



DISKRIMINACIJA PREMA MANJINSKIM NARODIMA I DRUGIM MANJINSKIM NACIONALNIM ZAJEDNICAMA U CRNOJ GORI



GRADANSKI AKTIVIZAM



DECEMBAR 2025

Dokument je izrađen u okviru projektnih aktivnosti projekta „Priroda diskriminacije: kako se diskriminacija manifestuje“, koji je realizovan uz podršku donatorske mreže i u partnerstvu NVU Građanski aktivizam, NVU ProAktiv Montenegro i NVU Bljesak.

Projekat je dio zajedničkih napora organizacija civilnog društva i donatora usmjerenih na percepciju diskriminacije, osjećaj pripadnosti, spremnost na saradnju i povjerenje u institucije.

Sažetak

Diskriminacija prema manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama u Crnoj Gori postoji kao kombinacija: (1) strukturalnih nejednakosti (posebno prema Romima i Egipćanima), (2) društvene distance i predrasuda (vidljive u stavovima građana, te u pojedinim javnim incidentima), (3) selektivne ili nedovoljne institucionalne zaštite (slaba informisanost o mehanizmima zaštite i percepcija da se zakonske norme ne primjenjuju dovoljno djelotvorno), te (4) periodičnih talasa etnonacionalne polarizacije koji se reflektuju kroz govor mržnje i pritiske na identitetsko izjašnjavanje.

Kvantitativno istraživanje Građanske alijanse i Instituta DAMAR (uzorak 1.000 ispitanika/ca, 19 opština) pokazuje da svaki drugi ispitanik smatra da je diskriminacija u Crnoj Gori prisutna. Percepcije posebno ukazuju na to da su diskriminacija na osnovu nacionalne pripadnosti i vjeroispovijesti među najvidljivijim društvenim osnovama, dok se Romi i Romkinje dosljedno percipiraju kao najdiskriminisanija grupa, naročito u zapošljavanju i zdravstvenoj zaštiti.

Nalazi međunarodnih monitoringa Savjeta Evrope i Evropske unije potvrđuju da je normativni okvir uglavnom postavljen, ali da su izazovi implementacije, posebno za najranjivije zajednice, i dalje izraženi. ECRI navodi da su mete rasističkog govora mržnje, između ostalih, i pripadnici istorijskih etničkih grupa (npr. Albanci, Bošnjaci, Srbi), te da je javna osuda govora mržnje rijetka, dok su za Rome i Egipćane naglašeni alarmantni ishodi u obrazovanju, zapošljavanju, zdravlju i stanovanju.

Reperkusije po društvo su višestruke: slabljenje povjerenja i društvene kohezije, reprodukcija segregacije i siromaštva, gubitak ljudskog kapitala i produktivnosti, rast političke polarizacije, te povećan rizik od nasilnih incidenata i instrumentalizacije identiteta. Dokument daje pregled prirode i nivoa diskriminacije, sektorskih manifestacija i strukturnih posljedica, uz mapu rizika i smjernice za unapređenje prakse.

1. Polazni okvir i metodološke napomene

Ovaj dokument je izrađen na bazi dostavljenih priloga i predstavlja sintetičku analizu postojanja diskriminacije prema manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama u Crnoj Gori. Fokus je na: prirodi (oblicima), nivou (rasprostranjenosti i intenzitetu) i posljedicama diskriminacije, uz osvrt na trenutno stanje i institucionalni odgovor.

1.1. Izvori i dokazna osnova

Kao glavna dokazna osnova korišćeni su: (a) ECRI Izvještaj o Crnoj Gori – šesti monitoring ciklus (usvajanjem 1. jula 2025, objavljen 28. oktobra 2025); (b) Četvrto mišljenje Savjetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (usvojeno 30. maja 2024, objavljeno 10. oktobra 2024); (c) Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2025. godinu; te (d) Kvantitativno istraživanje obrazaca diskriminacije prema manjinama u Crnoj Gori (GA/DAMAR, jun 2024) i relevantni domaći strateški dokumenti u oblasti manjinske politike.

1.2. Pojmovi i definicije

Diskriminacija se u ovom tekstu posmatra kao neopravdano razlikovanje ili uskraćivanje jednakih mogućnosti na osnovu ličnog svojstva (npr. etnička/nacionalna pripadnost, jezik, vjera), bilo neposredno (direktno) ili posredno (kroz naizgled neutralna pravila koja disproportionalno pogađaju određene grupe). Posebno se razmatraju: institucionalna diskriminacija, strukturalna isključenost i društvena distanca (socijalno-psihološka udaljenost).

1.3. Ograničenja

Dio izvora (ECRI, Okvirna konvencija i EU izvještaj) su međunarodni monitoring dokumenti zasnovani na kombinaciji dokumentarne analize, posjeta i konsultacija. GA/DAMAR istraživanje mjeri percepcije i stavove građana, što ne predstavlja direktno mjerenje pojedinačnih slučajeva diskriminacije, ali je snažan indikator društvene klime i povjerenja u institucije.

2. Priroda diskriminacije: kako se diskriminacija manifestuje

Diskriminacija prema manjinskim zajednicama u Crnoj Gori rijetko se pojavljuje samo u jednom, izolovanom obliku. Češće je riječ o preklapanju: predrasuda i stereotipa, institucionalnih prepreka i socio-ekonomskih nejednakosti. U praksi to znači da čak i kada formalna prava postoje, njihovo ostvarivanje može biti otežano (npr. zbog neinformisanosti, procedura, troškova, selektivnog postupanja ili straha od stigme).

