
Pravni položaj manjina u Crnoj Gori, s posebnim osvrtom na politička prava

IVANA JELIĆ*

Sažetak

Predmet ovog rada je zaštita prava manjina u periodu poslije tzv. hladnog rata do danas u Crnoj Gori, uz posvećivanje pažnje pravima političke participacije kao neophodnom uvjetu za integriranje pripadnika manjina.

Iako je dio državne zajednice Srbija i Crna Gora, u kojoj se na žalost nije odoljelo skoro svim oblicima sukoba prozrokovanih etničkim, nacionalnim i vjerskim momentima, Crna Gora se može okarakterizirati kao zajednica u kojoj postoji multietnička harmonija. Manjinska zaštita ovdje, kao faktor stabilnosti i sigurnosti, odražava se i na Europu u cjelini.

Specifični historijski, društveni i kulturni okvir Crne Gore obećava da će i dalje u njoj postojati interetnički sklad. Ipak, težak put tranzicije od komunističkog modela ka modernoj demokraciji treba se nadići zajedno s novim problemima i iskušenjima povodom etničkog diverziteta u okruženju. Raznolikost nacija, etnosa, kultura i jezika, koja ovdje postoji, oduvijek se procjenjivala kao bogatstvo crnogorskog društva, što je naročito došlo do izražaja u novonastalim okolnostima poslije hladnog rata. Da bi se održala takva atmosfera, Crna Gora mora da razvije i osigura bolju primijenu političkih prava pripadnika nacionalnih manjina. Predloženo zakonsko rješenje umnogome bi doprinijelo unapređivanju političke participacije manjina.

Ključne riječi: nacionalne manjine, Crna Gora, politička participacija

1. Uvod

Zaštita manjina na regionalnom planu postala je jedno od najvažnijih i najhitnijih pitanja po okončanju hladnog rata. U novonastalim državama Ju-

*

Mr. Ivana Jelić, suradnik u nastavi, Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore u Podgorici.

goistočne Europe zatečen je neadekvatan pravni tretman manjina, kao relikv jednopartijskog komunističkog sistema, poznatog po formalističkom pristupu ovom važnom pitanju (ako ga je, uopće, i bilo).

Crna Gora, kao dio regije, ali i šire državne zajednice Srbija i Crna Gora, usvojila je u svojoj manjinskoj politici koncept *integracije bez asimilacije*, koji podrazumijeva da država predstavlja zajednicu svih građana, ravnopravnih u položaju, bez obzira na etničko porijeklo ili neku drugu pripadnost i obilježje. Da država ne bi pripadala samo većini, neophodno je da pored poštovanja prirodnih specifičnih manjinskih prava (na jezik, kulturu, vjeru, tradiciju), manjine budu zastupljene u procesima upravljanja državom, zakonodavnoj vlasti i imaju svoje predstavnike u javnim službama. Jer, očuvanje manjinskog identiteta, pored ostalog, štiti se ostvarivanjem političkih prava manjina.

Na taj način, pripadnici manjina i manjine kao grupe, mogu postati, a u Crnoj Gori to je slučaj, faktorom mira i suradnje među državama. Samo se kroz političku participaciju ovog dijela stanovništva može dugoročno osigurati dobrovoljno prihvaćanje obaveza poštovanja državno-pravnog poretka od strane manjina, kao ravnopravno uvažених građana.

Primjena europskih standarda na ovom planu, dopunjena i prilagođena potrebama regije, nužna je za uspostavljanje trajnog mira. Spoj balkanskih i europskih odrednica točka je u kojoj treba tražiti mogućnost za stvaranje subregionalnog poretka, koji bi zadovoljio države ove regije i omogućio im da se posvete svojim ogromnim unutrašnjim problemima.¹

U duhu spomenute potrebe u pogledu rješavanja pitanja zaštite prava manjina, Crna Gora je pristupila mnogim aktivnostima. U prvom redu, postoji aktivni rad na novom zakonu o pravima manjina, koji podrazumijeva prihvaćanje međunarodnih standarda, ali i više od toga što je u skladu s bogatom tradicijom na ovom prostoru. Također, bitno je spomenuti i učešće u stvaranju novih inicijativa na razini regije, kao i bogatu suradnju sa susjednim državama, maticama manjinskih naroda u Crnoj Gori.

