



Strazbur, 7. mart 2019.

Ograničeno

ACFC/OP/III(2019)001

SAVJETODAVNI ODBOR ZA OKVIRNU KONVENCIJU

ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA

**Treće Mišljenje o Crnoj Gori¹
usvojeno 7. marta 2019.**

¹ Ovo mišljenje ostaje predmet uredničke revizije do njegovog objavljivanja.

IZVRŠNI SAŽETAK

Crnogorsko društvo karakteriše opšta klima tolerancije, pri čemu niti jedna etnička grupa ne čini većinu stanovništva. Napori su usmjereni na jačanje međukulturnih odnosa i socijalne kohezije. Nivo finansiranja kulturnih projekata i konsultativnih mehanizama manjinskih zajednica je postavljen na visokom nivou, sa mnogo različitih državnih izvora finansiranja otvorenih za nacionalne manjine. Značajno je obezbjeđenje javnih i privatnih medija na jezicima manjina, pri čemu nacionalne i lokalne mreže nude programe na manjinskim jezicima, posebno na albanskom. Nacionalna vijeća manjina igraju ključnu ulogu u zaštiti i promovisanju prava svojih manjina, ali postoji potreba za saradnjom među manjinskim vijećima, tako da njihov rad ne dovodi do nepotrebnih podjela između nacionalnih manjina. Postoji dobar pravni antidiskriminacioni okvir, uključujući Ombudsmana u kog, čini se da povjerenje raste, kao i zakonodavstvo o diskriminaciji i jezičkim pravima koje je nedavno razmatrano. Međutim, ostaje još toga da se uradi, kako bi se osiguralo da postoji veća svijest o tome šta je diskriminacija i koje su pravne mogućnosti dostupne, te da se osigura djelotvorna primjena zakonodavstva, na primjer pravo na proporcionalnu zastupljenost u javnim službama, te primjena akcionih planova, koji ne dobijaju vanbudžetske resurse i često se oslanjaju na NVO da finansiraju i sprovode ciljeve.

Postoji opasnost da se naglasak stavi na razlike između religijskih i manjinskih grupa, koje često odražavaju šire geopolitičke i istorijske okolnosti, a ne zajedničku osnovu. Ovo je posebno izraženo u obrazovanju, gdje postoji sklonost ka odvojenosti u zavisnosti od jezika koji se podučava - tj. gdje se jednoj grupi učenika predaje na državnom jeziku, a drugoj grupi na jeziku manjine - što ne podstiče interkulturalni dijalog. Crna Gora je multireligijsko društvo, ali, kako vlasti dobro znaju, postoji opasnost da neriješeni problemi između religijskih grupa budu sve izraženiji, a slučajevi neslaganja među vjerskim grupama postanu sve značajniji.

Dobrodošao je i progres učinjen u rješavanju pitanja raseljenih osoba, uglavnom izbjeglica Roma i Egipćana koje su stigle u Crnu Goru sa Kosova * krajem 1990-ih. Regulisanje pravnog statusa ovih lica je gotovo završeno, a stambena situacija za mnoge od njih se značajno poboljšala. Ipak, hitni napori moraju biti usmjereni na osiguravanje da romska i egipćanska zajednica u cjelini, i crnogorski Romi i Egipćani i raseljena lica, imaju djelotvoran pristup adekvatnom stanovanju, zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti, visokom kvalitetu obrazovanja i održivom zapošljavanju, i da mogu efektivno učestvovati u ekonomskom i javnom životu, i da osiguraju da je riješen u status onih osoba kod kojih je ostao nejasan.

Pitanja za hitno djelovanje



Preduzeti mjere za poboljšanje socijalne i ekonomske situacije Roma i Egipćana, posebno povećanjem mogućnosti zapošljavanja i osiguravanjem djelotvornog pristupa zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i stanovanju, u bliskoj saradnji sa zainteresovanim zajednicama i na osnovu redovno i sistematski prikupljenih, sveobuhvatnih, pouzdanih podataka o položaju osoba koje pripadaju tim zajednicama;

- Preduzeti dalje korake za poboljšanje pohađanja romske i egipćanske djece u obrazovanju, a da se pritom ne smanji standard obrazovanja, uključujući i kroz angažman u zajednici naglašavajući važnost obrazovanja i rješavanje, između ostalih problema, ranog prisilnog braka. Trebalo bi obezbijediti dugoročnu

podršku programu romskih medijatora u predškolskom i osnovnom obrazovanju, bez obzira na broj učenika, a vlasti bi trebale osigurati da posrednici budu zaposleni sa sigurnim, dugoročnim ugovorima;

- ponovno uvođenje predmeta građanskog obrazovanja u obavezni nastavni program; uvesti obavezno obrazovanje nastavnika o upotrebi 20% nastavnog plana i programa rezervisanog za obrazovanje na
- ponovno uvođenje predmeta građanskog obrazovanja u obavezni nastavni program; Uvesti obavezno obrazovanje nastavnika o upotrebi 20% nastavnog plana i programa rezervisanog za obrazovanje na lokalnom području, kako bi se osiguralo da su tolerancija, interkulturalni dijalog i uzajamno poštovanje među osnovnim principima obrazovne politike i prakse; osmisлити sveobuhvatne i dugoročne mjere kako bi se poboljšala dostupnost podučavanja na državnom jeziku u sistemu javnog obrazovanja putem uravnoteženog pristupa koji sadrži paralelne mjere za adekvatnu zaštitu i promovisanje jezika nacionalnih manjina, uključujući uvođenje metodologije višejezične nastave;
- proširiti afirmativne akcije za brojčano male nacionalne manjinske zajednice, posebno Rome, kako bi se osigurao jednak tretman između takvih zajednica u pogledu pragova u izbornom zakonodavstvu.

* Sva upućivanja na Kosovo, bez obzira na teritoriju, institucije ili stanovništvo, u ovom tekstu će biti shvaćena u potpunoj saglasnosti sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i bez prejudiciranja statusa Kosova.

SADRŽAJ

I. GLAVNI NALAZI	6
Monitoring proces	6
Opšti pregled implementacije Okvirne konvencije nakon tri ciklusa monitoringa	6
Legislativa i institucionalni okvir	6
Prezervacija kultura osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama	7
Tolerancija i interkulturalni dijalog	7
Obrazovanje	7
Situacija Roma i Egipćana	8
Efektivno učešće	8
II. ČLAN PO ČLAN - NALAZI	9
Član 3 Okvirne konvencije	9
Član 4 Okvirne konvencije	12
Član 5 Okvirne konvencije	18
Član 6 Okvirne konvencije	22
Član 8 Okvirne konvencije	25
Član 9 Okvirne konvencije	26
Član 10 Okvirne konvencije	29
Član 11 Okvirne konvencije	30
Član 12 Okvirne konvencije	32
Član 13 Okvirne konvencije	36
Član 14 Okvirne konvencije	36
Član 15 Okvirne konvencije	38
Član 16 Okvirne konvencije	43
Član 17 i 18 Okvirne konvencije	44
III. ZAKLJUČCI	46
Pozitivna kretanja nakon tri ciklusa monitoringa	46
Pitanja koja izazivaju zabrinutost nakon tri ciklusa monitoringa	46
Pitanja za hitno djelovanje	48
Dalje preporuke	48

SAVJETODAVNI ODBOR ZA OKVIRNU KONVENCIJU ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA

TREĆE MIŠLJENJE O CRNOJ GORI

1. Savjetodavni komitet je 7. marta 2019. usvojio ovo Mišljenje u skladu sa članom 26 (1) Okvirne konvencije i Pravila 23 Rezolucije (97) 10 Komiteta ministara. Nalazi se zasnivaju na informacijama sadržanim u Državnom izvještaju Crne Gore (u daljem tekstu Državni izvještaj), primljenom 16. juna 2017. godine, drugim pisanim izvorima i informacijama koje je Savjetodavni odbor dobio od vladinih i nevladinih kontakata tokom posjete Podgorici, Kotor i Ulcinj / Ulqin, od 27. do 30. novembra 2018. godine.
2. Odjeljak I u nastavku sadrži glavne nalaze Savjetodavnog odbora o ključnim pitanjima vezanim za primjenu Okvirne konvencije u Crnoj Gori. Ovi nalazi odražavaju detaljnije član- po član nalaze sadržane u Odjeljku II, koji pokriva one odredbe Okvirne konvencije o kojima Savjetodavni odbor ima značajna pitanja koja treba pokrenuti.
3. Oba odjeljka pružaju sveobuhvatnu referencu na nastavak nalaza praćenja Okvirne konvencije, sadržanih u Prvom i Drugom mišljenju Savjetodavnog odbora za Crnu Goru, usvojenim 28. februara 2008. i 19. juna 2013. godine, i Komitet Odgovarajuće rezolucije ministara, usvojene 14. januara 2009. i 4. marta 2015. godine.
4. Završne napomene, sadržane u Odjeljku III, mogu poslužiti kao osnova za predstojeći Komitet ministara i preporuke o Crnoj Gori.
5. Savjetodavni komitet se raduje nastavku dijaloga sa vlastima Crne Gore, kao i sa predstavnicima nacionalnih manjina i drugih koji su uključeni u implementaciju Okvirne konvencije. U cilju promovisanja inkluzivnog i transparentnog procesa, Savjetodavni odbor snažno ohrabruje vlasti da ovo mišljenje javno objavi, po njegovom prijemu². Takođe, poziva vlasti da prevedu ovo mišljenje i predstojeću rezoluciju Komiteta ministara na crnogorski i manjinske jezike, i da ga široko podijeli među svim relevantnim akterima. Savjetodavni odbor pozdravlja želju koju su vlasti izrazile da održe naknadni događaj nakon objavljivanja ovog trećeg kruga mišljenja. On smatra da bi prpratni dijalog o pregledu obzervacija i preporuka datih u ovom mišljenju bio koristan.

² 16. aprila 2009. godine, Komitet ministara je izmijenio pravila za objavljivanje Mišljenja Savjetodavnog odbora i drugih dokumenata monitoringa sa ciljem povećanja transparentnosti i razmjene informacija o nalazima i zaključcima monitoringa sa svim stranama uključenim u ranoj fazi (vidi Rezoluciju CM / Res (2009) 3, kojom se mijenja Rezolucija (97) 10).

I. GLAVNI NALAZI

Monitoring proces

6. Vlasti su nastavile sa konstruktivnim i pozitivnim pristupom primjeni Okvirne konvencije. Nakon usvajanja drugog Mišljenja, vlasti su se odlučile za objavljivanje Mišljenja sa svojim komentarima. Savjetodavni odbor pozdravlja organizaciju 'follow-up' seminara u Podgorici 7. februara 2017. godine, koji je, kroz diskusiju sa predstavnicima manjina, vladinim sektorima i članovima Savjetodavnog odbora, pomogao u širenju rezultata drugog ciklusa monitoringa. Krajem 2016. godine, u saradnji sa Savjetom Evrope, organizovana je i obuka o izradi državnog izvještaja.

7. Savjetodavni odbor bilježi da je Treći državni izvještaj Crne Gore³ (u daljem tekstu: državni izvještaj) pripremljen u konsultaciji s predstavnicima nacionalnih manjina, uključujući nacionalna vijeća manjina i nevladine organizacije.

8. Savjetodavni odbor pozdravlja vrlo konstruktivan duh saradnje koji su vlasti pokazale prije, za vrijeme i nakon monitoring posjete

Opšti pregled implementacije Okvirne konvencije nakon tri ciklusa monitoringa

9. Crna Gora održava pozitivan pristup primjeni Okvirne konvencije. Konkretno, Savjetodavni odbor primjećuje opšti napredak u zakonodavnom i institucionalnom okviru, u finansiranju dostupnom manjinama i procesu prijave za finansiranje, potom pomak u prikupljanju podataka i regulisanju statusa raseljenih lica⁴ sa Kosova*. Crna Gora priznaje albansku, bošnjačku, hrvatsku, muslimansku, romsku i srpsku nacionalnu manjinu⁵, od kojih svaku predstavlja vijeće za nacionalne manjine, i svaka nastavlja da ostvaruje sopstvene ciljeve promovisanja interesa svojih manjina. U razmjeni informacija sa Savjetodavnim odborom, predstavnici vlasti imali su istinski kooperativni pristup, posebno iz Ministarstva za ljudska i manjinska prava. Brojne međunarodne organizacije održavaju prisutnost u Crnoj Gori i interesuju se za njenu politiku prema manjinama, posebno raseljenim Romima i Egipćanima, a naročito u kontekstu procesa pristupanja Evropskoj uniji.

10. Kriterijum državljanstva za osobe koje se prepoznaju kao nacionalna manjina nije ukinut, uprkos preporukama iz prethodnih ciklusa, što znači da samo crnogorski državljani legalno spadaju u okvir primjene Okvirne konvencije.

Zakonodavni i institucionalni okvir

11. Ustav Crne Gore (član 8) zabranjuje direktnu i indirektnu diskriminaciju po bilo kom osnovu. Zakon o zabrani diskriminacije je izmijenjen dva puta tokom ciklusa, 2014. i 2017. godine, kriminalizirajući govor mržnje, i najupečatljivije predviđajući 'promovisanje jednakosti', navodeći da koraci usmjereni na rješavanje nejednakosti i nepogodnosti koje su iskusili, *inter alia*, pripadnici nacionalnih manjina, ne treba smatrati diskriminacijom koja je zabranjena zakonom.

³ [Treći izvještaj podnešen od Crne Gore.](#)

⁴ Savjetodavni komitet će koristiti termin 'raseljena lica' za upućivanje na one osobe koje su ranije pomenute, u Drugom mišljenju Savjetodavnog odbora za Okviru konvenciju i od vlasti Crne Gore u Trećem državnom izvještaju Crne Gore, kao interno raseljena lica (IRL). UNHCR Crna Gora smatra ove osobe izbjeglicama.

⁵ Prema posljednjem popisu stanovništva (2011.), Crnogorci čine 44,98% stanovništva, Srbi 28,73%, Bošnjaci 8,65%, Albanci 4,91%, Muslimani 3,34%, Romi 1,01%, Hrvati 0,97% i Egipćani 0,33%.

12. Povjerenje u instituciju Zaštitnika ljudskih prava, ombudsmana, povećalo se tokom perioda monitoringa, a broj predmeta se povećao u skladu s tim. Međutim, njegova finansijska nezavisnost nije osigurana, budući da njegov budžet mora biti odobren od strane Ministarstva finansija, a njegovi finansijski resursi možda neće biti dovoljni za mandata, u pogledu podizanja svijesti, pokretanja nezavisnih istraga i reačizovanja istraživanja. Uprkos preporukama da se izmijeni način imenovanja, Zaštitnik se još uvijek može imenovati ili razriješiti prostom većinom u Parlamentu, koji može napustiti kancelariju u poziciji neizvjesnosti. Ne poštuje se pravilnik koji treba da se koristiti u cijeloj vladi za prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije, što Zaštitniku otežava da sastavi sveobuhvatnu sliku diskriminacije u državnoj upravi. Takođe, ne postoji organ za ravnopravnost koji je odvojen od Zaštitnika u Crnoj Gori, što znači da manjak moći Zaštitnika da sankcioniše može ograničiti njegovu sposobnost u funkciji tijela za jednakost za adekvatno otklanjanje diskriminacije.

Očuvanje i promocija kulture

13. Postoji dobar okvir za raspodjelu sredstava za očuvanje i promoviranje manjinskih kultura. Zabrinutost unutar vlade o integraciji i koheziji društva dovela je do više interkulturalnog pristupa projektnom finansiranju kroz Fond za zaštitu i ostvarivanje prava manjina (u daljem tekstu Fond). Prvi projekti koji su dodijeljeni sredstvima iz Fonda nakon restrukturiranja u 2018. godini pokazuju porast broja projekata koji se bave različitim manjinskim grupama, koji bi trebali raditi na promociji interkulturalnog dijaloga. Uprkos pozitivnim reformama Fonda, ostaju pitanja o transparentnosti njenog rada i evaluaciji finansiranih projekata. Nacionalna vijeća manjina su udvostručila svoje finansiranje, ali im je zabranjeno da apliciraju za finansiranje iz Fonda. Nedostaje jasnoća u vezi sa prikazivanjem simbola drugih država, a još je na snazi zakon iz devedesetih koji zabranjuje takav prikaz i kojim bi se trebalo pozabaviti u narednom zakonodavstvu.

Tolerancija i interkulturalni dijalog

14. Vlasti u saradnji sa međunarodnim organizacijama i partnerima prikupljaju podatke o takozvanoj „etničkoj distanci“ i javnom mišljenju prema određenim grupama. Ovi podaci ukazuju na netoleranciju prema Romima, ali i brojčano malu jevrejsku zajednicu. Između 2010. i 2017. godine, povećana je socijalna distanca između gotovo svih grupa, što je doprinijelo mišljenju Savjetodavnog odbora da se podjela između zajednica može produbiti i postati sve izraženija. Primijećeni su incidenti religioznog razdora između različitih pravoslavnih crkava, sa policijom koja mora da interveniše, dozvoljavajući jednoj denominaciji da radi unutra, a jednoj izvan crkava. Govor mržnje je kriminalizovan, ali vlasti slabo prate društvene medije jer nijedna agencija nema takav mandat.

Obrazovanje

15. Pravo na obrazovanje na sopstvenom jeziku u javnim institucijama garantovano je članom 79 Ustava, kao i pravom na uključivanje istorije i kulture manjinskih zajednica u opšti nastavni plan i program. U Zakonu o opštem obrazovanju 20% nastavnog plana i programa je „otvoreni sadržaj“ koji se odnosi na „afirmaciju vrijednosti lokalne kulture“, što se može koristiti za edukaciju o istoriji i kulturi pripadnika nacionalnih manjina, tvrde vlasti. Ministarstvo prosvjete ima malo kontrole nad korištenjem ovih 20%, ali je priznalo da su potrebni naporu kako bi se osiguralo da se ovo vrijeme efektivno koristi. Što se tiče Savjetodavnog odbora, predmet “Građansko obrazovanje”, koje pokriva ljudska prava i integraciju, više nije obavezan predmet kao što je bio u prethodnom ciklusu monitoringa.

16. U pogledu nastave na manjinskom jeziku i nastave manjinskog jezika, obrazovanje na albanskom jeziku se obezbjeđuje u oblastima u kojima Albanci čine većinu lokalnog stanovništva, i u Podgorici. Postoji više dvojezičnih škola koje predaju na albanskom i crnogorskom jeziku, ali to ne znači da učenici dobijaju jednak broj časova nastave na svakom jeziku, već da jedni učenici uzimaju albanski kao jezik nastave, dok drugi uzimaju crnogorski jezik, uglavnom, u zavisnosti od njihove etničke pripadnosti. Ovo stvara dva odvojena toka jednojezičnog obrazovanja, iako studenti sa crnogorskim jezikom kao nastavnim jezikom mogu uzeti albanski kao izborni predmet, a za nastavu sa albanskim kao jezikom nastave obavezno je učenje crnogorskog jezika.

Situacija Roma i Egipćana

17. U poređenju sa prethodnim ciklusom monitoringa, situacija Roma i Egipćana, posebno raseljenih lica, značajno se poboljšala. Kamp Konik je zvanično zatvoren, sa novim trajnim stambenim objektom koji se gradi na lokaciji - iako nekoliko porodica još uvijek nije prebačeno. Na drugim mjestima u zemlji, klasteri stambenih pitanja i dalje postoje i za raseljene Rome i Egipćane, kao i za crnogorske Rome i Egipćane, često zbog njihovog života u neformalnim naseljima. To često dovodi do nedostatka osnovnih sanitarnih uslova. Pristup zdravstvenoj zaštiti dostupan je svima u Crnoj Gori, ali je potrebno uložiti napore kako bi se podigla svijest o zdravstvenim pitanjima u okviru zajednica Roma i Egipćana kako bi se osigurao efikasan pristup. Ovo je posebno slučaj na području Konika, gdje reproduktivno zdravlje i upotreba droga mogu postati značajan problem u narednom periodu i gdje će biti potrebni napori da se osigura socijalna integracija.

18. Kad je riječ o obrazovanju, situacija se popravlja za Rome i Egipćane, posebno oko Konika, gdje je prethodno segregirana predškolska ustanova sada zatvorena. Ipak, potrebni su napori da se podigne svijest o značaju obrazovanja u svim fazama, a stopa istupanja iz sistema obrazovanja Roma i Egipćana je i dalje visoka. Uspješan program romskih medijatora realizovan je u Tivtu, ali se tek polako pokreće širom zemlje. Vlasti su svjesne da su Romi i Egipćani skloniji nezaposlenosti, te preduzimaju programe za zapošljavanje pripadnika romske i egipćanske zajednice, ali su potrebni opsežniji i koordinisani napori.

Efektivno učešće

19. Određene manjine su dobro zastupljene u vladi, a Hrvati imaju niži prag od ostalih manjina za izbore u parlament; Romi, međutim, nemaju, iako su slične brojčane veličine. Generalno, manjine su nedovoljno zastupljene u javnim službama, posebno Romi, iako su druge manjine bolje zastupljene u upravama lokalnih vlasti. Podaci o nezaposlenosti, raščlanjeni po etničkoj pripadnosti, nisu dostupni, iako se procjenjuju za romske i egipćanske zajednice. Sveobuhvatno prikupljanje podataka može omogućiti dodatnu preciznost i da mjere, kao što su programi zapošljavanja, budu efikasniji.

II. ČLAN –PO-ČLAN NALAZI

Član 3 Okvirne konvencije

Lični opseg primjene Okvirne konvencije

Preporuke iz tri prethodna ciklusa monitoringa

20. U prethodnim ciklusima monitoringa, Savjetodavni odbor je pozvao vlasti da razmotre izmjenu termina „nacionalne manjine“ kako je definisano u Zakonu o manjinskim pravima i slobodama (u daljem tekstu Zakon o manjinskim pravima) bez ograničavanja ličnog područja primjene samo na građane, i ohrabrio je vlasti da nastave otvoreni dijalog sa predstavnicima nacionalnih manjina koje se pominju kao „ostale“ u preambuli Ustava, a koje nisu izričito priznate zakonom, s ciljem razmatranja njihovog uključivanja u okvir primjene Okvirne konvencije.

Sadašnja situacija

21. Opseg primjene naveden je u dva ključna pravna akta: Ustav, gdje su konstitutivne grupe Crne Gore navedene u preambuli: „Odluka da, kao slobodni i ravnopravni građani, osobe koje pripadaju nacijama i nacionalnim manjinama žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi, lojalni smo demokratskoj i građanskoj državi Crnoj Gori⁶; i Zakon o manjinskim pravima koji nacionalne manjine definiše kao 'bilo koju grupu građana Crne Gore, broičano manju od ostatka dominantnog stanovništva, koji ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike različite od ostatka stanovništva, istorijski vezan za Crnu Goru i motivisan željom da se izrazi i zadrži njihova nacionalni, etnički, kulturni, jezička i vjerski identitet⁷.

22. Nažalost, formalne izmjene nisu primijenjene na područje primjene Okvirne konvencije, te Crna Gora nastavlja primjenjivati kriterij državljanstva za priznavanje manjina, ali Savjetodavni odbor pozdravlja fleksibilan pristup koji vlasti nastavljaju prema području primjene Okvira. Konvencija u praksi, de facto, nudi Romima ekvivalentan nivo zaštite kao nacionalne manjine koja se spominje u Ustavu, posebno kroz Vijeće za nacionalnu manjinu (u daljem tekstu: Vijeće manjine). Uprkos tome, Savjetodavni odbor prima k znanju želju Vijeća romske manjine da se Romi u Ustavu imenuju kao jedan od konstitutivnih naroda Crne Gore, a ne da budu uključeni pod "drugi". U tom kontekstu podsjeća na to da, „počevši od slobodnog samoidentifikovanja pojedinaca koji su priznati od strane društva kao različita - iako jednako cijenjena - manjina, pristup pravima [...] se dodjeljuje radi promovisanja i očuvanja praksi po kojima se grupa sama definiše, što u nekim slučajevima dovodi do uključivanja manjine u formalne mehanizme zaštite nacionalnih manjina. Dakle, zvanično priznavanje nacionalne manjine ili davanje posebnog statusa ne predstavljaju početak procesa zaštite manjinskih prava, niti su od suštinskog značaja za primjenu Okvirne konvencije [...]. Priznavanje kao nacionalna manjina ima deklarativni, a ne konstitutivni karakter. Stoga pristup manjinskim pravima ne bi trebalo da zavisi od formalnog priznavanja⁸.

