

IZVJEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE ZA BORBU PROTIV RASIZMA I NETRPELJIVOSTI (ECRI) O CRNOJ GORI

(Šesti ciklus procesa monitoringa)



Usvojen 1. jula 2025. godine

Objavljen 28. oktobra 2025. godine

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

SADRŽAJ

PREDGOVOR	4
REZIME	5
NALAZI I PREPORUKE	7
<i>I. EFEKTIVNA RAVNOPRAVNOST I PRISTUP PRAVIMA.....</i>	7
A. ORGANI ZA RAVNOPRAVNOST	7
B. INKLUZIVNO OBRAZOVANJE	7
C. NEREGULARNO PRISUTNI MIGRANTI	9
D. RAVNOPRAVNOST LGBTI OSOBA	9
<i>II. GOVOR MRŽNJE I NASILJE MOTIVISANO MRŽNJOM.....</i>	12
A. GOVOR MRŽNJE	12
B. NASILJE MOTIVISANO MRŽNJOM.....	14
<i>III. INTEGRACIJA I INKLUZIJA</i>	16
A. IZBJEGLICE I KORISNICI SUPSIDIJARNE ILI PRIVREMENE ZAŠTITE	16
B. ROMI I EGIPĆANI	18
PRELAZNE PREPORUKE ZA PRAĆENJE	25
LISTA PREPORUKA.....	26
BIBLIOGRAFIJA.....	28

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti (ECRI), koju je osnovao Savjet Evrope, predstavlja nezavisno tijelo za praćenje situacije u domenu ljudskih prava specijalizovano za pitanja koja se odnose na borbu protiv rasizma, diskriminacije (po osnovu rase, etničkog/nacionalnog porijekla, boje kože, državljanstva, religije, jezika, seksualne orijentacije i rodnog identiteta), ksenofobije, antisemitizma i netrpeljivosti. Komisija se sastoji od nezavisnih i nepristrasnih članova imenovanih na osnovu njihovog moralnog autoriteta i priznate stručnosti u suočavanju s rasizmom, ksenofobijom, antisemitizmom i netrpeljivošću.

U okviru svojih statutom definisanih djelatnosti, ECRI sprovodi aktivnost praćenja situacije u zemljama, u okviru čega se analizira situacija u svakoj od država članica Savjeta Evrope u vezi s rasizmom i netrpeljivošću, uz izradu predloga i sugestija za rješavanje utvrđenih problema.

Monitoring zemalja od strane ECRI-ja odnosi se na sve države članice na ravnopravnoj osnovi. Aktivnost se odvija u petogodišnjim ciklusima. Izvještaji prvog kruga završeni su krajem 1998. godine, izvještaji drugog kruga krajem 2002. godine, izvještaji trećeg kruga krajem 2007. godine, izvještaji četvrtog kruga početkom 2014. godine a izvještaji petog kruga krajem 2019. godine. Rad na izvještajima šestog kruga započet je krajem 2018. godine.

Metode rada za pripremu izvještaja uključuju analizu dokumenata, posjetu predmetnoj zemlji, a zatim i povjerljivi dijalog s organima vlasti date zemlje.

Izvještaji ECRI-ja nijesu rezultat istraga ili svjedočenja potkrijepljenog dokazima. U pitanju su analize zasnovane na informacijama prikupljenim iz širokog dijapazona izvora. Aktivnost proučavanja dokumenata zasniva se na velikom broju nacionalnih i međunarodnih pisanih izvora. Posjeta zemlji daje priliku za sastanak s direktno uključenim akterima (i vladinim i nevladinim) u cilju prikupljanja detaljnih informacija. Proces povjerljivog dijaloga s organima vlasti u zemlji omogućava da ti organi, ako smatraju da je to potrebno, daju komentare na nacrt izvještaja, kako bi se ispravile sve eventualne činjenične greške koje se u izvještaju mogu pojaviti. Na kraju dijaloga, organi vlasti predmetne države mogu, ako to žele, zahtijevati da se njihovi stavovi dodaju konačnom izvještaju ECRI-ja u vidu aneksa.

Izvještaji šestog kruga fokusiraju se na tri teme zajedničke svim državama članicama: (1) Efektivna ravnopravnost i pristup pravima, (2) Govor mržnje i nasilje motivisano mržnjom i (3) Integracija i inkluzija, kao i niz tema specifičnih za svaku od navedenih oblasti.

U okviru šestog ciklusa izvještaja ponovo se zahtijeva prioritarna realizacija dvije konkretne preporuke odabrane iz reda preporuka datih u izvještaju. ECRI će sprovesti proces prelazne provjere realizacije te dvije preporuke najkasnije dvije godine nakon objavljivanja ovog izvještaja.

Izvještaj u nastavku sastavio je ECRI na sopstvenu odgovornost. Osim ako nije drugačije naznačeno, izvještaj obuhvata situaciju do 19. marta 2025. godine; po pravilu, razvoj događaja nakon tog datuma nije obuhvaćen analizom koja slijedi, niti je uzet u obzir u zaključcima i predlozima sadržanim u njoj.

Od usvajanja izvještaja iz petog ciklusa ECRI-ja o Crnoj Gori 20. juna 2017. godine, postignut je napredak i razvijene su dobre prakse u brojnim oblastima.

Zajedno sa svojim partnerima, Zavod za školstvo održava godišnje seminare koji obuhvataju teme multikulturalizma i inkluzivnog obrazovanja. Od 2019. godine, više od 200 nastavnika učestvovalo je u ovim događajima koji su dio obaveznog kontinuiranog stručnog usavršavanja.

Razmjene srednjoškolaca, u kojima su učestvovali učenici uzrasta 17-18 godina, odvijale su se između regiona i opština Crne Gore s različitim istorijskim etničkim, jezičkim i vjerskim specifičnostima. Ovi susreti opisani su kao veoma korisni u podizanju svijesti među tinejdžerima o postojećoj raznolikosti u zemlji i u promociji tolerancije.

Vlasti su izradile i usvojile Strategiju za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2019-2023, a potom su, u junu 2024. godine, usvojile novu Strategiju za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2024-2028. Tokom 2020, vlasti su osnovale novu jedinicu za prava LGBTI osoba u okviru Ministarstva ljudskih i manjinskih prava.

Tokom 2020, Skupština je usvojila Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola. Vlasti su u procesu izrade novog Zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta, koji će biti upućen Skupštini na usvajanje. Prema navodima vlasti, akteri u procesu izrade tog akta uzimaju u obzir relevantnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava kako bi se osiguralo da zakon bude u potpunosti u skladu s njom. Predviđeno je da se neće zahtijevati hirurške ili druge medicinske intervencije.

Crna Gora je nastavila da sprovodi obuku OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava posvećenu borbi protiv zločina iz mržnje za lica koja sprovode zakon (TAHCLE). Štoviše, tokom 2023. godine, zemlja je izmijenila svoje zakonodavstvo kako bi uključila javne radnje koje izazivaju ili podstiču rasnu i vjersku mržnju.

Kada su u pitanju integracija i inkluzija Roma i Egipćana, vlasti su obavijestile ECRI o povećanju

stope upisa djece iz ovih zajednica u predškolske i osnovnoškolske ustanove.

ECRI pozdravlja navedene pozitivne pomake ostvarene u Crnoj Gori. Međutim, uprkos ostvarenom napretku, neka neriješena pitanja daju povoda za zabrinutost.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) još uvijek nije potpuno nezavisan u pogledu donošenja odluka o svojim finansijskim i ljudskim resursima.

ECRI napominje da sve škole još uvijek nijesu dobile asistente za sprečavanje vandalizma i nasilja, čiji će zadatak takođe uključivati i sprečavanje i suzbijanje svih oblika maltretiranja i diskriminacije.

Potrebni podzakonski akti i izmjene i dopune zakona za potpunu primjenu novog Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola još uvijek nijesu u potpunosti usvojeni.

Navodi se da se rasistički govor mržnje, iako nije široko rasprostranjena pojava u Crnoj Gori, i dalje dešava. Navodi se i da su glavne mete pripadnici istorijskih etničkih grupa (npr. Albanci, Bošnjaci, Srbi). Na pomenuti govor mržnje veoma često utiču incidenti u širem regionu, kao i kontroverzne debate o istorijskim događajima i njihovom obilježavanju, pri čemu se često targetiraju vjerski identiteti.

Navodi se da se govor mržnje usmjeren protiv LGBTI osoba često dešavao od posljednjeg izvještaja ECRI-ja o Crnoj Gori. Djeluje da su primjeri javne osude i suprotstavljanja rasističkom i anti-LGBTI govoru mržnje rijetkost. Rasističko i anti-LGBTI nasilje, naročito vandalizam, takođe ostaje problem.

U oblasti integracije i inkluzije Roma i Egipćana, obrazovni ishodi ostaju niski, a stopa završetka srednje škole iznosi svega 14%. Ovo takođe ima ozbiljne posljedice po zapošljavanje: istraživanje iz 2020. godine pokazalo je da je oko 70% Roma i Egipćana nezaposleno. U oblasti zdravstvene zaštite postoji značajan jaz u pogledu dužine očekivanog životnog vijeka između Roma i Egipćana i opšte populacije. Kako se navodi, stambena situacija u neformalnim naseljima takođe ostaje veoma varljiva i teška za mnoge pripadnike ovih zajednica.

U ovom izvještaju, ECRI zahtijeva od vlasti da preduzmu radnje u brojnim oblastima i daje niz preporuka, uključujući sljedeće.

ECRI preporučuje, kao prioritetno pitanje, da vlasti obezbijede punu nezavisnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsmana), naročito u oblastima angažovanja ljudskih resursa i upravljanja finansijama, u skladu s revidiranom Preporukom o opštoj politici ECRI-ja br. 2 o organima za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netrpeljivosti na nacionalnom nivou.*

ECRI preporučuje da vlasti nastave i prošire razmjene srednjoškolaca u zemlji s ciljem olakšavanja susreta i kontakata između učenika koji pripadaju različitim istorijskim etničkim, jezičkim ili vjerskim zajednicama. Vlasti bi takođe trebalo da uključe postojeće vjerske zajednice kako bi olakšale posjete školskih grupa vjerskim objektima i tako promovisale toleranciju i poštovanje različitosti.

ECRI preporučuje da vlasti bez daljeg odlaganja dovrše proces izmjene postojećeg zakonodavstva i donošenja neophodnih podzakonskih akata u kontekstu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola (2020).

ECRI preporučuje da vlasti među političarima i visokim vladinim zvaničnicima promovišu pristup aktivne osude i suprotstavljanja rasističkom i anti-LGBTI govoru mržnje. Pored toga, vlasti takođe treba da promovišu isti odgovor i od strane drugih djelova društva, uključujući lidere u oblastima kulture, religije, biznisa, medija i sporta. U tom smislu, vlasti inspiraciju mogu pronaći u Preporuci o opštoj politici ECRI-ja br. 15 o borbi

protiv govora mržnje i Preporuci Komiteta ministara Savjeta Evrope CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora mržnje.

ECRI preporučuje da vlasti u potpunosti reaktiviraju jedinicu za vezu s LGBTI zajednicom u nacionalnoj policiji, razmotre osnivanje sličnih jedinica ili mjesta za stupanje u kontakt s drugim zajednicama pogođenim nasiljem motivisanim mržnjom te da obezbijede da službenici koji rade u tim jedinicama dobiju neophodnu obuku.

ECRI preporučuje da vlasti preduzmu snažne i djelotvorne mjere kako bi obezbijedile ravnopravan tretman i inkluziju Roma i Egipćana kada je u pitanju oblast zdravstvene zaštite na način što će: i) eliminisati jaz u dužini očekivanog životnog vijeka između njih i opšte populacije što je prije moguće; ii) značajno povećati broj zdravstvenih medijatora koji su angažovani u romskim i egipćanskim zajednicama; iii) osigurati da ne dolazi do diskriminacije Roma i Egipćana u zdravstvenim ustanovama, naročito tako što će sve zdravstvene radnike u redovnim intervalima podsjećati na njihovu dužnost da pruže odgovarajući tretman svima kojima je potreban, bez obzira na nacionalno ili etničko porijeklo, kao i pružanjem odgovarajuće obuke svim zaposlenima koji rade u takvim ustanovama o suzbijanju antiromskog ponašanja i povezane diskriminacije u zdravstvu.

ECRI preporučuje, kao prioritetno pitanje, da vlasti dovrše registraciju svih raseljenih Roma i Egipćana (kao i lica koja se identifikuju kao Aškalije) s Kosova*¹ koji se nalaze u Crnoj Gori, uključujući i njihovu djecu.*

*¹ Svako pominjanje Kosova u ovom tekstu, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, treba shvatiti u potpunosti u skladu s Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija i bez predrasuda prema statusu Kosova.

* Preporuke u ovom pasusu biće predmet procesa prelaznog praćenja od strane ECRI-ja najkasnije dvije godine nakon objavljivanja ovog izvještaja.

