

A decorative graphic element consisting of a horizontal grey bar on the left and a vertical grey bar on the right, meeting at a black square corner. The text is centered within the grey area.

**IZVJEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE
ZA BORBU PROTIV RASIZMA
I NETRPELJIVOSTI (ECRI)
O CRNOJ GORI**
(četvrti ciklus procesa monitoringa)

Usvojen u decembru 2011. godine

Objavljen dana 21 februara 2012. godine

ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 388 41 29 64
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87
E-Mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

**IZVJEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE ZA
BORBU PROTIV RASIZMA
I NETRPELJIVOSTI (ECRI)
O CRNOJ GORI**
(četvrti ciklus procesa monitoringa)

Usvojen u decembru 2011. godine

Objavljen dana 21 februara 2012. godine

Ovaj dokument prevod je originalnog izvještaja. U slučaju potebe za tumačenjem mjerodavne su originalne verzije izvještaja na engleskom i francuskom jeziku

SADRŽAJ

PREDGOVOR	7
SAŽETAK	9
NALAZI I PREPORUKE	11
I. POSTOJANJE I PRIMJENA ZAKONSKIH ODREDBI	11
MEĐUNARODNI PRAVNI INSTRUMENTI	11
USTAVNE I DRUGE TEMELJNE ODREDBE	11
- <i>IZBORNA PRAVA</i>	12
- <i>DRŽAVLJANSTVO</i>	12
- <i>NACIONALNE/ETNIČKE MANJINE</i>	13
OBUKA ZA POLICIJU, TUŽIOCE I SUDIJE.....	15
ORGAN ZA BORBU PROTIV DISKRIMINACIJE.....	16
- <i>ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA (OMBUDSMAN)</i>	16
II. DISKRIMINACIJA U RAZNIM OBLASTIMA	17
OBRAZOVANJE.....	17
ZAPOŠLJAVANJE	19
STANOVANJE	20
III. OPŠTA ATMOSFERA I POLITIČKI DISKURS	22
IV. RASISTIČKI MOTIVISANO NASILJE	23
V. POSEBNO OSJETLJIVE/CILJNE GRUPE	23
ROMI, AŠKALI I EGIPĆANI (RAE)	27
MUSLIMANI	28
IZBJEGLICE I TRAŽIOCI AZILA	29
VI. POSTUPANJE SLUŽBENIKA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA (POLICIJE) ...	30
VII. MONITORING RASIZMA I RASNE DISKRIMINACIJE	31
VIII. OBRAZOVANJE I PODIZANJE SVIJESTI	32
PREPORUKE KOJE ĆE BITI PREDMET PROVJERE IZMEĐU DVA REDOVNA MONITORINGA (PRELAZNE PROVJERE)	33
BIBLIOGRAFIJA	35

PREDGOVOR

Savjet Evrope osnovao je Evropsku komisiju za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti (ECRI^o) kao nezavisno tijelo za praćenje situacije u oblasti ljudskih prava koje je specijalizovano za pitanja koja se odnose na rasizam i netrpeljivost. Ova komisija sastavljena je od nezavisnih i nepristrasnih članova koji se postavljaju na osnovu svog moralnog autoriteta i priznate stručnosti u oblasti rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netrpeljivosti.

U okviru svojih statutom definisanih djelatnosti, ECRI sprovodi posao praćenja situacije tj. monitoringa u različitim zemljama. U okviru monitoringa analizira se situacija u svakoj državi članici sa aspekta rasizma i netrpeljivosti i sastavljaju se sugestije i prijedlozi za rješavanje utvrđenih problema.

U ovom posebnom procesu monitoringa ECRI-a sve se države članice Savjeta Evrope tretiraju jednako. Sam posao odvija se u pet godišnjih ciklusa i svake godine obuhvati se 9 – 10 zemalja. Izvještaji iz prvog kruga završeni su krajem 1998. godine, oni iz drugog krajem 2002. godine, a izvještaji iz trećeg kruga krajem 2007. godine. Posao na izvještajima iz četvrtog kruga započeo je u januaru 2008.

Metode rada na pripremi izvještaja obuhvataju analizu dokumenata, posjetu predmetnoj zemlji, te povjerljiv dijalog sa organima vlasti te zemlje.

Izvještaji ECRI-a nisu rezultat ispitivanja ili svjedočenja i dokaza. To su analize koje se baziraju na velikom broju informacija prikupljenih iz najrazličitijih izvora. Proučavanje dokumenata bazira se na značajnom broju domaćih i međunarodnih pisanih izvora. Posjeta zemlji omogućuje direktne susrete sa vladinim i nevladinim sektorom sa ciljem da se prikupie detaljnije informacije. Proces povjerljivog dijaloga sa vlastima države koja je predmet monitoringa omogućuje da ti organi daju, ako to smatraju potrebnim, komentare na nacrt izvještaja sa ciljem da se isprave sve potencijalne činjenične greške koje se mogu pojaviti u izvještaju. Na kraju tog dijaloga, vlasti predmetne države mogu, ukoliko to žele, da zahtijevaju da se njihovi stavovi dodaju finalnom izvještaju ECRI-a u vidu aneksa.

Četvrti krug izvještaja Komisije fokusira se na implementaciji i evaluaciji. U ovom se krugu ispituje u kojoj se mjeri poštuju najznačajnije preporuke koje je ECRI dao u ranijim izvještajima i vrši se evaluacija usvojenih politika i preduzetih mjera. Ovi izvještaji obuhvataju i analizu novijih dešavanja u zemlji koja je predmet monitoringa.

Zahtijeva se prioritarno sprovođenje niza konkretnih preporuka koje se odabiru iz reda preporuka datih u novom izvještaju u četvrtom krugu monitoringa. Najkasnije dvije godine nakon objavljivanja ovog izvještaja, ECRI će sprovesti postupak provjere između dva redovna monitoringa (prelazna provjera) i u njemu će provjeravati implementaciju upravo tih konkretnih preporuka.

Izvještaj koji slijedi sastavio je ECRI i u potpunosti za njega preuzima odgovornost. Osim ako nije drugačije izričito naznačeno, izvještaj obuhvata situaciju do 22. juna 2011. godine i nijedan događaj iz perioda nakon tog datuma nije obuhvaćen u analizi koja slijedi niti je uzet u obzir u zaključcima i prijedlozima koje je dao ECRI.

^o ECRI – European Commission against Racism and Intolerance

SAŽETAK

Crna Gora preduzima niz pozitivnih koraka ka suzbijanju rasizma i netrpeljivosti. To su, između ostalog, i koraci navedeni u tekstu koji slijedi.

Od obnove svoje nezavisnosti u junu 2006. godine, Crna Gora je ratifikovala najveći dio relevantnih međunarodnih pravnih instrumenata koji su od značaja za ECRI, uključujući i Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i Dodatni protokol uz konvenciju o kompjuterskom kriminalu. Opsežna zaštita nacionalnih/etničkih manjina propisana je u Ustavu i Zakonu o manjinskim pravima i slobodama.

Zakon o zabrani diskriminacije usvojen je i njime se Zaštitnik ljudskih prava i sloboda uspostavlja kao organ za borbu protiv diskriminacije sa nadležnostima i za privatnu i za javnu sferu.

Strategija za poboljšanje položaja populacije Roma, Aškalija i Egipćana (RAE) u Crnoj Gori 2008-12. godine usvojena je 2007. godine sa ciljem da se pozabavi zabrinjavajućom socijalnom i ekonomskom situacijom ove populacije. U ovoj Strategiji navode se konkretne aktivnosti u osam prioritarnih oblasti, uključujući obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvenu zaštitu i stanovanje. U oblasti obrazovanja, zaposleni su romski asistenti da bi pomogli djeci RAE populacije, a dodjeljuju se i stipendije učenicima iz ove populacije koji upišu srednje škole i fakultete.

Savjet za građansku kontrolu rada policije osnovan je kao nezavisan nadzorni mehanizam da bi vršio istrage po pritužbama na rad policije.

ECRI pozdravlja ova pozitivna dešavanja u Crnoj Gori. Međutim, ipak postoje određena pitanja koja izazivaju zabrinutost.

Neriješen je pravni status "raseljenih" i "interno raseljenih" lica iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske i sa Kosova. Procedura koja je utvrđena za rješavanje ovog pitanja (da se ova lica prijave za status stranca sa stalnim nastanjenjem) složena je i mnogi ljudi neće biti u mogućnosti da ispune postavljene uslove. Neki se od njih nalaze u riziku da *de facto* postanu apatridi. Lica koja nisu državljani Crne Gore, uključujući i „raseljena" i „interno raseljena" lica ne mogu da glasaju i ne mogu da se kandiduju na lokalnim izborima, a postoje i ograničenja da se oni prijave za crnogorsko državljanstvo.

Djeca RAE populacije trpe diskriminaciju u pristupu obrazovanju i u školskom okruženju. Kamp na Koniku predstavlja *de facto* segregaciju, a uslovi života u kampu su nehumani i opasni. RAE populacija nailazi na prepreke u pristupu zapošljavanju, čak i kada ima akademsko obrazovanje ili stručne kvalifikacije.

Ne postoji sistematično prikupljanje podataka podijeljeno po etnicitetima, nema autentične zastupljenosti nacionalnih/etničkih manjina u Skupštini, a srazmjerna zastupljenost u javnim službama, državnim organima i lokalnoj samoupravi nije postignuta.

Tražiocima azila nemaju pravo žalbe sudu ukoliko se njihov zahtjev za azil odbije, a nemaju ni pristup tržištu rada.

U ovom izvještaju, ECRI zahtijeva da crnogorske vlasti preduzmu radnje u nizu oblasti. U tom kontekstu, ECRI u ovom izvještaju daje niz preporuka, uključujući i sljedeće:

Vlasti Crne Gore treba da preduzmu sve moguće korake da bi olakšali proceduru u kojoj "raseljena" i "interno raseljena" lica mogu da dobiju status stranca sa stalnim nastanjenjem. Pripadnici RAE populacije koji nemaju lična dokumenta ne treba automatski da budu isključeni. Treba otvoriti mogućnost za lica koja nisu državljani da dobiju pravo da glasaju i da se kandiduju na lokalnim izborima.

Treba osnažiti Inicijalnu i kontinuiranu obuku (uz rad) za policiju, državne tužioce, advokate i sudije o pitanjima vezanim za ravnopravan tretman i nediskriminaciju, važeće odredbe krivičnog zakona koje se odnose na rasizam i rasnu diskriminaciju i o tome kako prepoznati rasistički motivisano krivično djelo *

Treba povećati broj djece RAE populacije koja idu u pred-školske ustanove da bi im se omogućilo da nauče crnogorski jezik prije upisivanja u osnovne škole. U gradu ili u zemlji treba pronaći standardni smještaj za pripadnike RAE populacije koja stanuje u kampu na Koniku, a kamp treba zatvoriti*. Zapošljavanje pripadnika RAE populacije treba aktivno podsticati kroz poreske stimulanse i subvencije za poslodavce koji zapošljavaju radnike iz RAE populacije. Izdavanje ličnih dokumenata treba raditi intenzivnijim tempom.

Tražiocima azila treba omogućiti da se žale na odluku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ili tribunalom. Izgradnju prihvatnog centra treba što prije završiti i opremiti svom potrebnom opremom i osobljem. Tražioci azila ne treba automatski da budu isključeni iz mogućnosti zapošljavanja bez obzira na to koliko dugo borave u zemlji.

U različitim oblastima politike treba uspostaviti sistem praćenja da bi se omogućilo prikupljanje relevantnih podataka i to podijeljenih po kategorijama kao što su nacionalno/etničko porijeklo, jezik, religija i državljanstvo.

* Preporuke iz ovog stava biće predmet preliminarnog ispitivanja stanja najkasnije dvije godine nakon usvajanja ovog izvještaja.

NALAZI I PREPORUKE

I. Postojanje i primjena zakonskih odredbi

Međunarodni pravni instrumenti

1. Nakon što je postala nezavisna 3. juna 2006. godine, Crna Gora je postala potpisnica većine međunarodnih pravnih instrumenata koji su relevantni za ECRI: Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola br. 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropske socijalne povelje (izmijenjene), Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina; Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima; Evropske konvencije o državljanstvu¹; Konvencije o kompjuterskom kriminalu i dodatnih protokola koji se odnose na kriminalizaciju akata rasističke i ksenofobične prirode počinjenih putem kompjuterskih sistema; Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (takođe je dala izjavu po članu 14 ove Konvencije priznajući nadležnost Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije da prima i razmatra pritužbe pojedinaca ili grupa pojedinaca), Konvenciju (iz 1951. godine) i Protokol (iz 1967. godine) o statusu izbjeglica i Konvenciju protiv diskriminacije u obrazovanju UNESCO-a.
2. Crna Gora je potpisala Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica 23. oktobra 2006. godine, ali još uvijek je nije ratifikovala. Vlasti su informisale ECRI da je proces ratifikacije otpočeo i da Ministarstvo rada i socijalnog staranja priprema relevantni tekst. ECRI podstiče vlasti da završe ratifikaciju ove Konvencije da bi se od eksploatacije i ksenofobije zaštitili radnici migranti i ostali imigranti, od kojih većina potiče iz drugih zemalja zapadnog Balkana,
3. Što se tiče Konvencije o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou, Crna Gora nije potpisala i nije ratifikovala tu konvenciju, a nema ni planove da to učini. Razlog za to je činjenica da prema članu 45 Ustava, samo "državljeni koji imaju prebivalište najmanje dvije godine u Crnoj Gori" mogu da biraju i budu birani². Zbog razloga koji su navedeni dalje u tekstu (v. dio o izbornim pravima), ECRI smatra da je navedena odredba nerazumno restriktivna. Ako Crna Gora namjerava da integriše "raseljena" i "interno raseljena" lica koja žele da ostanu u zemlji, trebalo bi da preduzme neophodne korake da postane potpisnica Konvencije o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou.
4. ECRI preporučuje da Crna Gora završi ratifikaciju Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica i da ratifikuje Konvenciju o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou.