⁶ Cijeli tekst Ustava Crne Gore dostupan je na linku: <http://www.skupstina.me/images/documents/constitution-of-montenegro.pdf>

⁷ Takon o manjinskim pravima i slobodama (Član 2)

⁸ [Tematski komentar ACFC-a br. 4](#): "Okvirna konvencija: ključno sredstvo za upravljanje raznolikošću kroz prava manjina. Obim primjene Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina ", usvojen 27. maja 2016. godine, par. 28

23. Shodno članu 33 Zakona o manjinskim pravima i slobodama, Nacionalno vijeće manjina služi „očuvanju ukupnog nacionalnog identiteta nacionalnih manjina i poboljšanju njihovih prava i sloboda“. Pravilnikom o osnivanju manjinskih vijeća navodi se da za najmanje nacionalne manjinske grupe, tj. one koje čine manje od 3% stanovništva, osnivanje vijeća za manjine zahtijeva 510 potpisa od osoba koje se deklariraju kao dio te zajednice⁹. U praksi to znači da većina ostalih nacionalnih manjinskih zajednica zastupljenih u popisu stanovništva iz 2011. godine ne bi mogla uspostaviti vijeće za manjine, s tim da su najznačajniji izuzeci pripadnici egipatske zajednice, koju, prema posljednjem popisu stanovništva (2011.), čini više od dvije hiljade ljudi¹⁰, i trenutno ih ne predstavlja Vijeće manjina¹¹.

24. Savjetodavni odbor podsjeća da primjena Okvirne konvencije na određenu grupu ne zahtijeva poseban pravni status za takvu grupu osoba, budući da pristup manjinskim pravima smatra važnijim od pitanja koja se odnose na formalni status zajednice ili grupe. On napominje da ovaj prag potpisa za manjinska vijeća ne bi trebao ograničavati prava brojčano manjih manjina predviđenih Okvirnom konvencijom, budući da, prema članu 3 Zakona o manjinskim pravima, „pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica mogu ostvariti svoja prava i uživati slobode pojedinačno ili u zajednici s drugima“. Ipak, postoje i druge situacije u kojima se manjinska prava, kao što su topografske oznake na manjinskim jezicima, mogu ograničiti pragom od 5%, iako osnivanje vijeća za nacionalne manjine nije preduslov za ostvarivanje manjinskih prava. Savjetodavni odbor očekuje od vlasti da održavaju otvoreni dijalog sa predstavnicima *drugih* koji se identifikuju kao pripadnici nacionalnih manjina, koje nisu izričito priznate zakonom, i da razmotre mogućnost njihovog uključivanja u područje primjene Okvirne konvencije (uglavnom egipatska zajednica).

25. Definicija „nacionalne manjine“ sadržana u Zakonu o manjinskim pravima nije usklađena sa formulacijom Ustava, tako da se ne ograničava samo na njenu definiciju građana. Savjetodavni odbor podsjeća da „uključivanje zahtjeva za državljanstvo može imati restriktivni i diskriminatorni efekat [...]“¹² Pozdravlja činjenicu da vlasti pokazuju fleksibilnost i otvorenost, posebno u pogledu raseljenih Roma i Egipćana, ali smatra za žaljenje što situacija nije razjašnjena. Imajući u vidu situaciju u Crnoj Gori u odnosu na pitanje državljanstva, posebno među Romima koji mogu biti osobe bez državljanstva ili ne-građani s pravom boravka (vidi član 4), Savjetodavni odbor podsjeća da „osobni opseg primjene [Okvirne konvencije]] treba, gdje je to prikladno, proširiti i na ne-građane, posebno tamo gdje isključenje na temelju državljanstva može dovesti do neopravdanih i proizvoljnih razlika, kao što je kada se takvo isključenje odnosi na osobe bez državljanstva koje pripadaju nacionalnim manjinama koje stalno borave na određenoj teritoriji¹³.

⁹ Propisi o izboru članova vijeća manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica, Službeni Glasnik Crne Gore“, br. 31/06, 51/06 i 38/07 i "Službeni list Crne Gore", br. 002/11, 008/11 i 031/17.

¹⁰ Podaci popisa iz 2011. Dostupni su na linku: <https://www.monstat.org/eng/page.php?id=393&pageid=57> (povučeni 8/1/2019)

¹¹ Savjetodavni komitet primjećuje da su, prije svega, obrazovna, zdravstvena i socijalna politika, uključujući stambenu politiku, često osmišljene i primijenjene za zajednice Roma i Egipćana zajedno, te da prateća statistika ne razlikuje ove dvije zajednice. U takvim slučajevima, ne dovodeći u pitanje opseg primjene Okvirne konvencije u Crnoj Gori, Savjetodavni komitet, kako u svojim analizama, tako i u preporukama, odnosiće se i na Rome i na Egipćane.

¹² Tematski komentar [ACFC-a br. 4](#), usvojen 27. maja 2016. godine, par. 13

¹³ Tematski komentar [ACFC-a br. 4](#), usvojen 27. maja 2016. godine, par. 30; vidi i [ACFC tematski komentar br. 3](#), „Jezička prava pripadnika nacionalnih manjina prema Okvirnoj konvenciji“, usvojen 24. maja 2012, par.

26. Zakon o manjinskim pravima definiše nacionalne manjine, djelimično, kao „istorijski vezane za Crnu Goru“. Iako se nijedna manjinska grupa nije požalila da ih crnogorske vlasti ne priznaju zbog ovog kriterijuma, Savjetodavni odbor želi naglasiti svoje principijelno stajalište da „bilo koje vremensko ograničenje treba posmatrati fleksibilno i da razlike u tretmanu sličnih grupa koje se temelje isključivo na dužini njihovog boravišta na teritoriji mogu biti nepravedne.“¹⁴ Stoga, upozorava na upotrebu „istorijskih veza“ za ograničavanje manjinskih prava određene grupe.¹⁵

Preporuke

27. Savjetodavni odbor ponavlja svoj poziv vlastima da razmotre ukidanje potencijalno ograničavajućeg kriterijuma državljanstva sadržanog u Zakonu o manjinskim pravima, koji može imati diskriminatorni efekat.

Prikupljanje podataka

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

28. U prethodnim ciklusima monitoringa, pozdravljajući metodologiju i otvorena, izborna pitanja o etničkoj pripadnosti, prvom jeziku i religiji, Savjetodavni odbor je upozorio na preveliko oslanjanje na popisne podatke kao osnove za ostvarivanje manjinskih prava, dijelom zbog velikih fluktuacija u broju, posebno osoba koje se identifikuju kao Romi, iz prethodnog popisa stanovništva iz 2003. godine. Savjetodavni odbor je nadalje pozvao vlasti da konsultuje osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama o formulaciji pitanja o nacionalnoj pripadnosti i jeziku a o kojima će se govoriti u budućem popisu stanovništva.

Sadašnja situacija

29. Pouzdane informacije o etničkom sastavu stanovništva predstavljaju bitan uslov za implementaciju efikasnih politika i mjera za zaštitu manjina, za pomoć u očuvanju i potvrđivanju svog identiteta, kao i za rješavanje njihovih potreba.

30. Od usvajanja prethodnog mišljenja¹⁶, nije realizovan popis stanovništva u Crnoj Gori.¹⁷ Pored popisa stanovništva, vlasti redovno realizuju komplementarna istraživanja s ciljem prikupljanja razvrstanih podataka o zastupljenosti u javnim službama. Na primjer, Savjetodavni odbor primjećuje godišnju anketu zaposlenih u javnim službama, raščlanjenu po etničkoj pripadnosti, i istraživanje o Romima u okviru Strategije za inkluziju 2016-2020 (čime se detaljnije bavi član 15). Savjetodavni odbor pozdravlja ovu praksu i ohrabruje vlasti da nastave da redovno prikupljaju i analiziraju podatke iz više izvora.

¹⁴ Tematski komentar ACFC-a br. 4, usvojen 27. maja 2016. godine, par.

¹⁵ Tematski komentar ACFC-a br. 4 primjećuje da iz članaka 10.2, 11.3 i 14.2 Okvirne konvencije proizilazi da je dužina boravka relevantna samo za te odredbe, ali ne i za primjenu Okvirne konvencije u cjelini.

¹⁶ Vidjeti ACFC drugo mišljenje o Crnoj Gori, ACFC / OP / II (2013) 002, za detalje o popisu stanovništva 2011. godine, str.

¹⁷ Vidjeti državni izvještaj, str.8 za potpuni pregled svih nacionalnosti, uključujući podatke iz popisa stanovništva iz 2003. i 2011. godine. Prema prethodnom popisu stanovništva (2011.), Crnogorci čine 44,98% stanovništva, Srbi 28,73%, Bošnjaci 8,65%, Albanci 4,91%, Muslimani 3,34%, Romi 1,01%, Hrvati 0,97% i Egipćani 0,33%. Kao i ove grupe, ukazano je na širok spektar višestrukih pripadnosti, na primjer Bošnjaci / Muslimani (0,03%), Crnogorci / Srbi (0,30%).

31. Statistiku stanovništva treba redovno prikupljati i dopunjavati informacijama prikupljenim putem nezavisnih kvalitativnih i kvantitativnih istraživanja. Treba ih pažljivo analizirati u konsultaciji sa predstavnicima manjina, posebno kada se koristi statistika kao osnova za primjenjivost manjinskih prava. Upozorenje Savjetodavnog odbora na preveliko oslanjanje na podatke iz popisa stanovništva iz 2011. godine ostaje na snazi, posebno u odnosu na romsku populaciju čiji broj je sklon variranju tokom vremena¹⁸, ali takav pristup zasnovan na podacima u kreiranju politike se pozdravlja, posebno u zajedno sa podacima prikupljenim putem nezavisnih i vladinih istraživanja.

32. Savjetodavni odbor podsjeća da je pravo na slobodnu samoidentifikaciju kamen temeljac prava manjina i primjenjuje se u svakoj zasebnoj aktivnosti prikupljanja podataka.¹⁹ Savjetodavni odbor primjećuje namjeru vlasti da sljedeći popis stanovništva u 2021. godini treba da sadrži otvorene, opcionalna pitanja o etničkoj pripadnosti i jeziku,²⁰ kao što je bio slučaj u 2011²¹. Savjetodavni odbor takođe, očekuje da će, kao što je bio slučaj 2011. godine, popisni obrasci i objašnjenja biti dostupni na jezicima manjina, kao i da će pripadnici nacionalnih manjina, uključujući Rome, biti uključeni i obučeni kao popisivači²².

Preporuke

33. Savjetodavni odbor ponavlja svoju preporuku vlasti da osigura da se predstavnici manjina konsultuju tokom planiranja sljedećeg popisa stanovništva, koji bi se trebao održati 2021. godine, posebno o pitanjima etničke pripadnosti, vjere i maternjeg jezika.

Član 4 Okvirne konvencije

Pravni i institucionalni okvir za borbu protiv diskriminacije

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

34. Savjetodavni odbor je ohrabrio vlasti da preispitaju Zakon o zabrani diskriminacije kako bi ga u potpunosti uskladio sa međunarodnim standardima ljudskih prava, kao i da stvori istinski nezavisno, specijalizovano tijelo koje se bavi diskriminacijom. Vlasti su pozvane da prate primjenu Zakona o zabrani diskriminacije, kako bi se osiguralo da postojeći pravni lijekovi koji su otvoreni za one koji su bili izloženi diskriminaciji budu poznati, dostupni i djelotvorni.

35. Savjetodavni odbor je takođe pozvao vlasti da osiguraju da kancelarija Zaštitnika ljudskih prava ima odgovarajuće i potrebne ljudske i finansijske resurse, kako bi se garantovala nezavisnost njegovog rada i osiguralo da ona ostvari svoju potencijalno važnu ulogu u identifikaciji i borbe protiv diskriminacije, i da javnost bude upoznata sa ovom ulogom putem kampanja za podizanje javne svijesti sa ciljanim fokusom na pripadnike nacionalnih manjina.

¹⁸ Vidjeti popis stanovništva iz 2003. godine u odnosu na popis iz 2011. godine, državni izvještaj, str.8.

¹⁹ Vidi [Tematski komentar ACFC-a](#) br. 4, usvojen 27. maja 2016. godine, par. 9. Vidi, između ostalog, presudu Velikog vijeća Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Molla Salı protiv Grčke, br. 20452/14, § 157, 19. decembar 2018., dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-188985%22%5D%7D>.

²⁰ Vidi i Preporuke Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) za popise 2010 i 2020; vidi [Konferenciju evropskih statističara Preporuke za popise stanovništva i stanovanja za 2020. godinu](#) (paragrafi 700 do 712).

²¹ Popis stanovništva u 2011. godini (na crnogorskom), vidi pitanje 13 o „nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti“ i 15 na „maternjem jeziku“: <https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/POPISNICA%202011.pdf>

²² Vidi ACFC drugo mišljenje o Crnoj Gori, ACFC / OP / II (2013) 002, par.

Sadašnja situacija

36. Ustav Crne Gore (član 8) zabranjuje direktnu i indirektnu diskriminaciju po bilo kom osnovu. Zakon o zabrani diskriminacije je izmijenjen dva puta tokom izvještajnog perioda, 2014. godine, a posljednji put 2017. godine, približavajući pravni okvir direktivama Evropske unije. Najvažnije, izmijenjeni zakon predviđa „promovisanje jednakosti“, navodeći da koraci koji imaju za cilj rješavanje nejednakosti i nepogodnosti koje doživljavaju, između ostalog, pripadnici nacionalnih manjina, ne bi se trebali smatrati diskriminacijom koja je zabranjena zakonom; to je takođe u skladu s Okvirnom konvencijom. Savjetodavni odbor pozdravlja izmjene Zakona o zabrani diskriminacije iz 2014. koje su uvele posebnu odredbu (član 9a) o borbi protiv govora mržnje (vidi član 6). Predstojeći amandmani ²³ člana 42a Krivičnog zakonika Crne Gore teba eksplicitnije i temeljnije da prepoznaju da kada je krivično djelo počinjeno iz mržnje ili protiv ranjive grupe, sud će ga smatrati otežavajućom okolnošću²⁴. Ipak, Savjetodavni odbor smatra da još uvijek postoje praznine u zakonodavstvu, posebno na osnovu ECRI-ovih Opštih preporuka za politiku (General Policy Recommendations GPR) br. 2 i 7, uključujući, između ostalog, diskriminaciju od strane udruženja i obavezu suzbijanja javnog finansiranja organizacija ili političkih partija koje promovišu rasizam²⁵.

37. Novim izmjenama i dopunama zakona povećane su kazne i za fizička i za pravna lica koja čine djela diskriminacije (1 000 - 20 000 EUR za pravna lica, 100 - 2 000 EUR za fizička lica, uz posebne kazne za fizička lica, tokom rada u lokalnoj ili državnoj vladi ili kog privatnog pravnog lica, tj. i pravno i fizičko lice se kažnjava), i obezbijeduna je veća jasnoću o određenim vrstama diskriminacije, posebno član 17 o rasnoj diskriminaciji, član 17a na osnovu vjere ili uvjerenja i član 19. na osnovu 'rodnog identiteta, seksualne orijentacije i / ili interseksualnih karakteristika'.²⁶ Prema navodima vlasti, od 2010. godine, krivično je procesuirano osam krivičnih predmeta o diskriminaciji, od čega je za šest slučajeva određena uslovnih kazna za kratke zatvorske kazne, zbog jednog slučaja se počinitelj nalazi u zdravstvenoj ustanovi, a jedna je oslobađajuća presuda²⁷.

38. Tijelo određeno za promovisanje jednakog postupanja prema svim osobama²⁸ nije uspostavljeno nezavisno od Zaštitnika ljudskih prava, institucije ombudsmana, koja takođe ima zakonski mandat tijela za ravnopravnost radi pružanja nezavisne pomoći žrtvama diskriminacije u procesuiranju njihovih pritužbi i sprovođenju istraživanja. Iako je pozdravljeno to što Zaštitnik ljudskih prava ima te kapacitete, potrebno je uraditi dalje aktivnosti na implementaciji ovih kapaciteta, posebno - kao što je Evropska komisija za rasizam i netoleranciju primijetila 2017. godine - u pogledu finansijskih

²³ Vidi predložene amandmane u državnom izvještaju, str.69.

²⁴ S tim u vezi, Savjetodavni komitet primjećuje da Komitet ministara Savjeta Evrope razmatra izvršenje presude u predmetu Alković protiv Crne Gore (CM / ResDH (2018) 384). Riječ je o nizu naizgled etnički i / ili vjerski motivisanih napada na g. Alkovića, koji je Rom i Musliman, od strane njegovih komšija 2009. godine kada je živio u Podgorici. Gospodin Alković se žali na činjenicu da vlasti nisu uspjele efikasno istražiti niz napada na njega. Sud je smatrao da je došlo do povrede člana 8 u vezi sa članom Konvencije. Presuda od 5. decembra 2017., dostupna na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179216>

²⁵ Vidjeti Preporuku 2 u Listi preporuka u drugom izvještaju ECRI-a o Crnoj Gori, usvojenom 20. juna 2017, i §12: „vlasti [...] bi trebale i) uključivati diskriminaciju po asocijaciji, ii) uvesti zakonsku odredbu kojom se javni organi stavljaju pod dužnost da promovišu jednakost i spriječe diskriminaciju u obavljanju svojih funkcija, iii) uključiti izričitu dužnost da osiguraju da one stranke kojima javne vlasti dodjeljuju ugovore, zajmove, grantove ili druge pogodnosti poštuju i promovišu politiku nediskriminacije, i iv) obezbijediti obavezu da se suzbije javno finansiranje organizacija ili političkih partija koje promovišu rasizam.

²⁶ Vidjeti ECRI drugi izvještaj o Crnoj Gori, usvojen 20. juna 2017, za analizu izmjena 2014.

²⁷ Vidjeti [ECRI drugi izvještaj o Crnoj Gori, usvojen 20. juna 2017, p.27, par. 81](#). Vidjeti takođe Vidi i Zajedničko mišljenje OSCE / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, CDL-AD (2011) 034, od 19. oktobra 2011. godine, koji je Venecijanska komisija usvojila na 88. plenarnoj sjednici (14 15. oktobar 2011.), par. 17-18. Pitanje nezavisnosti Zaštitnika ljudskih prava takođe je pokrenuto 2018. godine [EU izvještaj o napretku Crne Gore p.4](#); p.24 o finansijskim izvorima; p.27 za jačanje kapaciteta.

sredstava za istraživačke aktivnosti i objavljivanje relevantnih informacija za aktivnosti podizanja svijesti,²⁹ koje zajedno čine dvije od tri kompetencije tijela za ravnopravnost navedenih u članu 13. (Vidjeti takođe Evropsku mrežu izvještaja pravnih stručnjaka o nediskriminaciji 2017;³⁰ Savjetodavni odbor je izrazio zabrinutost zbog svojih finansijskih izvora u 2012.³¹)

39. Savjetodavni odbor je zabrinut da Zaštitnik kao tijelo za ravnopravnost nema ovlašćenja za sankcionisanje, niti su njegove odluke obavezujuće, ali ako pravno lice ne odgovori na svoju odluku ili preporuku u roku koji odredi Zaštitnik, Zaštitnik može uputiti predmet na viši organ ili se obratiti parlamentu ili javnosti sa svojim saznanjima.

40. Izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije iz 2014. godine proširile su područja nadležnosti Zaštitnika, koje mu, između ostalog, dozvoljava provođenje postupka mirenja između podnosioca pritužbe i vlasti, poslovne ili druge pravne osobe protiv koje je podnešena žalba, prikuplja i analizira podatke o slučajevima diskriminacije i promovira antidiskriminaciju u javnosti uopšteno³².

41. Zaštitniku ljudskih prava u 2016. godini dodijeljen je status B, prema pariškim principima.³³ Nije postigao status A jer je budžet za zaštitničku kancelariju potreban svake godine od Ministarstva finansija (Pariški princip B) .1) i zato što procedura imenovanja nije dovoljno transparentna - ne postoji javni poziv za podnošenje prijave, na primjer³⁴. Čini se da se svijest o radu Zaštitnika ljudskih prava među stanovništvom povećava, kao i povjerenje u Kancelariju Zaštitnika, zahvaljujući regrutovanju iz civilnog društva, kako je objasnio jedan od sagovornika Savjetodavnog odbora, sa povećanjem broja predmeta u proteklom periodu za Odsjek za borbu protiv diskriminacije Zaštitnika. U istraživanju realizovanom u okviru projekta Savjeta Evrope PREDIM „Podrška nacionalnim institucijama u sprečavanju diskriminacije u Crnoj Gori“ 2017. godine, utvrđeno je da je Zaštitnik viđen kao neko ko je najviše doprinio borbi protiv diskriminacije, pri čemu se 51% ispitanika složilo.³⁵ U 2016. godini Zaštitniku je u Odsjeku za borbu protiv diskriminacije podneseno 144 pritužbe. U 2017. godini Odjeljenju je prijavljeno 135 slučajeva, od kojih šest navodi diskriminaciju na osnovu njihovog statusa manjine, a dva o višestrukoj vjerskoj/nacionalnoj pripadnosti. Odsjek za borbu protiv diskriminacije primio je 2018. godine 146 žalbi. U poređenju sa 2015. godinom, kada je antidiskriminaciono odeljenje primilo 83 žalbe, ovo je značajan porast i ukazuje na rastuću svijest o diskriminaciji i Zaštitniku.³⁶

42. Ipak, sagovornici Savjetodavnog odbora su naveli da je broj predmeta i dalje manji nego što se moglo očekivati, djelimično zbog nepostojanja svijesti o radu Zaštitnika i diskriminacije. Savjetodavni odbor uzima u obzir ankete sprovedene od strane Ministarstva za ljudska i manjinska prava svake dvije godine,

²⁹ Vidjeti drugi izvještaj ECRI-a o Crnoj Gori, usvojen 20. juna 2017. godine, str. 81. Vidjeti i Zajedničko mišljenje OSCE / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, CDL-AD (2011) 034, od 19. oktobra 2011. godine, koji je Venecijanska komisija usvojila na 88. plenarnoj sjednici (14-15 oktobar 2011), par. 17-18. Pitanje nezavisnosti Zaštitnika ljudskih prava takođe je istaknuto u Izvještaju EU o napretku Crne Gore za 2018. godinu, str. 4; str.24 o finansijskim resursima; 27 za jačanje kapaciteta.

³⁰ Evropska mreža pravnih stručnjaka za ravnopravnost spolova i nediskriminaciju, Izvještaj o Crnoj Gori, 2017.

³¹ Vidjeti drugo mišljenje ACFC-a o Crnoj Gori, ACFC / OP / II (2013) 002, par. 64-66

³² Vidjeti član 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, kojim se mijenja član 21 Zakona o zabrani diskriminacije.

³³ Vidjeti rangiranje Globalnog saveza za nacionalne institucije za ljudska prava od 8. avgusta 2018. godine, str.11: <https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20%288%20August%202018.pdf>

³⁴ Vidjeti izvještaj pododborna za akreditaciju Svjetske organizacije za ljudska prava: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20MAY%202016-English.pdf> .

³⁵ Diskriminacijski obrasci u Crnoj Gori, prof. Miloš Bešić.

³⁶ Brojke koje su Savjetodavnom odboru dali predstavnici Zaštitnika ljudskih prava tokom posjete zemlji, u novembru 2018. godine

što je u 2015. sugerisalo zapanjujuće neslaganje između percepcije diskriminacije u različitim manjinskim zajednicama i nedostatka percepcije, posebno u romskoj zajednici, koja se generalno smatra od strane stanovništva uopšte da je grupa koja je najviše izložena diskriminaciji.³⁷ Savjetodavni odbor podsjeća da bi primjena zakonodavnog okvira za borbu protiv diskriminacije bila ojačana kada bi rad Ombudsmana bio predmet kampanja za podizanje svijesti, usmjerenih na društvo u cjelini, a posebno u grupama koje su najviše izložene diskriminaciji.

