

4. KLJUČNI PRAVCI OBEZBJEĐIVANJA INTEGRISANJA NACIONALNIH I ETNIČKIH MANJINA U KULTURNI, EKONOMSKI I POLITIČKI ŽIVOT CRNE GORE – VIZIJA ZA NAREDNE DECENIJE

*Ivana Jelić**

Sažetak: Nesporan je značaj zaštite prava nacionalnih i etničkih manjina. To je preduslov za demokratski razvoj multikulturalne Crne Gore. Integrisanje manjina u njen ekonomski, kulturni i politički život neophodno je za funkcionisanje države, u savremenim uslovima demokratije i vladavine prava, koja garantuje zabranu diskriminacije, zabranu asimilacije, poštovanje različitosti i princip afirmativne akcije. Uključivanje manjina u javni život ne bi trebalo da bude ograničeno na ona područja koja se odnose isključivo na očuvanje njihovog identiteta. Potrebno je omogućiti djelotvornu participaciju manjinskih pripadnika i u upravljanju državom. To je preduslov da Crna Gora bude država svih njenih građana, bez obzira na različitosti.

Ključne riječi: *nacionalne i etničke manjine, integracija, identitet, participacija, afirmativna akcija*

Abstract: The importance of protecting the national and ethnic minorities rights is undisputable. It is a prerequisite for the development of multicultural democratic Montenegro. Integration of minorities in its economic, cultural and political life is necessary for the functioning of the state, in modern democracy and the rule of law, which guarantees freedom from discrimination, prohibition of assimilation, respect for diversity and the principle of affirmative action. Inclusion of minorities in public life, should not be restricted to those areas, which relate solely to preserve their identity. It is necessary to enable effective participation of minorities in state government. That is a precondition for Montenegro to be the state of all its citizens, regardless of differences.

Key words: *national and ethnic minorities, integration, identity, participation, affirmative action*

* Dr Ivana Jelić, Pravni fakultet i Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, Podgorica

4. 1. UVOD

Poštovanje multikulturalnosti i zaštita prava manjina pokazatelji su demokracije svakog savremenog društva, u čiji red spada i Crna Gora. Gotovo da su sve države danas etnički i kulturalno heterogene, a evropske i u nacionalnom pogledu, te je pojačan interes, ne samo na regionalnom već na globalnom planu, da se garantuju i obezbijede prava onih pojedinaca i grupa koje su u manjini i koje se razlikuju po objektivnim i subjektivnim karakteristikama od većine stanovnika države. Pri tom, veoma je važno imati u vidu da se pod objektivnim karakteristikama podrazumijevaju ne samo brojčano stanje, boja kože, rasa, porijeklo, nacija, maternji jezik, već i nedominantni položaj manjine. Jer aritmetička manjina ponekad nije manjina u smislu političke moći, pa se ne može smatrati manjinom u smislu inferiornog položaja. Slikovit primjer daju afričke države, u kojima crnačka populacija, iako u brojčanoj većini, dugo nije bila, ili još uvijek nije, u pojedinim zemljama, i stvarna većina, u smislu dominantnosti u ekonomskom i političkom smislu. U subjektivne karakteristike, pak, spadaju ne samo osjećanje pripadnosti manjini, kao i volja i želja da se očuva njen identitet, već i prihvaćenost pripadnika manjine od njegove manjinske zajednice. O ovim pitanjima postoji opsežna rasprava u međunarodnoj zajednici, skromne pravne garancije na univerzalnom planu, a u Evropi solidan međunarodnopravni okvir, s posebnim akcentom na Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, a međunarodne standarde postavila je, u krajnjem, praksa međunarodnih pravosudnih tijela, u prvom redu Komiteta UN za ljudska prava.

Suština težnji Crne Gore, kao multikulturalne države, jeste u obezbjeđivanju suživota različitih na nivou zahtjeva demokratije, a to se najbolje postiže integriranjem manjina u njeno građansko društvo. Zahtjevi demokratije su, u ovom smislu, da se ostvari učešće manjina u donošenju odluka, na državnom i lokalnom nivou, kao i da svako bude jednak pred zakonom i u pravima, te da svako ima pravne garancije da može da živi i radi pod uslovima dostojnim samosvojne ljudske prirode, bez obzira na to da li je pripadnik većine ili manjine. Sve ovo u cilju stvaranja i funkcionisanja crnogorskog zdravog demokratskog društva, u državi – punopravnoj članici evropskih i globalnih integracija, u kojoj postoji pravna, fizička i duhovna sigurnost, a svaka nesigurnost, po osnovu nekog ličnog svojstva, pa i pripadnosti manjini, jeste relikv prošlosti. To bi, ukratko, bila i vizija Crne Gore u narednim decenijama.

Crna Gore je prihvatila sve međunarodne propise i standarde iz oblasti zaštite nacionalnih i etničkih manjina. U skladu sa prihvaćenim međunarodnim propisima¹, donijela je i relevantne ustavne odredbe (članovi 8, 79 i 80). Takođe, na me-

¹ To su: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, UN Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, UN Konvencija o ukidanju diskriminacije prema ženama, te Unesko Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju, Konvencije MOR-a br. 107 i br. 111 (zabrana diskriminacije u vezi sa pravom na rad i pravima iz radnog odnosa), Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Konvencija o pravima djeteta, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope, Povelja o regionalnim i ma-

đunarodnim standardima bazirani su i: *Zakon o manjinskim pravima i slobodama*, usvojen aprila 2006. godine (odlukom Ustavnog suda Crne Gore, dvije odredbe u članovima 23 i 24 koji se odnose na političku participaciju manjina, oglašene su za nevažeće), *Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008–2012*, usvojena krajem 2007. godine i *Strategija manjinske politike*, kao konkretna planska politika Vlade Crne Gore za sprovođenje i unapređenje zaštite prava manjina, usvojena juna 2008. godine. U posljednjoj je fazi i donošenje Zakona o zabrani diskriminacije, kao opšteg, sistemskog zakona, čija će implementacija predstavljati preduslov za uživanje svih ljudskih prava, pa i manjinskih.

