



Inicijativa mladih
za ljudska prava
Crna Gora



Fondacija
Institut za otvoreno društvo
Predstavništvo Crna Gora

Program: Monitoring poštovanja ljudskih prava

Zastupljenost etničkih zajednica u državnim organima u Crnoj Gori

Podgorica
Maj 2010. godine

Inicijativa mladih za ljudska prava, Crna Gora, www.yihr.me

Za izdavača
Boris Raonić

Autori izvještaja
Boris Raonić
Edina Hasanaga Čobaj
Milan Rađović
Tomislav Žigmanov

Konsultant
Tomislav Žigmanov

Metodolog
Miloš Bešić

Pravna analiza
Tomislav Žigmanov
Azra Jasavić

Lektura i korektura
Jelena Vukoslavović

Prevod
Jelena Vukoslavović

Dizajn i prelom
Nikola Milenković

Obrada i štampa
AP print, Podgorica
Tiraž : 400 primjeraka

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Centralna narodna biblioteka Crne Gore, Cetinje

323 . 15 : 34 . 07 (497 . 16)

ZASTUPLJENOST etničkih zajednica u državnim
organima u Crnoj Gori / [autori izvještaja Boris
Raonić . . . et al. ; Prevod Jelena Vukoslavović] . -
Podgorica : Inicijativa mladih za ljudska prava,
2010 (Podgorica : AP Print) . - 39, 39 str. :tabele
;25 cm

Na nasl. str. : Program : Monitring poštovanja
ljudskih prava. - Nasl. str. prištampanog prevoda :
Representation of Ethnic Communities in National
Bodies in Montenegro. - Tekst na crnogorskom i
engl. jeziku. - Podatak o autorima preuzet iz
impresuma. - Oba rada štampana u međusobno obrnutim
smjerovima. - Tiraž 400. - Bilješke uz tekst.

ISBN 978 - 9940 - 9015 - 7 - 8

I. Раонић, Борис [аутор]
а) Националне мањине - Заступљеност - Црна Гора
COBISS .CG - ID 15855376

Sadržaj

1. Uvod	5
2. Pravna analiza	7
3. Uporedno iskustvo - Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina	11
4. Stavovi lidera etničkih zajednica	19
5. Stavovi o etničkoj zastupljenosti- metod: grupni intervju.....	25
6. Statistički podaci	33
7. Zaključci i preporuke	37
Dodatak: Tabela etničke strukture u Crnoj Gori	39

1. Uvod

Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR) realizovala je kvalitativno istraživanje na temu „Zastupljenost etničkih zajednica u državnim organima Crne Gore“ u periodu od decembra 2009. do maja 2010. godine. Istraživanje tretira zastupljenost etničkih zajednica u državnim organima, sa ciljem identifikovanja realnog stanja i osnovnih problema u ovoj oblasti i u cilju doprinosa afirmaciji manjinskim pravima u našem društvu. Želja nam je da ono bude osnova za kvalitetnu raspravu zasnovanu na preciznim podacima na jednu od najosjetljivih tema u svim multietničkim zajednicama. Crna Gora je višekonfesionalna i multietnička zajednica, u kojoj nijedna etnička grupa nije većinska, te je iz tog razloga pitanje zastupljenosti svih etničkih grupa u državnim organima posebno osjetljivo pitanje. Na odnosu države prema etničkim zajednicama, formira se i odnos etničkih zajednica prema samoj državi.

Istraživanje je sprovedeno gotovo četiri godine nakon proglašenja nezavisnosti, što je dovoljan rok da se identifikuju tendencije na temu državne strategije u oblasti međuetničkih odnosa i jednakosti svih građana i etničkih zajednica.

Istraživački tim YIHR-a je za potrebe ovog istraživanja koristio više metodoloških tehnika i samo istraživanje imalo je više faza. Prvo su realizovani upitnici sa liderima etničkih zajednica, zatim su realizovane fokus grupe sa građanima pripadnicima različitih etničkih i manjinskih zajednica. Uporedo je urađena je pravna analiza i analize uporednog iskustva, a na kraju za potrebe ovog istraživanja korišten je i Zakon o slobodnom pristupu informacijama, u cilju prikupljanja podataka od državnih organa a koje su relevantne za ovu oblast.

Važnost uključivanja i proporcijalne zastupljenosti manjina u državnim institucijama govori i činjenica da je u upitniku Evropske komisije koji je dostavljen u julu 2009. godine Vladi Crne Gore tražen na više mjesta i odgovor na pitanje o etničkoj zastupljenosti manjina.

Istraživanje je realizovano uz podršku Fondacije Institut za otvoreno društvo - Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM). Na sprovođenju ovog projekta bio je angažovan petočlani tim YIHR CG, prepoznati stručnjaci iz oblasti ljudskih i manjinskih prava i metodologije istraživanja. YIHR je imala i višestruku pomoć FOSI ROM-a.

YIHR CG se zahvaljuje svima koji su učestvovali u istraživanju i dali doprinos u rasvjetljavanju ove problematike. U narednom periodu pratićemo aktivnosti državnih organa u ovoj oblasti i primjene preporuka istraživanja.

2. Pravna analiza

a. Međunarodni propisi

U literaturi se odavno uvriježilo mišljenje da je u multietničkim društvima staranje o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih, ali još više manjinskih prava, javni posao od velike važnosti. Štaviše, o stepenu demokratičnosti jednog društva danas se često prosuđuje upravo na temelju prirode njegovog odnosa prema nacionalnim manjinama. On, pak, podrazumijeva cijeli raspon konstelacija i djelovanja: od kvaliteta normativnog okvira, preko pratećih institucionalnih aranžmana i promanjinskih politika pa do činjeničnog stanja u području položaja nacionalnih manjina i interetničkih odnosa. Takvim naporima u multi-etničkim društvima treba svoj doprinos da daju kako predstavnici vlasti, tako i predstavnici manjinskih nacionalnih zajednica, ali i civilnog društva.

Posebno treba ukazati kako se u razvijenim demokratskim društvima pripadnicima nacionalnih manjina, osim ljudskih prava koja uživaju svi građani, garantuju i dodatna manjinska prava. Istorija njihovog nastanka govori da su oni posljedica činjenice da savremene države nisu u etnokulturalnom smislu neutralne i pravedne, a subjekti koji trpe takve negativnosti nisu pripadnici nacionalne većine. Manjinska prava u tom smislu predstavljaju mehanizam čija je funkcija zaštita pripadnika manjinskih zajednica od negativnih posljedica etnički pristrasne države. Konkretno govoreći, manjinska prava, s jedne strane, sprečavajući asimilaciju, doprinose očuvanju identiteta svih etnokulturalnih i vjerskih različitosti u datom društvu, a s druge strane omogućavaju postizanje ravnopravnosti pripadnicima manjinskih zajednica. To onda znači da se njihovim propisivanjem i ostvarivanjem ne proizvodi nikakva šteta pripadnicima etničke ili konfesionalne većine, niti, pak, oni predstavljaju moguće privilegije određenim društvenim grupama u manjinskom položaju, nego su, naprotiv, važan instrument za postizanje stvarne jednakosti među građanima različite nacionalne pripadnosti i religijskog opredjeljenja i značajan mehanizam za ostvarenje pravednosti u društvu.

Utoliko savremene demokratske države koje imaju multietnički sastav stanovništva trebaju izgrađivati i realizovati takve politike koje počivaju na univerzalnom principu jednakosti svih građana, poštovanju ljudskih ali i manjinskih prava, nediskriminaciji, toleranciji i uvažavanju različitosti. Jedan od glavnih benefita takvih politika jesu stabilnost i mir, socijalna kohezija i mogućnost demokratskog razvoja, budući da njihovo odsustvo, pokazuju komparativna sociološka i istorijska iskustva, uvijek stvaraju napetosti u društvu i potencijalno vode konfliktima. Kao takve, naznačene politike odlučno doprinose postojanju i razvoju dobrog upravljanja u savremenim pluralističkim društvima, koje, pak, sa svoje strane treba da počiva na načelima jednakih mogućnosti i eliminisanju diskriminacije.

Ova polazišta i uvidi predstavljali su vrijednosni okvir dvijama evropskim međunarodnim organizacijama – riječ je o Savjetu Evrope i Evropskoj organizaciji za bezbjednost i

saradnju – koje su krajem XX i početkom XXI vijeka pristupile izradi pravnog okvira kojim se reguliše položaj etničkih zajednica u demokratskim društvima, sa ciljem da njihovi pripadnici sačuvaju vlastiti identitet i ostvare ravnopravan položaj u državi u kojoj žive. Dva su glavna dokumenta Savjeta Evrope – „Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina“ i „Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima“. Oni imaju status pravno obavezujućih multilateralnih instrumenata posvećenih zaštiti manjina. S druge strane, tri dokumenta OEBS-a koji se eksplicitno odnose na manjine – „Preporuke iz Haga o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje“, „Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika“ i „Preporuke iz Lunda o djelotvornom učestvovanju nacionalnih manjina u javnom životu“ – nemaju takav obavezujući status, nego figuriraju kao „preporuke“ za države članica, to jest imaju status poželjnog okvira za političko djelovanje koje je usmjereno na manjinske zajednice. No, glavna karakteristika navedenih dokumenata jeste da su načelnog karaktera. Stoga su države koje ih prihvate činom ratifikacije dužne detaljnije razraditi sadržana pravna načela u unutrašnjem zakonodavstvu.

Kada je riječ o pitanju srazmjerne zastupljenosti pripadnika etničkih zajednica u organima javne vlasti na svim nivoima, zatim u državnoj upravi, te u pravosuđu, javnom zdravstvu i prosvjetnom sistemu, treba reći da je ono sastavni dio manjinskih prava koje se odnosi na ravnopravnost svih građana u vođenju javnih poslova, to jest njihovim jednakim mogućnostima učestvovanja u društvenom životu. On je eksplicitno propisan jednim članom Okvirne konvencije, a njemu su u cjelosti posvećene Preporuke iz Lunda. Naime, u članu 15 Okvirne konvencije propisuje se da država koja ratifikuje ovaj dokument mora „stvoriti neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču“. U Rezoluciji Komiteta ministara o implementaciji Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Crnoj Gori navodi se da: „U skladu sa Strategijom manjinske politike koja je usvojena u julu 2008. godine, odredba Ustava o „srazmjernoj zastupljenosti“ nacionalnih manjina u javnim službama mora biti napravljena tako da bude operativna, posebno oslanjajući se na podatke o zastupljenosti lica koja pripadaju nacionalnim manjinama i zadovoljavanjem potreba nacionalnih manjina za specijalnim obukama čime bi se doveli u povoljniju poziciju prilikom nadmetanja na konkursima za poslove u javnom sektoru.“ (preveo autor)¹.

Kao normativni pravni princip participacije građana u društvu, po sebi je složene naravi i ukazuje na cijeli niz stvari. Učešće u ekonomskom i društvenom životu odnosi se tako na pristup pripadnika nacionalnih manjina adekvatnom stanovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, tržištu rada, mogućnosti zapošljavanja, pristup preduzetništvu. S druge strane, učešće u javnim poslovima podrazumijeva učešće pripadnika manjina u zakonodavnom procesu, zatim u izbornim procesima, u vladinim tijelima koja se bave nacionalnim manjinama, te u različitim

1 Rezolucija Komiteta ministara o implementaciji Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina usvojena 14. januara 2009. godine. Original tekst: In line with the Strategy on Minority Policy adopted in July 2008, the provision of the Constitution on “proportionate representation” of national minorities in public services needs to be made operational, notably by relying on data on the participation of persons belonging to national minorities and by catering for national minorities’ specific training needs to compete better for public posts.

konsultativnim tijelima, kako bi se osiguralo pravo da učestvuju u procesima donošenja odluka. Jedan, pak, od rezultata njegove primjene treba da je vidljiv u sljedećem: zaposleni u organima javne vlasti na svim nivoima, zatim u tijelima državne uprave, te u pravosuđu, javnom zdravstvu i prosvjetnom sistemu treba da budu odraz nacionalne heterogenosti društva, to jest treba da su u navedenim područjima državnih struktura srazmjerno zastupljeni predstavnicima svih nacionalnih zajednica. Jedan od načina da se to ostvari jeste postojanje pravnog osnova za unapređivanje zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u organima i tijelima državne i javne uprave, kojega treba da prate i adekvatne mjere za implementaciju. Pri tome, treba obraćati pažnju i na zastupljenost pripadnika etničkih zajednica na rukovodećim mjestima, jer se dešava da njihovoj srazmjernoj zastupljenosti u kvantitativnom smislu doprinose zaposleni na mjestima nižih hijerarhijskih nivoa. Kao primjer dobre prakse u politici zapošljavanja, navodi se davanje prednosti onima koji poznaju i vladaju jezikom manjine u području gdje žive, te stipendiranje pripadnika manjinskih zajednica za određena zanimanja.