2.1. Direktna i indirektna diskriminacija

Direktna diskriminacija se prepoznaje u situacijama kada je pojedinac ili grupa tretirana nepovoljnije eksplicitno zbog nacionalne/etničke pripadnosti, jezika ili vjere (npr. odbijanje usluge, vrijeđanje, selektivno zapošljavanje). Indirektna diskriminacija nastaje kada naizgled neutralna pravila (npr. administrativni uslovi, dokazivanja, prekomjerne proceduralne barijere) proizvode disproportionalan negativan efekat na manjine, posebno na zajednice koje se suočavaju s siromaštvom, slabijim obrazovanjem i slabijom dokumentacijom.

2.2. Strukturalna diskriminacija i isključenost

Strukturalna diskriminacija podrazumijeva trajne obrasce isključenosti koji se reprodukuju kroz obrazovanje, tržište rada, stanovanje i pristup uslugama. Najizraženiji primjer su Romi i Egipćani, za koje međunarodni monitoring izvještava o niskim obrazovnim ishodima, visokoj nezaposlenosti, lošijem zdravstvenom statusu i nesigurnim stambenim uslovima. Kada se ove dimenzije nadovežu jedna na drugu, nastaje krug siromaštva i marginalizacije koji se teško prekida bez koordinisanih mjera.

2.3. Govor mržnje, simboličko nasilje i politička instrumentalizacija identiteta

Govor mržnje i simboličko nasilje (pogrdna imenovanja, stigmatizujući narativi, javno targetiranje zajednica) pojačavaju društvenu distancu i stvaraju okruženje u kojem se diskriminacija normalizuje. ECRI bilježi da se rasistički govor mržnje, iako nije masovno raširen, i dalje javlja, pri čemu su mete često pripadnici istorijskih etničkih grupa, a intenzitet se ponekad pojačava događajima i debatama u regionu. Dodatno, pritisci i kampanje koje utiču na izjašnjavanje o identitetu mogu proizvoditi osjećaj nesigurnosti i nepovjerenja među zajednicama.

3. Nivo diskriminacije: indikatori, percepcije i ‘tvrđi’ ishodi

3.1. Percepcija diskriminacije kao indikator društvene klime

Percepcija diskriminacije je važna jer utiče na osjećaj pripadnosti, spremnost na saradnju i povjerenje u institucije. GA/DAMAR istraživanje bilježi da svaki drugi ispitanik smatra da je diskriminacija u Crnoj Gori prisutna. Istovremeno, u procjeni najčešćih osnova diskriminacije, nacionalna pripadnost se pojavljuje među vrhovima: 24,1% ispitanika smatra da je diskriminacija po osnovu nacionalnosti ‘veoma prisutna’, a 40,2% da je ‘uglavnom prisutna’, što ukupno čini 64,3%.

Isto istraživanje pokazuje da 37% ispitanika smatra da su pripadnici određenih nacionalnosti privilegovani u odnosu na druge, te da dio građana ima lična iskustva ugroženosti zbog nacionalne pripadnosti – najčešće u kontekstu zapošljavanja (posebno u javnom sektoru) i ponekad u pristupu zdravstvenim uslugama.

3.2. Poseban položaj Roma i Egipćana: najvidljivija i najteža diskriminacija

Percepcije građana o diskriminaciji Roma su izuzetno visoke: preko 75% ispitanika smatra da su Romi i Romkinje diskriminirani u Crnoj Gori. U domenu zapošljavanja, 69% ispitanika smatra da su Romi i Romkinje najviše diskriminirani, dok 47% ispitanika smatra da visok nivo diskriminacije postoji i u oblasti zdravstvene zaštite.

Međunarodni monitoring dodatno ukazuje na vrlo ozbiljne socio-ekonomske ishode: ECRI navodi da završetak srednje škole među Romima i Egipćanima iznosi oko 14%, dok je u jednoj anketi iz 2020. godine oko 70% Roma i Egipćana bilo nezaposleno. Okvirna konvencija i ECRI naglašavaju i dramatičan jaz u životnom vijeku: podaci za 2020. godinu ukazuju na životni

vijek Roma i Egipćana od 55,9 godina, što je približno 20 godina manje od nacionalnog prosjeka.

3.3. Etnička distanca: mjerljiva 'socijalna udaljenost' među zajednicama

Etnička distanca je ključna jer pokazuje koliko je društvo spremno na kontakt, saradnju i intimnu bliskost među grupama. GA/DAMAR koristi elemente Bogardusove skale i pokazuje izraženu polarizaciju prema mješovitim brakovima i posebno snažnu distancu prema Romima.

Na primjer, 54% ispitanika navodi da ne bi sklopilo brak sa partnerom/partnerkom iz romske zajednice. Kada je riječ o radnom okruženju, 29,3% ispitanika navodi da ne bi prihvatilo posao na kojem bi nadređeni bio Rom/Romkinja, dok 28,4% navodi da ne bi živjelo u mjestu gdje su im komšije Romi. Ovi indikatori sugerisu da je stigma duboko ukorijenjena i da utiče i na tržište rada i na svakodnevne odnose.

