



CRNA GORA  
MINISTARSTVO PRAVDE,  
LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA

CEDEM  
CENTAR ZA DEMOKRATIJU I LJUDSKA PRAVA

# Vodič za razumijevanje prava manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, prevenciju diskriminatornog ponašanja i suzbijanje diskriminatornog etničkog profilisanja





**Vodič za razumijevanje prava  
manjinskog naroda i drugih  
manjinskih nacionalnih zajednica,  
prevenciju diskriminatornog  
ponašanja i suzbijanje  
diskriminatornog  
etničkog profilisanja**

Podgorica,  
februar 2021. godine

**Izdavač:**

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

**Za izdavača:**

Milena Bešić

**Autori:**

mr Siniša Bjeković, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore  
Ivan Bjeković, Samostalni savjetnik III u Sekretarijatu za zakonodavstvo  
Crne Gore

**Prevod:**

Griselda Pejović

**Grafički dizajn i prelom teksta:**

Brain Media, Podgorica

**Štampa:**

Brain Media, Podgorica

**Tiraž:**

50

Publikacija predstavlja dio projekta "Podsticanje potpune ravnopravnosti društva" koji CEDEM sprovodi uz podršku Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava. Termini koji su u ovoj publikaciji izraženi u muškom gramatičkom rodu, podrazumijevaju prirodni muški i ženski rod lica na koje se odnose. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost priređivača i ne odražava nužno stavove donatora.

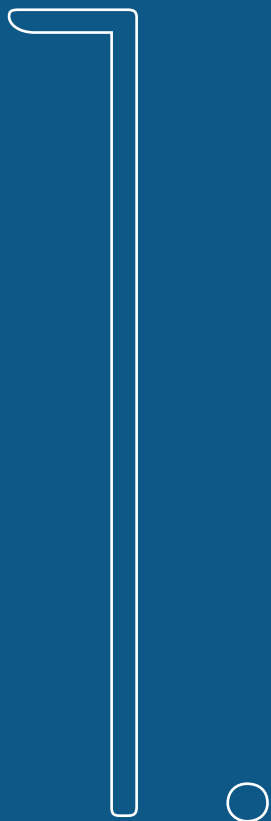
CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85803-38-3  
COBISS.CG-ID 17548548

# SADRŽAJ

1. Uvodni dio	6
2. O ljudskim pravima	12
3. Istorijat međunarodne zaštite manjina	15
4. Evropski sistem zaštite prava manjina	23
5. Bilateralni sporazumi kao izvor prava	37
6. Definisanje pojma „manjine“	39
7. Politički i pravni okvir zaštite manjina u Crnoj Gori – istorijat i razvoj	42
7.1. Unutrašnji pravni okvir	46
7.2. Zakonodavstvo i ustrojstvo državnih organa u Crnoj Gori	63
7.3. Krivičnopravna i prekršajnopravna zaštita od delikata zasnovanih na nacionalnoj osnovi	74
8. Obrazovanje, kultura i mediji	77
9. (Ne)diskriminacija	81
10. Rezime	87
Bibliografija	89

# UVODNI DIO



Savremeno društvo zasniva se na prepoznavanju i poštovanju temeljnih civilizacijskih vrijednosti i načela imanentnih savremenim demokratijama. Kada su u pitanju manjine (primarno govoreći o nacionalnim, odnosno etničkim manjinama) i njihova zaštita evidentno je da još uvijek ne postoji opšti konsenzus o brojnim pitanjima u domenu sistema zaštite manjina, uključujući i osnovno pitanje koje proizilazi iz takve situacije, a to su definicije i standardi zaštite. Međutim, ukoliko postoji barem dio zajedničke svijesti o tome šta prava manjina znače u modernoj međunarodnoj zajednici, svakako je to nesumnjiv značaj koji manjinsko pitanje ima po stabilnost, prosperitet i razvoj svake države koja u okviru svojeg suvereniteta prepoznaje ili može prepoznati manjine, kao dio jedinstvenog građanskog korpusa koji tvori takvu državu. Ovo ima posebnu težinu ako se uzme u obzir da praktično ne postoji nijedna ili je veoma malo država u svijetu koje u svom demografskom, kulturnom, sociološkom, političkom, pravnom i svakom drugom kontekstu nema društvenu kategoriju koja odgovara pojmu manjine. Osim toga, događaji s kraja prošlog vijeka pokazali su da se uticaj manjinskog pitanja lako preliva, naročito u uslovima kada pitanje statusa i zaštite manjina prerasta iz društvenog i političkog konteksta u konflikt kao primarno bezbjednosni problem. Danas se sasvim sigurno može reći da su položaj i zaštita manjina prestale biti isključivo pitanja unutrašnje nadležnosti država i postale predmet, kako međunarodnih obaveza država, tako i nadležnosti međunarodnih, posebno evropskih organizacija. Zapravo, radi se o dinamičnoj aktivnosti u međunarodnoj zajednici sa ciljem da se područje ljudskih prava čovjeka, čiji su integralni dio položaj i prava pripadnika manjina, izuzme iz isključive unutrašnje nadležnosti država i stavi pod nadzor pojedinih međunarodnih institucija.

Pristup pitanju manjina je vrlo različit i s tim u vezu se dovodi i nedostatak opšte prihvaćene definicije u međunarodnom pravu. Tako se može govoriti o različitim pristupima definisanju pojma „manjine“, kao i različitim kriterijumima na osnovu kojih se ona prepoznaje kao dio pravnog i političkog poretka date države. U tom smislu, imamo i situaciju da neke države naprosto ne prepoznaju postojanje manjina unutar svojeg suvereniteta bez obzira na stvarno stanje unutar svojeg *ius imperiuma*, druge na različite načine omogućuju ostvarivanje određenog stepena prava bez izričitog priznanja manjinskog statusa, treće garantuju manjinama odnosno njihovim pripadnicima određena

posebna prava, ali bez preciziranja ko sve spada u takve manjine i kako se utvrđuje pripadnost tim manjinama. U takvim slučajevima može se raditi o državama koje svoje etničke zajednice ne dijele na većinske i manjinske, te one stoga i nemaju kategoriju nacionalnih manjina, a identitete njihovih pripadnika štite na taj način što jednake građane dijeli na jezike kojima se oni služe<sup>1</sup>.

Neke države unutrašnjim pravnim i političkim aktima nabrajaju manjine koje žive na njihovoj teritoriji, što se najčešće dovodi u kontekst ustavnog regulisanja položaja manjina. Država se ustavom definiše kao nacionalna država većinskog naroda, a manjinama se priznaje status nacionalne manjine sa definisanim korpusom prava koji može da obuhvata ili da ne obuhvata i pravo na otcjepljenje. Ova grupa država ima razrađene odredbe o pravima nacionalnih manjina, posebno o zaštiti njihovog nacionalnog, kulturnog, vjerskog i jezičnog identiteta, uz vrlo različit raspon pojedinih prava. Konačno, pojedine države daju apstraktne definicije etničkih manjina tako da svi kolektiviteti koji ispunjavaju uslove propisane takvim definicijama uživaju sva manjinska prava i zaštitu predviđenu unutrašnjim pravom tih država.

Jedan broj savremenih država, uključujući i one koje slove kao istinske demokratije, u statusu etničkih manjina na svojoj teritoriji to pravo priznaju samo tzv. *autohtonim* (tradicionalnim, starosjedelačkim) manjinama zahtijevajući dodatni uslov da je riječ o autohtonom (domicilnom) stanovništvu, bilo da to čine na eksplicitan, bilo na implicitan način (priznavajući prava samo tačno navedenim zajednicama). Za razliku od ovih, sve druge manjine i njihovi članovi tretiraju se kao *alohtone* (imigracione, doseljeničke) manjine, s tim da se sa njima ne povezuju samo stranci već i domaći državljani koji pripadaju „novim“ manjinama<sup>2</sup>. Ovo pitanje se naročito otvorilo nakon raspada složenih država u drugoj polovini XX vijeka, kada se veliki broj građana pod jurisdikcijom novonastalih državnih entiteta našao u položaju manjinske populacije u odnosu na većinsko autohtono lokalno stanovništvo čiji se status nije dovodio u pitanje.

Osim precizne definicije za kojim traga savremena pravna i politička misao, i sam termin koji se upotrebljava u određenju prema

---

1 V. Petrović, *Problemi definisanja (nacionalnih) manjina u međunarodnom pravu*, Glasnik prava, God. IV, br. 1, Kragujevac, 2013, str. 83

2 B. Krivokapić, *Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004, str. 236



nekoj manjinskoj grupi proizvodi brojne kontroverze. Tako se smatra da termin manjinski narodi nije prihvatljiv sa stanovišta cilja koji se želi postići, imajući u vidu da se on ne odnosi na isključivo etnički, vjerski ili jezički pojam kohezije kojima se označavaju karakteristike određene manjinske grupe. Pojam „narod“ u suštini kombinuje tri povezana područja društvenog života: narod kao skup državljana i ovo se značenje odnosi na osobe koje svojom društvenom moći stvaraju državu; narod kao puk (plebs), čije se značenje povezuje sa različitim društvenim slojevima; i narod kao etnos, odnosno zajednica zasnovana na zajedničkoj istoriji, kulturi, jeziku, tradiciji i slično. Ove društvene grupu povezuje osjećaj pripadnosti jednoj zajednici, uzajamno prepoznavanje i priznavanje pojedinaca kao članova te zajednice, te vjera u posebna prava i sudbinu te zajednice.

Ako isključimo ovaj način određenja manjine, a pokušamo pronaći odgovarajući u većem broju termina koji se nametnuo u radu na pronalaženju jedinstvenog i opšteprihvatljivog standarda, zapazićemo da su korišćeni različiti nazivi kao što su etničke manjine, rasne i etničke grupe, nacionalne zajednice, nacionalne ili etničke, vjerske i jezičke manjine, etničke manjinske zajednice i slično. Međutim, kao ni u pogledu definicije manjina iz koje bi se vidjelo ko sve spada u manjine, odnosno ko može da koristi određena prava, nema opšte saglasnosti ni u terminologiji kada se to tiče samog naziva<sup>3</sup>.

Bilo je dosta pokušaja da se do zajedničke definicije pojma “manjine” dođe pomoću različitih kriterijuma na kojima bi se ove definicije zasnivale, bilo da su to objektivni kriterijumi kao što su razlike u odnosu na rasu, jezik, nacionalnost ili religiju, državljanstvo, vezanost za određenu teritoriju, istorijske okolnosti, ili pak subjektivne razlike kao što su samoopredjeljene grupa u smislu pripadnosti nekoj manjini. I Stalni sud međunarodne pravde je predložio skupinu elemenata preko kojih se dolazi do određenja pojma “manjine”. U njegovom mišljenju se precizira šta po tradiciji čini “zajednicu” koja prema svemu što je karakteriše odgovara pojmu “manjine” za čijom definicijom se traga, a to je: postojanje grupe ljudi u datoj državi u kojoj izražavaju pripadnost rasi, religiji, jeziku i sopstvenim običajima; ujedinjenost ovakve grupe u okviru svog rasnog identiteta, religije, jezika i običaja; osjećanje solidarnosti sa ciljem očuvanja sopstvene tradicije, održavanja svojih

---

3 V. Petrović, *ibid*, str.85

oblika ispovijedanja vjere, obezbjeđenja obrazovanja i vaspitanja svoje djece u skladu sa duhom i tradicijama njihove rase; uzajamna pomoć članova grupe<sup>4</sup>. Ovom stavu se Sud vratio eksplicitnim pozivanjem na njega i pominjanjem zajednica kod Savjetodavnog mišljenja broj 26 od 6.aprila, 1935.godine u slučaju manjinskih škola u Albaniji (kao što je to uradio i u prethodnom mišljenju).

Kada govorimo o situaciji u Crnoj Gori, prije nego što se u daljem tekstu usmjerimo na ustavnu i zakonsku podlogu u vezi sa ostvarivanjem manjinskih prava i sloboda, navešćemo demografske podatke koji mogu biti od značaja za implementaciju međunarodnih standarda, ali i primjenu principa i normi unutrašnjeg prava koje su u funkciji zaštite prava manjina. U narednoj tabeli dat je prikaz etničke strukture Crne Gore prema procentima iz posljednjeg popisa 2011.godine<sup>5</sup>.

Tabela 4a STANOVNIŠTVO PREMA NACIONALNOJ, ODNOSNO ETNIČKOJ PRIPADNOSTI PO OPŠTINAMA, U %  
Table 4a. Structure of population by ethnicity per municipalities, in %

	Ukupno Total	Nacionalna, odnosno etnička pripadnost / ethnicity											
		Crnogorci/ Montenegrins	Srbi/ Serbs	Bošnjaci/ Bosniaks	Albanci/ Albanians	Muslimani/ Muslims	Hrvati/ Croats	Bosanci/ Bosnians	Bošnjaci – Muslimani/ Bosniaks- Muslims	Crnogorci- Muslimani/ Montenegrins- Muslims	Crnogorci- Srbi/ Montenegrins- Serbs	Egipćani/ Egyptians	Goranci/ Gorani
<b>CRNA GORA / MONTENEGRO</b>	620229	44.98	28.73	8.65	4.91	3.31	0.97	0.07	0.03	0.03	0.30	0.33	0.03
Andrijevića	5071	32.46	61.86	0.00	0.02	0.14	0.04	0.02	0.00	0.00	0.34	0.00	0.00
Bar	42048	46.50	25.34	5.12	5.98	7.70	0.60	0.13	0.03	0.11	0.23	0.08	0.04
Berane	33970	26.02	42.96	17.72	0.21	5.76	0.12	0.01	0.08	0.06	0.13	0.50	0.05
Bijelo Polje	46051	19.13	35.96	27.34	0.12	13.00	0.09	0.01	0.18	0.02	0.07	0.00	0.01
Budva	19218	48.19	37.71	0.43	0.52	0.59	0.87	0.22	0.00	0.00	0.24	0.75	0.05
Cetinje	16657	90.54	4.36	0.02	0.23	0.07	0.25	0.04	0.00	0.01	0.22	0.00	0.02
Danilovgrad	18472	64.19	27.07	0.09	0.44	0.21	0.30	0.07	0.00	0.00	0.53	0.01	0.00
Herceg Novi	30864	33.68	48.89	0.24	0.13	0.52	2.14	0.16	0.00	0.00	0.23	0.09	0.00
Kolašin	8380	57.42	35.75	0.00	0.00	0.21	0.08	0.05	0.00	0.00	0.68	0.00	0.05
Kotor	22601	48.88	30.57	0.13	0.45	0.28	6.87	0.10	0.00	0.01	0.27	0.28	0.00
Mojkovac	8622	59.12	35.47	0.09	0.00	0.05	0.02	0.03	0.00	0.00	0.13	0.00	0.00
Niškić	72443	63.70	25.31	0.27	0.10	0.58	0.21	0.04	0.00	0.01	0.46	0.62	0.03
Plav	13108	6.27	16.01	51.90	18.88	5.55	0.04	0.04	0.00	0.00	0.02	0.00	0.08
Pljevlja	30786	24.34	57.07	6.91	0.06	5.65	0.05	0.02	0.05	0.06	0.05	0.00	0.00
Plužine	3246	27.79	65.65	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00
Podgorica	185937	57.35	23.26	1.98	5.13	2.22	0.36	0.06	0.02	0.03	0.46	0.37	0.05
Rožaje	22964	1.75	3.58	83.91	5.04	4.55	0.03	0.05	0.06	0.01	0.01	0.32	0.08
Šavnik	2070	53.82	42.42	0.00	0.00	0.10	0.05	0.00	0.00	0.00	0.24	0.00	0.00
Tivat	14031	33.25	31.61	0.68	0.69	0.81	16.42	0.25	0.00	0.00	0.20	2.39	0.03
Ulcinj	19921	12.44	5.75	2.25	70.66	3.87	0.23	0.16	0.00	0.03	0.05	0.37	0.00
Žabljak	3569	50.43	41.30	0.00	0.00	0.11	0.06	0.00	0.00	0.00	0.53	0.00	0.00

<sup>4</sup> Savjetodavno mišljenje Stalnog suda međunarodne pravde broj 17 od 31.jula, 1930.godine

<sup>5</sup> Izvor: MONSTAT, dostupno na: <https://docplayer.net/287951-Popis-stanovnistva-domacinstava-i-stanova-u-crnoj-gori-2011-godine.html>

Iz priložene strukture može se zaključiti da u Crnoj Gori ne postoji etnička grupa koja je statistički, odnosno prema numeričkim pokazateljima, dominantna u odnosu na ostatak stanovništva, te da bi se stekla odgovarajuća slika o manjini kao vulnerabilnoj grupi bilo bi potrebno koristiti i druge indikatore, a posebno one koji se tiču realne slike o dominantnom položaju u odnosu na ostatak državljana Crne Gore. Ovo zbog toga što se državljanstvo vrlo često postavlja kao jedan od uslova za ostvarivanje manjinskih prava u uporednim pravnim i političkim sistemima. Podsjetimo se da i numeričke manjine shodno svojoj realnoj moći mogu biti dominantne u odnosu na brojčano mnogo veće grupe kao što je to bio slučaj sa sistemom Aparthejda u Južnoj Africi.

# O LJUDSKIM PRAVIMA



Upotreba izraza "ljudska prava" započela je krajem osamnaestog vijeka (u *Francuskoj deklaraciji o pravima čovjeka i građanina (1789)* – "*les droits de l'homme*"), ali širu upotrebu stekao je tek sredinom dvadesetog vijeka. Sve do pred kraj osamnaestog vijeka više se koristio termin "prirodno pravo". Suštinski, ta dva pojma dolaze iz istog kontinuuma i filozofskopravne tradicije. Generalno se smatralo da su „prirodna prava“ proizašla iz „prirodnih zakona“.

Iako je doktrina prirodnog prava razvila korijene duboko u antičkoj Grčkoj i Rimu, dalji razvoj koncepta ljudskih prava preko srednjovjekovnih povelja, učenja prosvetitelja i filozofa Novog vijeka, pa sve do ključnih dokumenata o ljudskim pravima današnjice, uzrokovao je njegovu ekspanziju kroz univerzalne vrijednosti sadržane u različitim pravnim izvorima.

Ljudska prava se u pravnoj literaturi obično određuju kao skup prava i sloboda koja pripadaju svim ljudima. Uz ovo određenje, često se dodaju i riječi koje upućuju na neotuđivost ljudskih prava i njihovo prirodno porijeklo<sup>6</sup>.

Ideja o ljudskim pravima vezuje se za samu prirodu čovjeka kao ljudskog bića koje se rađa slobodno i kome ljudska prava samom tom činjenicom pripadaju kao neotuđiva. To potvrđuje i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, podsjećajući da su svi ljudi rođeni slobodni, s jednakim dostojanstvom i pravima. Oni su obdareni razumom i sviješću, pa jedni prema drugima treba da postupaju u duhu bratstva.

Ljudska prava su subjektivna prava, a istovremeno skup univerzalnih vrijednosti bez kojih se ljudsko biće ne može razviti u svojoj cjelovitosti, na svim njegovim nivoima razvoja. Ona u prvi plan dovodi istinske vrijednosti ljudskog života i ljudske zajednice, osviješćujući punu odgovornost pojedinca i grupa prema sebi i prema drugima, prema svijetu, prirodi i životu.

Sa druge strane, zahtjev za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda se uvijek usmjerava ka državi u okviru kojih se rađa objektivni pravni poredak, odnosno skup pravila po kojima se ljudi u nekom društvu

---

6 S. Gajin, *Ljudska prava, Pravno-sistemska okvir*, "Dostije studio", Beograd, 2012, str.15

ponašaju. Upisivanje ljudskih prava u ustav ili zakon nema formalnu, već deklarativnu ulogu jer se time samo potvrđuje ono što već postoji i bez formalnog priznanja.

Među materijalno-pravne izvore prava ljudskih prava svrstavaju se različite društvene vrijednosti sadržane u filozofsko-teorijskim radovima i političkim dokumentima, dok se pod formalnopravnim izvorima prava ljudskih prava podrazumijevaju pravni akti donijeti na međunarodnom i u unutrašnjem pravu<sup>7</sup>. Matrica unutrašnje implementacije nije unaprijed data i ima uporište u odgovarajućoj pravnoj tradiciji i modelu organizacije vlasti. Međutim, nezavisno od toga, pred države se postavlja osnovni cilj koji prati načelo zaključenja ugovora u dobroj vjeri, a to je puna inkorporacija ugovornih standarda u nacionalni pravni poredak. To je ujedno i temeljni, odnosno opšti cilj implementacije svakog međunarodnog ugovora.

---

<sup>7</sup> N.Vučinić, *Osnovi ljudskih prava i sloboda*, Podgorica, 2001, str.12



ISTORIJA  
MEĐUNARODNE  
ZAŠTITE  
MANJINA



Istorijski razvoj zaštite manjina datira od Vestfalskog mira 1648. godine, kojom je okončan Tridesetogodišnji rat i ustanovljen sistem odnosa među tadašnjim evropskim silama - nacionalnim državama na principu ravnoteže snaga. Pojedininim odredbama mirovnih ugovora, evropske sile su prihvatile uzajamne obaveze u pogledu zaštite religioznih prava različitih manjinskih grupa, odnosno manjinskih vjeroispovijesti. Tako su zajemčena prava protestanata u njemačkim državicama, prava katolika u baltičkim oblastima koje je usvojila protestantska Švedska, i u oblastima koje je Francuska ustupila Holandiji. Kasnije, Aktom Bečkog kongresa, 1815, Rusija, Austrija i Pruska se pojavljuju kao garant vjerskih, ali i izvjesnih političkih prava Poljaka, koji su zbog podjele svoje države postali manjina u ovim državama. Tako ustanova manjinske zaštite postepeno evoluirala, jer pored vjerskih uključuje i zaštitu nacionalnih manjina.

Na Berlinskom kongresu, 1878, Crna Gora je priznata pod uslovom poštovanja vjerskih prava, manjinskog, nepravoslavnog stanovništva, koje je ostalo da živi u granicama nakon priznanja.

Razvoj instituta manjinske zaštite u XIX i prvoj polovini XX vijeka u Evropi, proizašao je iz potrebe da se pomire zahtjevi za stvaranjem čistih nacionalnih država sa faktičkom, nacionalnom heterogenošću. Princip jedna nacija - jedna država ni teroretski se nije mogao ostvariti, što se nastajalo kompenzovati zaštitom manjina, kao kolektiviteta u okviru unutrašnjih pravnih poredaka dotičnih država.

Manjine u okviru Društva naroda u kontekstu Versajskog sistema zaštite manjina konstituisanog na kraju Prvog svjetskog rata i Versajski mirovni ugovor označavaju početak nove, veoma značajne faze u okviru razvoja zaštite manjina. Ovaj sistem se pojavljuje kao specifičan vid afirmacije prava naroda na samoopredjeljenje, odnosno kao jedan oblik kompenzacije ovog prava, u slučajevima gdje nije bilo moguće ostvariti pravo na samoopredjeljenje kroz stvaranje posebne države<sup>8</sup>.

Ovim sistemom, zaštićene su manjine kao grupe, kolektiviteti, a njihovi predstavnici su, u cilju kontrole primjene propisanog režima, imali pravo istupa pred organima Društva naroda. Tako su manjine,

---

8 N.Vučinić, S.Bjeković, B.Božović, *Pravni aspekt manjinskih prava u Crnoj Gori* / N.Vučinić, B.Božović, *Međunarodnopravni standardi zaštite manjina u Crnoj Gori*, Podgorica, CEZAM, 2008, str.5



prvi put u međunarodnom pravu poprimile određene elemente međunarodnopravnog subjektiviteta. Obaveze o zaštiti manjina imale su višu pravnu snagu od ustavnih propisa država kojima su nametnute. Njihovu primjenu je u posljednjoj instanci garantovao Savjet Društva naroda, kome su pripadnici manjina ili njihova udruženja mogli obraćati, podnošenjem predstavki i žalbi.

Versajskim manjinskim sistemom su zaštićene rasne (etničke), religijske i jezičke manjine, preko:

- specijalnih manjinskih klauzula u mirovnim ugovorima nakon Prvog svjetskog rata – sa Austrijom, Bugarskom, Mađarskom, Turskom);
- posebnih ugovora o zaštiti manjina (sa Poljskom, Češkom, Kraljevinom SHS, Grčkom, Rumunijom);
- posebnih deklaracija datih pred Savjetom Društva naroda (Albanija, Baltičke zemlje, Irak)
- postavljanje specijalnih manjinskih sistema u određenim regionima (Alandska ostrva u Finskoj, Gornja Šlezija u Njemačkoj).

Tako je uspostavljen kompleksan sistem koji se protezao od Baltika do Persijskog zaliva, a koji je manjinama obezbjeđivao zaštitu života, lične slobode i slobode ispovijedanja vjere. Takođe je garantovana jednakost svih pred zakonom, jednaka politička i građanska prava, pravo na upotrebu maternjeg jezika pred sudovima i drugim organima vlasti, pravo na uspostavljanje kulturnih ustanova i škola, kao i posebne garancije o dvostrukom državljanstvu. Pojedina prava su garantovana pojedincima, druga manjinskim grupama i srezovima.<sup>9</sup>

Iako sveobuhvatan i kompleksan, sistem nije bio univerzalan, što je bio jedan od osnovnih nedostataka. Naime, bio je nametnut pobijedenim, novostvorenim i manjim državama, ne i velikim silama, koje su ga koncipirale i preko Društva naroda garantovale njegovu primjenu. Nadalje, sistem nije bio adekvatno uravnotežen, jer je potencirao prava, potpuno zanemarujući obaveze manjina, posebno u kontekstu poštovanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta dotičnih

---

9 N.Vučinić, *ibid*, str.142

država. Pored navedenih nedostataka, Versajski sistem je bio i drastično zloupotrijebljen od strane nacističke Njemačke i fašističke Italije za unutrašnje razbijanje pojedinih država (Čehoslovačke, Jugoslavije, Poljske) preko tzv. pete kolone, koju su činili pripadnici manjina ili kao povod za neposrednu agresiju na ove države, pod izgovorom zaštite svojih sunarodnika od progona. Od tada je u međunarodnoj zajednici sazrela svijest o tome koliko manjine, kada se njihov položaj zloupotrijebi, posebno od strane matične države, mogu postati faktor destabilizacije. To saznanje je suštinski opredijelilo kvalitet i metode manjinske zaštite nakon Drugog svjetskog rata.

Nakon ovog sukoba, posebno u prvim godinama rada Organizacije UN preovladavao je stav da manjine ne treba da uživaju nikakva posebna, kolektivna prava i da je sasvim dovoljna zaštita njihovih individualnih prava u okviru sistema zaštite ljudskih prava. Povelja UN, kao ni Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima ne sadrže nikakve posebne odredbe o zaštiti manjinskih prava, osim opštih pravnih standarda o zabrani diskriminacije.

Međutim, ubrzo je postalo jasno da je ovo pitanje znatno kompleksnije i da se ne može sagledati samo u okviru opšteg sistema zaštite ljudskih prava. Formiranju ovakvog stava su posebno doprinosile mnogobrojne žalbe organima UN, koje su počele da pristižu u velikom broju od strane različitih manjinskih zajednica širom svijeta. Tako je već 1957. godine u okviru Komisije UN za ljudska prava formirana Potkomisija za manjine.

Usljediće zaokret u smislu usvajanja standarda iz UN Pakta o građanskim i političkim pravima (PGP), koji sadrži najvažniju odredbu opšteg međunarodnog prava propisanu članom 27, a koja glasi:

„U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama, ne mogu se lišiti prava da, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, imaju svoj kulturni život, ispovijedaju i ispoljavaju svoju vjeru i koriste sopstveni jezik.”

Ovo je prva odredba o pravima manjina koja je imala pravno-obavezujući karakter na univerzalnom nivou. Pomenuti član 27 donio je mnogo nedoumica i različitih formulacija. Bilo je dilema oko pojmova „manjina” i „etnička manjina” i da li manjine uživaju prava kao pojedinci

ili kolektiviteti. Problem je nastao zbog tumačenja dijela odredbe koji glasi „lica koja pripadaju tim manjinama” kao i to da ih ostvaruju “u zajednici sa drugim članovima svoje grupe”. Odgovor na pitanje da li se Paktom štite kolektivna ili individualna prava, dao je Komitet za ljudska prava u Opštem komentaru broj 23 (50) usvojenom 1994. godine, a povodom člana 27, u paragrafu 1, na sljedeći način:

„Komitet smatra da ovaj član uspostavlja i priznaje pravo koje se odnosi na pojedince koji pripadaju manjinskim grupama, koje je specifično i pridodato svim ostalim pravima koja pojedinci, u zajednici sa ostalima, već uživaju prema odredbama Pakta.”

Predstavnici organa UN u pojašnjenju zašto se prava iz člana 27 prenose na pojedince, a ne na grupe, pored određenih istorijskih i formalnih razloga, pominju i političke razloge koji se tiču sprječavanja podizanja tenzija između manjina i država oko pitanja autoriteta i zastupanja interesa manjinske grupacije i cjelokupnog stanovništva države.<sup>10</sup>

Sa političkog i pravnog aspekta, posebnu dilemu je ostavila ova odredba i zbog načina na koji je formulisala postojanje ili nepostojanje manjina u jednoj državi, tj. da li jedna zemlja ima pravo da sama odredi da li u njoj ima manjinskih grupacija. Tako je npr. Francuska željela da isključi primjenu člana 27. na sebe, smatrajući da navedeni član njenog ustava ne priznaje etničke i kulturne razlike među državljanima, pa prema tome ni većinsko, ni manjinsko stanovništvo. Iz tog razloga, u Opštem komentaru Komiteta za ljudska prava br. 23 (50), u paragrafu 5.2 istaknuto je:

„Postojanje etničke, vjerske i jezičke manjine u određenoj državi članici ne zavisi od odluke države članice, već treba da bude ustanovljeno objektivnim kriterijumima.”

Jasno je da član 27 predstavlja relativno skromnu odredbu u smislu da se prvenstveno bavi negativnim obavezama države, da pripadnicima manjina ne uskraćuju prava na sopstvenu kulturu, ispovijedanje svoje vjeroispovijesti i obavljanja vjerskih dužnosti ili upotrebu sopstvenog jezika. Međutim, iz ove odredbe su u pravnoj literaturi i radu Komiteta za ljudska prava izvedene i pozitivne obaveze.

---

<sup>10</sup> I.Jelić, *Prava manjina*, CID, Podgorica, 2004, str.45

Komitet za ljudska prava izričito se bavio ovim pitanjem u stavu 6.1 već pominjanog Opšteg komentara br. 23 (50).<sup>11</sup>

Iako je član 27 izražen kao negativna obaveza, on propisuje postojanje prava i nalaže da ono ne smije da bude uskraćeno. Shodno tome, država ugovornica ima obavezu da postojanje i ostvarivanje ovog prava zaštiti od eventualnog ograničavanja ili kršenja. Pozitivne mjere zaštite su zato neophodne ne samo u slučaju kršenja prava od strane države, bilo od strane zakonodavnih, sudskih ili upravnih vlasti, već i protiv akata drugih lica u nadležnosti države ugovornice.

Sama formulacija člana 27 implicira da, uz zaštitu pojedinačnih pripadnika manjina, suština manjinskih prava uključuje i kolektivnu dimenziju: ona se uživaju „zajedno sa drugim članovima svoje grupe”. Komitet koristi ovu kolektivnu dimenziju kao polazište za argumentaciju u korist pozitivnih mjera zaštite: „sve dok su ovakve mjere uvedene da bi ispravile uslove koji sprječavaju ili ometaju uživanje prava garantovanih članom 27, one predstavljaju legitimno razlikovanje na osnovu Pakta, pod uslovom da su zasnovane na razumnim i objektivnim kriterijumima” (stav 6.2). Sistematsko i ciljno tumačenje ove odredbe, njeno sagledavanje u cjelovitom kontekstu sa ostalim ljudskim pravima sadržanim u PGP i drugim međunarodnim ugovorima, implicitno ukazuje na dva osnovna, kolektivna ljudska prava, koja bi trebalo da uživa svaka manjinska grupa u bilo kom dijelu svijetu: pravo grupe na opstanak i neometanu fizičku egzistenciju i pravo na obezbjeđenje i očuvanje posebnog identiteta grupe.

Pripadnicima manjina se radi postizanja njihove jednakosti, odnosno eliminacije diskriminacije, mogu garantovati i tzv. posebna, odnosno dodatna prava, radi postizanja faktičke ravnopravnosti i eliminisanja diskriminacije unutar države. Ove mjere se često u teoriji i praksi nazivaju *preferencijalni tretman* i sadržane su u brojnim dokumentima o ljudskim pravima.

Kada su u pitanju prava manjina, čini se da je prelomni trenutak na globalnom planu bio usvajanje *UN Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih, etničkih, vjerskih i jezičkih manjina* iz 1992. godine, koja je donijeta u formi rezolucije Generalne skupštine UN, što znači da

---

<sup>11</sup> Vučinić, Bjeković, Božović / Vučinić, Božović, *ibid*, str. 9

nije ugovornog karaktera, odnosno da nije imala pravno-obavezujuće dejstvo.

Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina (1992), kao najvažniji univerzalni međunarodni dokument iz ove oblasti, utvrđuje obavezu država da štite egzistenciju i nacionalni ili etnički, kulturni, vjerski i jezički identitet manjina na svojim teritorijama, da podstiču uslove za unapređenje tog identiteta i da usvajaju odgovarajuće zakonodavne i druge mjere kako bi postigle taj cilj (član 1). Članom 2 pripadnicima manjina priznaju se sljedeća prava:

- pravo da slobodno i bez miješanja države uživaju sopstvenu kulturu,
- pravo da ispovijedaju svoju vjeru,
- pravo na svoje obrede i na privatnu i javnu upotrebu svog jezika,
- pravo na efikasno učešće u kulturnom, vjerskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu,
- pravo na efikasno učešće u donošenju odluka na nacionalnom, i gdje je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive,
- pravo na osnivanje i održavanje sopstvenih udruženja,
- pravo da osnivaju i održavaju slobodne i miroljubive kontakte sa građanima drugih država sa kojima su u vezi na osnovu nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih veza.

Izložena prava čine suštinu korpusa manjinskih prava. Deklaracija propisuje i određena ponašanja država kao što su obaveza da obezbijedi egzistenciju i očuvanje identiteta manjina i da podstiču uslove za njegovo unapređenje, da usvajaju pravne propise i uspostavljaju posebne mjere kako bi se to sprovelo u djelo. Deklaracija propisuje da je država dužna da obezbijedi „gdje god je to moguće“, preduzimanje mjera radi omogućavanja manjinama da nauče maternji jezik ili imaju nastavu na tom jeziku. Sve ove obaveze predstavljaju stub za uspostavljanje pravnih sistema koji bi omogućili zaštitu identiteta manjine.

Pripadnici manjina imaju mogućnost da „individualno, ali i u zajednici sa drugim pripadnicima svoje grupe“ ostvaruju svoja prava.

Pored odredaba ova dva dokumenta, UN su se pitanjem zaštite prava manjina bavile i kroz druge ugovore, kao što su Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (član 2 i 4); Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju UNESKO-a (član 5); Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida (član 11); Konvencija o pravima djeteta (član 30).



EVROPSKI  
SISTEM  
ZAŠTITE  
PRAVA  
MANJINA

Zaštita manjina u okviru Savjeta Evrope (SE) se ogleda već u odredbama Statuta ove organizacije, gdje je istaknuta želja da se zaštite i promovišu sloboda i sve demokratske vrijednosti. Poštovanje ljudskih prava u okviru Savjeta Evrope je postavljeno kao jedan od osnovnih zadataka i uslova za prijem u njegovo članstvo (čl. 3 i 4 Statuta).

Pored zaštite ljudskih prava, osnovni ciljevi Savjeta Evrope su i očuvanje pluralističke demokratije i vladavine prava; unaprjeđenje svijesti i podsticanje razvoja kulturnog identiteta i raznolikosti Evrope; traganje za rješenjima problema sa kojima se suočava evropsko društvo, uključujući diskriminaciju prema manjinama, ksenofobiju i netrpeljivost, te pružanje pomoći oko konsolidovanja demokratske stabilnosti u Evropi podržavanjem političke, zakonodavne i ustavne reforme. Pitanjima zaštite manjina bave se, svaki na svoj način, glavni i drugi organi (Komitet ministara, Parlamentarna skupština, samiti, Evropski sud za ljudska prava, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, i dr.). Uz to postoji i čitav niz posebnih organa i tijela koji daju svoj doprinos u okviru povjerenih im konkretnih zadataka kao što su Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, Evropska komisija za demokratizaciju putem prava i Komesar za ljudska prava Savjeta Evrope.

Iako je pitanje manjina bilo i još uvijek jeste veoma značajno na regionalnom nivou, tj. na tlu Evrope, najvažniji dokument za zaštitu ljudskih prava - Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ne sadrži posebne odredbe o zaštiti manjina. Istina, čl. 14. Konvencije glasi:

„Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status“.

No, on se odnosi samo na princip zabrane diskriminacije. Ipak, praksa Evropskog suda za ljudska prava je pokazala da su pojedine povrede odredbe čl. 14 u velikoj mjeri povezane sa određenom nacionalnom i etničkom pripadnošću, bez obzira što posebna odredba kojom se štite prava manjina u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima ne postoji.



Ta činjenica nije ispravljena ni Protokolom br. 12 uz Evropsku konvenciju kojom se dopunjuju odredbe člana 14 o zabrani diskriminacije. Osnovna novina ovog dokumenta je da propisuje zabranu diskriminacije u odnosu na svako pravo koje zakon predviđa, a ne samo Evropska konvencija, kako stoji u članu 14. Evropske konvencije f. 1. Protokola br. 12. Protokol je stupio na snagu 2005. godine, nakon što ga je deset država ratifikovalo. Prethodno, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope je 1993. godine predložila *Protokol o pravima manjina uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, ali je ovaj pokušaj ostao samo na nivou predloga.

*Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima* (1992) kao osnovnu ideju za pripremu ovog dokumenta imala je težnju Savjeta Evrope da u svojim okvirima usvoji međunarodni sporazum sa prevashodnim ciljem da zaštiti regionalne i manjinske jezike. Naime, usljed dejstva brojnih faktora, u prvom redu istorijskih, mnoge evropske zemlje imaju na svojoj teritoriji određene, regionalno nastanjene, autohtone grupe stanovništva koje govore drugačiji jezik od onog koji je jezik većine stanovništva. Povelja se zasniva na osam osnovnih principa, s tim što, kad je ratifikuje, država preuzima brojne obaveze iz oblasti obrazovanja, pravosuđa, javne uprave, medija, itd. Povelja podstiče multikulturalni pristup i u tom smislu izbjegnuto je da se njome uredi odnos između službenih jezika koji se primjenjuju na cijeloj teritoriji države i regionalnih i manjinskih jezika u smislu njihove konkurencije ili suprotstavljanja.

Povelja je specifična jer ne očekuje da države prihvate njen tekst u cjelini već minimalan procenat odredbi za koje je sigurna da doprinose očuvanju jezičkog diverziteta. Konačno, treba pomenuti da Povelja nije utvrdila listu regionalnih ili manjinskih jezika koje se njome štite već je zadržan fleksibilan pristup koji omogućava državama da same odluče za koje jezike će utvrditi način i mjere zaštite<sup>12</sup>.

Ratifikacijom Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, Crna Gora je, kao manjinske jezike, prihvatila albanski i romski.

---

<sup>12</sup> D.Kovačević, Međunarodni sistem zaštite prava manjina, *Centar za istraživanje etniciteta*, Beograd, str.9 - preuzeto sa web stranice: [www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=fd7b812f-e1e2-57be-72a8-34483f3080d3&groupId=252038](http://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=fd7b812f-e1e2-57be-72a8-34483f3080d3&groupId=252038)

Daleko najveći katalog manjinskih prava sadržan je u najvažnijem regionalnom pravnom dokumentu danas - Okvirnoj konvenciji Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina (1995). Ona predstavlja prvi međunarodni ugovor nakon Drugog svjetskog rata, koji se isključivo odnosi na zaštitu prava pripadnika manjina. Ovaj ugovor se ne bavi kolektivnim pravima manjina, već pravima lica koja pripadaju tim kolektivitetima. Pošto se do tih individualnih prava dolazi realizacijom Konvencijom utvrđenih principa i ciljeva na nacionalnom nivou, putem relevantnog zakonodavstva i odgovarajućih mjera i politika vlada - države su u određenoj mjeri u prilici da, po vlastitom nahođenju, koncipiraju zakonodavstvo i mjere politike koje odgovaraju njihovim konkretnim prilikama. Upravo to je razlog zbog kog se ovaj dokument naziva „Okvirna konvencija”. Stoga, izabrani prilaz ostavlja državama određenu mjeru slobode u sprovođenju ciljeva na koje su se obavezale i time priliku da, u ostvarivanju tih ciljeva, držeći se Konvencijom utvrđenih principa, uzmu u obzir sopstvene specifičnosti pravnog i političkog poretka.

Odredba člana 1. Okvirne konvencije propisuje da je zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava i kao takva spada u oblast međunarodne saradnje.

Takođe, treba istaći da Okvirna konvencija ne sadrži definiciju pojma “nacionalne manjine”, te je u vezi sa tim odlučeno da se prihvati pragmatički pristup, na temelju priznanja da se u ovom trenutku ne može postići definicija koja bi mogla dobiti opštu podršku svih članica Savjeta Evrope. Pored Preambule, Okvirna konvencija sadrži operativnu strukturu koja je podijeljena u pet djelova. Dio I sadrži odredbe koje, uopšteno, utvrđuju određena temeljna načela koja mogu osvijetliti druge značajne odredbe Okvirne konvencije. Dio II sadrži popis pojedinih načela, dok je u Dijelu III sadržan niz različitih odredbi u vezi sa tumačenjem i primjenom Okvirne konvencije. Dio IV sadrži odredbe o praćenju sprovođenja Okvirne konvencije, dok je Dio V posvećen završnim odredbama, koje se temelje na modelu kakav inače važi za konvencije i ugovore zaključene u okviru Savjeta Evrope.

Preambula utvrđuje razloge za donošenje ove Konvencije i pojašnjava neka osnovna pitanja koja su njeni kreatori imali na umu. Već početne riječi naznačavaju da ovaj instrument mogu potpisati i

ratifikovati i one države koje nijesu članice Savjeta Evrope (članovi 27. i 29. Konvencije). Osim toga, Preambula se poziva na temeljni cilj Savjeta Evrope i na jednu od metoda kojima se on ostvaruje, a to je očuvanje i dalje ostvarivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Predzadnji stav preambule iznosi glavni cilj Okvirne konvencije: osiguranje djelotvorne zaštite nacionalnih manjina i prava osoba koje pripadaju tim manjinama. Takođe se naglašava da se ta zaštita treba osigurati u sklopu vladavine prava, poštujući teritorijalnu cjelovitost i nacionalni suverenitet država. Svrha ovog navoda je da upozori kako se odredbe Okvirne konvencije ne mogu neposredno primjenjivati. Ona se ne bavi zakonima i praksom država stranaka Konvencije u pogledu uključivanja međunarodnih ugovora u unutrašnji pravni poredak.

Član 3 garantuje svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini slobodu izbora hoće li biti smatrana takvom. Ova odredba prepušta svakoj osobi odluku o tome želi li ili ne želi potpadati pod zaštitu koja proizilazi iz načela Okvirne konvencije, što ne implicira pravo pojedinca da proizvoljno odabere pripadnost bilo kojoj nacionalnoj manjini. Subjektivni izbor pojedinca neodvojivo je vezan uz objektivne kriterijume bitne za identitet neke osobe. Nadalje, ova norma osigurava sprječavanje negativnih posljedica slobodnog izbora pripadnosti ili ostvarivanja prava u vezi s tim izborom za svaku osobu. Konačno, ovom odredbom osigurava se da se prava i slobode, koji proizilaze iz načela Okvirne konvencije mogu ostvarivati pojedinačno ili u zajednici sa drugima. Na taj se način priznaje mogućnost zajedničkog ostvarivanja tih prava i sloboda, što je različito od pojma kolektivnih prava. Pojam "drugi" shvaćen je u najširem mogućem smislu, te obuhvaća osobe koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, nekoj drugoj nacionalnoj manjini ili, pak, većini.

Okvirna konvencija garantuje održivost mjera preduzetih u okviru svoje opšte politike integracije, uz uzdržavanje od politika ili praksi asimilacije pripadnika nacionalnih manjina protiv njihove volje, uključujući mjere zaštite takvih osoba od svake akcije kojoj je cilj takva asimilacija. Članice se takođe obavezuju da će podsticati duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimati efikasne mjere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumijevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na etničku, kulturnu, jezičku ili vjersku pripadnost tih ljudi, posebno u oblasti

obrazovanja, kulture i medija. Konvencija takođe ukazuje na obavezu preduzimanja odgovarajućih mjera zaštite lica izloženih prijetnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvima ili nasilju zbog svog etničkog, kulturnog, jezičkog ili vjerskog identiteta. Osim ostvarivanja već prepoznatog kataloga opštih građanskih i političkih prava i sloboda, Konvencijom se garantuje pravo na osnivanje institucija, organizacija i udruženja preko kojih se ta prava ostvaruju, uključujući pristup sredstvima javnog informisanja bez diskriminacije. To podrazumijeva i pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na korišćenje, slobodno i bez ometanja, svog jezika, privatno i javno, usmeno i pismeno.

Članice, gdje je pogodno, preduzimaju mjere u oblasti obrazovanja i istraživanja u cilju saznanja o kulturi, istoriji, jeziku i vjeri svojih nacionalnih manjina i većine. U tom kontekstu članice, između ostalog, osiguravaju odgovarajuće mogućnosti za osposobljavanje nastavnika i pristup udžbenicima, kao i dodir između učenika i nastavnika različitih zajednica, unapređujući jednake mogućnosti pristupa obrazovanju na svim nivoima za pripadnike nacionalnih manjina.

Konvencijom se zahtijeva stvaranje uslova neophodnih za efikasno učešće osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito koji se tiču njih samih. Pri tome je neophodno uzdržavati se od mjera koje mijenjaju odnos stanovništva u oblastima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina, a imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda koje proizilaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji.

Dodatne garancije se odnose na uspostavljanje i održavanje slobodnih i miroljubivih kontakata preko granica sa osobama koje zakonito borave u drugim državama, posebno onima sa kojima dijele etnički, kulturni, jezički ili vjerski identitet ili zajedničko kulturno nasljeđe.

Posebno značajan dio se odnosi na obavezu primjene načela sadržanih u ovoj Konvenciji, uz samo ona ograničenja, restrikcije ili ukidanja - tamo gdje je to nužno - koja su utvrđena međunarodnim pravnim instrumentima, posebno Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, u mjeri u kojoj su od značaja za prava i slobode koji proizilaze iz pomenutih načela. Za prava i slobode koji proizilaze iz načela sadržanih u ovoj Konvenciji, u onoj mjeri u kojoj su oni predmet

odgovarajuće odredbe Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Savjeta Evrope ili protokola uz nju, smatra se da su u skladu s njihovim odredbama.

Konačno, da bi se obezbijedio nadzor nad primjenom Okvirne konvencije, Komitetu ministara Savjeta Evrope je povjeren zadatak praćenja njenog sprovođenja od strane država ugovornica. Komitet ministara će utvrditi načine učešća u primjeni mehanizama za ugovornice koje nisu članice SE. Osim toga, da bi se obezbijedila veća efikasnost praćenja sprovođenja Konvencije, određeno je osnivanje Savjetodavnog komiteta. Zadatak tog Savjetodavnog komiteta je da pomogne Komitetu ministara u ocjeni adekvatnosti mjera preduzetih od strane ugovornica za sprovođenje načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji.

Iako je pitanje manjina bilo i još uvijek jeste veoma značajno na regionalnom nivou, tj. na tlu Evrope, najvažniji dokument za zaštitu ljudskih prava - Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne sadrži posebne odredbe o zaštiti manjina. Istina, čl. 14. Konvencije glasi: „Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status”, ali se on odnosi samo na princip zabrane diskriminacije. Sa druge strane, praksa Evropskog suda za ljudska prava je pokazala da su pojedine povrede odredbe čl. 14 u velikoj mjeri povezane sa određenom nacionalnom i etničkom pripadnošću. Ipak, posebna odredba kojom se štite prava manjina u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i dalje ne postoji. Ta činjenica nije ispravljena ni Protokolom br. 12 uz Evropsku konvenciju kojom se dopunjuju odredbe člana 14 o zabrani diskriminacije. Osnovna novina ovog dokumenta je da propisuje zabranu diskriminacije u odnosu na svako pravo koje predviđa unutrašnje pravo, a ne samo Evropska konvencija, kako je predviđeno članom 14 Evropske konvencije.

