

Danijela Vuković-Ćalasan\*

# Politika multikulturalizma i politička participacija Roma u Crnoj Gori

**SAŽETAK:** Crna Gora je Ustavom iz 2007. godine postavila temelje modelu multikulturalizma u odnosu države prema činjenici etnokulturnog pluralizma. Puna integracija svih etničkih i nacionalnih zajednica može biti ostvarena isključivo poštovanjem i priznavanjem njihovih kolektivnih identiteta u političkoj dimenziji, zabranom asimilacije i svih oblika diskriminacije manjinskih nacionalnih zajednica. U demografskom smislu, prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva, radi se o multikulturalnoj državi u kojoj postoji izražen etnokulturni pluralizam. Sa aspekta ostvarenih rezultata u procesu integracije etnonacionalnih manjina u Crnoj Gori, najlošiji rezultati ostvareni su u pogledu integracije romske etničke zajednice. Teškoće u procesu integracije ove zajednice u crnogorsko društvo rezultat su i pravno-institucionalnih nedostataka, posebno u dijelu koji se tiče njene političke participacije.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
Crna Gora,  
multikulturalizam,  
Romi, integracija,  
politička participacija

\* Doc. dr.sc. Danijela Vuković-Ćalasan, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore.  
E-MAIL: danijelacalasan@gmail.com

## Uvod

Jedno od najvažnijih obilježja crnogorskog društva jest izražena demografsko-deskriptivna multikulturalnost u etnokulturnom smislu. Crna Gora ubraja se u grupu država sa izraženim etnokulturnim pluralizmom, ukoliko se u obzir uzmu rezultate posljednjeg popisa stanovništva iz 2011. godine. Naime, prema ovim podacima 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. O svojoj nacionalnoj pripadnosti nije se željelo izjasniti 30.170 ili 4,87% stanovnika.<sup>1</sup> Izražena etnokulturna pluralnost izazov je sa aspekta upravljanja za sva društva, a posebno za relativno mlade liberalno-demokratske države kakva je Crna Gora. Način na koji se država odnosi prema ovoj činjenici umnogome utječe na konsolidaciju njenog političkog identiteta u smislu njegove legitimizacije i prihvaćanja od strane različitih etnonacionalnih zajednica i na demokratski ambijent uopće.

Prihvaćanjem ustavnih i zakonskih rješenja kojima se osigurava integracija pripadnika ovih zajednica uz očuvanje specifičnosti njihovog identiteta u etnokulturnom smislu, Crna Gora se svrstala u red multikulturnih zemalja i u normativno-političkom smislu. U smislu prirode prihvaćenih rješenja, ovaj model odgovara modelu multikulturalizma prema nacionalnim manjinama i uglavnom se odnosi na poboljšanje njihovog položaja i punu integraciju. U pogledu imigrantskih zajednica, pravno-politička rješenja nisu razvijena budući da Crna Gora ne spada u red tradicionalno useljeničkih zemalja i ima zanemariv broj imigranata. Međutim, orijentacija modela multikulturalizma primarno prema nacionalnim manjinama, jedan je od izvora problema u integraciji etnokulturnih manjina koje nemaju matičnu državu, poput romske etničke zajednice. U nastavku rada bit će analizirane najvažnije karakteristike ovog modela u Crnoj Gori, kao i najvažniji izazovi s kojima se država suočava u integraciji Roma. Najprije će biti riječi o određenim općim karakteristikama politike multikulturalizma u Crnoj Gori i mjestu koje u njemu ima politička participacija i reprezentacija manjina. U sustavu zaštite položaja etnokulturnih manjinskih zajednica, pitanje njihove političke participacije od ključnog je značaja. Osnovni princip liberalno-demokratskog političkog uređenja podrazumijeva da svim etnokulturnim zajednicama mora biti omogućeno sudjelovanje u donošenju odluka

241

Danijela  
Vuković-Čalasan  
Politika  
multikulturalizma  
i politička  
participacija Roma  
u Crnoj Gori

1 Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine, Zavod za statistiku Crne Gore, Saopštenje br. 83, Podgorica, od 12. 07. 2011. godine, str. 6-9. Dostupno na: <http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje%281%29.pdf> (20.08. 2016.)

koje se na njih primjenjuju. Međutim, individualna građanska i politička prava često nisu dovoljna za osiguravanje ravnopravnog sudjelovanja u političkom životu manjinskih etnokulturnih zajednica koje su u prošlosti nerijetko bile marginalizirane i diskriminirane.

Da bi bio ostvaren princip jednakosti između etnokulturnih zajednica u nacionalno-državnom kontekstu potrebno je priznati posebna politička prava pripadnicima manjinskih zajednica ili pak, manjinama kao kolektivitetima. Ovo se posebno odnosi na zajednice koje su bile marginalizirane ili diskriminirane u duljem vremenskom razdoblju, kao što je slučaj sa etnokulturnom zajednicom Roma. Problemi s kojima se suočava ova zajednica u procesu integracije u crnogorsko društvo u cjelini, tek su se počeli rješavati. U radu će biti analiziran pravno-politički okvir za integraciju ove zajednice, kao i postignuti rezultati. Poseban naglasak bit će stavljen na političku zastupljenost odnosno političku participaciju romske zajednice, čije nepostojanje onemogućava punu integraciju i mogućnost sudjelovanja u procesu donošenja najvažnijih političkih odluka na razini države i lokalnoj razini.

### **Model multikulturalizma kao model upravljanja etnokulturnim pluralizmom**

U literaturi se susreće demografsko-deskriptivno određenje pojma multikulturalizma, koje naglasak stavlja na činjenicu etnokulturnog pluralizma. Odnos države prema takvoj stvarnosti podrazumijeva određenje ovog pojma u programsko-političkom smislu. Multikulturalizam se u ovom slučaju javlja kao jedan od mogućih odgovora na pitanje upravljanja etnokulturnim različitostima i potrebe za njihovim priznavanjem na političko-pravnoj razini. U programsko-političkom smislu, odnosi se na niz programa i inicijativa čiji je cilj da uspješno odgovore na izazove koje stvara etnokulturni diverzitet. Podrazumijeva različita institucionalna, pravna i politička rješenja čiji je cilj promocija i poštovanje kulturne, etničke, jezične i vjerske različitosti u skladu sa kulturom ljudskih prava. Osim prethodno navedenih, potrebno je spomenuti i ideološko-normativnu upotrebu pojma koja se tiče razmatranja mjesta identitetskih posebnosti u kulturnom smislu, sociološkoj i političko-filozofskoj ravni. (Inglis, 1996: 16).

Jedan od najvećih izazova s kojima se suočavaju suvremene liberalno-demokratske države povezan je s upravljanjem etnokulturnim pluralizmom koji postaje izraženiji u uvjetima globalizacije. Kako osigurati integraciju etnokulturnih i etnonacionalnih zajednica na način koji bi podrazumijevao očuvanje njihovog identiteta uz istovremeno postojanje dovoljno jakog osjećaja zajedništva i pripadnosti jedinstvenom političkom prostoru? Različiti oblici asimilacije i segregacije

