



Denna rapport är en sammanställning grundad på Utrikesdepartementets bedömningar. Rapporten gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av läget för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i landet. Information bör också sökas från andra källor.

MONTENEGRO – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 15 maj 2021

I. SAMMANFATTNING

Montenegro är en parlamentarisk demokrati med regelbundna val. Landets lagstiftning och institutionella ramverk har till stor del anpassats till att vara i linje med EU-standard, men det finns brister i genomförandet.

2020 genomfördes för första gången i landets moderna historia ett reellt och fredligt maktskifte då det tidigare statsbärande partiet, som suttit vid makten sedan andra världskrigets slut, förlorade valet. Landet har på senare tid genomgått en turbulent period såväl politiskt som ekonomiskt.

Landet är sedan 2010 kandidatland till Europeiska unionen. I EU-förhandlingarna har särskilt stor vikt lagts vid rättsväsendets oberoende. Omfattande handlingsplaner för att råda bot på brister vad gäller korruption och rättsväsendets ineffektivitet och sårbarhet för politiska påtryckningar har upprättats. Den politiska turbulensen i landet har dock lett till att såväl reformtakten som förhandlingarna om ett EU-närmande har saktat in.

Korruption och klientilism utgör utbredda problem som hämmar åtnjutandet av mänskliga rättigheter. Detta hänger delvis samman med bristen på demokratiska traditioner, svaga institutioner och ett politiskt system som fram till nyligen dominerats av ett politiskt parti.

Montenegro har ett relativt aktivt civilsamhälle, med en mängd civilsamhällsorganisationer som i stort kan verka fritt. Många företräds av kvinnor, vilket bildat en viss motvikt åt den traditionellt mansdominerade politiska sfären. Anklagelser om statligt finansierade smutskastningskampanjer av regeringskritiska medier och ouppklarade attacker och mord på journalister kastar en skugga över medielandskapet. Någon systematisk förföljelse av journalister förekommer emellertid inte.

Montenegro är av tradition ett patriarkalt samhälle, där jämställdhet mellan könen inte är en prioriterad politisk fråga. Kvinnor är underrepresenterade i politik, näringsliv och arbetsliv. Mäns våld mot kvinnor är vanligt förekommande och uppges ha ökat ytterligare under pandemin. Det finns fortsatt en negativ syn på hbtqi-personer i samhället, men utvecklingen går i en mer tolerant riktning. 2021 blev Montenegro det första landet i västra Balkanregionen som tillåter samkönade äktenskap och partnerskap.

Personer som tillhör minoritetsgrupperna romer och ashkalier, liksom personer med funktionsnedsättningar, har ofta bristande tillgång till grundläggande samhällstjänster och utsätts för diskriminering och exkludering.

II. RÄTTSSTATENS PRINCIPER

Montenegros lagstiftning och institutionella ramverk har till stor del anpassats till att vara i linje med EU-standard. Landet har öppnat samtliga förhandlingskapitel i förhandlingarna om ett EU-närmande, och provisoriskt stängt tre. Implementeringen av lagstiftningen går dock långsamt. Takten i EU-förhandlingarna, som påbörjades 2012, har saktat in.

De senaste åren har identitetsfrågor alltmer kommit i fokus för den politiska debatten. En tydligare skiljelinje mellan montenegrinsk och serbisk identitet har förespråkats av framförallt DPS (Demokratiska Socialistpartiet), medan delar av oppositionen har stått för motsatt ansats. Synen på ett flertal historiska händelser och statens relation med den serbiska-ortodoxa kyrkan, som en majoritet av montenegrinerna tillhör, har fått en framträdande roll i offentligheten.

Montenegro är ett litet land såväl befolkningsmässigt (endast cirka 622 000 invånare) som storleksmässigt. Det finns ofta starka band mellan politiker och näringslivsintressen. Bristande transparens i offentliga upphandlingar liksom bristande meritokrati leder ofta till misstankar om intressekonflikter och korruption och skapar problem för enskilda och företag. Rättsväsendet har alltjämt problem med att fullt ut utreda och lagföra brott kopplade till den organiserade brottsligheten.

Landet hamnade 2020 på plats 67 av 180 granskade stater, med ett värde på 45/100 i Transparency Internationals index över upplevd korruption. Freedom House klassificerar Montenegro som en så kallad hybridregim i demokratiindexet för transitionsländer, och ger landet 48 av 100 i betyg, ett betyg som till stor del dras ned på grund av den omfattande korruptionen. I V-dem:s liberala demokratiindex (LDI) placerar sig Montenegro på plats 94 av 179 granskade stater, med en nedåtgående trend de senaste tio åren.