43. Sadašnja vladina raspodjela osoblja u okviru „ sheme osoblja“ za Kancelariju zaštitnika je kompletna, sa 33 člana osoblja. Sagovornici su naveli da je to dovoljno, ali da nedostaju resursi na drugim mjestima. Naglašeno je da bi veća finansijska sredstva omogućila Kancelariji zaštitnika da efikasnije sprovede svoje PR aktivnosti podizanja svijesti za mandata, kao i da sprovede nezavisna istraživanja i pokrene više istraga na svoju inicijativu, umjesto da samo reaguje na pritužbe.

44. Savjetodavni odbor je obaviješten da se pravilnik koji je 2014. godine sastavilo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava za prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije putem različitih ministarstava i državnih organa, uključujući policiju, ne poštuje u cijeloj vladi. Cilj ovog pravilnika je bio da se standardizuje način prikupljanja podataka i centralizuje sa Zaštitnikom, što bi onda moglo pružiti jasniju sliku diskriminacije kroz javni sektor. Činjenica da ona nije sprovedena je za žaljenje, budući da to Zaštitnikov zadatak da uporedi podatke o diskriminaciji čini težim nego što bi to mogao biti, i to znači da sveobuhvatna slika diskriminacije u cijeloj vladi, a time i u određenoj mjeri, i u zemlji, se ne može lako izvući i oslanja se na napore osoblja da prikupi podatke kroz cijlu vladu, a koji možda ne klasifikuju djela diskriminacije dosljedno i na isti način.

45. Bez obzira na izmjene i dopune Zakona o zaštitniku ljudskih prava u 2014. godini, nije preduzeta nikakva aktivnost kojom bi se izmijenio način imenovanja Zaštitnika radi jačanja njegove/njzine nezavisnosti³⁸. Ovaj problem je Savjetodavni odbor zabilježio u prethodnom mišljenju, Venecijanska komisiji i OSCE / ODIHR-u u zajedničkom mišljenju u 2011. godini, ECRI u svom izvještaju za 2017., komesar za ljudska prava Savjeta Evrope u 2014. i UN u 2015³⁹. Zaštitnika još uvijek imenuje i razrješava većina Parlamenta. Savjetodavni odbor žali što vlasti nisu odgovorile na ovaj problem, jer ostavlja funkciju Zaštitnika u nesigurnoj političkoj poziciji.

46. Savjetodavni odbor primjećuje da je Odluka vlade o osnivanju Savjeta za zaštitu od diskriminacije, osnovana 2011. godine, koju nadgleda premijer, sastavljena od viših ministara i predstavnika nevladinih organizacija, ukinuta 2016. godine⁴⁰. Savjetodavni odbor je ranije naveo da je u 2012. godini Savjet je imao važnu ulogu kao koordinator u državnoj upravi, kao i za promociju antidiskriminacije putem javnih izjava i pokretanja informativnih kampanja. To je ponovila i Evropska mreža pravnih eksperata u svom izvještaju

³⁷ Državni izvještaj, str.45-46. Postotci onih koji vjeruju da je diskriminacija izražena prema nacionalnim manjinama: Hrvati (57,2%), Muslimani (48,6%) i Albanci (38,3%), zatim Srbi, Bošnjaci, Crnogorci, dok 80% Roma smatra da diskriminacija uopšte nije izražena, ili uopšte se ne izražava prema nacionalnim manjinama. Prema istraživanju, opšta populacija je mišljenja da su Romi najviše diskriminirani, pri čemu nacionalne manjine spadaju u „srednje diskriminirane grupe“.

³⁸ Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, amandmani iz 2014. godine; posebno članovi 7, 8.

³⁹ Vidjeti: Zajedničko mišljenje o zakonu o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore od strane Venecijanske komisije i OSCE / ODIHR, (2011), par. 25-26; ECRI 2. izvještaj o Crnoj Gori, jun 2017., par. 84-85; CommDH (2014) 13, op.cit, par. GA GA (2015, A / HRC / 30/38 / Add.2, par. 59, 86.

⁴⁰ Odluka od 25. februara 2016. godine, zabilježena u državnom izvještaju, str.46, odluka o prestanku Odluke o osnivanju Savjeta za zaštitu od diskriminacije.

o nediskriminaciji u Crnoj Gori za 2017. godinu.⁴¹ Međutim, prema analizi NVO za ljudska prava u 2015. godini⁴², NVO koje su učestvovala u Savjetu nisu glasale o izvještaju sa sastanka, ukazujući time njihovo nezadovoljstvo dominantnom ulogom vlade. Ista analiza je takođe navela da je transparentnost rada Savjeta loša. Ipak, analiza nije zahtijevala raspuštanje Savjeta, već reformisanost u cilju veće transparentnosti, imajući u obzir zabrinutost NVO-a, da osigura primjenu svojih zaključaka u cijeloj administraciji.

47. UNHCR je obavijestio Savjetodavni odbor o situaciji 20-ak osoba koje bi mogle biti izložene riziku od apatridije, jer je srpski zakon o putnim ispravama primijenjen restriktivno. Srbima koji su pobjegli u Crnu Goru tokom sukoba devedesetih godina, pasoši se izdaju samo ako imaju srpsku ličnu kartu. Kako ova lica nisu mogla da dobiju srpski pasoš, istovremeno nisu mogla da dobiju status stranaca sa stalnim prebivalištem u Crnoj Gori, budući da je za stalni boravak stranca u Crnoj Gori potreban pasoš iz države porijekla. Ova grupa lica stoga mora prijaviti prebivalište u Srbiji kako bi podnijela zahtjev za izdavanje srpske lične karte, da bi potom dobila srpski pasoš i mogla da ima pravo na boravak u Crnoj Gori, što nije uvijek moguće iz praktičnih i pravnih razloga. Za mnoge pogođene osobe ostalo je nejasno kako će preći granicu između Crne Gore i Srbije bez identifikacionog dokumenta.⁴³

Preporuke

48. Savjetodavni odbor poziva vlasti da nađu rješenje, uključujući i diplomatska sredstva, kako bi se osobama bez državljanstva osigurao odgovarajući pravni status koji bi im omogućio pristup njihovim pravima.

49. Savjetodavni odbor poziva vlasti da izmijene i dopune Zakon o zabrani diskriminacije kako bi se tretirala diskriminacija udruživanjem i obavezom da se suzbije javno finansiranje organizacija ili političkih partija koje promovišu rasizam.

50. Savjetodavni odbor poziva vlasti da osigura da Zaštitnik ljudskih prava, u svojoj funkciji kao organ za ravnopravnost, ima moć da donosi pravno obavezujuće odluke i pruža djelotvorne pravne lijekove pravnim ili fizičkim osobama koje su bile diskriminisane.

51. Savjetodavni odbor poziva vlast da obezbijedi kancelariji Zaštitnika odgovarajuće i neophodne finansijske resurse kako bi se ojačala finansijska i politička nezavisnost Zaštitnika ljudskih prava i kako bi mogao/mogla efikasno obavljati svoj pun mandat, uključujući aktivnosti podizanja svijesti; da razmotri ponovnu evaluaciju procedure kojom se Zaštitnik kvalifikovanom većinom imenuje ili razrješava; i da nastavi sa sprovođenjem pravilnika o prikupljanju podataka o jednakosti i da efikasno izvještava Zaštitnika ljudskih prava.

⁴¹ [Evropska mreža pravnih eksperata o jednakosti polova i ne-diskriminaciji](#), Izveštaj o zemlji Crna Gora 2017, p.74: 'Vijeće je značajno doprinio u poboljšanju legislative i monitoringu implementacije anti-diskriminatornog legalnog okvira.

⁴² [Kratak vodič kroz zakonodavnu i institucionalnu zaštitu ljudskih prava u Crnoj Gori](#), nevladine organizacije Građanska inicijativa i Centar za građansko obrazovanje, 2015, str. 50-52.

⁴³ Pisani podnesak UNHCR-a Sekretarijatu Savjetodavnog odbora, 14/2/2019.

Položaj Roma i Egipćana

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

52. Vlasti su bile ohrabrene da povećaju svoje napore u osiguravanju efektivne implementacije Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana i Akcionog plana, posebno u bliskoj saradnji sa predstavnicima manjina. Savjetodavni odbor je zatražio od vlasti da udvostruče svoje napore za zatvaranje kampa Konik kroz pronalaženje trajnih rješenja, kao i za adekvatnu integraciju i mogućnosti povratka za stanovnike kampa.

Sadašnja situacija

53. Savjetodavni odbor pozdravlja usvajanje Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016-2020, i prateći godišnjih akcioni plan, koji pokazuje dobre namjere vlasti i njenu spremnost da radi u svim državnim organima i sa nevladinim organizacijama i manjinskim savjetima. Međutim, izražena je zabrinutost u vezi sa učešćem i konsultovanjem Savjeta romske manjine u izradi Strategije u fazi konsultacija, i to što su nevladine organizacije i Romski manjinski savjet navedeni kao 'nosioci' u planu, na njima je i da finansiraju date aktivnosti. U tom smislu, samo akcije koje su već planirane za ministarstva imaju osigurana sredstva. Sagovornici su obavijestili Savjetodavni odbor da je obezbijeđeni budžet nedovoljan da bi Strategija ispunila svoje ciljeve.

54. Kamp Konik je nekada bio najveći izbjeglički kamp na Balkanu⁴⁴, gdje su smještene su raseljena lica sa Kosova * nakon rata 1999. godine. Konik Kamp II je zatvoren 2016. godine, a Konik I je službeno zatvoren u decembru 2018. godine⁴⁵. Tokom posjete naselju, Savjetodavni odbor je sa zadovoljstvom primijetio da su na tom mjestu izgrađeno trajne stambene jedinice kao dio Regionalnog stambenog programa, a u okviru Sarajevskog procesa, koji je predviđao izgradnju 120 stambenih jedinica u 2013. godini, sa još 51 nedavno izgrađenom stambenom jedinicom. Pored toga, izgrađene su 94 stambene jedinice u Beranama, a 62, u okviru pilot projekta u Nikšiću.⁴⁶ Ovi projekti imaju za cilj smjestiti raseljena lica koja su živjela u 'žalostnim uslovima'⁴⁷, u neformalnim kampovima, prvo u šatorima, a zatim u kontejnerima. Savjetodavni odbor pozdravlja napore vlade da riješi stambeno pitanje raseljenih lica i njegovu saradnju sa međunarodnim organizacijama u ovom procesu; međutim, ono odražava zabrinutost nekih svojih sagovornika, međutim, da će, zbog nedostatka javnih prostora za društvenu interakciju na Koniku, i kako bi se izbjeglo dalje odvajanje romskih i egipćanskih zajednica, biće potrebno razviti lokalne programe za socijalnu integraciju. .

55. Savjetodavni odbor sa žaljenjem konstatuje što još uvijek postoje četiri porodice bez trajnog smještaja na području Konika. Sagovornici su obavijestili Savjetodavni odbor da se jedna porodica ne može prijaviti zbog svog pravnog statusa, dok su se tri druge mogle prijaviti, ali nisu. Oni ne žive u kontejnerima, već su se preselili kod rođaka.⁴⁸ Nadalje, Savjetodavni odbor je obaviješten da postoje

⁴⁴ Vidjeti CoE Bank, 'RHP: 120 porodica iz kampa Konik u Crnoj Gori prelazi u nove domove', 15. novembar 2017., <https://coebank.org/en/news-and-publications/news/rhp-120-families-konik-camp-montenegro-move-new-homes/>

⁴⁵ Regionalni stambeni program, 'Konik kamp u Crnoj Gori je zvanično zatvoren – ostaje da se 51 porodica preseli u nove domove', 12 December 2018: <http://regionalhousingprogramme.org/konik-camp-in-montenegro-now-officially-closed-remaining-51-families-move-to-new-homes/>

⁴⁶ Državni izvještaj, p 27

⁴⁷ Vidjeti ACFC drugo mišljenje o Crnoj Gori, ACFC / OP / II (2013) 002, Izvršni sažetak.

⁴⁸ Pisani podnesak Crvenog krsta Crne Gore Sekretarijatu Okvirne konvencije, 4. februar 2019. godine

problemi u pružanju zdravstvene zaštite na Koniku, jer je medicinski centar na licu mjesta zatvoren. Uprkos naporima vlasti, socijalna situacija na području Konika, posebno u pogledu reproduktivnog zdravlja i zloupotrebe droga, zabrinjava. Tačni podaci o korisnicima zdravstvenih usluga nisu dostupni, što otežava praćenje stepena dostupnosti zdravstvenih usluga Romima i Egipćanima.

56. Loši životni uslovi i dalje postoje u klasterima širom zemlje, posebno u Ulcinju/Ulqin. Savjetodavni odbor je ili posjetio ili bio upoznat s određenim brojem romskih lokalnih zajednica koje čine raseljena lica koja žive u Crnoj Gori, posebno u naselju Bijela Gora u Ulcinju, gdje približno četiri porodice, uključujući oko 26 djece, žive u napuštenoj i oronuloj fabrici bez osnovnih sanitarija (vidi član 15). Prema riječima odraslih, nijedno od djece ne pohađa školu, iako je jedan broj njih imao crnogorske pasoše. Savjetodavni odbor je zabrinut zbog životnih uslova ove djece i odraslih, te da djeca možda ne primaju nikakvo formalno obrazovanje. Gradonačelnik Ulcinja/Ulqin je obavijestio Savjetodavni odbor da će lično pratiti ovo pitanje. Ostale zajednice raseljenih lica sa stambenim pitanjima nalaze se u Herceg Novom, Tivtu, Bijelom Polju, kao i u Rožaju i Plavu, prema romskim NVO.

57. Savjetodavni odbor pozdravlja napore vlasti u Crnoj Gori da olakšaju izbjeglicama, posebno Romima sa Kosova *, da se vrate u svoju zemlju porijekla, a i brojne programe saradnje sa UNHCR-om, nevladinim organizacijama i Misijom Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) koji su omogućili onima koji su izrazili interes za povratak na Kosovo* da to i učine. Savjetodavni odbor sa zadovoljstvom primjećuje napredak u regulisanju statusa velike većine izbjeglica sa Kosova *. Prema UNHCR-u, u Crnoj Gori boravi 669 izbjeglica sa Kosova *, čiji zahtjevi za status stranca sa stalnim prebivalištem, i kroz tu lokalnu integraciju, još su na čekanju, dok je 7 448 osoba uspješno riješilo svoj status dobivši pravo na privremeni ili stalni boravak u Crnoj Gori. Savjetodavni odbor očekuje da će vlasti, bez nepotrebnog odlaganja, nastaviti sa regulisanjem statusa preostalih 669 lica, što će im omogućiti bolji pristup mogućnostima zapošljavanja i stanovanju.⁴⁹

58. Savjetodavni odbor takođe notira situaciju Roma i Egipćana povratnika u Crnu Goru, osoba koje su napustile Crnu Goru da traže azil, često u Evropskoj uniji, ali su od tada vraćene u Crnu Goru. Studija Evropske komisije i Svjetske banke⁵⁰ procijenila je sposobnost centralnih i lokalnih institucija da se bave povratnicima i ustanovila da se oni često vraćaju lošijim uslovima nego kada su otišli, boraveći u neformalnim naseljima, bez pristupa identifikacijskim dokumentima, i, kao što bilježi studija, djeca koja su dugo vremena provela u EU - često su u centru za azil, ne nužno i integrisana u društvo - možda ne govore državni jezik, a govore samo romski (na kojem nema obrazovanja u Crnoj Gori - vidi član 14) ili albanski. Vlasti reaguju na ovo pitanje, sa uspostavljanjem Operativnog tima za readmisiju i treba da razviju dalju koordinaciju pomoći povratnicima u njihovoj reintegraciji u crnogorsko društvo.

59. Rizik od apatridije ostaje problem među romskim i egipćanskim zajednicama, posebno onima koji su došli sa Kosova* kao izbjeglice. Prema vladinim podacima iz 2017. godine, u Crnoj Gori je bilo sedam osoba koje su zatražile putne isprave za osobe bez državljanstva.⁵¹ Nakon toga, terenska verifikacija koju su vodili UNHCR i Vlada u novembru 2017. godine identifikovala je 145 osoba kojima prijeti apatridija. Savjetodavni odbor, međutim, primećuje opšteprijehvatljiv pristup u pogledu prava koja se daju ne-građanima, kao što su oni predviđeni Okvirnom konvencijom (vidi član 3).

⁴⁹ Pisani podnesak UNHCR-a sekretarijatu Savjetodavnog odbora, 14/02/2019

⁵⁰ Podrška efektivnoj reintegraciji romskih povratnika u zemljama Zapadnog Balkana, Evropska komisija i Grupa Svjetske banke, 2018. godine.

⁵¹ Državni izvještaj, s. 36

Preporuke

60. Savjetodavni odbor poziva vlasti da osiguraju djelotvoran pristup uslugama, posebno zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i stanovanju, za pripadnike romske i egipćanske zajednice širom teritorije.

60. Savjetodavni odbor preporučuje da vlasti sarađuju sa predstavnicima i organizacijama Roma i Egipćana i Nacionalnim vijećem Roma na izradi nacrtu sljedeće Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana i njenih akcionih planova kako bi se osiguralo da su ciljevi i mjere postavljene tako da ih je moguće postići, sa odgovarajućim nivoom finansiranja da bi se obezbedila njihova implementacija, kao i da se obezbijedi adekvatno praćenje kako bi se garantovalo postizanje postavljenih ciljeva.

61. Savjetodavni odbor urgira vlast da preispita svoje podatke o osobama bez državljanstva na teritoriji i da obezbijede adekvatan pravni status osobama bez državljanstva, te da im omoguće pristup njihovim pravima.

Član 5 Okvirne konvencije**Prezervacija kulture osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama***Preporuke iz prethodna dva ciklusa monitoringa*

63. Savjetodavni odbor urgirao je vlasti da nastave sa podrškom kulturnim projektima nacionalnih manjina, i da osiguraju da su mehanizmi državne podrške kulturnim projektima adekvatni, efikasni i transparentni, i da su u taj mehanizam uključeni i predstavnici manjina.

Sadašnja situacija

64. Podršku manjinskim kulturama u Crnoj Gori generalno karakteriše koherentan pravni okvir i pristup. Zakonom o manjinskim pravima (Odjeljak IIa, član 36) osnovan je Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava (u daljem tekstu Fond), dok je Centar za očuvanje i razvoj manjinskih kultura - koji planira svoj program kulturnih projekata⁵² sa budžetom od oko 300 000 EUR - uspostavljen je posebnom odlukom.⁵³ Dostupno je i drugo finansiranje projekta od Ministarstva kulture,⁵⁴ uključujući projekte za promovisanje 'multinacionalnih i multikulturalnih vrijednosti'.⁵⁵ Nacionalne manjine takođe mogu imati pristup sredstvima iz ministarstva vanjskih poslova zainteresovanih država ili njihovih ambasada u Crnoj Gori.

65. Fond je ponovo uspostavljen 2017. godine i ima fiksni procenat vladinog budžeta (0,15%) u iznosu od oko jednog miliona eura. Fond, u skladu sa novim pravilima o upravljanju Fondom i njegovom vođenju, raspisuje javni poziv dva puta godišnje. Ove prijave se zatim ocjenjuju i odluke o finansiranju donosi

⁵² Detaljni podaci o projektima Centra tokom perioda izveštavanja mogu se naći na str.54-60 državnog izveštaja.

⁵³ Službeni list Republike Crne Gore, br. 38/01 i 27/07 i „Službeni list Crne Gore“, broj 3/10.

⁵⁴ Zakon o kulturi, član 68 do 96.

⁵⁵ Ibid., Član 73 (3).

komisija za procjenu projekta, koju čini sedam nezavisnih stručnjaka koje imenuje parlament Crne Gore. Ponovna uspostava Fonda je osmišljena kako bi se spriječio sukob interesa i učinio rad Fonda transparentnijim tako što bi se spriječilo da nacionalna vijeća manjina – čiji su predstavnici takođe članovi upravnog odbora Fonda - podnose zahtjev za Fond. Ova promjena takođe znači da nacionalne manjine koje službeno ne predstavljaju vijeća nisu stavljene u nepovoljan položaj. Savjetodavni odbor je takođe obaviješten da bi ponovno uspostavljanje trebalo dovesti do povećanja broja interkulturalnih projekata.

66. Fond je, u oba ciklusa finansiranja 2017. godine, dao 972.926 eura za finansiranje manjinskih projekata svih priznatih nacionalnih manjina u Crnoj Gori. Svaki projekat je odobren, u prosjeku, 5.000 eura, a podjela sredstava između manjinskih grupa široko je odražavala sastav same Crne Gore. Srpskoj manjini je odobreno najviše sredstava⁵⁶, dok su muslimanska, bošnjačka, albanska i hrvatska manjina dobile između 10% i 15% sredstava,⁵⁷ i romska manjina dobile manje od 10% u oba ciklusa.⁵⁸ Primjeri projekata finansiranih od strane Fonda u 2017. godini uključuje „Festival priče - Zavičajne staze Putevi domovine“, hrvatski jezik na online platformi i „Novosti“ za romske žene. Savjetodavni odbor je obaviješten da je politika Fonda tokom 2017. godine bila da raspodijeli sredstva prema veličini dotične manjinske grupe, što je politika koja se promijenila tokom ponovnog uspostavljanja Fonda 2018. godine, kada su projekti koji se odnose na bošnjačku manjinu primili najviše sredstava⁵⁹. Interkulturalni projekti dobili su oko 25% sredstava, što je značajno povećanje od 2017. kada su primili oko 12%⁶⁰. Projekti koji se odnose na muslimansku i albansku manjinu dobili su oko 10% i 8% sredstava, a srpska manjina je primila najmanje⁶¹. Projekti romske manjine dobili su oko 9% od raspoloživih sredstava, a hrvatska manjina 14%.⁶²

64. Međutim, u 2018. godini, Fond nije distribuirao nikakva sredstva do decembra, a samo jedan javni poziv je podnešen. To je zbog toga što je, kako je Savjetodavni odbor obaviješten, nije imenovana Komisija od sedam lica koja odlučuje o dodjeli sredstava od strane parlamenta. Tokom godina u kojima je Fond funkcionisao, manjinska vijeća i manjinske nevladine organizacije počeli su da se oslanjaju na finansijska sredstva koja su dobili od Fonda, što je značilo da je odlaganje finansiranja za 2018. bilo ozbiljan problem. Neke manjine, posebno Srbi i Hrvati, mogli su potražiti finansijsku podršku od svojih susjednih država, ali to očigledno nije bila opcija za sve, posebno za Rome i Egipćane. Savjetodavni odbor podsjeća da bi postojeća podrška kulturnim aktivnostima pripadnika nacionalnih manjina trebala biti vođena na način koji omogućava održivost manjinskih institucija i projekata. Situacija u 2018. godini naglašava odsustvo održivosti u finansiranju kulturnih projekata iz Fonda, a Savjetodavni odbor očekuje da će buduće odluke o finansiranju i izmjeni administracije finansiranja uzeti u obzir potrebu za održivošću manjinskih kulturnih projekata. Vlasti bi trebalo da osiguraju da bilo kakve buduće promjene u sistemu finansiranja i mehanizmima podrške za manjinske kulture prekomjerno ne prekidaju pristup manjina finansiranju u srednjoročnom i dugoročnom periodu.

68. Od novembra 2018. godine, imenovano je pet članova Komisije⁶³, i Savjetodavni odbor je obaviješten da će to predstavljati kvorum i da se mogu donijeti odluke o finansiranju u 2018. godini. Što se

⁵⁶ Srbi: oko jedne trećine ili 275 000 EUR..⁶² Roma: oko 75 000 EUR; Hrvati: oko 100 000 EUR.

⁵⁷ Muslimani, Albanci, Bošnjaci i Hrvati: oko 100 000 do 150 000 EUR.

⁵⁸ Roma: manje od 97 000 EUR.

⁵⁹ Bošnjak: oko 30% ili 220 000 EUR.

⁶⁰ Interkulturalni projekti 2018: približno 190 000 EUR; 2017: 116 000 EUR otprilike.