neprihvatljivi su kao modeli odgovora na složenu stvarnost. Usprkos specifičnostima i teškoćama u provođenju, karakterističnim za svaki pojedinačni nacionalno-državni kontekst primjene, reklo bi se da model multikulturalizma nema alternativu. Šezdesete godine dvadesetog stoljeća označile su napuštanje različitih oblika asimilacije koja je bila dominantan model upravljanja etnokulturnim pluralizmom, u pravcu očuvanja pluralizma i integracije (Goldberg, 1995:6). Povijesno opterećena naslijeđenim etničkim konfliktima i različitim oblicima etničkih napetosti, tranzicijska regija Balkana prilično je kompliciran ambijent za primjenu modela multikulturalizma, budući da je pitanje manjina i njihovog položaja promatrano uglavnom iz perspektive sigurnosti a ne iz perspektive pravednosti (Stanković-Pejnović, 2010: 481).<sup>2</sup> Model multikulturalizma u teorijskom smislu oslanja se na specifično komunitarističko razumijevanje identiteta pojedinca. Naime, u središtu multikulturnih zahtjeva nalazi se potreba priznanja identiteta pojedinca od strane drugih, koju komunitaristi prenose na razinu zajednice: Kako je identitet pojedinca, manje ili više, determiniran vrijednostima i ciljevima zajednice u kojoj je rođen, njegovo uvažavanje i priznavanje od strane drugog povezano je sa uvažavanjem koje uživa (etno)kulturna grupa kojoj pripada (Divjak, 2006: 80).<sup>3</sup> Osim navedenog demografsko-deskriptivnog i normativno-političkog značenja pojma, teoretičari koji se bave ovom problematikom definiraju koncept multikulturalizma i na druge načine. Malory Nye, na primjer, skreće pozornost na tri moguća značenja koncepta: Multikulturalizam u značenju ideologije (*multiculturalism as an ideology*), društvenog problema (stanja) (*multiculturalism as a social issue*) i akademskih studija (*the academic study of multiculturalism*) (Nye, 2007: 111). U ideološkom značenju, multikulturalizam podrazumijeva vrednovanje etnokulturnog pluralizma kao pozitivne karakteristike suvremenih društava koja zahtijeva pravno-političke mehanizme zaštite. Multikulturalizam prema etnokulturnim zajednicama u ovom smislu čine različiti pravno-politički mehanizmi usmjereni na osiguravanje pravednih uvjeta integracije ovih zajednica. "Proces izgradnje nacije" (Will Kymlicka) karakterističan za sve nacionalne države rezultirao je

- 2 Stanković-Pejnović izdvaja tri osnovne pretpostavke koje su zajedničke državama na Jugoistoku Europe u pogledu doživljaja manjinskih zajednica: manjine su neloyalne; jaka i stabilna država zahtijeva slabe i nemoćne manjine i pitanje tretmana manjina je pitanje nacionalne sigurnosti. (Stanković-Pejnović, 2010: 481).
- 3 Više o problematizaciji identiteta u okviru modela multikulturalizma u (Vuković-Čalasan, 2011: 38-40). Koncept multikulturalizma u osnovi sadrži potrebu za priznavanjem identiteta, kako na individualnoj, tako i na razini zajednice. Samo priznavanje identiteta nije *a priori* dano i osigurano već je nešto što može ali ne mora nastupiti u okolnostima koje donosi proces modernizacije, naglašava Charles Taylor. Zato je problematizacija identiteta u suvremenim društvima neodvojiva od potrebe za priznavanjem koja nije bila karakteristična za premoderna društva. Više o politici priznavanja u (Taylor, 1995: 75-103)

različitim stupnjevima represije prema nacionalnim manjinama koje se u procesu konstituiranja nacionalnog identiteta osjećaju marginaliziranim i uskraćenima. Za autore poput Josepha Raza, multikulturalizam je, u stvari, pokušaj da se isprave nepravde nanесene manjinskim zajednicama u navedenom procesu izgradnje nacije u kojem se države neprekidno nalaze, u većoj ili manjoj mjeri (Raz, 1998: 195).

## Politika multikulturalizma u Crnoj Gori

244

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 1, BR. 1

Prethodno je navedeno da se Crna Gora ubraja u grupu multikulturalnih država, kako u demografskom, tako i u normativno-političkom smislu. Temelji politici multikulturalizma postavljeni su Ustavom Crne Gore iz 2007. godine. Ustavotvorac je značajnim brojem odredbi jasno precizirao da jedino prihvatljiv model upravljanja etnokulturnim pluralizmom jest model koji podrazumijeva integraciju bez asimilacije, odnosno, zabranu svih oblika asimilacije i diskriminacije u etnokulturnom i nacionalnom smislu. Puna integracija ostvariva je isključivo osiguravanjem pravno-političkih mehanizama koji će omogućiti očuvanje identiteta etnokulturnih zajednica i samog kulturnog pluralizma, kao vrijednosti *per se*. Formalizacija pravnog okvira za uvođenje i provođenje ovog modela započela je, dakle, donošenjem Ustava iz 2007. godine. Najprije, u Preambuli Ustava priznaje se i uvažava značaj nacionalno-etničkih kolektiviteta za konstituiranje identiteta pojedinaca. Pritom se u terminološkom smislu ustavotvorac opredijelio za konstrukciju “narodi i nacionalne manjine” i u nastavku “Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati, i drugi”.<sup>4</sup> Romi, kao etnokulturna zajednica, nisu spomenuti u Preambuli Ustava jer su, prema popisu stanovništva iz 2003. godine, činili manje od 1% od ukupnog stanovništva (0,42%).<sup>5</sup> U međuvremenu, postotak Roma u ukupnoj strukturi stanovništva porastao je na 1,01%, prema rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine. U dijelu Ustava Crne Gore koji se odnosi na posebna manjinska prava, sa aspekta efektivne participacije manjinskih zajednica, posebno je značajan članak 79.<sup>6</sup>

4 Preambula Ustava Republike Crne Gore iz 2007 godine, dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/614.pdf> (11. 09. 2016)

5 Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2003. godine, Zavod za statistiku Crne Gore, Saopštenje br. 44, Podgorica, od 21. 09. 2004. godine. Dostupno na: <http://monstat.org/userfiles/file/popiso3/saopstenje44.pdf> (10. 09. 2016)

6 Ustavotvorac je na sljedeći način formulisao ovaj članak: “Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jamče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima: 1) na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno izražavanje 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

Važno je ukazati i na točke 9 i 10 prethodno spomenutog članka 79. Njima se jamči pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i parlamentima na razini lokalnih samouprava u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije, kao i razmjerna zastupljenost u javnim službama, tijelima državne vlasti i lokalne samouprave.<sup>7</sup> O tome će detaljnije biti riječi u dijelu koji će biti posvećen problemu političke participacije Roma u Crnoj Gori. Osim u Ustavu preciziranih prava, manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice uživaju i ona prava koja su garantirana potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Važan dio normativnog okvira zaštite manjinskih prava u Crnoj Gori jesu Zakon o manjinskim pravima i slobodama donesen 2006. godine, kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2011. godine. Zakon iz 2006. godine daje definiciju manjine, nakon što u članku 1. upotrebljava nekoliko terminoloških odrednica za etnokulturne zajednice u Crnoj Gori, nazivajući ih “autohtonim brojčano manjinskim narodima, nacionalnim manjinama, etničkim manjinama i njihovim pripadnicima (u daljem tekstu: manjina)”.<sup>8</sup> Ovaj Zakon predviđa tri osnovna modela za ostvarivanje prava manjina, koja predstavljaju temelj politike multikulturalizma

državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvaćaju i povijest i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 5) da u sredinama sa značajnim udjelom 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 vlastito ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama; 8) da u sredinama sa značajnim udjelom u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 9) na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije; 10) na razmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave; 11) na informiranje na svom jeziku; 12) da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima izvan Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko podrijetlo, kulturno-povijesno naslijeđe, kao i vjerska uvjerenja; 13) na osnivanje savjeta za zaštitu i unaprijeđenje posebnih prava”. (Ustav Republike Crne Gore iz 2007 godine, str. 14). Dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/614.pdf> (11. 09. 2016.)

7 Ustav Republike Crne Gore iz 2007 godine, str. 17. Dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/614.pdf> (10. 09. 2016.)

