove obzirom da oni zavise od brojnih ekonomskih, političkih, demografskih i drugih faktora. Pa ipak, može se reći da to djelovanje mora činiti **kontinuiranu i dosljednu politiku ekonomskog razvoja pojedinih područja**, zbog čega se rokovi vezuju za kratkoročne i dugoročne mjere u oblasti ekonomske i socijalne politike, ali i donošenje

trenutnih političkih, ekonomskih i investicionih odluka koje su naročito od značaja za nerazvijena područja u kojima pretežno žive pripadnici manjinskih zajednica.

Veoma važan rok može se postaviti za početak izgradnje puta Bar-Boljari - rok od godinu dana, za šta je nadležno resorno ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija, budući da je ovaj projekat od izuzetnog značaja za sve građane Crne Gore.

### **Strukturni rokovi u konceptu Strategije**

Obzirom da je implementacija Strategije zasnovana na **razvojnim fazama**, to će se kod njene implementacije voditi računa o **periodičnoj kontroli procesa realizacije** koja je zasnovana na egzaktnim i empirijskim istraživanjima i pokazateljima (vidjeti mehanizme evaluacije). Ovi rokovi se u strukturi Strategije projektuju na vrijeme od **jedne, dvije, tri, pet godina i ukupno vrijeme trajanja Strategije od deset godina** u kojemu se predviđa postizanje strateških ciljeva u odnosu na kulturne i sociološke matrice, odnosno promjene negativnih stavova u društvu.

### **3. METODI IMPLEMENTACIJE**

#### **a) Interdisciplinarni metod - zasnovan na opštem konceptu promocije, poštovanja, zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava (HR approach)**

Kod implementacije Strategije ne odstupa se od modela interdisciplinarnog pristupa, jer on korespondira sa opštim zahtjevom za poštovanjem, promocijom i zaštitom ljudskih prava u cjelini. Obzirom da koncept ljudskih, pa i manjinskih prava podrazumijeva mnogo više od samog normativno-pravnog okvira u kojemu se realizuje, to bi interdisciplinarni model implementacije i učešće širokog institucionalnog i personalnog spektra zastupljenosti bilo jedino moguće rješenje, ako se želi postići bilo koji cilj utvrđen Strategijom.

Ljudska i manjinska prava su pravni, politički, sociološki, kulturni, demografski i svaki drugi fenomen, koji praktično nema precizan i jedinstven disciplinarni okvir. Evidentno je da će se implementacija odvijati određenom dinamikom sa utvrđivanjem i realizacijom prioriteta. Interdisciplinarni metod treba jednako da omogući kontinuirani višedimenzionalni pristup Strategiji na duži rok, ali isto tako i da pruži odgovore na pitanja koji i kakvi prioriteta su potrebni u smislu njihove sadržine, odnosno da li su prioriteta kao takvi ispoštovani u pogledu kvaliteta i utvrđenih rokova. Na taj način će doći do izražaja stav pojedinih struka, odnosno disciplina, kada se to tiče ocjene vrijednosti i dometa same Strategije.

Pored evidentno objektivnih kriterijuma koji definišu status pripadnika manjine, postoji i čitav niz subjektivnih kriterijuma koji opredjeljuju neko lice da se izjasni o svojoj etničkoj posebnosti. Kako se radi o izboru same ličnosti, to je vrlo bitno kreirati takav sistem implementacije koji će omogućiti potpuno slobodno izjašnjavanje po tom pitanju i još više osnažiti ličnost da prava po tom osnovu slobodno zahtijeva, koristi i čini zaštićenim. Sa druge strane, neophodno je da se u svim dimenzijama (disciplinama) taj zahtjev učini jasnim, nespornim, potrebnim i na pravu (međunarodnom i nacionalnom) zasnovanim, što mu osim opšteg legitimiteta daje i pravnu snagu.

Konačno, sama Strategija je dokument i nema snagu pravne norme, što zahtijeva mnogo veću angažovanost različitih struka i po pitanju podizanju nivoa svijesti o potrebi njene implementacije.