⁶¹ Srbi: oko 7% ili 58 000 EUR

⁶² Roma: oko 75 000 EUR; Hrvati: oko 100 000 EUR.

⁶³ Održana 50. sjednica Administrativnog odbora i 50. sjednica Upravnog odbora, 8. decembra 2018. godine, imenovanje 5 članova komisije za ocjenjivanje, Parlament Crne Gore: <http://www.skupstina.me/index.php/me/radna-tijela/administrativni-odbor/item/2543-odrzana-50-sjednica-administrativnog-odbora> .

tiče kriterijuma za imenovanje u Komisiju za ocjenjivanje, oni su predviđeni članovima 36j - 36lj Zakona o manjinskim pravima i inicirani javnim pozivom za podnošenje prijava; postoji niz odredbi koje su osmišljene za sprečavanje sukoba interesa - na primjer, član Komisije ne može biti član Vijeća za manjine. Savjetodavni odbor žali zbog kašnjenja u distribuciji, ali pozdravlja činjenicu da je na kraju pronađeno rješenje i na kraju novac raspodijeljen. U 2018. godini Fond je distribuirao oko 778.000 EUR⁶⁴.

69. Pored toga, čini se da postoji mali rad na praćenju ili evaluaciji kada je novac dodijeljen od strane Fonda, da se provjeri usklađenost projekata sa onim što je zatraženo, i vidi da se dodijeljena sredstva efikasno koriste, posebno kada se novac daje privatnim osobama nasuprot nevladinim organizacijama ili javnim tijelima koja moraju objaviti svoje račune. Sagovornici su naveli da će u budućnosti biti angažovano više osoblja kako bi se obavio ovaj rad na praćenju i evaluaciji. Ovaj nedostatak rada na evaluaciji znači da se proces finansiranja smatra nedovoljno transparentnim, budući da se za projekti koji se finansiraju ne radi procjena kako je novac potrošen⁶⁵.

70. Savjetodavni odbor takođe primjećuje da projekti koje finansira Fond treba da se bave interkulturalnim aspektom očuvanja kulture, tj. da se koriste kako bi se naglasilo ono što je zajedničko različitim zajednicama, a ne ono što ih razlikuje. Bez analize uticaja svakog projekta koji je Fond finansirao 2018. godine, čini se da je došlo do povećanja broja projekata koji promovišu interkulturalni dijalog, što je dobrodošao razvoj. Kako god, zbog nedostatka informacija i evaluacije projekata koji su dostupni javnosti, teško je biti siguran da su kriteriji interkulturalnog dijaloga ispunjeni.⁶⁶

71. Kao što je gore navedeno, savjeti manjina više ne mogu podnijeti zahtjev za finansiranje iz Fonda. Sami manjinski savjeti su izrazili mišljenje da je nedostatak jasnoće u vezi sa njihovom preciznom ulogom značio da su se u određenoj mjeri oslanjali na sredstva koja je obezbijedio Fond, te da, čak i dok je njihovo redovno osnovno finansiranje udvostručeno, možda neće nadoknaditi gubitak finansiranja projekta koji bi iskusili.

72. Savjetodavni odbor primjećuje objavu prvog romsko-crnogorsko-crnogorsko-romskog rječnika u 2015. godini, uz finansiranje od strane Ministarstva za ljudska i manjinska prava. Uključeno je oko 12 000 riječi, a objavljen je u 500 primjeraka. Nedostatak mjerodavnih izvora o romskom jeziku značio je da se vlasti moraju osloniti na stručnjaka iz Zagreba. Uprkos njihovoj uključenosti u planiranju rječnika, romska zajednica nije bila zadovoljna krajnjim rezultatom jer ne odražava u potpunosti crnogorske varijante romskog jezika. Savjetodavni odbor primjećuje da je raspisan konkurs za najbolji istraživački članak o socijalnoj integraciji Roma u Crnoj Gori u cilju jačanja javne svijesti i podsticanja istraživačkog izvještavanja o problemima s kojima se suočavaju Romi, te da se Svjetski dan romskog jezika obilježava svake godine, od 2014.

⁶⁴ Vidjeti pismo predsjednika upravnog odbora od 3.12.2018. Godine kojim se objavljuje javni poziv za prijavu (na crnogorskom jeziku): <http://www.fzm.me/v/images/pdf/kokurs%20za%20i%20raspodjelu%202018.pdf> Spisak projekata koji su se prijavili za finansiranje iz Fonda u decembru 2018. godine (na crnogorskom jeziku): <http://www.fzm.me/v/images/pdf/Lista%20pristiglih%20projekata%20za%202018.doc> ; Popis projekata koje je Fond finansirao u decembru 2018. godine (na crnogorskom): <http://www.fzm.me/v/images/pdf/odluka-2018.pdf>

⁶⁵ Državna revizorska institucija izrazila je zabrinutost u vezi sa izvještavanjem i evaluacijom projekata koji datiraju iz 2010. godine, preporučujući da Fond nadzire provedbu finansiranih projekata, što još uvijek nije slučaj:

<http://www.dri.co.me/1/eng/Excerpt%20from%20the%20Audit%20Report%20on%20Annual%20Financial%20Statements%20and%20Audit%20of%20Efficiency%20of%20the%20Fund%20for%20Minorities%20for%202010.pdf>

⁶⁶ Vidjeti Shadow Izvještaj Crne Gore od NVO Mladi Romi, koji ističe zabrinutost i zbog transparentnosti Fonda i zbog istorijskog nedostatka interkulturalnog finansiranja: <http://mladiromi.me/eng/2014-07-21-09-36-07/documents/category/3-publikacije?download=62:shadow-report-montenegro-ngo-young-roma-2016> , ps.17-18.

73. Predstavnicima hrvatske zajednice obavijestili su Savjetodavni odbor o jednom problemu u području Bokokotorskog zaliva oko Kotora i Tivta, u vezi s priznavanjem „Bokeljske mornarice“ - stoljećima starog pomorskog bratstva - pod UNESCO-ovom listom nematerijalnog kulturnog naslijeđa⁶⁷. Prema sagovornicima, Crna Gora je odlučila da aplicira samostalno, umjesto da formalno podnese zajednički zahtjev sa Hrvatskom - iako je bilo i bilateralnih razgovora o ovom pitanju - a prvobitni nacrti prijave UNESCO-u su izostavili određene detalje o važnosti katoličkog naslijeđa Bokeljske mornarice i Svetog Tripuna. Konsultacije sa hrvatskim nevladinim organizacijama održane su tokom procesa prijave. Savjetodavni odbor pozdravlja uključivanje mornarice Boke u popis nematerijalne kulturne baštine, ali prima k znanju stanovište Hrvatskog nacionalnog vijeća da ih Ministarstvo kulture nije na adekvatan način konsultiralo tokom tekućeg procesa podnošenja zahtjeva u 2017. godini, a povodom zajedničkog podnošenja aplikacije.⁶⁸

74. Pravila koja uređuju prikazivanje nacionalnih simbola, npr. zastava, regulisana su sa dva zakona - Zakon o javnom redu i miru (1994) (član 23) i Zakon o državnim simbolima (2004). Zakonom o javnom redu i miru zabranjuje se prikazivanje simbola ili zastava drugih država na javnom mjestu⁶⁹ bez odobrenja, što važi i za crnogorske manjine, dok drugi zakon ne važi. To je dovelo do određenih napetosti, na primjer, Savjetodavni odbor je obaviješten da su u Ulcinju/Ulqin u novembru 2018. godine dva policajca zaustavila automobil koji je razvio albansku zastavu na Dan zastave. Savjetodavni odbor je obaviješten da to nije u suprotnosti sa Zakonom o državnim simbolima, ali jete u suprotnosti sa Zakonom o javnom redu. Vlasti su navele da bi ovo pitanje trebalo razjasniti u predstojećem Zakonu o nacionalnim simbolima, koji čeka odobrenje parlamenta.

Preporuke

75. Savjetodavni odbor ponavlja svoj poziv vlastima da osiguraju, u pogledu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, da predstavnici i organizacije nacionalnih manjina mogu da se konsultuju sa nadležnim organima u vezi sa zahtjevom za finansiranje. Više informacija o raspodjeli sredstava trebalo bi biti dostupno javnosti, proces bi trebao biti transparentniji, a projektni izvještaji i evaluacije dostupni javnosti.

76. Savjetodavni odbor ohrabruje vlast da nastavi da podržava interkulturene projekte, koje finansira Fond i i drugi organi uprave odgovorni za raspodjelu sredstava za projekte namijenjene za nacionalne manjinske zajednice.

77. Savjetodavni odbor preporučuje da vlast razjasni situaciju u vezi sa prikazivanjem simbola nacionalnih manjina u predstojećem zakonodavstvu.

⁶⁷ Prijavljenu dokumentaciju vidjeti na linku: https://ich.unesco.org/en/files-2019-under-process-00989?select_country=00242&select_type=all#table_cand.

⁶⁸ Pisani podnesak Hrvatskog nacionalnog vijeća u Sekretarijatu Okvirne konvencije, 4. februara 2019. : „Naša zabrinutost oko ovog pitanja je produbljena činjenicom da se crnogorski ministar kulture još nije oglasio povodom zvaničnog sastanka sa predsjednikom Hrvatskog nacionalnog vijeća Crne Gore ili odgovorio na službeni zahtjev za službenu potvrdu, koje je poslao Predsjednik Hrvatskog nacionalnog vijeća Crne Gore, a u kojem je navedeno da će Boka mornarica biti tema sastanka. Pismo je prvobitno poslato 23. aprila 2017. godine, a zatim je ponovo poslato dva puta, u julu i novembru iste godine.

⁶⁹ Definisano članom 3 Zakona: Javno mjesto, u smislu ovog zakona, je mjesto gdje svako ima slobodan pristup (ulica, trg, javni put, pristanište, plaža, park, čekaonica, radni prostor, ugostiteljski ili sličan objekat) ili je pristup dozvoljen u određenim uslovima (sportski objekt, bioskop ili pozorišna dvorana, sredstva javnog prevoza, izložbeni prostori itd.), kao i drugo mjesto koje se koristi za javne skupove, sportske ili druge događaje. Javno mjesto, u smislu ovog zakona, smatra se bilo kojim mjestom u kojem je počinjen prekršaj, čija je posljedica nastala na javnom mjestu.

Član 6 Okvirne konvencije

Tolerancija i interkulturalni dijalog

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

78. Savjetodavni odbor je sa zadovoljstvom primijetio opštu klimu tolerancije koja je prevladava u Crnoj Gori, i pozvala vlasti da nastave sa svojim naporima na promovisanju interkulturalnog dijaloga, uzajamnog razumijevanja i poštovanja, dok se istovremeno bore protiv predrasuda prema pripadnicima nacionalnih manjina i raseljenih osoba na teritoriji. Vlast je ohrabrena da nastavi sa svojim naporima da informišu javnost o istoriji i kulturi nacionalnih manjina, u medijima i obrazovanju.

Sadašnja situacija

79. Izricanje mržnje, "ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu", zabranjeno je Ustavom (član 7), a u svojoj preambuli, građani Crne Gore su definisani kao posvećeni, inter alia, "toleranciji, poštovanju ljudskih prava i sloboda", multikulturalizmu'. Vlasti se kreću ka opštoj politici interkulturalizma, s tim da vlasti povećavaju sredstva koja se obezbjeđuju za interkulturalne projekte iz Fonda, kao što je navedeno u članu 5 (gore). U tom smislu, vlasti takođe realizuju istraživanje kako bi procijenile situaciju u smislu interkulturalnog dijaloga, a u anketiranju svršenih studenata 2018. godine, na temu kako na religiju gleda studentska populacija, 47% ispitanika se izjasnilo da neće stupiti u brak sa osobom druge vjere. Štaviše, 48% ispitanika je reklo da vjerske institucije i religije uopšte ne utiču na multikulturalnost u Crnoj Gori (52% je odgovorilo da one u velikoj mjeri utiču na multikulturalnost)⁷⁰Savjetodavni odbor primjećuje malu veličinu uzorka u ovom istraživanju i pozdravlja napore za procjenu situacije na terenu.

Istraživanje objavljeno 2017. godine u okviru programa Savjeta Evrope „Podrška nacionalnim institucijama u sprečavanju diskriminacije u Crnoj Gori“ (PREDIM) pokazalo je⁷¹ da je oko 30% ispitanika ne bi željelo da pripadnik romske manjine bude susjed - što je više od ostatka bivše Jugoslavije, ali manje od Zapadne Evrope i znatno manje od „postkomunističke Evrope“, ⁷² dok je prisutno povećanje u odnosu na cifre iz 2010. godine⁷³. Savjetodavni odbor je zabrinut zbog ovog povećanog nivoa anti-ciganstva, i napominje da se nivo rasizma takođe povećava u odnosu na druge zajednice. Na primjer, uprkos brojno malom broju stanovnika Jevreja u Crnoj Gori (procjenjuje se da je to oko 350-400 osoba, ili oko 0,07% stanovništva), 21,9% ispitanika je odgovorilo da ne bi željeli da im Jevrej bude komšija, što je više od stope u bivšoj Jugoslaviji, stope postkomunističke Evrope i Zapadne Evrope,⁷⁴ i opet je prisutno povećanje u odnosu na 2010.⁷⁵Savjetodavni odbor je zabrinut zbog ovih nalaza, koji izgleda da ukazuju na rastuće podjele unutar

⁷⁰ Izvještaj o rezultatima istraživanja (Ankete) studentske populacije na temu: „Da li je religijsko obrazovanje važno za formiranje moralnih vrijednosti i etičkih stavova“, objavljeno 12/9/18 od Ministarstva za ljudska i manjinska prava (na crnogorskom).

⁷¹ Diskriminacijski obrasci u Crnoj Gori, prof. Prof. Miloš Bešić, available at: <https://rm.coe.int/final-report-human-rights-survey-discrimination-patterns-in-montenegro/1680717626>. Veličina uzorka u Crnoj Gori bila je 1 038 osoba, a uključivala je pripadnike nacionalnih manjina, različite religije i raspona starosti, obrazovanje i prihodi. Poređenje sa „Zapadnom Evropom“, „postkomunističkom Evropom“ i „bivšom Jugoslavijom“ dolazi iz objavljene studije.

⁷² Za Zapadnu Evropu ta brojka je bila 34,7%, a za postkomunističku Evropu 45,4%; za bivšu Jugoslaviju je bilo 23,3%.

⁷³ U 2010. godini, 19,5% ispitanika odgovorilo je da ne bi željeli osobu koja pripada romskoj zajednici za komšiju

⁷⁴ Za Zapadnu Evropu ta brojka je iznosila 13,2%; za „postkomunističku Evropu“ ta cifra je bila 18,7%; za bivšu Jugoslaviju bilo je 17,1%.

⁷⁵ U 2010. godini, 14,6% ispitanika odgovorilo je da ne bi željeli da netko od pripadnika jevrejske zajednice bude komšija.

društva po etničkim i vjerskim linijama.⁷⁶ Rezultati ankete treba da ohrabre vlasti da i dalje budno prate znakove rastuće netolerancije i da i dalje pažljivo prate situaciju.

81. Savjetodavni odbor pozdravlja nalaze drugog dijela istog istraživanja, koji je ispitivao nivo podrške za „borbu protiv diskriminacije za različite grupe“. Prema nalazima, tri četvrtine ispitanika podržava borbu nacionalnih manjina protiv diskriminacije⁷⁷ - povećanje od 10% u sedam godina - dok 72% podržava borbu Roma protiv diskriminacije.

82. Prema sagovornicima Savjetodavnog odbora, romske i egipćanske žene su suočene sa visokim stopama nasilja u porodici, koje vlasti nisu adekvatno adresirale. Pored toga, kako je grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) primijetila 2018,⁷⁸ Romkinje i Egipćanke se suočavaju sa poteškoćama u prijavljivanju nasilja koje doživljavaju, što je rezultiralo neodgovarajućim odgovorima od strane vlasti; dodatno, nedostaju specijalizovane usluge (savjetovanje, skloništa itd.) za žrtve prisilnog braka, a postoji i potreba za jačanjem saradnje sa nevladinim organizacijama. Sagovornici Savjetodavnog odbora i GREVIO primjećuju da postoji tendencija u vlastima da vidove rodno zasnovanog nasilja, kao što su prisilni brak, smatraju kulturnom praksom ili običajem specifičnim za njihovu grupu, što ne zahtijeva odgovor državnih organa. Savjetodavni odbor primjećuje rodni fokus Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016-2020, i druge korake usmjerene na podizanje svijesti o nasilju koje doživljavaju Romkinje i Egipćanke, uključujući vođenje kampanja u dvanaest romskih i egipatskih naselja radi podizanja svijesti o dječjim brakovima i nasilja nad ženama, a očekuje se da vlasti, u skladu sa GREVIO-ovim nalazima i preporukama, nastave rješavati ovaj problem.⁷⁹

83. Romske i egipćanske zajednice takođe su izložene stereotipima u medijima, kao što je tekuća studija romske i egipatske nevladine organizacije pokazala⁸⁰. Ona je predstavila vrlo precizne brojeve pozitivnih, neutralnih i negativnih priča o zajednicama Roma i Egipćana koje su se pojavile u štampi. Za prvi kvartal 2018. godine, na primjer, broj stereotipnih izvještaja, koji bi mogao da poveća predrasude prema romskoj i egipatskoj populaciji, povećao se sa šest na 37. Ovaj broj se povećao na 47 u drugom kvartalu, ali se smanjio na 13 u trećem - što odražava ukupan veći broj priča u drugom kvartalu, a manji broj u trećem. Međutim, velika većina svih ovih priča je ili pozitivna ili neutralna u pogledu na romske i egipćanske zajednice.

84. Kao što je gore pomenuto, govor mržnje je zabranjen Ustavom (član 7). Izmjenama i dopunama Člana 34a (2017) Zakona o zabrani diskriminacije govor mržnje se sankcioniše novčanom kaznom. Međutim, Savjetodavni odbor je obaviješten o brojnim izolovanim slučajevima govora mržnje koji se dešavaju u štampi, često ciljajući na albansku zajednicu. Takvi slučajevi se povećavaju u vrijeme izbora i međunarodnih sportskih događaja. Savjetodavnom odboru je rečeno za primjer iz 2014. godine, u kojem

⁷⁶Ostali podaci iz ankete pokazuju da, na osnovu 2010. godine, povećan procenat crnogorskih lica ne bi želio 'osobu druge rase' za susjeda: 12,4% u 2010. i 16,7% u 2017. godini. Nadalje, podaci pokazuju povećanje u oko 9% od 2010. do 2017. godine u broju osoba koje ne bi htjele 'doseljenika / imigranta' za susjeda: 10,7% u 2010. i 19,4% u 2017. To je više od Zapadne Evrope (15,3%) i slično u drugim zemljama u bivšoj Jugoslaviji (19,8%).

⁷⁷ Podaci pokazuju da je 76,7% ispitanika u 2017. godini podržalo borbu protiv diskriminacije nacionalnih manjina, dok je 2010. godine taj broj bio 66,3%.

⁷⁸ [Vidi GREVIO prvi \(osnovni\) evaluacijski izvještaj o Crnoj Gori](#), par.18.

⁷⁹ Vidi GREVIO prvi (osnovni) evaluacioni izvještaj o Crnoj Gori, par. 75 i preporuka par.76

⁸⁰ „Analiza medija za pokrivenost romske i egipćanske populacije“, NVO Mladi Romi, koja pokriva prvi kvartal, drugi kvartal i treći kvartal 2018. godine.

81 Balkan Insight, 'Crnogorski Albanci tuže' informatora 'za govor mržnje', 7. novembar 2014., dostupno na: <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegrin-albanians-to-sue-serbian-tabloid-over-Govor-mrznje>.

82 CDM, 'Bivši urednik' Informator 'platio 3.000 eura i izašao iz zatvora', 29. mart 2017., dostupno na: <https://www.cdm.me/hronika/bivsi-urednik-informera-platio-kaznu-i-izasao-iz-zatvora/>.

su novine, nakon fudbalske utakmice između Albanije i Srbije, Albance nazvale „šiptarima“, izrazito uvredljivim izrazom za Albance.⁸¹ Urednik novina proglašen je krivim za podsticanje etničke mržnje i, nakon što je prvobitno bio zatvoren, kažnjen je sa 3.000 EUR u 2017. godini.⁸² Savjetodavni odbor je takođe obaviješten da se dešavaju slučajevi govora mržnje prema drugim manjinskim zajednicama, za šta izražava žaljenje.

85. Incidenti govora mržnje na internetu se trenutno ne prate pomno, posebno ne na društvenim medijima. Ne postoji nacionalna agencija sa mandatom da prati društvene medije, niti komentare na veb sajtovima. U skladu sa Zakonom o elektronskim medijima, Agencija za elektronske medije ima funkciju vođenja registra pružalaca „elektronskih publikacija“, ali nema ovlaštenja da prati njihov sadržaj ili da izriče sankcije u slučaju kršenja standarda, uključujući govor mržnje. Izvještavano je Savjetodavnom odboru u razmjeni s predstavnicima nacionalnih manjina da je govor mržnje na društvenim medijima uobičajen. Bez nadzora društvenih medija, Savjetodavni odbor je zabrinut da slučajevi govora mržnje mogu proći nekažnjeno. Postoji nacrt Zakona o medijima, koji je trenutno u fazi konsultacija, a za koji Savjetodavni odbor očekuje da će se pozabaviti ovim pitanjima.

Preporuke

86. Savjetodavni odbor poziva vlasti da posebnu pažnju posvete prevenciji govora mržnje u konsultacijama o novom Zakonu o medijima i da osiguraju da se zakon bavi problemom govora mržnje na internetu, jasno definiše odgovornosti za objavljeni govor mržnje, i ovlasti državnu agenciju kao regulatora da nadgleda i sankcioniše slučajeve govora mržnje na internetu.

87. Vlasti treba da zadrže svoj pozitivan pristup prikupljanju podataka o nivoima tolerancije u društvu i da budno i s oprezom prate podjele na koje ukazuju takvi podaci.

88. Savjetodavni odbor poziva vlasti da preduzme djelotvorne mjere za borbu protiv višestruke diskriminacije, porodičnog nasilja i prisilnog braka unutar zajednica Roma i Egipćana, posebno kroz osiguravanje da se sadašnje i buduće strategije i pridruženi akcioni planovi realizuju u bliskoj saradnji sa članovima zajednica. U pitanju su mjere koje imaju adekvatno finansiranje i podršku, a koje se prate kako bi se osigurala efikasna primjena.

Politika i sprovođenje zakona

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

89. U prethodnim ciklusima, Savjetodavni odbor je preporučio da vlasti podignu svijest o ljudskim i manjinskim pravima među policijskim snagama i da ojačaju nadzorne mehanizme za praćenje ponašanja policije kako bi bili u skladu sa evropskim standardima.

⁸¹ Balkan Insight, 'Crnogorski Albanci tuže' informator 'za govor mržnje', 7. novembar 2014., dostupno na: <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegrin-albanians-to-sue-serbian-tabloid-over-hate-speech>

⁸² CDM, 'Bivši urednik' Informatora 'platio 3.000 eura i izašao iz zatvora', 29. mart 2017., dostupno na: <https://www.cdm.me/hronika/bivsi-urednik-informera-platio-kaznu-i-izasao-iz-zatvora/>

Sadašnja situacija

90. Sagovornici Savjetodavnog odbora nisu izvještavali da su nacionalne manjine targetirane od policije. Savjetodavni odbor pozdravlja mere za podizanje svesti koje su sprovedene tokom perioda izvještavanja, uključujući Memorandum o razumijevanju potpisan između Policijske akademije Danilovgrad i Ministarstva za ljudska i manjinska prava čiji je cilj razvoj manjinskih prava i sloboda u kontekstu obuke policije, poboljšanja položaja manjina kroz principe partnerstva, transparentnosti i odgovornosti, sa posebnim fokusom na regrutovanje kandidata iz nacionalnih manjina.