Sljedstveno naprijed navedenom je i praksa Evropskog suda za ljudska prava koji je u slučaju *Gozelik i drugi protiv Poljske* (17.02.2004) izričito odbio da odlučuje o tome da li se određena grupa može kvalifikovati kao “nacionalna manjina”, ali ipak priznao pravo pojedinca da se slobodno

opredijeli i izjasni kao pripadnik određene etničke ili kulturne grupe uz poštovanje takve odluke od strane državnih institucija, pod uslovom da odluka ima objektivno utemeljenje (*Ciubotaru v. Moldova*, 27.02.2010). Ova sudska odluka je u skladu sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina, jer prema članu 3 iste, svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo izbora da li da bude ili ne bude tretiran kao takav, a iz takvog izbora ili iz korištenja prava vezanih za pojedinačni izbor ne smiju proisteći nikakve štete.

U slučaju *Sidiropoulos i ostali protiv Grčke* (1998) sudije Evropskog suda za ljudska prava su odlučivale o ispravnosti odluke o odbijanju registracije organizacije makedonske manjine na temelju separatističkih namjera. Pozivajući se na pravno neobavezujuće OEBS-ove standarde i princip tumačenja Konvencije kao živog instrumenta, jednoglasno je odlučeno da su grčke vlasti prekršile pravo na slobodu okupljanja i udruživanja (član 11) i da moraju priznati registraciju organizacije koja ima za cilj zaštitu kulturnih i duhovnih tekovina Makedonaca iz sjeverne Grčke. Pravilo da se mora prihvatiti registracija organizacija osim ako ne postoje jasne indicije da bi to moglo ugroziti teritorijalni integritet i nacionalnu sigurnost države je potvrđeno u slučaju *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske* (2001), koji se ticao slobode udruživanja pripadnika makedonske manjine u Bugarskoj.

Evropski sud za ljudska prava je po prvi put primijenio čl.1 Protokola 12 uz Konvenciju u slučaju *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (2009) utvrdivši diskriminaciju na osnovu nacionalne pripadnosti u ostvarivanju prava na kandidovanje za javne funkcije jer su pripadnici jevrejske, romske i drugih manjina spriječeni da se kandiduju za izbor članova Predsjedništva i Doma naroda Bosne i Hercegovine. Sud je posmatrao ovu situaciju u kontekstu izmijenjenih uslova jer se Bosna i Hercegovina od završetka rata stabilizovala i pristupanjem međunarodnim sporazumima i organizacijama obavezala da će izmijeniti sporne ustavne odredbe. Kao rezultat, naloženo je državnim vlastima da u korist pripadnika "ostalnih" izmijene tripartitne strukture vlasti koje su dostupne samo konstitutivnim narodima. Međutim, u kontekstu datih uslova u ovoj državi i nedostatku političke volje ova presuda još uvijek nije izvršena.

Dosadašnja praksa pokazuje da je sud prihvatao da odlučuje o specifičnim problemima sa kojima se pripadnici etničkih manjina

suočavaju u ostvarivanju i unaprjeđenju svojih prava kroz zaštitu kulturnog identiteta i učešća u političkom životu jedne države. S obzirom da je kultura "inherentni sastojak nacionalnog identiteta," Sud je imao priliku da se izjasni o zaštiti kulturnih prava kao što su upotreba jezika, obrazovanje ili način života, iako Konvencija ne priznaje posebno pravo na kulturu ili kulturni život. Uz zaštitu slobode osnivanja političkih partija, nevladinih organizacija i udruženja građana u korist očuvanja pluralizma i demokracije, ocijenjeno je da "harmonična interakcija pojedinaca i grupa sa različitim identitetima čini suštinu očuvanja društvene kohezije" (*Gorzelik*).

Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS/OSCE) je rad na zaštiti ljudskih prava zasnovala na dokumentima u okviru Konferencije za bezbjednost (kasnije Organizacije), koji je započeo usvajanjem Završnog akta Helsinške konferencije 1. avgusta 1975. godine. Ovaj dokument, iako nije imao snagu međunarodnog ugovora, bio je osnova za usvajanje niza dokumenata iz oblasti ljudskih prava. Oni su dobili prilično veliki značaj u Evropi ako se ima u vidu autoritet koji organizacija i njeni dokumenti imaju unutar evropskih država, iako ih oni nisu formalnopravno obavezivali.

Nakon ovog dokumenta, po završetku Konferencije u Beču, 1989. godine, odustaje se od doktrine da se ljudska prava nalaze u strogo unutrašnjoj nadležnosti države. Tada je usvojen Završni dokument u kome zapaženo mjesto zauzima odjeljak pod nazivom „Ljudska dimenzija KEBS“. Nakon Bečke konferencije održani su sastanci u Parizu (1989) i u Kopenhagenu (1990). Za nas je u ovom trenutku, posebno značajan četvrti odjeljak ovog dokumenta koji je posvećen pitanjima nacionalnih manjina, kojima se garantuju zaštita od asimilacije i uživanje svih ljudskih prava bez diskriminacije. Nabroja se dugačka lista posebnih prava nacionalnih manjina, koja sadrži pravo na upotrebu jezika, ustanovljavanje vjerskih i obrazovnih institucija, slobodu udruživanja i izražavanja i slobodu kretanja. Za pitanje manjina, važno je napomenuti i novi Helsinški dokument koji odlikuje jačanje institucija i strukture KEBS-a.

Djelatnost OEBS/OSCE na ovom polju posebno je obilježila aktivnost dva organa - Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i naročito inokosne funkcije Visokog komesara za nacionalne manjine.

Visoki komesar za nacionalne manjine je funkcija koja je ustanovljena na samitu u Helsinkiju 1992. sa zadatkom da preventivnim djelovanjem sprječava etničke sukobe. Dakle, on treba da spriječi konflikt na način što će reagovati u najranijoj mogućoj fazi na konkretne manjinske sukobe koji bi mogli, po njegovom mišljenju, da prerastu u ozbiljniji sukob. Bitne karakteristike njegovog rada su: nezavisnost, nepristrasnost, saradnja i povjerljivost (tzv. tiha diplomatija).

Osnovni dokumenti OEBS su:

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

Iz prakse Visokog komesara za nacionalne manjine vrijedi pomenuti:

- Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje (1996)
- Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu spostvenog jezika (1998)



- Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu (1999)
- Izvještaj o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina na području OEBS (1999)
- Preporuke za rad policije u multietničkim društvima (2006)

Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje iz 1996. godine propisuju da je obrazovanje manjina - naročito na maternjem jeziku - postalo prioritet, jer je ono važan činilac očuvanja i produblivanja identiteta pripadnika nacionalnih manjina. „Tamo gdje je potrebno“ državama preporučuju i uvođenje posebnih mjera da bi se ostvarilo aktivno pravo na obrazovanje. Po Haškim preporukama, relevantne međunarodne obaveze predstavljaju minimalni međunarodni standard, pa ih iz tog razloga ne treba restriktivno tumačiti.

Preporukama iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika, iz 1998. godine posebna je pažnja posvećena upotrebi maternjeg jezika nacionalnih manjina u javnoj i privatnoj sferi. Tako se ovim dokumentom preporučuje korišćenje manjinskog jezika u organima uprave i u javnim službama u regionima i mjestima gdje živi veliki broj pripadnika nacionalnih manjina, a u skladu sa pokazanom željom za tim. Prema Preporukama iz Osla i imena lica, privatnih ustanova, poslovnih firmi, kulturnih udruženja, moraju biti izraženi i na manjinskom jeziku. Ova obaveza se odnosi i na lokalne nazive mjesta i ulica u područjima gdje živi „značajan broj“ pripadnika nacionalnih manjina. Religija se, takođe, ispovijeda na maternjem jeziku. Nevladine organizacije, udruženja koja osnivaju i kojima upravljaju pripadnici nacionalnih manjina, mogu da koriste manjinski jezik.

Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu su nastale 1999. godine. Njima se želio riješiti problem učešća nacionalnih manjina u javnom životu. Dokument je uobičen u formi preporuka državama. Pravo učešća nacionalnih manjina u javnom životu se javlja kroz dva bitna vida: učešće u donošenju odluka i samouprave.

Što se tiče učešća u donošenju odluka, državama se preporučuje da obezbijede posebnu zastupljenost manjina u zakonodavnim tijelima, u državnim službama, ministarstvima, vladi i drugim državnim organima.

Preporukama iz Lunda se predviđa i kreiranje izbornog sistema na način koji će omogućiti osnivanje političkih partija, kao i model koji će olakšati manjinama način da budu predstavljene u političkom životu.

Preporuke o radu policije u multietničkim društvima ukazuje da ova oblast treba da bude dio šire politike i programa koji će unapređivati integraciju manjina na nacionalnom i lokalnom nivou. Ona treba da bude usklađena sa širim nastojanjima da se unaprijede profesionalizacija policije i njena orijentacija na pružanje usluga zajednici, kao i da obezbijedi da cjelokupan rad policije bude u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Države treba da obezbijede da policija i šira javnost, uključujući i manjine, shvate ulogu policije u unapređivanju dobrih međuetničkih odnosa, odnosno da ljudi koji zauzimaju visoke funkcije u politici i policiji treba javno da podrže tu ulogu i da unaprjeđuju razumijevanje i podršku javnosti takvoj politici.

Još jedan vid učešća nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja davanje samouprava. Bilo da se radi o teritorijalnim ili neteritorijalnim rješenjima, davanje samouprava se preporučuje kada to zahtijeva djelotvorno učešće manjina u javnom životu.

Zaštita manjina u okviru *Evropske unije* se temelji na činjenici da je Ugovorom iz Lisabona u primarno zakonodavstvo EU uveden pojam „pripadnika manjina”, što je prva izričita upotreba tog izraza u istoriji prava EU. Naime, u članu 2. Ugovora o EU stoji da se „Unija temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca”. Budući da te vrijednosti dijele sve države članice, EU i svaka država članica pojedinačno trebaju ih podsticati i aktivno promovisati u svim svojim unutrašnjim i vanjskim politikama na dosljedan način, imajući u vidu da se ta prava trebaju tretirati jednako kao i druga prava navedena u Ugovorima. Ovo bez obzira što se u Ugovorima EU, u skladu s pristupom međunarodnog prava u tom pogledu, ne definiše pojam „manjina”.

Evropska unija je 2000. godine u Nici svečano proglasila tekst Povelje o osnovnim pravima u Evropskoj uniji. Povelja je postala pravno

nasljeđe u kontekstu usvajanja Lisabonskog ugovora, iako ne kao njegova sastavna komponenta u formalnom smislu. No ipak, Povelja ima specifičan status u pravu EU i izjednačena je sa njenim ugovornim zakonodavstvom. Time je ova specifična integracija najrazvijenijih evropskih država pokazala da joj je pored osnovnog cilja, ekonomskog razvoja svojih članova, problematika vezana za ljudska prava veoma značajna u svim njenim aktivnostima.

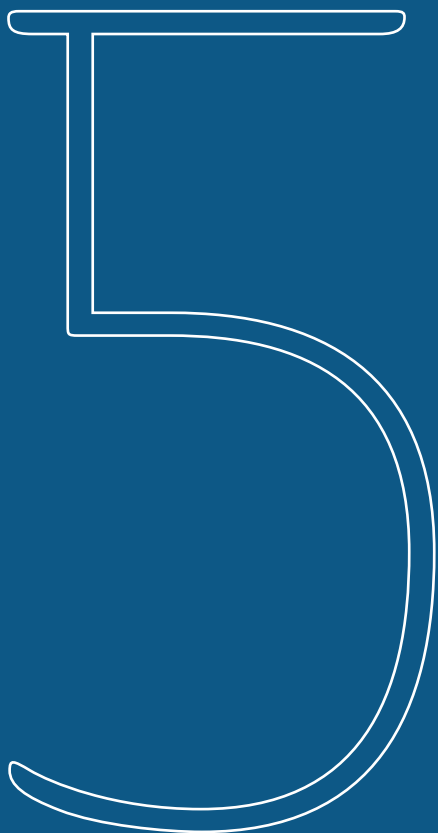
Poštovanje prava manjina u skladu sa obavezama predviđenim u okviru OEBS predstavlja suštinski uslov koji EU zahtijeva za priznavanje novih država. Poštovanje zaštite manjina je utvrđeno, pored ostalog, kao jedan od političkih kriterijuma za prijem novih država u EU.

Sublimacijom stava EU prema pravima manjina može se smatrati *Rezolucija Evropskog parlamenta od 13. novembra, 2018. o minimalnim standardima za manjine u EU (2018/2036(INI))*. Osim univerzalnih dokumenata o ljudskim pravima, te dokumenata Savjeta Evrope i OEBS/OSCE, ovaj akt uzima u obzir elemente ugovornog prava EU, odnosno člana 2 i člana 3, stav 3. Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) i član 19. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), te odredbe čl.10 (sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti), čl.21 (zabrana diskriminacije) i čl.22 (kulturalna, vjerska i jezička raznolikost) *Povelje Evropske unije o temeljnim pravima*. Rezolucija podsjeća i na izvore sekundarnog prava EU (*Direktivu Savjeta 2000/43/EZ od 29. maja, 2000. o sprovođenju načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo - Direktiva o rasnoj jednakosti*), kao i kriterijume pristupanja iz Kopenhagena i skup pravila Unije (*pravnu tekovinu*) koju država kandidatkinja mora usvojiti ako želi pristupiti Uniji.

Navedena Rezolucija posebno naglašava praksu Evropskog suda za ljudska prava, ali i jurisprudenciju Suda pravde Evropske unije, posebno naglašene u predmetu T-646/13 (*Minority Safe Pack – one million signatures for diversity in Europe protiv Komisije*). Konačno, Rezolucija uzima u obzir izvještaje i istraživanja *Agencije Evropske unije za temeljna prava* (FRA), kao što je Izvještaj naslovljen „*Poštovanje i zaštita pripadnika manjina u razdoblju 2008 – 2010*“, uključujući i druge relevantne izvještaje nacionalnih, evropskih i međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija o tom pitanju.

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

Crna Gora je postala i ugovornica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Njime se Crna Gora obavezuje na poštovanje demokratskih principa i ljudskih prava, proglašених Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i definisanih Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Helsinškim završnim aktom i Pariškom poveljom za novu Evropu, poštovanje principa međunarodnog prava, uključujući punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), i vladavine prava, kao i principa tržišne ekonomije, u skladu s Dokumentom Bonske konferencije o ekonomskoj saradnji KEBS-a što čini osnovu unutrašnje i spoljne politike Crne Gore (čl. 2). Međunarodni i regionalni mir i stabilnost, razvoj dobrosusjedskih odnosa i poštovanje ljudskih prava i prava manjina ključni su za Proces stabilizacije i pridruživanja kako je navedeno u zaključcima Savjeta Evropske unije od 21. juna 1999. godine (čl. 5.). Ključna odredba Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji vezuje se za njegov član 72 koji predviđa obavezu usklađivanja postojećeg zakonodavstva u Crnoj Gori sa zakonodavstvom EU, kao i njegovog efikasnog sprovođenja. Crna Gora će, pri tome, nastojati da osigura postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim propisima EU tako što će osigurati i adekvatnu implementaciju i sprovođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva, što uključuje i njegovu punu implementaciju kroz sudsku praksu.



**BILATERALNI  
SPORAZUMI  
KAO IZVOR  
PRAVA**



Dvostrani, tzv. bilateralni sporazumi između država, u vezi sa položajem manjina, zaključivani su u različitim periodima razvoja prava. Intenzitet i dinamika njihovog zaključivanja bio je uslovljen različitim geopolitičkim faktorima. Tako su zaključivani sporazumi poput Austrijsko-Italijanskog od 5.septembra, 1946.godine o položaju nemačke manjine u oblasti Alto Adiđe na sjeveru Italije, Indijsko-pakistanski sporazum o zaštiti manjina (1950), Specijalni statut o manjinama uz Memorandum o saglasnosti između Italije, Ujedinjenog Kraljevstva, SAD s jedne i Jugoslavije, s druge strane (1954), Njemačko-danski sporazum o manjinama (1955), Kinesko-malajski sporazum (1955) i drugi. Neki od ovih sporazuma su u cjelosti posvećeni zaštiti manjina. Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) je u periodu 2002-2004. potpisala ugovore o zaštiti manjina sa četiri svoja susjeda - Rumunijom, Mađarskom, Makedonijom i Hrvatskom<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> H. Hadžić, *Mehanizmi zaštite manjina*, Pravne teme, 2016, str.224



**DEFINISANJE  
POJMA  
„MANJINE“**



Tokom razvoja sistema zaštite manjinskih prava bilo je više pokušaja definisanja manjina, sa ciljem da se kroz definiciju dođe do jasnih elemenata koji na opšteprihvaćen način mogu biti od pomoći kod rješavanja ključnih pitanja koji opterećuju koncept ostvarivanja manjinskih prava u čitavoj međunarodnoj zajednici. Studija Specijalnog Izvjestioca Potkomisije za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina, italijanskog pravnika Frančeska Kapotortija iz 1977. godine definisala je manjinu kao "brojčano podređeniju grupu u odnosu na ostatak stanovništva neke države čiji članovi - kao državljani - posjeduju etničke, vjerske ili jezičke karakteristike koje ih razlikuju od ostatka stanovništva i koji, iako samo implicitno, gaje osjećaj solidarnosti, usmjeren prema očuvanju svoje kulture, tradicije, vjere ili jezika". Još je bilo nekoliko izvjestilaca koji su pridonijeli pokušajima međunarodno prihvaćene definicije pojma 'nacionalna manjina', kao što je Kanadski pravnik *Žil Dešen* koji je 1985. godine Kapotortijevoj definiciji dodao elemente nedominantnog položaja i osjećaja solidarnosti.

Definicija norveškog profesora ljudskih prava Asbjorna Eidea iz 1993. godine određuje manjinu kao "grupu osoba u suverenoj državi, koju čini manje od pola stanovništva te države, a čiji članovi imaju zajedničke etničke, vjerske, jezičke osobine koje ih razlikuju od ostatka stanovništva".

*Preporuka Savjeta Evrope broj 1134* iz 1990. godine definiše manjine kao „odvojene ili različite grupe, dobro definisane i uspostavljene na teritoriji države čiji su članovi državljani te države i imaju određene vjerske, jezičke, kulturne ili druge karakteristike koje ih razlikuju od većine stanovništva“.

Venecijanska komisija u materijalu označenom kao *Nacrt Evropske konvencije za zaštitu manjina* istu definiše kao „grupu koja je brojčano manja od ostalog stanovništva države, a čiji članovi, mada državljani te države, imaju etničke, vjerske ili jezičke karakteristike po kojima se razlikuju od ostalog stanovništva, i vođeni su voljom za očuvanje svoje kulture, tradicije, vjere ili jezika“<sup>14</sup>.

Prilikom izrade Predloga dodatnog protokola o zaštiti prava manjina uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, u okviru *Preporuke broj 1201 Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope* sadržana je definicija koja se može shvatiti i kao lista karakteristika manjine, a koja kaže da se nacionalnom manjinom označava „grupa osoba u državi“ koja:

<sup>14</sup> B.Krivokapić, *ibid.*, str.211



- a. prebiva na teritoriji te države i njeni su državljani;
- b. održava dugotrajne, čvrste i trajne veze s tom državom;
- c. pokazuje karakteristične etničke, kulturne, vjerske ili jezičke karakteristike;
- d. dovoljno su reprezentativni, iako manjeg broja od ostatka stanovništva te države ili regiona te države;
- e. motivisani su brigom da zajedno očuvaju ono što čini njihov zajednički identitet, uključujući njihovu kulturu, tradiciju, vjeru ili jezik<sup>15</sup>.

Izlažući listu i sadržinu ovih, po mnogo čemu, najreprezentativnijih pokušaja definisanja pojma manjine, stiče se utisak da u pozadini nedostatka jedinstvene definicije leže bitne razlike u pogledu statusa, političke volje, načina organizacije vlasti i brojne druge okolnosti koje umanjuju interesovanje država da se priklone jednoj od ponuđenih varijanti.

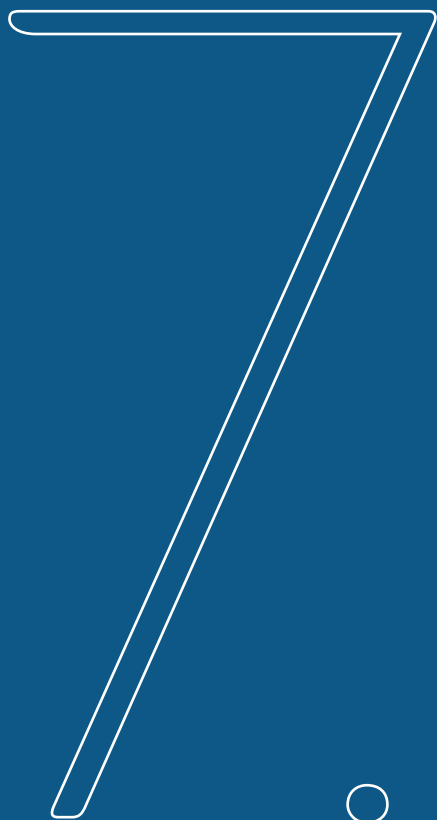
Na kraju, vrijedi pomenuti da se crnogorski zakonodavac opredijelio za svojevrsnu kombinaciju brojnih faktora, dajući im konačan oblik u čl.2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama koji propisuje:

„Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice, u smislu ovog zakona, je svaka grupa državljana Crne Gore, brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski je vezana za Crnu Goru i motivisana je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.“

Pri tome nije napravljena jasna distinkcija, niti je naglašeno značenje pojmova „manjinski narodi“ i „druge manjinske nacionalne zajednice“, kao što to nije napravio ni Ustav Crne Gore. Ovo posebno ako se ima u vidu objašnjenje vezano za pojam naroda u tripartitnom značenju koje je dato u ovom priručniku.

---

<sup>15</sup> Preporuka 1201 (1993), dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0447\\_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0447_HR.pdf)



POLITIČKI  
I PRAVNI  
OKVIR ZAŠTITE  
MANJINA U  
CRNOJ GORI  
– ISTORIJAT I  
RAZVOJ



Kao što je prethodno rečeno, Crna Gora je još 1878. godine na Berlinskom kongresu priznata pod uslovom poštovanja, između ostalog, manjinskog, nepravoslavnog stanovništva, koje je ostalo da živi u državi nakon priznanja. Zaštita manjinskih prava u Crnoj Gori je kroz različite političke periode imala i drugačija obilježja. Od statusa „bratstva i jedinstva“, koje je više imalo političko određenje, nego li pravno utemeljenje, do ratnih zbivanja devedesetih godina koja su imala značajan efekat na tretiranje prava manjina u periodu koji je uslijedio. Ustav Crne Gore iz 1992. godine predstavljao je prvi pomak na polju zaštite manjinskih prava i temelj daljem razvoju zaštite prava manjina. Implementacija manjinskih prava nije samo pravno pitanje, te je doprinos društva od izuzetnog značaja u unaprjeđenju poštovanja prava manjina. Normativni okvir zaštite prava manjina predstavlja dodatnu garanciju efikasnije zaštite i poštovanja prava manjina. Ono što ostaje kao jedna od ključnih dilema jeste nedorečenost po pitanju podjele i jasne klasifikacije pojmova „narodi“, odnosno „nacionalne manjine“.

Poštovanje posebnosti i različitosti temeljni su uslovi za stabilno i napredno društvo. Ovaj princip predstavlja i dio tekovina Evropske unije, kao zajednice koja predstavlja najmoderniji primjer suživota različitosti. Kroz implementaciju ovog principa, omogućuje se visok stepen zaštita prava manjinskih naroda i očuvanja njihovog identiteta. Crna Gora, kao multietnička zemlja, u kojoj žive pripadnici različitih manjina, vjerskih pripadnosti i drugih određenja, egzistira u uslovima stalnih izazova kada su u pitanju prava manjina, naročito načelo zabrane diskriminacije. U posljednjoj deceniji prošlog vijeka manjinskih prava su, nakon dugog perioda komunističke vlasti u kojoj je ovo pitanje regulisano kroz ideološki, a ne individualni i doktrinarni pristup ljudskim pravima, postala znatno više aktuelna nakon posljednjeg konflikta na Balkanu. Ovakva situacija je donekle prevaziđena poslije konstituisanja jednog od državno-pravnih modela nakon raspada SFRJ koji je pokušao slijediti koncept zajedničke države i jedinstvenog, sistemskog rješenja ovog pitanja. To je u formalnopravnom smislu učinjeno donošenjem Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora, odnosno tzv. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima ili Male povelje kao njenog sastavnoj dijela. Istovremeno, sistemski Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji je donijela Savezna skupština, na sjednici Vijeća građana od 26. februara 2002. godine ostao je van pravnog okvira Crne Gore, što je na duži rok odložilo normativno uređenje manjinskih prava u njenom pravnom sistemu. Pa

ipak, ne može se reći da je sistem manjinskih prava ostao normativno neuređen jer su navedene povelje pružale sasvim solidan pravni okvir za uživanje manjinskih prava. To se ne može reći i za institucionalni okvir iz najmanje dva razloga: prvo, institucija tadašnjeg Suda zajednice koja je imala nadležnost sudske zaštite prava zagarantovanih tzv. Malom poveljom suštinski nije nikada profunkcionisala; i drugo, postojeći mehanizmi zaštite i naročito institut ustavne žalbe u crnogorskom zakonodavstvu prema dotadašnjoj praksi nijesu imali efikasno i djelotvorno pravno sredstvo.

Tek nakon donošenja Zakona o manjinskim pravima i slobodama u Crnoj Gori može se govoriti o konkretnijim zakonskim mjerama u zaštiti manjinskih prava, mada je cjelokupno zakonodavstvo već bilo usmjereno ka efikasnijoj i djelotvornijoj zaštiti uopšte ljudskih, pa i manjinskih prava. U institucionalnom smislu već tokom 2003.godine rođena je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, što je bila apsolutna novina u odnosu na dotadašnji sistem institucija u zaštiti ljudskih prava i sloboda.

Prva „kriza povjerenja“ u kvalitet novog Zakona desila se već nakon mjesec dana po njegovom donošenju. Prethodno, na referendumu o državno-pravnom statusu Crne Gore obnovljena je njena nezavisnost, a tadašnje procjene govore u prilog činjenici da se veliki dio manjinskog korpusa izjasnio u korist crnogorske nezavisnosti. Ustavni sud Crne Gore je na sjednici od 11. jula, 2006.godine konstatovao neustavnost odredbi čl.23. i 24. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, obrazlažući takav stav nesaglasjem normi o političkoj participaciji manjina sa postojećim ustavno-pravnim poretom. Pri tome se u odluci Ustavni sud pozvao na zaštitu izbornih prava i principa garantovanih ustavom i crnogorskim zakonodavstvom.

Radi sveobuhvatnog sagledavanja jednog od ključnih pitanja koje i dalje opterećuje crnogorsku političku i društvenu scenu, u ovom tekstu posebno ukazujemo na izdvojeno mišljenje jednog od sudija Ustavnog suda, kojim je na vrlo uvjerljiv i argumentovan način obrazložio sopstveni stav u postupku odlučivanja za ocjenu ustavnosti navedenih odredbi Zakona o manjinskim pravima i slobodama. Naime, u izdvojenom mišljenju argumentovan je stav u pogledu najmanje dva ključna principa imanentna međunarodnim standardima: princip supremacije međunarodnog prava onda kada određeno pitanje

iz domena manjinskih prava reguliše drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva (što je bila i tada važeća ustavna norma); i drugi, princip "afirmativne akcije" ili „pozitivnih mjera“ koje se ustanovljavaju upravo radi postizanja stvarne jednakosti pripadnika etničkih manjinskih zajednica sa većinskom populacijom.

Izdvojeno mišljenje sadrži još jedan vrlo važan detalj koji se tiče konzistentnosti pravnih standarda i odluka u odnosu na opšte principe poznate u međunarodnom pravu, kakav jeste i princip afirmativne akcije. Konkretnije rečeno, jednom utvrđeni standard afirmativne akcije ne smije biti korišćen diskriminatorno, niti se određene manjinske grupacije po istom standardu mogu dovoditi u manje povoljan položaj. Pri tome se kao primjer koristi izborni model utvrđen Zakonom o izboru odbornika i poslanika iz 1998.godine (čl.94a) kojim se olakšavaju uslovi za osvajanje mandata u korist jedne manjinske grupe, a što je definisano posebnom odlukom crnogorske Skupštine o broju biračkih mjesta na kojima se ostvaruje ovo ekskluzivno biračko pravo.

Nezavisno od pravnih stavova treba reći da suspenzija navedenih ustavnih normi 2006.godine nije izazvala oštriju reakciju manjinskog korpusa, obzirom da je implementacija Zakona tek započela i da se ona odvijala u značajno stabilnijim društvenim okolnostima nakon predreferendumske euforije i povišenih političkih tenzija u Crnoj Gori, u relativno mirnijem političkom i društvenom ambijentu.

Imajući u vidu sticanje nezavisnosti i pogotovo status međunarodnih ugovora u odnosu na obaveze koje je preduzela Crna Gora kada su u pitanju ljudska prava i slobode, uključujući i prava manjina, Ustav Crne Gore donijet 2007.godine imao je krucijalnu ulogu u garancijama manjinskih prava kojima je slijedio strukturu ovih prava datu u ključnim međunarodnim i regionalnim dokumentima.

Sa stanovišta vremenskog opsega zaštite pojedinih individualnih prava značajno je pomenuti i odredbu člana 5 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore ("Službeni list CG", br. 1/07, 9/08, 4/09, 71/09, 22/10, 80/10, 27/11 i 38/11) kojom je propisano da će se odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i slobodama, kojima je Crna Gora pristupila prije 3. juna 2006. godine, primjenjivati na pravne odnose nastale nakon potpisivanja. Ova norma je otvorila dosta dilema od kojih je većina vezana za međunarodnopravnu zaštitu.

Sa aspekta unutrašnjeg prava, nesporna je iz dva razloga:

- 1) što se sama država obavezuje na primjenu međunarodnih standarda prije vremenskog okvira koji se obično vezuje za stupanje ugovora na snagu u međunarodnom pravu;
- 2) što u nastalom pravnom vakuumu do donošenja novog ustava propisuje da Crnu Goru obavezuje sopstveni Ustav koji kod manjinskih prava predviđa primat međunarodnog prava.

Razlog zbog kojeg pominjemo ovaj princip je tumačenje (objašnjenje) uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope u vezi sa članom 23 koje navodi da Okvirna konvencija ne može derogirati, odnosno umanjiti stepen prava iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, već naprotiv - prava i slobode koje su predviđene Okvirnom konvencijom, a predmet su odgovarajućih odredbi u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda imaju se tumačiti u skladu sa ovom posljednjom.

## 7.1 UNUTRAŠNJI PRAVNI OKVIR

Preambula Ustava Crne Gore determiniše državu zasnovanu na vrijednostima koje čine sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava, kao i privrženost ravnopravnoj saradnji sa drugim narodima i državama i evropskim i evroatlantskim integracijama. Nosilac suverenosti prema Ustavu je građanin koji ima crnogorsko državljanstvo. Preambula Ustava Crne Gore determiniše odlučnost slobodnih i ravnopravnih građana, kao pripadnika „naroda i nacionalnih manjina“ koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi da izraze privrženost demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori. U ovom kontekstu, Ustav nije napravio distinkciju između pojmova „narod“ i „nacionalne manjine“, niti je taksativno odgovorio na pitanje koji od navedenih etniciteta pripadaju kategoriji naroda, a ko su nacionalne manjine. Očito je da se na to pitanje odgovor tražio u donošenju zakona kojim bi se uredio način ostvarivanja manjinskih prava.

Sa stanovišta ključnih principa Ustava na kojima se temelji ostvarivanje svih ljudskih, pa i manjinskih prava relevantne su

odredbe kojima Crna Gora jemči i štiti prava i slobode, a prava i slobode su nepovredivi. Osim toga, Ustav proklamuje princip po kome je svako obavezan da poštuje prava i slobode drugih. U kontekstu opštih odredbi Ustava vezanih za status manjinskih prava, od značaja su i norme kojima se zabranjuje izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu, odnosno zabranjuje svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Osim principa zabrane diskriminacije, Ustav proklamuje načelo afirmativne akcije na način što propisuje da se neće smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Posebne mjere se ograničavaju na vrijeme do ostvarivanja ciljeva zbog kojih su uvedene u pravni poredak.

Nadalje, Ustav proklamuje načelo jednakosti ćiriličnog i latiničnog pisma koji su ravnopravni, a službeni jezik u Crnoj Gori je crnogorski. Osim ovog, u službenoj upotrebi su i srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik. Ustav posebno ne razrađuje pitanje teritorijalnog opsega prava na korišćenje jezika u službenoj upotrebi, iz čega se izvodi zaključak da se, osim kada je to propisano posebnim zakonom, jezici u službenoj upotrebi koriste na cijeloj teritoriji Crne Gore. Jednim brojem procesnih zakona, kao i posebnim zakonom o manjinskim pravima i slobodama uređen je način ostvarivanja ovog prava. Čini se da bi, zbog pravne sigurnosti, bilo cjelishodno da se ovo pitanje uredi posebnim zakonom.

Odredbom člana 9 važećeg Ustava Crne Gore propisane su granice pravnog poretka u odnosu na međunarodnopravne norme. Prema toj odredbi, potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva. Supremacija međunarodnih pravnih normi važi za zakonodavni pravni okvir, ali ne i za ustavno pravne garancije. Nadalje, Ustav u članu 16 propisuje sadržinu pravnih odnosa koji se uređuju zakonom (u skladu sa Ustavom), a među kojima posebno način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i način ostvarivanja posebnih manjinskih prava.

Odredba čl.17 ima posebnu težinu iz najmanje dva razloga. Prvo, utvrđuje načelo da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma ne navodeći pri tome hijerarhiju ova dva pravna izvora čime se oni suštinski dovode u jednaku ravan iako je članom 9 Ustava izbjegnuta precizna odrednica o tome. Drugi stav ovog člana ustanovljava načelo jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, a prema svojoj prirodi više pripada opštim principima na kojima počiva ustavno uređenje nego katalogu ljudskih prava i sloboda kako je dato u strukturi Ustava Crne Gore. U svakom slučaju, i jedno i drugo, ustavna garancija ili načelo, ukazuje na obavezu očuvanja jednog od ključnih elemenata vladavine prava bez koje se teško može govoriti o postojanju i funkcionisanju pravne države. Ovo uz opasku da govorimo o suštinskoj ili stvarnoj, a ne formalnoj ili pretpostavljenoj jednakosti.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav i u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe, osim onih radi kojih su propisana. Ovako postavljen osnov za moguća ograničenja ljudskih prava i sloboda jednim dijelom je restriktivna ili nedorečena varijanta uslova koji su predviđeni u međunarodnim ugovorima. Dodatnu garanciju u vezi sa ograničenjima koji se mogu ticati ostvarivanja jednog broja ljudskih prava i sloboda prepoznatim kao *derogabilna* (ona koja se mogu ograničiti u vanrednim okolnostima) čini odredba Ustava koja propisuje da se ograničenje ne smije činiti po osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva.

Među tzv. *nederogabilna prava* (ona koja se ne mogu ograničiti u vanrednim okolnostima) sa stanovišta zaštite ugroženih prava manjina, Ustav svrstava *inter alia* pravo na dostojanstvo i poštovanje ličnosti i slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti. Takođe, najviši pravni akt u Crnoj Gori nederogabilnim u navedenoj situaciji utvrđuje zabranu izazivanja ili podsticanja mržnje ili netrpeljivosti i zabranu nasilne asimilacije.

Saglasno strukturi kataloga ljudskih prava koja nije uvijek najjasnija, niti najdosljednija kada je u pitanju podjela na različite dimenzije ljudskih prava, među onima koji su značajni za razvoj prava manjina su



odredba o slobodnim i izborima jednakim za sve i zabrana djelovanja političkih i drugih organizacija koje je usmjereno na, pored ostalog, kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti. Konačno, kada je u pitanju zaštita kulturnih prava, Ustav propisuje da je svako dužan da čuva prirodnu i kulturnu baštinu od opšteg interesa, te da država štiti prirodnu i kulturnu baštinu kao opšte dobro.

U trinaest tačaka člana 79 Ustava Crne Gore taksativno su navedena posebna (dodatna) prava manjina koja, u sadejstvu sa ostalim pravima i slobodama, manjinama obezbjeđuju osnov za ostvarivanje jednakosti sa preostalim većinskim dijelom građana Crne Gore. Numerički posmatrano, nijedna etnička zajednica u Crnoj Gori ne premašuje više od 50 % od ukupnog stanovništva, pa se na taj način ne može govoriti o apsolutnoj statističkoj dominaciji bilo koje grupe. Zbog toga je potrebno koristiti dodatne indikatore i kriterijume preko kojih je moguće prepoznati i definisati manjinski korpus, uz naznaku da ti kriterijumi, pored svih objektivnih, ne mogu zanemariti subjektivni osjećaj pripadnosti određenoj etničkoj zajednici.

Prava koja navodi Ustav u podnaslovu *Zaštita identiteta*, a koja su preciznije definisana kroz odredbe posebnih zakona su prava:

1. na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti;
2. na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika;
3. na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi;
4. na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
5. da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi vode postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
6. da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države;

7. da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama;
8. da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
9. na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije;
10. na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave;
11. na informisanje na svom jeziku;
12. da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno- istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjeđenja;
13. na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava.

Pored navedene odredbe, čl. 80. Ustava u okviru podnaslova *Zabrana asimilacije* propisuje se zabrana nasilne asimilacije pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i to jednako kao *negativna obaveza* (uzdržavanje od svakog čina kojim se vrši nasilna asimilacija) i kao *pozitivna obaveza* države koja je dužna da zaštiti pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od svih oblika nasilne asimilacije. Terminološka odrednica „od svih oblika“ upućuje na konstataciju da nasilna asimilacija može biti sprovedena na različite načine, uključujući i one prikrivene vidove koji, u konačnom, imaju isti cilj kao i drugi, više vidljivi akti kojima se vrši asimilacija. Pojam kulturološke ili društvene asimilacije određuje se kao proces koji je usmjeren na utapanje manjina i drugih marginalizovanih grupa u preovlađujući kulturni, odnosno društveni model.

Imajući u vidu ovakvu eksplikaciju standarda prava manjina u Ustavu, logično je bilo očekivati da se njihova dalja unutrašnja implementacija uredi posebnim, sistemskim zakonom, sa ciljem da korpus manjinskih prava učini bližim i djelotvornijim pripadnicima manjina u Crnoj Gori. Takav propis donijet je u godini vraćanja državne nezavisnosti i bio je upravo u funkciji daljeg razvoja ljudskih i manjinskih prava. Ovo se posebno naglašava zbog toga što bi uživanje drugih ljudskih prava

bilo restriktivno bez posebnih manjinskih i obrnuto – manjinska prava bez ostvarivanja ostalih ljudskih prava i sloboda ne bi na cjelovit i konzistentan način obezbijedila primjenu načela univerzalnosti, nedjeljivosti, međuzavisnosti i uzajamnosti u unutrašnjem pravu. To su, u konačnom, vrhovni principi na kojima leži sistem ljudskih prava i sloboda u svim svojim dimenzijama.

Opseg pravne materije, kroz koju se vrši unutrašnja implementacija manjinskih prava praktično nema svoj limit, naročito ako se ima u vidu da sistem ljudskih prava ne poznaje institut pravnih praznina i da se nacionalni pravni okvir dopunjuje međunarodnim pravnim standardima kroz jurisprudenciju nacionalnih sudova i drugih institucija u zaštiti ljudskih prava. Zbog toga je izuzetno važno shvatiti značaj spoznaje međunarodnih pravnih standarda koji u slučaju obavezujućih pravnih normi predstavlja izvor prava u materijalnom smislu. U onim slučajevima kada se međunarodni standard podvodi pod režim tzv. mekog prava, odnosno pravno neobavezujućih dokumenata, državi stoje na raspolaganju modeli implementacije kojima ona može dokazati svoju političku volju i sposobnost da zaštiti manjinska prava.

Ustavne garancije su vrlo široko postavljene na nivou principa za koje se obezbjeđuje adekvatna pravna, politička i društvena podloga. Iz prirode garancija jasno proizilazi da na državi stoji obaveza po svim navedenim pretpostavkama za uživanje manjinskih prava, što je uostalom i dio međunarodnih obaveza države u oblasti zaštite ljudskih prava.

Unutrašnja implementacija manjinskih prava nije isključivo pravno pitanje iako je zakonodavni okvir jedna od ključnih garancija da se određena manjinska prava mogu efikasnije zaštititi na nacionalnom nivou, pogotovo kada to omogućuje djelotvorna sudska i ustavno pravna zaštita. Pravna tradicija i praksa u Crnoj Gori u dužem vremenskom periodu nije ukazivala na značajne izvore kad su u pitanju prava manjina. Međutim, važeći Ustav je promijenio dosadašnju orijentaciju dajući novu i mnogo značajniju ulogu Ustavnom sudu, kako po pitanju procesne odgovornosti, tako i po pitanju materijalno-pravne sadržine zahtjeva za zaštitom ustavom i međunarodnim sporazumima garantovanih prava pripadnika manjina i analogno tome obaveza države. Odredbe Zakona o Ustavnom sudu<sup>16</sup> upućuju

---

<sup>16</sup> *Zakon o Ustavnom sudu* - "Službeni list Crne Gore", br. 11/15, 55/19

na potrebu potvrde takve orijentacije i obezbjeđivanje procesnih i materijalnopravnih pretpostavki za punu implementaciju standarda manjinskih prava u Crnoj Gori. Osnovna prepreka može biti nedostatak preciznih i konkretnih normi kojima se upućuje na eksplicitne obaveze države, mada u svom radu Ustavni sud mora biti rukovođen ne samo prostom formom Ustava i zakona, već i drugim opštim pravnim načelima i normama međunarodnog prava.

Sistemske Zakon o manjinskim pravima i slobodama<sup>17</sup> dalje razrađuje ustavna načela i u čl. 2 ustanovljava kriterijume za definisanje manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Oni se definišu kao „svaka grupa državljana Crne Gore, brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski je vezana za Crnu Goru i motivisana željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta“. Ravnopravnost manjina u odnosu na druge državljane proklamovana je članom 4 ovog Zakona i obezbjeđuje se kroz zaštitu od diskriminacije u svim sferama društvenog života manjina. U stavu 2 ovog člana ustanovljena je protivzakonitost i kažnjivost svake povrede prava manjina, čime se ravnopravnost dodatno osigurava prijetnjom sankcijom za svako protivpravno djelovanje koje je u funkciji narušavanja ovog principa.

Na osnovu člana 7 stav 1 istog Zakona, Vlada Crne Gore donosi Strategiju manjinske politike, radi obezbjeđivanja uslova za nesmetano uživanje i njegovanje nacionalnih ili etničkih posebnosti manjina i njihovih pripadnika. Ovim instrumentom se definišu mjere za sprovođenje samog Zakona, kao i za unaprjeđivanje uslova života manjina. Strategija predstavlja skup posebnih mjera u petogodišnjem periodu, kao i definisanje nosilaca, rokova i finansijskih troškova radi poboljšanja položaja manjina i njihove bolje integracije u društvu. Međunarodnopravni standardi su implementirani kroz ovu strategiju, na način na koji se štiti identitet i omogućuje ravnopravnost manjina. Prva ovakva strategija usvojena je 2008. godine, na period od deset godina i predstavljala je planski akt Vlade. Nova strategija oročena je na period od pet godina i ima za cilj unaprjeđenje postojećeg stanja. Strategijom manjinske politike za period 2019-2023 definišu se mjere za sprovođenje

<sup>17</sup> Zakon o manjinskim pravima i slobodama - "Službeni list RCG", br. 31/06 i 38/07 i "Službeni list CG", br. 2/11 i 31/17

ovog zakona i unaprjeđivanje uslova života manjina, a to su: afirmisanje načela građanskog obrazovanja i vaspitanja; kreiranje programskih radio i TV sadržaja o manjinama; upotreba jezika i pisma manjina pri obilježavanju imena organa, jedinica lokalne samouprave, naseljenih mjesta, trgova i ulica, ustanova i slično; periodična istraživanja o zastupljenosti manjina u organima državne uprave, lokalne samouprave i javnih službi; organizovanje edukacija; proizvodnja i emitovanje zakonom utvrđenih programskih sadržaja; poštovanje definisanih zakonskih mjera afirmativne akcije prilikom zapošljavanja. Jedan od glavnih izazova jeste jačanje vladavine prava, sa posebnim akcentom na unaprjeđenje usklađenosti i primjenu zakona i drugih akata, preduzimanju konkretnih mjera radi zaštite manjina i borbi protiv diskriminacije. Veliki doprinos u ostvarivanju ovih mjera ima i obrazovanje kao faktor edukacije društva i promocije evropskih vrijednosti.

Katalog manjinskih prava i sloboda koji donosi Zakon ustanovljen je na ustavnim principima koja manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama i njihovim pripadnicima omogućavaju pravo izražavanja, čuvanja, razvijanja, prenošenja i javnog ispoljavanja nacionalnog, etničkog, kulturnog, vjerskog i jezičkog identiteta, kao dijela njihove tradicije. Uloga države u ovom kontekstu je da razvija i unapređuje izučavanje istorije, tradicije, jezika i kulture manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, a sljedstveno zakonu i prihvaćenim međunarodnim obavezama nadležni organi imaju obavezu da obezbijede zaštitu kulturne baštine manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika.

Na osnovu člana 8a stav 1 ovog zakona, Vlada je osnovala *Javnu ustanovu Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina*, radi promocije i zaštite manjinskih prava, podsticanja očuvanja, razvoja i izražavanja kulture manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori i podsticanja duha tolerancije i međukulturalnog dijaloga i uzajamnog poštovanja i razumijevanja. Nadzor nad radom ove ustanove vrši organ državne uprave nadležan za ljudska i manjinska prava.

U skladu sa ovim zakonom, manjine mogu da osnivaju ustanove, društva, udruženja i nevladine organizacije u svim oblastima društvenog života radi očuvanja i razvoja svog nacionalnog ili etničkog identiteta. Država daje svoj doprinos u finansiranju ovih organizacija u skladu sa mogućnostima.

Set identitetskih pitanja uključuje pravo upisa sopstvenog imena i prezimena na svom jeziku i pismu u službenim ispravama, odnosno upotrebu svog jezika i pisma kao pravo od posebnog značaja za manjine. Korišćenje maternjeg jezika omogućava pripadnicima manjina da aktivno učestvuju u društvenom životu. Tako je u članu 11 stav 2 ovog zakona propisano da u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjina čine većinu ili najmanje 5% stanovništva, prema rezultatima dva posljednja uzastopna popisa, u službenoj upotrebi je i jezik te manjine. To podrazumijeva korišćenje jezika u upravnim i sudskim postupcima, kod izdavanja javnih isprava, na glasačkim listićima i slično, ispisivanje naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mjesta, trgova, ulica, ustanova i drugih na jeziku i pismu manjina.

Na polju informisanosti, shodno odredbi člana 12 ovog Zakona, manjinama se obezbjeđuje sloboda informisanja na nivou standarda sadržanih u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama. Osim toga, članom 13 ovog zakona, manjinama se omogućava pravo na školovanje na svom jeziku i na zastupljenost tog jezika u opštem i stručnom obrazovanju, na svim nivoima vaspitanja i obrazovanja u zavisnosti od broja učenika i finansijskih mogućnosti Crne Gore. Kada se nastava izvodi na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica obavezno se uči službeni jezik i pismo, dok učenici i studenti koji ne pripadaju manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama mogu da uče jezik manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica sa kojom zajedno žive. Zakon precizira da se odjeljenje sa nastavom na jeziku i pismu manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica može osnivati i za manji broj učenika od broja utvrđenog za rad te ustanove, ali taj broj ne može biti manji od 50% broja učenika koji je inače predviđenih zakonom.

Programi za potrebe obrazovanja manjina prema ovom zakonu sadrže teme iz oblasti istorije, umjetnosti, književnosti, tradicije i kulture manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Prije nego što dođe do usvajanja programa koji izražavaju posebnost manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, Savjet manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, u svojstvu tijela koje je u funkciji dodatnog snaženja i unapređenja prava manjina u Crnoj Gori, daje mišljenje nadležnom organu za usvajanje predmetnih programa.