Uz to, članom 9 Ustava je obezbijeđena direktna primjena potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, kada odnose drugačije uređuju od unutrašnjeg zakonodavstva, što je za oblast ljudskih i manjinskih prava od posebne važnosti, jer se radi o nadržavnim vrijednostima, koje su odavno izašle iz domena državnog suvereniteta.

U međuvremenu funkcioniše Fond za manjine, a osnovani su i Savjeti nacionalnih manjina, oboje na osnovu Zakona o manjinskim pravima i slobodama, a radi očuvanja identiteta i integracije nacionalnih i etničkih manjina.

Kada razmatramo pitanje integracije nacionalnih i etničkih manjina, bitna je statistička slika, koju daje popis. No, aktuelizuju se neka pitanja, kao to da li je za političku participaciju manjina dobar osnov rezultata popisa iz 2003. godine², kojem se može prigovoriti da je imao više političku, nego demografsku vrijednost, iz razloga što su ljudi svoj nacionalni i etnički identitet poistovjećivali sa željom da žive u samostalnoj međunarodno prizantnoj državi Crnoj Gori ili u zajednici sa Srbijom, i izjašnjavali se u skladu sa timm.

Dakle, Crna Gora je izgradila institucionalni i pravni okvir za zaštitu prava manjina, sa ciljem da se, kako se kaže u Strategiji manjinske politike, 'problemi vezani za manjine mogu brzo indentifikovati i uspješno rješavati'.

Postoji, ipak, još otvorenih pitanja. Samo jedno od njih je vezano za političku participaciju manjina, o čemu će biti više riječi na narednim stranama.

Šta Crna Gora mora dalje uraditi da bi se oživjela prava na papiru ili ostvarila u punoj mjeri? Koji su to ključni pravci obezbjeđivanja integrisanja nacionalnih i etničkih manjina u kulturni, ekonomski i politički život Crne Gore? Koji su ključni

njinskim jezicima Savjeta Evrope, Evropska konvencija za ljudska prava, kao i Protokol 12 uz nju, koji proširuje primjenu odredaba o zabrani diskriminacije na *svako pravo koje zakon predviđa*, a ne samo na prava propisana Konvencijom. Tu su i Završni akti konferencija OEBS-a (naročito iz Helsinkija iz 1975, kao i sa Konferencije u Kopenhagenu o ljudskoj dimenziji iz 1990. godine), zatim Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje, Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika, Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, te Povelja o temeljnim pravima EU iz 2000., mnoge preporuke i akti tzv. mekog prava OEBS-a, Savjeta Evrope i EU.

² Prema rezultatima popisa stanovništva, iz 2003. godine, ukupan broj stanovnika u Crnoj Gori je 620.145. Nacionalna struktura stanovništva: Crnogorci 267.669 ili 43,16%; Muslimani 24.625 ili 3,97%; Srbi 198.414 ili 31,99%; Albanci 31.163 ili 5,03%; Hrvati 6.811 ili 1.10%; Bošnjaci 48.184 ili 7,77%; Romi 2.601 ili 0,42%.

pravci uključivanja pripadnika nacionalnih i etničkih manjina u državne strukture? Koja je uloga države i nacionalnih i etničkih manjina u obezbjeđivanju tog cilja? Kakva je vizija Crne Gore u pogledu stanja manjinskih prava u narednim decenijama, kada se očekuje da ova država bude dio evroatlanskih integracija?

Nije dovoljno, mada je, kao polazna osnova, nedvosmislen kvalitet to što Crna Gora, jedina u regionu Zapadnog Balkana, nije imala međunacionalne i međuetničke sukobe, u periodu poslije Drugog svjetskog rata.

Obaveze u vezi sa obezbjeđenjem multikulturalnog društva, poštovanjem različitosti, koje je Crna Gora preuzela pred međunarodnom zajednicom, impliciraju zabranu svake nasilne asimilacije, ne samo u očiglednom već i suptilnom vidu, kao i efikasnu zaštitu od nje.

Suverenitet države, takođe, implicira njenu obavezu da obezbijedi djelotvornu zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, uključujući i manjinska, kažu međunarodni propisi. Istovremeno, ona su legitimna briga međunarodne zajednice.

U skladu sa tim, Crna Gora treba da promovira integraciju nacionalnih i etničkih manjina i jača društvenu koheziju. Koncept nazvan 'integracija, bez asimilacije', koji je Crna Gora usvojila, a što se može zaključiti iz analize njenih pravnih i strateških dokumenata iz ove oblasti, podrazumijeva prethodno razvijanje kulture manjinskih prava i sloboda.

Obezbjeđivanje integrisanja nacionalnih i etničkih manjina u kulturni, ekonomski i politički život Crne Gore i uključivanje pripadnika nacionalnih i etničkih manjina u državne strukture esencijalni je zadatak ove moderne države. To može biti postignuto jedino ukoliko pripadnici ovih manjina imaju priliku da učestvuju u svim aspektima javnog života, i istovremeno, poštuju pravne propise domicilne države.