91. Organi vlasti su obavijestili Savjetodavni odbor da je mehanizam za pritužbe na rad policije - Vijeće za civilnu kontrolu rada policije - radilo na oko 300 slučajeva (bilo pritužbi građana ili vlastitih istraga; broj slučajeva koji se odnose na pripadnike nacionalnih manjina ne može da uspostavi Savjetodavni odbor) između 2015. i sredine 2018⁸³

Preporuke

92. Vlasti treba da nastave sa svojim naporima na podizanju svijesti o poštovanju različitosti i ljudskih prava unutar policijskih snaga i da osiguraju da Vijeće za civilnu kontrolu rada policije ima kapacitete za adekvatno praćenje ponašanja policije, uključujući slučajeve koji se odnose na osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama, kao i da prikupljaju razvrstane podatke o takvim slučajevima.

Član 8 Okvirne konvencije**Pravo na ispoljavanje svoje religije i osnivanje institucija, organizacija i udruženja***Preporuke iz prva dva ciklusa monitoringa*

93. Savjetodavni odbor je utvrdio da su se odnosi između vlasti i vjerskih grupa poboljšali od prvog ciklusa do drugog, ali da nije postignut napredak u povratu imovine vjerskim zajednicama. Vlasti su pozvane da nastave s vraćanjem vjerske imovine vjerskim zajednicama.

Sadašnja situacija

94. Član 46 Ustava garantuje slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, kao i pravo na izražavanje vjerskih uvjerenja putem molitve, propovijedi, običaja ili obreda. Član 79 Ustava dalje daje osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama pravo na vršenje, zaštitu, razvoj i javno izražavanje vjerskih posebnosti. Zakon o vraćanju imovine (član 8) (izmijenjen dva puta, 2010. i 2017.) reguliše opšte uslove za vraćanje vjerske imovine oduzete tokom jugoslavenskog perioda. Zakon o vjerskim zajednicama, koji je trenutno na snazi, koji reguliše pravni status vjerskih grupa datira iz 1977. godine. U planu je i „Zakon o vjerskoj slobodi“, koji je u nacrtu od 2015. godine, i trebao bi ažurirati i regulisati pitanja oko vlasništva nad imovinom i finansijske situacije vjerskih grupa, kao i formalizovanje registracije vjerske zajednice. Neke vjerske i nacionalne manjinske grupe su konsultovane o nacrtu ovog zakona, informisan je Savjetodavni odbor, ali

⁸³ Vijeće za civilnu kontrolu rada policije, izvještaj za 2018. godinu, vidi str.13-14, dostupan (na crnogorskom) na: <http://www.kontrolapolicije.me/sites/default/files/library/files/GRA%C4%90ANSKI%20NADZOR%20I%20JA%C4%8CANJE%20INTEGRITETA%20CRNOGORSKE%20POLICIJE.pdf>

ne i svi oni kojih se tiče. Savjetodavni odbor je obaviješten da će nakon usvajanja ovog zakona biti izrađen i usvojen novi zakon o restituciji imovine.

95. U 2014. godini, na osnovu memoranduma o razumijevanju ili temeljnih sporazuma potpisanih između vlade i vjerskih zajednica, uključujući Svetu stolicu i predstavnike islamske i jevrejske zajednice, uspostavljeno je nekoliko „zajedničkih komisija“ za primjenu tih sporazuma. To je uključivalo pružanje željene radio frekvencije islamskoj zajednici i naglašavanje dobre saradnje između vjerskih zajednica i Vlade.

96. Između ostalih faktora, nepotpun proces restitucije imovine negativno utiče na međureligijske odnose, što dovodi do neslaganja između nekih vjerskih zajednica. Značajan primjer bio je u Svacu, gde je Srpska pravoslavna crkva pokušala da održi službu na mjestu ruševina srednjevjekovne crkve u vlasništvu države Crne Gore, prema opštini Ulcinj/ Ulqin - iako Srpska pravoslavna crkva tvrdi da činjenično posjeduje lokalitet, lokalni demonstranti albanske manjine spriječili su mitropolita Amfilohija i vjernike da održe službu. Gradonačelnik Ulcinja / Ulqin je saopštio da je lokacija zatvorena od 2015. godine radi radova prezervacije.⁸⁴ Postoje dodatni slučajevi⁸⁵ gdje su pripadnici Crnogorske pravoslavne crkve i Srpske pravoslavne crkve pokušali održati liturgije i vjerske aktivnosti na istim mjestima na Cetinju i u Podgorici, a na koje obje crkve polažu pravo, 1. i 8. oktobra 2017. godine, policija je intervenisala i u oba slučaja Crnogorska pravoslavna crkva održala je liturgiju izvan prostorija, dok je Srpska pravoslavna crkve održala unutar prostorija. Informacije koje pružaju različiti sagovornici su suprotstavljene, a Savjetodavni odbor nije u poziciji da utvrdi činjenice u ovim slučajevima. Očekuje se, međutim, da će se pitanja između vjerskih zajednica razjasniti i ispraviti u predstojećem zakonodavstvu o slobodi vjeroispovijesti, jer će ovaj zakon obezbijediti specifičniji proces za povraćaj vjerske imovine.

Savjetodavni odbor očekuje da vlasti, uz poštovanje relevantnih odredbi Okvirne konvencije u izradi Zakona o slobodi vjeroispovesti, nastave da se konsultuju sa pripadnicima vjerskih zajednica, u cilju podsticanja međureligijskog razumevanja.

Preporuka

97. Savjetodavni odbor poziva vlasti da usvoje novi zakon o vjerskoj slobodi bez nepotrebnog odlaganja i da naknadno nastave s povratom vjerske imovine.

Član 9 Okvirne konvencije

Jezici manjina i učešće manjina u medijima

Preporuke iz prethodna dva ciklusa monitoringa

98. U prethodnim ciklusima monitoringa, vlasti su bile ohrabrene da nastave sa svojom podrškom radio i televizijskom emitovanju na manjinskim jezicima, da pojačaju napore kako bi se osigurao pristup pripadnicima manjina radio i televizijskim emisijama koje su za njih proizvedene, kao i da se osigura da su

⁸⁴ Balkan Insight 'Incident pravoslavne crkve izaziva etničke tenzije u Crnoj Gori, 10. jul 2018., dostupno na: <http://www.balkaninsight.com/en/article/stopped-serbian-church-service-sparks-row-in-montenegro-07-10-2018>

⁸⁵ Izvještaj američkog Stejt departmenta o međunarodnoj vjerskoj slobodi, 2017

interesi manjina uključeni u redovne programe. Od vlasti je takođe traženo da potvrde posvećenost pluralizmu kroz aktivno regrutovanje novinara koji pripadaju nacionalnim manjinama.

Sadašnja situacija

99. Sveukupno, medijsku sliku u Crnoj Gori karakteriše širok spektar mreža i stanica, sa širokom ponudom programa, i sa dobrom pokrivenošću širom zemlje i za televiziju i za radio, na lokalnom i nacionalnom nivou. Zakon o elektronskim medijima⁸⁶, koji je nedavno izmijenjen i dopunjen 2016. godine, sadrži široke posebne odredbe za programe na jezicima manjina i programe koji se bave interesima manjinskih zajednica. Član 55 predviđa da je jezik emitovanja crnogorski ili službeni jezik, ali da se mora napraviti izuzetak za emitovanje namijenjeno manjinskim zajednicama. Članom 74 predviđeno je da je program namijenjen „različitim grupama u društvu“, koje uključuju „pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“, zvanično je u javnom interesu, a emiteri su dužni da proizvode takve programe. U članu 76, sredstva za programe koji imaju za cilj očuvanje „kulturnog i etničkog identiteta“ manjinskih zajednica treba da se distribuiraju iz budžeta Crne Gore ili jedinice lokalne samouprave, posebno za emitovanje na romskom i albanskom jeziku (Art .76 (3)). Član 136 bavi se finansiranjem komercijalnih medija, gdje se posebna sredstva stavljaju na raspolaganje programima koji su 'posebno značajni za pripadnike manjinskih naroda [... i] promociju, prevenciju i borbu protiv svih oblika diskriminacije.' Drugi kriterijumi uključuju podizanje svijesti o rodnoj ravnopravnosti i kulturi javnog dijaloga.

100. Savjetodavni odbor primjećuje da javni servis - televizija i radio nastavljaju emitovati programe namijenjene osobama koje pripadaju manjinama. Većina programa na manjinskim jezicima je na albanskom jeziku, a neki su i na romskom jeziku. Što se tiče televizijske proizvodnje na albanskom jeziku na nacionalnoj televiziji TVCG, postoji dnevni informativni program od 10 minuta „Lajmet“ i nedjeljni „mozaički“ program koji pokriva niz pitanja i tema koje se emituju 45 minuta pod nazivom „Mozaiku“. Dodatno, dvonedjeljno, emituje se na romskom jeziku emisija "Savore" na TVCG i nedjeljna emisija pod nazivom "Mostovi", program posvećen istoriji i kulturi svih manjina u Crnoj Gori. U javnoj radio emisiji, vijesti se emituju na albanskom jeziku šest puta nedjeljno, ujutro 5-10 minuta, a emisija *Dnevnik* se emituje svakog radnog dana na albanskom jeziku. Pored toga, postoji i nedjeljna emisija pod nazivom "Na kraju nedelje", koja je nedavno produžena na 55 minuta, a odnosi se na muziku, tradiciju, obrazovanje, poljoprivredu i druge teme od interesa za albanske zajednice. Postoje velike lokalne javne radio stanice za manjine koje žive u svojim oblastima pokrivenosti.⁸⁷

101. Iako treba pozdraviti činjenicu da se programi na javnoj televiziji emituju na albanskom jeziku, oni trenutno nisu titlovani na crnogorskom jeziku, što, prema nekim sagovornicima Savjetodavnog odbora, stvara osjećaj udaljenosti među manjinskim zajednicama Crne Gore. Smjernice OSCE-a za HCNM u Talinu o digitalnim medijima preporučuju da „države mogu zahtijevati od javnih servisa [...] da naprave razumne aranžmane za prevod medijskog sadržaja na državnom/službenom jeziku/jezicima na jezike nacionalnih manjina, i obratno , kako bi se poboljšala jezička dostupnost oba tipa sadržaja u društvu i time pomoglo u podsticanju

⁸⁶ Zakon o elektronskim medijima, vidjeti: <http://aemcg.org/wp-content/uploads/2011/11/Electronic-Media-Low-17.08.2016.pdf> .

⁸⁷ Vidjeti Državni izvještaj, p. 82-83

međukulturnog dijaloga.⁸⁸ U svjetlu ovoga, Savjetodavni odbor očekuje od vlasti da donesu odgovarajuće odredbe za takav prevod, uključujući titlovanje, bez nepotrebnog finansijskog opterećivanja manjinskih medija.⁸⁹ Savjetodavni odbor takođe smatra da vlasti mogu ohrabriti više bi- ili višejezičnih formata u radiodifuziji, kako bi se odražavala kulturna i jezička raznolikost.⁹⁰

102. Postoji opsežni komercijalni radio i televizija na albanskom jeziku, iako su neki od ovih medija rekli Savjetodavnom odboru da su nezadovoljni time što primaju sredstva samo iz projekta, kada član 136 Zakona o elektronskim medijima predviđa finansiranje komercijalnih emitera za programe koji su značajni za pripadnike nacionalnih manjina. Vlasti su, međutim, odgovorile da bi, u njihovoj poziciji kao privatni mediji koji idu za profitom, trebali osigurati vlastitu finansijsku održivost. Savjetodavni odbor podsjeća da cijeni značajnu ulogu privatnih i društvenih medija u ostvarivanju jezičkih prava pripadnika nacionalnih manjina i pozdravio je doprinos medija iz privatnog sektora u oblastima integracije i opšteg uvažavanja kulturne raznolikosti u društvu.⁹¹

103. Savjetodavni odbor primjećuje da nedjeljnik na albanskom jeziku *Koha Javore* dobija 100 000 EUR godišnje od Parlamenta⁹². Štampane medije na drugim jezicima manjina finansira Fond, na primjer *Hrvatski Glasnik* i *Alav*, mjesečni hrvatski časopis i godišnji časopis na romskom jeziku. Savjetodavni odbor je zabrinut da bi njihovo finansiranje moglo odražavati nepredvidivost projektnog finansiranja, te da su izdavači Hrvatskog glasnika morali zatražiti sredstva od hrvatske ambasade u 2018. godini, kada Fond nije distribuirao sredstva. Savjetodavni odbor skreće pažnju vlasti na Tallin smjernice, koje preporučuju: „Države bi trebale uvesti zakonodavstvo i / ili izmijeniti postojeće zakonodavstvo kako bi se garantovala [...] održivost javnih medijskih servisa [...]“⁹³ U tom smislu, i s obzirom na funkcije javnih medijskih servisa, Savjetodavni odbor smatra da je bitno očuvati održivost medija na jezicima manjina, bilo da su digitalni, štampani ili emitovani.

104. Romski radio je javna radio-stanica osnovana 2011. godine i emituje vijesti dvojezično (na romskom i crnogorskom jeziku) kada je to moguće. Međutim, rezultati Romskog radija oslanjaju se na rad jednog romskog novinara, koji takođe pokriva RTCG mreže, što znači da je izlaz na romskom jeziku podložan dostupnosti ovog jednog novinara. Prema planu zapošljavanja, trebao bi postojati drugi novinar, ali Savjetodavni odbor je obaviješten da niko ne ispunjava zahtjeve.

105. Što se tiče samoregulacije i medijskih standarda, pravo na odgovor i/ili ispravku u medijima regulisano je članovima 26-35 Zakona o medijima. Regulacija medija u pogledu održavanja novinarskih standarda i etike je raširena po različitim tijelima. Novine *Dan* i *Vijesti* i *Monitor* imaju svoje mehanizme za žalbe. Pored toga, postojalo je i Medijsko vijeće za samoregulaciju, dobrovoljno tijelo koje se sastoji uglavnom od elektronskih medija, i Samoregulatornog savjeta za lokalnu štampu, koji se bavi lokalnim medijima. Obje ove organizacije su prestale da funkcionišu. Prema sagovornicima Savjetodavnog odbora, čini se da su razlike u političkoj liniji unutar medija omele postizanje konsenzusa. Dok su napori nevladinih organizacija i savjeta manjina ponekad finansirani kroz Fond (vidi član 5)) bili dobrodošli, izgleda da

⁸⁸ Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine, [Talin Smjernice o nacionalnim manjinama i medijima u digitalnom dobu](#), Smjernica 15, februar 2019. godine.

⁸⁹ Smjernice Talin takođe postavljaju ovaj zahtjev, kao i [Savjetodavni odbor u Tematskom komentaru ACFC br. 3](#), usvojen 24. maja 2012., par.44 i 50

⁹⁰ Tematski komentar [ACFC-a br. 3](#), usvojen 24. maja 2012. godine, par.41

⁹¹ [Tematski komentar ACFC-a br. 3](#), usvojen 24. maja 2012. godine, par.45

⁹² Odluka od 27. decembra 2014. Za više detalja, vidi državni izvještaj, str.79

⁹³ Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine, [Smjernice Talin o nacionalnim manjinama i medijima u digitalnom dobu](#), Smjernica 19, februar 2019. godine.

nedostaje sveukupni regulatorni organ koji bi mogao adekvatno i nepristrasno upravljati i odlučivati o žalbama vezanim za medije. Savjetodavni odbor smatra neophodnim da predstojeći Zakon o medijima, predviđen za 2019. godinu, uključi neke aspekte samoregulacije i osigura poštovanje standarda.

Preporuke

106. Savjetodavni odbor preporučuje da vlasti razmotre metode finansiranja koje bi mogle obezbijediti dugoročnu održivost za programe i radio i televizijske stanice, kao i za štampane medije koje se obraćaju osobama koje pripadaju svim nacionalnim manjinama.

107. Savjetodavni odbor ponavlja svoju preporuku da se aktivno regrutuju, zapošljavaju i obučavaju novinari koji pripadaju nacionalnim manjinama, posebno romske i egipćanske zajednice.

Član 10 Okvirne konvencije

Upotreba manjinskih jezika u javnosti i sa upravnim organima

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

108. U prethodnim ciklusima monitoringa, Savjetodavni odbor je pozvao na veću jasnoću u implementaciji prava pripadnika nacionalnih manjina da koriste svoje jezike u komunikaciji s vlastima, te da se takva prava dosljedno primjenjuju na cijeloj teritoriji.

Sadašnja situacija

109. Podsjeća se da je na osnovu člana 13. Ustava, crnogorski jezik državni jezik, dok su srpski, bosanski, hrvatski i albanski jezik „u službenoj upotrebi“; Ćirilicom i latiničnom pismu se takođe dodjeljuje jednaka vrijednost. Na lokalnom nivou, Statut i Poslovnik opština Podgorica, Tuzi, Ulcinj/Ulqin i Plav, gdje pripadnici nacionalnih manjina čine većinu lokalnog stanovništva - osim Podgorice - definišu upotrebu jezika i alfabeta⁹⁴. U Skupštini grada Podgorice, delegat koji je pripadnik manjine ima pravo da koristi svoj manjinski jezik pored službenog jezika, a administracija glavnog grada, u skladu sa Statutom, dužna je da predvidi mogućnost da pripadnik manjine koristi svoj jezik i pismo u administrativnom postupku, izdavanju javnih isprava i čuvanju službenih evidencija; u Tuzima je albanski jezik u službenoj upotrebi, pa svaka strana ili zainteresovano lice može podnijeti dokument administraciji na albanskom jeziku i dobiti odgovore na tom jeziku, kao i imati izdavanje javnih dokumenata i čuvanje službenih evidencija na albanskom jeziku. Iste odredbe postoje u opštini Ulcinj / Ulqin, dok su u Plavu, prema Statutu Opštine, bosanski, albanski i srpski (uključujući ćirilicom pismo) u službenoj upotrebi, a primjenjuju se ista prava za komunikaciju sa gore navedenim administrativnim organima.

110. U skladu sa Okvirnom konvencijom i slijedeći preporuke Komiteta eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima⁹⁵, i koristeći rezultate popisa stanovništva iz 2011. godine, Zakon o manjinskim pravima je izmijenjen i dopunjen 2017. godine. Član 11 sada propisuje da kada pripadnici

⁹⁵ Vidjeti prvi i drugi izvještaj Komiteta eksperata jezičke povelje o Crnoj Gori, Prvo: ([ECRML \(2010\) 4](#)), par. 27-30; Drugo: ([ECRML \(2012\) 4](#)) par. 29-31.

nacionalnih manjina čine „većinu ili najmanje 5%“ stanovništva, određeni manjinski jezik je u službenoj upotrebi.⁹⁶ Ranije je zakon označavao „značajan dio“ umjesto 5% .⁹⁷ Savjetodavni odbor je obaviješten da ukoliko sljedeći popis stanovništva pokaže da je broj zainteresovanih pao ispod 5% u jedinici lokalne samouprave, gdje pripadnici nacionalnih manjina trenutno imaju svoj službeni jezik, na primjer u Baru/Tivtu - gdje član gradske skupštine može da se obrati njegovim/njenim prvim jezikom, a komunikacija sa vlastima na albanskom je moguća - i koja je imala albansko stanovništvo sa nešto više od 5% od ukupnog broja u 2011. godini, jezik manjine u službenoj upotrebi će ostati kao takav. Savjetodavni odbor uglavnom pozdravlja ove amandmane jer su oni doprinijeli razjašnjavanju situacije za implementaciju jezičkih prava i osiguravanju kontinuiteta u omogućavanju manjinskih jezika u komunikaciji s vlastima. Međutim, u opštini Rožaje, koja je 2011. godine imala albansko stanovništvo nešto veće od Bar/ Tivta, ne postoje dvojezični obrasci u lokalnoj upravi, a odluke lokalne skupštine nisu dostupne na albanskom jeziku. Savjetodavni odbor očekuje da će bilo kakve razlike između zakona, uključujući i Ustav, biti eliminisane u narednom periodu (vidi član 11, „Topografske oznake“).

111. Savjetodavni odbor želi da naglasi da je kriterijum „značajan broj“ jedan od dva kriterijuma za komunikaciju sa vlastima na manjinskom jeziku u članu 10 Okvirne konvencije, a drugi je kriterijum je da manjine tradicionalno nastanjuju ovo područje. Savjetodavni odbor podsjeća da bi države trebale „pažljivo proučavati zahtjeve i procjenjivati postojeće potrebe u geografskim područjima gdje postoji značajno ili tradicionalno rješavanje pitanja pripadnika manjina, uzimajući u obzir specifičnu lokalnu situaciju.“⁹⁸ Savjetodavni odbor očekuje da će vlasti htjeti da prouče oba kriterijuma kako bi se osigurala koherentna politika na cijeloj teritoriji.

Preporuke

112. Savjetodavni odbor preporučuje da vlasti nastave sa osiguravanjem da se relevantne zakonske odredbe koje se odnose na upotrebu manjinskih jezika u komunikaciji sa i od strane javnih vlasti garantuju u praksi u svim relevantnim oblastima.

Član 11 Okvirne konvencije

Lična imena na manjinskim jezicima

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

113. Savjetodavni odbor je ranije preporučio da vlasti obezbijede adekvatne odredbe za promjenu ličnih imena u službenim dokumentima, posebno produženjem roka za to nakon 2013. godine.

⁹⁶ Vidjeti Zakon o manjinskim pravima i slobodama, član 11: "Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice i njihovi članovi imaju pravo da koriste svoj jezik i pismo. U jedinicama lokalne samouprave, u kojima pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica čine većinu ili najmanje 5% stanovništva, prema rezultatima posljednja dva uzastopna popisa, i jezik te manjinske nacije i druga manjinska nacionalna zajednica će biti u službenoj upotrebi. Službena upotreba jezika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, u smislu stava 2. ovog člana, naročito podrazumijeva sljedeće: korištenje jezika u upravnim i sudskim postupcima i vođenje upravnih i sudskih postupaka, prilikom izdavanja javnih dokumenata i vođenja službenih evidencija, na glasačkim listićima i drugim izbornim materijalima, kao i u radu predstavničkih tijela. "[Nedavno izmijenjena verzija Zakona](#)".

⁹⁷ Vidjeti [Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama](#), član 4. \ t

⁹⁸ [Tematski komentar ACFC-a](#) br. 3, usvojen 24. maja 2012. godine, par.56

Sadašnja situacija

114. Rok vezan za Zakon o ličnim imenima (član 22), koji je omogućio besplatno ispravljanje grešaka između 2008. godine (kada je Zakon stupio na snagu) i 2013. godine, nije produžen. Međutim, još uvijek je moguće promijeniti ime uneseno u službenu dokumentaciju za malu administrativnu naknadu kroz isti proces kao i obično mijenjanje ličnog imena.

115. Komitet eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima razmatrao je da se prezimena mogu koristiti i usvajati na romskom jeziku, nakon što nisu čuli nikakav prigovor.⁹⁹ Savjetodavni odbor nije čuo argumente protiv, tokom svoje posjete. Takođe je moguće na svim drugim jezicima, uključujući i albanski, a 2.101 osoba je odlučila da im osobni podaci unesu na albanskom jeziku na ličnoj karti.¹⁰⁰ Isto tako, moguće je zatražiti pasoše na bilo kom od jezika koji su u službenoj upotrebi, i na ćirilicom i na latiničnom pismu. Za strance koji žele da se registruju postoji posebna odredba koja dozvoljava upisivanje njihovog imena na njihovom jeziku, latiničnim pismom.

Topografske oznake*Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa*

116. U oba prethodna ciklusa monitoringa, Savjetodavni odbor je pozvao vlasti da utvrde da li postoji zahtjev osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama za topografske oznake na manjinskim jezicima i za mjere koje bi osigurale da se ovo pravo primjenjuje opsežnije, izvan opštine u kojima nacionalne manjine čine većinu lokalnog stanovništva.

Sadašnja situacija

117. Zakon o manjinskim pravima i slobodama (član 11) sada primjenjuje odredbu o označavanju i topografskim oznakama za opštine sa 5% manjinske populacije prema prethodna dva uzastopna popisa.¹⁰¹ Međutim, Zakon o lokalnoj samoupravi¹⁰² i dalje zadržava tekst „u slučajevima kada manjinske nacionalne zajednice čine većinu ili značajan dio stanovništva“ u članu 110, gdje će „Planom o učešću građana“ uključiti osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama u Plan. Štaviše, član 79 Ustava zadržava formulaciju „značajnog dijela ukupnog stanovništva“ za garantovanje prava na topografske znakove na manjinskim jezicima. Savjetodavni odbor smatra da se to može različito tumačiti na cijeloj teritoriji, te podsjeća da bi „trebalo uspostaviti jasne i transparentne procedure o tome kako i kada uspostaviti upotrebu manjinskih jezika“ kako bi se osiguralo da se pravo uživa na jednak način¹⁰³ Savjetodavni odbor očekuje da se izmjena i dopuna takvog teksta može uzeti u razmatranje kada se Ustav ponovo razmotri.