Crna Gora kao dio regije Jugoistočne Europe, a kao jedini prostor na Balkanu gdje etnički diverzitet nije prouzrokovao sukob i pored tenzija i oružanih sukoba u neposrednom okruženju, pokazujući intenzivne napore da se implementiraju ili čak i premaše² međunarodni standardi manjinske zaštite, ima dobru perspektivu da postane primjer poštovanja prava manjina u regiji, pa i šire. Ipak, potrebno je još osigurati ravnopravno učešće predstavnika manjina u svim dijelovima državne vlasti kako bi se ovaj cilj postigao u potpunosti.

1

Vukadinović R., *Postkomunistički izazovi europskoj sigurnosti*, Grafotisak, Grude, 1997, str. 50.

2

Prije svega, misli se na politička prava i prava s naglašenom kolektivnom dimenzijom.

2. Postojeća zaštita manjina

De lege lata, Crna Gora predstavlja dio šire državne zajednice, pa se u skladu s ovom činjenicom moraju razmatrati postojeća pravna rješenja.

Što se tiče etničke odnosno nacionalne strukture Crne Gore, prvi rezultati popisa iz 2003. govore da postotak pripadnika manjina (građana koji nisu Crnogorci ili Srbi)³ iznosi oko 23.5% od ukupnog stanovništva. Interesantna je činjenica da su politički momenti odigrali značajnu ulogu u nacionalnom opredjeljivanju građana, pa je na posljednjem popisu u odnosu na prethodni iz 1991. godine povećan broj onih koji su se izjasnili Srbima na račun smanjenja broja Crnogoraca.⁴ Slično se desilo i s materinjim jezikom, jer je ovo pitanje postalo krajnje ispolitizirana tema.⁵

Crnu Goru obavezuju međunarodni ugovori koje je potpisala ili naslijedila državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG), kao i pravni akti na saveznom nivou. U tom smislu, navest ću one koji se odnose na temu ljudskih, a posebno manjinskih prava. SCG je ugovornica oba Međunarodna pakta o ljudskim pravima, i PESK-a i PGP-a (ratifikacija 1971. godine). Potpisala je i Prvi Opcioni protokol uz PGP (1990. godine). Posljednja je članica Vijeća Europe (3. travnja 2003.). Istog dana potpisala je Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina je ratificirala (2001. godine). Još uvijek nije potpisala Europsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, ali s obzirom na obvezivanje pred Vijećem Europe, očekuje se da to učini do 3. travnja 2005.

Neposredna primjena odredaba međunarodnih ugovora, koji vrijede na teritoriju državne zajednice, o *ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* zagwarantirana je najvišim državnim pravnim aktom (čl. 10. Ustavne povelje). Propisan je primat međunarodnog prava nad unutrašnjim (čl. 16. Ust. pov.).

Od raspada SFRJ, ova državna zajednica je prošla naporan put uspostavljanja države. To se odrazilo i na pravni sistem. Za razliku od ostalih bivših jugoslavenskih republika, Srbija i Crna Gora inzistirale su na ostajanju u Jugoslaviji i formirale Saveznu Republiku Jugoslaviju. Zvanična vlada nove Ju-

3

Crnogorci i Srbi predstavljaju konstitutivne narode državne zajednice Srbija i Crna Gora, pa se Srbi koji žive u Crnoj Gori ne smatraju nacionalnom manjinom. Analogno tome, ni Crnogorci koji žive u Srbiji ne mogu biti nacionalna manjina. Situacija bi bila drukčija ukoliko bi se, nakon tri godine od stvaranja ove *sui generis* državne zajednice kako predviđa tzv. Beogradski sporazum, Crna Gora na referendumu odlučila za nezavisnost. Indikativno je i to što je broj onih koji se na posljednjem popisu nacionalno nisu izjasnili povećan za gotovo 4%, s obzirom na to da ih je na popisu 1991. bilo samo 943 ili 0,15%.

4

U odnosu na popis iz 1991. broj građana koji su se izjasnili kao Crnogorci smanjen je za 107.101, dok je broj građana koji su se izjasnili kao Srbi veći za 144.439. Na popisu iz 1991. Crnogorci su bili zastupljeni sa 61,86% (380.467), a Srbi sa 9,34% (57.453).