4. 2. INTEGRACIJA NACIONALNIH I ETNIČKIH MANJINA

4. 2. 1. PRAVCI I PODRUČJA INTEGRISANJA

Sprovođenje u život principa integracije pripadnika nacionalnih i etničkih manjina podrazumijeva isključenje nasilne asimilacije, koja je zabranjena i međunarodnim pravom (član 5 Okvirne konvencije) i Ustavom Crne Gore (član 80). Pod nasilnom asimilacijom označavaju se ne samo direktne, vidljive, nedvosmislene radnje ili propusti koji su usmjereni ka brisanju identiteta pripadnika ovih manjina, kao što je pisanje imena na jeziku i pismu većine, različito od onoga kako slovi na jeziku i pismu manjine, ili prevođenje u vjeru većine, pod prinudom ili prijetnjom, na primjer. Tu su, pak, i svi oni suptilni metodi, mjere i tehnike, kojima se, na prividno nenasilan način, utiče na mijenjanje identiteta pripadnika manjina, kao što je, na primjer, garantovanje boljeg radnog mjesta ukoliko se promijeni ime, nacionalnost, vjera ili maternji jezik. Tu su i nečinjenja ili propusti da se učini neka radnja, najčešće iz domena dopunskih prava afirmativne akcije, uz stvaranje privida da je to normalna pojava i tretman isti za cijelo stanovništvo. U tom smislu, prividna asimilacija usljed nečinjenja nastala bi ukoliko država propusti da sprovede mjere u oblasti obrazovanja na maternjem jeziku u odnosu na nekog ili više pripadnika nacionalnih i etničkih manjina, kao i, na primjer, ukoliko propušta da ispravi lično ime na jeziku i pismu manjine.

Bez integrisanja manjina u zajednicu, a posebno nacionalnih i etničkih, nema ni govora o građanskom društvu i modernoj demokratiji. Jedino ukoliko su prihvaćeni i uključeni u društvene tokove države u kojoj žive i ukoliko mogu učestvovati u donošenju njenih odluka, naročito odluka od značaja za održavanje njihovog nacionalnog i etničkog identiteta, pripadnici manjina mogu biti njeni lojalni i korisni državljani.

Kada se govori o integrisanju manjina, nekoliko pitanja izlazi u prvi plan: 1. odnos kolektivnih i individualnih prava; 2. značenje principa afirmativne akcije; 3. koja su područja najaktuelnija za ovo integrisanje.

Najprije, odnos kolektivnih i individualnih prava je predmet naučne debate i političkih sukobljavanja gotovo stoljeće. Era Ujedinjenih nacija napravila je zaokret i prihvatila koncept zaštite individualnih prava pripadnika nacionalnih, etničkih, jezičkih i vjerskih manjina. To je opravdano, između ostalog, time što je nastupio vijek čovjeka, a ne kolektiviteta. Politička osnova za ovaj zaokret je u tome što su moćnije države često zloupotrebljavale kolektivna prava svoje nacionalne manjine i remetile međunarodne odnose, intervenišući u unutrašnje stvari druge države da bi zaštitile sopstvenu manjinu. Njemačka je, upravo u ovim razlozima, našla formalni osnov svojih napada na Čehoslovačku, Poljsku i Jugoslaviju.

Iako je pristup zaštite prava pripadnika manjina dominantan, realnost je pokazala da bez zaštite nekih kolektivnih prava nema adekvatne zaštite manjina. Tu se prije svega misli na oblasti obrazovanja, zvaničnu upotrebu manjinskog jezika, te političku participaciju manjina na lokalnom i državnom nivou. Takođe, neka prava manjina su i individualna i kolektivna. Dok je, na primjer, nacionalnost isključivo individualna osobina i pravo, manjinski jezik je individualna i kolektivna kategorija. Tako upotreba manjinskog jezika pred sudom je individualno pravo na upotrebu maternjeg jezika, na kojem se čovjek može najbolje izraziti, pa i odbraniti, ali zvaničnu upotrebu manjinskog jezika u obrazovanju ili u svakodnevnom životu manjinske zajednice ima kolektivni interes i značenje i pravo je kolektiviteta, a ne samo njegovih pripadnika. Bitno je imati u vidu da se individualno i kolektivno prepliću u ovoj oblasti i da njihovo razlikovanje nema uticaj na suštinu – integraciju, uz očuvanje manjinskog identiteta. Međunarodne organizacije su to prepoznale, naročito OEBS, kroz pomenute preporuke, i danas se sve više pominje zaštita i nekih prava manjina kao kolektiviteta. Imajući u vidu to da priroda prava imanentnih manjinama je u većini slučajeva takva da zahtijeva kolektivni pristup, kao na primjer u slučaju autonomija, osnivanja manjinskih škola, ostvarenja jezičkih prava, itd., i da imaju naglašenu kolektivnu dimenziju, kako ističe profesor međunarodnog prava Varadi³, to su aspekti koji se ne mogu tretirati na čisto individualnoj osnovi, pa je neophodna zaštita kolektivnih prava.

