

Nacionalne manjine u demokratskim društvima

Slaviša Orlović
Uvodnik

Ivo Josipović
Pozdravni govor

Siniša Tatalović
Etnički odnosi i sigurnost na Zapadnom Balkanu

Čedomir Čupić, Milica Joković
**Poverenje kao preduslov za održanje manjina
i prihvatanje manjinskih identiteta**

Ružica Jakešević
**Zaštita manjinskih identiteta
u Republici Hrvatskoj**

Ivana Jelić
**Evropski standardi participacije nacionalnih
manjina u javnom i političkom životu,
s posebnim osvrtom na Crnu Goru**

Vera Klopčić
**Komparativni pregled odredbi Instrumenta
Srednjoevropske inicijative za zaštitu manjinskih
prava i Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih
manjina Saveta Evrope**

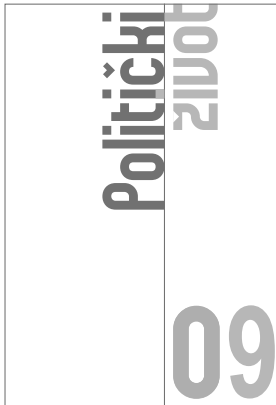
Danijela Vuković-Čalasan
**Politički identitet u multikulturalnim državama
sa osvrtom na Crnu Goru**

Marta Zorko
Manjine i manjinski identiteti u Istri

Mirza Smajić
**Političko predstavljanje i (ne)sigurnost
nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini**

Aleksandar Tolnauer
**Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina
- deset godina primjene**

Tema broja
**Nacionalne
manjine
u demokratskim
društvima**



Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka



CENTAR ZA
DEMOKRATIJU

Politički život

Redakcija

Prof. dr Slaviša Orlović (glavni urednik)
Prof. dr Slobodan Marković

Programski savet

Prof. dr Vukašin Pavlović (predsednik), prof. dr Vučina Vasović,
prof. dr Cedomir Čupić, prof. dr Ilija Vujačić, prof. dr Ratko Božović

Izvršni urednici

Zorica Vidović Paskaš, mr Dušan Spasojević, Jelena Lončar

Izdavač

Centar za demokratiju, Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Za izdavača

Prof. dr Ilija Vujačić

Adresa

Jove Ilića 165, Beograd
e-mail: politickizivot@fpn.bg.ac.rs

Dizajn

Goran Ratković

Tehnički urednik

Jasmina Živković

Lektura i korektura

Danica Vukičević

Tiraž

500 primeraka

Štampa

Čigoja štampa

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

32

POLITIČKI život : časopis za analizu politike / glavni urednik Slaviša Orlović. – 2013, br. 9 (septembar) – . – Beograd (Jove Ilića 165) : Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka : 2013 – (Beograd : Čigoja štampa). – 24 cm

Tromesečno.
– je nastavak: Analiza politike = ISSN 2217-6233
ISSN 2217-7000 = Politički život
COBISS.SR-ID 186943756

09

Slaviša Orlović Uvodnik	7
Ivo Josipović Pozdravni govor	9
 Tema broja: Nacionalne manjine u demokratskim društvima	
Siniša Tatalović Etnički odnosi i sigurnost na Zapadnom Balkanu	15
Čedomir Čupić, Milica Joković Poverenje kao preduslov za održanje manjina i prihvatanje manjinskih identiteta	25
Ružica Jakešević Zaštita manjinskih identiteta u Republici Hrvatskoj	37
Ivana Jelić Evropski standardi participacije nacionalnih manjina u javnom i političkom životu, s posebnim osvrtom na Crnu Goru	49
Vera Klopčić Komparativni pregled odredbi Instrumenta Srednjoevropske inicijative za zaštitu manjinskih prava i Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope	65
Danijela Vuković-Ćalasan Politički identitet u multikulturalnim državama sa osvrtom na Crnu Goru	77
Marta Zorko Manjine i manjinski identiteti u Istri	95
Mirza Smajić Političko predstavljanje i (ne)sigurnost nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini	105
Aleksandar Tolnauer Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina – deset godina primjene	119
O autorima	125

Slaviša Orlović Introduction	7
Ivo Josipović Welcome note	9
Issue theme: National Minorities in Democratic Societies	
Siniša Tatalović Ethnic relations and security in the Western Balkans	17
Čedomir Čupić, Milica Joković Trust as a precondition of the survival of minorities and the acceptance of minority identities	25
Ružica Jakešević Protection of minority identities in the Republic of Croatia	37
Ivana Jelić European standards of participation of national minorities in public and political life, with special emphasize on Montenegro	49
Vera Klopčić Comparative review of the provisions of the Central European Initiative Instrument for the Protection of Minority Rights and the Framework Convention for the Protection of National Minorities	65
Danijela Vuković-Ćalasan Political identity in multicultural countries with reference to Montenegro	77
Marta Zorko Minorities and sub-national identities in Istria	97
Mirza Smajić Political representation and (in)security of national minorities in Bosnia and Herzegovina	105
Aleksandar Tolnauer Constitutional law on the rights of national minorities ten years of its application	119
About the authors	125

Uvodnik

Poštovani čitaoci,

Tekstovi u ovom broju časopisa *Politički život* rezultat su međunarodne naučne konferencije „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“ održane od 16. do 19. maja 2013. na Brionima u Republici Hrvatskoj. Ova konferencija ima veoma respektabilnu tradiciju jer je prvi skup održan 1997. u Gomirju kada se na naučnim osnovama počelo razgovarati o ovoj važnoj temi. Na ovogodišnjem skupu, koji je otvorio predsednik Republike Hrvatske prof. dr. sc. Ivo Josipović, učestvovalo je više od trideset naučnika i istraživača, a izloženo je osamnaest referata. Radovi koje objavljujemo u ovom broju časopisa, samo su jedan u nizu, među brojnim rezultatima višegodišnje saradnje u okviru upravo završenog naučno-istraživačkog projekta „Bilateralna saradnja Republike Hrvatske i Republike Srbije u zaštiti nacionalnih manjina“, koji su realizovali Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (voditelj projekta prof. dr. sc. Siniša Tatalović) i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Ovaj naučni skup i ovaj projekat, osim naučnog imaju i edukativni karakter, jer iz godine u godinu interes mladih naučnika za ovu temu postaje sve veći. Prateći razvoj politike prema nacionalnim manjina, u državama regije ali i u evropskom kontekstu, naučne rasprave i produkcija tekstova koji su nastali kao njihov rezultat znatno su doprineli rasvetljavanju bitnih razina problema u različitim modelima zaštite manjina. Takođe, kontinuirana naučna produkcija uveliko je doprinela da različiti aspekti manjinske problematike dopru i izvan kruga istraživača koji se tim pitanjima bave, kao i izvan samih manjinskih zajednica.

Koliko je ova tema važna i značajna, kako teorijski, tako i politički, potvrđuje i uverenje da etnički i religijski rascepi danas obeležavaju politiku u svetu. Problem manjina na Balkanu je, između ostalog, u tome

što nacionalne granice ne korespondiraju sa državnim granicama. Kao što su predstavljale delegitimizirajući faktor postkomunističkih društava, nacionalne manjine danas mogu biti važno pitanje na kojem se legitimiše svaka vlast koja želi biti demokratska. Neosporno je da nacionalne manjine mogu predstavljati i faktore razdora, ali još više mostove saradnje sa susednim državama u regionu. S obzirom na to da etnički konflikti imaju katastrofalne posledice, a iskustva građanskog rata u Jugoslaviji su još uvek sveža, prednost treba dati pomirenju, uzajamnom prilagođavanju i kompromisima. Imajući u vidu kako je ovo područje politički trusno, to zaista nije uvek, ili ne i sasvim lako. Ipak, bolje je delovati preventivno u pravcu traganja za održivim suživotom i demokratskim rešenjima.

Nadamo se da je i ovaj broj časopisa još jedan važan korak na tom putu. ●

Glavni urednik
Prof. dr Slaviša Orlović

**Pozdravni govor predsjednika
Republike Hrvatske prof. dr. sc. Ive Josipovića***

Poštovani organizatori i sudionici ovoga skupa,

Veliko mi je zadovoljstvo biti danas s vama na otvorenju Međunarodnog skupa „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“. Ovdje su eminentni stručnjaci, studenti, aktivisti i drugi kojima su u fokusu interesa nacionalne manjine i njihova prava. Drago mi je da, uz sudionike iz Hrvatske, imamo i drage goste iz susjednih zemalja. Svakako, zaštita i promicanje prava nacionalnih manjina u suvremenim razvijenim demokratskim zemljama pripada korpusu zaštite temeljnih ljudskih prava. Zato je tema radi koje smo se okupili uvijek vrijedna pozornosti stručne i opće javnosti. Vaše sudjelovanje to dokazuje. Položaj nacionalnih manjina danas moramo staviti i u kontekst globalne ekonomske krize koja vlada dobrim dijelom Europe. Kod nas, moramo uzeti u obzir i ratne sukobe iz devedesetih koji su snažno i negativno utjecali na međunacionalne i međudržavne odnose.

Dopustite mi da ukratko oslikam položaj i perspektivu nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Proces definiranja zaštite nacionalnih manjina započeo je usporedo s početkom razvoja demokracije u Hrvatskoj, paralelno s procesom državnog osamostaljenja. To je rezultiralo godine 1991. donošenjem Ustavnog zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. No ratne okolnosti u većoj su mjeri onemogućile primjenu toga zakona. Međutim, baš to teško iskustvo rata i njegove posljedice pokazale su potrebu da pitanju zaštite i afirmacije nacionalnih manjina pristupimo

* Pozdravni govor predsjednika Republike Hrvatske prof. dr. sc. Ive Josipovića na otvaranju znanstvenog skupa „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“, Brijuni, 18. maja 2013.

s još većom svijesti o njegovu značenju za društvenu stabilnost i cjelokupni društveni razvoj. Sam rat, koji je za Hrvatsku značio obranu neovisnosti, imao je i elemente etničkog sukoba. Srećom, rat je iza nas, ali je ostavio snažne negativne posljedice po međunacionalne odnose, posebno između Hrvata i Srba, najveće nacionalne manjine u Hrvatskoj.

Poslijeratne prilike i potrebe tražile su donošenje novog Ustavnog zakona, koji bi u skladu s najvišim europskim demokratskim standardima osobnih i kolektivnih ljudskih prava otvorio put većoj zaštiti identiteta nacionalnih manjina u Hrvatskoj kao i njihovoj punoj integraciji u hrvatsko društvo. Formula, da integracija-ne asimilacija, jedan je od najvažnijih postulata uređenja položaja manjinskih nacionalnih zajednica. U pripremi novog Ustavnog zakona sudjelovala su, ne samo tijela javne vlasti, nego i brojni predstavnici civilnog društva, uz dobrodošle sugestije koje su dolazile iz međunarodne zajednice. Rezultat tog zajedničkog napora je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. g., koji je manjinsko pitanje u našoj zemlji regulirao u skladu s najvišim međunarodnim standardima, a u nekim pitanjima ih i nadmašuje.

Zakon je ipak samo skup normi o prava i mogućnostima života i razvoja manjinskih zajednica. Međutim, ostvarenje pojedinih prava ovisi o brojnim povijesnim, političkim, socijalnim, ekonomskim i drugim faktorima koji nisu jednaki za sve nacionalne zajednice. Stoga ćemo i danas naći značajne manjkavosti u primjeni Ustavnog zakona. Ali, u cjelini gledano, nacionalne manjine tim su Ustavnim zakonom dobile važan alat za svoju političku, kulturnu, prosvjetnu o i svaku drugu afirmaciju. Nacionalni identitet svake manjinske zajednice prepoznat je kao društvena vrijednost, dio ukupnog identiteta Republike Hrvatske. Ustavni zakon, međutim, ne tretira manjinske zajednice kao izolirane otoke, već im omogućava da kao priznat društveni subjekt sudjeluju u javnom i političkom životu, da budu zastupljene u tijelima državne vlasti na svim razinama.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, u skladu s načelima demokratičnosti i supsidijarnosti, daje nacionalnim manjinama, uz ostalo, pravo sudjelovati u političkom životu lokalne i područne samouprave preko svojih predstavnika i vijeća. Sukladno tome, održavaju se u Republici Hrvatskoj izbori za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u tijelima lokalne i područne samouprave, što je važan korak za dosljednu provedbu prava nacionalnih manjina na područjima u kojima žive. Ujedno, to je važan korak za razvoj naše demokracije, za građansku ravnopravnost i cjelovito ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Iako odaziv na dosadašnjim izborima nije bio na željenoj razini, oni su važan iskorak za razvoju naše demokracije, promicanje građanske ravnopravnosti i cjelovito ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

U cjelini gledano, Zakon je nacionalnim manjinama i nacionalnoj većini dao priliku za društveno sazrijevanje, za dinamiziranje demokratskih procesa u samim manjinskim zajednicama i cijelom društvu. Zato znači velik dobitak za hrvatsko društvo, našu demokraciju, društvenu stabilnost i jačanje međuljudske solidarnosti. On je doprinos kulturi dijaloga

i građanskom zajedništvu. Zakon je značio i znači na međunarodnoj razini potvrdu Republike Hrvatske kao zemlje koja na najvišoj razini štiti ljudska i manjinska prava, a nacionalne manjine čini ravnopravnim i kreativnim sudionicima društvenog života.

Odgovornost za poštivanje manjinskih prava imaju tijela državne vlasti te tijela lokalne i područne samouprave. Jednako tako naše nacionalne manjine svoja prava ostvaruju preko svojih zastupnika u Hrvatskom saboru, Savjeta za nacionalne manjine i Ureda Vlade Republike za ljudska prava i prava nacionalnih manjina.

Osobno, kao Predsjednik Republike, imam stalne i neposredne kontakte s udrugama i predstavnicima nacionalnih manjina. To je iskaz želje i potrebe da se prava nacionalnih manjina dosljedno provode kao važan segment državne politike. Svjestan sam i svih problema koje imaju manjinske zajednice, neke u većoj, neke u manjoj mjeri. Očekujem da će se na ovome skupu i o tome otvoreno i detaljno razgovarati.

Dopustite mi na kraju izraziti uvjerenje da će ovaj skup pružiti dragocjen uvid u stanje i perspektive pravnog, političkog i stvarnog životnog položaja nacionalnih manjina u društvima i državama ovog dijelu Europe. To će, uvjeren sam, pomoći nalaženju novih rješenja za pojedine probleme određenih nacionalnih manjina kao i ujednačavanju politike zaštite identiteta manjina i njihove integracije u demokratska društva naših država.

•
Ivo Josipović

Tema broja:
Nacionalne manjine
u demokratskim
društvima

Etnički odnosi i sigurnost na Zapadnom Balkanu

Sažetak



Etnički odnosi i etnički sukobi danas bitno određuju stabilnost i sigurnost mnogih država i regija u svijetu. Oni bitno određuju sliku današnjeg međunarodnog sistema i time se postavlja važno pitanje: na koji način osigurati individualna i kolektivna prava nacionalnih manjina i postići sigurnost svake države? U traženju odgovora na ovo pitanje, međunarodne organizacije sve više uviđaju da su prava nacionalnih manjina postala važnom pretpostavkom sigurnosti i stabilnosti mnogih država i regija u svijetu. Pitanje etničkih odnosa i njihov utjecaj na sigurnost posebno su važni za zemlje Zapadnog Balkana. Države u ovoj regiji opterećenoj burnom prošlošću i etničkim sukobima, u nastojanju da postignu sigurnost i stabilnost, pitanju reguliranja etničkih odnosa posvećuju veliku pažnju. Pristupanje ovih država Europskoj uniji u funkciji je navedenog cilja. Naime, želja za uključivanjem u članstvo Europske unije, potaknula je i bolje reguliranje etničkih odnosa i zaštitu nacionalnih manjina, što se vidi iz sve cjelovitijeg normativnog definiranja, ali i sve boljeg ostvarivanja manjinskih prava.

Ključne reči



Zapadni Balkan, nacionalne manjine, etnički odnosi, etnički sukobi, sigurnost, integracijski procesi

* Siniša Tatalović je redoviti profesor u trajnom zvanju na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

▪ Ovaj tekst je nastao u okviru znanstveno-istraživačkog projekta Republika Hrvatska u europskoj sigurnosnoj arhitekturi. Rad je saopšten na međunarodnom naučnom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“ koji su organizovali Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Fondacija Friedrich Ebert i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, održanom na Brionima od 16-19. maja 2013. godine.

Uvod

O reguliranju etničkih odnosa u nekoj državi ili regiji najčešće ovisi i njezina sigurnost. Proteklo 20. stoljeće bilo je obilježeno sukobima koji su često imali i etničku dimenziju. Nakon velikih sukoba uspostavljali su se novi odnosi unutar i između država čime su se uvažavali, u većoj ili manjoj mjeri, i etnički aspekti.

Nakon završetka Prvog svjetskog rata, Liga naroda je sistemom međunarodnih ugovora omogućila reguliranje etničkih odnosa između i unutar država koje se zasnivalo na dva principa. Prvi princip u osnovi se svodio na preseljavanje stanovništva s ciljem povećavanja postotka većinskog naroda u ukupnom stanovništvu neke države. Drugi princip podrazumijevao je definiranje autonomnog statusa manjinskih zajednica u određenom broju europskih država.

Nakon Drugog svjetskog rata i uspostave novog međunarodnog poretka na globalnoj razini, pitanje reguliranja etničkih odnosa postalo je sadržaj aktivnosti Ujedinjenih nacija i regionalnih organizacija, poput onih na europskom kontinentu. Potrebno je ipak naznačiti da su instrumenti Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima i zaštiti nacionalnih manjina¹ načelnog karaktera i da su donošeni radi kontrole procesa antikolonijalne revolucije, koja je omogućila oslobađanje mnogih naroda i stvaranje

[1] Kao razlog zbog kojeg još uvijek ne postoji općeprihvaćena međunarodno-pravna definicija nacionalnih manjina, može se navesti to što međunarodni pravni i politički dokumenti te ustavi i zakonodavstvo pojedinih država zbog različitih stručnih i političkih pogleda većinom izbjegavaju to pitanje. Češća je praksa, naročito na razini pojedinih država, da se u ustavu i zakonima nabrajaju manjine na koje se odnosi manjinska zaštita i za koje se uspostavljaju određena (posebna) manjinska prava, a samo se iznimno u ustavu ili zakonodavstvu daju definicije nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, onako kako je to učinio hrvatski Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. u 5. članku: „Nacionalna manjina, u smislu ovoga Ustavnog zakona, je skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.“

niza nezavisnih država. U tom procesu bilo je važno oblikovati politike reguliranja etničkih odnosa, kako unutar, tako i među državama. Stoga su instrumenti Ujedinjenih nacija koji se odnose na prava nacionalnih manjina uglavnom bili u funkciji prevencije sukoba i stabiliziranja mnogih država, ali ih nisu mogli u potpunosti eliminirati, budući da su ovi sukobi, pored etničkih, imali i druge uzroke (vjerske, ideološke, ekonomske).

Usporedno s time, europske organizacije, ponajprije Vijeće Europe, usvojile su veliki broj instrumenata u funkciji reguliranja etničkih odnosa u europskim državama, odnosno definiranja položaja nacionalnih manjina. To se prvenstveno odnosilo na reguliranje položaja jezičnih manjina u državama Zapadne Europe. Hladnoratovski okvir nije bio povoljan za afirmaciju prava nacionalnih manjina u europskim državama koje su bile podijeljene između zapadnog i istočnog bloka. Štoviše, u istočnom bloku nacionalno pitanje smatralo se riješenim, a pokretanje rasprave o nacionalnom pitanju ili položaju nacionalnih manjina bilo je onemogućeno državnom represijom. U tom kontekstu treba spomenuti jugoslavensko iskustvo u zaštiti manjinskih prava² koje je pokazalo visoku razinu zaštite etničkih prava u višenacionalnoj zajednici kakva je bila SFRJ. To se prvenstveno odnosilo na prava nacionalnih manjina u odnosu na konstitutivne narode. Nemogućnost demokratske tranzicije jugoslavenske federacije zbog demokratskih deficita i autoritarnog karaktera vlasti, dovela je do narastanja nacionalizama i raspada federacije uz unutarrepubličke i međurepubličke sukobe, koji su kulminirali ratnim sukobima.

Valja, ipak, podsjetiti da su „posebna“ prava nacionalnih manjina, odnosno njihovih pripadnika, razvijena prije svega radi osiguravanja ravnopravnosti i jednakih šansi za pripadnike manjinskih zajednica, koji su u nekom okruženju zbog različitih objektivnih okolnosti stavljeni u manje povoljan položaj. Osnovna im je namjena da pojedincima omoguće ravnopravno ostvarivanje svih prava, što im ih jamče ustav i zakonodavstvo, što bi trebalo osigurati da se svim pojedincima – barem do određene mjere – omogući ravnopravan polazni položaj. Pritom su manjinska prava još uvijek najčešće definirana kao individualna prava (prava pojedinaca), ali se pri njihovu ostvarivanju često uvažava i njihov kolektivni karakter, jer stvarno ne štite samo pojedinca, nego barem posredno i manjinske zajednice kojima ti pojedinci pripadaju (Van Dyke, 1985: 14-15; 44-45). Upravo zato se uvijek tvrdi da manjinska prava, u pravilu, imaju dvostruki karakter: riječ je o individualnim pravima pojedinaca pripadnika određenih manjinskih zajednica, a ti ih pojedinci mogu ostvarivati individualno; istovremeno, pripadnici nacionalnih manjina mogu ta prava ostvarivati zajedno s drugim pripadnicima manjine, dakle, kolektivno, pa zato ona imaju i svoju kolektivnu dimenziju, premda su manjinska prava formalno tek rijetko definirana kao posebna kolektivna prava manjinske zajednice (Žagar, 2004: 81-105).

[2] U SFRJ se umjesto pojma etničke manjine koristio pojam narodnosti koji je trebao pokazati afirmativan odnos prema manjinskim zajednicama.

Međuetnički odnosi na Zapadnom Balkanu

U međunarodnoj zajednici u novijoj povijesti sve su prisutniji procesi koji dovode do intenziviranja međusobnog utjecaja nacionalnih pitanja i pitanja globalne i regionalne sigurnosti. Taj je odnos posebno karakterističan za područje Zapadnog Balkana. U ovom dijelu Europe, u kojem je u nedavnoj prošlosti bio doveden u pitanje integritet nekih država, legitimitet njihovih granica i probuđene nade određenih naroda da mogu ispraviti nepravde, ne samo iz prošlog nego i ranijih stoljeća, u velikoj mjeri su potirali nastojanja Zapada za uspostavu novog modela globalne i regionalne sigurnosti (Rosser, 1993: 548-549).

Zapadni Balkan, više kao politički termin nego kao geografski pojam, prostor je koji se odlikuje velikim stupnjem etničke heterogenosti, koja je posljedica bogate povijesti i odnosa država koje se nalaze na ovom prostoru. Povijesti država u široj regiji Jugoistočne Europe isprepletene su, prije svega, zahvaljujući dijelovima stanovništva koji su bilo 'prekrajanjem' granica nakon ratova, bilo 'sporazumnim' razmjenama i preseljenjima stanovništva, ostajali izvan država svog matičnog naroda. Pogotovo je to bio slučaj tijekom 20. stoljeća. U mnogim primjerima iz prošlosti zaštita dijelova pripadnika vlastitoga naroda koji žive izvan granica države matičnoga naroda uzimala se kao povod za sukobe, a nažalost, takva praksa bila je prisutna u regiji i u nedavnoj prošlosti. To dovodi do zaključka da je postizanje zadovoljavajućeg položaja nacionalnih manjina dugotrajan proces, budući su etnički sukobi uvijek duboko ukorijenjeni u odnosima suprotstavljenih strana.

Na sigurnost Zapadnog Balkana u velikoj mjeri utječe unutarnje stanje u državama ove regije, ponajprije uvjetovano gospodarskom situacijom i međuetničkim odnosima. Također, značajan utjecaj imali su (imaju) i odnosi između država i naroda koji ovdje žive, te sukobi s etničkom osnovom, koji su rezultat tih odnosa. U procesu stabilizacije situacije unutar i između država Zapadnog Balkana, svaka država na ovome prostoru razvila je različite mehanizme priznavanja i zaštite prava nacionalnih manjina. Razvoj tih mehanizama odvijao se bilo pod pritiskom unutarnjih političkih snaga koje su željele demokratizirati društvo, bilo pod pritiskom međunarodne zajednice, što je bio mnogo češći slučaj.

Razvoj adekvatnih politika u svrhu zaštite nacionalnih manjina u državama Zapadnog Balkana važan je iz nekoliko razloga. Prvi je multietnička priroda društava u ovoj regiji koja iziskuje jasno definiranje i provođenje dosljedne politike prema nacionalnim manjinama, kao integralnom i ravnopravnom dijelu političkih zajednica. Drugi razlog je taj što politika prema nacionalnim manjinama i dosljednost njezina provođenja u svakodnevnom prakticiranju manjinskih prava može poslužiti kao pokazatelj stupnja demokratičnosti društva i otvorenosti prema različitostima. Treći razlog reflektiran je u činjenici da adekvatno definiranje i provođenje prava pripadnika nacionalnih manjina može doprinijeti jačanju veza između država, a posebice činjenici da može

pridonijeti normalizaciji odnosa između država prethodno opterećenih iskustvom međusobnog sukoba, u kojemu su manjine u velikoj mjeri bile instrumentalizirane i platile cijenu sukoba. I četvrti razlog se odnosi na politiku prema nacionalnim manjinama koja se pokazuje kao vrlo važno područje pri pozicioniranju države u međunarodnim odnosima, što je primjerice bio slučaj sa Republikom Hrvatskom.

Naime, opće je mjesto da je adekvatno reguliranje položaja nacionalnih manjina, posebice tzv. „novih“ manjina, bilo jedan od uvjeta za međunarodno priznanje država nastalih raspadom bivše Jugoslavije. Ta je činjenica naglašena u stavovima Arbitražne komisije u okviru Mirovne konferencije o Jugoslaviji (1991), koji imaju status međunarodne presude. Uslijedio je proces normativno-pravnoga uređenja prava nacionalnih manjina i definiranja njihovoga položaja u političkoj zajednici, koji je s jedne strane rezultirao donošenjem niza zakona i podzakonskih akata koji su regulirali različite aspekte manjinskih prava, a s druge usvajanjem brojnih međunarodnih dokumenata i instrumenata zaštite nacionalnih manjina, sa većim ili manjim stupnjem obvezatnosti. Ono što se osobito pokazalo problematičnim, posebice u prvom razdoblju funkcioniranja samostalnih država, bio je ogroman raskorak između normativno-pravne regulacije položaja i prava pripadnika nacionalnih manjina i provođenja tih normi u praksi, što zbog nespremnosti političkih elita, što zbog nevoljkosti/neizgrađenosti institucija, što zbog općih uvjeta unutar ratom opterećenih društava, i negativne percepcije nekih nacionalnih manjina. To ukazuje na činjenicu da većina procesa u korpusu manjinskih prava i politike prema nacionalnim manjinama koji su se odvijali tijekom devedesetih godina prethodnog stoljeća nisu bili procesi koji su pokretale unutarnje snage i motivi (koji bi značili uvažavanje multietničkog karaktera društva), nego su oni bili većim dijelom motivirani (uvjetovani) vanjskim utjecajima.

Faze razvoja manjinskih prava u državama Zapadnog Balkana

Ratovi na području bivše Jugoslavije bili su ratovi i protiv manjina. Njihova tragičnost ogleda se i u njihovim posljedicama po etničke manjine, koje su bile izložene drastičnom kršenju ljudskih prava i masovnim progonima. Uspostava mira na području bivše Jugoslavije zahtijevala je ne samo postizanje kompromisa i političkih dogovora između sukobljenih strana, nego i jasno definiranje prava nacionalnih manjina. Ona su u pojedinim državama nastalima raspadom bivše Jugoslavije, primjerice u Republici Hrvatskoj, bila uvjet njihovog međunarodnog priznanja (Jakešević, Zorko, 2009: 66). U duboko podijeljenim društvima država Zapadnog Balkana, sa teškim ratnim posljedicama, definiranje prava nacionalnih manjina bilo je zahtjevan posao. Taj proces možemo promatrati u nekoliko faza.

Prva faza je postratna rekonstrukcija društava u državama Zapadnog Balkana, u kojoj su se sanirale posljedice rata i stvarale pretpostavke za definiranje novih manjinskih politika u cilju rekonstrukcije i izgradnje multinacionalnih društava. To je imalo za cilj definiranje i stvaranje

pretpostavki za dosljedno provođenje politike prema etničkim manjinama. Osim toga, u procesu raspada bivše Jugoslavije, zaštita manjina postavljena je kao jedno od mjerila uspješnosti demokratizacije novonastalih država, njihovoga međunarodnoga priznanja uopće, kao i pretpostavka uključivanja u integracijske procese na području Europe (Andrassy, Bakotić, Vukas, 1995: 77–78). Nažalost, zbog ratnih sukoba u ovom pitanju se nije otišlo dalje od donošenja političkih deklaracija i općenitih zakonskih rješenja. Drugu fazu, koja je započela nakon 2000. godine, karakteriziralo je ratificiranje odgovarajućih međunarodnih instrumenata za zaštitu nacionalnih manjina³ i donošenje odgovarajućeg nacionalnog zakonodavstva. U ovoj fazi sve države Zapadnog Balkana, u većoj ili manjoj mjeri, bile su izložene pritiscima međunarodne zajednice, ali su imale i njezinu veliku pomoć. Naime, tada je prevladavalo mišljenje da bez reguliranja položaja nacionalnih manjina nije moguće započeti proces demokratske tranzicije i demokratske konsolidacije ovih država (Tatalović, 2005: 25).

U procesu definiranja položaja nacionalnih manjina korištena su različita europska iskustva, u konačnici svi modeli trebali su omogućiti visoku razinu zaštite prava nacionalnih manjina (Tatalović, Jakešević, 2007: 59–69), kao vida prevencije nekih budućih sukoba. Čitav ovaj proces obilježen je spremnošću političkih elita da prihvate ovakva rješenja, ali i njihovim rezervama da će ona biti primijenjena.

Kako prava nacionalnih manjina nisu više samo suverena prava pojedinih država, nego su podložna izvanjskim međunarodnim standardima, proces je u ovoj fazi bio predmetom praćenja učinjenog od strane pojedinih međunarodnih organizacija, posebno Vijeća Europe, Europske unije i Organizacije za europsku sigurnost i suradnju. Primjerice, misija OESS-a u Republici Hrvatskoj bila je prisutna sve do početka 2008. godine. Također, države Zapadnog Balkana poticale su da međusobno sklapaju i bilateralne sporazume o zaštiti nacionalnih manjina.⁴

Treća faza ostvarivanja prava nacionalnih manjina u državama Zapadnog Balkana obilježena je procesom integracije ovih država u Europsku uniju i NATO. U tom cilju, morale su zadovoljiti određene standarde i kriterije, koje su pred njih stavile ove organizacije, a u određenoj mjeri odnosile su se i na zaštitu nacionalnih manjina. Tada već postojeći normativni okvir za zaštitu nacionalnih manjina trebalo je implementirati u praksi, što je dovelo i do stanovitih problema. Praktična primjena pokazala je da su neka zakonska rješenja potpuno neprimjenjiva. Također, u slučaju Republike Hrvatske, vođene su mnoge rasprave o tzv. „prenormiranosti“ Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (2002) i nemogućnosti institucija da njegove odredbe provedu u praksi. U novije vrijeme sve su prisutnije rasprave o redefiniranju nekih aspekata politika

[3] Primjerice, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, i druge

[4] U tom kontekstu prednjačila je Republika Hrvatska koja je sklopila najviše takvih sporazuma (sa Italijom, Mađarskom, Srbijom, Crnom Gorom, Slovenijom, Makedonijom).

prema nacionalnim manjinama - od političkog predstavništva na državnoj razini do predstavništva u jedinicama lokalne i regionalne samouprave - kao i mogućnosti održivosti sadašnjeg modela i razine zaštite prava nacionalnih manjina nakon ulaska Republike Hrvatske u EU. Postavlja se pitanje hoće li Republika Hrvatska, s obzirom na nedostatak jasne pravne regulacije prava nacionalnih manjina unutar Europske unije, i dalje imati motiva održati postignutu razinu manjinskih prava (što bi ukazivalo na unutarnju motiviranost) ili će doći do njezinoga smanjenja (zbog jenjavanja utjecaja međunarodnih organizacija). Osjetio se i nedostatak političke volje, kao i nedovoljno senzibilizirana javnost za probleme nacionalnih manjina. U ovoj fazi najveći napredak osjetio se kod nacionalnih manjina koje su ta prava ostvarivale i u SFRJ, tzv. „starih“ nacionalnih manjina. Njima je novi zakonodavni okvir omogućio podizanje ostvarivanja prava na još višu razinu. Ozbiljni problemi pojavili su se kod tzv. „novih“ nacionalnih manjina koje su tek trebale izgraditi svoje manjinske institucije i definirati svoje politike u odnosu na očuvanje i razvijanje identiteta, političku participaciju, odnos prema državama matičnog naroda, itd.⁵ U posebno teškom položaju nalaze se pripadnici romske manjine, koji se suočavaju sa različitim vrstama diskriminacije i prepreka u procesu integracije, kao i pripadnici drugih manjina koji žive na područjima koja su bila zahvaćena ratom. Njihovi problemi vezani su za povratak u područja koja su nastanjivali prije rata, te povrat i obnovu imovine.

Zaključak

Međunarodna zajednica, koja je u posthladnoratovskom razdoblju promovirala suradnju među državama u cilju postizanja sigurnosti, uslijed događaja na jugoistoku Europe postala je svjesna utjecaja koji neriješeni etnički odnosi mogu imati na sigurnost i stabilnost pojedinih regija ili opće međunarodne sigurnosti. Upravo zbog toga poduzimane su brojne mjere i mehanizmi raznih međunarodnih organizacija (UN, NATO, EU, OESS) kako bi se etnički odnosi u državama Zapadnog Balkana uspostavili na temeljima međusobnog uvažavanja, poštivanja ljudskih i manjinskih prava, te poštivanju demokratskih procedura (Jakešević, 2008: 222).

Analizirajući ove procese u državama Zapadnog Balkana, može se uočiti različit stupanj razine ostvarivanja prava nacionalnih manjina koji prvenstveno ovisi o približavanju Europskoj uniji, ali i izloženosti pojedine države ratnim sukobima na području bivše Jugoslavije. Analiza sadržaja ostvarivanja prava nacionalnih manjina pokazuje da se najlakše ostvaruju

[5] Po osamostaljenju Republika Hrvatska našla se pred problemom definiranja prava tzv. „novih“ nacionalnih manjina, koje su obuhvaćale građane koji su nekada pripadali narodima SFRJ, dakle, nisu imali manjinski status. Prvotni odgovor na taj problem nije bio adekvatan, što je izazvalo snažne međunarodne kritike, pa se pristupilo donošenju odgovarajućih zakonskih rješenja, koja su bila izraz više međunarodnih pritisaka nego unutarnjeg htijenja, što je onda utjecalo i na njihovu implementaciju u praksi. Više o tome vidjeti u: Tatalović, S., *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, STINA, Split, 2005, str. 22.

prava iz područja kulturne autonomije, posebno ona koja su vezana za kulturni amaterizam, i u nešto manjoj mjeri, za obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Sa većim problemima pripadnici nacionalnih manjina suočavaju se u procesu sudjelovanja u političkom odlučivanju na lokalnim, regionalnim i državnim razinama. Posebno veliki problem je sudjelovanje nacionalnih manjina u tijelima državne vlasti, kao i ekonomski razvoj područja koja oni tradicionalno nastanjuju.

Dobri međususedski odnosi država Zapadnog Balkana (uz povremene negativne tendencije prolaznog karaktera koje dovode do privremenog stanja „narušenih“ odnosa) sve su povoljniji za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Napredak je vidan u svim zemljama, a kao glavni motivacijski faktor može se istaknuti njihova težnja za zadovoljavanjem kriterija i približavanjem članstvu u Europskoj uniji – dakle, presudan je utjecaj vanjskoga čimbenika, a ne, što bi bilo poželjnije, „autohtona“, unutarnja volja da se međuetnički odnosi reguliraju na trajnoj osnovi koja inkorporira i uvažava različitosti, koja bi bila temelj daljnjeg razvoja ovih društava. Manja zastupljenost unutarnjeg faktora kao motivatora regulacije nacionalnih odnosa ukazuje na upitnost dubine demokratizacije i stupnja demokratičnosti društava Zapadnog Balkana.

Stoga se ne smije previdjeti i činjenica da u svim ovim državama postoje i ozbiljni problemi i demokratski deficiti, koji utječu i još više mogu negativno utjecati na ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Duboka ekonomska kriza i mogućnost narastanja nacionalizama nikako ne mogu biti u funkciji podizanja razine prava nacionalnih manjina. U nekim državama, poput Makedonije ili Bosne i Hercegovine, međuetnički odnosi imaju trenutno veći konfliktni potencijal, nego što je to u drugim državama Zapadnog Balkana. Tome pogoduje slabost institucija, njihova neizgrađenost, niska razina političke kulture i visoka etnička distanca i nepovjerenje.

Visoka razina normativnih pretpostavki za ostvarivanje prava nacionalnih manjina i politička volja da se ona implementiraju, što je povezano sa aspiracijama za ulazak u Europsku uniju, obećava da će se ova regija sve više odmicati od etničkih sukoba i nestabilnosti. Neki od uvjeta za to su i ekonomski napredak, politička stabilnost, jačanje institucija i integracijskih procesa.

Ethnic relations and security in the Western Balkans

Abstract

Ethnic relations and ethnic conflicts influence the stability and security of many states and regions in the world to a great extent. They influence the image of the current international system and therefore it is very important to discuss the following: how to ensure and implement individual and collective rights of ethnic minorities and, by doing so, accomplish the security for every state? In their efforts to find the answer to this question, institutions

of international community are beginning to realize that the rights of ethnic minorities have become a very important segment of human rights, and as such, a prerequisite for security and stability of many states and regions in the world. The issue of ethnic relations and their influence on security is especially important in the context of Western Balkans. States of this region, which is burdened with troubled past and ethnic conflicts, in order to achieve security and stability, have to pay greater attention to the regulation of ethnic relations within their societies and between each other. Achieving full integration within the EU is in the function of accomplishing this goal. Indeed, the desire to join the integration processes, especially with the EU, has encouraged the regulation of ethnic relations, which resulted in more thorough normative framework and better implementation of minority rights.