I. EFEKTIVNA RAVNOPRAVNOST I PRISTUP PRAVIMA

A. Organi za ravnopravnost¹

1. Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman) ustanovljena je posebnim Zakonom o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji je donijela Skupština Crne Gore, 10. jula 2003. godine. Prema članu 81 stav 1 Ustava Crne Gore, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore iz 2011. godine definiše ovu instituciju kao institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije. U svom izvještaju petog ciklusa o Crnoj Gori, ECRI sa zadovoljstvom ističe da su zakonske izmjene i dopune iz 2014. godine dodatno proširile nadležnosti Ombudsmana.²
2. Kada je u pitanju nezavisnost institucije Ombudsmana, ECRI nije primio bilo kakve informacije o političkom miješanju u rad institucije. Međutim, postoje neka ograničenja u organizacionoj i operativnoj nezavisnosti institucije.³ ECRI je još u svom prethodnom izvještaju ukazao na to da je sloboda Ombudsmana u imenovanju kadrova i dalje ograničena zbog toga što se proces zapošljavanja, uključujući oglašavanje slobodnih radnih mjesta i ocjenu kandidata, mogao izvršiti samo preko Uprave za kadrove.⁴ Proces selekcije, naročito pravila o razredima iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima, ograničava slobodu institucije Ombudsmana da imenuje svoje kadrove. Ovaj problem i dalje postoji.
3. Isto tako, Ombudsman nije potpuno finansijski nezavisan, jer trošenje sredstava iz budžeta institucije zahtijeva odobrenje Ministarstva finansija, koje mora da odobri mjesečne raspodjele troškova koji nijesu vezani za zarade. Prema informacijama koje je ECRI dobio od institucije Ombudsmana, navedeno predstavlja poseban problem za rad institucije u periodu od dva mjeseca prije izbora, kada je većini javnih institucija nametnuto de facto zamrzavanje budžeta i zapošljavanja.
4. ECRI primjećuje da se gorenavedena ograničenja ne primjenjuju na sve javne institucije, jer nekoliko njih, poput sudova, Skupštine, ili određenih regulatornih agencija, uživa izuzeće u odnosu na njih. ECRI ne vidi nijedan razlog zbog kojeg se slično izuzeće ne bi moglo primijeniti i na instituciju Ombudsmanal kako bi joj se omogućila puna nezavisnost u zapošljavanju i upravljanju finansijama. U tom kontekstu, vlasti su obavijestile ECRI da je proces revizije važećeg Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda (Ombudsmanu) pokrenut u jesen 2024. godine. Po mišljenju ECRI-ja, ovo predstavlja odličnu priliku da se otklone postojeći nedostaci u pogledu nezavisnosti institucije Ombudsmana.
5. ECRI preporučuje, kao prioritetno pitanje, da vlasti obezbijede punu nezavisnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsmana), naročito u oblastima angažovanja ljudskih resursa i upravljanja finansijama, u skladu s revidiranom Preporukom o opštoj politici ECRI-ja br. 2 o organima za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netrpeljivosti na nacionalnom nivou.

B. Inkluzivno obrazovanje

6. Zajedno s drugim institucijama relevantnim za usavršavanje nastavnika, Zavod za školstvo održava godišnje seminare koji obuhvataju teme multikulturalizma i

¹ Termin „nacionalni specijalizovani organi“ ažuriran je i transformisan u „organi za ravnopravnost“ u revidiranoj verziji Preporuke o opštoj politici ECRI-ja br. 2, koja je objavljena 27. februara 2018. godine.

² Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, Službeni list Crne Gore br. 18/14. up. ECRI 2017: tačka 13 – V. takođe ECRI 2017: tačka 80 i dalje.

³ V. takođe revidiranu Preporuku o opštoj politici ECRI-ja br. 2 o organima za ravnopravnost, 2018: Tačka 27.

⁴ ECRI 2017: Tačka 81.

inkluzivnog obrazovanja u školama. Od 2019. godine, više od 200 nastavnika je učestvovalo u ovim događajima koji su dio obaveznog kontinuiranog stručnog usavršavanja. ECRI podstiče vlasti da nastave i dodatno prošire takve aktivnosti usmjerene na unapređenje kompetencija nastavnika kroz bolje usavršavanje nastavnika, kako tokom rada tako i prije nego što počnu s radom.

7. Vlasti su takođe obavijestile ECRI da je u osnovnim i srednjim školama obrazovanje za i o ljudskim pravima obavezno kao međusektorska tema koju nastavnici treba da obrađuju u otvorenom i fleksibilnom dijelu nastavnog plana i programa koji iznosi 10-20%. Način integracije ove teme u različite predmete takođe je dio redovne evaluacije nastavnika u školama. Posljednjih godina, u dvojezičnim⁵ opštinama održana su tri kursa obuke za nastavnike o tome kako najbolje uključiti navedenu temu u druge djelove nastavnog plana i programa, tamo gdje se zbog postojeće etničke i jezičke raznolikosti ova tema smatrala naročito relevantnom. ECRI podstiče vlasti da nadgrade ovu inicijativu kako bi cjelokupnom nastavnom osoblju obezbijedile odgovarajuću obuku u cilju pripreme za obrazovanje i odgovor na potrebe učenika iz različitih sredina/grupa.
8. U okviru događaja koji se organizuju u znak sjećanja na Holokaust, prije svega 27. januara⁶ svake godine, predstavnici jevrejske zajednice često se pozivaju da održe prezentacije u školama. Tu praksu treba pohvaliti. Međutim, sagovornici su tokom posjete ECRI delegacije Crnoj Gori 2024. godine naveli da bi se školski udžbenici mogli baviti navedenom temom na detaljniji način, što bi ujedno bila i dobra polazna osnova za unapređenje opšteg obrazovanja po pitanju ljudskih prava. U tom kontekstu, ECRI-ju je rečeno da vlada već neko vrijeme ima planove da se Crna Gora priključi Međunarodnom savezu za sjećanje na Holokaust (IHRA), ali to još uvijek nije učinjeno. ECRI snažno podstiče vlasti da to učine, da se oslone na stručnost IHRA i Savjeta Evrope u oblasti obrazovanja o Holokaustu i da pronađu inspiraciju u Preporuci CM/Rec(2022)5 Komiteta ministara Savjeta Evrope o prenošenju sjećanja na Holokaust i sprečavanju zločina protiv čovječnosti, koja takođe naglašava genocid nad Romima i progon Roma od strane nacista kao dio tradicije antiromizma u Evropi.
9. Nekoliko organizacija civilnog društva pomenulo je **obećavajuću praksu** razmjene srednjoškolaca, u kojoj učestvuju učenici uzrasta 17-18 godina, a koja se realizuje između regiona i opština Crne Gore s različitim istorijskim etničkim, jezičkim i vjerskim zajednicama. Ovi susreti opisani su kao veoma korisni u podizanju svijesti među tinejdžerima o postojećoj raznolikosti u zemlji i u promociji tolerancije. Takve aktivnosti mogle bi uključivati i različite vjerske zajednice kako bi se olakšale posjete školskih grupa vjerskim objektima i time pomoglo mlađoj generaciji da upozna i nauči da cijeni različite vjerske identitete (i etničke identitete koji se često povezuju s njima u zemlji) kao zajedničko kulturno dobro za sve građane Crne Gore, a ne kao potencijalno antagonističku liniju razdora identiteta.
10. ECRI preporučuje da vlasti nastave i prošire razmjene srednjoškolaca u zemlji s ciljem olakšavanja susreta i kontakata između učenika koji pripadaju različitim istorijskim etničkim, jezičkim ili vjerskim zajednicama. Vlasti bi takođe trebalo da uključe postojeće vjerske zajednice kako bi olakšale posjete školskih grupa vjerskim objektima i tako promovisale toleranciju i poštovanje različitosti.
11. Kada je u pitanju rasističko i anti-LGBTI uznemiravanje i maltretiranje u školama, ECRI je obaviješten o planovima da od 2024. godine sve škole u zemlji dobiju asistente za sprečavanje vandalizma i nasilja, čiji će zadaci takođe uključivati sprečavanje i suzbijanje svih oblika maltretiranja i diskriminacije. Međutim, ECRI primjećuje da takva mjesta za asistente ne postoje u svim školama, a odgovor vlasti je da su asistente prve dobile škole koje se smatraju problematičnijim. ECRI

⁵ V. takođe: Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, Izvještaj Komiteta eksperata dostavljen Komitetu ministara Savjeta Evrope u skladu s članom 16 Povelje – Peti izvještaj – Crna Gora, 2020: 11-15.

⁶ Generalna skupština Ujedinjenih nacija proglasila je 27. januar Međunarodnim danom sjećanja na žrtve Holokausta.

vjeruje da će ovaj program uskoro obuhvatiti sve škole i generalno poziva vlasti da pronađu inspiraciju u Preporuci o opštoj politici ECRI-ja br. 10 o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u školskom obrazovanju i kroz njega prilikom planiranja daljih mjera za sprečavanje incidenata iz domena rasizma i netrpeljivosti, odnosno promociju inkluzivnog obrazovanja.

C. Neregularno prisutni migranti

12. Crna Gora je tranzitna zemlja na balkanskoj migracionoj ruti. Većina neregularnih migranata samo prolazi kroz Crnu Goru na svom putu ka Zapadnoj Evropi. Vlasti su 2018. godine uvele „izjavu o namjeri traženja azila“, koja važi dvije nedjelje, kao prvi korak u procesu azila, za što se potom mora podnijeti formalni zahtjev za azil.⁷ Broj osoba koje zapravo podnesu takav zahtjev obično je samo manji procenat onih koje su dale početnu izjavu. Na primjer, 2021. godine, od 3.336 osoba koje su izrazile namjeru da zatraže azil, samo 272 osobe (8,2%) su podnijele formalni zahtjev. U 2022. godini, odnos je bio još niži s 8.326 prema 175 (2,1%), a u 2023. godini 4.973 prema 145 (2,9%).⁸ Međutim, tokom perioda od dvije nedjelje, osobe koje su izrazile početnu namjeru ne mogu se smatrati neregularno prisutnim u zemlji.⁹
13. Posebna grupa neregularno prisutnih migranata koja već duže vrijeme boravi u zemlji su Romi i Egipćani (kao i neki koji se mogu identifikovati kao Aškalije) raseljeni s Kosova*¹⁰, o čemu će zasebno biti riječi u odjeljku III.B ovog izvještaja.
14. ECRI je dobio informacije da status neregularne migracije ne sprečava djecu da se upišu u škole, jer školski administratori u takvim slučajevima pokazuju sklonost da pronađu pragmatična rešenja. Međutim, takva djeca možda neće moći da dobiju standardno svjedočanstvo na kraju godine. Kada je u pitanju pristup zdravstvenoj zaštiti, utisak je da se hitna zdravstvena pomoć pruža bez obzira na migracioni status. ECRI nije dobila nikakve informacije o drugim zaštitnim mehanizmima, kako je predloženo u Preporuci o opštoj politici ECRI-ja br. 16 o zaštiti neregularno prisutnih migranata od diskriminacije i poziva vlasti da pronađu inspiraciju u ovom dokumentu prilikom kreiranja politika za navedenu grupu u budućnosti.

D. Ravnopravnost LGBTI osoba¹¹

15. Vlasti su obavijestile ECRI da prepoznaju potrebu za promocijom LGBTI ravnopravnosti, odnosno sprečavanjem i borbom protiv diskriminacije osoba koje pripadaju ovoj grupi. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je vodeći vladin organ u ovom pogledu i, prema njegovim informacijama, nova jedinica za LGBTI prava u okviru Ministarstva osnovana je 2020. godine. U tom smislu, ECRI ističe da je Crna Gora zaista postigla značajan napredak u pogledu ravnopravnosti LGBTI osoba od prethodnog izvještaja. Predstavnici organizacija LGBTI zajednice, kao i drugih nevladinih organizacija, uključeni su u kreiranje nacionalnih politika, zakonodavnih i strateških okvira kroz učešće u relevantnim radnim grupama. Ipak, određeni nedostaci i dalje postoje i potrebni su dalji naponi.
16. Zajedno s relevantnim grupama civilnog društva i uz doprinos međunarodnih partnera, vlasti su izradile i usvojile Strategiju za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2019-2023. Vlada je usvojila ovaj strateški

⁷ UNHCR (1. jul 2024) Izvještaj o zaštiti – izbjeglice i tražioci azila u Crnoj Gori.

⁸ Ibid.: Grafikon br. 5.

⁹ V. ECRI (2016), Preporuka o opštoj politici br. 16 o zaštiti neregularno prisutnih migranata od diskriminacije: 5.

¹⁰ * Svako pominjanje Kosova u ovom tekstu, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, treba shvatiti u potpunosti u skladu s Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija i bez predrasuda prema statusu Kosova.