Anklagelser om korruption är särskilt vanliga inom sjukvården, utbildningsväsendet, tullen, politiska partier, polisen, stadsplaneringen och byggindustrin. Enligt den montenegrinska antikorrupsionsbyrån är det vanligt att personer med nära kopplingar till den politiska makten får köpa statlig egendom förmånligt eller vinna på förhand uppgjorda offentliga upphandlingar.

Montenegros specialåklagare för korruptionsärenden har lagfört ett flertal fall av högnivåkorruption de senaste åren. Åklagaren saknar dock stöd hos den nya regeringen eftersom denne personligen varit drivande i rättegången som hölls efter kuppörsöket 2016, då bland annat två parlamentariker ur den sittande regeringskoalitionen dömdes till flera års fängelse. Domen överklagades och appellationsdomstolen frikände samtliga åtalade. Domen har överklagats till högsta instans som ännu inte avgjort frågan.

Domstolarna är enligt grundlagen oberoende och självständiga men rättsväsendet präglas enligt EU-kommissionen alltjämt av korruption och påtryckningar från såväl politiska som ekonomiska aktörer. Långdragna rättsprocesser är vanliga. Alternativa medlingsmetoder har blivit vanligare. Som sista nationella instans i frågor som rör mänskliga

rättigheter kan medborgarna vända sig till konstitutionsdomstolen. Allmänhetens förtroende för rättsväsendet är lågt.

Det höga domar- respektive åklagarrådet bär huvudansvaret för utnämningar och tillsättningar av domare och åklagare. Det förekommer att seniora domare och åklagare får inneha sin tjänst under tre mandatperioder, i strid med grundlagen som endast tillåter två. Justitieministern har en plats i åklagarrådet som en del i ämbetet, något som EU och Europarådets antikorrupsionsorgan GRECO kritiserat och anser bör avskaffas. Ett uppmärksammat fall av politisk påverkan på domare och åklagare rör avslöjandet att synnerligen fördelaktiga bolån utan krav på återbetalning erbjudits 580 höga ämbetsmän, varav ett flertal domare och åklagare, inklusive Högsta domstolens ordförande.

En särskild ombudsman tar emot och utreder klagomål från enskilda om rättighetskränkningar. Ombudsmannakontoret tar varje år emot cirka 500 klagomål, en siffra som fördubblades under 2020, troligtvis som konsekvens av pandemihanteringen. Ombudsmannens utlåtanden följs i de allra flest fall av de berörda myndigheterna, om än med viss fördröjning. Ombudsmannen är även övervakare av antidiskrimineringslagen. Ombudsmannens arbete begränsas av bristande resurser, trots ökade anslag de senaste åren.

Rättssäkerhet

Rättssäkerheten i Montenegro kan beskrivas som relativt svag, men stadd i viss förbättring. I EU-förhandlingarna har särskilt stor vikt lagts vid frågor gällande rättsstatens principer inklusive rättsväsendets integritet. Omfattande handlingsplaner har upprättats för att råda bot på de brister som förekommer. Dock kvarstår genomförandet av dessa.

Rättsliga avgöranden verkställs överlag, men det förekommer att politiskt prioriterade ärenden går före i kön och verkställs omgående. Samtidigt har andra fall en tendens att dra ut på tiden. Europadomstolens domar efterlevs vanligtvis.

Antalet domstolsärenden är överlag stort och genomsnittshandläggningstiden för ett ärende är 143 dagar i lägre

instanser. Efterlevnaden av EU:s riktlinjer gällande statistik på rättsområdet går långsamt.

Straffrihet och ansvarsutkrävande

Straffrihet förekommer, framförallt när det gäller högnivåkorruption. Ett stort antal korruptionsaffärer har upptäckts av grävande journalister de senaste åren, men få åtal har väckts. Specialåklagaren har åtalat ett inte obetydligt antal funktionärer från partiet DPS, men har även anklagats för att medvetet kringgå de mest tongivande makthavarna i landet och deras närmsta krets. Ett uppmärksammat fall rör dock gripandet av Svetozar Marovic, den tidigare presidenten för statsunionen Serbien och Montenegro, som erkände korruptionsbrott i utbyte mot strafflindring.

Straffrihet förekommer även när det gäller krigsbrott. De nationella rättsprocesserna för brott som begåtts av montenegrinska personer och styrkor i Kosovo, Bosnien och Hercegovina och i Kroatien under 1990-talets krig har dragit ut på tiden. 2019 dömdes en montenegrinsk medborgare till 14 års fängelse för krigsbrott mot civila i Kosovo. Den dömde var dock en person av lägre grad.

