

Flygtningenævnets baggrundsmateriale

Bilagsnr.:	13
Land:	Montenegro
Kilde:	Det svenske Regeringskansliet, Utrikesdepartementet
Titel:	"Mänskliga rättigheter i Montenegro 2007"
Udgivet:	27. marts 2008
Optaget på baggrundsmaterialet:	15. april 2008

Utrikesdepartementet

Mänskliga rättigheter i Montenegro 2007

ALLMÄNT

1. Sammanfattning av läget för de mänskliga rättigheterna

Situationen för de mänskliga rättigheterna i Montenegro präglas fortfarande av arvet från det socialistiska Jugoslavien och av 90-talets etniska konflikter och våld i regionen. Många av dagens problem är gemensamma för både Montenegro och Serbien (till exempel brister inom polisen, domstolarna och hela rättskedjan), andra är gemensamma för hela Balkan (till exempel diskriminering av romerna). Vad som gör Montenegro speciellt är framförallt landets ringa storlek (ca 625 000 invånare), vilket leder till kapacitetsproblem inom myndigheterna och gör samhället mer utsatt för korruption och maktmissbruk. Den djupt rotade korruptionen, i kombination med brister i rättsväsendet, anges ofta som det största samhällsproblemet i Montenegro idag, och det största hindret mot en fortsatt demokratisk utveckling.

Både rättssäkerhet och allmän kunskapsnivå om mänskliga rättigheter får i Montenegro beskrivas som låg, med europeiska mått mätt. Utsatta grupper såsom kvinnor, romer, homosexuella och funktionshindrade är föremål för diskriminering och fördomar.

Några av de problem som kvarstår att lösa på människorättsområdet är politisering och kapacitetsproblem inom rättsväsendet, och bristande tillgång till hälso- och sjukvård för (i synnerhet) vissa grupper i samhället. Detta i kombination med specifika problemområden såsom straffrihet från krigsförbrytelser under 1990-talet, människohandel och brister i den faktiska yttrandefriheten gör att det sammantagna läget för de mänskliga rättigheterna i Montenegro överlag måste ses som relativt otillfredsställande.

Under 2007 har Montenegro gjort framsteg i sitt närmande till EU, framför allt

vad gäller anpassning av nationell lagstiftning. Dock förekommer brister i den faktiska tillämpningen av lagarna, och det finns en utbredd oro för att anpassningen till europeiska normer bara sker på ytan. Den politiska viljan att åstadkomma verkliga reformer ifrågasätts på många håll.

Europarådet har påtalat behovet av ytterligare stärkt lagstiftning och bättre skyddsmekanismer på människorättsområdet. Europarådet har även uppmanat till effektivisering av kampen mot korruption, organiserad brottslighet och människohandel. En förhoppning som delas av många är att den fortsatta EU-integrationen kommer att tvinga fram reella förbättringar för demokrati och mänskliga rättigheter i landet. De montenegrinska myndigheterna är dock generellt svaga och oerfarna, och det finns genomgående stora behov av utbildning och ökad personalkapacitet för att klara fortsatt EU-integration.

2. Ratifikationsläget beträffande de mest centrala konventionerna om mänskliga rättigheter samt rapportering till FN:s konventionskommittéer

Efter Jugoslaviens och därpå statsförbundet Serbien och Montenegros upplösning har Montenegro på olika sätt bibehållit sina folkrättsliga åtaganden gentemot centrala människorättstraktater.

Montenegro har tillträtt följande centrala konventioner om mänskliga rättigheter:

- Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (*ICCPR*) och de fakultativa protokollen om enskild klagorätt och avskaffandet av dödsstraffet.
- Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*ICESCR*). Montenegro är ålagda att rapportera till ICESCR:s konventionskommitté i juni 2008.
- Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (*CERD*).
- Konventionen om avskaffandet av alla former av diskriminering mot kvinnor (*CEDAW*) och det fakultativa protokollet om enskild klagorätt.
- Konventionen mot tortyr (*CAT*).
- Konventionen om barnets rättigheter (*CRC*) och det tillhörande protokollet om handel med barn.
- Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen (*ICC*)
- Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ratificerades i mars 2004. Samtidigt anslöt sig Serbien och Montenegro till protokollen 6 och 13 rörande dödsstraffets upphävande samt protokollen 1, 4, 7 och 12. Serbien och Montenegro har även tillträtt Europarådets

ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

Konventionen för skydd mot påtvingande försvinnanden (*CED*), som öppnades för undertecknande 2007, har undertecknats av Montenegro.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder (*CPD*), som öppnades för undertecknande 2007, har ännu inte undertecknats av Montenegro.

Montenegro upptogs som medlem i Europarådet i maj 2007, och i oktober 2007 undertecknade Montenegro ett så kallat stabiliserings- och associeringsavtal (SAA) med EU.

Utträdet ur det tidigare statsförbundet Serbien och Montenegro skapade behov av en ny montenegrinsk författning. En ny författning var också ett av de krav som ställdes för Montenegros medlemskap i Europarådet. Inför arbetet med att utforma den nya författningen ställde Europarådets *Venedigkommission* (*European Commission for Democracy through Law*) upp sju ”minimiprinciper” för skyddet av demokrati och mänskliga rättigheter i den nya författningen; bland annat fick skyddet inte försämrats från den nivå som garanterades inom statsförbundet Serbien-Montenegro.