Drugo, prilikom razmatranja prava manjina, a naročito njihovog integrisanja, vrlo je značajno pravilno razumjeti suštinski princip u zaštiti manjina – princip afirmativne akcije, koji je i jedan od mehanizama za uspješnu integraciju manjina. Radi se o posebnim i privremenim mjerama države, kojima se garantuju neka dodat-

³ Varadi Tibor: *Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case*, Human Rights Quarterly 19, 1997, str. 39–40.

na prava manjinama, radi postizanja jednakosti sa većinom, uz poštovanje razlika i uz očuvanje manjinskog identiteta. Dakle, polazište je da ne postoji faktička jednakost između manjine i većine, a cilj je postizanje jednakosti, uz očuvanje manjinskog identiteta. Zato su i mjere afirmativne akcije privremene i preporuka su državama, samo dok se ne uspostavi jednakost. One moraju biti i izbalansirane sa potrebama društva, a država je ta koja treba da nađe najbolju mjeru ravnoteže. Na taj način, ovaj međunarodnopravni institut je i definisan u međunarodnim konvencijama⁴.

Afirmativna akcija ili davanje preferencijalnog tretmana odnosi se na sve sfere zaštite prava manjina, a cilj im je jačanje cjelokupnog društva, njegove kohezije i ostvarivanje demokratske jednakosti. Ovaj princip nikako se ne smije tumačiti tako da podstiče separaciju i getozaciju nacionalnih i etničkih manjina, niti superiornost jedne manjine nad drugom.

Kako se princip afirmativne akcije može pogrešno tumačiti u odnosu na ustavno pravo na autentičnu zastupljenost, kao i koji su sadržina, smisao, cilj i domet ovog prava u skladu sa međunarodnopravnim principom afirmativne akcije najbolje je objasnio akademik Šuković⁵. Ipak, ono o čemu imam drugačije mišljenje jeste da posebna manjinska prava nijesu ekskluzivno individualna, već smatram da ona i te kako imaju kolektivnu dimenziju, a to dokazuje i evolucija međunarodnog prava u ovoj oblasti, iako u međunarodnim konvencijama individualna prava dominiraju.

Pravci integrisanja nacionalnih i etničkih manjina kreću se kroz nekoliko područja. Glavna područja su: obrazovanje, jezik, kulturne autonomije – mediji, javna ovlašćenja i službe, učešće u javnom životu – političko odlučivanje.

Obrazovanje je krucijalna oblast, ne samo za izgradnju ličnosti i unapređenje ljudske prirode već i za izgradnju i očuvanje manjinskog identiteta. Ali kroz obrazovanje najbolje se prihvataju vrijednosti i olakšava uključivanje u društvo. Dvosmjernan je to poduhvat, a pravac mu je isti i vodi jedinstvenom modelu – Crna Gora kao harmonična društvena zajednica različitosti. Obrazovanje o kulturi, istoriji, jeziku

⁴ Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, u stavu 4, člana 1, glasi:

„Posebne mjere, donijete jedino radi obezbjeđivanja odgovarajućeg napretka izvjesnih rasnih ili etničkih grupa ili lica kojima je neophodna zaštita, koje mogu da budu potrebne radi garantovanja, uživanja i ostvarivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda pod jednakim uslovima, ne smatraju se kao mjere rasne diskriminacije, pod uslovom da nemaju za rezultat održanje različitih prava za razne grupe i da se ne održavaju na snazi kad se postignu ciljevi radi kojih su ove mjere bile preduzete”.

Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, u članu 4, definiše:

„1. Usvajanje posebnih privremenih mjera od strane država članica, čiji je cilj da se ubrza ostvarenje ravnopravnosti muškarca i žena *de facto*, ne smatra se diskriminacijom kako je definisana u ovoj konvenciji, ali ne smije ni na koji način imati za posljedicu nejednaka ili različita mjerila; a ove mjere će prestati da važe kada se ostvari cilj da se svima pruže jednake mogućnosti i tretman.

2. Usvajanje posebnih mjera od strane država članica, uključujući i mjere sadržane u ovoj konvenciji, čiji je cilj zaštita materinstva, ne smatra se diskriminacijom”.

⁵ Šuković Mijat: *Sadržina, smisao, cilj i domet pravnog dejstva ustavnog prava na autentičnu zastupljenost, shodno principu afirmativne akcije*, „Pobjeda”, 23–31. jul 2009.

i tradiciji nacionalnih i etničkih manjina, s jedne strane, obezbjeđuje očuvanje manjinskog identiteta, a obrazovanje (na jeziku manjine, ali i zvaničnom crnogorskom jeziku) o istoriji, kulturi, jeziku i tradiciji Crne Gore i njenog većinskog stanovništva, s druge, stvara građane jednake u njihovom obrazovanju i sisemu vrijednosti, makar onih koje se stiču obrazovanjem. Samim tim, podjele su manje ili neznatne, a zajednica napreduje.

Jezik je najuočljivije i najsuptilnije obilježje jednog naroda. No, to je i najznačajnije područje integracije. Pravo manjina na korišćenje sopstvenog maternjeg jezika u službene svrhe garantovano je najvišim pravnim aktom Crne Gore i razrađeno zakonima i podzakonskim aktima. Kroz jezik se najbolje može očuvati identitet naroda, ali jezik je i integrativna spona naroda. U Crnoj Gori mora se obezbijediti paralelno – da pripadnici manjina odlično poznaju službeni crnogorski jezik, jer je to njihova obaveza, kao njenih državljana, po unutrašnjem i međunarodnom pravu, kao i da pripadnici manjine mogu da koriste u službenoj upotrebi maternji jezik, u skladu sa zakonom. To podrazumijeva da u područjima, u kojima vlada kulturna teritorijalna autonomija, budući da su na jednom području pripadnici nacionalne ili etničke manjine većina, manjine govore na maternjem jeziku, kao i da su natpisi u javnoj upotrebi na tom jeziku, a nacionalni simboli istaknuti, u skladu sa zakonom. Ali to znači i da predstavnici manjine moraju odlično da poznaju crnogorski jezik, što u pojedinim djelovima, naročito zabačenim krajevima na sjeveru države, nije uvijek slučaj.