¹¹ Za objašnjenje termina, pogledajte [glosar](#) ECRI-ja.

dokument u martu 2019. godine.¹² Strategija se fokusirala na tri glavna cilja: unaprijeđena društvena prihvaćenost LGBTI osoba, unaprijeđen normativni okvir i zaštita prava LGBTI osoba, te unaprijeđen pristup radnoj snazi, uslugama i podršci za ovu grupu. U cilju lakše implementacije i njenog mjerenja, postavljeno je 15 operativnih ciljeva, koji pokrivaju niz širokih oblasti. Po isteku strategije, sprovedena je evaluacija uz stručnu podršku Savjeta Evrope. Rezultati su pokazali da određeni broj indikatora nije imao jasno definisane početne vrijednosti ili je postojala jasna indikacija da takve vrijednosti ne postoje. Nijedan od zadatih indikatora nije imao definisan izvor podataka na osnovu kojeg bi bilo moguće pratiti njihovo ostvarivanje.¹³ Evaluacijom je utvrđeno da je samo jedan operativni cilj postignut u potpunosti, a četiri su postignuta djelimično. Zaključeno je da strategija nije ispunila svoju svrhu, naročito ne u oblasti doprinosa društvenoj prihvaćenosti LGBTI osoba i njihovom pristupu radu, uslugama i servisima podrške.¹⁴

17. Upornost ovih problema, uprkos naporima vlade da poboljša položaj LGBTI osoba u zemlji, pokazuje i činjenica da se stav javnosti prema navedenoj grupi nije unaprijedio. Naprotiv, prema istraživanju iz 2022. godine, jedina kategorija za koju je utvrđen znatno *povećan* stepen diskriminacije u poređenju s 2010. godinom bila je seksualna orijentacija. Utvrđeno je da je ukupna *percepcija* diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije u prosjeku i u svim oblastima društvenog života bila pet procentnih poena viša nego što je to bio slučaj 2010. godine, dok je za sve ostale grupe primijećen pad, stagnacija ili samo minimalno povećanje.¹⁵ LGBTI aktivisti i drugi sagovornici iz civilnog sektora takođe su prenijeli ECRI-ju slične utiske u vezi s negativnim stavovima prema homoseksualnosti i LGBTI osobama uopšte u zemlji. Čini se da je potrebno dalje podizanje svijesti javnosti o ravnopravnosti LGBTI osoba.
18. Novi strateški dokument za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2024-2028. godine usvojen je u junu 2024. godine. Savjet Evrope pružio je podršku i ovom procesu. LGBTI nevladine organizacije ukazale su ECRI-ju na to da smatraju da je nova strategija realnija i bolje opremljena mjerljivim indikatorima. Po njihovom viđenju, prethodna strategija takođe se previše fokusirala na posao koji je trebalo da urade nevladine organizacije, koje nijesu uvijek imale potrebne kapacitete za to.
19. ECRI preporučuje da vlasti obezbijede punu implementaciju Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2024-2028. Vlasti bi posebno trebalo da obezbijede neophodna finansijska sredstva za sprovođenje svih predviđenih aktivnosti i izgradnju kapaciteta relevantnih javnih tijela na svim nivoima (lokalnom i nacionalnom), kao i aktera civilnog društva uključenih u proces implementacije.
20. Vlasti su u procesu izrade novog Zakona o zabrani diskriminacije. Predviđeno je da ovaj zakonski tekst propiše sveobuhvatnu listu osnova diskriminacije, uključujući novopriznate karakteristike kao što su rodni identitet i polne karakteristike, pored seksualne orijentacije. Predstavnik institucije Ombudsmana učestvovao je kao posmatrač u radnoj grupi koja je bila zadužena za izradu zakona. Vlasti su takođe započele proces konsultacija u vezi s pomenutim nacrtom zakona s Evropskom komisijom, a sve u okviru tekućih pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji.

¹² Vlada Crne Gore (21. mart 2019), Kvalitet života LGBTI osoba nastavlja da se unapređuje kroz novi strateški dokument; dostupno na: <https://www.gov.me/en/article/201807--the-quality-of-life-of-lgbt-persons-continues-to-improve-through-a-new-strategic-document>.

¹³ Marina Vuković, Evaluacija sprovođenja Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019-2023. (2023): 3-4.

¹⁴ Ibid.: 4.

¹⁵ CEDEM / Savjet Evrope (2022), Obrasci i stepen diskriminacije u Crnoj Gori: 30 i Tabela 9.

21. Tokom 2020, Skupština Crne Gore usvojila je Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola. Zakon je stupio na snagu 15. jula 2020. godine, a počeo je da se primjenjuje godinu dana kasnije. Prema podacima vlasti, u prvoj godini primjene u zemlji je sklopljeno oko 20 partnerstava lica istog pola. Međutim, nijesu završeni svi neophodni podzakonski akti ili izmjene i dopune postojećih zakona. Do sada je, od skoro 30 potrebnih podzakonskih akata, izrađeno samo šest. Vlasti su obavijestile ECRI da će do kraja 2024. godine biti izmijenjena još tri zakona, u dijelu imovine i ugovornih obaveza. Nakon toga, planirano je da se izmijene zakoni iz oblasti krivičnog prava, socijalne zaštite i zdravstvene zaštite. S obzirom na to da je prvobitni rok za završetak svih neophodnih izmjena i podzakonskih akata bio godinu dana nakon uvođenja istopolnih partnerstava, ECRI smatra da je neophodno hitno završiti ovaj proces što je prije moguće kako bi se omogućilo istopolnim parovima koji su sklopili ili će sklopiti partnerstva po novom zakonu da u potpunosti ostvare benefite od njega u praksi, kako je to i predviđeno.
22. ECRI preporučuje da vlasti bez daljeg odlaganja dovrše proces izmjene postojećeg zakonodavstva i donošenja neophodnih podzakonskih akata u kontekstu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola (2020).
23. Pravno prepoznavanje roda nije regulisano zakonom, već različitim internim propisima nadležnih ministarstava, kao što je „Pravilnik o utvrđivanju medicinskih razloga za promjenu pola“ Ministarstva zdravlja. Postoje zakonski propisi o promjeni oznake pola u ličnim dokumentima, što za sada zahtijeva ljekarska uvjerenja, uključujući dokaz o izvršenoj takozvanoj operaciji promjene pola¹⁶. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava i druga ministarstva su uključena u proces, zajedno sa zajedničkom radnom grupom koja uključuje relevantne nevladine organizacije i predstavnike međunarodnih organizacija, kako bi se izradio Zakon o pravnom prepoznavanju roda koji će Skupština usvojiti 2025. godine.¹⁷ Prema riječima vlasti, proces uzima u obzir relevantnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava kako bi se osiguralo da će novi zakon biti u potpunosti u skladu s njom. Konkretno, predviđeno je da se neće zahtijevati hirurške ili druge medicinske intervencije. ECRI snažno podstiče vlasti da završe ovaj proces u skladu s gorenavedenim smjernicama i da pritom inspiraciju pronađu u Preporuci o opštoj politici ECRI-ja br. 17 o sprečavanju i borbi protiv netolerancije i diskriminacije prema LGBTI osobama.
24. Nema dostupnih konkretnih informacija o interseksualnim osobama i takozvanoj operaciji normalizacije pola kod djece. Iako su neki LGBTI aktivisti nagovijestili da je u barem nekoliko slučajeva takva operacija možda izvršena prethodnih godina, vlasti su naglasile ECRI-ju da nije dozvoljeno izvođenje operacija na djeci mlađoj od 16 godina ako nije medicinski neophodna. Vlasti su dalje istakle da se ovo pitanje ne pominje u relevantnom medicinskom pravilniku i da ne postoje smjernice Ministarstva zdravlja u vezi s ovim pitanjem.
25. ECRI preporučuje da vlasti preduzmu mjere kako bi osigurale uživanje prava interseksualnih osoba na tjelesni integritet izradom i distribucijom smjernica ljekarima o tome kako da pruže podršku interseksualnoj djeci i njihovim roditeljima i da izbjegnu bilo kakvu operaciju kod interseksualne djece koja nije medicinski neophodna. Pritom, vlasti bi trebalo da pronađu inspiraciju u Preporuci o opštoj politici ECRI-ja br. 17 o sprečavanju i borbi protiv netolerancije i diskriminacije prema LGBTI osobama, kao i u drugim relevantnim međunarodnim standardima.

¹⁶ Vlasti Crne Gore to nazivaju operacijom promjene pola, dok ECRI to naziva operacijom potvrđivanja pola (za više detalja v. Preporuku o opštoj politici ECRI-ja br. 17).

¹⁷ Kao dio ovog tekućeg procesa, vlasti su obavijestile ECRI da se očekuje da će svi zahtjevi za medicinsku dokumentaciju prema važećim pravilima za promjenu oznake pola u dokumentima biti postepeno ukinuti do kraja 2024. godine.

II. GOVOR MRŽNJE I NASILJE MOTIVISANO MRŽNJOM

A. Govor mržnje¹⁸

26. Iako rasistički govor mržnje ne djeluje kao veoma rasprostranjena pojava u Crnoj Gori, što su potvrdili i brojni sagovornici iz civilnog društva s kojima se delegacija ECRI-ja sastala tokom posjete, ipak postoje jasne indikacije da on postoji i izaziva zabrinutost. Same vlasti su izvjestile da je Crna Gora posljednjih godina obilježena dubokim društvenim polarizacijama, sve većim govorom mržnje i netrpeljivošću, te da je potrebno usmjeriti dodatne napore na jačanje međukulturnih odnosa i društvene kohezije¹⁹. Glavne mete takvih praksi često su pripadnici istorijskih etničkih grupa (npr. Albanci, Bošnjaci, Srbi).²⁰ U ovom kontekstu, rasistički govor mržnje zasnovan na etničkoj pripadnosti takođe je veoma često pod uticajem incidenata u širem regionu, kao i kontroverznih debata o istorijskim događajima i njihovom obilježavanju, kao što su slučajevi negiranja genocida u Srebrenici u Bosni i Hercegovini ili sve veći sukob između etničkih Albanaca i etničkih Srba na Kosovu*. Nastale tenzije često se prelivaju na Crnu Goru. Međutim, čini se da je vlada zainteresovana za smanjenje međuetničkih tenzija i promociju međukulturne inkluzije i tolerancije. To, između ostalog, čini preko novoosnovanog Direktorata za interkulturalizam u okviru Ministarstva ljudskih i manjinskih prava.²¹
27. Primjeri gorenavedenog uključuju incident iz decembra 2019. godine, u kojem je poslanik koji je prethodno hvalio osuđene ratne zločince prijetio muslimanskoj zajednici etničkim čišćenjem.²² Vandalski činovi usmjereni protiv džamija (v. odjeljak II.B o nasilju u nastavku) takođe su često uključivali grafite ili druge poruke koje se odnose na ili hvale genocid u Srebrenici.²³ Misija Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) u Crnoj Gori je 2020. godine prijavila slučaj u kojem su zidovi kuća na tri različite lokacije, uglavnom naseljene Bošnjacima²⁴ i Muslimanima²⁵, bili vandalizovani fašističkim grafitima. Incidenti su se desili nakon fašističkog okupljanja u obližnjem selu i neposredno prije parlamentarnih izbora u zemlji.²⁶ Iste godine, misija OEBS-a takođe je izvjestila da se srpska zajednica osjećala ugroženo kada je komentar koji podstiče nasilje nad njima objavljen na društvenim mrežama povodom lokalnog „patriotskog okupljanja“.²⁷
28. S obzirom na to da mnogi slučajevi govora mržnje takođe uključuju vjersku dimenziju, budući da je religija često usko povezana s etničkim identitetima u Crnoj Gori, ECRI s pozitivne strane primjećuje da su mnogi, iako ne nužno svi, vjerski lideri pozvali na međuvjerski dijalog i vjersku toleranciju.

¹⁸ Pogledajte definicije govora mržnje i zločina iz mržnje u [ECRI-jevom glosaru](#).

¹⁹ Preuzeto iz: Savjetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM), Četvrto mišljenje o Crnoj Gori (2024): Tačka 70.

²⁰ FCNM 2024: Tačka 70 i dalje.

²¹ V.: Ibid.

²² Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2019; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2019>.

²³ Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2021; dostupno na:

<https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2021>.

²⁴ Odnosi se na bošnjačku etničku grupu koja tradicionalno živi u Crnoj Gori i koja je priznata kao jedna od nacionalnih manjina u zemlji. Većina Bošnjaka je islamske vjeroispovijesti.

²⁵ U kontekstu Crne Gore, termin „Muslimani“ odnosi se na grupu etničkih Crnogoraca koji su u prošlosti usvojili islam kao svoju religiju. „Muslimani“ je stoga specifičan termin za ovu grupu, koja je u zemlji priznata kao nacionalna manjina ali ne obuhvata sve osobe islamske vjeroispovijesti u Crnoj Gori (koje su često pripadnici drugih priznatih nacionalnih manjina kao što su Albanci ili Bošnjaci).

²⁶ Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2020; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2020>.

²⁷ Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2020; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2020>.