Ustavne i druge temeljne odredbe

5. 19. oktobra 2007. godine Crna Gora je usvojila novi Ustav koji je stupio na snagu 22. oktobra 2007. godine. Članom 7 Ustava zabranjuje se izazivanje ili podsticanje mržnje i netrpeljivosti po bilo kom osnovu. Članom 8 zabranjuje se neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu. Ovim se članom takođe dozvoljava da se preduzimaju posebne mjere u interesu postizanja ravnopravnosti lica po svim osnovama do postizanja cilja zbog koga se te mjere preduzimaju. Članom 17 navodi se da se svi smatraju jednakima pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. Iako ECRI pozdravlja ove

¹ V. dio ovog Izvještaja o državljanstvu.

² U vezi sa ovim pitanjem izražena je zabrinutost sa aspekta univerzalnog prava glasa u Analičkom izvještaju Evropske komisije koji je priložen uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu. Mišljenje Komisije o aplikaciji Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. godine.

opšte odredbe koje se odnose na ravnopravnost i nediskriminaciju, ECRI ipak izražava žaljenje što ne postoji lista osnova (koja nije iscrpljena) poput one koja se nalazi u članu 1 Protokola br. 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Konkretno pominjanje u Ustavu rase, boje kože, jezika, vjeroispovjesti, nacionalnog ili socijalnog porijekla ili povezanosti sa nacionalnom manjinom ukazalo bi na značaj koji se pridaje borbi protiv rasizma³ i rasne diskriminacije⁴.

- *Izborna prava*

6. Kako je već pomenuto, član 45 Ustava ograničava pravo glasa i kandidovanja na izborima na državljane sa prebivalištem u Crnoj Gori u trajanju od najmanje dvije godine. ECRI primjećuje da Crna Gora ima značajan broj "raseljenih" i "interno raseljenih" lica koji su pobjegli od sukoba u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i na Kosovu tokom devedesetih godina prošlog vijeka. Većina ovih ljudi već boravi u Crnoj Gori duži niz godina, neki čak i decenijama, Oni doprinose životu lokalne zajednice. Međutim, njima je uskraćeno pravo da učestvuju u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou o pitanjima koja i na njih utiču.
7. Uz to, prema Akcionom planu Vlade iz 2009. godine za rješavanje statusa raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori⁵, lica koja uspiju da dobiju status "stranca sa stalnim nastanjenjem" i dalje neće imati izborna prava iako će im se dati sva druga prava crnogorskih državljana. ECRI smatra da pristup koji Crna Gora ima prema pitanjima integracije nedržavljana, uključujući i političku integraciju odražava koliko je otvorena i krajnje tolerantna.
8. ECRI izražava bojazan u vezi situacije da je značajnoj grupi lica koja dugo imaju prebivalište u Crnoj Gori uskraćena mogućnost da ostvaruju politička prava na nivou lokalnih vlasti. ECRI smatra da Ustav treba izmijeniti tako da im pruža takvu mogućnost. Smjernice za političku integraciju nedržavljana na lokalnom nivou date su u Evropskoj konvenciji o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou, čiju je ratifikaciju ECRI preporučio ranije u tekstu ovog Izvještaja.
9. ECRI preporučuje crnogorskim vlastima da izmijene član 45 Ustava da bi se stvorila mogućnost nedržavljanima da biraju i da budu birani na lokalnim izborima.

- *Državljanstvo*

10. Zakon o državljanstvu iz marta 2008. godine je restriktivan po pitanju dvojnog državljanstva. On ne dozvoljava sticanje crnogorskog državljanstva putem naturalizacije ukoliko se lice koje je podnijelo zahtjev za državljanstvo ne odrekne državljanstva druge države. Iz tog razloga je, prilikom ratifikacije Evropske konvencije o državljanstvu, Crna Gora zadržala pravo da ne primjenjuje član 16, koji predviđa da država potpisnica ne smije da propiše da je uslov za sticanje ili zadržavanje njenog državljanstva odricanje ili gubitak drugog državljanstva kada takvo odricanje ili gubitak nije moguć ili nije razumno da se on zahtijeva. U julu 2010. godine Skupština Crne Gore donijela je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu iz 2008. godine. ECRI primjećuje da novi zakon olakšava

³ Prema Preporuci o opštoj politici (*General Policy Recommendation*) br. 7 rasizam je uvjerenje da osnov kao što je "rasa", boja, jezik, vjera, državljanstvo ili nacionalno ili etničko porijeklo opravdava prezir prema nekom licu ili grupi lica ili pojam superiornosti nekog lica ili grupe lica.

⁴ Prema Preporuci o opštoj politici (*General Policy Recommendation*) br. 7, rasna diskriminacija je svako ophođenje koje se razlikuje od ophođenja prema drugim ljudima a bazira se na osnovama kao što je "rasa", boja, jezik, vjera, državljanstvo ili nacionalno ili etničko porijeklo, koje nema objektivno ili razumno opravdanje.

⁵ V. dio ovog izvještaja o Posebno osjetljivim grupama – "raseljena" i "interno raseljena lica".

naturalizaciju državljana zemalja nasljednica bivše Jugoslavije koji su se nastanili u Crnoj Gori tako što im omogućava da se putem pisane izjave odreknu državljanstva svoje države porijekla. Ovo će posebno biti od koristi za one građane koji nisu mogli da dobiju otpust iz svog prvobitnog državljanstva zbog vojne obaveze.

11. Po Zakonu o državljanstvu, za naturalizaciju je potrebno deset godina zakonitog i neprekidnog boravka u Crnoj Gori. ECRI konstatuje da, prema Akcionom planu Vlade za "raseljena" i "interno raseljena" lica koja su pomenuta ranije taj traženi period od deset godina počinje da teče od momenta kada lice dobije status "stranca sa stalnim nastanjenjem". Vrijeme koje je provedeno u zemlji prije tog trenutka – koje se već broji u nekim slučajevima i decenijama – ne uzima se u obzir. Međutim, crnogorske vlasti obavijestile su ECRI da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o crnogorskom državljanstvu koji je donesen 8. septembra 2011. godine⁶, sada predviđa izuzetak od navedenog. Državljanima bivše Jugoslavije koji su imali prebivalište upisano u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije 3. juna 2006. godine (datum sticanja nezavisnosti) i koji imaju važeću ličnu kartu mogu da steknu crnogorsko državljanstvo. ECRI napominje da je za podnošenje prijave određen vrlo kratak rok – do 31. januara 2012. godine (četiri mjeseca). U drugim aspektima ECRI ne može u ovom izvještaju da komentariše efekte ovakvih novih dešavanja.

- *Nacionalne/etničke manjine*

12. Posebne odredbe za zaštitu nacionalnih/etničkih manjina uključene su u Ustav i Zakon o manjinskim pravima i slobodama iz 2006. godine.
13. Član 79 Ustava štiti identitet "pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica". Lista prava koja se jemče obuhvataju upotrebu njihovog jezika i pisma u privatnom, javnom i zvaničnom kontekstu, autentičnu zastupljenost u Skupštini, srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i organima lokalne samouprave; i pravo da se osnuju savjeti za zaštitu i unapređenje manjinskih prava.
14. Zakon o manjinskim pravima i slobodama iz 2006. godine kritikovan je zbog restriktivne definicije manjina; nedržavljanima, "raseljena", "interno raseljena" lica i lica bez državljanstva nisu bila obuhvaćena zaštitom po ovom Zakonu⁷. Međutim, u decembru 2010. godine ovaj Zakon je izmijenjen i dopunjen (v. Posebno osjetljive/ciljne grupe, Nacionalne/etničke manjine) i državljanstvo više nije uslov da se licu prizna status pripadnika manjine.
15. Čini se da u praksi postoje određene poteškoće vezane za neka od prava koja su navedena u Ustavu, dok se neka druga prava uopšte ne poštuju. Narочito ističemo da nema autentične zastupljenosti u Skupštini.

Odredbe u oblasti krivičnog prava

16. ECRI konstatuje da član 370 Krivičnog zakonika o izazivanju nacionalne, rasne i vjerske mržnje i član 443 o rasnoj i drugoj diskriminaciji sadrže primjerne odredbe

⁶ Iako se ovim Izvještajem obuhvata situacija do 22. juna 2011. godine, ECRI smatra da je ova kasnija dešavanja važno pomenuti i uključiti u izvještaj.

⁷ V. Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Crne Gore, Mišljenje br. 392/2006, 20. decembar 2007. godine, i Savjetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Mišljenje o Crnoj Gori, usvojeno 28. februara 2008. godine

i sankcije⁸. Međutim, član 370 rijetko se primjenjuje, a član 443 nikada nije primjenjen. U proteklih deset godina 36 počinitelja je krivično gonjeno po članu 370, a samo tri su osuđena. Jedan je počinitelj dobio uslovni otpust a ostala dva osuđena su na kaznu zatvora u trajanju od tri godine, odnosno sedam mjeseci. Prema državnim službenicima, većina slučajeva koji obuhvataju podsticanje na nacionalnu ili vjersku mržnju tretiraju se kao prekršaji na nižim sudovima i rijetko se završavaju osuđujućim presudama. Nedostatak dokaza naveden je kao najznačajniji razlog za to, ali i nedostatak obuke za utvrđivanje da li je neko djelo rasistički motivisano (v. dio Obuka za policiju, tužioce i sudije dalje u tekstu)

17. Jedan od predmeta, u kome se radilo o vandalizmu i sknavljenju muslimanske imovine u Tivtu (razbijeni su prozori i u prostor za molitvu ubačen svinjski izmet), registrovan je najprije kao lakše krivično djelo nanošenja štete imovini, a tek kasnije prekvalifikovan je kao teže krivično djelo podsticanja nacionalne, rasne ili vjerske mržnje po članu 370 nakon kritika pojedinaca, nevladinog sektora i političkih partija. U vrijeme nastajanja ovog izvještaja predmet je još uvijek bio u postupku pred Višim sudom. ECRI ohrabruje ovakvo pokazivanje da će se Crna Gora vjerskom netrpeljivošću baviti ozbiljno i nada se da će se u budućnosti ostali takvi predmeti kvalifikovati na adekvatan način.
18. ECRI konstatuje da iako se u članu 42 Krivičnog zakonika izlažu opšti principi za određivanje kazne, uključujući i motive zbog kojih je djelo počinjeno, u Krivičnom zakoniku nema odredbe kojom se predviđa da rasistička motivacija predstavlja posebno otežavajuću okolnost kod određivanja kazne za krivična djela. ECRI smatra da je ovaj dodatni element kojim bi se obezbijedilo da sankcije budu djelotvorne, srazmjerne i odvratajuće ključni u borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije. ECRI upućuje na Preporuku o opštoj politici (*General Policy Recommendation*) br. 7 o nacionalnim zakonskim instrumentima za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije (stav 21).

⁸ Član 370 Krivičnog zakonika:

(1) Ko javno podstiče na nasilje ili mržnju prema grupi ili članu grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko javno odobrava, negira postojanje ili značajno umanjuje težinu krivičnih djela genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina učinjenih protiv grupe ili člana grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, na način koji može dovesti do nasilja ili izazvati mržnju prema grupi lica ili članu takve grupe, ukoliko su ta krivična djela utvrđena pravosnažnom presudom suda u Crnoj Gori ili međunarodnog krivičnog suda.

(3) Ako je djelo iz st. 1 i 2 ovog člana učinjeno prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili vjerskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, sknavljenjem spomenika, spomenobilježja ili grobova, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

(4) Ko djelo iz st. 1 do 3 ovog člana vrši zloupotrebom položaja ili ako je usljed tih djela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posljedica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etničkih grupa koje žive u Crnoj Gori, kazniće se za djelo iz stava 1 ovog člana zatvorom od jedne do pet godina, a za djelo iz st. 2 i 3 zatvorom od dvije do deset godina.

Član 443 Krivičnog zakonika:

(1) Ko na osnovu razlike u rasi, boji kože, nacionalnosti, etničkom porijeklu ili nekom drugom ličnom svojstvu krši osnovna ljudska prava i slobode zajamčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i ratifikovanim međunarodnim ugovorima od strane Srbije i Crne Gore, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se ko vrši proganjanje organizacija ili pojedinaca zbog njihovog zalaganja za ravnopravnost ljudi.

(3) Ko širi ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagira rasnu mržnju ili podstiče na rasnu diskriminaciju, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.

19. ECRI snažno preporučuje crnogorskim vlastima da izmijene Krivični zakonik da bi se obezbijedilo da on izričito navodi da rasistička motivisanost za vršenje bilo kog krivičnog djela predstavlja otežavajuću okolnost.