4. Trenutno stanje po sektorima: gdje diskriminacija najviše 'boli'

4.1. Obrazovanje

Obrazovanje je ključni 'prekidač' strukturalne diskriminacije: bez jednakog pristupa kvalitetnom obrazovanju, manjine ostaju zarobljene u ciklusu slabijih kvalifikacija, nižih primanja i slabijeg političkog uticaja. GA/DAMAR nalaz da svaki treći ispitanik smatra da su u udžbenicima nedovoljno zastupljene teme o kulturi manjinskih naroda ukazuje na problem vidljivosti i simboličke inkluzije.

Za Rome i Egipćane, međunarodni monitoring prepoznaje kombinaciju prepreka: segregacija (prostorna i školska), siromaštvo, rani prekid školovanja, barijere u prelazu na srednje i visoko obrazovanje i ograničene podrške (npr. nedovoljan broj medijatora/asistenata). ECRI preporučuje dodatne časove jezika i podršku učenicima iz raseljenih romskih i egipatskih porodica sa slabijim znanjem crnogorskog jezika.

4.2. Zapošljavanje i tržište rada

Diskriminacija u zapošljavanju se manifestuje kroz otvorene predrasude (npr. odbijanje kandidata), ali i kroz 'tihe' mehanizme kao što su mreže poznanstava, selektivne provjere i nepovjerenje prema kandidatima iz manjina. GA/DAMAR bilježi da se iskustva ugroženosti zbog nacionalne pripadnosti često povezuju s poteškoćama pri dobijanju posla, naročito u javnom sektoru.

Kod Roma i Egipćana problem je posebno naglašen: ECRI navodi veoma visoku nezaposlenost (oko 70% u anketi iz 2020), uz niske obrazovne ishode, što zajedno proizvodi dugoročnu ekonomsku zavisnost i povećava rizik od eksploatacije i neformalnog rada. ECRI preporučuje mjere za smanjenje nezaposlenosti, uključujući obuke sa niskim pragom ulaska i saradnju s poslodavcima radi borbe protiv antciganizma u regrutaciji.

4.3. Zdravstvena zaštita

Diskriminacija u zdravstvu je posebno ozbiljna jer direktno utiče na život i zdravlje. Okvirna konvencija bilježi da Romi i Egipćani rjeđe odlaze na preglede, dijelom zbog diskriminacije od strane zdravstvenih radnika, a navodi i podatke o alarmantnom jazu u životnom vijeku. Ovakvi ishodi nisu samo 'zdravstvena statistika', već indikator duboke društvene nejednakosti.

ECRI dodatno naglašava potrebu da se spriječi diskriminacija u zdravstvenim ustanovama kroz kontinuirano podsjećanje na dužnost jednakog tretmana, obuke za zdravstveno osoblje i povećanje broja zdravstvenih medijatora u romskim i egipatskim zajednicama.

4.4. Stanovanje, segregacija i pristup uslugama

Stambena segregacija je i uzrok i posljedica diskriminacije: kada se zajednice 'ghettoizuju' ili se zadržavaju u neformalnim naseljima bez sigurnog statusa, pristup infrastrukturi (voda, struja, transport) i javnim uslugama ostaje ograničen, a stigma se učvršćuje. Okvirna konvencija posebno ukazuje na potrebu da se osigura adekvatno stanovanje za Rome i Egipćane (npr. Bijela Gora u Ulcinju/Ulqin) i da se osnaže kapaciteti lokalnih vlasti za koordinisano rješavanje problema.

ECRI preporučuje da se stambeni uslovi u neformalnim naseljima unaprijede u konsultaciji sa zajednicama ili, gdje to nije moguće, da se obezbijedi adekvatan alternativni smještaj, uz veću podršku opštinama.

4.5. Politička participacija, institucije i javni život

Politička participacija manjina je mješovita slika: pojedine zajednice imaju vidljiviju zastupljenost u parlamentu i vladi, ali Okvirna konvencija naglašava da su Romi i dalje praktično isključeni iz nacionalne političke participacije, između ostalog i zbog nepostojanja odgovarajućih pozitivnih mjera poput sniženog izbornog praga koji postoji za neke numerički male zajednice.

GA/DAMAR ukazuje i na nizak nivo informisanosti o afirmativnim mjerama i mehanizmima zaštite: 74% ispitanika nije upoznato sa afirmativnim akcijama u zapošljavanju manjina, a značajan dio ne zna za postojanje nacionalnih savjeta manjinskih zajednica. Niska informisanost i slaba percepcija djelotvornosti mehanizama smanjuju spremnost građana da prijave diskriminaciju.

5. Govor mržnje, incidenti i bezbjednosna dimenzija

Govor mržnje i incidenti motivisani etničkom ili vjerskom netrpeljivošću djeluju kao 'ubrzivač' društvenih podjela. ECRI navodi da su mete rasističkog govora mržnje često pripadnici istorijskih etničkih grupa (npr. Albanci, Bošnjaci, Srbi) i da je takav govor nerijetko povezan sa regionalnim događajima i debatama o istorijskim temama, pri čemu se targetiraju i religijski identiteti.

GA/DAMAR nalazi sugerišu da dio javnosti incidente u društvu vidi prvenstveno kroz nacionalnu netrpeljivost: svaki treći ispitanik smatra da je većina javnih incidenata u posljednje dvije godine dominantno motivisana nacionalnom netrpeljivošću, uz dodatne razloge kao što su politička manipulacija, ekonomsko nezadovoljstvo i korupcija.