En ny författning antogs av parlamentet i Podgorica i oktober 2007. En granskning av författningstexten, utförd av den lokala människorättsorganisationen *Human Rights Action (HRA)*, visar dock på brister i uppfyllandet av Venedigkommissionens minimiprinciper. Enligt HRA:s analys är rättighetskatalogen ofullständig jämfört med det tidigare statsförbundets författning. Det saknas exempelvis fullständiga och otvetydiga garantier om rätten till liv, skydd mot olagliga frihetsberövanden (*habeas corpus*), och rätten till en skyndsam och rättvis rättsprövning, liksom ett tydligt förbud mot omänsklig och förnedrande *bestraffning*. Avpolitiseringsen av domartillsättningar har inte heller genomförts fullt ut enligt Venedigkommissionens rekommendationer.

MEDBORGERLIGA OCH POLITISKA RÄTTIGHETER

3. Respekt för rätten till liv, kroppslig integritet och förbud mot tortyr

Den montenegrinska författningen förbjuder tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling (dock förbjuds inte uttryckligen *bestraffning* av sådan karaktär; jfr. Europakonventionens Art. 3).

Det finns dock ett flertal trovärdiga rapporter om brutalitet och misshandel från polisens sida, ofta i syfte att framtvinga information eller erkännanden av påstådda brott. Organisationen *Youth Initiative for Human Rights (YIHR)* har

redogjort för 23 rapporterade fall av polisövergrepp under perioden september 2006 - oktober 2007. Övergreppen anmäls i regel anonymt eller av människorättsorganisationer. Anmälningarna utreds inte på ett tillfredsställande sätt, och tycks sällan leda till vare sig åtal eller kännbara påföljder. Det förekommer även uppgifter om att poliser i misstänkta fall av polisövergrepp försöker påverka sjukvårdspersonal att ”försköna” offrens journalanteckningar.

En uppmärksammande händelse gällde gripandet av en grupp om 15 albaner (enligt polisen misstänkta terrorister) strax före parlamentsvalet 2006. Enligt uppgifter från människorättsorganisationer utsattes dessa för misshandel, och detta till stor del på grund av sin etniska tillhörighet.

Ansträngningar görs, bland annat genom *Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)*, för att reformera polisväsendet i riktning mot en mer kompetent, demokratisk och respekterad organisation. Ett flertal nya lagar har antagits för att reglera polisens aktiviteter, och en ny polisskola togs i bruk i oktober 2006.

Förhållandena på fängelserna har förbättrats sedan tiden då Milosevic satt vid makten. Människorättsorganisationer tillåts idag inspektera fånganstalterna, men trängsel fortsätter att utgöra ett problem. Förhållandena i polisens häkteslokaler anses också vara fortsatt otillfredsställande.

4. Dödsstraff

Dödsstraff är förbjudet enligt den montenegrinska författningen.

5. Rätten till frihet och personlig säkerhet

Frihetsberövanden med tvivelaktig grund förekommer, se stycke 3. Rörelsefriheten får betecknas som stor, och passhandlingar kan erhållas utan andra problem än eventuella väntetider.

6. Rättssäkerhet och rättsstatsprincipen

Gällande lagstiftning ger i stor utsträckning grundläggande skydd, till exempel rätt till offentlig försvarare i brottmål. Sedan 2003 finns också en möjlighet att vända sig till en särskild ombudsman för bland annat medborgerliga rättigheter.

Rättssäkerheten i Montenegro får dock beskrivas som låg med europeiska mått mätt. Allvarliga problem finns angående rättstillämpningen överlag, och detta gäller hela rättskedjan. Europarådet pekar ut reformer inom rättsväsendet som en nyckelfråga för Montenegros fortsatta demokratiska utveckling.

Problemen handlar främst om polisens, åklagarnas och domstolarnas oförmåga att utreda, åtala och döma begångna brott. Sedan Jugoslaviens upplösning har till exempel ett trettiotal mord begåtts i landet utan att någon har kunnat åtalas eller dömas för dessa. Utredningar har lagts ned utan resultat, och offrens familjer har anklagat myndigheterna för att sakna vilja att utreda brotten. Vissa av offren har varit öppet regeringskritiska.

Domstolsväsendet pekas allmänt ut som den svagaste länken i rättskedjan i nuläget. Tre huvudproblem finns vad gäller domstolarna: stora kapacitetsproblem (inte minst på utbildningssidan), effektivitetsproblem och eftersläpningar, samt politiskt inflytande över domstolarna.

Även poliskåren misstänks stå under ett visst politiskt inflytande. En företeelse som väckte reaktioner under 2007 var förekomsten av partipropaganda hos vissa lokala polismyndigheter.

I opinionsundersökningar uttrycks stor misstro vad gäller domstolsväsendets oberoende och opartiskhet. Domstolarna var redan på socialistisk tid föremål för politiska påtryckningar av olika slag. Sådana tendenser har minskat men lever delvis kvar. Både Europarådet och OSSE har exempelvis påpekat det olämpliga i att både åklagare och domare utses (och entledigas) av parlamentet. Den nya montenegrinska författningen från 2007 undanröjer ändå inte helt det politiska inflytandet över tillsättningsprocessen. Domarnas låga lönenivå anges ofta som en grogrund för korruption, samtidigt som den försvårar rekryteringen av unga och duktiga jurister. Ytterligare ett komplicerande faktum är den rättsliga immunitet som domare och åklagare åtnjuter.