29. ECRI preporučuje da vlasti, bez miješanja u unutrašnje poslove vjerskih zajednica, olakšaju i promovišu međuvjerski dijalog kako bi se ojačale zajedničke aktivnosti protiv netrpeljivosti i mržnje.
30. Poseban problem javlja se u kontekstu definisanja crnogorskog nacionalnog identiteta, gdje suprotstavljeni stavovi između onih koji se identifikuju kao etnički Crnogorci (i time kao posebna etnička grupa odvojena od Srba) i osoba koje se identifikuju kao etnički Srbi, a koje tvrde da ne postoji jasna zasebna crnogorska etnička grupa, dovode do tenzija, a ponekad i do incidenata govora mržnje. Ovo pitanje je bilo posebno aktuelno u pripremi za i tokom popisa stanovništva 2023. godine (sprovedenog od 3. do 15. decembra 2023. godine), kada su veliki javni bilbordi ilustrovali sukob ovih različitih narativa, što snažno utiče na političko tkivo zemlje.²⁸ Prema rezultatima popisa, 41,12% lica izjasnilo se kao etnički Crnogorci, a 32,93% kao etnički Srbi.²⁹ Za mnoge koji se identifikuju kao etnički Crnogorci, situacija djeluje kao kulturna borba za nezavisan identitet koliko i politička borba za odbacivanje onoga što smatraju političkim uticajem – ili, po tvrdnjama nekih sagovornika, pokušajem dominacije – iz Srbije. Za neke od predstavnika etničkih Srba s kojima se sastala delegacija ECRI-ja, narativ o autentičnom etničkom crnogorskom identitetu je, po njihovom mišljenju, izmišljotina „zapadnih interesa“ kako bi se Crna Gora odvojila od njenih zajedničkih istorijskih korijena sa Srbijom. Iako ECRI ne smatra da je njegova uloga da se miješa u takve diskusije, snažno podstičemo vlasti Crne Gore da se postaraju da takvi suprotstavljeni nacionalni narativi ne vode do ultranacionalističkog i rasističkog govora mržnje. U tom smislu, ECRI se takođe poziva na rad Savjetodavnog komiteta Okvirne konvencije Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina.³⁰
31. Prema riječima pripadnika LGBTI zajednica s kojima se delegacija ECRI-ja sastala tokom posjete, govor mržnje usmjeren prema LGBTI osobama i dalje je veoma čest, uprkos vladinim politikama usmjerenim na postizanje veće tolerancije prema ovoj zajednici. Akteri civilnog društva pomenuli su delegaciji ECRI-ja nekoliko slučajeva prijetnji smrću koje su dobili LGBTI aktivisti, naročito nakon 2020. godine. Prema informacijama koje su pružile ove grupe, u mnogim slučajevima ove prijetnje nijesu prijavljene policiji zbog nedostatka povjerenja u organe za sprovođenje zakona i njihovu spremnost da takve slučajeve shvate ozbiljno. Iako je 2017. godine nacionalna policija osnovala posebnu jedinicu za vezu kako bi uspostavila komunikaciju s LGBTI zajednicom („tim povjerenja“), ona je prestala da funkcioniše 2020. godine zbog promjena u menadžmentu unutar policijskih snaga. LGBTI organizacije su izvijestile ECRI da ta jedinica, iako je nominalno vraćena u organizaciju, nije aktivna.
32. Do 2022. godine, centar za LGBTI zajednicu vodile su nevladine organizacije na centralnoj lokaciji u Podgorici, glavnom gradu zemlje. Međutim, prema navodima ovih organizacija, osoblje, volonteri, aktivisti i posjetioci centra često su vrijeđani pogrdnim riječima, drugim izrazima mržnje, a u nekim slučajevima čak i prijetnjama. Na kraju, situacija je postala nepodnošljiva, pa je centar premješten na manje vidljivu lokaciju u gradu. Iako je premještanje objekta i pokazivanje diskrecije u vezi s njegovom novom lokacijom u velikoj mjeri riješilo problem čestog targetiranja govorom mržnje, ECRI naglašava da LGBTI osobe ne bi trebalo da se suočavaju s takvim izborom i podsjeća da niko ne bi trebalo da bude primoran da se krije od javnosti zbog seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili polnih karakteristika. U tom smislu, ECRI ističe potrebu za potpunim reaktiviranjem

²⁸ FCNM 2024: Tačke 4, 11, 28-29.

²⁹ MONSTAT (15. oktobar 2024), Saopštenje 135/2024 – Popis stanovništva, domaćinstava i stanova iz 2023. godine – Stanovništvo Crne Gore po nacionalnoj, tj. etničkoj pripadnosti, vjeroispovijesti, maternjem jeziku i jeziku kojim se osoba obično služi: 1. – Takođe je zanimljivo napomenuti da se 43,18% osoba izjasnilo da je njihov maternji jezik srpski, dok je crnogorski jezik maternji jezik za 34,52% ispitanika (ibid.).

³⁰ FCNM: Tačke 30-31.

jedinice za vezu s LGBTI zajednicom u policiji, o kojoj je riječi bilo u tekstu iznad, a osvrt na nju slijedi i u odjeljku II.B.

33. Govor mržnje, uključujući oblike zločina iz mržnje kao što su prijetnje, nije novina u zemlji. Primjera radi, u aprilu 2019. godine, muški LGBTI aktivista bio je izložen homofobičnim uvredama i prijetnjama u supermarketu.³¹ Govor mržnje na internetu usmjeren protiv LGBTI zajednice i političkih aktivista posebno se povećao u kontekstu političkih i parlamentarnih debata o zakonskom predlogu za registrovana partnerstva lica istog pola. S druge, pozitivne strane, LGBTI parade ponosa i povezani događaji održani su u Crnoj Gori posljednjih godina bez incidenata. Događaji su imali odgovarajuću policijsku podršku, a u nekim slučajevima su im prisustvovali i političari s lokalnog i državnog nivoa.
34. Prema riječima više različitih sagovornika s kojima se delegacija ECRI-ja sastala tokom posjete, prilično su rijetke osude govora mržnje i poruke suprotne govoru mržnje od strane visokopozicioniranih političara ili vladinih zvaničnika. Čini se očiglednim da nedovoljan broj takvih reakcija otežava energičnije i adekvatnije rješavanje problema rasističkog i anti-LGBTI govora mržnje. ECRI primjećuje da postoji opšti konsenzus, uključujući i među sagovornicima iz vlasti, da se može i treba očekivati više osuda govora mržnje i poruka suprotnih govoru mržnje.
35. ECRI preporučuje da vlasti među političarima i visokim vladinim zvaničnicima promovišu pristup aktivne osude i suprotstavljanja rasističkom i anti-LGBTI govoru mržnje. Pored toga, vlasti takođe treba da promovišu isti odgovor i od strane drugih djelova društva, uključujući lidere u oblastima kulture, religije, biznisa, medija i sporta. U tom smislu, vlasti inspiraciju mogu pronaći u Preporuci o opštoj politici ECRI-ja br. 15 o borbi protiv govora mržnje i Preporuci Komiteta ministara Savjeta Evrope CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora mržnje. S tim u vezi, sve političke stranke treba ohrabriti da potpišu Povelju evropskih političkih stranaka za inkluzivna društva bez rasizma, koju je odobrila Parlamentarna skupština Savjeta Evrope u svojoj Rezoluciji 2443 (2022).

B. Nasilje motivisano mržnjom

36. Crnogorske vlasti redovno dostavljaju podatke o zabilježenim slučajevima zločina iz mržnje OEBS-ovoj Kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), iako u statistici i dalje postoje određene praznine. Prema ovim podacima, policija je 2023. godine zabilježila 19 takvih slučajeva, 2022. ih je bilo tri, a 2021. godine sedam. Za 2020. godinu nijesu dostavljeni podaci, ali su organizacije civilnog društva prijavile četiri napada na osobe i tri napada na imovinu za tu godinu. U 2019. godini, broj zvanično zabilježenih slučajeva bio je 31.³² Skoro svi slučajevi evidentirani u 2023. godini odnosili su se na incidente „remećenja javnog reda i mira“ prema članu 399 Krivičnog zakonika Crne Gore, što odgovara krivičnim djelima „nasilničkog ponašanja“, koja povlače prekršajne prijave.³³ Treba napomenuti da je na osnovu podataka i dalje neizvjesno u kojoj mjeri je nasilje korišćeno u ovim slučajevima.³⁴ Delegacija ECRI-ja dobila je informacije od sagovornika iz sektora civilnog društva s kojima se sastala da je kvalifikacija „remećenja javnog reda i mira“ često problematična i da je službenici organa za sprovođenje zakona ponekad mogu koristiti da prijavljene slučajeve evidentiraju kao manje ozbiljne nego što oni to zapravo jesu. U svijetlu prethodnih napomena, ECRI podsjeća vlasti na značaj pružanja obuke i instrukcija policijskim službenicima da prepoznaju i ozbiljno shvate sve prijavljene slučajeve zločina iz mržnje (v. takođe i tekst niže).

³¹ Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2019; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2019>.

³² OEBS/ODIHR, Izvještaj o zločinima iz mržnje – Crna Gora; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro>.

³³ OSCE/ODIHR, Izvještaj o zločinima iz mržnje za 2023: 4. - Jedan slučaj odnosio se na prijetnje ili prijetnje ponašanje.

³⁴ Podaci OEBS/ODIHR-a takođe upućuju na to da su dva od 19 slučajeva prijavljenih tokom 2023. godine uključivala incidente kriminalizovanog govora mržnje koji, međutim, ne spadaju u obuhvat definicije zločina iz mržnje ODIHR-a.

37. Poseban problem s podacima o prijavljenim zločinima iz mržnje je činjenica da u mnogim, ako ne i u većini slučajeva, nije zabilježen specifičan element mržnje (motivisanost predrasudama). Primjera radi, kada je u pitanju 2023. godina, samo jedan slučaj upućuje konkretno na predrasudu kao motivaciju (antimuslimanska mržnja), dok je u svim ostalim slučajevima iz te godine motivacija evidentirana kao „neodređena“.³⁵ I same vlasti su priznale ovaj nedostatak u razgovoru s delegacijom ECRI-ja i svjesne su potrebe za poboljšanjem ovog ključnog aspekta statistike zločina iz mržnje kako bi se bolje razumjelo koje su grupe posebno pogođene ovim problemom i kakvi su povezani trendovi i dinamika.
38. Još jedan nedostatak u statistici zločina iz mržnje u Crnoj Gori jeste to što slučajevi u kojima su elementi mržnje prepoznati od strane sudova kao otežavajuće okolnosti nijesu automatski integrisani u podatke te stoga nijesu lako statistički vidljivi. Predstavnici vlasti s kojima se sastala delegacija ECRI-a i u ovom slučaju su bili svjesni ovog problema te su naznačili da rade na njegovom rješavanju kroz unapređenje sistema prikupljanja podataka.
39. Primjeri nasilja motivisanog mržnjom uključuju vandalizam i napade na imovinu koja pripada targetiranim zajednicama, kao i – mada rjeđe – direktne napade na osobe.
40. Zabilježeni su antimuslimanski napadi na imovinu, džamije i druge institucije muslimanske zajednice. U avgustu i septembru 2020. godine, otprilike u vrijeme parlamentarnih izbora u zemlji, zabilježeno je nekoliko takvih napada.³⁶ U incidentu o kojem je izvijestila misija OEBS-a u Crnoj Gori, a koji se dogodio nakon parlamentarnih izbora, razbijeni su prozori na prostorijama islamske zajednice, a na licu mjesta ostavljena je antimuslimanska poruka. Otprilike u isto vrijeme, prijavljeni su i drugi napadi, uključujući jedan u kojem su vandalizovana staklena vrata na prostorijama islamske zajednice, kao i nekoliko kuća u vlasništvu Muslimana, a dvojici Bošnjaka je prijećeno i napadnuti su nakon pobjede prosrpskih političara na izborima.³⁷ Slični napadi dogodili su se i u februaru i martu 2021. godine.³⁸ Tokom 2022, zabilježen je napad na hrišćansku crkvu.³⁹
41. Kada je u pitanju nasilje na štetu LGBTI zajednice, 2019. godine jedan transrodni muškarac nasilno je odveden iz porodičnog doma, pri čemu je podvrgnut transfobičnim i homofobičnim uvredama i pretučen do nesvijesti od strane grupe počinilaca tokom noći. Žrtva je pretrpjela psihološku traumu i zbrinuta je u psihijatrijskoj ustanovi.⁴⁰
42. OEBS/ODIHR je 2022. godine zabilježio napad na centar za LGBTI zajednicu.⁴¹ Prema LGBTI nevladinim organizacijama, dogodio se vandalizam nad Drop in centrom LGBTI zajednice u Podgorici, uglavnom od strane mladih osoba, a pred sudovima su pokrenuta dva prekršajna postupka u vezi s tim. Međutim, jedinica za vezu s LGBTI zajednicom u policiji („tim povjerenja“) prestala je da radi 2020. godine zbog promjena u menadžmentu i, prema riječima LGBTI aktivista s kojima se sastala delegacija ECRI-ja, ona više nije funkcionalna. Organizacije civilnog

³⁵ Ibid.: 3. – V. takođe, primjera radi, podatke i izvještaj ODIHR-a o zločinima iz mržnje za Crnu Goru za 2019; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2019>.

³⁶ Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2020; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2020>.

³⁷ Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2020; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2020>.

³⁸ Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2021; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2021>.

³⁹ Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2022; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2022>.

⁴⁰ Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2019; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2019>.

⁴¹ Podaci OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora, 2022; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2022>.

društva navele su da je u prošlosti ova jedinica pomagala u postepenom povećanju povjerenja u policiju među pripadnicima LGBTI zajednice.

43. ECRI preporučuje da vlasti u potpunosti reaktiviraju jedinicu za vezu s LGBTI zajednicom u nacionalnoj policiji, razmotre osnivanje sličnih jedinica ili mjesta za stupanje u kontakt s drugim zajednicama pogođenim nasiljem motivisanim mržnjom te da obezbijede da službenici koji rade u tim jedinicama dobiju neophodnu obuku.