Bezbjednosna dimenzija diskriminacije se ogleda i u povjerenju u institucije: kada je javna osuda govora mržnje rijetka ili kada statistike i procesuiranje ne odražavaju stvarnu 'sliku' motiva, javlja se osjećaj nekažnjivosti. ECRI posebno insistira na boljoj statistici i obukama protiv zločina iz mržnje.

6. Reperkusije diskriminacije po društvo

6.1. Društvena kohezija i povjerenje

Društva sa izraženim uvjerenjem da je diskriminacija prisutna imaju viši nivo nepovjerenja i niži kapacitet za koheziju. Kada građani smatraju da nacionalna ili politička pripadnost određuje šanse u životu, raste osjećaj nepravde, a opada spremnost na saradnju. Ovakva klima se lako pretvara u začarani krug: nepovjerenje smanjuje kontakt među grupama, manji kontakt produbljuje predrasude, a predrasude održavaju diskriminaciju.

6.2. Ekonomske posljedice: gubitak ljudskog kapitala i produktivnosti

Diskriminacija na tržištu rada smanjuje ukupnu produktivnost: talenti i radni potencijali ostaju neiskorišćeni, a dio stanovništva biva potisnut u neformalnu ekonomiju. Kod Roma i Egipćana, visoka nezaposlenost i niska završnost srednje škole produkuju trajnu socijalnu zavisnost i povećane troškove socijalne i zdravstvene zaštite.

6.3. Demografske i regionalne posljedice

Okvirna konvencija ukazuje i na regionalne nejednakosti između sjevera i juga, pri čemu su sjeverne, manje razvijene opštine često etnički raznovrsnije. Ako se ekonomska nerazvijenost 'poklopi' sa manjinskim statusom, percepcija diskriminacije se pojačava, a ishod može biti pojačana emigracija i slabljenje lokalnih zajednica.

6.4. Političke reperkusije: polarizacija i ranjivost na manipulacije

Diskriminacija i etnička distanca stvaraju plodno tlo za polarizaciju. Identitet postaje političko oruđe: zajednice se mobilizuju na osnovu straha i osjećaja ugroženosti, a zajednički interes (kvalitet života, javne usluge, razvoj) biva potisnut. U takvom kontekstu, pojedinačni incidenti mogu imati nesrazmjerno velike političke i bezbjednosne posljedice.

7. Institucionalni odgovor: okvir postoji, ali praksa kasni

7.1. Normativni okvir i međunarodne obaveze

Crna Gora ima relativno razvijen normativni okvir i međunarodne obaveze u oblasti zabrane diskriminacije i zaštite manjinskih prava, uključujući Okvirnu konvenciju Savjeta Evrope. Međutim, EU izvještaj za 2025. naglašava potrebu da se usvoji novi zakon o antidiskriminaciji usklađen sa EU *acquis* i evropskim standardima, kao i da se jača sprovođenje postojećih normi u praksi.

7.2. Mehanizmi zaštite i (ne)informisanost građana

Jedan od ključnih problema je 'jaz' između postojanja mehanizama i stvarne upotrebe. GA/DAMAR nalazi pokazuju da više od dvije trećine ispitanika ne zna koje mehanizme zaštite od diskriminacije imaju manjine, dok značajan dio ispitanika smatra da primjena zakonskih mehanizama nije zadovoljavajuća. U takvim uslovima, diskriminacija često ostaje neprijavljena i nevidljiva u zvaničnim statistikama.

7.3. Kapaciteti institucija i koordinacija

Međunarodni monitoring prepoznaje i institucionalne izazove. ECRI naglašava važnost pune nezavisnosti institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsmana), posebno u pogledu kadrovske i finansijske autonomije. Okvirna konvencija ukazuje na potrebu jačanja kapaciteta lokalnih vlasti da se, u konsultaciji sa zajednicama, rješavaju pitanja stanovanja, dokumentacije i pristupa uslugama.

8. Mapa rizika i trendovi: što može pogoršati ili popraviti stanje

8.1. Faktori pogoršanja

Rizik od pogoršanja diskriminacije raste u periodima političke nestabilnosti i identitetskih kampanja, kada se nacionalne i vjerske teme instrumentalizuju. Dodatni rizici su: ekonomski pritisci i nezaposlenost, slaba javna osuda govora mržnje, nedovoljna vidljivost pozitivnih praksi i spor napredak u rješavanju stambenih i dokumentacionih pitanja Roma i Egipćana.

8.2. Faktori poboljšanja

Stanje se može poboljšati kroz sistemske mjere: dosljedno procesuiranje govora mržnje i zločina iz mržnje, jačanje institucija za jednakost, integrisane politike obrazovanja–zapošljavanja–stanovanja, i kontinuirane antidiskriminacione kampanje. U strateškim dokumentima manjinske politike prepoznata je potreba za kampanjama koje smanjuju etničku distancu, posebno prema djeci i mladima, jer rano formiranje vrijednosti ima dugoročni efekat.

