



---

## 人权理事会

普遍定期审议工作组

第十五届会议

2013年1月21日至2月1日，日内瓦

### 人权事务高级专员办事处根据人权理事会第 16/21 号决议 附件第 5 段汇编的材料概述

#### 黑山\*

本报告是 7 个利益攸关方为普遍定期审议所提供材料<sup>1</sup>的概述。报告根据人权理事会第 17/119 号决定通过的一般准则编写，其中不含联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的任何意见、看法或建议，亦不含对具体主张的任何判断或评定。报告所载资料均在尾注中一一注明出处，对原文尽可能不作改动。根据人权理事会第 16/21 号决议的规定，报告酌情单列一章，收录完全依照《巴黎原则》获资格认证的受审议国国家人权机构提供的材料。凡所收到的材料，均可在人权高专办的网站上查阅全文。编写本报告时考虑到普遍定期审议的周期及周期内发生的变化。

---

\* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

## 一. 其他利益攸关方提供的材料<sup>2</sup>

### A. 背景和框架

#### 1. 国际义务范围

1. 联署材料 1 建议黑山在 2013 年年底之前批准《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》。<sup>3</sup> 2012 年, 欧洲委员会的欧洲反对种族主义和不容忍委员会(欧洲反种族主义委员会)建议黑山完成《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的批准工作,<sup>4</sup> 并批准 1961 年《减少无国籍状态公约》。<sup>5</sup>

#### 2. 体制和人权基础设施以及政策措施

2. 2008 年, 欧洲委员会人权专员(欧委会专员)强调指出, 独立、公正、充足的资金和关于该机构年度报告的议会辩论, 是建立有效和高效的监察员机构的基本前提。<sup>6</sup>

3. 大赦国际报告说, 根据《禁止酷刑公约任择议定书》, 监察员被指定为国家预防机制; 但它缺乏履行职责所需的必要法律框架、资源和工作人员。要执行《监察员法》的相关条款, 仍需颁布二级立法, 包括制定国家预防机制的程序规则。<sup>7</sup>

4. 欧委会专员对人权和基本自由议会委员会打算定期发布人权评估报告表示支持。但政党政治似乎对该委员会的运作产生了非常不利的影晌。<sup>8</sup>

5. 欧委会专员指出, 在制定立法和政策方面与非政府组织进行的磋商似乎仍然不尽人意。<sup>9</sup> 专员呼吁当局确保国家为非政府组织供资的透明度。<sup>10</sup>

### B. 与人权机制的合作

6. 欧委会指出, 人权专员在评估总体人权状况时, 优先考虑到该国的媒体自由、司法运行和未决的难民状况。所强调的其他领域包括少数民族尤其是罗姆人的情况、拘留与监禁、警察虐待和有效的申诉机制、残疾人的权利以及包括监察员在内的国家人权机制。<sup>11</sup>

### C. 参照适用的国际人道主义法履行国际人权义务的情况

#### 1. 平等和不歧视

7. 人权和自由保护机构(监察员)报告说, 通过了保护免遭歧视的立法框架, 并设立了监察员, 作为保护在公私营部门免遭歧视的体制机制。但仍然存在对罗姆人、残疾人、女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者、妇女、老年人及少数民族成员的歧视。<sup>12</sup>

8. 监察员记录的所报告的歧视案件很少，原因在于人们对人权和保护机制不够了解，以及公民缺乏报告此类事件的意愿。<sup>13</sup> 根据欧委会提交的资料，人权专员在 2010 年 12 月鼓励当局广泛提高对 2010 年 7 月通过的《反歧视法》所载原则的认识，其中包括禁止以性取向和性别认同为由的歧视。<sup>14</sup> 保护受威胁人群协会评论说，监察员及其办公室没有执法所需的足够的人力、技术和财政资源。<sup>15</sup> 大赦国际指出，截至 2011 年 12 月，监察员只收到了 20 起歧视案件，它对该机构缺乏处理这类案件的权限和能力表示关切。<sup>16</sup> 此外，欧洲反种族主义委员会感到遗憾的是，该保护机构未被赋予有效打击歧视的充分权力。<sup>17</sup>

9. 监察员报告说，在实践中，妇女仍然处于不利地位。隐性的歧视性待遇妨碍了她们对各个生活领域的平等参与。<sup>18</sup> 相关当局需要加强有关机制，实现国家和地方层面的两性平等。还需一贯执行各种条例，使各级代表机构和当局中的男女比例达到平衡。必须采取措施，促进降低妇女失业率，消除就业方面对妇女的一切形式歧视，提高公民意识，并培养对性别的敏感性，使人认识到推行平等机会的重要性。<sup>19</sup>