Na teritorijama gdje je i jezik manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u službenoj upotrebi, obrazovni program u ustanovama na službenom jeziku može da sadrži i mogućnost učenja jezika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Imajući u vidu značaj visokog obrazovanja, Zakon posebno naglašava mogućnost obezbjeđenja katedri, fakulteta ili instituta radi obrazovanja vaspitača, učitelja i nastavnika na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. U tom smislu, radi djelotvornog učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, data je mogućnost pospješivanja međunarodne obrazovne, naučne i tehničke saradnje, u cilju omogućavanja da pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica studiraju u inostranstvu na maternjem jeziku i da se tako stečene diplome priznaju, u skladu sa zakonom kojim je uređena oblast priznanja ovih isprava. Radi punog uživanja prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, ustanove visokog obrazovanja u Crnoj Gori, na prijedlog Savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, mogu svake školske godine upisati određeni broj studenata, pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, u skladu sa svojim unutrašnjim propisima.

Pripadnici manjina imaju pravo da osnivaju vaspitno-obrazovne ustanove, u kojem slučaju je njihovo finansiranje obaveza osnivača.

Vaspitni i obrazovni rad u školskoj ustanovi ili posebnom odjeljenju redovne škole sa nastavom na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica obavljaju nastavnici iz reda tog manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica koji imaju aktivno znanje jezika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, odnosno nastavnici koji nijesu iz reda odnosnih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, a imaju aktivno znanje jezika i pisma tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Direktor školske ustanove koju osniva Crna Gora ili opština sa nastavom na jeziku i pismu manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica koji ispunjava zakonom propisane uslove bira se u skladu sa zakonom. Nadležni organ državne uprave dužan je da prije izbora direktora pribavi mišljenje Savjeta tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Članom 20 ovog Zakona, propisano je pravo na upotrebu nacionalnih simbola. Ovo pitanje je uređeno posebnim zakonom. Članom 21 ovog zakona manjinama se obezbjeđuje pravo na obilježavanje značajnih datuma, događaja i ličnosti iz svoje tradicije i istorije, kao dio prava zajemčenih Ustavom Crne Gore.

Član 22, kao i čl. 31 i 32 ovog zakona propisuju mogućnost udruživanja manjina, u skladu sa zakonom i međunarodnim priznatim principima, kao i uspostavljanja kontakata i saradnje sa građanima i udruženjima izvan Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno-istorijsko nasljeđe ili vjerska uvjerenja. Zakon dodatno obezbjeđuje mogućnost ispoljavanja interesa manjina, kao i djelotvorno učešće u vršenju i javnoj kontroli vlasti. Saradnja sa vladinim i nevladinim organizacijama u zemlji i inostranstvu omogućava unaprijeđenje statusa manjina u zemlji, što im je omogućeno odredbom člana 22 stav 2 ovog zakona. Zasnivanje i održavanje odnosa preko granice sa matičnim državama dozvoljeno je samo ako ono nije suprotno državnim interesima. Materijalna i finansijska pomoć svakako predstavljaju bitan segment funkcionisanja organizacija manjina, zbog čega je važno da se ona omogući manjinskim narodima i zajednicama. Pomoć može biti od domaćih ili stranih organizacija, fondacija i privatnih lica, a takva pomoć može biti podržana i od strane države kroz odgovarajuće poreske i druge olakšice, kao i kroz oslobađanje od carine, u skladu sa zakonom. Ovim Zakonom uređuje se i pitanje pomoći manjinskim narodima i zajednicama.

Princip afirmativne akcije, čija se primjena jemči uz pravo na autentičnu zastupljenost manjina u Skupštini Crne Gore i skupštinama lokalne samouprave, propisan je Ustavom Crne Gore, kao i članom 22a Zakona o manjinskim pravima i slobodama. Srazmjerna zastupljenost manjina u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne uprave, kao i pravo učešća u procesu donošenja i predlaganja odluka državnih organa koje su od interesa za ostvarivanje prava manjina obezbjeđuje se u skladu sa Zakonom. O srazmjernoj zastupljenosti manjina u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne uprave, na koju manjine imaju pravo u skladu sa članom 25 ovog Zakona, staraju se organi državne uprave nadležni za kadrovska pitanja u saradnji sa savjetima manjina. Konsultacije, ispitivanja javnog mnjenja i dijalog, samo su neki od mehanizama učešća manjina u procesu donošenja i predlaganja odluka državnih organa koje su od interesa za ostvarivanje prava



manjina u skladu sa ovim zakonom. Primjena jezika manjina kod objavljivanja statuta, odluka ili drugih opštih akata koje donose organi uprave propisana je članom 27 ovog zakona.

U jedinicama lokalne samouprave u kojima većinu ili najmanje 5% stanovništva čine manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice, lokalna samouprava je dužna da, u okviru plana i programa za djelotvorno učešće lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova ili donošenjem posebnog plana i programa, preko savjeta odnosnih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, obezbijedi uslove za učešće manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u donošenju programa razvoja opštine, prostornih i urbanističkih planova, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana i uredi način i postupak učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u vršenju javnih poslova i da odredi organ koji sprovodi javnu raspravu po tim i drugim aktima. Ova odredba ide ka tome da naglasi značaj učešća manjina u ostvarivanju prava na lokalnu samoupravu, kao elementa vlasti koji ostvaruje najbliži kontakt sa građanima i time sa njihovim suštinskim i suptilnim životnim potrebama koje najčešće zadovoljavaju pravo na ovom nivou organizacije vlasti.

Kada je u pitanju centralni nivo, ako poslanici izabrani shodno principu afirmativne akcije, a u skladu sa izbornim zakonodavstvom, smatraju da predloženi akt ili propis bitno zadire u interese tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, o tome će sa podnosiocem predloga usaglašavati stavove. Usaglašavanje se odnosi na:

- pitanja koja se odnose na promjene etničke strukture stanovništva suprotno zakonu;
- pitanja koja se odnose na sadržaje obrazovnih programa bez mišljenja Savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- pitanja koja se tiču očuvanja jezičkog i nacionalnog identiteta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Član 30 ovog zakona upućuje na druge propise, pa se tako jedan dio prava iz ovog Zakona zaista ostvaruje u skladu sa posebnim propisima.

Jedan od stubova strukture manjinskih prava u ovom zakonu jesu savjeti manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice.

Manjine mogu, radi očuvanja svog nacionalnog identiteta i unaprjeđenja svojih prava i sloboda, osnovati savjet tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Savjet se bira na period od četiri godine i može imati najmanje 17 članova. Pravo na osnivanje savjeta manjina propisano je u članu 33 stav 1 ovog zakona. Stav 5 ovog člana propisuje članove savjeta po funkciji, a to su: poslanici i članovi Vlade iz manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, predsjednici opština, gradskih opština, skupština opština, skupština gradskih opština, stranaka zastupljenih u Skupštini, skupštini opštine kao i skupštini gradske opštine iz reda pripadnika odnosno manjine. Članstvo u savjetu iz reda onih koji su to po funkciji potvrđuje se izjavom o prihvatanju tog članstva. Ostali članovi savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice biraju se tajnim glasanjem, na elektorskoj skupštini tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice.

Pravo učešća na elektorskoj skupštini ima svaki punoljetni građanin-pripadnik odnosnog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Na elektorskoj skupštini ne mogu učestvovati lica koja su članovi savjeta, po funkciji. Nadležno ministarstvo donosi pravila i uputstva za izbore članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Ova Pravila sadrže: broj članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, sazivanje i način rada elektorske skupštine, kao i način izbora članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice na elektorskoj skupštini.

U skladu sa odredbom člana 33 stav 13 ovog zakona, savjet donosi budžet, statut, godišnji plan rada kao i poslovnik o svom radu. Sredstva za finansiranje savjeta manjina obezbjeđuje se iz Budžeta Crne Gore, u iznosu od najmanje 0,05% tekućeg budžeta. Nadzor nad zakonitošću rada savjeta vrši Ministarstvo i radno tijelo Skupštine. Obaveza podnošenja izvještaja o radu sa izvještajem o finansijskom poslovanju i izvještajem nezavisnog revizora propisana je članom 33a ovog zakona, a savjet je dužan da taj izvještaj dostavi nadležnom radnom tijelu Skupštine, najkasnije do 31. marta tekuće, za prethodnu godinu. Ministarstvo koje je u skladu sa propisima o organizaciji rada

državne uprave određeno da vrši poslove u ovoj oblasti, nadležno je za davanje mišljenja na izvještaj savjeta, a ovaj izvještaj je savjet dužan dostaviti Ministarstvu do 31. januara tekuće, za prethodnu godinu. Mišljenje Ministarstva dostavlja se nadležnom radnom tijelu Skupštine uz izvještaj savjeta. Izvještaj o radu savjeta sadrži podatke o savjetu kao i aktivnostima koje je sproveo radi očuvanja i unaprjeđenja sloboda i prava manjina, dok se izvještaj o finansijskom poslovanju savjeta sačinjava u skladu sa propisima kojima se uređuju pitanja budžeta i fiskalne odgovornosti.

Nadležno Ministarstvo je dužno da vodi evidenciju savjeta. Savjet ima status pravnog lica, a to svojstvo stiče se upisom u evidenciju savjeta. Osnov za podzakonski akt kojim se propisuje obrazac i način vođenja evidencije savjeta nalazi se u članu 34 stav 3 ovog zakona.

Član 35 ovog zakona propisuje poslove koje obavlja savjet. Odredbe člana 35a ovog zakona odnose se na mandat člana savjeta manjina. Ovim članom propisani su uslovi pod kojima može prestati mandat člana savjeta prije isteka vremena na koje je izabran savjet i pod kojim uslovima može biti razriješen. Razlozi za prestanak mandata prije isteka vremena na koje je izabran savjet su: prestanak funkcije na osnovu koje je postao član savjeta, razrješenjem i na lični zahtjev. Razlozi za razrješenje su takođe taksativno navedeni, a to su: nesavjesno obavljanje poslova, trajno izgubljena sposobnost za vršenje poslova i osuda na bezuslovnu kaznu zatvora ili za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje poslova člana savjeta manjina.

Član 36 ovog zakona predstavlja osnov za osnivanje Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, a koji osniva Skupština radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje identiteta manjina. Zakon propisuje da se aktom o osnivanju Fonda bliže uređuju nadležnosti i način odlučivanja organa Fonda. U izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2017. godine, dodati su novi članovi 36a do 36s, koji bliže uređuju pitanja koja se tiču organizacije Fonda, prava i obaveza, finansiranja, kao i ovlašćenja koja su vezana za djelatnost Fonda.

Zaštita prava manjina je obaveza organa države, odnosno lokalne uprave i sudova, a takva obaveza predviđena je članom 37 ovog zakona. Ministarstvo predlaže Vladi politiku razvoja i zaštite prava

manjina, dok je Vlada dužna da jednom godišnje podnosi izvještaj Skupštini o razvoju i zaštiti prava manjina. Ova obaveza predviđena je članom 38 ovog zakona, čime se normira prilično kvalitetan mehanizam zaštite prava manjina i kontrola među različitim granama vlasti. Član 39 predviđa zabranu preduzimanja mjera i aktivnosti, kao i neposredne ili posredne diskriminacije po bilo kom osnovu, čiji bi cilj ili ishod moglo biti narušavanje ili ograničenje zakonskih prava i sloboda manjina.

Pitanje ustanovljavanja, upotrebe i isticanja nacionalnih simbola je u jednom trenutku otvoreno u cilju razjašnjenja pozicije države u odnosu na odredbe Zakona o javnom redu i miru kojima se propisuje zabrana isticanja ili upotrebe na javnom mjestu, bez odobrenja ili javnog poziva, zastave, grba ili drugog simbola druge države. Jedan broj manjinskih grupa u Crnoj Gori su dio naroda koji ima svoju nacionalnu državu i u tom smislu zastave tih država su isticane i korišćene različitim povodima i u različitim situacijama kao simbol te zajednice u Crnoj Gori. Nakon što se pojavio problem kažnjavanja lica koja su isticala te simbole u Crnoj Gori, te nejednakost u primjeni zakona kojim je ovakvo ponašanje sankcionisano, a na koju su ukazivali predstavnici manjina, bilo je očito da ovo pitanje mora biti riješeno u najskorijem vremenu.

Tako je došlo do usvajanja *Zakona o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola*<sup>18</sup>, kojim je manjinama priznato pravo na upotrebu nacionalnih simbola. Prema ovom Zakonu, nacionalnim simbolima smatraju se simboli koje pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica upotrebljavaju za svoje predstavljanje i izražavanje svog nacionalnog identiteta.

Nacionalni simboli su grb, zastava i himna. Etalon grba i zastave, kao i notni zapis himne utvrđuje svojom odlukom savjet manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, na način utvrđen statutom savjeta. Saglasnost na ovakvu odluku daje Vlada Crne Gore, a izvornik grba, izvornik zastave i notni zapis himne čuvaju se kod predsjednika Skupštine Crne Gore. Grb, zastava i himna upotrebljavaju se u obliku i sadržini koji su utvrđeni u skladu sa ovim zakonom. Zakon propisuje da nacionalni simboli ne mogu svojim sadržajima vrijeđati osjećanja drugih.

<sup>18</sup> *Zakon o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola* – "Službeni list CG", broj 003/20 od 23.01.2020.

Imajući u vidu da je pravo ustanovljavanja nacionalnih simbola izvorno dato savjetima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, Zakon uređuje uslove upotrebe i isticanja nacionalnih simbola, odnosno izvođenja himne u situacijama koje su zakonom prepoznate i povezane sa djelovanjem savjeta, ali i drugih subjekata kao što su udruženja i političke partije. Tako je zakonom uređeno da se ovi simboli mogu, pod uslovima propisanim zakonom, isticati na prostorijama u kojima se nalazi sjedište ovih institucija.

Zakon, međutim, zabranjuje upotrebu nacionalnih simbola: 1) na zgradama i u prostorijama Skupštine Crne Gore osim prostorija poslaničkih klubova, Predsjednika Crne Gore, Vlade Crne Gore, ministarstava i drugih organa uprave, Ustavnog suda Crne Gore, sudova, Državnog tužilaštva, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Vojske Crne Gore, Univerziteta Crne Gore, Centralne banke Crne Gore i Državne revizorske institucije; i 2) prilikom međunarodnih susreta, političkih, naučnih, kulturno-umjetničkih, sportskih i drugih skupova u organizaciji organa, kao i drugim skupovima na kojima se predstavlja Crna Gora.

U jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice čine većinsko stanovništvo, prema rezultatima posljednjeg popisa, na zgradama organa lokalne samouprave i javnih ustanova čiji je osnivač opština, odnosno država, stalno se vije i zastava tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. U službenim prostorijama organa lokalne samouprave i javnih ustanova u ovim jedinicama, kao i u prostorijama namijenjenim za vjenčanja u njima ističe se i zastava tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Ovo pravo se ne može koristiti ako prema rezultatima dva posljednja uzastopna popisa pripadnici manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice ne čine većinsko stanovništvo.

U jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice čine više od 5% stanovništva, prema rezultatima posljednjeg popisa, na dan nacionalnog praznika tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, na zgradama organa lokalne samouprave, ističe se zastava tog manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice.

Nacionalne praznike svojom odlukom utvrđuje savjet, na način utvrđen statutom savjeta, a saglasnost na ovu odluku daje Vlada Crne Gore.

Zakon ne dozvoljava da se na grbu i zastavi bilo šta ispravlja, dodaje ili mijenja. Izuzetno, uz prethodno odobrenje savjeta, grb i zastava mogu se upotrijebiti kao sastavni dio amblema, odnosno znakova udruženja. Takođe, grb i zastava ne smiju se upotrebljavati kao znak političke stranke, privrednog društva, ustanove i drugog pravnog lica ili organizacije. Grb i zastava ne mogu se upotrebljavati kao robni ili uslužni žig, uzorak ili model, niti kao bilo koji drugi znak za obilježavanje roba ili usluga, niti se smiju upotrebljavati ako su oštećeni ili ako su zbog spoljašnjeg izgleda nepodobni za upotrebu. Oštećeni ili za upotrebu nepodobni grb i zastava povlače se iz upotrebe.

Zastava se podiže, spušta, ističe i skida, odnosno prenosi uz uobičajene počasti (ustajanje, pozdravljanje i dr.). Zastava ne smije biti postavljena tako da dodiruje tlo, niti kao prostirka, zavjesa i slično. Kad se nacionalni simboli upotrebljavaju, odnosno ističu uz državne simbole, državni simbol zauzima počasno mjesto.

Konačno, zakonodavac je predvidio niz kaznenih odredbi prekršajnopravne prirode koji su u funkciji očuvanja načela i odgovarajuće primjene Zakona koji reguliše pitanje upotrebe nacionalnih simbola.

Iz izloženog pregleda normi kojima se uređuje ova oblast očito je da se otvara čitav niz pitanja u vezi sa njegovom primjenom. Tako će administrativna i sudska praksa morati da odgovori na pitanja koja se tiču „povrede osjećanja drugih“, „(ne)podobnosti državnih simbola za dalje korišćenje“, kao i drugih pitanja u vezi sa situacijama u kojima se oni mogu koristiti. Već ranije se javljala dilema oko „počasnog mjesta državnih simbola u odnosu na nacionalne simbole manjine“, te je još jedan dokaz da je teško očekivati da zakon odgovori na sva životna pitanja i kontekst stvarnosti u kojem se zakon izvršava. Svakako da je sam zakon otklonio brojne dileme koje se odnose na izgled i upotrebu simbola manjina, što je svakako veliki napredak u odnosu na stanje koje je bilo prije donošenja ovog Zakona.

## 7.2. ZAKONODAVSTVO I USTROJSTVO DRŽAVNIH ORGANA U CRNOJ GORI

Vlast u Crnoj Gori je Ustavom podijeljena na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sudovi. Odnos između različitih grana vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli.

Organizacioni propisi kojima se vrši ustrojstvo svake od navedenih grana vlasti počivaju na odredbama Ustava Crne Gore i odgovarajućim zakonskim, odnosno podzakonskim aktima kojima je propisana organizacija i funkcionisanje svake od njih.

Kao poseban i *sui generis* organ čija je nadležnost jednim dijelom vezana i za kontrolu ovako ustanovljenog sistema vlasti djeluje Ustavni sud Crne Gore. Njegova organizacija i funkcija propisana je Ustavom i Zakonom o ustavnom sudu.

Organizacija sudske vlasti ustanovljena je temeljnim odredbama Ustava i Zakonom o sudovima. Dok se za ustavne odredbe može reći da definišu položaj sudske vlasti u državi, pa samim tim i njen odnos prema drugim granama vlasti, Zakon o sudovima bliže uređuje osnivanje, organizaciju i nadležnost sudova, poslove sudske uprave i neka pitanja službeničkih odnosa (kao subsidijarni propis upućuje se na Zakon o državnim službenicima i namještenicima), kao i pitanje finansiranja sudske vlasti. Dakle, ovaj zakon uređuje tzv. funkcionalnu dimenziju sudske vlasti, koja je jednim svojim dijelom usmjerena ka zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda, uključujući i manjinska prava. Ova činjenica je posebno značajna kako sa aspekta procesnopravnih garancija, tako i sa aspekta materijalno-pravne dimenzije prava koja se štite.

*Zakon o sudovima*<sup>19</sup> ne sadrži bitne elemente koji se tiču manjinskih prava, a kao posebno značajno pitanje nameće se koncept teritorijalnog ustrojstva sudova i s tim u vezi službene upotrebe jezika u svakom od sudova po njihovoj mjesnoj - teritorijalnoj nadležnosti. Ovo pitanje ostalo je u domenu procesnih zakona kojima je ono uređeno. Prema tome, Zakon o sudovima dalje ne razrađuje ustavni princip odgovarajuće zastupljenosti manjina u organima sudske

<sup>19</sup> *Zakon o sudovima* - "Službeni list CG", br.11/15 i 76/20

vlasti pretpostavljajući ga kvalitetu nosilaca sudskih funkcija, kao i diskrecionoj odluci organa pred kojim se vrši izbor nosilaca sudskih funkcija (Sudski savjet).

*Zakonom o sudskom savjetu i sudijama*<sup>20</sup> uređuje se način izbora i prestanka mandata članova Sudskog savjeta, organizacija i način rada Sudskog savjeta, postupak izbora sudija i sudija - porotnika, način utvrđivanja prestanka sudijske funkcije, disciplinska odgovornost i razrješenje sudija i sudija - porotnika i druga pitanja od značaja za rad Sudskog savjeta. Sudski savjet obezbjeđuje nezavisnost, samostalnost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudija, u skladu sa Ustavom i zakonom. Radi efikasnijeg obavljanja poslova iz svoje nadležnosti, Sudski savjet može obrazovati posebne komisije i stručne timove sastavljene od članova Sudskog savjeta i drugih lica koja raspoložu potrebnim stručnim znanjem. Sa stanovišta implementacije ustavnih principa, u nedostatku imperativnih zakonskih normi, vrlo je značajna odredba člana 22 Zakona koja se odnosi na obavezu donošenja Akcionog plana. Ovaj instrument sadrži ciljeve, mjere i nosioce određenih aktivnosti, radi jačanja efikasnosti i efektivnosti rada Sudskog savjeta i samih sudova. Takav Akcioni plan mora biti u skladu sa relevantnim strategijama u oblasti pravosuđa i finansijskim mogućnostima. Odredba se čini ključnom u implementaciji principa srazmjerne zastupljenosti manjina u sudskim organima iz prostog razloga što može strateški usmjeriti aktivnost najvišeg organa sudske vlasti ka podsticaju većeg učešća pripadnika manjina u edukaciji pravosudnih kadrova i učešću na konkursima za izbor sudija.

*Zakon o Državnom tužilaštvu*<sup>21</sup> propisuje organizaciju i način rada tužilačke organizacije, pri čemu je kao poseban i najviši organ ove grane pravosuđa ustanovljen tužilački savjet. U pogledu ostvarivanja manjinskih prava sve napomene koje su date za Sudski savjet, važe i za ovo tijelo.

*Zakon o notarima*<sup>22</sup> predstavlja apsolutnu novinu u organizaciji javnih službi u Crnoj Gori. Ovim zakonom se uređuju poslovi notara, organizacija notarske službe, uslovi za obavljanje i razlozi za prestanak

20 *Zakonom o sudskom savjetu i sudijama* - „Službeni list CG“, br. 11/15, 28/15 i 42/18

21 *Zakon o Državnom tužilaštvu* - „Službeni list CG“ br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20

22 *Zakon o notarima* - „Službeni list RCG“, broj 68/05 i „Službeni list CG“, br. 49/08, 55/16 i 84/18



notarske djelatnosti, kao i nadzor nad radom notara. Notarski akti su akti o pravnim poslovima, izjavama volje i činjenicama koje sastavlja notar (notarski zapis), zapisnici o pravnim radnjama i činjenicama kojima prisustvuje notar (notarski zapisnik), potvrde o činjenicama koje potvrđuje notar (notarska potvrda) i ovjere prepisa, potpisa i drugih podataka (notarska ovjera). Notarski akt predstavlja javnu ispravu, ako su prilikom njegovog sastavljanja ispoštovani bitni elementi forme propisa ovim zakonom.

Članom 44 ovog zakona propisano je da notar sastavlja notarski akt na jeziku koji je u službenoj upotrebi, a u opštinama na čijem području većinu ili značajni dio stanovništva čine pripadnici nacionalnih manjina, na zahtjev stranke notarski akt sastavlja se na oba jezika. Sastavljanju notarskog akta mora da prisustvuje sudski tumač, ako neko od učesnika ne razumije jezik na kome se sastavlja akt ili ako to stranka zahtijeva. Na kraju akta, notar mora naznačiti da je učesniku preveden tekst akta.

Sa stanovišta ispunjenja obaveza notara i u ovom zakonu se javlja pitanje službene upotrebe jezika u opštinama na čijem području većinu ili značajni dio stanovništva, odnosno koje su to teritorijalne jedinice u kojima je službena upotreba jezika manjine propisana kao procesnoppravna pretpostavka i materijalnoppravna obaveza notara.

*Zakon o advokaturi*<sup>23</sup> ne sadrži posebne odredbe koje se tiču pokretanja i obavljanja djelatnosti, a bile bi od značaja za ostvarivanje prava manjina (jeziku kod upisa u imenik, sadržina pečata i slično). Ova napomena je data obzirom da se i advokatska djelatnost smatra dijelom pravosuđa u širem smislu (međunarodni standard).

*Zakon o javnim izvršiteljima*<sup>24</sup> sadrži klauzulu o zabrani diskriminacije kojom je propisano da javni izvršitelj ne smije u obavljanju poslova vršiti diskriminaciju po osnovu, pored ostalog, rase, boje kože, nacionalne pripadnosti, društvenog i etničkog porijekla, veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezika, te vjere ili uvjerenja. U ostalom dijelu ovog propisa nema posebnih odredbi koje bi upućivale na posebna prava manjina.

---

<sup>23</sup> *Zakon o advokaturi* - "Službeni list RCG", broj 79/06 i „Službeni list CG“, broj 22/17

<sup>24</sup> *Zakon o javnim izvršiteljima* - "Službeni list Crne Gore", br. 61/11, 22/17, 17/19

*Zakon o državnoj upravi*<sup>25</sup> je sistemski propis kojim se uređuje ustrojstvo organa izvršne vlasti u Crnoj Gori. Pored ovog zakona ustrojstvo organa državne uprave može se urediti i drugim propisima. Sa aspekta manjinskih prava, ovaj zakon ne daje posebne odrednice u vezi sa ostvarivanjem prava manjina.

*Zakona o državnim službenicima i namještenicima*<sup>26</sup> sadrži klauzulu zabrane diskriminacije koju službenik mora da poštuje u svom radu. Takođe, Zakon propisuje dostupnost radnih mjesta državnih službenika, odnosno namještenika svima, pod jednakim uslovima. Dodatno, Zakon zabranjuje dovođenje u povlašćeni, odnosno neravnopravan položaj državnog službenika, odnosno namještenika u ostvarivanju njegovih prava i obaveza ili mu uskraćivati, odnosno ograničavati prava, a naročito zbog *inter alia* nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti. Za razliku od rješenja iz ranijeg zakona, ovaj Zakon se nije odredio po pitanju prava pripadnika manjina i implementacije načela srazmjernosti prilikom učešća prava manjina u poslovima javne uprave, što je korak unazad obzirom da se sada ova obaveza izvodi neposredno iz ustavnog načela.

*Zakon o lokalnoj samoupravi*<sup>27</sup> propisuje princip učešća građana u odlučivanju o svojim potrebama i interesima neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika u organima lokalne samouprave. Stranac može ostvarivati pojedina prava u lokalnoj samoupravi pod uslovima i na način propisan zakonom. U čl.11 određeno je da opština obezbjeđuje uslove za zaštitu i unapređenje manjinskih prava i rodne ravnopravnosti, u skladu sa Ustavom, zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Simboli opštine imaju sadržaje koji odgovaraju njenim istorijskim, kulturnim, prirodnim i drugim obilježjima i ne mogu biti u istovjetnom ili modifikovanom obliku sa državnim simbolima, simbolima pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, niti sa državnim simbolima drugih država.

Lokalni službenik, odnosno namještenik ne smije u obavljanju poslova vršiti diskriminaciju građana po osnovu, pored ostalog, rase, boje kože,

<sup>25</sup> *Zakon o državnoj upravi* - "Službeni list CG", broj 78/18

<sup>26</sup> *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* - "Službeni list Crne Gore", br. 02/18, 34/19, 08/21

<sup>27</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi* - "Službeni list Crne Gore", br. 02/18, 34/19, 38/20

nacionalne pripadnosti, društvenog ili etničkog porijekla, veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezika, vjere ili uvjerenja. U okviru strukture organa lokalne uprave predvišena je jedinica koja se bavi kadrovskim poslovima i kojoj je u mandatu povjerena obaveza praćenja sprovođenja mjera u cilju postizanja srazmjerne zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u organima i službama (član 146 Zakona).

Učešće lokalnog stanovništva u odlučivanju u poslovima i odlučivanje lokalne samouprave obezbjeđuje se na različite načine: obavještavanjem, slobodnim pristupom informacijama, javnim izvještavanjem, javnim objavljivanjem programa, javnim raspravama i slično. Prema ovom Zakonu, program javne rasprave u opštinama gdje većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica sadrži i način obezbjeđivanja učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na njihovom jeziku.

Za punu implementaciju principa srazmjerne zastupljenosti od izuzetnog je značaja formiranje jedinstvene kadrovske evidencije koja se kao projekat razvija pod okriljem Uprave za kadrove Crne Gore. Međutim, sama činjenica izjašnjavanja državnih službenika i namještenika po pitanju nacionalne pripadnosti predstavlja ozbiljan problem sa kojim se suočava ova Uprava. Naime, ne postoji obaveza izjašnjavanja po pitanju nacionalne pripadnosti, te se samim tim postavlja pitanje na koji način doći do strukture uprave po pitanju nacionalne zastupljenosti. To je pitanje kojim se u najvećoj mjeri moraju pozabaviti sve društvene i državne strukture, uključujući i manjinske savjete kao reprezentе interesa manjinskih kolektiviteta. Jedino se na taj način može doći do stvarne slike etničke strukture zaposlenih u organima državne uprave. Kada se to tiče lokalne samouprave, logično se nameće zaključak korišćenja istog metoda. Dodatni stepen garancije za slobodno izjašnjavanje mora se utvrditi na osnovu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, čime bi se jasno utvrdili uslovi prikupljanja i obrade ovakvih podataka u tačno određene svrhe i za vrijeme koje je potrebno da bi se ta svrha ostvarila. Osim unutrašnjim zakonom propisanih standarda za zaštitu ličnih podataka, u izvršavanju samog zakona potrebno je implementirati međunarodno- pravne standarde kao dio materijalno-pravnog okvira koji se primjenjuje u Crnoj Gori, posebno u postupku zaštite prava privatnosti.

*Politička participacija manjina* u okviru parlamentarne vlasti u Crnoj Gori definisana je izbornim zakonodavstvom<sup>28</sup>. U ovom trenutku ključni problem predstavlja implementacija principa autentične zastupljenosti u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima manjine čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije. Obzirom da je ovo pitanje postalo ekskluzivno pravo političkih aktera u crnogorskom parlamentu, logično je očekivati da se odgovornost za postizanje kompromisa nalazi na političkim partijama koje participiraju u parlamentarnom životu Crne Gore. Međutim, kako ovo pitanje prevazilazi vremensku dimenziju jednog skupštinskog mandata, bilo bi izuzetno značajno da se u rješavanje ovog problema uključe manjinski savjeti i drugi akteri koji tvore političko-pravni okvir države. Ovo tim prije ako se ima u vidu da neka dosadašnja politička rješenja nijesu izdržala probu vremena, da se shodno političkim i drugim afinitetima konstituišu pojedinačni izuzeci, te da se Romska manjina u kontinuitetu izjašnjava kao diskriminisana zbog nedostatka zastupljenosti u parlamentu. Pri tome ne treba previdjeti činjenicu da, bez obzira na ustavni princip u Crnoj Gori, još uvijek postoje razmišljanja prema kojima afirmativna akcija nije adekvatno rješenje za parlamentarizam u Crnoj Gori. Naravno, u ovom trenutku su takve pozicije neodržive u odnosu na postojeći ustavni poredak.

*Zakon o izboru poslanika i odbornika* kod izbora člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenuje se i jedan predstavnik političke partije, odnosno podnosioc izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, koja je na prethodnim izborima dobile najveći broj glasova, a njegov zamjenik treba da bude pripadnik nekog drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice.

Zakon predviđa izuzetak kod broja kandidata na izbornoj listi za izbor poslanika koju podnose grupe birača ili političke stranke koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, kojih može biti najmanje 1/3 (dvije trećine za ostale grupe i stranke), a najviše onoliko kandidata koliko se bira.

Izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8 % birača od

<sup>28</sup> *Zakon o izboru poslanika i odbornika* - "Službeni list Republike Crne Gore", br. 04/98...18/00... "Službeni list Crne Gore", br. 46/11...109/20

broja birača u izbornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za Skupštinu. Izuzetno od ove odredbe, za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 150 birača, odnosno za izbor poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 1.000 birača, a koriste preferencijalni tretman iz člana 94 ovog zakona.

U opštinama u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vrijedio jednako ili manje od 150 glasova, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži onaj broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova koliko je na prethodnim izborima za odnosnu skupštinu opštine vrijedio jedan odbornički mandat.

Izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

Za razliku od opšteg pravila, ovaj Zakon predviđa izuzetak za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu. Naime, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 150 birača, odnosno za izbor poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 1.000 birača, koji koriste posebno pravo iz člana 94 stav 2 ovog zakona. U opštinama u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vrijedio jednako ili manje od 150 glasova, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži onaj broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova koliko je na prethodnim izborima za odnosnu skupštinu opštine vrijedio jedan odbornički mandat.

Izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

U raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izornoj jedinici. Izuzetno:

1. izborne liste za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da nijedna od njih ne ispuni prednji uslov, a pojedinačno dobiju najmanje 0,7% važećih glasova, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata kao jedna - zbirna izborna lista sa ukupno dobijenim brojem važećih glasova, s tim što će se za obračun mandata priznavati zbrajanje koje obezbjeđuje osvajanje do tri mandata;
2. u slučaju da nijedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispuni navedene uslove, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat;
3. izborne liste za izbor odbornika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da nijedna od njih ne ispuni uslov, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno, sa dobijenim brojem važećih glasova.

Navedeni preferencijalni tretman koriste izborne liste pripadnika određenog - istog manjinskog naroda, odnosno određene - iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva u izornoj jedinici, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva.

Pravo iz navedene tačke 3 koriste izborne liste pripadnika određenog-istog manjinskog naroda, odnosno određene-iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva na državnom nivou i sa učešćem od 1,5% do 15% od ukupnog stanovništva na teritoriji opštine, Glavnog grada, odnosno Prijestonice, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva.

Učešće izborne liste pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice u predizbornoj koaliciji sa izbornim listama pripadnika drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice ili izbornim listama političkih stranaka ili grupa građana koje ne koriste pravo ne isključuje drugim podnosiocima izbornih lista tog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice isto pravo.

Kada su u pitanju *procesni zakoni*, postoji niz odredbi o pravu na upotrebu jezika, odnosno jezika u službenoj upotrebi.

*Zakonik o krivičnom postupku*<sup>29</sup> sadrži niz odredbi i procesnih garancija koje se vezuju za upotrebu jezika u postupku. U članu 7 propisuje se je da je u krivičnom postupku u službenoj upotrebi jezik koji je Ustavom propisan kao službeni jezik u Crnoj Gori. U sudovima na čijim područjima većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi u krivičnom postupku su njihovi jezici i pisma, u skladu sa zakonom. Član 8 propisuje da se krivični postupak vodi na jeziku koji je u službenoj upotrebi u sudu. Stranke, svjedoci i druga lica koja učestvuju u postupku imaju pravo da u postupku upotrebljavaju svoj jezik. Ako se postupak ne vodi na jeziku tog lica, obezbijediće se usmeno prevođenje onoga što ono, odnosno drugi iznosi, kao i isprava i drugog pisanog dokaznog materijala. O pravu na prevođenje poučiće se lice u postupku, s tim što se može odreći tog prava, ako zna jezik na kome se vodi postupak. U zapisniku u odgovarajućoj fazi postupka će se zabilježiti da je data pouka i izjava učesnika. Prevođenje se povjerava tumaču.

Članom 9 propisano je da se tužbe, žalbe i drugi podnesci, kao i pozivi, odluke i druga pismena upućuju sudu na crnogorskom jeziku. Ako je u sudu u službenoj upotrebi i jezik nacionalne manjine, sud će na tom jeziku dostavljati sudska pismena licima koja su pripadnici te nacionalne manjine, a u postupku su se služila tim jezikom. Ta lica mogu zahtijevati da im se pismena dostavljaju na jeziku na kojem se vodi postupak. Okrivljenom koji je u pritvoru, na izdržavanju kazne ili na izvršenju mjere bezbjednosti u zdravstvenoj ustanovi dostaviće se i prevod takvog pismena na jeziku kojim se služi u postupku.

---

<sup>29</sup> *Zakonik o krivičnom postupku* - "Službeni list Crne Gore", br. 57/09, 49/10, 47/14, 02/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20

U međusobnom saobraćanju, sudovi ukazuju jedni drugima pravnu pomoć na jeziku koji je u službenoj spotrebi u sudu. Ako je pismeno sastavljeno na jeziku nacionalne manjine, a upućuje se sudu u kojem taj jezik nije u službenoj upotrebi, priložiće se prevod na jezik koji je u službenoj upotrebi. Članom 14 Zakona o krivičnom postupku propisano je da osumnjičenog, odnosno okrivljenog ili drugo lice koje učestvuje u postupku, a iz neznanja bi moglo da propusti neku radnju u postupku ili da zbog toga ne koristi svoja prava, sud i državni organi koji učestvuju u postupku će poučiti o pravima koja mu po ovom zakoniku pripadaju i o posljedicama propuštanja radnje. Saslušavanje okrivljenog vrši se preko tumača u slučajevima predviđenim ovim zakonikom. Ako tumač nije ranije zaklet, položiće zakletvu da će vjerno prenijeti pitanja koja se okrivljenom upućuju i izjave koje on bude davao. Isti postupak je predviđen i za svjedoke u postupku.

Troškovi prevođenja na jezik koji nije u službenoj upotrebi u sudu, a koji nastaju primjenom odredaba ovog zakonika o pravu stranaka, svjedoka i drugih lica koja učestvuju u postupku na upotrebu svog jezika, neće se naplaćivati od lica koja su po odredbama ovog zakonika dužna da naknade troškove krivičnog postupka.

Konačno, članom 386 ZKP propisane su bitne povrede odredaba krivičnog postupka koje postoje kad sud za vrijeme pripremanja glavnog pretresa ili u toku glavnog pretresa ili prilikom donošenja odluke nije primijenio ili je nepravilno primijenio neku odredbu ovog zakonika, a to je bilo od uticaja na zakonito i pravilno donošenje odluke.

*Zakon o parničnom postupku*<sup>30</sup> u članu 7 propisuje da se parnični postupak vodi na jeziku koji je u službenoj upotrebi u sudu. Stranke i drugi učesnici u postupku koji ne razumiju ili ne govore jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu imaju pravo da se služe svojim jezikom ili jezikom koji razumiju. Ako se postupak ne vodi na jeziku stranke, odnosno drugih učesnika u postupku, obezbijediće im se, na njihov zahtjev, usmeno prevođenje na njihov jezik ili jezik koji razumiju, svih podnesaka i pisanih dokaza, kao i onoga što se na ročištu iznosi (član 99). Stranke i drugi učesnici u postupku poučiće se o pravu da usmeni postupak pred sudom prate na svom jeziku, posredstvom tumača. U

---

<sup>30</sup> *Zakon o parničnom postupku* - "Službeni list RCG", br. 22/04 i 76/06 i „Službeni list CG“, br. 48/15, 51/17, 34/19 i 76/20



zapisniku će se zabilježiti da im je data pouka, kao i izjave stranaka, odnosno učesnika. Prevođenje obavlja tumač.

Pozivi, odluke i druga sudska pismena upućuju se strankama i drugim učesnicima u postupku na jeziku koji je u službenoj upotrebi u sudu. Ako je u sudu u službenoj upotrebi i neki od jezika nacionalnih manjina, sud će na tom jeziku da dostavi sudska pismena onim strankama i učesnicima u postupku koji su pripadnici te nacionalne manjine i u postupku se služe tim jezikom. Stranke i drugi učesnici u postupku upućuju sudu tužbe, žalbe i druge podneske na jeziku koji je u službenoj upotrebi u sudu. Stranke i drugi učesnici u postupku mogu upućivati sudu svoje podneske i na jeziku nacionalnih manjina koji nije u službenoj upotrebi u sudu, ako je to u skladu sa zakonom.

Troškovi prevođenja na jezik nacionalnih manjina, koji nastaju primjenom odredaba Ustava i zakona o pravu pripadnika nacionalnih manjina na upotrebu svog jezika padaju na teret sredstava suda.

Bitna povreda odredaba parničnog postupka uvijek postoji ako je protivno odredbama ovog zakona sud odbio zahtjev stranke da u postupku upotrebljava svoj jezik ili jezik koji razumije i da prati tok postupka na svom jeziku ili jeziku koji razumije, a stranka se zbog toga žali. Dakle, na ovu povredu sud ne pazi po službenoj dužnosti u postupku po redovnim pravnim lijekovima, već na to ukazuju same stranke.

U arbitražnom postupku stranke se mogu sporazumjeti o jeziku ili jezicima na kojima će se voditi arbitraža. Ako takvog sporazuma nema, arbitražni sud će sam odlučiti na kojem jeziku ili jezicima će se voditi arbitražni postupak. Sporazum stranaka, odnosno odluka arbitražnog suda, ako u njima nije drukčije određeno, odnosiće se na sve pisane izjave stranaka, na usmeni postupak, kao i na sve odluke ili druga saopštenja arbitražnog suda. Arbitražni sud može odrediti da se uz sve pisane dokaze dostavi prevod na jeziku ili jezicima o kojima su se stranke sporazumjele ili ih je odredio arbitražni sud. Do sporazuma stranaka, odnosno odluke suda o jeziku u postupku, svi podnesci mogu se podnositi na jeziku glavnog ugovora, jeziku ugovora o arbitraži ili na jeziku koji je u službenoj upotrebi u sudu koji bi bio nadležan da nije zaključen ugovor o arbitraži.

*Zakon o upravnom postupku*<sup>31</sup> propisuje upotrebu jezika i pisma u postupku u članu 9 - javnopravni organ vodi postupak na crnogorskom jeziku. Ako stranka, odnosno drugi učesnik u upravnom postupku ne razumije crnogorski jezik, javnopravni organ dužan je da obezbijedi prevođenje toka postupka na njihov jezik, kao i dostavljanje poziva i drugih pismena na njihovom jeziku i pismu. Ovaj Zakon kao razlog za ponavljanje upravnog postupka navodi situaciju kada Ustavni sud Crne Gore, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdi povredu ljudskih ili manjinskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom.

U Zakonu o upravnom sporu, Zakonu o izvršnom postupku, Zakonu o vanparničnom postupku i Porodičnom zakonu po pitanju procesnih odredbi koje su od uticaja na ostvarivanja prava manjina, a tiču se jezika i pisma, upućuje se na subsidijarnu primjenu odredaba Zakona o parničnom postupku.

### **7.3. KRIVIČNOPRAVNA I PREKRŠAJNOPRAVNA ZAŠTITA OD DELIKATA ZASNOVANIH NA NACIONALNOJ OSNOVI**

U *Krivičnom zakoniku Crne Gore*<sup>32</sup>, nekoliko odredbi se odnosi na krivična djela u vezi sa povredom prava manjina, odnosno zaštitom identiteta i integriteta pripadnika manjina. Jedna od tih odredbi je opšteg karaktera i predstavlja standard na kojem izričito insistira Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije. To je tzv. *klauzula otežavajućih okolnosti* iz čl.42a Krivičnog zakonika koja obavezuje sud da prilikom utvrđivanja odgovornosti uzme kao otežavajuću činjenicu da je krivično djelo učinjeno iz mržnje prema drugom licu zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti, osim ako ta okolnost nije propisana kao obilježje osnovnog ili kvalifikovanog oblika krivičnog djela.

Član 158 propisuje da će se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine kazniti lice koje suprotno propisima o upotrebi jezika i pisma naroda ili pripadnika manjina uskrati ili ograniči građaninu da pri

31 *Zakon o upravnom postupku* - "Službeni list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17

32 *Krivični zakonik Crne Gore* - "Službeni list RCG", br. 70/03, 13/04 i 47/06 i "Službeni list CG", br. 40/08, 25/10, 32/11, 40/13, 56/13, 14/15, 42/15, 44/17, 49/18 i 3/20

ostvarivanju svojih prava ili pri obraćanju organima ili organizacijama upotrijebi jezik ili pismo kojim se služi.

Član 199 Krivičnog zakonika odnosi se na povredu ugleda naroda, manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, pa propisuje da će se novčanom kaznom od tri hiljade do deset hiljada eura kazniti onaj ko javno izloži poruzi narod ili manjine.

Član 370 stav 4 ovog zakonika posebno stavlja akcenat na manjine u smislu krivičnog djela izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje. Ova odredba zakonika predviđa kaznu za slučaj kada se djelo vrši zloupotrebom položaja ili ako je usljed tih djela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posljedica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etičkih grupa koje žive u Crnoj Gori.

Članom 443 Krivičnog zakonika propisano je da će izvršiocu krivičnog djela izazivanja rasne i druge diskriminacije počiniocu koji zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti krši osnovna ljudska prava i slobode zajamčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima od strane Crne Gore, sud za osnovni oblik ovog delikta izreći kaznu od šest mjeseci do pet godina zatvora.

*Zakonom o javnom redu i miru*<sup>33</sup> propisan je prekršaj na način što se licu koje na javnom mjestu govorom, natpisom, znakom ili na drugi način vrijeđa drugog po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, etničkog porijekla ili drugog ličnog svojstva, zapriječena kazna za prekršaj u vidu novčane kazne od 250 eura do 1.500 eura ili kazne zatvora do 60 dana.

*Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*<sup>34</sup> u čl.2 predviđa dva oblika nasilja na sportskim priredbama u vezi sa nacionalnom i vjerskom pripadnošću: 1) pojedinačno ili grupno uzvikivanje uvredljivih riječi kojima se poziva ili podstiče na oružani sukob ili nasilje, mržnju ili netrpeljivost, nacionalnu ili rasnu diskriminaciju, ili diskriminaciju po osnovu vjere, pola ili

<sup>33</sup> *Zakonom o javnom redu i miru* - Službeni list Crne Gore", br. 64/11, 56/20

<sup>34</sup> *Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama* - Službeni list Crne Gore", br. 51/17

seksualne orijentacije, ili po drugom osnovu, kao i izazivanje mržnje ili netrpeljivosti koja može da dovede do fizičkog sukoba učesnika sportske priredbe; i 2) unošenje ili isticanje transparenata, zastava ili drugih materijala sa tekstom, slikom, znakom ili drugim obilježjem kojima se poziva ili podstiče na oružani sukob ili nasilje, mržnju ili netrpeljivost, nacionalnu ili rasnu diskriminaciju, ili diskriminaciju po osnovu vjere. Interesantno je da za ove prekršaje nije predviđena sankcija u kaznenim odredbama ovog zakona, ali se može primijeniti norma iz drugih zakona da se spriječe (preventivno) i sankcionišu (represivno) ove pojave.

*Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama*<sup>35</sup> u čl.14 ovlašćuje organ policije da može privremeno ograničiti slobodu javnog okupljanja ako je to ograničenje nužno u demokratskom društvu radi sprječavanja narušavanja javnog reda i mira, vršenja krivičnih djela, ugrožavanja ljudskih prava i sloboda i posebnih manjinskih prava i sloboda drugih lica. Ovo ograničenje prema zakonu mora biti neophodno i srazmjerno svrsi radi koje se preduzima.

Učesnici javnog okupljanja ne smiju nositi uniforme, djelove uniformi, odjeću, oznake ili druga obilježja kojima se poziva ili podstiče na oružani sukob ili nasilje, kršenje ljudskih prava i sloboda i posebnih manjinskih prava i sloboda drugih lica, nacionalnu, rasnu, seksualnu, vjersku ili drugu neravnopravnost, mržnju i netrpeljivost.