Odredbe u oblasti građanskog prava

20. Zakon o zabrani diskriminacije donesen je 27. jula 2010. godine. Prije toga postojalo je niz odredbi kojima se zabranjivala diskriminacija, ali su se one nalazile u raznim zakonima u oblasti rada, zapošljavanja, zdravstvene zaštite i obrazovanja. Član 2 ovog novog zakona zabranjuje svaki oblik diskriminacije po bilo kom osnovu. Dalje se u ovom zakonu definiše neposredna i posredna diskriminacija i navodi se veliki broj osnova u okviru liste koja nije iscrpljena i koja obuhvata i "rasu", boju kože, nacionalnu pripadnost, socijalno i etničko porijeklo, jezik i vjeroispovjest.
21. ECRI konstatuje da član 5 sadrži odredbe o posebnim mjerama kojima treba da se postigne ravnopravnost i zaštita lica koja su u neravnopravnom položaju po bilo kom osnovu, što jeste u skladu sa Preporukom o opštoj politici (*General Policy Recommendation*) ECRI-a br. 7 o nacionalnim zakonskim instrumentima za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije. Član 29 predviđa da se podijeli teret dokazivanja, a član 30 daje trećim licima (uključujući nevladine organizacije) mogućnost da pokrenu postupak.
22. Međutim, iako diskriminacija po osnovu "rase", boje kože, nacionalne pripadnosti, socijalnog ili etničkog porijekla, između ostalog, jeste zabranjena u dijelu Opšte odredbe ovog Zakona (u članu 2), diskriminacija po ovim osnovama ne pojavljuje se u dijelu o posebnim oblicima diskriminacije gdje su, na primjer, uključene diskriminacija na osnovu invaliditeta i seksualne orijentacije. ECRI smatra da je prerano da se pokuša procijeniti kakve praktične posljedice može imati ovakav izbor koji je napravio zakonodavac. Međutim, ECRI žali što borba protiv rasizma i rasne diskriminacije nije posebno naglašena u Zakonu.
23. Do nedavno Zakon iz 2010 godine nije mogao da se primjenjuje, prije svega zbog toga što se u njemu predviđa da je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda nadležan za praćenje njegove primjene, a Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda nije predviđao nadležnosti koje se nalaze u novom Zakonu. ECRI ima zadovoljstvo da konstatuje da je novi Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda usvojen 29. jula 2011 godine⁹ i da se njime u članu 27 Zaštitnik uspostavlja kao nacionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije koju čine fizička i pravna lica. Tako se sada mogu primjenjivati zakon i drugi propisi za borbu protiv diskriminacije, a ECRI će u narednom ciklusu monitoringa razmotriti kako to funkcioniše.

Obuka za policiju, tužioce i sudije

24. Policija ima osnovnu obuku u Policijskoj akademiji. Obavezni predmeti su ljudska prava, etika i rad u multi-etničkom kontekstu. Obuku obezbjeđuju međunarodne organizacije, uključujući Organizaciju za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) i organizacije iz civilnog sektora, a u skladu sa međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava i smjernicama za policijsku etiku.
25. Centar za obuku sudija koji priprema obuke za sudije i tužioce osnovan je 2000. godine od strane Ministarstva pravde, Udruženja sudija Crne Gore, Instituta za otvoreno društvo i Američke advokatske asocijacije (Pravna inicijativa za srednju i istočnu Evropu). Centar za obuku sudija organizuje razne aktivnosti, uključujući seminare, okrugle stolove, radionice, kurseve, regionalne konferencije i studijske

⁹ Iako se ovim Izvještajem obuhvata situacija do 22. juna 2011. godine, ECRI smatra da je ova kasnija dešavanja važno pomenuti i uključiti u izvještaj.

posjete za početnu i kontinuiranu obuku sudija i tužilaca. On takođe svim sudovima i tužilaštvima u Crnoj Gori distribuira mjesečni bilten u kome se objavljuju ključne presude Evropskog suda za ljudska prava. Obuka se organizuje u saradnji sa međunarodnim partnerima, naročito Evropskom unijom (Evropskom agencijom za rekonstrukciju), OEBS-om, Savjetom Evrope, AIRE Centrom iz Londona (Savjeti o pravima pojedinca u Evropi) i lokalnom nevladinom organizacijom CEDEM (Centar za demokratiju i ljudska prava).

26. ECRI konstatuje da ne postoje trajni ni obavezni kursevi u Centru za obuku nosilaca pravosudne funkcije i da ne postoji utvrđeni nastavni plan i program. Kursevi obuhvataju ljudska prava i sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, a postoje i određene obuke o pitanjima vezanim za jednakost, toleranciju i borbu protiv diskriminacije. Centar zavisi od ograničenih finansijskih sredstava iz državnog budžeta i od međunarodnih donatora.
27. Međutim, izgleda da Centar za obuku nosilaca pravosudne funkcije ne obezbjeđuje nikakvu obuku za advokate, a ECRI ne zna da li postoji neka posebna obuka o pitanjima vezanim za rasizam ili rasnu diskriminaciju koja se njima nudi.
28. ECRI preporučuje da crnogorske vlasti ojačaju početnu i kontinuiranu obuku koja se obezbjeđuje policiji, državnim tužiocima, advokatima i sudijama o pitanjima vezanim za ravnopravan tretman i nediskriminaciju, važeće odredbe u oblasti krivičnog prava koje se odnose na rasizam i rasnu diskriminaciju i o tome kako da prepoznaju da je neko krivično djelo motivisano rasističkim pobudama.

Organ za borbu protiv diskriminacije

- *Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman)*
29. Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (u daljem tekstu Zaštitnik) osnovana je 2003. godine. Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda sa izmjenama i dopunama iz 2011. godine i Zakon o zabrani diskriminacije iz 2010. godine utvrđuju Zaštitnika kao nacionalni organ za borbu protiv diskriminacije.
 30. Zakon iz 2010. godine ne predviđa osnivanje specijalizovanog organa za borbu protiv diskriminacije već Zaštitniku (Ombudsmanu) daje dodatne nadležnosti, pri čemu je naročito značajno što mu omogućuje da djeluje i u privatnom sektoru. Te dodatne nadležnosti obuhvataju davanje informacija o pravima i dužnostima žrtava diskriminacije, sprovođenje postupaka mirenja, vođenje evidencije pritužbi na diskriminaciju i podizanje svijesti. Međutim, zakon ne daje Zaštitniku ovlašćenja za vršenje istrage niti konkretno pravo da pokreće sudske postupke niti da u njima učestvuje, kako se preporučuje u Preporuci o opštoj politici (*General Policy Recommendation*) ECRI-a br. 7 o nacionalnim zakonskim instrumentima za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije. Iako pozdravlja donošenje sveobuhvatnog zakonskog instrumenta za borbu protiv diskriminacije, ECRI izražava žaljenje što Zaštitniku nije dat puni obim mogućih ovlašćenja da bi mogao djelotvorno da se bori protiv diskriminacije.
 31. ECRI je obavješten da je Zaštitnik u periodu od 2003. do 2010. godine dobio ukupno 20 pritužbi na navodne diskriminacije. U najvećem broju slučajeva riječ je o diskriminaciji u zapošljavanju ili na osnovu invaliditeta. Pritužbe Roma, Aškalija i Egipćana rijetke su i uglavnom se odnose na pitanja stanovanja. Povremeno ima pritužbi iz reda manjina, naročito na nepostojanje srazmjerne zastupljenosti manjina u javnim organima. Zaštitnik je poslao preporuku Vladi o tome kako da se u praksi poštuju uslovi propisani ustavom.
 32. ECRI sa zadovoljstvom konstatuje da Zaštitnik ulaže napore da podigne svijest građana o njegovoj ulozi, a to čini, između ostalog, putem telefonskih anketa,

okruglih stolova i Dana ombudsmana u opštinama širom zemlje. Institucija Zaštitnika ima veoma dobar sajt na internetu koji je prilagođen potrebama korisnika i na kome se mogu pronaći detaljne i praktične informacije, kao i formulari za pritužbe na crnogorskom, albanskom i engleskom jeziku. ECRI je obaviješten da se preporuke Zaštitnika gotovo uvijek sprovode i da ova institucija uživa veliko poštovanje.

II. Diskriminacija u raznim oblastima

Obrazovanje

33. Pravo na obrazovanje pod jednakim uslovima jemči se članom 75 Ustava. U istom se članu takođe navodi da je osnovno obrazovanje obavezno i besplatno. Osnovno obrazovanje obuhvata devet razreda za djecu starosti od šest do 14 godina. Srednjoškolsko obrazovanje sastoji se od četiri godine škole za učenike od 15 do 18 godina. Tercijarno obrazovanje obezbjeđuje Univerzitet Crne Gore sa svojih 15 fakulteta.
34. Što se tiče nacionalnih/etničkih manjina, uz izuzetak zajednice Roma, Aškalija i Egipćana (RAE) o kojoj će biti riječi dalje u tekstu, ECRI ne zna ni za kakve naročite bojazni da postoji diskriminacija lica koja pripadaju manjinskim grupama u pristupu obrazovanju ili u školskom okruženju.
35. ECRI je dobio informacije o određenim poteškoćama koje se odnose na pravo lica koja pripadaju nacionalnim/etničkim manjinama na obrazovanje na njihovom jeziku i pismu u javnim institucijama i na pravo da njihova istorija i kultura budu dio nastavnog plana i programa, kako se garantuje članom 79 Ustava. Iako se albanski jezik nudi kao jezik na kome se drži nastava u školama širom zemlje, to nije slučaj sa drugim manjinskim jezicima koji su prisutni u Crnoj Gori. Član 22 Zakona o opštem obrazovanju navodi da nastavnici, roditelji i škola, u saradnji sa lokalnom zajednicom, mogu slobodno da osmisle 20% nastavnog plana i programa. Ovaj dio može da se koristi, između ostalog, za nastavu na regionalnim ili manjinskim jezicima ili da bi se predavala istorija, kultura, muzika i tradicija nacionalnih/etničkih manjina. Prema informacijama koje je dobila ECRI u praksi nastavnici rijetko koriste tu mogućnost. ECRI podsjeća da se Izvještaj iz prvog ciklusa monitoringa Komiteta eksperata Evropske povelje za regionalne i manjinske jezike koji je usvojen 20 januara 2010. godine, detaljno bavi ovim pitanjima.
36. Što se tiče RAE populacije, ECRI konstatuje da se djeca ove populacije suočavaju sa značajnim problemima, ne samo kada je riječ o diskriminaciji u obrazovanju, već u nekim slučajevima i u pristupu obrazovanju. ECRI je čuo za incidente verbalnog zlostavljanja od strane nastavnika i učenika po osnovu etničke pripadnosti ove djece. Segregacija u obrazovanju povezana je sa segregacijom u stanovanju – mnogi pripadnici RAE populacije žive u izolovanim naseljima, često izbjegličkim kampovima, gdje je pristup školi ograničen.
37. Prema riječima crnogorskih vlasti, oko 80% RAE populacije je nepismeno. Jedan od najtežih problema je veliko i rano osipanje tj. odustajanje od školovanja. Podaci ukazuju na to da samo oko 20% učenika RAE populacije završi obavezno obrazovanje. To vlasti pripisuju nizu faktora: djeca RAE populacije ne govore službeni jezik (crnogorski); nedostaju im socio-ekonomska sredstva da pripreme djecu za osnovnu školu; nedovoljna je svijest unutar RAE zajednice o značaju obrazovanja; a oni žive u stanju krajnjeg siromaštva. ECRI konstatuje da su djeca RAE populacije u izuzetno nepovoljnom položaju zbog činjenice da se obrazovanje ne može dobiti na njihovom maternjem jeziku (romskom). Malo je mogućnosti na predškolskom nivou da se oni osposobe za prevazilaženje poteškoća koje potiču od činjenice da oni ne govore crnogorski jezik.