8.3. “Realistični” scenariji do srednjeg roka

U realističnom scenariju, bez snažnijeg institucionalnog zamaha, diskriminacija će ostati ‘stabilno visoka’ u percepciji javnosti, sa povremenim eskalacijama u periodima političkih kriza. U pozitivnom scenariju, kombinacija reformi, boljeg nadzora nad implementacijom i ciljanih mjera za Rome i Egipćane može proizvesti mjerljive pomake: veći obuhvat srednjeg obrazovanja, smanjenje nezaposlenosti, poboljšanje zdravstvenih ishoda i smanjenje etničke distance.

9. Pravci djelovanja: mjere koje su utemeljene u nalazima priloga

Iako je fokus ovog dokumenta na opisu prirode i nivoa diskriminacije, iz dostavljenih priloga jasno proizilaze prioriteti djelovanja. U nastavku su sažeti pravci koji direktno odgovaraju uočenim problemima i preporukama međunarodnih izvještaja i domaćih analiza.

9.1. Jednaka zaštita i vidljivost mehanizama

Potrebno je povećati dostupnost i razumljivost mehanizama zaštite: javne kampanje, jednostavni vodiči, proaktivno savjetovanje i vidljivost postupaka. S obzirom na nisku informisanost, komunikacione strategije institucija moraju biti kontinuirane i usmjerene na konkretne korake: kome se obratiti, kako prijaviti, što očekivati i kako dobiti pravnu pomoć.

9.2. Roma i Egipćani: integrisani paket (obrazovanje–zapošljavanje–zdravlje–stanovanje)

Za Rome i Egipćane potrebne su integrisane mjere: povećanje broja medijatora (zdravstvenih i obrazovnih), podrška prelazu na srednje i visoko obrazovanje, obuke i partnerstva sa poslodavcima uz jasne antidiskriminacione standarde, i ubrzanje rješavanja stanovanja uz lokalne kapacitete i konsultacije zajednica.

9.3. Govor mržnje i interkulturalni odgovor

Za smanjenje etničke distance i polarizacije potrebni su: javna osuda govora mržnje od strane političkih i društvenih lidera, obuke institucija za prepoznavanje i evidenciju motiva mržnje, te programi interkulturalnih susreta (posebno među mladima) koji povećavaju kontakt i saradnju.

10. Dodatna analiza: obrasci diskriminacije po zajednicama i ‘presecima’ identiteta

10.1. Istorijske etničke zajednice: stereotipi, polarizacija i regionalni ‘okidači’

Evidentno je da diskriminacija prema manjinskim zajednicama u Crnoj Gori nije homogena. Kod tzv. istorijskih etničkih zajednica (Albanci, Bošnjaci/Muslimani, Hrvati, kao i zajednice koje se u političkom i medijskom prostoru često tretiraju kroz identitetske podjele) diskriminacija se češće manifestuje kao društvena polarizacija, simboličko isključivanje, selektivna vidljivost u javnom diskursu i povremeni incidenti. ECRI ukazuje da rasistički govor mržnje često cilja pripadnike istorijskih etničkih grupa i da se intenzitet takvog govora često pojačava događajima i debatama u regionu, uključujući i kontroverze oko istorijskih događaja i njihovih komemoracija.

Ovaj obrazac je posebno problematičan zato što proizvodi atmosferu u kojoj se ‘kolektivne krivice’ i generalizacije lako lijepe za čitave zajednice. Posljedica je normalizacija govora koji ne bi bio prihvatljiv da se odnosi na pojedinca, ali se ‘toleriraju’ kada je upućen grupi. U takvom okruženju, granica između slobode izražavanja i govora mržnje postaje nejasna za dio javnosti, a institucije (policija, tužilaštvo, sudovi, regulatori) su pod pritiskom da reaguju brzo, transparentno i jednako prema svima.

10.2. Romi i Egipćani: strukturalna diskriminacija kao ‘sistem’

Za Rome i Egipćane diskriminacija je prije svega strukturalna: ona se vidi u kumulativnim ishodima koji se mjere kroz obrazovanje, zapošljavanje, zdravlje i stanovanje. ECRI navodi da je završetak srednje škole kod ovih zajednica oko 14%, a da je jedna anketa iz 2020. godine pokazala oko 70% nezaposlenosti. Okvirna konvencija bilježi podatke o životnom vijeku od 55,9 godina u 2020. (oko 20 godina manje od prosjeka), kao i da dio ljudi iz

ovih zajednica rijetko odlazi na preglede, između ostalog zbog neprijatnih iskustava i diskriminatornog postupanja u zdravstvenom sistemu.

GA/DAMAR istraživanje potvrđuje da građani diskriminaciju Roma doživljavaju kao najizraženiju: preko 75% ispitanika smatra da su Romi diskriminirani, 69% smatra da su najviše diskriminirani u zapošljavanju, a 47% u zdravstvu. Ovakva percepcija je važna jer pokazuje da problem nije 'nevidljiv' – već da je široko prepoznat, ali nedovoljno adresiran kroz sistemske mjere.

10.3. Etnička distanca i svakodnevni život: od komšiluka do radnog mjesta

Etnička distanca je 'meki' indikator koji objašnjava zašto se diskriminacija održava čak i kada postoje zakoni. Ako je značajan dio građana spreman na formalnu toleranciju, ali ne i na blisku saradnju i povjerenje, tada je integracija ograničena. GA/DAMAR bilježi da 38,8% ispitanika smatra da među pripadnicima različitih nacionalnih grupa može postojati saradnja, ali ne i potpuno povjerenje. Ovakav stav proizvodi 'stakleni plafon' za manjine: prihvatanje postoji, ali je uslovno, uz rezervu i distancu.