10. 欧委会专员指出，罗姆人是黑山最受歧视的边缘少数群体。<sup>20</sup> 该专员报告说，约有 2,200 名罗姆人生活在条件十分恶劣的两个科尼克难民营。这两个营地主要收容因地区战争而逃亡的罗姆人。生活在这两个营地之外的科尼克棚户区的罗姆人包括“境内流离失所者”和定居者。<sup>21</sup> 欧洲反种族主义委员会指出，该委员会的一个代表团访问了目前居住的罗阿埃“境内流离失所者”人数最多、约有 1,500 人的科尼克难民营。<sup>22</sup> 欧洲反种族主义委员会对科尼克难民营恶劣的生活条件和居住者的贫困状况深感震惊。它认为，这一群体目前的住房条件不仅不健康、不卫生、不人道，而且极其危险。更令人吃惊的是，许多居住者称，他们已经这样生活了近 12 年。<sup>23</sup> 监察员、<sup>24</sup> 大赦国际<sup>25</sup> 和受威胁人群协会表示了类似的关切。<sup>26</sup>

11. 欧洲反种族主义委员会报告说，罗姆、阿什卡利和埃及裔(罗阿埃)<sup>27</sup> 儿童在受教育方面及学校环境中遭到歧视。罗阿埃人还面临就业障碍。<sup>28</sup> 许多罗阿埃人未经合法登记，也没有身份证件，这妨碍了他们享受权利。<sup>29</sup> 受威胁人群协会也报告了罗姆人面临的挑战和问题，并指出，需要设立一个自主机构，监测政府为罗姆人制定的各项战略的执行情况。<sup>30</sup>

12. 欧洲反种族主义委员会报告说，根据黑山统计局的资料，黑山共有 9,934 名罗阿埃人，其中 5,649 人是罗姆人定居者，4,285 人是“境内流离失所的”罗阿埃人。但据非官方估计，罗阿埃总人数约为 20,000 人。<sup>31</sup> 有些在黑山定居的罗阿埃人出于和“境内流离失所的”罗阿埃人同样的原因而面临无国籍风险。他们没有进行出生登记或缺乏这类登记证明。<sup>32</sup> 联署材料 1 也提到黑山儿童面临的法律地位问题。<sup>33</sup> 该材料建议黑山政府确定并简化在医疗机构外出生的儿童的登记程序，以确保到 2014 年所有儿童都能在不受歧视的情况下进行出生登记。<sup>34</sup>

13. 欧委会报告说，欧洲反种族主义委员会在其 2012 年的报告中选出了两条请当局优先落实的建议，并将在两年内重新审查这些建议。这两条建议是：加强向警察和司法人员提供的关于平等待遇和不歧视相关问题、有关的刑法规定及如何确认某一罪行的种族主义动机的初步和在职培训；关闭科尼克难民营，并在与有关人员协商后，在全镇乃至全国为营地中的居住者找到标准住所。<sup>35</sup>

14. 联署材料 2 指出，女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者群体面临着三大问题：一是对同性恋的高度仇视，这意味着陈规定型观念和偏见对态度的影响很大，普通民众和专业人员对性和性别认同知之甚少；二是暴力和歧视，对这类案件鲜有报告和记录；三是处理同性恋需要的法律和体制框架不足。<sup>36</sup> 联署材料 2 提到所记录的严重仇恨言论案件(特别是政府官员和教会人员的这种言论)，这些案件未受处罚。此外还提到未决的仇恨犯罪。<sup>37</sup> 联署材料 2 除其他外，建议修订《刑法典》，将仇视同性恋取向者或变性者的犯罪，以及其他形式的仇恨犯罪视为严重的刑事犯罪。<sup>38</sup> 关于女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者的公开集会，联署材料 2 还建议黑山政府：保障这些人及其朋友的和平集会权利和对他们的适当保护；获得政府高官的公开支持，如发表公开声明或参加“骄傲大游行”(同性恋游行)；开展旨在减少对同性恋的仇恨并促进接受同性恋身份和文化的运动。<sup>39</sup> 联署材料 2 还就女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者获得最佳卫生保健的权利提出了建议，包括需要建立一个对这些人友好的更加连贯一致的精神保健制度，并对艾滋病病毒感染者、具有同性性行为的男子和变性者健康问题数据予以保护。<sup>40</sup>