Dakle, od važnosti je za države koje sebe hoće legitimirati kao demokratske, da se prilikom zapošljavanja i vršenja javnih funkcija poštuju principi jednakih mogućnosti i ravnopravnosti svih građana, to jest da se vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i jeziku koji se koristi na području regiona ili službe. Naravno, pri tome se ne smije prenebreći sljedeći glavni kriterijum prilikom zapošljavanja – oni koji se zapošljavaju trebalo bi da budu dovoljno obučeni i kompetentni za djelotvorno obavljanje svog posla od javnog značaja. Isto tako, obuhvatni, precizni podaci i statistika su od presudnog značaja za ocjenjivanje i praćenje etničke strukture zaposlenih i razmjera koje postoje, zatim pozicija koje imaju u hijerarhiji, kao i tendencije koje su na djelu u zapošljavanju u organima javne vlasti na svim nivoima, u tijelima državne uprave, te u pravosuđu, javnom zdravstvu i prosvjetnom sistemu.

I dok za razvijene demokratske države ne postoji velika disproporcija između pravnih načela i rješenja tih činjenica u praksi, iskustva tranzicijskih zemalja kazuju da tu postoje najveći problemi. Naime, relativno je lako donijeti pravni okvir koji će garantovati manjinska prava, pa i pravo na srazmjernu zastupljenost pripadnika manjinskih zajednica u organima i tijelima državne i javne uprave, međutim, teškoće nastaju u njegovoj primjeni – od politika koje se primjenju u datoj oblasti, preko institucionalnih aranžmana i kvalitetnog statističkog praćenja pa do ostvarenih rezultata.

b. Domaće zakonodavstvo

Odredbama člana 79 stav 1 tačka 9 i 10 Ustava Crne Gore pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemči se pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije, kao i pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave.

Zakon o manjinskim pravima i slobodama u članu 25 predviđa da manjine imaju pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama državne vlasti i lokalne uprave, te da se o zastupljenosti pripadnika manjina u smislu stava 1 ovog člana, staraju nadležni organi zaduženi za kadrovska pitanja, u saradnji sa savjetima manjina.

Međutim, u navedenom članu kao ni u ostalim odredbama ovog Zakona ne postoji

dalja zakonska razrada odredbe člana 25, koja se odnosi prije svega na samu ulogu savjeta manjina, kao i o vrsti i načinu saradnje savjeta manjina sa organom zaduženim za kadrovska pitanja. Iz nedovoljno preciznih i razrađenih odredaba Zakona o manjinskim pravima i slobodama ostaje nejasna uloga savjeta manjina, po navedenom pitanju, tako da nije moguće zaključiti koliki uticaj savjeti manjina imaju u ostvarivanju prava manjina na srazmjernu zastupljenost.

Naime, član 35 Zakona o manjinskim pravima i slobodama predviđa da Savjet predstavlja i zastupa manjinu; podnosi predlog državnim organima, organima lokalne uprave i 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; učestvuje u planiranju i osnivanju vaspitno-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; vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom. Iz samog sadržaja ovog člana proizilazi da Savjetu nije Zakonom data jasna uloga u sprovođenju člana 25 Zakona. Zbog čega je potrebno pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama u navedenom smislu.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima u članu 117 stav 1 alineja 9 propisuje da Organ za upravljanje kadrovima vrši poslove praćenja sprovođenja mjera, u cilju postizanja srazmjerne zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim organima. Takođe, Odredbama člana 118 stav 2 alineja 1 ovog Zakona predviđeno je da Organ za upravljanje kadrovima vodi Centralnu kadrovska evidenciju o državnim službenicima i namještenicima, a da Centralna kadrovska evidencija obuhvata podatke o ličnosti službenika, njegovom imenu i prezimenu, nacionalnosti, maternjem jeziku i dr.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, takođe ne razrađuje bliže odredbe člana 117 stav 1 alineja 9, te je u tom pravcu potrebno ova zakonska rješenja preciznije definisati kroz izmjene i dopune ovog Zakona.

3. Uporedno iskustvo - Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina

a. Zajednički deficiti zemalja u okruženju

Za države u regionu o kojima je riječ – Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina – vrijedi da, bez obzira na međusobne razlike, imaju nekoliko zajedničkih momenata i karakteristika, koje onda uveliko utiču i na pitanje srazmjerne zastupljenosti pripadnika manjina u tijelima državne i javne uprave. Kao prvu među njima navešćemo da sve imaju isto ishodište u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, to jest baštine isti društveno-politički i pravni osnov. To su nadalje zemlje, ukoliko ih poredimo s drugim državama Srednje i Jugoistočne Evrope, sa zakašnjelom tranzicijom. Sve takođe imaju iskustva, istina zbog različitih razloga, postkonfliktnih društava, čemu su uzrok ratovi koji su vođeni na njihovom prostoru. Osim toga, rat je bio uzrok njihove ekonomske devastacije, zatim radikalnog osiromašenja naroda, redefinisano geopolitičkog položaja, a pojavilo se i nepovjerenje u institucije države od strane pripadnika pojedinih manjinskih zajednica.

Što se tiče pitanja formalno-pravnog okvira od značaja za manjinska prava, slično kao i u drugim državama u tranziciji, na djelu još uvijek postoje ne do kraja zaokruženi pravni sistemi koji u sebi imaju ugrađene evropske standarde. Drugi značaj pravnog okvira jeste pojava neusklađenosti propisa – na primjer, pravo koje je garantovano, recimo Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope, zakon koji se odnosi na tu oblast ne mora se u duhu njene odredbe i propisati. Dodatno, odsustvo principa vladavine prava uslovalo je pojavu sljedećeg fenomena: nepoštovanje propisa od strane nosilaca vlasti nije rijedak slučaj. Na kraju, navešćemo isto tako relativno raširenu pojavu i nedovoljno razvijenu svijest kod pripadnika manjina da mogu da koriste svoja prava.

S druge strane, to su države koje su još uvijek institucionalno nedovoljno izgrađene, što ima za posljedicu postojanje međusobno nereguliranih i nedovršenih pravila i institucionalnih mehanizama, što otvara prostor improvizaciji, ad hoc pristupu u rješavanju problema, određenim zloupotrebama. Osim toga, vidljiva je i institucionalna ispražnjenost uloge koju je ranije imala monopolska komunistička partija a koju nastajući demokratski politički sistem nije uspio da do kraja nadomjesti i popuni. Isto tako, mora se znati da je riječ o centralizovanim državama u kojima postoje relativno skromne nadležnosti lokalnih samouprava. Stoga je razumljivo kako je za ostvarenje manjinskih prava u ovim država još uvijek najvažnija politička volja trenutnog političkog vođstva države.

b. Distribucija manjina po državama

U Srbiji živi relativno velik broj pripadnika različitih etničkih zajednica. Prema posljednjem popisu stanovništva koji je održan 2002. godine u Srbiji (bez teritorije Kosova) Srbi čine blizu 83% ukupnog stanovništva (82,86%). Preostalo stanovništvo čine pripadnici manjinskih grupa – Mađari (3,91%), Bošnjaci (1,82%), Romi (1,44%), Jugosloveni (1,08%), Hrvati (0,94%), Crnogorci (0,92%), Albanci (0,82%), Slovaci (0,79%), Vlasi (0,53%), Rumuni (0,46%), Makedonci (0,35%), Bugari (0,27%), te ostale brojčano male manjine, zatim regionalno izjašnjeni i neopredijeljeni.

Valja pomenuti da teritorijalna disperzija nacionalnih manjina u Srbiji nije jednaka. U centralnoj Srbiji (bez Kosova i Vojvodine) 89,48% ukupnog stanovništva čine Srbi, a 10,52% etničke zajednice i oni koji su se izjasnili kao neopredijeljeni. U Vojvodini, koja ima status Autonomne pokrajine, Srbi čine nešto manje od dvije trećine stanovništva (65,05%), a pripadnici etničkih zajednica 30,57%. Etnička disperzija takođe nije jednaka - na jugu Srbije skoncentrisani su Albanci, na jugoistoku Srbije uz granicu sa Bugarskom u dvije opštine pretežno žive Bugari, Bošnjaci su većinom nastanjeni u regiji Sandžak na jugozapadu Srbije, a Vlasi u istočnom dijelu Srbije. U Vojvodini u većini žive Mađari, Hrvati, Slovaci, Jugosloveni, Rumuni, Bunjevci i Rusini. Jedino romska populacija u značajnijem broju živi na čitavoj teritoriji Srbije.

U Hrvatskoj, posmatrano procentualno, živi najmanje pripadnika etničkih zajednica. Prema službenim rezultatima popisa stanovništva iz 2001. godine, udio pripadnika etničkih zajednica je 7,47%, postotak Hrvata je 89,6%, dok su ostali nacionalno neizjašnjeni i oni s iskazanom regionalnom pripadnošću. Najbrojnija nacionalna manjina su Srbi, koji čine 4,54% ukupnog broja stanovnika Hrvatske. Slijede zatim Bošnjaci (0,5%), Italijani i Mađari (0,4%), Albanci i Slovenci (0,3%), Česi i Romi (0,2%). Važno je istaći da sve manjine, osim romske i albanske, bilježe relativno veliki demografski pad, što je kod većine nacionalnih manjina posljedica ratnih događaja tokom devedesetih.

Isto tako, u Hrvatskoj pripadnici etničkih zajednica nijesu ravnomjerno teritorijalno disperzirani. Talijana najviše živi u Istri, Srbi su zastupljeni u Lici, Kordunu, Dalmatinskoj zagori, Slavoniji i Baranji te u urbanim središtima, Mađari u Baranji, a Česi, Slovaci, Rusini i Ukrajinci u Slavoniji. Slično kao i u Srbiji i BiH, pripadnici romske zajednice su najviše disperzirani – žive na teritoriji gotovo cijele države i svugdje predstavljaju, u brojčanom smislu, relativno male zajednice.

Nacionalna heterogenost stanovništva najvidljivija je u Bosni i Hercegovini, ali zbog ratnog nasljeđa i specifičnog državnog i pravnog uređenja – postojanje dva entiteta: Srpske i Federacije BiH s konstitutivnošću naroda i Distrikt Brčko – njihova teritorijalna disperzija nije jednaka. U svakom entitetu i kantonu, naime, jedan od konstitutivnih naroda čini veliku većinu stanovništva – Srbi u Republici Srpskoj, a Bošnjaci, odnosno Hrvati, u kantonima Federacija BiH, što znači da se ostala dva konstitutivna naroda nalaze u faktičkom statusu manjine. Sve skupa se onda posljedično reflektuje i na pitanje srazmjerne zastupljenosti konstitutivnih naroda Bošnjaka, Srba i Hrvata u entitetima i kantonima u kojima nisu većina, kao i onih koji spadaju u kategoriju klasičnih nacionalnih manjina – Roma, Jevreja, Ukrajinaca.

Prema posljednjem popisu stanovništva, koji je u Bosni i Hercegovini sproveden 1991. godine, BiH je imala 43,47% Bošnjaka, koji su se tada deklarirali kao Muslimani,

zatim 31,21% Srba i 17,38% Hrvata, dok se 5,54% ljudi deklariralo kao Jugoslaveni. Od pripadnika nacionalnih manjina, koji su činili nešto više od 2% stanovništva prema tom popisu, najbrojniji su bili Crnogorci, zatim Romi, Albanci, Ukrajinci, Slovenci. Za vrijeme rata u BiH, procjenjuje se, poginulo je oko 100.000 ljudi, a pola stanovništva moralo se preseliti bilo unutar BiH ili u druge države. Prema podacima američke agencije CIA iz 2000. godine, u BiH živjelo je oko 48% Bošnjaka, 37,1% Srba, 14,3% Hrvata i samo 0,6% ostalih.

c. Napomena o prirodi formalno-pravnog okvira

U Srbiji su tek nakon promjene vlasti koju je personifikovao Slobodan Milošević 2000. godine učinjeni izvjesni pomaci u pogledu unapređenja manjinskih prava. To se odnosilo kako na saobražavanje normativnog okvira evropskim standardima, tako i na planu izgradnje pratećih institucija i njegove primjene. Pa ipak, još uvijek postoje određeni problemi, ali ne toliko u sferi legaliteta, koliko u području razvoja institucija i u primjeni zakonodavnog okvira, što se jako dobro vidi na primjeru ostvarivanja načela jednakih mogućnosti u smislu učestvovanja pripadnika nacionalnih manjina u društvenom životu.

