

Rezolucija CM/ResCMN(2021)14

o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina za Crnu Goru*

(usvojio Komitet ministara, 3. juna 2021.
na 1405. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara, u skladu sa članom 24 do 26 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (u daljem tekstu „Okvirna konvencija“),

imajući u vidu Rezoluciju CM/Res(2019)49 o revidiranim sporazumima o praćenju u članu 24 do 26 Okvirne konvencije;

imajući u vidu primjenjivo pravilo glasanja;

imajući u vidu instrument o ratifikaciji koji je Crna Gora deponovala 6. juna, 2006;

podsjecajući da je Vlada Crne Gore podnijela nacionalni izvještaj u okviru trećeg ciklusa nadzora u vezi sa Okvirnom konvencijom 16. juna, 2017;

ispitujući treće mišljenje o Crnoj Gori Savjetodavnog komiteta usvojeno 7. marta, 2019, kao i pisane izvještaje Vlade Crne Gore primljene 31. jula, 2019;

uzimajući u obzir komentare drugih vlada,

1. usvaja sledeće zaključke u odnosu na Crnu Goru:

a) Pozitivan napredak nakon tri ciklusa praćenja

Crna Gora zadržava pozitivan pristup primjeni Okvirne konvencije, a Savjetodavni komitet posebno primjećuje opšti napredak u zakonodavnom i institucionalnom okviru. Povećane su kazne za one koji učine djela diskriminacije, govor mržnje je kriminalizovan i, što je najvažnije, „promovisanje jednakosti“ je predviđeno Zakonom o zabrani diskriminacije u kom se navodi da mjere koje za cilj imaju rješavanje nejednakosti i nepovoljnog položaja, između ostalog, pripadnika nacionalnih manjina, ne bi trebalo da se smatraju diskriminacijom koja je zabranjena zakonom. Povjerenje u instituciju ombudsmana, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, je poraslo tokom perioda i u skladu sa tim se povećao i broj predmeta.

Postoji dobar okvir za raspodjelu sredstava za očuvanje i promociju manjinskih kultura. Zabrinutost Vlade za integraciju i koheziju društva je dovela do pristupa koji je mnogo više međukulturalni za finansiranje projekata putem Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava. Prvi projekti kojima je Fond dodijelio sredstva u 2018. godini nakon restrukturiranja pokazuju porast broja projekata koji se odnose na različite manjinske grupe, a koji bi trebalo da rade na promociji međukulturalnog dijaloga.

* Prevela: NVO Akcija za ljudska prava (Human Rights Action - HRA).

Originalan tekst na engleskom jeziku je dostupan na:

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a2b177&fbclid=IwAR3yN_-NkKIIvazDpIdfFvRhchL0bKKMp5a1yaUUFDNmdpMfQebW6n8yq5Y

Pravo na obrazovanje na svom jeziku u javnim institucijama je zagarantovano Ustavom, kao i pravo da se istorija i kultura manjinskih zajednica uključi u obrazovni i program. Obrazovni program sadrži 20% „otvorenog sadržaja“ koji se odnosi na „afirmacija vrijednosti lokalne kulture“. Prema nadležnima, ovo može da se iskoristi za obrazovanje o istoriji i kulturi pripadnika nacionalnih manjina. U pogledu nastave na jezicima i o jezicima manjina, obrazovanje na albanskom jeziku se pruža u oblastima u kojima Albanci čine većinu lokalnog stanovništva i u Podgorici.

U poređenju sa prethodnim ciklusima, situacija Roma i Egipćana, posebno onih raseljenih, se znatno popravila. Kamp Konik je zvanično zatvoren i na tom mjestu se gradi trajni smještaj iako nekoliko porodica još uvijek nije premješteno. U pogledu obrazovanja situacija se popravlja za Rome i Egipćane, posebno oko Konika, gdje je prethodno odvojena predškolska ustanova zatvorena.