III. DEMOKRATI

De politiska rättigheterna och de politiska institutionerna

Montenegros grundlag definierar landet som en parlamentarisk demokrati och fastställer skydd för de mänskliga rättigheterna, inklusive för personer som tillhör minoriteter, samt garanterar civil kontroll av militären och säkerhetstjänsten. Alla medborgare över 18 år har rätt att rösta i allmänna val. Det beräknas finnas cirka 622 000 röstberättigade (inklusive utomlands bosatta).

Parlamentet, med sammanlagt 81 mandat, väljs vart fjärde år. Det senaste valet hölls i oktober 2020 och genomfördes enligt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) på ett transparent och effektivt sätt, men i en påtagligt polariserad miljö på grund av frågor relaterade till kyrkans ställning och nationell identitet. OSSE:s valövervakningsmission konstaterade även att det regeringsbärande partiet DPS hade ett stort övertag tack vare otillbörligt användande av offentliga medel och en dominant medienärvaro. Enligt OSSE krävs reformer av vallagstiftningen

och valmyndigheten för att förbättra förutsättningarna för fria och rättvisa val.

I december 2020 fick Montenegro den första regeringen på 30 år som inte bärs upp av DPS, ett parti med rötter i socialistpartiet som suttit vid makten sedan andra världskrigets slut. Istället kunde en koalition bestående av Demokratiska Fronten, Demokraterna och URA, bilda regering med knapp marginal med 41 av 81 platser i parlamentet. Ideologiskt består koalitionen av serbiska nationalister, konservativa, liberaler, socialister och anti-korruptionsförespråkare. Politiska kriser har avlöst varandra det senaste året och relationen mellan landets president Milo Đukanović och regeringen är ansträngd. Landet är splittrat politiskt, med tilltagande polarisering.

Presidenten väljs i direkta val och kan maximalt inneha ämbetet under två femåriga mandatperioder. Den nuvarande presidenten valdes i maj 2018, och nästa presidentval äger rum 2023. Presidenten representerar Montenegro utomlands, är överbefälhavare, utlyser nyval och föreslår regeringschef som sedan godkänns av parlamentet. Presidenten utnämner även en rad offentliga ämbeten på förslag av regeringen. Landets nuvarande president Đukanović, har omväxlande varit regeringschef och president från 1991 till dags dato. Under hans långvariga maktinnehav har åtskilliga anklagelser om korruption och nepotism förekommit. Đukanović är ordförande för landets dominerande parti, DPS, med rötter i före detta kommunistpartiet.

Premiärminister Zdravko Krivokapić är partiobunden och har starka kopplingar till den serbiska ortodoxa kyrkan. Han fick inför parlamentsvalet stöd av Demokratiska Fronten (DF), som vann valet tillsammans med Demokraterna och URA. DF har i efterhand dragit tillbaka sitt stöd, då de inte varit nöjda med Krivokapićs expertregering. Nuvarande regering består av tolv ministrar, varav fyra är kvinnor. Enligt vallagen måste minst 30 procent partiernas vallistor utgöras av det underrepresenterade könet. I det nuvarande parlamentet är emellertid endast 21 procent av ledamöterna kvinnor. Fem av 81 parlamentariker tillhör etniska minoriteter.

Montenegro är uppdelat i 24 kommuner vars lokala församlingar väljs i lokalval. Den största kommunen är huvudstaden Podgorica. Endast en av 24 borgmästare är kvinna.

Olika partier har bojkottat parlamentet i omgångar. Detta har medfört att ett flertal lagar har antagits utan att ha föregåtts av en meningsfull debatt.

Det civila samhällets utrymme

Montenegro har ett relativt aktivt och engagerat civilsamhälle, med en mängd civilsammansorganisationer som generellt tillåts bedriva sin verksamhet fritt. Dialogen mellan regeringen och organisationerna är relativt öppen och välfungerande, i synnerhet inom ramen för förhandlingarna om ett EU-närmande. Många civilsammansorganisationer leds och företräds av kvinnor, vilket bildat en viss motvikt åt den traditionellt mansdominerade politiska sfären. Landets civilsammansorganisationer finansieras huvudsakligen av utländska givare, men den inhemska finansieringen har gradvis utökats. Kritik framförs mot att civilsammansorganisationerna får del av information i sena skeden av olika processer, vilket försvårar genuint inflytande.

