

Ivana JELIĆ*

VLADAVINA PRAVA U MULTIKULTURALNIM DRŽAVAMA

Sažetak: Važnost vladavine prava za državu i društveni poredak u cjelini, kao ključne vrijednosti savremenog pravnog poretka, potencira potrebu da se o ovom principu naučno raspravlja. S druge strane, njegova naglašena politička dimenzija nalaže potrebu sagledavanja pravno-političkih i ekonomsko-političkih aspekata vladavine prava, čije je ostvarenje *conditio sine qua non* za izgradnju moderne demokratske države Crne Gore i njenu integraciju u Evropsku uniju.

Multikulturalnost je suštinsko obilježje Crne Gore, koje određuje ne samo sadržaj zaštite ljudskih prava već i principa vladavine prava, kroz ograničavanje samovolje većine i dominacije grupa ili pojedinaca, ustanova i entiteta u odnosu na zakone. U skladu s tim, neminovno je obuhvatiti i sva relevantna pitanja zaštite prava nacionalnih, etničkih i kulturnih manjina. Konačno, u multikulturalnim društvima, zaštita ljudskih prava, očuvanje demokratije i sprovođenje vladavine prava, počiva na ostvarenju poštovanja različitosti, integraciji manjina, zabrani asimilacije i diskriminacije, kao i učešću svih segmenata društva u donošenju društvenih odluka.

Ključne riječi: *vladavina prava, multikulturalnost, identitet, prava manjina, demokratija*

VLADAVINA PRAVA – PRINCIP MEĐUNARODNOG PORETKA

Vladavina prava, kao princip poštovanja suprematije prava u državi i društvenim odnosima, standard je međunarodnog poretka. Poštovanje ustava i zakona, međunarodnih ugovora, običaja i opštih pravnih načela u međunarodnoj zajednici je imperativna obaveza modernih demokratija. Pravo, kao regulator društvenih odnosa, predstavlja ograničenje samovolje i nadmoći pojedinaca i institucija u odnosu na zakone. Puno ostvarivanje principa vladavine prava objezbjeđuje funkcionisanje pravne države, pa, iako prevashodno politički, važi za ključni princip savremenog pravnog poretka.

* Dr Ivana Jelić, docent na Pravnom fakultetu UCG, Predsjednica Centra mladih naučnika CANU

Osnivanjem Ujedinjenih nacija zamijenjen je, do tada u međunarodnim odnosima vodeći, princip vladavine sile novim principom vladavine prava. To je bila značajna novina, kojom je međunarodna zajednica pravo nadredila političkoj moći, oružanim silama i ekomonskom prvenstvu i priznala mu snagu regulativa odnosa u međunarodnoj zajednici, kojim će se postići osnovna svrha Ujedinjenih nacija – očuvanje mira i stabilnosti u svijetu. Politika vladavine sile ustupila je mjesto vladavini prava, kao što je sistem ravnoteže snaga u međunarodnoj zajednici ustupio mjesto sistemu kolektivne bezbjednosti, u cilju uspostavljanja i očuvanja međunarodnog mira. Naddržavni karakter prava dobio je i svoj normativni značaj u eri UN. Pri tom, ova konstatacija ne znači da je sila kao regulator odnosa u međunarodnoj zajednici isključena i da nije došlo do njene zloupotrebe u više navrata. Ali, sila je pravom ograničena na legalne mjere¹, a njena upotreba i prijetnja njome radi rješavanja sporova među državama zabranjena².

Postoji više teorijskih definicija vladavine prava, ali ne i zvanična, imperativna i opšteprihvaćena u međunarodnoj zajednici. Ipak, postoji opšta saglasnost oko nespornih i osnovnih elemenata vladavine prava. Oni su najcjelovitije obuhvaćeni u definiciji Ujedinjenih nacija, koju je u svojim smjernicama dao generalni sekretar UN Ban Ki Mun³. Prema njegovom mišljenju, vladavina prava je princip vladavine u kojoj su svi pojedinci, institucije i entiteti, javni ili privatni, uključujući i samu državu, odgovorni pred zakonima koji su javno usvojeni, podjednako primijenjeni i po kojima se nezavisno sudi, i koji su u skladu sa normama i standardima međunarodnog prava ljudskih prava. Nadalje, ovaj princip zahtijeva mjere koje obezbjeđuju privrženost principima suprematije prava, jednakosti pred zakonom, podjele vlasti, odgovornosti za kršenje prava, pravičnosti u primjeni prava, učešća u donošenju odluka, pravne sigurnosti, te izbjegavanje arbitrarnosti, kao i obezbjeđivanje procesne i materijalno-pravne transparentnosti.