Neke manjine su dobro zastupljene u vladi, dok Hrvati imaju niži cenzus za izbor u parlament u odnosu na ostale manjine. Na lokalnom nivou, nacionalne manjine (s izuzetkom Roma) su bolje zastupljene u javnim službama nego na nacionalnom nivou, iako Crnogorci i dalje čine, nesrazmjerno, veliku većinu ukupnog broja javnih službenika.

b) Razlozi za zabrinutost posle tri ciklusa monitoringa

Uslov državljanstva za osobe koje spadaju u manjine nije ukinut uprkos preporukama iz prethodnih ciklusa. Ostaje zabrinutost u pogledu nezavisnosti Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, s obzirom na to da njegov budžet odobrava ministarstvo finansija, a da ta finansijska sredstva ne moraju biti dovoljna za potpuno sprovođenje mandata; uprkos preporukama da se izmijeni način izbora Zaštitnika, on/ona i dalje mogu biti imenovani ili razriješeni samo od strane proste skupštinske većine. Pravilnik za prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije se ne primjenjuje. Ne postoji drugi organ zadužen za pitanja jednakosti mimo Zaštitnika, što znači da to što Zaštitnik nema ovlašćenja da izriče sankcije može da ograniči njegovu funkciju kao organa za jednakost da na odgovarajući način popravi diskriminaciju.

Uprkos pozitivne reforme Fonda, i dalje ostaju pitanja vezana za transparentnost rada ovog organa i evaluacije projekata koje finansira. Postoji nejasnoća oko isticanja simbola drugih država, pri čemu postoji važeći zakon koji zabranjuje njihovo isticanje, i sa tim se treba pozabaviti u daljem zakonodavnom radu.

Vlasti sprovode, u saradnji sa međunarodnim organizacijama i partnerima, prikupljanje podataka o tzv. „etničkoj distanci“. Između 2010. i 2017. godine socijalna distanca između skoro svih grupa se povećala i ovo je doprinijelo da Savjetodavni komitet zauzme stav da se podjele između zajednica povećavaju i postaju sve više izražene. Incidenti zbog religijskog nesaglasja između različitih pravoslavnih zajednica su takođe primjećeni. Govor mržnje je krivično djelo, ali nema dovoljnog nadzora nad društvenim mrežama jer nijedna agencija nema mandat da se time bavi.

Ministarstvo prosvjete vrlo malo prati kako se primjenjuje 20% nastavnog programa koji je rezervisan za obrazovanje o lokalnoj sredini. Postoji više dvojezičnih škola u kojima se nastava izvodi na albanskom i crnogorskom jeziku, ali to ne znači da đaci dobijaju jednak broj časova nastave na svakom jeziku, već da jedni učenici biraju albanski kao jezik na kome uče, a drugi crnogorski, u zavisnosti od toga kakvog su etničkog porijekla. Ovo stvara dvije razdvojene struje jednojezičnog obrazovanja. Savjetodavni komitet je zabrinut zbog degradacije predmeta „Građansko obrazovanje“ na izborni predmet.

Stambeni problemi za raseljene i domicilne Rome i Egipćane su i dalje aktuelni, često zbog toga što oni prebivaju u neformalnim naseljima, bez osnovnih sanitetskih uslova. Neophodno je uložiti napore da se unaprijedi znanje o zdravstvenim pitanjima u romskim i egipćanskim zajednicama i da im se obezbijedi djelotvoran pristup zdravstvenoj zaštiti. Ovo je posebno slučaj na Koniku, gdje reproduktivno zdravlje i upotreba lijekova mogu da postanu važna pitanja u narednom periodu. Svijest posebno treba podizati o značaju obrazovanja na svim nivoima, i nivo odustajanja Roma i Egipćana od školovanja je još uvijek visok. Uspješan program romskih medijatora se vrlo sporo širi po državi. Romi i Egipćani su češće nezaposleni, i vlasti primjenjuju programe da pomognu osobama koje pripadaju zajednicama Roma i Egipćana da se zaposle, ali su potrebni napori koji su jasniji i bolje koordinisani.

Afirmativna akcija u odnosu na izbornu zakonodavstvo koja postoji za hrvatsku manjinu ne važi i za Rome, iako se radi o približno istom broju stanovnika koji pripadaju tim zajednicama. Ukupno posmatrano, manjine su manje zastupljene u javnim službama, a posebno Romi. Ne postoje podaci o nezaposlenima po osnovu etničke pripadnosti, iako se prave procjene za zajednice Roma i Egipćana. Jasni podaci ove vrste mogu da učine da programi zapošljavanja budu djelotvorniji.