5

Crnogorskim kao materinjim jezikom govori 21,53%, a srpskim 59,67% građana Crne Gore. Manjinskim materinjim jezicima (hrvatskim, bošnjačkim, albanskim, romskim i ostalima) govori oko 16% građana. Nije se izjasnilo oko 3% crnogorskog stanovništva.

goslavije proglasila je kontinuitet sa SFRJ. To rješenje nije bilo priznato od strane međunarodne zajednice, što je izazvalo mnogo problema državi.

Padom režima 5. listopada 2000. došla je nova vlast na čelo Srbije i SRJ. To je rezultiralo priznanjem države SRJ od strane međunarodne zajednice. Međutim, njeno funkcioniranje nije bilo moguće s obzirom na neslaganje Crne Gore sa zvaničnom politikom Srbije i federacije. Crnogorske težnje za nezavisnošću, neslaganje s federalnom politikom, neprihvatanje jugoslovenskog zakonodavstva na svom teritoriju dezavuirali su primjenu saveznih zakona. Tu sudbinu podijelio je i *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* (iz 2002. godine).⁶

Iako kvalitetan korak ka demokratizaciji, ovaj zakon nije donesen u pravo vrijeme. Kasnilo se s ranijim reguliranjem zaštite manjina, jer je država bila ratom okružena od početka devedesetih godina i u stalnoj opasnosti od eskalacije sukoba u njoj. Veliki broj izbjeglica, opća oskudica, nemiri i oružani sukob na Kosovu, bili su neki od razloga zbog kojih se država nije mogla suočiti s pravnom regulativom manjinskih prava.

Zakon o manjinama je donesen u atmosferi reforme i optimizma da će država izaći iz dugogodišnje svekolike krize, ali i neizvjesnosti o budućnosti države. I pored činjenice da zakon u potpunosti prati sadržaj Okvirne konvencije, a u nekim dijelovima daje i kvalitetnija rješenja, njegova implementacija je, ipak, ostala u nadležnosti republika. Iako savezni propis, on se nije primjenjivao u Crnoj Gori i na Kosovu i Metohiji (rezolucijom 1244 tamo je uspostavljena međunarodna uprava, 1999. godine).

Osim ovih okolnosti, zakon, kao prvi jugoslovenski propis koji prati europske standarde zaštite prava manjina, a naročito zato što je bio temelj za donošenje Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, koja predstavlja sastavni dio Ustavne povelje, zaslužuje kratak osvrt. Posljedično, duh ovog zakona treba predstavljati polaznu točku u donošenju relevantnih zakona u članicama državne zajednice. Naime, i u Srbiji i u Crnoj Gori u tijeku je izrada zakona o manjinama, u skladu s važećim propisima na nivou državne zajednice.

Zakonom o manjinama iz 2002. pravno je potvrđena politika multikulturalnosti u skladu s demokratskom društvenom orijentacijom. Uz potvrđene međunarodnopravne kriterije za definiranje manjina (karakteristična obilježja po kojima se razlikuju od većine, svijest i želja za očuvanjem vlastitog identiteta, državljanstvo SRJ), vrlo interesantna je formulacija u pogledu zahtjeva brojnosti. Zahtijeva se, naime, da je odnosna grupa "po brojnosti dovoljno reprezentativna". Iako je na ovaj način pomiren nesklad između raznih tekstova mnogih propisa u kojima se manjine nazivaju narodima, zajednicama, grupama i narodnostima⁷, ovaj kriterij, ipak, doprinosi neodređenosti.

6

Opširnije: Krivokapić B., "Novo jugoslovensko zakonodavstvo o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2002, str. 339-369.

7

Svi ovi nazivi označavaju ciljanu grupu kojom se ovaj zakon bavi.

Pored spektra prava i zabrana (od nasilne asimilacije, diskriminacije itd.) garantiranih pripadnicima manjina, zakon je karakterističan po tome što daje izričito priznanje kolektivnim pravima manjina. U ovom pogledu, on prelazi standarde Okvirne konvencije. Zajamčena je kulturna autonomija nacionalnih manjina, kao i pravo na djelotvorno njihovo učešće u odlučivanju o pitanjima posebnosti u vlasti i upravi.