#### **b) Konceptualni pristup (sveobuhvatni sistemski pristup, strategija kao nedjeljiva cjelina, promjene odnosa prema manjinama - promjene u društvu)**



Osim materijalnog izraza oličenog u ovom dokumentu, ustavnom okviru, zakonima i podzakonskim aktima, strateškim dokumentima, statističkim podacima, numeričkim pokazateljima, rezultatima istraživanja i drugo, Strategija podrazumijeva i čitav niz nematerijalnih vrijednosti i elemenata kao što su ideje, moral, predrasude, duhovne slobode itd.

Ovaj pristup jeste zapravo uzimanje u obzir svih ovih elemenata, odnosno njihovo razmatranje i djelovanje u pravcu poboljšanja situacije. To najkraće rečeno znači da ovaj pristup čini skup različitih sistema koji su u jedinstvenoj funkciji promocije, poštovanja i zaštite manjinskih prava. Sa druge strane, sama činjenica da manjinska prava čine podgrupu ljudskih prava čiju svrhu i cilj nije moguće ostvariti bez ukupnog poštovanja svih ljudskih prava, govori u prilog tezi da je i impementacija Strategija nemoguća bez odgovarajućeg koncepta na širem društvenom, a ne samo političkom nivou.

Konceptualni pristup u istraživačkom smislu treba da učvrsti uvjerenje o potrebi preduzimanja odgovarajućih aktivnosti na realizaciji Strategije. Njegov okvir se gradi na osnovu planiranja budućih ili korišćenja postojećih resursa: iskustava, metoda, ponašanja, djelovanja, odnosa među ljudima i projektovanih ciljeva koji se žele postići. Tako bi, na primjer, korišćenjem ovog pristupa mogli utvrđivati prirodu, subjekte, istorijsku podlogu i sociološki okvir za poboljšanja interetničkih odnosa u Crnoj Gori.

Najveći kvalitet ovog pristupa jeste što on čini neiscrpn i najširu društvenu podlogu za djelovanje. Najkraće rečeno, jedan isti problem može biti sagledavan iz više uglova društvene stvarnosti, što ovom pristupu daje dodatni kvalitet u kompleksnom poimanju prirode manjinskih prava i mogućnosti djelovanja na njihovom poboljšanju. U svakom slučaju konceptualni pristup mora biti u skladu sa najvišim sociološkim i kulturnim vrijednostima Crne Gore, na koje se vrlo često pozivaju svi društveni faktori.

### **c) Integrisan pristup**

Ovaj pristup je karakterističan u uslovima društvene potrebe pune koordinacije, kao u konkretnom slučaju kada su u implementaciju Strategije uključeni brojni faktori počevši od državnih organa, preko akademskih institucija, političkih činilaca i NVO sektora. Cilj integrisanog pristupa jeste da se kvantitet različitih činilaca stavi u funkciju promocije, poštovanja i zaštite manjinskih prava, uz njihovu punu usklađenost. Strategija u tom smislu predviđa institucionalna rješenja, tj. operativnu strukturu i funkcionalnu zastupljenost svih učesnika procesa implementacije.

Integrisani pristup podrazumijeva šire učešće društva, većinske populacije, državnih i drugih institucija, relevantnih interesnih grupa i pojedinaca, naročito u onim oblastima u kojima se ostvaruju prioritetni ciljevi Strategije.

Integrisani pristup obezbjeđuje se u svim fazama implementacije sa funkcionalno podijeljenim specifičnim ulogama u subordinaciji, koordinaciji, realizaciji, praćenju i ocjeni projektovanih ili dostignutih ciljeva na svim nivoima vlasti, odnosno društvenog angažovanja.

Strategija i njene komponente moraju biti iznad svih parcijalnih interesa izražavajući nadstranačku, interetničku, interreligijsku i multikulturalnu svijest Crne Gore. Njen opšti cilj je da se na osnovu integrisanog pristupa dobije odgovor na ključna pitanja: šta je dobro, šta je moguće i šta je potrebno učiniti da se održi režim tolerancije i razumijevanja, a šta se mora uraditi da se negativno nasljeđe prošlosti, zablude i predrasude i ostale negativne pojave, razobliče i neutrališu, odnosno svedu na najmanju moguću mjeru.