Dodatno, za proces izgradnje moderne, demokratske, građanske države Crne Gore, bilo bi dobro da država obezbijedi uslove da pripadnici većine nauče, makar na osnovnom nivou, jezik manjine, po sopstvenoj želji. To bi pojačalo poštovanje različitosti i unaprijedilo povjerenje i poštovanje. Jer kada nečije vrijednosti naučite, tek ste tada u stanju da ih i razumijete, pa i poštujete na način na koji one to zahtijevaju. Prema kriterijumima Evropske povelje o manjinskim i regionalnim jezicima, Savjet Evrope je zauzeo stav da status manjinskog jezika u Crnoj Gori jedino treba da imaju albanski i romski jezik.

Kulturne autonomije su poznat model očuvanja identiteta manjina, ali i put integracije u društvo, jer se njima obezbjeđuje da u okviru jedinstvene države imaju svoju kulturnu zajednicu, koja se zasniva na posebnom jeziku, tradiciji, vjeri, istoriji. Kulturne autonomije ne podudaraju se sa teritorijalnim, ali to je slučaj ako na jednom području živi u većini manjinsko stanovništvo. Bitnu ulogu u kulturnoj autonomiji igraju *mediji*. Neophodno je dati više prostora informativnim i dokumentarnim programima namijenjenim manjinama, naročito romskoj zajednici, na državnim medijima. Takođe, većinsko stanovništvo Crne Gore mora biti bolje upoznato sa životom manjina, kao i o njihovim identitetskim obilježjima. Samo se kroz prisutnost i na taj način manjine integrišu u društvo, osjećaju se prihvaćeno, a većina o njima ima neophodne informacije da bi ih prihvatila kao punopravne članove zajednice. Samo na taj način se može govoriti o suživotu različitosti, a ne životu jednih pored drugih.

Da bi integrisanje pripadnika manjina bilo moguće, treba da budu uključeni u rad *javnih službi i državnih organa*, naročito onih koji se bave javnim djelatnostima i čuvaju red i mir. Kada su i pripadnici manjina adekvatno uključeni u rad policije, carinskih službi, obezbjeđenja i slično, naravno uz poštovanje kriterijuma i za-

konom predviđenih procedura, postignuta je integracija. A u sredinama u kojima je manjinsko stanovništvo većina, tamo je dobro da u organima državne vlasti budu ravnopravno zaposleni i pripadnici većine, posmatrano na državnom nivou. To pojačava uzajamno povjerenje, briše razlike koje nijesu identitetske.

Političko odlučivanje je oblast koju u većini zemalja ekskluzivno kontroliše ne samo politička većina već i etnička i nacionalna većina. Učešće manjina u političkom odlučivanju, posljedično, kamen je spoticanja mnogih vlada koje su na putu ka modernim demokratijama, gdje zahtjevi vladavine prava nalažu, pored transparentnog i pravednog pravosuđa, pravde svima dostupne, iskorijenjene korupcije i kriminala i poštovanje različitosti.

Participacija manjina u odlučivanju ogleda se ne samo u političkom učešću na državnom i lokalnom nivou, u okviru zakonodavne i izvršne vlasti. Ona znači i učešće u pravosudnim organima. Integracija bi to podrazumijevala.

Učešće nacionalnih i etničkih manjina u javnom životu je osnaženo i *Preporukama* Visokog komesara za nacionalne manjine iz Lunda. Sprovođenje ovog prava u život predstavlja „suštinski dio miroljubivog i demokratskog društva”. Dva su bitna vida ovog prava: učešće u donošenju odluka i model samouprave. Što se tiče učešća u donošenju odluka, državama se preporučuje da obezbijede posebnu zastupljenost manjina u zakonodavnim tijelima, vladi, ministarstvima i učešće u državnoj službi, kao i da se propisi javnih službi objave i na manjinskim jezicima. Takođe, države treba da, u izbornom procesu, obezbijede učešće manjina (da glasaju, budu kandidovani), kao i da im omoguće osnivanje političkih partija. Preporučuje se da izborni sistem bude takav da olakša manjinama predstavljanje i uticaj (npr. da se daju neki oblici preferencijalnog glasanja). Preporučuje se i stvaranje konsultativnih tijela kao „kanala za dijalog između vladinih organa i nacionalnih manjina”. Drugi 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. Važno je, pak, da predstavnici vlade i manjine „priznaju potrebu za jedinstvenim i centralizovanim odlukama u nekim oblastima upravljanja, ali i prednosti raznolikosti odluka u nekim drugim oblastima”. Rješenja poboljšanja učešća nacionalnih manjina u javnom životu države mogu se propisati zakonom ili na drugi način. Ukoliko konsultacije, dogovori ili neki drugi alternativni mehanizmi ne riješe eventualni spor, može se računati i na rješavanje sudskim putem. Preporučuju se i neke dodatne mjere upravnog i kvazisudskog karaktera, kao, na primjer, pregovori, arbitraža, posredovanje, specijalne komisije.

4. 2. 2. ULOGA DRŽAVE

Međunarodnopravni standradi iz oblasti zaštite prava nacionalnih i etničkih manjina su, većinom, okvirne prirode. S druge strane, kogentne zabrane, kao što je zabrana diskriminacije i zabrana nasilne asimilacije, eksplicitne su.