Iako se radi samo o smjernicama, koje po striktno pravnom tumačenju nemaju snagu normi i nijesu obavezujuće, u ovom kontekstu i kapacitetu u kom su date one imaju autoritet pravne norme. Striktno pravno posmatrano,

¹ Dozvoljene su mjere samoodbrane, humanitarne intervencije i oružane mjere u skladu s glavom VII Povelje Ujedinjenih nacija, u cilju obezbjeđivanja uspostavljanja i očuvanja mira u svijetu.

² Povelja UN, član 2 stav 4.

³ UN Secretary-General (UNSG), *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Rule of Law Assistance*, 14 April 2008. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbf64.html> [19. XI 2011]

njihova pravna priroda nije imperativno pravna jer se radi o mekom pravu (soft law).

Da bi se vladavina prava sprovela u život, potrebno je ispoštovati ove vodeće principe: poštovanje osnovnih međunarodnih normi i standarda, uzimanje u obzir političkog konteksta, uzimanje u obzir jedinstvenog konteksta države, kao i kulture i mentaliteta, pojačanje sudske zaštite ljudskih prava i rodne ravnopravnosti, obezbjeđivanje državne imovine, podrška reformama državne uprave, obezbjeđivanje koherentnog i sveobuhvatnog strateškog pristupa i uključivanje u efektivnu saradnju i partnerstvo.

Okvir za jačanje vladavine prava obuhvata: ustav ili akt/e ekvivalentne pravne snage, normativni okvir i njegovu implementaciju, izborni sistem, pravosudne i institucije izvršne vlasti, kao i institucije bezbjednosti i ljudskih prava, ostvarivanje procesa tranzicione pravde i razvijen javni i civilni sektor, koji doprinose jačanju vladavine prava i kontrolišu rad državnih službenika i državnih institucija.

Vladavina prava je, pored demokratije i ljudskih prava, s kojima je neodvojivo povezana, suštinska zajednička vrijednost i glavni pravno-politički princip Evropske unije, Savjeta Evrope i OEBS-a. Takođe, ona je i osnovna ustavna vrijednost Crne Gore, na kojoj počiva djelovanje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u savremenim državama⁴. Jedan od sedam uslova za dobijanje statusa kandidata Crne Gore za pregovore sa EU bio je vezan za vladavinu prava. Poslije dobijanja uslovnog statusa države-kandidata za članstvo, odlučeno je da će pregovori otpočeti upravo sa poglavljem koje se odnosi na vladavinu prava, kao najznačajnijem pitanju.

Kao jedna od tri univerzalne vrijednosti čovječanstva i vodećih principa UN i pomenutih organizacija kojima je u fokusu Evropa, vladavina prava usko je povezana sa obezbjeđenjem očuvanja kulturnog identiteta i poštovanja različitosti. Takođe, ona je presudna za postizanje i očuvanje demokratske stabilnosti, što se obezbjeđuje kroz političke, legislativne i ustavne reforme.

Za Crnu Goru, kao i ostale multikulturalne države, a danas ih većina uživa taj status, puno ostvarenje principa vladavine prava podrazumijeva ne samo ograničavanje samovolje i dominacije većine već i priznavanje prava manjina. Svaka država, pa i Crna Gora, ima tendenciju svemoćnog ponašanja, što za posljedicu nerijetko ima narušavanje individualnih prava i sloboda. Sistem poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava upravo su oni mehanizmi koji služe za ograničenje vlasti, za njenu kontrolu i, konačno, učešće u njoj.

⁴ Član 1 Ustava Crne Gore to potvrđuje. Izvor: „Službeni list Crne Gore”, 1/2007, od 29. X 2007. godine.

Jer državna vlast se samo može ograničiti pravom, tj. sistemom jače vladavine od političke.