Integrirani pristup mora biti zasnovan na integralnom i participativnom pristupu planiranju i sprovođenju utvrđenih mjera i postupaka, pri čemu se participativni proces posmatra kao pro-aktivan pristup partnerstvu svih učesnika, bez nametanja gotovih i jednostranih rješenja. To istovremeno traži konzistentnost (dosljednost) u preuzimanju odgovornosti za preuzete obaveze, odnosno promociju, poštovanje i zaštitu manjinskih prava, bez obzira da li u procesu učestvuje javni, privatni ili civilni sektor.

Pretpostavka je da, osim javnog sektora, ostala dva segmenta učestvuju u procesu na osnovu sopstvenog interesa, odnosno slobodno izražene volje i ciljeva kojima teže. Činjenica je i da stabilnost etničkih odnosa mora imati povratni efekat na sve djelove društva, njegovu političku i ekonomsku stabilnost, zbog čega se sa pravom očekuje da, u granicama svojih mogućnosti, subjekti van javnog sektora budu integrirani i prihvate dio odgovornosti za sudbinu zajednice u kojoj žive. No ipak, način njihovog uključivanja, nivo preuzetih obaveza i očekivani stepen implementacije Strategije od strane ovih aktera mora biti proizvod njihove konačne odluke, a ne nametnutih ili nadređenih inicijativa koje ustanovljava prerogativ vlasti. Primarni cilj Strategije jeste da motiviše i angažuje privatni i "treći sektor" (civilno društvo) u svrhu njene implementacije.

Rezultat integrisanog pristupa u najkraćem treba da bude obrazac za održivi suživot, sa konačnim ciljem ostvarivanja dobrobiti svakog čovjeka (uključujući i pripadnike manjina) unutar državnog suvereniteta Crne Gore, a na principima ne-diskriminacije, tolerancije, međusobnog uvažavanja i demokratske participacije.

**d) Interresorna i sektorska primjena (*sveobuhvatno, integralno i usklađeno djelovanje državnih institucija i organa lokalne samouprave, uz uključivanje međunarodnih organizacija i civilnog sektora*)**

Obaveza implementacije svih ljudskih, pa i manjinskih prava stoji na državnim vlastima, kao primarno odgovornim za poštovanje i zaštitu ljudskih prava. Sama organizacija državne vlasti počiva na podjeli nadležnosti na centralnom i lokalnom nivou. Osim organa državne i lokalne uprave, jedan broj javno-pravnih ovlašćenja prenijet je i na druge organizacije i agencije koje ta ovlašćenja vrše u ime države ili kao posebna nezavisna regulatorna tijela. U svakom slučaju, njihova uloga još uvijek podrazumijeva izvjestan stepen uticaja na regulisanje društvenih odnosa u najširem smislu riječi. Navedena tijela funkcionišu na bazi Ustavom i zakonom propisanih ovlašćenja, pri čemu se kao osnov koriste standardi utvrđeni u međunarodnom i unutrašnjem pravu.

Ustav Crne Gore propisuje podjelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, pri čemu je svaka od njih ograničena Ustavom i zakonom. Takođe, odnos među granama vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. U čl.17. Ustav garantuje ostvarivanje prava i sloboda na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. Prethodno, Ustav propisuje da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Članom 79. Ustava Crne Gore jemči se niz manjinskih prava u svrhu zaštite identiteta njihovih pripadnika (izražavanje, čuvanje i razvijanje svojih posebnosti; izbor i upotrebu nacionalnih simbola; upotrebu jezika i pisma; školovanje; osnivanje vjerskih i drugih udruženja; informisanje; proporcionalnu zastupljenost u organima vlasti na svim nivoima, itd). Mada je u Ustavu upotrijebljena odrednica očuvanja identiteta, jasno se zaključuje da se jedan broj zajemčenih prava odnosi sasvim precizno i na konkretna politička i građanska prava pripadnika manjina. Ovo tim prije što svrha zaštite manjinskih prava nije samo očuvanje identiteta, već i mnogo više od toga: njihova puna integracija u

crnogorsko društvo, osjećaj pripadnosti državi i učešće u postupcima donošenja odluka koje se tiču njih samih.