Reakcije

44. Tokom 2017, Crna Gora je usvojila mjere za djelotvorno procesuiranje zločina iz mržnje nakon donošenja presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Alković protiv Crne Gore* (br. 66895/10). Tokom 2023, Crna Gora je izmijenila svoje zakonodavstvo kako bi uključila javne radnje koje izazivaju ili podstiču rasnu i vjersku mržnju (član 370), kao i posebne okolnosti za izricanje kazne za zločine iz mržnje (član 42a).⁴²
45. Crna Gora realizuje OEBS/ODIHR-ovu obuku posvećenu borbi protiv zločina iz mržnje za lica koja sprovode zakon (TAHCLE) još od 2014. godine. Tokom 2022, po usvajanju izmjena zakonodavstva koje se bavi zločinom iz mržnje, ODIHR je organizovao kurs obnove znanja. Uz to, službenici policije mogu prisustvovati ubukama na temu zločina iz mržnje u okviru kursa obuke o ljudskim pravima i etici, kao i tokom ad hoc kuseva o konkretnim predrasudama koje služe kao motivacija, npr. za zločine iz mržnje usmjerene protiv LGBTI zajednice. Tokom 2022, Crna Gora je takođe potpisala memorandum o saradnji s OEBS/ODIHR-om, čiji je dio obuka državnih tužilaca i obuka na temu zločina iz mržnje (PAHCT). U maju 2023. godine, ODIHR je obučio 14 državnih tužilaca i sudija u okviru ovog programa.⁴³
46. Obuku sudija, državnih tužilaca i drugih aktera iz sistema krivičnog pravosuđa (savjetnici u sudovima, savjetnici u državnim tužilaštvima, pripravnici u sudovima i državnim tužilaštvima, kao i advokati) vrši Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Obuka za sudije i državne tužioce organizuje se i sprovodi i prije stupanja na dužnost i tokom vršenja dužnosti. U okviru programa obuke prije stupanja na dužnost, centar organizuje jednodnevnu obuku o konceptu govora mržnje, zakonodavnom okviru i postupanju u slučajevima zločina iz mržnje. Kao dio godišnjeg programa stručnog usavršavanja (nastavnog plana i programa), kurs o zločinima iz mržnje i govoru mržnje sprovodi se najmanje jednom godišnje.⁴⁴
47. ECRI preporučuje da vlasti procijene aktivnosti obuke o zločinima iz mržnje i da ih, na osnovu nalaza evaluacije, nastave i prošire u skladu s fokusom na aktuelne trendove zločina iz mržnje u zemlji, koje treba analizirati korišćenjem poboljšane statistike koja bi trebalo rutinski da ukazuje na motivaciju u vidu mržnje ili drugi element mržnje.

III. INTEGRACIJA I INKLUZIJA

A. Izbjeglice i korisnici supsidijarne ili privremene zaštite

48. Prema informacijama koje je ECRI dobio od kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR), zahtjev za azil u Crnoj Gori posljednjih godina podnosilo je u prosjeku oko 200 osoba godišnje. Iako je broj osoba koje su iskazale početnu namjeru da podnesu zahtjev za azil,⁴⁵ što je uslov za regulisanje boravka u zemlji i sticanje prava na kratkoročnu pomoć, bio između 1.500 i 8.000

⁴² V. podatke OSCE/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Crna Gora.

⁴³ Izvještaj OEBS/ODIHR-a o zločinima iz mržnje – Nacionalni okviri za rješavanje zločina iz mržnje u Crnoj Gori; dostupno na: <https://hatecrime.osce.org/national-frameworks-montenegro#capacityBuilding>.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Podnosi se graničnoj policiji i važi do dvije nedjelje, nakon čega treba podnijeti formalni zahtjev za azil Ministarstvu unutrašnjih poslova.

osoba godišnje,⁴⁶ samo mali broj osoba na kraju i podnese formalni zahtjev. Procjenjuje se da ostatak nastavlja migraciju duž tzv. balkanske rute ka Zapadnoj Evropi.

49. Tokom 2024. godine, status izbjeglice dobila je 21 osoba (uglavnom državljani Ruske Federacije), tokom 2023. taj broj bio je 14, a tokom 2022. devet. Ukupno, od 2007. godine, 144 osobe su dobile status izbjeglice u Crnoj Gori. Izbjeglice dobijaju ličnu kartu, imaju pravo na rad i pristup zdravstvenoj zaštiti. Isto tako, imaju pravo na najmanje dvije godine socijalne pomoći, što se naknadno može produžiti u zavisnosti od ličnih okolnosti i relevantnih razloga (npr. invaliditet, maloljetnik bez pratnje).
50. Predviđeno je da izbjeglice, kao i korisnici supsidijarne zaštite, dobiju individualni plan integracije koji obuhvata period od dvije godine i uključuje razne aktivnosti obuke, uključujući časove jezika i izgradnju stručnih vještina, ako je to potrebno. Međutim, utisak je da je donedavno ove mjere podrške, kao što su kursevi jezika i socijalna podrška, morao da organizuje UNHCR, jer je vlada propustila da ih sama obezbijedi. Iako je ECRI obaviješten da je vlada sada počela da preuzima barem organizaciju kurseva crnogorskog jezika, očigledno postoji jaka potreba za boljim strukturisanjem ovih kurseva i procedura upisa. ECRI vjeruje da će vlasti to i učiniti.
51. S pozitivne strane, ECRI primjećuje da izbjeglice i korisnici supsidijarne zaštite imaju pravo na spajanje porodice po dobijanju statusa i da za to ne postoje posebni zahtjevi u pogledu visine prihoda ili stanovanja.
52. Tokom 2018. godine usvojen je novi Zakon o azilu kojim se, između ostalog, predviđa da Ministarstvo unutrašnjih poslova preuzme cjelokupno upravljanje centrima za prihvrat izbjeglica, uključujući aktivnosti neposredne i kratkoročne integracije i socijalne usluge kojima je do tada upravljalo i koje je pružalo Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Razni sagovornici su delegaciji ECRI-ja ukazali na to da, iako Ministarstvo unutrašnjih poslova ima veoma dobro razvijene kompetencije i kapacitete kada je u pitanju registracija zahtjeva za azil i proces utvrđivanja statusa, ono nema istu stručnost u oblasti socijalne integracije kao Ministarstvo rada i socijalnog staranja. ECRI stoga smatra da su pozivi za poništavanje ovog prenosa odgovornosti razumni. Pored toga, ECRI je došao do saznanja da su posljednjih godina dva visokopozicionirana političara (tadašnji predsjednik skupštinskog Odbora za ljudska prava i osoba iz Ministarstva odbrane) davali polujavne izjave o potrebi integracije bezbjednosnog aspekta u pristup migracijama i izbjeglicama. U takvom kontekstu, vraćanje odgovornosti za socijalnu integraciju izbjeglica na Ministarstvo rada i socijalnog staranja takođe bi bio dobrodošao simboličan gest za suprotstavljanje takvim idejama te ECRI poziva vlasti da tu mogućnost ozbiljno razmotre.
53. Nadalje, vlasti su obavijestile ECRI da je od početka ruske agresije protiv Ukrajine u februaru 2022. godine, oko 10.000 Ukrajinaca dobilo privremeni status zaštite u Crnoj Gori, od kojih je oko 7.000 još uvijek bilo u zemlji u septembru 2024. godine. Ovo je prvi put da je ova vrsta kategorije zaštite aktivirana.⁴⁷ Privremena zaštita daje pravo na boravak, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje⁴⁸ i zaposlenje.
54. Međutim, delegacija ECRI-ja je tokom posjete obaviještena od strane zvaničnika i drugih sagovornika da ukrajinski korisnici privremene zaštite, iako imaju pravo na usluge iz fonda javnog zdravstva, trenutno nemaju direktan pristup uslugama fonda. Nijesu postojale zakonske odredbe za odobravanje direktnog pristupa. Pored toga, iako je relevantni zakon izmijenjen, neophodni podzakonski akt još uvijek nije donijet. Vlasti su obavijestile ECRI da će tehnička veza koja može

⁴⁶ UNHCR, Izvještaj o zaštiti – izbjeglice i tražioci azila u Crnoj Gori (1. jul 2024): 1-4.

⁴⁷ Odluka o dodjeli privremene zaštite licima iz Ukrajine stupila je na snagu 14. marta 2022. godine.

⁴⁸ Kada je u pitanju školsko obrazovanje, prema dobijenim informacijama većina ukrajinske djece bila je uključena u onlajn školovanje koje nude ukrajinske vlasti.

povezati fond javnog zdravstva sa statusom privremene zaštite uskoro biti uspostavljena, ali precizan datum nije poznat. Doduše, treba istaći da nijednom korisniku privremene zaštite do sada nijesu uskraćene zdravstvene usluge zbog ovog tehničkog problema. Međutim, slučajevi su često morali biti proslijeđeni Crvenom krstu Crne Gore kao „hitni slučajevi“, što je uzrokovalo kašnjenja, komplikacije i neizvjesnost za osobe kojima je bila potrebna medicinska pomoć. ECRI vjeruje da će vlasti što je prije moguće obezbijediti direktan pristup korisnika privremene zaštite fondu javnog zdravstva i povezanim zdravstvenim uslugama.

55. Prema riječima vlasti, nema dostupnih podataka o stopi učešća izbjeglica, korisnika supsidijarne zaštite ili korisnika privremene zaštite na tržištu rada. Takve informacije očigledno bi bile izuzetno korisne kako bi se procijenilo koje dodatne podrške (npr. jezička obuka, sticanje vještina) bi mogle biti potrebne ovim kategorijama osoba kako bi imale bolje šanse za pristup tržištu rada. U tom smislu, ECRI takođe naglašava potrebu za statistikom razvrstanom po polu kako bi se bolje razumjeli mogući rodno-uslovljeni problemi i prepreke zapošljavanju.
56. ECRI preporučuje da vlasti sprovedu anketu o učešću izbjeglica i korisnika supsidijarne ili privremene zaštite na tržištu rada kako bi procijenile moguće potrebe za podrškom ovim grupama. Takvo istraživanje treba da uključi i rodnu dimenziju, kao i da ispita posebne ranjivosti i prepreke za zapošljavanje s kojima se suočavaju žene sa statusom izbjeglice ili korisnice supsidijarne ili privremene zaštite.

B. Romi i Egipćani

57. Na popisu stanovništva Crne Gore iz 2023. godine, 5.629 osoba (0,90%) izjasnilo se kao Romi, a 1.655 (0,27%) kao Egipćani.⁴⁹ Obje grupe suočavaju se s veoma sličnim socio-ekonomskim okolnostima, a javne politike obično se osmišljavaju i sprovode zajedno za obje grupe. Podaci koje su dostavili organi vlasti pokazuju da je najveći nivo etničke distance između Roma i Egipćana s jedne strane i brojčano većih etničkih grupa s druge strane.⁵⁰ Kao rezultat toga, Romi i Egipćani su najviše izloženi društvenoj marginalizaciji i isključenosti.
58. Vlada je 2021. godine usvojila Strategiju socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2021-2025, koja je izrađena zajedno s pripadnicima ovih grupa.⁵¹ Mjere iz ovog strateškog dokumenta obuhvataju niz oblasti, prije svega obrazovanje, zapošljavanje, stanovanje, zdravstvo, siromaštvo, političko i društveno učešće, kao i kulturu i diskriminaciju (antiromizam).⁵² Oko polovine iznosa od 6,6 miliona eura planiranih za finansiranje sprovođenja strategije tokom njenog petogodišnjeg perioda dolazi iz državnog budžeta, dok je ostatak od međunarodnih donatora, prije svega EU.⁵³ Prema riječima vlasti, sprovođenje prethodne strategije za period 2016-2020. donijelo je uspjehe u oblasti obrazovanja povećanjem stope upisa i pohađanja nastave među romskim i egipćanskim učenicima.⁵⁴

Obrazovanje

59. Iako strategija ukazuje na to da je 16% djece iz romske i egipćanske populacije pohađalo predškolsko obrazovanje 2021, s predviđenom ciljnom vrijednošću od 23% za 2023. i 30% za 2025,⁵⁵ vlasti su obavijestile ECRI da je postignut veoma dobar napredak i da je 2023. godine, prema njihovim podacima, 61% romske i

⁴⁹ MONSTAT (15. oktobar 2024): 2.

⁵⁰ FCNM 2024: Tačka 71.

⁵¹ Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2021-2025 (2021).

⁵² Vlada Crne Gore, Četvrti izvještaj Crne Gore o ostvarivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, shodno članu 25 stav 2 Okvirne konvencije (8. decembar 2022): 20-22.

⁵³ Ibid.: 22.

⁵⁴ V. takođe FCNM, 2024: Tačka 41.

⁵⁵ Vlada Crne Gore 2021: 52.

egipćanske djece bilo upisano u predškolsko obrazovanje. Navedeni ishod se, po svemu sudeći, može pripisati prevashodno nedavnom proširenju kapaciteta u nekoliko gradova, prije svega Nikšiću, Budvi i Beranama. Takva stopa rasta zaista je veoma pozitivna, iako se stope *upisa* i *pohađanja* mogu razlikovati, ponekad i znatno. Čini se da je dobar napredak postignut i na nivou osnovnih škola, gdje je procenat upisane romske i egipćanske djece tokom 2021. bio 56%, dok je strategijom predviđeno dostizanje stope od 65% u 2023, odnosno 75% u 2025. godini.⁵⁶ I zaista, vlasti su obavijestile ECRI da je tokom 2023. već 88% romske i egipćanske djece relevantne starosne grupe bilo upisano u osnovne škole. Još jednom, treba imati na umu da je upis preduslov, ali ne i garancija pohađanja.