Beskyllningar om allmän inkompetens inom domarkåren förekommer regelmässigt, speciellt när det gäller processer om ekonomiska brott, korruption och organiserad brottslighet. Bristande språkkunskaper och otillräckliga informationskällor - exempelvis avsaknad av Internetanslutningar vid domstolarna - medför också svårigheter för domare att hålla sig uppdaterade om den europeiska rättsutvecklingen. Utbildning i mänskliga rättigheter för jurister på universitetsnivå är näst intill obefintlig. Detta leder många gånger till att man inte åberopar relevanta konventioner.

En ljusglimt är Montenegros förvaltningsdomstol, som dels handlägger sina ärenden i takt med tillströmningen, och dels uppvisar integritet mot de myndigheter vars beslut har överklagats. I omkring hälften av de fall där myndighetsbeslut överklagas får den klagande medborgaren rätt.

Ett *Judicial Training Center* för vidareutbildning av domare och åklagare inrättades år 2000, men lider i dagsläget brist på resurser och personal. En ny lag om utbildning för rättsväsendet trädde ikraft i januari 2007, och frågan

anges som högprioriterad inom det montenegrinska justitiedepartementet. En *strategi för reformering av rättsväsendet under perioden 2007-2012* antogs av parlamentet i juni 2007. Domstolsväsendets budget höjdes också med 51 procent under 2007, vilket tyder på en faktisk politisk vilja till reformer inom detta område.

Även statsåklagarens budget höjdes med över 50 procent under 2007, och en målsättning är att åklagarväsendet inom ett par år ska vara förberett för en mer självständig roll i rättsprocessen.

Högsta domstolen har öppnat ett särskilt kontor till vilket medborgarna kan ställa klagomål rörande domstolarnas arbete. De flesta klagomål handlar om orimligt långa utredningar och rättegångar.

Montenegro saknar i dagsläget ett fullt fungerande rättshjälppssystem, både vad gäller brottmål och civilmål. En ny lag om detta är tänkt att antas under första halvåret 2008.

7. Straffrihet

Grova internationella brott, bland annat krigsförbrytelser, begicks i Montenegro under 1990-talet. Få av dessa har lett till åtal trots att både förövarna och offrens familjer fortfarande lever kvar i landet.

En av de få incidenter som lett till ett rättsligt förfarande gäller ett uppmärksammat fall från 1992 (som bland annat uppmärksammats av *Amnesty International*) då montenegrinsk polis deporterade ett 100-tal Bosnien-muslimska flyktingar från Herceg Novi tillbaka till Bosnien och den bosnisk-serbiska arméns förintelsläger i Foca. Mer än 70 av dessa saknas fortfarande. I februari 2006 inleddes en förundersökning mot sex lägre polischefer misstänkta för krigsförbrytelser. Denna brottsutredning har dock i dagsläget inte uppvisat någon aktivitet. I det civilmål som inleddes 2004, där montenegrinska staten krävs på skadestånd av 36 av offrens familjer, har däremot vissa framgångar nåtts. Processföringen har försvårats bland annat av att viktigt bevismaterial förstörts såsom "irrelevant" av det montenegrinska parlamentets kansli (vilket man öppet erkänt), och att ett nyckelvittne inom inrikesministeriet utsatts för flera mordförsök. Man kan även kritisera åklagarväsendets dubbla roll i dessa processer, där man dels är aktiv i brottsutredningen, och dels försvarar staten mot civilrättsliga skadeståndskrav.

Flera andra bland allmänheten väl kända krigsförbrytelser, såsom bombningen av Dubrovnik utförd av den jugoslaviska armén från montenegrinskt territorium, har aldrig lett till något åtal.

Det förekommer även talrika rapporter om polisövergrepp mot enskilda, i samband med gripanden och förhör; övergrepp som sällan leder till kännbara påföljder eller ens till åtal.

8. Yttrande-, tryck-, mötes-, förenings- och religionsfrihet m.m.

Förenings-, församlings- och religionsfrihet, liksom yttrande- och tryckfrihet garanteras formellt i författningen.

Religionsfriheten får anses god även i praktiken. Kyrka och stat är åtskilda, och det råder generellt tolerans mellan de stora religionerna. Lokalt förekommer dock konflikter mellan religiösa grupper, och exempelvis muslimska minoritetsgrupper är utsatta. Det har även förekommit klagomål om diskriminering, från mindre religiösa samfund som inte blivit inbjudna till officiella sammankomster anordnade av regeringen. Enligt folkräkningen 2003 bekänner sig 74,2 procent till en kristen ortodox tro, 17,7 procent till islam och 3,5 procent till den katolska kyrkan.

Situationen gällande yttrande- och tryckfrihet måste däremot betraktas som otillfredsställande, och den har enligt flera bedömare försämrats på senare tid. *Reportrar utan gränser* placerar Montenegro på plats 58 (av 169 länder) vad gäller pressfrihet, i sitt *Worldwide Press Freedom Index 2007*. Montenegro når därmed nästan upp till den översta tredjedelen av världens länder, men ligger samtidigt i Europas absoluta bottenskikt.