Jasno je da u obezbjeđenju uslova za dosljedno i puno poštovanje Ustavom i međunarodnim dokumentima zajemčenih manjinskih prava ne može učestvovati samo jedan ili više državnih organa. Zbog toga je veoma značajno ustanoviti nadležnost ili odgovornost pojedinih državnih i organa lokalne samouprave za funkcionisanje sistema manjinskih prava.

Strategija predviđa učešće vrlo različitih organa vlasti i ustanovljava koncept interesornog djelovanja kao njegov organizacioni aspekt, odnosno usaglašavanje sektorskih politika po pitanju manjinskih prava kao funkcionalni model. Naglašavanje ove podjele motivisano je posebnim razlozima koji se tiču racionalnog upravljanja državnim resursima preko kojih se stvaraju uslovi i ostvaruje sistem manjinske zaštite. Ujedno, ukupan društveni kapital i sva društvena kretanja regulišu se upravo preko ovih organa i sektorskih politika koje su u njihovoj nadležnosti.

Da bi ovakav sistem mogao da funkcioniše, a da se pri tome ne preklapaju ili stoje u koliziji različite sektorske politike, potrebno je formiranje interresornog tijela (predviđeno Strategijom kao Komisija) kao institucionalnog stuba i matičnog ili resornog državnog organa koji će inicirati strateške pravce djelovanja i vršiti koordinaciju upravnih mjera kojima se usklađuje rad sa drugim državnim organima. Obzirom da Komisija ima elemente supra-administrativnog karaktera, to bi uloga Ministarstva za zaštitu ljudskih i manjinskih prava bila ne samo koordinaciona, već i sa konkretnim zakonskim ovlaštenjima i zaduženjima, a u skladu sa propisima o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Uloga međunarodnog faktora treba da bude u podsticaju, pomoći i podršci ciljevima Strategije, uz uslov da njena primjena odražava dostignute međunarodne standarde, kako po svojem kvalitetu (normativnom i stvarnom), tako i po ciljevima koji se žele postići. Međunarodni faktor u ovakvoj situaciji može ujedno predstavljati korektivni element i indikator uspjeha.

Prema civilnom sektoru državni organi i organi lokalne samouprave moraju imati pozitivan i prije svega partnerski pristup. U slučaju kada pozitivno ocjenjuje preduzete mjere to čini jasan signal da se državni organi kreću u granicama projektovanih mjera i ciljeva, dok u suprotnom moraju biti svjesni potrebe preispitivanja sopstvene uloge i ciljeva koji su im zadati Strategijom. Na taj način civilni sektor faktički "posredno vrši vlast" i ima objektivnu odgovornost za posljedice takvog ponašanja. Obrnuto, nedostatak saradnje i odsustvo partnerskog odnosa diskredituje legitimitet države, ali isto tako može diskreditovati ulogu civilnog sektora na unutrašnjem i spoljašnjem planu (za slučaj pasivnosti, inertnosti ili ponašanja nasuprot standardima civilnog društva i sistema manjinskih prava).

#### **e) Fokusiranje na ciljne grupe i način ostvarivanja prava**

Postojeći pravni okvir u Crnoj Gori nije definisao/nominovao kolektivitete u ostvarivanju manjinskih prava i zaokružio teritorijalni(e) okvir(e) u kojemu se pojedina prava garantuju. To je posredno učinjeno u odredbama pojedinih zakonskih tekstova iz kojih proizilazi da pojedine etničke grupe imaju posebna prava u odnosu na jezik ili druge karakteristike, najčešće vezano za teritoriju na kojoj žive.