60. Tokom posjete, delegacija ECRI-ja je od strane različitih sagovornika, uključujući i zaposlene u obrazovnom sistemu, obaviještena da na stopu pohađanja nastave romskih i egipatskih učenika veoma često negativno utiču teški socio-ekonomski uslovi kod kuće, gdje je naročito nepovoljan uticaj ostvaren i tokom pandemije Kovid-19, a u nekim slučajevima i maltretiranje od strane učenika iz drugih etničkih grupa. Kod djevojčica u osmom i devetom razredu, rani brakovi takođe su čest razlog napuštanja škole.⁵⁷ Uz to, nekoliko sagovornika pomenulo je da su, čak i onda kada romska i egipćanska djeca završe osnovno obrazovanje, ishodi učenja često nezadovoljavajući, što uključuje i veoma ograničene vještine pismenosti. Takvi problemi u osnovnom obrazovanju ne mogu se riješiti samo isključivo kvantitativnim pristupom (tj. povećanjem stope upisa).
61. Problemi s neredovnim pohađanjem i niskim obrazovnim postignućima takođe su faktori koji snažno doprinose kontinuirano niskoj stopi romske i egipćanske djece u srednjim školama, uprkos napretku kojem svjedočimo u posljednje vrijeme. Pomenuti nedostaci u osnovnim školama imaju snažan uticaj na njihovu spremnost da nastave obrazovanje u srednjoj školi: tokom 2021, svega 3% romske i egipćanske djece relevantnog uzrasta završilo je srednju školu.⁵⁸ Iako su vlasti obavijestile ECRI da se ovaj procenat od tada povećao na 14% u 2023. (više od 10% u odnosu na stopu predviđenu strategijom za tu godinu), on je i dalje veoma nizak i zahtijeva hitnu pažnju, uključujući rješavanje gorepomenutih problema s kojima se ova grupa suočava već u osnovnom obrazovanju.
62. Kada su u pitanju medijatori za obrazovanje za romsku i egipćansku zajednicu, navodi se pozitivan efekat njihovog rada, a brojni pripadnici ovih zajednica cijene njihov angažman. Nekih 58% ispitanika iz romske i egipćanske zajednice u čijoj zajednici je prisutan medijator smatra ih vrlo korisnim, dok dodatnih 16,5% anketiranih nalazi da je njihov angažman koristan u određenoj mjeri.⁵⁹ U tom kontekstu, ECRI s pozitivne strane ističe da vlasti planiraju reviziju postojećeg odnosa od jednog medijatora na 70 romske djece, za koji mnogi – uključujući školsko osoblje i rukovodioce s kojima se delegacija ECRI-ja srela tokom svoje posjete Crnoj Gori tokom 2024. godine – kažu da je nedovoljan,⁶⁰ na način da se on podigne na mnogo adekvatniji odnos od 1:40 ili čak i 1:35. ECRI snažno ohrabruje vlasti da sprovedu svoj plan i podignu broj medijatora za obrazovanje za romsku djecu na adekvatniji nivo, kroz bliske konsultacije s rukovodiocima škola, nastavnicima i drugim profesionalcima koji rade s romskim i egipćanskim učenicima.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Prema navodima vlasti, godišnje se organizuju jedan ili dva seminara za podizanje svijesti za pripadnike romske i egipćanske populacije, s ciljem da se prenesu informacije o negativnim uticajima pomenute prakse, uključujući u dijelu obrazovnih ishoda za djevojčice. Vidi, u vezi s ranim brakovima: Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka CM/Rec(2024)1 Komiteta ministara državama članicama o ravnopravnosti žena i djevojčica iz populacije Roma i putujućih naroda.

⁵⁸ Vlada Crne Gore 2021: 51 i 52.

⁵⁹ Ibid.: 50. V. takođe ECRI 2017: Tačke 66-67.

⁶⁰ V. takođe FCNM 2024: 34.

63. Vlasti su takođe informisale ECRI da implementiraju šemu stipendija za romske učenike u srednjim školama, čiji roditelji na taj način primaju po 60 eura mjesečno. Međutim, redovno su prisutne žalbe da se isplate ne vrše na vrijeme, što ovu šemu podrške čini manje predvidivom i smanjuje njenu djelotvornost kao podsticaja za pohađanje škole.⁶¹ U tom smislu, ECRI se poziva na preporuku Savjetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, prema kojoj vlasti treba da se postaraju da se isplate stipendija za romske i egipćanske učenike u srednjim školama vrše blagovremeno.⁶²
64. Još jedan konkretan problem odnosi se na ono što predstavlja de fakto segregaciju romske i egipćanske djece u sistemu obrazovanja u naselju Konik na periferiji Podgorice.⁶³ S jedne strane, osnovna škola u blizini Konika ima veoma visok procenat romske/egipćanske djece zbog činjenice da obližnje naselje Konik naseljava skoro isključivo romska i egipćanska populacija. Iako se zakonom zahtijeva da odnos broja djece romskog/egipćanskog porijekla i djece iz drugih etničkih grupa ne prelazi 50:50, u praksi nije uvijek moguće da se škole pridržavaju ovog uslova zbog čestih odbijanja drugih škola da prihvate romske i egipćanske učenike koji bi do njih trebalo da imaju obezbijeđen prevoz autobusima s Konika. Kada je u pitanju sistem prevoza autobusima u svrhu desegregacije, nažalost, ECRI je obaviješten da autobuski prevoz nije organizovan na vrijeme za početak školske godine,⁶⁴ što je imalo očigledne negativne posljedice po romsku i egipćansku djecu u sistemu obrazovanja. Jasno je da se oba pomenuta problema, i administrativni (odbijanja škola da upišu djecu) i logistički (autobuski prevoz), mogu i trebaju riješiti veoma brzo ako za to postoji volja, pa ECRI snažno ohrabruje vlasti da to i učine.
65. S druge strane, predškolsku ustanovu u području Konika pohađaju samo romska i egipćanska deca, što odražava de fakto segregaciju stanovanja i etnički sastav Konika. Prema informacijama koje je delegacija ECRI dobila od različitih sagovornika s kojima se sastala tokom posjete, situaciju dodatno komplikuje činjenica da roditelji ne žele da njihova djeca budu upisana u predškolske ustanove koje su udaljene od mjesta stanovanja, jer smatraju blizinu veoma pogodnom, pogotovo s obzirom na uzrast djece. I same vlasti priznaju da ovo nije zadovoljavajuća situacija, ali do sada nijesu uspjele da predlože adekvatnu alternativu. ECRI snažno podstiče vlasti da riješe ovaj problem, u saradnji s roditeljima na koje se on odnosi.
66. Tokom svoje terenske posjete, ECRI je primijetio da djeca iz romskih i egipćanskih zajednica koje nijesu izvorno iz Crne Gore već su raseljene s Kosova* (tzv. nedomicilni Romi i Egipćani) imaju znatno niža obrazovna postignuća i od djece iz drugih etničkih grupa i od tzv. domicilne romske i egipćanske djece (porijeklom iz Crne Gore). Ovo je naročito slučaj zbog snažne jezičke barijere – jer pripadnici ove grupe obično govore albanskim a ne crnogorskim ili srpskim jezikom – ili, čak i viših nivoa siromaštva i loših uslova stanovanja, uz nedovoljno kontakta s opštom populacijom ili, u mnogim slučajevima, domicilnim Romima i Egipćanima. Na taj način, ovi učenici često imaju ograničenu društvenu interakciju s djecom izvan njihove grupe, što intenzivira njihovu tešku situaciju. Stručnjaci iz oblasti obrazovanja s kojima se sastala delegacija ECRI-ja ukazali su na snažnu potrebu za dodatnim časovima jezika i podučavanjem za ovu djecu kako bi se osiguralo da mogu da prate standardni nastavni plan i program, odnosno da imaju iste mogućnosti za postizanje pozitivnih obrazovnih ishoda i da budu adekvatno integrisani i uključeni u društvo.

⁶¹ Ibid.: 33-34.

⁶² Ibid.: 35.

⁶³ V. takođe ECRI 2017: Tačka 68 i dalje, i FCNM 2024: 34.

⁶⁴ V. takođe FCNM 2024: 33.

67. ECRI preporučuje da vlasti obezbijede adekvatne i dovoljne časove crnogorskog jezika i dodatne mogućnosti podučavanja učenicima iz raseljenih romskih i egipćanskih porodica s nedovoljnim znanjem crnogorskog jezika.

Zapošljavanje

68. Stopa nezaposlenosti među Romima i Egipćanima u Crnoj Gori i dalje je visoka. U istraživanju iz 2020. godine⁶⁵ navodi se da je 70,7% ove populacije bilo nezaposleno. Iako je ovo smanjenje s 84,4% i 81,9%, koliko su te stope iznosile 2016. i 2018. godine, i dalje se radi o nesrazmjerno visokoj stopi u poređenju sa stopom nezaposlenosti ukupnog stanovništva zemlje koja je iznosila 16,3% početkom 2020. godine.⁶⁶ Glavni razlog je nedostatak relevantnih vještina zbog dugogodišnjih problema s obrazovnim rezultatima Roma i Egipćana. Dodatne probleme izaziva i antiromizam i rezultirajuća diskriminacija.⁶⁷
69. Mnogi Romi i Egipćani aktivni su u neformalnom sektoru. Među onima s formalnim zaposlenjem, najčešće zastupljene su određene nisko plaćene kategorije poslova, uključujući čistače ulica ili radnike na sakupljanju smeća. S obzirom na često veoma nizak nivo postignuća u formalnom obrazovanju, uključujući pismenost, Romi i Egipćani često se suočavaju s problemima u ispunjavanju minimalnih uslova za učešće u stručnom osposobljavanju ili drugim aktivnostima za sticanje vještina koje pružaju javni servisi za zapošljavanje.
70. ECRI preporučuje da vlasti preduzmu odlučne mjere u borbi protiv nezaposlenosti Roma i Egipćana, prije svega kroz: i) pružanje više aktivnosti stručnog osposobljavanja/razvoja vještina s niskim ili nepostojećim pragovima formalnog obrazovanja za uključivanje u njih, i ii) organizovanje informativnih događaja zajedno s mrežama poslodavaca iz privatnog sektora radi sprečavanja i borbe protiv antiromizma i prateće diskriminacije prilikom zapošljavanja.

Stanovanje

71. Situacija u pogledu stanovanja je i dalje veoma teška za mnoge pripadnike romske i egipćanske zajednice u Crnoj Gori. Neformalna i privremena naselja, stanovanje bez adekvatnog pristupa električnoj energiji, vodi, kanalizacionoj mreži ili drugoj komunalnoj infrastrukturi, kao i prenaseljenost, i dalje su problemi koji iziskuju hitno rješavanje.⁶⁸ U svom najnovijem mišljenju, Savjetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM) izrazio je stav da su potrebne mjere za rješavanje teške stambene situacije Roma i Egipćana u Bijeloj Gori i Ulcinju, uključujući i unapređenje kapaciteta i resursa lokalnih vlasti u ovoj oblasti.⁶⁹ ECRI je do istog zaključka došao tokom svoje posjete Beranama, gdje je naselje *Riversajd*, koje uglavnom naseljavaju nedomicilni Romi i Egipćani, često izloženo poplavama koje taj prostor čine neodgovarajućim za stanovanje. Uprkos različitim naporima koje su preduzele opštinske vlasti, održivo rješenje za taj problem još uvijek nije pronađeno.⁷⁰
72. Štoviše, brojne romske i egipćanske porodice žive u naseljima koja su odvojena od područja koja naseljavaju ostale etničke grupe. Istraživanje iz 2020. godine

⁶⁵ DeFacto Consultancy i Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Socio-ekonomski položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori, (2020); dostupno na: https://mmp.gov.me/organizacija/OUZ_RAE/234675/NOVO-ISTRAZIVANJE-O-SOCIJALNOJ-INTEGRACIJI-ROMA-I-EGIPCANA.html

⁶⁶ Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, 2021: 55.

⁶⁷ Ibid.: 53; i Ombudsman 2023: 25.

⁶⁸ Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman), Položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori (2023): 22-23; i Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, 2021: 41-43.

⁶⁹ FCNM 2024: 6.

⁷⁰ V. takođe Ombudsman 2023: 23-24.

pokazalo je da oko 42% njih i dalje živi u naseljima u kojima žive samo Romi/Egipćani, što ukazuje na visok nivo prostorne segregacije.⁷¹

73. Istini za volju, strategija prepoznaje značaj unapređenja stambene situacije Roma i Egipćana i uključuje dva cilja i indikatora u tom kontekstu.⁷² Međutim, po viđenju ECRI-ja, moguće je da ti ciljevi nijesu dovoljno ambiciozni. Isto tako, djeluje da postoje znatni problemi u nastojanju da se strateški dokumenti pretoče u unapređenja na terenu na lokalnom nivou.⁷³ Nekoliko sagovornika navelo je da opštinama treba jača podrška i više resursa kako bi se ovaj problem djelotvorno riješio.
74. ECRI preporučuje da vlasti što je prije moguće i u konsultaciji s dotičnim romskim i egipćanskim zajednicama unaprijede stambenu situaciju Roma i Egipćana koji žive u neformalnim naseljima, bilo poboljšanjem postojećih uslova ili, ako to nije moguće, obezbjeđivanjem adekvatnog alternativnog smještaja. U tom smislu, vlasti bi trebalo da povećaju podršku i resurse opštinskim vlastima kako bi se riješio problem stambenih uslova Roma i Egipćana.