38. ECRI preporučuje vlastima da povećaju broj djece RAE populacije u predškolskim ustanovama da bi im se omogućilo da nauče crnogorski jezik prije nego što upišu osnovnu školu.
39. Crnogorske vlasti obavijestile su ECRI da se u posljednjih deset godina mnogo napora ulaže u obrazovanje djece RAE populacije. Naročito, Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008-2012 (u daljem tekstu RAE strategija), koju je Vlada donijela 2007. godine, prepoznaje da veliki dio djece RAE populacije nije obuhvaćen sistemom obaveznog osnovnog obrazovanja. U Strategiji se navodi da je obrazovanje najznačajnija oblast hitnog djelovanja Vlade, a navode se i konkretni ciljevi za stvaranje osnovnih uslova da bi se djeci i mladima RAE populacije obezbijedilo da uživaju pravo na obrazovanje.
40. RAE strategija predviđa besplatne školske knjige i materijale za svu djecu RAE populacije koja redovno pohađaju osnovnu školu; posebne aktivnosti za sprečavanje segregacije i diskriminacije; nastavu na romskom jeziku i o romskoj kulturi u školama sa velikim procentom učenika iz RAE populacije; školarine za srednju školu i stipendije za studije na univerzitetu za određeni broj pripadnika RAE populacije svake godine i programe opismenjavanja odraslih. ECRI konstatuje da se neki od navedenih ciljeva implementiraju.
41. Jedan program uključuje zapošljavanje romskih asistenata u školama sa velikim brojem učenika iz RAE populacije, ne samo da bi se pomoglo djeci te populacije da se priviknu na školsku sredinu i prevaziđu jezičku barijeru, već i da bi se stvorila veza između djeteta, porodice, škole i zajednice. Vlasti iznose da je ova inicijativa imala samo ograničen uspjeh uglavnom zbog nedovoljnog broja pripadnika RAE populacije sa potrebnim kvalifikacijama koji bi mogli da se zaposle kao romski asistenti. Važno je da vlasti nastave da podržavaju ovaj program i da preduzimaju sve potrebne korake da bi podsticali pripadnike RAE populacije da se opredjeljuju za poziv romskog asistenta. ECRI je uvjerena da podrška u nastavi koju pružaju obrazovani odrasli pripadnici RAE populacije koji uz to pružaju i dobar primjer i služe kao uzor mora da ima značajan uticaj na djecu RAE populacije sa kojima oni rade.
42. ECRI snažno podstiče crnogorske vlasti da nastave da ulažu napore u pružanje podrške obuci i zapošljavanju romskih asistenata i da povećaju njihov broj.
43. ECRI konstatuje da, iako rezultati za sada nisu izuzetni, oni ipak ukazuju na značajan napredak. Na primjer, prema informacijama koje su nam dale crnogorske vlasti, jasno je da se na godišnjem nivou ostvaruje mali ali stalan rast broja upisanih učenika i na nivou osnovne škole i na nivou srednje škole. 2001 – 2002 školske godine u osnovne škole bilo je upisano 536 djece RAE populacije, dok je ta cifra školske godine 2010-2011 porasla na 1424 upisana djeteta. Međutim, podaci pokazuju da postoji ogroman pad u broju djece upisane u srednje škole u odnosu na broj upisanih u osnovu školu. Školske godine 2010-2011 samo je 78 učenika RAE populacije upisano u srednje škole. Što se tiče visokog obrazovanja, ECRI je obaviješten da dva pripadnika RAE populacije imaju univerzitetsku diplomu, a da trenutno deset studenata RAE populacije pohađa univerzitet. Stipendije se obezbjeđuju za studente RAE populacije za visoko obrazovanje. Njima se pokrivaju troškovi stanovanja i puta. ECRI želi da pohvali Crnu Goru za ova postignuća koja su dokaz činjenice da ulaganje u obrazovanje donosi rezultate.
44. Što se tiče djece iz RAE populacije u kampu na Koniku, po riječima crnogorskih vlasti, Crveni krst Crne Gore obezbjeđuje djeci školskog uzrasta odjeću i materijale za pohađanje područne jedinice lokalne škole koja je osnovana u samom kampu. Međutim, vlasti priznaju da ta škola nema potrebne kapacitete i

da je kvalitet obrazovanja koji se tu pruža na izuzetno niskom nivou. Prema riječima ljudi sa kojima smo razgovarali u kampu, škola je otvorena samo sat vremena svakog dana i nju pohađaju samo djeca RAE populacije iz kampa. Na taj je način napravljena segregacija ove djece iz kampa od ostatka zajednice. To ozbiljno utiče na njihovu mogućnost da se integrišu u crnogorsko društvo i doprinosi krugu ostvarivanja slabih rezultata u obrazovanju, krajnjeg siromaštva i isključenosti iz društva. ECRI vjeruje da rješenje mora brzo da se nađe da bi djeca koja žive na Koniku mogla da ostvaruju svoje pravo na obrazovanje po članu 2 Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

45. Što se tiče loših uslova na Koniku i siromaštva njegovih stanovnika, ECRI nije uvjeren da su planovi da se uvede autobus kojim bi se djeca prevozila u razne škole u gradu pravi pristup. Po mišljenju ECRI-a, najprije bi bilo potrebno premjestiti porodice te djece u standardne stambene objekte na raznim mjestima u gradu, a zatim djecu rasporediti u različite škole gdje bi se oni mogli miješati sa djecom iz drugih zajednica. To bi mogao da bude prvi korak u zatvaranju kampa na Koniku. (v. dio ovog Izvještaja koji se odnosi na stanovanje).
46. ECRI snažno podstiče vlasti da omoguće porodicama djece školskog uzrasta koja žive u kampu na Koniku da se presele u standardne stambene objekte u različitim djelovima grada ili zemlje i da rasporede djecu u razne škole tako da mogu da ostvaruju svoje pravo na obrazovanje po članu 2 Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

Zapošljavanje

47. Član 3 Zakona o radu iz jula 2003. godine predviđa ravnopravan tretman zaposlenih bez obzira na njihovu nacionalnu i rasnu pripadnost, pol, jezik, vjeroispovjest, političku ili neku drugu orijentaciju, obrazovanje, socijalno porijeklo, bogatstvo ili bilo koje druge individualne atribute. Uz to, novi Zakon o zabrani diskriminacije, kada bude mogao da se primjenjuje, takođe će obezbijediti pravni osnov za pritužbe na rasnu ili etničku diskriminaciju u zapošljavanju.
48. Zakon o zapošljavanju i radu stranaca iz marta 2008. godine predviđa zapošljavanje izbjeglica, ali pošto Crna Gora ne prepoznaje "raseljena" i "interno raseljena" lica kao izbjeglice, izgleda da oni na spadaju u područje djelovanja ovog Zakona. Ograničeni pristup zapošljavanju gurnuo je mnoge od tih ljudi na sivo tržište gdje pokušavaju da obezbijede svoj opstanak. Međutim, uredba o primjeni radnih propisa na "raseljena" i "interno raseljena" lica usvojena je u avgustu 2010. godine i važeća je do 7 januara 2012. godine. Ona navodi da "raseljena" i "interno raseljena" lica koja zakonito borave u Crnoj Gori imaju pristup istim pravima i uslugama kao crnogorski državljani dok se ne riješi njihov status. Ta prava uključuju i prava u oblasti zapošljavanja. Uz to, Zakon o strancima navodi da lica sa statusom "stranca sa stalnim nastanjenjem" imaju pravo da rade i da se zapošljavaju. ECRI konstatuje da, barem za sada, "raseljena" i "interno raseljena" lica imaju pristup tržištu rada.
49. Prema raznim izvorima, "raseljena" lica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske nisu izložena značajnoj diskriminaciji u zapošljavanju. To se može pripisati činjenici da ne postoji jezička barijera. Što se tiče "interno raseljenih" lica sa Kosova, prema brojkama iz druge polovine 2010. godine koje posjeduje Ministarstvo rada i socijalnog staranja, od ukupnog broja od 10 760 lica, od kojih je 7 500 radno sposobnih, samo 510 su stalno zaposleni, 1084 imaju privremeni posao, 49 su poljoprivrednici, dok je 4 300 registrovano kao nezaposleno.
50. Što se tiče RAE populacije, ECRI konstatuje da je nivo zaposlenosti kod njih veoma nizak. Prema nekim brojkama, više od 80% pripadnika RAE populacije u Crnoj Gori je nezaposleno. Nesrazmjern nivo nezaposlenosti među pripadnicima RAE populacije pripisuje se slabom nivou pohađanja obrazovanja i

nedostatku stručnih kvalifikacija, kao i otvorenoj ili skrivenoj diskriminaciji. Od lica koja žive u kampu na Koniku gotovo da niko nije zaposlen. Mnogi prikupljaju otpad za reciklažu ili pribjegavaju prošenju na ulici. Veliko siromaštvo doprinosi daljoj isključenosti ove populacije iz društva.

51. RAE populacija klasifikuje se u Zavodu za zapošljavanje kao "teško zapošljiva". Crnogorske vlasti obavijestile su ECRI o nizu projekata koji se realizuju u cilju povećanja zapošljivosti i zaposlenosti pripadnika RAE populacije. ECRI napominje da su putem raznih kurseva opismenjavanja i programa stručnog osposobljavanja neki pripadnici RAE populacije pronašli zaposlenje. Uz to, veliki broj pripadnika RAE populacije angažovan je na javnim radovima, tj. na društveno korisnim, neprofitnim aktivnostima u opštinama.
52. ECRI ipak izražava žaljenje da čak i u slučajevima gdje su pripadnici RAE populacije postigli visoke standarde u obrazovanju ili stručnoj obuci, oni i dalje imaju poteškoća da nađu posao. Od 13 pripadnika RAE populacije koji su bili uspješni na ispitivanju za zapošljavanje u državnoj upravi, nijednom za sada nije ponuđen posao. Jedna lokalna NVO registrovala je brojne slučajeve u kojima su pripadnici RAE populacije uspješno završili kurseve stručne obuke, za frizera, na primjer, ali nisu mogli da pronađu posao zbog odbijanja klijenata da dobiju usluge od njih. ECRI je takođe obaviješten da je sedam pripadnika RAE populacije završilo kurs novinarstva, ali da je samo jedan našao posao sa skraćenim radnim vremenom na radio-televiziji. ECRI smatra da je ova situacija naročito obeshrabrujuća.
53. Zapošljavanje je jedna od osam prioriternih oblasti u kojima crnogorska Vlada namjerava da preduzme "odgovarajuće, hitne i opsežne mjere" u okviru RAE strategije. Ova Strategija predlaže obuku pripadnika RAE populacije da bi se postigla njihova veća konkurentnost na tržištu rada, ukidanje otvorene i prikrivene diskriminacije i povećanje stope zaposlenosti putem mjera afirmativne akcije. Ove mjere obuhvataju kvote za zapošljavanje nezaposlenih pripadnika RAE populacije na određenim poslovima, oslobađanje od poreza i subvencije za preduzetnike koji zapošljavaju pripadnike RAE populacije i posebne fondove za beskamratne zajmove ili zajmove sa niskim kamatama za preduzetnike ili samozaposlene pripadnike RAE populacije.
54. ECRI preporučuje da vlasti aktivno podstiču zapošljavanje pripadnika RAE populacije, na primjer kroz poreske podsticaje i subvencije za poslodavce koji angažuju radnike pripadnike RAE populacije, te beskamratne kredite za preduzetnike pripadnike RAE populacije.
55. Kada je riječ o nacionalnim/etničkim manjinama, Ustav sadrži odredbu o njihovoj srazmjernoj zastupljenosti u državnoj službi, državnim organima i organima lokalne samouprave. Predstavnici manjina tvrde da ta zastupljenost nije dovoljna, naročito u upravi, sudstvu i policiji. Istraživanje koja je izvršilo MInistarstvo za ljudska i manjinska prava i Ombudsman pokazalo je da su sve etničke zajednice manje zastupljene nego crnogorska. Kako je već navedeno, teško je dobiti tačnu sliku jer se osobe ne pitaju koje su nacionalne/etničke pripadnosti – a generalno gledano, one to nerado otkrivaju.

Stanovanje

56. ECRI konstatuje da je najhitnije pitanje u oblasti stanovanja ono koje se tiče RAE populacije, od kojih veliki broj živi u smještaju koji je ispod standarda, često u neformalnim ili nezakonitim naseljima gdje im nedostaju osnovne komunalne usluge.
57. Delegacija ECRI posjetila je kamp na Koniku, u predgrađu Podgorice gdje trenutno živi najveća grupa od oko 1 500 "interno raseljenih" pripadnika RAE

populacije sa Kosova. Ovaj je kamp podijeljen na dva dijela – Konik I i Konik II. Kamp je osnovan na lokaciji smetlišta, udaljen od drugih stambenih dijelova grada i zajednica. To predstavlja *de facto* segregaciju. Ovdje se smještaj sastoji od slomljenih drvenih baraka sa valovitim čeličnim ili plastičnim krovopokrivačima. Barake nemaju struju, nemaju kuhinju ni tekuću vodu, nemaju sanitarni čvor niti bilo kakve druge potrebne sadržaje. Svaki kamp ima jedan dio u kome ljudi prikupljaju vodu u kante. Svakojako smeće je pobacano po kampu. U vrijeme posjete ECRI-a u požaru je uništen dio kampa i 17 je porodica ostalo bez krova nad glavom. Izgleda da zbog loše infrastrukture i nedostatka adekvatnih bezbjedonosnih uslova potrebnih kod snabdijevanja električnom energijom požari bivaju relativno česti u naseljima u kojima živi RAE populacija, a rezultati su im često fatalni. U oktobru 2010. godine, dvoje je djece poginulo u požaru u sličnom naselju RAE populacije u Kotoru.