8 U članku 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2006. godine, manjina je definirana na sljedeći način: “Manjina, u smislu ovog zakona, je svaka grupa državljana Republike, brojčano manja od ostalog prevladavajućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezične karakteristike, različite od ostalog stanovništva, povijesno je vezana za Republiku i motivirana je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičnog i vjerskog identiteta”. Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list Republike Crne Gore, broj 31/2006. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAkt-Detalji.aspx?tag=%7B9CA4613B-9871-47EF-A24A-DFEDA6E15F38%7D> (09. 09. 2016.).

u Crnoj Gori. To su Strategija manjinske politike, Savjeti nacionalnih manjina i Fond za manjine.

U članku 7. ovog Zakona posebno je istaknuta potreba integracije romske etničke zajednice u društveni i politički život Crne Gore i to je jedan od ciljeva Strategije manjinske politike. Mogućnost osnivanja Savjeta manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica predviđena je člankom 33. Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2006. godine, koji je izmijenjen člankom 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2011. godine. Također, u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2011. godine, pojam "manjina" zamijenjen je konstrukcijom "manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice".<sup>9</sup> Članak 35. precizira nadležnosti Savjeta i precizira da Savjet "predstavlja i zastupa manjinu; podnosi prijedlog državnim tijelima, tijelima lokalne uprave, javnim službama za unapređenje i razvoj prava manjina i njihovih pripadnika; podnosi inicijativu predsjedniku Republike da zakon kojim se narušavaju prava manjina i njihovih pripadnika ne proglasi; sudjeluje u planiranju i osnivanju odgojno-obrazovnih institucija; daje mišljenje na predmetne programe koji izražavaju posebnost manjina; predlaže upis određenog broja studenata na Univerzitet Crne Gore; pokreće inicijativu za izmjenu propisa i drugih akata kojima se uređuju prava pripadnika manjina i vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom".<sup>10</sup> Romi su formirali svoj nacionalni savjet. Osnivanje Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava ima za cilj pružanje podrške aktivnostima koje su od značaja za očuvanje identitetske posebnosti manjinskih etnonacionalnih zajednica. U prvoj i drugoj raspodjeli sredstava za 2016. godinu, na osnovu javnog natječaja, Upravni odbor Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava dodijelio je 61.200,00 eura od ukupno 912.100,00 eura, nevladinim organizacijama čiji su projekti bili posvećeni zaštiti, očuvanju i promociji identiteta Roma i poboljšaju njihovog položaja u različitim društvenim područjima.<sup>11</sup>

Za razliku od ostalih manjinskih etnokulturnih i etnonacionalnih zajednica koje su integrirane u crnogorsko društvo, položaj Roma

9 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list Crne Gore, broj 2/2011. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BA58921B6-4577-425C-B073-055E864F4128%7D> (10. 09. 2014.)

10 Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list Republike Crne Gore, broj 31/2006. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B9CA4613B-9871-47EF-A24A-DFEDA6E15F38%7D> (12. 09. 2016.)

11 Odluka o I. raspodjeli sredstava Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava za 2016. godinu, dostupna je na: <http://www.fzm.me/a/images/pdf/Odluka-I-2016.pdf> (12. 09. 2016). Odluka o II. raspodjeli sredstava Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava za 2016. godinu, dostupna je na: <http://www.fzm.me/a/images/pdf/odluke/Odluka-II-raspodjeli-201-6.pdf> (12. 09. 2016.)

i Egipćana i dalje obilježavaju marginalizacija, različiti oblici diskriminacije, neintegriranost i vrlo nepovoljan položaj u društveno-ekonomskom i pravno-političkom smislu. Da bi politika multikulturalizma ostvarila svoje ciljeve, ukoliko govorimo o položaju pripadnika ove zajednice, neophodno je bilo dodatno ojačati postojeći normativni okvir. Sistematski odgovor države na probleme s kojima se u procesu integracije suočavaju Romi i Egipćani, započet je usvajanjem Akcijskog plana za implementaciju projekta “Desetljeće uključenja Roma 2005-2015”, 2005. godine a nastavljen je usvajanjem *Strategije za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008-2012*, 2007. godine, kao i usvajanjem *Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016*, u ožujku 2012. godine. O ciljevima i dometima usvojenih Strategija bit će riječi u nastavku rada. Ono što je također bitno napomenuti jeste da politika multikulturalizma i pune integracije svih etnonacionalnih zajednica u Crnoj Gori ne može biti ostvarena bez odgovarajućih rješenja u izbornom zakonodavstvu koja će omogućiti provođenje mjera afirmativne akcije, odnosno ostvarivanje prava na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave, kao i ostvarivanje prava na razmjernu zastupljenost u javnim službama, tijelima državne vlasti i javne uprave. U tom smislu, Zakon o izboru odbornika i poslanika iz 1998. godine, kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika iz 2011. godine predstavljaju još jedan stup politike multikulturalizma u Crnoj Gori. Bez određenih rješenja koja postoje u ovim zakonima i određenih promjena koje bi trebalo napraviti u pojedinih dijelovima ovih Zakona, ne može se govoriti o punoj integraciji svih etnonacionalnih zajednica u Crnoj Gori.

### **Romi u Crnoj Gori: Identitet i problem (ne)integracije**

Romi su etnička zajednica, različita od drugih etnokulturnih zajednica u kulturološkom smislu u najvećem broju nacionalno-državnih konteksta u kojima egzistiraju. Njihov identitet čini specifičan spoj onoga što je svojstveno isključivo Romima i kulture i tradicije zemalja čiji su stanovnici. Osim toga, etnokulturno raslojavanje unutar same zajednice i konstituiranje novih etničkih identiteta također je prisutno. Posebno interesantan proces u tom smislu odvija se u Crnoj Gori. Identitetska samosvijest dovodi do nastanka novih etničkih grupa koje svoju novootkrivenu posebnost nastoje valorizirati u pravno-političkom smislu, zahtijevajući priznanje u skladu sa politikama multikulturalizma. Romima u Crnoj Gori, njihovom etnogenezom i migracijskim strujama, znanost se nije puno bavila.

Na marginama društvenog i političkog života, Romi su bili i na marginama znanstvenog interesa. Osim par antropoloških i socioloških



studija, znanstvena misao nije se bliže bavila ovom zajednicom, pogotovo ne problemom njene integracije u društveni i politički život. To se ponešto promijenilo 2005. godine, sudjelovanjem Crne Gore u projektu “Desetljeće uključenja Roma 2005-2015”. Aktivnosti usmjerene na povećanje inkluzije pripadnika romske zajednice na europskoj razini povećale su interes za ovu zajednicu i u Crnoj Gori. Provedene aktivnosti rezultirale su značajnim, iako još uvijek nedovoljnim promjenama usmjerenim na poboljšanje uvjeta života i rada Roma u Crnoj Gori. U pitanju su promjene u političko-pravnom smislu koje su omogućile još uvijek skroman napredak u procesu njihove integracije.