Key words



Western Balkans, national minorities, ethnic relations, ethnic conflicts, security, integration processes

Literatura



- Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B., *Međunarodno pravo I*, Školska knjiga, Zagreb, 1995.
- Benoît-Rohmer, Florence, Hardeman, Hilde, „The Minority Question in Europe: Towards the Creation of a Coherent European Regime“, *CEPS Paper* No. 55, Centre for European Policy Studies, Brussels, 1994, str. 25–29.
- Bruneteau, B., „Stoljeće genocida – nasilje, masakri i genocidne metode od Armenije do Ruande“, *Politička kultura*, Zagreb, 2005.
- Jakešević, R., „Etnički sukobi i sigurnost na jugoistoku Europe nakon Hladnog rata“, magistarski rad, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2008.
- Jakešević, R., Zorko, M., Granice i etnički odnosi u procesu raspada SFRJ, *Međunarodne studije*, Vol. 9, br. 3, 2009, str. 45–73.
- Rosser, B., Addressing the Security Concerns, of Central Europe Through NATO, *European Security*, br. 4, 1993, str. 548–549.
- Tatalović, S., *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, STINA, Split, 2005.
- Tatalović, S., „Nacionalne manjine i sigurnost na jugoistoku Europe“, u: Mežnarić, S., (ur.), *Etničnost i stabilnost Europe u 21. stoljeću*, Jesenski i Turč, Zagreb, 2002, str. 27–48
- Tatalović, S., Jakešević, R., „Euroatlantske integracije i zaštita manjinskih identiteta – hrvatsko iskustvo“, u: Mitrović, Lj., Zaharijevski, D., Gavrilović, D. (ur.), *Identiteti i kultura mira u procesima globalizacije i regionalizacije Balkana*, Centar za sociološka istraživanja, Filozofski fakultet, Niš, 2007.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina Republike Hrvatske, „Narodne novine“, broj 154, 2002.
- Van Dyke, Vernon, *Human Rights, Ethnicity, and Discrimination*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1985.
- Žagar, M., „Koncepti, modeli i mehanizmi političkog predstavljanja nacionalnih manjina i integracijske politike“, *Međunarodne studije*, Vol. 4, br. 3–4/2004.

Čedomir Čupić*

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

Milica Joković**

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

UDC 323.15:316.72

Poverenje kao preduslov za održanje manjina i prihvatanje manjinskih identiteta

Sažetak



Pojam i značenja poverenja. Poverenje kao kulturni preduslov demokratskog poretka pripada čovekovoj drugoj prirodi. Značaj univerzalnih vrednosti za utemeljenje poverenja. Odnos pouzdanja, rizika, očekivanja i poverenja. Razočaranje u poverenje. Poverenje kao moralna obaveza. Dve vrste ljudskih obaveza: obaveze koje proizilaze iz pokreta tela i bezlične obaveze. Poverenje između građana i vlasti i poverenje između samih građana, koje nastaje na osnovu njihovih razlika. Nepoverenje u politički i društveni život. Predrasude i stereotipi prema drugima i drugačijima i poverenje. Poverenje u predmodernim i modernim društvima. Značaj poverenja za političku kulturu. Ja-funkcije bitne za poverenje: empatija, dijalog, tolerancija i distanca. Nacionalna homogenost kao izraz nepoverenja prema pripadnicima manjinskih naroda. Značaj autonomije za održavanje manjinskih identiteta.

Ključne reči



Poverenje, pouzdanje, očekivanje, rizik, univerzalne vrednosti, predrasude, stereotipi, politička kultura, empatija, dijalog, tolerancija, distanca, identitet, autonomija

* Autor je redovni profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

* Koautorica je saradnica u nastavi na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

* Ovaj tekst je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu - Fakulteta političkih nauka, „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Rad je saopšten na međunarodnom naučnom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“ koji su organizovali Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Fondacija Friedrich Ebert i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, održanom na Brionima od 16-19. maja 2013. godine.

U okviru dva preduslova za utemeljenje, procenu i razvoj demokratskog poretka, kulturnog i socijalnog, element kulturnog jeste poverenje. Kulturni preduslov temelji se na čovekovoj drugoj prirodi. U prvoj čovekovoj prirodi, biološkoj, poverenje ne postoji. Logika prve prirode jeste - preživeti. Ona proizilazi iz prirodnog instinkta. Instinkt poseduje samo opreznost. U prvoj čovekovoj prirodi jak je osećaj straha da se ne bude progutan ili pojeden. Drugim rečima, u organskom stanju čovekom vlada jednorodni strah i instinkt preživljavanja. Tu vlada logika jačeg i slabijeg. Jači guta, a slabiji iz opreza izbegava ili beži. Kada se u ljudskoj zajednici javi ovo čovekovo organsko stanje, posebno kada ono prevlada, ljudi gube osećaj za bilo kakvo poverenje.

Drugim rečima, poverenje pripada čovekovoj drugoj prirodi i ono je proizvod čovekovog društvenog života. Poverenje je socijalno stanje i kategorija. Poverenjem se između ostalog dovodi u pitanje organski način čovekovog života i uspostavlja društveni način života. Preživeti u društvenom okruženju znači između ostaloga i stvoriti okolnosti u kojima poverenje dobija veliki značaj. Sa poverenjem se prihvata solidarnost, jedna od univerzalnih ideja i vrednosti. Nema solidarnosti bez poverenja. Može se tvrditi da je poverenje najznačajniji osećaj i stanje u čovekovom društvenom životu. Poverenje proširuje, produbljuje i obogaćuje čovekov društveni život. Poverenje je presudno za isključivanje destrukcije i nasilja u ljudskim odnosima. Ono je i veliki oslonac kako čovek ne bi izgubio nadu i veru da nije sam i usamljen. Poverenje utiče i na afirmaciju vrednosti, odnosno smisla života. U osećaju i stanju poverenja posebno do izražaja dolaze univerzalne vrednosti - istina, pravda, dobro, ljubav i sloboda. Tamo gde nema poverenja te univerzalne vrednosti nisu najznačajnija merila za čovekov život. Preko poverenja te vrednosti praktično se pokazuju i dobijaju životnost u ljudskim odnosima. Tamo gde nema poverenja među ljudima, ili se ono izgubi, opasno je živeti a ljudski životi najčešće su obesmišljeni. Poverenje je jedno od onih osećanja i stanja koja se teško grade i uspostavljaju a lako i brzo se urušavaju i uništavaju. Mogli bismo ih uporediti s paukovom mrežom - teško se gradi, a lako se uništava.

U *Oksfordskom rečniku*, poverenje se označava kao „pouzdanje u ili oslanjanje na neki kvalitet ili svojstvo ličnosti ili stvari ili istinitost nekog stanovišta“. Sociolog Niklas Luman smatra da postoji razlika između poverenja i pouzdanja. Prema Lumanu, poverenje uspostavlja „specifičan odnos prema riziku“.¹ Reč rizik dolazi iz španskog pomorskog rečnika i znači dospeti u opasnost ili udariti u stenu. Luman ističe da poverenje pretpostavlja svest o mogućim okolnostima rizika. On smatra da se to ne može reći za pouzdanje. Luman dalje naglašava da se i poverenje i pouzdanje odnose na očekivanja a ona „mogu biti osujećena ili izneverena“.² Prema njemu, ono što razlikuje poverenje od pouzdanja jeste „manje ili više prihvaćen stav da će poznate stvari ostati stabilne“.³ Tu tvrdnju Luman potkrepljuje primerima. Tako za primer uzima stav „da će političari pokušati da izbegnu rat“ ili „da se automobil neće pokvariti u toku vožnje“⁴ što potvrđuje da se poznate stvari drže kao stabine. Luman smatra da se u društvenom životu ne može „živeti bez stvaranja očekivanja koja se odnose na slučajne događaje i mogućnost da se ona izjalove...“.⁵ Prema njemu, to se mora odbacivati kako bi bilo izbegnuto stanje u kojem se ne zna šta bi se moglo učiniti kako slučajni događaji ne bi kod ljudi izazvali gubitak pouzdanja ili samopouzdanja. Jer u suprotnom, ljudi bi živeli u stalnom stanju neizvesnosti, onemogućeni da zamene opasno stanje neizvesnosti koje bi ih pratilo. Kada je u pitanju pouzdanje, ljudi u situaciji razočaranja reaguju tako što optužuju druge. Razočaranje u poverenje stvara takvu situaciju da ljudi delimično preuzimaju optužbe na sebe i najčešće žale što su u nešto ili nekoga ulagali poverenje. U situaciji poverenja svako je svestan mogućnosti da kada odlučuje da otpočne neku aktivnost, na primer kada neko kupuje nešto polovno, rizikuje da dobije bofl. Poverenje u druge je psihološke prirode jer su i posledice psihološke. Poverenje u druge ljude uključuje pripisivanje poštenja, odnosno časti ili ljubavi. Zbog toga je poverenje u druge moralna obaveza, odnosno poverenje nas moralno obavezuje. Drugim rečima, poverenje povezuje veru i pouzdanje. Otuda, poverenje je najčešće slepo poverenje.

U tom značenju poverenje se i prema Antoniju Gidensu može odrediti kao uverenost u pouzdanost „neke osobe ili sistema, koje se odnosi na dati niz ishoda ili događaja, pri čemu to pouzdanje izražava veru u poštenje ili ljubav druge osobe, ili u ispravnost apstraktnih principa (tehničko znanje)“.⁶ Poverenje stvara kod ljudi visok osećaj sigurnosti. Sigurnost podrazumeva situaciju ili stanje koje omogućava suprotstavljanje opasnostima tako što se one potpuno otklanjaju ili svode na najmanju moguću

[1] Niklas Luhman, *Trust and Power*, Wiley, Chichester, 1979. u: Antoni Gidens, *Posledice modernosti*, „Filip Višnjić“, Beograd, 1998, str. 38.

[2] *O. c.*, str. 38.

[3] *O. c.*, str. 38.

[4] *O. c.*, str. 38–39.

[5] *O. c.*, str. 39.

[6] *O. c.*, str. 41.

meru. Zato i iskustvo pokazuje da se sigurnost temelji i održava pomoću ravnoteže između „poverenja i prihvatljivog rizika“.⁷ Sigurnost se može stepenovati. Ona podrazumeva, da bi bila održavana, i sigurnost pojedinca, društvenih grupa, zajednica ili velikih kolektiviteta sve do globalne sigurnosti, odnosno planetarne. Podizanjem nivoa kulture, od pojedinca preko društvenih grupa do nivoa svetskog društva, posredstvom poverenja stižu se svi stepeni ljudske sigurnosti. Između ostalog, za tu sigurnost posebno su zainteresovane male, ugrožene manjine. Zbog toga za njih poseban značaj ima kategorija poverenja.

U ljudskim, posebno društvenim odnosima, razlikuju se dve vrste obaveza: obaveze koje proizilaze iz pokreta tela i bezlične obaveze.⁸ Obaveze pokreta tela pokazuju koliko je poverenje u uspostavljanju i izražavanju veza koje nastaju u zajedničkom životu. Za razliku od obaveza pokreta tela, bezlične obaveze vezane su za razvoj poverenja u simboličke znake ili ekspertske sisteme koje Gidens naziva „apstraktnim sistemima“.⁹ Ljudi u modernom i savremenom društvenom životu najviše vremena troše na stupanje u odnose s drugim ljudima koji su im na početku nepoznati, odnosno stranci.¹⁰ Georg Zimel smatrao je da pojam stranac obuhvata celokupnu ličnost, a ne neki deo. Prema njemu, u predmodernim vremenima prema strancu se odnosilo s velikim nepoverenjem, jer je on nepoznat, dolazi iz spoljnog sveta koji ne poznajemo i zbog toga je potencijalno sumnjiv.¹¹ Za razliku od predmodernih vremena, u modernim vremenima i savremenim društvima ljudi su u situaciji da stupaju u svakodnevne kontakte, ali sada ne sa celokupnom ličnošću već samo sa nekim njenim delovima. To je posebno izraženo u gradovima gde su ljudi manje ili više u neprekidnoj komunikaciji a najčešće se dovoljno ne poznaju ili se ranije nikada nisu sretali.

Različite susrete ljudi u svakodnevici Erving Gofman nazvao je „građanskom nepažnjom“.¹² To se od ranog jutra do kasno u noć odvija na

[7] O. c., str. 43.

[8] O. c., str. 84.

[9] O. c., str. 84.

[10] „Stranac kao pojedinac i stranac kao grupa mogu izazvati različite reakcije – makar se osećanje nelagode, koje se, od Frojda, povezuje sa onim što je strano, pokazalo većinom kao književno proizvedena fikcija. Pojedinačni stranac može se, u svakom slučaju, brzo prevesti u neki drugi status: bilo u status prijatelja, bilo u status neprijatelja – na to je ukazao Bauman. U oba slučaja menja se fikcija koja je s njim povezana: samo se pravim da ga poznajem, jer jedino realno ili fiktivno poznavanje utemeljuje promenu statusa. Neprijatelj stoga u toj figuri nije stran, iako je često baš stranac taj kojeg proglašavaju neprijateljem... Šmit, naprotiv, konkretizuje neprijatelja ne imenujući ga, tako što ga pretvara u konstitutivni element političkog (to jest, na završetku države kao čistorasno-narodne). Dvostruki korak od stranca do neprijatelja i od neprijatelja do konkretnog – prividno konkretnog vlastitog i tuđeg – proizvodi jednoznačnost koja razara osobeni karakter stranca“ (Ulrich Bielefeld, *Stranci:prijatelji ili neprijatelji*, Biblioteka XX vek, Ivan Čolović i Žarko Čigoja, Beograd, 1998, str. 14-15).

[11] Georg Simmel, *Sociology*, Free Press, Glencoe, 1969. u: Antoni Gidens, *Posledice modernosti*, „Filip Višnjić“, Beograd, 1998, str. 84.

[12] Erving Goffman, *Behavior in Public Places*, Free Press, New York, 1963. u: Antoni Gidens, *Posledice modernosti*, „Filip Višnjić“, Beograd, 1998, str. 84-85.

trgovima i ulicama gradova. U tim okolnostima susreti su neizbežni i oni se odvijaju pomoću signala koji ništa nisu drugo nego bezazleni aspekti upravljanja telom. U tom upravljanju nije samo u pitanju upotreba lica već i suptilno korišćenje držanja i postavljanja tela koje šalje poruke u tom neposrednom komunikativnom prostoru. Poruke glase: „Možeš mi verovati da nemam neprijateljske namere“.¹³ Sve to odvija se na ulici, u zgradama, vozovima, autobusima, mestima održavanja zabave ili na raznim skupovima. Gofman naglašava da „nepažnja“ koja se manifestuje u tim susretima ne podrazumeva nezainteresovanost. Prema njemu, „ona je pažljivo pokazivanje onoga što bi se moglo nazvati ljubaznim otuđenjem. Kada se dvoje ljudi približi, svako od njih osmoti lice drugog i skreće pogled dok prolazi pored njega“.¹⁴ Gofman smatra da taj susret pokazuje uzajamno „prigušivanje svetla“.¹⁵ Drugim rečima, takav pogled ne pokazuje neprijateljske namere već je izraz poverenja da nećete od osobe koju ne poznajete doživeti bilo kakvu neprijatnost. Zato je za Gofmana održanje i razvijanje „građanske nepažnje“ opšta osnova poverenja koja proizilazi iz neposredne prostorne komunikacije gde se ljudska tela susreću i prolaze jedna pored drugih. Nepoznavanje u tim susretima nije i izvor opasnosti. Zbog toga javna mesta imaju veliki značaj i važnost za stvaranje „građanske nepažnje“ koja ne proizvodi neprijateljski odnos ili strah od nepoznatog i stranog.

U situacijama nepoverenja koje je vezano za obaveze pokreta tela stvara se stanje u javnom prostoru koje možemo nazvati „buljenje s mržnjom“.¹⁶ U savremenim okolnostima mnogo je primera ovakvog odnosa i stanja. To najčešće proističe iz ljudskih razlika na osnovu pripadanja rasi, naciji, religiji i socijalnoj grupaciji. Takođe, u nepoverenje proizašlo iz obaveza pokreta tela spada i izbegavanje susreta s drugima. To se u javnom prostoru prilikom prolaska iskazuje tako što se pokreti tela prilagođavaju u pokretu kao da se šunjaju ili pogledom uprtim napred izbegavajući da se oni koje mimoilazite ne zapažaju, odnosno ne vide. Na taj način iskazuje se izbegavanje mogućeg osećaja neprijateljskog odnosa prema nepoznatima. Susreti s nepoznatima ili poznanicima, odnosno ljudima o kojima ne znamo mnogo, sa aspekta obaveze pokreta tela treba da se uspostavi ravnoteža između - „poverenja, obzira i moći“.¹⁷

Prema Entoniju Gidensu, bezlične obaveze pripadaju modernim institucijama gde se uspostavlja veza između mehanizama poverenja u apstraktne sisteme, posebno poverenja u ekspertske sisteme (stručne sposobnosti). Izraz tog poverenja iskazuje se formulom - „sve je pod kontrolom“. Primer je i formula - „posao kao i svaki drugi“.¹⁸ , Prema Gidensu, obe formule upravo izražavaju poverenje u apstraktne sisteme.

[13] *O. c.*, str. 86.

[14] *O. c.*, str. 85.

[15] *O. c.*, str. 85.

[16] *O. c.*, str. 85.

[17] *O. c.*, str. 86.

[18] *O. c.*, str. 88.

Istraživanja pokazuju da moderne vlade zavise od niza složenih odnosa poverenja između političkih aktera, u prvom redu političkih vođa, i građana. To poverenje postiže se dobrim izbornim sistemima, izbornom propagandom koja nije uvredljiva prema drugima, posebno isključenjem bilo kakve mogućnosti širenja mržnje u političkom polju, kao i poverenjem u političku ekspertizu, odnosno u stručnjake koji na najbolji, razuman i racionalan način predlažu rešenja i odluke za političke i društvene probleme. Iskustvo je pokazalo da skepticizam ili u najmanju ruku oprez, kada je u pitanju poverenje između vlasti i građana, izaziva neznanje onih koji bi trebalo da formulišu probleme i pitanja značajna za sve u zajednici. Nepoverenje nastaje u političkom i društvenom životu kada akteri pokazuju šizofreno ponašanje, odnosno socijalnu šizofreniju. Socijalnu šizofreniju proizvode politički činioци govoreći jedno, a radeći drugo. U društvenom životu ljudi su često uljudni i civilizovani prema drugima u javnom prostoru, ali u privatnom i intimnom prostoru o tim istim ljudima imaju rđava, čak i opasna mišljenja. Primer socijalnog šizofrenog ponašanja je kada pojedinci ili društvene grupe koji se deklarišu kao patriotske, iskazuju negativne sudove prema razvijenim društvima, a istovremeno koriste sve proizvode i sredstva razvijenog sveta. Primer takvog mišljenja i ponašanja jeste kada se u siromašnim zemljama sve najgore govori o razvijenim zemljama, dok se istovremeno koriste njihovi najbolji proizvodi, od odeće i obuće do tehničkih i tehnoloških sredstava, posebno automobila.¹⁹

Socijalno šizofreno ponašanje često manifestuje većinski narod prema manjinskim narodima. Formalno se prihvataju ljudska prava, pa i prava manjina, u spoljašnjim odnosima i ponašanju, takođe se pokazuju znaci prihvatanja manjina, ali u privatnom i intimnom životu prema njima se izražava velika sumnja, često i teške optužbe za ono za šta nisu krivi. Takav obrazac kulture izuzetno je opasan u višenacionalnim, višereligijskim i višekonfesionalnim društvima. To stvara visoku dozu nepoverenja koja se stalno gomila, ali se u javnom prostoru potiskuje u mirnim vremenima. Kada, međutim, izbiju društvene krize u kojima se otvaraju sukobi to postaje do te mere opasno da ubrzo slede često tragični događaji. Prethodno nagomilana rđava osećanja i stanja, u krizi završavaju u nasilju i zločinu. S druge strane, poverenje zahteva sklad između privatnog i javnog. Drugim rečima, ono što se o drugima, drugačijima, u ovom slučaju, o manjinama, priča u privatnom i intimnom prostoru, trebalo bi da se iskazuje i u javnom prostoru. Na taj način stvara se iskren odnos i tako se gradi poverenje prema drugima i drugačijima. Čak i ako je nepovoljno,

[19] Najbolji primer za to su neke srpske „patriote“ iz devedesetih godina 20. veka. Iz njihovih usta izlazile su teške i otrovne optužbe pune ogorčenja i mržnje prema nekim razvijenim zapadnim zemljama, posebno prema Nemačkoj. Istovremeno su najviše cenili nemačku marku i smatrali je jedinom i najboljom novčanom jedinicom. Ili, često su stavljali na glavu simbol srpske narodne nošnje – šajkaču, obučeni u poslednje italijanske Armanijeve modele sedajući i osećajući se najmoćnijim u poslednjim modelima nemačkih automobila – „mercedesa“, „bmva“ i „audiya“.

mišljenje o drugima i drugačijima, zna se odakle ono dolazi i to omogućava da se prema njemu preduzimaju određene društvene mere, od vaspitnih i obrazovnih do socijalizujućih koje će putem dijaloga i tolerancije osvestiti one koji imaju predrasude, robuju stereotipima ili pak nemaju valjane argumente za odbacivanje ili sumnju u druge i drugačije. Iskrenost u privatnom i javnom prostoru izuzetno pomaže da se utemelji poverenje u društvu i državi, pa prema tome i poverenje prema nacionalnim manjinama.

Prema istraživanjima psihologa, temeljna doza poverenja dobija se u prvim godinama života. Tu emocionalnu vakcinu daje majka. Poverenje se na samom početku formiranja ličnosti stvara i razvija osećanjem pouzdanosti koje je osnova za građenje stabilnosti sopstvenog identiteta. Vera i ljubav jesu ono što gradi *bazično poverenje*²⁰ i iz njega kasnije proizilaze i svi drugi oblici poverenja koji su značajni za ljudski život, ali i život zajednice, društva i države. Predvidljivost malih, rutinskih, svakodnevnih ponašanja i delovanja, odnosno radnji, duboko je vezana za osećanje psihološke sigurnosti. Nepoverenje širi i razvija psihološku nesigurnost u čijoj je osnovi egzistencijalni strah ili strava.

Istraživači su ustanovili da su temelji poverenja u predmodernim kulturama srodnički odnosi (posebno porodični), lokalna zajednica (mesto u kojem se oseća sigurnost poznatog), religija (integriše vernike) i tradicija (povezuje prošlost, sadašnjost i budućnost). U modernim kulturama okruženje poverenja predstavljaju lični odnosi (prijateljstva i seksualne veze), apstraktni sistemi (norme, zakoni, institucije – koje opstaju u velikom vremenskom rasponu) i mišljenje okrenuto prema budućnosti koje iz prošlosti uzima najbolje sadržaje i vrednosti a u sadašnjost ugrađuje vrednu prošlost i neposredne buduće vizije i korake. Okruženje nepoverenja ili rizika u predmodernim kulturama proizilazi iz opasnosti čiji je izvor priroda – zemljotresi, klimatski poremećaji, vatra, zarazno-prenosive bolesti; ljudsko nasilje koje je proizvod osvajačkih i pljačkaških poduhvata, lokalne siledžije, razbojnici i lopovi; i smanjenje ili nestanak religioznosti u predmodernim društvenim zajednicama, od porodice, plemena do lokalne zajednice. Okruženje nepoverenja u modernim kulturama proizilazi iz raznih vrsta pretnji i opasnosti koje su proizvod tehničkog i tehnološkog razvoja, pretnji od ljudskog nasilja koje dobija velike razmere sa industrijskim ratovima i upotrebom modernih tehnika i tehnologija kao sredstava njihovog vođenja i pretnji povezanih s osećajem ličnog besmisla.²¹

Poverenje je jedan od najznačajnijih elemenata u političkoj kulturi. Preko tog elementa može se odrediti priroda političke kulture. Na osnovu poverenja može se razlikovati politička kultura koja se gradi i razvija stvarajući dve vrste poverenja ili dva nivoa poverenja – poverenje između

[20] Erik H. Erikson, *Childhood and Society*, Penguin, Harmondsworth, 1965. u: Antoni Gidens, *Posledice modernosti*, „Filip Višnjić“, Beograd, 1998, str. 96.

[21] *O. c.*, str. 103.

građana i vlasti i poverenje među samim građanima. Karakteristika prvog je da se manifestuje kao spoljašnje i najčešće je formalizovano i dobro normativizovano. Poverenje između građana može biti individualno i kolektivno. Ono je po svojoj prirodi unutrašnje i dublje. Ovo poverenje pokazuje koliko je jedna zajednica otvorena, slobodna, sigurna i stabilna.

U autoritarnoj političkoj kulturi dominira nepoverenje. Jer, u takvoj kulturi vladaju rđava osećanja poput zavisti, mržnje i pakosti i stanja straha i strepnje, panika i lukavstvo. Drugim rečima, u autoritarnoj političkoj kulturi dominira opšta atmosfera sumnje, nepoverenja, straha i neprijateljstva.

Za razliku od autoritarne političke kulture, u demokratskoj političkoj kulturi stvara se atmosfera uzajamnog poverenja na svim nivoima i u svim ljudskim odnosima i kontaktima. Poverenje u demokratskoj političkoj kulturi zasnovano je na dominaciji univerzalnih vrednosti poput istine, pravde, dobra, slobode, ljudskog dostojanstva, solidarnosti i ravnopravnosti i na prihvatanju razlika. Mogu se izdvojiti tri prednosti demokratske političke kulture kada se ona procenjuje i meri na osnovu poverenja. Prva prednost je ta što demokratija praktikuje uzajamnu ili dvosmernu komunikaciju. Najznačajnije sredstvo za ostvarenje te uzajamne komunikacije u demokratskoj političkoj kulturi jeste dijalog. Suprotno, u autoritarnoj političkoj kulturi vlada stanje u kojem ljudi jedni drugima ne veruju, i zato je komunikacija među njima neiskrena pa je ili podvala ili manipulacija. Drugu prednost čini izvestan nivo uzajamnog poverenja potreban ljudima kako bi se okupili u nameri da zajednički dele vrednosti i norme i zastupaju svoje ciljeve.²² U suprotnom, organizacije koje se temelje na komandi sa autoritarnom strukturom koja ide odozgo nadole mogu opstajati, čak praktično biti i delotvorne, ali one se grade na oprezu i najčešće na uzajamnom nepoverenju. Kada popusti komandni sistem one se brzo urušavaju, ali dok funkcionišu one proizvode velike štete po društveni život. One šire netrpeljivost, isključivost i neprijateljstvo prema drugima i drugačijima. Treća prednost jeste politička konkurencija i takmičenje (politički pluralizam) koja zahteva dosta poverenja u protivnika. Protivnik nije isto što i neprijatelj – on je takmičar i konkurent. Staro je pravilo da nema takmičenja tamo gde vlada nepoverenje. U slučaju da se mora, onda je na delu ili nužda ili prisila.

[22] „Poverenje je očekivanje jednih članova zajednice da će se drugi članovi te zajednice ponašati regularno, pošteno i kooperativno, zahvaljujući tome što zajednički dele odgovarajuće norme. Te norme se mogu ticati dubokih vrednosnih pitanja kao što je priroda boga ili pravde, ali one mogu takođe obuhvatiti i profesionalne standarde i kodove ponašanja. Dakle, mi verujemo da nas doktor neće smišljeno povrediti, zato što očekujemo da on radi u skladu sa Hipokratovom zakletvom i standardima medicinske profesije. Socijalni kapital je sposobnost koja nastaje iz preovlađujućeg odnosa poverenja u društvu ili u određenim njegovim delovima. Ovi odnosi mogu biti prisutni u bazičnoj društvenoj grupi, porodici, kao i u najvećoj od svih grupa, naciji, i svim drugim grupama koje se nalaze između ove dve prethodne“ (Frensis Fukujama, *Sudar kultura*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1997, str. 35-36).

U demokratskoj političkoj kulturi osećaj poverenja se stvara, razvija i širi. U uspostavljanju poverenja najvažnije je dovesti u pitanje predrasude i diskriminaciju. Predrasude, stereotipi i diskriminacija, najčešće se u društvenom i državnom životu pokazuju, manifestuju i demonstriraju nad etničkim manjinama. Iako se smatra da stereotipi mogu biti ne samo negativni kada je u pitanju neka manjina (sklonost ka neiskrenosti, lažima, podvalama) nego i pozitivni kada se recimo neka manjina pohvaljuje da je vredna. Međutim, i ta pohvala se može upotrebiti kako bi se drugi ili druge manjine obezvređile i na taj način još više obeležile. Zato su i pozitivne i negativne predrasude izvor opasnosti, netačnosti, a posledice su im uvek rdave, često i opasne.

Za utemeljenje osećanja i kulture poverenja kod pojedinaca potrebna je *moralna kultura* koja se formira vaspitanjem i obrazovanjem. Ona se razvija preko četiri *ja-funkcije*. Prva ja-funkcija jeste *empatija*, odnosno učenje da se uživimo u probleme drugoga, na osnovu čega planiramo i kontrolišemo sopstveno delovanje i ponašanje, imajući pritom u vidu i njegove poglede, orijentacije, uverenja, ubeđenja i poreklo. Druga ja-funkcija jeste *dijalog* kao sredstvo pomoću kojeg se sve dileme, problemi i pitanja s drugima rešavaju sporazumom i dogovorom. Treća je *tolerancija*, sredstvo koje pojedinca uči strpljenju, istrajnosti i uzdržanosti uprkos svesti da se njegova očekivanja ili interesi mogu samo delimično zadovoljiti. Četvrta ja-funkcija jeste *distanca* koja omogućava da pojedinac društvene funkcije ne igra slepo i automatski, već da prema njima ima kritički odnos, to jest da razumno, racionalno i argumentovano sagledava ono što se od njega očekuje ili zahteva. Ljudi sa ovakvom moralnom kulturom na poverenju grade međusobne odnose koji nisu u znaku neiskrenosti, laskanja ili povlađivanja.

Neosporno je da nema poverenja tamo gde se u društvu i državi insistira na nacionalnoj homogenosti koja proizilazi iz opasnosti od drugih, posebno onih koji su najbliži i u neposrednom okruženju. Đerđ Konrad je sjajno zapazio da „nacionalna homogenost nije funkcionalni već ideološki zahtev“.²³ On upozorava da se nacionalna paranoja razvija polako i podmuklo.

Poželjna homogenost i integracija u društvu najbolji su kada se zasnivaju na slobodi. Upravo se demokratska i liberalna društva integrišu na slobodi kao univerzalnoj ljudskoj vrednosti. Susret s drugim ili drugima ne znači postati drugi, nego drugog uzeti kao jednu mogućnost sebe, da bi nam život bio raznovrsniji i bogatiji. Ljudi spremni za susrete spremni su i za promene. Poželjne su promene unutar ličnosti – na osnovu novih saznanja, znanja i iskustava. Nepoželjna je promena ličnosti – jer se onda ličnost gubi. Mudro je spojiti promenu s trajnim životnim vrednostima. Prihvatanje razlika i učenje da razlike čine sadržaj života omogućavaju da se život iskaže u svojoj raskoši. Stoga, razlike proširuju ljude, razlike produbljuju ljude, razlike obogaćuju ljude, razlike čine i održavaju lične i sve druge identitete.

[23] Gyorgy Konrad, *Iskušnja autonomije*, Svjetlost, Sarajevo, 1991, str. 31.

Naravno, preterano isticanje razlika može lako da odvede u netrpeljivost i mržnju. Zanemarivanje razlika vodi u sivilo i dosadu.

Za utemeljenje i ozakonjenje poverenja u savremenim društvima potrebno je velike formule Francuske revolucije zameniti novim formulacijama. Za razliku od insistiranja na *jednakosti* insistirati na *razlikama*. Za razliku od *bratstva* insistirati na *solidarnosti*. A *slobodu* shvatiti kao *pluralizam mišljenja i udruživanja*. Ove izmenjene formule omogućavaju dostojan život nacionalnim i svim drugim razlikama u društvu i državi. To je način na koji se stiče visok osećaj poverenja između većinskog naroda i nacionalnih manjina u društvu i državi. Sa slobodom veliki značaj u praktičnom delovanju dobijaju autonomije²⁴ koje su značajne za formiranje i održavanje identiteta, posebno manjinskih identiteta. Đerđ Konrad je dobro zaključio kada je istakao: „Zahtevi autonomije su identični s pravima i dostojanstvom svake pojedine ličnosti“.²⁵ Poželjno je da se u društvu i državi praktikuju svi oblici autonomnog načina života – personalne, kulturne i teritorijalne autonomije. Autonomije imaju jedno ograničenje, kao i sloboda na kojoj se one grade – da u ime slobode ne unište slobodu. •

Trust as a precondition of the survival of minorities and the acceptance of minority identities

Abstract



The notion and meanings of trust. Trust as a cultural precondition of democratic order belongs to the man's second nature. The significance of universal values for the foundation of trust. The relation of reliability, risk, expectance and trust. Disappointment in trust. Trust as moral obligation. Two kinds of human obligations: obligations stemming out of body movement and impersonal obligations. Trust between citizens and authorities and trust between citizens themselves, coming out of their differences. Mistrust in political and societal life. Prejudice and stereotypes toward others and different ones and trust. Trust in pre-modern and modern societies. The significance of trust for political culture. I-functions of importance for trust: empathy, dialogue, tolerance and distance. National homogeneity as an articulation of mistrust to minorities. The significance of autonomy for maintaining minority identities.

Key words



Trust, reliability, expectance, risk, universal values, prejudice, stereotypes, political culture, empathy, dialogue, tolerance, distance, identity, autonomy

[24] „Vrednosti autonomije su univerzalne. Ili su svuda važeće, ili nigde“ (Gyorgy Konrad, *Iskušnja autonomije*, Svjetlost, Sarajevo, 1991, str. 41).

[25] Gyorgy Konrad, *Iskušnja autonomije*, Svjetlost, Sarajevo, 1991, str. 41.

Literatura



Bilefeld, Ulrich, *Stranci: prijatelji ili neprijatelji*, Biblioteka XX vek, Ivan Čolović i Žarko Čigoja, Beograd, 1998.

Čupić, Čedomir, *Sociologija - Struktura, Kultura, Vladavina*, Fakultet političkih nauka u Beogradu, Čigoja štampa, Beograd, 2002.

Čupić, Čedomir, *Politika i odgovornost*, Udruženje za političke nauke Srbije, Čigoja štampa, Beograd, 2010.

Đuliman, Enver (urednik), *Teško pomirenje*, Helsinški komitet Norveške, Oslo, Sarajevo, 2000.

Fukujama, Frensis, *Sudar kultura*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1997.

Gidens, Entoni, *Posledice modernosti*, „Filip Višnjić“, Beograd, 1998.

Konrad, Gyorgy, *Iskušenja autonomije*, Svjetlost, Sarajevo, 1991.

Ružica Jakešević*

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti

UDC 323.15(497.5)

Zaštita manjinskih identiteta u Republici Hrvatskoj

Sažetak



Ovaj rad propituje problematiku manjinskog identiteta, slobodu njegova izražavanja u različitim društvenim kontekstima, kao i probleme do kojih može dovesti dokidanje prava na izražavanje različitosti u javnoj sferi, te kada različitost predstavlja prepreku za punu integraciju u društvo. Također, ukazuje se i na mjere koje su usmjerene na njegovu zaštitu, a posebno se analizira model koji je na snazi u Republici Hrvatskoj, a koji se oslanja na dva principa: identitet i integraciju.

Ključne reči



Nacionalne manjine, manjinski identiteti, Republika Hrvatska

* Autorka je znanstvena novakinja-viša asistentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

♦ Tekst je nastao u okviru znanstveno-istraživačkog projekta Republika Hrvatska u europskoj sigurnosnoj arhitekturi. Rad je saopšten na međunarodnom naučnom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“ koji su organizovali Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Fondacija Friedrich Ebert i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, održanom na Brionima od 16-19. maja 2013. godine.

Uvod

Etnička heterogenost većine europskih država danas se uzima kao činjenica, bez obzira na institucionalno priznavanje ili nepriznavanje postojanja različitih etničkih zajednica unutar neke države. Ta činjenica posljedica je dugih povijesnih procesa, sukoba i sporazuma koji su slijedili nakon sukoba, iscrtavanja i prekrajanja granica, ali i suvremenih procesa, među kojima se osobito ističe utjecaj migracijskih tokova i globalizacije. S obzirom na ta dva, uvjetno rečeno, izvora etničke raznolikosti europskih država (iako oni nisu jedini), u suvremenim raspravama prisutna su razmatranja o tzv. tradicionalnim i novim manjinama i oblicima i dosezima njihove zaštite. Osim rasprava o modelima i spektru zaštite etničkih manjina u tranzicijskim državama, posebice u postkonfliktnim društvima u kojima su manjine tijekom sukoba bile izložene osobito velikim pritiscima, i zapadnoeuropske države našle su se pred zadaćom redefiniranja i propitivanja kvalitete vlastitih modela odnosa prema različitostima.

Postavlja se pitanje potrebe osiguravanja slobode iskazivanja i izražavanja vlastite različitosti u odnosu na dominantnu grupu, bilo individualno bilo u zajednici sa drugim osobama koje na temelju mješavine objektivnih i subjektivnih kriterija osjećaju pripadnost određenoj manjinskoj grupi, kao i granica te slobode. U taj kontekst smješta se i rasprava oko dileme treba li identitet (napose individualni) biti dio privatne ili javne sfere, kao i polemike oko tipova političkih poredaka utemeljenih na specifičnim političkim načelima i njihovog odnosa prema individualnom i grupnom identitetu. U prošlom desetljeću, ali i u novije vrijeme, izboji nezadovoljstva u nekoliko europskih država koji su kao osnovu imali etničku različitost, ukazali su na činjenicu da su postojeći modeli nedostatni ili neprikladni i da ih je potrebno približiti realnostima koje su posljedica prethodno spomenutih suvremenih procesa.

Iako međunarodno pravo zastupa stav da se postojanje različitih manjinskih (etničkih i nacionalnih) zajednica treba utvrditi na temelju činjeničnog stanja a ne na temelju zakona (Thornberry i Martín Estébanez, 2005: 44), praksa suvremenih država nije takva.

Na to ukazuju primjeri država koje u svojim zakonodavnim okvirima ne prepoznaju različite etničke zajednice, posebice one manjinske, i zastupaju model jedinstvene nacije te stoga nemaju definirane mjere zaštite njihovih prava, bilo individualnih bilo kolektivnih. Pitanje različitosti i pitanje identiteta ostaje isključivo u domeni pojedinca i to u privatnoj sferi. S druge strane, postoje i primjeri država, mahom tranzicijskih i koje su u nedavnoj prošlosti prošle kroz proces transformacije društava, kao i postkonfliktnih društava, koje su manje iz svojih unutarnjih motiva, a više na poticaj međunarodnih organizacija prava etničkih/nacionalnih manjina regulirale na vrlo širokoj osnovi. To su učinile oblikovanjem vlastitog unutarnjeg zakonodavnog okvira i potpisivanjem brojnih međunarodnih dokumenata poput Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Povelje o regionalnim i manjinskim jezicima Vijeća Europe, koje su, pored ostalog, namijenjene i zaštiti manjinskih identiteta. Kao primjer mogu se navesti države nastale raspadom bivše Jugoslavije, koje su potpisale i ratificirale navedene dokumente, sa izuzetkom Makedonije, koja nije ratificirala Europsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima.¹ S druge strane, postoje države koje su Konvenciju potpisale ali ne i ratificirale (Belgija, Grčka, Island i Luksemburg), te one koje Konvenciju nikada nisu niti potpisale (Francuska, Turska, Andora i Monako). Bez obzira na taj dobro poznati status Francuske, kao i njezino stajalište nepriznavanja posebnog manjinskog statusa francuskim građanima različitog etničkog podrijetla, događaji koji su Francusku ponovno stavili pod lupu međunarodne javnosti, međunarodnih organizacija i organizacija za zaštitu ljudskih prava su nemiri koji su u pojedinim francuskim gradovima izbijali tijekom 2005,² te postupci prema Romima 2010. I pravo na očuvanje identiteta, kao i pravo na njegovu javnu manifestaciju, raznoliko je regulirano u različitim europskim državama. Posljednjih godina u nekim europskim državama, poput Francuske, osobito je na udaru bilo pitanje javne manifestacije karakteristika zasebnog identiteta, te je ponovo aktualizirana rasprava o granicama privatne i javne sfere u kontekstu manjinskih identiteta. Neki autori smatraju kako je upravo nedostatak ili nepostojanje integracijskih politika, odnosno stvarne osnove da svi građani budu jednaki, bio uzrokom inzistiranja na pravu na različitost, njegovu javnu manifestaciju te intenzivnijeg povezivanja unutar manjinskih zajednica (Semprini, 2004: 125).³

[1] Dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=&CL=ENG>, Kosovo je predmetom posebnoga nadzora u skladu sa Sporazumom između UNMIK-a i Vijeća Europe iz 2004. godine. Nije članica Vijeća Europe.

Dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp.

[2] Više o tome vidjeti u: Lalić, Dražen i Zlatković-Winter, Jelena, „Nemiri u Francuskoj 2005: priča sa zapadne strane“, *Politička misao*, Vol. 43, No. 2 (prosinac 2006), str. 121-136.

[3] Tako Semprini navodi: „Tradicionalni model integracije ulazi u krizu jer ne uspeva da održi obećanja, jer ne obezbeđuje realnu jednakost svih unutar javnog prostora, jednakost na kojoj je zasnovao svoju legitimnost i u čije ime je od građana

Na tom tragu, mogu se uočiti specifični normativni okviri koji se kreću u širokom rasponu od država koje ne priznaju pravo na posebnu zaštitu pripadnika različitih manjina kao pojedinaca, kolektivnih entiteta i njihova specifičnog identiteta, do onih država koje su to pravo priznale i regulirale putem niza zakona i usvojenih međunarodnih instrumenata.

Zaštita manjinskih identiteta u Republici Hrvatskoj

Republika Hrvatska pripada u ovu drugu skupinu država, te je u proteklih dvadesetak godina, a posebice nakon 2000. razvila iznimno razgranat sustav zaštite prava nacionalnih manjina. Ipak, potrebno je istaknuti kako osobito razdoblje prve polovice devedestih godina nije bilo povoljno za implementaciju zakonodavstva namijenjenog zaštitu prava nacionalnih manjina, koje je ponajprije nastajalo kao rezultat međunarodnih pritisaka. U razdoblju koje je uslijedilo, usvojivši brojne međunarodne dokumente, među kojima se ističu instrumenti Vijeća Europe, nekoliko bilateralnih ugovora o zaštiti nacionalnih manjina, posebne odredbe u Ustavu te niz zakona kojima se reguliraju posebna prava (individualna i kolektivna) nacionalnih manjina, usvojeni model manjinske zaštite vrlo često se označava kao onaj koji je usmjeren na osiguravanje *integracije* manjina u sveukupne društvene tokove, uz istodobno očuvanje *identiteta* pripadnika nacionalnih manjina.

U tome smislu, vrijedno je raščlaniti koja je intencija i podloga obuhvaćanja ovih dvaju principa u usvojenom modelu osiguravanja prava manjina. Svrha *integracije* vrlo općenito bi se mogla shvatiti kao izraz činjenice pripadnosti manjine određenom društvenom okviru te potrebe njezina sveobuhvatnog uključivanja u društvene procese koji su važni za samu etničku/nacionalnu manjinu, ali i za zajednicu u cjelini. To je s jedne strane izraz shvaćanja o potrebi pružanja, pojednostavljeno rečeno, iste polazne osnove svim članovima društva u njihovom razvojnog procesu i pristupu društvenim resursima te, s druge strane, postojanja interesa i problema koji su zajednički svim pripadnicima društva, bez obzira na njihovu pripadnost određenoj etničkoj ili nacionalnoj skupini, većinskoj ili manjinskoj. U svrhu potpune integracije manjina u određeno društvo, pa tako i hrvatsko, definiraju se različiti oblici političkog predstavnštva.⁴ Ove normativne postavke, koje u navedenom modelu imaju svoju zakonsku osnovu, potrebno je dakako propitati u smislu implementacije u svakodnevnom funkcioniranju institucija, a s obzirom na činjenicu da su konstantno, pa i u novije vrijeme, prisutne kritike zbog nedostatne

nastavio da zahteva da se odriču svojih posebnosti ili da ih drže u granicama njihove privatne sfere. Promašaji procesa integracije tako su doprineli 'proizvodnji' manjina koje danas zahtevaju priznavanje ili koje ispoljavaju težnju 'povlačenja unutar svojih zajednica'."

[4] U Republici Hrvatskoj u tom je smislu osobito važan članak 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koji regulira pravo na izbor zastupnika iz redova nacionalnih manjina u Hrvatski Sabor. Važni su također članci, 20, 21 i 22. Vidjeti: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina Republike Hrvatske, dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> 22. 08. 2013.

zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne vlasti, a osobito u pravosudnim tijelima. Također, vode se i konstantne rasprave oko samog modela manjinskog predstavnništva u Republici Hrvatskoj – koliko taj model zaista osigurava sudjelovanje nacionalnih manjina u političkom životu države i koliko predstavlja način integracije i ostvarivanja specifičnih interesa pripadnika manjina, a ne formu getoizacije.

S druge strane, element *identiteta* sadržan u ovom modelu usmjeren je na priznavanje posebnosti i različitosti te na mjere za njihovo očuvanje. Model kulturne autonomije koji je definiran u zakonodavnom okviru Republike Hrvatske namijenjen je različitim aspektima zaštite i unaprijeđenja različitosti (obrazovne mjere, djelovanje kulturnih institucija nacionalnih manjina, mediji i izdavaštvo, kulturni amaterizam, itd.), čime se eksplicitno priznaje postojanje različitih identiteta čiji su nositelji/subjekti nacionalne manjine kao kolektiviteti, odnosno pripadnici nacionalnih manjina kao pojedinci. Stoga je činjenično stanje implementirano u normativni okvir i formalizirano putem zakona.

Dakle, osnovna svrha navedenog okvira je da se pripadnicima nacionalnih manjina, individualno ili kolektivno, pored uključivanja u društveni život zajednice na jednakoj osnovi sa pripadnicima većinskog naroda, omogući njegovanje, očuvanje i javno manifestiranje vlastitoga identiteta, pri čemu je od osobite važnosti institucionalna potpora.

Kako je cilj ovoga rada opis i kritičko sagledavanje hrvatskog modela zaštite prava nacionalnih manjina, osobito onih mjera koje su usmjerene na očuvanje manjinskih identiteta kroz implementaciju kulturne autonomije, sagledavamo, uvjetno rečeno, drugu sastavnicu modela – identitet. Tri su komponente imale osobit utjecaj na razvoj ovoga modela – postkonfliktno stanje, tranzicija, te integracijski procesi. Ukoliko izuzmemo razdoblje prve polovice devedestih godina, odnosno razdoblje rata na području Hrvatske, kada je pitanje reguliranja prava manjina imalo utjecaja na međunarodno priznanje (Jakešević, Zorko, 2009: 66) i kada zbog općih okolnosti nije bilo visoko na listi prioriteta političkih elita, može se konstatirati kako je manjinsko pitanje počelo stjecati veću važnost već u početnom poslijeratnom periodu u sklopu reguliranja međuetničkih odnosa na ratom pogođenim područjima. U tom smislu potrebno je spomenuti važnost Erdutskog sporazuma i uspostave mirovne misije UNTAES na području Istočne Slavonije, Zapadnog Srijema i Baranje, koji su sadržavali element adekvatne zaštite nacionalnih manjina kao preduvjeta obnove međuetničkog povjerenja (Jakešević, 2012: 196). Dakle, proces adekvatnog reguliranja etničkih odnosa i osiguravanja priznavanja i poštivanja nacionalnih manjina i manjinskih identiteta bio je sastavni dio procesa postkonfliktnog obnove društva i mjera izgradnje povjerenja, što je u nekim periodima izazivalo ozbiljne prijepore.

S obzirom na specifične uvjete u kojima se ovaj model razvijao, vrijedno je analizirati njegove stvarne dosege u zaštiti identiteta nacionalnih manjina, te prijepore koje je implementacija pojedinih zakonskih odredbi izazivala u društvu. Ipak, na ovome mjestu, zbog specifičnosti/suženosti

teme na aspekt zaštite manjinskih identiteta, nećemo se baviti pitanjem broja pripadnika nacionalnih manjina, posebice onih manjina koje su taj status stekle po osamostalivanju Republike Hrvatske, kao niti statusnim pitanjima, iako, promatrano iz jedne šire perspektive i ona imaju itekakav utjecaj na širu problematiku identiteta i nastojanja za njegovim očuvanjem.

Kada se raspravlja i piše o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i kada je se stavlja u regionalni kontekst, na neki način opće mjesto je postala konstatacija kako je Hrvatska napose u poslijeratnom razdoblju, a u okviru ispunjavanja kriterija za članstvo u međunarodnim organizacijama, na adekvatan način definirala položaj i prava pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, u pojedinim razdobljima definirana prava nisu se dosljedno provodila u praksi, što bi bilo svojstveno istinski demokratskim državama. To je posljedično ukazivalo na potrebu daljnje demokratizacije društva, jačanja institucija i razvijanja svijesti o multietničkoj prirodi hrvatskoga društva, pri čemu bi se multietničnost shvaćala kao pozitivna kategorija, a ne nedostatak. Tu su također do izražaja dolazile razlike između tzv. starih i novih nacionalnih manjina, pri čemu su nove manjine (zajedno sa Romima) bile u znatno nepovoljnijoj poziciji s obzirom na potrebu vlastitog unutarnjeg konstituiranja. Uzevši u obzir gotovo cijelo jedno desetljeće kada je problem položaja nacionalnih manjina u suštini bilo marginalno pitanje, što je razdoblje koje djelomično korespondira sa stanovitom međunarodnom izolacijom Republike Hrvatske (razdoblje druge polovice devedesetih), moguće je uočiti kako se veća pozornost manjinskoj problematici počinje posvećivati u vrijeme kada u Hrvatskoj započinju nastojanja za ispunjavanjem uvjeta za članstvo u međunarodnim organizacijama (od 2000), ponajviše u Europskoj uniji.

U tom procesu nastojanja da se na odgovarajući način zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina, presudno je bilo nekoliko elemenata: primarno, politička volja da se manjinama zajamče sva građanska prava na jednakoj osnovi sa pripadnicima većinskog naroda uz poštivanje prava na različitost i njegovanje vlastitog identiteta, koja u svim periodima nije bila jednako postojana; zatim uobličavanje zakonodavnog okvira koji će cjelovito definirati pojedine aspekte pitanja iz korpusa ljudskih i manjinskih prava (osobito definiranje oblika političkog predstavnštva); implementacija donesenih zakona i usvojenih međunarodnih dokumenata i konvencija u praksi, zbog čega je Hrvatska bila izložena ozbiljnim kritikama različitih međunarodnih organizacija; te naposljetku uspostava stabilnih međuetničkih odnosa, osobito u ratom pogođenim područjima, koja su i danas kao područja od posebne državne skrbi u znatno težoj situaciji od ostatka države (stvaranje uvjeta za održivi povratak, povrat imovine, stanarska prava, itd.).

Prethodno spomenuta nespremnost političkih elita te tromost institucija u implementaciji zakona koji reguliraju prava pripadnika nacionalnih manjina bila je razlogom nadzora kojega su različite međunarodne organizacije provodile u Republici Hrvatskoj - od misije OESS-a, koja se u Hrvatskoj zadržala sve do 2008, pa do praćenja ispunjavanja provođenja

Poglavlja 23 u okviru pregovora za pristupanje Europskoj uniji. Ove vrste nadzora, kao i primjerice izvješća koja se periodično podnose u pogledu provođenja Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe, redovito su, uz isticanje napretka koji je Republika Hrvatska bilježila, signalizirala da je potrebno dodatno osnažiti institucije i potpuno implementirati usvojena zakonska rješenja. Ta potreba osobito je dolazila do izražaja u jedinicama lokalne i regionalne samouprave (ne u svima u jednakoj mjeri) te u pogledu provođenja pojedinih odredaba Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (Jakešević, 2012: 6-7).

U kontekstu rasprave oko obuhvata mjera za zaštitu manjinskih identiteta potrebno je spomenuti i Preporuke iz Lunda, još jednog važnog međunarodnog instrumenta, u kojima se navodi da su „neteritorijalni oblici uprave korisni za održavanje i razvitak identiteta i kulture nacionalnih manjina (Petričušić, 2005: 14). Kada se analiziraju odrednice ovoga dokumenta i usporede sa mjerama koje hrvatsko zakonodavstvo predviđa za zaštitu identiteta nacionalnih manjina, uočava se da su svi važni elementi sadržani u postojećem modelu.⁵

Svi elementi koji se smatraju presudnima u osiguravanju kulturne autonomije sadržani su u nizu zakona, koji tretiraju specifična područja zaštite manjinskih identiteta u Republici Hrvatskoj (pored Ustava, najveću važnost ima Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, potom Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj te Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina).

U pogledu Ustava Republike Hrvatske, izmjena i dopuna koje su u njega unesene, posebice 2010, osobito se ističe poimenično navođenje svih nacionalnih manjina u izvorišnim osnovama, gdje se navodi kako se Hrvatska ustanovljuje kao nacionalna država hrvatskog naroda i pripadnika nabrojenih nacionalnih manjina i drugih, što nije bio slučaj prije promjena, kada se nabrajao samo manji broj manjina (10), dok je veći dio njih bio svrstan u kategoriju „ostali“. Ustav, pored općeg načela ravnopravnosti,⁶ donosi odredbe koje se izravno odnose na očuvanje identiteta nacionalnih manjina, odnosno na njihovu ukorijenjenost u pojedinim sredinama. To se posebice odnosi na prakticiranje jezika i pisma,⁷ koje je dalje razrađeno kako u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, tako i Zakonu o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina. Iz perspektive obuhvata manjinskih prava osobito je značajan članak 15. Ustava u kojemu se jamči ravnopravnost svih nacionalnih manjina, sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija, te se propisuje mogućnost da se može „pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih

[5] Više o tome vidjeti u: Petričušić, Antonija (2005), „Važnost sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu: primjena međunarodnih standarda u Republici Hrvatskoj i Južnom Tirolu“ u: Žagar, Mitja et.al., *Manjine i europske integracije*. Split: STINA.

[6] Članak 14. Ustava Republike Hrvatske.

[7] Članak 12. Ustava Republike Hrvatske.

manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.“ Ovo potonje osobito je bilo prijeporno u javnosti, pri čemu je glavni argument protivnika uvođenja posebnoga prava glasa za pripadnike manjina bio da se time manjina stavlja u povlašteni položaj i da glasovi svih građana na vrijede jednako, kao i neujednačenost kriterija prema različitim nacionalnim manjinama.⁸

Najdetalniji po pitanju definiranja manjinske kulturne autonomije je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, čija se prva polovica odnosi upravo na mjere za očuvanje identiteta nacionalnih manjina. Međutim, visoka razina normativne zaštite nije ujedno značila i provođenje propisanih normi u praksi. Iako je potrebno uvažiti činjenicu da je postignut znatan napredak u implementaciji širokog spektra manjinskih prava, činjenica je također da neka područja ostaju osobito problematična, pa je zbog toga morao biti usvojen Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona.⁹

U Ustavnom zakonu etnička raznolikost i multikulturna priroda društva promatraju se kao razvojne kategorije, odnosno kao one realnosti koje imaju pozitivan predznak (Članak 3) Nekoliko je mjera koje su pripadnicima nacionalnih manjina, pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju nacionalnoj manjini, namijenjene u svhu očuvanja njihova identiteta:

1. služenje svojim jezikom i pismom, privatno i u javnoj uporabi, te u službenoj uporabi;
2. odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu kojim se služe;
3. uporaba vlastitih znamenja i simbola;
4. održavanje, razvoj i iskazivanje vlastite kulture, te očuvanje i zaštita kulturnih dobara i tradicije (primjerice, putem Ministarstva kulture);
5. pravo na očitovanje svoje vjere te na osnivanje vjerskih zajednica zajedno s drugim pripadnicima te vjere;

[8] Na općim izborima u prosincu 2011. zastupnici nacionalnih manjina birani su u skladu sa odredbama „starog“ Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, dakle nisu se primjenjivale promjene koje su nastupile u lipnju 2010. godine (kada je donesen Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina). Naime, 2010. izmijenjen je članak 19. Zakona, a promjena se odnosila na novi način izbora zastupnika iz redova nacionalnih manjina u Hrvatski sabor. Odredba je glasila da se nacionalnim manjinama koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči najmanje tri zastupnika u Hrvatskom saboru, koji svoju zastupljenost ostvaruju na temelju općeg biračkog prava, dok nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, uz opće biračko pravo imaju i posebno biračko pravo pomoću kojega mogu izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u posebnim izbornim jedinicama.

Ustavni sud Republike Hrvatske 29. srpnja 2011. ukinuo je navednu izmijenu i dopunu članka 19. Ustavnog zakona te je naložena primjena „starih“ pravila iz članka 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina na izborima u prosincu 2011.

[9] Među problematičnim područjima je zastupljenost manjina u tijelima državne uprave, u pravosuđu i policiji. Vidjeti: Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provođenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina 2011–2014, za 2011. godinu. Dostupno na: www.vlada.hr/hr/content/download/219389/3222883/..%41.%20-%204.pdf 22. 08. 2013.

6. pristup medijima i medijsko djelovanje na jeziku i pismu kojim se služe; ovo je vrlo bitan element očuvanja identiteta. U Hrvatskoj je još uvijek prisutan dugotrajni problem „getoizacije“ medijskog prostora namijenjenog nacionalnim manjinama u državnim medijima, koja znači proizvodnju programa o manjinama namijenjenog manjinama, koji je na rubu interesa većinske populacije. Još uvijek postoje negativni primjeri kada se manjine stavljaju u središte pozornosti kada se radi o incidentnim situacijama, ali i pozitivni primjeri. Naime, kulturno stvaralaštvo nacionalnih manjina u novije vrijeme dobiva na prepoznatljivosti i veći medijski prostor – to osobito vrijedi za židovsku, srpsku, crnogorsku i talijansku nacionalnu manjinu. Potrebno je također spomenuti da postoji i široka raznolikost manjinskih tiskovina koje se financiraju putem Savjeta za nacionalne manjine;
7. samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa, itd.

Sve ove odrednice detaljnije su razrađene u posebnim zakonima – u Zakonu o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj te u Zakonu o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. I ovim samo djelomičnim uvidom u model zaštite manjinskih identiteta u Republici Hrvatskoj, može se steći dojam o njegovoj sveobuhvatnosti i intenciji koju su stručnjaci i zakonodavac imali na umu kada je ovaj model nastajao – da se očuva kulturna raznolikost kao temelj daljnjeg kulturnog razvoja, uz istodobno uključivanje pripadnika manjina u javni život i prakticiranje svih građanskih prava zajedno sa pripadnicima većinskog naroda.

Zaključak

Republika Hrvatska je do danas prošla kroz različite faze politike prema nacionalnim manjinama, uključujući tu i politike koje su namijenjene očuvanju manjinskih identiteta – od faze kada su manjine bile na marginama interesa političkih elita, do faze kada je tretman prema manjinama postao važnom sastavnicom tzv. politike uvjetovanosti u kontekstu priključivanja europskim integracijama. Može se konstatirati kako su adekvatno definiranje i implementacija mjera zaštite prava nacionalnih manjina u svim fazama u određenoj mjeri predstavljali element koji je utjecao na sliku Republike Hrvatske u međunarodnim odnosima. Snažniji zaokret u politici prema nacionalnim manjinama nakon 2000. rezultirao je usvajanjem niza zakona čime je stvoren model koji osigurava očuvanje različitosti i posebnosti manjinskih identiteta, uz istodobnu integraciju u sveukupne društvene tokove. Kako se Republika Hrvatska približavala članstvu u Europskoj uniji, i tretman prema manjinama poprimao je pozitivniji predznak – naime, kritike koje su stizale sa izvješćima o napretku signalizirale su da su pojedini elementi manjinske zaštite zapostavljeni, te su bile poticaj za poduzimanje aktivnijih mjera. U tome kontekstu potrebno je istaknuti važnost institucija, čije je postojanje

i djelovanje imalo praktički presudan utjecaj na očuvanje manjinskih identiteta u Hrvatskoj. Pored brojnih ustanova i udruga nacionalnih manjina koje su usmjerene na očuvanje i promociju kulturnog identiteta određene manjine, važna je uloga Savjeta za nacionalne manjine koji skrbi o raspodjeli sredstava iz državnog proračuna namijenjenih očuvanju kulturne autonomije nacionalnih manjina. Otkada je ovo tijelo zaživjelo nakon usvajanja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, svota novca koji se izdvaja iz državnog proračuna u ovu svrhu konstantno je u porastu, unatoč ozbiljnim proračunskim ograničenjima. Na posljepku, utjecaj vanjskoga faktora (integracijskih procesa) u cijelom procesu bio je nepobitan, ali itekako pozitivan za ukupno reguliranje međuetničkih odnosa u Republici Hrvatskoj, demokratizaciju i shvaćanje multietničnosti kao razvojne prilike, a ne nedostatka, kao i za implementaciju mjera očuvanja identiteta nacionalnih manjina. •

Protection of minority identities in the Republic of Croatia

Abstract



This paper examines the issue of minority identity, freedom of its expression in different social contexts, as well as problems which might appear as a result of the termination of the right to express diversity in the public sphere, and where diversity presents an obstacle to full integration into society. Also, the paper points to the measures aimed at protection of identity and specially analyzes the model which is in force in the Republic of Croatia, which relies on two principles: identity and integration.

Key words



National minorities, minority identities, Croatia

Literatura



- Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=&CL=ENG> 23. 08. 2013.
- Izješće o provedbi Akcijskog plana za provođenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina 2011-2014, za 2011. godinu, dostupno na: www.vlada.hr/hr/content/download/219389/3222883/.../41.%20-%204.pdf 22. 08. 2013.
- Jakešević Ružica i Zorko Marta, „Granice i etnički odnosi u procesu raspada SFRJ“, *Međunarodne studije*, Vol. 9, br. 3 (2009), str. 45-734.
- Jakešević, Ružica, „Mirovne misije Ujedinjenih nacija i rješavanje etničkih sukoba: studija slučaja Istočne Slavonije“, *Politička misao*, godina 49, br. 2 (2012), str. 186-2035.
- Jakešević, Ružica, „Suradnja manjinske samouprave i lokalnih vlasti od iznimne je važnosti za ostvarivanje manjinskih prava“, *Multietničnost i razvoj*, Bilten Instituta STINE za promociju razvojnih potencijala multietničkih i povratničkih sredina, br. 6 (prosinac 2012), str. 6-86.

- Lalić Dražen i Zlatković-Winter Jelena, „Nemiri u Francuskoj 2005: priča sa zapadne strane“, *Politička misao*, Vol. 43, No. 2 (prosinac 2006), str. 121-1367.
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp 22. 08. 2013.
- Petričušić, Antonija (2005), „Važnost sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu: primjena međunarodnih standarda u Republici Hrvatskoj i Južnom Tirolu“, u: Žagar, Mitja et.al., *Manjine i europske integracije*. Split: STINA
- Semprini, Andrea (2004), *Multikulturalizam*. Beograd: CLIO.
- Thornberry Patrick i Martín Estébanez, María Amor, ur. (2005), *Prava manjina u Europi*. Zagreb: Ibis Grafika d.o.o.
- Ustav Republike Hrvatske, dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/232289.html> 22. 08. 2013.12. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> 22. 08. 2013.

Ivana Jelić*

Univerzitet Crne Gore u Podgorici
Fakultet političkih nauka
Pravni fakultet

UDC 323.15:342.72/.73(497.16)

Evropski standardi participacije nacionalnih manjina u javnom i političkom životu, s posebnim osvrtom na Crnu Goru

Sažetak



Integracija manjinskih naroda i grupa u jednom društvu obuhvata uključenje pripadnika manjina u sve sfere života te savremene demokratske zajednice, a ne samo u njene kulturne tokove. Nadalje, i pored posebnog značaja koji ima očuvanje kulturnog i nacionalnog identiteta, kroz obezbjeđivanje upotrebe manjinskog jezika i pisma, te očuvanje manjinske kulture, vjere i tradicije, a primarno kroz obrazovanje, politička participacija sve više zauzima najznačajnije mjesto za obezbjeđivanje pune integracije manjina i zaštitu od asimilacije. Sudjelovanje nacionalnih i etničkih manjina u javnom, ekonomskom i političkom životu obezbjeđuje demokratsko donošenje odluka, što je esencijalno za uspostavljanje multikulturalne demokratije i vladavinu prava. Ono se odnosi na odlučivanje na svim nivoima, od lokalnog, preko regionalnog do državnog, kao i na sve vrste odluka, kako na one koje su od značaja za određenu manjinsku grupu, tako i na one koje se tiču društva u cjelini.

* Autorka je vanredni profesor na Univerzitetu Crne Gore.

♦ Ovaj tekst je saopšten na međunarodnom naučnom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“ koji su organizovali Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Fondacija Friedrich Ebert i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, održanom na Brionima od 16–19. maja 2013. godine.

Evropski standardi sudjelovanja manjina u javnom i političkom životu odnose se na standarde moderne demokratije u eri multikulturalnosti koji nastaju kroz primjenu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope, kao i dokumenata OEBS-a i Evropske unije. Ostvarenje tih standarda predstavlja preduslov za članstvo u Evropskoj uniji, te su države Zapadnog Balkana pod posebnom pažnjom.

Ovaj rad bavi se evropskim standardima, kao i pravom i praksom Crne Gore, u kontekstu djelotvornog sudjelovanja manjina u javnom životu, ali i uživanja manjinskih političkih prava.

Ključne reči



Efikasna participacija u odlučivanju, identitet, integracija, politička prava, vladavina prava

1. Uvodna razmatranja

Participacija svih djelova stanovništva u donošenju odluka od društvenog značaja preduslov je moderne demokratije. Prema mišljenju Savjetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, efektivna participacija pripadnika nacionalnih manjina u različitim sferama javnog života obezbjeđuje socijalnu koheziju i razvoj istinskog demokratskog društva.¹

U multikulturalnim državama participacija pripadnika manjina u odlučivanju dodatni je kriterijum za ostvarenje vladavine prava, a odnosi se ne samo na odluke koje su usmjerene na te manjine ili koje na njih mogu posebno uticati, nego i na odluke od važnosti za cijelo društvo. Naime, realizacija vladavine prava u sebi sadrži i kriterijum sudjelovanja svih slojeva jednog društva u donošenju svih društvenih odluka.² Jedan od zahtjeva Evropske unije prema državama/kandidatima, među kojima je i Crna Gora, upravo se odnosi na to.

Individualna građanska i politička prava nijesu dovoljna za obezbjeđivanje učešća u javnom, a prije svega političkom životu marginalizovanih i manjinskih grupa. Kimlika smatra da su „individualna građanska prava ponekad nedovoljna za pravedno prilagođavanje grupnih razlika“, i da su isto tako „individualna politička prava u nekim slučajevima nedovoljna da na pravedan način predstave takve razlike“.³ On to obrazlaže, prvenstveno,

[1] Savjetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina: Komentar br. 2: *Djelotvorna participacija pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima*, Savjet Evrope, Starzbur, 2009, str. 9.

[2] Prema mišljenju Ujedinjenih nacija, datom u Smjernicama generalnog sekretara povodom pomoći u ostvarivanju vladavine prava, participacija u donošenju odluka je jedan od načina za ostvarenje principa vladavine prava. Izvor: UN Secretary-General (UNSG), *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Rule of Law Assistance*, 14. april 2008.

[3] Kimlika V., *Multikulturalno građanstvo - liberalna teorija manjinskih prava*, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2002, str. 159.

time što različite grupe ostaju nedovoljno zastupljene u zakonodavnim tijelima. Takođe, zalažući se za grupno predstavljanje, on konstatuje da njegovi modeli, kojima bi se nedovoljna zastupljenost ispravila, nijesu dovoljno razvijeni i zastupljeni.⁴

Priznavanje prava političke participacije nacionalnim i etničkim manjinama jedan je od ključnih aspekata zaštite manjina u savremenim demokratijama, jer se njime obezbjeđuje integracija manjinskog stanovništva u građansko društvo. To je put ka izgradnji participativne demokratije. Uz to, uputno je podijeliti i mišljenje naučnika da građanska demokratija može da funkcioniše samo ako je većina njenih članova uvjerena da je njihovo političko društvo zajednički poduhvat i ukoliko vjeruju da je od vitalnog značaja da oni učestvuju u njemu kako bi ono funkcionisalo kao demokratsko.⁵

U evropskom regionalnom sistemu zaštite ljudskih i manjinskih prava usvojeni su napredniji standardi u odnosu na univerzalni pravni okvir u pogledu manjinske zaštite, pa i njihovog sudjelovanja u odlučivanju.⁶ Participacija manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, a posebno u onim koji se tiču njih, propisana je članom 15 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Ovo je norma koja obavezuje trideset i devet država članica Savjeta Evrope.⁷ Praksa Savjetodavnog komiteta koji nadgleda implementaciju Okvirne konvencije u pogledu primjene evropskih standarda manjinske zaštite posebno je značajna, o čemu će na narednim stranicama biti više riječi. U pogledu efektivne participacije manjina veoma korisno sredstvo je tematski komentar broj 2, koji obuhvata osnovne postavke tumačenja Okvirne konvencije od strane Komiteta, kako bi se omogućila bolja primjena ovih standarda u budućnosti.⁸ Primarni fokus na participativnim mehanizmima na nacionalnom nivou praćen je idejom da je ključno to da lica koja pripadaju nacionalnim manjinama budu, na svim nivoima, uključena u procese monitoringa i implementacije međunarodnih instrumenata, naročito Okvirne konvencije, kako bi se postigao izbalansiran i kvalitetan rezultat.⁹

[4] *Ibid*, str. 159–180.

[5] Strydom, H., *International Standards for the Protection of Minorities and the South African Constitution*, The FW de Klerk Foundation, South Africa, 2002, str. 32.

[6] Skromna međunarodna univerzalna zaštita manjina odnosi se na član 27 Pakta o građanskim i političkim pravima i na Deklaraciju o pravima pripadnika etničkih ili nacionalnih, vjerskih i jezičkih manjina iz 1992. godine. Nijedan od ova dva izvora ne propisuje prava političke participacije, kao ni sudjelovanja manjina u javnom životu. Inače, još uvijek ne postoji pravni instrument posvećen zaštiti prava manjina na univerzalnom planu.

[7] Okvirna konvencija stupila je na snagu 01.02.1998. Do sada ju je ratifikovalo 39, od 47 država članica Savjeta Evrope. Države koje su samo potpisale, ali ne i ratifikovale Konvenciju su: Belgija, Grčka, Island i Luksemburg. Države koje je nijesu ni potpisale ni ratifikovale su: Andora, Francuska, Monako i Turska. Izvor: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_MapMinorities_bil.pdf 30.07.2013.

[8] Pogledati fusnotu 1.

[9] Komentar broj 2, *o. c.*, str. 5.

S druge strane, ne postoji nijedna norma, kako na univerzalnom međunarodnom planu tako ni na regionalnom evropskom koja bi obavezala države na priznavanje posebnih političkih prava pripadnicima nacionalnih i etničkih manjina ili tim manjinama kao kolektivitetima. Međutim, postoje izvori tzv. mekog prava, koji kroz preporuke, smjernice i deklaracije oblikuju savremenu manjinsku zaštitu tako da participacija manjina u društvu i javnim poslovima postaje evropski standard. Takođe, politički kriterijumi mogu nemetnuti državama obavezu priznavanja političkih prava nacionalnim manjinama. Tako na primjer, države koje su na putu ka evroatlanskim integracijama, a posebno ka članstvu u Evropskoj uniji, uslovljene su upravo kriterijumom političkog sudjelovanja manjina, što se tumači kao element ispunjenja zahtjeva za punu realizaciju vladavine prava.

Iako ne postoji striktno pravna obaveza prema međunarodnom pravu, mnoge države Evrope a gotovo sve države Zapadnog Balkana, propisuju ustavnim i/ili zakonskim odredbama priznavanje političkih participativnih prava. U Crnoj Gori ona su ustavna kategorija konkretizovana zakonima, o čemu će biti više riječi na narednim stranicama.

2. Integracija, identitet i politička participacija manjina

Dobar pravni okvir za zaštitu prava manjina koji postoji u okviru Savjeta Evrope, samo je jedan od, doduše početnih i ključnih, uslova za obezbjeđivanje poštovanja prava i sigurnosti manjina. Sama zaštita čovjeka u multikulturalnim društvima zavisi od više faktora. Naime, potreban je međunarodni konsenzus u vezi sa posebnim potrebama manjina, kao i sa obavezom država da zaštite njihovu bezbjednost, identitet i stil života.¹⁰

Uz to, važno je norme i pravne standarde osnažiti aktivnostima i mjerama koje će uroditi razvojem kulture ljudskih prava koja podrazumijeva i kulturu poštovanja različitosti. U tom smislu, Akcioni plan Visokog komesara za ljudska prava UN, iz maja 2005. koji je sačinjen kao odgovor na specifični zahtjev generalnog sekretara UN, sadržan u njegovom izvještaju, „In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All“, reafirmiše važnost principa nediskriminacije i zaštitu ranjivih grupa.¹¹ Uz to, afirmiše stav da svaka smisljena koncepcija demokratije, zasnovana na standardima ljudskih prava, mora obezbijediti prava, interese i glas manjina. Takođe, konstatovano je da je „prava demokratija odsutna“ ukoliko su ova prava osporena.

Ostvarivanje prava političke participacije manjina, prije svega nacionalnih i etničkih, doprinosi demokratizaciji društva i vladavini prava. Radi se, naime, o jednom od najdjelotvornijih mehanizama za uspješnu integraciju manjina, što je veoma suptilan i dugotrajan proces.

[10] Pentassuglia G., *Minority Groups and Judicial Discourse in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston, 2009, str. 240.

[11] A/59/2005. <http://www.unnngls.org/orf/UNreform/UBUNTU1.pdf> 11.08.2013.

Integracija podrazumijeva interakciju manjine sa većinom, a ne samo puko tolerisanje kulturalnog pluralizma i nacionalne i etničke različitosti. Zatim, ona 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. U tom smislu, uključivanje manjina u javni život države ne bi trebalo da bude ograničeno na ona područja koja se odnose specifično na njih.¹² Dok su mjere afirmativne akcije kojima je cilj uspostavljanje jednakosti između pripadnika nacionalnih i etničkih manjina sa pripadnicima većine poželjne kako bi se stvorila klima jednakih mogućnosti za sve građane, bez obzira na njihovo lično svojstvo ili pripadnost. Nadalje, na taj način se stvara zadovoljan, prihvaćen i koristan građanin, bez obzira na razlike i specifičnosti.

Kako integracija ne bi vodila ka gubljenju identiteta, odnosno stapanju manjinskog sa većinskim identitetom, potrebno ga je osigurati kako pravnim aktima i primjenom prava, tako i političkim mjerama. Obezbeđivanjem participativnih prava manjina u smislu donošenja odluka, doprinosi se sprječavanju asimilacije koja je zabranjena Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina.¹³

U savremenom pravnom smislu nije moguće govoriti o potpunoj zaštiti nacionalnog identiteta (bilo većinskog bilo manjinskog), bez učešća svih članova društva, odnosno svih građana, u donošenju odluka, a naročito onih koje se tiču upravo identitetskih pitanja. Važno je obezbijediti djelotvornu participaciju i interkulturalni dijalog u svim segmentima društva,¹⁴ a ne samo u onim koji se tiču manjinskih lokalnih organa uprave, na kojima se i tretiraju pitanja koja se tiču isključivo manjina. Nadalje, kroz obezbjeđivanje političkog odlučivanja, tj. učešća u njemu, postižu se dva cilja – s jedne strane, dolazi do ostvarivanja političkih prava manjina, a s druge strane, manjine preuzimaju odgovornost za budućnost odluka, u čijem sprovođenju treba da učestvuju.

Dakle, efektivna ili djelotvorna participacija manjinskih pripadnika u upravljanju državom i društvom neodvojiva je od zaštite ostalih manjinskih prava, a posebno prava na očuvanje manjinskog identiteta. Nadalje, integracija manjina u građansko društvo, bez prinudne asimilacije, preduslov je očuvanja manjinskog identiteta i pune zaštite manjinskih prava, s jedne strane, ali i očuvanja državnog integriteta i suvereniteta, s druge strane.

Uz to, dopunski kriterijumi za sprovođenje principa vladavine prava za države Zapadnog Balkana odnose se, između ostalog, 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.

[12] Tačka 7 Preporuke iz Bolcana o nacionalnim manjinama u odnosima među državama, OEBS, VKNM, Hag, 2008.

[13] Član 5, stav 2.

[14] Komentar broj 2, o. c., str. 13-14.

3. Značenje i značaj djelotvorne participacije manjina

Djelotvorna participacija manjina odnosi se na politički, ekonomski i kulturni život, kao i na javne poslove. Iako su svi segmenti podjednako važni, ipak je sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu i javnim službama najuticajnije što se tiče obezbjeđivanja društvene kohezije.

Najznačajniji dokumenti koji se tiču djelotvorne participacije jesu Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, i to prije svega njen član 15, kao i Preporuke iz Lunda Visokog komesara za nacionalne manjine. Takođe, ovdje su od značaja i ostali pravno obavezujući instrumenti koji se posredno odnose ili mogu biti dovedeni u vezu sa djelotvornim sudjelovanjem, kao na primjer član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Protokol broj 12 uz Konvenciju, Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, revidirana Evropska sicijalna povelja, te na opštem planu i Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Uz to, tu su i dokumenti tzv. mekog prava, kao što su Deklaracija UN o pravima pripadnika etničkih, nacionalnih, vjerskih i jezičkih manjina i Deklaracija o pravima domorodačkih naroda. Na kraju, značajan pravni izvor jeste i jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava.¹⁵

Instrumenti međunarodnog prava, u striktno imperativnopravnom smislu, ne propisuju prava participacije manjina u javnom i političkom životu, pa time nema ni standarda koji objašnjava značenje pojma djelotvorne participacije. Član 27 Pakta o građanskim i političkim pravima ne štiti participativna prava pripadnika manjina. Ovo osjetljivo pitanje ne pominje se ni u Deklaraciji o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama. Ipak, pripadnicima manjina, Deklaracija priznaje „pravo da efikasno učestvuju u donošenju odluka na nacionalnom i, gdje je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive, na način koji je u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom“ (član 2, stav 3). Ovo pravo ograničeno je formulacijom „gdje je potrebno“, što državama daje široke mogućnosti procjenjivanja da li je uopšte potrebno da manjine učestvuju u odlučivanju. Ipak, s obzirom na to da se radi o vrlo važnom kohezivnom elementu za svaku multietničku državnu zajednicu, trend je da se pravo na učešće manjina u odlučivanju priznaje.