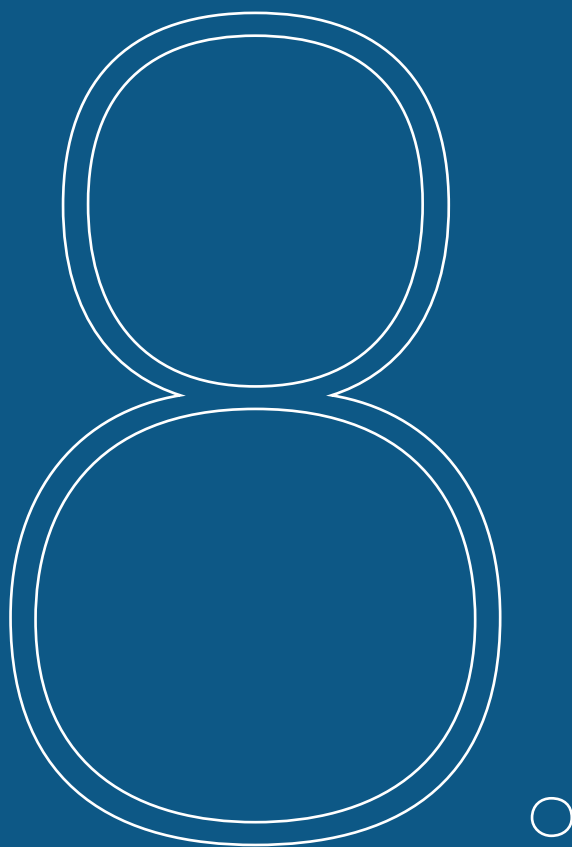
Policija je ovlašćena da neposredno prije početka javnog okupljanja ili u toku njegovog trajanja, prekine javno okupljanje ako je ono pored ostalog takvog karaktera da se učesnici pozivaju ili podstiču na oružani sukob ili nasilje, kršenje ljudskih prava i sloboda i posebnih manjinskih prava i sloboda drugih lica, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu neravnopravnost, mržnju i netrpeljivost.

Nepostupanje po nalogima policije u izdavanju naloga kojim se ograničava ili prekida javno okupljanje, odnosno javna priredba podrazumijeva prekršajnu odgovornost.

---

<sup>35</sup> *Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama* – "Službeni list Crne Gore", br. 52/16

# OBRAZOVANJE, KULTURA I MEDIJI



*Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju*<sup>36</sup> naročito stavlja akcenat na prava manjina. Član 11 stav 2 alineja 2 ovog zakona propisuje da se nastava izvodi i na jezicima u službenoj upotrebi, poštujući prava manjinskih naroda, uz navođenje na kojim jezicima se izvodi nastava (bosanski, albanski i hrvatski jezik).

Član 29 ovog zakona propisuje da se, radi odlučivanja o stručnim pitanjima i za stručnu pomoć u postupku donošenja odluka i pripreme propisa iz oblasti obrazovanja i vaspitanja, osniva Nacionalni savjet, dok član 31a propisuje da se jedna trećina članova Nacionalnog savjeta bira iz reda predstavnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Kod zapošljavanja nastavnika, Zakon predviđa da nastavnici u ustanovama ili posebnom odjeljenju ustanove sa nastavom na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica moraju, pored uslova propisanih zakonom, da imaju aktivno znanje jezika i pisma te manjine i crnogorskog jezika.

U školi u kojoj se nastava izvodi na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, pedagoška evidencija štampa se i vodi na crnogorskom jeziku i na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, dok se javne isprave štampaju i izdaju na crnogorskom jeziku i na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

*Zakon o kulturi*<sup>37</sup> kod utvrđivanja načela na kojima ona počiva u Crnoj Gori propisuje da su oni, pored ostalog, sadržani u slobodi stvaralaštva i poštovanja prava na kulturu; opredijeljenosti države i lokalne samouprave da podstiču i pomažu razvoj kulturnog i umjetničkog stvaralaštva i zaštitu i očuvanje kulturne baštine; ravnopravnom očuvanju svih kulturnih identiteta i poštovanju kulturne različitosti; i konačno - izgradnji i unapređenju sistema kulture, u skladu sa međunarodnim standardima, a naročito standardima EU. U tom smislu, Zakon posebno naglašava javni interes koji se ogleda u očuvanju izvornih i tradicionalnih kulturnih i etno-kulturnih osobenosti u Crnoj Gori. Ostvarivanje javnog interesa u kulturi obezbjeđuju

36 *Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju* - "Službeni list RCG", br. 64/02, 31/05 i 49/07 i „Službeni list CG”, br. 45/10, 45/11, 39/13 i 44/13 i 47/17

37 *Zakon o kulturi* - Službeni list Crne Gore”, br. 49/08, 16/11, 40/11, 38/12

država Crna Gora i lokalna samouprava, a način i mjere ostvarivanja javnog interesa se utvrđuju Nacionalnim programom razvoja kulture.

*Zakonom o medijima*<sup>38</sup> kroz institut Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija podstiče pružanje javnih usluga, radi ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenih prava za „medijske nekomercijalne sadržaje od javnog interesa, na jezicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“. Finansijska sredstva se obezbjeđuju na nezavisan i transparentan način, uz garancije uređivačke, programske i institucionalne autonomije (čl.17 Zakona). Sredstva iz Fonda koriste se za podsticanje medijskog pluralizma, a posebno za proizvodnju i objavljivanje sadržaja koji su, pored ostalog, značajni za zaštitu prava i dostojanstva manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od diskriminacije, stereotipa i predrasuda.

Ovaj Zakon zabranjuje objavljivanje informacija u medijima kojima se izražavaju ideje, tvrdnje i mišljenja koja izazivaju, šire, podstiču ili pravdaju diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, vjerskog i drugog uvjerenja, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

*Zakon o elektronskim medijima*<sup>39</sup> u članu 74 propisuje da su javni emiteri dužni da pružaju javne usluge proizvodnje i emitovanja radijskih i/ili televizijskih programa sa informativnim, kulturnim, umjetničkim, obrazovnim, naučnim, dječjim, zabavnim, sportskim i drugim programskim sadržajima na jezicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na područjima na kojima žive, bez diskriminacije.

*Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore*<sup>40</sup> navodi da je ovaj emiter dužan da, uz primjenu visokih standarda

---

38 *Zakonom o medijima* - Službeni list Crne Gore", br. 82/20

39 *Zakon o elektronskim medijima*- „Službeni list Crne Gore“, br. 46/10, 53/11, 6/13, 55/16 i 92/17

40 *Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore* - "Službeni list Crne Gore", br. 80/20

profesionalne etike i kvaliteta, bez bilo kojeg oblika diskriminacije, proizvodi i emituje programske sadržaje, koji *inter alia*:

- su namijenjeni svim segmentima društva, posebno vodeći računa o djeci i omladini, pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, licima sa invaliditetom, socijalno ugroženim i drugim specifičnim grupama;
- afirmišu i njeguju crnogorski nacionalni i kulturni identitet, kulturni i etnički identitet manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, evropsko kulturno nasljeđe i kulturnu raznolikost;
- afirmišu crnogorsku kulturnu baštinu, podstiču i njeguju kulturno i umjetničko stvaralaštvo i šire saznanja o drugim kulturama koje su zastupljene u Crnoj Gori;
- odražavaju različite ideje i religijska uvjerenja u društvu, radi jačanja razumijevanja i tolerancije i promovisanja multikulturalnog, multietničkog i multivjerskog karaktera Crne Gore.

Savjet Nacionalnog emitera, pored ostalih nadležnosti, imenuje i razrješava Komisiju za programske sadržaje na albanskom jeziku i jezicima drugih pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.



# (NE)DISKRIMINACIJA



*Sistemska Zakon o zabrani diskriminacije*<sup>41</sup> promoviše koncept zabrane i zaštite od diskriminacije, kao i promocije jednakosti. Na zabranu i zaštitu od diskriminacije, kao i na promociju jednakosti primjenjuju se i odredbe drugih zakona kojima se uređuje zabrana i zaštita od diskriminacije po pojedinim osnovama ili u vezi sa ostvarivanjem pojedinih prava.

Prema ovom Zakonu, diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva pored ostalog na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju.

Zakon propisuje dvije vrste diskriminacije: neposrednu i posrednu. Osim toga, Zakon smatra i podsticanje, pomaganje, davanje instrukcija, kao i najavljena namjera da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od osnova sadržanih u Zakonu.

U odredbi kojom isključuje postojanje diskriminacije, Zakon propisuje da se neće smatrati diskriminacijom stavljanje u nepovoljniji položaj lica odnosno grupe lica u odnosu na druga lica prilikom obavljanja profesionalnih aktivnosti, odnosno zasnivanja radnog odnosa, učlanjenja u vjerske zajednice i druge organizacije, odnosno djelovanja lica koje je u skladu sa vjerskim učenjem, obredima i poslovima vjerske zajednice, kao i druge javne ili privatne organizacije čiji se sistem vrijednosti zasniva na vjerskom učenju ili uvjerenju, a koja djeluje u skladu sa Ustavom i zakonom, ako tako zahtijeva vjersko učenje ili uvjerenje, a zbog prirode tih aktivnosti ili okolnosti u kojima se obavljaju, vjersko učenje ili uvjerenje predstavlja istinski, zakonit i opravdan uslov za obavljanje posla.

Zakon sadrži princip viktimizacije prema kojemu niko ne može da trpi štetne posljedice zbog prijavljivanja slučaja diskriminacije, davanja iskaza pred nadležnim organom ili nudenja dokaza u postupku u kojem se ispituje slučaj diskriminacije. Lica su zaštićena od bilo kojeg štetnog

---

<sup>41</sup> *Zakon o zabrani diskriminacije* - "Službeni list Crne Gore", br. 46/10, 40/11, 18/14, 42/17

postupanja ili posljedice kao reakcije na prijavu ili postupak koji se vodi zbog kršenja načela nediskriminacije.

Propise i posebne mjere koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju mogu donositi, odnosno uvoditi i sprovoditi, u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja državni organi, organi državne uprave, organi jedinica lokalne samouprave, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i druga pravna i fizička lica. Ove mjere se primjenjuju srazmjerno potrebama i mogućnostima i traju do ostvarenja ciljeva koji su tim mjerama utvrđeni.

U poglavlju koje se tiče posebnih oblika diskriminacije, Zakonom je propisano uznemiravanje koje predstavlja svako neželjeno ponašanje, uključujući i uznemiravanje putem audio i video nadzora, mobilnih uređaja, društvenih mreža i interneta, koje ima za cilj ili čija je posljedica povreda ličnog dostojanstva, izazivanje straha, osjećaja poniženosti ili uvrijeđenosti ili stvaranje neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja i ima se smatrati diskriminacijom.

Takođe, Zakonom je utvrđena segregacija kao poseban oblik diskriminacije koji se sastoji u svakom aktu, radnji ili propuštanju da se izvrši radnja, kojom se vrši prisilno ili sistemsko razdvajanje ili razlikovanje lica po nekom od ličnih svojstava iz zakona.

Govor mržnje predstavlja svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja koje širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina. On je naročito štetan jer najčešće prethodi mnogo ozbiljnijim deliktima, čak i onima koji su zaštićeni međunarodnim pravom. Standardi zaštite govora mržnje su zasnovani i na praksi Evropskog suda za ljudska prava, što bitno olakšava primjenu zakona kada je ovaj institut u pitanju. Osim toga, značajni su i drugi izvori Evropskog prava, a naročito Preporuka opšte politike broj 15 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije o govoru mržnje i Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o „govoru mržnje“ (Preporuka br. R (97) 20).

Kao poseban oblik, rasna diskriminacija je propisana kao svako pravljenje razlike, nejednako postupanje ili dovođenje u nejednak položaj lica ili grupe lica, sa uvjerenjem da rasa, boja kože, jezik, nacionalnost ili nacionalno ili etničko porijeklo opravdavaju omalovažavanje lica ili grupe lica, odnosno opravdavaju ideju o nadmoći nekog lica ili grupe lica prema onima koji nijesu članovi te grupe, naročito u oblasti obrazovanja, rada, zapošljavanja i izbora zanimanja, stručnog osposobljavanja, socijalne zaštite i socijalnih davanja, zdravstvene zaštite i stanovanja, pristupa dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi (čl.17 Zakona).

Konačno, diskriminacijom po osnovu vjere i uvjerenja Zakon smatra svako postupanje koje je suprotno načelu slobode vjeroispovijesti, odnosno svako nejednako postupanje, pravljenje razlike ili dovođenje u nejednak položaj lica po osnovu vjere ili ličnog uvjerenja, kao i pripadanja ili nepripadanja nekoj vjerskoj zajednici.

Zakon predviđa teži oblik diskriminacije kada je ona:

- učinjena prema istom licu ili grupi lica po više osnova (višestruka diskriminacija);
- učinjena više puta prema istom licu ili grupi lica (ponovljena diskriminacija);
- učinjena u dužem vremenskom periodu prema istom licu ili grupi lica (produžena diskriminacija);
- propagiranjem putem javnih glasila, kao i ispisivanjem i isticanjem sadržaja i simbola diskriminatorne sadržine na javnim mjestima;
- koja ima naročito teške posljedice po diskriminisano lice, grupu lica ili po njihovu imovinu.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, kao institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije, pored klasičnih ombudsmanskih funkcija ima ovlašćenje i da pokrene postupak za zaštitu od diskriminacije pred sudom ili se u tom postupku pojavi kao umješak/ica kad stranka učini vjerovatnim, a Zaštitnik/ca procijeni da je postupanjem tuženog izvršena diskriminacija po istom osnovu prema grupi lica sa istim ličnim svojstvima ili bi posljedice nejednakog postupanja bile takve

prirode da mogu prouzrokovati sistemske povrede načela zabrane diskriminacije, a naročito tešku povredu dostojanstva ličnosti ili bi se lice koje traži zaštitu od diskriminacije moglo na drugi način dovesti u naročito nepovoljan položaj. Isto tako, Zaštitnik/ca sprovodi postupak mirenja lica koje smatra da je diskriminisano, uz njegov pristanak, i organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika i fizičkog lica, na koje se odnosi pritužba zbog diskriminacije

Zakon predviđa nekoliko procesnih formi u zaštiti od diskriminacije, mada je teško govoriti da je bilo koja procesna oblast ostala izvan domašaja zaštitne klauzule kada je u pitanju zabrana diskriminacije. Osim inspeksijskog nadzora, upravnog postupka i mehanizma predviđenog Zakonom kada je u pitanju postupanje Zaštitnika, dodatna garancija dostizanja ravnopravnosti je mogućnost vođenja parničnog postupka. On se sprovodi radi:

- utvrđenja da je tuženi/a diskriminatorski postupao/la prema tužiocu/teljki;
- zabrane vršenja radnje od koje prijeti diskriminacija, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije;
- uklanjanja posljedica diskriminatorskog postupanja;
- naknade štete, u skladu sa zakonom;
- objavljivanja presude kojom je utvrđena diskriminacija na trošak tuženog/e u medijima.

U prva tri slučaja tužbeni zahtjev se može istaći zajedno sa zahtjevima za zaštitu prava o kojima se odlučuje u parničnom postupku, ako su ovi zahtjevi u međusobnoj vezi i zasnivaju se na istom činjeničnom i pravnom osnovu.

Tužba se može podnijeti u roku od godinu dana od dana saznanja za učinjenu diskriminaciju (subjektivni rok), a najkasnije u roku od tri godine od dana učinjene diskriminacije (objektivni rok). Prije pokretanja ili u toku postupka po tužbi, sud može, na predlog stranke, odrediti privremene mjere. U predlogu za izdavanje privremene mjere mora se učiniti vjerovatnim da je mjera potrebna da bi se spriječila opasnost od nastupanja nenadoknadive štete, osobito teške povrede prava na jednako postupanje ili sprječavanje nasilja. O predlogu za izdavanje

privremene mjere sud je dužan da donese odluku bez odlaganja, a u određivanju privremenih mjera shodno se primjenjuju odredbe Zakona o izvršnom postupku.

Po ovom Zakonu ukoliko tužilac/teljka učini vjerovatnim da je tuženi/a izvršio/la akt diskriminacije, teret dokazivanja da usljed tog akta nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom prelazi na tuženog/u. Pravilo o teretu dokazivanja primjenjuje se i u postupanju za zaštitu od diskriminacije kod Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda. Ova odredba se ne odnosi na prekršajni i krivični postupak. U narednom periodu za očekivati je korekciju navedene odredbe o teretu dokazivanja u dijelu gdje se traži da tužilac/teljka diskriminaciju „učini vjerovatnim“ na način što će se formulisati norma kao što je to učinjeno u direktivama o jednakosti EU. Pri tome se traži da tužilac/teljka „iznese činjenice iz kojih se može pretpostaviti da je došlo do diskriminacije“.

Aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe, pored žrtve diskriminacije, mogu imati, u ime diskriminisanog lica ili grupe lica, organizacije ili pojedinci/ke koji/e se bave zaštitom ljudskih prava. U tom slučaju, tužba se može podnijeti samo uz pisani pristanak diskriminisanog lica ili grupe lica. Navedenu tužbu može podnijeti i lice koje se, u namjeri da neposredno provjeri primjenu pravila o zabrani diskriminacije, na bilo koji način predstavi, odnosno stavi u poziciju lica koje može biti diskriminirano po nekom od osnova iz ovog zakona.

Zakon o zabrani diskriminacije sadrži i kaznene odredbe u kojima je za pravno lice koje vrši uznemiravanje i/ili segregaciju, koristi se govorom mržnje ili pravi razliku, nejednako postupa ili dovodi u nejednak položaj lica ili grupe lica sa uvjerenjem da rasa, boja kože, jezik, nacionalnost ili nacionalno ili etničko porijeklo, opravdavaju omalovažavanje lica ili grupe lica, odnosno opravdavaju ideju o nadmoći nekog lica ili grupe lica prema onima koji nijesu članovi te grupe, predviđena novčana kazna od 1.000 do 20.000 EUR; za odgovorno lice u pravnom licu, državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave i organu lokalne uprave novčana kazna u iznosu od 500 eura do 2.000 eura; za preduzetnik/ca u iznosu od 300 eura do 6.000 eura; a za fizičko lice od 150 do 2.000 EUR.

REZIME



U okviru izložene strukture različitih dokumenata zaštite prava manjina lako se uočava jedan broj od njih koji garantuje promptnu zaštitu (naročito kada se to tiče krivičnopravne i prekršajno pravne zaštite, odnosno zabrane diskriminacije), dok je drugi dio bitno programskog karaktera i dosta zavisi od finansijskih mogućnosti države. Zbog toga su pojedini instrumenti programskog karaktera kao što su Strategija manjinske politike 2019-2023 ili Strategija za socijalnu inkluziju roma i egipćana u Crnoj Gori 2016 – 2020. godine ostali izvan zakonodavne strukture koja je data. Po prirodi stvari, radi se o dokumentima programskog karaktera koji definišu mjere i prioritete administrativnih politika na implementaciji zakona i međunarodnih standarda.

Statistički pokazatelji ne daju dovoljno materijala za izvođenje preciznih zaključaka o položaju manjina, ali su pojedina sociološka istraživanja (CEDEM) pokazala još uvijek veliki stepen socijalne distance među etničkim grupama u Crnoj Gori.

Podaci iz sudske nadležnosti ukazuju na veoma mali broj predmeta u ovoj oblasti, što može da navede na zaključak da su ovakvi delikti rijetki ili da se žrtve teško odlučuju da ih prijave.

U svakom slučaju, ovaj materijal i jeste u funkciji osnaživanja različitih procesa u kojima bi manjinska prava trebala biti unaprijeđena i podignuta na viši stepen, a sve kao posljedica boljeg poznavanja propisa u oblastima koje su od značaja za ostvarivanje prava manjina.

Uporedni pravni sistemi imaju neke sličnosti, ali i dosta razlika kada je u pitanju način organizacije i modeli zaštite manjinskih prava u odnosu na nacionalni sistem zaštite. To je odraz specifičnosti i okolnosti u datoj državi, pa je teško očekivati da se ista iskustva prosto preslikaju na nacionalni pravni i politički okvir. Međutim, svakako ne treba zanemariti određene modele koji su pokazali prednost u odnosu na one koji su se u praksi već pokazali kao sporni.

Konačno, čini se da je sistem zaštite prava manjina još uvijek otvoreni okvir koji je moguće dopunjavati u skladu sa jedinstvenim ciljem, a to je dostizanje suštinske ravnopravnosti i još više - dostizanje nivoa standarda koji će manjinama omogućiti da se stvarno osjećaju jednakim, bezbjednim i svojim u sopstvenoj zemlji.



## BIBLIOGRAFIJA:

- V.Petrović, Problemi definisanja (nacionalnih) manjina u međunarodnom pravu, Glasnik prava, God.IV, br.1, Kragujevac, 2013
- B.Krivokapić, Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004
- S. Gajin, Ljudska prava, Pravno-sistemska okvir, "Dostije studio", Beograd, 2012
- N.Vučinić, Osnovi ljudskih prava i sloboda, Podgorica, 2001
- N.Vučinić, S.Bjeković, B.Božović, Pravni aspekt manjinskih prava u Crnoj Gori / N.Vučinić, B.Božović, Međunarodnopravni standardi zaštite manjina u Crnoj Gori, Podgorica, CEZAM, 2008
- I.Jelić, Prava manjina, CID, Podgorica, 2004
- D.Kovačević, Međunarodni sistem zaštite prava manjina, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd
- H. Hadžić, Mehanizmi zaštite manjina, Pravne teme, 2016
- Zakon o Ustavnom sudu - "Službeni list Crne Gore", br. 11/15, 55/19
- Zakon o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola - "Službeni list CG", broj 003/20 od 23.01.2020.
- Zakon o sudovima - "Službeni list CG", br.11/15 i 76/20
- Zakonom o sudskom savjetu i sudijama - „Službeni list CG“, br. 11/15, 28/15 i 42/18
- Zakon o Državnom tužilaštvu - „Službeni list CG“ br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20
- Zakon o notarima - „Službeni list RCG“, broj 68/05 i „Službeni list CG“, br. 49/08, 55/16 i 84/18
- Zakon o advokaturi - "Službeni list RCG", broj 79/06 i „Službeni list CG“, broj 22/17
- Zakon o državnoj upravi - "Službeni list CG", broj 78/18
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima - "Službeni list Crne Gore", br. 02/18, 34/19, 08/21
- Zakon o lokalnoj samoupravi - "Službeni list Crne Gore", br. 02/18, 34/19, 38/20

- Zakon o izboru poslanika i odbornika - "Službeni list Republike Crne Gore", br. 04/98...18/00... "Službeni list Crne Gore", br. 46/11...109/20
- Zakonik o krivičnom postupku - "Službeni list Crne Gore", br. 57/09, 49/10, 47/14, 02/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20
- Zakon o parničnom postupku - "Službeni list RCG", br. 22/04 i 76/06 i „Službeni list CG“, br. 48/15, 51/17, 34/19 i 76/20
- Zakon o upravnom postupku - "Službeni list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17
- Krivični zakonik Crne Gore- "Službeni list RCG", br. 70/03, 13/04 i 47/06 i "Službeni list CG", br. 40/08, 25/10, 32/11, 40/13, 56/13, 14/15, 42/15, 44/17, 49/18 i 3/20
- Zakonom o javnom redu i miru - Službeni list Crne Gore", br. 64/11, 56/20
- Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama - Službeni list Crne Gore", br. 51/17
- Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama – "Službeni list Crne Gore", br. 52/16
- Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju - "Službeni list RCG", br. 64/02, 31/05 i 49/07 i „Službeni list CG“, br. 45/10, 45/11, 39/13 i 44/13 i 47/17
- Zakon o kulturi - Službeni list Crne Gore", br. 49/08, 16/11, 40/11, 38/12
- Zakonom o medijima - Službeni list Crne Gore", br. 82/20
- Zakon o elektronskim medijima- „Službeni list Crne Gore“, br. 46/10, 53/11, 6/13, 55/16 i 92/17
- Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore - "Službeni list Crne Gore", br. 80/20
- Zakon o zabrani diskriminacije - "Službeni list Crne Gore", br. 46/10, 40/11, 18/14, 42/17
- Zakon o manjinskim pravima i slobodama - "Službeni list RCG", br. 31/06 i 38/07 i "Službeni list CG", br. 2/11 i 31/17
- Zakon o javnim izvršiteljima - "Službeni list Crne Gore", br. 61/11, 22/17, 17/19







# Udhëzues për të kuptuar të drejtat e popujve të pakicave dhe bashkësive të pakicave të tjera kombëtare, parandalimi i sjelljeve diskriminuese dhe parandalimi i diskriminimit ndaj proflizimit etnik





**Udhëzues për të kuptuar të  
drejtat e popujve të pakicave dhe  
bashkësive të pakicave të tjera  
kombëtare, parandalimi i sjelljeve  
diskriminuese dhe parandalimi i  
diskriminimit ndaj profilizimit etnik**

**Botues:**

@Qendra për Demokraci dhe të Drejtat e Njeriut ( CEDEM) Qendra për Demokraci dhe të Drejtat e Njeriut CEDEM (www.cedem.com)

**Për botuesin:**

Milena Beshiq

**Autori:**

Z.Sinisha Bjeković, përkrahësi i të Drejtave dhe Lirive të Njeriut  
Ivan Bjeković, këshilltari i pavarur III në Sekretarjatin e Legjislacionit të Malit të Zi

**Përkthim:**

Griselda Pejović

**Dizajni grafik dhe paraqitja e tekstit:**

Brain Media, Podgorica

**Shtypi:**

Brain Media, Podgorica

**Qarkullimi:**

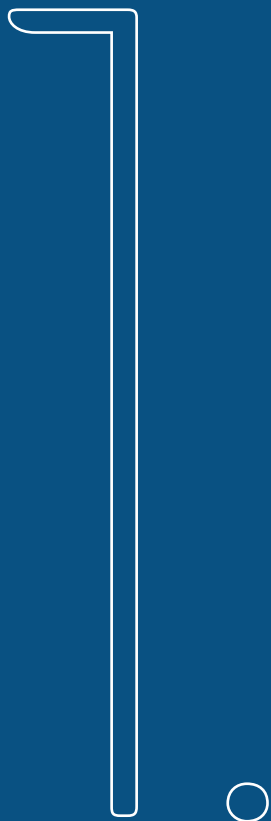
50



# PTHERMBAJTJA

1. Pjesa Hyrëse	6
2. Rreth të drejtave të njeriut	12
3. Historia e mbrojtjes të pakicave ndërkombëtare	15
4. Sistemi Evropian për mbrojtjen e të drejtave të njeriut	23
5. Marrëveshjet bilaterale si burim i së drejtës	39
6. Përkufizimi i termit “pakicë”	41
7. Kuadri politik dhe ligjor për mbrojtjen e pakicave në Mal të Zi - historia dhe zhvillimi	45
7.1. Kuadri i brendshëm ligjor	50
7.2. Legjislacioni dhe organizimi i organeve shtetërore në Mal të Zi	69
7.3. Mbrojtja penale dhe e kundërvajtjes nga krimet e bazuara në baza kombëtare	82
8. Arsimi, kultura dhe media	85
9. (Jo) diskriminimi	89
10. Përmbledhje	96
Bibliografia	98

# PJESA HYRËSE



Shoqëria moderne bazohet në njohjen dhe respektimin e vlerave themelore të civilizimit dhe parimeve demokratike moderne. Kur bëhet fjalë për pakicat (flasim kryesisht për nacionalitetin, marëdhënien etnike të pakicave) dhe mbrojtja e tyre, është e qarte që akoma nuk ka një konsensus të përgjithshëm rreth numrit të pyetjeve në fushën e sistemeve të mbrojtjes së pakicave, duke përfshirë çështjen themelore që del nga situata të tilla, të cilat janë definimet dhe standardet e mbrojtjes. Sidoqoftë për sa kohë të paktën ekziston ndërgjegjësimi si pjesë e përbashkët në lidhje me se çfarë do të thote e drejtë pakicore në bashkësitë ndërkombëtare moderne, megjithatë e padyshtimtë është domethenia e çështjes së pakicave në stabilitetin, prespektivën dhe zhvillimin e çdo shteti, i cili i bazuar në sovranitetin e njohjes ose mund të njohë pakicat si pjesë e një korpusi të vetëm civil që formon një shtet të tillë. Kjo zë një pjesë të rëndësishme nëse marim parasysh që praktikisht nuk ekziston asnjë shtet ose janë të pakta ato shtete në botë, të cilat në demografinë kulturën, socialitetin, politikën, drejtësinë dhe në çdo kontekst tjetër nuk kanë kategorizim të shoqërisë e cila i përket termit pakicë. Përveç kësaj, ngjarjet e shekullit të kaluar treguan se ndikimi i çështjeve të pakicave rrjedhin lehtë, veçanërisht në kushtet kur bëhet fjalë për statusin dhe rritjen e mbrojtjes së pakicave nga konteksti politik dhe shoqëror në konflikt si problem kryesor i sigurisë. Sot mund të thuhet me siguri se pozicioni dhe mbrojtja e pakicave kanë pushuar së qeni ekskluzivisht çështje në kompetencat e brëndëshme të shtetit dhe janë bërë objekt si lidhjet ndërkombëtare të shteteve, ashtu edhe kompetencat e organizatave ndërkombëtare, veçanërisht të organizatave evropiane. Ekzaktesisht, bëhet fjalë për aktivitetet dinamike në bashkësitë internacionale me qëllim që të përfshijë të drejtat e njeriut, të cilat janë pjesë integrale e pozicionit dhe të drejtave përkatëse të pakicave ku përjashtohet ekskluzivisht nga kompetencat e brëndëshme e shteteve dhe vendosen nën mbikëqyrjen e institucioneve individuale ndërkombëtare.

Qasja ndaj çështjes së pakicave është shumë e ndryshme dhe si rezultat vjen mungesa e përgjithshme e përkufizimit të drejtave ndërkombëtare. Po kështu mund të flasim dhe për qasjet e ndryshme për përcaktimin e termit “pakicë, si dhe për kriteret e ndryshme në bazë të së cilës ajo njihet si pjesë e rendit politik dhe juridik i një shteti të caktuar. Në këtë kuptim, kemi edhe situatën ku disa shtete thjesht nuk e njohin ekzistencën e pakicave brenda sovranitetit të tyre pavarësisht nga situata aktuale brenda perandorisë së *tyre ius*, ndërsa

të tjerët në mënyra të ndryshme mundësojnë krijimin e një shkalle të caktuar të të drejtave pa njohjen e qartë të statusit të pakicës, të tjerët u garantojnë minoriteteve ose anëtarëve të tyre të drejta të veçanta, por pa e specifikuar se kush i përket këtyre pakicave dhe si përcaktohet përkatësia për ato pakica.

Në situatë të tilla mund të punohet në shtete ku bashkësitë e tyre përkatëse nuk ndahen në shumica dhe pakica dhe për këtë arsye nuk kanë kategori ndarjesh të pakicave ndërsa identitetet e tyre përkatëse mbrohen në atë mënyrë ku shtetasit njëtrajtësisht ndahen nga gjuhët të cilat ata përdorin<sup>1</sup>.

Një numër shtetesh moderne, përfshi ato që njihen si demokraci të vërteta, statusin e pakicave etnike në territorin e tyre e njohin këtë të drejtë vetëm pakicave të ashtuquajtura autoktone (tradicionale, autoktone), që kërkojnë kushte shtesë kur bëhet fjalë për autoktonët (vendasve) popullatës, nëse ata e bëjnë në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të nënkuptuar (duke njohur të drejtat vetëm për komunitetet e specifikuar). Në ndryshim nga këta, të gjitha pakicat e tjera dhe pjestarët e tyre trajtohen si pakica jovendase (imigracion, emigrim), me kushtin që në to nuk përfisheh vetëm të huajt, por edhe shtetasit vendas që u përkasin pakicave “të reja”.<sup>2</sup> Kjo çështje u hap veçanërisht pas shpërbërjes së shteteve komplekse në gjysmën e dytë të shekullit të 20-të, kur një numër i madh qytetarësh nën juridiksionin e shteteve etnike të sapoformuara u gjenden në pozicionin e një popullësie pakice në raport me shumicën e popullatës lokale autoktone ku statusi i tyre nuk u vu në dyshim.

Përveç vendimeve të përcaktuara me të cilën kerkimi modern i së drejtës dhe misioni politik, dhe vet termi me të cilën e përdorin në përcaktimin e një grupi pakicash, shkakton kontradikta. Kështu që, konsiderimi i termit popuj pakicë nuk është i pranueshëm nga qytetarët nga pikëpamja e qëllimit që duhet të arrihet, duke pasur parasysh se nuk i referohet vetëm nocionit etnik, fetar apo termi gjuhësor të kohezionit që tregon karakteristikat e një grup të veçantë pakice. Termi “popull”, në thelb kombinom tre fusha të lidhura të jetës

<sup>1</sup> V.Petroviq, Problemet e përcaktimit të pakicave (kombëtare) në të drejtën ndërkombëtare, përfaqësuesi i ligjit, Vol. IV, Nr.1, Kragujevac, 2013, f.83

<sup>2</sup> B. Krivokapiq, Mbrojtja e Pakicave: Zhvillimi historik, Çështjet Themelore dhe Mbrojtja Brenda KB, Instituti për të Drejtën Krahasuese, Beograd, 2004, f.236

shoqërore: njerëz si një grup qytetarësh dhe kjo domethënie lidhet me persona ku në shoqërinë e tyre mund të krijojnë një shtet; njerëzit si puk (plebs), kuptimi i të cilës lidhet me shtesa të ndryshme shoqërore dhe popull si etno, e thënë ndryshe bashkësia e krijuar nga historia, kultura, gjuha, traditat e përbashkëta e të ngjashme si këto. Këto grupe shoqërore janë të lidhura prej ndjesise së përkatësise të një grupi, njohja reciproke dhe njohja e individëve si anëtarë të atij komuniteti dhe besimi në të drejtat dhe fatin e veçantë të atij komuniteti.

Nëse e përjashtojmë këtë mënyre të ndarjes së pakicave dhe në përpikëmi të gjejmë duke ju përshtatur në pjesën më të madhe të termave të cilët ju imponuan në punën për gjetjen e një standardi të vetëm dhe të përgjithësuar, do të vërejmë se përdoren emra të ndryshëm siç janë pakicat etnike, grupet racore dhe etnike, komunitetet kombëtare, kombëtare ose etnike, pakicat fetare dhe gjuhësore, komunitetet e pakicave etnike dhe të ngjashme si këto. Sidoqoftë, ashtu siç edhe paraqitet përkufizimi i pakicave, i cili do të tregonte se kush i përket pakicave, dmth kush mund të përdorë disa të drejta, nuk ka ndonjë marrëveshje të përgjithshme as në terminologji se kur bëhet fjalë për vetë emertimin.<sup>3</sup>

Ka pasur shumë përpjekje për të arritur në përfundimin e përbashkët të termit pakicë që tju vijë në ndihmë kriterëve të ndryshme, ku këto përfundime të themelohen, qofshin këto kritere objektive, ashtu siç janë edhe ndryshimet në lidhje me racën, gjuhën, kombësinë apo fenë, nënshtetësinë, marrëdhënien me territor të përcaktuar, rrethanat historike, apo edhe ndryshimet subjektive sic janë grupet e vetvendosura në kuptimin që ata i përkasin një pakice. Gjithashtu Gjykata e Përhershme e të Drejtave Ndërkombëtare ka propozuar një grup elementesh përmes të cilave përcaktohet termi “pakicë”. Në mendimet e tij saktësohet se sipas traditës merr kuptim bashkësia e cila prej gjithçkaje që karakterizohet i përgjigjet termit pakicë, me të cilën në përkufizim kërkohet origjina, dhe ajo është: grupe njerzish të formuar në shtetin përkatës ku ata shprehin përkatësinë racore, fetare, gjuhësore dhe zakonet e tyre; unitetin e një grupi të tillë brenda identitetit të tij gjinor, fetar, gjuhësor dhe zakoneve të tij; një ndjenjë solidariteti me qëllim ruajtjen e traditës së vet, ruajtjen e formave fetare, sigurimin e edukimit dhe edukimit të fëmijëve në përputhje me

<sup>3</sup> V. Petroviq, *ibid*, str.85

frymën dhe traditat e racës së tyre; ndihma reciproke e anëtarëve të grupit.<sup>4</sup> Bazuar në këtë qëndrim, gjykata shprehu referatë të qartë ndaj tij dhe bashkësive të përmendura tek Këshilli i mendimeve numër 26, më datë 6 prill i vitit 1935, në rastin e shkollave të pakicave në Shqipëri (ashtu sic e bëri edhe në mendimin e mëparshëm). Kur flasim për situatën në Mal të Zi, para se të përqëndrohemi në bazat kushtetuese dhe ligjore në lidhje me ushtrimin e të drejtave dhe lirive të pakicave, do paraqesim të dhënat demografike të cilat do jenë domethënëse për implementimin e standarteve ndërkombëtare, por edhe zbatimin e principeve dhe normave të së drejtave të brëndëshme të cilat janë në funksion të mbrojtjes të së drejtave të pakicave. Tabela e mëposhtme tregon strukturën etnike të Malit të Zi sipas përqindjeve nga regjistrimi i fundit në 2011.<sup>5</sup>

Shtetasit sipas nacionalitetit, e thënë ndryshe përkatësia etnike sipas bashkive, lista e vitit 2011

	Totalë	Malazezët	Serbët	Boshnjakët	Shqiptarët	Muslimanët	Kroatët	Boshnjakët	Boshnjakë/ Myslimanët	Malazezët - Muslimanët	Serbët - Malazezët	Egjiptian	Gorancl/
Mali i Zi	620029	278865	178110	53605	30439	20537	6021	427	181	175	1833	2054	197
Andrijeviçë	5071	1646	3137	0	1	7	2	1	0	0	17	0	0
Tivar	42048	19553	10656	2153	2515	3236	254	53	12	48	95	33	16
Beranë	33970	8838	14592	6021	70	1957	42	5	28	21	43	170	18
Bijello Pole	46051	8808	16562	12592	57	5985	41	6	84	10	32	0	5
Budvë	19218	9262	7247	82	100	113	167	42	0	0	46	144	10
Cetinë	16657	15082	727	4	38	12	42	7	0	1	37	0	4
Danilovgrad	18472	11857	5001	16	81	38	55	13	0	0	97	2	0
Herceg Novi	30864	10395	15090	74	41	160	662	48	0	0	72	28	0
Kollashin	8380	4812	2996	0	0	18	7	4	0	0	57	0	4
Kotorr	22601	11047	6910	29	102	64	1553	22	0	3	60	63	0
Mojkovac	8622	5097	3058	8	0	4	2	3	0	0	11	0	0
Nikshiq	72443	46149	18334	194	73	421	149	28	1	8	335	446	22
Plavë	13108	822	2098	6803	2475	727	5	5	0	0	2	0	10
Plevlë	30786	7494	17569	2128	17	1739	16	6	15	20	14	1	0
Piluzhinë	3246	902	2131	0	0	0	2	1	0	0	1	0	0
Podgoricë	185937	106642	43248	3687	9538	4122	664	105	28	56	850	685	85
Rozhajë	22964	401	822	19269	1158	1044	6	12	13	3	3	74	19
Shavnik	2070	1114	878	0	0	2	1	0	0	0	5	0	0
Tivat	14031	4666	4435	96	97	114	2304	35	0	0	28	335	4
Ulqin	19921	2478	1145	449	14076	770	45	31	0	5	9	73	0
Zhbjak	3569	1800	1474	0	0	4	2	0	0	0	19	0	0

4 Këshilli i mendimeve i gjykatës së përhershme për drejtësi ndërkombëtare numer 17 nga data 31 korrik i vitit 1930

5 Burimi: Monstat, gjendet në: <https://docplayer.net/287951-Popis-stanovnistva-domacinstava-i-stanova-u-crnoj-gori-2011-godine.html>

Nga struktura e bashkangjitur mund të konkludohet se në Malin e Zi nuk ka asnjë grup etnik që është statistikisht, në krahasim me treguesit numerikë, dominues në raport me pjesën tjetër të popullsisë, dhe për të marrë një pamje të përshtatshme të pakicës si një grup i prekshëm do të ishte e nevojshme të përdoren tregues të tjerë dhe veçanërisht atyre që i përkasin pamjes reale të anës dominuese në lidhje me pjesën tjetër të qytetarëve të Malit të Zi. Kjo sepse nënshtetësia shpesh vendoset si një nga kushtet për ushtrimin e të drejtave të pakicave në sistemet krahasuese juridike dhe politike. Le të kujtojmë se pakicat numerike, sipas fuqisë së tyre reale, mund të jenë dominuese në raport me grupe numerikisht shumë më të mëdha, siç ishte rasti me sistemin e Aparteidit në Afrikën e Jugut.

# RRETH TË DREJTAVE TË NJERIUT





Nevoja e shprehjes” të drejtat e njeriut” filloi në fund të shekullit 18-të ( në deklaratën e të drejtave të njeriut dhe qytetarëve ne Francë të vitit 1789-“*les droits de l’homme*”, por nevojën më te gjerë e arriti vetëm në gjysmën e shekullit të 20-të. Gjithçka deri në përfundim të shekullit të tetëmbëdhjetë, kanë përdorur më shumë termin “ e drejta e natyrshme”. Në përgjithësi në thelb, të dyja termat vijnë nga e njejtja rrjedhshmëri dhe filozofi tradicionale që i kanë konsideruar se” të drejtat e natyrshme” buron nga “zakonet natyrore.”

Edhe pse doktrina e së drejtës natyrore i ka rrënjët thellë në Greqinë e lashtë dhe Romë, zhvillimi i mëtejshëm i konceptit të të drejtave të njeriut përmes kartave mesjetare, mësimëve të edukatorëve dhe filozofëve të epokës së re, të gjitha këto deri në dokumentet kryesore rreth të drejtave të njeriut sot, shkaktoi zgjerimin e tij përmes vlerave universale të mbajtura në burime të ndryshme ligjore.

Të drejtat e njeriut, zakonisht përcaktohen në literaturën juridike si një tërësi e të drejtave dhe lirive që u përkasin të gjithë njerëzve. Bashkangjitur me këtë përkufizim shpesh shtohen fjalë që i referohen patjetërsueshmërisë së të drejtave të njeriut dhe origjinës së tyre natyrore.<sup>6</sup>

Ideja e të drejtave të njeriut lidhet me vetë natyrën e njeriut si qenie njerëzore që lind i lirë dhe të cilit të drejtat e njeriut me vet faktin i përkasin si të patjetërsueshmes. Kjo vërtetohet nga Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut duke kujtuar se të gjithë njerëzit kanë lindur të lirë, me dinjitet dhe të drejta të barabarta. Ata e janë të lindur me arsyen dhe vetëdijen, prandaj duhet të sillen ndaj njëri-tjetrit me frymën e vëllazërisë.

Të drejtat e njeriut janë të drejta subjektive dhe në të njëjtën kohë një grup vlerash universale pa të cilat një qenie njerëzore nuk mund të zhvillohet në tërësinë e saj, në të gjitha nivelet e tij të zhvillimit. Në plan të parë, ajo sjell vlerat e vërteta të jetës njerëzore dhe komunitetit njerëzor, duke ju përkushtuar me përgjegjësi të plotë individualisht dhe grupeve ndaj vetvetes dhe ndaj të tjerëve, ndaj botës, natyrës dhe jetës.

---

6 S. Gajin, *Të drejtat e Njeriut, E drejta- forma e sistemit*,”Studio Dostije”, Beograd, viti 2012, faqja nr.15

Nga ana tjetër, kërkesa për realizimin e të drejtave dhe lirive të njeriut gjithmonë orientohen drejt shtetit brenda të cilit lind një rend objektiv juridik pra një tërësi rregullash sipas të cilave sillen njerëzit në një shoqëri. Rishkrimi i të drejtave të njeriut në kushtetutë ose ligj nuk ka ndonjë rol zyrtar, por rol deklarativ, sepse me atë verteton atë që tashmë ekziston, të gjitha këto pa njohje zyrtare.

Midis burimeve materiale dhe ligjore të të drejtave të njeriut përfshijnë vlera të ndryshme shoqërore që përmbahen në veprat filozofike dhe teorike si dhe në dokumentat politike, ndërkoh që burimet zyrtare ligjore të të drejtave të njeriut nënkuptojnë akte juridike të miratuara nga e drejta ndërkombëtare dhe asaj e brëndshme.<sup>7</sup>

Matrica e impletimit të brëndshëm nuk është e dhënë paraprakisht dhe bazohet në traditën e duhur ligjore dhe modelit organizativ të qeverisë. Sidoqoftë ,pavarësisht kësaj, përpara qeverisë vendoset qëllimi themelor i cila ndjek parimin e lidhjes së kontratave me mirëbesim dhe do të thotë përfshirje e plotë e standardeve kontraktuale në rendin juridik kombëtar. Ky është i vetmi qëllim themelor e thenë ndryshe i përgjithshmi i zbatimit të çdo marrëveshje ndërkombëtare.

---

<sup>7</sup> N.Vuçiniq, *Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut*, Podgoricë, viti 2001, faqja nr 12



HISTORIA E  
MBROJTJES  
TË PAKICAVE  
NDËRKOMBËTARE



Zhvillimi historik i mbrojtjes së pakicave daton që nga Paqja e Vestfalisë 1648 që i dha fund luftës tridhjetëvjeçare dhe vendosi një sistem marrëdhëniesh midis fuqive të atëhershme evropiane - shteteve kombe mbi parimin e ekuilibrit të fuqive. Sipas disa dispozitave të traktateve të paqes, fuqitë evropiane pranuan detyrimet e ndërsjellta në lidhje me mbrojtjen e të drejtave fetare të grupeve të ndryshme të pakicave, përkatësisht feve të pakicave. Në këtë mënyrë, janë të garantuara të drejtat e protestantëve në qytetetet e Gjermanisë, të drejtat e katolikëve në zonat Baltike të miratuara nga Suedia protestante dhe në zonat që Franca i dha Hollandës. Më vonë, me Aktin e Kongresit të Vjenës në 1815, Rusia, Austria dhe Prusia u shfaqën si garantues fetarë por edhe sigurues të së drejtave politike të polakëve, të cilët u bënë pakicë në këto shtete për shkak të ndarjes së shtetit të tyre. Kështu, Institucioni i Mbrojtjes së Pakicave po zhvillohet gradualisht, sepse përveç mbrojtjes fetare, ai gjithashtu përfshin mbrojtjen e pakicave kombëtare.

Në Kongresin e Berlinit në 1878, Mali i Zi u njoh me kusht që të respektoheshin të drejtat fetare të pakicës, popullsisë jo-ortodokse, e cila pas njohjes mbeti duke jetuar brenda kufijve.

Pakicat brënda Lidhjes së Kombeve në kontekstin e sistemit të Versajës për mbrojtjen e pakicave të konstituara në fund të Luftës së Parë Botërore dhe Traktatit të Paqes në Versajë, shënojnë fillimin e një faze të re, shumë domethënëse në zhvillimin e mbrojtjes së pakicave. Ky sistem shfaqet si një formë specifike e pohimit të së drejtës së njerëzve për vetëvendosje, dmth si një formë e kompensimit për këtë të drejtë, në rastet kur nuk ishte e mundur të ushtrohej e drejta e vetëvendosjes përmes krijimit të një shteti të veçantë.<sup>8</sup>

Me këtë sistem, mbrohen pakicat si grupe kolektive ndërsa përfaqësuesit e tyre për të kontrolluar zbatimin e regjimit të parashikuar, kishin të drejtë të paraqiteshin para organeve të Lidhjes së Kombeve. Kështu që për herë të parë në të drejtën ndërkombëtare, pakicat kanë fituar disa elemente të subjektivitetit juridik ndërkombëtar. Detyrimet për të mbrojtur pakicat kishin fuqi ligjore më të lartë se rregulloret kushtetuese të shteteve të cilave u imponoheshin. Zbatimi i tyre

8 N. Vuçiniq, S. Bjeković, B.Bozhović, Aspekti ligjor i të drejtave të pakicave në Mal të Zi/ N. Vuçiniq, B. Bozhović, *Standartet e brojtjes të së drejtave ndërkombëtare të pakicave në Mal të Zi*, Podgoricë, CEZAM, viti 2008, faqja nr 5

u garantua përfundimisht nga Këshilli i Lidhjes së Kombeve, të cilit anëtarët e pakicave ose shoqatat e tyre mund t'i drejtoheshin, duke paraqitur peticione dhe ankesa.

Në sistemin e pakicave të Versajës mbrohen pakicat racore (etnike), fetare dhe gjuhësore, përmes:

- çështjeve të veçanta të pakicave në traktatet e paqes pas Luftës së Parë Botërore - me Austrinë, Bullgarinë, Hungarinë, Turqinë);
- marrëveshjeve të posaçme për mbrojtjen e pakicave (me Poloninë, Republikën Çeke, Mbretërinë e Serbëve, Kroatëve dhe Sllovenëve, Greqisë, Rumanisë;
- deklaratave speciale të dhëna para Këshillit të Lidhjes së Kombeve (Shqipëri, Shtetet Balltike, Irak)
- vendosjes së sistemeve të veçanta të pakicave në rajone të caktuara (Ishujt Aland në Finlandë, Silesia e E sipërme në Gjermani).