### *Romi, Egipćani, Aškalije*

#### *– Identitet i promjena u okviru romskog etnokulturnog konteksta*

Romi i Egipćani naselili su se na prostoru današnje Crne Gore u nekoliko valova. Raslojavanje unutar ove zajednice, odnosno nastojanje Egipćana da dokažu podrijetlo različito od podrijetla Roma te da na taj način konstituiraju poseban identitet, novijeg je datuma. Može se reći da je to jedna od karakteristika crnogorskog konteksta, ukoliko govorimo o ovoj etničkoj zajednici. Vesna Delić daje iscrpan pregled teorija i pretpostavki koje na različit način objašnjavaju podrijetlo Roma i njihove migracije.<sup>12</sup> Time se nećemo iscrpnije baviti u ovom radu, ali je uputno dati par osnovnih napomena. Iako se prisustvo Roma na Balkanu može vezati već za 11. stoljeće i ranije, masovno doseljavanje uslijedilo je u 14. stoljeću, kada su članovi ove zajednice naselili ove prostore zajedno sa turskim osvajačima. Za razliku od drugih, okolnih zemalja, uslijed specifičnog geografskog položaja, Crnu Goru je karakterizirao kasniji val naseljavanja Roma. To se prvenstveno odnosi na priobalno područje, zahvaljujući trgovačkim, pomorskim vezama sa Europom i Afrikom. Momčilo S. Lutovac u uglednoj studiji “Romi u Crnoj Gori” smatra da je u 16. stoljeću prisustvo Roma na prostoru današnje Crne Gore nesumnjivo potvrđeno, zahvaljujući ulcinskim gusarima. Naime, oni su Rome kao robove kupovali u Tripoliju i dovezili ih u Ulcinj, radi korištenja njihovog rada na imanjima i gusarskim lađama<sup>13</sup>(Lutovac, 1987: 34).

Ono što je posebno zanimljivo i važno sa aspekta konstituiranja kolektivnog identiteta i potencijalnog korištenja svih mehanizama politike multikulturalizma, jest pitanje klasifikacije Roma u Crnoj Gori. Kulturološki slične a opet različite u mnogim elementima, romske grupe koje egzistiraju u Crnoj Gori znanost najčešće dijeli na: Kovače, Mađupe i Čergare (Delić, 2008: 33). U različitim razdobljima

<sup>12</sup> Detaljnije u: (Delić, 2008: 21-30)

<sup>13</sup>

je pitanje klasifikacije i identiteta romskih zajednica rješavano na različit način, kako u okviru članova same zajednice, tako i od strane pripadnika drugih etnonacionalnih zajednica. U tom smislu naročito se izdvaja pitanje razlikovanja Roma od Egipćana, odnosno Arlija i Aškalijsa. Jesu li u pitanju potpuno različite etničke zajednice koje svoje razlike temelje na različitom podrijetlu, prije svega, ili je u pitanju ista zajednica u kojoj je s vremenom došlo do konstituiranja posebnog identiteta Egipćana?<sup>14</sup> “Ono što se može uzeti kao specifičnost Crne Gore su dva sloja Egipćana i to onih koji su sebe prvobitno nazivali ili još uvijek nazivaju Kovačima a koji su prvi doseljenici primorskih gradova koji su se tu i zadržali (primjer Ulcinja i Bara) ili oni koji su došli za vrijeme Turaka i koji su postupno naseljavali kontinentalni dio, i onih koji se osjećaju kao Egipćani a koji su se doselili između dva svjetska rata, poslije Drugog svjetskog rata i u posljednjih deset godina uslijed ratnih događanja na Kosovu” (Delić, 2008: 34).

Ne postoji dosljedna upotreba ovih identitetskih odrednica, kako među znanstvenicima koji se bave ovom problematikom, tako ni među samim članovima ovih zajednica. To je najvidljivije u upotrebi pojma Mađup. Mađupima se nazivaju kako Romi doseljenici tijekom ‘50-tih godina 20. stoljeća i oni koji imaju romsko podrijetlo, tako i oni koji nastoje napraviti distancu u odnosu na romski identitet, nazivajući se Egipćanima, Aškalijsima ili Arlijama. Kao što to obično biva, što su identiteti bliži u smislu kulturoloških sličnosti između dvije ili više etničkih zajednica, potreba da se naglase identitetske razlike se povećava. U odnosu na Drugog sa kojim se dijele neke zajedničke identitetske karakteristike, potenciraju se diskontinuitet i razlika do isključivanja. U ovom slučaju, Egipćani svoj identitet nastoje profilirati na način da ga u potpunosti odvajaju od identiteta Roma i svega onoga što su karakteristike romske etničke zajednice. Osim Egipćana, Arlija i Aškalijsa, na sličan pokušaj nailazimo i među onima koji sebe smatraju Romima, ali svoj identitet nastoje odvojiti od drugih romskih zajednica i onih koji sebe ne smatraju Romima već Egipćanima. Ukoliko se u obzir uzmu sve navedene promjene u načinu na koje su pojed-

14 Pojavu etničkog identiteta Egipćana na teritoriju bivše Jugoslavije razmatrao je nizozemski kulturni antropolog Ger Duijzingsu svojoj knjizi “Religija i identitet na Kosovu”. On zapaža da su se prvi članci o Egipćanima kao novoj etničkoj grupi u tadašnjoj Jugoslaviji pojavili u proljeće 1991. godine. U želji da profiliraju svoj identitet, Egipćani, prije svega oni naseljeni na Kosovu i u Makedoniji, objavili su zbirku narodnih pripovijedaka, vjerovanja i običaja na kojima su temeljili svoj identitet i različitost u odnosu na Rome. Već u lipnju 1992. godine, makedonski Egipćani zahtijevali su reprezentaciju u medijskoj sferi i programe koji bi pomogli promoviranju i očuvanju njihove etnokulturne posebnosti. “Egipćani na Kosovu i u Makedoniji odlučno poriču da su Cigani i tvrde da vode podrijetlo od starih Egipćana. Oni su 1990. godine osnovali vlastita udruženja, prvo na Ohridu (u Makedoniji) – gdje imaju dužu povijest – a kasnije i u Prištini (na Kosovu), gdje su se neočekivano pojavili iznenadivši i egipćanske glavešine na Ohridu” (Ljubisavljević, 1990: 35), prema: (Duijzings, 2005: 188).  
Detaljnije o ovoj problematici u: (Duijzings, 2005: 179 – 210).

ne grupe u okviru romske zajednice profilirale svoj identitet, sljedeći zaključak Vesne Delić nam se čini odgovarajućim: “Danas u Crnoj Gori imamo dvije romske grupe i to su: Romi Muslimani i Čergari i ne-romske, odnosno one koji sebe vide kao posebne etničke skupine koji se samoodređuju upravo predstavljajući razlike između njih i Roma, a to su Egipćani koji se još služe i imenima Kovač, Mađup, Arlija i Aškalijska. Ovdje možemo izdvojiti i posebnu grupu Kovača koji sebe ne dovede ni u kakvu vezu ni sa Romima ni sa Egipćanima, već sebe isključivo smatraju Crnogorcima ili Albancima islamske vjeroispovijesti”.<sup>15</sup> Delić dalje naglašava da odnose između ovih zajednica karakteriziraju društveni zidovi koji otežavaju neku vrstu miješanja identiteta, i to ne samo između Roma i Egipćana nego i unutar romske zajednice. Romi negiraju egipćansko podrijetlo novo-konstituirane etničke zajednice i nastoje umanjiti njezinu posebnost potencirajući njezino romsko podrijetlo. S druge strane, Egipćani inzistiraju na svojoj etničkoj posebnosti i može se očekivati manifestacija njihove identitetske samosvijesti u obliku korištenja mehanizama koje na raspolaganje stavlja politika multikulturalizma. U tom smislu, bit će zanimljivo analizirati rezultate sljedećeg popisa stanovništva u Crnoj Gori.

TABLICA 1<sup>16</sup> Romi i Egipćani u Crnoj Gori (1981., 1991., 2003. i 2011. godine)

	1981.		1991.		2003.		2011.	
	Broj	Postotak	Broj	Postotak	Broj	Postotak	Broj	Postotak
Romi	1.471	0.25%	3.282	0.53%	2.601	0.42%	6.251	1.01%
Egipćani	-	-	-	-	225	0.04%	2.054	0.33%
Populacija CG	584.310		615.035		620.145		620.029	
Ukupno (r+e)	1.471	0.25%	3.282	0.53%	2.826	0.46%	8.305	1.34%

<sup>15</sup> Ibid., str. 35.