Način uređenja prava manjina zavisi od država u kojima manjina živi. Takođe, država je ta koja je balanser između zahtjeva većine i manjina. Dakle, zaštita osnov-

nih prava manjina u Crnoj Gori i to kako će ona sprovesti okvirne odredbe međunarodnih pravnih instrumenata, zavisi od toga koliko će država to pitanje prepoznati kao prioritetno i koliko će mu posvetiti pažnje.

Crna Gora ima tradiciju interkulturalnog sklada, nekonfliktnu skoriju istoriju, manjine kao podršku projektu obnavljanja crnogorske državnosti, Zakon o zaštiti prava nacionalnih i etničkih manjina, strateške dokumente iz ove oblasti. Međutim, to je samo dobra baza. Nadgradnja mora ići u pravcu obezbjeđivanja prava iz prethodno pominjanih područja, a naročito u oblasti učešća manjina u javnom životu i političkom odlučivanju na državnom nivou.

U nadležnosti je države Crne Gore da planira i realizuje posebne mjere u cilju očuvanja manjinskog identiteta i uključivanja manjina u državne strukture. Oblasti obrazovanja, pravde, zaštite životne sredine, kulture, sporta i ostale od važnosti za svakodnevno funkcionisanje zajednice zahtijevaju uključivanje svih struktura društva, kako bi sistem funkcionisao na demokratski način.

Neophodno je da državni organi u lokalno planiranje i realizovanje aktivnosti na opštinskom i regionalnom planu uključe i pripadnike manjina i da im obezbijede, u duhu principa afirmativne akcije, dopunsku obuku ako treba.

Država Crna Gora je u svoje strateške i akcione planove uključila brojne ciljeve i postavila prioritete iz ove oblasti, u skladu sa međunarodnim standardima. Međutim, potrebno je realizovati konkretnije aktivnosti na planu zastupljenosti manjina u državnim i organima lokalne samouprave. Takođe, uloga države je da materijalno pomogne i podstakne manjine da se uključe u osmišljavanje i realizaciju kvalitetnih projekata iz oblasti manjinske kulture i tradicije. Informisanje na romskom jeziku bi trebalo uvesti u okvir nacionalnih javnih radio-difuznih servisa i glasila, kao i dati garantovani prostor svim manjinama da u državnom dnevnom listu promovise svoju kulturu, jezik i tradiciju.

Crna Gora mora, u duhu preporuka međunarodne zajednice, a i razvijanja dobrosusjedskih odnosa, da podstiče uspostavljanje kontakata nacionalnih manjina sa njihovim državama maticama i ostalim udruženjima i građanima van Crne Gore, koja promovise njihovu kulturu i sa kojima manjine imaju zajedničko, kulturno-istorijsko nasljeđe i jezik.

U vezi sa institucionalnim organizovanjem tijela za promociju i finansijsku podršku projektima manjina, koji imaju za cilj očuvanje identiteta i razvoj manjinske kulture, Crna Gora je osnovala Fond za manjine, kojim upravlja Upravni odbor, u kojem su i predstavnici svih manjinskih savjeta. Takođe, svih šest nacionalnih i etničkih manjina su osnovali savjete i država finansira njihov rad, tako što im obezbjeđuje minimalna sredstva za funkcionisanje, predviđena budžetom Crne Gore. Pored toga, savjeti manjina učestvuju, putem podnošenja projekata, u raspodjeli sredstava iz Fonda za manjine. Tu postoji bojazan da savjeti manjina, kao predstavnici nacionalnih i etničkih manjina, ne iskoriste sredstva za promociju vrijednosti manjinske kulture na način koji bi manjinskim kulturama najviše bio od koristi. Međutim, to država može kontrolisati propisivanjem strožih kriterijuma za finansiranje projekata.

Pored toga, i ostala udruženja nacionalnih i etničkih manjina mogu učestvovati u raspodjeli sredstava iz Fonda. Za sada, glavna mana je u tome što ne postoji me-

hanizam evaluacije o rezultatima, uspjesima i efikasnosti rada manjinskih društva, po projektima koje finansira država.

U vezi sa ustavnom garancijom o autentičnoj zastupljenosti u Skupštini Crne Gore i u skupštinama jedinica lokalne samouprave, shodno principu afirmativne akcije, država će dati rješenje u izbornom zakonodavstvu, čije je donošenje u toku. U duhu principa afirmativne akcije, nacionalnim i etničkim manjinama pripadaju zagarantovana mjesta u državnom i lokalnim parlamentima. Međutim, taj broj ne zavisi od rezultata popisa stanovništva. Ovdje se radi o političkoj, a ne o demografskoj participaciji.

U međunarodnom pravu ne postoji standard koji bi tretirao to koliko mjesta u nekom nacionalnom parlamentu treba dati predstavnicima manjina, niti postoje smjernice kako do tog broja/procenta doći. To je sasvim logično, jer se ne radi o univerzalnoj vrijednosti i svaka država, u skladu sa svojim nacionalnim prioritetima, reguliše ovo pitanje, koje po međunarodnom pravu nije riješeno ni okvirnim odredbama⁶. Ipak, preporuka je da etnički i nacionalno heterogene države obezbijede garantovana mjesta manjinama u parlamentima.