Praksa pokazuje da je stepen afirmativne akcije država vrlo nizak kad se radi o uživanju participativnih, naročito političkih prava manjina. Naime, dati posebna politička prava manjinama, veća od onih koja pripadaju većini, za mnoge države predstavlja nezamislivo davanje privilegija manjinskim grupama. Međutim, time se ne garantuje automatski privilegovan položaj manjina.

Politička prava, generalno, znače ne samo posvećenost zajedničkom projektu, nego i poseban osjećaj vezivanja među ljudima koji zajedno rade na ovom projektu. Pojedini autori smatraju da je ovo možda tačka u kojoj

[15] Značaj ovih dokumenata ističe i Komentar broj 2, na strani 11.

se nalazi „prijetnja većini savremenih demokratija da se raspadnu, budući da je građanska demokratija veoma osjetljiva na otuđenost, koja proizilazi iz duboke nejednakosti, i osjećaja zapostavljenosti i ravnodušnosti koji se lako javljaju kod napuštenih manjina“.¹⁶

Ono što je u ovom kontekstu bitno jeste i obezbjeđenje ljudskih i finansijskih resursa kojima bi se osnažila tijela uključena u rad na manjinskim pitanjima, a u cilju kvalitetnog obavljanja poslova. To je i preporuka Savjetodavnog komiteta.¹⁷

Prava političke participacije za pripadnike manjina jesu sredstvo za učešće u upravljanju državom i u javnom životu, s jedne strane, i za očuvanje manjinskog identiteta, s druge strane. Ona podrazumijevaju mogućnost slobodnih građana, pripadnika manjina i većine, da učestvuju u formiranju, vršenju, kontroli i smjeni vlasti. Prilikom ostvarivanja ovih prava naglašena je kolektivna dimenzija.¹⁸ Tu se, u stvari, radi o svojevrsnom uspostavljanju veza među ljudima sličnih političkih opredjeljenja i uvjerenja.¹⁹

S druge strane, pripadnici nacionalnih manjina mogu biti uključeni u javni život kroz razne aranžmane, kao što su na primjer predstavljanje u izabranim tijelima ili u organima državne uprave i lokalne samouprave, konsultativni aranžmani ili kulturne autonomije. No, iako Savjetodavni komitet preporučuje mjere kojima države treba da olakšaju manjinama pristup predstavljanju u izabranim tijelima, ne postoje garancije kojima bi takvi aranžmani automatski obezbjedili da lica koja pripadaju nacionalnim manjinama imaju bitan uticaj na donošenje odluka.²⁰

Priznavanje posebnih, tj. preferencijalnih političkih prava predstavnicima manjina, u suštini znači podjelu poslova i odgovornosti u vođenju politike i rukovođenju državnim i javnim službama. Posebna prava političke participacije, npr. postojanje tzv. manjinske kvote za zastupljenost u lokalnim ili regionalnim samoupravama i u organima vlasti na državnom nivou, kao i davanje posebnih statusa pojedinim lokalitetima i njihovim predstavnicima, zapravo, ne znače prijetnju državi, već bi trebalo da doprinesu jačanju povjerenja i učvršćivanju zajedništva. Ipak, ovo je složeno političko-pravno pitanje koje se različito rješava od države do države koje imaju isključivu nadležnost da li će (do)dati određena politička prava manjinama.

Promovisanje djelotvorne participacije nacionalnih manjina zahtijeva kontinuirani dijalog o bitnim stvarima, kako između manjina i većine, tako i između manjinskog stanovništva i vlasti. U tom smislu Savjetodavni komitet je eksplicitan i preporučuje državama da obrate posebnu pažnju na međunacionalni dijalog, jer je to njihova obaveza.

[16] Strydom, H., o. c., str. 31-32.

[17] Komentar broj 2, o. c., str. 8.

[18] Komentar broj 2, o. c., str. 11.

[19] Dimitrijević V., Paunović M., *Ljudska prava*, Beograd 1997, str. 335-336.

[20] Komentar broj 2, o. c., str. 7.

Prema evropskim standardima manjinske zaštite, bitno je obezbijediti efektivnu jednakost pripadnika manjina, u svim segmentima života, pa i participaciji.²¹ Ovo se posebno dovodi u vezu sa promocijom pune jednakosti u članu 4 Okvirne konvencije, kao i zaštitom identiteta u članu 5.

Nadalje, ravnopravno sudjelovanje, odnosno „izbalansirano predstavljanje“ žena i muškaraca pripadnika manjina.²² Takođe, državna uprava, pravosuđe, tijela za primjenu prava i izvršni organi trebalo bi da, u najvećoj mjeri, odražavaju nacionalni i etnički diverzitet društva.²³ Ovo se takođe odnosi i na medije u smislu da oni imaju posebnu obavezu izvještavanja o pitanjima koja su relevantna za pripadnike manjina, ali i da ti pripadnici imaju pravo na participaciju u tijelima koja nadziru rad medija, kao i u nezavisnim samoregulatornim tijelima i organima javnog servisa.

Djelotvornost participacije, u odnosu na garancije po članu 15, ne može se mjeriti apstraktno, već krajnje konkretnim uslovima i djelima. Nije dovoljno da države obezbijede legislativni okvir i usvoje strateške dokumente, već treba da osiguraju da sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina ima „suštinski uticaj na donijete odluke“ i da postoji, koliko je moguće „podijeljeno vlasništvo nad tim odlukama“.²⁴ Prirodno, tada se uspostavlja i podijeljena odgovornost za odluke donijete sudjelovanjem manjine. Takođe, prema nalazu Savjetodavnog komiteta, puna i efektivna jednakost može, u tom kontekstu, biti rezultat djelotvorne participacije manjina.²⁵

Evropski standardi participacije manjina u javnim službama odnose se na predstavljanje u tijelima i sudjelovanje u različitim mehanizmima, sa posebnim akcentom na uticaj u donošenju odluka. Odnosni aranžmani zavise od strukture društva i odražavaju njegov diverzitet. Djelotvorna participacija u ovom kontekstu obuhvata više oblika, i to: sudjelovanje u zakonodavnom procesu (kroz političke partije, povoljnosti koje obezbjeđuje izborni sistem na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, rezervisana mjesta za manjine u zakonodavnim tijelima, administrativne aranžmane, pravo na veto), sudjelovanje u specijalizovanim vladinim tijelima, sudjelovanje kroz konsultantske mehanizme, predstavljanje/zastupljenost u državnoj upravi, pravosuđu i izvršnim organima, sudjelovanje u autonomijama, dostupnost finansijskih sredstava za aktivnosti koje su namijenjene manjinama, medije kao izvor za jačanje djelotvorne participacije u javim poslovima, te sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u primjeni i nadzoru nad primjenom Okvirne konvencije.²⁶

Nadalje, pitanje državljanstva posebno je značajno za uživanje participativnih prava pripadnika manjina. Državljanstvo kao zahtjev, postavljen od strane većine država koje priznaju posebna prava pripadnicima

[21] *Ibid.*, str. 12.

[22] *Ibid.*, str. 7.

[23] *Ibid.*, str. 8.

[24] *Ibid.*, str. 13.

[25] *Ibid.*

[26] *Ibid.*, str. 21-32.

nacionalnih manjina, može suštinski uticati na sudjelovanje manjina u javnom životu i javnim poslovima. No, prema mišljenju Savjetodavnog komiteta, države treba da budu fleksibilnije u pogledu državljanstva kao preduslova za sudjelovanje manjina u javnom životu, jer takav pristup može osnažiti duh tolerancije, interkulturalni dijalog i saradnju.²⁷

Iako u instrumentima Savjeta Evrope ne postoji garancija kolektivnih manjinskih prava, već prije pravo na uživanje pojedinih prava u zajednici sa drugima, prema instrumentima tzv. mekog prava, naročito OEBS-a, nailazimo na pristup da se manjinama priznaju i izvjesna kolektivna prava. To je bitan zaokret u odnosu na politiku UN koja je manjinskim pravima pristupila kao individualnim, štiteći prava pripadnika manjina u okviru opšteg sistema ljudskih prava.

U smislu kolektivne zaštite manjina, najvažnije je garantovanje njihovih političkih prava, sa mogućnošću priznavanja teritorijalnih i personalnih autonomija. U tome je najdalje otišao OEBS, tretirajući sve etničke grupe izjednačenima u svojim pravima sa etničkim ili nacionalnim manjinama.

Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS-a najzaslužnija je institucija međunarodne zajednice za promociju kolektivnih prava manjina, koji djeluje u smislu preventivne diplomatije. Dokumenti koje ova institucija donosi imaju status instrumenta tzv. mekog prava, te ne stvaraju striktnopravne obaveze. Ipak, autoritet preporuka, smjernica i mišljenja Visokog komesara ima autoritet pravnih naslova i formira evropske standarde. Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu nastale su kao izraz potrebe da se treći najčešći problem – učešće nacionalnih manjina u javnom životu – uobliči u formi preporuka državama. Sprovedenje ovog prava u život, prema slovu preporuka, predstavlja „suštinski dio miroljubivog i demokratskog društva“.

Prema Preporukama, dva su bitna vida prava manjina na učešće u javnom životu: učešće u donošenju odluka i 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 publikuju i na manjinskim jezicima. Takođe, države bi trebalo 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

[27] *Ibid*, str. 25.

u nekim oblastima upravljanja, ali i prednosti raznolikosti odluka u nekim drugim oblastima“.

Rješenja poboljšanja učešća nacionalnih manjina u javnom životu države mogu biti propisana zakonom ili na drugi način. Ukoliko konsultacije, dogovori ili neki drugi alternativni mehanizmi ne riješe eventualni spor, tada se može računati i na rješavanje sudskim putem. Preporučuju se i neke dodatne mjere diplomatskog karaktera, poput pregovora, arbitraže, posredovanja, specijalnih komisija i tako dalje.

4. Pravni okvir za participaciju pripadnika manjina u političkom životu Crne Gore

Crna Gora ima razvijen normativni okvir za zaštitu prava manjina kroz ustavne i zakonske odredbe. Kolektivna prava su zaživjela kroz savjete nacionalnih manjina koji su osnovani na osnovu Zakona o manjinskim pravima i slobodama.²⁸

Do sada osnovano je šest savjeta.²⁹ Takođe, zaživjele su i mjere afirmativne akcije propisane novim izbornim zakonom.³⁰ Početkom marta 2013. Vlada je usvojila nova Pravila o izborima za savjete nacionalnih manjina³¹ čijim su stupanjem na snagu prestala da važe Pravila o prvim izborima za savjete nacionalnih manjina.³²

Prema posljednjem popisu, u multinacionalnoj Crnoj Gori živi 278.865 ili 44,98% Crnogoraca, 175.110 ili 28,73% Srba, 6.021 ili 0,97% Hrvata, 30.439 ili 4,91% Albanaca, 20.537 ili 3,31% Muslimana, 53.605 ili 8,65% Bošnjaka, 6.251 ili 1,01% Roma.³³ Nijesu se izjasnili 30.170 ili 4,87% stanovnika.³⁴

Ustav Crne Gore³⁵ garantuje posebna manjinska prava, i to u dvije odredbe – zaštitu identiteta (član 79) i zabranu asimilacije (član 80). Prava iz domena participacije manjina u javnom i političkom životu ustav propisuje kao „pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan broj stanovništva, shodno principu afirmativne akcije“ (član 79, tačka 9) i pravo „na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave“ (član 79, tačka 10).

[28] Zakon o manjinskim pravima i slobodama, „Službeni list Republike Crne Gore“ broj 31/2006, usvojen 10. 05. 2006.

[29] Nacionalne manjinske savjete formirali su Srbi, Hrvati, Albanci, Bošnjaci, Muslimani i Romi.

[30] Zakon o izboru odbornika i poslanika, „Službeni list Crne Gore“ broj 46/2011.

[31] „Službeni list Crne Gore“ broj 12/2013.

[32] „Službeni list Crne Gore“ broj 46/2007.

[33] Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine, Zavod za statistiku Crne Gore, Saopštenje broj 83, Podgorica, od 12. 07. 2011, str 6-9. Dostupno na: [http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje\(1\).pdf](http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje(1).pdf) 20.07.2012.

[34] *Ibid.*, str. 7 i 9.

[35] „Službeni list Crne Gore“ broj 01/2007.

Zakon o manjinskim pravima i slobodama³⁶, izmijenjen 2011, u članu 26 propisuje da „manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice i njihovi pripadnici imaju pravo na učešće u procesu donošenja i predlaganja odluka državnih organa koje su od interesa za ostvarivanje prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, u skladu sa zakonom“.

U prethodnoj verziji Zakona, iz 2006, bilo je predviđeno (čl. 23 i čl. 24) da manjine budu zastupljene u državnom i lokalnim parlamentima s brojem poslaničkih mandata u odnosu na rezultate popisa iz 2003. U tom zakonu došlo je do materijalne greške, jer se radilo o odredbama koje su bile u neskladu s Ustavom, iako su bile u duhu principa afirmativne akcije. Takođe, tim zakonskim propisom prilično se ispolitizovalo pitanje manjinskog predstavljanja. Ustanovljavanjem da broj mandata zavisi od rezultata popisa stanovništva, pristupilo se više demografskoj reprezentaciji nego političkoj participaciji, što je bilo pogrešno. S obzirom na to da se radilo o političkom a ne o pravnom rješenju, ubrzo su čl. 23 i čl. 24 Zakona proglašeni neustavnim.³⁷

Pitanje političkih prava i političkog predstavljanja manjina riješeno je Zakonom o izboru odbornika i poslanika, 2011. godine.³⁸

Crna Gora je postala jedna izborna jedinica. Predstavnici manjinskih lista koje žele da osvoje autentične manjinske mandate, moraju svojim internim partijskim aktima, prije svega statutom i programom, dokazati Državnoj izbornoj komisiji da zastupaju neki manjinski narod.

Ovaj zakon omogućava manjinskim predstavnicima da lakše osvoje tzv. autentične mandate. Njime je u duhu ustavne garancije a u skladu sa principom afirmativne akcije, određeno da se u odnosu na manjine primjenjuje izuzetak od pravila da u raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje dobiju najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici (član 94). Naime, ukoliko izborne liste za izbor poslanika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice ne ispune uslov i dobiju najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici, a pojedinačno dobiju najmanje 0,7% važećih glasova, one stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata kao jedna - zbirna izborna lista s ukupnim dobijenim brojem važećih glasova. Na taj način manjine mogu obezbijediti osvajanje do tri mandata (član 94, stav 2, tačka 1). U slučaju najmanje nacionalne manjine, mjera afirmativne akcije išla je i dalje, pa je zakonodavac predvidio da u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispuni prethodne uslove, da će najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova steći pravo na jedan poslanički mandat (član 94, stav 2, tačka 2).

[36] Zakon o manjinskim pravima i slobodama iz 2006, izmijenjen i dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama, „Službeni list Crne Gore“, broj 2/2011.

[37] Prestali su da važe na osnovu Odluke Ustavnog suda Republike Crne Gore („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 51/06).

[38] Pogledati fusnotu broj 30.

U prethodnom periodu, donedavno važeće izborno zakonodavstvo, odnosno stari propisi iz tog domena, omogućavali su posebna prava samo Albancima kao nacionalnoj manjini. Oni su imali posebnu izbornu jedinicu i u njoj glasali za pet garantovanih mandata za albansku manjinu, što je izazivalo probleme sa ostalim manjinama koje po tom osnovu nijesu bile zastupljene u parlamentu Crne Gore.

Dakle, novo izborno zakonodavstvo na ravnopravan i demokratski način uvelo je mjere afirmativne akcije, omogućavajući svim nacionalnim manjinama u Crnoj Gori da se njihov glas čuje u zakonodavnom organu države. Prva praktična proba bili su parlamentarni izbori održani 15. oktobra 2012, na kojima je pokazano da je snaga manjinskih partija ipak veća kada uđu u koaliciju s najjačim partijama u kojima je dominantno članstvo crnogorske nacionalne većine, nego kada se opredijele za samostalni nastup.

Zaključak

Da bi sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom i političkom životu bilo u skladu s evropskim standardima, ono mora biti djelotvorno. To znači da države imaju obavezu da obezbijede da se manjinski glas suštinski čuje i da bude konstitutivni element odluka koje se odnose ne samo na pripadnike manjina i manjine kao kolektivitete, već su značajne za cijelo društvo čiji dio su i manjine. Na taj način obezbjeđuje se i djelotvorna jednakost ali i odgovornost za preduzete akcije i zajednički donijete odluke. Nadalje, kako to Savjetodavni komitet ocjenjuje, bez obzira na to koji mehanizam za participaciju manjina je izabran, treba da bude omogućeno da pripadnici manjina imaju „realne mogućnosti da utiču na donošenje odluka“ koje će tada reflektovati njihove potrebe.³⁹ Takođe, države moraju preduzeti mnogo više od pukog konsultovanja manjina, jer ono ne obezbjeđuje djelotvornu participaciju.

Realnost nam pokazuje, pak, da je političko odlučivanje oblast koju, u većini zemalja, ekskluzivno kontroliše ne samo politička većina, već i etnička i nacionalna većina. Učešće manjina u političkom odlučivanju kamen je spoticanja mnogih vlada koje su u fazi tranzicije na putu ka modernim demokratijama, gdje zahtjevi vladavine prava nalažu i učešće svih u donošenju odluka.

Takođe, realnost pokazuje i da participacija u javnom životu i javnim službama još uvijek, ipak, dominantno pripada većinskom nacionalnom korpusu u gotovo svim državama.

Participacija manjina u odlučivanju ogleda se ne samo u političkom učešću na državnom i lokalnom novou, u okviru zakonodavne i izvršne vlasti. Ona znači i učešće u pravosudnim organima. Integracija to i podrazumijeva. U tom smislu je i evolutivni trend međunarodnog prava, a prije svega evropskog, ka zaštiti ne samo individualnih prava kao prava

[39] Komentar broj 2, o. c., str. 22.

pripadnika nacionalnih, etničkih i kulturnih manjina, već i kolektivnih prava, kao prava manjinskih grupa, od kojih su najkarakterističnija politička prava. Naime, realnost se znatno izmijenila u odnosu na prvobitni, i još uvijek dominantni koncept UN, koji podrazumijeva isključivo individualnu zaštitu svih ljudskih prava. Složit ćemo se da pravo mora pratiti trendove vremena u kojem živimo.

Potrebna je zajedničkim pristupom, onim koji objedinjava zaštitu i individualnih i kolektivnih prava manjina proizvodi model najbolje zaštite manjinskog identiteta i kulturne različitosti. Objedinjavanje ovih pristupa u manjinskoj zaštiti naročito je značajno u regionu trusnog regiona Zapadnog Balkana.⁴⁰

Ostvarenje zaštite ljudskih prava i demokratije u multikulturalnim državama kakve su sve balkanske države, naime, podrazumijeva nove zahtjeve kako bi se postigla potpuna vladavina prava. Jedan od tih zahtjeva je i učešće u procesu donošenja odluka svih članova i grupa društva. U tom smislu, apostrofirano je učešće manjina, i to ne samo u donošenju odluka od značaja za konkretnu manjinsku zajednicu, već i onih odluka od opšteg interesa i od značaja za državu i društvo u cjelini.

Što se Crne Gore tiče, integracija nacionalnih manjina je jedna od boljih strana u pogledu ispunjenja zahtjeva za poboljšanjem ostvarenja vladavine prava. Politička participacija manjina postoji ne samo kao slovo zakona, već i u praksi. Ono gdje bi, pak, trebalo pojačati pažnju jeste oblast participacije pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama, državnoj upravi i pravosuđu. To ostaje kao naredni zadatak ove države na putu ka Evropskoj uniji. •

European standards of participation of national minorities in public and political life, with special emphasize on Montenegro

Abstract

Integration of minorities in a society is connected with the inclusion of minorities in all spheres of public life of that contemporary democratic community, not only in its cultural aspect. Furthermore, despite the great importance which has preservation of cultural and national identity, by providing the use of the minority language and script, and the preservation of minority cultures, religions and traditions - primarily through education, political participation takes increasingly the most important place to ensure the full integration of minorities and protection of their assimilation. Participation of national and ethnic minorities in the public, economic and political life provides democratic decision-making, which is essential for the establishment of a multicultural democracy and realization of the rule of law. It refers to decision-making at all levels, from local to regional and national, as well as to all kinds of

[40] Varadi T., Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case, *Human Rights Quarterly*, 19, 1997, str. 21-28.

decisions, both those that are relevant to a particular minority group, and those pertaining to the society as the whole.

European standards of national minority participation in public and political life are actually related to standards of modern democracy in the age of multiculturalism, which arise through the application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities of the Council of Europe and OSCE documents and acts of the European Union. The fulfillment of these standards is a prerequisite for membership in the European Union and the countries of the Western Balkans are under special observation in that regard.

This paper deals with European standards in minority rights protection, as well as with the law and practice of Montenegro, in the context of effective participation of minorities in public affairs and public life while enjoying minority political rights.

Key words



Effective participation in decision making, identity, integration, political rights, rule of law

Vera Klopčič*

Institut za narodnosna pitanja u Ljubljani

UDC 323.15:341.24(4)

341.234(=214.58)(497.4)

Komparativni pregled odredbi Instrumenta Srednjoevropske inicijative za zaštitu manjinskih prava i Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope

Sažetak



U radu se razmatraju neke karakteristike Instrumenta Srednjoevropske Inicijative/SEI za zaštitu nacionalnih manjina i Okvirne konvencije Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina koji su usvojeni sredinom poslednje decenije prošlog veka. U analizi evropskih standarda zaštite manjina, autorica se fokusira na pitanje subjekta manjinske zaštite, definiciju pojma nacionalne manjine i na specifike regulisanja pravnog položaj Roma u međunarodnim dokumentima. U istorijskoj perspektivi autorica postavlja hipotezu da nivo zaštite u novim evropskim instrumentima odgovara političkom konsenzusu koji je postignut nakon političkih promena u Evropi i odražava granice spremnosti država za preuzimanje obaveza prema manjinama.

Ključne reči



Nacionalna manjina, Instrument Srednjoevropske Inicijative za zaštitu manjina, Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina, Romi

* Autorka je viša naučna saradnica na Institutu za narodnosna pitanja u Ljubljani

♦ Ovaj tekst je saopšten na međunarodnom naučnom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“ koji su organizovali Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Fondacija Friedrich Ebert i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, održanom na Brionima od 16–19. maja 2013. godine.

Uvod

Prilog razmatra relevantne odredbe ova dva instrumenta kao osnov za ilustraciju najznačajnijih dilema na području interpretacije otvorenih pitanja definicije nacionalnih manjina i glavnih pojmova manjinske zaštite. Iako su različite pravne snage, oba instrumenta pripremana su i usvojena skoro istovremeno, obuhvataju istu tematiku i spadaju u zajednički okvir normi i mehanizma zaštite ljudskih prava, koji uključuju i zaštitu pripadnika manjina kao važan skup prava.

Interesantno je uporediti regulisanje pitanja subjekta manjinske zaštite. To je povezano sa dve najznačajnije teme koje su proteklih decenija dominirale i još dominiraju u raspravama o međunarodnoj zaštiti manjina. To su pitanja definicije pojma nacionalne manjine, koje je dominiralo u stručnim raspravama bar pet proteklih decenija, i pitanje zaštite Roma kao etničke manjine, koje je krajem prošlog veka postalo najaktualnija tema proučavanja društvenih i humanističkih nauka u Evropi, a zaokuplja i pažnju pravne struke kao suštinski novi izazov.¹

Istorijski osvrt

U sistemu međunarodne zaštite prava manjina u Evropi između dva svetska rata, obaveze poštovanja prava manjina nametnute su pre svega manje uticajnim novonastalim državama i nisu bile koncipirane kao opšta obaveza za sve države. Zaštita manjina temeljila se na teritorijalnom principu, i prvenstveno je bila namenjena prevenciji mogućih konflikata između država na osnovu etničkih razlika. U tom „klasičnom“ konceptu doktrine i politike, zaštita autohtonih narodnih manjina zasniva se na

[1] Do razlika dolazi pre svega na sledećim područjima: (ne)opredeljivanje elemenata za definiciju pojma nacionalne manjine i izričito uključivanja Roma u sklop zaštite nacionalnih manjina.

tradicionalnom naseljavanju određenog područja, isključujući iz sistema zaštitu drugih, raspršenih ili neteritorijalnih manjina.

Za razliku od tog koncepta, posle Drugog svetskog rata, pristup prema zaštiti prava manjina u instrumentima usvojenim na univerzalnom planu dugo vremena ograničavan je na zaštitu individualnih prava pripadnika manjina². Definicijom i posebnim pravima manjina bavili su se pre svega istraživači, stručnjaci različitih profila i naučne ustanove za proučavanje istorije, kulture i jezika, a u političkoj sferi na međunarodnom planu izbegavala su se jasna opredeljenja država o svrsishodnosti i potrebi posebne zaštite manjina.

U vreme blokovske podele sveta, definicija pojma nacionalne manjine postala je značajna kategorija pre svega kao predmet stručnih, teoretskih i političkih rasprava, gde su obe strane često koristile ovu temu u odbrani svojih ideoloških premisa na području zaštite ljudskih prava.

Političke promene u Evropi početkom devedesetih godina 20. veka ubrzale su proces usaglašavanja na međunarodnoj sceni. Najvažnije međunarodne organizacije (Organizacija ujedinjenih naroda, Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji i Savet Evrope) u kratkom vremenskom razdoblju usvojile su dokumente koji ističu političko značenje zaštite manjina, kao i važnost kulturne i jezične raznolikosti kao posebne vrednosti u savremenim društvima. U političkim dokumentima i preporukama usvajaju se opšte odredbe o zaštiti opstanka, očuvanja i razvoja nacionalnih ili etničkih, kulturnih i jezičkih manjina kao i posebne odredbe o zaštiti individualnih kulturnih i jezičkih prava. Stekli su se uslovi za usvajanje prvog obavezujućeg međunarodnog instrumenta za zaštitu manjina – Okvirne konvencije Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina.

Definicija pojma nacionalne manjine u savremenom konceptu zaštite manjina

Okvirna konvencija prati pragmatičke ciljeve i ne sadrži definiciju pojma nacionalne manjine jer nije bilo moguće postići konsenzus svih članica Saveta Evrope o elementima definicije tog pojma. U postupku pripreme i usvajanja Okvirne konvencije neke su se države izričito protivile unošenju kriterijuma državljanstva kao elementa definicije³. Taj element pre toga bio je uključen u radnu definiciju koju je u okviru Ujedinjenih nacija izradio profesor Frančesko Kapotorti (Francesco Capotorti) u poznatoj studiji o položaju pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina

[2] U takvom konceptu „negativne zaštite“ obaveze država bile su skromne. Član 27. Međunarodnog Pakta OUN o građanskim i političkim pravima (1976) glasi: „U državama gde žive pripadnici manjina, neće im biti uskraćeno pravo...“.

[3] U komentaru izjave turskog ministra za inostrane poslove o tome „da neizvesnost definicije pojma nacionalne manjine može biti od koristi“, Gilbert ocenjuje da razlog za takav komentar leži u političkom stavu Turske koja ne priznaje Kurdima status nacionalne manjine (Gilbert, 1996: 176). S druge strane, po mom mišljenju, ta izjava se može tumačiti i kao želja za unapređenjem položaja i statusa turskih radnika/migranata u zapadnoj Evropi.

i interpretaciji koncepta manjinske zaštite u kontekstu člana 27 Međunarodnog pakta o političkim pravima (Kapotorti, 1979:107).

Instrument Srednjoevropske inicijative za zaštitu manjinskih prava, SEI (1994), skoro u celini preuzima elemente definicije koje je opredelio Kapotorti i u članu 1 donosi definiciju:

U ovome Instrumentu izraz „nacionalne manjine“ značit će skupinu koja je brojčano manja od preostalog dela stanovništva u državi, čiji su članovi državljani te države, ali imaju etnička, verska ili jezična obeležja po kojima se razlikuju od ostatka stanovništva i imaju želju sačuvati svoju kulturu, tradiciju, veru ili jezik.

Neke od zemalja članica Srednjoevropske inicijative uključile su tu definiciju u svoje unutrašnje zakonodavstvo. Tako je Republika Hrvatska u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina iz 2002. u članu 1. navela kao izvor i Instrument SEI za zaštitu manjinskih prava, a u članu 5 preuzela definiciju iz Instrumenta SEI⁴.

Najveća razlika između pristupa u oba instrumenta ogleda se u tome, da u toku pripreme Okvirne konvencije, prvenstveno zbog političke osetljivosti pojedinih država, nije bilo moguće postići konsenzus o elementima za definiciju pojma nacionalne manjine, a tvorci na tome nisu ni insistirali, kako ne bi time ugrozili usvajanje instrumenta. To neki krugovi danas ocjenjuju čak i kao prednost, jer se na taj način iz zaštite ne isključuje nijedna grupa pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičnih manjina.

Kontrolu nad ostvarivanjem obaveza koje države preuzimaju ratifikacijom Okvirne Konvencije provodi Odbor ministara Saveta Evrope (1. stav člana 24).⁵ Uz to valja napomenuti da je u provođenje principa Okvirne konvencije u proteklih 15 godina uključen širok raspon manjinskih grupa, koji pored tradicionalnih manjina obuhvata i raspršene manjine i sve druge manjinske grupe u pojedinoj zemlji.

Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i Instrument SEI za zaštitu nacionalnih manjina - sličnosti i razlike

Tvorci oba instrumenta uzimaju u obzir neke zajedničke principe koji su najpre priznati od strane svih država članica OBSE početkom devedesetih godina 20. stoleća, to je značaj međusobnog razumevanja, tolerancije i dobrosusedskih odnosa. Ti principi usvojeni su na osnovu kompromisa i prethodnog političkog konsenzusa, zato je dikcija u oba instrumenta dovoljno fleksibilna kako bi države pri implementaciji uzele u obzir politički

[4] Nacionalna manjina, u smislu ovoga Ustavnog zakona, je skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja (član 5, Ustavni zakon, 2002).

[5] Pri ocenjivanju usklađenosti mera koje države navode u svojim izveštajima (1. stav člana 26) Odboru ministara pomaže poseban Svetodavni odbor; njegovi članovi moraju da imaju priznato stručno znanje sa područja zaštite nacionalnih manjina.

i pravni okvir zaštite, demografske, prostorne i druge karakteristike pojedinih manjina, kao i unutrašnje zakonodavstvo. Oba instrumenta sadrže odredbe o zaštiti individualnih i kolektivnih prava pripadnika manjina. Uz zajamčena individualna ljudska prava bez diskriminacije i prava izbora pri izjašnjavanju o pripadnosti manjini, pripadnici manjina imaju pravo na negovanje kulture i na očuvanje i upotrebu jezika, na političku participaciju i na održavanje kontakata sa matičnom zemljom⁶.

Zaštita manjina posmatra se kao važan faktor integracije, međusobnog razumevanja i tolerancije među zajednicama koje žive u istoj ili susjednoj zemlji. U tom pogledu, Instrument SEI realistički sagledava položaj manjina u regiji i pored pozitivnih dimenzija ukazuje i na opasnost mogućih zloupotreba prava manjina.⁷

Preambula Okvirne konvencije proizilazi iz stava, *da bi pluralističko i demokratsko društvo ... moralo da stvara odgovarajuće uslove koji omogućavaju pripadnicima manjina izražavanje, očuvanje i razvijanje identiteta*.⁸

Većina zemalja u ustavnom i pravnom uređenju uvodi koncept pozitivne zaštite manjina i svesne su da je za zaštitu manjina potrebno učiniti više nego samo osigurati formalnu jednakost u uživanju prava i sloboda svim pojedincima koji pripadaju manjinama. Veliki značaj Okvirne konvencije jeste to što u članu 4 predviđa usvajanje pozitivnih mjera u oblasti obrazovnih i kulturnih prava, kao i specifične oblike političkog predstavnštva manjina, tako da obavezuje države da stvaraju odgovarajuće uslove za očuvanje i razvoj identiteta manjina.

To garantuje i član 4 Instrumenta Srednjoevropske inicijative za zaštitu manjinskih prava, SEI:

Države jamče pripadnicima nacionalnih manjina pravo da izražavaju, sačuvaju i razvijaju svoj etnički, kulturni, jezični ili verski identitet i da zadrže i razvijaju svoju kulturu u svim njezinim vidovima.

Zaštita prava Roma kao nacionalne manjine

Neki međunarodnopravni dokumenti i instrumenti sadrže posebne odredbe za eliminaciju diskriminacije Cigana/Roma i Sinta, za uklanjanje predrasuda,

[6] Zbog neprihvatanja koncepta kolektivnih prava u nekim zemljama, u obrazloženju uz Okvirnu konvenciju navodi se da se odnosi samo na individualna prava, iako je iz naslova instrumenta, kao i iz dikcije pojedinih članova jasno, da obuhvata i kolektivna prava manjina, na primer: „Pripadnici nacionalnih manjina mogu da uživaju prava, koja proizilaze iz ostvarivanja principa Okvirne konvencije individualno ili zajedno sa drugima“ (2. stav člana 3).

[7] U Preambuli Instrument Srednjoevropske inicijative za zaštitu manjinskih prava, CEI, između ostalog se ističe: *imajući na umu da dobrosusjedski odnosi predstavljaju vrlo efikasan način za postizanje stabilnosti u regiji, i svesne potrebe da se izbegava ohrabrivanje separatističkih tendencija nacionalnih manjina u regiji*,

[8] Okvirna konvencija uključuje prava manjina u sklop međunarodnopravne zaštite ljudskih prava. Značajno je, da se ostvarivanje tih prava pojedincu ne sme nametati. Član 3 Okvirne konvencije određuje pravo svakog pripadnika manjine na izbor da li želi biti tretiran kao pripadnik manjine ili ne (1. stav člana 3).

netolerancije, ksenofobije i rasizma, socijalne isključenosti i za poboljšanje konkretnih uslova, u kojima žive Romi.

Na poseban položaj Roma u procesu nastajanja manjinskih standarda zaštite u novoj Evropi najpre je ukazala Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji, KEBS, u Zaključnom dokumentu konferencije KEBS-a u Kopenhagenu 1990. U glavi III po prvi put se izričito pominje poseban položaj Roma/Cigana.

Države učesnice jasno i nedvosmisleno osuđuju totalitarizam, rasnu i etničku mržnju, antisemitizam, ksenofobiju i diskriminaciju protiv bilo koga, kao i ugnjetavanje na verskoj ili ideološkoj osnovi. U tom kontekstu države učesnice uviđaju poseban problem Roma (Cigana).

U Preporuci Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, „Cigani u Evropi“ (1993) po prvi put su označeni kao prava evropska manjina. Dokument ističe doprinos Roma kulturnoj raznolikosti Evrope i navodi istorijske činjenice koje su dovele do nezavidne situacije, u kojoj većina Roma živi i danas.

Član 7 Instrumenta Srednjoevropske inicijative za zaštitu manjinskih prava dopunjuje tu odredbu s nužnim stvaranjem uslova za društvenu integraciju Roma i za usvajanje mera za uklanjanje netrpeljivosti:

Države su svesne posebnih problema Roma (Cigana) i obavezuju se da će usvojiti sve pravne, upravne ili obrazovne mere, kao što ih predviđa ovaj instrument za očuvanje i razvoj identiteta Roma, za olakšavanje društvene integracije Roma (Cigana) preko usvajanja posebnih mera za uklanjanje svih oblika netrpeljivosti protiv tih osoba.

S obzirom na činjenicu da Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina ne sadrži definiciju pojma nacionalna manjina, svaka država ima pravo da odredi, da će pri sprovođenju principa u unutrašnjem zakonodavstvu Rome tretirati (ili ne) kao nacionalnu manjinu. Deklaracije država koje su podnele ratifikaciju Okvirne konvencije do sada nisu isključile tu mogućnost. Neke od njih u tim deklaracijama izričito navode i Rome. To je učinila i Slovenija prilikom ratifikacije 1998.⁹ Valja napomenuti da Savetodavni komitet koji nadgleda primenu Okvirne konvencije, redovno razmatra položaj Roma u kontekstu zaštite nacionalnih manjina u svakoj zemlji.

Preporuka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope br. 1557 iz 2002. o pravnom položaju Roma u Evropi preporučuje državama da obrate posebnu

[9] Republika Slovenija, Deklaracija sadržana u verbalnoj noti stalnog predstavništva Slovenije podnesena generalnom sekretaru uz instrument o ratifikaciji (25. mart 1998): „Okvirna konvencija ne sadrži definiciju nacionalne manjine, a to znači da je državama ugovornicama prepušteno da opredele grupe, koje smatraju za nacionalne manjine, i zato Vlada Republike Slovenije, u skladu sa Ustavom i unutrašnjim zakonodavstvom u Republici Sloveniji izjavljuje, da su autohtone italijanska i mađarska nacionalna manjina. U skladu sa Ustavom i unutrašnjim zakonodavstvom Republike Slovenije Okvirna konvencija će se upotrebljavati i za pripadnike romske zajednice koji žive u Sloveniji.“

pažnju na obezbeđivanje mogućnosti integracije Roma na svim nivoima obrazovanja, od vrtića do univerziteta.¹⁰ Preporuka podstiče države da Romima priznanju status nacionalne ili etničke manjine, usvoje programe za socijalnu inkluziju i da preduzmu neophodne korake za poboljšanje njihovih životnih uslova. To je značajno dostignuće, s obzirom na to da evropske države u unutrašnjem zakonodavstvu sprovode vrlo različite koncepte za zaštitu nacionalnih manjina.

U nekim zemljama već im se priznaje status nacionalne i etničke manjine, što uključuje pravo na upotrebu jezika, obrazovanje, slobodu izražavanja i razvoj kulture i učešće u političkom životu. Skoro sve države Istočne i Jugoistočne Evrope koje su članice Srednjoevropske inicijative, usvojile su posebne programe za integraciju Roma u procesu sprovođenja Dekade uključivanja Roma 2005–2015. godine. Takođe, to je bio i jedan od zahteva međunarodne zajednice u postupku proveravanja implementacije ljudskih prava u tim državama.¹¹

O položaju Roma u novoj Evropi raspravljalo se na mnogim međunarodnim konferencijama, npr. na regionalnoj konferenciji o Romima naslovljenoj Romi u proširenoj Evropi: izazovi za budućnost. Konferencija na kojoj je usvojena inicijativa za Dekadu uključivanja Roma 2005–2015, održana je od 30. juna do 1. jula 2003. u Budimpešti, a pored mađarske vlade organizovali su je i Evropska komisija, Svetska banka i Institut za otvoreno društvo. Sve tri međunarodne ustanove već su sufinansirale brojne projekte za unapređenje položaja Roma.

Stručni i akademski krugovi, nevladine organizacije i predstavnici romskih organizacija slažu se u tome da se uprkos usvajanju pozitivnih mera, Romi u Evropi još uvek sreću sa specifičnim problemima koji su vezani za život u bedi i siromaštvu i s neugodnim socijalnim položajem, diskriminacijom i predrasudama.