IV. MEDBORGERLIGA OCH POLITISKA RÄTTIGHETER

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

Tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är förbjudet enligt grundlagen och strafflagstiftningen. Rapporter om brutalitet och övervåld från polisens och kriminalvårdens sida förekommer dock, i fängelser och i samband med gripanden. Utredningar om polisövervåld går ofta långsamt och vid fällande domar är straffen sällan påtagligt kännbara för förövaren.

Förhållandena i fängelser och häkten är otillfredsställande även om vissa framsteg gjorts. Fängelserna präglas av överbeläggning (cirka tre kvadratmeter per intagen i genomsnitt), sanitära missförhållanden och bristfällig personlig säkerhet för intagna, inte minst på grund av att medlemmar ur två rivaliserande kriminella grupperingar avtjänar sina straff i samma fängelser. Det förekommer även klagomål om att intagna

utsätts för misshandel av vakter. Det särskilda Ombudsmannakontoret, människorättsförsvarare samt företrädare för EU, tillåts numera inspektera anstalterna regelbundet och oannonserat.

Montenegro är ett ursprungs-, transit- och destinationsland för män, kvinnor och barn som utsätts för människohandel för sexuella ändamål och tvångsarbete. Kvinnor och flickor från Montenegro, angränsande Balkanländer och i mindre utsträckning andra länder i Östeuropa är särskilt utsatta. Barn, i synnerhet romer, utsätts för påtvingat tiggeri. Romska flickor tvingas inte sällan på grund av djupt rotade traditioner till giftermål i utbyte mot pengar, ibland över landsgränserna (Kosovo och Albanien), vilket kan kategoriseras som organiserad människohandel. Enligt Center for Roma-Initiatives har rapporter om upplevd diskriminering ökat under pandemin då många myndigheter inte har velat ta emot fysiska besök.

Dödsstraff

Dödsstraffet avskaffades i Montenegro 2002.

Rätten till frihet och personlig säkerhet

Grundlagen förbjuder godtyckliga frihetsberövanden. Polisen får hålla kvar en misstänkt i upp till 72 timmar, varefter vederbörande måste släppas eller häktesförhandling hållas. Häktning förutsätter att det finns en stark brottsmisstanke. Generellt sett respekteras reglerna av landets myndigheter även om det förekommer rapporter om godtyckliga gripanden. Rörelsefriheten är god och passhandlingar kan erhållas utan andra problem än eventuella väntetider.

Yttrande-, press- och informationsfrihet, inklusive på internet

Yttrandefriheten garanteras formellt i grundlagen. Tillämpningen måste dock betraktas som otillfredsställande. I Reportrar utan Gränsers pressfrihetsindex för 2021 hamnar Montenegro på plats 104 av 180 granskade stater. Situationen för media är problematisk i flera avseenden. Oklara ägarförhållanden, dåliga ekonomiska villkor, statligt finansierade smutskastningskampanjer av regeringskritiska medier och outredda mord på journalister utgör allvarliga problem som påverkar yttrandefriheten negativt. Någon systematisk förföljelse av journalister förekommer inte,

men däremot såväl fysiska som verbala attacker mot journalister, liksom anonyma hot och skadeståndskrav för förtal. Antalet angrepp har minskat under senare år, dock har några uppmärksammade fall inträffat, exempelvis fallet med den grävande journalisten Olivera Lakić, som utsattes för en skottskada. Polisutredningar och rättsprocesser kring attacker mot journalister leder sällan till fällande domar.

Rätten till mötes- och föreningsfrihet

Antalet protester har de senaste åren ökat markant. Enligt inrikesminister Sekulović har mer än 152 protester med totalt 130 000 deltagare (med en befolkning på 622 000) anordnats bara sedan augusti 2020.

Mötes- och föreningsfriheten garanteras i grundlagen. Personer som är aktiva inom organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter vittnar emellertid om upprepade hot och trakasserier. Den tillfälliga pandemilagen som infördes 2020 och som förbjöd folksamlingar uppges i vissa fall ha tillämpats selektivt. Civilsamhällsorganisationer har påtalat att informationen gällande mötesförbudet var bristfällig och i vissa skeden diskriminerande.

Den ortodoxa kyrkan anordnade ett flertal stora landomfattande demonstrationer 2019 mot den nya lagen om religionsfrihet, som bland annat gav staten möjlighet att konfiskera kyrkans mark och egendom.

Religions- och övertygelsefrihet

Religionsfrihet garanteras i grundlagen och respekteras överlag. Kyrka och stat är åtskilda, och det råder generellt tolerans mellan utövare av olika religioner.