## 2 生命权、人身自由和安全权

15. 欧委会指出，2010 年，防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会(防酷委)发布了 2008 年访问报告，包括黑山当局的答复。在访问期间，防酷委代表团收到了许多关于警察对被剥夺自由者蓄意实施身体虐待的指控，并在有些情况下看到了与指控相一致的伤痕。防酷委对虐待指控案件的调查方式予以了特别关注。报告得出结论说，需要提高这类调查的有效性。防酷委还提出了一系列旨在加强防止虐待的法律保障的建议。黑山当局在答复中提到为加强警官培训采取的措施。<sup>41</sup>

16. 欧委会报告说，防酷委建议当局向监狱工作人员发出坚定的信息，说明对犯人的身体虐待和辱骂是不可接受的，并将受到严肃处理。<sup>42</sup>

17. 欧委会报告说，被判刑囚犯的物质条件有了一些改善。<sup>43</sup> 但还押犯的关押条件有所下降，过度拥挤达到惊人的地步。这种情况因还押犯要在牢房呆上 23 小时或一天以上、有时甚至是几年而更加恶化。<sup>44</sup>

18. 欧委会提到防酷委代表团在访问为特殊需要者设立的“Komanski Most”机构后得出的结论。工作人员少是导致该机构无法为病人提供适当的保护、护理、卫生和饮食起居的核心原因。物质条件十分恶劣，防酷委发现病人被绑在床上或其他家具上——主要是用布条，但有时也用链条和锁。防酷委呼吁当局对这种情

况进行全面审查，并拟订改革“Komanski Most”机构的详细行动计划。黑山当局在答复中指出，将征聘更多的工作人员，把儿童与成年病人分开，并采取措  
施，为他们提供更好的生活条件。<sup>45</sup>

19. 监察员在 2011 年对警方拘留所的条件进行了评估，开展了关于各机构精神病人权利状况的研究，并编写了关于这两个问题的特别报告。监察员称，防酷委和监察员指出的许多缺点已经克服。在所有监狱设施和封闭式机构内安装了向监察员投诉和申诉的信箱，以便能够与他进行直接和秘密的交流。记录了酷刑和侵犯犯人其他权利的案件。监察员指出，虽然监狱容量增加，但过度拥挤问题依然存在。必须建立替代惩罚和改造制度，并增加安置能力。<sup>46</sup>

20. 终止对儿童的一切体罚国际倡议报告说，体罚在黑山是合法行为，并建议黑山作为优先事项，颁布立法，明确禁止一切场合包括在家中对儿童的体罚。<sup>47</sup>

21. 联署材料 1 报告了人权事务委员会和普遍定期审议一项建议的落实情况，包括 2010 年 7 月在民间社会代表的积极参与下通过了《保护免遭家庭暴力法》。<sup>48</sup> 联署材料 1 称，该法未提及为暴力行为受害者设立支助服务(紧急住所、持续的心理支持、咨询等)机构的义务，理由是这将由关于社会和儿童保护的新法律决定。<sup>49</sup>

22. 监察员指出，家庭暴力的报案率很低，暴力行为和类型数据不完整，而且处罚暴力行为者的政策比较宽松。<sup>50</sup> 黑山立法规定应保护儿童免遭虐待和忽视，但现有措施没有为暴力行为受害者提供适当的保护。对家庭内外各种暴力和虐待行为的容忍度仍然较高。缺乏能够为受暴力儿童提供援助的机构和较成熟的社会保护服务中心。<sup>51</sup>

23. 联署材料 1 指出，根据儿童权利委员会的建议，黑山通过了预防暴力的战略，加强了现有的保护儿童免遭暴力行为多学科行动小组，<sup>52</sup> 并开展了各种公共宣传运动。<sup>53</sup> 联署材料 1 建议黑山政府建立并实行全面的儿童保护制度，包括建立各种机制，跟踪包括家庭、学校、收容机构或其他类型的护理机构在内的各种场所侵害、忽视和虐待儿童的案件和范围；确保从事儿童工作的专业人员获得关于在涉嫌虐待和忽视情况下如何适当处理和采取行动的培训和教育；并通过发展适当的服务(如为受到虐待和忽视的儿童提供特别咨询热线、紧急住所、咨询及心理和精神支持)，加强心理支持。<sup>54</sup>

24. 监察员报告说，某些生活在贫困线以下的儿童经常面临遭受各种虐待和剥削(乞讨、卖淫、贩运)的风险。研究表明，黑山的儿童乞讨问题明显。<sup>55</sup> 受威胁人群协会提到监察员的报告，其中指出，“所登记”的乞丐几乎全是非黑山国民。<sup>56</sup>