Zbog toga se u određivanju prema koncepciji manjinskih prava kroz ovu Strategiju kao reper mora uzeti statistika, odnosno posljednji popis iz 2003.godine. U ovom tekstu je namjerno iskorišten termin reper, jer je idenitet u smislu izjašnjavanja subjektivna i promjenljiva kategorija koju ne može determinisati odnos države prema tom pitanju. O toj činjenici dovoljno govori hronologija popisa u ovom i prethodnom stoljeću. Obaveza je države da omogući uživanje ovih prava svakoj osobi ili kolektivitetu koji se na tu činjenicu pozove, uz poštovanje međunarodnih standarda i Ustavom i zakonom propisanih

garancija. Isto tako, država ima obavezu da pruži dodatne garancije na nivou dostignutih međunarodnih i nacionalnih standarda kojima će se izvršiti poboljšanje postojeće situacije u oblasti manjinskih prava.

Fokusirajući se na određene manjinske grupe Strategija polazi od činjenice da je princip afirmativne akcije potreban i poželjan kao vid vraćanja povjerenja u post-konfliktnom društvu. Zadatak je države i njenih organa na svim nivoima vlasti (pa i ove Strategije) da pruži dovoljno uvjerljive argumente kojima se takav princip ustanovljava i utvrđuje njegova svrha. On se ne može shvatiti kao ograničenje prava većinske populacije, čija se dominantnost ogleda u većinskoj političkoj volji i samim tim prednosti u donošenju odluka koje se tiču i samih manjina. Zbog toga je ovaj fokus okrenut jednako prema manjinama i prema pripadnicima većinske populacije, jer u njihovom razumijevanju leži moć društvenog kompromisa. Posebno je pitanje u kojim oblastima treba ustanoviti mehanizme afirmativne akcije, odnosno koje oblasti društvenog i političkog djelovanja treba obuhvatiti. Pri tome se mora poći od principa stečenih prava i najšireg društvenog saglasja.

U smislu **aktivne legitimacije** manjinskih kolektiviteta i njihovih pripadnika oni se imaju tretirati kao ravnopravni učesnici i punopravni partneri Vladi i ostalim relevantnim organima i institucijama u implementaciji ove Strategije. To se naročito odnosi na odluke od vitalnog značaja za njihov identitet, razvoj i kulturni opstanak. Pri tome se ne može praviti razlika u pogledu poštovanja pojedinih dimenzija ljudskih prava, jer osjećaj ugroženosti najčešće derivira kao posljedica nepoštovanja ostalih ljudskih prava na individualnom planu. Zato je najmanji zajednički imenitelj za većinsku i manjinsku zajednicu punopravno učešće manjina u postupku donošenja odluka, od inicijative do realizacije, uz poseban odnos prema onim pitanjima koja duboko zadiru u etničko (nacionalno) biće i opstanak manjine i svakog njenog pripadnika.

#### **4. ULOGA I ZADACI RAZLIČITIH DRŽAVNIH I DRUŠTVENIH ČINILACA**

##### **Proces izrade strategije**

- Vladini organi (Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava Vlade Crne Gore), Univerzitet Crne Gore (Pravni fakultet, Centar za ljudska prava Pravnog fakulteta) i civilni sektor (Centar za ljudska i manjinska prava, Fondacija za stipendiranje Roma)
- Konsultativni proces (OEBS, Savjet Evrope, Project for Ethnic Relations), Minority Rights in Practice – koalicija NVO (CEZAM, CEDEM, NVO ASK, Nansen Dialogue Centar)

##### **Usvajanje Strategije**

- Vlada Crne Gore i njena radna tijela

##### **Implementacija Strategije**

###### **Nosioci:**

**Vlada** (obezbjedjuje finansiranje ključnih aktivnosti iz budžetskih sredstava, subordinira i koordinira aktivnostima implementacije u odnosu na ucesnike procesa)

###### **Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava**

- Planiranje, priprema i ostvarivanje mjera iz Strategije
- Iniciranje i koordinacija saradnje između uesnika procesa na nacionalnom nivou
- Koordinacija aktivnosti i komunikacija sa međunarodnim organizacijama i institucijama