Zdravstvena zaštita

75. Prema Strategiji socijalne inkluzije Roma i Egipćana 2021-2025, pripadnici ovih grupa suočavaju se s brojnim preprekama u pristupu sistemu zdravstvene zaštite, kao što su nedostatak informacija i znanja, jezičke i finansijske barijere, neprijavljeno prebivalište i diskriminacija.⁷⁴ Romi i Egipćani imaju nisku učestalost ljekarskih pregleda (25,6% samo dva puta godišnje, a dodatnih 27,9% „rijetko“⁷⁵), između ostalog zbog diskriminacije od strane zdravstvenog osoblja, pri čemu žene generalno prijavljuju više zdravstvenih problema nego muškarci.⁷⁶ Naročito pogubna posljedica ove situacije je činjenica da je očekivani životni vijek Roma i Egipćana u Crnoj Gori znatno niži od životnog vijeka ukupne populacije: u 2020. godini iznosio je 55,9 godina – skoro četiri godine manje nego 2018. i 20 godina manje od nacionalnog prosjeka.⁷⁷
76. ECRI napominje da su vlasti svjesne ovog problema i da su, kako se navodi, preduzele korake ka rješavanju situacije. Ove mjere uključuju povećan obim pružanja ginekoloških usluga ženama iz romske i egipćanske populacije, dalje sprovođenje vakcinacije protiv malih boginja, zauški i rubeole (MMR), kao i poliomijelitisa, programe vakcinacije za romsku i egipćansku djecu i zapošljavanje zdravstvenih medijatora, iako u ograničenom broju i samo na osnovu projekata, za rad u romskim i egipćanskim zajednicama.⁷⁸ Navedene aktivnosti su u skladu s ostvarivanjem operativnog cilja br. 7 strategije koji govori o unapređenju zdravstvene zaštite za romsko i egipćansko stanovništvo, prije svega produženjem prosječnog životnog vijeka pripadnika romskog i egipćanskog stanovništva (indikator učinka br. 1) i smanjenjem obima diskriminacije s kojom se suočavaju pripadnici ovih grupa prilikom pristupa zdravstvenim uslugama (indikator učinka br. 2).⁷⁹ Iako su ovo aktivnosti koje treba pohvaliti, ECRI ipak smatra da cilj u vidu produženja očekivanog životnog vijeka naveden u strategiji, naime 58,9 godina do 2025. godine,⁸⁰ nije dovoljno ambiciozan s obzirom na ogroman jaz između

⁷¹ Ibid.: 22.

⁷² Ministarstvo pravde, Ljudskih i manjinskih prava, 2021: 41, 46.

⁷³ V. takode FCNM 2024: 6.

⁷⁴ Ministarstvo pravde, Ljudskih i manjinskih prava, 2021: 59.

⁷⁵ Ibid.: 63.

⁷⁶ Ibid.: 62.

⁷⁷ Ibid.: 63. Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije, prosječan životni vijek u Crnoj Gori je 75,9 godina (v. Svjetska zdravstvena organizacija, Podaci, Zemlje, Crna Gora; dostupno na: <https://data.who.int/countries/499>).

⁷⁸ V. takode FCNM 2024: 41.

⁷⁹ Ministarstvo pravde, Ljudskih i manjinskih prava, 2021: 65.

⁸⁰ Ibid.: 65.

romskih i egipćanskih zajednica i opšte populacije u tom pogledu, kao i činjenicu da ovaj cilj ostaje ispod nivoa koji je već postignut 2018. godine.

77. U slučaju diskriminacije Roma u zdravstvenom sektoru, 18. oktobra 2019. godine, zaposleni u Zavodu za hitnu medicinsku pomoć (ZHMP) navodno su odbili da pruže medicinsku pomoć jednoj Romkinji. Navodno su odbili da uđu u njenu sobu zbog neprijatnog mirisa. Medicinska pomoć bila je hitno potrebna jer se pacijentkinja suočavala sa situacijom opasnom po život, da bi potom preminula narednog dana.⁸¹ Suprug je podnio žalbu Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (Ombudsmanu), a postupak je pokrenulo Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici, na osnovu prijave protiv zaposlenih u ZHMP-u. Međutim, Ombudsman je takođe primijetio da državno tužilaštvo nije preduzelo relevantne mjere sve dok institucija Zaštitnika nije pokrenula sopstvenu istragu.⁸² Dana 20. februara 2024. godine, Ombudsman je konačno izdao mišljenje s preporukom Osnovnom državnim tužilaštvu da bez daljeg odlaganja preduzme procesne radnje. U mišljenju se navodi da je prošlo više od četiri godine od događaja i da je krivični postupak još uvijek u toku, uz zaključak da on traje nerazumno dugo, da je nedjelotvoran te da se ne može smatrati usklađenim s procesno-pravnim aspektom člana 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima. U svom mišljenju, Ombudsman ističe činjenicu da postoji sumnja da je život pacijentkinje svjesno ugrožen uskraćivanjem pristupa hitnoj medicinskoj pomoći koja joj je mogla spasiti život, naročito imajući u vidu činjenicu da je pripadala ranjivoj grupi.⁸³ Ombudsman je takođe primijetio da je ZHMP preduzeo disciplinske mjere protiv jedne od ljekarki, koja je kažnjena umanjenjem svoje mjesečne plate u iznosu od 20% u periodu od tri mjeseca.⁸⁴
78. ECRI preporučuje da vlasti preduzmu snažne i djelotvorne mjere kako bi obezbijedile ravnopravan tretman i inkluziju Roma i Egipćana kada je u pitanju oblast zdravstvene zaštite na način što će: i) eliminisati jaz u dužini očekivanog životnog vijeka između njih i opšte populacije što je prije moguće; ii) značajno povećati broj zdravstvenih medijatora koji su angažovani u romskim i egipćanskim zajednicama; iii) osigurati da ne dolazi do diskriminacije Roma i Egipćana u zdravstvenim ustanovama, naročito tako što će sve zdravstvene radnike u redovnim intervalima podsjećati na njihovu dužnost da pruže odgovarajući tretman svima kojima je potreban, bez obzira na nacionalno ili etničko porijeklo, kao i pružanjem odgovarajuće obuke svim zaposlenima koji rade u takvim ustanovama o suzbijanju antiromskog ponašanja i povezane diskriminacije u zdravstvu. U tom kontekstu, vlasti inspiraciju treba da pronađu u Preporuci o opštoj politici br. 37 o rasnoj diskriminaciji u uživanju prava na zdravlje Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD).

⁸¹ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman), Mišljenje (20. februar 2024).

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Odluka br. 7214 od 12. juna 2020. godine.

*Raseljeni Romi i Egipćani s Kosova**

79. Izvještaji jasno ukazuju da se mnogi pripadnici romske i egipćanske zajednice (kao i osobe koje se samoidentifikuju kao Aškalije), koji su došli kao interno raseljena lica s Kosova* tokom i nakon rata 1998-1999, suočavaju s izrazito teškom situacijom.⁸⁵ Ovu grupu karakteriše niz faktora koji ih stavljaju u nepovoljan položaj čak i u poređenju s Romima i Egipćanima porijeklom iz Crne Gore. Pomenute dvije grupe često se razlikuju tako što se nazivaju ili „domicilnim“ ili „nedomicilnim“ Romima i Egipćanima. Međutim, ova terminologija može biti i obmanjujuća, jer mnogi Romi i Egipćani s Kosova* žive u Crnoj Gori već oko 25 godina. Ipak, neki od njih nemaju regulisan status u zemlji (ni državljanstvo ni status izbjeglice ili bilo koju drugu dozvolu boravka), a često nemaju i ne mogu dobiti ni sva potrebna dokumenta zbog nesaradnje između vlasti u Beogradu i Prištini.
80. Ovaj nedostatak statusa i dokumenata uzrokuje pripadnicima „nedomicilnih“ Roma i Egipćana ozbiljne probleme u integraciji u crnogorsko društvo, zbog čega su često u nepovoljnom položaju ili bivaju isključeni iz pristupa punim socijalnim pravima u oblastima zdravstvene zaštite, zapošljavanja ili socijalne zaštite. Crnogorske vlasti su obavijestile ECRI da, uprkos nedostatku statusa, osobe koje pripadaju ovoj grupi ipak imaju de fakto pristup osnovnoj zdravstvenoj zaštiti (ali ne i punom spektru usluga koji je dostupan regularnim stanovnicima) i da su njihova djeca upisana u škole (ali im se ne mogu izdati svjedočanstva na kraju godine). Pored toga, mnogi od njih, naročito Egipćani (i Aškalije), govore albanski kao maternji jezik, što takođe otežava komunikaciju i integraciju u „domicilnu“ romsku i egipćansku zajednicu Crne Gore, čiji članovi uglavnom govore romski, crnogorski ili srpski kao maternji jezik.
81. Vlasti su obavijestile ECRI da se oko 90% od prvobitne grupe od 5.000 raseljenih Roma i Egipćana s Kosova* već registrovalo i regulisalo svoj status tokom prethodne decenije. Nekoliko stotina lica je u fazi „predregistracije“. Između maja i jula 2024. godine, vlasti su sprovele dodatnu anketu među porodicama i domaćinstvima koja pripadaju „nedomicilnoj“ romskoj i egipćanskoj zajednici. Kroz ovo istraživanje, vlasti su stekle bolji uvid u položaj ove grupe, identifikujući dodatne, prethodno nepoznate osobe. Prema riječima vlasti, svrha ove aktivnosti bila je i priprema procesa registracije za preostale neregistrovane raseljene Rome i Egipćane s Kosova* kako bi se na neki način regulisao njihov status boravka i obezbijedio bolji pristup socijalnim uslugama i mjerama integracije/inkluzije za ove osobe. Dalje anketiranje i završetak registracije svih raseljenih Roma i Egipćana (i Aškalija) s Kosova* i njihove djece još uvijek nijesu završeni i treba da se sprovedu.
82. ECRI preporučuje, kao prioritetno pitanje, da vlasti dovrše registraciju svih raseljenih Roma i Egipćana (kao i lica koja se identifikuju kao Aškalije) s Kosova* koji se nalaze u Crnoj Gori, uključujući i njihovu djecu.

⁸⁵ V. takode FCNM 2024: 14.

PRELAZNE PREPORUKE ZA PRAĆENJE

Dvije konkretne preporuke u odnosu na koje ECRI zahtijeva prioritetnu realizaciju od strane vlasti u Crnoj Gori su sljedeće:

(§ 5). ECRI preporučuje, kao prioritetno pitanje, da vlasti obezbijede punu nezavisnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsmana), naročito u oblastima angažovanja ljudskih resursa i upravljanja finansijama, u skladu s revidiranom Preporukom o opštoj politici ECRI-ja br. 2 o organima za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netrpeljivosti na nacionalnom nivou.

(§ 82) ECRI preporučuje, kao prioritetno pitanje, da vlasti dovrše registraciju svih raseljenih Roma i Egipćana (kao i lica koja se identifikuju kao Aškalije) s Kosova* koji se nalaze u Crnoj Gori, uključujući i njihovu djecu..

ECRI će sprovesti proces prelazne provjere realizacije te dvije preporuke najkasnije dvije godine nakon objavljivanja ovog izvještaja.

LISTA PREPORUKA

Položaj preporuka u tekstu izvještaja prikazan je u zagradaama.

1. (§ 5) ECRI preporučuje, kao prioritetno pitanje, da vlasti obezbijede punu nezavisnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsmana), naročito u oblastima angažovanja ljudskih resursa i upravljanja finansijama, u skladu s revidiranom Preporukom o opštoj politici ECRI-ja br. 2 o organima za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netrpeljivosti na nacionalnom nivou.
2. (§ 10) ECRI preporučuje da vlasti nastave i prošire razmjene srednjoškolaca u zemlji s ciljem olakšavanja susreta i kontakata između učenika koji pripadaju različitim historijskim etničkim, jezičkim ili vjerskim zajednicama. Vlasti bi takođe trebalo da uključe postojeće vjerske zajednice kako bi olakšale posjete školskih grupa vjerskim objektima i tako promovisale toleranciju i poštovanje različitosti.
3. (§ 19) ECRI preporučuje da vlasti obezbijede punu implementaciju Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2024-2028. Vlasti bi posebno trebalo da obezbijede neophodna finansijska sredstva za sprovođenje svih predviđenih aktivnosti i izgradnju kapaciteta relevantnih javnih tijela na svim nivoima (lokalnom i nacionalnom), kao i aktera civilnog društva uključenih u proces implementacije.
4. (§ 22) ECRI preporučuje da vlasti bez daljeg odlaganja dovrše proces izmjene postojećeg zakonodavstva i donošenja neophodnih podzakonskih akata u kontekstu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola (2020).
5. (§ 25) ECRI preporučuje da vlasti preduzmu mjere kako bi osigurale uživanje prava interseksualnih osoba na tjelesni integritet izradom i distribucijom smjernica ljekarima o tome kako da pruže podršku interseksualnoj djeci i njihovim roditeljima i da izbjegnu bilo kakvu operaciju kod interseksualne djece koja nije medicinski neophodna. Pritom, vlasti bi trebalo da pronađu inspiraciju u Preporuci o opštoj politici ECRI-ja br. 17 o sprečavanju i borbi protiv netolerancije i diskriminacije prema LGBTI osobama, kao i u drugim relevantnim međunarodnim standardima.
6. (§ 29) ECRI preporučuje da vlasti, bez miješanja u unutrašnje poslove vjerskih zajednica, olakšaju i promovišu međuvjerski dijalog kako bi se ojačale zajedničke aktivnosti protiv netrpeljivosti i mržnje.
7. (§ 35) ECRI preporučuje da vlasti među političarima i visokim vladinim zvaničnicima promovišu pristup aktivne osude i suprotstavljanja rasističkom i anti-LGBTI govoru mržnje. Pored toga, vlasti takođe treba da promovišu isti odgovor i od strane drugih djelova društva, uključujući lidere u oblastima kulture, religije, biznisa, medija i sporta. U tom smislu, vlasti inspiraciju mogu pronaći u Preporuci o opštoj politici ECRI-ja br. 15 o borbi protiv govora mržnje i Preporuci Komiteta ministara Savjeta Evrope CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora mržnje. S tim u vezi, sve političke stranke treba ohrabriti da potpišu Povelju evropskih političkih stranaka za inkluzivna društva bez rasizma, koju je odobrila Parlamentarna skupština Savjeta Evrope u svojoj Rezoluciji 2443 (2022).
8. (§ 43) ECRI preporučuje da vlasti u potpunosti reaktiviraju jedinicu za vezu s LGBTI zajednicom u nacionalnoj policiji, razmotre osnivanje sličnih jedinica ili mjesta za stupanje u kontakt s drugim zajednicama pogođenim nasiljem motivisanim mržnjom te da obezbijede da službenici koji rade u tim jedinicama dobiju neophodnu obuku.