### 3. 司法(包括有罪不罚问题)和法治

25. 监察员指出，司法系统的效率大幅提高。但需使宪法条例进一步与国际标准相统一，以消除政治对司法的影响。正在制定修改《宪法》中司法内容的程

序。监察员指出，在所收到的投诉中，对法院工作的投诉比例仍然较大，而当事人根据《保护合理时间内的受审权法》、利用法律补救办法的成功率很低。《免费法律援助法》自 2012 年 1 月 1 日开始适用，并在所有基础法院设立了免费法律援助办公室；但为此划拨的资金不足。监察员指出，需要进一步加强法院及其管理，主要是一审法院的管理；并需为建立更有效的司法系统创造条件，以解决拖延案件，同时对司法机关进行培训，避免发生新的拖延。<sup>57</sup>

26. 关于 2007 至 2012 年司法改革战略，欧委会专员指出，行动计划没有说明执行该战略所需的财政资源。<sup>58</sup> 该专员指出，在一些有争议的谋杀、战争罪、警察虐待以及人权维护者(包括民间社会舆论领导人和记者/媒体代表)受到的威胁和身体暴力方面，仍然存在有罪不罚的风气。<sup>59</sup> 针对执法人员的刑讯逼供、虐待、酷刑或滥用职权提起的刑事诉讼很少，而且得不到有效开展。<sup>60</sup> 虽然与黑山有关的一些战争罪被认为属于该地区资料和证据最为充分的罪行之列，但迄今被追究责任的人很少，而且是最低级的行为人。<sup>61</sup>

27. 欧洲反种族主义委员会指出，它获悉警察中鲜有少数民族/族裔成员，而且根本没有罗阿埃人。<sup>62</sup> 该委员会建议当局加强努力，确保消除对警察的有罪不罚现象，并增加警察中征聘的少数民族/族裔人数。<sup>63</sup>

28. 大赦国际表示关切说，以前的审议没有适当处理国际法规定的罪行的有罪不罚问题，而这是人权方面令人关切的主要事项之一。2008 年普遍定期审议只就此提出了一项建议，而对过去所犯罪行、包括战争罪的有罪不罚现象依然存在。大赦国际报告说，2008 年以来，黑山对国际法规定的犯罪案件启动了四项起诉，这些案件多年来一直处于调查之中。<sup>64</sup> 大赦国际提供了关于这四起案件的详细信息，它们是“驱逐”案、“Morinj 案”、“Bukovica”案和“Kaludjerski Laz”案。<sup>65</sup> 关于“驱逐”一案，大赦国际指出，2011 年 3 月 29 日，9 名前警官和政府官员被宣告未对平民犯有战争罪，理由是 1992 年黑山没有发生武装冲突，因此不能判其犯有战争罪。这 9 人被控在 1992 年驱逐了 83 名波什尼亚克平民(强迫失踪)。对这项无罪判决提起了上诉。2012 年 2 月 17 日，黑山上诉法院将“驱逐”案发回重审，理由是“波斯尼亚和黑塞哥维那境内的武装冲突具有国际武装冲突性质”<sup>66</sup>。

29. 关于这四起案件，大赦国际提请注意诉讼程序的缺陷，包括诉讼时间长、以程序为由宣告无罪的数量以及判刑与犯罪的严重程度不符等。<sup>67</sup> 大赦国际建议黑山政府确保国际法规定的罪行的受害人能够诉诸司法和获得赔偿，包括采取一切必要措施，起诉并处罚违反国际人权法和人道主义法的行为人。<sup>68</sup>

30. 监察员提到《刑事诉讼中的少年待遇法》，该法确立了少年司法制度。要一贯实施该法，需要对法官、检察官、律师和警官进行教育，并确保各个部门有效工作。<sup>69</sup>

31. 监察员指出，他编写了一份《关于归还所有权和实现赔偿权的特别报告》。监察员解释说，归还和赔偿程序过长，南方的这一进程还要缓慢得多。他提出了一些尽快完成这些程序的建议。<sup>70</sup>

32. 欧委会专员指出，公众普遍认为政治领域、法律系统和公共管理部门存在腐败现象。<sup>71</sup> 他建议黑山继续打击法院系统和公共管理部门的腐败，同时确保反腐败程序不受政治影响或其他不当影响。<sup>72</sup>

#### 4. 隐私权、婚姻权和家庭生活权

33. 联署材料 1 指出，黑山政府应在 2014 年前颁布必要立法，确保儿童的隐私权，并对媒体侵犯这一权利的行为进行起诉。<sup>73</sup>

34. 联署材料 1 指出，无父母照料、被安置在寄养家庭的儿童有 281 名；被安置在收容机构的儿童有 173 名，其中 144 名儿童住在比耶拉的“Mladost”儿童之家。<sup>74</sup> 联署材料 1 指出，令人鼓舞的是，在儿童基金会支持下，黑山启动了拟订社会和儿童保护法及发展寄养服务国家战略，以及制定保护无父母照料儿童最低标准的进程。<sup>75</sup> 联署材料 1 建议在 2012 年年底之前通过社会和儿童保护法。<sup>76</sup>