- Koordinacija primjene mjera sa organima lokalne samouprave
- Koordinacija rada i konsultacije sa civilnim sektorom
- Projekcija finansijskih potreba za implementaciju Strategije
- Obezbjedjenje konsultativnih mehanizama za ostvarivanje komunikacije izmedju manjina i državnih institucija, kao i postupaka za rješavanje sporova
- Interna evaluacija procesa u saradnji sa manjinskim grupama i civilnim sektorom

**Komisija za implementaciju** (interresorno radno tijelo sastavljeno od predstavnika resornih ministarstava i drugih državnih organa, predstavnika manjina i civilnog sektora)

**Druga interesorna radna tijela** koja u svom djelovanju imaju obavezu implementacije manjinskih prava (evropske integracije, reforma pravosudnih institucija, sistem reforme državne uprave, reforma obrazovanja i dr.)

**Ministarstva, organi državne uprave i drugi organi i organizacije, agencije**(spovodjenje mjera u zavisnosti od sektora primjene nadležnosti i vrste aktivnosti)

**Organi lokalne samouprave** (nadležna radna tijela lokalne samouprave kojima zakonom ili drugim aktom povjerena ili prenesena nadležnost u oblasti promocije i zaštite manjinskih prava)

Konkretni zadaci resornih i drugih organa formulisaće se planovima ili programima nakon usvajanja strategije, jer iz njenog ukupnog konteksta proizilaze zadaci pojedinih institucija. Napomena je da se zadaci primarno formulišu za javni sektor, obzirom da se Strategijom kao dokumentom javno-pravnog karaktera ne mogu odredjivati zadaci činilaca koji su van javno pravnih ovlašćenja i obaveza.

## 5. TRAJANJE

Strategija se donosi za period od **deset godina**. To je vrijeme ukupnog trajanja implementacije strategije po svim segmentima. Vrijeme za koje se donosi utvrdjeno je na osnovu:

- analize postojećeg stanja u društvenom i normativnom kontekstu (medjunarodno-pravni okvir, integracije i njihove perspective, zakonodavstvo, statistički pokazatelji, etnička slika, društvena kretanja, ocjena stanja)
- obima i broja aktivnosti
- predpostavljenog broja subjekata koji se predviđaju Strategijom
- postepenog i sistematskog uključivanja institucija
- pripreme uslova za implementaciju Strategije
- vremena potrebnog za koordinaciju i preduzimanje operativnih mjera
- stvaranje finansijskog okvira za finansiranje Strategije i njenih pojedinih djelova
- stvaranje društvenih uslova(socijalnog ambijenta) za implementaciju predviđenih mjera
- senzibilisanja vecinske populacije i osnaživanja manjina u zahtjevima za ostvarivanje pripadajućih prava

- prevazilaženja socioloških i kulturoloških prepreka
- potreba harmonizacije(usaglašavanja) propisa sa međunarodnim standardima
- ujednačavanje pravne prakse

Projektovani **početak primjene mjera**, odnosno implementacije, vezuje se za odluku Vlade o usvajanju Strategije

Nakon donošenja takve odluke određuje se **pripremni period** u kojemu se trebaju sprovesti mjere upoznavanja sa sadržinom i ciljevima Strategije, odnosno nosiocima pojedinih zadataka i njihovoj ulozi u čitavom procesu implementacije(očekivanja i objektivne mogućnosti). Vrijeme trajanja ove faze iznosi 6 mjeseci od dana donošenja odluke o usvajanju Strategije

Sljedeća(druga) faza podrazumijeva **implementaciju prioriteta – ključnih mjera i aktivnosti**, koji će se koordinirati sa drugim sektorskim politikama, o čemu će se starati Komisija. Obzirom da se vrijeme trajanja ove faze ne može odrediti nezavisno od realizacije različitih sektorskih politika, to se ovim dokumentom ona projektuje na vrijeme od dvije godine nakon završetka pripremne faze.