118. Na osnovu državnog izvještaja i vlastitih zapažanja Savjetodavnog odbora, pravo na prikazivanje lokalnih naziva mjesta se poštuje u područjima gdje pripadnici albanske manjine čine većinu lokalnog

⁹⁹ [Četvrti izvještaj Komiteta eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima u Crnoj Gori](#), 2017, vidi član 10.5 i stav 3.1.

¹⁰⁰ Državni izvještaj, s. 92

¹⁰¹ Vidjeti Član 11, stav 4 Zakona o manjinskim pravima: „Na teritoriji jedinica lokalne samouprave iz stava 2. ovog člana [vidi gore fusnotu], nazivi organa koji vrše javna ovlašćenja, ime Jedinica lokalne samouprave, nazivi naselja, trgova i ulica, institucija, privrednih subjekata i drugih subjekata i topografske oznake moraju biti napisane i na jeziku i pismu manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

¹⁰² Vidjeti: http://www.uniset.ca/microstates/me_Law-on-Local-Self-Government.pdf.

¹⁰³ [Tematski komentar ACFC-a](#) br. 3, usvojen 24. maja 2012. godine, par.55

stanovništva, kao što su Ulcinj/Ulqin i Tuzi. Prema dostupnim informacijama, čini se da nije bilo nikakvih konsultacija sa manjinama koje čine 5% ili više stanovništva drugih opština kako bi se utvrdilo da li bi topografske oznake na njihovom jeziku bile poželjne u praksi, ali Savjetodavni odbor nije čuo bilo kakve konkretne žalbe u vezi sa tim. Ipak, Savjetodavni odbor podsjeća da „zahtjev za apsolutnom ili relativnom većinom u gradskim, opštinskim ili lokalnim zajednicama“ postavlja pitanje kompatibilnosti sa Članom 11 Okvirne konvencije¹⁰⁴. Dok formalni uslov za relativnu, lokalnu većinu nije u zakonu, u Crnoj Gori, praksa izgleda sugerise da su znakovi na manjinskim jezicima uglavnom prisutni u područjima u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine većinu stanovništva.

Preporuke

119. Savjetodavni odbor ponavlja svoj poziv vlastima da se konsultuju sa predstavnicima manjina kako bi utvrdili da li postoji zahtjev za topografskim oznakama na jezicima manjina i da se osigura da se ovo pravo primjenjuje na cijeloj teritoriji Crne Gore.

Član 12 Okvirne konvencije

Jednak pristup obrazovanju i interkulturalnom sadržaju

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

120. Vlasti su pozvane da osiguraju da lokalne vlasti i nastavnici koriste 20% od sredstava za nastavu za predmete po njihovom izboru koji "potvrđuju vrijednost lokalne kulture" i da osiguraju da udžbenici budu adekvatnog kvaliteta.

Sadašnja situacija

121. Pravo na obrazovanje na sopstvenom jeziku u javnim institucijama garantovano je članom 79 Ustava, kao i pravo na uključivanje istorije i kulture manjinskih zajednica u opšti nastavni plan i program. Osnovna škola je besplatna i obavezna u Crnoj Gori, počevši sa šest godina i traje devet godina. Zatim slijede četiri godine srednjeg ili stručnog obrazovanja, a zatim i visoko obrazovanje na univerzitetskom nivou. U Zakonu o opštem obrazovanju, 20% nastavnog plana i programa je „otvoreni sadržaj“ koji se odnosi na „potvrđivanje vrijednosti lokalne kulture“.¹⁰⁵ Prema vlastima, ovaj alatman se može koristiti za edukaciju o istoriji i kulturi pripadnika nacionalnih manjina.

122. Sagovornici Savjetodavnog odbora konstantno su izražavali zabrinutost oko toga kako se koristi 20% nastavnog plana i programa za sve predmete, gdje je na nastavnicima da ih ispune sa nastavom o lokalnom području. Neki predstavnici nacionalnih manjina takođe su izrazili zabrinutost što ih lokalni nastavnici rijetko konsultuju o ovom pitanju. Ministarstvo prosvjete ima mali nadzor nad korištenjem ovog alatmana, kako je obaviješten Savjetodavni odbor, a u razmjeni sa Savjetodavnim odborom, Ministarstvo je potvrdilo da je potrebno osigurati da ovo vrijeme bude dobro utrošeno. Konkretno, već je organizovana obuka nastavnika kako najbolje da iskoriste ovu alotaciju, što treba pozdraviti, iako je na volji nastavnika da prisustvuju obuci.

¹⁰⁴ [Tematski komentar ACFC br.3](#), usvojen 24. maja 2012, para.65

¹⁰⁵ Državni izvještaj, s. 94

123. Savjetodavni odbor je ponovo obaviješten o nezadovoljstvu pripadnika albanske manjine sa kvalitetom prevoda udžbenika, te da se određena kulturna osjetljivost, kao što su nazivi mjesta, ne uzima u obzir u prevodu. U saradnji sa Nacionalnim savjetom Albanije, preduzeti su početni koraci kako bi se stanje popravilo, uključujući uspostavljanje grupe za izradu nacrtu koja sačinjava konkretne predloge za udžbenike, kao i namjeru da imaju recenzente i lektore ne bi li se u budućnosti izbjegle greške.

124. Predmet „Građansko obrazovanje“¹⁰⁶, koji je Savjetodavni odbor zabilježio u svom prethodnom mišljenju i koji promoviše ljudska prava, demokratiju i multikulturalno društvo¹⁰⁷, više nije obavezni predmet kao što je bio u prethodnom ciklusu monitoringa. Smjernica 45 OSCE-a za HCNM iz Ljubljane navodi da „integrirano obrazovanje treba da uključi i podučavanje svih učenika o različitosti u njihovom društvu“. Savjetodavni odbor podsjeća da „školsko obrazovanje treba da pruži pravednu refleksiju jezičke i kulturne raznolikosti društva i na taj način promoviše vrijednosti tolerancije, međukulturnog dijaloga i uzajamnog poštovanja“.¹⁰⁸ Savjetodavni odbor je stoga zabrinut zbog slabljenja građanskog obrazovanja i mogućeg uticaja koji ovaj propust može imati na interkulturalne odnose.

125. Prema podacima Zavoda za udžbenike, postoji značajan broj autora iz bošnjačke, hrvatske i albanske manjine u školskom kurikulumu, iako su predstavnici bošnjačke zajednice bili nezadovoljni brojem autora iz te zajednice. Savjetodavni odbor podsjeća da „obavezni nastavni plan i program treba da uključuje informacije o istoriji i doprinosu manjina kulturnoj baštini i društvu države potpisnice.“¹⁰⁹ Savjetodavni odbor je obaviješten da se čini da postoji adekvatno uključivanje manjinskih autora u sistem obrazovanja.¹¹⁰ Savjetodavni odbor nije dobio informacije o nastavi istorije od vlasti, niti je čuo o kakvim temama za brigu od predstavnika manjina.

Ipak, podsjeća da je "naglašena važnost uvođenja višestrukih perspektiva u nastavu istorije".¹¹¹

Preporuke

126. Savjetodavni odbor poziva vlasti da osigura da su tolerancija, interkulturalni dijalog i uzajamno poštovanje među osnovnim principima obrazovne politike i prakse, posebno kroz ponovno uvođenje predmeta „Građansko obrazovanje“ u obavezni nastavni plan i program.

127. Savjetodavni odbor ohrabruje vlasti da nastave sa konstruktivnom saradnjom sa predstavnicima i organizacijama manjina u vezi sa udžbenicima, kako bi se obezbijedio kvalitet prevoda posebno.

¹⁰⁶ Prema Ministarstvu obrazovanja, Građansko obrazovanje je, od školske godine 2017/ 2018. godine, 'izborni predmet koji se predaje u VII i VIII ili VIII i IX razredu osnovne škole i uključuje obrazovanje za demokratsko građanstvo i ljudska prava u cilju pripreme djece i mladih za aktivno i odgovorno ponašanje i život u demokratskom društvu. Nastavni plan i program predmeta osmišljen je tako da mladi ljudi uče i praktikuju osnovna pravila demokratije, uče o ljudskim i dječjim pravima, vrijednostima demokratskog društva, različitih kultura i pripremaju se za život u multikulturalnom društvu ili razvijaju svoje građanske kompetencije.

¹⁰⁷ ACFC Drugo mišljenje o Crnoj Gori / OP / II (2013) 002, par, 142.

¹⁰⁸ ACFC [Tematski komentar br.3.](#) usvojen 24 maja 2012, para.82.

¹⁰⁹ ACFC [Tematski komentar br.3.](#) usvojen 24 maja 2012, para.82. Vidjeti takođe [Smjernice Ljubljane](#), br. 45, „obrazovni sistem treba da razvije i podučava opšti obavezni nastavni plan [...] koji uključuje podučavanje o istoriji, religijama, kulturama, tradicijama i doprinosima kako manjinskih tako i većinskih grupa unutar države, dok odražava različite perspektive. Poštovanje različitosti i pluralizma trebalo bi uključiti u sve predmetne oblasti obuhvaćene nastavnim planom i programom. Vidjeti i član 29 (d) [Konvencije o pravima djeteta](#).

¹¹⁰ Državni izvještaj, str. 99. [Vidi i Četvrti izvještaj Odbora stručnjaka Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima u Crnoj Gori](#), 2017. godine.

¹¹¹ ACFC [Tematski komentar br.3.](#) usvojen 24 maja 2012, para.82.

128. Vlasti bi trebale ohrabriti škole da dosljedno koriste mogućnosti koje se nude u opštem nastavnom planu i programu, uključujući saradnju s predstavnicima i organizacijama manjina, u cilju boljeg reflektovanja identiteta i kulture pripadnika nacionalnih manjina; paralelno, vlasti treba da sprovedu obaveznu obuku nastavnika o korišćenju 20% nastavnog plana i programa rezervisanog za obrazovanje o lokalnom području, i da Ministarstvo prosvjete poveća nadzor kako bi pratili i procjenjivali kako se koristi ovih dodijeljenih 20%.

Položaj Roma i Egipćana

Preporuke iz prethodna dva ciklusa monitoringa

129. Savjetodavni odbor je pozvao vlasti da prioritarno uloži veće napore u nastojanja da se romskoj djeci osigura da imaju pristup predškolskim ustanovama i da garantuju da nastavni plan i program odgovara različitim potrebama uključenih grupa. Od vlasti je takođe zatraženo da se hitno pozabavi pitanjem da li su romska djeca u mogućnosti da pohađaju školu zbog nedostatka ličnih dokumenata, da pojačaju napore i da se uhvate u koštac sa teškoćama sa kojima se Romi suočavaju na svim nivoima obrazovnog sistema, uključujući i Savjet romske manjine u osmišljavanje, praćenje i evaluaciju obrazovnih programa.

Sadašnja situacija

130. U 2016/17, 104 romske i egipćanske djece pohađalo je predškolsko obrazovanje u Crnoj Gori, što predstavlja 0,55% ukupne predškolske populacije. U 2017/18. godini taj broj se povećao na 190.¹¹² Pokrenuta je inicijativa, uključujući i posrednike u zajednici, da bi se taj broj dodatno povećao. U saradnji sa UNICEF-om, vlasti su izradile Strategiju za predškolsko i rano obrazovanje 2016-2020, koja ima za cilj da sva djeca uzrasta od tri do šest godina budu obuhvaćena predškolskim obrazovanjem; u vrijeme pisanja Strategije (2016) stopa upisa bila je 53%, a stopa pohađanja 40%. Savjetodavni odbor je obaviješten da romske i egipćanske porodice često preferiraju da njihova djeca ostanu sa članovima porodice u ranim godinama, pa pozdravlja višestrani pristup, koji uključuje podizanje svijesti o prednostima predškolskog obrazovanja među romskom i egipćanskom zajednicom, o roditeljskom angažmanu, poboljšanju infrastrukture i jačanju profesionalnih kompetencija¹¹³.

131. Stopa napuštanja škole u romskim i egipćanskim zajednicama se umjereno smanjuje, a postepeno se povećava i broj učenika koji završavaju obrazovanje, kao i upis. Osim toga, sa povećanjem broja raseljenih Roma i Egipćana koji su regulisali svoj status, broj djece koja nisu u mogućnosti da pohađaju školu zbog nedostatka dokumentacije značajno se smanjio. Pored toga, romska i egipćanska djeca imaju pravo na besplatne udžbenike (iako je potrebno uložiti napore kako bi se osiguralo da se to dosljedno primjenjuje¹¹⁴, kao i na stipendije za srednju školu i univerzitetsko obrazovanje. Pozdravljajući ovaj značajan napredak, Savjetodavni odbor primjećuje grupu romske i egipćanske djece koja trenutno nisu uključena u obrazovni sistem, kao što je grupa sa kojom se sastao u naselju Bijela Gora u Ulcinju, koja

¹¹² [Evropska mreža pravnih eksperata o rodnoj ravnopravnosti i nediskriminaciji](#), Državni izvještaj CG, 2018, p.55.

¹¹³ [Strategija predškolskog i ranog obrazovanja 2016-2020, UNICEF](#)

¹¹⁴ Vidjeti *Mladi Romi* izvještaj, p.38: <http://mladiromi.me/eng/2014-07-21-09-36-07/documents/category/3-publikacije?download=62:shadow-report-montenegro-ngo-young-roma-2016> i Zaključke Savjeta za regionalnu saradnju 2017, s.3: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/57/policy-paper-from-the-second-national-platform-on-roma-integration-in-montenegro-podgorica-2017> and 2018, s.3: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/74/policy-brief-from-the-third-national-platform-on-roma-integration-in-montenegro-podgorica-2018>.

posjeduje crnogorske pasoše. Savjetodavni odbor primjećuje stav vlasti da, pravno gledano, svako dijete Roma i Egipćana može biti upisano u obrazovni sistem bez obzira na potrebnu dokumentaciju, te da neće biti izrečene sankcije ako dokumentacija ne bude dostavljena do kraja godine. Savjetodavni odbor, međutim, smatra da su neophodni dalji koraci u podizanju svijesti u romskim i egipćanskim zajednicama, kao i poboljšanja njihovog socijalnog i stambenog statusa, da bi se poboljšalo prisustvo djece. Savjetodavni odbor primjećuje da je stopa napuštanja škole u romskim i egipćanskim zajednicama i dalje viša nego u ostatku stanovništva, ali pozdravlja generalno trend opadanja¹¹⁵. Savjetodavni odbor bilježi i anketu koju je sproveo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, a navedena je u Strategiji za socijalno uključivanje Roma i Egipćana 2016-2020, ukazujući na to da gotovo tri četvrtine Roma i Egipćana završi osnovno obrazovanje.¹¹⁶ Međutim, zabrinjava to što, prema istraživanju koje su sproveli UNDP i Svjetska banka, samo jedna trećina Roma u dobi od 18 do 21 godine završila je obavezno osnovno obrazovanje,¹¹⁷ a obje ankete Ministarstva za ljudska i manjinska prava i UNDP jasno pokazuju da postoji veća učestalost odustajanja romskih i egipatskih djevojčica iz škole, u UNDP izvještaju 28% romskih djevojčica završi osnovno obrazovanje (u poređenju s 34% dječaka), a istraživanje Ministarstva navodi da 13,8% romskih i egipćanskih djevojčica napušta osnovnu školu (u poređenju sa 9,4% za dječake). Faktori kao što su rani i prisilni brakovi utiču na stopu napuštanja djevojčica, kao što je navedeno u GREVIO Osnovnoj evaluaciji Crne Gore u 2018.¹¹⁸ Savjetodavni odbor pozdravlja činjenicu da je sprečavanje ranog i prisilnog braka uključeno u Strategiju 2016-2020 (instrument 2.4.3) u cilju smanjenja stope napuštanja romskih i egipatskih učenica, i da će se provoditi u saradnji, između ostalog, sa Kancelarijom za borbu protiv trgovine ljudima, obrazovnim institucijama, Savjetom romskih manjina i NVO.

132. Savjetodavni odbor bilježi i projekat koji je angažovao romske medijatore da pomognu romskim učenicima u predškolskom i osnovnom obrazovanju, posebno u pogledu jezika, u cilju poboljšanja školskih dostignuća i smanjenja stope osipanja.¹¹⁹ Kada škola ima 70 učenika romske i egipćanske nacionalnosti ima pravo na medijatora, a ovo pravo se povećava sa povećanjem broja učenika, sa 70 učenika kao prag. Sagovornici Savjetodavnog odbora obavijestili su ga da se ovaj program ne može sprovesti širom zemlje, u drugim područjima gdje bi to moglo biti od najveće koristi za romsku zajednicu. Savjetodavni odbor shvata da je angažovano 17 medijatora, a od 2018. godine njihovo imenovanje ima posebnu liniju finansiranja od Ministarstva prosvjete, koja je prethodno bila finansirana od strane NVO. Vlasti su nastojale formalizovati zapošljavanje medijatora, ali to nije uvijek bilo moguće, a mnogi su bili angažovani na privremenim, projektnim ugovorima. Postoji planirano takmičenje za regrutovanje novih medijatora, u kojima se prednost daje kandidatima iz zajednica Roma i Egipćana. U tom smislu, ako je potrebno, treba obratiti pažnju na povećanje broja pripadnika nacionalnih manjina koji imaju potrebne kompetencije za regrutaciju. Uspješan je bio i projekat upisa djece iz romske i egipćanske zajednice u predškolsko obrazovanje, koji se nije realizovao u cijeloj zemlji.

133. Podružnica osnovne škole na području Konika, koja je bila odvojena i za koju je Savjetodavni odbor izrazio zabrinutost u svom prethodnom mišljenju, zatvorena je, a učenici iz te škole pohađaju druge škole u Podgorici i osiguran je besplatan prevoz. Tokom posjete glavnoj lokaciji škole koja se nalazi u blizini naselja Konik, Savjetodavni odbor je svjedočio integrisanim predavanjima, s romskom i egipćanskom djecom koja pohađaju nastavu s učenicima koji nisu Romi, a učenici Romi i Egipćani imaju dodatne časove

¹¹⁵ [Evropska mreža pravnih eksperata o rodnoj ravnopravnosti i nediskriminaciji](#), Državni izvještaj CG, 2017, s.47.

¹¹⁶ [Strategija za socijalno uključivanje Roma i Egipćana 2016-2020, str.27.](#)

¹¹⁷ [Romi na prvi pogled, Crna Gora, Fact Sheet.](#)

¹¹⁸ [Vidjeti GREVIO prvi \(osnovni\) evaluacijski izvještaj o Crnoj Gori, 2018, par.184](#)

¹¹⁹ Vidjeti Strategiju za inkluziju Roma i Egipćana 2016-2020, s.28.

na službenom jeziku . Savjetodavni odbor je takođe obaviješten da djeca iz većinskog stanovništva uče o istoriji i kulturi romske populacije, uključujući i događaje kao što je Svjetski dan Roma. Pored toga, direktor škole je informisao delegaciju o nizu vannastavnih aktivnosti koje su osmišljene da podstaknu romske i egipćanske učenike da prisustvuju, uključujući muziku, ples i sport.

134. Iako je postignut značajan napredak u upisu djece iz romske i egipćanske zajednice na primarnom nivou, Savjetodavni odbor je zabrinut zbog manjeg broja učenika koji nastavljaju srednje obrazovanje. Prema informacijama koje su dostavile vlasti, u 2017/18. godini deveti razred (završna osnovna škola) završilo je 78 učenika romske i egipćanske zajednice, a 2018/19. 38 učenika romske i egipćanske pripadnosti upisalo se u prvu godinu srednjoškolskog obrazovanja. Informacije koje su dostavile vlasti ukazale su, bez davanja konkretnih podataka, da su ove brojke za 2018/19. tipične i za prethodne godine. Postoje finansijski podsticaji, uključujući 60 EUR mjesečnih stipendija za romske i egipćanske učenike koji pohađaju srednju školu, i 150 EUR mjesečno za Rome i Egipćane koji pohađaju univerzitet.¹²⁰ Prema istraživanju Svjetske banke i UNDP-a,¹²¹ stopa završavanja srednje škole je najniža na Zapadnom Balkanu. Postoji veoma mali broj romskih i egipćanskih studenata koji pohađaju univerzitet, sa 20 studenata koji se upisuju u 2016/17, ali vlasti treba da prate efekte velikog broja politika koje se sprovode, uključujući medijatore, stipendije i oslobađanje od školarina i uplata za ispite, za upis na univerzitet. Sveukupno, Savjetodavni odbor je zabrinut zbog djelotvornog pristupa romske i egipćanske djece obrazovanju na svim nivoima, i ti, kao što je istaknuto na sastanku Vijeća za regionalnu saradnju u 2017., Vidi Strategiju za uključivanje Roma i Egipćana 2016-2020, str.28. pokušaji da se da smanji stopa napuštanja škole mogu negativno uticati na kvalitet i ishode obrazovanja.¹²²

Preporuke

135. Savjetodavni odbor ponavlja svoj poziv vlastima da obezbijede djelotvoran pristup obrazovanju na svim nivoima, posebno predškolskim ustanovama, za svu romsku i egipćansku djecu i da osiguraju da ona odgovara utvrđenim potrebama, kao i podizanje svijesti o važnost ranog obrazovanja među roditeljima.

136. Savjetodavni odbor poziva vlasti da preduzme dalje korake kako bi se poboljšalo pohađanje romske i egipćanske djece u obrazovanju, a da se pritom ne smanji standard obrazovanja, uključujući i kroz angažman u zajednici, naglašavajući važnost obrazovanja i rješavanje, između ostalih problema, ranog prisilnog braka. Trebalo bi obezbijediti dugoročnu podršku programu romskih medijatora u predškolskom i osnovnom obrazovanju, bez obzira na broj učenika, a vlasti bi trebale osigurati da posrednici budu zaposleni na osnovu sigurnih, dugoročnih ugovora.

Član 13 Okvirne konvencije

¹²⁰ Državni izvještaj, s. 13

¹²¹ [Romi na prvi pogled Crna Gora, Factsheet](#). UNDP, Svjetska banka, april 2018. godine.

¹²² Vidjeti i zaključke sastanka Vijeća za regionalnu saradnju, 2017, str.4:

<https://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/57/policy-paper-from-the-second-national-platform-on-roma-integration-in-montenegro-podgorica-2017> .

Privatno obrazovanje za nacionalne manjine

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

137. U svom drugom Mišljenju, Savjetodavni odbor je pozvao vlasti da nastave sa procesom priznavanja manjinskih obrazovnih ustanova bez nepotrebnog odlaganja.

Sadašnja situacija

138. Pravo na osnivanje obrazovnih udruženja za manjine utvrđeno je članom 79 Ustava. Škola pomenuta u prethodnom Mišljenju Srednja škola Medresa Tuzi - privatna islamska škola u Tuzima, na bosanskom i albanskom jeziku - koja je čekala zvanično priznanje od 2008. godine, priznata je od strane Nacionalnog vijeća za obrazovanje 2015. Ovo je bila jedina obrazovna ustanova koja se prijavila za takvo priznavanje u toku ovog perioda.

Preporuke

139. Savjetodavni odbor poziva vlasti da nastave sa priznavanjem privatnih škola nacionalnih manjina bez nepotrebnih odlaganja.

Član 14 Okvirne konvencije

Nastava na manjinskom jeziku i nastava manjinskog jezika

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

140. U prethodnim ciklusima monitoringa, Savjetodavni odbor je smatrao da je podučavanje manjinskih jezika neadekvatno u zadovoljavanju potražnje, a da nije uključeno u redovni školski program. Jezičke potrebe Roma takođe su dobile malo pažnje, a od vlasti se tražilo da pruže podršku obrazovnim odredbama strategije za Rome, uključujući i učenje romskog jezika. Vlasti su takođe bile pozvane da intenziviraju dijalog sa predstavnicima manjina kako bi analizirali postojeće potrebe, uključujući i brojčano manje grupe kao što je hrvatska manjina, za nastavu na ili nastavu jezika njihovih manjina.