Praktični indikatori distance (brak, komšiluk, nadređeni) otkrivaju hijerarhiju prihvatanja. U odnosu na romsku zajednicu distance su najizraženije: 54% ne bi sklopilo brak, 28,4% ne bi živjelo u komšiluku, 29,3% ne bi prihvatilo nadređenog Roma. Kod drugih zajednica, vrijednosti su niže, ali se i dalje primjećuje oprez prema Albancima i Hrvatima u pojedinim indikatorima. Ovi podaci ukazuju da se diskriminacija može pojaviti u 'neformalnoj' sferi – kroz izbjegavanje, izolaciju i ograničavanje socijalnih veza.

11. Diskriminacija i institucionalna djelotvornost: između percepcije i prakse

11.1. Zašto se diskriminacija ne prijavljuje dovoljno

Jedan od razloga zbog kojih zvanične statistike često ne prikazuju punu sliku je nedovoljno prijavljivanje. GA/DAMAR nalazi ukazuju na široku neinformisanost: više od dvije trećine ispitanika ne zna koje mehanizme zaštite imaju manjine, a 74% ne zna za afirmativne mjere u zapošljavanju. Kada građanin ne zna 'što mu pripada', teško će prepoznati diskriminaciju, a još teže pokrenuti postupak. Drugi razlog je strah od stigme i 'revanšizma' ili od pogoršanja odnosa u lokalnoj sredini, posebno u manjim opštinama i u radnim kolektivima.

11.2. Ombudsman, EU standardi i nezavisnost tijela za jednakost

ECRI kao prioritet izdvaja potrebu da se obezbijedi puna nezavisnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsmana), posebno u oblasti zapošljavanja kadra i finansijskog upravljanja, u skladu sa standardima za tijela za jednakost. EU Izveštaj o Crnoj Gori za 2025. ukazuje da je potrebno dalje unaprijediti implementaciju okvira i obezbijediti efikasan pristup pravdi i sprovođenje prava, naročito za ranjive grupe, te da je neophodno usvajanje novog zakona o antidiskriminaciji u skladu sa EU *acquis*.

11.3. Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava: povjerenje i transparentnost

Okvirna konvencija prepoznaje da Crna Gora ima impresivan raspon podrške manjinskim kulturama i identitetima kroz različite finansijske tokove, uključujući Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava. Istovremeno, ukazuje da su potrebna poboljšanja u radu Fonda zbog rizika instrumentalizacije u partijcko-političke svrhe i potrebe da se unaprijede monitoring i evaluacija projekata. Za smanjenje diskriminacije, ovakvi instrumenti su važni jer utiču na vidljivost kultura manjina i na međusobno upoznavanje zajednica.

12. Društvene posljedice u praksi: kako diskriminacija ‘proizvodi’ druge probleme

12.1. Od diskriminacije do segregacije i siromaštva

Strukturalna diskriminacija prema Romima i Egipćanima proizvodi segregaciju: neformalna naselja, slab pristup infrastrukturi, slabiji obrazovni ishodi i ograničene šanse za rad. Okvirna konvencija naglašava da je, pored rješavanja prenatrpanosti i loših uslova, ključno obezbijediti pravnu sigurnost stanovanja i osnovne usluge, uz konsultacije zajednica i adekvatnu alternativu ako bi došlo do preseljenja. Kada se segregacija jednom učvrsti, ona postaje ‘samoodrživa’: djeca rastu u okruženju sa manjim kontaktom sa većinskim stanovništvom, a predrasude se učvršćuju s obje strane.

12.2. Zdravstveni jaz kao indikator društvene nejednakosti

Podatak o životnom vijeku Roma i Egipćana (55,9 godina u 2020.) nije samo pokazatelj zdravstvene politike, već ukupne društvene nepravde. On odražava kombinaciju faktora: siromaštvo, loše stanovanje, ograničen pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti, kao i diskriminatorne prakse i nepovjerenje prema institucijama. ECRI i Okvirna konvencija ukazuju na ulogu zdravstvenih medijatora i na potrebu da se broj i vidljivost medijatora povećaju, naročito uz fokus na žene.

12.3. Uticaj na demokratiju i evropske integracije

Diskriminacija nije samo pitanje 'manjinskih prava', već i kvaliteta demokratije. EU Izvještaj o Crnoj Gori za 2025. navodi da su najranjivije grupe, uključujući Rome i Egipćane, i dalje izložene diskriminaciji, govoru mržnje i zločinima iz mržnje, te da su potrebni dodatni naponi u implementaciji preporuka relevantnih tijela Savjeta Evrope. Napredak u poglavlju 23 (temeljna prava) u velikoj mjeri zavisi od stvarnih rezultata u zaštiti od diskriminacije i jednakom pristupu pravdi.

13. Jezik, kultura i mediji: vidljivost kao uslov jednakosti

Prava na upotrebu jezika, očuvanje kulture i prisustvo u medijima nijesu 'sporedna' u odnosu na socio-ekonomsku jednakost. U multietničkom društvu, vidljivost jezika i kulture utiče na osjećaj pripadnosti i smanjuje rizik od simboličke diskriminacije. Okvirna konvencija konstatuje da su jezička prava u praksi posebno dobro ostvarena kod albanske zajednice, uključujući obrazovanje na manjinskom jeziku. Istovremeno, naglašava se potreba za dosljednom, depolitizovanom podrškom manjinskim kulturama i boljom evaluacijom programa koji se finansiraju iz javnih fondova.