#### 5. 宗教或信仰自由、言论自由，以及公共和政治生活参与权

35. 欧委会专员指出，塞尔维亚教会和黑山教会依然关系紧张，因为二者提出了相互冲突的财产主张。黑山政府没有积极处理塞尔维亚东正教的申诉，也没太积极处理罗马天主教的申诉，以致在返还它们的财产上造成长期拖延。专员鼓励政府尽快审理并解决这些争端。<sup>77</sup> 监察员指出，需要规范从宗教团体手里取得的财产的归还问题。<sup>78</sup>

36. 大赦国际仍然对言论自由、包括信息自由权受到种种限制感到关切。虽然 2011 年 6 月实现了诽谤的非刑罪化，但仍在对记者提起诽谤诉讼，而且多数情况下是政府官员提起的。如果记者无法支付目前所定最高为 14,000 欧元的民事赔偿金，就会被判处监禁。这造成了记者的自我检查之风，妨碍了独立的新闻调查。<sup>79</sup> 大赦国际报告说，记者受到攻击和威胁，尤其是调查有组织犯罪或据称有组织犯罪与政府之间存在的联系等“禁区”的记者。大赦国际提到了两个具体案件。<sup>80</sup>

37. 监察员报告说，诽谤的非刑罪化使得对媒体提起的案件减少，法院开始适用区域实践和黑山最高法院关于确定非物质损害赔偿的指导意见。监察员指出，需对最近和以前的暴力侵害记者未决案件进行调查和处理，并加强记者对职业道德和标准的遵守。<sup>81</sup>

38. 欧委会专员指出，一些关于持批评意见的记者遭受的暴力(包括谋杀)、恐吓、要求赔偿过多的诽谤指控和非正规经济调查的未决案件表明，存在一种使媒体无法真正公开、自由运作的环境。<sup>82</sup>

39. 大赦国际提到，有报告称，根据《信息法》要求政府提供的信息很少在法律规定的时限内提供。大赦国际指出，2012年4月12日，“人权行动”非政府组织收到了对它要求提供信息的请求作出的答复，此时距其2010年5月12日提出最初请求已近两年。该非政府组织请求说明在调查12个标志性的侵犯人权案件，包括出于政治动机的未决谋杀案件方面取得的进展。<sup>83</sup>所提供的部分信息表明，这些案件没有什么进展。<sup>84</sup>

## 6. 工作权和公正良好工作条件权

40. 欧洲反种族主义委员会报告说，由于就业机会有限，迫使许多“流离失所者”和“境内流离失所者”为了生存而不得不从事灰色市场活动。<sup>85</sup>“流离失所者”在就业方面很少受到歧视，而登记为失业的“境内流离失所者”有4,300人。<sup>86</sup>有些数字表明，80%的罗阿埃人无业。生活在科尼克难民营的人几乎无一就业。许多人靠收集可以再循环的废料或乞讨为生。高度的贫困导致这一群体进一步受到社会排斥。<sup>87</sup>受威胁人群协会表示了类似的关切。<sup>88</sup>

## 7. 社会保障权和适足生活水准权

41. 监察员报告说，尽管采取了一些措施，但仍有一定数量的儿童生活在贫困线以下，没有正常成长和发育的基本条件。罗阿埃儿童、“流离失所”儿童和生活在“不完整”家庭的儿童处于极其弱势的地位。<sup>89</sup>联署材料1报告说，黑山10%的儿童和6.1%的成人生活在贫困之中，每月的花费不到169.13欧元。贫困指标表明，北部城市儿童受贫困影响的程度远远大于其他地区的儿童。<sup>90</sup>

## 8. 受教育权

42. 欧洲反种族主义委员会报告说，据当局称，大约80%的罗阿埃人是文盲。辍学率高和过早辍学是最严重的问题之一。数据表明，只有约20%的罗阿埃学生完成义务教育。<sup>91</sup>该委员会还指出了一些进展。2001-2002学年，上小学的罗阿埃儿童有536名；2010-2011学年，这一数字增加到1,424名。但2010-2011学年，只有78人上高中。<sup>92</sup>欧洲反种族主义委员会建议当局增加罗阿埃儿童进入学前教育机构的机会，使之能够在上小学之前学会黑山语。<sup>93</sup>