Journalister i Montenegro är en utsatt grupp och riskerar att drabbas av fysiska och verbala attacker, anonyma hot och skadeståndskrav för förtal; något som inträffat vid flera uppmärksammade fall under senare år. Öppet oppositionella och aktiva inom människorättsorganisationer vittnar om upprepade hotelser och trakasserier från okända personer. Rädslan att råka illa ut är utbredd i dessa grupper. Det är även svårt för undersökande journalister att hitta intervju-personer som öppet vågar uttala sig kritiskt, pga. rädslan för reprimander av olika slag. Några uppmärksammade incidenter är följande:

- I maj 2004 mördades tidningen Dans chefredaktör Dusko Jovanovic, efter att ha varit öppet kritisk mot landets dåvarande regeringschef Milo Djukanovic.
- I oktober 2006 publicerades i Montenegro en uppmärksammat bok, *Duklja Lover*, som anspelar på landets politiska och ekonomiska etablissemang och dess kopplingar till den undre världen. Den 73-årige författaren Jevrem Brkovic blev kort efter publiceringen brutalt misshandlad, och hans chaufför sköts till döds.
- Under våren 2007 utsattes människorättsaktivisten Aleksandar Sasa Zekovic, som bland annat sitter med i en medborgarkommitté som

- granskar polisens aktiviteter, för dödshot och utpressningsförsök.
- I september 2007 misshandlades Zeljko Ivanovic, regeringskritisk redaktör för den oberoende dagstidningen Vijesti.
- I september 2007 fick Petar Komnenic, reporter för den oberoende veckotidningen Monitor, motta telefonhot där han uppmanades att upphöra med sin kritiska journalistik.
- I november 2007 misshandlade två maskerade män Tufic Softic, reporter för radiostationen Radio Berane och dagstidningen Republika. Staden Berane associeras ofta med organiserad brottslighet med internationella förgreningar.

Polisutredningar och rättsprocesser kring dessa fall har inte lett till någon fällande dom.

9. De politiska rättigheterna och de politiska institutionerna

Den 21 maj 2006 genomfördes i Montenegro en folkomröstning om utträde ur statsförbundet med Serbien. Parlamentet förklarade Republiken Montenegro självständig den 3 juni 2006. Landet är dock splittrat i synen på självständigheten från Serbien, inte minst till följd av att nästan en tredjedel av Montenegros befolkning betecknar sig själva som serber.

Det självständiga Montenegro är en parlamentarisk demokrati i vilken alla medborgare över 18 år har rätt att rösta i allmänna val. Parlamentet, med sammanlagt 81 mandat, väljs var fjärde år. Presidenten sitter på femårsmandat (Filip Vujanovic innehar ämbetet sedan maj 2003). Presidenten föreslår regeringschef som godkänns av parlamentet.

Enligt internationella valövervakare genomfördes 2006 års folkomröstning och parlamentsval i enlighet med OSSE-åtaganden och Europarådsstandard. Dock menade OSSE att "*anklagelser om röstköp...kastar en skugga över valkampanjen*".

Den 11 maj 2007 upptogs Montenegro som medlem av Europarådet. Den 15 oktober 2007 undertecknade Montenegro även ett så kallat stabiliserings- och associeringsavtal (SAA) med EU. Målsättningen är att ansöka om EU-medlemskap och uppnå kandidatlandsstatus under 2008. SA-avtalet är främst ett frihandelsavtal, men medför även att viktiga delar av EU:s gemenskapsrätt ska tillämpas i Montenegro.

Sedan parlamentsvalet den 10 september 2006 innehar Zeljko Sturanovic premiärministerposten i Montenegro. Sturanovic representerar det största partiet, *Demokratiska Socialistpartiet, DPS* (Demokratske partije socijalista Crne Gore), med rötter i det före detta kommunistpartiet.

Det finns många tecken på att demokratiska principer inte har fått fullt genomslag i styret av Montenegro. *Freedom House Europe* konstaterar i rapporten *Nations in Transit 2007* en övergripande försämring vad gäller den demokratiska utvecklingen i landet, och placerar Montenegro långt efter exempelvis EU:s nya medlemsländer. Lokala människorättsorganisationer och oberoende media menar att demokratin i mångt och mycket är satt ur spel, av en politisk elit med helt andra drivkrafter än folkviljan och nationens bästa; framför allt egna privata affärsintressen.

Den utbredda korruptionen anses allmänt vara det största samhällsproblemet, men är samtidigt ett av de svåraste att överblicka och komma åt. Starka band mellan politiker och näringslivsintressen, i kombination med dålig insyn i myndigheternas arbete, leder till ständiga misstankar om intressekonflikter och korruption. Ett antal höga politiker, flera på ministernivå, har anklagats för korruption och maktmissbruk i samband med större upphandlingar och företagsprivatiseringar. Hittills har endast ett fall gått till åtal, då före sjukvårdsministern åtalades 2005 för att ha missbrukat utländska donationer. Andra misstänkta politiker har förefallit svåråtkomliga bakom sekretessbestämmelser och den personliga immunitet som åtnjuts av parlamentsledamöter och regeringsmedlemmar.

Till detta kommer arvet från den tidigare enpartistaten med dess starka politiska inflytande över alla samhällssektorer, och att landets begränsade folkmängd och en starkt familjecentrerad kultur riskerar att bidra till en ”naturlig” nepotism. En spridd uppfattning hos utomstående bedömare är att korruptionen är så djupt rotad i den montenegrinska samhällstraditionen att den inte uppfattas som något onormalt. Människor är vana vid att ge till exempel läkare och lärare små presenter för att få en bättre och snabbare behandling.

Enligt *Transparency International* är det av Västra Balkan-länderna bara Albanien som har en högre nivå av upplevd korruption. *Chr. Michelsen Institute (CMI)* konstaterar att trenden i Montenegro under de två senaste åren gått mot ökad korruption, och CMI ser nu kampen mot korruptionen som landets främsta utmaning.