Diskriminacija u ovoj oblasti često je suptilna: izostanak sadržaja na manjinskim jezicima, stereotipno prikazivanje zajednica, 'egzotizacija' kulture ili tretiranje manjina samo kroz političke konflikte. ECRI upozorava da govor mržnje nerijetko cilja etničke i vjerske identitete i da je javna osuda takvih poruka rijetka, što posredno utiče i na medijski ambijent. Ako se manjine u javnosti pojavljuju dominantno kao 'problem' ili kroz konflikt, to jača distancu i opravdava isključivanje.

13.1. Toponimi, simboli i javni prostor

Javni prostor šalje snažne poruke o tome ko 'pripada' i ko je 'gost'. Praksa dvojezičnih natpisa, poštovanje nacionalnih simbola manjinskih zajednica i ravnomjerna vidljivost kulturne baštine smanjuju osjećaj marginalizacije. Istovremeno, sporenja oko simbola i vlasništva nad kulturnim i vjerskim objektima mogu postati žarište etničkih tenzija. U takvim situacijama presudno je da institucije postupaju dosljedno, zasnovano na pravnim kriterijumima, i da javna komunikacija bude smirujuća i nediskriminatorna.

14. Pristup pravdi i bezbjednosti: od prijave do ishoda

Efikasna zaštita od diskriminacije zavisi od toga da li žrtve imaju povjerenje da će prijava dovesti do realnog ishoda. U praksi, lanac zaštite uključuje: prepoznavanje diskriminacije, prikupljanje dokaza, podršku (pravnu, psihološku), reakciju institucija i transparentan ishod. Ako 'pukne' na bilo kojoj karici, diskriminacija ostaje privatizovana i normalizovana.

ECRI insistira na unapređenju statistika zločina iz mržnje i na obukama koje prate aktuelne trendove, upravo da bi se motiv mržnje prepoznavao i bilježio. Bez preciznog bilježenja motiva, ne može se ni planirati prevencija, niti se javnosti može dokazati da je država jednako spremna da zaštiti sve zajednice. Posebno je važno da policija i tužilaštvo imaju jasno definisane procedure za kontakt sa pogođenim zajednicama, uključujući posrednike i povjerljive tačke za prijavu.

14.1. Prevencija i 'kontra-govor'

Prevencija nije samo represija. ECRI navodi da je javna osuda rasističkog i anti-LGBTI govora mržnje rijetka, te preporučuje da političari i visoki zvaničnici aktivno osuđuju takve pojave i promovišu kontra-govor, uz uključivanje lidera iz kulture, religije, biznisa, medija i sporta. U društvima sa izraženom polarizacijom, 'tišina' institucija može se doživjeti kao odobravanje, a to direktno povećava rizik od incidenata.

15. Intersekcionalnost: kada se manjinski status preklapa sa drugim ranjivostima

Diskriminacija često nije jednodimenzionalna. Žene iz manjinskih zajednica, osobe sa invaliditetom, stariji, mladi, siromašni i LGBTI osobe iz manjinskih zajednica mogu doživljavati višestruku diskriminaciju. Okvirna konvencija ukazuje da su manjinske žene nedovoljno zastupljene u savjetima manjina i u političkom životu, što znači da njihove specifične potrebe često nijesu dovoljno artikulirane u javnim politikama.

Kod Roma i Egipćana, intersekcionalnost je posebno vidljiva u zdravstvu. Okvirna konvencija bilježi da žene iz ovih zajednica navode veću učestalost zdravstvenih problema i da postoji i kulturna barijera (tabui) u vezi sa reproduktivnim zdravljem, što se dodatno pogoršava ako se susretnu sa diskriminatornim odnosom zdravstvenog osoblja. Zato međunarodni izvori naglašavaju potrebu za većim brojem i vidljivošću zdravstvenih medijatora, kao i senzibilizacijom profesionalaca.

16. Podaci, mjerenje i 'rupe' u znanju: zašto je teško precizno kvantifikovati diskriminaciju

Diskriminacija se često ne može svesti na jedan broj. Zvanične evidencije pritužbi i sudskih postupaka obično prikazuju samo 'vrh ledenog brijega', jer ne obuhvataju neprijavljene slučajeve, sive zone i posrednu diskriminaciju. GA/DAMAR istraživanje daje dragocjenu sliku percepcija, ali percepcije zavise od medijske pažnje, političke klime i ličnog iskustva.

Za boljeg razumijevanja razmjera diskriminacije, potrebna je kombinacija metoda: (1) reprezentativna istraživanja stavova; (2) administrativni podaci (zapošljavanje, obrazovanje, zdravlje) razvrstani po relevantnim pokazateljima, uz zaštitu privatnosti; (3) kvalitativna istraživanja i studije slučaja; (4) statistike zločina iz mržnje koje bilježe motiv; i (5) evaluacije politika koje mjere promjene kroz vrijeme. ECRI upravo insistira na unapređenju statistika i evaluaciji obuka, da bi se politike zasnivale na dokazima, a ne na utiscima.