Kada su u pitanju međunarodni pravni dokumenti od značaja za pitanje srazmjerne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima javne vlasti na svim nivoima, zatim u državnoj upravi, pravosuđu, javnom zdravstvu i prosvjetnom sistemu, treba reći da je 2001. godine parlament Državne zajednice Srbije i Crne Gore pristupio Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope. Na taj način ostvarivanje ovoga prava postalo je dio preuzetih međunarodnih obaveza Srbije, što sa sobom povlači i instituciju nadzora putem redovnog monitoringa primjene Okvirne konvencije, te otvara mogućnost, ukoliko postoje prepreke i ono se ne primjenjuje, djelovanja na planu poboljšavanja njegove primjene.

I u Ustavu Republike Srbije (iz 2006. godine), kao najvišim pravnim aktom Republike Srbije, pripadnicima nacionalnih manjina garantovano je pravo da pod istim uslovima kao i ostali građani učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije. Pored toga, dodatno je propisano da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina (čl. 77). Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (iz 2002. godine), sa svoje strane, u odredbi iz člana 21 takođe propisuje da se prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući policiju, vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i poznavanju jezika koji se govori na područja organa ili službe.

Kada je riječ o nadležnosti lokalne samouprave o manjinskim pravima, one su određene članom 30 Zakona o lokalnoj samoupravi (iz 2007. godine), gdje je kao opšta odredba navedeno da se lokalna samouprava „stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa“. S druge strane, Zakon o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina (iz 2009. godine), koji pravno uređuje samoupravno tijelo nacionalnih manjina u Srbiji, u nekoliko članaka propisuje institut učestvovanja manjina u procesima donošenja odluka, čiji ishodi mogu

doprinijeti srazmjernoj zastupljenosti manjina u tijelima državne i javne uprave. Tako recimo, nacionalni savjeti prema Zakonu treba da učestvuju u upravljanju ustanova iz područja kulture, obrazovanja i informisanja na sljedeće načine: a) putem davanja mišljenja o predloženim kandidatima za članove upravnog ili školskog odbora; b) predlaganjem istih; c) samim imenovanjem članova; d) davanjem mišljenja o kandidatu za direktora; e) davanjem prethodne saglasnosti za njegov izbor, to jest razriješenje; što je sve zakonom tačno regulirano (čl. 12, 17, 20).

I Hrvatska ima visok kvalitet normativnog okvira za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina i u nečemu je drugačiji od srbijanskog. Većina dokumenata donijeta je do kraja 2000. godine, budući da je Hrvatska po pitanju pravne regulacije položaja nacionalnih manjina bila izložena snažnom pritisku međunarodne zajednice. Ratifikovana je, među ostalima, i gore navedena Okvirna konvencija, još krajem devedesetih godina XX vijeka. Takođe, njihov položaj uređen je i pojedinim odredbama Ustava – na primjer načelo ravnopravnosti pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči se članom 15. U istom članu propisano je i načelo pozitivne diskriminacije u korist nacionalnih manjina.

Za razliku od Srbije, u hrvatskom pravnom sistemu, cijeli segment manjinskih prava uređen je posebnim Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, koji je usvojen 1991. godine, a izmijenjen i dopunjen 2002. godine. Tako se Ustavnim zakonima garantuje pripadnicima nacionalnih manjina zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnom, regionalnom i lokalnom nivou institutom zagwarantovanih poslaničkih mjesta (čl. 19, 20). Važeće izborno zakonodavstvo propisuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na izbor najviše osam manjinskih zastupnika u hrvatski Sabor (Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, čl. 15, 16). Pripadnicima nacionalnih manjina osigurava se nadalje i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u izvršnim tijelima lokalnih samouprava (Ustavni zakon, čl. 22). Takođe, pripadnicima manjina propisuje se i pravo na učestvovanje u javnom životu, upravljanje poslovima u lokalnim zajednicama putem manjinskih nacionalnih vijeća, u upravnim i pravosudnim tijelima (čl. 7, 22). Zakonodavac je propisao da se pri ostvarivanju posljednje navedenog prava vodi računa o učestvovanju pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu na nivou na kojem je osnovano tijelo državne uprave ili pravosudno tijelo (čl. 22), za što su mjerodavni službeni rezultati popisa stanovništva. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje da bi jedinice lokalne i područne vlasti morale izrađivati posebne planove prijema u službu, kojima bi se radi ostvarivanja zastupljenosti, u skladu s Ustavom utvrđivalo zapošljavanje potrebnog broja pripadnika manjina. Kao institucija nadzora sprovođenja odredbi Ustavnog zakona predviđeno je redovno godišnje podnošenje izvještaja Vlade Republike Hrvatske hrvatskom Saboru, koje sadrži i dio o utrošku sredstava koja se u budžetu obezbjeđuju za potrebe nacionalnih manjina.

I Ustav BiH eksplicitno propisuje načelo nediskriminacije prema svim građanima bez obzira, između ostalog, i na nacionalnu pripadnost (II, 4). U preambuli se, pak, konstitutivnim narodima – Bošnjacima, Srbima i Hrvatima, garantuje ostvarivanje svih prava i sloboda, a u pratećem Aneksu I se eksplicitno navodi, od dokumenata o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH, i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Ovaj Ustav donesen je kao aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji je potpisan 25. decembra 1995. godine u Parizu. I jedinice pokrajinske i regionalne vlasti – entiteti i kantoni imaju

svoje ustave, koji garantuju veliku autonomiju u oblasti obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite. Takođe, oni utvrđuju i pravilo da nacionalna struktura zaposlenih mora biti u skladu sa popisom stanovništva iz 1991. godine.

Osim njih, manjinska prava propisana su i Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina iz 2003. godine, koji se odnosi na pripadnike onih nacionalnih zajednica koji ne pripadaju konstitutivnim narodima. U članu 19 kaže se da pripadnici manjina imaju „pravo na zastupljenost u organima vlasti i drugim javnim službama na svim nivoima, srazmjerno postotku njihovog učestvovanja u stanovništvu, prema posljednjem popisu u BiH“. U članu 20 propisuje se da se način obezbjeđivanja zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u izvršnoj i sudskoj vlasti, javnim službama, uređuje ne samo posebnim zakonima nego i propisima entiteta, županija, gradova i opština.

d. Činjenice i problemi – podzastupljenost manjina

Pa ipak, gore naznačeni procesi evropeizacije manjinskog zakonodavstva još uvijek u navedenim državama nisu privedeni kraju, naročito u dijelu koji se odnosi na stvaranje pretpostavki – i institucionalnih i kadrovskih i finansijskih – za njihovu cjelovitu i dosljednu primjenu, kvalitetno praćenje i nezavisnu evaluaciju, što treba da bude zadatak svih nivoa i vrsta vlasti: od izvršne pa do one koje u djelokrugu rada imaju nadzor. Kada je riječ o posljednjem navedenom – o kvalitetnom praćenju i nezavisnoj evaluaciji primjene manjinskog zakonodavstva – treba prvo reći da tu u sve tri države bivše Jugoslavije postoje ne mali deficiti, posebno u dijelu etnički senzitivne statistike za pojedina pitanja, pri čemu treba istaći da je Hrvatska na tom planu odmakla najdalje. Najčešće se činjenica da se ne zna tačan broj pripadnika nacionalnih manjina u državnoj i javnoj upravi tumači i pravda argumentom da državni službenici ne mogu biti prisiljeni na nacionalno izjašnjavanje. Pa ipak, valja imati na umu da je za svaki nadzor mjera pozitivne diskriminacije potrebno imati relevantne statističke podatke.

Među njima u prvom redu jesu i činjenice o zastupljenosti pripadnika manjina u organima javne vlasti na svim nivoima, zatim u državnoj upravi, u pravosuđu, javnom zdravstvu i prosvjetnom sistemu – nijedna institucija u Srbiji i Bosni i Hercegovini, naime, nema o tome pouzdane i cjelovite podatke, dok je u Hrvatskoj situacija nešto povoljnija. To onda znači da se nešto o ovom pitanju zna ili za pojedine institucionalne segmente i tijela državne i javne uprave (npr. sudstvo i tužilaštvo) ili za pojedine regije (Vojvodina u Srbiji u tome prednjači) ili za pojedine lokalne samouprave (npr. na jugu Srbije, gdje žive Albanci), pri čemu često kao izvori podataka, izuzmu li se nastojanja pokrajinskih organa u Srbiji, figuriraju domaće nevladine, zatim manjinske ili međunarodne institucije i organizacije (UNDP, OEBS, SE). No, u svemu se govori, bez obzira na koji dio državne i javne uprave se odnosio i kojega je teritorijalnoga obuhvata, o stanovitoj podzastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.

Kada je riječ o Srbiji, vjerovatno do sada najobuhvatnije podatke o zastupljenosti manjina u Srbiji imamo u Izveštaju o humanom razvoju UNDP-a iz 2005. godine. U njemu je eksplicitno navedena odgovorajuća podzastupljenost pripadnika manjina u različitim oblastima javnog života, posebno na visokom nivou. Tako, na primjer, u okružnim sudovima i tužilaštvima

u Vojvodini 76% sudija su Srbi, po 5% Mađari i Crnogorci, kao Jugoslaveni se izjasnilo 3,75% sudija, dok je Hrvata 1,25%. Među tužiocima i zamjenicima je 71% Srba, 5,71% Mađara, 3% Crnogoraca i 8,8% Jugoslavena, što ne odgovara nacionalnoj strukturi stanovništva Vojvodine – podzastupljeni su predstavnici većine manjina i do 10% u odnosu na ukupan broj, čak i u opštinama gdje su u većini. Albanci su podzastupljeni u sudstvu u Preševu i praktično ih nema u sudu u Bujanovcu. Slična je situacija, prema dokumentima koje je za potrebe Izvršnog vijeća AP Vojvodine, sačinio Sekretarijat za propise, upravu nacionalne manjine, i u strukturi zaposlenih u javnim preduzećima, zatim u lokalnim samoupravama na teritoriji Vojvodine te pokrajinskim organima uprave – jedan broj manjinskih zajednica podzastupljen je u organima državne i javne uprave.

Zanimljivo je da su u srbijanskoj javnosti najmanje dostupni podaci o zastupljenosti pripadnika manjina u policiji. Istina, formiranje multietničke policije na jugu Srbije nakon oružane pobune 2001. godine predstavljalo je vrlo pohvalan pomak, ali prema iskazima albanskih političkih predstavnika, Albanci ne dobijaju i oficirska mjesta u multietničkoj policiji. Takođe, izostaju podaci kada je u pitanju zastupljenost nacionalnih manjina u republičkim tijelima, zatim u carini, finansijskoj policiji, javnom zdravstvu i prosvjeti. Valja ukazati i na činjenicu da distribucija podzastupljenosti u Srbiji nije jednaka po nacionalnim zajednicama – uvijek su podzastupljeni Hrvati, Albanci i Bošnjaci, što se može tumačiti posljedicom frustracija zbog poraza u ratovima tokom devedesetih godina XX vijeka, dok su nadprosječno zastupljeni, osim pripadnika većinskoga naroda, to jest Srba, Jugoslaveni i Crnogorci. Kao posebnu kategoriju navodimo pripadnike romske zajednice, koji su najviše podzastupljeni u svim segmentima državne i javne uprave.

I u Hrvatskoj je na djelu nepotpuno sprovođenje Ustavnog zakona u dijelu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi i pravosudnim tijelima, te u pitanju zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina, što čak državne vlasti otvoreno priznaju. Tako se, recimo, u Akcijskom planu Vlade Republike Hrvatske za sprovođenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz juna mjeseca 2008. godine eksplicitno priznaje da „u pojedinim tijelima državne uprave i pravosuđa, kao i u pojedinim jedinicama lokalne uprave i samouprave, nije u pogledu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina ostvarena zadovoljavajuća primjena člana 22. st. 2. i 3. Ustavnog zakona“. To je bio jedan od razloga za izradu Akcijskoga plana. Naravno, i u Hrvatskoj postoje nacionalne manjine koje su bolje zastupljene u državnoj i javnoj upravi, recimo Italijani u Istri, od recimo Srba i Roma, koji su najčešće podzastupljeni.