Kështu, u krijua një sistem kompleks që shtrihej nga Balltiku deri në Gjirin Persik, dhe që u siguronte pakicave mbrojtjen e jetës, lirinë personale dhe lirinë fetare. Gjithashtu, garantohen barazia e të gjithëve para ligjit, të drejtat e barabarta politike dhe civile, e drejta për të përdorur gjuhën amtare para gjykatave dhe autoriteteve të tjera, e drejta për të krijuar institucione kulturore dhe shkolla, si dhe garanci të veçanta të shtetësisë së dyfishtë. Disa të drejta janë të garantuara për individët, të tjerat për grupet e pakicave dhe qarqet.<sup>9</sup>

Edhe pse gjithëpërfshirës dhe kompleks, sistemi nuk ishte universal, gjë që ishte një nga mangësitë themelore. Përkatësisht, ju imponua shteteve të mundura, të sapokrijuara dhe më të vogla jo fuqive të mëdha, të cilat e konceptuan atë dhe garantuan zbatimin e saj përmes Lidhjes së Kombeve. Për më tepër, sistemi nuk ishte i ekuilibruar si duhet, pasi theksonte të drejtat duke neglizhuar plotësisht detyrimet e pakicave, veçanërisht në kontekstin e respektimit të integritetit territorial dhe sovranitetit të shteteve në fjalë. Përveç mangësive të lartpërmendura, sistemi i Versajës u abuzua në mënyrë drastike nga Gjermania naziste dhe Italia fashiste për shpërbërjen e brendshme të

<sup>9</sup> N.Vuçiniq, ibid, faqja nr. 142

shteteve të caktuara (Çekosllovakia, Jugosllavia, Polonia) përmes të ashtuquajturve kolona e pestë e cila përbëhej nga anëtarë të pakicave ose si pretekst për agresion të drejtpërdrejtë kundër këtyre shteteve, me pretekstin e mbrojtjes së bashkatdhetarëve të tyre nga persekutimi. Që nga ajo kohë, ndërgjegjësimi është konsoliduar në bashkësinë ndërkombëtare se si pakica, në rastin kur pozicioni i tyre abuzohet, veçanërisht nga vendi mëmë, mund të bëhet një faktor destabilizues. Kjo njohuri përcaktoi në thelb cilësinë dhe metodat e mbrojtjes së pakicave pas Luftës së Dytë Botërore.

Pas këtij konflikti, veçanërisht në vitet e para të punës së Kombeve të Bashkuara, dominoi mendimi se pakicat nuk duhet të gëzonin ndonjë të drejtë të veçantë, kolektive dhe se mbrojtja e të drejtave të tyre individuale brenda sistemit të mbrojtjes së të drejtave të njeriut ishte mëse e mjaftueshme. Karta e Kombeve të Bashkuara, si dhe Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, nuk përmbajnë ndonjë dispozitë të veçantë për mbrojtjen e të drejtave të pakicave, përveç standardeve të përgjithshme ligjore mbi ndalimin e diskriminimit.

Sidoqoftë, shpejt u bë menjeherë e qartë se kjo çështje ishte shumë më komplekse dhe nuk mund të konsiderohej vetëm brenda sistemit të përgjithshëm të mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Krijimi i këtij qëndrimi u kontribua veçanërisht nga ankesat e shumta drejtuar organeve të Kombeve të Bashkuara, të cilat filluan të mbërrinin në një numër të madh nga komunitete të ndryshme të pakicave në të gjithë botën. Kështu që, në vitin 1957, u krijua një nën-komision për minoritetet brenda Komisionit të Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut.

Do të ketë kthim në drejtim të miratimit të standardeve nga Pakti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat Civile dhe Politike (DCP), i cili përmban dispozitën më të rëndësishme të ligjit të përgjithshëm ndërkombëtar të përshkruar nga Neni 27, i cili thotë:

Në shtetet ku janë të pranishme pakicat etnike, fetare dhe gjuhësore, personat të cilat i përkasin kësaj pakice, nuk mund ti hiqet e drejta në bashkëjetesë me pjesarë të tjere të grupeve të tyre, të kenë jetën e tyre kulturore, të deklarojnë dhe shprehin besimin e tyre dhe përdorin gjuhën e tyre”.

Kjo është dispozita e parë për të drejtat e pakicave që ka pasur një karakter ligjërisht të detyrueshëm në nivelin universal. Përmendim këtu nenin 27-të që solli shumë dyshime si dhe formulime të ndryshme. Kishte një dilemë në lidhje me termat “pakicë” dhe “pakicë etnike” dhe nëse pakicat gëzonin të drejta si individë apo kolektivë. Problemi lindi si pasojë e interpretimit të pjesës së dispozitës i cili thotë “persona që u përkasin këtyre pakicave” si dhe ata që i ushtrojnë ato “në bashkësi me anëtarët e tjerë të grupit të tyre”. Përgjigja e pyetjes nëse Pakti mbron të drejtat kolektive apo individuale u dha nga Komiteti i të Drejtave të Njeriut në Komentin e Përgjithshëm nr. 23 (50) të miratuar në vitin 1994, në lidhje me Nenin 27, paragrafi nr.1, si më poshtë:

“Komiteti konsideron se ky nen përcakton dhe njeh të drejtën e individëve të cilët i përkasin grupeve të pakicave, i cili është specifik dhe i shtohet të gjitha të drejtave të tjera që individët, në bashkëpunim me të tjerët, tashmë gëzojnë sipas dispozitave të Paktit.”

Duke shpjeguar pse të drejtat e Nenit 27 transferohen tek individët dhe jo tek grupet, zyrtarët e KB përmendin, përveç disa arsyeve historike dhe formale, edhe arsyet politike për parandalimin e tensioneve midis pakicave dhe shteteve mbi autoritetin dhe përfaqësimin e grupeve të pakicave dhe të gjithë popullsinë e shtetit.<sup>10</sup>

Nga ana politike dhe ligjore, një dilemë të veçantë la kjo dispozitë edhe për nga mënyra sesi është formuluar ekzistenca apo mosekzistenca e pakicave të një shteti, që do të thotë a ka një shtet të drejtë që vet të vendosi nëse ka në të grupe pakicash. Për shembull, Franca dëshiroi të mbyllte në vetvete zbatimin e Nenit 27 duke patur parasysh që neni i përmendur i kushtetutës së tij nuk njeh dallime etnike dhe kulturore midis shtetaseve dhe për këtë arsye as shumicën dhe as popullatën pakicë. Për këtë arsye, në komentin e përgjithshëm të Komitetit të Parë të Njeriut nr. 23 (50), paragrafi 5.2 thotë:

“Ekzistenca e një pakice etnike, fetare dhe gjuhësore në një shtet anëtar të caktuar nuk varet nga vendimi i shtetit anëtar, por duhet të përcaktohet nga kritere objektive.”

Është e qartë se neni 27 shfaq një dispozitë relativisht modeste në

---

<sup>10</sup> I. Jeliq, *Të drejtat e pakicave* CID, Podgoricë, 2004, faqja nr.45

kuptimin që kryesisht merret me detyrimet negative të shtetit, në mënyrë që anëtarëve të pakicave nuk u mohohet e drejta për kulturën e tyre, shfaqjen e besimit fetar të tyre dhe të kryejnë detyra fetare ose të përdorin gjuhën e tyre. Sidoqoftë, detyrimet pozitive janë nxjerrë nga kjo dispozitë në literaturën ligjore dhe punën e Komitetit të të Drejtave të Njeriut. Komiteti për të Drejtat e Njeriut e ka adresuar në mënyrë të qartë këtë çështje në paragrafin 6.1 të Komentit të Përgjithshëm nr. 23 (50).<sup>11</sup>

Megjithëse neni 27 nënkuptohet si një detyrim negativ, ai përshkruan ekzistencën e një të drejte dhe dikton që ajo të mos mohohet. Për këtë arsye, një Shtet Kontraktues ka për detyrë të mbrojë ekzistencën dhe ushtrimin e kësaj të drejte nga çdo kufizim apo shkelje.

Masat mbrojtëse pozitive janë të domosdoshme jo vetëm në rastin e shkeljes së të drejtave nga ana e shtetit, qoftë edhe nga autoritetet legjislative, gjyqësore ose administrative por edhe kundër veprimeve të personave të tjerë brenda juridiksionit të një Shteti Kontraktues.

Vetë formulimi i neni 27 nënkupton që përveç mbrojtjes individuale të anëtarëve të pakicave, thelbi i të drejtave të pakicave përfshin edhe dimensionin kolektiv: ata gëzohen “së bashku me anëtarët e tjerë të grupit të tyre.”

Komiteti e përdor këtë dimension kolektiv si pikënisje për të argumentuar në favor të masave pozitive të mbrojtjes: “për sa kohë që masa të tilla futen për të korrigjuar kushtet që parandalojnë ose pengojnë gëzimin e të drejtave të garantuara nga neni 27, ato pasqyrojnë dallim legjitim sipas Paktit bazuar në kritere të arsyeshme dhe objektive “(paragrafi 6.2).

Interpretimi sistematik dhe i qëllimshëm i këtyre dispozitave, përceptimi i saj në kontekst të plotë sëbashku me të drejtat e tjera të njeriut të përmbajtura në PGP dhe kontratave të tjera ndërkombëtare, tregon në mënyrë të nënkuptuar dy të drejta themelore, të drejtat kolektive të njeriut, të cilat duhet të gëzohen nga çdo grup pakicash në çdo pjesë të botës: të drejtat e grupit për mbijetesë dhe mosshqetësimi i ekzistencës fizike dhe e drejta për të siguruar dhe ruajtur identitetin e veçantë të grupit.

---

<sup>11</sup> Vuçiniq, Bjekoviq, Bozhoviq, *ibid*, faqja nr.9



Për të arritur barazinë e tyre, përkatësisht eliminimin e diskriminimit, anëtarëve të pakicave mund t'u garantohet e ashtuquajtura të drejta speciale, domethënë, me qëllim arritjen e barazisë de facto dhe eliminimin e diskriminimit brenda shtetit. Këto masa shpesh referohen në teori dhe praktikë si trajtim preferencial dhe përmbahen në një numër dokumentash për të drejtat e njeriut.

Kur bëhet fjalë për të drejtat e pakicave, momenti kthesë në nivelin global duket se ka qenë miratimi i Deklaratës së Kombeve të Bashkuara të vitit 1992 mbi të drejtat e personave që i përkasin minoriteteve kombëtare, etnike, fetare dhe gjuhësore, e cila ka ardhur në formë rezolute nga Asambleja Kombëtare të Kombeve të Bashkuara, që do të thotë se nuk është e një natyre kontraktuale, e thënë ndryshe nuk ka pasur efekt ligjor të detyrueshëm.

Deklarata e Kombeve të Bashkuara mbi të drejtat e anëtarëve që i përkasin minoriteteve kombëtare ose etnike, fetare dhe gjuhësore (1992), si dokumenti më i rëndësishëm ndërkombëtar në këtë fushë, përcakton detyrimin e shteteve për të mbrojtur ekzistencën dhe nacionalitetin ose etnicitetin, kulturën, besimin dhe identitetin gjuhësor të pakicave në territoret e tyre, për të arritur kushtet për përmirsimin e këtij identiteti dhe të miratojë masa të përshtatshme legjislative dhe masa të tjera për të arritur atë objektiv (neni 1). Neni 2 për anëtarët përkatës njeht të drejtat si me poshtë:

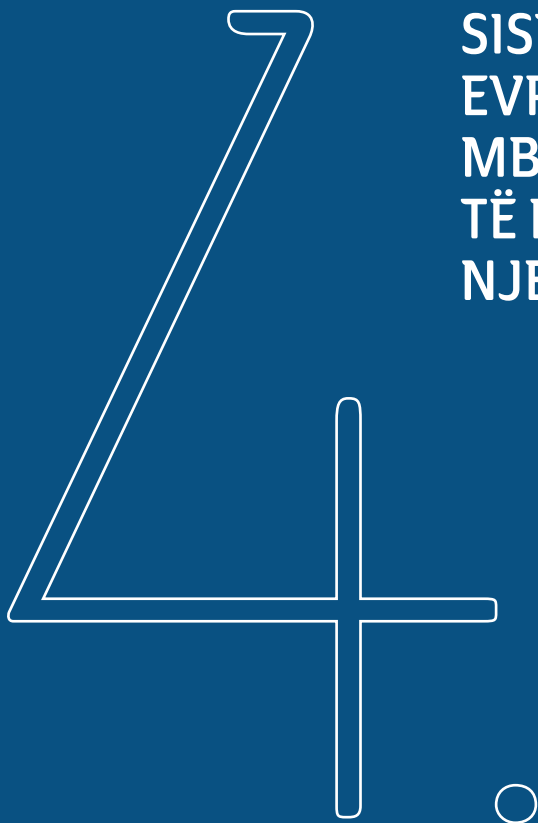
- e drejta për të shijuar kulturën e tyre të lirë dhe pa ndërhyrje të shtetit,
- e drejta për të shprehur besimin e tyre,
- e drejta për ritet e tyre dhe për përdorimin privat dhe publik të gjuhës së tyre,
- e drejta për pjesëmarrje efektive në jetën kulturore, fetare, sociale, ekonomike dhe atë publike,
- e drejta për të marrë pjesë në mënyrë efektive në vendimmarrjen në nivel kombëtar, dhe kur është e nevojshme, në nivel rajonal në lidhje me pakicën të cilës i përkasin ose në zonat në të cilat ata jetojnë,
- e drejta për krijimin dhe mirëmbajtjen e shoqatave të tyre,
- e drejta për të vendosur dhe mbajtur kontakte të lira dhe

paqësore me qytetarë të vendeve të tjera me të cilët ata janë në kontakt mbi bazën e lidhjeve kombëtare ose etnike, fetare ose gjuhësore.

Të drejtat e përcaktuara formojnë thelbin e korpusit të të drejtave të pakicave. Gjithashtu, Deklarata përshkruan sjellje të caktuara të shteteve, siç janë detyrimi për të siguruar ekzistencën dhe ruajtjen e identitetit të pakicave dhe për të inkurajuar kushtet për përmirësimin e saj, për të miratuar rregullat ligjore dhe për të vendosur masa të veçanta për ta impletuar atë. Deklarata përcakton se shteti është i detyruar të sigurojë “kudo që është e mundur” marrjen e masave për t’ju mundësuar pakicave të mësojnë gjuhën e tyre amëtare ose të kenë mësim në gjuhën e tyre amëtare.

Anëtarët e pakicave kanë mundësinë që “individualisht, por edhe në bashkësi me anëtarët e tjerë të grupit të tyre” të ushtrojnë të drejtat e tyre.

Përveç dispozitave të këtyre dy dokumenteve, Kombet e Bashkuara ka adresuar çështjen e mbrojtjes së të drejtave të pakicave përmes edhe traktateve të tjera, siç është Konventa Ndërkombëtare për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racor (Nenet 2 dhe 4); Konventa e UNESCO-s kundër diskriminimit në arsim (neni 5); Konventa për Parandalimin dhe Dënimin e Krimit të Genocidit (neni 11); Konventa për të Drejtat e Fëmijëve (neni 30).



SISTEMI  
EVROPIAN PËR  
MBROJTJEN E  
TË DREJTAVE TË  
NJERIUT

Mbrojtja e pakicave brenda Këshillit të Evropës (KE) tashmë pasqyrohet në dispozitat e Statutit të kësaj organizate, ku theksohet dëshira për të mbrojtur dhe promovuar lirinë dhe të gjitha vlerat demokratike. Respektimi i të drejtave të njeriut brenda Këshillit të Evropës është vendosur si një nga detyrat dhe kushtet themelore për pranimin në anëtarësimin e tij (Nenet 3 dhe 4 të Statutit).

Përveç mbrojtjes së të drejtave të njeriut, qëllimet kryesore të Këshillit të Evropës janë ruajtja e demokracisë pluraliste dhe sundimi i ligjit; ndërgjegjësimi dhe inkurajimi i zhvillimit të identitetit kulturor dhe diversitetit të Evropës; kërkimi i zgjidhjeve për problemet me të cilat përballet shoqëria evropiane, përfshirë diskriminimin ndaj pakicave, ksenofobinë dhe intolerancën si dhe dhënija e ndihmës për të konsoliduar stabilitetin demokratik në Evropë duke mbështetur reformën politike, legjislativë dhe kushtetuese. Çështjet e pakicave trajtohen, secila në mënyrën e vet, nga organet kryesore dhe të tjera (Komiteti i Ministrave, Asambleja Parlamentare, samitet, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Evropës, etj.). Përveç kësaj, ka posaçërisht një numër organesh dhe trupa të veçanta që japin kontributin e tyre brenda detyrave specifike që u janë besuar atyre, siç janë Komisioni Evropian kundër Racizmit dhe Intolerancës, Komisioni Evropian për Demokratizimin përmes të Drejtave dhe Komisioneri i Këshillit të Evropës për të drejtat e njeriut.

Megjithëse çështja e pakicave ka qënë dhe është ende shumë e rëndësishme në nivelin rajonal etj, në tokën evropiane, dokumenti më i rëndësishëm për mbrojtjen e të drejtave të njeriut - Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore nuk përmban dispozita të veçanta për mbrojtjen e pakicave. E vërtetë, nën14 i konventës thotë:

“Gëzimi i të drejtave dhe lirive të përcaktuara në këtë Konventë do të sigurohet pa diskriminim për asnjë arsye ,siç janë gjinia, raca, ngjyra, gjuha, feja, mendimi politik ose mendimi tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një pakicë kombëtare, statusi i pronës, lindja o po staturë të tjera.

Sidoqoftë, i referohet vetëm parimit të mosdiskriminimit. Sidoqoftë, praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut ka

treguar se disa shkelje të dispozitave të art.14 lidhen kryesisht me përkatësinë e veçantë kombëtare dhe etnike, pavarësisht nga fakti se nuk ka ndonjë dispozitë specifike që mbron të drejtat e pakicave në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Ky fakt nuk u korigjua as nga Protokollin nr. 12 i Konventës Evropiane që plotëson dispozitat e Nenit 14 mbi ndalimin e diskriminimit. Risi kryesore e këtij dokumenti është se ai përshkruan ndalimin e diskriminimit në lidhje me çdo të drejtë të parashikuar nga ligji pra, jo vetëm Konventa Evropiane, siç thuhet në nenin 14 të Konventës Evropiane faqa numër 1, Protokollin nr. 12. Protokollin hyri në fuqi në vitin 2005, pas ratifikimit nga dhjetë shtete. Më parë, Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës propozoi një *Protokoll për të Drejtat e Pakicave në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut në vitin 1993*, por kjo përpjekje mbeti vetëm në nivelin e propozimeve.

*Karta Evropiane për Gjuhët Rajonale ose Gjuhët e Pakicave (1992)*, si ide themelore për përgatitjen e këtij dokumenti, ka patur aspiratë Këshillin e Evropës që të miratojë një marrëveshje ndërkombëtare brenda kornizës së saj me qëllimin kryesor të mbrojtjes së gjuhës rajonale dhe gjuhët e pakicave. Gjërësisht, për shkak të veprimit të faktorëve të shumtë, kryesisht historike, shumë vende evropiane kanë në territorin e tyre grupe të caktuara, të banuara në rajon, popullsi autoktone ku flasin gjuhë të ndryshme nga gjuha e shumicës së popullsisë. Karta bazohet në tetë parime themelore, me kushtin që, kur të ratifikohet, shteti merr përsipër detyrime të shumta në fushën e arsimit gjyqësorit, administratës publike, medias, etj. Karta inkurajon një qasje multikulturore dhe në këtë kuptim shmang rregullimin e marrëdhënieve midis gjuhëve zyrtare të aplikuara në të gjithë vendin dhe gjuhëve rajonale dhe të pakicave për sa i përket konkurrencës ose kundërshtimit të tyre.

Karta është specifike sepse nuk pret që shtetet të pranojnë tekstin e tyre ku në tërësi, vetëm një përqindje minimale e dispozitave e cila është e sigurt që jep ruajtjen e shumëllojshmërisë gjuhësore.

Perfundimisht, duhet përmendur se Karta nuk verifikoi listën gjuhësore rajonale apo pakicore, me të cilën ata mbrohen, sapo është

mbajtur qëndrim fleksibel i cili mundëson shteteve vendimarrje për gjuhët ku përcakton mënyrën dhe masta mbrojtëse.<sup>12</sup>

Me ratifikimin e Kartes Evropiane për Gjuhët Rajonale dhe të Pakicave, Mali i Zi ka pranuar gjuhën Shqipe dhe Rome si gjuhën e pakicave.

Deri më tani katalogu më i madh i të drejtave të pakicave, sot përbahet në dokumentin më të rëndësishëm ligjor rajonal - *Konventa Kuadër e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (1995)*.

Ajo paraqet marëveshjen e parë ndërkombëtare pas Luftës së Dytë Botërore, e cila i referohet ekzkluzivisht mbrojtjes të së drejtave të anëtarëve të pakicave. Kjo marëveshje nuk meret me të drejtat e përbashkëta të pakicave, vetëm të drejtave të personave të cilët i përkasin këtyre grupimeve. Meqenëse, këto të drejta individuale arrihen përmes zbatimit të parimeve dhe objektivave të vendosura nga Konventa në nivelin kombëtar, nëpërmjet legjislacionit përkatës si dhe masave të duhura dhe politikave të qeverive - shtetet janë të afta deri në një farë mase sipas përceptimit të tyre të hartojnë legjislacionin dhe masat politike të cilat korrespondojnë me rrethanat specifike të tyre. Ja arsyeja se pse ky dokument emërohet "Konventa Kuadër". Prandaj, qasja e zgjedhur u lë shteteve një masë të caktuar lirie në zbatimin e qëllimeve për të cilat ata janë zotuar dhe kështu mundësinë që, në arritjen e këtyre qëllimeve, duke ju përmbytur parimeve të vendosura nga Konventa, të marrin parasysh specifikat, rendit të tyre juridik dhe politik.

Dispozita e Nenit 1 të Konventës Kuadër përcakton që mbrojtja e pakicave kombëtare si dhe të drejtat dhe liritë e anëtarëve të atyre pakicave është pjesë integrale e mbrojtjes ndërkombëtare të të drejtave të njeriut dhe si e tillë mer formën e fushëveprimit të bashkëpunimit ndërkombëtar.

Gjithashtu duhet nxjerr në pah se Konventa Kuadër nuk përmban përkufizimin e idesë "pakicat ndërkombëtare", dhe në lidhje me këtë u vendos që të miratohet një qasje pragmatike, mbi bazën e njohurive ku në këtë kohë nuk mund të arrihej asnjë përkufizim që mund të mernte mbështetjen e përgjithshme të të gjithë anëtarëve të Këshillit të Evropës.

<sup>12</sup> D. Kovaçević, Sistemi Ndërkombëtar për Mbrojtjen e të Drejtave të Pakicave, Qendra për Studime Etnike, Beograd, f.9 - shkarkuar nga faqja e internetit: [www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=fd7b812f-ele2-57be-72a8-34483f3080d3&groupId=252038](http://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=fd7b812f-ele2-57be-72a8-34483f3080d3&groupId=252038)

Përveç Preambulës, Konventa Kuadër përmbla strukturë vepruese e cila është e ndarë në pesë pjesë.

Pjesa e parë përmban dispozita që, në përgjithësi, përcaktojnë disa parime themelore që mund të hedhin dritë mbi dispozitat e tjera të rëndësishme të Konventës Kuadër. Pjesa e dytë përmban një listë të parimeve individuale, ndërsa Pjesa e tretë përmban një numër dispozitash të ndryshme në lidhje me interpretimin dhe zbatimin e Konventës Kuadër. Pjesa e katërt përmban dispozita për monitorimin e zbatimit të Konventës Kuadër, ndërsa pjesa e pestë merret me dispozitat përfundimtare, të cilat bazohen në modelin i cili vlen edhe për konventat dhe marëveshjet e arritur brenda Bashkimit Europian.

Prebula vërteton arsyet e miratimit të kësaj konvente dhe shpjegon disa pyetje themelore të cilat krijuesit e saj kishin në mendje. Tashmë fjalët primare theksojnë se këtë instrument mund ta nënshkruajnë dhe ta ratifikojnë edhe ato shtete të cilat nuk janë pjesë e Bashkimit Europian. (neni 2 dhe i 29 i Konventës). Përveç kësaj, Prebula orientohet në qëllimin bazë të Bashkimit Europian dhe në një metodë ku ajo krijohet, dhe ajo është krijimi dhe ruajtja e të drejtave të njeriut dhe liritë themelore.

Paragrafi i parafundit i preambulës përcakton objektivin kryesor të Konventës Kuadër: të sigurojë mbrojtjen efektive të pakicave kombëtare dhe të drejtat e personave që u përkasin atyre pakicave.

Gjithashtu theksohet se kjo mbrojtje duhet të sigurohet brenda shtetit ligjor, duke respektuar integritetin territorial dhe sovranitetin kombëtar të shteteve. Qëllimi i kësaj deklarate është që të paralajmërojë, se si dispozitat e Konventës Kuadër nuk mund të zbatohen drejtpërdrejt.

Ai nuk merret me ligjet dhe praktikat e Shteteve Palë të Konventës në lidhje me përfshirjen e traktateve ndërkombëtare në rendin e brendshëm ligjor.

Neni 3, i garanton çdo individ i cili i përket një pakice kombëtare, lirinë për të zgjedhur nëse do të konsiderohet apo jo si i tillë. Kjo dispozitë i lejon secilit person të vendosë nëse ai apo ajo dëshiron të jetë nën mbrojtjen që rrjedh nga parimet e Konventës Kuadër, e cila nuk implikon të drejtën e një individ që në mënyrë të detyruar të zgjedhë t'i përkasë ndonjë pakice kombëtare.

Zgjedhja subjektive e një individi është e lidhur në mënyrë të pandashme me kriteret objektive shumë të rëndësishme për identitetin e një personi. Për më tepër, kjo normë siguron parandalimin e pasojave negative të zgjedhjes së lirë të përkatësisë ose ushtrimit të të drejtave që lidhen me atë zgjedhje për secilin person.

Përfundimisht, kjo dispozitë siguron që të drejtat dhe liritë të cilat krijohen nga parimet e Konventës Kuadër mund të ushtrohen individualisht ose në bashkësi me të tjerët. Në këtë mënyrë, njihet mundësia e ushtrimit të përbashkët të këtyre të drejtave dhe lirive, e cila është e ndryshme nga nocioni i të drejtave kolektive. Termi “tjetër” kuptohet në kuptimin më të gjerë të mundshëm dhe përfshin persona që i përkasin të njëjtës nënshtetësi.

Konventa Kuadër garanton qëndrueshmërinë e masave të marra brenda politikës së saj të përgjithshme të integritimit, ndërsa përmbahet nga politikat ose praktikrat e asimilimit të personave që u përkasin pakicave kombëtare kundër vullnetit të tyre, përfshirë masat për të mbrojtur personat e tillë nga çdo veprim që synon një asimilim të tillë.

Gjithashtu, pjestarët kanë për detyrë të arrijnë frymën e tolerancës dhe dialogut ndërkulturorë dhe të ndërmarrin masa efektive për përparimin e respektit reciprok, mirekuptimit dhe bashkëpunimit midis individëve të cilët jetojnë në territorin e tyre, pa marrë parasysh etnicitetin, kulturën, gjuhën apo përkatësinë fetare të këtyre individëve, veçanërisht në fushën e arsimit, kulturës dhe medias.

Konventa, gjithashtu përcakton detyrimin për të marrë masat e duhura për të mbrojtur personat e ekspozuar ndaj kërcënimeve ose diskriminimit, armiqësisë ose dhunës për shkak të identitetit të tyre etnik, kulturor, gjuhësor apo fetar. Përveç realizimit të katalogut, tashmë të njohur të të drejtave dhe lirive të përgjithshme civile dhe politike, Konventa garanton të drejtën për të krijuar institucione, organizata dhe shoqata përmes të cilave këto të drejta realizohen, duke përfshirë ketu rolin e mediave pa diskriminim.

Kjo nënkupton edhe të drejtën e secilit anëtar të një pakice kombëtare për të përdorur lirshëm dhe pa ndërhyrje gjuhën e tij ose të saj, privatësisht dhe publikisht, duke folur dhe me shkrim.



Kur është e përshtatshme, anëtarët ndërmarrin masa në fushën e arsimit dhe kërkimit më qëllim për të mësuar në lidhje me kulturën, historinë, gjuhën dhe fenë e pakicave dhe shumicave të tyre kombëtare. Në këtë kontekst, ndër të tjera, anëtarët sigurojnë mundësi të përshtatshme për trajnimin e mësuesve dhe qasjen në librat shkollorë, si dhe kontaktet midis studentëve dhe mësuesve nga komunitete të ndryshme, duke promovuar qasje të barabartë në arsim në të gjitha nivelet për personat që i përkasin pakicave kombëtare.

Konventa kërkon krijimin e kushteve të nevojshme për pjesëmarrjen efektive të personave që u përkasin pakicave kombëtare në jetën kulturore, shoqërore dhe ekonomike dhe në çështjet publike, veçanërisht në lidhje me çka ju përket vet atyre. Duke vepruar kështu, është e nevojshme ti përmbahen masave që ndryshojnë marëdhënien e popullsisë në zonat e banuara nga persona që u përkasin pakicave kombëtare dhe synojnë kufizimin e të drejtave dhe lirive që burojnë nga parimet e përfshira në këtë Konventë Kuadër.

Garancitë shtesë kanë të bëjnë me vendosjen dhe mirëmbajtjen e kontakteve të lira dhe paqësore përtej kufijve me persona që banojnë ligjërisht në shtete të tjera, veçanërisht ata me të cilët ata kanë një identitet etnik, kulturor, gjuhësor ose fetar ose një trashëgimi të përbashkët kulturore.

Një pjesë veçanërisht e rëndësishme ka të bëjë me detyrimin për të zbatuar parimet e përfshira në këtë Konventë, me vetëm ato kufizime, restruksione ose shfuqizime - kur është e nevojshme - të përcaktuara nga instrumentet ligjore ndërkombëtare, veçanërisht Konventa për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, për shtrirja është e rëndësishme për të drejtat dhe liritë që lindin nga parimet e sipërpërmendura.

Të drejtat dhe liritë që rrjedhin nga parimet e përfshira në këtë Konventë, për aq kohë sa ato i nënshtrohen dispozitave përkatëse të Konventës për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore të Këshillit të Evropës ose protokolleve të saj, do të konsiderohet të përputhura me dispozitat e tyre.

Më në fund, për të siguruar monitorimin e zbatimit të Konventës Kuadër, Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës i është besuar

detyra e monitorimit të zbatimit të saj nga Shtetet Kontraktuese. Komiteti i Ministrave do të përcaktojë modalitetet për pjesëmarrje në zbatimin e mekanizmave për Palët Kontraktuese jo-CoE.

Për më tepër, për të siguruar një efikasitet më të madh në monitorimin e zbatimit të Konventës, është krijuar një Komitet Këshilldhënës. Detyra e këtij Komiteti Këshillimor është të ndihmojë Komitetin e Ministrave në vlerësimin e përshtatshmërisë së masave të marra nga palët për të zbatuar parimet e përcaktuara në Konventën Kuadër.

Megjithëse çështja e pakicave ka qënë dhe është akoma shumë e rëndësishme në nivelin rajonal, dmth në terrenin evropian, dokumenti më i rëndësishëm për mbrojtjen e të drejtave të njeriut - Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore nuk përmban dispozita të veçanta për mbrojtjen e pakicave. Është e vërtetë që Art. Neni 14 i Konventës thotë: "Gëzimi i të drejtave dhe lirive të përcaktuara në këtë Konventë do të sigurohet pa diskriminim me cfaredolloj kushti, siç janë gjinia, raca, ngjyra e lekurës, besimi fetar, opinioni politik si dhe opinonet e tjera me origjinë politike apo sociale e cila lidhet me pakicat kombëtare, gjendjen e strehimit, lindjen dhe statuset e tjera por se ai lidhet vetem me principin e diskriminimit.

Nga ana tjetër, praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut ka treguar se shkeljet e caktuara të dispozitave të Artikullit 14 lidhen kryesisht me një përkatësi të veçantë kombëtare dhe etnike. Sidoqoftë, një dispozitë e veçantë që mbron të drejtat e pakicave në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut ende nuk ekziston. Ky fakt nuk u korrigjua nga Protokolli nr. 12 të Konventës Evropiane, që plotëson dispozitat e Nenit 14 mbi ndalimin e diskriminimit. Risi themelore e këtij dokumenti është se ai përshtet ndalimin e diskriminimit në lidhje me çdo të drejtë të parashikuar nga ligji i brendshëm dhe jo vetëm nga Konventa Evropiane siç parashikohet nga neni 14 i Konventës Evropiane.

Si pasojë, praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, e cila në çështjen e Gorzelikut dhe të tjerëve kundër Polonisë (17 Shkurt, viti 2004), shprehimisht refuzoi të vendosë nëse një grup i veçantë mund të kualifikohet si "pakicë kombëtare" por megjithatë njohu të drejtën e një individi të zgjedhë lirisht dhe të deklarojë veten si anëtar i një grupi të caktuar etnik ose kulturor, një vendim i

respektuar nga institucionet shtetërore por me kusht që vendimi të ketë një bazë objektive (Ciubotaru v. Moldova, 27.02.2010). Ky vendim gjyqësor është në përputhje me Konventën Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare, sepse sipas nenit 3 të saj, çdo anëtar i një pakice kombëtare ka të drejtë të zgjedhë nëse do të trajtohet apo jo si i tillë, dhe nga një zgjedhje e tillë ose nga ushtrimi i të drejtave të zgjedhjes individuale, nuk duhet të rezultojë asnje lloj dëmi.

Në çështjen e Sidiropulosit dhe të çështjeve të tjera kundër Greqisë (1998), gjykatësit e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut vendosën mbi korrektësinë e vendimit për të refuzuar regjistrimin e një organizate pakicë maqedonase në bazë të qëllimeve separatiste. Duke cituar standardet ligjërisht jo-detyruese të OSBE-së dhe parimit të interpretimit të Konventës si një instrument të gjallë, u vendos njëzëri se autoritetet greke kishin shkelur të drejtën për lirinë e mbledhjes dhe shoqërimit (neni 11) dhe duhet të njohin regjistrimin e një organizate që synon në mbrojtjen e trashëgimisë kulturore dhe shpirtërore, maqedonasit nga Greqia veriore. Rregulli për tu pranuar regjistrimi në organizat pranohet vetëm atherë nëse nuk ka indikacione të qarta se mund të rrezikojë integritetin territorial dhe sigurinë kombëtare të shtetit i cili u konfirmua në çështjen e Stankov dhe Organizata e Bashkuar Maqedonase linden kundër Bullgarisë (2001), në lidhje me lirinë e shoqatës së anëtarëve të pakicës maqedonase në Bullgari.

Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut zbatoi për herë të parë nenin 1 të Protokollit 12 të Konventës në çështjen Sejdiq dhe Finci kundër Bosnje dhe Herzegovinës, viti(2009), duke gjetur diskriminim për shkak të kombësisë së tyre gjatë ushtrimit të së drejtës për të dalë në postin publik sepse ata ishin hebrej, romë dhe pakica të tjera të parandaluara për të kandiduar për zgjedhje në Presidencë dhe Shtëpinë e Popujve të Bosnje dhe Herzegovinës. Gjykata e shikoi këtë situatë në kontekstin e kushteve të ndryshuara, pasi Bosnja dhe Hercegovina është stabilizuar që nga fundi i luftës dhe është zotuar që të ndryshojë dispozitat e diskutueshme kushtetuese duke aderuar në marrëveshje dhe organizata ndërkombëtare.

Si rezultat, autoritetet shtetërore u urdhëruan të ndryshojnë strukturat trepalëshe të qeverisë, të cilat janë në dispozicion vetëm për popujt përbërës, për të mirën e anëtarëve të “të tjerëve”.

Sidoqoftë, në kontekstin e kushteve të dhëna në këtë shtet dhe mungesës së vullnetit politik, ky vendim nuk është ekzekutuar ende.

Praktika e deri tanishme tregon se gjykata ka pranuar të vendosë për problemet specifike me të cilat përballen pjesëtarët e pakicave etnike gjatë ushtrimit dhe përmirësimit të të drejtave të tyre përmes mbrojtjes së identitetit kulturor dhe pjesëmarrjes në jetën politike të një shteti. Duke pasur parasysh që kultura është “një përbërës i qenësishëm i identitetit kombëtar”, gjykata ka pasur mundësinë të vendosë për mbrojtjen e të drejtave kulturore të tilla si përdorimi i gjuhës, arsimit ose mënyrës së jetës, megjithëse Konventa nuk njeh asnjë të drejtë të veçantë për kulturën apo jetën kulturore.

Përveç mbrojtjes së lirisë së themelimit të partive politike, organizatave joqeveritare dhe shoqatave të qytetarëve në favor të ruajtjes së pluralizmit dhe demokracisë, u vlerësua se “bashkëveprimi harmonik i individëve dhe grupeve me identitete të ndryshme është thelbi i ruajtjes së kohezionit shoqëror” (Gorzelik).

Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE / OSCE) e bazoi punën e saj në mbrojtjen e të drejtave të njeriut në dokumenta brenda Konferencës për Sigurinë ( pak më e më pas organizata), e cila filloi me 1 gusht 1975 miratimin e Aktit Përfundimtar të Konferencës së Helsinkit. Megjithëse, ky dokument nuk kishte forcën e një marrëveshje ndërkombëtare, ishte baza për miratimin e një numri dokumentash në fushën e të drejtave të njeriut. Ata kanë fituar një rëndësi të konsiderueshme në Evropë duke pasur parasysh autoritetin që organizata dhe dokumentet e saj kanë brenda vendeve evropiane, megjithëse zyrtarisht nuk kanë qenë të detyruar prej tyre.

Pas këtij dokumenti, pas përfundimit të Konferencës së Vjenës në 1989, hoqën dorë nga doktrina ku të drejtat e njeriut përfshihen rreptësisht brenda kompetencave të brendshme të shtetit. Më pas, u miratua dokumenti përfundimtar, me një seksion të titulluar “Dimensioni Njerëzor i KSBE”. Pas Konferencës së Vjenës, u mbajtën takimet në Paris (1989) dhe në Kopenhagën, viti (1990). Për momentin, për ne seksioni i katërt i këtij dokumenti është veçanërisht i rëndësishëm. Ai i kushtohet çështjeve të pakicave kombëtare, të cilat garantojnë mbrojtje nga asimilimi dhe gëzimi i të gjitha të drejtave të njeriut pa diskriminim dhe rendit një listë të gjatë të të drejtave të veçanta të pakicave kombëtare,

përfshirë të drejtën e përdorimit të gjuhëve, institucioneve fetare dhe arsimore, liria e shoqërimit dhe shprehjes. Për çështjen e pakicave, është e rëndësishme të përmendet dokumenti i ri i Helsinkit, i cili karakterizohet nga forcimi i institucioneve dhe strukturave të KSBE-së.

Puna e OSBE / OSCE-së në këtë fushë u shënuar veçanërisht nga aktiviteti i dy organeve - Zyra për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR) dhe në veçanti funksionet e pavarura të Komisionerit të Lartë për Pakicat Kombëtare.

Funksioni i Komisionit të Lartë, me qëllim për të parandaluar konfliktet etnike nëpërmjet veprimeve parandaluese për pakicat kombëtare u miratua në vitin 1992 nga Samiti i Helsinkit.

Prandaj, ai duhet të parandalojë konfliktin duke reaguuar ndaj konflikteve konkrete të pakicave në fazën më të hershme të mundshme sespe sipas konceptit të tij mund të kalojnë në konflikte serioze.

Karakteristikat e tij të rëndësishme të punës janë: pavarësia, paanshmëria, bashkëpunimi dhe besueshmëria ( e ashtëquajtura diploma e fshehtë).

Dokumentet Themelore të OSBE-së janë:

1. Akti Final i Helsinkit (1975)
2. Dokumenti Përfundimtar i Takimit të CSCE në Madrid (1983)
3. Dokumenti Përfundimtar i Takimit të KSBE-së në Vjenë (1989)
4. Dokumenti i Takimit II të Konferencës CSCE mbi Dimensionin Njerëzor (Kopenhagë, 1990)
5. Karta e Parisit për një Evropë të Re (1990)
6. Raporti nga takimi i ekspertëve të KSBE-së për pakicat kombëtare (Gjenevë, 1991)
7. Dokumenti i takimit III të Konferencës mbi Dimensionin Njerëzor të KSBE (Moskë, 1991)
8. Dokumenti i Helsinkit i CSCE (1992)
9. Dokumenti i Takimit të Tretë të Këshillit të KSBE (Stokholm, 1992)

10. Dokumenti i Takimit të Katërt të Këshillit të KSBE (Romë, 1993)
11. Samiti i II-të i KSBE-së në Budapest (1994)
12. Dokumenti i Lisbonës (1996)
13. Karta për Sigurinë Evropiane (Stamboll, 1999)
14. Deklarata e 14-të e Samitit të Stambollit (1999)

Nga praktika e Komisionit të lartë për pakicat kombëtare ja vlen të përmendet:

- Rekomandimet e Hagës për të Drejtën e pakicave kombëtare për arsim (1996)
- Rekomandimet e Oslos mbi të drejtën e pakicave kombëtare për të përdorur gjuhën e tyre (1998)
- Rekomandimet e Lund mbi pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare në jetën publike (1999)
- Raport mbi të drejtat gjuhësore të personave që u përkasin pakicave kombëtare në zonën e OSBE-së (1999)
- Rekomandime për policimin në shoqëritë multi-etnike (2006)

Rekomandimet e Hagës i vitit 1996 mbi të drejtën e pakicave kombëtare për arsim, përcaktojnë që arsimi i pakicave - veçanërisht në gjuhën e tyre amtare - është bërë një përparësi pasi është një faktor i rëndësishëm në ruajtjen dhe thellimin e identitetit të personave që u përkasin pakicave kombëtare. Gjithashtu, shtetet "atje ku është e nevojshme" rekomandojnë futjen e masave të veçanta për të realizuar të drejtën aktive për arsimim. Sipas rekomandimeve të Hagës, detyrimet përkatëse ndërkombëtare përfaqësojnë një standard minimal ndërkombëtar dhe për këtë arsye nuk duhet të interpretohen në mënyrë kufizuese.

Rekomandimet e Oslos më 1998 mbi të Drejtën Pakicave kombëtare për të Përdorur Gjuhën e Tyre i kushtojnë vëmendje të veçantë përdorimit të gjuhës amtare të pakicave kombëtare në sferën publike dhe private. Në këtë mënyrë, ky dokument rekomandon përdorimin e gjuhës së pakicës në organet administrative dhe në shërbimet publike në rajone dhe vende ku jetojnë një numër i madh i anëtarëve të pakicave kombëtare, në përputhje me dëshirën e demonstruar për

ta bërë këtë. Sipas rekomandimeve të Oslos dhe emrave të personave, institucione private, firmat punëdhënëse, shoqatat kulturore, duhet të shprehen edhe në gjuhën e tyre. Ky detyrim zbatohet në vendet dhe rruget lokale të zonave ku jeton një numër domethënës i anëtarëve përkatëse të pakicave kombëtare.

Organizatat joqeveritare, shoqatat e themeluara dhe të administruara nga anëtarët e pakicave kombëtare, mund të përdorin gjuhën e pakicës.

Rekomandimet e Lund mbi pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare në jetën publike u realizuan në vitin 1999. Ata donin të zgjidhnin problemin e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare në jetën publike. Dokumenti është në formën e rekomandimeve për shtetet. E drejta e pakicave kombëtare për të marrë pjesë në jetën publike lind përmes dy aspekteve të rëndësishme: pjesëmarrjes në vendimmarrje dhe vetëqeverisjes.

Shteteve në lidhje me pjesëmarrjen në vendimmarrje u rekomandohet të sigurojnë përfaqësim të veçantë të pakicave në legjislaturën, shërbimin civil, ministritë, qeverinë dhe organet e tjera shtetërore. Rekomandimet e Lund parashikojnë gjithashtu krijimin e një sistemi zgjedhor në një mënyrë që do të mundësojë krijimin e partive politike, si dhe një model që do ta bëjë më të lehtë përfaqësimin e pakicave në jetën politike.

Rekomandimet për punën e policisë në shoqëritë multi-etnike tregojnë se kjo fushë duhet të jetë pjesë e një politike dhe programi më të gjerë e cila do të promovojë integrimin e pakicave në nivelet kombëtare dhe lokale. Duhet të harmonizohet me përpjekje më të gjera për të përmirësuar profesionalizimin e policisë dhe përqendrimin e saj në shërbimin të komunitetit, si dhe për të siguruar që e gjithë puna e policisë të jetë në përputhje me standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, përfshirë të drejtat e personave që u përkasin pakicave. Shtetet duhet të sigurojnë që policia dhe publiku i gjerë duke përfshirë pakicat, duhet të kuptojnë rolin e policisë në promovimin e marrëdhënieve cilësore ndëretnike, dhe që njerëzit që mbajnë poste të larta në politikë dhe policia duhet ta mbështesin publikisht atë rol si dhe të promovojnë mirëkuptimin dhe mbështetjen e publikut për të tilla politika.

Tjetër mënyrë e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare në jetën publike është vetëqeverisja. Qofshin zgjidhje territoriale apo jo-territoriale, vetëqeverisja rekomandohet kur kërkon pjesëmarrjen efektive të pakicave në jetën publike.

Mbrojtja e pakicave brenda Bashkimit Evropian bazohet në faktin se Traktati i Lisbonës futi termin “anëtarë të pakicave” në legjislacionin primar të BE-së, i cili është përdorimi i parë i qartë i këtij termi në historinë e së drejtës së BE-së. Gjerësisht, neni 2 i Traktatit të BE-së thotë se “Bashkimi është i bazuar në vlerat e respektimit të dinjitetit njerëzor, lirisë, demokracisë, barazisë, sundimit të ligjit dhe respektimit të të drejtave të njeriut duke përfshirë të drejtat e personave që u përkasin pakicave. Këto vlera janë të përbashkëta për Shtetet Anëtare në një shoqëri të dominuar nga pluralizmi, mos-diskriminimi, toleranca, drejtësia, solidariteti dhe barazia midis grave dhe burrave”.

Megenëse këto vlera ndahen nga të gjitha Shtetet Anëtare, BE-së dhe secili shtet anëtar individualisht duhet t’i inkurajojë dhe promovojë në mënyrë aktive e të qëndrueshme në të gjitha politikat e tyre të brëndshme dhe të jashtme, duke pasur parasysh që këto të drejta duhet të trajtohen në të njëjtën mënyrë si të drejta të tjera të parashikuara në traktate, pavarësisht nga fakti se Traktatet e BE-së, në përputhje me qasjen e së drejtës ndërkombëtare në këtë drejtim, nuk përcakton termin “pakicë”.

Në vitin 2000, Bashkimi Evropian shpalli solemisht tekstin e Kartës së të Drejtave Themelore në Bashkimin Evropian në Nisë. Karta është bërë një trashëgimi ligjore në kontekstin e miratimit të Traktatit të Lisbonës, megjithëse jo si një përbërës integral i saj në kuptimin zyrtar.

Sidoqoftë, Karta gëzon një status specifik në të drejtën e BE-së dhe barazohet me legjislacionin e saj të traktatit. Kështu, ky integrim specifik i vendeve më të zhvilluara evropiane ka treguar se përveç qëllimit themelor, zhvillimit ekonomik të anëtarëve të saj, çështjet e të drejtave të njeriut janë shumë të rëndësishme në të gjitha aktivitetet e saj.

Respektimi i të drejtave të pakicave në përputhje me angazhimet e OSBE-së është një nga kushtet thelbësore që BE-ja të njohë shtetet e reja. Respekti për mbrojtjen e pakicave është identifikuar ndër të tjera, si një nga kriteret politike për pranimin e shteteve të reja në BE.



*Rezoluta e Parlamentit Evropian e 13 nëntorit 2018 mbi standardet minimale për pakicat në BE (2018/2036 (INI)) mund të konsiderohet një sublimim i qëndrimit të BE-së ndaj të drejtave të pakicave.*

Përveç dokumenteve universale të të drejtave të njeriut, si dhe dokumentave të Këshillit të Evropës dhe OSBE / OSCE, ky akt merr parasysh elementet e së drejtës së kontratave të BE-së, domethënë Nenin 2 dhe Nenin 3, paragrafi 3.

Traktati për Bashkimin Evropian (TBE) dhe neni 19 i Traktatit për Funkcionimin e Bashkimit Evropian (TFBE) dhe dispozitat e Nenit 10 (liria e mendimit, ndërgjegjes dhe fesë), Neni 21 (ndalimi i diskriminimit) dhe Neni 22 (diversiteti kulturor, fetar dhe gjuhësor) i *Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian*.