Što se tiče ustava članica državne zajednice, Crne Gore i Srbije, stanje je neodređeno. Konkretno govoreći za Crnu Goru, u postojećem tekstu Ustava iz 1992. prava i položaj manjina regulirani su detaljno, što zaslužuje osvrt koji slijedi. Međutim, radi se o vrlo specifičnoj situaciji, koju možemo okarakterizirati kao nepostojanje ustava u materijalnom smislu, što izaziva pravni vakuum. Naime, ustavi koji su važili u prethodnoj državi, SRJ, od kojih je jedan i Ustav RCG, još uvijek su formalno-pravno na snazi jer novi nisu doneseni.

Dakle, imajući u vidu pozitivno pravno stanje, u ustavima SRJ (iako više ne važi, bitan je za razmatranje ovog pitanja u kontinuitetu) i Crne Gore zajamčeno je pravo manjina na upotrebu maternjeg jezika, očuvanje i unapređenje manjinskog identiteta, održanje veza sa svojom matičnom državom.

Ustav Republike Crne Gore iz 1992. godine⁸, koji je još na snazi, ide dalje od saveznog i posebno od Ustava Republike Srbije⁹ gdje nema posebnih odredbi o zaštiti manjina, pa regulira ovo pitanje prateći, čak i nadilazeći, međunarodnopravne standarde.¹⁰ Ovom pitanju posvećen je cijeli odjeljak (odjeljak V, II dijela). *Pripadnicima nacionalnih i etničkih grupa* Ustav garantira i pravo na školovanje i informiranje na svom jeziku, upotrebu i isticanje svojih simbola, osnivanje prosvjetnih, kulturnih i vjerskih udruženja, razmjernu zastupljenost u javnim službama, organima vlasti i lokalne samouprave i pravo na obraćanje međunarodnim institucijama radi zaštite svojih prava. U cilju ostvarivanja ovih prava i kontrole nad njihovom implementacijom, osnovan je poseban organ – Republički savjet za zaštitu prava pripadnicima nacionalnih i etničkih grupa, kojim rukovodi Predsjednik Republike. Međutim, u njegovom sastavu ne učestvuju predstavnici svih manjinskih grupa, već samo tri najbrojnije konfesije u Crnoj Gori.

U skladu s najnovijim državnim ustrojstvom, postoje nova zakonska rješenja koja se odnose na zaštitu prava manjina. U pogledu *de lege lata* rješenja, za ovo pitanje bitna je Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora¹¹

8

Procedura oko prilagođavanja Ustava Crne Gore s novim pravnim poretkom je u tijeku. Još uvijek se raspravlja o tome da li da se pristupi donošenju novog ustavnog akta, ili da se amandmanima riješi postojeća praznina u pravnom poretku.

9

On je najrestriktivniji od ustavnih tekstova u državi, jer samo u okviru opće zaštite ljudskih prava, pripadnicima manjina daje se pravo na obrazovanje na svom jeziku i jamči sloboda (ne)izražavanja svoje nacionalne pripadnosti, kulture, jezika i pisma.

10

Vučinić N., *Osnovi ljudskih prava i sloboda*, Podgorica, 2001, str. 149-150.

11

Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora proglašena je 4. veljače 2003.

i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, koja predstavlja sastavni dio Ustavne povelje (čl. 8. Ust. pov.).¹²

Ustavnom poveljom generalno je dana garancija dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda. Državama članicama dana je nadležnost da ih "uređuju, obezbjeđuju i štite". U slučaju da njihova zaštita nije osigurana u državama članicama, osigurat će je državna zajednica (čl. 9. Ust. pov.).

Detaljne odredbe o manjinskoj zaštiti sadržane su u Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, tzv. Maloj povelji. U preambuli stoji da su "ljudska i manjinska prava temelj svake demokratske zajednice". Mala povelja zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju po osnovi pripadnosti nacionalnoj manjini, nasilnu asimilaciju pripadnika nacionalnih manjina, izazivanje rasne, nacionalne i vjerske mržnje (čl. 49–51. Pov.).

Afirmativna akcija predviđena je Poveljom u smislu da se neće "smatrati diskriminacijom oni propisi, mjere i akcije koje su usmjerene na obezbjeđivanje prava pripadnika nacionalnih manjina, kada se nalaze u nejednakom položaju, da bi im se omogućilo puno uživanje prava pod jednakim uvjetima".

Pravo svakog lica je da "u najkraćem roku, podrobno i *na jeziku koji razumije*, bude obavješten o prirodi i razlozima optužbe protiv njega" (čl. 16. Pov.).