Dinamika implementacije u preostalom periodu sprovodiće se zavisno od postignutih rezultata i ocjena stanja nakon **izvještajnih perioda**. U tu svrhu određuje se obaveza Komisije i resornog Ministarstva za zaštitu ljudskih i manjinskih prava da podnosi periodične izvjestaje(jednom godišnje) Vladi Crne Gore o stepenu realizacije Strategije.

Na kraju projektovanih faza implementacije Komisija podnosi **poseban izvještaj za svaku od faza** na osnovu informacija koje dobija od resornih ministarstava i drugih državnih organa i organizacija, organa lokalne smouprave i civilnog sektora.

**Konačan (generalni) izvještaj o realizaciji Strategije podnosi se na kraju perioda implementacije.** Pored utvrđenih mjera konačni izvjestaj sadrži i;

- sumarni prikaz projektovanih i planiranih aktivnosti
- vrstu i broj aktivnosti koje nijesu realizovane
- razloge neispunjenja projektovanih i planiranih aktivnosti
- predlog daljih aktivnosti nakon isteka perioda implementacije(follow-up)

## 6. MEHANIZMI EVALUACIJE

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

- ✚ **Komisija** kao organ *sui generis*, pored ingerencija u realizaciji Strategije, ima obavezu periodičnog izvještavanja prema Vladi Crne Gore. Obzirom na njen sastav izvještaji donekle imaju administrativni karakter, ali je njihova sadržina sasvim sigurno daleko iznad čisto administrativnog okvira, jer uključuje i brojne druge faktore i pokazatelje stanja koji determinišu probleme u primjeni i ostvarivanju manjinskih prava
- ✚ **Statistička istraživanja** nakon 5 godina i na kraju perioda implementacije ukazuju na numeričke podloge koje se mogu koristiti za praćenje stanja i uspješnosti Strategije. Pored

službene statistike Strategija uzima kao relevantne za obradu i podatke od svih drugih institucija u kojima se nalaze činjenice od značaja za implementaciju i njen ishod

- ✦ **Mjerenje etničke distance** (na svakih tri godine) je poseban model empirijskog istraživanja koje daje sliku o interetničkim odnosima i donosi podlogu za eventualne korekcije u Strategiji
- ✦ **Indikatori usaglašenosti nacionalnih propisa sa međunarodnim standardima** podrazumijevaju najmanje dva elementa: 1) nivo učešća države u spoljašnjoj implemetaciji (potpisani ili potvrđeni, odnosno objavljeni ugovori); 2) stepen usaglašenosti nacionalnih propisa sa međunarodnim standarda. U oba slučaja postoji potreba za aktivnim pristupom u ocjeni nacionalnih potreba i mogućnosti, pri čemu se poseban akcenat daje na odnos pravne materije sa faktičkim stanjem u Crnoj Gori. U tu svrhu Strategija ima u vidu sve oblike izvještavanja o ovim pitanjima
- ✦ **Mjerenje indikatora zastupljenosti manjina u organima vlasti** je odraz međunarodnog standarda i nacionalnog ustavno pravnog okvira. U njegovoj realizaciji potrebno je ustanoviti pouzdane evidencije koje će potkrijepiti snagu ustavne norme
- ✦ **Upoređivanje statističkih i drugih podataka** sa stanjem na dan početka implementacije (obrazovanje, kultura, informisanje, itd.) daje sliku o uspješnosti preduzetih mjera i objektivan prikaz njene dinamike
- ✦ **Povremena ispitivanja javnog mnjenja** u pogledu mogućnosti participacije i aktivnog učešća u donošenju odluka koje se direktno tiču manjina na svim nivoima osnažuje participativni proces u kojemu manjine imaju odgovarajuću ulogu
- ✦ **Učešće stručne i šire javnosti u ocjeni realizovanih mjera i postupaka** pruža dodatni stepen garancije za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti, ako i poštovanja međunarodnih standarda
- ✦ **Analiza neostvarenih mjera (kritički pristup)** u konkretnom slučaju služi radi definisanja budućih koraka nakon isteka perioda implementacije Strategije.