Ukoliko hoćemo nešto konkretnije reći o prilikama u Hrvatskoj navešćemo nekoliko podataka iz izvještaja istraživanja koje je 2006. godine sproveo Srpski demokratski forum iz Zagreba o zastupljenosti manjina u državnoj i javnoj upravi. Kada je riječ o tijelima sudske vlasti na području Istočne Slavonije, vidljiva je lagana podzastupljenost pripadnika srpske zajednice u sudskoj vlasti u Vukovaru (17,6% u odnosu na 32,9% stanovništva), a i na nivou regije zapaža se lagana podzastupljenost (19,3%, u odnosu na 30,8% stanovništva). S druge strane, u istoj regiji uspostavljeno je stanje u kome zastupljenost manjine u policiji odgovara njenoj zastupljenosti u stanovništvu. U istom izvještaju se kao drastičan primjer nepoštovanja ove zakonske odredbe navodi Benkovac, gdje oko 10% stanovništva čine pripadnici srpske nacionalne manjine. Međutim, od ukupno 62 zaposlena policajca u Policijskoj postaji Benkovac nijedan nije Srbin.

U BiH na centralnom nivou struktura vlasti i njihovim institucijama nema većih problema kada je u pitanju srazmjerna zastupljenost tri konstitutivna naroda, budući da su izborni modeli i način formiranja vlasti etnički određeni. Međutim, podzastupljenost u javnoj upravi javlja se na subnacionalnom nivou jedinica vlasti – entitetima, kantonima i jedinicama lokalne samouprave, i to u slučajevima kada su konstitutivni narodi u manjinskom položaju. To je slučaj s Bošnjacima i Hrvatima u Srpskoj, Hrvatima i Srbima u kantonima sa većinskim bošnjačkim stanovništvom i Bošnjacima i Srbima u kantonima u kojima su Hrvati većina. Identično kao u Srbiji i Hrvatskoj, pripadnici romske zajednice podzastupljeni su u svim slučajevima.

Navedeno kazuje u prilog činjenici, barem prema malobrojnim izvještajima pojedinih nevladinih ekspertskih organizacija, da je malo toga učinjeno na planu da se nacionalna struktura državne i javne uprave uskladi s popisom stanovništva iz 1991. godine. Štoviše, u nekim slučajevima pripadnici nacionalnih manjina slabije su zastupljeni u državnoj i javnoj upravi nego što je njihov trenutni udio u stanovništvu, što je, zbog rata i etničkog čišćenja, daleko manje nego što je bilo 1991. godine. Stoga se kazuje da je „javna uprava i više etnički očišćena nego zajednica!“ Pri tome se u izvještajima ne navodi tačno koji segment državne i javne uprave je u pitanju. Uporedo, u proteklom periodu, jedinice regionalne i lokalne vlasti nisu preduzimale nikakve mjere radi povećanja zastupljenosti manjina u javnoj upravi.²

² Autor dijela Uporednog iskustva je:

Tomislav Žigmanov, diplomirao je filozofiju u Novom Sadu. Ravnatelj je Zavoda za kulturu vojvođanskih Hrvata. Područje mu je filozofskog interesa problematika praktičke filozofije u širem smislu, zatim etike te filozofije religije. Do sada je objavio dvadesetak filozofskih radova u antologijama i časopisima. Takođe, objavljivao je i naučne radove iz domena interetničkih odnosa u Vojvodini te zavičajne istorije, kulture i književnosti Hrvata u Vojvodini. Autor je sociološke monografije *Hrvati u Vojvodini danas – traganje za identitetom* (Zagreb, 2006).

4. Stavovi lidera etničkih zajednica

YIHR je realizovala upitnik sa liderima etničkih zajednica u Crnoj Gori o njihovim stavovima o zastupljenosti pripadnika njihovih etničkih zajednica u državnim organima. Upitnik je dostavljen političkim, NVO liderima i predsjednicima Nacionalnih savjeta manjina. Od ukupno 30 dostavljenih upitnika, odgovore smo dobili od 22 lidera etničkih zajednica. Predstavnici političkih partija koji su se izjašnjavali kao Srbi naglasili su da oni ne smatraju da je njihova zajednica etnička manjina, već da su oni konstitutivni narod u Crnoj Gori. Ipak, radni tim YIHR odlučio je da proširi svoje istraživanje i na tu zajednicu, prije svega zbog stavova i dostupnih podataka da Srbi nijesu dovoljno zastupljeni u državnim organima. Takođe, i zbog činjenice da je u Crnoj Gori po Zakonu o manjinskim pravima i slobodama osnovan i funkcionise Nacionalni savjet Srba.³

Određen broj predstavnika etničkih zajednica smatra da su međuetnički odnosi u Crnoj Gori znatno poboljšani u odnosu na raniji period, odnosno u odnosu na devedesete godine.

*„Čim krenem da odgovaram na ovo pitanje, sjetim se dešavanja sa početka devedesetih godina, kada su predstavnici određenih nacionalističkih partija u Crnoj Gori svoj propagandni program i djelovanje zasnivali na tome da će Hrvatima u Tivtu jedino biti moguće da rade kao perači porozora i čistači ulica. Nadovezujem se na ono prethodno pitanje i tvrdim da je situacija sada znatno drugačija. Istaknute kulturne vrijednosti hrvatskog naroda u Crnoj Gori, a ova nacija baštini preko 80% kulturnih vrijednosti Boke Kotorske, priznate su, Bokeljskoj mornarici data je zapažena uloga u folklornom miljeu Crne Gore i položaj mog naroda je znatno kvalitetniji“.*⁴

³ Goran Danilović, potpresjednik Nove srpske demokratije, iz upitnika od 10. februara 2010. godine: *Uvaženi, na postavljena pitanja odgovorićemo sa dužnom pažnjom, prethodno ističući specifičnost našeg gledišta. Naš narod ne pripada manjinskim nacionalnim grupama ili zajednicama, te s toga ni mi, kada govorimo o pravima Srba, ne govorimo o onome što garantuje korpus tih prava u domaćem ili stranom odnosno, međunarodnom zakonodavstvu. Mi smo ubijedenja da Crnu Goru čine, odnosno, treba da je konstituišu ravnopravni građani i ravnopravni narodi. Naše naglašavanje naroda kao konstituenta nema za cilj da obesmisli građansko niti u krajnjem da naglasi neko, ranije, poznato, pravo na samoopredjeljenje. Naprotiv, to smatramo pogubnim za malu Crnu Goru. Namjera nam je, dakle da isticanjem ravnopravnosti i konstitutivnosti naroda, obezbijedimo suzbijanje nacionalne diskriminacije i garantujemo univerzalna prava i slobode.*

⁴ Andrija Petković, portparol Ministarstva za informaciono društvo, iz upitnika od 10. marta 2010. godine

Ipak, većina smatra da je to daleko od zadovoljavajućeg nivoa i da je nepovjerenje među zajednicama još uvijek na visokom nivou.

„Iako u Crnoj Gori nije bilo otvorenih sukoba i masovnih kršenja manjinskih prava jedne etničke grupe nad drugom, kako je to bilo u okruženju, međuetničke odnose odlikuje velika etnička distanca i ima još uvijek mnogo prostora za poboljšanje manjinskih prava a samim tim i međuetničkih odnosa. Međuetničke odnose u Crnoj Gori odlikuje prije svega nedovoljno međusobno poznavanje, to se naročito odnosi na nepoznavanje drugih o Albancima, zbog jezičke barijere, izolacije itd.“⁵

Ne postoji institucija koja se bavi analizom multietničkih odnosa, utvrđivanjem problema i realizacijom aktivnosti koje bi uticale na poboljšanje problema. Učesnici istraživanja istakli su da je, iako je Crna Gora mala država, međusobno nepoznavanje takođe nešto što predstavlja prepreku ka boljim međuetničkim odnosima za šta odgovornost u najvišem dijelu snose državne institucije i mediji koji bi dali svoj doprinos u upoznavanju i zbližavanju naroda koji žive u Crnoj Gori.

Takođe, dobri međuetnički odnosi smatraju predstavnici političkih partija, su više posljedica nasljeđa i tradicije, a mnogo manje rezultat organizovane, smišljene, brižljive i pažljive državne politike.

„U Crnoj Gori postoji tolerantan međuetnički odnos, prije svega kao posljedica nasljeđa i međusobne istorijske upućenosti, a mnogo manje, ili nimalo kao, rezultat organizovane, smišljene, brižljive i pažljive državne politike“⁶

Savjetnik Ombudsmana u Crnoj Gori Nik Gašaj smatra da *“treba ulagati mnogo veće napore i učiniti odlučujuće korake u pravcu promovisanja interetničkih odnosa i doslednijeg ostvarivanja manjinskih prava u skladu sa međunarodnim standardima koji se ogledaju u međunarodnom pravu i pozitivnoj praksi savremenih demokratija. Stoga, način tretiranja manjina predstavlja iskušenje u kojem većina polaže ispit iz oblasti demokratije, ljudskih prava i vladavine prava. Drugim riječima, stanje manjinskih prava u pojedinim segmentima moramo mijenjati, i to ne samo u formalnom-pravnom pogledu, nego i u stvarnosti, u fakticitetu i da pravne odredbe moraju da zažive u praksi, jer poštovanje prava drugih, udovoljavanje različitostima, dosljedno ostvarivanje prava manjinskih naroda i drugih nacionalnih zajednica predstavljaju bitne pretpostavke za obezbjeđivanje stabilne demokratije i interetničke tolerancije, a to je ujedno od esencijalnog značaja za izgradnju Crne Gore, kao demokratske i pravne države i njeno uključivanje u evropske i transatlanske integracije”⁷*

Takođe, naglašeno je da postoji distanca prema manjinama koje se odlikuje nedovoljnim poznavanjem zvaničnog jezika, posebno Albanaca i Roma zbog jezičke barijere, izolacije itd.

Na pitanje kako ocjenjuju položaj svoje zajednice svi pripadnici nacionalnih manjina su istakli da su poboljšani u odnosu na prethodni period, ali da ima još segmenata u kome se ono mora poboljšati. Predstavnici bošnjačkog naroda su istakli da zastupljenost u pogledu participacije u izvršnoj, sudskoj vlasti i u institucijama u kojima

⁵ Genci Nimanbegu, potpredsjednik Nove demokratske snage FORCA, iz Upitnika od 23. marta 2010. godine

⁶ Goran Danilović, *vidi gore pod 3*

⁷ Nik Gašaj, predsjednik udruženja Malesia i savjetnik Ombudsmana u Crnoj Gori, iz upitnika od 22. februara 2010. godine

se donose odluke nije na zadovoljavajućem nivou. Jedan od njih je istakao da po njemu ne postoji volja države za pomoć u izgradnji nacionalnih institucija manjinskih naroda, od pomoći u formiranju medija, pa do institucija koje bi se bavile obrazovanjem, kulturom, umjetnošću, tradicijom itd. Takođe, istaknuto je da postoji negativan odnos i nepostojanje volje da se uredi odnosi u Savjetima manjina. *“U poslednje vrijeme je u ovom segmentu prisutna politizacija i dezinformisanje javnosti od najodgovornijih ljudi iz politike, koji plasiraju informacije o navodnim ogromnim sredstvima koje dobijaju Savjeti. Naime, iz neznanja ili zle namjere političari poistovjećuju sredstva koja se daju iz budžeta za finansiranje rada kancelarije Savjeta, koja su za 2009. godinu bila planirana u iznosu od 60.000 eura na godišnjem nivou, a ista su ostvarena u iznosu od oko 34 hiljade eura odnosno oko 54% sredstava koja se dodjeljuju i za projekte Fonda za manjine, koja u principu nemaju gotovo ništa sa sredstvima Savjeta, makar kada je riječ o Bošnjačkom savjetu.”*⁸

Pripadnici romske populacije takođe su izrazili veliko nezadovoljstvo zbog nezaposlenosti i velike etničke distance prema toj zajednici.

*„RAE populacija je definitivno na marginama društva i jako puno se treba raditi u svim sferama sa ovom populacijom“.*⁹

Upravo ta nacionalna zajednica nije nimalo zastupljena u državnim i lokalnim institucijama. Jedan od uzroka tome je i nedostatak kadrova. Jedna od predstavnica romske populacije istakla je da je ona jedini Rom koji je zaposlen u svim skupštinama u Crnoj Gori.