<sup>16</sup> U tablici se nalaze podaci o broju Roma i Egipćana u Crnoj Gori prema rezultatima popisa stanovništva u Crnoj Gori 1981., 1991., 2003. i 2011. godine.

U tablici se zapaža da se etnička odrednica Egipćanin pojavljuje prvi put na popisu stanovništva 2003. godine. Broj pojedinaca koji su sebe identificirali kao Egipćane porastao je za 1829 ili 812.88% između popisa 2003. i 2011. godine. Prema navedenim podacima, broj Roma je "porastao" za 3.650 u istom razdoblju, što zapravo ukazuje na nepreciznost u evidentiranju na popisu iz 2003. godine.<sup>17</sup> Zanimljivo je da na navedenim popisima stanovništva nije bilo pojedinaca koji su se u etničkom smislu izjasnili kao Aškalije ili Arlije. U Crnoj Gori se navedene identitetske odrednice uglavnom doživljavaju kao sinonimi za Egipćane, za razliku od Srbije, na primjer, gdje su Aškalije popisno prepoznata etnička zajednica.<sup>18</sup>

### **Politička participacija nacionalnih i etničkih zajednica u Crnoj Gori**

Integracija etničkih i nacionalnih zajednica u društveni i politički život nije moguća bez ostvarivanja prava na političku participaciju i predstavnštvo. Svakoj zajednici, odnosno njenim članovima, mora biti omogućeno sudjelovanje u donošenju političkih odluka koje se primjenjuju na njih kao članove zajednice, ali i na društvo u cjelini.<sup>19</sup> Već je napomenuto da Ustav Crne Gore jamči pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i parlamentima na razini lokalnih samouprava, kao i pravo na razmjernu zastupljenost u javnim službama, tijelima državne vlasti i lokalne samouprave.<sup>20</sup> Dalje, članak 22a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i

Potrebno je imati u vidu i napomenu Zavoda za statistiku Crne Gore o korištenju popisnih rezultata u smislu nepostojanja potpune usporedivosti definicija stalnog odnosno ukupnog stanovništva u popisu 2003. i ranijim popisima. U popisima 1981. i 1991. godine, pored stanovništva u zemlji u stalno stanovništvo ubrajani su i oni građani Crne Gore koji su se nalazili na privremenom radu u inozemstvu, zajedno sa svojim obiteljima koje su se tamo nalazile. Popisom 2003. godine obuhvaćeni su i crnogorski građani čiji je rad, odnosno boravak u inozemstvu kraći od godinu dana, kao i oni strani državljani koji su u Crnoj Gori radili ili su boravili dulje od godinu dana. Popisom 2011. godine obuhvaćeni su državljani Crne Gore, državljani Crne Gore i strani državljani, strani državljani i osobe bez državljanstva, koje imaju prebivalište (stalno ili privremeno) u Crnoj Gori, bez obzira nalaze li se u vrijeme popisa u Crnoj Gori ili u inozemstvu, bez obzira posjeduju li u vrijeme popisa osobne identifikacijske dokumente. (Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini. Sl. list Crne Gore, br. 41/10 od 23. 7. 2010. Dostupno na: [http://www.snp.co.me/inc/my\\_documents/Zakonopopisu.pdf](http://www.snp.co.me/inc/my_documents/Zakonopopisu.pdf) (15. 09. 2016.))

- 17 Izvještaj CEDEM-a o zapošljavanju Roma i Romkinja (Istraživanje stavova predstavnika/kata preduzeća), travanj 2015., str. 4. Dostupno na: <http://cedem.me/publikacije/studije-i-javne-politike/send/69-studije-i-javne-politike/1680-izvjestaj-o-zaposljavanju-roma> (15. 09. 2016.)
- 18 Zavod za zbrinjavanje izbjeglica 2009. godine registrirao je 43 osobe koje su se izjasnile kao Aškalije.
- 19 O različitim načinima predstavljanja nacionalnih manjina u državama Jugoistočne Europe vidjeti u: (Terzić, 2011: 113-129)
- 20 Formulacija "autentična zastupljenost shodno principu afirmativne akcije", upotrijebljena kako u Ustavu tako i u Zakonu o izmjenama i dopunama zakona o manjinskim pravima i slobodama 2011. godine, izazvala je različita tumačenja od strane predstavnika nacionalnih i etničkih zajednica i stručne javnosti. Detaljnije u: (Šuković, 2010: 280).

slobodama predviđa da se autentična zastupljenost manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore i parlamentima na lokalnoj razini, osigurava u skladu s principom afirmativne akcije i u skladu sa izbornim zakonodavstvom.<sup>21</sup> Osiguravanje političkog predstavnštva manjina nije bilo moguće bez određenih rješenja u području izbornog zakonodavstva i u tom smislu najvažnije promjene dogodile su se nakon 1997. godine. Osim normativno-pravnog okvira koji osigurava implementaciju svih mjera politike multikulturalizma, neophodan preduvjet za to je i postojanje odgovarajućeg političkog ambijenta. U tom smislu, u Crnoj Gori moguće je razlikovati dva razdoblja: Od uvođenja višestranačja do 1998. godine i nakon 1998. godine. U prvom razdoblju nisu postojali povoljni uvjeti, politički niti društveni, kako za osiguravanje participacije manjinskih zajednica, tako niti za primjenu mehanizama politike multikulturalizma uopće. Radikalan odnos prema opoziciji, oligarhija i poluautoritarni režim obilježja su ovog razdoblja tzv. negativne (prve) tranzicije (Vukićević, Vujović, 2012: 55). Do promjene dolazi 1997. godine zaključivanjem *Sporazuma o minimumu uvjeta za razvoj demokracije* između vladajućeg DPS-a i opozicije. Na taj način postavljen je temelj za donošenje Zakona o izboru odbornika i poslanika, 1998. godine. Zakon po prvi put osigurava političku predstavljnost manjinskim zajednicama, točnije, to rješenje predviđa za samo jednu, albansku nacionalnu zajednicu.

Na biračkim mjestima koja su izdvojena posebnom odlukom republičkog parlamenta, izravno je birano 4 ili 5 zastupnika, ovisno o parlamentarnim izborima. Na parlamentarnim izborima održanim 1998., 2001., 2002. i 2006. godine, nacionalne stranke albanske nacionalne zajednice osvojile su samo dva mandata. Glasачi su glasali prema svom političkom, a ne nacionalnom opredjeljenju, tako da su pola ili više od pola mandata osvajale druge, nenacionalne stranke, uglavnom Demokratska partija socijalista. To je uglavnom izazivalo nezadovoljstvo predstavnika albanskih nacionalnih stranaka koje su tvrdile da je svako sudjelovanje nenacionalnih stranaka u raspodjeli zagaran-tiranih mandata suprotno principu afirmativne akcije.<sup>22</sup> U ovoj fazi političkog predstavljanja manjinskih zajednica, autentično zastupanje interesa manjinskih nacionalnih zajednica moglo je biti ostvareno

21 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama. Službeni list Crne Gore, broj 2/2011. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BA58921B6-4577-425C-B073-055E864F4128%7D> (15. 09. 2016.).

22 Na parlamentarnim izborima održanim 1998. godine albanske nacionalne stranke osvojile su dva mandata, kao i na parlamentarnim izborima 2001. i 2002. godine. Na parlamentarnim izborima održanim 2006. godine albanske nacionalne stranke osvojile su tri mandata, dok su na izborima održanim 2009. godine, po istom modelu, albanske nacionalne stranke osvojile ukupno četiri mandata.

i preko nenacionalnih, građanskih stranaka.<sup>23</sup> Problematičnost ovog rješenja svakako je vezana za činjenicu da je ono omogućavalo političko predstavljanje samo jednoj, albanskoj nacionalnoj zajednici.