Gjithashtu, Rezoluta kujton burimet e ligjit dytësor të BE-së (*Direktiva e Këshillit 2000/43 / KE e datës 29.maj.2000 mbi zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë midis personave pavarësisht nga origjina racore ose etnike - Direktiva e Barazisë Raciale*), si dhe kriteret e pranimit nga Kopenhagen dhe një sërë rregullash të Bashkimit (acquis) që një vend kandidat duhet të miratojë nëse dëshiron të bashkohet me Bashkimin.

Veçanërisht, rezoluta e përmendur thekson praktikën e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, por edhe jurisprondencën e Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Evropian, veçanërisht e theksuar në çështjen T-646/13 (*Paketa e Sigurt e Minoritetit - një milion nënshkrime për diversitetin në Evropë kundër Komisionit*).

Së fundmi, Rezoluta merr parasysh raportet dhe hulumtimet e Agjencisë së Bashkimit Evropian për të Drejtat Themelore (FRA), siç është Raporti i titulluar "*Respektimi dhe Mbrojtja e Minoriteteve në 2008-2010*", duke përfshirë raporte të tjera përkatëse kombëtare, evropiane të organizatave ndërkombëtare dhe organizatave jo-qeveritare ndërkombëtare për këtë çështje.

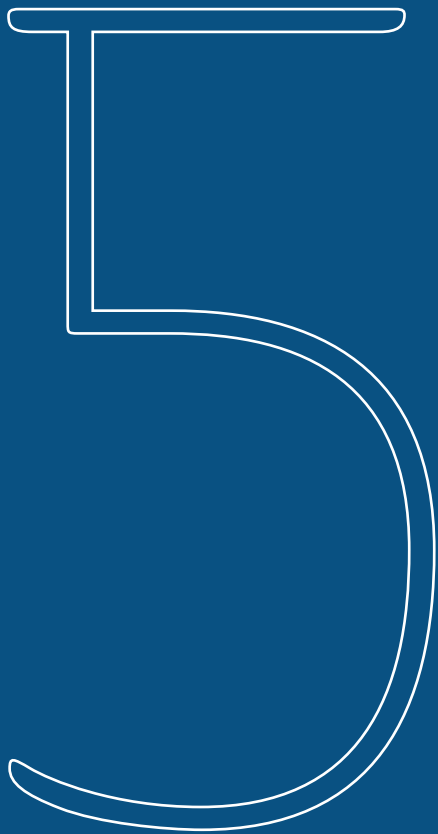
Lidhur me anëtarësimin në Bashkimin Evropian, më 8 qershor 2005, Parlamenti i Malit të Zi miratoi Deklaratën për Anëtarësimin në Bashkimin Evropian, e cila konfirmon se ajo do të kontribuojë në harmonizimin e përsheptuar të sistemit ligjor pozitiv të Malit të Zi me

rregulloret dhe standardet e BE-së dhe liritë civile dhe realizimin dhe promovimin e të drejtave të njeriut.

E rëndësishme është të theksohet se asnjë dokument politik në historinë e fundit të Malit të Zi nuk është miratuar me një shkallë të tillë të marrëveshjes politike në strukturën shumë heterogjene të subjekteve dhe interesave politike. Për më tepër, më 27 dhjetor 2007, Parlamenti i Malit të Zi miratoi një Rezolutë mbi përmbushjen e detyrimeve të Malit të Zi sipas Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit. Bashkimi Evropian, i cili përfaqëson një tjetër mbështetje të fortë përfaqëson një përparësi strategjike politike për integrimin evropian të vendit.

Gjithashtu, Mali i Zi është bërë një palë në Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit. Ajo e angazhon Malin e Zi të respektojë parimet demokratike dhe të drejtat e njeriut të shpallura në Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut dhe të përcaktuara nga Konventa për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, Aktin Përfundimtar të Helsinkit dhe Kartën e Parisit për një Evropë të Re, duke respektuar të drejtën ndërkombëtare, duke përfshirë bashkëpunimin e plotë me Tribunalin Penal Ndërkombëtar për Ish Jugosllavinë (TPNIJ) dhe sundimin e ligjit, si dhe parimet e një ekonomie tregu në përputhje me Dokumentin e Konferencës së Sigurisë për Bashkëpunimin Ekonomik KSBE të Bonit, i cili formon bazën e politikës së brendshme dhe të jashtme të Malit të Zi (Art nr.2). Paqja dhe stabiliteti ndërkombëtar dhe rajonal, zhvillimi i marrëdhënieve të fqinjësisë së mirë dhe respektimi i të drejtave të njeriut dhe të pakicave janë thelbësore për Procesin e Stabilizim-Asociimit siç thuhet në konkluzionet e Këshillit të Bashkimit Evropian të 21 qershorit 1999 (neni 5).

Dispozita kryesore e Marrëveshjes së Asociimit dhe Stabilizimit lidhet me nenin 72 të saj, i cili përcakton detyrimin për të harmonizuar legjislacionin ekzistues në Mal të Zi me legjislacionin e BE-së, si dhe zbatimin efektiv të tij. Duke vepruar kështu, Mali i Zi do të kërkojë të sigurojë harmonizimin gradual të ligjeve të tij ekzistuese dhe legjislacionit të ardhshëm me legjislacionin e BE-së duke siguruar zbatimin adekuat të legjislacionit ekzistues dhe të ardhshëm, duke përfshirë zbatimin e tij të plotë përmes praktikës gjyqësore.



MARRËVESHJET  
BILATERALE  
SI BURIM I SË  
DREJTËS

Dyanshmëri dmth të ashtuquajturat marrëveshjet bilaterale midis shteteve, në lidhje me pozicionin e pakicave u lidhën në periudha të ndryshme të zhvillimit të ligjit. Intensiteti dhe dinamika e përfundimit të tyre kushtëzohej nga faktorë të ndryshëm gjeopolitikë.

Kështu përfunduan marrëveshje të tilla si Marrëveshja Austro-Italiene e 5 shtatorit 1946 mbi pozicionin e pakicës gjermane në zonën e Alto Adige në Italinë veriore, Marrëveshja Indo-Pakistaneze për Mbrojtjen e Minoriteteve (1950), Statusi Special për Minoritetet dhe Memorandumi i Mirëkuptimit midis Italisë. Mbretëria e Bashkuar, Shtetet e Bashkuara nga njëra anë dhe Jugosllavia nga ana tjetër (1954), Marrëveshja e Minoritetit Gjermano-Danez (1955), Marrëveshja Kinë-Malaj (1955), dhe të tjerë. Disa nga këto marrëveshje i kushtohen tërësisht mbrojtjes së pakicave. Jugosllavia (Serbia dhe Mali i Zi) në periudhën 2002-2004. nënshkroi marrëveshje për mbrojtjen e pakicave me katër fqinjët e saj - Rumaninë, Hungarinë, Maqedoninë dhe Kroacinë<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> H. Haxhiq, Mekanizmi i mbrojtjes së pakicave, temat e së drejtës, viti 2016, faqja numër 224.



PËRKUFIZIMI  
I TERMIT  
“PAKICË”



Gjatë zhvillimit të sistemit për mbrojtjen e të drejtave të pakicave, ka pasur disa përpjekje për të përkufizuar termin pakicat, me qëllim arritjen e elementeve të qarta të cilat mund të jenë të dobishme në zgjidhjen e çështjeve kryesore që ngarkojnë konceptin e të drejtave të pakicave në të gjithë bashkësinë ndërkombëtare. Një studim i vitit 1977 nga Raportuesi Special i Nënkomitetit për Parandalimin e Diskriminimit dhe Mbrojtjes së Minoriteteve, avokati italian Francesco Capotorti, përkufizoi një pakicë si “një grup numerikisht i varur krahasuar me pjesën tjetër të popullsisë së një vendi anëtarët e të cilit - si shtetas - kanë karakteristika etnike, fetare ose gjuhësore të ndryshme nga pjesa tjetër e popullsisë dhe të cilët megjithëse në mënyrë implicite, kultivojnë një ndjenjë solidariteti, që synon ruajtjen e kulturës, traditës, fesë ose gjuhën e tyre”.

Ka pasur disa reportime të tjera që kontribuan në përpjekjet për një përkufizim të pranuar ndërkombëtarisht të termit minor pakicë kombëtare, siç ishte avokati kanadez *Zhil Deshën*, i cili në 1985 shtoi elementet e një pozicioni jo dominant dhe një ndjenjë solidariteti në përkufizimin e Kapotortit.

Përkufizimi i vitit 1993 i profesorit norvegjez për të drejtat e njeriut Asbjorn Eide përcakton një pakicë si “një grup personash në një shtet sovran, i përbërë nga më pak se gjysma e popullsisë së atij shteti, anëtarët e të cilit kanë karakteristika të përbashkëta etnike, fetare, gjuhësore që i dallojnë ata nga pjesa tjetër e popullsisë”

*Rekomandimi i Këshillit të Evropës nr. 1134* i vitit 1990 përcakton pakicat si “grupe të ndara ose të veçanta, të përcaktuara mirë dhe të vendosura në territorin e një shteti, anëtarët e të cilit janë shtetas të atij shteti dhe kanë disa karakteristika fetare, gjuhësore, kulturore ose karakteristika të tjera që i dallojnë ato nga shumica e popullsisë”.

Në materialin e shënuar si projekt *Konventa Evropiane për Mbrojtjen e Minoriteteve*, Komisioni i Venecias e përkufizon atë si “një grup që është numerikisht më i vogël se pjesa tjetër e popullsisë dhe anëtarët e të cilit, megjithëse shtetas të atij shteti, kanë etni, fe ose karakteristika gjuhësore që i dallojnë ata nga pjesa tjetër e popullsisë. “dhe nxiten nga vullneti për të ruajtur kulturën, traditën, fenë ose gjuhën e tyre”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> B.Krivokapiq, gjendet ne faqjen nr 211

Gjatë hartimit të Protokollit Shtesë për Mbrojtjen e të Drejtave të Pakicave në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Rekomandimi Nr. 1201 i Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës përmbante një përkufizim që mund të kuptohet si një listë e karakteristikave të një pakice të një shteti të cilët:

- a) banon në territorin e atij shteti dhe është shtetas i tij;
- b) mban lidhje afatgjata, të forta dhe të qëndrueshme me atë shtet;
- c) tregon karakteristika etnike, kulturore, fetare ose gjuhësore;
- d) janë mjaftueshëm përfaqësuese, megjithëse në numër më të vogël se pjesa tjetër e popullsisë së atij shteti ose rajonit;
- e) të motivuar për të ruajtur atë cka i bën ata të përbashkët identitetin e tyre të përbashkët, përfshirë kulturën, traditën, fenë ose gjuhën<sup>15</sup>.

Duke ekspozuar listën dhe përmbajtjen e këtyre, në shumë mënyra, përpjekjet më përfaqësuese për të përcaktuar konceptin e pakicës, krijohet përshtypja se pas mungesës së një përkufizimi të unifikuar qëndrojnë ndryshime të konsiderueshme në status, vullnet politik, mënyrën e organizimit të qeverisë dhe shumë të tjera rrethana që zvogëlojnë interesin e shteteve të varianteve të ofruara.

Si përfundim, vlen të përmendet se ligjvënësi malazes vendosi për versionin e vet të kombinimit të faktorëve të shumtë, duke u dhënë atyre formën përfundimtare në nenin 2 të Ligjit për të Drejtat dhe Liritë e Pakicave, i cili përshkruan:

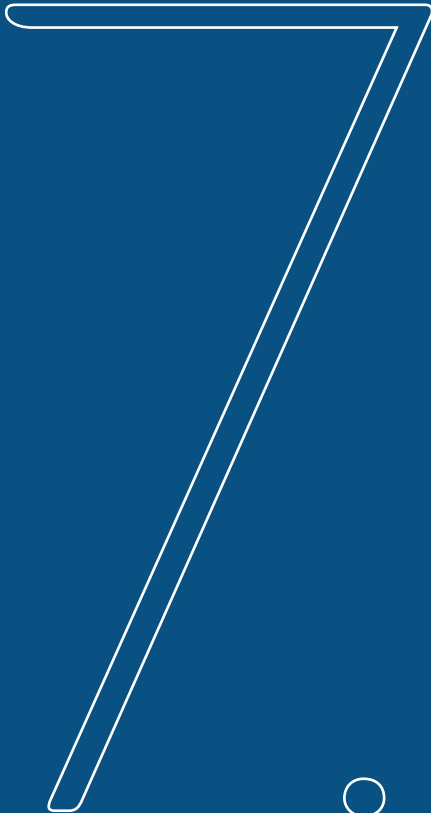
“Popujt e pakicave dhe bashkësitë e tjera të pakicave kombëtare në kuptimin e këtij ligji përfshin çdo grup të qytetarëve të Malit të Zi, numerikisht më i vogël se pjesa tjetër e popullatës shumicë, e cila ka karakteristika të përbashkëta etnike, fetare ose gjuhësore, të ndryshme nga pjesa tjetër e popullsisë ku ka të bëjë historikisht me Malin e Zi dhe motivohet nga dëshira për të shprehur dhe ruajtur identitetin kombëtar, etnik, kulturor, gjuhësor dhe fetar “.

Në këtë mënyrë, nuk u arrit asnjë dallim i qartë, dhe as nuk u theksua

<sup>15</sup> Sygjerimi 1201\*1993), e gjeni në: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0447\\_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0447_HR.pdf)

kuptimi i termave “popuj pakicë” dhe “bashkësi të tjera kombëtare të pakicave”, e as Kushtetuta e Malit të Zi. Kjo është veçanërisht e vërtetë duke pasur parasysh shpjegimin e nocionit të njerëzve në kuptimin trepalësh të dhënë në këtë manual.





KUADRI  
POLITIK DHE  
LIGJOR PËR  
MBROJTJEN E  
PAKICAVE NË  
MAL TË  
ZI - HISTORIA  
DHE ZHVILLIMI



Siç u permend edhe më sipër, Mali i Zi u njoh në Kongresin e Berlinit në 1878 me kushtin e respektimit, ndër të tjera, të pakicës, popullsisë jo-Ortodokse, e cila pas njohjes mbeti për të jetuar në vend. Mbrojtja e të drejtave të pakicave në Mal të Zi ka pasur përcaktime të ndryshme gjatë periudhave të ndryshme politike.

Nga statusi i “vëllazërisë dhe unitetit” i cili kishte më shumë një përkufizim politik sesa një bazë ligjore, te cilët tek ngjarjet e luftës të viteve 1990, patën një efekt të rëndësishëm në trajtimin e të drejtave të pakicave në periudhën që pasoi. Kushtetuta e Malit të Zi e vitit 1992 hodhi një hap përpara në fushën e mbrojtjes së të drejtave të pakicave dhe bazat për zhvillimin e mëtejshëm të mbrojtjes së të drejtave të pakicave. Zbatimi i të drejtave të pakicave nuk është vetëm një çështje ligjore por dhe kontributi i shoqërisë është jashtëzakonisht i rëndësishëm në përmirësimin e respektimit të të drejtave të pakicave. Kuadri normativ për mbrojtjen e të drejtave të pakicave është një garanci shtesë e mbrojtjes më efikase dhe respektimit të të drejtave të pakicave. Ajo që mbetet si një nga dilemat kryesore është paqartësia në lidhje me ndarjen dhe klasifikimin e qartë të termave “popuj”, dmth “pakicat kombëtare”.

Respektimi i veçantisë dhe diversitetit janë kushtet themelore për një shoqëri të qëndrueshme dhe të përparuar. Ky parim është gjithashtu pjesë e acquis të Bashkimit Evropian, i cili është shembulli më modern i bashkëjetesës së diversitetit në një komunitet. Përmes zbatimit të këtij parimi, mundësohet një shkallë e lartë e mbrojtjes së të drejtave të popujve pakicë dhe ruajtja e identitetit të tyre. Mali i Zi si një vend multietnik, i banuar nga anëtarë të pakicave të ndryshme me përkatësi fetare dhe konfesionale të tjera, ekziston në kushte sfidash të vazhdueshme kur bëhet fjalë për të drejtat e pakicave, veçanërisht në parimin e mosdiskriminimit. Në dekadën e fundit të shekullit të kaluar, të drejtat e pakicave, pas një periudhe të gjatë të sundimit komunist, në të cilën kjo çështje u rregullua përmes qasjes ideologjike sesa individuale dhe doktrinare ndaj të drejtave të njeriut, të cilat u bënë shumë më të rëndësishme pas konfliktit të fundit në Ballkan.

Kjo situatë u kapërcye disi pas konstituimit të njërit prej modeleve juridiko-shtetëror pas shpërbërjes së RSFJ-së, i cili u përpoq të ndiqte konceptin e një shteti të përbashkët dhe dhënien e një zgjidhje unike, sistematike të kësaj çështje.

Në kuptimin zyrtar juridik, kjo u realizua duke kaluar Kartën Kushtetuese të Bashkimit Shtetëror të Serbisë dhe Malit të Zi, dmth të ashtuquajturën Karta e të Drejtave të Njeriut dhe Pakicave ose Karta e Vogël si pjesë integrale e saj. Në të njëjtën kohë, ligji sistematik për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive të Pakicave Kombëtare, i miratuar nga Asambleja Federale në seancën e Këshillit të Qytetarëve në 26 Shkurt 2002 mbeti jashtë kornizës ligjore të Malit të Zi, i cili vonoi rregullimi normativ të drejtave të pakicave në sistemin e tij ligjor. Sidoqoftë, nuk mund të thuhet se sistemi i të drejtave të pakicave mbetet normalisht i parregulluar sepse kartat e sipërpërmendura siguruan një kornizë ligjore plotësisht solide për gëzimin e të drejtave të pakicave. Kjo nuk mund të thuhet për kornizën institucionale të paktën dy arsye: së pari, institucioni i Gjykatës së Komunitetit të atëhershëm, i cili kishte juridiksionin e mbrojtjes gjyqësore të të drejtave të garantuara nga e ashtuquajtura Male një statut të vogël, në thelb nuk ka funksionuar kurrë dhe së dyti, mekanizmat ekzistues të mbrojtjes dhe posaçërisht instituti i apelit kushtetues në legjislacionin malazes sipas praktikës së mëparshme nuk kishin një mjet juridik efikas dhe efektiv.

Vetëm pas miratimit të Ligjit për të Drejtat dhe Liritë e Pakicave në Mal të Zi mund të flasim për masa më specifike ligjore në mbrojtjen e të drejtave të pakicave, megjithëse i gjithë legjislacioni tashmë kishte për qëllim mbrojtjen në përgjithësi më efikase dhe efektive të të drejtave të njeriut dhe të pakicave. Në kuptimin institucional, institucioni i Mbrojtësit të të Drejtave dhe Lirive të Njeriut në Mal të Zi lindi në vitin 2003, i cili ishte një risi absolute në lidhje me sistemin e mëparshëm të institucioneve në mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut.

“Krizë e parë e besimit” në cilësinë e ligjit të ri ndodhi një muaj pas miratimit të tij. Vlerësimet në atë kohë flasin në favor të faktit se një pjesë e madhe e trupave të pakicave deklaroi veten në favor të pavarësisë së Malit të Zi. Në seancën e saj në 11 korrik 2006, Gjykata Kushtetuese e Malit të Zi gjeti antikushtetuese dispozitat e nenit 23 dhe 24 të Ligjit për të Drejtat dhe Liritë e Pakicave, duke shpjeguar një qëndrim të tillë nga mospërputhja e normave për pjesëmarrjen politike të pakicave në rendin ekzistues kushtetues dhe ligjor. Në vendimin e saj, Gjykata Kushtetuese bëri thirrje për mbrojtjen e të drejtave dhe parimeve elektorale të garantuara nga kushtetuta dhe legjislacioni malazes.

Për të shqyrtuar në mënyrë gjithëpërfshirëse një nga çështjet kryesore që ende rëndon skenën politike dhe shoqërore të Malit të Zi, posaçërisht në këtë tekst ne nxjerrim në pah mendimin e veçantë të njërit prej gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, i cili në një mënyrë mjaft bindëse dhe të argumentuar shpjegoi pozicionin e tij në procesin e vendimmarrjes për Ligjin për të Drejtat dhe Liritë e Pakicave. Më tej, në një mendim të veçantë u argumentua pozicioni në lidhje me të paktën dy parime kryesore imanente ndaj standardeve ndërkombëtare: parimi i epërsisë të së drejtës ndërkombëtare kur një çështje e caktuar në fushën e të drejtave të pakicave rregullohet ndryshe nga legjislacioni i brendshëm (i cili ishte akoma normë kushtetuese e vlefshme) dhe së dyti, parimi i “veprimit pohues” ose “masave pozitive” që vendosen pikërisht për të arritur barazinë reale të anëtarëve të bashkësive të pakicave etnike me shumicën e popullsisë.

Opinionimi kundërshtues përmban një detaj tjetër shumë të rëndësishëm në lidhje me qëndrueshmërinë e standardeve dhe vendimeve ligjore në lidhje me parimet e përgjithshme të njohura në të drejtën ndërkombëtare, siç është parimi i veprimit pohues.

Më konkretisht, pasi të vendoset standardi i veprimit pohues nuk duhet të përdoret në një mënyrë diskriminuese, si dhe as grupe të caktuara të pakicave nuk mund të vendosen nën të njëjtin standard në një pozicion më pak të favorshëm nën të njëjtin standard. Për shembull modeli zgjedhor i cili është i vendosur nga Ligji i vitit 1998 mbi Zgjedhjet e Këshilltarëve dhe Deputetëve (neni 94a), dhe lehtëson kushtet për fitimin e një mandati në favor të një grupi pakicë, i cili përcaktohet nga një vendim i veçantë i Parlamentit të Malit të Zi për numrin e qendrave të votimit duke ushtruar këtë të drejtë ekskluzive për të votuar.

Pavarësisht nga pikëpamjet ligjore, duhet thënë se pezullimi i këtyre normave kushtetuese në vitin 2006 nuk provokoi një reagim më të ashpër nga trupat e pakicave, duke pasur parasysh se zbatimi i Ligjit sapo ka filluar dhe se ai u zhvillua në mënyrë të konsiderueshme më të qëndrueshme rrethanat shoqërore pas euforisë para referendumit dhe tensionet e ritura politike në një mjedis politik dhe shoqëror relativisht më i qetë.

Duke pasur parasysh fitimin e pavarësisë dhe veçanërisht statusin e marrëveshjeve ndërkombëtare në lidhje me detyrimet e marra nga

Mali i Zi kur bëhet fjalë për të drejtat dhe liritë e njeriut, përfshirë të drejtat e pakicave, Kushtetuta e Malit të Zi e miratuar në 2007 luajti një rol vendimtar në garantimin e të drejtave të pakicave ku ndoqi strukturën e këtyre të drejtave, të dhëna në dokumentet kryesore ndërkombëtare dhe rajonale. Nga këndvështrimi i hapësirës kohore të mbrojtjes së të drejtave individuale, është e rëndësishme të përmendet parashikimi i Nenit 5 të Ligjit Kushtetues për Zbatimin e Kushtetutës së Malit të Zi ("Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 1/07 , 9/08, 4/09, 71/09, 22/10, 80/10, 27/11 dhe 38/11) i cili përcakton se dispozitat e traktateve ndërkombëtare mbi të drejtat dhe liritë e njeriut, të cilat Mali i Zi iu bashkua para 3 qershorit 2006 që lindin pas nënshkrimit, do të zbatohet për marrëdhëniet juridike. Kjo normë ka hapur shumë dilema, shumica e të cilave kanë të bëjnë me mbrojtjen ligjore ndërkombëtare. Nga aspekti i së drejtës së brendshme, është e padiskutueshme për dy arsye:

- 1) ku vetë shteti merr përsipër të zbatojë standardet ndërkombëtare përpara afatit kohor që zakonisht shoqërohet me hyrjen në fuqi të një traktati në të drejtën ndërkombëtare
- 2) që në vakumin ligjor rezulton se deri në miratimin e kushtetutës së re, parashikon që Mali i Zi është i detyruar nga Kushtetuta e vet, e cila parashikon përparësinë e së drejtës ndërkombëtare në të drejtat e pakicave.

Arsyeja pse në përmendim këtë parim është interpretimi (shpjegimi) i Konventës Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare të Këshillit të Evropës në lidhje me Nenin 23 i cili thotë se Konventa Kuadër nuk mund të shmangë ose ulë nivelin e të drejtave nga Konventa për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore. Përkundrazi, të drejtat dhe liritë e parashikuara në Konventën Kuadër, të cilat i nënshtrohen dispozitave përkatëse të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, duhet të interpretohet në përputhje me këtë të fundit.

## 7.1 KUADRI I BRENDSHËM LIGJOR

Preambula e Kushtetutës së Malit të Zi përcakton një shtet të bazuar në vlerat e lirisë, paqes, tolerancës, respektimit të të drejtave dhe lirive të njeriut, multikulturalizmit, demokracisë dhe sundimit të ligjit, si dhe angazhimin për bashkëpunim të barabartë me kombet e tjera dhe shteteve dhe integritet evropian dhe euro-atlantik. Mbajtësi i sovranitetit sipas Kushtetutës është një qytetar që ka shtetësi malazeze. Preambula e Kushtetutës së Malit të Zi përcakton vendimarrjen e lirë dhe të barabartë të qytetarëve si anëtarë të “popujve dhe pakicave kombëtare” që jetojnë në Malin e Zi: malazezë, serbë, boshnjakë, shqiptarë, myslimanë, kroatë dhe të tjerë, për të shprehur përkushtimin e tyre për një Mal të Zi demokratikë dhe civil. Në këtë kontekst, Kushtetuta nuk bëri dallim midis termave “popull” dhe “pakica kombëtare”, dhe as nuk ju përgjigj në mënyrë shteruese pyetjes, se cila prej etnive të listuara i përket kategorisë së popujve dhe cilat i përkasin pakicave kombëtare. Është e qartë se për këtë pyetje përgjigja u kërkua në miratimin e një ligji që do të rregullonte mënyrën e ushtrimit të të drejtave të pakicave.

Nga pikëpamja e parimeve kryesore të Kushtetutës mbi të cilat mbështetet ushtrimi i të gjitha të drejtave njerëzore madje edhe të pakicave, dispozitat me të cilat Mali i Zi garanton dhe mbron të drejtat dhe liritë janë të rëndësishme, si dhe të drejtat dhe liritë janë të paprekshme.

Për më tepër, Kushtetuta shpall parimin që çdokush është i detyruar të respektojë të drejtat dhe liritë e të tjerëve. Në kontekstin e dispozitave të përgjithshme të Kushtetutës në lidhje me statusin e të drejtave të pakicave, normat që ndalojnë nxitjen e urrejtjes ose intolerancës për ndonjë arsye, dmth çdo diskriminim i drejtpërdrejtë ose indirekt për ndonjë arsye, janë gjithashtu të rëndësishëm. Përveç parimit të anti-diskriminimit, Kushtetuta shpall parimin e veprimit pohues duke përcaktuar se rregulloret dhe futja e masave të veçanta që synojnë krijimin e kushteve për arritjen e barazisë kombëtare, gjinore dhe të përgjithshme dhe mbrojtjen e personave që janë në një pozitë të pabarabartë për asnjë arsye nuk do të konsiderohet diskriminim. Masat e veçanta janë të kufizuara në kohën derisa të arrihen qëllimet për të cilat ato janë futur në rendin juridik.

Për më tepër, Kushtetuta shpall parimin e barazisë së alfabetëve cirilike dhe latine, të cilat janë të barabarta dhe gjuha zyrtare në Malin e Zi është ajo malazeze.

Përveç kësaj, gjithashtu janë në përdorim zyrtar gjuha serbe, boshnjake, shqiptare dhe kroate. Kushtetuta nuk adreson në mënyrë specifike çështjen e fushës territoriale të së drejtës për të përdorur gjuhën në përdorim zyrtar nga e cila mund të konkludohet se, përveç se kur përcaktohet nga një ligj i veçantë, gjuhët zyrtare të përdoren në të gjithë territorin e Malit të Zi. Një numër i ligjeve procedurale, si dhe një ligj i veçantë për të drejtat dhe liritë e pakicave, rregullojnë mënyrën e ushtrimit të kësaj të drejte. Duket se për arsye të sigurisë ligjore, do të ishte e drejte që kjo çështje të rregullohet me një ligj të veçantë.

Dispozita e Nenit 9 të Kushtetutës aktuale të Malit të Zi përshkruan kufijtë e rendit juridik në lidhje me normat juridike ndërkombëtare. Sipas asaj dispozite, traktatet ndërkombëtare të ratifikuara dhe të botuara si dhe rregullat e pranura të së drejtës ndërkombëtare, përgjithësisht janë një pjesë integrale e rendit juridik të brendshëm, kanë përparësi ndaj së drejtës së brëndshme dhe janë drejtpërdrejt të zbatueshme kur marrëdhëniet rregullohen ndryshe nga e drejta e brëndshme. Fuqia e normave juridike ndërkombëtare vlen për kornizën ligjore legjislative, por jo për garancitë ligjore kushtetuese.

Për më tepër, neni 16 i Kushtetutës përshkruan përmbajtjen e marrëdhënieve juridike të rregulluara me ligj (në përputhje me Kushtetutën), ku veçanërisht përfshin nevojën dhe mënyrën e ushtrimit të të drejtave dhe lirive të njeriut, si dhe kur është e nevojshme për ushtrimin dhe mënyrën e ushtrimit të të drejtave të veçanta të pakicave.

Dispozita e Nenit 17 ka rëndësi të veçantë për të paktën dy arsye. Së pari, përcakton parimin që të drejtat dhe liritë ushtrohen në bazë të Kushtetutës dhe marrëveshjeve të ratifikuara ndërkombëtare, pa përcaktuar hierarkinë e këtyre dy burimeve ligjore, duke i sjell në thelb të barabartë, megjithëse neni 9 i Kushtetutës shmang një rregull preçiz. Paragrafi i dytë i këtij neni përcakton parimin e barazisë para ligjit, pavarësisht nga ndonjë veçanti ose karakteristikë personale, dhe nga natyra e tij u përket më shumë parimeve të përgjithshme mbi të cilat bazohet rendi kushtetues sesa katalogut të të drejtave dhe lirive

të njeriut si dhë në strukturën e Kushtetutës së Malit të Zi. Në çdo rast, të dyja garancitë kushtetuese ose parimet tregojnë detyrimin për të ruajtur një nga elementët kryesorë të shtetit të së drejtës, pa të cilin është e vështirë të flasësh për ekzistencën dhe funksionimin e shtetit të së drejtës. Duke pasur parasysh se po flasim për barazi thelbësore ose reale, dhe jo formale ose të supozuar.

Të drejtat dhe liritë e garantuara të njeriut mund të kufizohen vetëm me ligj, në masën e lejuar nga Kushtetuta dhe në masën e nevojshme për të përmbushur qëllimin për të cilin kufizimi lejohet në një shoqëri të hapur dhe të lirë demokratike. Të drejtat dhe liritë e garantuara të njeriut mund të kufizohen vetëm me ligj, në masën e lejuar nga Kushtetuta dhe në masën e nevojshme për të përmbushur qëllimin për të cilin kufizimi lejohet në një shoqëri të hapur dhe të lirë demokratike.

Kufizimet nuk mund të vendosen për qëllime të tjera përveç atyre për të cilat ato janë përshkruar. Baza e vendosur në këtë mënyrë për kufizimet e mundshme të të drejtave dhe lirive të njeriut është pjesërisht një variant kufizues ose i paqartë i kushteve të parashikuara në traktatat ndërkombëtare.

Një garanci shtesë në lidhje me kufizimet që mund të ndikojë në ushtrimin e një numri të të drejtave dhe lirive të njeriut të njohura si të përçmueshme (ato që mund të kufizohen në rrethana të jashtëzakonshme) është një dispozitë e Kushtetutës e cila përcakton që kufizimi nuk duhet të bazohet në gjini, kombësi, racë, fe, gjuhë, origjinë etnike ose shoqërore, besimin politik ose besime të tjera, statusin e pronës ose ndonjë karakteristikë tjetër personale. Ndër të ashtuquajturat të drejta të pakonkurrueshme (ato që nuk mund të kufizohen në rrethana të jashtëzakonshme) nga pikëpamja e mbrojtjes së të drejtave të pakicave të rrezikuara, Kushtetuta klasifikon ndër të tjera të drejtën për dinjitet dhe respekt për personin dhe lirinë e mendimit, ndërgjegjes dhe fesë. Gjithashtu, akti më i lartë juridik në Malin e Zi përcakton ndalimin e nxitjes ose nxitjes së urrejtjes ose intolerancës dhe ndalimin e asimilimit të dhunshëm si jo-derogues në situatën e deklaruar.

Sipas strukturës së katalogut të të drejtave të njeriut, i cili nuk është gjithmonë më i qartë as edhe më i qëndrueshëm kur bëhet fjalë për ndarjen në dimensione të ndryshme të të drejtave të njeriut, ndër ato të rëndësishme për zhvillimin e të drejtave të pakicave janë dispozitat për



zgjedhje të lira dhe të barabarta dhe ndalimin e organizatave politike dhe të tjera që synojnë ndër të tjera shkeljen e lirive dhe të drejtave të garantuara ose nxitjen e urrejtjes dhe intolerancës kombëtare, racore, fetare dhe të tjera. Më në fund, kur bëhet fjalë për mbrojtjen e të drejtave kulturore, Kushtetuta përcakton se të gjithë janë të detyruar të ruajnë trashëgiminë natyrore dhe kulturore me interes të përgjithshëm dhe se shteti mbron trashëgiminë natyrore dhe kulturore si një e mirë e përbashkët.

Në Trembëdhjetë pikat e nenit 79 të Kushtetutës së Malit të Zi renditen në mënyrë shteruese të drejtat e veçanta (shtesë) të pakicave të cilat, në bashkëpunim me të drejtat dhe liritë e tjera u ofrojnë pakicave një bazë për arritjen e barazisë me shumicën e mbetur të qytetarëve malazezë. E parë nga ana numerike, asnjë komunitet etnik në Malin e Zi nuk kalon më shumë se 50% të popullsisë së përgjithshme, kështu që nuk mund të flasim për dominimin absolut statistikor të asnjë grupi. Prandaj, është e nevojshme të përdoren tregues dhe kriteret shtesë përmes të cilave është e mundur të identifikohen dhe përkufizohen trupat e pakicave, duke treguar që këto kriteret, përveç të gjitha objektivave, nuk mund të injorojnë sensin subjektiv të përkatësisë në një komunitet të caktuar etnik.

Të drejtat e përcaktuara në Kushtetutë me nëntitullin Mbrojtja e identitetit, të cilat janë saktësisht të përkufizuara përmes dispozitave të ligjeve të veçanta, janë të drejtat:

- 1) shprehjes, ruajtjes, zhvillimit dhe manifestimit publik i identitetit kombëtar, etnik, kulturor dhe kombëtar;
- 2) zgjedhjes, përdorimit dhe shfaqjes publike të simboleve kombëtare dhe kremit të festave kombëtare;
- 3) të përdorit të gjuhës dhe shkrimit të tyre në përdorim privat, publik dhe zyrtar;
- 4) e arsimimit në gjuhën dhe shkrimin e tyre në institucionet shtetërore dhe kurrikulat që përfshijnë historinë dhe kulturën e anëtarëve të popujve të pakicave dhe komuniteteve të tjera kombëtare të pakicave;
- 5) që në zonat me pjesëmarrje të konsiderueshme në popullatë, organet e vetëqeverisjes lokale, organet shtetërore dhe gjyqësore të zhvillojnë procedime në gjuhën e popujve pakicë

- dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave;
- 6) për të themeluar shoqata arsimore, kulturore dhe fetare me ndihmën materiale të shtetit;
  - 7) për të shkruar dhe përdorur emrin dhe mbiemrin e tyre në gjuhën dhe shkrimin e tyre në dokumentat zyrtare;
  - 8) që në zonat me pjesëmarrje të konsiderueshme në popullatë, emrat tradicionalë lokalë, emrat e rrugëve dhe vendbanimeve, si dhe shenjat topografike të shkruhen në gjuhën e popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave;
  - 9) përfaqësimit autentik në Parlamentin e Malit të Zi dhe asamblatë e njësisë të vetëqeverisjes lokale në të cilat ato përbëjnë një pjesë të konsiderueshme të popullsisë, në përputhje me parimin e veprimit pohues;
  - 10) përfaqësimit proporcional në shërbimet publike, autoritetet shtetërore dhe organet e vetëqeverisjes lokale;
  - 11) për tu informuar në gjuhën e tyre;
  - 12) për të vendosur dhe mbajtur kontakte me qytetarë dhe shoqata jashtë Malit të Zi me të cilat ata kanë një origjinë të përbashkët kombëtare dhe etnike, trashëgimi kulturore dhe historike, si dhe besime fetare;
  - 13) krijuar një këshilli për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të veçanta.

Përveç dispozitës së mësipërme, Artikulli numër 80 të Kushtetutës, nën nëntitullin Ndalimi i Asimilimit, ndalimi i asimilimit të dhunshëm të anëtarëve të popujve pakicë dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave është paraparë, si një *detyrim negativ* (përmbahen nga çdo akt i asimilimit të dhunshëm) dhe si një *detyrim pozitiv* i një shteti ku është i detyruar të mbrojë anëtarët e pakicave, popujt dhe bashkësitë e tjera kombëtare të pakicave nga të gjitha format e asimilimit të dhunshëm. Përcaktuesi terminologjik “i të gjitha formave” sugjeron që asimilimi i dhunshëm mund të kryhet në mënyra të ndryshme, përfshirë ato të formave të fshehta të cilat në fund të fundit, kanë të njëjtin qëllim me aktet e tjera më të dukshme të asimilimit.

Nocioni i asimilimit kulturor ose shoqëror përcaktohet si një proces që synon të mbytë pakicat dhe grupet e tjera të marginalizuara në modelin mbizotërues kulturor ose shoqëror.

Duke pasur parasysh këtë shpjegim të standardeve të të drejtave të pakicave në Kushtetutë, ishte logjike të pritej që zbatimi i tyre i brendshëm i mëtejshëm do të rregullohej nga një ligj i veçantë, sistemik, me synimin për ta bërë korpusin e të drejtave të pakicave më të afërt dhe më efektive për anëtarët e pakicave në Malin e Zi.

Një rregullore e tillë u miratua në vitin e kthimit të pavarësisë së shtetit dhe ishte pikërisht në funksion të zhvillimit të mëtejshëm të të drejtave të njeriut dhe të pakicave. Kjo theksohet veçanërisht sepse gëzimi i të drejtave të tjera të njeriut do të ishte kufizues pa të drejtat e veçanta të pakicave dhe anasjelltas - të drejtat e pakicave pa ushtrimin e të drejtave dhe lirive të tjera të njeriut nuk do të siguronin plotësisht dhe në mënyrë të vazhdueshme zbatimin e parimeve të universalitetit, të pandashmërisë, të ndërvësisë dhe reciprociteti në të drejtën e brendshme. Në fund të fundit, këto janë parimet supreme mbi të cilat qëndron sistemi i të drejtave dhe lirive të njeriut në të gjitha dimensionet e tij.

Shtirirja e çështjes juridike, përmes së cilës kryhet zbatimi i brendshëm i të drejtave të pakicave, praktikisht nuk ka asnjë kufizim veçanërisht nëse kemi parasysh që sistemi i të drejtave të njeriut nuk njih institutin e boshllëqeve ligjore dhe se korniza ligjore kombëtare plotësohet sipas standardeve ligjore ndërkombëtare përmes jurisprudencës së gjykatave kombëtare dhe institucioneve të tjera në mbrojtje të të drejtave të njeriut. Prandaj, është jashtëzakonisht e rëndësishme të kuptohet rëndësia e të kuptuarit të standardeve juridike ndërkombëtare, të cilat në rastin e normave juridike të detyrueshme janë burim i ligjit në kuptimin material. Në ato raste kur standardi ndërkombëtar përfshihet nën të ashtuquajturin regjim, ligji i butë, pra dokumentet juridikisht jo-detyruese, shteti ka në dispozicion modelet e zbatimit me të cilat mund të provojë vullnetin dhe aftësinë e tij politike për të mbrojtur të drejtat e pakicave.

Garancitë kushtetuese pozicionohen në një koncept me të gjërë në nivelin e parimeve për të cilat sigurohet një bazë e duhur ligjore, politike dhe sociale. Qartësia për nga natyra e garancisë që shteti ka një detyrim, sipas të gjitha supozimeve të mësipërme, për të gëzuar të drejtat e pakicave, e cila në fund të fundit është pjesë e detyrimeve ndërkombëtare të shtetit në fushën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut.

Zbatimi i brendshëm i të drejtave të pakicave nuk është një çështje thjesht ligjore, megjithëse korniza legjislative është një nga garancitë kryesore që disa të drejta të pakicave mund të mbrohen në mënyrë më efektive në nivelin kombëtar, veçanërisht kur lejon mbrojtja efektive gjyqësore dhe kushtetuese. Tradita dhe praktika ligjore në Mal të Zi për një kohë të gjatë nuk tregonte burime të rëndësishme kur bëhet fjalë për të drejtat e pakicave.

Zbatimi i brendshëm i të drejtave të pakicave nuk është një çështje thjesht ligjore, megjithëse korniza legjislative është një nga garancitë kryesore që disa të drejta të pakicave mund të mbrohen në mënyrë më efektive në nivelin kombëtar, veçanërisht kur lejon mbrojtjen efektive gjyqësore dhe kushtetuese. Tradita dhe praktika ligjore në Mal të Zi për një kohë të gjatë nuk tregonte burime të rëndësishme kur bëhet fjalë për të drejtat e pakicave.

Sidoqoftë, Kushtetuta e vlefshme ka ndryshuar orientimin e saj aktual, duke i dhënë një rol të ri dhe shumë më të rëndësishëm Gjykatës Kushtetuese, si për sa i përket përgjegjësisë procedurale, ashtu edhe për sa i përket përmbajtjes të kërkesave për mbrojtjen e të drejtave të garantuara kushtetuese dhe ndërkombëtare të pakicave dhe të detyrimet e ngjashme me shtetit. Dispozitat e Ligjit mbi<sup>16</sup> nevojën për të konfirmuar një orientim të tillë dhe për të siguruar parakushte procedurale dhe thelbësore për zbatimin e plotë të standardeve të të drejtave të pakicave në Malin e Zi. Pengesa kryesore mund të jetë mungesa e normave precize dhe konkrete që i referohen detyrimeve të qarta të shtetit, megjithëse në punën e saj Gjykata Kushtetuese duhet të udhëhiqet jo vetëm nga një formë e thjeshtë e Kushtetutës dhe ligjeve, por edhe nga parime të tjera të përgjithshme ligjore dhe nga normat e se drejtes ndërkombetare.

Ligji Sistemik për të Drejtat dhe Liritë e Pakicave<sup>17</sup> shtjellon më tej parimet kushtetuese në Art. 2 përcakton kriteret për përcaktimin e popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave. Ato përcaktohen si “çdo grup qytetarësh malazezë, numerikisht më i vogël se pjesa tjetër e popullatës shumicë, e cila ka karakteristika të përbashkëta etnike, fetare ose gjuhësore, të ndryshme nga pjesa

<sup>16</sup> Ligji për Gjykatën Kushtetuese-“Lista Zyrtare e Malit të Zi”, nr 11/15, 55/19

<sup>17</sup> Ligji për të Drejtat dhe Liritë e Pakicave-“ Lista Zyrtare e RCG”, nr.31/06 dhe 38/0 dhe “Lista Zyrtare e Malit Të Zi”, nr.2/11 dhe 31/17

tjetër e popullsisë ku lidhet historikisht me Malin e Zi dhe motivohet nga dëshira për të shprehur dhe ruajtur identitetin kombëtar, etnik, kulturor, gjuhësor dhe fetar ". Barazia e pakicave në raport me qytetarët e tjerë është shpallur në Nenin 4 të këtij Ligji dhe sigurohet përmes mbrojtjes nga diskriminimi në të gjitha sferat e jetës shoqërore të pakicave. Paragrafi 2 i këtij neni përcakton paligjshmërinë dhe ndëshkueshmërinë e çdo shkeljeje të të drejtave të pakicave, gjë që siguron më tej barazinë duke kërcënuar një sanksion për çdo veprim të paligjshëm që shërben për të shkelur këtë parim.

Paragrafi 2 i këtij neni përcakton paligjshmërinë dhe ndëshkueshmërinë e çdo shkeljeje të të drejtave të pakicave, gjë që siguron më tej barazinë me anë të një sanksioni kërcënues që shërben për çdo veprim të paligjshëm për të shkelur këtë parim.

Në përputhje me nenin 7, paragrafi 1 i të njëjtit ligj, qeveria e Malit të Zi miraton strategjinë e politikës së pakicave, me qëllim që të sigurojë kushte për gëzimin dhe edukimin e papenguar të veçorive kombëtare ose etnike të pakicave dhe anëtarëve të tyre.

Ky instrument përcakton masat për zbatimin e vetë ligjit, si dhe për përmirësimin e kushteve të jetesës së pakicave. Strategjia përbën një grup masash të veçanta në një periudhë pesë-vjeçare, si dhe përcaktimin e mbartësve, afateve dhe kostove financiare për të përmirësuar pozicionin e pakicave dhe integrimin e tyre më të mirë në shoqëri. Standardet për të drejtat ndërkombëtare janë të implementuar nëpërmjet kësaj strategjije, për nga mënyra sesi mbrohet identiteti dhe mundësohet e drejta e barabartë e pakicave. Strategjia e parë e tillë u miratua në vitin 2008, për një periudhë dhjetë vjeçare, dhe ishte një akt planifikimi i qeverisë. Strategjia e re është caktuar për një periudhë pesë vjeçare dhe synon të përmirësojë situatën ekzistuese. Strategjia e Politikës së Minoriteteve për periudhën 2019-2023 përcakton masat për zbatimin e këtij ligji dhe përmirësimin e kushteve të jetesës së pakicave, të cilat janë: afirmimi i parimeve të edukimit dhe edukimit qytetar; krijimi i përmbajtjes programore radio dhe TV për pakicat; përdorimi i gjuhëve dhe shkrimeve të pakicave në shënimin e emrave të organeve, njësisive të vetëqeverisjes lokale, vendbanimeve, shesheve dhe rrugëve, institucioneve dhe të ngjashme; sondazhe periodike mbi përfaqësimin e pakicave në administratën shtetërore, vetëqeverisjen lokale dhe shërbimet publike; organizimi i arsimit; prodhimi dhe transmetimi i përmbajtjes së programit të përcaktuar ligjërisht; pajtueshmëria me masat ligjore të përcaktuara të veprimit

pohues në punësim. Një nga sfidat kryesore është forcimi i sundimit të ligjit, me një theks të veçantë në përmirësimin e pajtueshmërisë dhe zbatimit të ligjeve dhe akteve të tjera, marrjen e masave konkrete për mbrojtjen e pakicave dhe luftimin e diskriminimit. Arsimi gjithashtu ka një kontribut të madh në realizimin e këtyre masave si një faktor në edukimin e shoqërisë dhe promovimin e vlerave evropiane.

Një nga sfidat kryesore është forcimi i sundimit të ligjit, me një theks të veçantë në përmirësimin e pajtueshmërisë dhe zbatimit të ligjeve dhe akteve të tjera, marrjen e masave konkrete për mbrojtjen e pakicave dhe luftimin e diskriminimit. Arsimi gjithashtu ka një kontribut të madh në realizimin e këtyre masave si një faktor në edukimin e shoqërisë dhe promovimin e vlerave evropiane. Katalogu i të drejtave dhe lirive të pakicave, i miratuar me ligj, përcaktohet mbi parimet kushtetuese të cilat u mundësojnë popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave dhe anëtarëve të tyre të drejtën për të shprehur, ruajtur, zhvilluar, transmetuar dhe shprehur publikisht identitetin kombëtar, etnik, kulturor, fetar dhe gjuhësor, si pjesë e traditës së tyre.

Roli i shtetit në këtë kontekst është të zhvillojë dhe promovojë studimin e historisë, traditës, gjuhës dhe kulturës së popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, dhe si pasojë me ligj dhe detyrime të pranuar ndërkombëtare, autoritetet kompetente kanë për detyrimin të mbrojnë trashëgiminë kulturore të anëtarëve të tyre si dhe anëtarëve të popujve pakicë.