*„Mala je zastupljenost, nedovoljna, a uzrok je nedostatak kadrova u romskoj populaciji. Malo je pripadnika romske populacije koji imaju srednju školu a da ne govorim o onima koji imaju fakultetsku diplomu. Mislim da sam ja jedini pripadnik Roma u nekoj od skupština u Crnoj Gori“.*¹⁰

Ni ostale zajednice nisu zadovoljne zastupljenošću pripadnika svoje etničke zajednice u državnim institucijama i organima Crne Gore. Lideri manjina ističu kako je procentualna zastupljenost svih ispod propisanog procenta garantovana Ustavom Crne Gore i ispod prakse koje poznaje demokratski svijet. Tako, na primjer po zvaničnoj statistici u glavnom gradu, među zaposlenima na osnovu političkih odluka, odnosno, postavljanjem i namještenjem, nema predstavnika srpske populacije u Crnoj Gori, iako u ovoj opštini čine više od 26%.

Lideri Albanaca takođe ističu nezadovoljstvo procentualnom zastupljenošću pripadnika Albanaca.

*„Kontinuirano prisutan je i problem podzastupljenosti, odnosno nezastupljenosti pripadnika albanske nacionalnosti u sudu, tužilaštvu, pojedinim ministarstvima, pojedinim organima lokalne samouprave, javnih službi i drugih državnih institucija od vitalnog značaja za ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava. U prilog tome, na primjer, svjedoče i sljedeće činjenice: u Podgorici nema pripadnika albanskog naroda, nema nijednog sudije, tužioca, u Ministarstvu kulture, sporta i medija nema nijednog zaposlenog Albanca, u Ministarstvu za obrazovanje nema nijednog zamjenika albanske nacionalnosti itd.“*¹¹

8 Osman Nurković, predsjednik izvršnog odbora Bošnjačkog savjeta, iz upitnika od 3. februara 2010. godine

9 Veselj Beganaj, predsjednik NVO Romski krug, iz upitnika od 26. januara 2010. godine

10 Beriša Nedžmina, odbornica u Skupštini glavnog grada Podgorice, iz Upitnika od 23. februara 2010. godine

11 Nik Gašaj, *vidi gore pod 7*

Predstavnici etničkih zajednica istakli su da teško dolaze do podataka o zastupljenosti manjina u državnim organima jer upravo ti organi, po njihovom mišljenju, ne ulažu dovoljno napora da podaci o zaposlenima u svim institucijama budu transparentni i dostupni svim zainteresovanim. Kao razlog tome naveden je nedostatak nezavisnosti i profesionalizma u državnim organima, predrasude i izražena etnička distanca.

Takođe, dešava se da u određenim državnim institucijama zaposleni iz redova manjina rade najmarginalnije poslove i da to ne predstavlja pravu zastupljenost već treba uložiti napore da pripadnici manjina budu i u pozicijama gdje se odlučuje.

Pored kritika prema državi koja ne podstiče zapošljavanje manjina u državnim institucijama, navedeno je da su svi svjesni nedostatka kadra za određene institucije, a prvenstveno za sudstvo. Takođe, većina ispitanih traži veću zastupljenost u policiji, sudstvu, tužilaštvu i na rukovodećim mjestima, posebno u onim opštinama gdje manjine čine značajan dio ili gdje su većina.

*„Vrhovno državno tužilaštvo, Više državno tužilaštvo Podgorica i Osnovno državno tužilaštvo Podgorica zapošljavaju 33 tužioca i njihove zamjenike a da nijedan nije iz redova bošnjačke ili muslimanske manjine. Ako Privrednu komoru Crne Gore smatramo nekim državnim organom treba istaći kao primjer da od oko 55 zapolenih ni jedan nije iz reda bošnjačke ili muslimanske manjine. Ovakvih i sličnih primjera ima mnogo i vjerujem da nema potrebe da ih navodimo, već samo koristimo priliku da apelujemo da se ovakvo stanje počne mijenjati, jer je trenutno stanje zabrinjavajuće“.*¹²

Pored problema sa diskriminacijom zbog etničke pripadnosti istaknut je i problem pripadnosti partiji kao preduslov za zapošljavanje i njihove zastupljenosti u državnim institucijama.

*„Mislim da je suštinski problem u Crnoj Gori pripadnost partiji a ne narodu ili naciji kao preduslov zastupljenosti u državnim institucijama“.*¹³

Nivo zastupljenosti zavisi od institucije i različit je od ustanove do ustanove. Po mišljenju ispitanika broj manjina u organima lokalne uprave Berane i učešće manjina na rukovodećim mjestima je sasvim korektan. Međutim, kada je riječ o Centru bezbjednosti Berane, u kojem radi oko 20 rukovodilaca, nijedan nije iz reda manjina.

*„Primjer Centra bezbjednosti Berane u kojem radi oko 20 rukovodilaca a nijedan nije iz reda manjina. Nije mnogo bolja situacija ni u Centru bezbjednosti Bijelo Polje, a takođe vjerujemo da nije bolja situacija ni u Baru, ni u Podgorici. Ove centre istakli smo kao primjer zato što na tom prostoru živi najveći broj Bošnjaka i Muslimana, te bi o strukturi zapošljenih i te kako trebalo da se vodi računa“.*¹⁴

Po mišljenju lidera manjina loše je stanje i kada se govori o elektroprivredi, sudstvu i gotovo svim drugim institucijama čije se ispostave nalaze u Beranama kao što su pošta, carina, inspekcije itd. Na ovo stanje ispitanici smatraju da utiču predrasude, stereotipi, kulturne i rodbinske veze pravoslavnog življa.

12 Osman Nurković, *vidi gore pod 8*

13 Vatroslav Belan, predsjednik opštinskog odbora Liberalne partije u Tivtu, iz upitnika od 23. februara 2010. godine

14 Osman Nurković, *vidi gore pod 8*

Pripadnici manjinskih zajednica pozivali su se na nalaze Ombudsmana iz 2008. godine u kome je zastupljenost svih manjina na nezadovoljavajućem nivou.

*„Dovoljno je uzeti podatke iz Izvještaja Ombudsmana za 2008 i 2009. godinu, koji su samo parcijalni pregled zastupljenosti pripadnika manjina u institucijama koje su dale podatke, pa sve to potvrđuje izrečenu konstataciju“.*¹⁵

U poređenju sa drugim etničkim i manjinskim zajednicama i njihovom zastupljenošću u državnim institucijama većina ispitanih istakli su da je romska populacija na najnezavidnijem položaju i da je većinski narod u odnosu na druge favorizovan.

*„Svakako da su sve ostale manjine ili zajednice u boljem položaju od RAE zajednice, jer sve zajednice imaju svoje predstavnike u državnim i lokalnim institucijama. Naš problem je to što nismo politički organizovani. Najbolji pokazatelji ili indikatori su ono što smo već naveli, ali ponoviću, nema niti jednog primjera da neki pripadnik RAE zajednice radi u institucijama sistema. Mislim da s pravom možemo kazati da smo u potpunosti marginalizovani. Evo jednog primjera, u Centru za kuturu manjina skoro je zaposleno nekoliko osoba, a nema niti jednog člana RAE zajednice. Dakle očigledno je da još uvijek ne postoji spremnost da nas prihvate kao subjekte u Crnoj Gori“.*¹⁶

Ispitanici smatraju da je pripadnost partiji jedan od glavnih problema i kriterijum lojalnosti a što često ide na štetu manjina koje već imaju svoje političke partije i pošto su još uvijek u Crnoj Gori politika i etnicitet povezani. Takođe, kod albanske i romske zajednice postoji problem jezičke barijere koja često može biti uzrok njihovom zaposlenju kao i navodno nedovoljno poznavanje službenog jezika.

*„Ako se kandidat koji se prijavi za posao školovao na albanskom jeziku smatra se da ne ispunjava uslove jer navodno ne poznaje službeni jezik. Nedovoljno poznavanje službenog jezika mnogo utiče na zapošljavanje, i mladim Albancima se tako onemogućava da pokažu koliko vrijede“.*¹⁷

Učesnici u istraživanju ističu kako je neophodna proporcionalna zastupljenost manjina u određenim ministarstvima u kojima se kreira politika upravo prema manjinama. To su prije svega Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo obrazovanja, Ministarstvo kulture, sporta i medija.

Kao jedan od uzroka koji se navode a zbog kojih pripadnici manjinskih naroda nailaze na teškoće kroz proces zapošljavanja, učesnici su naveli predrasude, etničku distancu, jezičke barijere koje se odnose na romsku populaciju i albansku i opšte nepovjerenje, netrpeljivost i diskriminaciju većine prema manjinskim narodima. Takođe, kao razlog naveden je i nedostatak kadrova koje zahtijeva određeno radno mjesto. Politička nepodobnost i nepotizam takođe su jedni od mogućih razoga za nezastupljenost manjina.

Ministar za ljudska i manjinska prava, Ferhat Dinoša smatra da problemi sa kojima se predstavnici albanske manjine suočavaju su prije svega *„jezička specifičnost i kadrovsko neusavršavanje“*.¹⁸

15 Rafet Husović, Ministar bez portfelja u Vladi Crne Gore i predsjednik Bošnjačke stranke, iz upitnika od 1. marta 2010. godine

16 Isen Gaši, predsjednik Nacionalnog savjeta Roma i Egipćana, iz upitnika od 26. januara 2010. godine

17 Tahir Tahiri, predsjednik Nacionalnog savjeta Albanaca, iz upitnika od 9. februara 2010. godine

18 Ferhat Dinoša, Ministar za ljudska i manjinska prava, iz upitnika od 10. februara 2010. godine

Kao mogući način i preporuka za prevazilaženje problema sa kojima se suočavaju pripadnici manjinskih naroda predstavnici manjina naveli su neophodnost donošenja zakonskog akta o poštovanju zastupljenosti manjina na svim nivoima. Neophodno je poštovati i implementirati Ustav i zakon u praksi, donijeti zakon protiv diskriminacije, kao i promovirati pozitivnu diskriminaciju u cilju promovisanja demokratskog društva.

Istaknuto je da posebno treba više ulagati u obrazovanje i doedukaciju manjina, posebno Roma jer se na taj način najbolje poboljšava položaj romske zajednice.

Medijsko predstavljanje problema i ukazivanje na nepoštovanje zakona od određenih ustanova i pojedinaca koji ne poštuju zakonske norme utiče na povećanje svijesti građana i institucija o ovom problemu. Iskrena politička volja i efikasne mjere afirmativne akcije, počevši od obrazovanja i specijaliziranja kadrova i uvođenje kvota, kampanjom upoznavanja i smanjenja jezičke barijere i etničke distance. Uloga Ministarstva za ljudska i manjinska prava mora uticati na stvaranje kadrova iz reda manjina, ali mora biti povećana svijest manjina o tome da bez odgovarajuće stručne spreme ne mogu biti zaposleni u državnim institucijama.

Predstavnici manjina smatraju da je neophodno napraviti što je moguće tačniji presjek stanja i izaći sa preciznim podacima o sadašnjem stanju, nacionalnoj zastupljenosti odnosno nametanje obaveze svim državnim institucijama da sačine i dostave javnosti podatke o nacionalnoj strukturi zaposlenih i određivanje kvote o neophodnosti zapošljavanja pripadnika manjina.

Učesnici smatraju da je jedan od načina da se poboljša situacija utvrđivanje odgovornosti u slučaju kršenja utvrđenih pravila i odredi rok za ispravljanje debalansa uz praćenje komisija koje bi bile sastavljene i od pripadnika manjinskih naroda. Adekvatna antidiskriminatorska legislativa i njeno sprovođenje, uz nadgledanje međunarodnih institucija, odnosno organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda bila bi takodje neophodna.

*„Borba protiv diskriminacije i odbrana vrijednosti slobode, jednakosti i pravde u društvu, izgradnja solidarnog i pluralističkog društva jednakih šansi, zaštita i afirmacija prava i sloboda svakog pojedinca je borba koja će trajati, ali koju moramo jednom odlučno započeti“.*¹⁹

5. Stavovi građana o etničkoj zastupljenosti – metod: grupni intervju

U cilju ispitivanja stavova građana o manjinskim pravima, YIHR je u periodu od 5. do 15. marta 2010. godine, realizovala tri grupna intervjuja. Grupni intervjui održani su u Rožajama, Ulcinju i Podgorici. U intervjuima učestvovalo je po deset ispitanika, najčešće zaposlenih u državnim institucijama. Učesnici intervjuja u Rožajama bili su bošnjačke a u Ulcinju albanske nacionalnosti. U grupnom intervjuu u Podgorici bili su zastupljeni učesnici crnogorske, srpske, bošnjačke, albanske, muslimanske, hrvatske i romske nacionalnosti. Fokus grupe trajale su oko jedan sat i 40 minuta.