Različite percepcije identiteta Roma

Što se tiče percepcije zajedničkog identiteta Roma, teorija i praksa nisu jedinstvene u proceni da li su Romi etnička ili nacionalno homogena grupa ili ne. Osnovni postulat evropskog romskog pokreta je etnička srodnost, zajednička kultura i jezik, a nacionalni identitet gradi se na osnovu zajedničkog porekla i istorije.

U okviru nastanka i razvoja ideje o posebnom etničkom i političkom identiteta Roma u Evropi, dolazi do interesantnog pomaka u okviru aktivnosti pokreta nesvrstanih u toku šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog

[10] U razmaku od skoro deset godina od usvajanja Preporuke o Ciganima u Evropi, ova Preporuka odražava kvalitativan pomak u odnosu prema zaštiti Roma i između ostalog nastoji da obezbedi „Jednak tretman romske manjine kao etničke ili nacionalne manjine u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja, pristupu zdravstvenim uslugama i javnim dobrima.“

[11] Detaljnije o položaju Roma u pojedinim zemljama videti: Monitoring the EU Accession Process (2002).

veka. U skladu sa preovlađujućim klasičnim konceptom zaštite nacionalnih manjina, koje imaju i svoju zemlju maticu, i u okviru romskog pokreta tražili su se načini za formalno priznanje Indije kao zemlje porekla Roma. Poznati diplomata Aleš Bebler u svojim zapisima iz 1978. između ostalog navodi i značaj međunarodne dimenzije emancipacije Roma i konstatuje da su se predsednici Indije, Nehru i Indira Gandhi, nekoliko puta sastali sa predstavnicima Roma i razgovarali o mogućnostima saradnje (Acković, 2001: 117) .

Dugoročni cilj romskog pokreta sažeto izražavaju reči Slobodana Berberskog, prvog predsednika Svetskog kongresa Roma: *Nacija smo, a ne Cigani*. Prvi svetski kongres Roma koji je održan u aprilu 1971. u Londonu predstavlja prekretnicu u međunarodnoj vidljivosti Roma. Na kongresu je usvojen politički program i određen prvi dan Kongresa – 8. april kao Međunarodni dan Roma, pesma „Đelem, đelem“ proglašena je romskom himnom, a naziv Rom usvojen je kao zajednički za oznaku pripadnosti.

O elementima romskog etničkog identiteta sukobljavaju se različita mišljenja u literaturi i u proučavanju položaja Roma. Nemali broj autora smatra da je evropski romski pokret samo rezultat procesa nametnute političke mobilizacije Roma¹², a ne objektivne situacije ili potreba. Zoltan Baranji (Zoltan Barany) u svojoj monografiji o političkoj mobilizaciji Roma u Srednjoj Evropi, navodi da se često događa da oni koji proučavaju Rome, „zbog stvarno bednog položaja u kojem živi većina Roma, gube objektivnost i postaju *de facto* romski aktivisti“ (Barani, 2002:18). Slovenački antropolog Božidar Jezernik smatra da je potraga za korenima romskog jezika i običaja u indijskoj pradomovini suštinska komponenta definicije etničkog identiteta Roma, izgrađena na pretpostavci da su dokazi o indijskom poreklu i pojedine kulturne prakse takođe dokaz njihove etničke pripadnosti i srodnosti. Međutim, lingvistički dokazi o indijskom poreklu Roma su problematični (Jezernik, 2006 :28).

Zaključak

Možda je naučno najznačajnije da usvojeni instrumenti odražavaju i razvoj savremene političke misli o ljudskim pravima i ulozi manjina, na osnovu kojeg se može pratiti i trend angažovanja država i međunarodne zajednice na tom polju. Na normativnom području oba instrumenta odražavaju evoluciju na području razumevanja zaštite manjina i formulišu jasne obaveze za države. U tom pogledu, države su postigle visok stepen konsenzusa, koji kasnije u međunarodnim dokumentima nije prevaziđen.

Što se tiče definisanja subjekta zaštite, iako Instrument SEI održava klasični pristup, daljnji razvoj međunarodnog pravnog sistema zaštite manjina odvija se u pravcu prepoznavanja Okvirne konvencije kao zajedničkog evropskog standarda. Pristup koji je uvela Okvirna konvencija

[12] Po nepisanom pravilu to su autori koji insistiraju na upotrebi termina Cigani, a ne Romi.

za sprovođenje zaštite manjina, navodeći tradicionalnu naseljenost i znatan broj pripadnika manjina kao alternativne uslove za uživanje manjinskih prava, pokazao se kao uspešan model i ponudio je pravni temelj za fleksibilniji model manjinske zaštite u skladu sa evropskim standardima.

Deo doktrine i prakse evropskih institucija suštinu savremene manjinske zaštite vidi pre svega kroz poštovanje individualnih prava, socijalnu integraciju ranljivih grupa, eliminaciju siromaštva i sprovođenje mera nediskriminacije, što je svakako vrlo važna ali sama po sebi nedovoljna pretpostavka za uživanje manjinskih prava. Pitanje da li su posebna prava manjina kompenzacija za njihov neprivilegovan položaj ili su put ka segregaciji, ostaje i dalje jedno od najkontroverznijih pitanja manjinske zaštite.

Standardi zaštite manjina i status romske zajednice u Evropi znatno su povezani od početka devedesetih godina 20. veka, a zaštita Roma u Evropi svrstava se u širi sklop zaštite prava manjina. Zajedničku evropsku dimenziju u odnosu prema zaštititi Roma čine pre svega sledeće dimenzije: važnost socijalne uključenosti i uklanjanje predrasuda, vrednovanje doprinosa romske kulture kulturnoj raznolikosti Evrope, pravni status i mogućnosti političke participacije Roma na evropskom nivou, a posebno i podizanje svesti o istorijskim nepravdama i genocidu nad Romima. Dolazi do novog fenomena na međunarodnoj sceni, koji se ogleda u aktivnostima romskih organizacija koje u međunarodnoj areni preuzimaju ulogu političkog zastupnika Roma, sa sličnim aspiracijama koje u pogledu drugih „klasičnih“ nacionalnih manjina već imaju matične zemlje. *De lege ferenda* možemo opravdano očekivati da će se taj proces nastaviti i proširiti i na druge manjine, te da će se u daljem procesu usvajanja međunarodnih normi sve više pažnje posvećivati glasu svih „zaboravljenih, raspršenih manjina“, i u tom okviru i regulisanju pravnog položaja Roma. •

Comparative review of the provisions of the Central European Initiative Instrument for the Protection of Minority Rights and the Framework Convention for the Protection of National Minorities

Abstract



The paper discusses some characteristics of the Instrument CEI for Protection of Minorities, adopted by the Central European Initiative and the Framework Convention for the Protection of National Minorities, which were adopted in mid-last decade of the last century. Within the analysis of European standards of minority protection, the author focuses on the questions of the subject of minority protection, definition of the term national minority and on specific issues related to the regulation of the legal situation of Roma in international documents. In historical perspective, the author raises the hypothesis that the level of protection in a new European instruments corresponds to the political consensus, achieved after political

reconciliation in Europe, and reflects the limits of readiness of the states to assume their obligations toward different minorities.

Key words



National Minorities, Instrument CEI for Protection of Minorities, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Roma

Literatura



Acković, Dragoljub (2001), *Nacija smo a ne cigani*, Rominterpress, Beograd.

Barany, Zoltan (2001), *The East European Gypsies*. Cambridge University Press.

Capotorti, Francesco (1979), *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York

Gilbert, Geoff, „The Council of Europe and Minority Rights; u *Human Rights Quarterly*“, Vol. 18, 1996.

Jezernik, Božidar (2006), „Zakaj pri nas žive Cigani in ne Romi“, u: *Zakaj pri nas žive Cigani in ne Romi, Narativne podobe Ciganov/Romov*, Jezernik, B. (ur.) Filozofska fakulteta, Oddelek za etnologijo in kulturno antropologijo, Ljubljana.

Monitoring the EU Accession Process (2002), *Minority Protection*, Vol. I. Open Society Institute. Budapest.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation No.1557 (2002), *The legal situation of Roma in Europe*.

Politički identitet u multikulturalnim državama sa osvrtom na Crnu Goru

Sažetak



Problem izgradnje i uobličavanja političkog identiteta u multikulturalnim društvima aktuelizovan je tendencijama politizacije kulture i „pluralizma identiteta“ od kraja XX vijeka. Pitanje zajedničkog identiteta, njegovog redefinisanja i prilagođavanja novoj stvarnosti usloženog etnokulturnog pluralizma, postalo je otvoreno čak i za tradicionalne, konsolidovane liberalne demokratije. Postkomunistička društva u tranziciji suočavaju se s potrebom oblikovanja novih političkih identiteta u procesu izgradnje države i nacije, u složenim unutrašnjim okolnostima. Ustavno opredijeljena kao građanska država, Crna Gora se odlučila za izgradnju zajedničkog političkog, nacionalno-državnog identiteta na temeljima jačanja političkih i pravnih, prije nego kulturno-etničkih komponenti u njegovoj strukturi. Utemeljenje nacionalnog identiteta na građanskom principu posebno je značajno za društva sa izraženim etnokulturnim pluralizmom, u kojima su partikularni (etno)nacionalni identiteti veoma prisutni, kakvo je i crnogorsko. Neophodno je, dakle, izgraditi zajednički identitet, dovoljno širok, kako bi se članovi različitih etnokulturnih zajednica mogli s njim identifikovati i razviti osjećaj pripadnosti i lojalnosti prema nacionalno-državnom identitetu. Politizacija i politička instrumentalizacija etničkog

* Autorka je asistentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore u Podgorici

♦ Ovaj rad je saopšten na međunarodnom naučnom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“ koji su organizovali Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Fondacija Friedrich Ebert i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, održanom na Brionima od 16–19. maja 2013. godine.

i nacionalnog identiteta u uslovima nedovršenog procesa individualizacije i procesa vrijednosne tranzicije uopšte, otežavaju konsolidaciju zajedničkog političkog identiteta. Građanski, liberalno-demokratski nacionalni identitet jeste dobar okvir za ostvarivanje, kako individualnih, tako i kolektivnih prava, samim tim što je, po svom karakteru, inkluzivan i otvoren za etnokulturne posebnosti, ali i zahvaljujući činjenici da potencira primat pojedinca u odnosu na zajednicu. Jednako je važno, u skladu sa potrebom priznavanja različitih kulturno-etničkih identiteta nacionalnih i etničkih manjina, razvijati i kolektivna prava u mjeri u kojoj neće dezintegrisati zajednički, politički, nacionalno-državni identitet. To je, oslanjajući se na argumentaciju multikulturalista, neophodan uslov za priznanje identiteta pojedinca i poštovanje njegovih prava i sloboda. Na taj način, ostvarivanje prava etnokulturnih zajednica na očuvanje i priznanje svog identiteta, kao i jednak i pravedan pristup javnom prostoru, postaju ne manje značajni od potrebe jačanja zajedničkog političkog identiteta.

Ključne reči



Politički identitet, nacionalnost, građanski identitet, etnokulturni pluralizam, multikulturalizam

Određenje političkog identiteta

Tema ovog rada jeste pitanje izgradnje i uobličavanja političkog identiteta u multikulturalnim društvima, s posebnim akcentom na crnogorsko. Kao i u drugim postkomunističkim društvima u tranziciji, proces izgradnje i utemeljenja nacije i države praćen je opterećujućim nasljeđem autoritarnog poretka. Problem konsolidacije zajedničkog političkog identiteta postaje vrlo aktuelan u svjetlu politizacije partikularnih, etnokulturnih identiteta, što je tendencija prisutna od kraja XX vijeka. Neophodno je na početku definisati sam pojam i precizirati značenje koje će biti korišćeno u radu. Upotrijebićemo pojam u značenju koje je dao Furio Čeruti (Furio Cerutti): U pitanju je identitet koji podrazumijeva identifikaciju političkog tijela kojem pripadamo, kao i normativno definisanje pravila igre čije usvajanje jeste sastavni dio političke zajednice¹ (Cerutti, 2006: 33). Radi se o modernoj političkoj zajednici, odnosno identitetu koji predstavlja sintezu *normativnog* i *društveno-psihološkog* identiteta. Pritom, on se ne može svesti na svoju normativnu komponentu, tj. na identitet građanina, ali ni na društveno-psihološku komponentu. Ustavom se definiše normativni identitet građanina, ali i identitet političkog tijela u okviru kojeg se formira identitet građanina. Osim građanske komponente, politički

[1] Različiti oblici kolektivnih identiteta mogu postati politički relevantni i u tom smislu politički identiteti (u političkoj sferi nosioci različitih društvenih identiteta bore se za promjenu ili održavanje postojećih modela raspodjele moći). Dakle, u tom značenju politički identitet se odnosi na identitet kolektivnih aktera u političkoj sferi. Ilija Vujačić naglašava potrebu razlikovanja *užeg* i *šireg* značenja ovog pojma. Uže shvatanje vezuje se za opisivanje ideološko-političke privrženosti pojedinaца, zatim grupno-političke profilisanosti (identitet političkih partija, na primjer), kao i u ideološko-političkom smislu kao, recimo, liberalni ili konzervativni identitet. Šire značenje, pak, odnosi se na veće kulturno-istorijske i političke strukture i poretke. U tom smislu, politički identitet može biti upotrijebljen u značenju nacionalno-državnog, regionalnog (identitet Balkana) i nadnacionalnog identiteta poput identiteta EU (Vujačić, 2012: 8).

U širem smislu „politički identitet je samo *uređenje (konstitucija) političke zajednice*“ (Vujačić, 2012: 9). O političkom identitetu više i u: Knežević, 2012: 321-332.

identitet se odnosi i na sve one kulturne, istorijske, simboličke aspekte koji nas povezuju, razvijaju osjećaj solidarnosti i čine da sebe i jedni druge prepoznajemo kao članove iste političke zajednice. Iz izloženog, nije teško zaključiti da Ceruti pojam političkog identiteta, u ovoj dimenziji, izjednačava sa složenim nacionalnim, državno-političkim identitetom, tačnije, sa njegovom građanskom varijantom.² Zahvaljujući činjenici da je ovakav identitet institucionalizovan, nacionalne države postaju glavna tačka političkog objedinjavanja.

Za našu temu značajno je imati u vidu postojanje dva tipa nacionalnog identiteta: građanskog, tj. zapadnog i etničkog, tj. istočnog. Različit način nastanka opredijelio je njihovu različitu prirodu.³ Etnički model nacije kvalitativno se razlikuje od zapadnog, građanskog modela. U najkraćem, istočni model je introvertniji, intenzivniji, insistira na homogenosti, autentičnosti i trajnosti nacionalne kulture. Tendencija bezuslovne identifikacije pojedinaca kao članova kolektiva i izražena politizacija kulture, takođe su njegove prepoznate osobine. On se doživljava kao dat i nepromjenljiv i kao takav je, u većoj ili manjoj mjeri, zatvoren. Članovima drugih etnokulturnih i nacionalnih zajednica teško je da se identifikuju sa takvim nacionalno-državnim identitetom. Građanska nacija je, s druge strane, prvenstveno pravno-politička zajednica (nacija državljana, državna nacija), u kojoj ključna postaje pravno-politička jednakost njenih pripadnika. Ona se temelji na pojedincu kao suverenom građaninu. Naravno, takav koncept nacije ima i kulturnu komponentu koja nastoji da bude što je moguće manje svedena na pojedinačno kulturno-etničko, kako bi stepen njene inkluzivnosti za različite kulturno-etničke pripadnosti bio što veći. Pripadnost takvoj naciji stvar je izbora pojedinca i svako je slobodan da, u skladu sa idealom samoostvarenja, izgradi svoj identitet na bazi pluraliteta pripadnosti. Razvitak ova-kvog, liberalno-demokratskog nacionalnog identiteta⁴ temelji se na jačanju liberalno-demokratskih građanskih vrijednosti, a ne isključuje i priznanje manjinskih prava, u skladu sa idejom diferenciranog građanstva, pravnih i institucionalnih rješenja, koja vezujemo za politiku multikulturalizma.

Afirmacija kulturnog pluralizma, unaprjeđenje i poštovanje kolektivnih prava, dalja izgradnja nacionalno-državnog, političkog identiteta,

[2] Tako, on piše o političkom kao o „državno-nacionalnom identitetu“ (Cerutti, 2006: 50), odnosno „nacionalnom političkom identitetu“ (*ibid.*: 59). Takođe, razmatra mogućnost nastanka političkog identiteta u nadnacionalnoj dimenziji tzv. kosmopolitkog i evropskog identiteta. Detaljnije o interesantnom sagledavanju „šansi“ nadnacionalnog političkog identiteta, (*ibid.*: 52-65).

[3] Nastanak različitih tipova nacionalnog, kroz procese tzv. *birokratske inkorporacije* i *vernakularne mobilizacije*, analizirao je Entoni Smit. Detaljnije u: (Smit, 1998: 86-110). Potrebno je obratiti pažnju na specifičnosti procesa vernakularne mobilizacije i nastanak nacija na bazi demotskih etnija da bismo u punoj mjeri shvatili prirodu (etno)nacionalnog na našim prostorima.

Slobodan Divjak daje jasan pregled karakteristika jednog i drugog modela u idealnotipskom obliku (Divjak, 2006: 97-107)

[4] Hana Arent (Hanah Arendt) upotrebljava termin „konstitucionalni“, demokratski orijentisani (zapadni) nacionalizam, Kristijan Jopke (Christian Joppke) piše o „demokratskoj nacionalnosti“ itd.

istovremeno znače i osnaživanje položaja pojedinca, u smislu njegovih prava i sloboda, naročito ukoliko imamo u vidu karakter crnogorskog društva i činjenicu da se još uvijek nalazimo u vrijednosnoj, iako ne i u institucionalnoj tranziciji.

Politički identitet u multikulturalnim državama

Kao što naglašava Milan Podunavac, izgradnja političkog identiteta modernih nacionalnih država dio je dubljeg procesa preoblikovanja predmodernih tipova moći u moderni politički poredak (Podunavac, 2008: 130). Osjećaj solidarnosti, međusobna povezanost, emocionalna ukorijenjenost i privrženost zajednici, nijesu mogle biti obezbijeđene bez pretpolitičkih, etnokulturnih sentimentata, a oslanjanjem isključivo na apstraktne, političke i pravne principe. To je preduslov ali istovremeno i neka vrsta prepreke u izgradnji političkog identiteta, budući da u praksi ne postoji u čisto političkom obliku, već mora računati i na afektivne izvore privrženosti. Klarisa Hejvard (Clarisa Hayward) će dato obilježje nazvati *konstitutivnim paradoksom demokratskog identiteta* (Hayward, 2007, prema: Beljinac, 2012: 16). Etnokulturna heterogenost savremenih država i činjenica da pod jednim političkim okvirom egzistira više pretpolitičkih identiteta, dodatno komplikuje situaciju. U državama u kojima postoji dominantna većina, prisutan je problem njenog privilegovanja na račun manjinskih identiteta. Tamo gdje nema dominantne većine, kao u slučaju Crne Gore, izgradnji političkog identiteta treba pristupiti tako da se izbjegnu aktiviranje autoritarnih potencijala (etno)nacionalnog i opasnost od refeudalizacije zajedničkog političkog prostora. Razmatrajući složeno tkivo moderne države koje čine nacionalizam, suverenitet i građanstvo, Podunavac zapaža da se odnos između ovih elemenata može razvijati u različitim pravcima. Za postkomunistička društva karakteristično je približavanje nacionalizma suverenitetu, umjesto građanstvu. Nacionalizam dobija obilježja etnonacionalizma koji nastoji da obezbijedi dominaciju pojedinačne etnokulturne zajednice, dok se manjinske zajednice uglavnom tolerišu, ali nijesu dio „bazičnog ugovora, na kome politička zajednica počiva“ (Podunavac, 2001: 192). Etnifikacija politike o kojoj piše Ofe, česta je upravo u postkomunističkim društvima. Druga situacija postoji onda kada princip građanstva pacifikuje odnos između moći i nacionalizma, i to tako da nacionalno-državno izgrađuje na bazi građanske, pravno-političke komponente nacionalnog. Usljed različitog načina nastanka nacionalno-državnog identiteta u zemljama Centralne i Istočne Evrope koji je opredijelio njegovu specifičnu prirodu, u ovim društvima posredovanje i pacifikovanje nacionalizma i moći principom građanstva, u procesu izgradnje političkog identiteta, uglavnom je izostalo. Umjesto toga, na djelu je bio proces političkog ostvarivanja pretpolitičke i partikularne zajednice porijekla i stvaranja *komunitarne* koncepcije građanstva. Dominacija ove koncepcije odražava se na prirodu i stabilnost političkog poretka u cjelini. Prenaglašavanje potrebe za nacionalnim jedinstvom nauštrb složenosti

i kompleksnosti, dovodi u pitanje lojalnost i prihvaćenost političkog identiteta od strane onih nacionalnih zajednica koje su, iz bilo kojih razloga, u većoj ili manjoj mjeri, isključene iz političkog i komunikacijskog diskursa (Podunavac, 2001: 196). A deficit lojalnosti jeste nešto što zajednica ne smije sebi da dopusti, posebno ukoliko se radi o duboko podijeljenim društvima fragmentirane političke kulture i unutrašnjih napetosti. Svaka težnja države da se stvarno, iako ne obavezno i formalno pravno, konstituiše, prvenstveno na osnovama pojedinačnog etnokulturnog identiteta, pokazuje dvostruku vrstu ograničenosti, naglašava Podunavac: „Potvrđuje se da u svim onim zajednicama u kojima postoji potencijalni 'sukob lojalnosti' (pretpolitičke i političke), a takve su gotovo sve moderne političke zajednice, 'manjinsko pitanje' valja nužno ugraditi u samo srce supstantivnog (osnovnog) konsenzusa te zajednice“ (Podunavac, 2001: 197).

Politički identitet Crne Gore - Crna Gora kao građanska država

U građanskom modelu nacije tj. građanske države, razvojem civilnog društva i demokratskih institucija, građanska komponenta potiskuje u drugi plan etničku komponentu, stvarajući model „demokratske nacije“ („građanske nacije“) čija je karakteristika, između ostalih, približavanje nacionalnosti državljanstvu odnosno, spajanje nacionalnog i građanskog. Jačanjem građanske komponente, u praksi, a ne samo normativno, smanjujemo opasnost od tzv. tribalnog, etničkog nacionalizma, izrazito kolektivističke crte. Pitanje odnosa građanstva i nacionalnosti vezano je za problem kohezivnog faktora zajednice i dio je šireg problema odnosa nacije i demokratije. Crna Gora je ustavno opredijeljena kao građanska država, što upućuje na primat principa građanstva u odnosu na princip nacionaliteta. Međutim, smatramo da treba biti prilično oprezan u određenju građanske države isključivo kao postnacionalne, čemu su pojedini autori skloni (Šuković, 2009: 197).

Polazeći od vrlo složenog i često pojednostavljenog tumačenja odnosa između nacije i demokratije, neophodno je izbjegavati krajnosti u vidu stavova o njihovoj potpunoj kompatibilnosti, odnosno inkompatibilnosti. Naročito ovo drugo gledište smatramo izrazom nerazlikovanja etničke zajednice i nacije, kao političke zajednice građana. *Postnacionalisti* i tzv. *uslovni nacionalisti* daju različite odgovore na pitanje koji je glavni, ujedinjujući činilac savremenih društava. Prvi ga nalaze u građanskom principu, dok drugi uzimaju u obzir i nacionalnu komponentu. Drugačije rečeno, da li je za razvoj privrženosti prema državi dovoljno racionalno, proceduralno i formalno ili pak njega ne može biti bez osjećaja zajedništva, solidarnosti i prepoznavanja zasnovanog na nacionalnom principu? Autori koji pripadaju prvoj grupi, poput Habermasa, modernu, građansku državu označavaju kao postnacionalnu u želji da naglase građanstvo kao jedini unifikacioni princip, kao i razdvojenost državno-političkog od kulturno-etničkog. Problem sa ovakvim razumijevanjem modernog pojma nacije jeste nježno neopravdano svodenje na etničku zajednicu. Ne uviđa se složenost,

višedimenzionalnost i modernost nacionalnog identiteta i svakako se ne pravi razlika između nacije i etničke zajednice. Kulturno-etničko je prisutno u strukturi nacionalnog, u većoj ili manjoj mjeri, zavisno od tipa nacionalnog kao političkog identiteta. Ipak, u pitanju je samo jedna od njegovih komponenti. U građanskom tipu nacionalnog identiteta, mnogo je važnija političko-pravna komponenta i izgradnja nacionalnog temelji se na njenom jačanju. To, međutim, ne znači da iščekavaju kulturno-etnički elementi, izuzev u idealno-tipskom, teorijskom smislu.⁵

U praksi, država i u svom građanskom obliku postoji kao nacionalna, a ne postnacionalna, i napetosti koje postoje između građanskog i nacionalnog principa koje nalazimo unutar savremenih država nijesu nerješive. Rješenje, međutim, ne može biti u ukidanju jednog od principa. Zajednički politički, nacionalno-državni identitet, koji bi bio odvojen ili u potpunosti ispražnjen od kulturno-etničkog, nije u domenu realnosti. To posebno važi za podneblja poput ovog, kojem pripada i crnogorsko društvo, a na kojima je uvijek etnonacionalno bilo dominantnije u odnosu na njegovu građansku varijantu. To nije ni nužno s obzirom na karakter građanskog nacionalnog identiteta i činjenicu da građanstvo, kao ključna njegova komponenta, pacifikuje kulturno-etničko kao potencijalno isključivo. Građanstvo nije postojalo prije nacije, nego tek u okviru nje i ono joj daje politički izgled (Marković, 2010: 86). Dakle, na nivou nacionalno-državnog naglašavamo potrebu jačanja građanske solidarnosti u odnosu na solidarnost zasnovanu na pripadnosti nacionalnoj zajednici kao prvenstveno kulturnoj. Pritom, u ovom drugom slučaju, *politički identitet ne smije biti redukovano na pojedinačni etnički da bi bio sposoban za multikulturalizam, otvorenost i inkluzivnost.*

Na istoj liniji promišljanja, Srđan Vrcan postavlja pitanje o tome koliko je realno, u postsocijalističkim prilikama i vrijednosnoj tranziciji koja je u toku, očekivati zaokret od dosadašnje dominacije etničkog nacionalizma ka čisto „ustavnom patriotizmu“, kao poželjnoj normativnoj soluciji. Odnosno, da li je na našem podneblju u složenim tranzicijskim procesima održiva politička zajednica koja se temelji na opredjeljenju za slobodu i demokratiju (Vrcan, 2006: 145, 147). Obrt prema građanskoj naciji, potpuno lišenoj kulturno-etničkog (onoga što Kecmanović prepoznaje kao „iracionalno u nacionalizmu“), nerealan je i za zemlje sa mnogo razvijenijim građanskim identitetom (Kecmanović, 2006: 159). Kriza identiteta ne može biti riješena insistiranjem isključivo na građanskom principu ili pak isključivo na etničkom kriterijumu. I jedno i drugo su krajnosti koje vode u egocentrični individualizam ili u autoritarni kolektivizam, smatra Marković.

[5] Tako, Džordž Šopflin (George Schöpflin) skreće pažnju na to da su politička (*civic*) i kulturna (*ethnic*) dimenzija nacionalnog neodvojive i da dominacija jedne ili druge, zavisi od tipa nacionalnog identiteta (Kupchan, 1995: 38–39). Sličan stav zastupa i Kimlika naglašavajući da građanska država ne može postojati bez kulturno-etničke komponente i svedena je isključivo na principe demokratije i prava. Jedinstvo u multikulturalnom društvu i zajednički politički identitet koji treba da obezbijedi osjećaj pripadnosti i solidarnosti, ne mogu biti rezultat isključivo saglasnosti oko proceduralnih pravila i poštovanja liberalno-demokratskih vrijednosti (Kimlika, 2004: 41, 71–73).

Pitanje političkog identiteta, onako kako je on definisan u ovom radu, tiče se identifikacije i utemeljenja političke zajednice, integracije društva u njegovom etnokulturnom pluralizmu, putem politike i političke kulture. Izgradnja političkog identiteta jeste stalan proces. Politički identitet je neophodno preispitivati i redefinisati, u skladu sa vrijednostima i ciljevima o kojima postoji konsenzus na nivou zajednice, između različitih društvenih grupa. Stoga, Vujačić s pravom naglašava njegovu promjenljivost i činjenicu da on nije nešto što je isključivo stvar tradicije i naslijeđenog, već da je, podjednako, stvar svjesne odluke i dogovora društvenih grupa unutar političke zajednice (Vujačić, 2012: 10). Kao i druga bivša komunistička društva, i crnogorsko je, u procesu tranzicije, prihvatilo potrebu institucionalne i vrijednosne transformacije u liberalno-demokratsko društvo. Centralni segment konstituisanja novog političkog identiteta jeste proces „izgradnje države i nacije“ u kojem se Crna Gora, kao i ostala postkomunistička društva, još uvijek nalazi. U Preambuli Ustava Crne Gore iz 2007. naglašeno je opredjeljenje građana Crne Gore „(...) da žive u državi u kojoj su osnovne vrijednosti sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava“. Članom 1 Ustava Crne Gore, Crna Gora se utvrđuje kao nezavisna i suverena država republikanskog oblika vladavine, *građanska, demokratska*, ekološka i država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava. Na ovaj način, prihvatanjem koncepta građanskog društva, liberalne prakse i demokratije, jasno je naglašen raskid sa autoritarnom praksom prethodnog uređenja i to postaje ključna karakteristika crnogorskog političkog identiteta.⁶ Međutim, treba imati u vidu da sama tranzicija još uvijek nije dovela do stabilizacije i ušvršćivanja demokratskog i građanskog političkog identiteta. Tačnije, i za crnogorsko društvo se, kao i za većinu postkomunističkih društava Balkana, može reći da je demokratsko po formi, ali u velikoj mjeri, još uvijek autoritarno po intenciji. Zagorka Golubović u svom tekstu „Stranputice demokratizacije u postsocijalizmu“, skreće pažnju na nekoliko važnih momenata kada se razmatra pitanje prirode političkog identiteta postsocijalističkih društava Balkana, a koji su, rekli bismo, vrlo aktuelni i sada. Najprije, izražena afektivna težnja za nacionalnim identitetom još uvijek kao da ima primat u odnosu na projekat demokratizacije društva, u čijoj srži je uspostavljanje vladavine zakona i demokratske države, koja bi bila „otpornija“ na zloupotrebu u političke svrhe od strane političkih elita.⁷ Građanski, liberalno-demokratski nacionalni identitet neodvojiv je od građanskog političkog identiteta na nivou pojedinačnih pripadnika

[6] Diskontinuitet u odnosu na period komunizma još je jasnije izražen u odnosu na formulacije upotrijebljene u Ustavu Republike Crne Gore iz 1992. godine.

[7] Osim ove okolnosti, Golubović skreće pažnju i na, još uvijek, u velikom stepenu neprihvatanje građanske neposlušnosti kao principa demokratskog ponašanja, dominantno prisustvo političke lojalnosti kao kriterijuma za obavljanje najvažnijih političkih i društvenih funkcija, umjesto, prvenstveno ličnih sposobnosti. Takođe, nerijetko se u političkoj instrumentalizaciji država i nacija glorifikuju kao najviši autoriteti i potencira afektivna povezanost pojedinaca sa njima, umjesto da se napore usmjere na razvoj građanskog identiteta (Golubović, 2007 a: 368).

društva. Institucionalna tranzicija neodvojiva je od vrijednosne, a njihova neusklađenost je jedan od ključnih problema u izgradnji proklamovanog političkog identiteta Crne Gore. Preciznije rečeno, postoji znato nepoklapanje institucionalnog ustrojstva države i temeljnih vrijednosnih orijentacija njenih građana, na šta ukazuje Olivera Komar. Ona političku kulturu u Crnoj Gori karakteriše kao podaničko-participativnu i upravo identifikuje nepodudaranje između liberalno-demokratske političke strukture i mješovitog tipa političke kulture koji kombinuje podaničke i participativne elemente.⁸ Pritom, podanički elementi dominiraju nad participativnim. Građanski, nacionalno-državni politički identitet svoju stabilnost mora utemeljiti na stabilnosti liberalno-demokratskih institucija, pristupu političkim dobrima na racionalnoj i pravednoj osnovi, i posebno na vrijednosnoj komponenti građanskog društva. Dakle, od procesa demokratizacije društva u svim njegovim aspektima, a posebno od napredovanja u prihvatanju liberalno-demokratskih vrijednosti, zavisice stabilizacija i učvršćivanje zajedničkog političkog identiteta. Razvoj demokratskog građanstva oličenog u vrijednostima *individualizma*, *neautoritarnosti*, *racionalnosti* i *participativnosti*, te sledstveno tome, transformacija dominantno podaničke političke kulture u participativnu, nameću se kao ključni zadaci crnogorskog društva i neophodni uslovi za dugoročnu stabilnost političkog identiteta.

Preduslov za izgradnju građanskog, nacionalno-državnog identiteta Crne Gore, na osnovama etnokulturnog pluralizma, jeste izražena društvena solidarnost, naglašava Bojan Spaić⁹ (Spaić, 2010: 49).

Dakle, izgradnja i stabilizacija zajedničkog političkog identiteta Crne Gore treba da počiva na jačanju građanske komponente nacionalnog uz istovremenu izgradnju kulturne dimenzije, na način da ona bude plod kompromisa različitih etnokulturnih zajednica unutar države. Ukoliko se,

[8] Za temu našeg rada značajan je nalaz iz *Istraživanja evropskih vrijednosti* (EVS-*European Values Survey*) koji se tiče odnosa pojedinca prema političkom sistemu. Ovo istraživanje sprovedeno je 2008. i obuhvatilo je i Crnu Goru, pored gotovo svih evropskih zemalja. Jedno od pitanja koje je postavljeno u istraživanju bilo je: „Koliko ste ponosni što ste građanin Crne Gore?“ Zanimljivo je da je svega 34% ispitanika odgovorilo da je veoma ponosno. Prosječan procenat u državama bivše Jugoslavije bio je 40,1 posto, u državama novim članicama EU on je bio 38,8%, dok u državama, starim članicama EU, prosječan procenat građana koji su veoma ponosni što su građani svoje zemlje iznosi 48,5%. Izražena etnička podijeljenost i visoka polarizacija društva, glavni su razlozi izrazito niske vrijednosti identifikacije sa političkim sistemom, smatra Komar. Identifikacija je operacionalizovana kroz „ponos na pripadnost državi“ (Komar, 2013: 117).

[9] On navodi rezultate nekoliko empirijskih istraživanja koja su sprovedena u prethodnoj deceniji, a koja ukazuju na postojanje visokog stepena društvene solidarnosti kao povoljne okolnosti za razvoj zajedničkog političkog identiteta u građanskom obliku. Pritom, može se utvrditi da se ona u velikoj mjeri temelji na tradicionalnim karakteristikama crnogorskog etosa. Po istraživanju Pavla Jovanovića iz 2002. godine, 82,6% građana Crne Gore iskazuje spremnost da živi u susjedstvu sa pripadnicima drugih vjera i nacija, što, opet, ukazuje na visok stepen tolerancije (etnokulturne) različitosti, što predstavlja dobru osnovu za izgradnju zajedničkog političkog identiteta. Isto tako, potrebu zaštite manjina kao važnu percipiralo je 78,6% ispitanika, što je veoma važno iz aspekta uspješnosti primjene koncepta multikulturalizma. Detaljnije o rezultatima ovih istraživanja u: (Spaić, 2010: 50, 51).

međutim, zajednički politički identitet primarno oslanja na jačanje kulturno-etničke komponente, koja je, pritom, pojedinačna, pojavljuje se opasnost od pretvaranja države ne u građansku, liberalnu naciju-državu (što ona ostaje deklarativno), već u *etnodržavu*. Nastaje ambijent pogodan za aktiviranje autoritarnih potencijala nacionalnog, o čemu će biti više riječi u dijelu koji slijedi. Ne isključuju se, dobro primjećuje Marković, nacionalnost i građanstvo, nacionalno i demokratsko, već *etnonacionalizam* i *demokratija*.

Dvostruki karakter političkog identiteta

Jedna od ključnih karakteristika nacionalno-državnog političkog identiteta koja ga čini potencijalno spojivim sa različitim, čak i suprotnim ideologijama i orijentacijama, jeste njegova *politička ambivalentnost* i mogućnost aktiviranja njegovih *demokratskih* ili *autoritarnih* potencijala.¹⁰ Učvršćivanje političkog identiteta, u smislu prihvatanja od strane različitih etnokulturnih zajednica i njihovih pripadnika, zavisiće i od toga da li dolazi do aktiviranja jedne ili druge vrste potencijala. Izgradnja nacije, kao prvenstveno političke zajednice, bez sumnje doprinosi aktiviranju demokratskih potencijala nacionalnog, što je veoma značajno i sa aspekta izgradnje kulture ljudskih prava. U takvim uslovima ne dolazi do unifikacije različitosti i asimilacije. Stvara se jedan politički okvir u kome formiranje osjećaja zajedništva ne podrazumijeva unifikaciju i potiskivanje identiteta, već dozvoljava njihov pluralizam i potencira važnost modernih oblika individualnog identiteta, koji jesu u osnovi građanskog društva. Ovakav tip nacionalnog identiteta u simbiotičkoj je vezi sa građanstvom, koje postaje njegova važna komponenta u mjeri u kojoj etnička gubi na značaju. Takva moderna politička zajednica, kao što naglašava Habermas, izvodi svoj identitet iz prakse građana koji vrše svoja građanska prava. To je nacija otvorenog, uključujućeg nacionalnog identiteta, koji je, u svom idealno-tipskom obliku, označen kao voluntaristički, kulturno-etnički neutralan; politički, prije nego kulturni; liberalno-demokratski. Naravno, zavisno od konteksta i specifičnosti pojedinačnih društava, nacionalni koncept približava se više građanskom ili etničkom modelu (svaka moderna nacija je kombinacija etnosa i demosa, a njihov odnos može biti više ili manje ne/uravnotežen, zavisno od preovlađujućih komponenti). Dalja demokratizacija i jačanje građanskog potencijala nacije, uz visok stepen političke odgovornosti najznačajnijih društvenih i političkih aktera, jedini su način da se izbjegne aktiviranje autoritarnih potencijala. S obzirom na težinu nasljeđa autoritarnog obrasca identiteta u bivšim komunističkim društvima, kojima pripada i crnogorsko, taj složeni proces promjene identiteta sagledavamo kao izuzetno važan.

Da bi se izbjegle potencijalne zamke u uobličavanju političkog, nacionalno-državnog identiteta i aktiviranje autoritarnih potencijala nacionalnog, potrebno je voditi računa o nekoliko značajnih momenata:

[10] O fleksibilnosti nacionalnog, u smislu spajanja sa različitim političkim doktrinama i idejama, podrobno je pisao Endru Hejvud (Hejvud, 2005: 178-180).