Në pajtim me Nenin 8a paragrafi 1 i këtij Ligji, *qeveria themeloi Qendrën e Institucionit Publik për Ruajtjen dhe Zhvillimin e Kulturës së Pakicave*, në mënyrë që të promovojë dhe mbrojë të drejtat e pakicave, të inkurajojë ruajtjen, zhvillimin dhe shprehjen e kulturës së popujve pakicë dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave në Mal të Zi dhe inkurajon tolerancën, dialogun ndërkulturor dhe respektin si dhe mirëkuptimin reciprok. Mbikëqyrja mbi punën e këtij institucioni kryhet nga organi përgjegjës i administratës shtetërore për të drejtat e njeriut dhe të pakicave.

Në përputhje me këtë ligj, pakicat mund të krijojnë institucione, shoqëri, shoqata dhe organizata joqeveritare në të gjitha fushat e jetës shoqërore në mënyrë që të ruajnë dhe zhvillojnë identitetin e tyre

kombëtar ose etnik. Shteti jep kontributin e tij në financimin e këtyre organizatave në përputhje me mundësitë.

Tërësia e çështjeve të identitetit përfshin të drejtën për të shënuar emrin dhe mbiemrin e dikujt në gjuhën dhe shkrimin e tij në dokumentet zyrtare që do të thotë përdorimin e gjuhës dhe shkrimit të vet si e drejtë e një rëndësie të veçantë për pakicat. Përdorimi i gjuhës amtare u mundëson anëtarëve të pakicave që të marrin pjesë në mënyrë aktive në jetën shoqërore. Kështu që neni 11, paragrafi 2 i këtij ligji përcakton që në njësitë e vetëqeverisjes lokale në të cilat anëtarët e pakicave përbëjnë shumicën ose të paktën 5% të popullsisë, sipas rezultateve të fundit të dy regjistrimeve të një pas njëshme, një nga këto përfshihet gjuha e pakica e cila është në përdorim zyrtar. Kjo përfshin përdorimin e gjuhës në procedurat administrative dhe gjyqësore, kur jepen dokumente publike, në fletëvotime dhe të ngjashme duke shkruar emrat e qeverive lokale, vendbanimeve, shesheve, rrugëve, institucioneve dhe të tjerëve në gjuhën dhe shkrimin e pakicave.

Në fushën e informacionit, në përputhje me dispozitat e nenit 12 të këtij ligji, pakicave u sigurohet liria e informacionit në nivelin e standardeve që përmbahen në dokumentet ndërkombëtare për të drejtat dhe liritë e njeriut. Për më tepër, neni 13 i këtij ligji u siguron pakicave të drejtën e arsimit në gjuhën e tyre dhe përfaqësimin e asaj gjuhe në arsimin e përgjithshëm dhe profesional, në të gjitha nivelet e edukimit dhe arsimit, në varësi të numrit të studentëve dhe aftësiwe financiare të Malit të Zi. Kur mësimi zhvillohet në gjuhën e popujve pakicë dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, gjuha zyrtare dhe shkrimi duhet të mësohen ndërsa nxënësit dhe studentët që nuk i përkasin popujve të pakicave dhe komuniteteve të tjera kombëtare të pakicave mund të mësojnë gjuhën e popujve të pakicave dhe të tjera komunitetet kombëtare të pakicave me të cilat ata jetojnë.

Ligji specifikon që një klasë me mësim në gjuhën dhe shkrimin e popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave mund të krijohet për një numër më të vogël studentësh sesa numri i përcaktuar për punën e atij institucioni por ky numër nuk mund të jetë më i vogël se 50 % e numrit të parashikuar me ligj.

Programet sipas këtij ligji për nevojat e arsimimit të pakicave, përmbajnë tema në fushën e historisë, artit, letërsisë, traditës dhe

kulturës së popujve pakicë dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave. Para miratimit të programeve që shprehin specifikën e popujve të pakicave dhe komuniteteve të tjera kombëtare të pakicave, Këshilli i Popujve të Minoriteteve dhe bashkësitë e tjera kombëtare të pakicave, në aftësinë e tij për të forcuar dhe promovuar më tej të drejtat e pakicave në Malin e Zi, autoriteti kompetent jep mendim për miratimin e programeve lëndore. Në territoret ku gjuha e popujve të pakicave dhe e bashkësive të tjera kombëtare të pakicave është në përdorim zyrtar, programi arsimor në institucione ku përdoret gjuha zyrtare mund të përfshijë gjithashtu mundësinë e mësimin të gjuhës së popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave. Duke pasur parasysh rëndësinë e arsimit të lartë, ligji thekson veçanërisht mundësinë e sigurimit të departamenteve, fakulteteve ose institucioneve për arsimimin e arsimtarëve, mësuesve në gjuhën e popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave.

Në këtë kuptim, për pjesëmarrjen efektive të popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, është e mundur të promovohet bashkëpunimi ndërkombëtar arsimor, shkencor dhe teknik, në mënyrë që t'u mundësohet anëtarëve të popujve të pakicave dhe komuniteteve të tjera të pakicave kombëtare të studiojnë jashtë në gjuhën e tyre amtare dhe për të marrë diploma të cilat njihen në përputhje me ligjin që rregullon fushën e njohjes së këtyre dokumenteve.

Në mënyrë që të gëzojnë plotësisht të drejtat e popujve pakicë dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, institucionet e arsimit të lartë në Mal të Zi, me propozimin e Këshillit të Popujve të Pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, mund të regjistrojnë një numër të caktuar studentësh, anëtarë të popujve pakicë dhe bashkësi të tjera kombëtare të pakicave në cdo vit shkollor me rregulloret e saj të brendshme. Anëtarët e pakicave kanë të drejtë të krijojnë institucione arsimore, në këtë rast financimi i tyre është përgjegjësi e themeluesve.

Puna arsimore dhe edukimi në institucionet arsimore ose departamentet e veçanta të një shkolle me mësim të rregullt në gjuhën e popujve të pakicave dhe komuniteteve të tjera kombëtare të pakicave kryhet nga mësues i cili i përket popullit të pakicës dhe komunitetet e tjera kombëtare të pakicës që kanë njohuri aktive të gjuhës së popujve të pakicave dhe të tjera bashkësitë kombëtare të pakicave, dmth



mësuesit që nuk janë nga popujt përkatës të pakicave dhe bashkësitë e tjera kombëtare të pakicave, por kanë një njohuri aktive të gjuhëve dhe shkrimeve të atyre popujve pakicë dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave. Drejtori i cili plotëson kushtet e parashikuara nga ligji i një institucioni shkollor të themeluar nga Mali i Zi ose një komunë me udhëzime në gjuhën dhe shkrimin e popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave do të zgjidhet në përputhje me ligjin. Organi kompetent i administratës shtetërore është i detyruar të marrë mendimin e Këshillit të këtyre popujve pakicë dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave përpara zgjedhjes së drejtorit.

Neni 20 i këtij ligji përcakton të drejtën e përdorimit të simboleve kombëtare. Kjo çështje rregullohet me një ligj të veçantë ku Neni 21 i këtij ligji u siguron pakicave të drejtën për të shënuar data, ngjarje dhe personalitete të rëndësishme nga tradita dhe historia e tyre, si pjesë e të drejtave të garantuara nga Kushtetuta e Malit të Zi.

Neni 22, si dhe Art. 31 dhe 32 i këtij ligji përshkruajnë mundësinë e asocimit të pakicave në përputhje me ligjin dhe parimet e njohura ndërkombëtarisht si dhe krijimin e kontakteve dhe bashkëpunimit me qytetarë dhe shoqata jashtë Malit të Zi me të cilat ata kanë një origjinë të përbashkët kombëtare, etnike, kulturore, trashëgimia historike ose besimet fetare. Ligji parashikon gjithashtu mundësinë e shprehjes së interesave të pakicave, si dhe pjesëmarrje efektive në ushtrimin dhe kontrollin publik të qeverisë. Bashkëpunimi me organizatat qeveritare dhe joqeveritare në vend dhe jashtë mundëson përmirësimin e statusit të pakicave në vend, gjë që mundësohet nga dispozitat e nenit 22, paragrafi 2 i këtij ligji.

Vendosja dhe mirëmbajtja e marrëdhënieve ndërkufitare me vendet e origjinës lejohet vetëm nëse nuk është në kundërshtim me interesat e shtetit. Ndihma materiale dhe financiare është sigurisht një segment i rëndësishëm i funksionimit të organizatave nga organizatat vendase ose të huaja, fondacionet dhe individët privatë dhe një ndihmë e tillë mund të mbështetet nga shteti i pakicës, prandaj është e rëndësishme që t'ja siguron atë popujve dhe komuniteteve pakicë.

Ndihma mund të lehtësohet nga tatimet përkatëse dhe lehtësime të tjera, si dhe të lirohen nga detyrimet doganore, në përputhjen me ligjin. Me anë të këtij ligji rregullohet edhe çështja e ndihmës për pakicat kombëtare dhe bashkësive.

Parimi i veprimit pohues, zbatimi i të cilit garantohet me të drejtën e përfaqësimit autentik të pakicave në Parlamentin e Malit të Zi dhe asamblesë së vetëqeverisjes lokale, përshkruhet nga Kushtetuta e Malit të Zi, si dhe neni 22a i Ligjit për të Drejtat dhe Liritë e Pakicave. Përfaqësimi proporcional i pakicave në shërbimet publike në autoritetet shtetërore dhe qeverisjen lokale si dhe e drejta për të marrë pjesë në procesin e marrjes dhe propozimit të vendimeve të organeve shtetërore që janë me interes për ushtrimin e të drejtave të pakicave ku sigurohet në përputhje me ligjin. Për përfaqësimin proporcional të pakicave në shërbimet publike, autoritetet shtetërore dhe organet e qeverisjes lokale, për të cilat pakicat kanë të drejtë në përputhje me nenin 25 të këtij ligji, do të kujdesen nga organet përgjegjëse të administratës shtetërore për çështjet e personelit në bashkëpunim me këshillat e pakicave. Konsultimet, sondazhet e opinionit publik dhe dialogu janë vetëm disa nga mekanizmat e pjesëmarrjes së pakicave në procesin e marrjes dhe propozimit të vendimeve të organeve shtetërore që janë me interes për ushtrimin e të drejtave të pakicave në përputhje me këtë ligj. Përdorimi i gjuhëve të pakicave në botimin e statuteve, vendimeve ose akteve të tjera të përgjithshme të lëshuara nga organet administrative përcaktohet me nenin 27 të këtij ligji.

Në njësitë e vetëqeverisjes lokale në të cilat shumica ose të paktën 5% e popullsisë janë popuj pakicë dhe bashkësi të tjera kombëtare të pakicave, vetëqeverisja lokale është e detyruar që brenda planit dhe programit për pjesëmarrje efektive të popullatës lokale në çështjet publike ose duke miratuar një plan dhe program të veçantë, popujt përkatës të pakicave dhe komunitetet e tjera kombëtare të pakicave, sigurojnë kushtet për pjesëmarrjen e popujve të pakicave dhe komuniteteve të tjera kombëtare të pakicave në miratimin e programeve të zhvillimit komunal, planeve hapësinore dhe urbane, buxheteve dhe akteve të përgjithshme në përcaktimin e të drejtave dhe detyrimeve të qytetarëve dhe rregullimin e mënyrës dhe procedurës së pjesëmarrjes së pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave në kryerjen e punëve publike dhe vendosjen e një organi që zhvillon dëgjime publike për këto dhe akte të tjera. Kjo dispozitë synon të theksojë rëndësinë e pjesëmarrjes së pakicave në ushtrimin e së drejtës për vetëqeverisje lokale, si një element i qeverisjes që ka kontaktin më të afërt me qytetarët, me nevojat e tyre thelbësore dhe delikate të jetës që plotësohen më shpesh në këtë nivel tek qeveria.

Kur bëhet fjalë për nivelin qëndror, nëse deputetët zgjidhen në përputhje me parimin e veprimit pohues dhe në përputhje me legjislacionin zgjedhor, ata besojnë se akti ose rregullorja e propozuar ndikon ndjeshëm në interesat e atyre popujve pakicë dhe të anëtarëve të pakicave të tjera kombëtare, rreth kësaj në harmoni me qëndrimet e propozuara. Pajtimi i referohet:

- çështjet që lidhen me ndryshimin në strukturën etnike të popullsisë në kundërshtim me ligjin;
- çështjet që lidhen me përmbajtjen e programeve arsimore pa mendimin e Këshillit të Popujve të Pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave;
- çështjet në lidhje me ruajtjen e identitetit gjuhësor dhe kombëtar të popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave.

Neni 30 i këtij ligji i referohet rregulloreve të tjera, në mënyrë që një pjesë e të drejtave nga ky ligj të ushtrohet në përputhje me rregulloret e veçanta.

Një nga bazat e strukturës së të drejtave të pakicave në këtë ligj janë këshillat e anëtarëve të pakicave ose bashkësive të tjera kombëtare të pakicave.

Minoritetet në funksion për të ruajtur identitetin e tyre kombëtar dhe për të promovuar të drejtat dhe liritë e tyre, të krijojnë një këshill të këtij populli pakicë ose të një komuniteti tjetër kombëtar të pakicës. Këshilli zgjidhet për një periudhë katër vjeçare dhe mund të ketë të paktën 17 anëtarë. Paragrafi 5 i këtij neni përshkruan anëtarët e këshillit sipas funksionit, përkatësisht: deputetët dhe anëtarët e qeverisë nga anëtarët e pakicave ose komunitetit tjetër kombëtar i pakicave, kryetarët e komunave, komnatat e qyteteve, asamblatë komunale, asamblatë e këshillit të qytetit, partitë e përfaqësuara në Asamble, asambleja komunale dhe asambleja e bashkive të qytetit nga linja e anëtarëve të pakicës përkatëse. Anëtarësimi në këshill nga radha e atyre që sipas funksionit të tyre konfirmohet nga një deklaratë e pranimit të kësaj anëtarësie. Anëtarët e tjerë të këshillit të një populli pakicë ose të një komuniteti tjetër kombëtar të pakicës do të zgjidhen me votim të fshehtë, në asamblenë elektorale të këtij populli pakicë ose të një komuniteti tjetër kombëtar të pakicës.

Çdo qytetar-anëtar i maturuar i pakicës përkatëse ose i komunitetit tjetër kombëtar i pakicës ka të drejtë të marrë pjesë në asamblenë zgjedhore. Personat që janë anëtarë të këshillit sipas funksionit, nuk mund të marrin pjesë në asamblenë zgjedhore. Ministria kompetente nxjerr rregulla dhe udhëzime për zgjedhjen e anëtarëve të këshillit të një populli pakice ose të një komuniteti tjetër kombëtar të pakicës. Këto rregulla përmbajnë: numrin e anëtarëve të këshillit të pakicës ose të komunitetit tjetër kombëtar të pakicës, thirrjen dhe mënyrën e punës së asamblesë zgjedhore, si dhe mënyrën e zgjedhjes së anëtarëve të këshillit të pakicave apo dhe bashësive të tjera të pakicave kombëtare në kuvendin zgjedhor.

Në përputhje me dispozitat e nenit 33, paragrafi 13 i këtij ligji, Këshilli miraton buxhetin, statutin, planin vjetor të punës dhe rregulloren e punës. Fondet për financimin e këshillave të pakicave sigurohen nga Buxheti i Malit të Zi me shumën prej të paktën 0,05% të buxhetit aktual. Ministria dhe organi i punës i Kuvendit mbikëqyrin ligjshmërinë e punës së këshillit. Detyrimi për të paraqitur një raport të punës me një raport mbi operacionet financiare dhe një raport të pavarur të auditorit përcaktohet nga neni 33a i këtij ligji dhe këshilli është i detyruar ta paraqesë atë raport te organi kompetent i pënës i Kuvendit, jo më vonë se data 31 mars i vitit të kaluar. Ministria, e cila në përputhje me rregulloret për organizimin e punës së administratës shtetërore është e vendosur të kryejë detyra për këtë fushë, është përgjegjëse për dhënien e mendimeve mbi raportin e këshillit, dhe këtë raport këshilli është i detyruar t'ja paraqesë Ministrisë deri më datë 31 janar të vitit aktual. Mendimi i Ministrisë paraqitet në organin kompetent punues të Kuvendit me raportin e këshillit. Raporti mbi punën e këshillit përmban të dhëna për këshillin si dhe aktivitetet që ai ka kryer për të ruajtur dhe përmirësuar liritë dhe të drejtat e pakicave, ndërsa raporti për operacionet financiare të këshillit përgatitet në përputhje me rregulloret që rregullojnë buxhetin dhe përgjegjësinë fiskale.

Ministria kompetente është e detyruar të mbajë evidencë të këshillit. Këshilli ka statusin e një personi juridik dhe kjo pronë fitohet duke e futur atë në regjistrat e këshillit. Baza për rregulloren që përshkruan formën dhe mënyrën e mbajtjes së evidencës së këshillit është në nenin 34, paragrafi 3 i këtij ligji.

Neni 35 i këtij ligji përshkruan detyrat e kryera nga këshilli. Dispozitat e nenit 35a të këtij ligji i referohen mandatit të një anëtarit të

një këshilli të pakicës. Ky nen përshkruan kushtet nën të cilat mandati i një anëtari të këshillit mund të përfundojë para datës së skadimit të mandatit për të cilin u zgjodh këshilli dhe në cilat kushte ai mund të shkarkohet. Arsyet e mbarimit të mandatit para skadimit të mandatit për të cilin u zgjodh këshilli janë: përfundimi i funksionit në bazë të të cilit ai u bë anëtar i këshillit, me shkarkimin dhe me kërkesën e tij personale. Gjithashtu, janë dhënë arsyet e pushimit nga puna në mënyrë të vazhdueshme, përkatësisht: moskryerja nga pakujdesia e detyrave, humbja pergjithmonë e aftësisë për të kryer detyra dhe dënimi me burgim të pakushtëzuar për një veprë penale që e bën atë të paafte për të kryer detyrat e një anëtari të një këshilli të pakicës.

Neni 36 i këtij ligji është baza për krijimin e Fondit për Mbrojtjen dhe Ushtrimin e të Drejtave të Pakicave, i cili themelohet nga Kuvendi për të mbështetur aktivitetet e rëndësishme për ruajtjen e identiteteve të pakicave. Ligji parashikon që akti për krijimin e Fondit rregullon në mënyrë më të detajuar kompetencat dhe mënyrën e vendimmarrjes së organeve të Fondit. Në ndryshimin dhe shtimin e Ligjit për të Drejtat dhe Liritë e Pakicave janë shtuar nenet e reja 36a deri 36, të cilat rregullojnë më hollësisht çështjet në lidhje me organizimin e Fondit, të drejtat dhe detyrimet, financimin si dhe kompetencat në lidhje me veprimtaritë e Fondit. Mbrojtja e të drejtave të pakicave është detyrim i organeve shtetërore, përkatësisht qeverisjes lokale dhe gjykatave, dhe një detyrim i tillë parashikohet nga neni 37 i këtij ligji. Ministria i propozon Qeverisë politikën e zhvillimit dhe mbrojtjes së të drejtave të pakicave, ndërsa qeveria është e detyruar t'i paraqesë një raport Kuvendit një herë në vit për zhvillimin dhe mbrojtjen e të drejtave të pakicave. Ky detyrim parashikohet në nenin 38 të këtij ligji, i cili rregullon një mekanizëm mjaft cilësor për mbrojtjen e të drejtave të pakicave dhe kontrollin midis degëve të ndryshme të qeverisjes. Neni 39 ndalon marrjen e masave dhe aktiviteteve, si dhe diskriminimin e drejtpërdrejtë ose të tërthortë për çfarëdo baze, objekti ose rezultati i të cilit mund të jetë shkella ose kufizimi i të drejtave dhe lirive ligjore të pakicave.

Çështja e vendosjes, përdorimit dhe shfaqjes së simboleve kombëtare u hap në një moment me qëllim të sqarimit të pozitës së shtetit në lidhje me dispozitat e Ligjit për Rendin Publik dhe Paqen të cilat përshkruajnë ndalimin e shfaqjes ose përdorimit në vende publike, pa miratimin ose ftesën publike, flamurin, stemën ose simbole të tjera të një vendi tjetër. Një numër i grupeve të pakicave në Mal të Zi janë

pjesë e njerëzve që kanë shtetin e tyre kombëtar dhe në atë kuptim flamujt e atyre vendeve shfaqen dhe përdoren në raste të ndryshme dhe në situata të ndryshme si simbol i këtij komuniteti në Mal të Zi. Pas problemit të ndëshkimit të atyre që vunë në dukje këto simbole në Malin e Zi dhe pabarazisë në zbatimin e ligjit që sanksiononte një sjellje të tillë, e cila u theksua nga përfaqësuesit e pakicave, ishte e qartë se kjo çështje duhet të zgjidhet sa më shpejt të ishte e mundur.

*Kështu rrjedhimisht u miratua Ligji për Përzgjedhjen, Përdorimin dhe Shfaqjen Publike të Simboleve Kombëtare, i cili njihte të drejtën e pakicave për të përdorur simbolet kombëtare. Sipas këtij ligji, simbolet kombëtare konsiderohen të jenë simbole që anëtarët e popujve pakicë dhe komunitetet e tjera kombëtare të pakicave i përdorin për përfaqësimin e tyre dhe shprehjen e identitetit të tyre kombëtar.*

Simbolet kombëtare janë stema, flamuri dhe himni. Standardi i stemës dhe flamurit, si dhe notat muzikore të himnit, verteton se me vendimin e tij, këshilli i popullit pakicë ose bashkësia tjetër kombëtare e pakicës, në mënyrën e përcaktuar me statutin e këshillit. Pëlqimi për këtë vendim jepet nga Qeveria e Malit të Zi dhe origjinali i stemës, origjinali i flamurit dhe nota muzikore e himnit mbahen nga Presidenti i Parlamentit të Malit të Zi. Stema, flamuri dhe himni do të përdoren në formën dhe përmbajtjen e përcaktuar në përputhje me këtë ligj. Ligji përcakton që simbolet kombëtare nuk mund të ofendojnë me përmbajtjen e tyre ndjenjat e të tjerëve.

Duke pasur parasysh se e drejta për të vendosur simbole kombëtare u ishte dhënë fillimisht këshillave të popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, ligji rregullon kushtet e përdorimit dhe shfaqjes së simboleve kombëtare, dmth kryerjen e himnit në situata të njohura nga ligji dhe që lidhen me këshilli, por edhe subjekte të tjera që janë shoqata dhe parti politike. Kështu, ligji përcakton që këto simbole mund të shfaqen në ambientet ku ndodhet selia e këtyre institucioneve, sipas kushteve të parashikuara nga ligji.

Megjithatë, ligji ndalon përdorimin e simboleve kombëtare: 1) në ndërtesat dhe mjediset e parlamentit të Malit të Zi përveç ambienteve të klubeve parlamentare, Presidentit të Malit të Zi, Qeverisë së Malit të Zi, ministrive dhe organeve të tjera administrative, Gjykatës Kushtetuese të Mali të Zi, gjykatat, Prokuroria e Shtetit, Mbrojtësi i të Drejtave të Njeriut

dhe lirisë të Malit të Zi, Ushtria e Malit të Zi, Universiteti i Malit të Zi, Banka Qendrore e Malit të Zi dhe Institucioni Shtetëror i Kontrollit; dhe 2) gjatë takimeve ndërkombëtare, tubime politike, shkencore, kulturore, artistike, sportive dhe tubime të tjera të organizuara nga organet, si dhe tubime të tjera në të cilat përfaqësohet Mali i Zi.

Sipas rezultateve të regjistrimeve të fundit, në njësitë e vetëqeverisjes lokale në të cilat anëtarët e një populli pakicë ose të komuniteteve të tjera kombëtare të pakicës përbëjnë shumicën e popullsisë, flamuri i atij populli pakicë ose i një popullate tjetër të pakicës valvitet vazhdimisht në ndërtesat e organeve të vetëqeverisjes lokale dhe institucioneve publike të themeluara nga komunat dhe bashkësitë nacionale. Flamuri i atij populli pakicë ose i komunitetit tjetër kombëtar të pakicës do të shfaqet në mjediset zyrtare të organeve të vetëqeverisjes lokale dhe në institucione publike në këto njësi, si dhe në mjediset e destinuara për dasma. Kjo e drejtë nuk mund të ushtrohet nëse sipas rezultateve të dy regjistrimeve të fundit të njëpasnjëshme, anëtarët e një populli pakicë ose bashkësive të tjera kombëtare të pakicave nuk përbëjnë shumicën e popullsisë.

Në njësitë e vetëqeverisjes lokale në të cilat anëtarët e një populli pakicë ose komuniteti tjetër kombëtar i pakicës përbëjnë më shumë se 5% të popullsisë, sipas rezultateve të regjistrimit të fundit, në ditën e festës kombëtare të atij populli pakicë ose komuniteti kombëtar i pakicave, shfaqet flamuri i popujve të asaj pakice ose bashkësive të tjera kombëtare të pakicave. Festat kombëtare përcaktohen me vendim të këshillit, në mënyrën e përcaktuar me statutin e këshillit dhe pëlqimi për këtë vendim jepet nga Qeveria e Malit të Zi.

Ligji nuk lejon që asgjë të korrigjohet, shtohet ose ndryshohet në stemë dhe në flamur. Duke bërë përjashtim me miratimin paraprak të këshillit, stema dhe flamuri mund të përdoren si një pjesë integrale e stemës ose simboleve të shoqatës. Gjithashtu, stema dhe flamuri nuk mund të përdoren si shenjë e një partie politike, kompanie, institucioni dhe personi tjetër juridik ose organizate. Stema dhe flamuri nuk mund të përdoren si markë tregtare ose markë shërbimi ose si model, as si ndonjë shenjë tjetër për të shënuar mallra ose shërbime, as nuk mund të përdoren nëse ato janë dëmtuar ose nëse janë të papërshtatshme për t'u përdorur për shkak të pamjes së tyre. Stema dhe flamuri i dëmtuar ose i papërdorshëm tërhiqen nga përdorimi.

Flamuri ngrihet, ulet, vihet në dukje dhe hiqet, dmth transferohet me nderimet e zakonshme (ngritja, përshëndetja, etj.). Flamuri nuk duhet të vendoset në mënyrë që të prekë tokën, as si një qilim, as si perde ose të ngjashme si këto. Kur përdoren simbolet kombëtare, dmth veçohen përveç simboleve shtetërore, simboli shtetëror zë një vend të nderuar.

Së fundmi, ligjvënësi ka parashikuar një sërë dispozitash penale të natyrës kundërvajtje të cilat janë në funksion të ruajtjes së parimeve dhe zbatimit të duhur të ligjit që rregullon çështjen e përdorimit të simboleve kombëtare.

Nga rishikimi i paraqitur i normave që rregullojnë këtë fushë, është e qartë se linden një numër pyetjesh në lidhje me zbatimin e saj. Kështu, praktika administrative dhe gjyqësore do të duhet t'ju përgjigjet pyetjeve në lidhje me "shkeljen e ndjenjave të tjerëve", "(pa) përshtatshmërinë e simboleve shtetërore për përdorim të mëtejshëm", si dhe pyetjeve të tjera që lidhen me situatat në të cilat ato mund të përdoren. Më herët ka ekzistuar një dilemë në lidhje me "vendin e nderit të simboleve shtetërore në lidhje me simbolet kombëtare të pakicës", dhe është një provë tjetër se është e vështirë të presësh që ligji t'i përgjigjet të gjitha pyetjeve të jetës dhe kontekstit të realitetit në të cilin ligji ekzekutohet. Sigurisht, vetë ligji ka hequr një numër dilemash në lidhje me shfaqjen dhe përdorimin e simboleve të pakicave, gjë që sigurisht është një përmirësim i madh i situatës që ekzistonte para miratimit të këtij ligji.



## 7.2. LEGJISLACIONI DHE ORGANIZIMI I ORGANEVE SHTETËRORE NË MAL TË ZI

Qeveria në Malin e Zi sipas Kushtetutës ndahet në atë legjislative, ekzekutive dhe gjyqësore. Pushteti legjislativ ushtrohet nga Kuvendi, pushteti ekzekutiv ushtrohet nga Qeveria dhe pushteti gjyqësor ushtrohet nga gjykatat. Marrëdhënia midis degëve të ndryshme të qeverisë mbështetet në ekuilibrin dhe kontrollin e ndërsjellë.

Rregulloret organizative që rregullojnë organizimin e secilës prej degëve të mësipërme të qeverisjes bazohen në dispozitat e Kushtetutës së Malit të Zi, ligjeve dhe akteve nënligjore përkatëse që përshkruajnë organizimin dhe funksionimin e secilës prej tyre.

Gjykata Kushtetuese e Malit të Zi vepron si një organ i veçantë dhe sui generis, juridiksioni i të cilit është pjesërisht i lidhur me kontrollin e sistemit të qeverisjes të vendosur si i tillë. Organizimi dhe funksioni i tij përcaktohet nga Kushtetuta dhe Ligji për Gjykatën Kushtetuese.

Organizimi i gjyqësorit përcaktohet nga dispozitat themelore të Kushtetutës dhe Ligjit për Gjykatat. Ndërsa dispozitat kushtetuese mund të thuhet se përcaktojnë pozicionin e gjyqësorit në shtet, në këtë mënyrë marrëdhëniet e tij me degët e tjera të qeverisë, Ligji për Gjykatat rregullon në mënyrë më të detajuar krijimin, organizimin dhe juridiksionin e gjykatave, administratën gjyqësore dhe disa çështje të shërbimit civil (si rregullore plotësuese) i referohet Ligjit për nëpunësit civilë dhe punonjësit e shtetit), si dhe çështjen e financimit të gjyqësorit. Prandaj, ky ligj rregullon të ashtuquajturën dimensionin funksional i gjyqësorit, i cili pjesërisht ka për qëllim mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, përfshirë të drejtat e pakicave. Ky fakt është veçanërisht i rëndësishëm si nga aspekti i garancive procedurale, ashtu edhe nga aspekti i dimensionit materialo-juridik të të drejtave që mbrohen.

*Ligji për Gjykatat*<sup>18</sup> nuk përmban elementë të rëndësishëm në lidhje me të drejtat e pakicave, dhe si një çështje veçanërisht e rëndësishme është koncepti i organizimit territorial të gjykatave dhe përdorimi i lidhur zyrtar i gjuhës në secilën prej gjykatave sipas juridiksionit të tyre

<sup>18</sup> Ligji për Gjykatat - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 11/15 dhe 76/20

lokal - territorial. Kjo çështje mbeti në domenin e ligjeve procedurale të cilat e rregullonin atë. Prandaj, Ligji për gjykatat nuk shtjellon më tej parimin kushtetues të përfaqësimit adekuat të pakicave në autoritetet gjyqësore, duke supozuar atë si cilësinë e mbajtësve të funksioneve gjyqësore, si dhe vendimin diskrecional të organit para të cilit zgjidhen mbajtësit e funksioneve gjyqësore (Këshilli Gjyqësor).

*Ligji për Këshillin Gjyqësor dhe Gjyqtarët*<sup>19</sup> rregullon mënyrën e zgjedhjes dhe përfundimin e mandateve të anëtarëve të Këshillit Gjyqësor, organizimin dhe mënyrën e punës së Këshillit Gjyqësor, procedurën për zgjedhjen e gjyqtarëve dhe gjyqtarëve porotë, mënyrën e përcaktimit të përfundimit të gjyqësorit, përgjegjësia disiplinore dhe shkarkimi i gjyqtarëve dhe gjyqtarëve porot lidhur me punën e Këshillit Gjyqësor. Këshilli Gjyqësor siguron pavarësinë, autonominë, llogaridhënien dhe profesionalizmin e gjykatave dhe gjyqtarëve në përputhje me Kushtetutën dhe ligjin. Për qëllim të kryerjes më efektive të detyrave brenda kompetencës së tij, Këshilli Gjyqësor mund të formojë komisione të posaçme dhe ekipe ekspertësh të përbërë nga anëtarë të Këshillit Gjyqësor dhe persona të tjerë që kanë njohuritë e nevojshme profesionale.

Nga këndvështrimi i zbatimit të parimeve kushtetuese, në mungesë të normave ligjore imperative, dispozita e Nenit 22 të Ligjit është shumë e rëndësishme, e cila i referohet detyrimit për të miratuar Planin e Veprimit. Ky instrument përmban qëllimet, masat dhe bartësit e aktiviteteve të caktuara, në mënyrë që të forcojë efikasitetin dhe efektivitetin e punës së Këshillit Gjyqësor dhe vetë gjykatave. Një Plan i tillë i veprimit duhet të jetë në përputhje me strategjitë përkatëse të drejtësisë dhe aftësitë financiare. Dispozita duket thelbësore në zbatimin e parimit të përfaqësimit proporcional të pakicave në gjyqësor për arsyen e thjeshtë se ajo mund të drejtojë në mënyrë strategjike veprimtarinë e organit më të lartë gjyqësor drejt inkurajimit të pjesëmarrjes më të madhe të anëtarëve të pakicave në arsimimin e personelit gjyqësor dhe pjesëmarrjes në konkurset për gjyqtarët.

*Ligji për Prokurorinë e Shtetit*<sup>20</sup> përshkruan organizimin dhe mënyrën e punës së organizatës së prokurorit, me anë të të cilit

19 Ligji për Këshillin Gjyqësor dhe Gjyqtarët - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 11/15, 28/15 dhe 42/18

20 Ligji për Prokurorinë e Shtetit - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi" Nr. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 dhe 76/20

Këshilli Prokurorial është themeluar si organ i veçantë dhe më i lartë i kësaj dege të drejtësisë. Në lidhje me ushtrimin e të drejtave të pakicave, të gjitha vërejtjet e dhëna të Këshillit Gjyqësor vlejnë edhe për këtë organ.

*Ligji për Noterët*<sup>21</sup> është një risi absolute në organizimin e shërbimeve publike në Malin e Zi. Ky ligj rregullon punët e noterëve, organizimin e shërbimit noterial, kushtet për kryerjen dhe arsyet e ndërprerjes së veprimtarisë noteriale, si dhe mbikëqyrjen e punës së noterëve. Aktet noteriale janë akte mbi çështjet juridike, deklarimet vullnetare dhe faktet e përpiluara nga një noter (proçesverbal noterial), proçesverbalet e veprimeve juridike dhe faktet e ndjekura nga një noter (regjistri noterial), vërtetimet e fakteve të konfirmuara nga noteri (vërtetimi noterial) dhe verifikimi i transkriptimeve, nënshkrimeve dhe të dhënave të tjera (noterizimi). Akti noterial është një dokument publik nëse gjatë përpilimit të tij janë përmbushur elementet thelbësore të formës së rregulloreve nga ky ligj.

Neni 44 i këtij ligji përcakton që një noter do të hartojë një akt noterial në gjuhën zyrtare dhe në komunat në të cilat shumica ose një pjesë e konsiderueshme e popullsisë përbëhet nga anëtarë të pakicave kombëtare, do të hartohet një akt noterial në të dyja gjuhët. Një përkthyes gjyqësor duhet të jetë i pranishëm kur harton një akt noterial, në rastin kur një nga pjesëmarrësit nuk e kupton gjuhën në të cilën është hartuar akti ose nëse pala e kërkon këtë. Në fund të aktit, noteri duhet të tregojë që teksti i aktit është përkthyer për pjesëmarrësin.

Nga këndvështrimi i përmbushjes së detyrimeve të noterëve, ky ligj ngre gjithashtu çështjen e përdorimit zyrtar të gjuhës në territorin e komunave e të cilave shumica ose një pjesë e konsiderueshme e popullsisë, dmth cilat janë njësi territoriale në të cilat përdorimi zyrtar i gjuhëve të pakicave përshkruhet si prezantim procedural dhe detyrim thelbësor i noterëve.

*Ligji për Avokatinë*<sup>22</sup> nuk përmban dispozita të veçanta në lidhje me fillimin dhe kryerjen e aktiviteteve, dhe do të ishte i rëndësishëm

21 Ligji për Noterët - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", Nr. 68/05 dhe "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 49/08, 55/16 dhe 84/18

22 Ligji për Avokatinë - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", Nr. 79/06 dhe "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 22/17

për ushtrimin e të drejtave të pakicave (gjuha kur futni në direktorat, përmbajtja e vulës, etj.). Ky shënim jepet duke pasur parasysh që profesioni i avokatit konsiderohet gjithashtu pjesë e gjyqësorit në një kuptim më të gjerë (standard ndërkombëtar).

*Ligji për Ekzekutorët Publikë*<sup>23</sup> përmban një klauzolë mosdiskriminimi që përcakton se një ekzekutues publik nuk duhet të diskriminojë në kryerjen e detyrave të tij në bazë të ndër të tjera, racës, ngjyrës, kombësisë, origjinës shoqërore dhe etnike, lidhjes me një komb pakicë ose komuniteti kombëtar i pakicave., gjuha dhe feja ose besimi. Në pjesën tjetër të kësaj rregulloreje nuk ka ndonjë dispozitë të veçantë që do t'u referohej të drejtave të veçanta të pakicave

*Ligji për Administratën Shtetërore*<sup>24</sup> është një rregullore sistemike që rregullon organizimin e organeve ekzekutive në Malin e Zi. Përveç këtij ligji, organizimi i organeve të administratës shtetërore mund të rregullohet me rregullore të tjera. Nga aspekti i të drejtave të pakicave, ky ligj nuk parashikon dispozita të veçanta në lidhje me ushtrimin e të drejtave të pakicave.

*Ligji nëpunësit civilë dhe punonjësit e shteti*<sup>25</sup> përmban një klauzolë për mosdiskriminimin ku një punonjës zyrtar duhet ta respektojë në punën e tij ose saj. Gjithashtu, ligji parashikon disponueshmërinë e vendeve të punës për nëpunësit civilë, dmth për të gjithë punonjësit në kushte të barabarta. Për më tepër, ligji ndalon vendosjen e një nënpunësi civil ose punonjësi në një pozitë të privilegjuar ose të pabarabartë gjatë ushtrimit të të drejtave dhe detyrimeve të tij ose mohimin ose kufizimin e të drejtave të tij, veçanërisht për shkak të ndërlidhjes së përkatësisë kombëtare, racore ose fetare. Ndryshe nga zgjidhja nga ligji i mëparshëm, ky ligj nuk përcaktonte çështjen e të drejtave të personave që u përkasin pakicave dhe zbatimin e parimit të proporcionalitetit në pjesëmarrjen e të drejtave të pakicave në administratën publike, e cila është një hap prapa pasi që ky detyrim është tani rrjedhë direkte nga parimi kushtetues.

23 Ligji për Ekzekutorët Publikë - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 61/11, 22/17, 17/19

24 Ligji për Administratën Shtetërore - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 78/18

25 Ligji për nëpunësit civilë dhe punonjësit e shtetit - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 02/18, 34/19, 08/21

*Ligji për Vetëqeverisjen Lokale*<sup>26</sup> përshkruan parimin e pjesëmarrjes së qytetarëve në vendosjen për nevojat dhe interesat e tyre drejtpërdrejt dhe përmes përfaqësuesve të zgjedhur lirisht në organet e vetëqeverisjes lokale. Një i huaj mund të ushtrojë të drejta të caktuara në vetëqeverisjen lokale nën kushtet dhe në mënyrën e përcaktuar me ligj. Neni 11 përcakton që komuna ofron kushte për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të pakicave dhe barazinë gjinore, në përputhje me Kushtetutën, ligjin dhe traktatet e ratifikuara ndërkombëtare.

Simbolet e bashkisë kanë përmbajtje që korrespondojnë me karakteristikat e saj historike, kulturore, natyrore dhe të tjera dhe nuk mund të jenë në të njëjtën formë ose të modifikuar me simbolet shtetërore, simbolet e anëtarëve të popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, ose me simbolet shtetërore të të tjerëve shtetet.

Një zyrtar ose punonjës lokal ndër tjetra nuk duhet të diskriminojë qytetarët nëpërmjet racës, ngjyrës, kombësisë, prejardhjes shoqërore ose etnike, përkatësisë me një popull pakicë ose komunitetit kombëtar të pakicës, gjuhës, fesë ose besimit. Brenda strukturës së organeve të qeverisjes vendore, një njësi që merret me çështjet e personelit është parashikuar dhe i është besuar detyrimi për të monitoruar zbatimin e masave për të arritur një përfaqësim proporcional të popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave në organet dhe shërbimet (neni 146 i ligjit).

Pjesëmarrja e popullatës lokale në vendimmarrjen e biznesit dhe vendimmarrjen e qeverisë lokale sigurohet në mënyra të ndryshme: përmes informimit, qasjes së lirë në informacion, publikut raportimit, njoftimit publik të programeve, dëgjimet publike dhe të ngjashme si kjo. Sipas këtij ligji, programi i debatit publik në komunat ku shumica ose një pjesë e konsiderueshme e popullsisë janë anëtarë të popujve pakicë dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave gjithashtu përmban një mënyrë për të siguruar pjesëmarrjen e popujve të pakicave dhe komuniteteve të tjera kombëtare të pakicave në gjuhë.

---

26 Ligji për Vetëqeverisjen Lokale - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 02/18, 34/19, 38/20

Për zbatimin e plotë të parimit të përfaqësimit proporcional, është jashtëzakonisht e rëndësishme të formohet një rekord i vetëm i personelit, i cili po zhvillohet si një projekt nën kujdesin e Administratës së Burimeve Njerëzore të Malit të Zi. Sidoqoftë, vetë fakti i deklarimit të nëpunësve civilë dhe punonjësve për çështjen e kombësisë është një problem serioz me të cilin përballet kjo drejtori. Për zbatimin e plotë të parimit të përfaqësimit proporcional, është jashtëzakonisht e rëndësishme të formohet një rekord i vetëm i personelit, i cili po zhvillohet si një projekt nën kujdesin e Administratës së Burimeve Njerëzore të Malit të Zi. Sidoqoftë, vetë fakti i deklarimit të nëpunësve civilë dhe punonjësve për çështjen e kombësisë është një problem serioz me të cilin përballet kjo Drejtori. Gjegjësisht, nuk ka asnjë detyrim për të deklaruar në lidhje me çështjen e përkatësisë kombëtare, dhe kështu lind pyetja se si të arrihet struktura e administratës në aspektin e përfaqësimit kombëtar. Kjo është një çështje që duhet të adresohet në masën më të madhe nga të gjitha strukturat shoqërore dhe shtetërore, duke përfshirë këshillat e pakicave si përfaqësues të interesave të kolektivave të pakicave. Vetëm në këtë mënyrë mund të merret një pamje reale e strukturës etnike të punonjësve në organet e administratës shtetërore. Kur bëhet fjalë për vetëqeverisjen lokale, logjikisht imponohet përfundimi i përdorimit të së njëjtës metodë. Një shkallë shtesë e garancisë për shprehjen e lirë duhet të përcaktohet në bazë të Ligjit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, i cili do të përcaktonte qartë kushtet për mbledhjen dhe përpunimin e të dhënave të tilla për qëllime specifike dhe për kohën e nevojshme për të arritur atë qëllim. Përveç standardeve të përshkruara nga ligji i brendshëm për mbrojtjen e të dhënave personale, në zbatimin e vetë ligjit, është e nevojshme të zbatohen standarde ligjore ndërkombëtare si pjesë e kornizës ligjore thelbësore të zbatuar në Mal të Zi, veçanërisht në procesin e mbrojtjes të së drejtave të pttivatësisë.

*Pjesëmarrja politike e pakicave* brenda qeverisë parlamentare në Mal të Zi përcaktohet nga legjisllacioni zgjedhor.<sup>27</sup> Për momentin, problemi kryesor është zbatimi i parimit të përfaqësimit autentik në Parlamentin e Malit të Zi dhe asamblatë e njëjësive të vetëqeverisjes lokale në të cilat pakicat përbëjnë një pjesë të konsiderueshme të popullsisë, në përputhje me parimin e veprimit pohues. Duke qenë se kjo çështje është bërë e drejta ekskluzive e aktorëve politikë në

27 Ligji për Zgjedhjen e Deputetëve dhe Këshilltarëve - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", nr. 04/98... 18/00... "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 46/11... 109/20

parlamentin malazes, është logjike të presim që përgjegjësia për arritjen e një kompromisi të jetë me partitë politike që marrin pjesë në jetën parlamentare të Malit të Zi. Sidoqoftë, meqenëse kjo çështje tejkalon dimensionin kohor të një mandati parlamentar, do të ishte jashtëzakonisht e rëndësishme të përfshiheshin këshillat e pakicave dhe aktorë të tjerë që formojnë kornizën politike dhe ligjore të shtetit në zgjidhjen e këtij problemi. Kjo për më tepër nëse mbajmë në mend se disa zgjidhje të mëparshme politike nuk i kanë rezistuar kohës, se përjashtimet individuale konstituohen në përputhje me afnitetet politike dhe afnitetet e tjera dhe se pakica rome vazhdimisht e deklaroi veten të diskriminuar për shkak të mungesës të përfaqësimit në parlament. Në të njëjtën kohë, nuk duhet të anashkalohet fakti që, pavarësisht nga parimi kushtetues në Mal të Zi, ka ende konsiderata sipas të cilave veprimi pohues nuk është një zgjidhje adekuate për parlamentarizëm në Malin e Zi. Sigurisht, për momentin, pozicione të tilla janë të paqëndrueshme në lidhje me rendin ekzistues kushtetues. Ligji për Zgjedhjen e Deputetëve dhe Këshilltarëve në Zgjedhjen e Anëtarit të Përbërjes së Përhershme të Komisionit Shtetëror të Zgjedhjeve, caktohet gjithashtu një përfaqësues i një partie politike, dmth paraqitësi i listës zgjedhore për përfaqësim autentik të anëtarëve të popullit të pakicës ose komunitetit kombëtar të pakicës, i cili mori numrin më të madh të votave në zgjedhjet e mëparshme, dhe zëvendësi i tij duhet të jetë anëtar të një populli tjetër pakicë ose të një komuniteti kombëtar të pakicës.

Ligji parashikon një përjashtim nga numri i kandidatëve në listën zgjedhore të paraqitur nga grupe votuesish ose partish politike që përfaqësojnë një popull pakicë ose një komunitet kombëtar të pakicës, i cili mund të jetë së paku 1/3 (dy të tretat për grupe dhe parti të tjera) dhe më së shumti aq sa zgjidhet.

Lista zgjedhore për zgjedhjen e këshilltarëve ose deputetëve mund të përcaktohet nëse të paktën 0.8% e votuesve në zonën elektorale e mbështesin atë me nënshkrimet e tyre, duke llogaritur sipas të dhënave për numrin e votuesve nga zgjedhjet që i paraprinë vendimit për thirrjen e zgjedhjeve, pavarësisht nëse bëhet fjalë për zgjedhjet për Presidentin e Malit të Zi apo zgjedhjet për Parlamentin. Pavarësisht nga kjo dispozitë për partitë politike ose grupet e votuesve që përfaqësojnë një popull pakicë ose një komunitet kombëtar të pakicës, lista zgjedhore për zgjedhjen e këshilltarëve mund të përcaktohet nëse

mbështetet nga të paktën 150 votues ose për zgjedhjen e deputetëve mund të përcaktohet nëse mbështetur nga të paktën 150 zgjedhës në 1.000 zgjedhës dhe të përdorin trajtimin preferencial të përmendur në nenin 94 të këtij ligji.

Në komunat ku mandati i një këshilltari është i barabartë ose më pak se 150 vota në zgjedhjet e mëparshme, lista zgjedhore për zgjedhjen e këshilltarëve mund të përcaktohet nëse mbështetet nga nënshkrimi i numrit të zgjedhësve që është një më pak se numri i votave në zgjedhjet e mëparshme, asambleja përkatëse komunale ishte e vlefshme për një mandat të bordit.

Lista zgjedhore për zgjedhjen e deputetëve që përfaqësojnë një popull pakicë ose një komunitet kombëtar të pakicës me një pjesë të popullsisë totale të Malit të Zi deri në 2% sipas rezultateve të regjistrimit të fundit mund të përcaktohet nëse mbështetet nga të paktën 300 votues .

Ndryshe nga rregulli i përgjithshëm, ky ligj parashikon një përjashtim për partitë politike ose grupet e votuesve që përfaqësojnë një popull pakicë ose një komunitet kombëtar të pakicës. Më gjerësisht, lista zgjedhore për zgjedhjen e këshilltarëve mund të përcaktohet nëse mbështetet nga të paktën 150 votues, ose për zgjedhjen e deputetëve mund të përcaktohet nëse mbështetet nga të paktën 1.000 votues, të cilët përdorin një të drejtë të veçantë nga neni 94 paragrafi 2 i këtij ligji.