Montenegro utvärderades 2006 av Europarådets *Group of States against Corruption (GRECO)*, och rekommenderades då att genomföra ett 24-punktersprogram för att rusta upp statsapparaten för korruptionsbekämpning. Montenegro förväntas återrapportera sin implementation av programmet till GRECO i maj 2008. En *handlingsplan mot korruption och organiserad brottslighet* antogs av regeringen i juli 2006, och man har även tillsatt en ombudsman dit allmänheten kan anmäla misstänkt korruption. En särskild kommission tillsattes i februari 2007, för att övervaka genomförandet av handlingsplanen. Hittills är dock

resultaten blygsamma, och frågetecken finns kring den verkliga politiska viljan att angripa problemen på djupet.

Oppositionella i Montenegro ställer sina förhoppningar till att den påbörjade EU-integrationen ska tvinga fram förbättringar vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Samtidigt uttrycks en befogad oro för att anpassningen till europeiska normer bara sker på ytan, genom att man uppfyller formella lagstiftningskrav. Den politiska viljan att *de facto* tillämpa lagarna och reformera de verkställande myndigheterna ifrågasätts på många håll. Myndigheterna är generellt svaga och oerfarna, och det finns genomgående stora behov av utbildning och ökad personalkapacitet för att klara fortsatt EU-integration.

En *lag om intressekonflikter* antogs 2004. Lagen förbjuder högre ämbetsinnehavare att samtidigt inneha styrelseuppdrag eller ledande positioner i privata företag. Lagen har kritiserats för att ha omfattande kryphål, och hittills har bara ett fåtal fall av intressekonflikter fastställts. Ett förslag till förstärkt lagstiftning har arbetats fram i samverkan med Europarådet, men avslogs av parlamentet i juli 2006. En positiv effekt av nuvarande lag är dock att man har börjat skapa arbetsprocesser för hantering av misstänkta intressekonflikter, och samla strukturerad information om makthavarnas ekonomiska förhållanden

En *lag om handlingsoffentlighet* (dvs. tillgång till myndighetsinformation) antogs i slutet av 2005, men tillämpas ännu ovilligt av myndigheterna. Människorättsorganisationen *Network for Affirmation of the NGO Sector (MANS)* har stött på upprepade svårigheter när man begärt att få ut myndighetsinformation. En stor andel av förfrågningarna har mötts av tystnad från myndigheten. I många fall har MANS fått rätt efter överklagande till förvaltningsdomstol, men trots det har bland annat dokumentationen kring de stora företagsprivatiseringarna varit svåråtkomlig; ofta pga. ren obstruktion från myndighetens sida.

En ny *lag om offentlig upphandling* antogs i juli 2006, och är tänkt att göra upphandlingsprocessen enklare, effektivare och mer transparent. Det är för tidigt att dra några slutsatser om den nya lagens effekter, men det står klart att systemet kommer att kräva betydande utbildningsinsatser och kapacitetstillskott för att fungera i praktiken.

Det finns en *lag för statstjänstemän* från 2004 och *etiska regler för statstjänstemän och statsanställda* från 2005, som skall förhindra maktmissbruk och korruption. Regelverket tillåter dock gåvor som är ett uttryck för ”sedvanlig tacksamhet”, vilket öppnar upp för vardagskorruption i exempelvis kontakter med lokala myndigheter. Enligt en undersökning upplevde 57 procent av tillfrågade företagare att det är viktigt att ge gåvor till den lokala skatteinspektören för att få en förmånlig behandling.

EKONOMISKA, SOCIALA OCH KULTURELLA RÄTTIGHETER

10. Rätten till arbete och relaterade frågor

Tidigare var diskriminering i arbetslivet vanlig, och "rätt" politisk åsikt var nästan en förutsättning för en karriär inom den offentliga sektorn. Någon total avpolitisering av högre tjänster kan inte heller sägas råda efter landets demokratisering.

Arbetslösheten i Montenegro har enligt officiell statistik sjunkit kraftigt under senare år; från nästan 33 procent år 2000 till knappt 12 procent i oktober 2007. I särskilt utsatta grupper, som flyktingar och etniska minoriteter, är arbetslösheten mycket högre, exempelvis är 82 procent av romerna arbetslösa. Betydligt fler kvinnor än män är utan arbete. Något som gör statistiken osäker är tendensen att statliga företag låter personer som blivit arbetslösa behålla sin formella anställning (men utan lön), eftersom anställningen är en förutsättning för tillgång till offentlig sjukvård och annan social service. Den lagstadgade arbetsveckan är 40 timmar. Genomsnittslönen i september 2007 var ca 500 euro (brutto) per månad, vilket är en ökning med 15 procent från året innan.

Fackföreningar finns och får verka utan inskränkningar. Strejkrätt finns, dock med vissa inskränkningar.

11. Rätten till bästa uppnåeliga hälsa

Hälso- och sjukvårdssektorn lider fortfarande av den allmänna ekonomiska nedgången under 1990-talet. Tillgången till statligt subventionerad hälso- och sjukvård är starkt begränsad, samtidigt som det finns gott om välutrustade privatkliniker för den minoritet som har råd. Korruptionen anses allmänt vara djupt rotad inom hälsosektorn, där läkaren ofta måste "behandlas" innan patienten själv kommer under behandling, och detta även när vården bekostas av den offentliga sjukförsäkringen. *Global Integrity 2006 Country Report* beskriver en inofficiell "prislista", där exempelvis specialistvård vid en förlossning kostar motsvarande 5 000 kr "vid sidan om", och en kirurg kan kräva över 15 000 kr för att utföra en operation.