Ovaj nedostatak djelomično je otklonjen rješenjima u Zakonu o izmjenama i dopunama zakona o izboru odbornika i poslanika od 2011. godine, koji je mjere afirmativne akcije proširio i na ostale manjinske etnonacionalne zajednice. Stranke manjinskih etničkih i nacionalnih zajednica koje zastupaju njihove autentične interese, što mora biti vidljivo iz naziva, statuta ili programa, imaju mogućnost sudjelovanja u raspodjeli mandata u skladu sa principom afirmativne akcije. U konkretnom slučaju, rješenjima u izbornom zakonodavstvu predviđeno je odstupanje od općeg izbornog praga za raspodjelu mandata koji u Crnoj Gori iznosi 3% od ukupnog broja važećih glasova. Za političke stranke i izborne liste manjinskih nacionalnih zajednica, vrijedi poseban prag od 0,7% od ukupnog broja važećih glasova. Ukoliko više nacionalnih stranaka i izbornih lista manjinske nacionalne zajednice prijeđe prag od 0,7%, njihovi glasovi zbrajaju se u tzv. Zbirnu listu i na taj način nacionalne liste jedne manjinske nacionalne zajednice mogu osvojiti najviše tri mandata. Posebne mjere afirmativne akcije predviđene su za hrvatsku manjinsku zajednicu. Umjesto praga od 0,7% od ukupnog broja važećih glasova, za hrvatsku manjinsku zajednicu predviđen je prag od 0,35% od ukupno važećih glasova. Na taj način nacionalna stranka hrvatske zajednice može dobiti jedan zamjenski mandat. Ovakvo rješenje je argumentirano je malom brojnošću hrvatske nacionalne zajednice u ukupnom stanovništvu. Inzistiranje na izbornom pragu od 0,7% onemogućilo bi njeno sudjelovanje u donošenju političkih odluka na državnoj razini.<sup>24</sup> Navedeno rješenje primjenjuje se ukoliko nijedna od hrvatskih nacionalnih stranaka ne dobije 0,7% od ukupnog broja važećih glasova. Hrvatska nacionalna zajednica čini 0,97% ukupnog stanovništva u Crnoj Gori, prema rezultatima posljednjeg popisa.

23 Razmatrajući odnos između stranaka i manjinskih nacionalnih zajednica, Florian Bieber razlikuje četiri tipa političkih stranaka: Monoetničke stranke (*Monoethnic parties*), Etničke stranke sa manjinskim kandidatima (*Ethnic Parties with Minority Candidates*), Građanske stranke orijentirane na diverzitet (*Diversity-sensitive civic parties*) i Multietničke stranke (*Multietnic parties*) (Bieber, 2008: 13).

24 Detaljnije o političkoj participaciji i predstavljenosti pojedinih manjinskih nacionalnih zajednica i ulozi političkih stranaka u Crnoj Gori u: (Sindik, 2008: 179-201).

O različitim rješenjima kojima se pribjegava u izbornom sustavu a radi osiguravanja lakšeg predstavljanja manjina više u: (Orlović, 2011: 398-399; Frowein, Bank, 2011: 6-7).

Zakonodavac nije predvidio slično rješenje za romsku nacionalnu zajednicu koja se nalazi u posebno teškom društveno-ekonomskom položaju i tradicionalno je na marginama političkog odlučivanja. Prema rezultatima popisa iz 2011. godine, udio pripadnika romske etničke zajednice iznosi 1,01%, odnosno 1,34% ukoliko računamo i pripadnike egipćanske etničke zajednice čiji je udio 0,33% u ukupnom stanovništvu. Romi još uvijek nemaju nacionalnu političku stranku koja bi zastupala njihove autentične interese u Crnoj Gori. Kada do formiranja takve stranke dođe, prag od 0,7% od ukupno važećeg broja glasova, čini se nedostižnim. Činjenica da izborni prag od 0,35% nije predviđen za romsku zajednicu predstavlja izvor nezadovoljstva predstavnika ove zajednice. Najvažniji dokumenti koje je Vlada Crne Gore usvojila u svrhu rješavanje problema integracije romske zajednice jesu Akcijski plan za implementaciju projekta "Desetljeće uključivanja Roma 2005-2015", Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008-2012. i Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016., usvojena u ožujku 2012. godine. Strategijom iz 2012. godine predviđena su područja primjene, institucije i subjekti zaduženi za realizaciju aktivnosti u svakom od područja, sredstva za njihovu realizaciju itd. Strategija predviđa devet najvažnijih aktivnosti i u područja sudjelovanja u političkom i javnom životu. Prva i najvažnija aktivnost koja zapravo predstavlja preduvjet za ostvarivanje svih drugih aktivnosti u ovom području jest promjena u izbornom zakonodavstvu koja bi omogućila uvođenje mjera afirmativne akcije i političko predstavnništvo romske etničke zajednice: "Stvaranje normativnih uvjeta za političko predstavljanje Roma i Egipćana – na državnoj i lokalnoj razini, što podrazumijeva određene promjene i prilagođavanje Zakona o izboru odbornika i poslanika".<sup>25</sup> S aspekta ostvarivanja prava na autentičnu zastupljenost u republičkom parlamentu i u parlamentima na razini jedinica lokalne samouprave, zabrinjava podatak da se navedene promjene nisu dogodile ni nakon usvajanja Zakona o

25 Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016, Podgorica, 2012., str. 28. Dostupno na: <http://www.mmp.gov.me/rubrike/strategija-za-poboljsanje-polozaja-roma?alphabet=lat> (25. 09. 2016.)

Osim područja koje se tiče sudjelovanja u političkom i javnom životu, za ostvarivanje pune integracije Roma i Egipćana u Crnoj Gori neophodno je provođenje aktivnosti i u sljedećim područjima: pravni status, obrazovanje, zapošljavanje, zdravlje i zdravstvena zaštita, socijalna i dječja zaštita, nasilje nad ženama i nasilje u obitelji, kulturni i jezični identitet, informiranje i stanovanje. Više o postignutim rezultatima vidjeti u Izvještaju o provođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016. za 2015. godinu, Ministarstva za ljudska i manjinska prava Crne Gore.

U pogledu stupnja ostvarene integracije u ovim područjima, može se reći da je najveći napredak zabilježen u području obrazovanja. U dijelu koji se odnosi na pravni status, dobivanje identifikacijskih dokumenata je i dalje najznačajnije pitanje za Rome i Egipćane.

izmjenama i dopunama zakona o izboru odbornika i poslanika 2014. godine. To svjedoči o nedostatku političke volje najvažnijih političkih aktera da se ovo pitanje riješi na optimalan način za pripadnike romske i egipćanske zajednice.

Osim prava na autentičnu zastupljenost, pripadnicima manjinskih nacionalnih zajednica Ustav Crne Gore jamči i pravo na razmjernu zastupljenost u javnim službama, tijelima državne vlasti i javne uprave. U članku 25. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, propisano je da manjine imaju pravo na razmjernu zastupljenost u javnoj upravi i tijelima lokalne samouprave i da su za provođenje ovog prava nadležna tijela zadužena za kadrovska pitanja u suradnji sa Savjetima nacionalnih manjina.<sup>26</sup> Sa aspekta ostvarivanja ovog prava važan je i članak 45. Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji propisuje da je čelnik državnog tijela, prilikom donošenja odluke o izboru kandidata, dužan voditi računa i o razmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.<sup>27</sup> Iako još uvijek ne postoje precizni podaci o razmjernoj zastupljenosti manjinskih nacionalnih zajednica u javnim službama, tijelima državne vlasti i javne uprave, raspoloživi izvještaji pokazuju da je zastupljenost pripadnika romske populacije daleko ispod njihovog udjela u ukupnom stanovništvu Crne Gore. U izvještaju Ministarstva za ljudska i manjinska prava iz 2014. godine o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim tijelima i tijelima državne uprave, od ukupno 6,808 upitnika, u nacionalnom smislu 2 zaposlena ili 0,03% izjasnili su se kao Romi.<sup>28</sup> U Izvještaju Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim područjima za 2015. godinu, na osnovi prikupljenih podataka, od 13.900 upitnika, u nacionalnom smislu 2 zaposlena izjasnila su se kao Romi ili 0,02%.<sup>29</sup>

26 Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list Crne Gore, broj 31/2006. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B-9CA4613B-9871-47EF-A24A-DFEDA6E15F38%7D> (26. 09. 2016.)