U pomenutoj definiciji vladavine prava Ujedinjenih nacija, učešće svih segmenata društva u donošenju odluka je neophodna mjera za ostvarenje ovog principa. Dakle, da bi se obezbijedilo da svako, bez izuzetka, odgovara pred zakonima, da se svi povinuju pravu, zakoni moraju biti demokratski i javno usvojeni, što implicira političku participaciju. U multikulturalnim društvima, ona podrazumijeva mogućnost da kulturne, nacionalne i etničke manjine učestvuju u procesu donošenja odluka, a naročito onih koje se njih tiču ili mogu uticati na njihov identitet, prava, obaveze i interese.

U društvu u kojem vlada pravo, dakle, u kojem je temeljni princip savremene vladavine ostvaren, moguće je svako ponašanje koje je zakonom dozvoljeno. To je i granica individualne slobode. A to je, upravo, jedno od načela drevnog rimskog prava, koje kaže: *Libertas est potestas faciendi id quod iure licet*.

MULTIKULTURALNOST – OBILJEŽJE SAVREMENE MEĐUNARODNE ZAJEDNICE I CRNE GORE

Procjenjuje se da danas u svijetu živi oko 3600 etničkih grupa, raspoređenih u dvadesetak puta manje država. Gotovo sve države su multikulturalne, multietničke i multinacionalne. Multikulturalnost podrazumijeva različite civilizacije u savremenoj međunarodnoj zajednici suverenih država.

Na prostorima Zapadnog Balkana, koji je primjer multikulturalnosti svake države koja pripada ovom regionu, ta karakteristika bila je vjekovima izvor oružanih sukoba. Poštovanje multikulturalnosti je, stoga, preduslov za mir i bezbjednost, shvaćenu u svom najširem značenju – dakle, ne samo kao teritorijalna bezbjednost već i ljudska sigurnost, koja ima fizičke, pravne i duhovne/moralne aspekte.

Multikulturalizam je kao pojam nastao u Njujorku, pred sami početak II svjetskog rata, 1941. godine. U Evropi je tada već bila utemeljena tradicija nacionalne države. Pojam *multiculturalism* u startu je značio protivljenje nacionalizmu i nacionalnim predrasudama i bio, na izvjestan način, protivteža evropskim nacionalnim i nacionalističkim pokretima. U svom izvornom značenju, multikulturalizam je podrazumijevao poštovanje različitosti – taj, znatno kasnije, usvojen koncept u Evropi. U svom savremenom značenju, on podrazumijeva poštovanje, prihvatanje i promovisanje više različitih kultura, koje žive na jednom mjestu, najčešće u okviru organizovane cjeline, kao što je država. U političkom kontekstu, radi se o zastupanju i zalaganju za jednak status različitih etničkih, nacionalnih i vjerskih grupa, koje liče na „mozaik kul-

tura". Za razliku od stapanja više kultura u jednu (sistem tzv. *melting pot-a*), ideja multikulturalizma se u SAD upoređuje sa zdjelom raznovrsnih salata.

Kulturni diverzitet je zaštićen u onim državama u kojima vlada pravo. Zaštita prava na različitost od većine, kroz set prava i sloboda koje garantuju očuvanje identiteta, zabrane diskriminacije i asimilacije, obezbjeđuje multikulturalnost. U državi u kojoj je vladavina prava ostvaren princip svakodnevnog postojanja i rada, nema prostora za kršenje prava na kulturnu raznolikost.

Shvaćen prevashodno kao politički i sociološki fenomen, a ne pravni koncept, multikulturalizam je stvar političkog i sociološkog izbora. On se definiše, takođe, kao društveni ili politički sistem u kojem različite kulturne grupe ili pojedinci, koji pripadaju tim grupama, mogu da žive zajedno, uz očuvanje svog kulturnog identiteta, i uživanje svih prava na njegovo praktikovanje, kao što je pravo na vjeroispovijest.

Posmatrano iz ugla međunarodnog prava, a u skladu sa savremenim trendovima međunarodnih političkih odnosa, multikulturalizam je politika i praksa promovisanja poštovanja kulturne, etničke, jezičke i vjerske različitosti, u cilju obezbjeđivanja životnog ambijenta u kojem sve različite grupe i pojedinci koji im pripadaju imaju ista prava i mogućnosti. U tom smislu, poštovanje različitosti, zabrana asimilacije, zabrana diskriminacije i sprovođenje integracije su metodi za ostvarenje multikulturalizma. Konačno, i vjerovatno najvažnije, postići će se sigurnost čovjeka, bez obzira na njegovo lično svojstvo ili pripadnost, što će omogućiti da oni koji su različiti žive zajedno, a ne jedni pored drugih.