Najpravedniji model, po mišljenju međunarodnih pravnika, iznesen na naučnim forumima, jeste da se propiše da svaka manjina ima zagarantovani jedan mandat u državnom parlamentu, a da ostale osvoje na demokratskim izborima. Takođe, ukoliko postoji opravdanost da se, shodno principu afirmativne akcije, dakle, privremeno i usklađeno sa potrebom da se ispravi faktička nejednakost, određenoj manjini garantuju dopunska mjesta, onda je to kao posebna mjera prihvatljivo. Što je društvo demokratskije, razvijenije, to je potreba za mjerama afirmativne akcije manja, jer se radi o društvu u kojem nejednakost nije problem ili nije to više. U tom smislu i Crna Gora će, nadam se u bliskoj budućnosti, kada se prevaziđu nejednakosti i podjele, moći da priušti model bez garantovanih mandata, koji imaju izborna zakonodavstva modernih demokratija poput Francuske.

Uloga Crne Gore je u tome da pruži stvarnu zaštitu manjinskih prava, da omogućiti očuvanje jezika, kulture i identiteta, kako pripadnicima manjina tako i manjinskim kolektivitetima, kao i da omogućiti njihovo uključivanje u crnogorsko društvo i državne organe, uz davanje jednakih šansi svim njenim građanima. Uspješna integracija pripadnika manjinskih naroda i zajednica moguća je jedino uz pozitivne mjere, koje doprinose očuvanju manjinskog identiteta i kulture.

Da sumiram, uloga države je da obezbijedi pravnu i faktičku ravnopravnost svih njenih građana, bez obzira na njihova lična svojstva i pripadnosti, da obezbijedi da manjina bude ravnopravna sa većinom, uz očuvanje i poštovanje različitosti. Riječ tolerancija se u ovom kontekstu sve više pominje, ali nju, ipak, treba shvatiti kao minimum u ovim odnosima, odnosno kao početak procesa.

⁶ Jednostavno, nijedan izvor međunarodnog prava, u smislu pravno obavezujućeg akta, ne propisuje kolektivna prava manjina, pa ni političku participaciju ili zastupljenost manjina u organima državne vlasti. Preporuke u vezi s tim spadaju u domen tzv. mekog prava (soft law), koje državama omogućava da ga prihvate u mjeri u kojoj je to moguće i za njih korisno, takođe, međunarodnoj zajednici daju mehanizam da politički utiče na pojedine države, u kojima ima problema sa zaštitom prava nacionalnih i etničkih manjina.

Jer samo građani koji se osjećaju prihvaćeni od države i zaštićeni u svojim pravima, te jednaki u pravima, obavezama i pred zakonom, bez obzira na nacionalnu, etničku, vjersku ili kulturnu posebnost i pripadnost, mogu biti korisni i odani domaćinoj državi. Dakle, subjektivni element želje da se negdje pripada, neupitan je i u ovom kontekstu, i on se stvara davanjem dobrih uslova života, jednakog tretmana i ukazivanjem poštovanja, na svakom koraku, ne samo putem pravnih odredaba već i faktički. I zato država treba da promoviše integraciju svih društvenih grupa, drugačijih od većinske, i time da jača koheziju društva u cjelini i države.

4. 2. 3. ULOGA NACIONALNIH I ETNIČKIH MANJINA

Nacionalne i etničke manjine mogu mnogo učiniti da se olakša integracija manjina kao kolektiviteta u kulturni, ekonomski i politički život Crne Gore.

Obezbjeđivanjem kulturnih programa visokog kvaliteta, kao i odabirom adekvatnih predstavnika u predstavnička tijela i državne organe, manjine olakšavaju ovaj process. Pripadnici manjina najbolje poznaju sopstveni jezik, kulturu, tradiciju, i, samim tim, njihovi najobrazovaniji predstavnici moraju preuzeti veću odgovornost i uključiti se neposredno u rad koji se tiče očuvanja identiteta manjina. Oni se moraju okupiti oko kvalitetnih programa, kojima bi konkurisali za finansiranje projekata kod Fonda za manjine ili komisija Skupštine Crne Gore, koje dijele finansijska sredstva nevladinim organizacijama. Samo kvalitetnim projektima pojedinaca ili grupa, može se napraviti napredak u prevazilaženju eventualnih nedostataka na koje se manjine pozivaju. Državi treba pomoći kvalitetnim idejama, a ko će to bolje uraditi od onih koji tu problematiku najbolje poznaju?

Savjeti manjina su, zaista, na početku rada. Tek je prošla godina dana njihovog funkcionisanja, ali to se ne smije uzimati kao opravdanje za to da se ne radi na poboljšanju programa i projekata za očuvanje identiteta manjina. S tim u vezi, treba pojačati kriterijume za izbor projekata koje finansira država, a s druge strane država treba da izdvoji više sredstava za očuvanje kulturnog identiteta manjina. Savjeti treba da daju doprinos u radu na oba ova zadatka, a to će najbolje uraditi ako kvalitetnim i nezamjenjivim projektima podstaknu državu na dodatne finansije, naravno kada prođe ekonomska kriza.

Većinsko stanovništvo nema problem s političkim predstavljanjem u zakonodavnim tijelima. Zalaganje za predstavljanje manjina i njihovo učešće u donošenju odluka, s druge strane, intrigantno je pravno i faktičko pitanje.

Predstavnik manjine nije supstitut njenih pripadnika, isto kao što ne može zastupati identitet neke druge osobe ili kolektivni identitet⁷. On manjini, kojoj pripada i koju predstavlja, mora odgovoriti za svoj rad. Da bi se pripadnik nacionalne ili etničke manjine osjećao adekvatno predstavljenim, mora vjerovati da predstavnik zastupa njegove interese, da iznosi na diskusiji principe, vrijednosti i proritete koji se tiču svakog pripadnika, da se predstavnik bori za obezbjeđivanje političkog razumi-

⁷ Young Iri Marion: *Deferring Group Representation*, u: Shapiro Ian and Kymlicka Will (eds), *Ethnicity and Group Rights*, New York University Press, 1997, str. 361–362.

jevanja problema manjina i da pokazuje, makar dio, iskustva u društvenim pitanjima, kao oni koje predstavlja.