1. Kao što je već naglašeno, svodenje nacionalnog identiteta isključivo na političku i pravnu komponentu u praksi nije moguće. Ta nemogućnost tim prije važi za društva koja pripadaju podneblju na kom je, tradicionalno, etnonacionalno bilo dominantnije, što je slučaj i sa crnogorskim.
2. Pošto je takva mogućnost u njenom maksimalnom obliku isključena, radi stabilnosti političkog identiteta i sa aspekta ljudskih prava, trebalo bi uzeti u obzir sljedeće:
 - a) neophodno je poštovati i uvažiti etnokulturnu raznolikost. Svako ignorisanje ili ukidanje pluralizma, različitih pogleda na zajednički identitet ili pak pristrasnost i svodenje na jednu etnokulturnu komponentu, dovela bi do otuđenja i isključivanja ostalih. U ovom smislu, dakle, nacionalni identitet mora biti što šire prihvatljiv. „Jedinstveni crnogorski identitet zavisi od stepena prihvatanja kulturnog pluraliteta kao osnovne vrijednosti crnogorskog kulturnog prostora“ (Spaić, 2010: 54).
 - b) potrebno je imati u vidu da je svaki, pa i najinkluzivniji oblik nacionalnog identiteta neizbježno djelimičan i da ne može obuhvatiti svu složenost zajednice u etnokulturnom smislu. Zbog toga je veoma bitno *ne davati mu pretjeranu političku težinu ili ga tretirati kao iskonsko načelo* (Parekh, 2006: 57). Dakle, nacionalni kao zajednički politički identitet jeste nužan i veoma značajan, ali insistiranje na nepromjenjivosti, neotvorenost, redukovanje na pojedinačno kulturno-etničko, može dovesti do otpora i neprihvatanja takvog identiteta kao zajedničkog. To dalje znači da on ne smije biti uglavnom stvar političkog inženjeringa i oblikovanja „odozgo“. Da bi bio dugoročno stabilan i prihvaćen, on mora imati demokratski legitimitet, tj. mora biti onaj koji dolazi „odozdo“. Ukoliko bi bio više kreiran od strane države, političke ili intelektualne elite, usljed nedostatka legitimiteta i emotivne ukorijenjenosti bio bi potreban, po riječima Pareka, „nedopustivo visok stupanj moralnog i kulturnog inženjerstva kako bi nadišao očekivani otpor“ (Parekh, 2006: 58). Spremnost na kompromis oko problematičnih momenata, kao srž građanskog koncepta identiteta, neophodan je uslov za njegovu stabilnost. Stepem „identitetske inkluzivnosti“ u ravni simbola postoji, ali je prisutno i nezadovoljstvo postojećim rješenjima. Simbolička ravan političkog identiteta važna je sa aspekta njegovog emocionalnog ukorijenjivanja. Što se tiče te dimenzije političkog identiteta, mogli bismo se složiti sa sljedećim stavom: „Nadnacionalni (tj. državni) simboli se u Crnoj Gori u određenoj mjeri povezuju sa jednim partikularnim identitetom – crnogorskim, ne samo od strane crnogorskih građana, već i na političkoj sceni. Ovo u određenoj mjeri otežava razvoj osjećanja pripadnosti i ponosa u vezi sa jedinstvenim domovinskim identitetom“ (Spaić, 2010: 58).

Ovo nam se čini izuzetno važnim i sa aspekta poštovanja individualnih i kolektivnih prava i sloboda. Milenko Marković izdvaja nekoliko karakteristika nacionalnog, u kome prevladavaju demokratski potencijali (Marković, 2010: 54):

1. Ljubav prema nacionalnim vrijednostima sopstvene nacije, uz uvažavanje vrijednosti drugih;
2. Otvorenost i ulaženje u integrativne asocijacije;
3. *Otvorenost prema demokratizujućim procesima;*
4. *Nekonfliktnost i spremnost na kompromis;*
5. Afirmacija ljudskih prava i sloboda;
6. *Otvorenost za suživot sa različitim nacionalnostima (multikulturalizam).*

Razvoj autoritarnih potencijala nacionalnog

Ukoliko, međutim, dođe do zaokreta ka etnonacionalizmu i jačanju isključivo etno-kulturne komponente nacionalnog nauštrb građanske komponente, onda možemo očekivati aktiviranje njegovih autoritarnih potencijala. U tom slučaju, stvara se ambijent povoljan za kolektivistički obrazac identiteta, u kome akcenat nije na individui, njenim potrebama, pravima i identitetima, već na kolektivnim zahtjevima, unifikaciji članova kolektiva i kolektivnoj volji uopšte.¹¹ Takav politički identitet tretira „različitosti“ (grupne i/ili individualne) sa sumnjom, a želja za homogenizacijom jača nauštrb potrebe za diferencijacijom (Golubović, 2007 b: 340). Faktičko, iako ne i deklarativno pretvaranje nacionalne države u etnodržavu, umjesto u građansku, ne ide u prilog demokratizaciji društva, posebno u vrijednosnom smislu. To bi se, svakako, vrlo negativno odrazilo na prihvatanje političkog identiteta i ukorjenjivanje temeljnih vrijednosti građanskog društva. Promjena autoritarne strukture ličnosti u postsocijalističkim društvima, kakvo je i crnogorsko, mnogo je sporija od promjene u institucionalnom smislu, ali bez nje nema izgradnje stabilne demokratske političke kulture. Uloga civilnog sektora i medija u ovom dijelu jedna je od ključnih. Birajući etničko kao referentnu tačku za politički identitet, vladajuća politička elita može vrlo lako dovesti do jačanja etnonacionalizma, odnosno do homogenizacije grupe prema unutra, uz istovremeno antagonizovanje prema spolja, što dovodi do isključivanja razlika i jačanja stereotipa i predrasuda.

Razmatrajući opšte okolnosti koje podstiču aktiviranje autoritarnih potencijala nacionalnog, Dušan Kecmanović kao značajne izdvaja nekoliko

[11] Idealnotipski model etničkog nacionalnog identiteta podrazumijeva sljedeće karakteristike: datost i shvatanje nacije kao proširene srodničke porodice, značajnu ulogu religije i mita, ekskluzivnost, nepromjenljivost, naglašenu kulturnu u odnosu na političku komponentu. Kecmanović ističe da zagovornici etnonacionalnog potenciraju primat zajednice nad individualnom egzistencijom, kolektiva nad pojedincem. Kolektiv se doživljava kao više-manje koherentno tijelo, a etnonacionalna specifična kultura ima veći značaj za razvoj nacionalne države od političke kulture. Individualna sudbina doživljava se kao potpuno zavisna od sudbine kolektiva (Kecmanović, 2006: 152-155).

nama interesantnih sa aspekta teme koju obrađujemo u crnogorskom kontekstu. To su: nedostatak demokratske tradicije poštovanja drugog čovjeka i njegovih prava kao najveće vrijednosti, određene aktivnosti političkih stranaka i pokreta, kao i djelovanje mas-medija (Kecmanović, 1999: 181–189). Tamo gdje je razvijena kultura ljudskih prava i gdje je pravo čovjeka granica svakog djelovanja manji su izgledi da će doći do aktiviranja autoritarnih potencijala i političke instrumentalizacije nacionalnog. U društvima u kojima se tradicionalno zanemaruje pojedinačno i individualno uvijek je bilo privlačnije i vrijednije pažnje ono što se doimalo kao kolektivno, opšte, nezavisno od oblika njegove manifestacije. Kao ilustraciju Kecmanović navodi zapažanje Flajnera-Gerstera, šefa misije Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi: „Komunističko nasljeđe je veliko opterećenje za budućnost vašeg tla (tla ex-Jugoslavije, D.K.). Pod partijskom vladavinom, vrhunska moralna vrijednost je podrazumijevala da je ono što je dobro za partiju dobro i za državu, tj. za cijeli narod. Ovakav je stav samo transponirao poruku da je ono što je navodno dobro za interes nacije, dobro i za državu... To je totalitarna ideologija više nego što je bio komunizam“ (Kecmanović, 2006: 182). Ne manje važna okolnost tiče se aktivnosti političkih stranaka. Jačanje nacionalistički orijentisanih partija i politička instrumentalizacija etnonacionalnog može dovesti do aktiviranja autoritarnih potencijala. Osim ovih okolnosti, Kecmanović skreće pažnju i na ponekad propagandno djelovanje medija, posebno u produbljivanju podjela i antagoniziranju pojedinih etnonacionalnih grupa.

Etnički utemeljen zajednički politički identitet ispoljava tendenciju pretvaranja u „ontološki identitet“, ekskluzivistički po svom karakteru. Kao takav, on ne vodi računa o različitostima, u smislu etnokulturnih različitosti, ali i u smislu različitih pogleda na prirodu i oblik zajedničkog identiteta, kako na kolektivnom, tako i na individualnom nivou. Konfrontacija i potenciranje različitosti do isključivosti, bilo prema unutrašnjem „drugom“ ili onom koji se nalazi spolja, postaju prepoznatljive karakteristike takvog identiteta. Imajući u vidu navedeno, nije iznenađujuće to što su teoretičari koji se bave ovom problematikom, poput Zagorke Golubović, ovaj tip označili kao isti tip autoritarno-kolektivističkog modela koji, iako različit po obliku i po svom kolektivističkom obrascu, nije daleko od modela identiteta karakterističnog za bivša komunistička društva (Golubović, 2007 b: 344). Prirodno, nacionalni identitet koji se želi etnički utemeljiti, potencira kulturne elemente u svojoj strukturi. Mitologizirana prošlost, veza sa religijom, insistiranje na homogenosti, trajnosti, autentičnosti i posebnosti kulture, naročito su naglašeni. Upravo su ovo elementi kojima je najlakše politički manipulirati, tačnije, upravo oni i najčešće jesu predmet političke instrumentalizacije, kojoj politički akteri nerijetko pribjegavaju vođeni različitim, najčešće kratkoročnim, političkim interesima. U mjeri u kojoj se povećava ekskluzivnost zajedničkog, institucionalizovanog nacionalnog identiteta možemo očekivati veću unutrašnju konfrontaciju između različitih etnonacionalnih zajednica u odnosu na državu i zajednički politički identitet. „Svako isticanje nepremostivih razlika među kulturama

u multinacionalnim državama je vještačko i neistinito, forsirano po mjeri političkih interesa a ne realnosti. I kao takvo, nepostojeće... *Samo dozvoljavajući drugima da postoje na njima svojstven način to isto pravo potvrđujemo i za sebe*" (Tomović-Šundić, 2010: 94). Milenko Marković izdvaja, između ostalih, sljedeće karakteristike nacionalnog u kome preovladavaju autoritarni potencijali:

1. Veličanje sopstvene i unižavanje drugih nacija;
2. Govor mržnje;
3. Potenciranje razlike u odnosu na drugog, uz nerijetko prisutne teorije zavjere;
4. *Sužavanje identiteta pojedinca na kulturno-etničku komponentu nacionalnog i neafirmacija pluraliteta identiteta;*
5. Odbojnost prema demokratiji (stvarno, iako često ne i deklarativno);
6. *Primat kolektivnog nad individualnim.*

1. Politički identitet i multikulturalizam

Preduslov jačanja nacionalno-državnog političkog identiteta Crne Gore svakako je garantovanje i poštovanje manjinskih prava, u skladu sa političkom multikulturalizma.¹² Zaštita prava manjina ima dva aspekta – očuvanje manjinskog identiteta i obezbjeđenje političke participacije manjina na svim nivoima vlasti. Postavlja se pitanje da li davanje kolektivnih prava nacionalnim i etničkim manjinama dezintegriše zajednički politički identitet, budući da je takav uticaj na nacionalni identitet nešto što se često spočitava politici multikulturalizma. Najčešće se govori o tri načina na koja politika multikulturalizma, navodno, slabi zajednički nacionalni identitet: najprije, time što čini da se ljudi fokusiraju primarno na svoj partikularni etnokulturni identitet, koji za njih postaje važniji od nacionalno-državnog. Dalje, politici multikulturalizma ponekad se zamjera da, potenciranjem razlika, često redukuje ono što bi trebalo da bude zajedničko, u mjeri u kojoj to može ugroziti zajednički identitet. Najzad, često se govori da politika multikulturalizma čini da nacionalni identitet bude oslabljen ometanjem države u sprovođenju legitimnih mjera u sferi obrazovnog sistema, javno

[12] Koncept multikulturalizma u teorijskom i političkom smislu, jedan je od odgovora na problem upravljanja etnokulturnim različitostima, pored asimilacije i segregacije. Asimilacija se pokazala nepravednom, moralno problematičnom i nerealnom. Umjesto brisanja etnokulturnih različitosti i melting-pot identitetske politike, koncept multikulturalizma podrazumijeva poštovanje i unaprjeđenje kulturnog diverziteta, priznanje i očuvanje partikularnih identiteta. Navedeni cilj ostvaruje se vladavinom prava, odnosno, setom prava i sloboda za očuvanje identiteta, zabranom asimilacije i diskriminacije. Slično određenje koncepta daje i Christine Inglis, koja razlikuje tri idealno-tipska pristupa etničkom pluralizmu: model asimilacije, model diferencijalističkih politika i model multikulturalizma. Model diferencijalističkih politika, kao drugi ekstremni pol pored modela asimilacije, podrazumijeva ograničenu participaciju članova etničkih manjina, segregaciju, neprilagodavanje državnih institucija članovima etničkih manjina i, uz dozvolu države, razvitak paralelnih institucija (Inglis, 1996: 1-41). Više o različitim određenjima multikulturalizma, od demografsko-deskriptivnog do programsko-političkog, vidi: (Mesić, 2006: 55-71).

finansiranih medija, kojima ona održava i promovira pripadnost jedinstvenoj političkoj, nacionalnoj zajednici. Rekli bismo da politika multikulturalizma i jačanje diferenciranog građanstva, prije *mijenjaju* nacionalni identitet, nego što ga *podrivaju* (Uberoi, 2008: 409). Koncept diferenciranog građanstva ni u kom slučaju nije u koliziji sa zajedničkim političkim identitetom u njegovom građansko-nacionalnom obliku. Naprotiv, multikulturalnost crnogorskog društva osnov je građanskog identiteta u smislu da, kao što je naglašeno u prvom dijelu rada, zajednički identitet mora biti inkluzivan u odnosu na različite etnonacionalne zajednice u Crnoj Gori. S obzirom na izražen stepen tolerancije i društvene solidarnosti, afirmacija njihovih identiteta, paralelno sa jačanjem liberalno-demokratskih građanskih vrijednosti, dobar je osnov utemeljenja političkog identiteta Crne Gore. Pritom, važno je istaći sljedeće: „S obzirom na multikulturalnost crnogorskog društva kao osnove građanskog identiteta, dolaze u obzir isključivo one tradicionalne vrijednosti koje su inkluzivne u odnosu prema različitim kulturnim profilima pojedinačnih kulturnih zajednica“ (Spaić, 2010: 53). To je preduslov njegove demokratičnosti i garant njegove stabilnosti.

Prihvatanje koncepta multikulturalizma argumentovano je činjenicom da se bazira na ljudskom dostojanstvu, potrebi uvažavanja različitosti u političkom smislu i očuvanja etnokulturnog pluralizma, što će, u krajnjem, obezbijediti stabilnost društva u cjelini. Tim prije ukoliko znamo da u Crnoj Gori, po popisu stanovništva iz 2011. nema većinskog naroda, te da bi svako nevođenje računa o prethodno pominjanim potencijalnim opasnostima moglo imati dalekosežne negativne posljedice. Region Balkana jeste prostor još uvijek nestabilan u pogledu kvaliteta odnosa između različitih, najbrojnijih etnokulturnih zajednica. Crna Gora je u dobroj poziciji u odnosu na druge zemlje Balkana, budući da je jedna od rijetkih u kojoj nije bilo sistematskih i masovnih kršenja manjinskih prava. Pravni i institucionalni okvir zaštite manjina je na zadovoljavajućem nivou, dok problemi svakako postoje u implementaciji, uglavnom dobrih, pravnih rješenja. Ustav Crne Gore članom 79 uređuje manjinska prava.¹³ Ustavom Crne Gore (član 80)

[13] „Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče se prava i slobode, koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima: 1) na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti; 2) na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika; 3) na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi; 4) na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 5) da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi vode postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 6) da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države; 7) da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama; 8) da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 9) na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije; 10) na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne

zabranjena je (nasilna) asimilacija kojom bi se, na direktan ili prividno nenasilan način, uticalo na promjenu identiteta pripadnika manjina. Dakle, zabranjene su ne samo direktne, nedvosmislene radnje ili propusti usmjereni ka brisanju identiteta pripadnika manjina, već i svi oni suptilni metodi kojima se utiče na promjenu njihovog identiteta (Jelić, 2013: 196).

Oslobađanje autoritarnih potencijala nacionalnog imalo bi negativne posljedice, ne samo na nivou zajedničkog institucionalno-državnog, nacionalnog identiteta, već i na nivou partikularnih, unutardržavnih etnokulturnih identiteta. Na podržavnom nivou aktiviranje i ispoljavanje autoritarnih potencijala može ići u dva pravca – prema pojedinačnim članovima tih kolektiviteta, ali i u odnosu na zajednički politički identitet. U ovom drugom slučaju, to bi moglo da se dogodi usljed nepriznavanja, potiskivanja ili isključivanja konkretne zajednice od strane države, stvarno i u praksi, iako ne i deklarativno. Zbog toga je veoma važno obezbijediti sprovođenje i poštovanje garantovanih manjinskih prava i onemogućiti svaki oblik diskriminacije po osnovu pripadnosti određenim etnokulturnim zajednicama. Prethodno naglašena tendencija ka homogenizaciji prema unutra, relevantna je i za multikulturno, diferencirano građanstvo u mjeri u kojoj se njegova liberalna, umjerena varijanta u praksi približava radikalnoj. U takvim uslovima postoji opasnost od razvoja autoritarnih potencijala politike identiteta etnokulturnih zajednica u odnosu na njihove članove, koji prvenstveno postaju pripadnici manjine. Parek ovaj proces, nepovoljan sa aspekta poštovanja ljudskih prava i sloboda, označava kao *esencijalizaciju identiteta grupe*. Zanimljivo je činjenica da pojedinci imaju različit pogled na identitet zajednice kojoj pripadaju, ne priznaju se prelazni identiteti, sužava se prostor individualne slobode nastojanjem da se pojedincima nametne jedan oblik i jedan doživljaj partikularnog identiteta. Pojedinci, čiji se pogled na identitet ne uklapa u preovlađujuću identitetsku matricu samoproglašanih čuvara zajedničkog identiteta, označavaju se kao otpadnici, manje „autentični“ pripadnici grupe. Ukratko, politika identiteta postaje uska, autoritarna, ekskluzivistička i postoji opasnost od njenog pretvaranja u politiku sukoba. Dolazi do svojevrsnog *paradoksa identiteta*:¹⁴ ono što je počelo kao protest protiv tiranije,

samouprave; 11) na informisanje na svom jeziku; 12) da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno-istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjeđenja; 13) na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava“. Članom 80, Ustav zabranjuje nasilnu asimilaciju pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Prema posljednjem popisu stanovništva, u Crnoj Gori živi 278.865 ili 44,98% Crnogoraca, 175.110 ili 28,73% Srba, 6.021 ili 0,97% Hrvata, 30.439 ili 4,91% Albanaca, 20.537 ili 3,31% Muslimana, 53.605 ili 8,65% Bošnjaka, 6.251 ili 1,01% Roma. Nijesu željeli da se izjasne 30.170 ili 4,87% stanovnika. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011, Zavod za statistiku Crne Gore, Saopštenje br. 83, Podgorica, od 12. 07. 2011, str. 6-9, dostupno na: <http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje%281%29.pdf> 15.08.2013.

[14] Opasnosti od pretvaranja politike identiteta u politiku sukoba Parek grupiše u tri osnovne grupe. Prva opasnost je ranije pominjana težnja ka esencijalizaciji identiteta i podrazumijeva ignorisanje činjenice da nemaju svi pripadnici nekog

isključivanja ili nepriznavanja različitosti, iznjedrilo je novu tiraniju, ali unutar grupe i u odnosu na njene pojedinačne članove. Takav ambijent postaje vrlo nepovoljan za afirmaciju i promociju liberalno-demokratskih vrijednosti autonomije, individualnosti i participacije. U ovakvom slučaju grupa se želi zaštititi od „destabilizujućeg efekta *unutrašnjeg disidentstva*“, za razliku od drugog tipa prava kojim se ona želi zaštititi od dejstva *spoljašnjih odluka* šireg društva.¹⁵ U pitanju je vrlo važna relacija između kolektivnih i individualnih prava, koja ponekad postaje problematična, naročito u multikulturalnim društvima, ukoliko se model multikulturalizma približava radikalnoj varijanti. *Unutrašnjim restrikcijama* grupe ponekad nastoje da nametnu ograničenja slobode svojih članova, pravdajući to, najčešće, potrebom očuvanja specifičnosti kulturnih obilježja svog identiteta. S druge strane, set prava, sloboda i zabrana koji spada u tzv. *spoljašnju zaštitu*, usmjeren je na ostatak društva i državu, sa ciljem zaštite manjine od ekonomske i političke moći šireg društva i njegovo postojanje, ne samo da ne ugrožava prava i slobode pojedinaca, već ih i promovira. Stabilno multikulturalno društvo uspješno integriše dva ključna principa: poštovanje različitosti u etnokulturnom smislu na svim nivoima, ali i jačanje onoga što im je zajedničko i što ih povezuje, poput zajedničkog političkog identiteta. Poznavanje specifičnosti i različitosti drugih kao i visok stepen tolerancije neophodni su preduslovi za stabilnost političkog identiteta (Nye, 2007: 114).

Zaključna razmatranja

Cilj ovog rada bio je da ukaže na neke ključne momente o kojima treba voditi računa u procesu izgradnje političkog identiteta u multikulturalnim zajednicama, s posebnim osvrtom na proces uobličavanja i stabilizacije političkog identiteta Crne Gore. Čini nam se neupitnim da će uspješnost izgradnje političkog identiteta Crne Gore zavisiti od daljeg pravca razvoja

kolektivnog identiteta iste poglede na svoj identitet, niti ga izražavaju na isti način. To najčešće dovodi do kritike onih koji na drugačiji način doživljavaju svoj identitet i njihovog označavanja kao otpadnika. Zanimljivo je višestrukost identiteta, objektivistički pogled na identitet i pritisak za organizovanim jedinstvom i homogenošću na nivou grupe, glavni su razlozi esencijalizma. Druga opasnost vezana je za tendenciju stvaranja lažnih suprotnosti između zatvorenih cjelina. Podrazumijeva utemeljenje identiteta na razlikama, koje se prenatlažavaju i potencira se stajalište po kome suprotstavljene skupine nemaju ništa zajedničko. Na taj način politika identiteta postaje politika sukoba. Samo nosioci identiteta imaju pravo i sposobnost da govore o njemu i štite ga. Treća opasnost odnosi se na zamrzavanje ili naturalizaciju istorijskog stečenog identiteta. Često se proglašavaju prirodnim i nekritički prihvata istorijski stečeni pogled na identitet (Parekh, 2006: 34). O problemu razvoja autoritarizma na nivou etnokulturnih grupa prema pojedinačnim članovima pisao je i Franko Crespi (Crespi, 2006: 162). Građanski identitet podrazumijeva ne samo poštovanje slobode pojedinca u izgradnji njegovog sopstvenog identiteta, već i poštovanje različitog pogleda na zajednički kolektivni, etnokulturni ili politički identitet, koji bi on, eventualno, mogao imati.

[15] Prvu grupu zahtjeva Kimlika naziva *unutrašnjim restrikcijama*, a drugu *spoljašnjom zaštitom* (Kimlika, 2004: 56-58).

i odgovornosti najvažnijih političkih aktera. Ukoliko se zajednički identitet bude učvršćivao kao prvenstveno građanski, paralelno sa daljom demokratizacijom društva, u institucionalnom i vrijednosnom smislu, može se očekivati njegova stabilizacija i transformacija tradicionalnog, duboko ukorijenjenog autoritarnog identiteta ka individualnom identitetu građanina. U krajnjem, u pitanju je proces koji Edvard Kar imenuje kao *socijalizaciju nacije*, koji zapravo jeste proces njenog demokratskog sazrijevanja (Marković, 2010: 61). Na taj način može se promijeniti ono što Zagorka Golubović nalazi kao karakteristiku svih postkomunističkih društava: *Preovladavanje procesa identifikacije na račun formiranja samoidentiteta (individuacije)*. Druga strana iste medalje podrazumijeva pomjeranje ka ekstremnom individualizmu, i to, takođe, nije dobar put za formiranje autonomnih, individualnih identiteta slobodnih i zrelih građana, što predstavlja neophodan preduslov za stabilnost građanskog, nacionalno-državnog političkog identiteta. Svaka nespремnost na kompromis oko problematičnih pitanja između političkih aktera, posebno u ravni nacionalnih simbola, negativno će se odraziti na stabilnost političkog identiteta.

Neophodno je imati u vidu složenu prirodu nacionalnog, njegovu političku ambivalentnost, činjenicu da sadrži demokratske i autoritarne potencijale i da će od načina izgradnje zajedničkog političkog identiteta zavisiti aktiviranje jednih ili drugih. Smatramo da su konkretne istorijske okolnosti, odnosno specifičnosti pojedinačnog društva i politička odgovornost najvažnijih društvenih aktera, ključni faktori, koji aktiviraju jednu ili drugu vrstu potencijala. Crnogorsko društvo je izrazito multikulturalno, ne samo u deskriptivnom smislu, već i sa aspekta političke relevantnosti kulturnih razlika. Karakteriše ga izražena i stabilna društvena solidarnost, visok stepen tolerancije različitosti u pogledu spremnosti građana Crne Gore da žive u susjedstvu sa pripadnicima drugih vjera i nacija, osrednje izražene razlike i napetosti između pripadnika različitih nacionalnosti, uz porast trenda etničke distance (Spaić, 2010: 51). U tim uslovima, primarni cilj bi trebalo da bude jačanje diferenciranog građanstva, paralelno sa konsolidovanjem zajedničkog političkog, nacionalno-državnog identiteta u građanskom obliku koji umrežava partikularne identitete na liberalno-demokratskim građanskim vrijednostima. Nacionalno-državni identitet ne smije biti ekskluzivistički, sveden na pojedinačni kulturno-etnički, već mora biti rezultat kompromisa i inkluzivan sa aspekta pripadnika različitih etnonacionalnih zajednica i potrebe njihove identifikacije s takvim identitetom.

-

Political identity in multicultural countries with reference to Montenegro

Abstract



The problem of building and shaping political identity in multicultural societies is actualized by the politicization of cultural tendencies and „pluralism of identity“ of the late twentieth century. The issue of a common identity, its redefining and adapting to the new reality of complexed ethno-cultural pluralism, became open even for traditional, consolidated liberal democracies. The post-communist societies in transition are facing the need for designing the new political identities in the process of building the state and nation, in the complexed internal circumstances. As a civic state by its Constitution, Montenegro has decided to build a common political, ethnic and national identity, based on strengthening the legal and political, rather than cultural and ethnic components of its structure. The foundation of national identity on the civic principle is particularly important for societies with strong ethno-cultural pluralism, in which the particular (ethno) national identities are still present, such as Montenegrin. It is necessary, therefore, to build the common identity, as well as wide enough so the members of different ethnic and cultural communities can identify with it and develop a sense of belonging and loyalty to the nation-state identity. The politicization and political instrumentalization of the ethnic and national identity in terms of an unfinished process of individualization and value transition process in general, make the consolidation of the common political identity difficult. Civic, liberal-democratic national identity is a good framework for the realization of both individual as well as collective rights, thus it is, by its nature, inclusive and open to the ethno-cultural distinctiveness, but also due to the fact that emphasizes the primacy of the individual over the community. It's equally important, in line with the need for recognition of different cultural and ethnic identity of national and ethnic minorities, to develop collective rights too to the extent that will not disintegrate common, political, ethnic and national identity. That is, relying on the arguments of the multiculturalists, a necessary condition for the recognition of an individual's identity and respect of its rights and freedoms. In this way, implementation of the rights of ethno-cultural communities to preserve and recognize their identity as well as equal and fair access to public space, become no less important, than the need to strengthen common political identity.

Key words



Political identity, nationality, civic identity, ethnocultural pluralism, multiculturalism

Literatura



- Beljinac, Nikola, „Politički identitet Srbije: princip ustavnog patriotizma“, *Godišnjak*, godina VI, No. 8 (decembar 2012), str. 13-25.
- Cerutti, Furio (2006). *Identitet i politika*. Zagreb: Politička kultura.
- Crespi, Franco (2006). *Sociologija kulture*. Zagreb: Politička kultura.
- Divjak, Slobodan (2006). *Problem identiteta, kulturno, etničko, nacionalno i individualno*. Beograd: Službeni glasnik.

- Golubović, Zagorka (2007 a). „Stranputice demokratizacije u postsocijalizmu”, u: *Socijalizam i postsocijalistička društva*. Beograd: Službeni glasnik.
- Golubović, Zagorka (2007 b). „Modeli identiteta u postkomunističkim društvima”, u: *Socijalizam i postsocijalistička društva*. Beograd: Službeni glasnik.
- Golubović, Zagorka (1999). *Ja i Drugi: Antropološka istraživanja individualnog i kolektivnog identiteta*. Beograd: Republika.
- Habermas, Jürgen (2002). *Postnacionalna konstelacija*. Beograd: Otkrovenje.
- Hejvud, Endrju (2005). *Političke ideologije*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Inglis, Christine, „Multiculturalism: New Policy responses to Diversity: Management of Social Transformations” (MOST)-UNESCO, *Policy Paper No. 4* (1996), pp. 1-41.
- Jelić, Ivana (2013). *Ljudska prava i multikulturalizam*. Podgorica: Pravni fakultet.
- Kecmanović, Dušan (1999). *Psihopolitika mržnje*. Beograd: Prosveta.
- Kecmanović, Dušan (2006). *Da li smo sišli s uma ili dokaži da si Srbini: O etnonacionalizmu i o nama*. Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Kimlik, Vil (2004). *Multikulturalizam*. Podgorica: CID.
- Knežević, Radule (2012). *Politička kultura*. Podgorica: CANU.
- Komar, Olivera (2013). *Birači u Crnoj Gori, faktori izborne i partijske preferencije*. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije, Fakultet političkih nauka Podgorica, Čigoja štampa.
- Marković, Milenko (2010). *Ogledi o nacionalnom i demokratskom pitanju*. Beograd: Službeni glasnik.
- Mesić, Milan (2006). *Multikulturalizam*. Zagreb: Školska knjiga.
- Nye, Malory, The Challenges of Multiculturalism, *Culture and Religion: An Interdisciplinary Journal*, Routledge, Vol. 8, No. 2 (2007), pp. 109-123.
- Parekh, Bhikhu (2006). *Nova politika identiteta*. Zagreb: Politička kultura.
- Podunavac, Milan (2008). *Princip građanstva i poredak politike*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa.
- Smit, Entoni (1998). *Nacionalni identitet*. Beograd: Biblioteka XX vek, Čigoja štampa.
- Schoepflin, Georg (1995). „Nationalism and Ethnicity in Europe, east and west”, u: Kupchan, Charles (ed.). *Nationalism and Nationalities in the New Europe*, Cornell University Press.
- Spaić, Bojan (2010). „Etika i građanin”, u: Tomović-Šundić, Sonja (ur.). *Pitanje vrijednosti*. Podgorica: CANU.
- Tomović-Šundić, Sonja (2010). *Identitet i vrijednosti*. Podgorica: Crnogorsko društvo nezavisnih književnika.
- Šarčević, Edin (ur.) (2007). *Ustavno zaokruživanje države: U susret novom Ustavu Crne Gore*. Beograd: Fondacija Heinrich Böll-Regionalni ured.
- Šuković, Mijat (2009). *Ustavno pravo*. Podgorica, CID.
- Uberoi, Varun, Do Policies of Multiculturalism Change National Identities?: *The Political Quarterly*. Vol. 79, No. 3 (July-September, 2008), pp. 404-417.
- Vujačić, Ilija, Protivrečja političkog identiteta: *Godišnjak*, godina VI, broj 8 (decembar 2012), str. 7-11.
- Vrcan, Srđan (2006). *Nacija, nacionalizam i moderna država*. Zagreb: Tehnička knjiga.

Marta Zorko*

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti

UDC 323.15:316.72(316.5)

Manjine i manjinski identiteti u Istri

Sažetak



Istra je vrlo specifična regija koja gaji zaseban regionalni identitet. Popularno je isticati njezinu multikulturalnost utemeljenu na etničkoj šarolikosti i manjinskom doprinosu. Analizom popisa stanovništva, kao i manjinskog i regionalnog izjašnjavanja u popisima, vidljivo je da se radi o postojanju zasebnog identiteta koji nije isključivo povezan s izjašnjavanjem nacionalnih ili etničkih manjina u Istarskoj županiji. Možemo zaključiti da se u slučaju *istrijanstva* radi o manjinskom regionalnom identitetu, a ne o identitetu manjina u Istarskoj županiji.

Ključne reči



Istra, manjinski identiteti, zaštita manjina

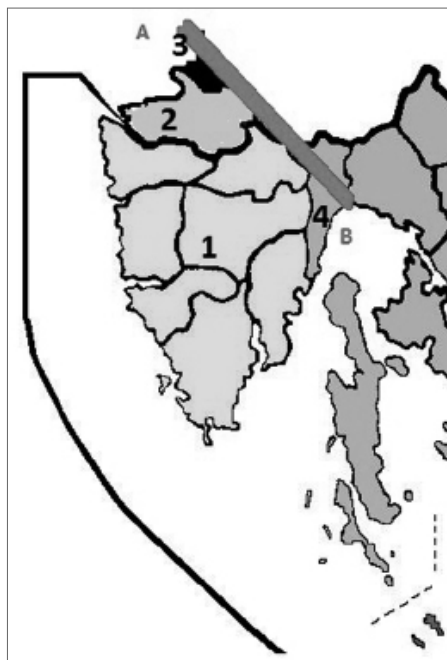
* Autorka je docentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

♦ Ovaj tekst je nastao u okviru znanstveno-istraživačkog projekta Republika Hrvatska u europskoj sigurnosnoj arhitekturi. Rad je saopšten na međunarodnom naučnom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“ koji su organizovali Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Fondacija Friedrich Ebert i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, održanom na Brionima od 16-19. maja 2013. godine.

1. Sve posebnosti Istre

Istra je vrlo specifična regija koja gaji zaseban identitet. Statutom definirana i branjena posebnost definirana je višerazinski: „Istarska županija promiče društvene, prostorne, prirodne, etničke, kulturne i druge osobitosti Istre“ (Statut Istarske županije, članak 18). Popularno je isticati njezinu multikulturalnost utemeljenu na etničkoj šarolikosti i manjinskom doprinosu, ali postavlja se pitanje koliko je zaseban regionalni identitet utemeljen na politikama upravljanja razlikama i procesima asimilacije. Geografske specifičnosti istarskog poluotoka, koje su utjecale na sastav stanovništva danas, proizlaze iz geografskog položaja i povijesnih datosti. Istra je povijesna regija koja prelazi granice Republike Hrvatske (slika 1), te obuhvaća i dio poluotočne regije u sastavu Slovenije i Italije (Klemenčić i sur., 1993). Političkom podjelom, stanovništvo ove povijesne regije podijeljeno je na tri cjeline u tri različite države.

Istarski poluotok u sastavu Republike Hrvatske obuhvaća skoro osamdeset posto teritorija povijesne regije Istre i nešto malo više od sedamdeset posto stanovništva. U Republici Hrvatskoj nalazi se skoro devedeset posto teritorija poluotoka (administrativne cjeline Istarska županija; općine Lovran, Matulji i Mošćenička Draga, te gradovi Kastav i Opatija u Primorsko-goranskoj županiji), i živi 71,4 posto istarskog stanovništva; dok na 10,9 posto teritorija u Republici Sloveniji živi 23,1 posto stanovništva (općine Izola, Kopar i Piran); i u Republici Italiji nalazi se svega 1,1 posto teritorija poluotoka koje naseljava 5,5 posto stanovništva (administrativne jedinice općine Milje i Dolina u tršćanskoj pokrajini). Najveći dio Istre, skoro osamdeset posto teritorija, nalazi se u administrativnom sastavu Istarske županije (Bertoša i Matijašić, 2005). Na razmještaj i sastav stanovništva u Istri, kako i njihovu identitarnu pripadnost dodatno su utjecale i karakteristične povijesne okolnosti. Tako i statut županije u preambuli naglašava da je Istra povijesna pokrajina čija se posebnost i osobitost očitovale kroz čitavu njezinu povijest (Statut Istarske županije, preambula).



Slika 1. Povijesna Istra u sastavu političkih jedinica na Istarskom poluotoku, a) Istarska županija; b) dio Istre u sastavu Primorsko-goranske županije; c) slovenski dio; d) talijanski dio; A-B) kopnena granica Istarskog poluotoka duž linije Miljski zaljev-Preluk.

Izvor: Bertić, 1997.

Osim geografskih, povijesnih i regio-identitarnih specifičnosti, u Istri postoje „općeistarske vidljive i nevidljive specifičnosti“ (Šišović, 1997). Iako se radi o relativno malom području (2.820 kvadratnih kilometara u potezu Dragonja–Rt Kamenjak–Učka), postoji niz subregionalnih razlika od jednog do drugog njezinog dijela. Šišović smatra kako je to posljedica niza povijesnih okolnosti, čestih promjena državnih granica i *vladara*, kao i valova doseljavanja, koji su rezultirali osobitostima i identitetima, te da osim općeg osjećaja pripadnosti Istri kao kulturnoj regiji, autohtono stanovništvo ima jak subregionalni osjećaj. U subregionalnoj podjeli teritorija Istre pojavljuju se pojmovi: Vlaši, Bezaki, Čići, Bazgoni, Prikodražani, Bumbari, Roverci, Fučki, Krajevci, Benečani, Gorinjci i Dolinci, Boškari itd. (Šišović, 1997). Ovi subregionalni identitarni pojmovi teritorijalno imaju različite odjeke, od svega nekoliko sela pa do konkretnih velikih područja. Ove subregionalne identitete prate različiti običaji i dijalekti (slika 2), ali su granice među njima fluidne. Južna se Istra u smislu subregionalnih identiteta može podijeliti na Vlašiju i Bezačiju, dok se sjeverna dijeli na Čićariju i Bazgoniju. Osim ove dvije velike subregije, „... prema krajnjem istarskom istoku uzdiže se Učka, koju ne posvajaju ni Čići ni Bazgoni već malobrojnim stanovnicima njenih poluopustjelih sela priznaju da se nazivaju Učkari“ (Šišović, 1997).



Slika 2. Razmještaj čakavskih dijalekata u Istri. Izvor: Brozović, 1963.

Osim šest od strane Brozovića (1963) prepoznatih dijalekata, i njihovih prelaznih varijanti, Istra je u jezičnom smislu specifična iz još dva razloga. Istarska županija je dvojezična prema odredbama zakona o zaštiti nacionalnih manjina iz 2002. ali statutom županije (Statut Istarske županije, članci 21-28). Osim ravnopravnosti talijanskog jezika, i poticanja učenja i u hrvatskim školama (Statut Istarske županije, članak 27), Istra je domovina specifičnog idioma starog pet stoljeća – istrorumunjskog.