Pitanje zaštite ljudskih prava i sloboda u multikulturalnim sredinama svodi se na zaštitu manjina i poštovanje različitosti, koje implicira zabranu asimilacije. Ključni kamen spoticanja je problem identiteta – individualnog i kolektivnog. Manjinski identitet je zaštićen i međunarodnim pravom⁵ i Ustavom Crne Gore⁶. Međutim, problem leži u primjeni ovih pravnih garancija, dakle, u sprovođenju vladavine prava u svakodnevni život običnog građanina.

Dakle, poštovanje ljudskih prava znači poštovanje onoga što svaka osoba jeste, onoga što je njen ili njegov identitet, te njenu ili njegovu pripadnost određenoj nacionalnoj, kulturnoj i jezičkoj zajednici.

Istorija je pokazala da je najbolji garant stabilnosti i mira u svijetu očuvanje kulturne raznolikosti. Promocija multikulturalizma postala je imperativ savremene zajednice suverenih država, bilo na univerzalnom, bilo na regionalnom planu. Jedan od vodećih teoretičara multikulturalizma i identiteta,

⁵ Relevantni međunarodni instrumenti su navedeni u fusnoti br. 15.

⁶ Članovi 79 (pojedina prava) i 80 (zabrana asimilacije) Ustava Crne Gore.

Bhikhu Parekh, napisao je da pošto su gotovo sva društva u svijetu multi-kulturalna i tako će ostati u doglednoj budućnosti, kulturne različitosti, koje mogu biti izvor neprilika, takođe mogu postati izvor velike kreativne mogućnosti ako bi se rezonovalo u duhu multikulturalizma⁷.

DOPUNSKI ZAHTJEVI VLADAVINE PRAVA U MULTIKULTURALNIM DRŽAVAMA ZAPADNOG BALKANA

U državama koje su u fazi tranzicije od realsocijalizma ka modernim demokratijama, u kojima je ostvarenje vladavine prava problematično i odvija se otežano usljed naslijeđenih problema i korupcije koja se uvukla u sve pravne praznine, postavljeni su dopunski zahtjevi koje one moraju ispuniti. Oni su eksplicite predstavljeni u Zaključcima Evropskog savjeta od 29. aprila 1997. godine⁸, kao dio zvanične politike Evropske unije prema ovom regionu. Ovaj dokument, u suštini, ima značenje koje su Kopenhaški zaključci, iz 1993. godine, imali za države Centralne i Istočne Evrope.

Ovi dodatni zahtjevi, koje je Unija postavila pred zapadnobalkanske države, odražavaju stanje u regionu, koji je preživio gotovo sve vrste oružanih sukoba i međuetničkih sporova, u kojem sve države pate od istih tranzicionih bolesti, kao što su korupcija, organizovani kriminal, diskriminacija. Zahtjevi su: jasna podjela vlasti, suprematija prava, naglašena subordinacija vlade i državnih organa ustavu i zakonu, revizija upravnih odluka, slobodan pristup sudu i pravično suđenje, jednakost pred zakonom i jednaka zaštita od strane zakona, sloboda od nečovječnog i ponižavajućeg tretmana i arbitrarnog hapšenja.

U odnosu na te kriterijume, Unija procjenjuje da li i u kojoj mjeri su se stekli uslovi za prijem u članstvo. Mišljenje Evropske komisije o prijemu Crne Gore u članstvo Evropske unije⁹ sadrži, kao jedan od ključnih sedam prioriteta na kojima Crna Gora mora raditi kako bi otvorila pregovore o pristupanju EU, zahtjev da treba „osnažiti vladavinu prava, posebno kroz depolitizovano i na zaslugama zasnovano imenovanje članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta i državnih tužilaca, kao i kroz sprovođenje nezavisnosti, autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca”.

⁷ Parekh, Bhikhu: *Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory*, Great Britain: Macmillan Press Ltd., 2000, str. 336.

⁸ European Council Conclusions, 29. 04. 2007, EU Bulletin 4/1997.

⁹ Mišljenje Evropske komisije o aplikaciji Crne Gore za članstvo u EU –SEC (2010) 1334–, Delegacija EU u Crnoj Gori, 2010.