Sadašnja situacija

141. Obrazovanje na albanskom jeziku obezbjeđuje se u područjima gdje Albanci čine većinu lokalnog stanovništva, kao i u Podgorici. Postoje četiri predškolske i 12 osnovnih škola širom Crne Gore sa nastavom na albanskom jeziku, kao i četiri srednje škole. Prema podacima koje su vlasti dostavile Savjetodavnom odboru, u 2018/19. godini taj broj škola se prevodi u 415 učenika na predškolskom nivou, 2.620 učenika na osnovnom nivou u školama na albanskom jeziku, 1.007 na srednjem nivou. Broj na primarnom i sekundarnom nivou pokazuje postepeni pad, u skladu sa opštim opadanjem broja stanovnika, dok broj predškolskih ustanova pokazuje stalan porast¹²³. Postoje brojne dvojezične škole koje predaju na albanskom i crnogorskom jeziku, ali to ne znači da učenici dobijaju jednak broj sati nastave na svakom jeziku; neki učenici uzimaju albanski kao jezik nastave, dok drugi uzimaju crnogorski jezik, uglavnom u zavisnosti od njihove etničke pripadnosti. To znači da postoje dva odvojena toka jednojezičnog

¹²³ Brojevi u 2016/17, npr, su bili 261 predškolski nivo, 2.720 osnovna, i 1.051 srednja škola

obrazovanja. Postoji mogućnost da učenici sa crnogorskim kao jezikom nastave, uzimaju albanski jezik kao izborni predmet između 6. i 9. razreda (od 11 do 15 godina), a u razredima sa albanskim kao jezikom nastave, crnogorski je obavezan.

142. Tokom posjete Savjetodavnog odbora osnovnoj školi u Ulcinju / Ulcin, informisan je da preko polovine učenika uzima albanski jezik kao izborni predmet. Dok se neki časovi zajednički održavaju u školi koju je Savjetodavni odbor posjetio - posebno njemački jezik - odbor podsjeća da „višejezično obrazovanje otvoreno za učenike iz svih jezičkih grupa, uključujući manjine i većinu, može, osim što ima značajne kognitivne koristi za pojedince, doprinijeti interkulturalnom razumijevanju i saradnji.“¹²⁴ Nadalje, Savjetodavni odbor podsjeća da to 'podstiče uključivanje manjinskih jezika u javni školski sistem i u obavezni nastavni plan'.¹²⁵ Savjetodavni odbor je zabrinut da ovaj postojeći sistem može intenzivirati podjele po etno-lingvističkim linijama u obrazovnom sistemu Crne Gore, što u konačnom može ojačati podjele između zajednica.

143. Postoji i studijski program za učitelje na albanskom jeziku, na Univerzitetu Crne Gore, a svake godine se upiše između 10 i 20 osoba. Program je 80% na albanskom i 20% na crnogorskom.

144. Nema nastave na romskom ili nastave romskog jezika. Nastava romskog jezika je ograničena, objasnili su sagovornici Savjetodavnom odboru, zbog nedostatka kodifikacije jezika koji bi se mogao široko podučavati. To znači da je od prethodnog ciklusa postignut mali ili nikakav napredak u obrazovanju na romskom jeziku. Međutim, Savjetodavni komitet sa zanimanjem primjećuje tekuće pokušaje kodifikacije romskog jezika na regionalnom nivou. Ipak, Savjetodavni komitet smatra da se romski jezik može koristiti usmeno u predškolskoj ili osnovnoj školi, gdje gramatika nije toliko važna, i gdje je potreba za potpuno kvalifikovanim nastavnicima na jeziku manja.

145. Univerzitet Crne Gore učestvovao je u regionalnim naporima da se nastavnici obučavaju na romskom jeziku u Zagrebu, ali nije podnešena nikakva prijava iz Crne Gore. Jedan od razloga za to, kako su Savjetodavni odbor obavijestili Romi, jeste što program ima samo 180 ECTS kredita (European Credit Transfer System), što nije dovoljno za podučavanje jezika u školi (potrebno je 240). To znači da potencijalni studenti nisu bili dovoljno zainteresovani da pohađaju ovaj program. Savjetodavni komitet žali zbog ove situacije i očekuje da vlasti i predstavnici manjina mogu pronaći rješenje.

146. Što se tiče ostalih manjinskih jezika, postoji relativno ograničena mogućnost podučavanja na jezicima. Savjetodavni odbor ponovo primjećuje da je nastava hrvatskog jezika u Tivtu i Kotoru moguća samo uz finansijsku pomoć Ministarstva znanosti Republike Hrvatske.

Preporuke

147. Savjetodavni odbor poziva vlasti da preispitaju svoj pristup dvojezičnom obrazovanju i osmisle sveobuhvatne i dugoročne mjere kako bi se poboljšala dostupnost visokokvalitetne nastave državnog jezika u sistemu javnog obrazovanja putem uravnoteženog pristupa koji sadrži paralelne mjere za

¹²⁴ [Tematski komentar ACFC-a br. 3](#), usvojen 24. maja 2012. godine, par. 72

¹²⁵ [Tematski komentar ACFC-a br. 3](#), usvojen 24. maja 2012. godine, par.73

adekvatnu zaštitu i promociju jezika nacionalnih manjina, uključujući i uvođenje multijezičke metodologije nastave..

148. Savjetodavni komitet preporučuje da vlasti intenziviraju dijalog sa regionalnim partnerima i predstavnicima Roma, u cilju kodifikacije glavnih varijanti romskog jezika koji se govori u Crnoj Gori.

Član 15 Okvirne konvencije

Zastupanje nacionalnih manjina u izabranim tijelima i javnoj upravi

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

149. Savjetodavni odbor je pozvao vlasti da hitno preispitaju izbornu zakonodavstvo u cilju eliminisanja odredbi koje mogu imati diskriminatorni efekat na Rome, i da prate efekte nedavnih amandmana na izbornu zakonodavstvo, kako bi se osiguralo poštovanje principa autentičnog predstavljanja. Od vlasti je takođe traženo da pronađu načine za implementaciju ustavnog prava na proporcionalnu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama, kao i da osigura da se Romi tretiraju kao ključni partneri u vladinim programima, uključujući izradu, implementaciju i evaluaciju akcionih planova.

Sadašnja situacija

150. Posebne odredbe člana 94 Zakona o izboru odbornika i poslanika¹²⁶ omogućavaju da se kandidati koji pripadaju manjinama na izborima biraju sa 0,7% glasova, za razliku od 3% glasova za bilo koju drugu političku stranku. Kandidati koji pripadaju hrvatskoj manjini mogu biti izabrani u parlament sa 0,35% glasova. Hrvatska politička stranka ima jednog člana Parlamenta, stranka koja zastupa Bošnjake dva člana, i jednog člana ima politička partija koja zastupa Albance. Ne postoji poslanik Roma, niti pripadnik muslimanske manjine. U sadašnjem kabinetu ministara, izvršnom organu odvojenom od zakonodavne vlasti (Parlament), jednu trećinu čini manjina. Pet od 24 člana kabineta su iz bošnjačke manjine, a jedan je iz hrvatske, muslimanske i albanske manjine.¹²⁷ Savjetodavni odbor podsjeća da su države članice dužne stvoriti uslove potrebne za djelotvorno učešće pripadnika manjina. Takođe se podsjeća da 'kada izborni zakoni predviđaju zahtjeve za određeni prag, njegov potencijalno negativan uticaj na učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu treba uzeti u obzir.¹²⁸ Savjetodavni odbor izražava žaljenje što izbornu zakonodavstvo nije izmijenjeno, što znači da je ovaj prag postavljen na 0,7% za druge političke stranke brojčano sličnih ili većih manjina od Hrvata, koji imaju prag postavljen na 0,35%, posebno s obzirom na činjenicu da čak iako je romska manjina slična po broju pripadnika hrvatske manjine, takva odredba nije predviđena za Rome. U razmjeni sa Savjetodavnim odborom, vlasti su navele da nije napravljena nikakva promjena jer trenutno ne postoji politička stranka koja predstavlja Rome u Crnoj Gori, dok predstavnici Roma izražavaju mišljenje da je malo vjerovatno da će se politička stranka formirati bez realne šanse da bude izabrana. Studija u regionu je ukazala da bi promjena ove zakonske norme povećala političko učešće u romskoj zajednici.¹²⁹ U tom kontekstu, Savjetodavni odbor ponavlja svoju zabrinutost da ova odredba

¹²⁶ [Član 94, 2](#)) "gdje nijedna od kandidacijskih lista za izbor poslanika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispunjava uslove iz stava 1. ovog člana i tačke 1. ovog stava, od kojih su najuspješnije, sa najmanje 0,35% važećih glasačkih listića, stiče pravo na jedno poslaničko mjesto

¹²⁷ Državni izvještaj, str. 106

¹²⁸ [Tematski komentar ACFC-a br. 2](#): "Efektivno učešće osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima", usvojen 27. februara 2008. godine, par.82

¹²⁹ Multikulturalizam u javnim politikama, dr Goran Bašić, prof. dr Mitja Žagar, prof. dr Siniša Tatalović, ps. 176-179, 2018.

može imati negativan uticaj na političko učešće Roma i Egipćana i može dovesti do diskriminacije, suprotno odredbama članova 4 i 15 Okvirne konvencije.

151. Pravo na proporcionalnu zastupljenost u javnim službama zaštićeno je Ustavom,¹³⁰ ali u praksi ostaje neostvareno, a manjine ostaju nedovoljno zastupljene u državnoj upravi. Prema podacima istraživanja iz 2015. godine¹³¹, u najvećem skupu podataka, koji pokriva 141 organ državne uprave na osnovu 13.900 vraćenih upitnika, Crnogorci čine 74,76%, Srbi 11,24%, Albanci 2,51%, Bošnjaci 5,62%, Muslimani 2,46%, Romi 5,62%, Muslimani 2,46%, Romi 0,02%, Hrvati 0,76% i ostali 0,42%. Podzastupljenost je manje izražena, iako je i dalje prisutna, u organima lokalne samouprave, i poboljšala se od 2011. godine.¹³² Savjetodavni odbor podsjeća da 'sveobuhvatni podaci i statistika [...] su instrumenti za osmišljavanje odgovarajućih zakonskih i političkih mjera za rješavanje utvrđenih nedostataka¹³³, i pozdravlja u ovom pogledu redovna istraživanja koja se realizuju kako bi se ocijenila zastupljenost manjina u javnim službama. Savjetodavni odbor podsjeća da bi državna uprava, koliko je to moguće, trebala odražavati raznolikost društva.¹³⁴ Ona posebno naglašava da Romi predstavljaju oko 0,02% zaposlenih u državnoj upravi. Ona podsjeća da su Romi i Egipćani često nedovoljno zaposleni u javnoj upravi i da ovo pitanje zahtijeva posebnu pažnju vlasti. Njihovo zapošljavanje u javnoj upravi može doprinijeti boljem imidžu i povećanju svijesti o takvim manjinama u društvu u cjelini, što će zauzvrat poboljšati njihovo učešće na svim nivoima¹³⁵. Iako priznaje raznovrsne razloge za ovu situaciju, Savjetodavni odbor je ipak zabrinut zbog činjenice da je, prema vlastitim podacima, samo pet osoba koje pripadaju romskoj i egipćanskoj zajednici zaposleno u državnoj upravi, uprkos generalno rastućem nivou obrazovanja među romskim i egipćanskim zajednicama.

Preporuke

152. Savjetodavni odbor ponavlja svoj poziv vlastima da produže afirmativne akcije za brojčano male nacionalne manjinske zajednice, posebno za Rome, kako bi se osiguralo jednako postupanje među takvim zajednicama u pogledu pragova u izbornom zakonodavstvu.

153. Savjetodavni komitet apeluje na vlasti da preduzmu mjere, uključujući i zakonske podsticaje, tamo gdje je to potrebno, da poboljšaju zastupljenost manjina u javnim službama.

Institucionalni okvir za učešće nacionalnih manjina u odlučivanju

¹³⁰ Vidi član 79, stav 10: to pravo na proporcionalnu zastupljenost u javnim službama, državnim organima i organima lokalne samouprave.

¹³¹ Državni izvještaj, s. 103-104

¹³² Prema državnom izveštaju: Nacionalna struktura zaposlenih (broj i procenat) u organima lokalne samouprave (18). Od 3.036 ispitaika, u nacionalnom smislu, zaposlenici se dekaliriju a sljedeći način: Crnogorci 1.748 (57,58%), Srbi 628 (20,69%), Albanci 172 (5,67%), Bošnjaci 229 (7,54%), Muslimani 84 (2,77%), Romi 0 (0,00%), Hrvati 47 (1,55%), ostali 15 (0,49%), dok su, prema istraživanju iz 2011. godine, zaposleni prijavljeni kao : Crnogorci 68,86%, Srbi 12,55%, Albanci 6,87%, Bošnjaci 5,16%, Muslimani 50 1,61%, Romi 0,00%, Hrvati 2,03%, ostali 0,74% ', s.103.

¹³³ [Tematski komentar ACFC](#)-a br. 2, usvojen 27. februara 2008. godine, par.127

¹³⁴ [Tematski komentar ACFC](#)-a br. 2, usvojen 27. februara 2008. godine, par.120

¹³⁵ [Tematski komentar ACFC](#)-a br. 2, usvojen 27. februara 2008. godine, par.124

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

154. Savjetodavni odbor je prepoznao važnu ulogu koju manjinska vijeća moraju odigrati u jačanju djelotvornog učešća nacionalnih manjina, ali je pozvala vlasti da preispitaju zakonske odredbe vezane za izbor i funkcionisanje manjinskih vijeća.

Sadašnja situacija

155. Savjetodavni odbor bilježi da još uvijek postoji šest vijeća za manjine osnovanih na temelju članova 33-35 Zakona o manjinskim pravima, koji predstavljaju albansku, bošnjačku, hrvatsku, muslimansku, romsku i srpsku nacionalnu manjinu, a svaka od njih ima između 17 i 35 članova. Polovinu svakog vijeća čine članovi po službenoj dužnosti (poslanici, gradonačelnici i predsjednici skupština opština koji predstavljaju njihovu manjinu), a polovinu čine predstavnici civilnog društva izabrani na izbornim skupštinama manjinskih vijeća. Vijeća imaju važnu ulogu u promovisanju interesa i podizanju svijesti o svojoj manjini. Takođe imaju pravo, između ostalog, da predlože amandmane na zakonodavstvo, uspostave obrazovne ustanove i daju mišljenje o direktorima škola predloženim da preuzmu školu manjinskih jezika. Manjinske grupe koje čine manje od 3% stanovništva treba da imaju 510 potpisa za formiranje Vijeća za manjine (vidi član 3). Član 2 Zakona o manjinskim pravima predviđa da se nacionalne manjine „istrijski vezuju za Crnu Goru“, kako je navedeno u članovima 3 i 4 ovog Mišljenja.

156. Savjetodavni odbor bilježi da su nedavno sprovedene reforme u ovim institucijama, posebno u pogledu njihovog odnosa sa Fondom. Predsjednici vijeća još uvijek su u upravnom odboru, ali kako bi se eliminisali mogući sukobi interesa, njihova vijeća više ne mogu podnijeti zahtjev za finansiranje.¹³⁶ Članovi Komisije za ocjenjivanje projekata, tijelo od sedam članova koje odlučuje o distribuciji fondova, ne mogu biti članovi manjinskog vijeća.¹³⁷ Kao kontra-mjera, finansiranje manjinskih vijeća je udvostručeno na 8.100 eura mjesečno, iako su neki predstavnici nekih vijeća manjina, posebno Romi, izvijestili da im to još uvijek nije omogućilo da u potpunosti ispune svoj mandat, posebno u pružanju podrške svojoj zajednici. Ostale reforme uključuju formalizaciju procesa finansijskog izvještavanja, što povećava finansijski nadzor Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

157. Savjetodavni odbor je zabrinut zbog toga što je propis, koji nalaže manjinskim grupama da ispune uslov od 510 potpisa kao donje granice, je neproporcionalan i može imati ekskluzivni efekat na brojčano manje manjinske grupe koje spadaju u definiciju zakona, a koje bi mogle poželjeti da imaju koristi sada ili u budućnosti od konsultativnog mehanizma Vijeća manjina i da "očuvaju svoj nacionalni identitet", prema Zakonu o manjinskim pravima (član 33).

158. Predstavnici nekih manjinskih vijeća izrazili su zabrinutost zbog nedostatka jasnoće, kako oni to vide, u vezi sa njihovim pravnim statusom. Njima nije jasno da li djeluju kao NVO ili kao državni organ, a neki predstavnici manjinskih vijeća su izvijestili da NVO dobija preferencijalni tretman kada su u pitanju odnosi s vlastima. Oni su naveli da nisu u mogućnosti da se prijave za finansiranje kao NVO, jer nisu NVO, ali ni njihov pravni status nije ekvivalentan statusu državne institucije. U razmjeni o ovom pitanju sa Savjetodavnim odborom, vlasti su navele član 34 Zakona o manjinskim pravima, koji daje manjinskim

¹³⁶ [Tematski komentar ACFC-a](#) br. 2, usvojen 27. februara 2008. godine, par.124

¹³⁷ Zakon o manjinskim pravima i slobodama, član 36i: 'Pravo učešća na javnom nadmetanju za dodjelu sredstava iz st. 1. i 2. ovog člana ne pripada vijećima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica

vijećima status pravnog lica, za šta su manjinska vijeća prijavila Savjetodavnom odboru da to već znaju. Savjetodavni odbor bilježi i pisma koja su sastavila manjinska vijeća, uključujući i ona nastala u saradnji jednih sa drugima, sa ciljem da zatraže objašnjenje od Ministarstva; na takve zahtjeve nije odgovoreno, obaviješten je Savjetodavni odbor, iako su vlasti navele da je njihov status nekoliko puta razjašnjen. Očekivanja Savjetodavnog odbora su da se ova pitanja mogu razjasniti u narednom periodu monitoringa.

159. Iako Savjetodavni odbor priznaje dobar nivo neformalne saradnje između manjinskih vijeća različitih manjinskih nacionalnih zajednica, on primjećuje da nije kreirano formalno, koordinacijsko tijelo koje predstavlja sva vijeća manjina. Predstavnici nekih manjinskih vijeća naveli su da bi takvo tijelo moglo govoriti jednim glasom o pitanjima koja se tiču pripadnika nacionalnih manjina i da igra veću ulogu u podizanju svijesti o istoriji i kulturi nacionalnih manjina u Crnoj Gori. Potrebno je razmotriti dalje razgovore sa predstavnicima manjinskih vijeća, o uspostavljanju i ulozi takvog tijela.

160. Savjetodavni odbor ostaje zabrinut zbog nepostojanja mehanizma koji garantuje rodnu ravnotežu u sastavu manjinskih vijeća, uprkos usvajanju pravila koja regulišu izbor članova vijeća manjina u septembru 2017. godine.¹³⁸ Prema informacijama koje su dostavile vlasti, u prosjeku, 23% manjinskih vijeća čine žene, pri čemu 50% ili više žena ne formiraju manjinska vijeća. Dalje, sagovornici su takođe podigli političku prirodu manjinskih vijeća, što je takođe od važnosti za Savjetodavni odbor. Zbog propisa o osnivanju vijeća, oni često imaju jake veze i uticaje nacionalnih političkih stranaka, na štetu stavova civilnog društva, a to može imati negativne posljedice za fokus Vijeća na pitanja koja se tiču osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama. To doprinosi percepciji nekih sagovornika da su manjinska vijeća politički projekti koje vode nacionalni političari, a zastupnici određene grupe koje predstavljaju..

Preporuke

161. Vlasti bi trebalo da preispitaju zakonske odredbe koje se odnose na manjinska vijeća, uključujući i prag zahtjeva za njihovo osnivanje i njihov pravni status; Potrebno je preduzeti konkretne mjere kako bi se osigurala ravnoteža polova u vijećima, a oni bi trebali biti uključeni u procese donošenja odluka koje se na njih odnose.

162. Savjetodavni odbor ohrabruje vlasti da se konsultuju o uspostavljanju koordinacionog tijela sastavljenog od predstavnika svih nacionalnih manjina.

Efikasno učešće u ekonomskim i socijalnim pitanjima

Preporuke iz prethodna dva ciklusa monitoringa

163. U prethodnim ciklusima monitoringa, vlasti su pozvane da nastave sa svojim naporima da se ekonomski razvijaju na sjeveru zemlje, te da pojačaju napore za razvoj i implementaciju politika koje se bave problemima Roma u pristupu zapošljavanju, uključujući i rješavanje diskriminatorskih praksi protiv Roma u saradnji sa policijom. Takođe je preporučeno da vlasti znatno poboljšaju učešće Roma, posebno Romkinja, u ekonomskom životu zemlje.

¹³⁸ Zakon o manjinskim pravima i slobodama, član 36k.

Sadašnja situacija

164. Savjetodavni odbor primjećuje tekuće napore na jačanju ekonomskog razvoja na sjeveru zemlje, i kroz niz projekata čiji je cilj poboljšanje pružanja komunalnih usluga, uključujući vodu i kanalizaciju. Savjetodavni odbor podsjeća da „države članice treba da preduzmu konkretne mjere kako bi povećale mogućnosti za pripadnike manjina koji žive u perifernim i/ili ekonomski depresivnim područjima, kao što su ruralna, izolovana i pogranična područja [...] da učestvuju u društveno-ekonomskom životu.¹³⁹

165. Na osnovu podataka o nezaposlenosti dostavljenih od strane vlasti, pripadnici romske i egipćanske zajednice čine između 3% i 4% od ukupnog broja nezaposlenih¹⁴⁰, što je iznad njihovog udjela u ukupnom broju stanovnika na osnovu popisa stanovništva iz 2011. godine. Savjetodavni odbor primjećuje napore vlasti u prikupljanju podataka o položaju Roma i Egipćana u saradnji sa Zavodom za zapošljavanje Crne Gore. Na osnovu podataka sadržanih u Strategiji za socijalno uključivanje Roma i Egipćana 2016-2020, u 2015. godini (najnoviji podaci) 95% Roma i Egipćana bili su „osobe bez zanimanja i kvalifikacija“. Demonstrirajući nejasnost, u istom dokumentu se takođe navodi da je 83% Roma i Egipćana nezaposleno; Od tog broja, 33% se izjašnjava kao „nezaposlena osoba koja ne traži zaposlenje“, što znači da je oko 50% Roma nezaposleno i traži zaposlenje, prema ovoj Strategiji za socijalno uključivanje. Novija istraživanja UNDP-a i Svjetske banke pokazuju da je stopa zaposlenosti među marginaliziranim Romima iznosila samo 14% u 2017. godini, nasuprot 37% među ne-Romima koji žive u njihovoj blizini.¹⁴¹ Savjetodavni odbor želi naglasiti da su 'sveobuhvatni podaci i statistika [...] Instrumenti za osmišljavanje adekvatnih zakonskih i političkih mjera za rješavanje uočenih nedostataka. "Postoji opšti nedostatak konzistentnih i pouzdanih podataka koji se odnose na ekonomsko učešće manjina, dijelom i zbog činjenice što je deklarisanje o etničkoj pripadnosti u evidenciji nezaposlenih na dobrovoljnoj osnovi.

165. Savjetodavni odbor primjećuje napore vlasti da uključe pripadnike romske i egipćanske zajednice u 'programe aktivne politike zapošljavanja' i programe sezonskog rada, kao i mjere navedene u Strategiji, iako su sagovornici, uključujući predstavnike manjina i međunarodne organizacije, izrazili zabrinutost u vezi sa budžetom koji je dodeljen Strategiji. Zavod za zapošljavanje može djelovati kao posrednik u pružanju pomoći nezaposlenim osobama iz romske i egipćanske zajednice u potrazi za zaposlenjem, a između 2015. i 2017. godine bile su dostupne subvencije za biznise i preduzeća koja zapošljavaju pripadnike romske ili egipatske zajednice.