58. Jasno je da se prave pokušaji da se pruži pomoć stanovnicima Konika. Crveni Krst uspostavio je svoju stalnu kancelariju i obezbijedio dvije osnovne ambulante i usluge doktora po dva sata svaki dan. Obaviješteni smo da postoje prostori za tuširanje, ali prema riječima stanovnika, ti prostori se nikada nisu ni koristili jer nema tople vode. Škola je otvorena u kampu (v. dio ovog izvještaja koji se odnosi na obrazovanje), a napravljeno je i igralište za djecu.
59. ECRI je duboko uznemiren užasnim uslovima za život i svime što je uskraćeno stanovnicima ovog kampa. ECRI smatra da sadašnja organizacija stanovanja za ovu grupu ljudi nije samo nezdrava, nesanitarna i nehumana, već i izuzetno opasna. Situacija je još šokantnija ako se u obzir uzme činjenica da mnogi od stanovnika ovog kampa tvrde da ovako žive gotovo 12 godina.
60. RAE strategija prepoznaje da je primarno pitanje za stanovnike Konika pitanje opstanka, zbog nepostojanja pristupa čistoj vodi za piće i drugim sanitarnim i kanalizacionim sistemima. U Strategiji se govori o dugoročnom cilju opšteg poboljšanja stambenih uslova za RAE populaciju. Kao kratkoročni i realističan cilj, RAE strategija predviđa hitno poboljšanje uslova stanovanja tako da se obezbijede minimalni standardi. To obuhvata legalizaciju RAE naselja; njihovo povezivanje na infrastrukturne kapacitete, kao što su sistemi za vodu za piće i za kanalizaciju; rekonstrukcija stambenih dijelova čvrstim materijalima; premještanje smetlišta koja su sada u blizini RAE naselja i obezbjeđivanje određenog broja socijalnih stanova svake godine za one pripadnike RAE populacije koji su u stanju najveće potrebe.
61. ECRI navodi da se razgovori o zatvaranju kampa na Koniku vode bezuspješno nekoliko godina. Međutim, Crna Gora je sada pod novim pritiskom da riješi ovo pitanje. Da bi se otvorili pregovori o pristupanju Evropskoj uniji, Crna Gora mora da riješi sedam ključnih prioriteta. Jedan od tih prioriteta obuhvata usvajanje i realizaciju održive strategije za zatvaranje kampa na Koniku. ECRI se slaže da je pitanje od najveće hitnosti da se kamp na Koniku zatvori što prije.
62. ECRI konstatuje postojanje Strategije Vlade za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim fokusom na kampove Konik I i II koja je usvojena 28. jula 2011. godine¹⁰ (v. Posebno osjetljive/ciljne grupe – Nacionalne/etničke manjine – „raseljena” i „interno raseljena” lica). ECRI izražava bojazan, međutim, da se Vlada više fokusira na dobrovoljni povratak na Kosovo ili raseljavanje u treće zemlje, kao najznačajnija rješenja, a manje na integraciju u Crnu Goru. Od stanovnika kampa u nedavnom istraživanju traženo je da navedu opciju koja im najviše odgovara. ECRI je takođe zabrinut zbog nekih kratkoročnih mjera koje su predviđene RAE strategijom, kao što su

¹⁰ Iako se ovim Izvještajem obuhvata situacija do 22. juna 2011. godine, ECRI smatra da je ova kasnija dešavanja važno pomenuti i uključiti u izvještaj.

legalizacija romskih naselja i rekonstrukcija stambenih djelova čvrstim materijalom. Po mišljenju ECRI-a to bi poslužilo samo da se zauvijek održi segregacija ovih stambenih područja u kojima žive pripadnici RAE populacije, samo što bi uslovi života tu bili bolji. ECRI vjeruje da crnogorske vlasti treba da preduzmu korake da riješe stambeno pitanje RAE populacije na Koniku na trajniji način.

63. ECRI smatra da urbanistički planovi koji se nalaze u pomenutoj Strategiji a tiču se izgradnje 90 stambenih jedinica na području Konika I predstavljaju posebno zabrinjavajuću činjenicu. ECRI smatra da crnogorske vlasti treba da omoguće stanovnicima Konika da se presele u standardne stambene jedinice po cijelom gradu i Crnoj Gori gdje bi mogli da se integrišu u ostalu populaciju. Oni ne treba jednostavno da se presele u bolji stambeni blok koji će i dalje biti segregiran od ostalog stanovništva. To bi samo unaprijedilo stvaranje novih getoa. Oni ne treba ni da ostanu u segregiranom okruženju u kome se već nalaze. Treba učiniti stvarni pokušaj da se ovi ljudi pomiješaju i integrišu sa ostalim zajednicama. ECRI takođe smatra da je za crnogorske vlasti od ključnog značaja da organizuju potpune i otvorene konsultacije sa ovim ljudima tako da oni mogu da doprinesu pronalaženju rješenja i da pruže podršku svim eventualnim koracima.
64. ECRI snažno podstiče crnogorske vlasti da, nakon pune i otvorene konsultacije sa stanovnicima Konika pripadnicima RAE populacije, pronađu standardni smještaj na raznim mjestima u gradu i zemlji za te ljude i da zatvore kamp.

III. Opšta atmosfera i politički diskurs

65. ECRI konstatuje da ne postoji mnogo neprijateljstva prema nacionalnim/etničkim manjinama pristunim u Crnoj Gori ili između njih. Po svemu što smo čuli, Crna Gora je dobar primjer multi-etničke tolerancije. Kako je već navedeno nije postignuta srazmjerna zastupljenost, ali manjine jesu zastupljene, i na najvišim nivoima: sadašnji Potpredsjednik Skupštine je Bošnjak, a sadašnji Ministar za manjiska prava i slobode je Albanac.
66. Ipak, ima negativnih stavova i raširenih predrasuda prema RAE populaciji, naročito prema "interno raseljenoj" RAE populaciji sa Kosova. Prema nedavnom istraživanju, 90% ljudi navelo je da uopšte ne žele da imaju veze sa pripadnicima RAE populacije. Ta predrasuda se izgleda manifestuje u oblasti zapošljavanja i stanovanja. ECRI je dao preporuke u drugim djelovima ovog izvještaja koje imaju za cilj da se popravi situacija RAE populacije i opštu atmosferu u stavovima o njima.
67. U Crnoj Gori ne postoji zvanična državna vjera. Država finansijski pomaže neke djelatnosti najznačajnijih vjerskih zajednica. Rečeno nam je da su međuvjerski odnosi u cjelini dobri, ali da postoje tenzije između srpske i crnogorske pravoslavne crkve zbog kanonskog priznanja i imovinskih pitanja. Uprkos ustavnoj podjeli države i crkve, ima slučajeva miješanja vlasti u ovaj spor između dvije navedene crkve. Kao rezultat toga rečeno nam je da se javljaju i neke tenzije između etničkih Srba i Crnogoraca.
68. Nema mnogo dokaza za anti-muslimanska osjećanja u stanovništvu, iako ima izolovanih incidenata vjerske mržnje (v. dio ranije u ovom tekstu koji se odnosi na krivično pravo).
69. ECRI navodi da ne postoji organizovana jevrejska zajednica u Crnoj Gori i da ne postoji sinagoga. ECRI ne zna ni za kakve prijavljene slučajeve antisemitizma.
70. Što se tiče političkog diskursa, ECRI je obaviješten da postoji određena doza nacionalizma u politici i da se etničke podjele često naglašavaju. Međutim, čini se

da se to ne prevodi u diskriminatorski ili rasistički jezik koji bi se koristio protiv nacionalnih/etničkih manjina.

IV. Rasistički motivisano nasilje

71. ECRI sa zadovoljstvom konstatuje da izgleda da u Crnoj Gori nema naročitih problema sa nasiljem koje je rasistički motivisano.
72. ECRI jeste, međutim, saznao za jedan nedavni slučaj nasilja protiv pripadnika RAE populacije. Nekoliko pripadnika ove populacije, naime, koje su građani uhvatili u krađi, tvrde da su navodno bili žrtve nasilnog napada prije nego što su predati policiji. Slučaj istražuje Zaštitnik za ljudska prava i slobode.
73. ECRI preporučuje da crnogorske vlasti preduzmu radnje da osude u moralnom smislu, ali takođe i da spriječe i kazne sve izraze podstrekavanja na mržnju prema licima i grupama lica po osnovu njihovog etničkog porijekla, jezika ili vjere.

V. Posebno osjetljive/ciljne grupe

Nacionalne/etničke manjine

74. U Crnoj Gori živi nekoliko etničkih grupa i nijedna od njih ne predstavlja većinu. Prema rezultatima popisa iz 2003. godine, etnička struktura stanovništva u Crnoj Gori obuhvata sljedeće: Crnogorce 43,1%; Srbe 31,9%; Bošnjake 7,7%; Albance 5%; Muslimane 3,9%; Hrvate 1,1%; Rome 0,4%. Novi popis izvršen je u aprilu 2011. godine.
75. ECRI podsjeća da se dva specijalizovana mehanizma monitoringa Savjeta Evrope koja su ustanovljena prema Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina¹¹ i Evropskoj povelji za regionalne i manjinske jezike¹² bave detaljno pitanjima koja se tiču distinktivnih obilježja identiteta nacionalnih/etničkih manjina.
76. ECRI sa svoje strane primjećuje značajne napore Vlade u ovoj oblasti. Na primjer, finansijska podrška pruža se iz državnog budžeta za šest manjinskih savjeta (albanski, bošnjački, muslimanski, romski i srpski) za njihovo administrativno funkcionisanje, a i iz Fonda za manjine za projekte koji su vezani za manjinska prava. Centar za kulturu manjina osnovan je i finansira ga Vlada sa ciljem da se unaprijedi kultura manjina Crne Gore kroz razna dešavanja, okrugle stolove i radionice. Ovo je dokaz pozitivnog stava koji ECRI želi da pohvali.
77. Međutim, i dalje postoje određeni problemi koji se odnose na implementaciju člana 79 Ustava¹³. Na primjer, nema autentične zastupljenosti nacionalnih/etničkih manjina u Skupštini. ECRI napominje da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika donesen 8. septembra 2011. godine¹⁴. Prema tom zakonu sve manjine mogu da se nadmeću za određeni broj poslaničkih mandata „na osnovu procenata”, iako se ukupan broj poslaničkih mjesta koje treba da pripadaju manjinama neće značajno promijeniti. Takođe se svi slažu da nije postignuta srazmjerna zastupljenost u javnim službama, državnim organima i lokalnoj samoupravi. Razlog za to je uglavnom odsustvo pouzdanih podataka koji bi prikazali sadašnju

¹¹ V. Mišljenje o Crnoj Gori Savjetodavnog komiteta o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, usvojeno 28. februara 2008. godine

¹² V. Izvještaj Komiteta eksperata o Evropskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima, usvojen 20 januara 2010.

¹³ V. Ustavne i druge temeljne odredbe – Nacionalne/etničke manjine.

¹⁴ Iako se ovim Izvještajem obuhvata situacija do 22. juna 2011. godine, ECRI smatra da je ova kasnija dešavanja važno pomenuti i uključiti u izvještaj.

nacionalnu/etničku strukturu stanovništva na čemu bi se onda zasnivala srazmjerna zastupljenost¹⁵.

78. Kada je riječ o novijim dešavanjima, ECRI konstatuje da je u decembru 2010. godine Skupština donijela izmjene i dopune Zakona o manjinskim pravima i slobodama. Te izmjene obuhvataju uvođenje novih pravila o izboru manjinskih savjeta, kao i nova pravila za raspodjelu sredstava. Raspodjela sredstava je inače sporno pitanje zbog nedostatka tačnih podataka o broju pripadnika raznih zajednica nacionalnih/etničkih manjina. Uбудuće će se finansiranje bazirati na kvalitetu projekata, a ne na veličini manjine. ECRI pozdravlja ova dešavanja koja pokazuju osjetljivost na stvarne potrebe svake nacionalne/etničke manjine. Međutim, rečeno nam je da se ove promjene još ne primjenjuju u praksi jer tek treba da se izrade procedure.

79. ECRI preporučuje da se preduzmu potrebni koraci da bi se mogle primjenjivati izmjene i dopune Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

“Raseljena ” i “interno raseljena” lica

80. Kao rezultat oružanih sukoba tokom raspada Jugoslavije i etničkih ratova u regionu koji su iz tog raspada proistekli, Crna Gora je pružila utočište za oko 140.000 lica, što je u to vrijeme bila jedna četvrtina cjelokupnog stanovništva Crne Gore. Lica koja su stigla iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske klasifikovana su kao “raseljena” lica, dok su lica koja su izbjegla sa Kosova dobila administrativni status “interno raseljenih” lica. Nijedna grupa nije dobila status izbjeglice u vrijeme kada su stigli (nisu prešli međunarodnu granicu), a ni kasnije nakon što je Crna Gora obnovila nezavisnost, iako je uobičajeno da se o njima govori kao o izbjeglicama. Zakon o azilu iz jula omogućio je crnogorskim vlastima da sprovedu proces pre-registracije, koji je organizovan 2009. godine da bi se potvrdio tadašnji broj ovih lica. Prema zvaničnim podacima, u Crnoj Gori boravi ukupno 5415 “raseljenih” lica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske i 10948 “interno raseljenih” lica sa Kosova. Njihov nesiguran pravni status u Crnoj Gori, koji do sada nije riješen, ograničava njihov pristup važnim ekonomskim i socijalnim pravima i čini da su oni naročito osjetljiva (ugrožena) grupa.

81. U pokušaju da se razriješi složeno pitanje pravnog statusa “raseljenih” i “interno raseljenih” lica, Vlada je usvojila niz zakona i mjera koje definišu njihov povratak u zemlju porijekla ili integraciju. To su Zakon o strancima i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o strancima iz oktobra 2009. godine, kao i Akcioni plan za rješavanje statusa raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori, usvojen u oktobru 2009. godine. U julu 2011. godine usvojena je Strategija za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori, sa posebnim fokusom na kampove Konik I i II. Ova strategija zamjenjuje pomenuti Akcioni plan¹⁶

82. Strategija predviđa implementaciju od sredine 2011. godine do kraja 2015. godine sa sredstvima koje će obezbijediti Crna Gora i međunarodni donatori. Strategija predviđa dva načina rješavanja ovog pitanja: integracija u Crnu Goru kroz pristup statusu “stranca sa stalnim nastanjenjem” ili dobrovoljni povratak u mjesto porijekla dotičnog lica. Lica koja dobiju status “stranca sa stalnim nastanjenjem” dobiće pristup svim socijalnim pravima i javnim službama, uključujući zapošljavanje, obrazovanje, socijalno osiguranje, zdravstvenu zaštitu i penzijsko osiguranje. ECRI konstatuje da vlasti i dalje uzimaju povratak u zemlju porijekla kao opciju uprkos relativno malom interesu koji su za to ova lica za sada

¹⁵ V. dio Monitoring rasizma i rasne diskriminacije.