## 9. 残疾人

43. 联署材料1报告说，黑山2009年批准了《残疾人权利公约》及其任择议定书。<sup>94</sup>黑山通过了《残疾人融合战略》、《包容性教育战略》及《社会和儿童保护战略》。这些文件规定了旨在提高发育缺陷儿童地位的措施和活动。但是，尽管通过了这些文件和关于发育缺陷儿童的其他法律法规，由于法规执行不力和对这些儿童有很大偏见，导致残疾儿童每天都面临很多问题。<sup>95</sup>联署材料1建议黑山到2015年提高对残疾儿童需要的认识，并建立适当的制度，为将其融入社会和教育体系创造条件；为他们建立专门的教育机构，建立日托中心网络，提



供利用公共设施的机会，消除建筑障碍和提供康复服务；并在 2014 年之前增加残疾儿童家庭的社会福利。<sup>96</sup>

44. 监察员注意到残疾人仍然面临一些问题。监察员指出，需要改善与宣传、预防和保护免遭歧视有关的活动，建立已登记的所有歧视案件的记录和数据库，为残疾人提供出入公共建筑和区域的机会，并发展现有的和建立新的残疾人支助服务部门。<sup>97</sup>

## 10. 少数群体

45. 欧洲反种族主义委员会指出，黑山生活着一些族群，但均不属于多数群体。<sup>98</sup> 受威胁人群协会报告说，根据 2011 年 4 月的普查结果，黑山约有 625,000 人，其中包括 45% 的黑山人、29% 的塞尔维亚人、8.6% 的波什尼亚克人、3.3% 的穆斯林、5% 的阿尔巴尼亚人、1% 的克罗地亚人和 1% 的罗姆人。<sup>99</sup>

46. 欧洲反种族主义委员会指出黑山经常被描述为种族关系良好的模范，认为应当努力保持并巩固这一成就。<sup>100</sup> 该委员会鼓励当局考虑拟订关于黑山六个少数民族/族裔历史和文化的根本大纲。<sup>101</sup>

47. 欧洲反种族主义委员会提到 2006 年《少数群体权利和自由法》修正案，根据该修正案，公民身份不再是确认为少数群体成员的条件；<sup>102</sup> 此外还提到关于少数群体理事会选举和拨款的新规则。今后的拨款将基于项目的质量，而不是少数群体的人数。<sup>103</sup>

48. 欧委会提到欧洲反种族主义委员会的报告，其中强调，少数民族/族裔在议会中没有真正的代表性，在公共服务部门、国家机构和地方自治中所占比例也不足。<sup>104</sup> 欧洲反种族主义委员会指出，这主要是由于缺乏反映当前人口中的民族/族裔构成并据以确定这种代表权的可靠数据。<sup>105</sup> 监察员对在公共领域任职的少数民族代表、法律和政治机构中的按比例任职情况以及教育、文化、新闻和出版活动中的某些问题表示了类似的关切。监察员建议公共机构继续开展必要的活动，以便使少数民族成员达到相应的比例。需要根据平权行动宪法原则，依法就地方一级少数民族的真正代表性作出规范。<sup>106</sup>

49. 欧委会提到关于少数民族语言情况的初次报告。欧委会指出，报告呼吁黑山采取必要步骤，与讲罗姆语的人合作，促进书面罗姆语的编纂和发展。鼓励当局在学前、小学和中学教育中教授罗姆语。黑山应加强阿尔巴尼亚语的教师培训，并明确哪些地区的官方语言是阿尔巴尼亚语和罗姆语。<sup>107</sup>

## 11. 移徙者、难民和寻求庇护者以及境内流离失所者

50. 欧委会提到欧洲反种族主义委员会的评论，即“流离失所者”和“境内流离失所者”的法律地位仍然存在问题。为解决这一问题而确立的程序比较复杂，很多人都达不到有关要求。有些人面临成为事实上的无国籍人的危险。<sup>108</sup> 监察员指出，根据政府作出的找到流离失所者问题永久性解决办法的承诺，2011 年通过了战略文件。<sup>109</sup> 欧洲反种族主义委员会提到 2011 年 7 月 28 日通过的《特

别以科尼克第一和第二难民营为重点、永久性解决黑山境内流离失所者问题战略》。<sup>110</sup> 欧洲反种族主义委员会注意到，黑山当局继续以遣返作为一种选择办法，尽管兴趣相对不大。<sup>111</sup> 它关切地指出，政府更多地注重以自愿返回或在第三国定居、而不是以在黑山就地安置作为主要解决办法。<sup>112</sup> 该委员会对罗阿埃人战略所载的一些短期措施感到不安，例如实现罗姆人住区的合法化，并用坚固的材料重建居民区。它认为，虽然这会改善居住条件，但只能使罗阿埃人的生活区被永久隔离。<sup>113</sup>