Pored ovih, kao dopunski zahtjevi u praksi se postavljaju i puna zaštita ljudskih, a naročito manjinskih prava, iskorjenjivanje korupcije, organizovanog kriminala, pranja novca.

Sprovođenje principa vladavine prava u svim segmentima života podrazumijeva različite mjere. Tako na primjer, a s obzirom na to da „korupcija i organizovani kriminal ugrožavaju vladavinu prava”, kao i predstavljaju „ozbiljnu prijetnju osnovnim principima i vrijednostima Savjeta Evrope”, Komitet ministara je usvojio *Rezoluciju o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije*¹⁰. Tu se potencira i ograničenje imuniteta od istrage, krivičnog gonjenja i osude za krivična djela korupcije u „mjeri neophodnoj za demokratsko društvo”¹¹.

Da bi se osnažila vladavina prava, poseban značaj daje se procesu tranzicione pravde i mehanizmima za njeno sprovođenje¹². Takođe, ovo je naročito važan segment u procesu pomirenja na područjima na kojima su se vodili oružani sukobi i izvršili zločini.

Dopunski kriterijumi za sprovođenje principa vladavine prava za države Zapadnog Balkana odnose se i na obezbjeđivanje participacije pripadnika manjina, kao i manjina kao kolektiviteta, u donošenju društvenih odluka, kako onih važnih za cijelu zajednicu tako i onih koje se tiču upravo te manjinske zajednice.

U poštovanju prava manjina ogleda se demokratičnost savremenog društva, a naročito multikulturalnog, kakve su sve države ovog regiona. U tom smislu se postavljaju i ovi dopunski zahtjevi kao preduslovi za pristupanje Uniji.

Pored ispunjenja 7 kriterijuma za početak pregovaračkog procesa sa EU, Crna Gora, kao multikulturalna država, mora očuvati i unaprijediti interetnički sklad i obezbijediti puno učešće manjina u odlučivanju. Poštovanje prava drugačijih u praksi može biti dokaz da se sa riječi prešlo na djelo.

Dakle, sljedeći zadatak je pokazati i dokazati da je pravna država ona koju obavezuje normativni okvir unutrašnjeg poretka i potvrđeni ugovori i prihvaćeni standardi međunarodnog prava. To je izazovan proces, koji podrazumijeva funkcionisanje stabilnih institucija i nezavisno pravosuđe. Institucije državnog sistema koje sprovode pravo preduslov su za postizanje potpunog ostvarenja zahtjeva vladavine prava. Uz to, važni elementi su i liberalna ekonomija sa neophodnom socijalnom komponentom, donošenje jasnih odluka uz participaciju cijelog društva, kako većine tako i manjine, ukidanje neka-

¹⁰ Savjet Evrope, Komitet ministara, REZ (97) 24.

¹¹ *Ibid.*

¹² UN Secretary-General (UNSG): *Op. cit.*

žnjivosti, sprovođenje tranzicione pravde i, ono što je ne manje važno, ali što obično dolazi na posljétku, pomirenje u regionu.

LJUDSKA PRAVA U MULTIKULTURALNIM DRŽAVAMA

Prirodna prava čovjeka, koja proističu iz urođenog ljudskog dostojanstva, predstavljaju zahtjeve građana prema državnoj vlasti i društvu u cjelini. Ti zahtjevi su ekonomske, socijalne, kulturne, građanske i politički prirode, i mogu biti pojedinačni ili kolektivni. Jedan od njih, a posebno značajan u eri multikulturalizma, je zahtjev za očuvanje identiteta. Iz njega proističe, ili je sa njim povezan, set prava i sloboda (pravo na ime, pravo na upotrebu maternjeg jezika, pravo na slobodu izražavanja, sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti), ali i zabrana (zabrana diskriminacije, zabrana asimilacije, zabrana segregacije).