Osnovni cilj korišćenja metode grupnih intervjuja bio je da se ispituju stavovi i iskustva građana kada je o manjinskim pravima riječ. Izbor metoda rezultirao je činjenicom da se koriste prednosti diskusije, kako bi se otkrili obrasci i prakse diskriminacije. Na ovaj način bilo je moguće identifikovati institucionalne mehanizme koji svojom nefunkcionalnošću utiču na diskriminaciju pripadnika etničkih manjina u Crnoj Gori. Takođe, ovaj metod nam je omogućio da kroz neposredna iskustva pripadnika etničkih i manjinskih zajednica razumijemo procese kako bi se metodološki razumjeli svi ključni aspekti diskriminacije i to u njihovom realnom socijalnom obliku.

Obrađena podataka dobijenih metodom grupnog intervjuja uključivala je izradu transkripta, kao i proces formiranja otvorenih i fokusiranih kodova, a u skladu sa pristupom poznatim kao 'Grounded Theory Approach' (Strauss & Corbin, 1998)

a. Generalne ocjene

Učesnici fokus grupa ocijenili su da Crna Gora ima relativno dobru zakonsku regulativu kojom se uređuju prava i položaj pripadnika etničkih i manjinskih zajednica. Međutim, istakli su da je najveći problem nesprovođenje tih zakonskih propisa u praksi. Tako, stvarni život i pored postojećih dobrih propisa, ostaje neregulisan istim ili se ti propisi krše. Jedan od učesnika kaže:

„Crna Gora ima jednu sasvim korektnu zakonsku regulativu. Međutim, problem je u njenoj implementaciji. Kada vidimo izvještaje Vlade iz ove oblasti, nažalost oni se svode samo na nabranjanje zakonskih mogućnosti poštovanja manjinskih prava a ne dotiče se prakse i primjene tih zakona“²⁰

20 Muškarac Albanac, nezaposlen, starosna grupa 20-30 godina

Nerazvijenost institucija jedan je od najčešćih razloga zašto se zakoni ne primjenjuju u praksi, smatraju učesnici. Uzima se u obzir i nasljeđe iz komunističkog sistema.

*„Znači, u suštini postoji jedan problem a to je da institucije nisu dovoljno razvijene i da one funkcionišu na jedan način koji je naslijeđen iz jednog drugog sistema“.*²¹

*„Mislim da treba da krenemo od toga kakva je Crna Gora uopšte. Treba da krećemo od toga kakve usluge mi dobijamo od državnih institucija u zdravstvu, zatvoru, školstvu, fakultetima, pa da uporedimo da li su te usluge na nivou usluga koje dobija jedan građanin u nekoj našoj susjednoj državi, npr. Italiji. Pa da vidimo da li građani imaju povjerenja u naše institucije. Pa da vidimo je li se neko zaposlio po ključu ili po kvalitetima“.*²²

Učesnici fokus grupa smatraju da bi se zapošljavanje trebalo sprovoditi na osnovu profesionalnosti i stručnosti. Ipak primjećuju da se na ovom stepenu razvoja Crne Gore, kada zastupljenost nije adekvatna, ipak treba sprovesti afirmativna akcija.

*„Ja nijesam tog mišljenja da ljudi trebaju biti zaposleni po procentima. Te kvote se apsolutno kose sa nečim što je princip jednakosti svih ljudi. Međutim u društvima koja nijesu razvila dobar stepen demokratije onda ove kvote i nijesu toliko loše. Tako da bi te kvote doprinijele da u ministarstvu obrazovanja, od 80 do 90 zaposlenih bude zaposleno više od jednog Albanca“.*²³

Za loš položaj i lošu zastupljenost pripadnika etničkih i manjinskih zajednica kritikovan je i sistem i politika koja se, po njihovom mišljenju, vodi prema sjeveru Crne Gore, gdje živi veliki broj pripadnika manjina. Učesnici su istakli da se primjenjuju dvostruki standardi kada su u pitanju sjever na jednoj i jug i centralni dio države na drugoj strani. Smatraju da je sjever osiromašen i zaboravljen kada su u pitanju ulaganja. Veliki broj preduzeća je zatvoren a nova se ne otvaraju. Mladi ljudi zbog toga napuštaju svoje gradove i traže zaposlenje u drugim gradovima Crne Gore. Mladi najčešće odlaze na jug i u Podgoricu, ali i van svoje države, tražeći perspektivu. Smatraju da se prema njima Vlada, ali i privatnici, odnose kao prema građanima drugog reda:

*„Ja to govorim iz mog iskustva. Uništena je firma „Gornji Ibar“. Ti radnici su pošli kući sa 100 eura po godini radnog staža, dok su recimo radnici „Oboda“ sa Cetinja pošli kući sa po 500 eura po godini radnog staža. Šta je to nego diskriminacija? Stanovništvo Rožaja je najsiromašnije danas u Crnoj Gori“.*²⁴

Učesnici su kazali da pripadnici manjinskih zajednica, na putu do zaposlenja u državnim institucijama, nailaze na različite teškoće i probleme. Ističe se da ih često ne prihvataju pripadnici većinske populacije. Takođe, navode se ekonomski razlozi zbog kojih oni sami ne mogu da prihvate zaposlenje u državnoj instituciji. Prije svega, ukoliko prihvatanje tog radnog mjesta znači odlazak iz svog grada, gdje imaju riješeno stambeno pitanje, u drugi, najčešće Podgoricu, nemaju svoj stan a stanarine često iznose više i od same plate.

„Kada su u pitanju mogućnosti i šanse da se pripadnici manjina zaposle u državnim institucijama, mislim da oni imaju velike hendikepe. Znači, ti hendikepi su kako tehničke tako i mentalitetske prirode. Mislim da je taj hendikep mentalitetske prirode mnogo ozbiljniji i mnogo štetniji. Taj mentalitetski sklop koji se upravo stvorio je najveća barijera da se manjine zaposle u državnoj upravi. U Ulcinju su Albanci zastupljeni u proporcionalnom broju, kako u lokalnim strukturama

21 Muškarac, Albanca, zaposlen u privatnom sektoru, starosna grupa 20-30 godina

22 Muškarac Albanac, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

23 Muškarac, Albanca, zaposlen u privatnom sektoru, starosna grupa 20-30 godina

24 Muškarac, Bošnjak, nezaposlen, starosna grupa 50-60 godina

vlasti tako i u nacionalnim strukturama vlasti koje imaju svoje subjekte u Ulcinju. Kada su u pitanju hendikepi tehničke prirode, prije svega mislim da su plate male pa se teško isplati neko me ko ovdje živi da radi u Podgorici, jer mora da plati stan, a s obzirom na to kolike su kirije i kolike su plate, cijela plata skoro treba za stan. Ja znam primjere ljudi koji su zbog toga odustajali. Mentalitetski nedostaci jesu oni koji se teško prihvataju, ljudi su drugačiji. Crnogorci teško prihvataju čak i kada neko nepravilno izgovori riječ na crnogorskom jeziku. tako se stvara osjećaj nedobrodošlice i samim tim to je veliki hendikep da osoba uznapreduje dalje u svojoj karijeri“.²⁵

Kako bi ove mentalitetske nedostatke, o kojim govori prethodni učesnik, prevazišli i lakše došli do posla, po mišljenju učesnika, pripadnici manjina se izjašnjavaju kao Crnogorci.

„Prisutna je dinamika da se određen broj Bošnjaka izjašnjavaju kao Crnogorci kako bi lakše dobili posao. Jer vi po imenu vidite da neko od tih ljudi pripada Bošnjacima. To što se neko piše kao Musliman, Albanac, Srbin, Hrvat, Crnogorac ili bilo kako drugačije, ne znači da smo mi različiti i da nemamo iste šanse i mogućnosti. Svi treba da živimo skupa u jednom skladu“.²⁶

A zbog toga što ne mogu da nađu posao i obezbijede egzistenciju, Bošnjaci iz Rožaja često napuštaju svoj grad, među njima, ističu učesnici, ima i visoko obrazovanih građana.

„Veliki broj školovanih Bošnjaka, čak i doktori nauka, otišli su odavde zbog nemogućnosti da nađu zaposlenje“.²⁷

Pripadnici etničkih i manjinskih zajednica nijesu zadovoljni učešćem i zastupljenošću u državnim organima. Iako uviđaju da je zakonodavni okvir relativno dobar, smatraju da država ne čini dovoljno da im obezbijedi ravnopravan položaj u društvu. Takođe, kritikuju i njihove lidere da ne rade dovoljno da poprave situaciju.

„Nijesam zadovoljna proporcionalnom zastupljenošću mojih sunarodnika u državnim organima, pored toga što to ima zakonsku podršku i što međunarodne konvencije i povelje podržavaju ova pitanja i prava manjina. Takođe, pored toga što nijesam zadovoljna državnim organima koji imaju u svojim rukama mogućnost da tome doprinesu, nijesam zadovoljna ni mojim sunarodnicima koji ne rade na povećanju broja a u poziciji su da na tome rade“.²⁸

b. Međuetnički odnosi

Većina učesnika ocijenili su da odnosi između etničkih zajednica nijesu na zadovoljavajućem nivou. Mišljenja su da ovi odnosi moraju biti mnogo bolji. Smatraju da se pripadnici etničkih grupa međusobno ne poznaju i da ne postoji spremnost na uvažavanje i prihvatanje drugih kao članova zajednice i društva. Tako jedan ispitanik kaže:

„Koliko ljudi znaju o manjinama, o njihovoj kulturi. Tamo gdje su manjine većina, a naročito mislim na albansku, koliko su pripadnici većine spremni da govore albanskim jezikom ili bolje pitanje je koliko njih zna da ga koristi. I onda te i takve stvari dovode do toga da manjine ne doživljavaju Crnu Goru kao svoju državu. Osjećaju se kao neko strano tkivo“.²⁹

25 Muškarac, Albanac, zaposlen u privatnom sektoru, starosna grupa 20-30 godina

26 Muškarac Bošnjak, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

27 Žena, Bošnjakinja, zaposlena u državnoj instituciji, starosna grupa 50-60 godina

28 Žena, Bošnjakinja, zaposlena u državnoj instituciji, starosna grupa 50-60 godina

29 Muškarac Albanac, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

Kao rezultat ovog nepoznavanja dolazi do stvaranja predrasuda jednih prema drugima. Učesnici su odnose između etničkih zajednica posmatrali najviše kroz rezultate naučnih istraživanja etničke distance. Saglasni sa tim rezultatima smatraju da je etnička distanca izrazito visoka u Crnoj Gori. Po mišljenju većeg broja učesnika distanca je najviša prema Romima i Albancima.

„Te odnose po meni najbolje pokazuje istraživanje CEDEM-a³⁰ vezano za etničku distancu. Kada je u pitanju nacionalni sklad u Crnoj Gori, obično se svodi na to što neko želi da čuje. Dok zapravo, u suštini ljudi imaju jako veliku etničku distancu a prvenstveno prema Romima i Albancima. Ako pogledamo onih devet ili ne znam koliko ima tih pitanja, i ako dvije četvrtine ispitanih građana Crne Gore ne može da zamisli Albanca na čelu države, ako dvije trećine većinskog stanovništva Crnogoraca i Crnogorki ne može da zamisli brak preko rođaka sa pripadnicima drugih nacija, recimo Albancima ili Romima, ako vlastiti brak sa pripadnikom druge nacionalnosti ne može da zamisli veliki broj građana Crne Gore, po meni su ti podaci frapantni. Ako zagrebemo malo u suštinu, vidjećemo da situacija nije najsjajnija. Ali čovjek treba da bude realan i da vidi da se neke stvari pomjeraju, ali ja duboko mislim i svaki dan sam sve čvršći u stavu da bez uključivanja većine u rješavanje problema manjina nećemo postići nikakav napredak tj. nećemo razbiti ovu etničku distancu.“³¹

Učesnici su istakli da je priča o multietničkom skladu neiskrena i da se ne prikazuje realno stanje, a sve u cilju ostvarivanja određenih interesa. Prije svega se žele zadovoljiti zahtjevi koji se postavljaju pred Crnu Goru na putu euroatlanskih integracija. Smatraju da neprihvatanje predstavnika manjinskih etničkih zajednica jako zabrinjava i ispoljava se čak i prema članovima Vlade.