¹⁶ Iako se ovim Izveštajem obuhvata situacija do 22. juna 2011. godine, ECRI smatra da je ova kasnija dešavanja važno pomenuti i uključiti u izvještaj.

pokazala (prema informacijama koje su date u septembru 2011. godine, 476 lica su se prijavila za dobrovoljni povratak na Kosovo). U vezi sa ovim, sa Kosovom je 29. juna 2011. godine¹⁷ potpisan ugovor o readmisiji.

83. "Raseljenim" i "interno raseljenim" licima dat je rok od dvije godine da se prijave Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne uprave sa zahtjevom da dobiju status "stranca sa stalnim nastanjenjem". Rok za prijavljivanje je 7. novembar 2011. godine. Podnosioci zahtjeva moraju da plate administrativnu taksu, koja je prvobitno utvrđena u iznosu od 200 eura po osobi, a uz to i porez za dozvolu za rad od 165 eura. Međutim, prepoznajući da ti troškovi predstavljaju jednu od najvećih prepreka za „raseljena” i „interno raseljena” lica u postupku podnošenja zahtjeva, vlasti su smanjile potrebnu administrativnu taksu na 10 eura po izdatoj boravišnoj dozvoli. ECRI pozdravlja uklanjanje ove najznačajnije prepreke.
84. Međutim, za predavanje zahtjeva takođe je potrebno predati posebna dokumenta: važeću putnu ispravu iz zemlje porijekla, izvod iz matične knjige rođenih i dokumenta o državljanstvu. ECRI konstatuje da to predstavlja bukvalno nerješiv problem za ogroman broj "raseljenih" i "interno raseljenih" lica. Većina nemaju pasoše svoje matične zemlje, a mnogi više nemaju ni svoje izvode iz matične knjige rođenih, ili ih nikada nisu ni imali. Procjenjuje se da oko 2200 ljudi, od kojih su ogromna većina pripadnici RAE populacije, nemaju nikakva lična dokumenta. Da bi ih dobili, oni bi trebalo da se vrate u svoju matičnu zemlju i da podnesu zahtjev da ih dobiju. Međutim, oni ne mogu da putuju bez pasoša a većina ne može sebi priuštiti da otputuje i podnese administrativne troškove koje treba da plati. ECRI zaključuje sa zabrinutošću da će ogroman broj lica neće moći ispuniti postavljene uslove za podnošenje dokumentacije.
85. Konačni uslov je da lice nije u krivičnoj evidenciji u Crnoj Gori. Zakon o strancima navodi da stalno nastanjenje neće biti dato strancu koji je kažnjen za krivično djelo ili protiv koga je započet krivični postupak. Kako je navedeno u stavu 86 ovog izvještaja, rok za podnošenje zahtjeva za stalno nastanjenje je 7 novembar 2011. godine. Kao posljedica toga, lice protiv koga se vodi krivični postupak i bude odbijeno zbog pomenute odredbe može, u slučaju da se donese oslobađajuća presuda, zakasnuti da preda novi zahtjev. Jedan način da se to spriječi bio bi da se suspenduje postupak po zahtjevu za stalno nastanjenje dok se ne završi krivični postupak.
86. ECRI snažno preporučuje da vlasti izmijene Zakon o strancima koji predviđa da se odbije zahtjev stranca za stalno nastanjenje na osnovu činjenice da je protiv njega/nje pokrenut krivični postupak i to tako da se licu koje je oslobođeno krivične optužbe omogući da nastavi sa postupkom po zahtjevu za stalno nastanjenje koji je bio predat prije isteka utvrđenog roka. ECRI takođe preporučuje da lakša krivična djela¹⁸ ne treba da budu prepreka za odlučivanje po zahtjevu.
87. Treba priznati, crnogorske vlasti preduzele su niz koraka da pomognu "raseljenim" i "interno raseljenim" licima sa potrebnim procedurama. Uložili su napore da podignu svijest među populacijom na koju se sve to odnosi, uključujući i emitovanje informacija na televizijskim kanalima i štampanje letaka koji su prevedeni na romski i albanski jezik. Kako je ranije u tekstu pomenuto, administrativni troškovi su u velikoj mjeri smanjeni na razumne iznose. Vlasti su navele da pregovaraju sa zemljama porijekla ovih ljudi sa ciljem da se olakša procedura da oni dobiju pasoše i izvode iz matične knjige rođenih. Nedavno je sa

¹⁷ Iako se ovim Izvještajem obuhvata situacija do 22. juna 2011. godine, ECRI smatra da je ova kasnija dešavanja važno pomenuti i uključiti u izvještaj.

¹⁸ Vlasti treba same da odluče što je to lakše krivično djelo, na osnovu prirode djela koje je počinjeno ili na osnovu zapriječene kazne.

Kosovom potpisan sporazum o upisivanju „interno raseljenih lica” koja borave u Crnoj Gori u knjige državljana na Kosovu i razmatra se mogućnost organizovanja kolektivnih odlazaka na Kosovo za ljude kojima su potrebna dokumenta da bi regulisali svoj status u Crnoj Gori. U julu 2010. godine, Vlada je usvojila uredbu o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori. Prema toj uredbi, dok ova lica ne dobiju status „stranca sa stalnim nastanjenjem”, oni mogu da ostvaruju svoja prava na isti način kao državljani Crne Gore u oblastima rada i zapošljavanja, obrazovanja, socijalne zaštite, dječje zaštite, zdravstvene zaštite i osiguranja, te penzijskog i invalidskog osiguranja, ali ne nakon 7 januara 2012. godine. I na kraju, treba konstatovati da pomenuti plan omogućuje „raseljenim” i „interno raseljenim” licima koji ne mogu da dobiju važeću putnu ispravu do 7 novembra 2011. godine, ali ispunjavaju druge uslove, da dobiju privremeni boravak dok ne dobiju potrebnu putnu ispravu za dobijanje statusa stranca sa stalnim nastanjenjem. Privremeni boravak traje najviše tri godine.

88. U septembru 2011. godine, od 16000 ljudi, samo oko 4500 lica se prijavilo za status “stranca sa stalnim nastanjenjem”. Od njih je do sada oko 1500 dobilo pozitivan odgovor na zahtjev koji su podnijeli.¹⁹ Što se tiče privremenog boravka, za sada je predato 182 zahtjeva, a pozitivan odgovor dat je na 71 zahtjev. To pokazuje da ogroman broj ljudi ima teškoća sa procedurom podnošenja zahtjeva i ECRI je veoma zabrinut da se do isteka roka neće registrovati veliki broj lica.
89. Nakon isteka roka, kako kažu crnogorske vlasti, svi oni koji se nisu registrovali kao “stranci sa stalnim nastanjenjem” biće stranci koji nezakonito borave u Crnoj Gori. ECRI nije uspio da dobije informaciju o tome kakva će njihova sudbina biti nakon toga.
90. Po mišljenju ECRI-a, crnogorske vlasti utvrdile su pretjerano komplikovanu proceduru za rješavanje statusa “raseljenih” i “interno raseljenih” lica na svojoj teritoriji. Zbog toga treba da obezbijede svu moguću pomoć ovim licima da bi obezbijedili da ta lica ne budu isključena iz mogućnosti podnošenja zahtjeva za stalno nastanjenje u Crnoj Gori iz razloga koji su van njihove kontrole.
91. ECRI snažno podstiče crnogorske vlasti da preduzmu sve moguće korake da bi olakšali proceduru po kojoj “raseljena” i “interno raseljena” lica mogu da dobiju status stranca sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori. Oni treba da obezbijede, gdje je to potrebno, da nedostatak finansijskih sredstava, koja su potrebna da bi se dobila neophodna dokumenta, ne predstavlja prepreku. Naročito treba da obezbijede da ona lica, prvenstveno pripadnici RAE populacije, koja nemaju izvod iz matične knjige rođenih ili potvrdu o državljanstvu nisu automatski isključena iz mogućnosti da dobiju status “stranca sa stalnim nastanjenjem” u Crnoj Gori.
92. I na kraju, ECRI konstatuje da postoje lica koja su u riziku da postanu *de facto* apatridi, pošto neće biti ni stranci ni državljani. Ovo se uglavnom odnosi na RAE populaciju sa Kosova koji, ili nisu nikada bili upisani u knjige rođenih ili nemaju dokaz o tom upisu. Ova je situacija izuzetno zabrinjavajuća i ECRI snažno podstiče crnogorske vlasti da u saradnji sa susjednim državama i relevantnim međunarodnim organizacijama pronađu zadovoljavajuće rješenje. ECRI konstatuje da je Crna Gora 28 aprila 2010. godine ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridije u situaciji sukcesije država. Međutim, pošto Crna Gora smatra da je Srbija država sukcesor, ona ne smatra da ima obavezu da državljanstvo licima koja bi inače postala apatridi radi raspada Državne Zajednice

¹⁹ Iako se ovim Izvještajem obuhvata situacija do 22. juna 2011. godine, ECRI smatra da je ova kasnija dešavanja važno pomenuti i uključiti u izvještaj.

Srbija i Crna Gora. Crna Gora nije pristupila Konvenciji o smanjenju apatridije iz 1961. godine, kojom se utvrđuju mehanizmi zaštite od apatridije pri rođenju i kasnije u životu tako što se zabranjuje povlačenje državljanstva u kontekstu transfera teritorije.

93. ECRI preporučuje da Crna Gora ratifikuje Konvenciju o smanjenju apatridije iz 1961. godine i da preduzme potrebne korake da bi obezbijedila da se nađe rješenje za sva lica koja su trenutno *de facto* izložena riziku od apatridije.

Romi, Aškali i Egipćani (RAE)

94. Termin Romi, Aškali i Egipćani (RAE) koristi se u Crnoj Gori da bi se obuhvatili takozvani domicilni Romi (starosjedioci), te različite etničke populacije iz RAE grupe koje imaju status "interno raseljenih" lica sa Kosova. Kako je već navedeno, ovi ljudi nikada nisu bili zvanično priznati kao izbjeglice, ali se o njima obično govori kao o "RAE izbjeglicama".
95. Prema Zavodu za statistiku Crne Gore, u Crnoj Gori je 9934 pripadnika RAE populacije, od kojih je 5649 domicilnih Roma, a 4285 su „interno raseljena” lica pripadnici RAE populacije sa Kosova. Nezvanične procjene, međutim, kažu da je ukupan broj svih pripadnika RAE populacije u Crnoj Gori oko 20 000.
96. ECRI konstatuje da, prema mnogim izvještajima, dio RAE populacije jeste relativno dobro integrisan u crnogorsko društvo. Ta se grupa naziva "domicilnom" RAE populacijom i njihova situacija je ohrabrujuća. Oni uglavnom žive u standardnim stambenim jedinicama u mješovitim zajednicama. Problemi postoje u oblasti obrazovanja i diskriminacije kod zapošljavanja i to ostaje pitanje koje izaziva zabrinutost (v. Dio ovog izvještaja o obrazovanju i zapošljavanju).
97. ECRI naročito cijeni nedavnu inicijativu koju je podržalo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, između ostalih, da se priznaju i posebno istaknu pripadnici RAE populacije koji predstavljaju uzor. Urađena je publikacija zbirke fotografija i opisa 32 uspješna pripadnika RAE populacije, uključujući studente na univerzitetu, asistente u osnovnim školama, umjetnike, muzičare, jednog novinara i jedinog pripadnika RAE populacije koji je ikada bio zaposlen u državnoj upravi. U publikaciji se navodi da "svojim primjerom lica sa ovih fotografija dokazuju da postizanje ličnog i profesionalnog uspjeha jeste moguće uprkos otežavajućim okolnostima".
98. Međutim, i dalje je značajna grupa pripadnika RAE populacije koji su bez sumnje najsiromašniji, najmarginalizovaniji i najugroženiji od svih grupa stanovništva u Crnoj Gori. Većina njih došla je u Crnu Goru 1999. godine i njihova situacija i dalje predstavlja ozbiljan problem u oblasti ljudskih prava. Kako je ranije pomenuto u dijelu ovog izvještaja koji se odnosi na stanovanje, oni uglavnom žive u nezakonitim naseljima, segregirani od drugih zajednica, u uslovima ponižavajućeg siromaštva i teškog života. Oni imaju vrlo malo ili nemaju uopšte pristupa javnim uslugama ili socijalnoj pomoći. Prema riječima crnogorskih vlasti oko 170 porodica sa 547 članova imaju pravo da dobijaju materijalnu pomoć.
99. 2005. godine Crna Gora se pridružila regionalnom projektu Dekade inkluzije Roma 2005 – 2015 i donijela Nacionalni akcioni plan za njegovu implementaciju u partnerstvu sa međunarodnim i nevladinim organizacijama. On predstavlja okvir za aktivnosti koje su usmjerene na integraciju RAE populacije u četiri prioritete oblasti djelovanja: obrazovanje, zapošljavanje, zdravlje i stanovanje. Prema riječima jednog državnog službenika, očekivani rezultati nisu postignuti.
100. U novembru 2007. godine, Vlada je usvojila RAE strategiju za period 2008 - 2012, koja je već pomenuta u ovom Izvještaju. Ona predstavlja niz konkretnih mjera i aktivnosti za predstojeći period za koje je zaduženo Ministarstvo za

ljudska i manjinska prava. RAE strategija prepoznaje užasnu socijalnu i ekonomsku situaciju RAE populacije u Crnoj Gori ("Romi ... su izloženi marginalizaciji i otežanom pristupu ne samo osnovnim ljudskim pravima i slobodama, nego i nekim elementarnim ljudskim potrebama") i naglašava važnost pozitivnih mjera za obezbjeđivanje ravnopravnosti. U okviru ove strategije Vlada namjerava da preduzme prioritete mjere u sljedećih osam oblasti: zvanična statistika; pravni status i zabrana diskriminacije; obrazovanje; zapošljavanje; zdravstvena zaštita; socijalna i dječija zaštita; stanovanje i politička zastupljenost RAE populacije. U RAE strategiji navode se i budžetska sredstva i vremenski okvir za implementaciju mjera, od kojih su neke opisane u ovom izvještaju u dijelovima koji se odnose na obrazovanje, zapošljavanje i stanovanje.