51. 联署材料 1 指出，黑山政府通过修订《外国人法》，使“流离失所者”能够优先获得具有永久居留权的外国人身份，以此作为融入当地的一种方式。<sup>114</sup> 联署材料 1 还报告说，由于缺乏身份证件和在医疗保健机构外出生的儿童的登记问题，可以客观地预计，相当数量的“流离失所者”、尤其是罗阿埃人将无法在规定的最后期限(2012 年 12 月 31 日)之前申请外国人身份。<sup>115</sup> 联署材料 1 提到据称内政部最近采取的如下行动：从黑山公民登记册中取消某些城市 2009 年 1 月 1 日前登记为公民的儿童，因为他们的登记没有法律依据。<sup>116</sup> 监察员、大赦国际和受威胁人群协会表示了类似的关切。<sup>117</sup> 联署材料 1 建议黑山政府简化取得具有永久居留权的外国人身份的程序，建立查明和登记无国籍人或面临无国籍风险的人员的机制，并在 2014 年前开展具体活动，预防和消除造成无国籍状态的原因。<sup>118</sup>

52. 欧洲反种族主义委员会指出，1990 年代因地区冲突而逃亡的“流离失所者”和“境内流离失所者”已在黑山居住多年，但他们被剥夺了参与对其有影响的事务的地方决策进程的权利。<sup>119</sup> 对于那些设法取得具有永久居留权的外国人身份的人来说，虽然他们将被赋予黑山公民享有的所有其他权利，却仍然没有任何选举权。<sup>120</sup> 欧洲反种族主义委员会建议当局修订《宪法》第 45 条，使非公民有机会投票。<sup>121</sup>

## 12. 环境问题

53. 监察员报告说，没有充分培养公民的生态意识。对健康环境权的侵犯主要在于未经许可违章建造和没有一贯执行城市、建筑和规划条例。<sup>122</sup>

### 注

<sup>1</sup> The stakeholders listed below have contributed information for this summary; the full texts of all original submissions are available at: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

#### *Civil society:*

AI	Amnesty International (London, United Kingdom);
GIEACPC	Global Initiative to End All Corporal Punishment against Children, (United Kingdom);

JS1	Joint submission by the Informal Coalition of non-governmental organizations dealing with children's rights in Montenegro: Centre for Children Rights of Montenegro, Podgorica; Centre for Human and Minority Rights of Montenegro, Podgorica; Children First, Podgorica; Citizen's alliance, Podgorica; New Chance in Novi, Herceg Novi; Legal Centre, Podgorica,; NGO Youth Forum and Informal Education, Podgorica; Beginning, Niksic; Humanitarian, Niksic; Union of Associations of Parents of Children and Youth with Disabilities "Our initiative", Podgorica;
JS2	Joint submission by Juventas, Montenegro and ILGA-Europe;
Ombudsman	Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro;
STP	Society for Threatened Peoples (Germany).
<i>Regional organizations:</i>	
CoE	Council of Europe submission for the UPR of Montenegro (Strasbourg, France); Attachments: (CoE-Commissioner) Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, on his visit to Montenegro, 2-6 June 2008, CommDH(2008)25; (CoE-ECRI) European Commission against Racism and Intolerance report on Montenegro adopted on 8 December 2011 and published on 21 February 2012, CRI (2012)5.

<sup>2</sup> The following abbreviations have been used for this document:

OP-CAT	Optional Protocol to Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
OP-CRC-IC	Optional Protocol to CRC on a communications procedure;
ICRMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families;
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities;
OP-CRPD	Optional Protocol to CRPD.

<sup>3</sup> JS1, para. 5.

<sup>4</sup> CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 4.

<sup>5</sup> CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 93.

<sup>6</sup> CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 17.

<sup>7</sup> AI, p.2.

<sup>8</sup> CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, paras. 19-21.

<sup>9</sup> CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 23.

<sup>10</sup> CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 24.

<sup>11</sup> CoE, submission for the UPR of Montenegro, p. 5.

<sup>12</sup> Ombudsman, p. 3, section on protection against discrimination.

<sup>13</sup> Ombudsman, p. 3, section on protection against discrimination.

<sup>14</sup> CoE, submission for the UPR of Montenegro, p. 6.

<sup>15</sup> STP, para. 6. See also, Ombudsman, p. 3, section on protection against discrimination.

<sup>16</sup> AI, p. 1.

<sup>17</sup> CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 30

<sup>18</sup> Ombudsman, p. 3, section on gender equality.

<sup>19</sup> Ombudsman, p. 4, section on gender equality.