Vrlo važna relacija, ponekad i kontroverzna, je ona između kolektivnih i individualnih prava. Takođe, slična je i veza demokratije i ostvarenja ljudskih prava, naročito individualnih. Ponekad su ovi odnosi primjer antinomija u sistemu zaštite ljudskih prava, naročito ukoliko ostvarenje nekog individualnog prava nije moguće usljed pravila koja nameće većina i koja se odnose na zaštitu prava kolektiviteta, a koja bi mogla biti ugrožena ostvarenjem pojedinačnog prava pripadnika tog kolektiviteta. Tada najčešće dolazi do zanemarivanja individualnog prava pojedinca zarad davanja prednosti ostvarenju kolektivnog interesa. Primjer iz međunarodne jurisprudencije je spor koji se vodio pred Komitetom UN za ljudska prava u vezi sa sukobom prava jednog pripadnika etničke manjine sa pravilima koja je nametnula njegova manjinska etnička zajednica (Laponci), čime su ugrožena njegova identitetska svojstva, pa i egzistencija¹³. Komitet je dao prednost kolektivnom pravu zajednice Laponaca na sjeveru Švedske i opravdao zakon Švedske koji je regulisao pitanja u vezi sa uzgojem irvasa, što je zanimanje kojim se ekskluzivno može baviti samo laponska/samijska etnička zajednica u Švedskoj, a čije sprovođenje u ovom konkretnom slučaju znači nemogućnost jednog Laponca da se bavi zanimanjem, na koje bi imao pravo da ga prihvata njegova zajednica.

Postavlja se pitanje koje su granice između individualnih prava čovjeka i prava kolektiviteta. Kada i da li je pojedinac uopšte u mogućnosti da u savremenim okvirima (i stegama) živi kako hoće? Da li pojedinac može, u potpunosti, da uživa ljudsko pravo na izbor (kako će da živi), ukoliko postoje

¹³ Slučaj Ivan Kitok protiv Švedske, *Kitok v. Sweden*; Izvor: *Official Records of the H. R. C. 1987/1988, Vol. 2, U, N. Doc. CCPR/7/Add. 1.*

pravila ponašanja i dominantnog ukusa, koje nameće većina, a koja se kose sa potrebama i željama tog pojedinca? Koje su granice sopstvenih izbora? I da li ti izbori, u sistemu opšteg pada vrijednosti, uopšte postoje?

Za ljudska prava i slobode potrebno je (iz)boriti se. To je tako oduvijek bilo. Pravo nam daje samo okvir za tu borbu. U suštini, pravo kao regulator društvenih odnosa određuje mjeru te borbe. Ukoliko vladavina prava postoji, nema mjesta za vladavinu sile, pa se i pomenuta borba poima kao pozitivno osvajanje onoga što nam pripada, ali o čemu moramo imati razvijenu svijest i što moramo željeti.

PRAVA MANJINA U CRNOJ GORI

Poštovanje multikulturalnosti i zaštita prava manjina pokazatelji su demokracije svakog savremenog društva. Priča o ljudskim pravima u multikulturalnim društvima je priča o pravima manjina i borba za njihovo ostvarenje.

Crna Gora je, u tom smislu, na nivou koji pokazuje napredak, pa čak i viši nivo demokracije u odnosu na neke zapadne demokratije. Ona je prihvatila sve međunarodne propise¹⁴ i opšteprihvaćene standarde iz oblasti zaštite nacionalnih i etničkih manjina. Članom 9 Ustava obezbijedena je 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 naddržavnim vrijednostima koje su odavno izašle iz domena državnog suvereniteta.

¹⁴ 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 UNESCO 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 manjinskim 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.

U skladu sa prihvaćenim međunarodnim propisima donijela je i relevantne ustavne odredbe (Ustav Crne Gore – članovi 8, 79 i 80). Takođe, na međunarodnim standardima bazirani su i: Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008–2012, Strategija manjinske politike, kao konkretna planska politika Vlade Crne Gore za sprovođenje i unapređenje zaštite prava manjina, i Zakon o zabrani diskriminacije, čija implementacija predstavlja preduslov za uživanje svih ljudskih prava, pa i manjinskih.

Dva su aspekta zaštite (prava) manjina – očuvanje identiteta i obezbjeđenje političke participacije manjina, odnosno učešće u donošenju odluka od značaja za cijelo društvo, na svim nivoima, od državnog do nivoa jedinica lokalne uprave. Posljednji aspekt je naročito važan za one odluke koje se tiču manjina ili u budućnosti mogu uticati na njihova prava, obaveze i interese.

a) Očuvanje manjinskog identiteta

Manjinski identitet obuhvata pripadnost manjinskoj grupi ili zajednici (etničkoj, nacionalnoj, vjerskoj, jezičkoj ili nekoj drugoj) i specifična kulturna obilježja (manjinski maternji jezik, vjera, tradicija, kultura, običaji).