101. U martu 2008. godine Vlada je osnovala Komisiju za implementaciju RAE strategije, koja se sastoji od 12 lica iz relevantnih ministarstava, Zavoda za zapošljavanje, Romskog savjeta i romskih nevladinih organizacija. Dva od dvanaest članova su pripadnici RAE populacije. Ova komisija na osnovu tendera raspodjeljuje sredstva za projekte koji su navedeni u Strategiji i podnosi godišnje izvještaje Vladi o implementaciji Strategije.
102. Kako je ranije navedeno, od Crne Gore se traži da ispuni sedam ključnih prioriteta da bi se otvorili pregovori o pristupanju Evropskoj uniji. Jedan od njih je da se „garantuje pravni status raseljenim licima, naročito Romima, Aškalijama i Egipćanima i da se obezbijedi poštovanje njihovih prava”. Mnogi pripadnici RAE populacije nisu uopšte zakonski registrovani i nemaju nikakva lična dokumenta, što im otežava pristup pravima. Izvještaji ukazuju na to da mnogi pripadnici RAE populacije ne znaju koliki je značaj ovakvog registrovanja i rijetko prijavljuju svoju djecu kada se ona rode kod kuće. Drugi roditelji izgleda nailaze na probleme kada pokušaju da prijave svoje dijete jer sami nemaju dokumenta. U RAE strategiji se zahtijeva da se izdaju lična dokumenta licima koja su crnogorski državljani i koja su domicilna u Crnoj Gori. Za ona lica koja nisu crnogorski državljani, ali su domicilni, moraju se izdati dokumenta za strance. Iako ECRI pozdravlja ovakve odredbe, konstatuje da je za sada malo toga urađeno u tom smislu i snažno podstiče crnogorske vlasti da ovaj proces ubrzaju i intenziviraju.
103. ECRI preporučuje da crnogorske vlasti preduzmu korake za podizanju svijesti o značaju prijavljivanja djece RAE populacije pri rođenju i da to unapređuju. Ne treba da postoje prepreke za prijavljivanje djece i ta procedura treba da bude jednostavna i lako dostupna.
104. ECRI preporučuje da vlasti intenziviraju izdavanje ličnih dokumenata pripadnicima RAE populacije u skladu sa Strategijom za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008-2012.
105. I na kraju, ECRI želi da konstatuje da se neki pripadnici RAE populacije koji su domicilni u Crnoj Gori suočavaju sa rizikom da postanu apatridi iz istog razloga kao i „interno raseljeni” pripadnici RAE populacije sa Kosova, tj. ni oni nisu prijavljeni pri rođenju ili im nedostaje dokaz o toj prijavi. (V. dio ovog izvještaja o “raseljenim” i “interno raseljenim” licima).

Muslimani

106. Muslimani predstavljaju jednu od šest zajednica nacionalnih/etničkih manjina u Crnoj Gori i oni su osnovali Muslimanski savjet.
107. ECRI konstatuje da se zajednica Muslimana ne žali na bilo kakvu diskriminaciju. Bilo je izolovanih incidenata vjerske mržnje prema muslimanima (v. dio ovog izvještaja pod naslovom Krivično pravo). Prema nekim izvještajima postoje pritužbe da nema dovoljno groblja.

Izbjeglance i tražioci azila

108. Pravo na azil jemči se članom 44 Ustava i uređuje Zakonom o azilu iz jula 2006. godine. Međutim, ECRI konstatuje da ovaj zakon ne može u potpunosti da se primjenjuje jer drugi domaći zakoni, propisi i uputstva još nisu usaglašeni sa njim. Tako se tražioci azila suočavaju sa brojnim poteškoćama u pristupu nekim osnovnim pravima i uslugama koje se garantuju zakonom.
109. ECRI preporučuje da se sva podzakonska akta potrebna za implementaciju Zakona o azilu usvoje što prije tako da bi tražioci azila mogli da imaju pun pristup svojim pravima.
110. Kancelarija za azil zadužena je za utvrđivanje statusa izbjeglica u prvom stepenu. Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil je drugostepeni organ koji odlučuje o žalbama protiv odluka prvostepenog organa. Po članu 20 Zakona o azilu, petočlana Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil je upravni organ koji postavlja Vlada i čiji članovi treba da budu lica zaposlena u sudskim organima, državnoj upravi ili javnoj službi. Uprkos uvjerenjima crnogorskih vlasti da članovi ove komisije vrše svoje funkcije nepristrasno i nezavisno, po mišljenju ECRI Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil ne predstavlja nezavisan organ. Štaviše, odluke ove komisije su pravosnažne, tj. nije predviđena sudska revizija. ECRI konstatuje sa zabrinutošću da tražioci azila čiji su zahtjevi za azil odbijeni nemaju djelotvoran pravni lijek pred sudom.
111. ECRI preporučuje da crnogorske vlasti preduzmu korake da bi obezbijedile da tražioci azila mogu da se žale protiv odluke po zahtjevu za azil pred nezavisnim i nepristrasnim sudom.
112. Zakon o azilu predviđa saradnju sa Visokim komesarijatom UN za izbjeglice (UNCHR) u svim fazama postupka po zahtjevu za azil. Zaposleni UNHCR-a prisutni su tokom razgovora. Zavod za zbrinjavanje izbjeglica ima zadatak da pruža pomoć tražiocima azila i izbjeglicama u ostvarivanju pristupa njihovim pravima. To podrazumijeva smještaj, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalno staranje, pravnu pomoć i pristup humanitarnim i nevladinim organizacijama. Prema ovom zakonu, smještaj treba da se obezbijedi u Centru za prihvatanje tražilaca azila. Međutim, prihvatni centar sa kapacitetom za 65 lica još uvijek se gradi u blizini Podgorice i očekuje se da će on biti operativan 2012. godine. UNHCR je finansirao iznajmljivanje smještaja za neke od tražilaca azila, dok su ostali smješteni u kamp na Koniku.
113. ECRI preporučuje da vlasti što prije završe izgradnju prihvatnog centra za smještaj tražilaca azila i da obezbijede da on ima sve potrebne sadržaje i kadrove da može da funkcioniše na pravi način.
114. ECRI izražava žaljenje što Zakon o azilu ne predviđa pravo tražilaca azila na rad, osim u okviru prihvatnog centra. ECRI smatra da tražiocima azila treba dozvoliti pristup tržištu rada u najkraćem mogućem vremenskom periodu nakon što predaju zahtjev za azil da bi se izbjeglo da oni postanu zavisni od državne pomoći i da bi se spriječila situacija radne eksploatacije, te da bi se poboljšale njihove šanse da se integrišu u društvo.
115. ECRI preporučuje da vlasti ponovo razmotre svoj stav o pristupu tražilaca azila zapošljavanju tako da oni nisu svi automatski isključeni iz mogućnosti da rade bez obzira na dužinu njihovog boravka u zemlji.
116. Od maja 2006. godine Crna Gora je primila 46 tražioca azila. Za sada je samo jednom licu odobrena supsidijarna zaštita. Jednom licu priznat je status izbjeglice, koji je, međutim, opozvan u julu 2010. godine jer se on ponovo stavio

pod zaštitu svoje zemlje porijekla tako što je od nje dobio biometrijski pasoš. Žalba ovog lica na tu odluku je odbijena.

117. ECRI konstatuje da Crna Gora nije mnogo izložena imigraciji i da pravi sistem za azil još uvijek ne funkcioniše. Trenutno je Crna Gora više tranzitna zemlja nego zemlja destinacije tražilaca azila. Međutim, što se ide dalje u procesu integracije Crne Gore u EU, očekuje se da će broj tražilaca azila rasti. Vlasti bi učinile dobru stvar kada bi počele da se pripremaju za to tako što će obezbijediti da imaju zakonodavstvo i praksu u ovoj oblasti usaglašenu sa pravnom tekovinom EU (npr. pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom u skladu sa Direktivom Savjeta 2005/85/EZ, i pristup zapošljavanju, po Direktivi Savjeta 2003/9/EZ).
118. Nadalje, vlasti treba da obezbijede da njihovi zaposleni koji dolaze u kontakt sa tražiocima azila, uključujući i graničare i lica zadužena za vođenje razgovora sa tražiocima azila, budu obučeni na pravi način. Njihova obuka treba da se fokusira na garantovanje poštovanja ljudskih prava i principa nevraćanja (*non-refoulement*), kao i na poštovanje kulturološke raznovrsnosti i nediskriminacije.
119. ECRI podstiče vlasti da obezbijede obuku zaposlenih koji dolaze u kontakt sa tražiocima azila u oblasti garantovanja poštovanja ljudskih prava i principa *non-refoulement*, kao i u poštovanju kulturološke raznovrsnosti i nediskriminacije.

VI. Postupanje službenika za sprovođenje zakona (policije)

120. ECRI je obaviješten o prijavama neprikladnog postupanja i zloupotrebe položaja policije u odnosu na RAE populaciju. Na primjer, navodi se da policija često ne obezbjeđuje pristup advokatu osumnjičenima koji su pripadnici RAE populacije ili im traži da potpišu izjave koje oni ne umiju da pročitaju ili ne razumiju. Takođe ima navoda o policijskoj brutalnosti i zlostavljanju koje je bilo usmjereno naročito na pripadnike RAE populacije.
121. Prema Zakonu o policiji, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu Ministarstva unutrašnjih poslova zaduženo je za unutrašnji nadzor rada policije. Isti zakon predviđa osnivanje nezavisnog Savjeta za građansku kontrolu rada policije kao eksternog nadzornog mehanizma. To je stručno savjetodavno tijelo koje ima predsjednika i četiri člana koje na mandat od pet godina postavljaju Advokatska komora, Ljekarska komora Crne Gore, Udruženje pravika Crne Gore, Univerzitet Crne Gore i nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava. Svako se može obratiti Savjetu pritužbom. Savjet ima široka ovlaštenja da vrši istrage.
122. Nadzor nad zakonitošću rada policije takođe vrši i Skupština Crne Gore kroz Skupštinski odbor za bezbjednost i odbranu.
123. Uz to, ECRI konstatuje da član 2 Kodeksa policijske etike glasi: "U obavljanju službenih poslova, policijski službenik poštuje osnovna ljudska prava i slobode svih građana, bez obzira na razlike u nacionalnosti, rasi, boji kože, vjerskom opredjeljenju, polu, obrazovanju, društvenom položaju ili bilo kojem drugom ličnom svojstvu i posebnosti." Ipak, uprkos ovakvoj formulaciji, kako je već navedeno, dešava se da je neka posebna etnička grupa češće navedena kao žrtva u navodima o policijskom zlostavljanju. ECRI je već preporučio vlastima da nastave u svojim naporima da obezbijede da obuka policije posebno pokrije pitanja rasizma i rasne diskriminacije (v. Obuka za policiju, tužioce i sudije).
124. ECRI stoga konstatuje da postoji sistem internog i eksternog nadzora rada policije u Crnoj Gori. Gore pomenuti navodi o etnički motivisanoj zloupotrebi položaja policije govore o tome da možda ti mehanizmi kontrole nisu dovoljni.

125. ECRI je obaviješten da je u policiji mali broj pripadnika nacionalnih/etničkih manjina a da nema uopšte pripadnika RAE populacije. Vlasti tvrde da je razlog za to činjenica da pripadnici RAE populacije za sada nikada nisu zadovoljavali uslove vezane za obrazovanje. Ostali kandidati pripadnici nacionalnih/etničkih manjina nisu prošli psihološke testove za prijem u policiju. Takav je bio slučaj sa 27 Bošnjaka 2009. godine. Vlasti su takođe navele da pripadnici nacionalnih/etničkih manjina ne pokazuju veliko interesovanje da se pridruže policiji, čak ni u onim regionima gdje manjinsko stanovništvo predstavlja većinu. Po mišljenju ECRI-a važno je obezbijediti da sastav policije bude odraz raznovrsnosti populacije.