„Nijesam zadovoljan tim odnosima, diskriminacija je velika. Počecu od onoga što je bivši predsjednik sindikata Radulović u Nikšiću kazao medijima. On je kazao da za prezime Numanović nikada nije čuo niti da to prezime postoji u Crnoj Gori. Mislim da ova njegova poruka jasno i realno oslikava multietnički sklad u Crnoj Gori. Svjesni smo svi da je to jedna oblada za Evropu i Euroatlanski savez. Znači, kada treba donacija onda se priča o tom multietničkom skladu. Onda je sve multi. Ali krenimo od ovih krajeva gdje ima Bošnjaka, pa da vidimo da li imaju šanse“³²

Određen broj učesnika smatra da stvaranju predrasuda doprinosi i širi društveni kontekst na koji značajno utiču i mediji. Tako jedna od učesnica fokus grupe kaže:

„Medijski uticaj je jako bitan. Ako pogledamo naše medije vidjećemo šta se dešava kod određenih pripadnika. Recimo Javni servis doprinosi predrasudama prema Romima, jer kažu na toj televiziji da Romi moraju povećati stepen higijene. Ja kao neuka osoba odmah stvaram neku predrasudu prema Romima“³³

Sa druge strane, određen broj učesnika smatra da, iako nijesu najbolji, odnosi među etničkim zajednicama su zadovoljavajući. Ističe se kako je Crna Gora upravo po tom pitanju ispred svih zemalja u regionu.

30 Centar za demokratiju i ljudska prava, CEDEM, Nevladina organizacija, više vidjeti na <http://www.cedem.me/>, posjećen 19. aprila 2010. godine

31 Muškarac Albanac, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

32 Muškarac, Bošnjak, nezaposlen, starosna grupa 40-50 godina

33 Žena, Bošnjakinja, zaposlena u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

„Ja ću se složiti sa prethodnicima da situacija nije baš najbolja, ali možemo reći i to da je otprilike i taj međuetnički sklad nešto što je možda danas jedino pozitivno u Crnoj Gori. Možda su neke istorijske prilike takve da su to nametnule i prosto mislim da je to zasluga građana Crne Gore a ne političkih partija, vlasti ili bilo koje druge institucije ili organizacije“.³⁴

Učesnici su mišljenja da ovu situaciju predrasuda i etničke distance koja značajno urušava međuetničke odnose u Crnoj Gori treba mijenjati. Smatraju da taj budući posao na izgradnji zdravog i otvorenog društva u kom će svaki pojedinac biti integrisan i poštovan na osnovu svojih specifičnosti moraju sprovoditi svi, od institucija preko porodice do pojedinaca.

c. Zastupljenost

Većina učesnika izrazila je nezadovoljstvo zastupljenošću svojih sunarodnika u državnim institucijama i organima. Učesnici su mišljenja da većina nema razumijevanja, naročito za odnos prema manjinskim etničkim zajednicama. Ističu da je nezastupljenost neadekvatna i da se zbog toga ne rješavaju neka osnovna pitanja koja su važna za građane koji pripadaju manjinskim etničkim zajednicama. Tako jedan od učesnika kaže:

„Mi imamo samo jednu osobu albanske nacionalnosti u Ministarstvu prosvjete, znači imamo u cijelom Ministarstvu samo jednu osobu koja govori albanski jezik. A znamo da u Crnoj Gori imamo obrazovanje na dva jezika, onda se postavlja pitanje može li jedna osoba da rješava obrazovanje na albanskom jeziku. Takođe, slična je situacija i sa Ministarstvom za kulturu gdje nema ni jednog Albanca“.³⁵

Slično iskustvo priča i učesnik iz Rožaja, koji smatra da su Bošnjaci već duži niz godina isključeni iz rješavanja pitanja obrazovanja i to na teritoriji gdje živi najveći broj Bošnjaka.

„Od kako ja radim u prosvjeti, u Zavodu za školstvo u Beranama, gdje je centar ovog Zavoda koji pokriva teritoriju na kojoj živi 60% Bošnjaka, nikada se nije desilo da neko bošnjačke nacionalnosti radi u tom Zavodu“.³⁶

Učesnici romske nacionalnosti istakli su da sada postoji određen broj obrazovanih Roma, te isticanje da Romi nijesu zastupljeni zbog nepostojanja kadrova, više ne odgovara realnom stanju i jedino služi kao izgovor za takvu situaciju. Tako jedna učesnica kaže:

„Više se ne može reći da nemamo stručnog kadra, ali mislim da nema političke volje za zapošljavanje Roma“.³⁷

S druge strane, određen broj učesnika smatra da ni pripadnici većine nijesu dovoljno zastupljeni u lokalnim organima, te ističu da se takvo stanje mora mijenjati.

„S obzirom da se mi uvijek žalimo da nijesmo zastupljeni kao manjina, ja moram da kažem da imamo u opštini Ulcinj vrlo mali procenat Crnogoraca koji su zaposleni u lokalnim organima. Znači, procenti nijesu u skladu sa procentima u Ulcinju. Mi se žalimo i to s pravom, ali s druge strane mi treba da radimo da u Ulcinju bude veći stepen zastupljenosti Crnogoraca“.³⁸

34 Muškarac, Srbin, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

35 Muškarac Albanac, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

36 Muškarac Bošnjak, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

37 Žena, Romkinja, zaposlena u nevladinom sektoru, starosna grupa 20-30 godina

38 Muškarac, Albanac, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

Na pitanje da prokomentarišu zastupljenost svoje etničke zajednice u odnosu na zastupljenost drugih etničkih zajednica, učesnici su uglavnom istakli da su pripadnici drugih etničkih zajednica u mnogo boljem položaju od pripadnika svoje etničke zajednice.

*„Ja mislim da su samo Romi u lošijoj poziciji od nas. Svi drugi su u boljoj poziciji od nas. Albanci su u daleko u boljoj poziciji od nas. Hrvati takođe. Ne kažem ni da je njima sjajno, ali su u daleko boljoj poziciji od nas. Albanci imaju školovanje, zapošljavanje, program na albanskom jeziku i sve drugo što mi nemamo, iako je nas više“.*³⁹

Učesnici smatraju da ni broj poslanika nije adekvatan broju stanovnika, što po njihovom mišljenju značajno utiče na položaj koji oni imaju u crnogorskom društvu.

*„Iz Rožaja je dva poslanika u parlamentu. Jedan je iz Demokratske partije socijalista a drugi je iz Bošnjačke stranke. Trebalo bi da tri poslanika budu iz Rožaja, s obzirom na broj građana koji izlaze na izbore“.*⁴⁰

Učesnici smatraju da ne postoji politička volja da se pripadnici većine bave problemima i pravima manjina. Tako kritikuju činjenicu da u Ministarstvu za manjinska i ljudska prava ne radi nijedan pripadnik većinske etničke zajednice. Mišljenja su da dok je situacija takva i dok se politika ne promijeni, etničke zajednice neće biti prihvaćene i integrisane u društvu.

d. Diskriminacija

Politička diskriminacija najčešća je prilikom zapošljavanja, smatraju učesnici fokus grupa. Oni smatraju da neko može biti bilo koje nacionalnosti, dok se jedino može zaposliti u državnim institucijama i organima, ukoliko je politički „podoban“ tj. pristalica vladajuće koalicije.

*„Ja mislim da ovdje nije problem pripadnost nekoj određenoj zajednici pa je diskriminisan po tom osnovu. Ja dolazim iz državnog organa i vjerujte mi tamo se isključivo gleda politička pripadnost. Nikakva druga pripadnost njih ne interesuje. Oni će primiti i Srbina i Roma i Crnogorca i svakog drugog ukoliko je on dovoljno politički aktivan za DPS i vladajuću koaliciju“.*⁴¹

Ovakav vid diskriminacije potvrdilo je i istraživanje javnog mnjenja koje je sprovedla NVO Centar za demokratiju i ljudska prava⁴². Po rezultatima ovog istraživanja 64,5% ispitanika odgovorilo je da postoji diskriminacija u zapošljavanju po osnovu političke pripadnosti. Njih 49,9% kazali su da postoji diskriminacija po osnovu nacionalnosti prilikom zapošljavanja.

Međutim, istaknuti su i mnogo dublji izvori diskriminacije. Jedna od učesnica kaže:

*„Uslovi obrazovanja su uslov za kasniju diskriminaciju. Ukoliko neko nema jednaku šansu da se školuje, onda će sigurno diskriminacija biti sve više naglašena u svakom daljem koraku koji slijedi pa i kada ta osoba traži posao“.*⁴³

39 Muškarac Bošnjak, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

40 Žena, Bošnjakinja, zaposlena u državnoj instituciji, starosna grupa od 20-30 godina

41 Muškarac, Srbin, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

42 Centar za demokratiju i ljudska prava, <http://www.cedem.me/index.php?IDSP=1360&jezik=lat>

43 Žena, Muslimanka, zaposlena u nevladinom sektoru, starosna grupa od 20-30 godina

A da je situacija takva, potvrdila nam je učesnica romske nacionalnosti, koja govori da ukoliko nemate jednake šanse za život uvijek i u svim oblastima ćete naići na diskriminaciju, ne samo prilikom zapošljavanja:

*„Ja sam samohrana majka, osjećam tu diskriminaciju i kao samohrana majka i kao studentkinja i kada tražim stan i kada hoću da se zaposlim“.*⁴⁴

Da bi se došlo do posla, po mišljenju učesnika, pored političke pripadnosti angažuju se rođaci i prijateljske veze kako bi što sigurnije dobili posao. Tako jedan od učesnika kaže:

*„Na drugom mjestu su rođачke i prijateljske veze. Ko god traži radno mjesto, pokušava da dođe do tog radnog mjesta na način koji će mu to osigurati“.*⁴⁵

Uprava za kadrove sprovodi praksu kontrolisanja zastupljenost etničkih zajednica u državnim organima. Tako, uz konkurse koji se objavljuju ponuđena je opcija dobrovoljnog izjašnjavanja nacionalnosti sa naznakom da to može biti prednost prilikom donošenja konačnih odluka koja osoba će biti zaposlena. Iako je ovo dobro rješenje, građani u fokus grupama iznijeli su i negativna iskustva ovim povodom:

*„Moja supruga je završila socijalni rad. I ona se redovno prijavljuje na konkurse Uprave za kadrove. U tim oglasima piše navedite Vašu nacionalnost ukoliko želite jer smo mi zaduženi da vodimo računa o zastupljenosti u državnim institucijama. I super, ona se svaki put izjasni da je albanske nacionalnosti a svaki put je odbiju“.*⁴⁶

Ukoliko uzmemo u obzir sve probleme sa kojima se nosi državna uprava, a prije svega sa već pretrpanim brojem radnika i problemima koje je donijela ekonomska kriza, do posla je sve teže doći. Učesnici smatraju da je takva situacija čak i za pristalice vladajućih partija.

*„Ja imam jedan primjer, radi se o članu DPS-a koji nije aktivan nešto mnogo ali nije uspio da dobije posao, a 12 ljudi je primljeno. Mislim da je mnogo teško naći posao. Uglavnom veći je problem što neko ima vezu, nego što sam ja muslimanske zajednice“.*⁴⁷

44 Žena, Romkinja, zaposlena u nevladinom sektoru, starosna grupa 20-30 godina

45 Muškarac, Crnogorac, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 20-30 godina

46 Muškarac, Albanac, zaposlen u državnoj instituciji, starosna grupa 30-40 godina

47 Žena, Muslimanka, zaposlena u nevladinom sektoru, starosna grupa od 20-30 godina

6. Statistički podaci

a. Prethodna istraživanja

Kancelarija zaštitnika ljudskih prava i sloboda - Ombudsman sprovela je 2008. godine istraživanje o zastupljenosti pripadnika manjina u državnim organima. Ombudsman je zatražio informacije od svih ministarstava, Vrhovnog suda Crne Gore, Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore, od svih opština Crne Gore, Glavnog grada Podgorica i Prijestonice Cetinje.

Ombudsmanu je informacije dostavilo samo sedam ministarstava, zatim opštine Budva, Cetinje, Danilovgrad, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Rožaje, Ulcinj, Tivat i Andrijevica.

Na osnovu dobijenih podataka, Ombudsman je donio zaključak da je nacionalna struktura pojedinih državnih organa i organa lokalnih uprava neadekvatna i da jedan broj državnih organa i organa lokalnih uprava ispoljavaju neodgovoran odnos prema ovom pitanju i time što nijesu našli za shodno da dostave izvještaje, odnosno izjašnjenja Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, na njegov zahtjev po tom pitanju.