Pripadnici manjina imaju obaveze. Oni moraju poštovati teritorijalno-politički integritet Crne Gore i njene zakone. Okvirna konvencija, u odjeljaku III, propisuje da korisnici prava, koje ona propisuje, dakle, pripadnici nacionalnih manjina, imaju i obavezu poštovanja nacionalnog zakonodavstva države; obavezu poštovanja prava drugih, bilo da se radi o pripadnicima većine ili drugih nacionalnih manjina. Takođe, propisano je i da se ova konvencija ne smije tumačiti tako da podrazumijeva nečije pravo na preduzimanje djelatnosti ili vršenje radnji suprotno osnovnim načelima međunarodnog prava.

Pripadnici manjina moraju doprinijeti da se postigne cilj integrisanog društva. To nije samo zadatak države, iako ona ima vodeću ulogu u tom procesu. Dobro integrisano društvo, u kojem svi učestvuju i saraduju, u interesu je i države i manjina. Ono zahtijeva posvećenost tom procesu od obje strane, i manjina i države. Na kraju, pripadnici manjina imaju obavezu da učestvuju u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu, kao i u javnim poslovima, i tako se integrišu u širu zajednicu.

4. 3. ZAKLJUČAK

Integracija nacionalnih i etničkih manjina suptilan je i dugotrajan proces. Ona podrazumijeva interakciju manjine sa većinom, a ne samo puko tolerisanje kulturalnog pluralizma i nacionalne i etničke različitosti. Bez interakcije nema ni napretka u postizanju izgradnje moderne, demokratske i funkcionalne države.

Efektivno i efikasno sprovođenje principa zabrane diskriminacije preduslov je za ostvarivanje svih ljudskih prava, a naročito prava pripadnika manjina, koji su nerijetko diskriminirani po osnovu svog porijekla, nacionalnosti, maternjeg jezika, vjere ili, pak, veze sa nekom manjinom.

Integracija upućuje na to da pripadnici nacionalnih i etničkih manjina treba da učestvuju u svim aspektima upravljanja državom, u kojoj imaju prebivalište, i čije državljanstvo imaju. Dakle, uključivanje manjina u javni život države ne bi trebalo da bude ograničeno na ona područja koja se odnose specifično na njih⁸.

Djelotvorna participacija manjinskih pripadnika u upravljanju državom i društvom je neodvojiva od zaštite ostalih manjinskih prava. To je i preduslov da Crnu Goru manjine prihvataju kao svoju državu.

Uz to, mjere afirmativne akcije, kojima je cilj uspostavljanje jednakosti između pripadnika nacionalnih i etničkim manjina sa pripadnicima većine, kao privremene, imaju za cilj da stvore klimu jednakih šansi svih građana Crne Gore. Samo ukoliko se pripadnicima manjina omogući adekvatno učešće u svim sferama društvenog života, naročito u političkom životu, izgradiće se država kojoj će jednakost, demokratija i pravda biti atributi, a nacionalna, etnička i kulturalna raznolikost tačka saradnje sa državama regiona, uglavnom državama-maticama manjina iz Crne Gore.

⁸ Tačka 7 Preporuke iz Bolcana o nacionalnim manjinama u odnosima među državama, OEBS, VKNM, 2008.

LITERATURA

- [1] Birmingham, K.: *The OSCE and Minority Issues*, The Foundation on Inter-Ethnic Relations, The Hague, 1995.
- [2] Bossuyt, M.: *Chronique de Jurisprudence du Comité des Droits de l'Homme*, Rev. Tr. d. h. 1998.
- [3] Devetak, S.: *Razvoj zaštite manjina u Evropi s posebnim osvrtom na Sloveniju*, u knjizi: *Srbi u Sloveniji*, urednik Petrović V, Beograd, 1997.
- [4] Devetak, S.: *Pravica do različnosti*, Maribor, 1990.
- [5] Dimitrijević, V.: *Manjine u hipernacionalnoj državi – Minorities in the Hyper national State (bilingual)*, *Beogradski krug – Belgrade Circle*, Beograd, 1994.
- [6] Eide, A.: „Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities”, E/CH. 4/Sub. 2/1990/46, 20 July 1990.
- [7] Ghai, Y.: *Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group International Report, 2001.
- [8] Henrard, K.: *Devising an Adequate System of Minority Protection*, The Hague, Boston, London, 2000.
- [9] Kymlicka, W.: *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, 1991.
- [10] Krivokapić, B.: *Položaj etničkih manjina u obrazovanju – uporedna analiza – tom 1*, 2000, Beograd, 2000.
- [11] Pentassuglia, G.: *Minorities in international Law*, Council of Europe, Strasbourg, 2002.
- [12] Poulter, S.: *Ethnicity, Law and Human Rights*, Oxford, 1999.
- [13] Shapiro, I. and Kymlicka, W. (eds): *Ethnicity and Group Rights*, New York University Press, New York, 1997.
- [14] Šuković, M.: *Sadržina, smisao, cilj i domet pravnog dejstva ustavnog prava na autentičnu zastupljenost, shodno principu afirmativne akcije*, „Pobjeda”, Podgorica, 23–31. jul 2009.
- [15] Thornberry, P.: *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, 1991.
- [16] Varadi, T.: *Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case*, *Human Rights Quarterly* 19, 1997.