Očuvanje manjinskog identiteta obezbjeđuje se poštovanjem specifičnih manjinskih prava, kao što je pravo na upotrebu manjinskog jezika, pravo na školovanje na tom jeziku, pravo na obrazovanje u skladu sa istorijom, tradicijom i kulturom manjine. Međutim, samo poštovanje prava manjina nije dovoljan garant očuvanja identiteta. U tom smislu, propisane su određene zabrane i data određena dopunska prava i olakšice.

Zabranjena je (nasilna) asimilacija i međunarodnim pravom (član 5 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina) 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.

Zabrana 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.

Suštinski važan princip u zaštiti manjina i očuvanju manjinskog identiteta je 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 dodatna prava manjinama. Te mjere i prava data su u cilju postizanja jednakosti sa većinom, uz poštovanje razlika i uz očuvanje manjinskog identiteta. Mjere afirmativne akcije 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 konvencijama¹⁵.

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 getoizaciju nacionalnih i etničkih manjina, niti superiornost jedne manjine nad drugom.

Preduslovi za očuvanje multikulturalnosti, odnosno manjinskog identiteta, mogu se podijeliti na društvene i pravne.

Društveni preduslovi su vezani za obrazovanje, zaposlenje, bi/multijezičnost, učesće u javnom životu. Kada neka manjina živi u državi čija je većinska kultura različita od manjinske, postoji tendencija većine da manjini nametne

¹⁵ 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.”

standarda i vrijednosti. To može voditi ka gubljenju manjinskih kulturnih karakteristika, što bi se moglo svesti na asimilaciju manjine u većinsku kulturu i brisanje svih različitosti. S obzirom na to da je obrazovanje najjače oružje u borbi sa svim nedaćama, tako je u situaciji tendencije da se izvrši asimilacija, pa makar i u najsuptilnijem svom vidu. Obrazovanje o i na jeziku manjine, o manjinskoj kulturi, istoriji, tradiciji i umjetnosti je suštinska mjera očuvanja identiteta.

Pravni aspekti očuvanja identiteta odnose se na međunarodne pravne norme i standarde, kao i na nacionalno pravo. U suštini, ukoliko se obezbijedi da u državi vlada pravo nad interesima i silom, multikulturalnost i očuvanje manjinskog identiteta su zaštićene kategorije.

b) Učešće u javnom životu – politička participaija manjina

Jedan od elemenata ostvarivanja principa vladavine prava je učešće u donošenju odluka u društvu. Učešće u javnom životu zajednice, te politička participacija, u multikulturalnim sredinama suštinski su značajni za suživot svih pojedinaca, bez obzira na razlike među njima.

Različita su razmatranja o tome koji je model participacije manjina najprikladniji u odnosu na specifičnosti njihovog pravnog položaja. S obzirom na to da je, u najvećem broju država, riječ o istorijski diskriminisanoj grupi, mjere afirmativne akcije su najčešće upravo u oblasti ostvarivanja političke participacije manjina.

U cilju postizanja pune jednakosti, manjinama se daje preferencijalni politički tretman, kroz davanje tzv. duplog glasa, propisivanja specijalnog cenzusa, te davanja kvota u parlamentima. Sve dok se ne postigne faktička jednakost i stvore uslovi da se na političkoj areni ravnopravno bore svi i ravnopravno ostvaruju prava, tj. sve dok ne postoje suštinski demokratski standardi u državi, mjere afirmativne akcije su neophodne u političkom učešću u društvu.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Prihvatanje koncepta multikulturalnosti i prava na kulturnu različitost je neminovnost savremenog doba, doba koje živimo. Ono je u skladu sa ljudskim dostojanstvom, kao izvorom svih ljudskih prava i principa, koje je pravo postavilo kao bedem za njihovu zaštitu. Neki od tih principa su vladavina prava, integracija, zabrana diskriminacije, zabrana asimilacije, afirmativna akcija.

Pravo na kulturnu različitost implicira pravo na zaštitu, promociju i očuvanje identiteta. Radi se o ljudskom pravu savremenog doba, u kojem biti drugačiji ne znači biti legalna i legitimna meta progona ili asimilacije od strane većine, kako je to nekada bilo, već znači biti predmet zaštite prava. Na taj na-

čin obezbjeđuje se i sigurnost čovjeka, i stabilnost regiona, u kojem se nalazi Crna Gora i čiju sudbinu dijeli. A region Zapadnog Balkana je, upravo, prostor koji je istorijski dokazao nestabilnost, uzrokovanu u više navrata i oružanih sukoba interetničkim i interkulturalnim problemima. Imajući u vidu istorijske činjenice o potresima Balkana, koji je primjer multikulturalnosti, svakim danom postaje jasnije da je tačna hipoteza da poštovanje multikulturalnosti predstavlja preduslov ljudske sigurnosti.