<sup>20</sup> CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 106.

<sup>21</sup> CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 109.

<sup>22</sup> CoE/ECRI, CRI(2012)5, para. 57.

<sup>23</sup> CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 59.

<sup>24</sup> Ombudsman, p. 4.

<sup>25</sup> AI, p. 5.

<sup>26</sup> STP, para. 8.

<sup>27</sup> CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 94.

<sup>28</sup> CoE-ECRI, CRI(2012)5, p.7.

- 29 CoE-ECRI, Press Release of 21 February 2012, accessed at [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/102-21\\_02\\_2012\\_Montenegro\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/102-21_02_2012_Montenegro_en.asp).
- 30 STP, paras. 9-10.
- 31 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 95.
- 32 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 105.
- 33 JS1, paras. 14-23.
- 34 JS1, para. 23.
- 35 CoE, submission for the UPR of Montenegro p. 3.
- 36 JS2, p.1.
- 37 JS2, p.3.
- 38 JS2, p.3, recommendation 3.
- 39 JS2, pp. 4-5.
- 40 JS2, p. 5.
- 41 CoE submission for the UPR of Montenegro, p. 1.
- 42 CoE submission for the UPR of Montenegro, p. 1.
- 43 CoE submission for the UPR of Montenegro, p. 1.
- 44 CoE submission for the UPR of Montenegro, p. 1.
- 45 CoE submission for the UPR of Montenegro, p. 1.
- 46 Ombudsman, p. 3, section on torture.
- 47 GIEACPC, p.1.
- 48 JS1, para. 36.
- 49 JS1, para. 38.
- 50 Ombudsman, p. 3, section on gender equality.
- 51 Ombudsman, p. 5, section on the rights of the child.
- 52 JS1, para. 39.
- 53 JS1, para. 40.
- 54 JS1, para. 43.
- 55 Ombudsman, p. 5, section on the rights of the child.
- 56 STP, para. 11.
- 57 Ombudsman, p.2, section on the Judiciary.
- 58 CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 38.
- 59 CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 32.
- 60 CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 33.
- 61 CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 35.
- 62 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 125.
- 63 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 126.
- 64 AI, p.2.
- 65 AI, pp. 2-3.
- 66 AI, p. 2.
- 67 AI, p. 3.
- 68 AI, p. 5.
- 69 Ombudsman, p. 5, section on the rights of the child.
- 70 Ombudsman, p. 5, section on restitution.
- 71 CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 28.
- 72 CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, p. 32, recommendation 16.
- 73 JS1, para. 30.
- 74 JS1, para. 46.
- 75 JS1, para. 51.
- 76 JS1, para. 52.
- 77 CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 105.
- 78 Ombudsman, p. 5, section on restitution.
- 79 AI, p. 3.
- 80 AI, p. 3.
- 81 Ombudsman, p. 2, section on freedom of media.
- 82 CoE-Commissioner, CommDH(2008)25, para. 67.
- 83 AI, p. 3.

- 84 AI, pp. 3-4.  
85 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 48.  
86 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 49.  
87 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 50.  
88 STP, para. 5.  
89 Ombudsman, p. 5, section on the rights of the child.  
90 JS1, para. 11.  
91 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 37.  
92 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 43.  
93 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 38.  
94 JS1, para. 31.  
95 JS1, para. 32.  
96 JS1, para. 35.  
97 Ombudsman, p. 3, section on protection against discrimination.  
98 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 74.  
99 STP, para. 2.  
100 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 136.  
101 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 135.  
102 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 14.  
103 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 78.  
104 CoE submission for the UPR of Montenegro, p. 2.  
105 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 77.  
106 Ombudsman, p. 4, section on minority rights.  
107 CoE, submission for the UPR of Montenegro, p. 3.  
108 CoE, submission for the UPR of Montenegro, p.2.  
109 Ombudsman, p. 4, section on displaced persons.  
110 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 62.  
111 CoE/ECRI, CRI(2012)5, para. 82.  
112 CoE-ECRI, CRI(2012)5, para. 62.  
113 CoE/ECRI, CRI(2012)5, para. 62.  
114 JS1, para. 16.  
115 JS1, para. 17.  
116 JS1, para. 21.  
117 Ombudsman, p. 4, AI, p. 4 and STP, paras. 3-4.  
118 JS1, para. 23.  
119 CoE/ECRI, CRI(2012)5, para. 6.  
120 CoE/ECRI, CRI(2012)5, para. 7. See also STP, para. 5.  
121 CoE/ECRI, CRI(2012)5, para. 9.  
122 Ombudsman, p. 5, section on environment.