Sjukvård kan i vissa områden och för vissa samhällsgrupper, till exempel internflyktingar och romer, vara svår att nå. Statistik över barnadödlighet indikerar nivåer i klass med andra central- och östeuropeiska länder.

Särskild kritik har riktats mot miljön vid mentalsjukhuset i Kotor, där förhållandena har beskrivits som tortyrlika. Patienterna hålls inlåsta utan tillräcklig tillgång till värme, vatten, toaletter, tvättmöjligheter eller elektricitet.

Personalen är kraftigt underbemannad och har ingen möjlighet att ge en grundläggande vård.

Miljösituationen har lokalt i vissa fall lett till allvarliga hot mot människors hälsa, såsom vid hälsovådlig hantering och transport av avfall från en zink- och blygruva nära Plevlja i norra delen av landet. I samma region finns även en kolgruva och ett koleldat kraftverk. År 2005 uppdagades det att hälsoläget här under en lång rad år har försämrats markant, främst avseende luftförrocksjukdomar hos barn och dödligheten överlag i sådana sjukdomar.

12. Rätten till utbildning

Skolgången är obligatorisk och kostnadsfri upp till femton års ålder. I praktiken måste dock alla köpa egna skolböcker. Omkring 97 procent av barnen börjar i grundskolan och 85-90 procent går sedan vidare till den valfria fyraåriga gymnasieutbildningen. Cirka 20 procent går därefter vidare till högre utbildning. Antalet elever per lärare är i nivå med genomsnittet i industriländerna.

I Montenegro används ca 6 procent av BNP till utbildningssektorn, vilket är en relativt hög siffra (*Internationella valutafonden, IMF, 2006*).

Det finns en lag som ska garantera lika rätt till utbildning för alla, oavsett, kön, språk, religiös och etnisk tillhörighet etc. Emellertid kan noteras att det är sällsynt att romska barn slutför hela den obligatoriska grundskoleutbildningen. Enligt organisationen *Balkan Human Rights Network* är omkring en tredjedel av romerna i Serbien och Montenegro analfabeter. Det förekommer även klagomål från albanska minoritetsgrupper om att undervisning och läromedel borde vara mer anpassade för albanska förhållanden och språk.

Låga lärarlöner och eftersatt underhåll av skollokaler inverkar menligt på utbildningens kvalitet. Det förekommer uppgifter om korruption inom skolsystemet, där man av tradition ger gåvor till läraren för att förbättra barnens betyg.

Det pågår ett statligt reformprogram inom skolsystemet för perioden 2005-2009. Inom detta ska läroplaner, läromedel, lärarutbildning, antagningssystem, infrastruktur med mera. förbättras, för att skapa ett decentraliserat och mer demokratiskt skolsystem.

13. Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard

De ekonomiska villkoren i landet är markant sämre än de var innan kriget i regionen bröt ut i början av 1990-talet. Idag lever cirka 12 procent i absolut

fattigdom, och ytterligare 30 procent på gränsen till fattigdom. De utländska investeringarna i Montenegro ökar kraftigt, men samtidigt är resurserna ojämnt fördelade. De ekonomiska klyftorna är de största i regionen. Vissa grupper såsom romer och internflyktingar är särskilt utsatta, och dessa har överlag svårt att ta del av sina ekonomiska och sociala rättigheter. Att många romer står utanför arbetslivet har sin förklaring i dels en låg utbildningsnivå och dels i ren diskriminering.

OLIKA GRUPPERS ÅTNJUTANDE AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

14. Kvinnors rättigheter

Serbien och Montenegro har undertecknat och ratificerat FN-konventionen mot diskriminering av kvinnor. Diskriminering är även förbjuden enligt författningen, men efterlevnaden är dålig.

Montenegro är av tradition ett starkt patriarkalt samhälle, där jämställdhet mellan könen inte står särskilt högt på den politiska agendan. Många kvinnor är också okunniga om sina rättigheter. Det förekommer dock vissa tecken på att kvinnans situation börjar erkännas som ett samhällsproblem. Bland annat är kvinnorrättsorganisationer aktiva för kvinnornas rättigheter inom politiken och samhället, och bedriver kampanjer i utbildningssyfte.

En ny jämställdhetslag som förbjuder könsdiskriminering trädde i kraft i augusti 2007. Det finns dock ingen uttrycklig bestämmelse om lika lön för män och kvinnor.

Kvinnor har ett högst begränsat politiskt inflytande i Montenegro. I november 2007 var endast 9 av 81 parlamentsledamöter kvinnor.

Också i ekonomiskt hänseende kommer kvinnorna till korta. De utgör en större andel av de arbetslösa (60-70 procent enligt organisationen *Kvinna till Kvinna*), de tjänar i genomsnitt sämre än män och äger endast 5 procent av de totala egendomarna i Montenegro. En orsak till den högre arbetslösheten bland kvinnor är deras frånvaro från arbetsmarknaden i samband med barnafödande. Det är av tradition mycket få män som är föräldralediga, trots att lagen ger män och kvinnor lika möjligheter till föräldraledighet.