U onim državama u kojima je realizovana vladavina prava kao princip vladavine i dio svakodnevice običnog građanina, i u kojima nema mjesta za arbitrarnost, nema javnog prostora ni za nacionalizam, getoizaciju, segregaciju, diskriminaciju, asimilaciju, upotrebu sile, prijetnju silom. Konačno, u tim državama nema prepreka za poštovanje različitosti i za život u skladu sa specifičnom ljudskom prirodom i urođenim dostojanstvom. Time je značaj vladavine prava u multikulturalnim državama još veći.

LITERATURA

- [1] Alston F, Goodman R. and Steiner J. H., *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, 2007.
- [2] Asumah N. S. and Johnston-Anumonwo I., *Diversity, Multiculturalism and Social Justice*, 2002.
- [3] Goldberg D. T., *Multiculturalism: A Critical Reader* (Blackwell Critical Reader), 2009.
- [4] Kivisto P., *Multiculturalism in Global Society*, 2002.
- [5] Klador M., *Human Security*, 2008.
- [6] Kymlicka W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford Political Theory), 1996.
- [7] Kymlicka W., *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, 2009.
- [8] Kymlicka W., *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, 2001.
- [9] Kymlicka W., *The Rights of Minority Cultures*, 1995.
- [10] Kymlicka W. and Bashir B., *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, 2008.
- [11] Kymlicka W. and Banting K., *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, 2007.
- [12] Kymlicka W. and Opalski M., *Can Liberal Pluralism Be Exported?: Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, 2002.
- [13] Modood T., *Multiculturalism (Themes for the 21 st Century Series)*, 2007.
- [14] Parekh B., *Rethinking Multiculturalism: Second Edition*, 2006.
- [15] Pentassuglia G., *Minorities in international Law*, 2002.
- [16] Phillips A., *Multiculturalism without Culture*, 2009.
- [17] Poulter, S., *Ethnicity, Law and Human Rights*, 1999.

-
- [18] Reitz G. J., Breton R, Dion K. K, and Dion L. K, *Multiculturalism and Social Cohesion: Potentials and Challenges of Diversity*, 2009.
- [19] Shapiro I. and Kymlicka W. (eds), *Ethnicity and Group Rights*, 1997.
- [20] Schimmelfennig F. and Sedelmeier U., *The Europeanization Of Central And Eastern Europe* (Cornell Studies in Political Economy), 2005.
- [21] Silverman H. and Ruggles D. F., *Cultural Heritage and Human Rights*, 2009.
- [22] Steinberg R. S., *Diversity and Multiculturalism: A Reader*, 2009.
- [23] Tully J., *Strange Multiplicity, Constitutionalism in an Age of Diversity*, 1995.
- [24] Welsh F. J., *After Multiculturalism: The Politics of Race and the Dialectics of Liberty*, 2007.
- [25] Wennerström, E. O., *The Rule of Law and the European Union*, 2007.

Ivana JELIĆ

RULE OF LAW IN MULTICULTURAL STATES

Summary

The importance of the rule of law, as the key value of the modern legal order, for the state and social order in general, provokes the need of scientific debate concerned. On the other side, its emphasized political dimension imposes the need for looking at legal-political and socio-political aspects of the rule of law, whose realization is a *conditio sine qua non* for the development of a modern democratic state of Montenegro and its integration into the European Union.

Multiculturalism is an essential feature of Montenegro, which determines not only the content of human rights, but also the rule of law, through limitation of arbitrariness of the majority and domination of groups or individuals, institutions and entities over the law. Accordingly, it is inevitable to encompass all relevant issues concerning national, ethnic and cultural minorities. Finally, in multicultural societies, human rights protection, the preservation of democracy and the rule of law enforcement, are based on the achievement of respect for diversity, integration of minorities, prohibition of discrimination and assimilation, as well as the participation of all segments of the society in the process of making social decisions.

Key words: rule of law, multiculturalism, identity, minority rights, democracy