2. Usvaja sledeće preporuke za Crnu Goru:

Pored mjera koje treba preduzeti radi primjene detaljnih preporuka sadržanih u odjeljcima I i II mišljenja Savjetodavnog odbora, vlasti se pozivaju da preduzmu sledeće mjere da poboljšaju dalju primjenu Okvirne konvencije:

Pitanja koja zahtijevaju hitno djelovanje

1. Obezbijediti da se popis stanovništva 2021. godine sprovede uz puno poštovanje principa slobodnog samoopredjeljenja prema članu 3 Okvirne konvencije; obezbijediti da predstavnici manjina budu konsultovani prilikom planiranja narednog popisa stanovništva, koji će se sprovesti 2021. godine, naročito po pitanjima vezanim za etničku pripadnost, religiju i maternji jezik;

2. preduzeti mjere za poboljšanje socijalne i ekonomske situacije Roma i Egipćana, posebno povećanjem mogućnosti zapošljavanja i osiguranjem 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;

3. preduzeti dalje korake za poboljšanje prisustva romske i egipćanske djece nastavi, bez smanjivanja standarda obrazovanja, na primjer, putem angažmana u zajednici koji bi objašnjavao značaj obrazovanja i bio usmjeren na rješavanje, pored ostalog, i problema ranog prisilnog braka. Trebalo bi obezbijediti dugoročnu podršku programu romskih medijatora (asistenata) u predškolskom i osnovnom obrazovanju, bez obzira na broj učenika, a vlasti bi trebalo da osiguraju da oni budu zaposleni na osnovu sigurnih, dugoročnih ugovora;

4. ponovno uvesti predmet građansko obrazovanje u obavezni obrazovni program; uvesti obavezne obuke nastavnika o tome kako da primjenjuju 20% obrazovnog programa rezervisanog za obrazovanje na lokalnom području, kako bi se osiguralo da su tolerancija, međukulturalni dijalog i uzajamno poštovanje među osnovnim principima obrazovne politike i prakse;

5. osmisliti sveobuhvatne i dugoročne mjere da bi se poboljšala dostupnost nastave na zvaničnim jezicima u sistemu javnog obrazovanja putem uravnoteženog pristupa koji sadrži paralelne mjere za adekvatnu zaštitu i promovisanje jezika nacionalnih manjina, uključujući uvođenje metodologije višejezične nastave;

6. proširiti afirmativnu akciju na brojčano male nacionalne manjinske zajednice, posebno Rome, da bi se osigurao jednak pristup svakoj od takvih zajednica u pogledu cenzusa u izbornom zakonodavstvu.

Dalje preporuke

7. razmotriti odustajanje od potencijalno ograničavajućeg uslova za sticanje državljanstva sadržanog u Zakonu o manjinskim pravima i slobodama, koji može imati diskriminatorno dejstvo;

8. obezbijediti kancelariji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda odgovarajuće i neophodne finansijske resurse da bi se ojačala finansijska i politička nezavisnost Zaštitnika i da bi on/ona mogao/la efikasno obavljati svoj pun mandat, uključujući i aktivnosti podizanja svijesti; preispitati postupak izbora i razriješenja Zaštitnika koji zahtijeva kvalifikovanu većinu; nastojati da se djelotvorno primjenjuje pravilnik za prikupljanje podataka o diskriminaciji i efikasnim izvještavanjem Zaštitnika ljudskih prava i sloboda;

9. sarađivati sa predstavnicima i organizacijama Roma i Egipćana i Nacionalnim Romskim Savjetom na izradi nacrtu sledeće Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana i sa njom povezanih akcionih planova da bi se osiguralo da su postavljeni ciljevi i mjere ostvarivi, da se obezbijedi odgovarajući nivo finansiranja za ove mjere kojim bi se omogućila njihova primjena i da se obezbijedi adekvatna kontrola koja bi osigurala da se ostvaruju postavljeni ciljevi;

preispitati podatke o apatridima na državnoj teritoriji i obezbijediti im odgovarajući pravni status da bi im se omogućio pristup njihovim pravima;