17. Zaključna ocjena: postoji diskriminacija, a njen najteži oblik je strukturalna isključenost

Na bazi dostavljenih priloga može se jasno zaključiti da diskriminacija prema manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama u Crnoj Gori postoji na više nivoa. Na opštem nivou, javnost prepoznaje prisustvo diskriminacije i povezuje je sa nacionalnom pripadnošću i društveno-političkim podjelama. Na specifičnom nivou, Romi i Egipćani su suočeni sa najtežim i najtrajnijim oblicima diskriminacije koji se mjere kroz obrazovanje, zapošljavanje, zdravlje i stanovanje, uz duboko ukorijenjenu društvenu distancu.

Trenutno stanje se može opisati kao 'normativno postavljeno, ali praktično nedovoljno realizovano'. Međunarodni monitoring prepoznaje solidnu osnovu, ali i jasne potrebe: jačanje nezavisnosti institucija, bolja koordinacija na lokalnom nivou, depolitizacija i evaluacija podrške manjinskim kulturama, te snažnije mjere protiv govora mržnje i zločina iz mržnje. Reperkusije diskriminacije su ozbiljne: slabljenje društvene kohezije, ekonomski gubici, regionalne i demografske posljedice i povećan rizik od političkih manipulacija identitetom.

Aneks 1. Ključni kvantitativni indikatori iz priloga (GA/DAMAR; ECRI; Okvirna konvencija)

Aneks sumira najvažnije kvantitativne indikatore koji se pojavljuju u dostavljenim prilogima. Indikatori su grupisani tako da pruže brzi pregled nivoa diskriminacije (percepcije), društvene distance i ishoda za najranjivije zajednice. Podaci iz GA/DAMAR odnose se na reprezentativno istraživanje (N=1000, 19 opština), dok ECRI i Okvirna konvencija kombinuju različite izvore i nalaze tokom monitoringa.

A1.1. Percepcije o osnovama diskriminacije (udio koji smatra da je diskriminacija prisutna ‘veoma’ ili ‘uglavnom’)

- Političko uvjerenje: 25,8% ‘veoma’ + 43,0% ‘uglavnom’ = 68,8%
- Seksualna orijentacija: 29,8% ‘veoma’ + 38,3% ‘uglavnom’ = 68,1%
- Nacionalnost: 24,1% ‘veoma’ + 40,2% ‘uglavnom’ = 64,3%
- Vjeroispovijest: 22,6% ‘veoma’ + 36,7% ‘uglavnom’ = 59,3%

Ovi nalazi su važni jer sugerišu da su identitetske osnove (nacionalnost i vjera) u vrhu percepcija diskriminacije, što se uklapa u širi kontekst polarizacije i društvenih podjela.

A1.2. Percepcija diskriminacije Roma i Egipćana (GA/DAMAR)

- Preko 75% ispitanika smatra da su Romi i Romkinje diskriminirani u Crnoj Gori.
- 69% smatra da su Romi i Romkinje najviše diskriminirani u oblasti zapošljavanja.
- 47% smatra da je visok nivo diskriminacije Roma prisutan i u oblasti zdravstvene zaštite.

Ovakav nivo percepcije sugerše da diskriminacija Roma nije marginalna tema, već javno prepoznat društveni problem.

A1.3. Etnička distanca prema romskoj zajednici (GA/DAMAR)

- Brak: 54% ispitanika ne bi sklopilo brak sa Romom/Romkinjom.
- Nadređeni na poslu: 29,3% ne bi prihvatilo posao gdje je nadređeni Rom/Romkinja (56,3% bi prihvatilo; 14,4% neodlučno).
- Komšiluk: 28,4% ne bi živjelo u mjestu gdje su komšije Romi (59,5% bi; 12,1% neodlučno).

Ovi indikatori pokazuju da društvena distanca prema Romima ulazi u sferu najintimnijih odnosa i svakodnevnog života, što je tipično za duboko ukorijenjene predrasude i predstavlja prepreku integraciji.

A1.4. Ishodi u obrazovanju, zapošljavanju i zdravlju (ECRI/Okvirna konvencija)

- Završetak srednje škole Roma i Egipćana: oko 14% (ECRI).
- Nezaposlenost Roma i Egipćana: oko 70% u anketi iz 2020. (ECRI).
- Životni vijek Roma i Egipćana u 2020: 55,9 godina (oko 20 godina manje od nacionalnog prosjeka) (ECRI/Okvirna konvencija).

Ovi ishodi predstavljaju najteži dokaz strukturalne diskriminacije: kada se razlike mjere kroz obrazovanje, zaposlenost i životni vijek, riječ je o sistemskim nejednakostima koje zahtijevaju koordinisane politike na nacionalnom i lokalnom nivou.

Reference

- Građanska alijansa & Institut DAMAR (2024). Kvantitativno istraživanje obrazaca diskriminacije prema manjinama u Crnoj Gori. Podgorica, jun 2024.
- Savjet Evrope – Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) (2025). Report on Montenegro (sixth monitoring cycle).
- Savjet Evrope – Savjetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (2024). Fourth Opinion on Montenegro.
- Evropska komisija (2025). Montenegro 2025 Report (SWD(2025) 754 final/2).
- Strategija manjinske politike Crne Gore 2019–2023 (relevantne mjere: antidiskriminacione kampanje, podizanje svijesti, smanjenje etničke distance).