Våld mot kvinnor i hemmet i form av misshandel och våldtäkt är vanligt, men anmäls sällan. Bristande förtroende för rättsväsendet och en samhällstradition som stigmatiserar våldtäktsoffer gör att kvinnor avstår från anmälan. Polisens arbete för att skydda kvinnor präglas också av fördomar angående kvinnans ställning. Mindre än en tredjedel av anmälda övergrepp leder till formella åtal,

och de fällande domarna blir generellt lindriga. Oftast utdöms inget fängelsestraff för en våldtäktsman, trots att våldtäkt enligt lag kan ge upp till tio års fängelse. I en majoritet av de fall då kvinnomisshandel leder till skilsmässa är det kvinnan som får lämna hemmet (som oftast ägs av mannen).

Sexuella trakasserier mot kvinnor är en företeelse som det montenegrinska samhället traditionellt har blundat för. Även här avstår offren ofta från anmälan.

Människohandel är ett problem, liksom i övriga Västra Balkan. Montenegro är framför allt transitland, men även ursprungsland och destination för offer för människohandel. Straffsatserna för dessa brott varierar från ett till tio års fängelse, men minst tre år då offren är minderåriga. Hälften av dessa offer är minderåriga, mellan 16 till 18 år gamla. För förmedling av prostituerade varierar straffsatserna från böter till ett års fängelse.

Precis som inom andra samhällsområden är romerna särskilt utsatta, och romska kvinnor diskrimineras dubbelt. Romska kvinnor gifts ofta bort i ung ålder och föder barn tidigt. De får sällan slutföra sin skolgång, vilket delvis har ekonomiska orsaker. Flickor uppfostras till ett liv i hemmet med ansvar för familj och hushåll, med få kontaktytor mot det övriga samhället. Enligt *Kvinna till Kvinna* finns en tendens från officiellt håll att skylla problemen på romska traditioner i stället för att vidta några åtgärder.

15. Barnets rättigheter

Montenegros lagstiftning på barnrättsområdet anses nu hålla internationell standard. En ny familjelag trädde i kraft i september 2007, efter stöd från Europarådet och UNICEF. Barnkonventionen är införlivad i nationell lagstiftning, och en handlingsplan har antagits för att under perioden 2005-2010 implementera en ny lag för skydd av barn och sociala rättigheter. I praktiken är dock framstegen blygsamma, och Montenegros barn har i dagens ekonomiska verklighet en i de flesta avseenden sämre tillvaro än sina jämnåriga i slutet av 1980-talet. Idag beräknas 30 procent av barnen växa upp i fattigdom eller förhållanden gränsande till fattigdom, och ännu fler inom minoritetsgrupperna. Gatubarn och barnprostitution förekommer, men är inte utbredd. Barnsoldater förekommer inte, och inte heller barnarbete av någon större omfattning.

Ett särskilt barnrättighetsråd har inrättats, men det finns i dagsläget ingen särskild barnombudsman för säkerställande av barns rättigheter.

Det finns ingen myndighet som hjälper ensamma mödrar, och de flesta barn i skilsmässorfall får inget finansiellt understöd av fadern. Brister finns även i

hanteringen av unga lagöverträdare.

16. Rättigheter för personer som tillhör nationella, etniska, språkliga och religiösa minoriteter samt urfolk

Den etniska sammansättningen i Montenegro ser ut som följer: montenegriner 43 procent, serber 32 procent, bosniaker 8 procent, albaner 5 procent, och övriga grupper (främst kroater och romer) 12 procent.

En ramlag för nationella minoriteters rättigheter antogs 2006, men har av olika minoritetsgrupper kritiserats som otillräcklig. Bland annat saknas tydliga bestämmelser kring minoriteternas representation i parlamentet.

Den minoritet som är värst utsatt är romerna, som inom en rad områden (utbildning, språk, arbetsmarknad, hälsoskydd, bostad, myndighetskontakter etc.) är svårt diskriminerade, och tenderar att helt stå utanför det officiella samhället. Många saknar identitetshandlingar och är inte folkbokförda eller äktenskapsregistrerade, vilket leder till att de inte har tillgång till grundläggande samhällelig service. De lever ofta under ohygieniska förhållanden i provisoriska kåkstäder, och den övriga befolkningen har i allmänhet omfattande fördomar mot romer. Romska flyktingar från Kosovo är särskilt utsatta, då de ofta saknar både officiell flyktingstatus och montenegrinskt medborgarskap (se nedan och avsnitt 18).

Sannolikt är romernas brist på skolgång en avgörande faktor för deras situation. Mindre än en tredjedel av de romska barnen börjar i grundskolan, och bara omkring 20 procent fullgör grundskoleutbildningen.

Den montenegrinska regeringen har, tillsammans med åtta andra öst- och centraleuropeiska länder, antagit en handlingsplan för förbättring av de ekonomiska och sociala villkoren för romer under perioden 2005-2015. Initiativet kallas *The Decade of Roma Inclusion*, och har tillkommit i samarbete med ett antal internationella utvecklingsorganisationer och organisationer som arbetar med romernas rättigheter. Regeringen antog även i november 2007 en strategi för förbättring av romernas ställning i det montenegrinska samhället under de kommande fyra åren.

Möjligheten att erhålla dubbelt medborgarskap, dvs. montenegrinskt medborgarskap vid sidan av det ursprungliga, är starkt begränsad. Montenegros nya författning tvingar i dagsläget personer från exempelvis Serbien att välja mellan serbiskt eller montenegrinskt medborgarskap. Detta medför att de medborgerliga rättigheterna begränsas för de minoritetsgrupper och flyktingar som har hamnat på ”fel” sida av gränsen efter statsförbundet Serbien - Montenegros upplösning. Möjligheten till dubbelt medborgarskap diskuteras,

men det är osäkert om detta kommer att realiseras under överskådlig tid.

17. Diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsidentitet

Homosexuella är en av de mest marginaliserade grupperna i det montenegrinska samhället. All diskriminering (dock ej explicit mot homosexuella) är förbjuden i författningen, men intoleransen mot homosexuella är förhållandevis hög i Montenegro. Incidenter av diskriminering anmäls oftast inte och får inga rättsliga följder.

18 Flyktingars rättigheter

1990-talets krig utlöste stora flyktingströmmar i regionen, och över tre miljoner människor tvingades på flykt inom eller utanför sitt hemland. FN:s *flykting-kommissariat* (UNHCR), som arbetar aktivt med flyktingproblematiken, beräknar att det inom landet fortfarande finns ca 23 000 flyktingar från före detta Jugoslavien (främst Kroatien, Bosnien och Kosovo). Ungefär två tredjedelar av dessa kommer från Kosovo. De 4 000-5 000 romerna från Kosovo anses vara den mest utsatta flyktinggruppen.

Montenegro är part i den så kallade *Sarajevo-överenskommelsen* från 2005, tillsammans med Serbien, Kroatien och Bosnien-Hercegovina. Överenskommelsen syftar till att underlätta flyktingars återvändande till sin ursprungliga hemvist. Återvändandet av återstående flyktingar går dock långsamt och man räknar med att majoriteten inte avser att återvända.

Flyktingarnas ställning har försvagats och komplicerats sedan Montenegros självständighet 2006. Den nya statens avsaknad av en fungerande nationell asylstiftning har gjort flyktingarnas legala status oklar. Även möjligheten att erhålla dubbelt medborgarskap (det vill säga montenegrinskt medborgarskap vid sidan av det ursprungliga) är starkt begränsad (se punkt 16). Svårigheter att erhålla flyktingstatus och/eller medborgarskap gör att tillgången till sjukvård, arbete och andra sociala rättigheter - liksom möjligheten till inflytande i samhället i övrigt - blir mycket begränsad för dessa grupper. Vissa framsteg har dock gjorts vad gäller sjukvård.

En ny asyllag trädde i kraft i januari 2007, vilket kan ses som ett stort framsteg. Införandet av fungerande asylprövningsrutiner går dock mycket långsamt. UNHCR arbetar med att förbättra kapaciteten inom berörda myndigheter, genom bland annat utbildning. Det finns ännu ingen utlänningslag i Montenegro.

19. Funktionshindrades rättigheter

Montenegro har i dagsläget inte undertecknat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder. Vissa aktiviteter har påbörjats för bättre integration av funktionshindrade i samhället, men dessa personer lever i stor utsträckning antingen isolerade i sina hemmiljöer eller på institutioner av olika slag. Funktionshindrade människor såsom krigsinvalidier och barn med missbildningar förekommer i gatubilden mestadels som tiggare. Infrastrukturen är sällan anpassad till funktionshindrades behov.

Specialskolor och klasser som kan ta emot funktionshindrade ungdomar är otillräckliga till antalet och ojämnt fördelade geografiskt. I arbetslivet är diskrimineringen utbredd och mycket få funktionshindrade har arbete.

ÖVRIGT

20. Frivilligorganisationers arbete för mänskliga rättigheter

Det finns i Montenegro flera oberoende organisationer som aktivt jobbar för mänskliga rättigheter. Några viktiga sådana är till exempel *Monitoring Centre*, *Centre for Development of NGOs*, *Human Rights Action*, *Youth Initiative for Human Rights*, *MANS*, *SOS Hot Line* och *Association of Young Journalists*. Dessa och andra organisationer är engagerade i att skapa uppmärksamhet kring mänskliga rättigheter och lyfta fram överträdelser, påverka lagstiftningsarbetet, bedriva grundläggande utbildning i mänskliga rättigheter, och att genom olika projekt öka medvetandet om de mänskliga rättigheterna i samhället.

Relationerna mellan människorättsorganisationer och den montenegrinska regeringen har delvis förbättrats, särskilt när det gäller medverkan i lagstiftningsarbete kring sociala frågor och miljöfrågor. Däremot har organisationer som övervakar statsmakternas förehavanden ("watchdog"-organisationer) upplevt ökade svårigheter. Incidenter där företrädare för människorättsorganisationer angripits verbalt via media är relativt vanliga. Sådana angrepp och i vissa fall rena hot har i vissa fall kommit från regerings- och myndighetshåll. Anklagelserna har ofta antytt att människorättsorganisationerna arbetar för ospecificerade utländska intressen.

21. Internationella och svenska insatser på området mänskliga rättigheter

Många av de viktigaste internationella människorättsorganisationerna och flera FN-organ är aktiva och har kontor i Montenegro, och landets självständighet 2006 har förmått flera av dem att öppna särskilda Montenegro-kontor. Europarådet, OSSE, FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s barnfond (UNICEF) och FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) är några exempel på organisationer med lokal representation.

Svenskt statligt stöd till arbete för de mänskliga rättigheterna i Montenegro går främst via Sidas ramstöd, via svenska människorättsorganisationer såsom till exempel Olof Palmes Internationella Center, Svenska Helsingforskommittén och Kvinna till Kvinna. Det svenska biståndet till Montenegro kommer dock att avvecklas inom en treårsperiod, i enlighet med den svenska regeringens beslut att koncentrera biståndet till färre länder.