Ombudsman je dao preporuku:

- Državnim organima i javnim službama u Crnoj Gori, da polazeći od svojih nadležnosti vode računa o implementaciji ustavnih i zakonskih odredbi o zastupljenosti manjina u državnim organima kao i o sprovođenju međunarodnih obaveza u ovoj oblasti.

- Organima lokalne uprave na teritoriji Crne Gore, da polazeći od sopstvenih potreba, prilikom zasnivanja radnog odnosa sa novim zaposlenima, koji ispunjavaju uslove koji su propisani za određeno radno mjesto, naročito vode računa o zapošljavanju pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, kako bi se obezbijedila relativno adekvatna zastupljenost pripadnika različitih nacionalnih zajednica u organima lokalne uprave, srazmjerno njihovom udjelu u ukupnom broju stanovnika na teritoriji jedinica lokalne uprave.

Ishod slučaja: Navedeni organi obavezni su da, po isteku roka od 6 mjeseci od dana prijema ove preporuke, dostave izvještaj Zaštitniku o preduzetim radnjama i mjerama na njenom izvršenju.⁴⁸ Iz kancelarije Ombudsmana istraživaču YIHR saopšteno je da državni organi još uvijek nijesu postupili po preporuci.

48 Više vidjeti na web sajtu Ombudsmana <http://www.ombudsman.co.me/izvjestaji.php>

b. Podaci državnih organa

Na osnovu izjava državnih službenika u medijima, broj zaposlenih u državnim organima je oko 32.000, dok se u lokalnim službama taj broj procjenjuje na oko 40.000 zaposlenih.

U upitniku Evropske komisije u više pitanja tražila se informacija o zastupljenosti pripadnika manjina u državnim organima i institucijama. Odgovori na ta pitanja nijesu pruženi jer je, kako se navodi, samo 34 organa izvršilo unos podataka o nacionalnoj pripadnosti.⁴⁹

Zastupljenost pripadnika etničkih manjina u parlamentu je sljedeća: Bošnjaka 13.58%, Albanaca 7.41%, Muslimana i Hrvata 1.23%. Romi nemaju predstavnika u parlamentu.

Na pitanje o zastupljenosti žena sudija i sudija pripadnika etničkih manjina i žena i osoba koje pripadaju etničkim manjinama drugih sudskih profesija, nijesu dostavljeni podaci zbog nepostojanja podataka o nacionalnoj pripadnosti sudija, službenika i namještenika. Broj tužilaca pripadnika etničkih manjina je 13 ili 8.6%.

Na pitanje o procentu pripadnika policije koji pripadaju manjinama, takođe nijesu dostavljeni podaci jer nadležni državni organi ne raspolažu tim podacima. Uprava policije je u aprilu 2010. godine zaposlila određen broj pripadnika romske nacionalnosti. Ovo je pozitivan primjer zapošljavanja pripadnika etničkih manjina i treba da ga slijede i druge državne institucije i organi.

Uprava za kadrove odgovorila je YIHR da je na dan dostavljanja informacije evidentirano 3.462 službenika i namještenika koji su unijeli podatke u Centralnu kadrovsku evidenciju, dok se njih 1.488 izjasnilo na osnovu nacionalne pripadnosti.⁵⁰ Od tog broja Albanaca/ki je 1.55%, Bošnjaka/kinja 0.67%, Srba 4.17%, Crnogoraca/ki 84.95%, Hrvata/Hrvatica 0.2%, Jugoslovena/ki 0.13%, Muslimana/ki 1.55%, Nepoznato 5.04%, nije se izjasnilo 1.68%.⁵¹

YIHR je dostavila zahtjeve za pristup informacijama svim ministarstvima i opštinama Pljevlja, Kotor, Plav, Bijelo Polje i Tivat u kojima živi značajan broj pripadnika manjinskih etničkih zajednica u Crnoj Gori i Kancelariji Ombudsmana i zatražili smo podatke o nacionalnoj strukturi zaposlenih.

Odgovore o nacionalnoj strukturi dostavile su samo sljedeće institucije: Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo prosvjete i nauke, Opština Plav, Opština Tivat i Kancelarija zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Druga ministarstva i opštine nijesu odgovorile na Zahtjev za pristup informacijama ili su odgovorili da ne vode evidencije o nacionalnoj strukturi zaposlenih.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja: Od ukupnog broja zaposlenih Albanaca/Albanki ima 1%, Crnogoraca/Crnogorki 89%, Muslimana/Muslimanki 0,5%, Srba/Srpkinja 5%.⁵²

Ministarstvo prosvjete i nauke: Od ukupnog broja zaposlenih, ili 93 zaposlenih, Crnogoraca/Crnogorki ima 39, Srba/Srpkinja 4, jedan Albanaca/Albanki 1, Muslimana/Muslimanki 1, troje se nijesu izjasnili, nepoznato 45.⁵³

⁴⁹ Odgovori na upitnik Evropske komisije pogledati na <http://www.upitnik.gov.me/>

⁵⁰ Odgovor Uprave za kadrove, po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, od 15. januara 2010. godine

⁵¹ *Ibid*

⁵² Odgovor Ministarstva rada i socijalnog staranja, po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, od 6. aprila 2010. godine

⁵³ Odgovor Ministarstva prosvjete i nauke, po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, od 31. marta 2010. godine

Opština Plav: U organima lokalne samouprave zaposleno je 107 službenika i namještenika, od tog broja Bošnjaka/Bošnjakinja je 74, Albanaca/Albanke je 16, Crnogoraca/Crnogorki 7, Muslimana/Muslimanki je 5 i 5 Srba/Srpkinja. U javnim ustanovama, za koje je osnivač Opština Plav zaposleno je 24 radnika. Od tog broja Bošnjaka/Bošnjakinja je 16, Crnogoraca/Crnogorki je 4, Srba/ Srpkinja 2 i Albanaca/Albanke je 2. U JU za komunalnostambenu djelatnost Plava zaposleno je 72 radnika. Od toga broja Bošnjaka/Bošnjakinja je 58, Crnogoraca/Crnogorki je 4, Srba/Srpkinja 3 i Albanaca/Albanke 7.⁵⁴

Opština Tivat: U Opštini Tivat zaposleno je 86 službenika i namještenika. Od tog broja Crnogoraca/Crnogorki 30, Hrvata/Hrvatica 35, Srba/Srpkinja 12, Slovenaca/Slovenki 1 i nije izjasnilo se 6 zaposlenih.⁵⁵

Kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda: Ukupno je zaposleno 20 lica. Od toga broja 67,5% Crnogoraca/Crnogorki i Srba/Srpkinja, 25% Bošnjaka/Bošnjakinja, 5% Albanaca/Albanke, 2,5% Hrvata/Hrvatica.⁵⁶

54 Odgovor Opštine Plav, po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, od 29. marta 2010. godine

55 Odgovor Opštine Tivat, po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, od 31. marta 2010. godine

56 Odgovor Kancelarije zaštitnika ljudskih prava i sloboda, po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, od 24. marta 2010. godine

7. Zaključci i preporuke

- Jednak pristup pravu na zapošljavanje i proporcionalna zastupljenost u državnim organima svih etničkih zajednica, u svim multietničkim društvima je pokazatelj demokracije društva.

- U Crnoj Gori ne postoje precizni i kompletni podaci o nacionalnoj strukturi zaposlenih u državnim organima. Domaći i međunarodni propisi i standardi obavezuju Crnu Goru da obezbijedi proporcionalnu zastupljenost etničkih i manjinskih zajednica u državnim organima i institucijama. Zabrinjava što preporuke Ombudsmana u ovoj oblasti nijesu ispoštovane ni nakon dvije godine. YIHR poziva državne organe da bez odlaganja ispoštuju preporuke koje im je uputila Kancelarija zaštitnika ljudskih prava i sloboda i da o tome obavijeste javnost.

- Uloga savjeta manjina u procesu ostvarivanja prava manjina na srazmjernu zastupljenost u državnim organima nije precizno definisana Zakonom o manjinskim pravima i slobodama. Zbog čega je potrebno pristupiti izmjeni i dopuni Zakona o manjinskim pravima i slobodama u, a sve u cilju jačanja uloge i efikasnijeg uticaja Savjeta manjina u pomenutom smislu. Uloga Organa za upravljanje kadrovima u procesu praćenja sprovođenja mjera, u cilju postizanja srazmjerne zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim organima nije precizno definisano Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, te je u tom pravcu potrebno ova zakonska rješenja preciznije definisati kroz izmjene i dopune ovog Zakona.

- Na osnovu raspoloživih podataka do kojih smo došli, kao i stavova lidera i građana može se zaključiti da etnička struktura zaposlenih nije adekvatna i ne odgovara etničkoj strukturi u društvu. Disbalans je posebno naglašen kroz veliki broj zaposlenih Crnogoraca, a veoma mali broj zaposlenih Roma u državnim organima.

- Crna Gora nije razvila adekvatne načine za mjerenje nacionalne strukture zaposlenih u državnim organima, te se ovi načini moraju razviti, a da istovremeno mjerenje ne bude u suprotnosti sa standardima ljudskih prava. Ti načini moraju dati široke, precizne podatke i statistiku, koji će biti od presudnog značaja za ocjenjivanje i praćenje etničke strukture zaposlenih i razmjera koje postoje, zatim pozicija koje imaju u hijerarhiji, kao i tendencija koje su na djelu u zapošljavanju u organima javne vlasti na svim nivoima, u tijelima državne uprave, te u pravosuđu, javnom zdravstvu i prosvjetnom sistemu.

- U regionu Balkana, Hrvatska je ispred svih zemalja kada je u pitanju zastupljenost manjina u državnim organima. Generalno, u svim zemljama još uvijek nema precizne statistike o etničkoj strukturi zaposlenih, ali se može govoriti o podzastupljenosti manjina. Najveća podzastupljenost manjina u svim državama regiona je prema Romima.

- Učesnici u istraživanju istakli su nezadovoljstvo zastupljenošću pripadnika svoje etničke zajednice u državnim organima i institucijama i ukazali na neophodnost aktivnosti u cilju poboljšanja u ovoj oblasti.
- Učesnici u istraživanju smatraju da se prilikom zapošljavanja sprovodi i politička diskriminacija, jer, kako ističu, zapošljavanje se vrši i na osnovu političke pripadnosti vladajućih struktura na nacionalnom ili lokalnom nivou. Zapošljavanje po mišljenju učesnika u istraživanju mora se sprovoditi na osnovu stručnosti i profesionalnosti, ali pošto po njihovom mišljenju Crna Gora nije dostigla dovoljan stepen demokratije, potrebno je sprovoditi proporcionalnu zastupljenost i primijeniti mjere afirmativne akcije.
- Učesnici su istakli da su međuetnički odnosi u Crnoj Gori na boljem nivou nego ranije, ali su istakli da još nijesu zadovoljavajući, ocjenjujući ih kroz visoku etničku distancu i međusobno nepoznavanje. To potvrđuju i javnomnjenjska istraživanja CEDEM-a. Na osnovu mišljenja učesnika, etnička distanca je najveća prema Romima i Albancima. Država treba u narednom periodu da sprovede kampanju prevazilaženja etničke distance kroz različite aktivnosti.
- Trenutna zastupljenost Roma u državnim organima je apsolutno neprihvatljiva. Država mora iznaći načine da u potpunosti integriše pripadnike romske nacionalnosti u rad državnih organa. Takođe, država mora uložiti i dodatne napore na obezbjeđivanju boljih uslova za školovanje pripadnika romske nacionalnosti, koja će voditi zapošljavanju nakon završetka školovanja. Najnoviji primjer zapošljavanja pripadnika romske zajednice od strane Ministarstva ljudskih i manjinskih prava i Uprave policije je primjer koji treba da slijede i ostali državni organi.
- Državne nadležne institucije moraju napraviti izbalansiranu zastupljenost pripadnika svih etničkih zajednica jer ovakva situacija vodi povećanju stepena nepovjerenja pripadnika manjinskih zajednica u državne institucije, što može ostaviti dalekosežne posljedice.

Tabela etničke strukture u Crnoj Gori

Nacionalnost	Broj pripadnika	Procentualna zastupljenost
Crnogorci	267 669	43.16%
Srbi	198 414	31.99%
Bošnjaci	48 184	7.77%
Albanci	31 163	5.03%
Muslimani	24 625	3.97%
Hrvati	6 811	1.10%
Romi	2 601	0.42%
Jugosloveni	1 860	0.30%

Izvor: Monstat, 2003. godine