Vjerske zajednice su ravnopravne i odvojene od države (čl. 27. Pov.). One su "slobodne u samostalnom uređivanju svoje unutrašnje organizacije, vršenju vjerskih poslova i vjerskih obreda". Vjerskim zajednicama se daje pravo da osnivaju vjerske škole i dobrotvorne organizacije, u skladu sa zakonom.

U posebnom odjeljku (III) Povelje reguliraju se prava pripadnika nacionalnih manjina.

Povelja priznaje individualna i kolektivna prava, uz mogućnost da ih pripadnici manjina ostvaruju "pojedinačno ili u zajednici s drugima, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima".

Kolektivna prava (čl. 47. Pov.), u duhu ovog dokumenta znače da pripadnici manjina mogu da "neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika učestvuju u procesu odlučivanja", kao i da "odlučuju o pojedinim pitanjima koja su vezana za njihovu kulturu, obrazovanje, informiranje i upotrebu jezika i pisma", naravno u skladu sa zakonom. Također, propisano je pravo na samoupravu u području kulture, obrazovanja, informiranja i službene upotrebe jezika i pisma. U tom smislu, pripadnici nacionalne manjine mogu izabrati svoje Nacionalne savjete.

Povelja štiti set prava pripadnika manjina (čl. 48–54) – slobodu izražavanja nacionalnog identiteta; prava na očuvanje posebnosti¹³, pravo na udruživanje, suradnju sa sunarodnjacima u drugim državama.

12

Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama donesena je 28. veljače 2003.

13

Pravo na izražavanje manjinskih posebnosti; upotreba svojih simbola na javnim mjestima; slobodna upotreba svog jezika i pisma; u sredinama sa "značajnom manjinskom populacijom" postupak treba biti

Državna zajednica obvezuje se na "unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života" (čl. 55. Pov.), kao i na razvijanje duha tolerancije u svim sferama društvenog života (čl. 56. Pov.).

Iz spomenutih odredbi, kao i duha novih propisa državne zajednice, jasno je da ovi bogati propisi ostaju "na teret" državama-članicama da ih uređuju i primjenjuju. U pogledu *de lege ferenda* rješenja, očekuju se zakoni o manjinama na nivou članica državne zajednice. Na njihovim izradama rade ne samo domaći eksperti, već je zapaženo i učešće međunarodnih organizacija, koje pomažu uključivanju međunarodnopravnih standarda u domaće zakonodavstvo.

3. Politička prava manjina u Crnoj Gori

Pripadnici manjina, kao i ostali državljani, uživaju opća politička prava.¹⁴ Međutim, kada se radi o manjinskoj zaštiti, važno je osigurati i neka posebna prava kojima bi se uspostavila stvarna jednakost manjine s većinom, u smislu političkog utjecaja i učešća u vlasti i javnom sektoru. Dakle, kada se kaže *politička prava manjina*, misli se na davanje preferencijalnih prava, u cilju postizanja političke ravnopravnosti.

"Politička prava ili prava političke participacije znače mogućnost slobodnih građana da učestvuju u formiranju, vršenju, kontroli i smjeni vlasti, opredjeljujući njen karakter i legalitet."¹⁵ Kod ostvarivanja ovih prava naglašena je kolektivna dimenzija, jer se ona uživaju u grupi istomišljenika i u komunikaciji s drugim ljudima. Tu se, ustvari, radi o svojevrsnom uspostavljanju veza među ljudima sličnih političkih opredjeljenja i uvjerenja.¹⁶

Politička prava manjina su sredstvo za očuvanje manjinskog identiteta, s jedne, i za učešće u upravljanju državom i u javnom životu, s druge strane.

vođen i na jeziku nacionalne manjine, koja čini "značajni dio populacije"; školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama; osnivanje privatnih obrazovnih ustanova na svim nivoima; upotreba vlastitog imena i prezimena na svom jeziku; da tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, i topografske oznake budu na jeziku manjine "u sredinama sa značajnom manjinskom populacijom"; "određen broj mandata" u skupštini države članice i Skupštini državne zajednice; "odgovarajuća zastupljenost" u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave; potpuno i nepristrasno informiranje na materinjem jeziku; osnivanje vlastitih sredstava javnog informiranja.