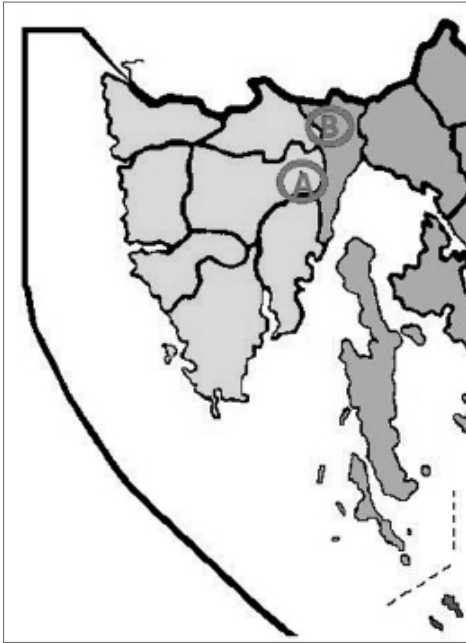
2. Istrorumunji, Ćići, Ćiribici ili Vlasi

Istrorumunjski, jezik bez pisma, nema svoju literarnu tradiciju ni izdavaštvo. Kolokvijalno se naziva još i stari vlaški ili ćiribirski. Na području sjeverozapadne Istre opstao je kao govorni idiom zahvaljujući prometnoj izoliranosti i perifernom smještaju sela u kojima se još može pronaći. Taj idiom „...kondenzira u sebi barem pet stoljeća jezične i kulturne povijesti Istre i još nekoliko stoljeća jezične i etničke povijesti drugih hrvatskih krajeva, pa je podjednako dio identiteta Istre i cijele Hrvatske. U njemu se ogleda i povijest rumunjskoga jezika, koji se kontinuirano piše istom od početka šesnaestog stoljeća, pa je postojanje istrorumunjskoga jednako dragocjeno kao kada bi se pronašao kodeks na rumunjskom jeziku iz

trinaestog ili četrnaestog stoljeća“ (Kovačec u Filipi, 2002). Danas postoji nekoliko sela u kojima se govori istrorumunjski jezik, ali se malo ljudi njime aktivno koriste (Filipi, 2002). U jedanaest istočnorumunjskih punktova (Žejane, Šušnjevića, Nova Vas, Jesenovik, Letaj, Brdo, Skabići, Trkovci, Zankovci, Miheli i Kostrčan) pronalazi dvjestotinjak govornika. Broj govornika drastično se smanjuje pogotovo ukoliko uzmemo u obzir podatak kako je prema istraživanju rumunjskih etnologa u 18. stoljeću zabilježeno šest tisuća govornika istrorumunjskoga jezika na istom području (*LC Labin*, 11. 8.2013). To je jedan od razloga iz kojih je uvršten na najvišu razinu UNESCO-ova popisa ugroženih jezika (Moseley, 2010).

Istrorumunji nisu priznati kao nacionalna manjina u Hrvatskoj, a govornici istrorumunjskoga, koji neki lingvisti doživljavaju kao dijalekt rumunjskoga, a neki pak kao zaseban jezik, ne posjeduju zaseban osjećaj nacionalnoga identiteta i uglavnom se određuju kao Hrvati ili Talijani (*LC Labin*, 11.8.2013). Dok se vode rasprave „...o tome jesu li Istrorumunji nacionalna manjina (a većina ih to, barem sudeći prema popisima, ne želi biti) ili su *samo* jezična manjina (a to doista jesu; u uljuđenim zemljama to je posve dovoljan razlog da se takva skupina svestrano zaštititi), mala se zajednica i dalje osipa“ (Kovačec u Filipi, 2002). Istrorumunji se nazivaju i Čići. Čići nisu pojam koji se u geografskom smislu podudara s pojmom Čičarije. Čičarija se prostire sjeverno i sjeveroistočno od trase željezničke pruge Pula–Divača, do granice sa Slovenijom, odnosno riječko-opatijskog zaleđa na istoku. Slovensko susjedstvo Čičarije sastoji se od Šavrinije, neposrednog zaleđa Kopra (Šišović, 1997). Čići kao autohtono stanovništvo ovog područja imaju širu i užu definiciju van samog geografskog pojma. U užem značenju naziv se odnosi na Istrorumunje u Žejanama na Čičariji, a u širem i na sela izvan područja Čičarije, na rubu Čepićkog polja (Bertoša i Matijašić, 2005). Još šira definicija bila bi ona koja ih poistovjećuje s Vlasima, smatrajući kako je ovo samo jedan od lokalnih naziva za taj narod bez države (Pilić, 2009).

U znanstvenoj zajednici vodi se polemika tko su, zapravo, Čići i odakle dolaze. Najčešće su poistovjećivani s Vlasima za koje se također spori odakle su izvorno. U pregledu prvih spomena naziva Čić vidljivo je kako je taj pojam imao različita značenja. Od općenitih naziva za seljaka (u govoru istarskih talijana naziv *ciccio* označavao je seljaka u Istri), i doseljenika (sastavljač urbara lupoglavske gospoštije doseljenike slavenskog podrijetla 1523. naziva *Tschitschen*, u Bertoša i Matijašić, 2005), preko zasebne etničke skupine (Frašćić 1463, u Bertoša i Matijašić, 2005), sve do naziva za Vlahe iz različitih područja. Tako primjerice „...koruski župnik Jakob Urnest 1499. spominje *zemlju Čića (Czyschnlandt)*, između Bosne i Hrvatske, što upućuje na Vlahe s područja Cetinske krajine... Pišući caru Ferdinandu 1530. Nikola Jurišić govori o Vlasima *koji se obično zovu Čići (Valachi, quo svulgo Zytschnvocant)*... Benedikt Kuripešić u *Putopisu kroz Bosnu, Srbiju, Bugarsku i Rumeliju* (1530) spominje Čiće kao doseljenike iz sjeverne Srbije u Bosnu...“ (Bertoša i Matijašić, 2005). Kako su govornici grupirani u dvije teritorijalne enklave Mihail Burlacu (2007) Istrorumunje dijeli na dvije



Slika 3. Prostorni razmještaj govornika istrorumunjskog, dvije enklave označene su tamnom bojom. Izvor: Burlacu, 2010.

etničke skupine prema njihovom teritorijalnom smještaju – Čiće i Vlahe. Prva, brojnija (Katunar, 2008) teritorijalna enklava oko sela Žejaneza za Burlacua predstavlja Čiće. Druga, oko sela Šušnjevice, koja broji tek osamdesetak govornika (Vadanjel, 2007; Katunar 2008), za Burlacua su Vlasi.

Bez obzira na podrijetlo zajednice i jezika, činjenica je kako se radi o nedovoljno istraženom autohtonoj zajednici pred izumiranjem.

3. Manjine u Istri s naglaskom na popise stanovništva od 1991. do 2011.

Prva narodnosna statistička istraživanja u Istri provodio je polovicom 19. stoljeća Czoering von Czernhausen, izrađujući na toj osnovi etnografske karte. Austrijski popisi u razdoblju 1880–1910. i talijanski popis iz 1921. nisu bilježili narodnosnu pripadnost popisivanog stanovništva. U tom se razdoblju bilježi i statistički porast Hrvata (Bertoša i Matijašić, 2005). Drugi porast broja Hrvata zabilježen je nakon Drugog svjetskog rata, pa do popisa iz 1961, kada počinje jači priljev stanovnika iz ostalih dijelova Jugoslavije. Istodobno se smanjuje broj Talijana, isprva zbog masovnih odlazaka u Italiju, poslije zbog prirodnoga starenja stanovništva te asimilacijsko-integracijskih i drugih društvenih procesa (Bertoša i Matijašić, 2005).

Popis iz 1991. bio je specifičan iz nekoliko razloga. Osamostaljenje Republike Hrvatske i ratna zbivanja utjecala su na izjašnjavanje stanovništva. Na tom se popisu udvostručio broj Talijana (sa 7.859 u 1981. na

15.627, vidi Bertoša i Matijašić, 2005), a broj Hrvata smanjui se za skoro 22.000 stanovnika (čine tek 57,7 %s tanovništva Istre, *ibidem*). Također, od tog se popisa bilježi trend regionalnog izjašnjavanja. Mnogi se autori slažu da je upravo to razlog nestajanja Hrvata s popisa 1991. godine (Klemenčić i sur., 1993; Bertoša i Matijašić 2005; Cvrtila i sur., 2013). Prema popisu iz 2001. narodnosni sastav vratio se na „uobičajene“ vrijednosti (kao Hrvati izjasnilo se 71,9 % stanovništva, broj Talijana pao je za oko tisuću (na udio od 6,9 posto), a udio regionalno izjašnjjenih na tek 4,3% vidi Bertoša i Matijašić, 2005).

Osim talijanske zajednice u Istri, čija se autohtonost posebno naglašava i slovenska nacionalna manjina može se smatrati autohtonom, iako nije toliko brojna. Od ostalih manjinskih zajednica među nacionalnim manjinama u Istri najviše su zastupljeni Srbi, Bošnjaci i Albanci. Prema posljednjem popisu Srba ima 7.206, Bošnjaka 6.146 i Albanaca 2.393. Ukoliko usporedimo posljednja dva popisa, iz 2001. i 2011, možemo vidjeti trend u kojem se broj autohtonih manjina (Talijani i Slovenci) smanjuje, dok broj preostale tri brojčano značajnije manjine bilježe rast. Najviše Bošnjaci čiji se broj u ovih deset godina udvostručio.

Migracijska kretanja u prošlosti odražavala su se na narodnosni sastav stanovništva Istre. Ipak, danas ona u pogledu sastava stanovništva nemaju presudnu ulogu. Podaci popisa iz 2001. pokazuju da skoro pedeset posto stanovništva ima prebivalište u svom rodnom mjestu. Uz određeni postotak migracija na lokalnoj razini, može se zaključiti da je preko sedamdeset posto stanovnika Istarske županije i rođeno u Istri. Iz drugih dijelova Republike Hrvatske doselilo se 11, 9 posto imigranata (24.633 stanovnika), a oko 15 posto doselilo se uglavnom iz ostalih država bivše Jugoslavije, najviše iz Bosne i Hercegovine (Bertoša i Matijašić, 2005).

4. Talijanska zajednica u Istri

Osim dvojezičnosti, Talijanska zajednica uživa i visoku razinu kulturne autonomije. Talijanska zajednica obuhvaća četrdesetak zajednica Talijana u Istri (slika 3). Sustav kulturne autonomije obuhvaća izdavačku djelatnost (izdavačka kuća i dnevni list *La Voce del Popolo*), sredstva javnog priopćavanja (Radio i TV), sustav školstva (Talijanski odsjek na Filozofskom fakultetu u Zagrebu i odsjeci na talijanskom jeziku za obrazovanje učitelja i odgojitelja na Visokoj učiteljskoj školi u Puli) i niz ustanova (Talijanska drama u Rijeci).

Prava talijanske zajednice zaštićena su zakonodavstvom Republike Hrvatske i međunarodnim ugovorima (Memorandum o sporazumu između Hrvatske, Italije i Slovenije o zaštiti talijanske manjine iz 1992. i Sporazum između Republike Italije i Republike Hrvatske o manjinskim pravima iz 1996), ali i posebnim odredbama Statuta Istarske županije. Tako je osnovana Talijanska unija (Unione Italiana) već 1991. godine, kao jedini predstavnik talijanske nacionalne zajednice, a različita radna tijela skupštine (Komisija za pitanja i zaštitu prava talijanske nacionalne zajednice),

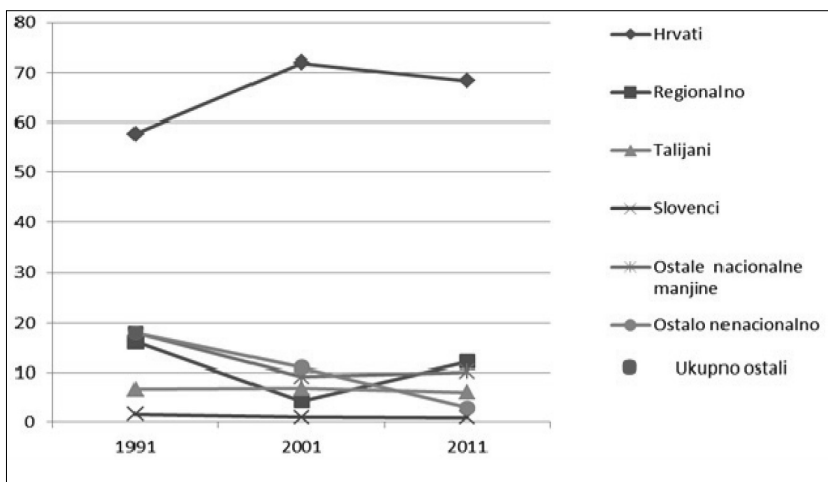
brinu za poštivanje odredaba i zakona. Madridski kriteriji zadovoljeni su člankom 25 Statuta na razini županije.

5. Zaključna analiza

Multikulturalnost i plurietničnost Istre često se spominju i čine dio programa Županije (Statut Istarske županije). Analizom popisa stanovništva u posljednjih 20 godina i manjinskog i regionalnog izjašnjavanja stanovništva vidljivo je da postoji trend izjašnjavanja regionalnog identiteta, ali on nije manjinski. Kako su iste tendencije dokazane i u prethodnim popisnim razdobljima (primjerice 1981–1991, Klemenčić i sur. 1993), možemo reći da se radi o trendu koji traje preko trideset godina. Zbog toga istrijanstvo nije produkt multikulturalnog melting pota ili regionalizmom prikrivena manjinska mimikrija već prvenstveno regionalni identitet većinskog hrvatskog stanovništva čiju bi pozadinu bilo vrlo korisno istražiti. Možemo zaključiti da se u slučaju istrijanstva radi o manjinskom, ali regionalnom identitetu, a ne identitetu manjina u Istarskoj županiji.

Regionalno izjašnjavanje korelira u suprotnom smjeru s nacionalnim izjašnjavanjem Hrvata u Istarskoj županiji (Cvrtila i sur., 2013). Na sva tri promatrana popisa zamjetno je razmjerno povećanje/smanjenje regionalno izjašnjenog stanovništva nauštrb popisnih Hrvata i ostalih konstruiranih nenacionalnih identiteta (graf. 1). To je s jedne strane iznimno pozitivan pokazatelj u smislu zaštite nacionalnih manjina, s obzirom na to da možemo tvrditi kako se ne radi o „regionalnoj mimikriji“ uslijed nemogućnosti iskazivanja manjinskog identiteta.

Popisi stanovništva ukazuju na stabilne trendove blagog smanjivanja autohtonih manjina, Talijana i Slovenaca, a porast manjina iz drugih država



Graf 1. Kretanje postotnog udjela stanovništva Istarske županije prema narodnosnom izjašnjavanju u razdoblju 1991–2011. Izvor: Cvrtila i sur., 2013.

bivše Jugoslavije, posebice Bošnjaka. Talijanska zajednica u Istri uživa visoku razinu kulturne autonomije, Statut Istarske županije prepoznaje brigu o manjinama kao središnji program očuvanja ove višetničke, višekulturne i višejezične zajednice. Ipak, treba naglasiti da razrađenost normi i zakonodavstva, te njihovo provođenje u praksi, kao ni promicanje multietničnosti i plurikulturalnosti ne pomaže u zaštiti nekih manjih autohtonih zajednica i njihovog kulturnog naslijeđa, primjerice, Istrorumunja. •

Minorities and sub-national identities in Istria

Abstract



Istria is a very specific region with separate regional identity. It is rather popular to emphasize its multiculturalism embedded in ethnical diversity and contribution of minorities. With population census analysis it could be easily seen that this kind of separate identity exists but it is not primarily related to identities of national or ethnical minorities in Istria County. It has been proven that *Istrianity* is sub-national, but not minority related identity in this Croatian county.

Key words



Istria, minority identities, minority protection

Literatura



- Bertić, Ivan (1997) „Istra: geografska obilježja“, *Geografski horizont* 43, broj 2, str. 11–34.
- Bertoša, Miroslav i Matijašić, Robert (2005) *Istarska enciklopedija*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb (dostupno na <http://istra.lzmk.hr>, 3. 5. 2013).
- Brozović, Dalibor, „O rekonstrukciji predmigracionog mozaika hrvatskosrpskih dijalekata“, *Filologija*, 1963, broj 4, str. 45–55.
- Burlacu, Mihai (2010) *The Istro Romanians: The Legacy of a Culture*, Bulletin of Transilvania, University of Brasov (dostupno na <http://www.istro-romanian.net/articles/art100105.html>, 15. 8. 2013).
- Cvrtila, Vlatko; Zorko, Marta i Fontana, Matija, „Istraživanje pozadine regionalnog izjašnjavanja i identiteta u Istrskoj županiji“, izlaganje na međunarodnom znanstvenom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“, Brijuni, 16–19. svibanj 2013.
- Filipi, Goran (2002) *Istruruminsjki lingvistički atlas/Atlas Lingvistic Istrorumân atlas / Atlante Linguistico Istrorumeno*. Pula: Mediteran Pula.
- Katunar, Daniela (2008) „Istrorumunji – jezik i zajednica“, *Diskrepancija*, svezak 9, broj 13, str. 81–94.
- Klemenčić, Mladen; Kušar, Vesna i Richter, Željka (1993) „Promjene narodnosnog sastava Istre. Prostorna analiza popisnih podataka 1880–1991“, *Društvena istraživanja*, br. 4–5, str. 607–629.
- Moseley, Christopher (ur.). 2010, 3. izdanje *Atlas of the World's Languages in Danger*, Paris, UNESCO Publishing (dostupno online: <http://www.unesco.org/culture/en/endangeredlanguages/atlas>, 10. 8. 2013) Pilić, Damir (2009) „Zameo ih Balkan. Vlasi, narod kojeg se danas

svi odriču jer je prespavao nacionalnu revoluciju“, *Slobodna Dalmacija*, prilog Spektar, http://www.scd-lunjina.org/drugi_o_nama/dalmacija.html, 10.8.2013.

Popis stanovništva 2001, Državni zavod za statistiku, www.dzs.hr, 10. 8. 2013.

Popis stanovništva 2011, Državni zavod za statistiku, www.dzs.hr, 10. 8. 2013.

Statut Istarske županije, <http://www.istra-istria.hr/index.php?id=121>, 10. 8. 2013

Stranica *LC Labin*, <http://www.labin.com/web/neobavezna.asp?id=5770&idkat=56>, 11. 8. 2013. Tekst pod naslovom „Istrorumunji, Ćići, Vlasi ili Ćiribirci govore jezikom kojem se daje još 30-ak godina – učestala prezimena na Labinštini Faraguna i Poropat rumunjskog podrijetla“, objavljeno 3. 2. 2009.

Šišović, Davor (1997) „Ki smo, odakle smo i kako nas zovu. Vlasi, Bezaki, Ćići, Bazgoni i oni drugi...“, *Glas Istre* (dostupno na http://www.ice.hr/davors/simotamo_Istrijani.htm, 15. 8. 2013).

Vadanjel, Radenko (2007) „Ćirebire ili drži dobro!“, *Glas Istre* (dostupno na <http://www.istro-romanian.net/articles/art070906.html>).

Mirza Smajić*

Univerzitet u Sarajevu
Fakultet političkih nauka

UDC 323.15(497.6)

Političko predstavljanje i (ne)sigurnost nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini

Sažetak



Autor u tekstu istražuje i kritički analizira političko predstavljanje nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, odnosno (ne)sigurnost kao krajnje stanje diskriminirajućih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine, tačnije, Aneksa 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma. Sedamnaestogodišnje iskustvo od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma pokazalo je da se Bosna i Hercegovina susreće sa ozbiljnim problemima osiguranja manjinskih ali i ljudskih prava općenito, što uglavnom počiva na diskriminaciji građanina, usporavajući sve elemente procesa demokratizacije i primjene demokratskih načela i procedura u javnom prostoru. Relevantnost ovakve konstatacije direktno proističe iz Aneksa 4 koji je proizveo etnizaciju prostora Bosne i Hercegovine i stvorio okvir za politički i društveni status quo. U ovom članku glavni fokus odnosi se na problem neharmoniziranja središnjih političkih institucija s izbornim i političkim sustavom, što za posljedicu ima sistemske diskriminacije elementarnih ljudskih prava i sloboda, stvarajući uvjete za nesigurnost i razvoj svih oblika sigurnosnih prijetnji. S tim u vezi, bosanskohercegovački ambijent karakteriše etnonacionalne politike koje dovode

* Autor je docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

♦ Ovaj rad je saopšten na međunarodnom naučnom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“ koji su organizovali Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Fondacija Friedrich Ebert i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, održanom na Brionima od 16–19. maja 2013. godine.

do grubog kršenja prava manjina u institucionalnom pristupu političkoj vlasti, te ne doprinosi rješavanju društvenih problema ekonomske, socijalne, te unutrašnje i vanjske sigurnosti. Iako je po Ustavu Bosna i Hercegovina demokratska zemlja sa najvišim standardima zaštite ljudskih prava i sloboda, nameće se logično pitanje bez obzira na historiju, tradiciju i kulturu država, da li su Švedskoj, Njemačkoj, Italiji i Bosni i Hercegovini ustavne odlike zajedničke, ili se možemo s pravom pitati da li Bosna i Hercegovina suštinski predstavlja „blokirano društvo“ izgubljeno u tranziciji?

Ključne reči

Bosna i Hercegovina, manjine, Dejtonski mirovni sporazum, etnopolitika

Postkonfliktna konstrukcija i političko predstavljanje u Bosni i Hercegovini

Trajno rješenje uspostave mira i okončanja rata protiv Bosne i Hercegovine postignuto je Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini (engl., *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*) parafiranim 21. novembra 1995. u Daytonu, službeno i u prisustvu svjedoka¹ potpisan je u Parizu 14. decembra 1995. Pored općeg dijela, ovaj sporazum ima jedanaest aneksa, a to su:

- Aneks 1.A: Sporazum o vojnim aspektima mirovnog sporazuma;
- Aneks 1.B: Sporazum o regionalnoj stabilizaciji;
- Aneks 2: Sporazum o međuentitetskoj liniji razgraničenja i relevantnim pitanjima;
- Aneks 3: Sporazum o izborima;
- Aneks 4: Ustav;
- Aneks 5: Sporazum o arbitraži;
- Aneks 6: Sporazum o ljudskim pravima;
- Aneks 7: Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama;
- Aneks 8: Sporazum o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika;
- Aneks 9: Sporazum o osnivanju javnih korporacija Bosne i Hercegovine;
- Aneks 10: Sporazum o civilnoj implementaciji Mirovnog sporazuma;
- Aneks 11: Sporazum o međunarodnim policijskim snagama.

Okvirni mirovni sporazum, odnosno Aneks 4 (Ustav), predvidio je da „Republika Bosna i Hercegovina nastavlja svoj državni kontinuitet u međunarodno priznatim granicama (...) u čijem sastavu se nalaze dva entiteta:

[1] Sporazum su službeno osim predsjednika Republike Bosne i Hercegovine potpisali i predsjednici Republike Hrvatske i SR Jugoslavije, te kao svjedoci, specijalni pregovarač Evropske unije, predstavnik Savezne Republike Njemačke, Ujedinjenog Kraljevstva i Sjeverne Irske, Republike Francuske, Sjedinjenih Američkih Država i Ruske Federacije (prema Tadić, 2009: 11, Beridan i dr., 2001: 81).

Federacija Bosne i Hercegovine (51%), u čijem sastavu se nalazi 10 kantona, i Republika Srpska (49%)².

Generalno posmatrajući, osnovne karakteristike Daytonskog mirovnog sporazuma (1995) su prestanak ratnih djelovanja i verifikacija Bosne i Hercegovine kao nezavisne, samostalne, suverene i međunarodno priznate države³. U tom kontekstu, Nerzuk Ćurak smatra da je najvažnija atribucija ovog *kontradiktornog povijesnog dokumenta* zaustavljanje organiziranog nasilja. Kontradiktornost Daytonskog sporazuma za navedenog politologa proizlazi iz nove (post)geopolitike mirovnog procesa, jer daytonsku Bosnu i Hercegovinu označava kao državu „stvorenju i mišljenu ratom, izvedenu iz rata, uvjetovanu njegovim rezultatima“ (2006: 31). Relevantnost ovakve konstatacije direktna je posljedica Sporazuma, tačnije Aneksa 4 koji je proizveo etnizaciju prostora Bosne i Hercegovine i stvorio okvir za *status quo*. Ovo stanje potvrdilo je tezu čuvenog njemačkog geografa, Carla Rittera, „da je geografija nasilja postala tekuća budućnost (post) daytonske Bosne i Hercegovine“, stvarajući uvjete za proizvodnju ljudske nesigurnosti u novoj ustavno-političkoj arhitekturi države (Beridan, Turčalo, Smajić, 2011: 530).

Sporazum (Ustav) Bosnu i Hercegovinu definira kao „demokratsku državu koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“⁴, a Bošnjaci, Hrvati i Srbi definirani su kao konstitutivni narodi koji participiraju u izvršnoj i zakonodavnoj⁵ vlasti. Na primjer, član 5 Ustava BiH utvrđuje: „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske“. Ova diskriminirajuća odredba stvorila je nemogućnost sudjelovanja, odnosno participacije građana koji ne pripadaju ili ne osjećaju pripadnost jednoj od tri etničke grupe u novonastaloj podjeli vlasti (*power-sharing*) na svim nivoima. Shodno tome, u svojoj analizi bosanskohercegovačke političke situacije nakon 1995, Benjamin Reilly zaključuje kako su „bosanske političke institucije podijeljene prema etničkim granicama, naglašavajući predstavnički balans između hrvatske, srpske i bošnjačke zajednice u trojnom predsjedništvu zemlje. To je dovelo

[2] Arbitražom (1999) uspostavljen je Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine (http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/default.asp?content_id=5368 19. juli 2013; Innes, 2006: 51-66).

[3] Ne treba zaboraviti činjenicu da ključna karakteristika „Daytonskog ustava“, što ga ujedno i čini „posebnim“, te razdvaja od kontinentalne evropske, jugoslavenske i bosanskohercegovačke ustavne tradicije, proizlazi iz postupka njegovog donošenja i usvajanja. „Daytonski ustav“ je *de facto* proizvod mirovnih pregovora i rezultat je kraja višegodišnjeg rata, odnosno realpolitičkog pristupa bosanskom pitanju (Šarčević, 2009: 57).

[4] Ustav BiH, član 1, stav 2. „Demokratska načela“.

[5] U nizu diskriminirajućih odnosa Ustava prema svim građanima Bosne i Hercegovine vidljiv je i izbor delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, gdje je utvrđeno da se „Dom naroda sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba)“ (Ustav BiH, član 4, stav 1).

do političkog predstavljanja etničkih grupa, no, vrlo malo na način međuetničke moderacije ili akomodacije“ (Reilly, 2001: 143 u Mujkić, 2010: 77).

Ustav je stvorio uvjete za političku decentralizaciju, odnosno fragmentaciju suvereniteta države Bosne i Hercegovine primjenjujući model konsocijacijske demokratije. Aneks 4 je stvorio minimalne državne institucije i nadležnosti⁶, odnosno to je predstavljalo doba gdje su „nadležnosti države svedene na minimum, kako bi se uopće moglo govoriti o državi“ (Hartwig, 2004:4 u Turčalo, 2009:158). Osim Predsjedništva, na državnom nivou su konstituirani Vijeće ministara i Parlament Bosne i Hercegovine, dok su ostale „vladine funkcije i moći“ prepuštene entitetima (FBiH i RS). Ovo rješenje nije predstavljalo osnovu za razvoj demokratske države i institucija, već je poslužilo etnonacionalnim politikama da ojačaju etničku partikularizaciju u Bosni i Hercegovini kroz forme lokaletatističkog imitiranja države. Taj paradoks Ustava „lude daytonske države“ (Bajtal, 2009: 27) omogućio je entitetima da mogu sklopiti posebne sporazume s drugim državama, te donio mogućnost dvojnog državljanstva, što je dodatno stvorilo uvjete da „entiteti postanu najveće decentralizirane države na svijetu“ (Carl Bildt, 1998. u Belloni, 2007: 44). Iz današnje perspektive, iako je došlo do određenih mehanizama jačanja državnih institucija Bosne i Hercegovine, još uvijek entiteti, pa čak i kantoni, postaju prevladavajući oblik života i rada bosanskohercegovačkog društva. Za objašnjenje ovakvog stanja, MacMahon ističe da ustavno-politička arhitektura Bosne i Hercegovine predstavlja „prostor strade podjele države i podjele vlasti“ (McMahon, 2004:586 u Beridan i dr., 2011: 532) sa krajnjim ciljem marginalizacije individue u političkom, ekonomskom i sigurnosnom segmentu. Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno Daytonski sporazum i njegov ugrađeni model konsocijacijske demokratije⁷, u javnom i naučnom diskursu postaje predmet ozbiljne kritike, dajući mu čak epitet i „nepopularnog mira“ (Bieber, 2006). Međutim, iako se smatra da postdaytonski institucionalni okvir predstavlja „klasičan primjer konsocijacijskog rješenja“ (Bose, 2002: 216 u Belloni, 2007: 44), on primarno nije ostvario očekivane rezultate daljnje demokratizacije u vitalnim poljima bosanskohercegovačke države i društva. Uspješnost konsocijacijskog modela u podijeljenim društvima, kao što se pokazalo u Švicarskoj i Belgiji, manje je vjerovatan kao institucionalno rješenje u duboko podijeljenom bosanskohercegovačkom društvu (Belloni, 2007: 44).

[6] Prema članu 3 stav 1. Ustava, institucijama Bosne i Hercegovine date su nadležnosti u oblastima: vanjska politika, vanjskotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, politika i reguliranje pitanja imigracije, izbjeglica i azila, provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, reguliranje međuentitetskog transporta i kontrola zračnog saobraćaja (uporedi Chandler, 2000: 67; Bieber, 2006).

[7] Sistem konsocijacijske demokratije razvijen je u državama poput Belgije, Austrije i Švicarske. Ovaj model demokratije posebno je pogodan za društva ozbiljno podijeljena religioznim, ideološkim, regionalnim, kulturološkim i drugim razlikama (Heywood, 2004:68; Nohlen, 2001: 163-165).

U kreiranju Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu njegovi kreatori pošli su od pogrešnih premisa da će „prisilnim“ potpisivanjem doći do „pomirenja“, ukoliko se u Sporazum, odnosno Ustav, ugrade određeni „socijaldarvinistički zahtjevi (...) sukobljenih strana“ (Turčalo, 2009: 84). Konsocijacijski model je trebao, zbog bosanskohercegovačkog multietničkog sastava, omogućiti svim etničkim grupama participaciju u vlasti. Međutim, problem *power-sharing* sistema u Bosni i Hercegovini kroz državni, entitetski, kantonalni i lokalni nivo doveo je više do perpetuacije etnički motivirane politike nego do njenog slabljenja (Sisk u Toth, 2011: 108). Krajnji rezultat konsocijacijskog *power-sharinga* u Bosni i Hercegovini s etnonacionalističkim strankama na čelu jeste postojanje negativnog konsenzusa oličenog u sistemskom blokiranju usvajanja odluka, umjesto pozitivnog konsenzusa o kooperaciji kako bi se krenulo u rekonstrukciju⁸, obnovile institucije i revitalizirao suverenitet države Bosne i Hercegovine.

Stalnim opstrukcijama pojedinih etnopolitičkih elita pri usvajanju odluka neophodnih za prevazilaženje *status quo* evoluirale su rasprave i kritike Daytonskog ustava. Kritičari Daytonskog ustava protive se njegovom naglasku na etničkoj i teritorijalnoj podijeljenosti, što je i rezultiralo određenim nacionalno-secesionističkim prijetnjama⁹. Domaća i strana naučna i stručna javnost osporava proceduralnu legitimnost¹⁰ Daytonskog ustava i jasno identificiraju da je „Preddaytonski ustav“ bio prikladnije rješenje za multietničku Bosnu i Hercegovinu (Šarčević, 1997: 120 u Bieber, 2006: 25). Teorija transformacije (Merkel, 1999) nudi stavove na osnovu kojih se može utvrditi da u Bosni i Hercegovini ne egzistira niti jedan od navedenih načela legitimnosti demokratskog postupka donošenja Ustava. Nedostatak *proceduralne legitimnosti Ustava* predstavlja usporevajući faktor za proces revitalizacije Bosne i Hercegovine kao države i društva jednakih mogućnosti. Posljedica toga prvenstveno je slabljenje povjerenja među „građanima“, što se odražava i na povjerenje u državne institucije,

[8] U tom kontekstu, Dino Abazović nastavlja da je „već postalo jasno da podjela vlasti i moći institucionalizacijom etničkih različitosti ne dovodi nužno do željenih rezultata, bar ne u smislu funkcionisanja države i stvaranja povoljne klime za ekonomski rast i oporavak ratom (poratnom M. S.) opustošene zemlje“ (Abazović, 2007: 136 u Mujkić, 2010: 75).

[9] U tom smislu, bosanskohercegovački politolog Nerzuk Ćurak postavlja sljedeću tezu: „Čuva li Bosnu i Hercegovinu od raspada samo to što je iznutra raspadnuta?“ Njegov odgovor polazi od toga da je očigledno vidljiva institucionalna limitiranost daytonske države, odnosno poziva, prije svega, SAD i EU kao kreatore Sporazuma da odlučnom akcijom usmjere težnju da se BiH izgradi kao pravna zajednica. U suprotnom, ovaj politolog naglašava, da će Bosna i Hercegovina ostati „zarobljena država“ (šire Ćurak, 2011: 55-64).

[10] Domaći autori slažu se s tvrdnjom da Ustav Bosne i Hercegovine spada u grupu tzv. oktroiiranih ustava. Njegova specifičnost je u tome što ga nije oktroiirao šef države, nego eksterni akteri koji su kreirali Mirovni sporazum za Bosnu i Hercegovinu. Nerijetko se upoređuje sa ustavima Njemačke ili Japana poslije Drugog svjetskog rata, koji imaju epitet „importirani ustavi“, ali razlika je u tome što su ti ustavi formalno usvojeni u okviru domaćih institucija, uprkos odlučujućem prisustvu stranog faktora. U slučaju Bosne i Hercegovine, Ustav ni formalno nije donijela domaća institucija (Marković, 2011: 56-57).

a time dolazi i do slabog institucionalnog rješavanja budućih problema i generiranja novih problema (Gromes, 2007: 89). Zbog toga, *de facto*, fokus treba usmjeriti na izgradnju Bosne i Hercegovine jer „neizgradnja Bosne i Hercegovine kao države je antisrpski, antibošnjački, antihrvatski, antimanjinski, antigradanski projekat“ (Ćurak, 2011: 45).

Demokratija i ključni problemi u Bosni i Hercegovini

Politička praksa proizašla iz daytonskog uređenja, te prisustvo „strategije podjele i ujedinjenja“¹¹ omogućilo je da etnonacionalističke stranke dobiju prevlast, što je dovelo do procesa permanentnog blokiranja izgradnje funkcionalnih državnih institucija.

Vaninstitucionalno rješavanje reformskih pitanja postalo je uobičajena praksa bosanskohercegovačkih političkih elita, što je u potpunosti derogiralo i marginaliziralo državne institucije (Parlament BiH). Možemo slobodno konstatirati da u „daytonskoj“ Bosni i Hercegovini preovladava prividni konsenzus koji BiH definira kao „etničku državu u kojoj konsenzualne savezne institucije ne predstavljaju uporište moći odlučivanja već mjesta etničke reprezentacije apriorno podijeljene političke moći i suvereniteta. Konsenzus u Bosni i Hercegovini nikada nije politička već isključivo etnička stvar“ (Sarajlić/Turčalo, 2009: 67).

Dosadašnja uloga međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini kao njenog idejnog kreatora može se okarakterizirati kao nužno zlo. Suštinski, to znači da međunarodna zajednica „ne smije svoju poziciju svesti samo na gostujuću politiku moderiranja i izgradnje kompromisa između domaćih politika, koje (ne)uspješno skrivenim primordijalnim etničkim anarhizmom (...) pa će svako dodatno honoriranje njihovih stavova proglasiti vlastitim trijumfom“ (Ćurak, 2011: 49–50). Međunarodna zajednica još uvijek Bosnu i Hercegovinu posmatra kao postratnu državu kojoj treba stabilnost a ne demokratska transformacija. Ta transformacija zahtijeva učinkovitu i odlučnu ulogu međunarodne zajednice u institucionalnom jačanju države ili tzv. proces restrukturiranja Bosne i Hercegovine („dedaytonizacija“). Taj proces može poslužiti kao model budućeg razvoja bosanskohercegovačke države u funkcionalnom i institucionalnom smislu, a podrazumijeva dva moguća koraka. Prvi korak u tom procesu zahtijeva raskid savezništva između međunarodne zajednice i prodaytonskih političkih elita, koje opstaju insistirajući na daytonskom ustroju BiH, a što, prema Turčalu, predstavlja *eufemizam za permanentnu krizu, a permanentna kriza je ključni mehanizam pomoću kojeg se etnonacionalisti održavaju na vlasti*. Drugi korak se odnosi na priznanje međunarodne zajednice da daytonska Bosna i Hercegovina *de facto* nije država i da sadašnje ustavno uređenje ne može proizvesti funkcionalnu državu (Turčalo, 2008: 23–24). Na političkoj pozornici Bosne i Hercegovine dominira politika kontrapolarosti, etnokratije,

[11] McMahon, 2004: 586 prema Turčalo, 2009: 163.

etnopolizma¹², lokaletatizma, antiinstitucionalizma. Posebno ističemo visok stepen diskriminacije, koji se prezentira kroz ustaljene forme poput: naše i njihove škole, bolnice... (čitaj srpske, bošnjačke ili hrvatske).

U Bosni i Hercegovini još uvijek nije nastupila posljednja faza procesa demokratizacije, koja se primarno odnosi na stabiliziranje i institucionaliziranje demokratskih institucija, odnosno „internalizaciju demokratskih normi (...) elita i masa“ (Kubicek, 2002: 21). Bosna i Hercegovina se nalazi u procesu tranzicije i ona se po mnogim faktorima razlikuje od drugih država u okruženju. Prije svega, Bosna i Hercegovina je postratno društvo koje je znatno partikularizirano i razbijeno po etničkim, vjerskim i socijalnim kategorijama, a što je zasigurno posljedica izražene etnopolitičke dimenzije. Posljedica takvog stanja dovela je do uspostavljanja novih standarda, pa čak i kontranormi: internacionalizam je zamijenjen nacionalizmom; ateizam zamijenjen teizmom (agresivno ispoljavanim i javno folkloriranim); humanizam je zamijenjen nacionalnom homogenizacijom; antifašizam fašizmom (Abazović, 2008: 74). Može se konstatirati da su politička volja i politička podrška, umjesto da su usmjeravane na proces demokratizacije, potrošene na podršku nacionalizmu i etničkim podjelama, što je u konačnici dovelo do slabljenja unutrašnjih faktora (civilnog društva) kao glavnih generatora da se postigne konsolidacija demokratije (Sarajlić-Maglić, 2008: 15).