Në komunat ku mandati i një këshilltari është i barabartë ose më pak se 150 vota në zgjedhjet e mëparshme, lista zgjedhore për zgjedhjen e këshilltarëve mund të përcaktohet nëse mbështetet nga nënshkrimi i numërit të zgjedhësve, që është një më pak se numri i votave në zgjedhjet e mëparshme, asambleja përkatëse komunale është e vlefshme një mandat në bord.

Lista zgjedhore për zgjedhjen e deputetëve që përfaqësojnë një popull pakicë ose një komunitet kombëtar të pakicës me pjesën e popullsisë totale të Malit të Zi deri në 2% sipas rezultateve të fundit.

Lista mund të përcaktohet nëse të paktën 300 votues e mbështesin atë me anë të nënshkrimit të tyre



- 1) listat elektorale për zgjedhjen e deputetëve që i përkasin një populli të caktuar minoriteti ose komuniteti kombëtar të pakicës, të shënuara në aplikacionin zgjedhor ose emrin e listës zgjedhore, në rast se asnjë prej tyre nuk plotëson kushtin e mëparshëm, dhe individualisht marrin të paktën 0.7% të votave të vlefshme, fiton të drejtën e pjesëmarrjes në shpërndarjen e mandateve si një - listë elektorale kolektive me numrin e përgjithshëm të votave të vlefshme të marra, me kushtin që për llogaritjen e mandateve do të njihet grumbullimi që siguron fitimin deri në tre mandate.
- 2) në rast se asnjë nga listat zgjedhore për zgjedhjen e deputetëve të popullit kroat në Malin e Zi nuk plotëson kushtet e deklaruara, më i suksesshmi prej tyre, me të paktën 0.35% të votave të vlefshme, fiton të drejtën për një mandat deputeti;
- 3) listat elektorale për zgjedhjen e këshilltarëve që i përkasin një populli të caktuar minoriteti ose komuniteti kombëtar të pakicës, të shënuara në aplikacionin zgjedhor ose në emrin e listës zgjedhore, në rast se asnjë prej tyre nuk plotëson kushtin, fitojnë të drejtën për të marrë pjesë në shpërndarje të mandateve individualisht, me numrin e votave të vlefshme.

Trajtimi preferencial i përmendur përdoret nga listat elektorale të anëtarëve që i përkasin të njëjtit popull pakicë, dmth e rregulluar - i njëjti komunitet kombëtar i pakicës, me pjesëmarrjen deri në 15% të popullsisë totale në zonën elektorale, sipas regjistrimit të fundit të popullsisë.

E drejta e përmendur në pikën 3 përdoret nga listat zgjedhore të anëtarëve të së njëjtës pakice të caktuar, të së njëjtin komunitet kombëtar të një pakice të caktuar, me një pjesëmarrje deri në 15% të popullsisë së përgjithshme në nivelin shtetëror dhe me një pjesa prej 1.5% deri në 15% të popullsisë totale të komunave, të qytetit kryesor ose ndryshe kryeqyteti, sipas të dhënave nga regjistrimi i fundit.

Pjesëmarrja e një liste elektorale të anëtarëve të një populli të caktuar minoriteti ose komuniteti të pakicës kombëtare në një koalicion parazgjedhor me listat elektorale të anëtarëve të një populli tjetër të pakicës ose të komunitetit të pakicës kombëtar ose listave zgjedhore të partive politike ose grupeve të qytetarëve që nuk ushtrojnë këto të

drejta, nuk përjashton paraqitësit e tjerë të atij populli pakicë ose të komunitetit të pakicës kombëtare të ushtrojnë të njëjtën të drejtë.

Kur bëhet fjalë për ligjet procedurale ekzistojnë dispozita për të drejtën e përdorimit të gjuhës, përkatësisht gjuhës në përdorim zyrtar.

*Kodi i Procedurës Penale*<sup>28</sup> përmban dispozita dhe garanci procedurale në lidhje me përdorimin e gjuhës në procedurë. Neni 7 përcakton që në procedurat penale gjuha e përkthuar nga Kushtetuta si gjuhë zyrtare në Mal të Zi është në përdorim zyrtar.

Në gjykatat në territoret e të cilave shumica ose një pjesë e konsiderueshme e popullsisë përbëhet nga anëtarë të pakicave kombëtare në përdorim zyrtar në procedurat penale janë gjuhët dhe shkrimet e tyre, në përputhje me ligjin. Neni 8 përcakton që procedimi penal të zhvillohet në një gjuhë që është në përdorim zyrtar në gjykatë. Palët, dëshmitarët dhe personat e tjerë që marrin pjesë në procedurë kanë të drejtë të përdorin gjuhën e tyre. Nëse procedurat nuk zhvillohen në gjuhën e atij anëtarit, duhet të sigurohet një përkthim gojor i asaj që ai ose ajo deklaron, si dhe dokumenta dhe prova të tjera me shkrim. Personi në procedurë do të udhëzohet për të drejtën e përkthimit, me kusht që ai të heqë dorë nga kjo e drejtë nëse njeh gjuhën në të cilën zhvillohet procedura. Procesverbalet në fazën e duhur të procedurës do të shënojnë se janë dhënë udhëzimet dhe deklaratat e pjesëmarrësve. Përkthimi i është besuar një përkthyesi.

Neni 9 përcakton që proceset gjyqësore, ankesat dhe parashtrirat e tjera si edhe thirrjet, vendimet dhe dokumentat e tjera do të dërgohen në gjykatë në gjuhën malazeze. Nëse gjuha e një pakice kombëtare është gjithashtu në përdorim zyrtar në gjykatë, gjykata do t'u dorëzojë dokumente gjyqësore në atë gjuhë personave që janë anëtarë të asaj pakice kombëtare dhe që e përdorin atë gjuhë në procedurë. Këta individë mund të kërkojnë që letrat t'ju dorëzohen në gjuhën në të cilën zhvillohen procedurat. Një i pandehuri i cili është në paraburgim, duke vuajtur një dënim ose duke vuajtur një masë sigurie në një institucion shëndetësor ai gjithashtu, do të pajiset me një përkthim i shkruar në gjuhën e përdorur në procedurë.

---

28 Kodi i Procedurës Penale - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 57/09, 49/10, 47/14, 02/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20

Në komunikim me njëri-tjetrin, gjykatat i sigurojnë njëra-tjetrës ndihmë juridike në gjuhën që është në përdorim zyrtar në gjykatë. Nëse dokumenti i shkruar është shkruar në gjuhën e një pakice kombëtare dhe i dërgohet një gjykatë në të cilën ajo gjuhë nuk është në përdorim zyrtar, do të bashkangjitet një përkthim në gjuhën në përdorim zyrtar. Neni 14 i Kodit të Procedurës Penale përcakton që një i dyshuar, dmth i pandehuri ose personi tjetër që merr pjesë në procedurë dhe nga injoranca mund të humbasë një veprim në procedurë ose të mos ushtrojë të drejtat e tij për shkak të kësaj, gjykata dhe organet shtetërore që marrin pjesë në procedurë duhet të mësojë për të drejtat që i përkasin atij sipas këtij kodi dhe për pasojat e mosveprimit. Marrja në pyetje e të akuzuarit kryhet përmes një përkthyesi në rastet e parashikuara nga ky Kod. Nëse përkthyesi nuk ka dhënë më parë betimin, ai do të bëjë një betim për të përcjellë me besnikëri pyetjet drejtuar të pandehurit dhe deklaratat që ai do të japë. E njëjta procedurë është parashikuar për dëshmitarët në procedurë. Shpenzimet e përkthimit në një gjuhë që nuk është në përdorim zyrtar në gjykatë, të cilat rrjedhin nga zbatimi i dispozitave të këtij Kodi për të drejtën e palëve, dëshmitarëve dhe personave të tjerë që marrin pjesë në procedurë për të përdorur gjuhën e tyre, nuk do të ngarkohen shpenzimet nga personat që janë pjesë e procedurave penale.

Përfundimisht, neni 386 i KPP përshkruan shkelje të konsiderueshme të dispozitave të procedurës penale që cilat ekzistojnë kur gjykata gjatë përgatitjes së shqyrtimit gjyqësor ose gjatë shqyrtimit gjyqësor ose kur marrja e një vendimi nuk zbatohet ose zbatohet gabimisht dispozita e këtij Kodi, gjë që ndikon në marrjen e vendimi të duhur ligjor.

Neni 7 i *Ligjit për Procedurën Civile*<sup>29</sup> e përshkruan që procedurat civile zhvillohen në atë gjuhë që është në përdorim zyrtar në gjykatë. Palët dhe pjesëmarrësit e tjerë që nuk kuptojnë ose flasin gjuhën që është në përdorim zyrtar, në gjykatë kanë të drejtë të përdorin gjuhën e tyre ose një gjuhë që ata e kuptojnë.

Nëse procedurat nuk zhvillohen në gjuhën e palës ose pjesëmarrësve të tjerë në procedurë, atyre meqërsë e tyre do t'ju sigurohet një përkthim gojor në gjuhën e tyre ose gjuhën që ata e kuptojnë për të gjitha parashtrësat dhe provat me shkrim, si dhe

<sup>29</sup> Ligji për Procedurën Civile - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", nr. 22/04 dhe 76/06 dhe "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 48/15, 51/17, 34/19 dhe 76/20

çfarë paraqitet në seancë (neni 99). Palët dhe pjesëmarrësit e tjerë në procedurë do të udhëzohen për të drejtën për të ndjekur procedurat gojore para gjykatës në gjuhën e tyre, përmes një përkthyesi. Do të shënohet në procesverbal se ata janë udhëzuar, si dhe deklaratat e palëve ose pjesëmarrësve. Përkthimi bëhet nga një përkthyes.

Ftesat, vendimet dhe dokumentat e tjera gjyqësore u dërgohen palëve në gjykatë dhe pjesëmarrësve të tjerë në procedurë në gjuhën që është në përdorim zyrtar. Gjithashtu, nëse një nga gjuhët e pakicave kombëtare është në përdorim zyrtar në gjykatë, gjykata do t'ju dorëzojë dokumentat gjyqësore atyre palëve dhe pjesëmarrësve në procedurë që janë anëtarë të asaj pakice kombëtare në gjuhën që përdorin në procedurë. Palët dhe pjesëmarrësit e tjerë në procedurë do të paraqesin padi, apel dhe parashtresa të tjera në gjykatë në gjuhën në përdorim zyrtar në gjykatë. Palët dhe pjesëmarrësit e tjerë në procedurë gjithashtu mund të paraqesin parashtresat e tyre në gjykatë në gjuhën e pakicave kombëtare e cila nuk është në përdorim zyrtar në gjykatë, nëse kjo është në përputhje me ligjin.

Shpenzimet e përkthimit në gjuhën e pakicave kombëtare, të cilat vijnë nga zbatimi i dispozitave të Kushtetutës dhe ligjit për të drejtën e personave që u përkasin pakicave kombëtare për të përdorur gjuhën e tyre, do të përballohen nga gjykata.

Shkelja e konsiderueshme e dispozitave të procedurës civile ekziston gjithmonë nëse në kundërshtim me dispozitat e këtij ligji, gjykata hedh poshtë kërkesën e palës për të përdorur gjuhën ose gjuhën e tij ose të saj që ai kupton dhe për të ndjekur procedurat në gjuhën e tij ose në gjuhën që ajo kupton, dhe partia ankohet. Prandaj, gjykata nuk i kushton vëmendje kësaj shkeljeje sipas detyrës zyrtare në procedurën e mjeteve të rregullta juridike, por vetë palët e tregojnë atë. Në procedurat e arbitrazhit, palët mund të bien dakord për gjuhën ose gjuhët në të cilat do të zhvillohet arbitrazhi. Në mungesë të një marrëveshjeje të tillë, tribunali i arbitrazhit do të vendosë në cilën gjuhë ose gjuhë do të zhvillohet procedura e arbitrazhit. Marrëveshja e palëve, përkatësisht vendimi i tribunalit të arbitrazhit, përveç se nëse specifikohet ndryshe në të, do të zbatohet për të gjitha deklaratat me shkrim të palëve, për procedurën gojore, si dhe për të gjitha vendimet ose njoftimet e tjera të gjykatës së arbitrazhit.

Tribunali i arbitrazhit mund të urdhërojë që përveç të gjithave të shkruara provat do të paraqiten në përkthim në gjuhën ose gjuhët për të cilat bihet dakord nga palët ose përcaktohen nga gjykata e arbitrazhit. Deri në marrëveshjen e palëve, përkatësisht vendimin e gjykatës për gjuhën e procedurës, të gjitha parashtresat mund të paraqiten në gjuhën e kontratës kryesore, në gjuhën e marrëveshjes së arbitrazhit ose në gjuhën në përdorim zyrtar në gjykatë që do të kishte juridiksion nëse marrëveshja e arbitrazhit nuk do të përfundonte.

*Ligji për Procedurën Administrative*<sup>30</sup> përktheu përdorimin e gjuhës dhe shkrimit në procedurën në Nenin 9 - organi publik e zhvillon procedurën në gjuhën malazeze. Nëse një palë ose pjesëmarrës tjetër në procedurën administrative nuk e kupton gjuhën malazeze, organi publik është i detyruar të sigurojë përkthimin e rrjedhës së procedurës në gjuhën e tyre, si dhe dorëzimin e thirrjeve dhe dokumenteve të tjera në gjuhën dhe shkrimin e tyre. Ky ligj si arsye përsëritjen e procedurës administrative situatën kur Gjykata Kushtetuese e Malit të Zi, në procedurën e apelit kushtetues, gjen shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut ose të pakicave të garantuara me Kushtetutë.

Ligji për Mosmarrëveshjet Administrative, Ligji për Procedurën e Përmbarrimit, Ligji për Procedurën Juridike dhe Ligji për Familjen për dispozitat procedurale që ndikojnë në ushtrimin e të drejtave të pakicave, në lidhje me gjuhën dhe shkrimin, i referohen zbatimit dytësor të dispozitave të Ligji për Procedurën Civile.

---

30 Ligji për Procedurën Administrative - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 56/14, 20/15, 40/16 dhe 37/17

### 7.3. MBROJTJA PENALE DHE E KUNDËRVAJTJES NGA KRIMET E BAZUARA NË BAZA KOMBËTARE

Në Kodin Penal të Malit të Zi<sup>31</sup>, disa dispozita u referohen veprave penale në lidhje me shkeljen e të drejtave të pakicave, dmth. mbrojtjen e identitetit dhe integritetit të anëtarëve të pakicave. Një prej këtyre dispozitave është i një natyre të përgjithshme dhe është një standard i insistuar në mënyrë të qartë nga Komisioni Evropian kundër racizmit dhe intolerancës. Kjo është e ashtuquajtura klauzolë rënduese e rrethanave nga neni 42a i Kodit Penal, i cili e detyron gjykatën të marrë si fakt rëndues se një vepër penale është kryer për shkak të urrejtjes ndaj një personi tjetër për shkak të përkatësisë kombëtare ose etnike, racës ose fesë ose për shkak të mungesës së asaj përkatësie, përveç se ajo rrethanë përshkruhet si tipar i formës themelore ose të kualifikuar të veprës.

Neni 158 përcakton se një gjobë ose me burgim deri në një vit do të shqiptohet për një person i cili, në kundërshtim me rregulloret për përdorimin e gjuhëve dhe shkrimeve të popujve ose anëtarëve të pakicave, mohon ose kufizon një qytetar të përdorë gjuhën ose shkrimin e përdorur në ushtrimin e të drejtave të tij ose adresimin e organeve ose organizatave.

Neni 199 i Kodit Penal i referohet shkeljes së reputacionit të popujve, popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, kështu që parashikon që një gjobë prej tre mijë deri në dhjetë mijë euro do të vendoset për këdo që ekspozon publikisht njerëzit ose pakicat.

Neni 370 paragrafi 4 i këtij Kodi vë theks të veçantë për pakicat në kuptimin e veprës penale të nxitjes së urrejtjes kombëtare, racore dhe fetare. Kjo dispozitë e Kodit parashikon dënimin në rastin kur vepra kryhet nga keqpërdorimi i pozitës ose nëse si rezultat i këtyre veprimeve kishte trazira, dhunë ose pasoja të tjera të rënda për jetën e përbashkët të popujve, pakicave kombëtare ose grupeve etike që jetojnë në Malin e Zi.

31 Kodi Penal i Malit të Zi - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", nr. 70/03, 13/04 dhe 47/06 dhe "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 40/08, 25/10, 32/11, 40/13, 56/13, 14/15, 42/15, 44/17, 49/18 dhe 3/20

Neni 443 i Kodit Penal përcakton që kryesi i veprës penale të nxitjes së diskriminimit racor dhe diskriminimit tjetër kundër një autori që shkel të drejtat dhe liritë themelore të njeriut të garantuara nga rregullat e pranuar përgjithësisht të së drejtës ndërkombëtare dhe traktatet ndërkombëtare të ratifikuara nga përkatësia kombëtare, etnike, raca, feja ose mungesë. Mali i Zi, gjykata për formën themelore të kësaj vepre për të dënuar nga gjashtë muaj deri në pesë vjet burg.

*Ligji për Rendin Publik dhe Paqen*<sup>32</sup> përshkruan një shkelje në një mënyrë të tillë që një person i cili fyen tjetrin në një vend publik me fjalë, mbishkrim, shenjë ose në ndonjë mënyrë tjetër për arsye të përkatësisë kombëtare, racore ose fetare, origjinë etnike ose të tjera karakteristikat personale kërcënohen me një kundërvajtje në formën e gjobës prej 250 euro deri në 1,500 euro ose burgim deri në 60 ditë.

Neni 2 i *Ligjit për Parandalimin e Dhunës dhe Keqsjelljes në Ngjarjet Sportive*<sup>33</sup> parashikon dy forma të dhunës në ngjarje sportive që lidhen me përkatësinë kombëtare dhe fetare: 1) individ ose grup duke bërë titur me fjalë fyese që bëjnë thirrje ose nxitje të konfliktit të armatosur ose dhunës, urrejtjes ose intolerancë, diskriminim kombëtar ose racor, ose diskriminim për shkak të fesë, seksit ose orientimit seksual, ose për arsye të tjera, si dhe nxitje të urrejtjes ose intolerancës që mund të çojë në konflikt fizik midis pjesëmarrësve në një ngjarje sportive; dhe 2) prezantimi ose shfaqja e banderolave, flamujve ose materialeve të tjerë me tekst, imazhe, shenja ose simbole të tjera që kërkojnë ose nxisin konflikt të armatosur ose dhunë, urrejtje ose intolerancë, diskriminim kombëtar ose racor, ose diskriminim i bazuar në fe. Është interesante që këto shkelje nuk janë sanksionuar në dispozitat penale të këtij ligji, por norma nga ligjet e tjera mund të zbatohet për të parandaluar (preventivisht) dhe sanksionuar (në mënyrë shtypëse) këto fenomene.

Neni 14 i *Ligjit për Asamblëtë Publike dhe Ngjarjet Publike*<sup>34</sup> autorizon një organ policor të kufizojë përkohësisht lirinë e tubimit publik nëse një kufizim i tillë është i nevojshëm në një shoqëri demokratike në mënyrë që të parandalojë prishjen e rendit dhe paqes publike, të kryejë vepra penale, të rrezikojë të drejtat e njeriut dhe

32 Ligji për Rendin Publik dhe Qrtësi- Gazeta Zyrtare e Malit të Zi, br 64/11, 56/20

33 Ligji për Parandalimin e Dhunës dhe Sjelljes së Keq në Ngjarjet Sportive - Gazeta Zyrtare e Malit të Zi”, Nr. 51/17

34 “Ligji Zyrtar për Kuvendet Publike dhe Gazeta e Ngjarjeve Publike të Malit të Zi”, Nr. 52/16

veçanërisht të drejtat dhe liritë e anëtarëve të tjerë. Ky kufizim duhet të jetë i nevojshëm me ligj dhe proporcional me qëllimin për të cilin është ndërmarrë.

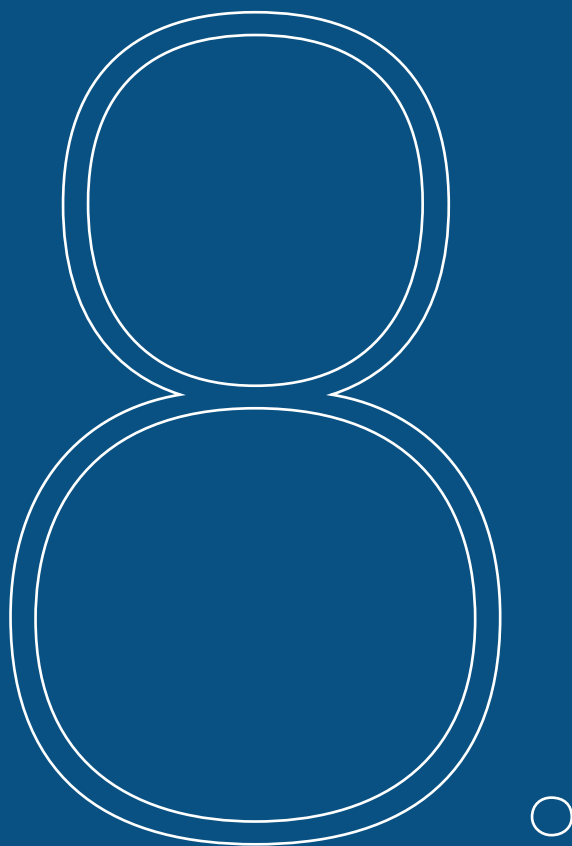
Pjesëmarrësit në tubimet publike nuk mund të mbajnë uniforma, pjesë të uniformave, veshje, shenja apo shenja të tjera që bëjnë thirrje ose nxitje të konfliktit të armatosur ose dhunës, shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut dhe të drejtave dhe lirive të veçanta të pakicave të të tjerëve, kombëtar, racor, seksual, fetar ose pabarazi tjetër, urrejtje dhe intolerancë.

Policia është e autorizuar të ndërpresë një tubim publik menjëherë para ose gjatë tubimit publik nëse, ndër të tjera, është i një natyre të tillë që pjesëmarrësit të bëjnë thirrje ose nxisin konflikt të armatosur ose dhunë, shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut dhe të drejtave të veçanta të pakicave dhe liritë e të tjerëve., pabarazi kombëtare, racore, fetare ose të tjera, urrejtje dhe intolerancë

Mosrespektimi i urdhrave të policisë në lëshimin e një urdhri që kufizon ose ndërpret një tubim publik, dmth një ngjarje publike, nënkupton përgjegjësi për kundërvajtje.



# ARSIMI, KULTURA DHE MEDIA



*Ligji i Përgjithshëm për Arsimin*<sup>35</sup> vë theks të veçantë në të drejtat e pakicave. Neni 11, paragrafi 2, i këtij ligji përshkruan që mësimi zhvillohet gjithashtu në gjuhë në përdorim zyrtar, duke respektuar të drejtat e popujve pakicë, duke theksuar se në cilat gjuhë zhvillohet mësimi (boshnjakisht, shqip dhe kroatisht).

Neni 29 i këtij ligji përcakton që, me qëllim të vendosjes për çështje profesionale dhe për ndihmë profesionale në procesin e vendimmarrjes dhe përgatitjen e rregulloreve në fushën e arsimit, krijohet një Këshill Kombëtar, ndërsa neni 31a parashikon që një e treta e anëtarët e Këshillit Kombëtar zgjidhen nga përfaqësuesit e pakicave, popujve dhe bashkësitë e tjera kombëtare të pakicave.

Kur punëson mësues, ligji përcakton që mësuesit në institucione ose departamente të veçanta të institucioneve me mësim në gjuhën e anëtarëve të popujve të pakicave dhe komuniteteve të tjera kombëtare të pakicave duhet të kenë njohuri aktive të gjuhës dhe shkrimit të asaj pakice dhe malazezëpavarësisht kushteve të parashikuara nga ligji

Në një shkollë ku mësimi zhvillohet në gjuhën e anëtarëve të popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, të dhënat pedagogjike shtypen dhe mbahen në Malin e Zi dhe në gjuhën e anëtarëve të popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, ndërsa dokumentet publike shtypen dhe lëshohen në Mal të Zi dhe në gjuhën e anëtarëve të popujve pakicë dhe komuniteteve të tjera kombëtare të pakicave

*Ligji për Kulturën*<sup>36</sup>, në përcaktimin e parimeve mbi të cilat bazohet në Malin e Zi, parashikon që ato, ndër të tjera, përmbahen në lirinë e krijimtarisë dhe respektimin e të drejtës për kulturë; angazhimi i shtetit dhe vetëqeverisjes lokale për të inkurajuar dhe ndihmuar zhvillimin e krijimtarisë kulturore dhe artistike dhe mbrojtjen dhe ruajtjen e trashëgimisë kulturore; ruajtja e barabartë e të gjitha identiteteve kulturore dhe respektimi i diversitetit kulturor; dhe së fundmi - ndërtimi dhe përmirësimi i sistemit kulturor, në përputhje me standardet ndërkombëtare, dhe veçanërisht standardet e BE-së. Në këtë kuptim, ligji veçanërisht thekson interesin publik i cili pasqyrohet në ruajtjen

35 Ligji për Parandalimin e Dhunës dhe Sjelljes së Keq në Ngjarjet Sportive - Gazeta Zyrtare e Malit të Zi ", Nr. 51/17

36 Ligji për Kulturën - Gazeta Zyrtare e Malit të Zi ", Nr. 49/08, 16/11, 40/11, 38/12

e karakteristikave origjinale dhe tradicionale kulturore dhe etno-kulturore në Malin e Zi. Realizimi i interesit publik në kulturë sigurohet nga shteti i Malit të Zi dhe vetëqeverisja lokale dhe mënyra dhe masat e realizimit të interesit publik përcaktohen nga Programi Kombëtar për Zhvillimin Kulturor.

*Ligji për Mediat*<sup>37</sup> inkurajon sigurimin e shërbimeve publike përmes institutit të Fondit për Inkurajimin e Pluralizmit dhe Diversitetit të Mediave, në mënyrë që të ushtrijë të drejtat e garantuara nga Kushtetuta dhe ligji për “përmbajtjen jo-tregtare mediale me interes publik në gjuhët e popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave “. Burimet financiare sigurohen në një mënyrë të pavarur dhe transparente, me garanci për editorinë editoriale, programe dhe institucionale (neni 17 i ligjit). Fondet nga fondi përdoren për të inkurajuar pluralizmin e medias, dhe veçanërisht për të prodhuar dhe botuar përmbajtje që është, ndër të tjera, e rëndësishme për mbrojtjen e të drejtave dhe dinjitetit të popujve të pakicave dhe komuniteteve të tjera kombëtare të pakicave nga diskriminimi, stereotipet dhe paragjykimet.

Ky ligj ndalon botimin e informacionit në media që shpreh ide, pretendime dhe mendime që provokojnë, përhapin, inkurajojnë ose justifikojnë diskriminimin, urrejtjen ose dhunën ndaj një personi ose grupi personash për shkak të karakteristikave të tyre personale, besimeve fetare ose të tjera, ksenofobisë, racës, urrejtjes, antisemitizmit ose forma të tjera të urrejtjes bazuar në intolerancë, përfshirë intolerancën e shprehur në formën e nacionalizmit, diskriminimit dhe armiqësisë kundër popullit të pakicës dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicës.

Neni 74 i *Ligjit për Media Elektronike*<sup>38</sup> përcakton që transmetuesit publik janë të detyruar të ofrojnë shërbime publike për prodhimin dhe transmetimin e programeve radiofonike ose televizive me programe informuese, kulturore, artistike, arsimore, shkencore ndërsa për fëmijë argëtim, sport dhe të tjera në gjuhët e pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave në zonat ku ata jetojnë, pa diskriminim.

37 Ligji për Mediat - Gazeta Zyrtare e Malit të Zi”, Nr. 82/20

38 Ligji për Media Elektronike - “Gazeta Zyrtare e Malit të Zi”, nr. 46/10, 53/11, 6/13, 55/16 dhe 92/17

*Ligji për Radiotelevizionin Publik Kombëtar të Radios dhe Televizionit të Malit të Zi*<sup>39</sup> thotë se ky transmetues është i detyruar me zbatimin e standardeve të larta të etikës dhe cilësisë profesionale, pa asnjë formë diskriminimi, të prodhojë dhe transmetojë përmbajtje programore, të cilat ndër të tjera:

1. janë të destinuara për të gjitha segmentet e shoqërisë, veçanërisht duke marrë parasysh fëmijët dhe të rinjtë, anëtarët e popujve të pakicave dhe komunitetet e tjera kombëtare të pakicave, personat me aftësi të kufizuara, të pafavorizuarit social dhe grupe të tjera specifike;
2. afirmojnë dhe ushqejnë identitetin kombëtar dhe kulturor malazez, identitetin kulturor dhe etnik të popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave, trashëgiminë kulturore evropiane dhe diversitetin kulturor;
3. afirmojnë trashëgiminë kulturore malazeze, inkurajojnë dhe ushqejnë krijimtarinë kulturore dhe artistike dhe përhapin njohuri për kulturat e tjera të përfaqësuara në Malin e Zi;
4. pasqyrojnë ide besime të ndryshme fetare në shoqëri, në mënyrë që të forcojnë mirëkuptimin dhe tolerancën dhe të promovojnë karakterin multikulturor, multi-etnik dhe multi-fetar të Malit të Zi.

Këshilli i Transmetuesit Kombëtar, midis kompetencave të tjera, emëron dhe shkarkon komisionin për programimin në gjuhën shqipe dhe gjuhët e anëtarëve të tjerë të popujve të pakicave dhe bashkësive të tjera kombëtare të pakicave

---

<sup>39</sup> Ligji për Radiotelevizionin Publik Kombëtar të Radios dhe Televizionit të Malit të Zi - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 80/20

(JO) DISKRIMINIMI



*Ligji Sistematik për Ndalimin e Diskriminimit*<sup>40</sup> promovon konceptin e ndalimit dhe mbrojtjes nga diskriminimi, si dhe promovimin e barazisë. Dispozitat e ligjeve të tjera që rregullojnë ndalimin dhe mbrojtjen nga diskriminimi për arsye të caktuara ose në lidhje me ushtrimin e disa të drejtave do të zbatohen gjithashtu për ndalimin dhe mbrojtjen ndaj diskriminimit, si dhe promovimin e barazisë.

Sipas këtij ligji, diskriminim është çdo diskriminim ligjor ose faktik ose trajtim i pabarabartë, dmth mos trajtimi i një personi ose grupi personash në lidhje me persona të tjerë, si dhe përjashtimi, kufizimi ose dhënia përparësi një personi në lidhje me personat e tjerë, ku bazohet ndër të tjera, në racën, ngjyrën, kombësinë, origjinën shoqërore ose etnike, përkatësinë me një popull pakicë ose një komunitet kombëtar të pakicës, gjuhën, fenë ose besimin.

Ligji përshkruan dy lloje të diskriminimit: direkt dhe indirekt. Për më tepër, ligji konsideron nxitjen, ndihmën dhe nxitjen në dhënien e udhëzimeve, si dhe qëllimin e njoftuar për të diskriminuar një person të caktuar ose një grup personash për ndonjë nga arsyet e përfshira në ligj.

Në dispozitën që përjashton ekzistencën e diskriminimit, ligji përcakton që vendosja e një personi ose një grupi personash në disavantazh në lidhje me persona të tjerë kur kryejnë veprimtari profesionale, dmth, vendosja e një marrëdhënie pune, anëtarësimi në bashkësi fetare dhe organizata të tjera, ose veprimi si person i cili është në përputhje me mësimet fetare, ritualet dhe çështjet e komunitetit fetar, si dhe organizata të tjera publike ose private, sistemi i vlerave i të cilave bazohet në mësimet fetare ose besim, dhe që vepron në përputhje me Kushtetutën dhe ligjin, nëse kërkohet nga mësimi fetar ose besimi, dhe për shkak të natyrës së atyre aktiviteteve ose rrethanave në të cilat ato kryhen, mësimi ose besimi fetar përbën një kusht të vërtetë, të ligjshëm dhe të justifikuar për kryerjen e punës.

Ligji përmban parimin e viktimizimit, sipas të cilit askush nuk mund të vuajë pasoja të dëmshme për shkak të raportimit të një rasti diskriminimi, dhënies së dëshmimeve para një autoriteti kompetent ose ofrimit të provave në një procedurë në të cilën hetohet një rast

<sup>40</sup> Ligji për Ndalimin e Diskriminimit - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 46/10, 40/11, 18/14, 42/17

diskriminimi. Personat do të mbrohen nga çdo sjellje apo pasojë e dëmshme në përgjigje të një raporti ose procedimi për shkeljen e parimit të mosdiskriminimit.

Rregulloret dhe masat e veçanta që synojnë krijimin e kushteve për arritjen e barazisë kombëtare, gjinore dhe të përgjithshme dhe mbrojtjen e personave që janë në një pozicion të pabarabartë mbi çdo bazë mund të miratohen, dmth të futen dhe zbatohen, brenda kompetencave dhe kompetencave të tyre, organet shtetërore, organet e administratës shtetërore , organet e njësisive të vetëqeverisjes lokale, ndërmarrjet publike dhe personat e tjerë juridikë që ushtrojnë autoritetin publik, si dhe persona të tjerë juridikë dhe fizikë. Këto masa zbatohen në përpjesëtim me nevojat dhe mundësitë dhe zgjasin deri në arritjen e qëllimeve të përcaktuara nga këto masa.

Në kapitullin mbi format e veçanta të diskriminimit, ligji përshkruan ngacmimin, i cili është çdo sjellje e padëshiruar, duke përfshirë ngacmimin përmes mbikëqyrjes audio dhe video, pajisje të lëvizshme, rrjete sociale dhe internet, i cili synon ose rezulton në cenimin e dinjitetit personal, duke shkaktuar frike, ndjenja e poshtërimi ose fyerje ose krijimi i një ambienti armiqësor, poshtëruës ose ofendues dhe duhet të konsiderohet diskriminim.

Gjithashtu, ligji përcakton ndarjen si një formë e veçantë e diskriminimit e cila konsiston në çdo veprim, ose moskryerje të një veprimi, me anë të të cilit kryhet një ndarje ose diferencim i detyruar ose sistematik i personave sipas disa prej karakteristikave personale nga ligji.

Gjuha e urrejtjes është çdo formë e shprehjes së ideve, pretendimeve, informacioneve dhe mendimeve që përhapin, nxisin, ose justifikojnë diskriminimin, urrejtjen ose dhunën ndaj një personi ose grupi personash për shkak të karakteristikave të tyre personale, ksenofobisë, urrejtjes racore, antisemitizmit ose forma të tjera të urrejtjes bazuar në intolerancë, përfshirë intolerancën e shprehur në formën e nacionalizmit, diskriminimit dhe armiqësisë ndaj pakicave. Është veçanërisht e dëmshme sepse zakonisht i paraprin veprave shumë më të rënda, madje edhe atyre të mbrojtura nga e drejta ndërkombëtare. Standardet për mbrojtjen e gjuhës së urrejtjes bazohen gjithashtu në praktikën e Gjykatës Evropiane të të Drejtave

të Njeriut, e cila lehtëson ndjeshëm zbatimin e ligjit kur bëhet fjalë për këtë institut. Përveç kësaj, burime të tjera të së drejtës evropiane janë të rëndësishme, në veçanti Rekomandimi i Politikës së Përgjithshme Nr. 15 i Komisionit Evropian kundër racizmit dhe intolerancës ndaj gjuhës së urrejtjes dhe rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës për vendet anëtare mbi “gjuhën e urrejtjes” (Rekomandimi Nr. R (97) 20).

Si një formë e veçantë, diskriminimi racor përshkruhet si çdo diskriminim, trajtim i pabarabartë ose pozitë e pabarabartë e një personi ose grupi personash, me besimin se raca, ngjyra, gjuha, kombësia ose origjina kombëtare ose etnike justifikon nënçmimin e një personi ose grupi ideja e epërsisë së një personi ose grupi personash ndaj atyre që nuk janë anëtarë të këtij grupi, veçanërisht në fushat e arsimit, punës, punësimit dhe zgjedhjes së profesionit, aftësimin profesional, mbrojtjes sociale dhe përfitimeve sociale, kujdesi shëndetësor dhe strehimi, qasja në të mira, shërbimet në sektorin publik dhe privat dhe mallrat (neni 17 i ligjit).

Së fundmi, ligji konsideron që diskriminimi i bazuar në fe dhe besim është çdo veprim në kundërshtim me parimin e lirisë së fesë, dmth çdo trajtim i pabarabartë, diskriminim ose pozitë e pabarabartë e një personi në bazë të fesë ose besimit personal, si dhe përkatësisë ose që nuk i përkasin një komuniteti fetar.

Ligji parashikon një formë më të ashpër të diskriminimit kur është:

kryer kundër të njëjtit person ose grup personash për disa arsye (diskriminim i shumëfishtë);

- kryer më shumë se një herë kundër të njëjtit person ose grup personash (diskriminim i përsëritur);
- kryer gjatë një periudhe të gjatë kohore kundër të njëjtit person ose grup personash (diskriminim i zgjatur);
- propaganda përmes mediave, si dhe shtypja dhe shfaqja e përmbajtjes dhe simboleve të përmbajtjes diskriminuese në vendet publike;
- e cila ka pasoja veçanërisht të rënda për personin e diskriminuar, grupin e personave ose pasurinë e tyre.
-



Mbrojtësi i të Drejtave dhe Lirive të Njeriut, si një mekanizëm institucional për mbrojtjen nga diskriminimi, përveç funksioneve klasike të ombudsmanit, ka autoritetin të fillojë procedurat për mbrojtje nga diskriminimi para gjykatës ose të paraqitet në atë procedurë si ndërhyrës kur pala bën ka të ngjarë dhe mbrojtësi vlerëson se veprimet e të pandehurit diskriminuan një grup personash me të njëjtat karakteristika personale ose pasojat e trajtimit të pabarabartë do të ishin të një natyre të tillë që të mund të shkaktonin shkelje sistematike të parimit të mosdiskriminimit, veçanërisht shkelje të rëndë të dinjitetit personal ose një personi që kërkon mbrojtje nga diskriminimi përmërshe vihet në një disavantazh të veçantë. Gjithashtu, mbrojtësi zhvillon procedurën e pajtimit të personit që konsideron se është diskriminuar, me pëlqimin e tij, dhe organit, kompanisë, personit tjetër juridik, sipërmarrësit dhe personit fizik, të cilit i referohet ankesa për shkak të diskriminimit.

Ligji parashikon disa forma procedurale të mbrojtjes nga diskriminimi, megjithëse është e vështirë të thuash që ndonjë fushë procedurale ka mbetur jashtë fushës së klauzolës mbrojtëse kur bëhet fjalë për ndalimin e diskriminimit. Përveç mbikëqyrjes inspektuese, procedurës administrative dhe mekanizmit të parashikuar nga Ligji kur bëhet fjalë për veprimet e Mbrojtësit, një garanci shtesë për arritjen e barazisë është mundësia e kryerjes së procedurave civile. Është kryer për hir të vërtetimit se i pandehuri ka diskriminuar paditësin;

- ndalimi i kryerjes së një akti që kërcënon diskriminimin, dmth ndalimi i përsëritjes së një akti diskriminimi;
- heqja e pasojave të trajtimit diskriminues;
- dëmet, në përputhje me ligjin;
- publikimi i një vendimi për krijimin e diskriminimit në kurriz të të pandehurit në media.

Në tre rastet e para, kërkesa mund të paraqitet së bashku me kërkesat për mbrojtjen e të drejtave të vendosura në procedurat civile, nëse këto kërkesa janë të ndërlidhura dhe bazohen në të njëjtën bazë faktike dhe ligjore.

Padia mund të ngrihet brenda një viti nga dita e mësimit në lidhje me diskriminimin (afati subjektiv), dhe jo më vonë se brenda tre viteve nga dita e diskriminimit (afati objektiv). Para fillimit ose gjatë procedimit të padisë, gjykata mund të urdhërojë masa të përkohshme. Propozimi për një masë të përkohshme duhet të bëjë të mundshme që masa është e nevojshme për të parandaluar rrezikun e dëmit të pariparueshëm, veçanërisht një shkelje serioze të së drejtës për trajtim të barabartë ose parandalimin e dhunës. Gjykata është e detyruar të marrë një vendim mbi propozimin për lëshimin e një mase të përkohshme pa vonesë, dhe dispozitat e Ligjit për Procedurën e Përmbarimit do të zbatohen në përputhje me rrethanat në përcaktimin e masave të përkohshme.

Sipas këtij ligji, nëse paditësi e bën të mundshme që i pandehuri ka kryer një akt diskriminimi, barra e të provuarit se veprimi nuk ka shkelur barazinë e të drejtave dhe para se ligji të kalojë te i pandehuri. Rregulli mbi barrën e provës zbatohet gjithashtu në procedurën për mbrojtjen nga diskriminimi me Mbrojtësin e të Drejtave dhe Lirive të Njeriut. Kjo dispozitë nuk zbatohet për shkelje dhe procedura penale. Në periudhën e ardhshme, pritet që kjo dispozitë mbi barrën e provës të korrigjohet në pjesën ku prokurorit i kërkohet të “bëjë diskriminimin” të mundshëm duke formuluar një normë siç bëhet në direktivat e BE-së për barazinë. Duke vepruar kështu, nga prokurori kërkohet të “deklarojë faktet nga të cilat mund të supozohet se ka pasur diskriminim.

Përveç viktimës së diskriminimit, ata mund të kenë legjitimitet aktiv për të ngritur një padi, në emër të personit ose grupit të personave të diskriminuar, organizatave ose individëve të përfshirë në mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Në atë rast, padia mund të ngrihet vetëm me pëlqimin me shkrim të personit ose grupit të personave të diskriminuar. Padia në fjalë mund të paraqitet gjithashtu nga një person i cili, në mënyrë që të kontrollojë drejtpërdrejt zbatimin e rregullave për ndalimin e diskriminimit, në çfarëdo mënyre paraqitet, dmth vendos veten në pozicionin e një personi i cili mund të diskriminohet nga ndonjë prej bazave të këtij ligji.

Përveç viktimës së diskriminimit, ata mund të kenë legjitimitet aktiv për të ngritur një padi, në emër të personit ose grupit të personave të diskriminuar, organizatave ose individëve të përfshirë në mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Në atë rast, padia mund të ngrihet vetëm me pëlqimin me shkrim të personit ose grupit të personave të diskriminuar.

Padia në fjalë mund të paraqitet gjithashtu nga një person i cili, në mënyrë që të kontrollojë drejtpërdrejt zbatimin e rregullave për ndalimin e diskriminimit, në çfarëdo mënyre paraqitet, dmth vendos veten në pozicionin e një personi i cili mund të diskriminohet nga ndonjë prej bazat e këtij ligji.

Ligji për Ndalimin e Diskriminimit gjithashtu përmban dispozita penale në të cilat një person juridik që kryen ngacmim dhe / ose veçim, përdor gjuhë urrejtjeje ose bën një ndryshim, vepron në mënyrë të pabarabartë ose vendos në një pozicion të pabarabartë një person ose një grup personash me besimin se raca , ngjyra e lëkurës, gjuha, kombësia ose origjina kombëtare ose etnike, justifikojnë përcëlimin e një personi ose grupi personash, ose justifikojnë idenë e epërsisë së një personi ose grupi personash ndaj atyre që nuk janë anëtarë të këtij grupi, një gjobë prej 1,000 deri në 20,000 euro; për një person përgjegjës pra një person juridik, organ shtetëror, organ i administratës shtetërore, organ i vetëqeverisjes lokale dhe organ i qeverisjes lokale, gjobë në shumë prej 500 deri në 2,000 euro; për një sipërmarrës në vlerë prej 300 deri në 6,000 EUR; dhe për një person fizik nga 150 në 2,000 EUR

# PËRMBLEDHJE



## BIBLIOGRAFIA:

- V. Petroviq, Problemet e përcaktimit të pakicave (nacionale) në të drejtën ndërkombëtare, zëri is ë drejt[s, Vol. IV, Nr.1, Kragujevac, 2013
- B. Krivokapiq, Mbrojtja e Pakicave: Zhvillimi Historik, Çështjet Themelore dhe Mbrojtja në KB, Instituti për të Drejtën Krahasuese, Beograd, 2004
- S. Gajin, Të Drejtat e Njeriut, Korniza Ligjore-Sistemike, “Dostije Studio”, Beograd, 2012
- N. Vuçiniq, Bazat e të Drejtave dhe Lirive të Njeriut, Podgorica, 2001
- N. Vuçiniq, S.Bjekoviq, B.Bozhoviq, Aspekti ligjor i të drejtave të pakicave në Mal të Zi
- N. Vuçiniq, B.Bozhoviq, Standardet Ligjore Ndërkombëtare për Mbrojtjen e Pakicave në Mal të Zi, Podgorica, CEZAM, 2008
- I. Jeliq, Të Drejtat e Pakicave, CID, Podgorica, 2004
- D. Kovaçeviq, Sistemi Ndërkombëtar për Mbrojtjen e të Drejtave të Pakicave, Qendra për Kërkime Etnike, Beograd
- H. Haxhiq, Mekanizmat për Mbrojtjen e Pakicave, Temat Ligjore, 2016
- Ligji për Gjykatën Kushtetuese - “Gazeta Zyrtare e Malit të Zi”, nr. 11/15, 55/19
- Ligji për Përzgjedhjen, Përdorimin dhe Shfaqjen Publike të Simboleve Kombëtare - “Gazeta Zyrtare e Malit të Zi”, Nr. 003/20 e 23 Janarit 2020.
- Ligji për Gjykatat - “Gazeta Zyrtare e Malit të Zi”, Nr. 11/15 dhe 76/20
- Ligji për Këshillin Gjyqësor dhe Gjyqtarët - “Gazeta Zyrtare e Malit të Zi”, nr. 11/15, 28/15 dhe 42/18
- Ligji për Prokurorinë e Shtetit - “Gazeta Zyrtare e Malit të Zi” Nr. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 dhe 76/20
- Ligji për Noterët - “Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi”, Nr. 68/05 dhe “Gazeta Zyrtare e Malit të Zi”, nr. 49/08, 55/16 dhe 84/18

- Ligji për Avokatinë - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", Nr. 79/06 dhe "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 22/17
- Ligji për Administratën Shtetërore - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 78/18
- Ligji për nëpunësit civilë dhe punonjësit e shtetit - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 02/18, 34/19, 08/21
- Ligji për Vetëqeverisjen Lokale - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 02/18, 34/19, 38/20 Ligji për Zgjedhjen e Deputetëve dhe Këshilltarëve - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", nr. 04/98... 18/00... "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 46/11... 109/20 Kodi i Procedurës Penale - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 57/09, 49/10, 47/14, 02/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20
- Ligji për Procedurën Civile - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", nr. 22/04 dhe 76/06 dhe "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 48/15, 51/17, 34/19 dhe 76/20
- Ligji për Procedurën Administrative - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 56/14, 20/15, 40/16 dhe 37/17
- Kodi Penal i Malit të Zi - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", nr. 70/03, 13/04 dhe 47/06 dhe "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 40/08, 25/10, 32/11, 40/13, 56/13, 14/15, 42/15, 44/17, 49/18 dhe 3/20
- Ligji për Rendin Publik dhe Paqen - Gazeta Zyrtare e Malit të Zi ", Nr. 64/11, 56/20
- Ligji për Parandalimin e Dhunës dhe Sjelljes së Keq në Ngjarjet Sportive - Gazeta Zyrtare e Malit të Zi ", Nr. 51/17
- Ligji për Asambletë Publike dhe Ngjarjet Publike - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 52/16
- Ligji i Përgjithshëm për Arsimin dhe Edukimin - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", nr. 64/02, 31/05 dhe 49/07 dhe "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 45/10, 45/11, 39/13 dhe 44/13 dhe 47/17
- Ligji për Kulturën - Gazeta Zyrtare e Malit të Zi ", Nr. 49/08, 16/11, 40/11, 38/12
- Ligji për Mediat - Gazeta Zyrtare e Malit të Zi ", Nr. 82/20
- Ligji për Mediat Elektronike - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 46/10, 53/11, 6/13, 55/16 dhe 92/17

- Ligji për Radiotelevizionin Publik Kombëtar të Radios dhe Televizionit të Malit të Zi - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 80/20
- Ligji për Ndalimin e Diskriminimit - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr. 46/10, 40/11, 18/14, 42/17
- Ligji për të Drejtat dhe Liritë e Pakicave - "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", nr. 31/06 dhe 38/07 dhe "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 2/11 dhe 31/17
- Ligji për Ekzekutorët Publikë - "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 61/11, 22/17, 17/19