27 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore, broj 39/2011. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B8B19A19E-1A3D-4008-89F8-30687A6B3AC0%7D> (25. 09. 2016.)

28 Izvještaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2014. godinu, Podgorica, 2015., str. 7.

Dostupno na:

<http://www.mmp.gov.me/pretraga?query=Izvje%u0161taj&publishedFrom=01.01.2015&publishedTo=01.03.2015&siteId=48&contentType=2&searchType=4&sortDirection=desc> (25. 09. 2016.)

29 Izvještaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2015. godinu, Podgorica, 2016., str. 11.

Dostupno na:

<http://www.mmp.gov.me/pretraga?query=Izvje%u0161taj&siteId=48&contentType=2&searchType=4&sortDirection=desc> (25. 09. 2016.).

Ostali zaposleni su se u nacionalnom smislu izjasnili kao: Crnogorci 8650 (74,76%), Srbi 1301 (11,24%), Albanci 291 (2,51%), Bošnjaci 650 (5,62%), Musli-



Osim prava na autentičnu zastupljenost na razini republičkog parlamenta i prava na razmjernu zastupljenost u tijelima državne uprave, Ustav također jamči pravo na autentičnu zastupljenost i u skupštinama jedinica lokalne samouprave. Ukoliko razmatramo ostvarivanje ovog prava na lokalnoj razini, a u vezi sa romskom i egipćanskom populacijom, potrebno je spomenuti izradu lokalnih akcijskih planova u sedam crnogorskih općina.<sup>30</sup> Uključivanje Roma i Egipćana u rad lokalnih parlamenata omogućeno je korištenjem instituta "prazne stolice" koji podrazumijeva pravo obraćanja bez prava glasa, posebno kada se raspravlja o pitanjima koja su od značaja za pripadnike ove zajednice. Jedna od najvažnijih preporuka za 2016. godinu u Izvještaju o provođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016 za 2015. godinu, Ministarstva za ljudska i manjinska prava Crne Gore jest upravo provođenje i nadgledanje lokalnih akcijskih planova u jedinicama lokalne samouprave u kojima su usvojeni. Do sada je uglavnom sve ostalo na deklarativnoj razini. (Ne)postignutim rezultatima na lokalnoj razini izuzetno su nezadovoljni i predstavnici Roma od kojih neki smatraju da se upravo na lokalnoj razini najmanje radi na implementaciji svega onoga što je deklarativno prihvaćeno.<sup>31</sup> U navedenom Izvještaju, točnije, u dijelu koji se odnosi na preporuke za 2016. godinu, ne navodi se prvi i osnovni uvjet za osiguravanje političke participacije Roma, a to je osiguravanje političke predstavljenosti ove zajednice u zakonodavnom tijelu. To nije moguće ostvariti bez uvođenja mjera afirmativne akcije u dijelu koji se odnosi na izbornu zakonodavstvo. Bez političke participacije i predstavljenosti Roma nemoguće je očekivati ostvarivanje njihove integracije.<sup>32</sup>

mani 285 (2,46%), Hrvati 88 (0,76%), ostali 49 (0,42%). Iz navedenih podataka jasno je da razmjerna zastupljenost manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Iako postoji trend porasta razmjernosti zastupljenosti u odnosu na podatke iz 2008. i 2011. godine, određene manjinske nacionalne zajednice još uvijek su u postotcima vrlo nezastupljene u tijelima državne uprave.

30 Lokalne akcijske planove za Rome i Egipćane usvojile su sljedeće općine: Nikšić, Berane, Herceg Novi, Bijelo Polje, Ulcinj, Tivat i Kotor.

31 "Nažalost, u tijelima lokalne uprave još uvijek nema zaposlenih pripadnika romske zajednice i to je karika koja nedostaje u integraciji romske zajednice u crnogorsko društvo..." (Intervju Muhameda Ukovića sa Isenom Gašijem, predsjednikom Romskog Savjeta, *Alav*, nr. 4-5, 2015, str. 10).

32 I u Izvještaju o napretku Crne Gore u području integracije i zaštite prava Roma za 2015. godinu, nezastupljenost Roma u političkoj sferi smatra se jednim od najznačajnijih problema u njihovoj integraciji. Izvještaj Europske komisije dostupan je na:

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf) (25. 09. 2016.), str. 61. Sažeti izvještaj dostupan je na: <http://www.mladiromi.me/2014-07-21-09-36-07/dokumenta/category/3-publikacije> (20. 09. 2016.).

Unutar same romske zajednice vidljive su podjele i to ne samo između Roma i Egipćana, sa tendencijom povećanja broja Egipćana, već i između domicilnih Roma i raseljenih osoba. Domicilni Romi i njihovi predstavnici često kritiziraju institucije države da sredstva predviđena za realizaciju aktivnosti u područjima definiranim u Strategijama, mnogo više ulažu u integraciju raseljenih osoba. Slične primjedbe mogu se čuti od strane dijelova zajednice naseljenih na sjeveru države u odnosu na Rome u Podgorici, koji upozoravaju na neravnomjernu regionalnu razvijenost dijelova ove populacije.<sup>33</sup>

## Zaključak

U normativno-političkom smislu, Crna Gora nesumnjivo se ubraja u red zemalja koje ulažu napore u stvaranje kvalitetnog normativno-pravnog okvira za provođenje politike multikulturalizma prema manjinskim etnonacionalnim zajednicama. Rješenja predviđena Ustavom i relevantnim zakonima ispunjavaju odgovarajuće međunarodnopravne standarde u ovom području. Međutim, problemi nastaju onda kada proklamirano treba implementirati. Sudeći po relevantnim izvještajima kako Ministarstva za ljudska i manjinska prava tako i subjekata EU i aktivista civilnog društva, postoje teškoće u provođenju zajamčenih prava, naročito ukoliko govorimo o ostvarivanju prava na autentičnu zastupljenost na lokalnoj razini, kao i u ostvarivanju prava na razmjernu zastupljenost u javnim službama, državnoj upravi i tijelima lokalne samouprave. Neophodno je otkloniti prisutan nedostatak kapaciteta za prikupljanje nužnih statističkih podataka o etničkoj i nacionalnoj pripadnosti.