126. ECRI preporučuje da vlasti pojačaju svoje napore da obezbijede da ne postoji nekažnjivost policije. Takođe je važno opremiti policiju vještinama, uključujući jezičke vještine, povećati njihovu djelotvornost poboljšavanjem komunikacije sa manjinskim grupama i zadobijanjem njihovog povjerenja. Stoga ECRI poziva vlasti da razmotre načine da se poveća prijem pripadnika nacionalnih/etničkih manjina u policiju.

VII. Monitoring rasizma i rasne diskriminacije

127. Kako je ranije navedeno u različitim dijelovima ovog Izvještaja, ne postoji sistematsko prikupljanje podataka u Crnoj Gori koji bi bili podijeljeni po etničkoj pripadnosti. Vlasti navode da tačne cifre ne mogu da se dobiju zato što se od građana ne traži da navedu svoje nacionalno/etničko porijeklo i oni, generalno gledano, i ne žele to da urade. To, međutim, ozbiljno otežava izradu djelotvornih politika u raznim oblastima, kao i njihovu implementaciju. To takođe sprečava i pravilnu implementaciju određenih ustavnih odredbi kao što je autentična zastupljenost "manjinskih nacionalnih zajednica" u Skupštini. Podaci sa posljednjeg popisa stanovništva iz 2003. godine nisu više pravi odraz sadašnje strukture stanovništva. Zakon o popisu stanovništva donesen je u julu 2010, a novi popis izvršen je u aprilu 2011. godine.

128. ECRI zna da je pitanje prikupljanja podataka o etničkoj pripadnosti osjetljivo pitanje u Crnoj Gori i da podrazumijeva određene poteškoće. Dok neki ljudi nerado govore o svojoj etničkoj pripadnosti, drugi se možda ne identifikuju kao pripadnici bilo koje nacionalne/etničke grupe ili se identifikuju sa više takvih grupa. Važno je, stoga, da se ljudu uvjere da prikupljanje takvih podataka ne mora da predstavlja prijetnju za ljudska prava ukoliko se poštuju principi anonimnosti, svjesne saglasnosti i dobrovoljnog samoopredjeljenja.

129. Za svjesnu saglasnost potrebno je da se jasno razumiju i prihvataju činjenice, implikacije i buduće posljedice. Građanima treba jasno reći da tačni podaci o broju i uslovima života pripadnika nacionalnih/etničkih manjina treba da pomognu vlastima da planiraju svoje usluge i da doprinese postizanju punog poštovanja određenih prava koja se garantuju po domaćim zakonima, uključujući autentičnu zastupljenost u Skupštini, srazmjernu zastupljenost u javnim službama, državnim organima i organima lokalne samouprave, i pravičnu raspodjelu sredstava manjinskim savjetima. U isto vrijeme, treba jasno reći da niko nije obavezan da otkrije bilo kakvu informaciju koju smatra osjetljivom.

130. ECRI preporučuje da crnogorske vlasti ustanove sistem monitoringa za prikupljanje relevantno raščlanjenih podataka na kategorije kao što su nacionalno/etničko porijeklo, jezik, vjera i državljanstvo u različitim oblastima politike, i da obezbijede da se to radi u svim slučajevima uz dužno poštovanje principa povjerljivosti, svjesne saglasnosti i dobrovoljnog samoopredjeljenja lica koja pripadaju određenoj grupi.

VIII. Obrazovanje i podizanje svijesti

131. U osnovnoj školi postoji predmet građansko obrazovanje koji se bavi razlikama i mirnim suživotom. Prema riječima crnogorskih vlasti, nastavnici su takođe obučeni da se bore protiv predrasuda. ECRI smatra da, da bi imao što značajniji uticaj, ovaj predmet treba pripremiti i za učenike u srednjim školama.
132. ECRI podstiče crnogorske vlasti da integrišu obavezni predmet građanskog obrazovanja, uključujući ljudska prava, toleranciju i nediskriminaciju, u nastavni plan i program za srednjoškolsko obrazovanje i da obuče nastavnike u skladu sa tim.
133. Licima koja pripadaju nacionalnim/etničkim manjinama, Ustav garantuje pravo na obrazovanje na njihovom jeziku i pravo da njihova istorija i kultura budu uključeni u nastavni program. Što se tiče primjene ovih prava, ECRI upućuje na relevantne izvještaje Savjetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Komiteta eksperata Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima koje smo ranije pomenuli u ovom Izvještaju.
134. Kako je navedeno u dijelu Izvještaja koji se odnosi na obrazovanje, nastavnici imaju mogućnost da samostalno osmisle 20% nastavnog plana i programa. ECRI izražava žaljenje da je ova prilika malo iskorišćena, uglavnom, izgleda, zato što nastavnici rijetko govore manjinski jezik ili nemaju adekvatno znanje o različitim manjinskim kulturama. ECRI smatra da bi bilo korisno da nastavnici mogu da prate osnovni nastavni plan za ovaj dio nastavnog programa sa ciljem da se podigne svijest građana o bogatoj kulturološkoj raznovrsnosti Crne Gore.
135. ECRI podstiče crnogorske vlasti da razmotre utvrđivanje osnovnog nastavnog plana o istoriji i kulturi šest nacionalnih/etničkih manjinskih zajednica u Crnoj Gori i da obezbijede materijale u bliskoj saradnji sa manjinskim savjetima i Centrom za kulturu manjina.
136. ECRI konstatuje da se malo pažnje posvećuje u Crnoj Gori podizanju svijesti u vezi sa pitanjima koja su u okviru mandata ECRI-a. Iako to možda ne izgleda kao prijeka potreba – Crna Gora se često opisuje kao uzor za dobre međuetničke odnose – ECRI ipak vjeruje da treba učiniti napor da bi se zadržalo i konsolidovalo ovo postignuće i da bi se podigla svijest među građanima o onim oblastima gdje su naglašene neravnopravnosti.
137. ECRI preporučuje da crnogorske vlasti organizuju veliku kampanju za toleranciju i nediskriminaciju koja bi bila usmjerena na cijelo društvo i fokusirala se posebno na RAE populaciju.

PREPORUKE KOJE ĆE BITI PREDMET PROVJERE IZMEĐU DVA REDOVNA MONITORINGA (PRELAZNE PROVJERE)

Dvije konkretne preporuke²⁰ za koje ECRI zahtijeva prioritetnu implementaciju od crnogorskih vlasti su:

- ECRI preporučuje da vlasti ojačaju inicijalnu i kontinuiranu obuku policije, državnih tužilaca, advokata i sudija o pitanjima vezanim za ravnopravan tretman i nediskriminaciju, krivične odredbe koje su na snazi a odnose se na rasizam i rasnu diskriminaciju i na to kako se prepoznaje rasistička motivacija krivičnog djela.
- ECRI snažno preporučuje da crnogorske vlasti, nakon pune i otvorene konsultacije sa ljudima na koje se to odnosi, pronađu standardni smještaj na raznim mjestima u gradu ili zemlji za stanovnike Konika pripadnike RAE populacije i da zatvore taj kamp.

Proces provjere između dva redovna monitoringa (prelazna provjera) za ove dvije preporuke ECRI će sprovesti najkasnije dvije godine nakon objavljivanja ovog izvještaja.

²⁰ ECRI je dao i treću konkretnu preporuku koja se odnosila na to da što prije treba usvojiti novi Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda da bi se Zakon o zabrani diskriminacije mogao primjenjivati. Međutim, u periodu između izrade nacrtu ovog izvještaja i njegovog usvajanja usvojen je Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda. ECRI smatra da je ova preporuka realizovana.

Bibliografija

Ova bibliografija sadrži najznačajnije objavljene izvore koji su korišćeni tokom ispitivanja situacije u Crnoj Gori: ne treba smatrati da je to iscrpna lista svih izvora informacija koje su bile dostupne ECRI-u tokom pripreme izvještaja.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, October 1996, CRI(96)43
2. General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, June 1997, CRI(97)36
3. General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, March 1998, CRI(98)29
4. General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, March 1998, CRI(98)30
5. General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, April 2000, CRI(2000)21
6. General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000, CRI(2001)1
7. General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, December 2002, CRI(2003)8
8. General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, June 2004, CRI(2004)26
9. General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, September 2004, CRI(2004)37
10. General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, March 2007, CRI(2007)6
11. General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, October 2007, CRI(2007)39
12. General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, March 2009, CRI(2009)5

Other sources

13. Government of Montenegro, Ministry of protection of human and minority rights, Strategy for the improvement of the position of the RAE population in Montenegro 2008-2012 (Government policy towards Roma minority), Podgorica, October 2007
14. Government of Montenegro, Ministry of Interior Affairs and Public Administration, Action plan for resolving the status of displaced persons from ex-Yugoslavian countries and internally displaced persons from Kosovo residing in Montenegro, Podgorica, September 2009
15. Milan Ročen, Minister for Foreign Affairs of Montenegro, Address at the International Conference "Permanent solutions for refugees and internally displaced persons – co-operation of countries of the region", Belgrade, 25 March 2010
16. Secretary General of the Council of Europe, Information Documents, Montenegro: Compliance with obligations and commitments, Fourth Secretariat Monitoring Report (from September 2009 through November 2010), 20 January 2011, SG/Inf (2010)22 FINAL
17. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Montenegro, 31 March 2010, Doc. 12192
18. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Honouring of obligations and commitments by Montenegro, Resolution 1724 (2010)
19. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Opinion No. 261 (2007) Accession of the Republic of Montenegro to the Council of Europe

20. Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Report by the Commissioner for Human Rights Mr Thomas Hammarberg on his visit to Montenegro 2-6 June 2008, 8 October 2008, CommDH(2008)25
21. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the draft law on Prohibition of Discrimination of Montenegro, Opinion no. 564/2009, 18 March 2010, CDL-AD(2010)011
22. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Montenegro, Opinion no. 392/2006, 20 December 2007, CDL-AD(2007)047
23. Department of the European Social Charter, Factsheet Montenegro, March 2010
24. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on Montenegro adopted on 28 February 2008, 6 October 2008, ACFC/OP/I(2008)001
25. Comments of the Government of Montenegro on the first Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Montenegro, 24 November 2008, GVT/COM/I(2008)001
26. Report submitted by the Republic of Montenegro pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 25 July 2007, ACFC/SR(2007)002
27. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations, Montenegro, 16 March 2009, CERD/MNE/CO/1
28. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Summary record of the 1924th Meeting, Initial report of Montenegro, 16 March 2009, CERD/C/SR.1924
29. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Reports submitted by States parties under Article 9 of the Convention, 7 November 2008, CERD/C/MNE/1
30. The United Nations Office at Geneva (UNOG), Committee on Elimination of Racial Discrimination considers Report of Montenegro, press release, 3 March 2009
31. United Nations Development Programme, At Risk; Roma and the Displaced in Southeast Europe, UNDP, Bratislava, June 2006
32. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Response, Annual Report for 2009, November 2010
33. Amnesty International's Concerns in Montenegro: January-June 2009, Index: EUR 66/004/2009
34. Amnesty International, Montenegro – Submission to the United Nations Universal Periodic Review (UPR), Third session of the UPR Working Group of the Human Rights Council (December 2008), 14 July 2008
35. ASK, Minority Education in Montenegro, UNO. Libertask, 2009
36. ASK and Minority Rights Group International, Minority Access to Employment in Montenegro, Micro Study, Nedjeljka Sindik, May 2006
37. Duško Miljanić, Barvale, Photography, Art Galerija Podgorica, April 2010
38. European Commission, Analytical Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, Brussels, 9 November 2010
39. European Commission, Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, Brussels 7 November 2010
40. European Commission, Commission Staff Working Document, Montenegro 2009 Progress Report, Brussels 14.10.2009, SEC(2009)1336
41. European Roma Rights Centre (ERRC) and the Centre for Roma Initiatives ("CRI"), Written comments concerning Montenegro for consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 74th Session 16 February-9 March 2009

42. European Union Democracy Observatory (EUDO) Citizenship/CITSEE, Montenegro ratifies ECN and changes its Citizenship Act, Jelena Dzankic, 30 July 2010
43. Human Rights Action, Information on the rights of minority groups in Montenegro, January 2009
44. Human Rights First, Framework of Criminal Law, 2008 Hate Crime Survey
45. Human Rights First, Systems of Monitoring and Reporting, 2008 Hate Crime Survey
46. Nemanja Tepavcevic, Census in Montenegro – Théâtre de l’Absurde, euobserver.com, 3 March 2011
47. NVO Slobodna misao (Free Thought), Human rights violation in Montenegro, 30 July 2010
48. Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program, Equal Access to Quality Education for Roma Vol. 2, Monitoring Reports on Croatia, Macedonia, Montenegro and Slovakia, Open Society Institute, 17 December 2007
49. Stephan Müller and Zeljko Jovanovic, Pathways to Progress, The European Union and Roma Inclusion in the Western Balkans, A report commissioned by Open Society Institute Roma Initiatives, March 2010
50. US Department of State, 2009 Human Rights Report: Montenegro, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009 Country Reports on Human Rights Practices, 11 March 2010
51. US Department of State, 2008 Human Rights Reports: Montenegro, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2008 Country Reports on Human Rights Practices, 25 February 2009
52. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2010 Report on International Religious Freedom, Montenegro, 17 November 2011
53. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009 Report on International Religious Freedom, Montenegro, 26 October 2009
54. US Department of State, Background Note – Montenegro, 26 July 2010
55. Youth initiative for Human Rights, III quarterly report on the state of human rights in Montenegro 2010