14

Opća politička prava – pravo na mirno okupljanje, pravo na udruživanje i sindikalno organiziranje, pravo na učešće u vlasti, jednak pristup javnim službama i vršenju javnih poslova, i aktivno i pasivno biračko pravo. Ovo su prava koja svim pojedincima, državljanima odnosnih država jamče međunarodni instrumenti o ljudskim pravima (od univerzalnih, najvažnije su odredbe Univerzalne deklaracije – čl. 20. i 21. i PGP-a, čl. 25.).

15

Vučinić N., *op. cit.*, str. 127.

16

Dimitrijević V., Paunović M., *op. cit.*, str. 335-336.

Jamčiti posebna politička prava manjinama, veća od onih koja pripadaju većini, za mnoge države predstavlja nezamislivo davanje privilegija manjinskim grupama. Međutim, time se ne garantira automatski privilegiran položaj manjina. Davanje posebnih, tj. preferencijalnih političkih prava predstavnicima manjina, u suštini, znači podjelu poslova i odgovornosti u vođenju politike i rukovođenju državnim i javnim službama. Posebna prava političke participacije, npr. postojanje tzv. manjinske kvote za zastupljenost u lokalnim ili regionalnim samoupravama i u organima vlasti na državnom nivou, kao i davanje posebnih statusa pojedinim lokalitetima i njihovim predstavnicima, zapravo, ne znače prijetnju državi, već trebaju pridonijeti jačanju povjerenja i očvršćavanju zajedništva. Ipak, ovo je složeno političko-pravno pitanje koje se različito rješava od države do države, u čijim isključivim nadležnostima ostaje pitanje da li će (do)dati određena politička prava manjinama.

Prava političke ili tzv. javne participacije manjina uglavnom se izražavaju kroz mehanizme *predstavljanja u zakonodavnim organima, učešće u vršenju vlasti ili raspodjeli moći* ("power sharing") i *uspostavljanje autonomija*.¹⁷

Komitet za ljudska prava, u Općem komentaru br. 25, iz 1996, dao je tumačenje pojma javne participacije kao:

"(...) vođenje javnih poslova (...) je širi koncept koji se odnosi na sprovođenje političke vlasti, naročito legislativne, izvršne i upravne (...) pokrivajući sve aspekte javne administracije, kao i formuliranje i implementiranje politike na međunarodnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou."¹⁸

U Crnoj Gori pripadnici manjina sudjeluju u vršenju političke vlasti, legislativne, izvršne i upravne kao građani. U važećem ustavu pripadnicima nacionalnih i etničkih grupa jamči se srazmjerna zastupljenost u javnim službama, državnim organima i lokalnoj samoupravi (čl. 73).

Učešće u organima državne uprave regulirano je *Zakonom o državnoj upravi* iz 2003. godine, samo u jednoj, vrlo nepreciznoj odredbi (članu 48) po kojoj je prilikom predlaganja kandidata nadležno tijelo dužno voditi računa o srazmjernosti zastupljenosti pripadnika nacionalnih i etničkih grupa u organima državne uprave. Takvo zakonsko rješenje otvara mogućnost za neravnopravnu zastupljenost pripadnika manjinske populacije u državnoj administraciji.

Zakonom o lokalnoj samoupravi RCG iz 2003, regulirana je decentralizacija vlasti, ali se ne spominje *explicite* učešće manjina u upravljanju. Zadatak lokalne samoupravne vlasti je da poštuje prava pripadnika manjina, i to kroz obrazovanje, sudjelovanje u svim djelatnostima, kroz kulturu, informiranje, upotrebu materinjeg jezika itd. Pomoću ovog oblika odlučivanja i upravljanja u lokalnim zajednicama najbolje se može osigurati očuvanje nacionalnog,

17

Ghai Y., *Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group International Report, 2001, str. 12-24.

18

Ibid., str. 5.

kulturnog i etničkog identiteta manjina u lokalitetima gdje one predstavljaju većinu. Međutim, u onim općinama u kojima manjine nisu većinsko stanovništvo, po ovom zakonu, nije predviđeno obavezno njihovo učešće u lokalnom upravljanju, što predstavlja povod za kritiku ovog zakona. Ali, u radnom tekstu zakona o zaštiti manjina Crne Gore predložena su vrlo demokratska i napredna rješenja i u ovom smislu, kojima bi se nadišle mnoge postojeće pravne praznine.