166. Savjetodavni odbor pozdravlja izgradnju novih stambenih jedinica u okviru Regionalnog stambenog programa u Koniku i Nikšiću, koji obezbjeđuje smještaj raseljenim osobama (vidi član 4). Ovaj program, međutim, uspostavljen je u okviru pružanja stambenih rješenja za raseljena lica nakon sukoba u devedesetim godinama i ne predviđa crnogorske Rome i Egipćane. Obje ove grupe obuhvaćene su Zakonom o socijalnom stanovanju (član 4) u kojem su ranjive grupe, uključujući, između ostalog, Rome i Egipćane i raseljena lica, prioritet u raspodjeli socijalnog stanovanja. Međutim, stambena pitanja i dalje postoje, posebno u Ulcinju, Herceg Novom i Tivtu. Izvjestan broj sagovornika je izvijestio da crnogorski Romi i Egipćani takođe proživljavaju životne uslove ispod standarda, čemu je Savjetodavni odbor svjedočio tokom posjete zemlji. Savjetodavni odbor je obišao porodicu dvoje odraslih sa osmoro djece (četvoro nisu bila prijavljena rođenjem, i nisu svi pohađali školu) u predgrađu Ulcinja / Ulqin, a koji žive u improvizovanoj

¹³⁹ [Tematski komentar ACFC-a br. 2](#), usvojen 27. februara 2008. godine, par. 42

¹⁴⁰ Strategija za socijalno uključivanje Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016-2020, str. 54

¹⁴¹ [Romi na prvi pogled Crna Gora](#), Informator. UNDP, Svjetska banka, april 2018. godine.

kasarni, u veoma lošim uslovima. Odrasli muškarac je prijavio da nije bio izbjeglica, ali je došao u Ulcinj / Ulcin 1980. godine, te da je odbijen za posao jer mu je status nejasan. Činjenice specifične situacije ne treba da utvrdi Savjetodavni odbor, ali je zabrinut zbog životnih uslova ove porodice, kao i klastera stambenih pitanja koje doživljavaju raseljeni Romi i Egipćani, kao i crnogorski Romi i Egipćani. Sagovornici su obavijestili Savjetodavni komitet da je krajem novembra 2018. godine bilo dva požara u različitim romskim naseljima u Herceg Noviom i Tivtu i Tivat u kojem su 42 osobe izgubile svoje domove. Pored opasnosti koja ova naselja mogu da predstavljaju za svoje stanovnike, Savjetodavni odbor podsjeća da „nepovoljni uslovi stanovanja [...] značajno utiču na sposobnost nacionalnih manjina da učestvuju u društveno-ekonomskom životu i mogu rezultirati njihovim daljim siromaštvom, marginalizacijom i socijalnom isključenošću.¹⁴²

168. Nevladine organizacije su upozorile Savjetodavni odbor na pitanja higijene, sanitacije i zdravstvene zaštite među romskom zajednicom koja živi u napuštenoj fabrici, takođe na periferiji Ulcinja/Ulqin, a tokom posjete ovoj zajednici Savjetodavni odbor je obaviješten o nedostatku osnovne sanitarne i komunalne usluge na ovom mjestu, koja ima potencijal da dovede do zdravstvenih problema u ovoj zajednici. Vlasti su uložile napor da podignu svijest o pitanjima zdravstvene zaštite u romskim i egipćanskim zajednicama kroz brojne radionice¹⁴³.

169. Savjetodavni odbor uzima u obzir istraživanje višestrukih indikatora klastera (MICS) koje je MONSTAT sproveo u 2013. godini u saradnji sa UNICEF-om, koji je dokumentovao mnoga pitanja zdravstvene zaštite sa kojima se suočavaju žene i djeca Roma i Egipćana.¹⁴⁴ Prema sagovornicima, istraživanje iz 2013. nema dovoljno veliku veličinu uzorka, ali Savjetodavni odbor pozdravlja informaciju da bi novi MICS trebao biti sproveden 2019. godine, iako vlasti to nisu potvrdile.

Preporuke

170. Savjetodavni odbor poziva vlasti da pojačaju napore da redovno i sistematski prikupljaju sveobuhvatne, pouzdane podatke o zaposlenosti, ekonomskom i zdravstvenom položaju Roma i Egipćana, u skladu sa međunarodnim standardima zaštite podataka.

171. Savjetodavni odbor poziva vlasti da nastave sa svojim naporima na podizanju svijesti o zdravstvenim pitanjima u romskim i egipćanskim zajednicama, te da poduzmu odgovarajuće mjere za rješavanje takvih pitanja na osnovu utvrđenih potreba, u bliskoj saradnji s tim zajednicama.

172. Vlasti bi trebale preduzeti mjere za poboljšanje socijalne i ekonomske situacije romskih i egipćanskih zajednica, posebno kroz povećanje mogućnosti zapošljavanja, u bliskoj saradnji s tim zajednicama.

Član 16 Okvirne konvencije

Novo teritorijalne podjele

¹⁴² [Tematski komentar ACFC-a](#) br. 2, usvojen 27. februara 2008. godine, par.57

¹⁴³

¹⁴⁴ Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016-2020, s. 54

Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa

173. Savjetodavni odbor pozvao je vlasti da osiguraju da se prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama uzmu u obzir prilikom planiranja i primjene promjena teritorijalne podjele zemlje, te da nije bilo negativnog uticaja na pravo pripadnika nacionalnih manjina da djelotvorno učestvuju u javnim poslovima; Osim toga, od vlasti se tražilo da osiguraju da djeca koja pripadaju nacionalnim manjinama i dalje imaju pristup obrazovanju na manjinskim jezicima bez obzira na bilo kakve teritorijalne promjene.

Sadašnja situacija

174. Od prethodnog ciklusa praćenja stvorene su tri nove opštine: Petnjica (2013), Gusinje (2014) i Tuzi (2018). Prve dvije ovdje navedene opštine imaju bosanski kao većinski jezik, dok Tuzi imaju albanski kao većinski jezik. Stvaranje opštine Tuzi je dugogodišnji cilj albanskih političkih stranaka, a njegovo stvaranje je završeno u konsultaciji sa tim strankama.

175. Savjetodavni odbor podsjeća da je „bitno da se poseban uticaj na nacionalne manjine i upotreba manjinskih jezika uzme u obzir u bliskim konsultacijama s predstavnicima nacionalnih manjina prilikom razmatranja administrativnih granica, budući da stvaranje većih jedinica samouprave može rezultirati određenim pragom koji se ne može više postići.¹⁴⁵ U tom kontekstu Savjetodavni odbor primjećuje da opština Tuzi ne uključuje selo sa većinskim albanskim stanovništvom (Fundina) u blizini svoje granice. Ovo selo, sa populacijom od manje od 200 stanovnika, ostaje u okviru opštine Podgorica i nije uključeno u opštinu Tuzi sa većinskim albanskim stanovništvom.¹⁴⁶ U vrijeme usvajanja, pregovori o uključivanju dijela ovog sela bili su tekuća.

Preporuke

176. Savjetodavni odbor preporučuje da vlasti iznesu sve buduće teritorijalne promjene u tijesnim konsultacijama s osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, a koje žive u pogođenim područjima, predstavnicima manjina i organizacijama.

Član 17 i 18 Okvirne konvencije**Saradnja sa susjednim zemljama***Preporuke iz dva prethodna ciklusa monitoringa*

177. Savjetodavni odbor je ranije notirao dobrosusjedske odnose Crne Gore i odsustvo poteškoća u prekograničnim kontaktima, a vlasti su bile ohrabrene da zadrže ovaj pristup kroz implementaciju postojećih bilateralnih sporazuma i zaključivanje dodatnih po potrebi.

Sadašnja situacija

¹⁴⁵ [Romi na prvi pogled, Crna Gora, Fact Sheet.UNDP, Svjetska banka, april 2018](#)

¹⁴⁶ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, član 5 o Podgorici; Član 7 (17a) Tuzi.

178. Savjetodavni odbor sa zadovoljstvom primjećuje da se bilateralni sporazum između Hrvatske i Crne Gore, koji je potpisan 2009. godine i ratificiran 2011. godine, provodi putem sastanaka Međuvladinog mješovitog odbora, sastavljenog od predstavnika odgovarajućih vlada. Sastanci se održavaju svake dvije godine i uključuju predstavnike hrvatske manjine u Crnoj Gori i crnogorsku manjinu u Hrvatskoj.

179. Crna Gora je uopšteno održavala dobre odnose sa susjednim zemljama i Savjetodavni odbor nije bio obaviješten o bilo kakvim specifičnim poteškoćama s kojima se suočavaju pripadnici nacionalnih manjina u održavanju prekograničnih kontakata, na primjer, Hrvatska je obezbijedila nastavnika školi u kotorskom području i finansiranje hrvatskih novina, a Srbija obezbjeđuje sredstva za obnovu Srpskog doma u Podgorici.¹⁴⁷

Preporuke

180. podstiče vlasti da održi pozitivne odnose sa susjednim zemljama, da nastave provoditi postojeće bilateralne sporazume i po potrebi zaključi dodatne, u duhu dobrosusjedskih odnosa, prijateljskih odnosa i saradnje među državama.

¹⁴⁷ Srpski dom u Podgorici dobio je od Vlade Srbije 3,4 miliona eura. 600.000 EUR je takođe uplatila srpska vlada srpskim institucijama u Crnoj Gori. Vidjeti: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbi-crna-gora-narod/29457957.html>.

III. ZAKLJUČCI

181. Savjetodavni odbor smatra da bi sadašnje zaključne napomene mogle poslužiti kao osnova za zaključke i preporuke koje će Odbor ministara usvojiti u odnosu na Crnu Goru.

Pozitivna kretanja nakon tri ciklusa monitoringa

182. Crna Gora održava pozitivan pristup primjeni Okvirne konvencije, a Savjetodavni odbor posebno bilježi opšti napredak u zakonodavnom i institucionalnom okviru. Povećane su kazne za one koji čine djela diskriminacije, govor mržnje je kriminalizovan, a posebno je istaknuto da je 'promovisanje jednakosti' predviđeno Zakonom o zabrani diskriminacije, koji kaže da korake koji imaju za cilj rješavanje nejednakosti i nepogodnosti koju su doživljeli, između ostalih, pripadnici nacionalnih manjina, ne treba smatrati diskriminacijom koja je zabranjena zakonom. Povjerenje u instituciju ombudsmana, Zaštitnika ljudskih prava, povećalo se tokom tog perioda, a broj predmeta se povećao u skladu s tim.

183. Postoji dobar okvir za raspodjelu sredstava za očuvanje i promovisanje manjinskih kultura. Zabrinutost unutar vlade o integraciji i koheziji društva dovela je do više interkulturalnog pristupa projektnom finansiranju kroz Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava. Prvi projekti dodijeljeni iz fonda u 2018. godini nakon restrukturiranja pokazuju povećanje broja projekata koji angažuju različite manjinske grupe. koje bi trebale raditi na promociji interkulturalnog dijaloga.

184. Pravo na obrazovanje na svom jeziku u javnim institucijama je zagantovano ustavom, kao i pravo na uključivanje istorije i kulture manjinskih zajednica u opšti nastavni plan i program. Nastavni plan sadrži 20% "otvorenog sadržaja" koji se odnosi na "potvrđivanje vrijednosti lokalne kulture". Ovo se može koristiti za edukaciju o istoriji i kulturi pripadnika nacionalnih manjina, tvrde vlasti. U pogledu nastave na manjinskom i nastave manjinskog jezika, obrazovanje na albanskom jeziku se obezbjeđuje u oblastima u kojima Albanci čine većinu lokalnog stanovništva, a i u Podgorici.

185. U poređenju sa prethodnim ciklusima monitoringa, situacija Roma i Egipćana, posebno raseljenih lica, značajno se poboljšala. Kamp Konik je zvanično zatvoren, sa novim trajnim stambenim objektom koji se gradi na lokaciji - iako nekoliko porodica još uvijek nije prebačeno. Što se tiče obrazovanja, situacija se poboljšava za Rome i Egipćane, posebno u okolini Konika, gdje je prethodno segregirana predškolska ustanova zatvorena.

186. Neke manjine su dobro zastupljene u vladi, a Hrvati imaju niži prag od ostalih manjina za izbore u parlament. Na lokalnom nivou, nacionalne manjine (sa izuzetkom Roma) su bolje zastupljene u javnim službama na nacionalnom nivou, iako Crnogorci još uvijek čine, nesrazmjerno, ogromnu većinu javnih službenika.

Pitanja koja izazivaju zabrinutost nakon tri ciklusa monitoringa

187. Nije ukinut kriterijum državljanstva za osobe koje se priznaju kao manjine, uprkos suprotnim preporukama iz prethodnih ciklusa. Zabrinutost u pogledu nezavisnosti Zaštitnika ljudskih prava i dalje postoji, jer on mora da ima odobrenje za svoj budžet od strane Ministarstva finansija, a finansijska sredstva možda neće biti dovoljna da sprovede svoj pun mandat; uprkos preporukama da se izmijeni način imenovanja Zaštitnika, on/ona i dalje može biti imenovan ili razriješen prostom većinom u parlamentu. Ne poštuje se pravilnik koji treba da se koristiti za prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije svim državnim organima. Takođe, nema tijela za ravnopravnost koje je odvojeno od Zaštitnika, što znači da bi nedostatak sankcija mogao ograničiti mogućnost Zaštitnika kao tijela za ravnopravnost kako bi se adekvatno riješila diskriminacija.

188. Uprkos pozitivnim reformama Fonda, ostaju pitanja o transparentnosti njegovog rada i ocjeni finansiranih projekata. Nedostaje jasnoća u vezi sa prikazom simbola država, sa zakonom na snazi koji zabranjuje takav prikaz, a koji bi trebalo da se obradi u narednom zakonodavstvu.

189. Vlasti, u saradnji sa međunarodnim organizacijama i partnerima, sprovode prikupljanje podataka o takozvanoj "etničkoj distanci". Između 2010. i 2017. godine, povećana je socijalna distanca između gotovo svih grupa, što je doprinijelo mišljenju Savjetodavnog odbora da se podjela između zajednica može produbiti i postati sve izraženija. Primijećeni su i incidenti religioznog razdora između različitih pravoslavnih crkava. Govor mržnje je kriminalizovan, ali vlasti slabo prate društvene medije jer nijedna agencija nema mandat da to učini.

190. Ministarstvo prosvjete ima malo uvida u to kako se koristi 20% nastavnog plana i programa rezervisanog za obrazovanje na lokalnom području. Postoji veliki broj dvojezičnih škola koje predaju na albanskom i crnogorskom jeziku, ali to ne znači da učenici dobijaju jednak broj časova nastave na svakom jeziku, već da neki učenici uzimaju albanski kao svoj jezik nastave, dok drugi uzimaju crnogorski, uglavnom u zavisnosti od njihove etničke pripadnosti. Ovo stvara dva odvojena toka jednojezičnog obrazovanja. Savjetodavni odbor je zabrinut zbog degradacije predmeta „Građansko obrazovanje“ na izborni, a ne obavezni.

191. Stambena pitanja i dalje postoje za raseljene i crnogorske Rome i Egipćane, često zbog njihovog boravka u neformalnim naseljima, što dovodi do nedostatka osnovnih sanitarnih uslova. Potrebni su napori da se podigne svijest o zdravstvenim pitanjima u okviru zajednica Roma i Egipćana kako bi se osigurao efikasan pristup zdravstvenoj zaštiti. Ovo je posebno slučaj na području Konika, gdje reproduktivno zdravlje i upotreba droga mogu postati značajan problem u narednom periodu. Takođe treba podići svijest o važnosti obrazovanja u svim fazama, a stopa osipanja Roma i Egipćana je i dalje visoka. Uspješan program romskih medijatora se polako pokreće širom zemlje. Romi i Egipćani češće su nezaposleni, a vlasti preduzimaju programe za pomoć osobama koje pripadaju romskoj i egipćanskoj zajednici u zapošljavanju, ali su potrebni opsežniji i koordinisani napori.

192. Afirmativna akcija preduzeta u odnosu na izborni zakonodavstvo za hrvatsku manjinu nije proširena na Rome, iako su slične brojčane veličine. Generalno, manjine su nedovoljno zastupljene u javnim službama, posebno Romi. Podaci o nezaposlenosti, raščlanjeni po etničkoj pripadnosti, nisu dostupni, iako se procjenjuju za romske i egipćanske zajednice. Sveobuhvatno prikupljanje podataka o jednakosti može omogućiti djelotvornije mjere kao što su programi zapošljavanja.

Preporuke

193. Pored mjera koje treba preduzeti za primjenu detaljnih preporuka sadržanih u odjeljcima I i II Mišljenja Savjetodavnog odbora, vlasti se pozivaju da preduzmu sljedeće mjere za dalje poboljšanje primjene Okvirne konvencije:

Pitanja za hitnu akciju¹⁴⁸

- **Preduzeti mjere za poboljšanje socijalne i ekonomske situacije Roma i Egipćana, posebno kroz povećanje mogućnosti zapošljavanja i osiguranje djelotvornog pristupa zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i stanovanju, u bliskoj saradnji sa zainteresovanim zajednicama i na osnovu redovno i sistematski prikupljenih, sveobuhvatnih, pouzdanih podataka o položaju osoba koje pripadaju tim zajednicama; Preduzeti dalje korake za poboljšanje pohađanja romske i egipćanske djece u obrazovanju, a da se pritom ne smanji standard obrazovanja, uključujući i angažman u zajednici, s naglaskom na važnost obrazovanja i rješavanje, između ostalih, problema ranog prisilnog braka. Trebalo bi obezbijediti dugoročnu podršku programu romskih medijatora u predškolskom i osnovnom obrazovanju, bez obzira na broj učenika, a vlasti bi trebale osigurati da posrednici budu zaposleni na sigurnim dugoročnim ugovorima;**
- **Ponovo uvesti predmet “Građansko obrazovanje” u obavezni nastavni plan i program; uvesti obavezno obrazovanje nastavnika o upotrebi 20% nastavnog plana i programa rezervisanog za obrazovanje o lokalnom području, kako bi se osiguralo da su tolerancija, interkulturalni dijalog i uzajamno poštovanje među osnovnim principima obrazovne politike i prakse; osmisliti sveobuhvatne i dugoročne mjere kako bi se poboljšala dostupnost podučavanja na državnom jeziku u sistemu javnog obrazovanja putem uravnoteženog pristupa koji sadrži paralelne mjere za adekvatnu zaštitu i promovisanje jezika nacionalnih manjina, uključujući uvođenje metodologije višejezične nastave; Proširiti afirmativne akcije za numerički male nacionalne manjinske zajednice, posebno za Rome, kako bi se osiguralo jednako postupanje među takvim zajednicama u pogledu pragova u izbornom zakonodavstvu.**

Dalje preporuke¹⁴⁹

- Razmotriti ukidanje potencijalno ograničavajućeg kriterijuma državljanstva sadržanog u Zakonu o manjinskim pravima, koji može imati diskriminatorni efekat; osigurati da se predstavnici manjina konsultuju tokom planiranja sledećeg popisa stanovništva, koji će se održati 2021. godine, posebno o pitanjima etničke pripadnosti, religije i prvog jezika; Obezbijediti kancelariji Zaštitnika odgovarajuće i neophodne finansijske resurse kako bi ojačali finansijsku i političku nezavisnost Zaštitnika ljudskih prava i kako bi efikasno izvršavao svoj pun mandat, uključujući aktivnosti podizanja svijesti; razmotriti ponovnu ocjenu postupka koji zahtijeva kvalifikovanu većinu i kojim

¹⁴⁸ Preporuke u nastavku navedene su prema redosledu odgovarajućih članaka Okvirne konvencije.

¹⁴⁹ Preporuke u nastavku navedene su prema redosledu odgovarajućih članaka Okvirne konvencije.

se Zaštitnik imenuje ili razrješava; nastaviti sa implementacijom Pravilnika o prikupljanju podataka o diskriminaciji i efikasno izvještavati Zaštitnika ljudskih prava;

- Sarađivati sa predstavnicima i organizacijama Roma i Egipćana i Nacionalnim savjetom Roma na izradi nacrtu sljedeće Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana i njenih akcionih planova kako bi se osiguralo da su postavljeni ciljevi i mjere ostvarivi, kako bi se omogućiti takvim mjerama odgovarajući nivo finansiranja kako bi se obezbijedila njihova implementacija, te kako bi se osigurao odgovarajući follow-up za postizanje postavljenih ciljeva; preispitati podatke o licima bez državljanstva na teritoriji i pružiti odgovarajući pravni status svim licima bez državljanstva kako bi im omogućio pristup njihovim pravima;
- Osigurati, u pogledu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, da manjinski predstavnici i organizacije mogu da se konsultuju sa nadležnim organima u vezi sa zahtjevom za finansiranje. Više informacija o raspodjeli sredstava trebalo bi biti dostupno javnosti, a proces bi trebao biti transparentniji, projektni izvještaji i evaluacije dostupni javnosti; nastaviti sa podrškom interkulturnih projekata, koje finansira Fond i drugi organi uprave odgovorni za raspodjelu sredstava za projekte namijenjene zajednicama nacionalnih manjina; razjasniti situaciju u pogledu prikazivanja simbola nacionalnih manjina u predstojećem zakonodavstvu;
- Posvetiti posebnu pažnju prevenciji govora mržnje u konsultacijama o novom Zakonu o medijima, te osigurati da se zakon bavi problemom govora mržnje na internetu, jasno definiše odgovornosti za objavljeni govor mržnje i nalaže državnoj agenciji praćenje i sankcionisanje slučajeva govora mržnje na mreži; održati pozitivan pristup prikupljanju podataka o nivoima tolerancije u društvu i ostati na oprezu prema podjelama na koje ukazuju takvi podaci; preduzeti djelotvorne mjere za borbu protiv višestruke diskriminacije, nasilja u porodici i prisilnih brakova u zajednicama Roma i Egipćana, posebno kroz obezbjeđivanje da se trenutne i buduće strategije i povezani akcioni planovi sprovode u bliskoj saradnji sa članovima zajednica o kojima se radi, da sadrže mjere koje imaju adekvatnu finansijsku podršku, a koje se prate kako bi se osigurala efikasna implementacija.
- Usvojiti novi zakon o vjerskoj slobodi bez nepotrebnog odlaganja, a potom nastaviti s vraćanjem vjerske imovine;
- Razmotriti metode finansiranja koje bi mogle obezbijediti dugoročnu održivost za programe radio i televizijskih stanica, kao i za štampane medije, koji se obraćaju osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama; aktivno regrutovati, zapošljavati i obučavati novinare koji pripadaju nacionalnim manjinama, posebno romske i egipćanske zajednice;
- Nastaviti konstruktivnu saradnju sa predstavnicima manjina u vezi sa udžbenicima, naročito kako bi se osigurao kvalitet prevoda; ohrabriti škole da dosljedno koriste mogućnosti koje se nude u opštem nastavnom planu i programu, uključujući i saradnju s predstavnicima i organizacijama manjina, kako bi odražavale identitet i kulturu pripadnika nacionalnih manjina; povećati nadzor Ministarstva prosvjete za praćenje i procjenu kako se koristi 20% nastavnog programa rezervisanog za obrazovanje na lokalnom području; obezbijediti djelotvoran pristup visokokvalitetnom obrazovanju na svim nivoima, posebno u predškolskoj ustanovi, za svu romsku

i egipćansku djecu i osigurati da ono odgovara utvrđenim potrebama, kao i podizati svijest o važnosti ranog obrazovanja među roditeljima;

- Intenzivirati dijalog sa regionalnim partnerima i predstavnicima Roma u cilju kodifikacije glavnih varijanti romskog jezika u Crnoj Gori;
- Preduzeti mjere, uključujući i zakonske podsticaje gdje je to moguće, kako bi se poboljšala zastupljenost manjina u javnim službama; preispitati zakonske odredbe koje se odnose na manjinska vijeća, uključujući i prag zahtjeva za njihovo osnivanje i njihov pravni status; preduzeti konkretne mjere kako bi se osigurala ravnoteža među polovima u vijećima, a oni bi trebali biti uključeni u procese donošenja odluka koje se tiču njih; održati konsultacije o uspostavljanju koordinacionog tijela koje bi činili predstavnici svih nacionalnih manjina.