Etnička dihotomija u bosanskohercegovačkom društvu i državi dovela je do krize identiteta, odnosno do krize društva u cjelini, generirajući određene predrasude i stereotipe prema drugima. U tom kontekstu, Esad Zgodić u svojoj interpretaciji prevazilaženja etničkih predrasuda naglašava da „transformacija etnosa u demos, i obrnuto, preobražaj demosa u etnos, dakle, vode u konflikte i nestabilnost, pa se izlaz vidi u demokratskoj sintezi demokratskog načela teritorijalnosti s etnokraskim načelom korporacijsko-pravnog i korporacijsko-političkog zastupanja jezičko-etničkih interesa u državnom sistemu“ (Zgodić, 2002: 72). Etničke predrasude ne moraju nužno dovesti do nasilnog konflikta. Ipak, ovaj autor zaključuje da „etnokratija zasnovana na masovnoj produkciji i percepciji etničkih predrasuda¹³ izriče smrtnu presudu demokratiji“ (Zgodić, 2002: 74). Prema tome, istraživanje percepcije, stereotipa i imidža među građanima Bosne i Hercegovine koje je provedeno u okviru studije „Što Hrvati, Bošnjaci i Srbi misle jedni o drugima, a što o Bosni i Hercegovini“ pokazalo je da se „relativno slabo poznaju i zanimaju jedni za druge, te kako je njihova

[12] Termin etnopolis opisuje „zajednicu koju karakterizira politički prioritet etničke grupnosti nad individuom, prioritet koji je proveden kroz proces demokratske samolegislacije, zajednica koju karakterizira politički prioritet etnički grupnog prava na samoodređenje nad pravom građanina na samoodređenje, pri čemu je članstvo građanina u političkoj zajednici predodređeno njenim ili njegovim članstvom u etničkoj zajednici“ (Mujkić, 2007).

[13] T. H. Eriksen etničke predrasude naziva mehanizmom dihotomije, „definiranje drugih kao suprotnih od sebe lično, kao nečega što čovjek sam ne želi biti (...) slike neprijatelja su zavisne od jednog sličnog prijenosa i stereotipske pretpostavke onih drugih“ (Eriksen, 2002: 59 u Dautović, 2007: 229).

međusobna percepcija još uvijek opterećena stereotipima iz prošlosti, te ratnim događanjima“ (Skoko, 2011: 15). Uopćeno govoreći, studija je pokazala da postoje ključni problemi koji opterećuju međusobne odnose, a time i razvoj države Bosne i Hercegovine (2011: 19–20): nepostojanje zajedničkog cilja prema međusobnoj pomirbi i izgradnji zajedničke države, jer svaki narod kroz svoje nacionalno-partikularne ciljeve vidi budućnost; nepostojanje niti približnog konsenzusa oko rata u Bosni i Hercegovini; neriješena nacionalna pitanja koja se, prema autoru studije, svakodnevno pojavljuju u politici (izbor državnih službenika, zahtjev za medij na vlastitom jeziku).

Među ključnim problemima je nepostojanje povjerenja među narodima, što pokazuje i percepcija međusobnih odnosa triju naroda (*Tabela 1*).

Cjelokupna populacija (N=1000)	Kojom biste ocjenom od 1 do 5 ocijenili trenutne odnose Hrvata, Bošnjaka i Srba
	Srednja ocjena
Hrvati - Bošnjaci	2,4
Srbi - Hrvati	2,2
Bošnjaci - Srbi	2,0

Tabela 1: Percepcija međusobnih odnosa triju naroda u BiH (Skoko, 2011: 69).

Općenito, nijedno društvo, bilo da je riječ o savremenom, bilo o tradicionalnom, nije imuno na određene krize i stanja. Taj stupanj određuje se na osnovu razvoja određenih parametara i karakteristika društva pa i države, kao što su, npr., razvoj ljudskih prava i sloboda, suveren građanin, stupanj političkog pluralizma, odlučivanje većine i manjine, opći stupanj demokratskog progresa (Zgodić, 2002; Cvitković; 2012). Međutim, u društvima kakvo je i bosanskohercegovačko, preovladavaju kolektivni umjesto građansko-individualnih suvereniteta. U takvom ambijentu, u kojem preovladava problem sa identitetom i odnosom prema identitetima, nerazumijevanjem drugog i drugačijeg, razvijaju se sigurnosni rizici koji mogu višeslojno, višeznačajno i višemjerno proizvoditi, održavati i nerijetko produbljivati stanje nesigurnosti građana, društvenih grupa, pa i društva u cjelini. Na tom fonu, identitet u Bosni i Hercegovini posmatra se singularno i po sistemu nametanja. Time se dolazi do depersonalizacije pojedinca od dijela političkih elita, dijela religijskih autoriteta višeg ili nižeg ranga koji doprinose dehumanizaciji politike vršeći ideološko i političko nasilje, kako nad „svojima“, tako i nad drugima (Abazović, 2010: 100).

Zaključak

Umjesto demokratizacije, političke i ekonomske stabilnosti za pojedinca, u postdaytonskoj Bosni i Hercegovini proizvedena je etnokolektivna dilema¹⁴ koja je generisala i ojačala ugroženost kolektiva i strah od drugih etničkih grupa, stvarajući tako okvir za ljudsku (*humanu*) nesigurnost. Bez obzira na to koji pristup ljudske sigurnosti zagovarali, uži (*sloboda od straha*) ili širi (*sloboda od siromaštva*), građani su ipak izloženi političkom nasilju, siromaštvu, strahu, lošoj vladavini, sistemskoj korupciji (Beridan, Turčalo, Smajić, 2010: 535–536).

Poražavajući pokazatelji (ne)povjerenja među građanima, uzrokovani partikularizacijom bosanskohercegovačkog društva, ukazuju na to da je teško govoriti o zajedničkim nacionalnim interesima Bosne i Hercegovine. Takve rasprave još uvijek su nemoguće, jer aktualno javno mnijenje u Bosni i Hercegovini predstavlja zbir etnokratija koje po toj matrici modeliraju ambivalentnosti: „naši“ nasuprot „njihovih“, odnosno „naš“ je uvijek bolji, a „njihov“ je uvijek loš (Abazović, 2008: 71)

Općenito gledajući, proces demokratizacije Bosne i Hercegovine usporavaju određene kontranorme u društvu (Sarajlić-Maglić, 2008: 13): nacionalističke i etničke politike; nezadovoljstvo ustavnim rješenjima BiH; huškačka retorika o pitanjima identiteta i etničke pripadnosti; nedostatak identifikacije sa državom; institucionalizacija etničkih politika; neodlučni demokratizatori provode površinske reforme; emocionalna snaga nacionalističke retorike marginalizira pozive na EU norme i sl. Sve navedene kontranorme predstavljaju kočnicu integraciji i izgradnji stabilne, funkcionalne i demokratske države Bosne i Hercegovine. Ako se sagledaju sve postratne ili postdaytonske godine, primjetno je da je Bosna i Hercegovina postala svojevrsni prostor ontologije mržnje i njenog forsiranja¹⁵, odnosno javni prostor determiniran je „kolektivnim“, a „individualno“ je bačeno u svojevrsnu „Bastilju demokratije“ (Abazović D., 2006: 105). U takvom ambijentu koji je ojačan nacionalističkim ideologijama i religijskim nacionalizmom, ne može egzistirati ili prividno egzistirati civilno društvo koje bi trebalo da postane dominantan društveni faktor razvoja Bosne i Hercegovine. Suštinski, Bosna i Hercegovina postaje mjesto nega-

[14] Etnokolektivna dilema poslužila je političkim elitama da skoro u svakoj predizbornoj kampanji povećaju nepovjerenje unutar bosanskohercegovačkog društva. Tako su svojim predizbornim porukama pokušali razriješiti dilemu „svojih“: „Moja kuća Srpska“, SNSD; „Glasaj Srpski“, SDS; „Svi su glasali za svoje a vi“, SDA; „Opredjeljenje ili istrebljenje“, HDZBiH (Turčalo, 2009: 142).

[15] Pod ovim naslovom Nerzuk Ćurak, između ostalog, pojašnjava da je Daytonski sporazum postao rodno mjesto razumijevanja bosanskohercegovačke historije kao spirale mržnje, što je, prema njegovom mišljenju, iritirajuća simplifikacija gora i od naturalističke slike Bosne i Hercegovine kao multikulturalnog raja... U tom kontekstu, autor zaključuje da je Bosna i Hercegovina historijski zasnovana na ontologiji mržnje, jer „prevladavanje postkonfliktnih političkih memorija, koje, još uvijek budući da su prepolitičke, a ne suštinski političke, blokiraju izgradnju političke zajednice kao prihvatljivog javnog dobra svih partikularnih identiteta“ (Ćurak, 2011: 86).

cije svih civilizacijskih dostignuća, gdje egzistiraju samo „naši“ i „njihovi“ potpomognuti domaćim političkim kalopizmom¹⁶, što i dalje Bosnu i Hercegovinu čini zajednicom „blokiranog društva“¹⁷. Krajnji oblik ovog stanja u Bosni i Hercegovini dovodi do svih oblika društvene diskriminacije na etničkoj, vjerskoj i spolnoj osnovi, što potvrđuje i Institucija ombudsmana za ljudska prava u Bosni i Hercegovini¹⁸.

I nakon skoro osamnaest godina od sporazuma, Bosna i Hercegovina je zarobljena *daytonskim nacionalizmom* u kojem preovladava kvazidemokratski i kvazietnokratski ambijent. Prisutna etnoambijentalnost relevantna je samo za proizvodnju permanentnih kriza i nasilja, a nikako kao mehanizam za razvoj demokratskog i funkcionalnog društva. U tom kontekstu, *država je na čekanju*, a „daytonsku Bosnu i Hercegovinu“ uvijek sa „strepnjom očekuje pojava neke nove opasnosti, neke nove tiranije, jer je politička elita pokazala kako je kompromis – *izdaja*, a sporazumijevanje – *kapitulacija*“ (Mujagić, 2010: 29).

Political representation and (in)security of national minorities in Bosnia and Herzegovina

Abstract



The author in this article presents research and critical analization of political representation of national minorities in Bosnia and Hercegovina, and (non)security as final status of dicriminating articles in Constitution of Bosnia and Hercegovina, in particular Annex 4 of Dayton Peace Accord. Experience that last for 17 years, since the assignment of Dayton Peace Accord, is Bosnia and Hercegovina is facing serious problems in implementation of minority rights, but also human rights in general, which is based on discrimination of citizens and result is all elements of democratisation and implementation of democratic principles and procedures in public are going even more slower. The relevance of this fact is consequence of Annex 4 that makes Bosnia and Hercegovina more ethnical and create a framework for political and social status quo. Main focus of this article is problem of disharmonization of central political institutions with electoral and political system, which results in sistematic discrimination of basic human rights and freedom that creates conditions for nonsecurity and development of all types of security threats. In close connection to this is the environment in Bosnia and Hercegovina is characterised by etno-national politics that harms minority rights in institutional aproach to political power and doesn't help solving social problems and economic, inner and

[16] Ovu sintagmu upotrebljava Esad Bajtal kao „retoričko prikrivanje stvarnosti“ u objašnjenju razvoja i funkcioniranja civilnog društva u Bosni i Hercegovini (2009: 224).

[17] Pod terminom blokirana društva Gidens podrazumijeva ona društva „u kojima posebni interesi ili strukturni konzervativizam, ili oboje, sprječavaju uvođenje neophodnih promjena“.

[18] Prema godišnjem izvještaju o rezultatima aktivnosti ove institucije za 2011. godinu, najveći porast predmeta-žalbi (41,5%) građana zabilježen je u Odjelu za eliminaciju svih oblika diskriminacije (izvor: http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/publikacije/GI2011/GI_OmbBiH_2011_hrv.pdf 12. septembar 2012).

outer security. The Constitution of Bosnia and Hercegovina is defining the state as democratic with highest standards in protection of human rights and freedom but there is still a question, does Sweden, Germany, Italy and Bosnia and Hercegovina, no matter in history, tradition and culture of this states, have common constitutional determinations or Bosnia and Hercegovina is representing „blocated society“lost in transition?

Key words



Bosnia and Hercegovina, minorities, Dayton Peace Accord, etno-politics

Literatura



- Abazović, D. Mirsad (2008), *Ogledi o bosanskohercegovačkoj zbilji*, Sarajevo: DES.
- Abazović, D. Mirsad, (2010), *Ogledi o sigurnosti*, Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.
- Abazović, Dino (2006), *Za Naciju i Boga, Sociološko određenje religijskog nacionalizma*, Sarajevo: Magistrat Sarajevo i Centar za interdisciplinane postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu.
- Bajtal, Esad (2009), *Država na čekanju*, drugo izdanje, Sarajevo: Rabic.
- Belloni, Robert (2007), *Statebuilding and International Intervention in Bosnia*, Routledge New York-London.
- Beridan Izet, Tomić Ivo, Kreso Muharem (2001): *Leksikon sigurnosti*, Sarajevo: DES.
- Beridan Izet, Turčalo Sead, Smajić Mirza: „Međunarodna zajednica i izazovi humano sigurnosti u postkonfliktnom društvu“ u: Zbornik radova *Dani kriznog upravljanja 2011*, Veleučilište Velika Gorica (2011), str.524–539.
- Bieber, Florian (2006), *Post-War Bosnia*, USA: Palgrave
- Chandler, David (2000), *Bosnia, Faking Democracy After Dayton*, London: Pluto Press.
- Ćurak, Nerzuk (2006), *Obnova bosanskih utopija*, Sarajevo–Zagreb: Synopsis.
- Ćurak, Nerzuk (2011), *Izveštaj iz periferne zemlje, Gramatika geopolitike*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Dautović, Kenan (2007), *Prevenција konflikata u međunarodnim odnosima*, Travnik: BZK Preporod.
- Gidens, Entoni (2009), *Evropa u globalnom dobu*, Beograd: Clio.
- Gromes, Thorsten (2007), *Demokratisierung nach Bürgerkriegen*, Frankfurt a. Main: Campus Verlag.
- Heywood, Andrew (2004), *Politika*, Beograd: Clio.
- Innes, M. Ed. (2006), *Bosnian Security after Dayton*, New York-London: Routledge.
- Kubicek, Paul (2003), *The European Union and Democratization*, London-New York: Routledge.
- Marković Goran, *Ustav Bosne i Hercegovine* u: Saša Gavrić i Damir Banovac ur., University Press-Magistrat izdanje, Sarajevo (2011) str.51–70.
- Mujkić, Asim (2010), *Pravda i etnonacionalizam*, Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu i Fondacija Heinrich Boell, Ured u Sarajevu.
- Mujkić, Asim (2007), *Mi, građani etnopolisa*, Sarajevo: TKD Šahinpašić.
- Mujagić, Nermina (2010), *Tihi govor Bosne*, Sarajevo: Heinrich Boell Stiftung Bosna i Hercegovina.

- Merkel Wolfgang , „Teorija transformacije: demokratska konsolidacija postautoritarnih društava“, *Politička misao*, Vol XXXVI, br. 3,(1999) str. 121-150.
- Nohlen Dieter (2001): *Politološki rječnik, Država i politika*, Osijek-Zagreb-Split: Panliber.
- Pejanović, Mirko (2005), *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Sarajevo: Šahinpašić.
- Sarajlić Eldar i Turčalo Sead, „Politika simuliranog konsenzusa: Evropska unija, politička elita i dekonstruiranje Bosne i Hercegovine“ u: Ćurak Nerzuk i dr., *Politička elita u Bosni i Hercegovini i Europska unija: odnos vrijednosti*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo (2009), str. 53-71.
- Sarajlić-Maglić Denisa, *EU politika demokratizacije u BiH – Ispravni principi, pogrešne politike*, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2007-2008, Fond za otvoreno društvo BiH (2008), str. 1-20.
- Skoko, Božo (2011), *Što Hrvati, Bošnjaci i Srbi misle jedni o drugima, a što o Bosni i Hercegovini?*, Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Šarčević, Edin (2009), *Dejtonski Ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer Stiftung, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini.
- Tadić Mato (2009), *Ustavni sustav i ustroj pravosuđa u Bosni i Hercegovini*, priručnik za pravosudni ispit, Sarajevo: Ministarstvo pravde BiH.
- Toth, Rene (2011), *Zwischen konflikt und Kooperation, Funfzehn Jahre Friedenskonsolidierung*, Wiesbaden: Vs-Verlag fur Sozialwissenschaften.
- Turčalo, Sead (2009), „Institucionaliziranje međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini“, magistarski rad, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Zgodić. Esad (2002), *Ka kritici fundamentalizma*, Sarajevo: Editio Civitas.
- http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/default.asp?content_id=5368 19. juli 2013.
- http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/publikacije/GI2011/GI_OmbBiH_2011_hrv.pdf 12. septembar 2012.

UDC 341.234(497.5)

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina - deset godina primjene

Sažetak



Deseta obljetnica primjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina prilika je za rekapitulaciju politike prema nacionalnim manjinama, a pruža i mogućnost za objektivnu distancu prema onom što se u sferi manjinske politike dogodilo od donošenja Ustavnog zakona 2002. do danas. No, kako bi ta ocjena mogla biti objektivna a ujedno i pokazatelj stvarnog napretka koji je donio Ustavni zakon, potrebno je podsjetiti se i vremena koje mu je prethodilo.

Ključne reči



Nacionalne manjine, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, manjinska politika Republike Hrvatske

* Autor je predsjednik Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske

♦ Ovaj rad je saopšten na međunarodnom naučnom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“ koji su organizovali Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Fondacija Friedrich Ebert i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, održanom na Brionima od 16. – 19. 5. 2013. godine.

Razvoj manjinskih prava u Republici Hrvatskoj

Osamostaljivanjem Republike Hrvatske otvorila se potpuno nova pozicija za status nacionalnih manjina koje su u SFRJ smatrane narodima ili narodnostima, kao i potpuno nova okolnost u kojoj su u Hrvatskoj nastale nove nacionalne manjine iz bivših jugoslavenskih republika.

Bilo je to vrijeme nacionalnog uzleta i euforije, ali i vrijeme nacionalističke konstrukcije stvarnosti, vrijeme u kojem je novopostavljeni sustav pokazivao elemente sa krajnje reduciranim naznakama liberalnog promišljanja demokracije, te projekcijom ideokratske države nacionalnog tipa. Ukratko, taj period mogli bismo definirati kao vrijeme u kojem su pripadnici nacionalnih manjina bili gotovo u potpunosti marginalizirani i uglavnom ignorirani u političkom i javnom životu. To je imalo za posljedicu pojavu straha od slobodnog izjašnjavanja nacionalne pripadnosti, kao i česte pojave nacionalne mimikrije, što je ubrzo prepoznala i identificirala međunarodna zajednica.

S obzirom na te okolnosti, već početkom prosinca 1991. na snagu je stupio Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. Međutim, donošenje toga zakona nije imalo utjecaja na tada već otvorene sukobe i ratna djelovanja, što zasigurno nije išlo u prilog njegovoj primjeni i sprovođenju. Do završetka ratnih djelovanja 1995. taj Ustavni zakon nije zaživio, osim možda u onim dijelovima koji su se odnosili na prava manjina naslijeđenih iz prošlog sustava.

U sljedećem razdoblju, do 2000, Republika Hrvatska potpisala je i ratificirala bilateralne sporazume o zaštiti nacionalnih manjina sa Republikom Mađarskom i Republikom Italijom, te međunarodne ugovore o zaštiti nacionalnih manjina (Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe i Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima). To možemo smatrati stožernim dokumentima čija je implementacija u hrvatsko zakonodavstvo uz monitoring međunarodne zajednice imala najveći

utjecaj na donošenje novog normativnog okvira za zaštitu nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

No, posljedice rata, teško socijalno i gospodarsko stanje u tih prvih deset godina samostalnosti Hrvatske, u realnom životu rezultirali su ogromnim raskorakom između usvojene legislative i stvarnog stanja kad je riječ o pravima nacionalnih manjina. Dvehiljadita godina može se označiti kao prekretnica u smislu intenzivnih napora da se Hrvatska integrira u međunarodnu zajednicu, te da se stvore stvarni uvjeti za puno ostvarivanje prava nacionalnih manjina. To je između ostalog značilo i sasvim drugačiji poredak u postavljanju političkih prioriteta, u kojem je pitanje demokratizacije cjelokupnog društva predstavljalo i stvaranje pretpostavki za puno ostvarivanje prava nacionalnih manjina u smislu donošenja provedbenog zakonodavstva iz tog područja.

Manjine u kontekstu pridruživanja EU

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom Republika Hrvatska preuzela je obveze donijeti novi ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, kao ustavni zakon koji će u potpunosti osigurati model ostvarivanja prava nacionalnih manjina na visokoj razini. Donošenjem novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, osigurani su i stvoreni svi uvjeti i mehanizmi, kao i legalna mjesta gdje se problemi s kojima se susreću pripadnici nacionalnih manjina mogu identificirati i rješavati. Pripadnici nacionalnih manjina doživljavali su ga i iščitavali kao skladište budućnosti, ne samo nacionalnih manjina već i cjelokupnog demokratskog razvoja Republike Hrvatske.

No, neosporno je da je Ustavni zakon donesen pod pritiskom međunarodne zajednice, kao i da je proces njegova rađanja dugo trajao, te da je na kraju bio neka vrsta kompromisa između vladajuće hrvatske politike i međunarodne zajednice. Najbitnije je istaknuti da je usvajanje toga zakona donijelo značajne i dugoročno pozitivne promjene kada su u pitanju zaštita i razvoj manjinskih prava u hrvatskom društvu, koja su dugo bila izložena depresiji.

Ovdje treba posebno istaknuti da to nije samo rezultat obveza koje je Hrvatska imala u procesu pristupanja EU, odnosno međunarodnih pritisaka i utjecaja, kako se to najčešće percipira, već i sazrijevanja političkih shvaćanja da je za ukupnu demokratizaciju i stabilizaciju hrvatskog društva, jedan od kamena temeljaca i kvalitetna manjinska politika.

Dosezi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina

Usvajanjem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, manjine su nakon dužeg perioda stigmatizacije zakoračile na hrvatsku političku scenu i otpočeo je dug i mukotrpan put implementacije Ustavnog zakona, s puno prepreka i blokada, ali i sa novim odnosima, i to prvenstveno u smislu partnerstva i prihvaćanja predstavnika nacionalnih manjina kao relevantnih partnera u javnom i političkom životu zemlje.

Mnogo je segmenata vezano za pitanje ostvarivanja prava manjina koja je Ustavni zakon potakao i regulirao, ali zasigurno je najvažnije otvaranje prostora za ulazak nacionalnih manjina u javni, kulturni, politički i svekoliki društveni život Hrvatske, te i odustajanje od koncepta kolektivne zaštite u korist individualne zaštite članova nacionalnih manjina.

Zakonom je zaokružen cjelokupni model ostvarivanja prava nacionalnih manjina na visokoj razini koji je obuhvatio:

- Političku predstavljenoost – broj manjinskih zastupnika u Saboru povećan je s pet na osam;
- Sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u upravljanju u lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina;
- Savjet za nacionalne manjine, kao krovno tijelo nacionalnih manjina na državnoj razini sa ovlastima samostalnog raspoređivanja novca iz Državnog proračuna koji je osiguran za potrebe ostvarivanja kulturne autonomije nacionalnih manjina, te predlaganjima, mišljenjima i mogućnošću pozivanja svih tijela državne, lokalne i regionalne vlasti u pitanjima značajnim za nacionalne manjine, a osobito u provođenju Ustavnog zakona i posebnog zakona kojim se uređuju manjinska prava i slobode;
- Zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima;
- Služenje jezikom i pismom nacionalnih manjina;
- Odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina;
- Ostvarivanje kulturne autonomije iskazivanjem vlastite kulture i tradicije;
- Pravo na očitovanje svoje vjere, te osnivanje vjerskih zajednica; Pristup sredstvima javnog priopćavanja;
- Primanje i širenje informacija na jeziku i pismu nacionalnih manjina;
- Samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa.

Neosporno je da su danas, zahvaljujući Ustavnom zakonu ali i cjelokupnoj manjinskoj legislativi, manjine snažno prisutne na hrvatskoj političkoj sceni, što je i svojevrstan preduvjet daljnje izgradnje i razvoja kvalitetne manjinske politike.

Donošenjem Ustavnog zakona započele su i promjene i nesumnjivo poboljšanje ukupne društvene klime i socio-kulturnog ozračja, kao nezabildaznih pretpostavki u zaštiti i razvoju manjinskih prava, jer se samo zakonskom regulativom, ma kako ona kvalitetna bila, ne može sve niti regulirati ni riješiti.

No, u proteklih deset godina nastupile su mnoge promjene u društvu, dogodile su se velike gospodarske, finansijske i političke krize država i međunarodnih organizacija, sve usporedno sa brzim promjenama koje su uzrokovane razvojem tehnoloških, informatičkih, komunikacijskih sustava, kao i evidentnim organizacijskim i upravljačkim deficitima u brzini prilagođavanja novonastalim promjenama. Nacionalne manjine su se u takvim okolnostima i promjenama i same morale prilagođavati i pratiti izazov novog vremena.

Upravo ove činjenice ukazuju na promjene koje će se dogoditi u budućnosti, pa tako ni Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i njegove eventualne promjene ne trebaju biti nikakav tabu, jer vrijeme nepobitno pokazuje da su mjere politike zaštite nacionalnih manjina dinamična kategorija, za što je najbolji pokazatelj rezultat popisa stanovništva iz 2011. Također, nepobitno je da su se neka rješenja iz Ustavnog zakona pokazala neefikasnim a neka deficitarnim, te će se u vremenu koje dolazi zasigurno tražiti i legislativno definiranje tih novih okolnosti. Ta pitanja trebaju biti predmet dublje i šire javne rasprave i analize, stručne, znanstvene i političke javnosti, u kojima se treba ukazati na sve dosege i eventualne nedostatke onog što je postignuto, kao i onog što je propušteno.

Perspektive postojećeg modela zaštite nacionalnih manjina u kontekstu ulaska Hrvatske u EU

Ulazak Hrvatske u EU u jednom dijelu manjinskog korpusa izaziva određenu bojazan i strah od smanjivanja dosegnutih manjinskih prava i marginaliziranja manjinskih zajednica. Nažalost, taj strah ima i neka svoja realna uporišta. Dosadašnja iskustva ukazuju na to kako je u nekim susjednim zemljama ulaskom u EU došlo do redukcije manjinskih prava, a samim time i otklanjanja manjinskih pitanja u drugi plan, gotovo na marginu društvenog interesa.

Međutim, moglo bi se pokazati da je Hrvatska u tom pogledu specifična. Ponajprije, Hrvatska u EU ulazi sa visokim legislativnim nivoom zaštite nacionalnih manjina te to u EU unosi kao pozitivan doprinos koji u mnogim aspektima može poslužiti kao primjer dobre prakse za neke druge zemlje koje već jesu ili će tek ući u EU.

Nadalje, s obzirom na ratna i poratna iskustva manjinska pitanja u hrvatskom društvu imaju svoju posebnu težinu i osjetljivost, te je s te strane realno pretpostaviti da bi neka restriktivna zadiranja u razinu dostignutih prava imalo vrlo negativne posljedice na društvo u cjelini.

Također, neki smatraju da bi do promjene u dostignutoj razini manjinskih prava moglo doći i zbog činjenice da su matične države nekih naših nacionalnih manjina članice EU. Međutim, to može biti razlog i osnova daljnjeg unapređenja a ne restrikcije manjinskih prava.

U svakom slučaju, EU je izazov za sve, pa tako i za nacionalne manjine, te je sigurno da će u mnogim područjima zahtjevati promjene, ali i otvarati nove prilike i mogućnosti.

Nema dvojbe da će se te mogućnosti otvarati i za nacionalne manjine, i to prvenstveno kroz mogućnost korištenja EU fondova, kroz mogućnost regionalnog razvoja i suradnje, kroz prekograničnu suradnju, ruralni razvoj, itd. No, svi, pa i nacionalne manjine to moraju znati prepoznati, te se već sada intenzivno pripremati i sudjelovati u korištenju fondova, za što postoje pozitivni primjeri nekih udruga nacionalnih manjina.

Zaključak

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina zasigurno je imao golemu ulogu u procesu integracije pripadnika nacionalnih manjina u hrvatsko društvo, s jedne strane, te stvaranja uvjeta za očuvanje njihovog kulturnog i nacionalnog identiteta s druge strane, kao i u zaštiti od getoizacije i asimilacije.

No, neosporno je da danas djelujemo i živimo u okolnostima recesije i krize, a povijesno iskustvo nas uči da su takve okolnosti uvijek bile plodno tlo za pojavu i iskazivanje netrpeljivosti, ksenofobije, rasizma, stereotipa, predrasuda i diskriminacije prema manjinskim skupinama pa je zato potrebno još jednom naglasiti da manjinska prava nisu nešto dodatno, što se manjinama daje, već je to sredstvo kojim manjine mogu ostvariti jednaka prava kao i svi ostali građani.

Dakle, posebna prava manjina nisu neka dodatna prava koja bi poboljšavala položaj manjina u odnosu na ostale, već su to prava koja osiguravaju da pripadnici manjina mogu ostvarivati svoja ljudska prava ravnopravno s drugima. To ima posebnu važnost i težinu za mjerilo stanja društvene svijesti i političke kulture u svim demokratskim društvima. •

Constitutional law on the rights of national minorities - ten years of its application

Abstract



Tenth anniversary of the Constitutional Law on the Rights of National Minorities is an opportunity to recapitulate the policy towards national minorities, and provides an opportunity for an objective distance toward what has occurred in the area of minority politics since the adoption of the Constitutional Law in 2002 onwards. But in order to assure that this assessment is objective and that it also serves as an indicator of the real progress made by this Law, it is necessary to recall the time that preceded it.

Key words



National minorities, the Constitutional Law on National Minorities, minority policy in Croatia

O autorima

Prof. dr. sc. Siniša Tatalović redoviti je profesor u trajnom zvanju na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Bio je prodekan Fakulteta političkih znanosti od 1999. do 2002. te voditelj Diplomskog studija politologije od 2009. do 2013. godine. Bio je izvršni urednik časopisa *Međunarodne studije* i član uredništva časopisa *Politička misao*. Predstojnik Centra za međunarodne i sigurnosne studije na Fakultetu političkih znanosti od 2007. Od 2003. obnašao je dužnost potpredsjednika Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske. Od 2005. do 2010. bio je savjetnik predsjednika Republike Hrvatske za pitanja političkog sustava, a od 2010. savjetnik je predsjednika Republike Hrvatske za unutarnju politiku. Bavi se problemima nacionalne i međunarodne sigurnosti; posljednjih dvadesetak godina izučava etničke odnose i sukobe te politike njihovog reguliranja i rješavanja. Ekspert za pitanja nacionalnih manjina i sudionik velikog broja domaćih i međunarodnih skupova na tu temu. Organizator godišnjeg regionalnog znanstvenog skupa „Nacionalne manjine u demokratskim društvima”. Gostujući profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Autor brojnih stručnih i znanstvenih članaka i nekoliko knjiga, među kojima su i *Manjinski narodi i manjine* (1997), *Nacionalne manjine u Hrvatskoj* (2005) te *Globalna sigurnost i etnički sukobi* (2010).

Prof. dr. Čedomir Čupić, redovni profesor Fakulteta političkih nauka i Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Na Fakultetu političkih nauka predaje na osnovnim studijama sociologiju, političku antropologiju i medijsku etiku. Na master studijama predaje na predmetima kulturna antropologija, moral i politika, politička moć

i institucije i korupcija. Na doktorskim studijama predaje političku antropologiju Balkana. Na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu predaje sociologiju i sociologiju slobodnog vremena. Predavač po pozivu na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore i na Humanističkim studijama UDG. Autor osam knjiga i preko dvesta naučnih članaka, eseja i ogleđa objavljenih u zbornicima i časopisima.

Milica Joković, saradnik u nastavi na predmetima sociologija i medijska etika Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Master rad na temu „Politička moć i sistemska korupcija” odbranila 2013. Kao koautor objavila dva teksta – u zborniku *Obrazovanje i razvoj* Instituta društvenih nauka i u časopisu *Godišnjak* (broj 9) Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Koautor je i zbirke tekstova pripremljenih za izvođenje nastave predmeta institucije i korupcija.

Dr. sc. Ružica Jakešević je znanstvena novakinja – viša asistentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Članica je Odsjeka za međunarodnu politiku i diplomaciju i znanstveno-istraživačkog projekta Republika Hrvatska u europskoj sigurnosnoj arhitekturi. Suraduje u izvođenju nastave na dodiplomskom i diplomskom Studiju politologije na kolegijima: Osnove nacionalne sigurnosti, Međunarodna sigurnost, Politike nacionalne sigurnosti, Hrvatska u europskom sigurnosnom sustavu te Komparativne politike upravljanja etničkim sukobima. Znanstveni interesi Ružice Jakešević vezani su uz sigurnosne studije, djelovanje sigurnosnih mehanizama globalne i regionalnih međunarodnih organizacija, kao i izučavanje sigurnosnog aspekta etničkih odnosa. Objavila je niz radova koji su sukladni navedenim znanstvenim interesima. Sudjelovala je na brojnim domaćim i međunarodnim znanstvenim konferencijama, te u provođenju nekoliko znanstveno-istraživačkih projekata.

Prof. dr Ivana Jelić vanredni je profesor na Univerzitetu Crne Gore, gdje predaje međunarodno javno pravo i međunarodno pravo ljudskih prava na Pravnom fakultetu i Fakultetu političkih nauka u Podgorici. Članica je Centra mladih naučnika Crnogorske akademije nauka i umjetnosti (CANU). Bila je predsjednica Centra u mandatnom periodu 2011–2013. godine. Takođe, članica je Odbora za pravne nauke CANU. Od sredine 2012, članica je Savjetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope. Objavila tri monografije i preko pedeset naučnih radova. Kao gostujući profesor, predavala na više univerziteta u Evropi, SAD i u Južnoafričkoj Republici.

Dr. sc. Vera Klopčič bavi se pravnom zaštitom ljudskih i manjinskih prava na nacionalnom i međunarodnom nivou. Sredinom devedestih godina 20. veka učestvovala je u radu Komiteta eksperata Saveta

Evrope (CAHMIN), koji je izradio nacrt teksta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Autorka više naučnih i stručnih radova i dve naučne monografije, (ko)urednica brojnih publikacija o položaju manjina, posebno o položaju onih koje se tiču položaja Roma u Sloveniji, Evropi i susednim zemljama.

Mr Danijela Vuković-Ćalasan asistentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore u Podgorici. Magistrirala na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu gdje je doktorantkinja. Oblast interesovanja: teorija i politika multikulturalizma, globalizacija, nacionalni identitet, etnički odnosi.

Doc. dr. sc. Marta Zorko docentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu gdje predaje predmete politička geografija i geopolitika i suvremeni geopolitički problemi. U doktorskoj disertaciji obrađivala je temu otvorenih graničnih pitanja i konfliktnog potencijala u regiji jugoistoka Europe. Do sada je objavila dvadesetak radova na temu granica, geopolitike, identiteta i diskursa. Sudjelovala je na nizu međunarodnih konferencija.

Doc. dr Mirza Smajić docent na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu. Doktorsku disertaciju „Sigurnosne prijetnje demokratskoj konsolidaciji bosanskohercegovačkog društva“ odbranio je 2013. na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu. Od 2007. je asistent, potom viši asistent na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu, 2013. izabran je u zvanje docenta. Autor knjige *Organizovani kriminal u Bosni i Hercegovini – tranzicijske dileme* (2010), koautor dvije knjige, te autor više znanstvenih i stručnih radova objavljenih u zemlji i inozemstvu. Predavač na više seminara i obuka iz oblasti sigurnosti (Policajska akademija F MUP Sarajevo, Dani kriznog upravljanja 2010, 2011, 2012 – Zagreb, EUPM, OSCE misija u BiH).

Aleksandar Tolnauer predsjednik je Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske od 2003, te predstojnik stručne službe Savjeta za nacionalne manjine Vlade Republike Hrvatske. Po struci je pravnik, a obrazovao se u Zagrebu (Pravni fakultet) i Parizu (Université Sorbonne). Član Vijeća Židovske općine Zagreb, vanjski savjetnik American Jewish Committee, član Upravnog odbora Centra za dokumentaciju i istraživanje Holokausta, Savjeta Spomen područja Jasenovac, itd. Organizirao je i sudjelovao na nizu domaćih i međunarodnih znanstvenih i stručnih konferencija, te je autor nekoliko radova koji se bave problematikom ljudskih prava i prava nacionalnih manjina.

Program:

Word for Windows

Pismo:

latinica

Font:

Times New Roman

Veličina fonta:

12

Prored:

1,5 (1.5 lines)

Minimalni obim:

15.000 karaktera (uključujući i praznine, *with spaces*).

Maksimalni obim:

20.000 karaktera (uključujući i praznine, *with spaces*).

Svaki tekst treba da ima naslov, ime i prezime autora, naučno i/ili nastavno zvanje, naziv ustanove u kojoj je zaposlen (univerzitet, fakultet, ime i prezime).

Pri navođenju, strana imena prvi put pisati u originalu, a zatim ih transkribovati.

Svaka tabela i/ili grafikon treba da sadrže broj, naslov, izvor, kao i da pokažu svoju funkciju u tekstu.

U fusnote upisivati samo propratne komentare.

Na kraju citata otvoriti zagradu i u nju uneti prezime autora, godinu izdanja i stranu.

- jedan autor: (Beyme, 2002: 155)
- dva autora: (Evans i Whitefield, 1993: 548)
- slučaj kada se citira autor čija su dela navedena u spisku literature više puta a izdata iste godine: (Sartori, 2003 b: 143)

U spisku literature autore treba navesti po abecednom redu.

Red navođenja u slučaju knjiga: prezime, ime, godina izdanja, naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, izdavač.

Primer:

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Primer navođenja teksta u knjizi:

Lipset, Seymour Martin and Rokkan Stein, (1967). „Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignment: An Introduction“, u: *Party Systems and Voter Alignments Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.

Primer navođenja teksta iz časopisa:

Evans, Geoffrey and Whitefield Stephen, Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe: *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 4 (Oct., 1993), pp. 521–548.

Internet izvori:

Prezime, Ime, datum, „Naziv teksta“. Naziv institucije, <http://www.ipsa.org/publications/ipsr> (Datum posete: 05. 6. 2011)

Autori snose odgovornost za sadržaj, stavove i verodostojnost činjenica u tekstu.

Objavlivanjem teksta autor prenosi sva autorska prava na izdavača časopisa.



Politički život

Godišnja pretplata na časopis

Godišnja pretplata na časopis *Politički život* iznosi 1.500 dinara za fizička i za pravna lica.

Za fizička lica u inostranstvu cena je 3.500 dinara, a za pravna lica u inostranstvu 4.000 dinara.

Cena pojedinačnog broja je 500 dinara.

Naziv organizacije / ustanove / pretplatnika

Ulica i broj

JMBG

Broj pretplata

Ime i prezime (za pravna lica ime i prezime odgovornog lica)

Poštanski broj i mesto

PIB

Potpis (i pečat za pravna lica)

Broj telefona/telefaksa

E-pošta

Mesto i datum

Po prijemu pretplatnog listića dostavićemo vam predračun za plaćanje, a po primljenoj uplati i konačni račun.



Politički ŽIVOT

Časopis
za analizu politike

Septembar 2013

Broj

9

ISSN 2217-7000



9 772217 700004

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka



CENTAR ZA
DEMOKRATIJU