9. (§ 47) ECRI preporučuje da vlasti procijene aktivnosti obuke o zločinima iz mržnje i da ih, na osnovu nalaza evaluacije, nastave i prošire u skladu s fokusom na aktuelne trendove zločina iz mržnje u zemlji, koje treba analizirati korišćenjem poboljšane statistike koja bi trebalo rutinski da ukazuje na motivaciju u vidu mržnje ili drugi element mržnje.
10. (§ 56) ECRI preporučuje da vlasti sprovedu anketu o učešću izbeglica i korisnika supsidijarne ili privremene zaštite na tržištu rada kako bi procijenile moguće potrebe za podrškom ovim grupama. Takvo istraživanje treba da uključi i rodnu dimenziju, kao i da ispita posebne ranjivosti i prepreke za zapošljavanje s kojima se suočavaju žene sa statusom izbeglice ili korisnice supsidijarne ili privremene zaštite.
11. (§ 67) ECRI preporučuje da vlasti obezbijede adekvatne i dovoljne časove crnogorskog jezika i dodatne mogućnosti podučavanja učenicima iz raseljenih romskih i egipćanskih porodica s nedovoljnim znanjem crnogorskog jezika.
12. (§ 70) ECRI preporučuje da vlasti preduzmu odlučne mjere u borbi protiv nezaposlenosti Roma i Egipćana, prije svega kroz: i) pružanje više aktivnosti stručnog osposobljavanja/razvoja vještina s niskim ili nepostojećim pragovima formalnog obrazovanja za uključivanje u njih, i ii) organizovanje informativnih događaja zajedno s mrežama poslodavaca iz privatnog sektora radi sprečavanja i borbe protiv antiromizma i prateće diskriminacije prilikom zapošljavanja.
13. (§ 74) ECRI preporučuje da vlasti što je prije moguće i u konsultaciji s dotičnim romskim i egipćanskim zajednicama unaprijede stambenu situaciju Roma i Egipćana koji žive u neformalnim naseljima, bilo poboljšanjem postojećih uslova ili, ako to nije moguće, obezbjeđivanjem adekvatnog alternativnog smještaja. U tom smislu, vlasti bi trebalo da povećaju podršku i resurse opštinskim vlastima kako bi se riješio problem stambenih uslova Roma i Egipćana.
14. (§ 78) ECRI preporučuje da vlasti preduzmu snažne i djelotvorne mjere kako bi obezbijedile ravnopravan tretman i inkluziju Roma i Egipćana kada je u pitanju oblast zdravstvene zaštite na način što će: i) eliminisati jaz u dužini očekivanog životnog vijeka između njih i opšte populacije što je prije moguće; ii) značajno povećati broj zdravstvenih medijatora koji su angažovani u romskim i egipćanskim zajednicama; iii) osigurati da ne dolazi do diskriminacije Roma i Egipćana u zdravstvenim ustanovama, naročito tako što će sve zdravstvene radnike u redovnim intervalima podsjećati na njihovu dužnost da pruže odgovarajući tretman svima kojima je potreban, bez obzira na nacionalno ili etničko porijeklo, kao i pružanjem odgovarajuće obuke svim zaposlenima koji rade u takvim ustanovama o suzbijanju antiromskog ponašanja i povezane diskriminacije u zdravstvu. U tom kontekstu, vlasti inspiraciju treba da pronađu u Preporuci o opštoj politici br. 37 o rasnoj diskriminaciji u uživanju prava na zdravlje Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD).
15. (§ 82) ECRI preporučuje, kao prioritetno pitanje, da vlasti dovrše registraciju svih raseljenih Roma i Egipćana (kao i lica koja se identifikuju kao Aškalije) s Kosova* koji se nalaze u Crnoj Gori, uključujući i njihovu djecu.

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. ECRI (2020), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Montenegro subject to interim follow-up, CRI(2020)26.
2. ECRI (2017), Second report on Montenegro, CRI(2017)37.
3. ECRI (2015), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Montenegro subject to interim follow-up, CRICRI(2015)7.
4. ECRI (2012), Report on Montenegro, CRI(2012)5.
5. ECRI (1996), [General Policy Recommendation No. 1](#): Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
6. ECRI (2018), [General Policy Recommendation No. 2 \(revised\)](#): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.
7. ECRI (1998a), [General Policy Recommendation No. 3](#): Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
8. ECRI (1998b), [General Policy Recommendation No. 4](#): National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
9. ECRI (2022a), [General Policy Recommendation No. 5 \(revised\)](#) Preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination, CRI(2022)6.
10. ECRI (2001), [General Policy Recommendation No. 6](#): Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
11. ECRI (2003), [General Policy Recommendation No. 7](#): National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8rev, as amended in 2017.
12. ECRI (2004), [General Policy Recommendation No.8](#): Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
13. ECRI (2021b), [General Policy Recommendation No. 9 \(revised\)](#): Preventing and Combating Antisemitism, CRI(2021)28.
14. ECRI (2007a), [General Policy Recommendation No.10](#): Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
15. ECRI (2007b), [General Policy Recommendation No.11](#): Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
16. ECRI (2009), [General Policy Recommendation No. 12](#): Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
17. ECRI (2011), [General Policy Recommendation No.13](#): Combating antigypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37rev, as amended in 2020.
18. ECRI (2012), [General Policy Recommendation No. 14](#): Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
19. ECRI (2016a), [General Policy Recommendation No. 15](#): Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
20. ECRI (2016b), [General Policy Recommendation No. 16](#): Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.
21. ECRI (2023) [General Policy Recommendation No. 17](#): Preventing and combating intolerance and discrimination against LGBTI persons.
22. ECRI (2022b), [Statement](#) of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on the consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine (adopted at its 88th plenary meeting, 29 March-1 April 2022).
23. ECRI (2022c), [ECRI Glossary](#).

Other sources (listed in alphabetical order)

24. Amnesty International (2023), [Human rights in Montenegro Amnesty International](#).
25. AP (2022, October 7), [Orthodox Church leads protest against Montenegro pride | AP News](#).
26. Balkan Insight (2022, October 4), [Orthodox Christians to Rally Against LGBT Pride March in Montenegro | Balkan Insight](#).
27. Balkan Insight (2023, May 31), [Montenegrin Prosecution Investigates Football Fans Over Hate Chants | Balkan Insight](#).
28. Balkan Insight (2024, July 15), [LGBT Pride and Euro 2024 Become Focus for Online Hate Speech | Balkan Insight](#).
29. CEDEM / Council of Europe (2022), Patterns and Degree of Discrimination in Montenegro
30. Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC) (2024), [Fourth Opinion on Montenegro](#), ACFC/OP/IV(2024)1.
31. Council of Europe, Committee of Ministers (2022), Recommendation CM/Rec(2022)16 on combating hate speech.
32. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition.
33. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2024, March 22), [Montenegro: Seize the moment to strengthen protection of human rights - Commissioner for Human Rights \(coe.int\)](#).
34. Council of Europe, Committee of Ministers (2010), Recommendation CM/Rec(2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity.
35. Council of Europe Office in Podgorica (2023, May 4), Level of discrimination against Roma and Egyptians still high in Montenegro, says Ombudsperson's report, 4 May 2023. <https://www.coe.int/en/web/podgorica/-/level-of-discrimination-against-roma-and-egyptians-still-high-in-montenegro-says-ombudsperson-s-report>.
36. DeFacto Consultancy and Ministry of Justice, Human and Minority Rights, Socio-economic position of Roma and Egyptians in Montenegro, (2020); available at: https://mmp.gov.me/organizacija/OUZ_RAE/234675/NOVO-ISTRAZIVANJE-O-SOCIJALNOJ-INTEGRACIJI-ROMA-I-EGIPcANA.html.
37. Equinet, [Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro \(Ombudsman\) – Equinet \(equineteurope.org\)](#).
38. European Commission (2023, November 8), Commission staff working document, Montenegro 2023 Report, SWD(2023) 694 final.
39. European Network of Legal Experts on gender equality and non-discrimination (2022), Country Report, Montenegro, <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5737-montenegro-country-report-non-discrimination-2022-1-38-mb>
40. Government of Montenegro (2019, March 2), The quality of life of LGBTI persons continues to improve through a new strategic document, <https://www.gov.me/en/article/201807--the-quality-of-life-of-lgbti-persons-continues-to-improve-through-a-new-strategic-document>.
41. Government of Montenegro (2022, December 8), Fourth Report submitted by Montenegro Pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
42. Human Rights Action (2024, February 28), Children's Right to Human Rights Education in Montenegro: The Subject of Civic Education Should Once Again be Made Compulsory, [Children's Right to Human Rights Education in Montenegro: The Subject of Civic Education Should Once Again be Made Compulsory – HRA \(hraction.org\)](#).
43. Human Rights Action (2023, July 11), [28 years since the genocide in Srebrenica – Montenegro to establish memorial day – HRA \(hraction.org\)](#).

44. Institution of the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Ombudsman) (2023, April), The Position of Roma and Egyptians in Montenegro through the prism of the operations of the protector of human rights and freedoms of Montenegro and the status observed during field visits.
45. International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), [IHRA Recommendations for Teaching and Learning about the Persecution and Genocide of the Roma during the Nazi Era](#).
46. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Queer and Intersex (LGBTQI) Youth & Student Organisation IGLYO (2022) LGBTQI Inclusive Education Report.
47. Marković, M. and Perry, J. (2021), Analysis and recommendation regarding legislation, investigation and prosecution, and data collection on hate crime, hate speech and discrimination in Montenegro.
48. Ministry of Justice, Human and Minority Rights (2021), Strategy for Social Inclusion of Roma and Egyptians 2021-2025.
49. MONSTAT (15 October 2024), Release 135/2024 - The 2023 Census of Population, Households, and Dwellings - Population of Montenegro by National, i.e. Ethnical Affiliation, Religion, Mother Tongue, and Language a Person Usually Speaks.
50. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate crime report - National frameworks to address hate crime in Montenegro, <https://hatecrime.osce.org/national-frameworks-montenegro#capacityBuilding>.
51. OSCE/ODIHR, Hate crime report - Montenegro; available at: <https://hatecrime.osce.org/montenegro>.
52. OSCE/ODIHR, Montenegro Hate Crime Report 2023.
53. OSCE/ODIHR Hate crime data – Montenegro, 2021; available at: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2021>.
54. OSCE/ODIHR Hate crime data – Montenegro, 2020; available at: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2020>.
55. OSCE/ODIHR Hate crime data – Montenegro, 2019; available at: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2019>.
56. Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Ombudsman) (2024, February 20), Opinion.
57. Radio Free Europe/Radio Liberty (Rferl.org) (2023, August 14), [Barred From The Pool, Doused With Alcohol: Muslims Targeted At Montenegrin Beach Resorts \(rferl.org\)](#)
58. ROMACTED Programme: Promoting Good Governance and Roma Empowerment At Local Level. 2019 <https://rm.coe.int/service-analysis-montenegro-romacted/1680a01524>
59. UNHCR (2024, July 1) Protection Brief – refugees and asylum seekers in Montenegro.
60. UNHCR (2024, July 1), Protection Brief – Ukrainian Refugees in Montenegro.
61. UNICEF (2021, February), Multidimensional Child Poverty Study in Montenegro: Understanding the Complex Realities of Children in Poverty Using a Mixed-Method Approach.
62. Vijesti (2023, May 14), Chances are less in the ghetto: Roma and Egyptians are isolated in Montenegro, Vijesti. <https://en.vijesti.me/news-b/society/656503/the-chances-are-less-in-the-Roma-ghetto-and-the-Egyptians-are-isolated-in-Montenegro> .
63. Vuković, M. (2023), Evaluation of Implementation of the Strategy for Improving the Quality of Life of LGBTI Persons in Montenegro 2019-2023.
64. World Health Organisation, Data, Countries, Montenegro; available at: <https://data.who.int/countries/499>.

ECRI Secretariat
Directorate General of Democracy and Human Dignity
Council of Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 @ECRI_CoE

www.coe.int

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) is a unique human rights monitoring body which specialises in questions relating to the fight against racism, discrimination (on grounds of “race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation and gender identity), xenophobia, antisemitism and intolerance in Europe; it prepares reports and issues recommendations to member States.