Zastupljenost predstavnika manjina u zakonodavnoj vlasti Crne Gore je evidentna. Od 75 poslanika u Skupštini Crne Gore, njih 13 su pripadnici manjinskih grupa. Četiri predstavnika manjinske populacije, od kojih su dva predstavnika dvije nacionalne albanske stranke – Demokratske unije Albanaca i Demokratskog saveza Crne Gore – i dva predstavnika vladajuće koalicije (Demokratske partije socijalista i Socijaldemokratske partije), poslanici su u crnogorskom parlamentu jer su birani iz izbornih jedinica gdje žive manjinske grupe, u skladu s preferencijalnim statusom danim Odlukom Skupštine RCG¹⁹. Ostali poslanici iz redova pripadnika nacionalnih manjina delegirani su kao članovi građanskih stranaka. U radu svih skupštinskih radnih tijela sudjeluju pripadnici manjina.

Prema Radnoj verziji prijedloga zakonskog rješenja manjinske zaštite – *Zakona o ostvarivanju prava i sloboda nacionalnih i etničkih manjina* – pripadnicima manjina se jamče politička prava. U tom smislu, ovaj zakon predstavlja korak ispred europskih standarda. Naročita pažnja usmjerena je na učešće manjina u vlasti u skladu s rezultatima posljednjeg popisa.

Iz razloga pravne etike, jer se radi o zakonskom predlogu u formi radne verzije, spomenuti tekst neće ovom prilikom biti predmet analize. Ipak, neka napredna rješenja, zbog kojih se nadam da će ova verzija postati zakonom, zaslužuju spomen. Prije svega, predviđa se da se izbornim zakonom osigura dodatni broj mandata poslanika i odbornika za pripadnike nacionalnih manjina, i to srazmjerno zastupljenosti manjine u strukturi stanovništva prema rezultatima posljednjeg popisa. U skupštini lokalne samouprave predviđa se učešće makar jednog pripadnika nacionalne manjine koja čini manje od 5% od lokalnog stanovništva. Također, nacionalnim manjinama se jamči pravo na "odgovarajuću" zastupljenost u javnim službama, organima javne vlasti i lokalne uprave kao i pravo na sudjelovanje u donošenju i predlaganju odluka državnih organa a koja su u svezi sa zaštitom manjinskih interesa.

* * *

Imajući u vidu tradicionalno pozitivni odnos prema pripadnicima manjina, postojeći stupanj manjinske zaštite, spomenuti tekst radne verzije nacрта zakona o manjinama (koji iz razloga političke prirode, kao i pravne etike ne

19

Odluka o određivanju biračkih mjesta za izbor četiri poslanika u Skupštini Republike Crne Gore (*Službeni list RCG*, br. 48/02), a u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika (čl. 12).

možemo analizirati dok se ne usvoji u Skupštini Crne Gore), kao i potrebe suvremenog doba da se manjine interiraju u društvu u kojem žive kako bi njeni pripadnici imali jednak status i uživali immanentna im prava, ali i ravnopravno snosili odgovornost, može se zaključiti da je Crna Gora na dobrom putu da ostvari ideju o modernoj građanskoj državi, majki svih svojih građana. Na taj način, ona bi mogla biti primjer kvalitetnog suživota etničkih, nacionalnih, kulturnih, vjerskih i drugih različitosti u regiji.

Summary

The subject of this article is the protection of minority rights following so-called Cold War until today in Montenegro, with special attention to the rights of political participation as *conditio sine qua non* for full integration of persons belonging to minorities.

Although it is a part of the state union of Serbia and Montenegro, in which unfortunately people were not immune to all forms of armed conflicts caused by ethnic, national or religious reasons, Montenegro can be characterized as community of multiethnic harmony. Minority protection, as a stability and security issue for the state, has special reflection on Europe as a whole.

The specific historical, social and cultural background of Montenegro gives promise for continuation of interethnic harmony. However, the difficult transition from communism to modern democracy had to be overcome in addition to new ethnic diversity problems and challenges in surroundings.

The diversity (national, ethnic, cultural, linguistic) in Montenegro has always been estimated as part of the richness of society, and especially in new circumstances following the Cold War. Keep with its past, Montenegro must develop and ensure more the political rights of the persons belonging to national minorities. The proposal on Montenegro's New Minority Law is going to contribute at a high level in advancing of political participation of minorities.