Situacija je dodatno komplicirana i nepovoljna u pogledu položaja i postignutog stupnja integracije pripadnika romske i egipćanske populacije. U modelu politike multikulturalizma prema ovim zajednicama postoje značajni i normativno-pravni nedostaci. Misli se prije svega na potpuno odsustvo zakonskih rješenja koja predviđaju primjenu

257

Danijela  
Vuković-Čalasan  
Politika  
multikulturalizma  
i politička  
participacija Roma  
u Crnoj Gori

33 "Opći stav romske populacije je da je velika većina vladinih aktivnosti u ovom području usredotočena na I/RL i Rome koji žive u Podgorici i kampovima na Koniku, tako da često dolazi do zanemarivanja potreba domicilne romske populacije... Do sada, vrlo malo napora je uloženo u poboljšanje položaja domicilnih Roma koji žive na sjeveru, a ulaganja gotovo da i nema u južnim dijelovima Crne Gore. Takva preraspodjela sredstava i pažnje mogu dovesti do jaza i propusta u osiguravanju boljih životnih uvjeta za sve osobe u nepovoljnom položaju i također, do stvaranja tenzija između dvije romske podgrupe. Mi vjerujemo da se socijalna inkluzija i puna integracija svih Roma koji žive u Crnoj Gori ne može postići bez odgovarajućeg i jednakog regionalnog pristupa u rješavanju ključnih potreba ove zajednice". Doprinos izvještaju o napretku Crne Gore za 2015. godinu u području integracije Roma (NVO Mladi Romi). Dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf) (25. 09. 2016.).

mjera afirmativne akcije koja bi trebala omogućiti političku predstavljenost manjinske zajednice koja je jedna od brojčano najmanjih i istovremeno se nalazi u najnepovoljnijem društveno-ekonomskom i političkom položaju. Trenutno rješenje koje pruža mogućnost olakšanog predstavljanja u tijelu koje donosi najvažnije političke odluke samo nekim manjinskim nacionalnim zajednicama, stvara manjine prvog i drugog reda. Romima mora biti omogućeno da sudjeluju u donošenju najznačajnijih političkih odluka i mora im biti omogućeno ostvarivanje prava na autentičnu zastupljenost u republičkom parlamentu i skupštinama jedinica lokalne samouprave. Takvo rješenje ohrabrilo bi razvijanje platforme za politički aktivizam Roma, budući da je Crna Gora jedina od bivših jugoslavenskih država u kojoj ne postoji nijedna romska politička stranka. Istraživanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava o odnosu građana prema diskriminaciji u Crnoj Gori 2015. godine, pokazalo je da najveći broj anketiranih građana smatra da je diskriminacija prema Romima najizraženija, odnosno da su Romi diskriminirani najviše od svih društvenih grupa.<sup>34</sup>

Veliki problem s kojim se suočavaju pripadnici ove etničke zajednice u Crnoj Gori jest i neostvarivanje prava na razmjernu zastupljenost u javnim službama, državnoj upravi i organima lokalne samouprave. U svim do sada provedenim istraživanjima o zastupljenosti nacionalnih zajednica u tijelima državne uprave, podaci su pokazali da je postotak onih koji se izjašnjavaju kao Romi daleko ispod postotka njihovog sudjelovanja u ukupnom stanovništvu. Dakle, ostvarivanje prava na autentičnu i razmjernu zastupljenost kao i provođenje lokalnih akcijskih planova u općinama koje su ih usvojile, od presudnog su značaja za punu integraciju u području sudjelovanja u političkom i javnom životu.

34 Rezultati istraživanja dostupni su na: <http://www.mmp.gov.me/pretraga/156530/Konferencija-povodom-rezultata-istrazivanja-na-temu-Odnos-gradana-prema-diskriminaciji-u-Crnoj-Gori.html> (20.09.2016)

Danijela Vuković-Ćalasan\*

# Politics of Multiculturalism and Roma Political Participation in Montenegro

259

**SUMMARY:** The 2007 Constitution of Montenegro has laid down the foundation for the model of multiculturalism which is the basic principle of the states' relation towards the fact of ethnic pluralism within Montenegrin society. Full integration of all ethnic and national communities can be achieved only through recognition and respect of their collective identities in political dimension, prevention of the assimilation and all forms of discrimination of minority national communities. In demographic terms, according to the last census, Montenegro is multicultural state with significant level of ethno cultural pluralism. From the perspective of achieved results in the integration process of minority communities in Montenegro, integration of the members of Roma community was the least successful. The difficulties in the integration process of this community in Montenegrin society are the result of institutional shortcomings, especially in terms of its political participation.

**KEY WORDS:** Montenegro, multiculturalism, Roma people, integration, political participation

\* Danijela Vuković-Ćalasan, PhD, Faculty of Political Sciences, University of Montenegro.  
E-MAIL: danijelacalasan@gmail.com

## Literatura

- Bieber, Florian. 2008. Introduction: Minority Participation and Political Parties u: *Political Parties and Minority Representation*. Skopje: Friedrich Ebert Stiftung. pp. 5-31.
- Goldberg, Theo David. 1995. *Introduction: Multicultural Conditions*. u: Goldberg, Theo David (ed.). *Multiculturalism: A Critical Reader*, BLACKWELL. p. 1-35.
- Inglis, Christine. 1996. *Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity*, UNESCO (MOST).
- Delić, Vesna. 2008. *Otvorena vrata, Antropološki prilog kulturama Roma i Egipćana u Crnoj Gori*. Podgorica: Institut socijalne inkluzije.
- Frowein, J.A., Bank, Roland. 2011. *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*. Heidelberg. Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law.
- Vukićević, Boris. Vujović, Zlatko. 2012. Ustavni i političkopравни okvir parlamenta u Crnoj Gori, 1989-2012. u: Orlović, Slaviša (ur.). *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd, Sarajevo, Podgorica: str. 55-79.
- Vuković-Čalasan, D. 2011. *Nacionalni identitet i globalizacija*. Beograd.
- Lutovac, S. Momčilo. 1997. *Romi u Crnoj Gori*. Ivangrad.
- Dejzings, Ger. 2005. *Religija i identitet na Kosovu*. Beograd. Biblioteka XX vek.
- Nye, Malory. 2007. The Challenges of Multiculturalism. *Culture and Religion: An Interdisciplinary Journal* (8) 2: 109-123.
- Orlović, Slaviša. 2011. Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi. *Etničke i migracijske teme* (3) 27: 393-417.
- Raz, Joseph. 1998. Multiculturalism. *Ratio Juris* (11), 3: 193-205.
- Sindik, Nedjeljka. 2008. The Role of Political Parties in Minority Participation in Montenegro. u: *Political Parties and Minority Representation*. Skopje. Friedrich Ebert Stiftung. pp. 179-201.
- Stanković-Pejnović, V. 2010. Prošlost i budućnost multikulturalizma na Jugoistoku Evrope. *MP*. Br. 3: 463-489.
- Taylor, Charles. 1995. The Politics of Recognition. u: Goldberg, Theo David (ed.). *Multiculturalism: A Critical Reader*, BLACKWELL. p. 76-103.
- Terzić, Predrag. 2012. Načini predstavljanja nacionalnih manjina u zakonodavnim telima država Jugoistočne Evrope. *Godišnjak*, (godina VI) br. 8: 113-129.
- Šuković, Mijat. 2010. *Ustavno pravo*. Podgorica: CID.
- Uković, Muhamed. 2015. Problem autentičnog predstavljanja Roma u državnom i lokalnom parlamentu je prioritet broj jedan. (Intervju sa Isenom Gašijem, predsjednikom Romskog Savjeta). *Alav* (1), 4-5: 10-11.

## Izvori

- Izveštaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2015. godinu, Podgorica, 2016.
- Izveštaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2014. godinu, Podgorica, 2015.
- Izveštaj CEDEM-a o zapošljavanju Roma i Romkinja (Istraživanje stavova predstavnika/ca preduzeća), April 2015.
- Popis stanovništva 2003. godine, Zavod za statistiku Crne Gore, Saopštenje br. 44, Podgorica.
- Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine, Zavod za statistiku Crne Gore, Saopštenje br. 83, Podgorica.
- Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016, Podgorica, 2012.
- Zakon o manjinskim pravima i slobodama, "Službeni list Republike Crne Gore, broj 31/2006"
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama, "Službeni list Crne Gore, broj 2/2011"
- Zakon o izboru odbornika i poslanika, "Službeni list Republike Crne Gore, broj 4/1998"
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, "Službeni list Crne Gore, broj 46/2011"
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Službeni list Crne Gore, broj 39/2011"