10. osigurati, u pogledu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, da predstavnici manjina i njihove organizacije 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 trebalo da bude transparentniji, a projektni izvještaji i evaluacije dostupni javnosti; nastaviti sa podrškom međukulturalnim projektima koje finansira Fond i drugi organi uprave odgovorni za raspodjelu sredstava za projekte namijenjene manjinskim nacionalnim zajednicama; razjasniti situaciju u vezi sa isticanjem simbola nacionalnih manjina u predstojećem zakonodavstvu;

11. ostati na oprezu i sprječavati podjele u crnogorskom društvu po etničkim i vjerskim linijama, i u vezi sa članom 6 Okvirne konvencije, ohrabriti duh tolerancije, međukulturalnog dijaloga i međusobnog poštovanja i razumijevanja kod svih osoba u Crnoj Gori;

12. posvetiti posebnu pažnju prevenciji govora mržnje tokom priprema novog Zakona o medijima, obezbijediti da se ovaj zakon bavi i problemom govora mržnje na internetu, da jasno definiše odgovornost za objavljeni govor mržnje; ovlastiti državnu agenciju da nadgleda i sankcioniše slučajeve govora mržnje na internetu; zadržati pozitivan pristup u prikupljanju podataka o nivou tolerancije u društvu i s oprezom pratiti podjele na koje ukazuju takvi podaci; preduzeti djelotvorne mjere za borbu protiv višestruke diskriminacije, porodičnog nasilja i prisilnog braka unutar zajednica Roma i Egipćana, posebno kroz obezbjeđivanje da se sadašnje i buduće strategije i povezani akcioni planovi realizuju u bliskoj saradnji sa članovima ovih zajednica; sadržati mjere koje imaju adekvatno finansiranje i podršku, a koje se prate radi obezbjeđivanja djelotvorne primjene;

13. razmotriti metode finansiranja koje bi mogle obezbijediti dugoročnu održivost za programe i radio i televizijske stanice, kao i za štampane medije, koji se obraćaju osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama; aktivno regrutovati, zapošljavati i obučavati novinare koji pripadaju nacionalnim manjinama, posebno Romskim i Egipćanskim zajednicama;

14. nastaviti konstruktivnu saradnju sa predstavnicima manjina po pitanju udžbenika, kako bi se obezbijedio kvalitet prevoda; ohrabriti škole da dosljedno koriste mogućnosti ponuđene u opštem programu, u saradnji sa predstavnicima manjina i njihovim organizacijama, u cilju odražavanja identiteta i kulture pripadnika nacionalnih manjina; povećati nadzor Ministarstva prosvjete radi praćenja i procjenjivanja kako se ovih dodijeljenih 20% rezervisanih za obrazovanje na lokalnom području koristi; obezbijediti djelotvoran pristup visokokvalitetnom obrazovanju na svim nivoima, pogotovo predškolskim ustanovama, za svu Romsku i Egipćansku djecu i obezbijediti da ono odgovara njihovim potrebama, kao i podizanje svijesti o značaju ranog obrazovanja među roditeljima;

15. pojačati dijalog sa regionalnim partnerima i predstavnicima Roma s ciljem kodifikacije glavnih varijanti romskog jezika koji se govori u Crnoj Gori;

16. preduzeti mjere, uključujući zakonske podsticaje tamo gdje je moguće, da se poboljša zastupljenost manjina u javnim službama; preispitati zakonske odredbe koje se odnose na Savjete manjina, uključujući zahtjeve za njihovo osnivanje i pravni status; preduzeti konkretne mjere da se obezbijedi ravnoteža polova u savjetima, i da oni treba da budu uključeni u procese donošenja odluka koje se na njih odnose; konsultovati se o uspostavljanju koordinacionog tijela koje čine predstavnici svih nacionalnih manjina

3. Poziva Vladu Crne Gore:

- a. da nastavi dijalog sa Savjetodavnim komitetom;
- b. da redovno obavještava Savjetodavni komitet o mjerama koje su preduzete u odnosu na zaključke i preporuke iznijete u odjelcima 1 i 2 gore.