Enligt den senaste folkräkningen, som gjordes år 2011, bekände sig 74 procent till en kristen ortodox tro, 18 procent till islam och fyra procent till den katolska kyrkan. Den serbisk-ortodoxa kyrkan, vars anhängare utgör cirka 70 procent av de ortodoxt troende, har en tvist med den mindre montenegrinska ortodoxa kyrkan gällande bland annat egendomsfrågor.

Presidentens relation till den serbiska-ortodoxa kyrkan har lett till politiska spänningar. Efter att parlamentet 2019 röstade igenom en religionsfrihetslag, som bland annat gav staten möjlighet att konfiskera kyrkans mark och egendom, har situationen eskalerat. Lagen har väckt stor ilska och lett till omfattande fredliga protestmarscher under flera månaders tid. Efter maktskiftet har lagen reviderats. Den nya regeringens ambition är att skriva under ett brett avtal med den serbisk-ortodoxa kyrkan i syfte att reglera såväl egendoms- som övriga utomstående frågor.

I maj 2020 häktades bland andra den nyligen installerade ärkebiskopen Joanikije och åtta präster anklagade för att ha anordnat en stor religiös samling i strid med pandemilagarna. En vecka senare anordnades stora folksamlingar för firandet av självständighetsdagen av det dåvarande regeringspartiet, också i strid med pandemilagarna – utan rättslig påföljd.

V. EKONOMISKA, SOCIALA OCH KULTURELLA RÄTTIGHETER

Rätten till arbete, rättvisa arbetsvillkor och relaterade frågor

Montenegro har ratificerat den Internationella arbetsorganisationens (ILO) åtta centrala konventioner. Fackföreningar finns och får verka utan inskränkningar. Rätt att strejka finns, men med vissa inskränkningar, främst strej克福bud för militär och polis, men även för personer som utför andra samhällsbärande funktioner.

Under den tidigare enpartistaten var diskriminering i arbetslivet vanligt förekommande. Att inneha vad som ansågs vara en korrekt politisk uppfattning var i praktiken en förutsättning för en karriär inom den offentliga sektorn. Även efter landets demokratisering kan tillsättningen av högre tjänster i viss mån sägas vara politiskt färgad. Diskriminering av kvinnor inom arbetslivet är förhållandevis vanligt, och grundas inte sällan på utseende och äktenskapsstatus. Kvinnor diskrimineras vid befordran, och det är inte ovanligt att kvinnor avskedas under pågående graviditet. Stereotypa föreställningar om könsroller är alltjämt vanligt förekommande.

Arbetslösheten uppskattas till cirka 24,3 procent, en siffra som har ökat under pandemin. Genomsnittslönen i mars 2021 var enligt officiell statistik 785 euro (brutto), eller 526 euro (netto) per månad.

Arbetsveckan är 40 timmar. Lagen möjliggör upp till tio timmar övertidsarbete per vecka, eller maximalt 48 timmar per vecka under en fyramånadersperiod. Säsongsanställda personer arbetar ofta betydligt mer än 40 timmar i veckan och det är inte ovanligt med oregistrerad utländsk arbetskraft i denna sektor.

Enligt lag måste arbetsgivare betala pensions- och sociala avgifter för sina anställda, vilket bidrar till att många arbetsgivare låter bli att registrera sin arbetskraft, eller endast betala ut minimilöner som kompletteras med svarta kontantutbetalningar. I den Internationella fackliga samorganisationens (ITUC) Global Rights Index över fackliga rättigheter har Montenegro ett värde av två (där ett är bästa möjliga betyg och fem sämsta möjliga).

Rätten till bästa uppnåeliga fysiska och mentala hälsa

Tillgången till statligt subventionerad hälso- och sjukvård är begränsad, samtidigt som det finns gott om välutrustade privatkliniker för den minoritet som har råd att betala. Korruption anses allmänt vara djupt rotad inom vården. Personer som bor i socialt utsatta områden och personer som tillhör etniska minoriteter eller andra marginaliserade samhällsgrupper har fortfarande svårt att få tillgång till sjukvård. Sjukvårdssystemet har under coronapandemin varit under mycket stor press.

Den fria aborträttengäller fram till den tionde graviditetsveckan på offentliga och privata sjukhus. Därefter måste medicinska eller andra särskilda skäl föreligga och beslutet måste godkännas av en kommitté. Sex- och samlevnadsundervisning förekommer, om än i begränsad omfattning. Preventivmedel är lättillgängliga och finns att köpa i butiker och apotek. Barnadödligheten ligger på cirka 2,3 per 1000 levande födda. Förväntad livslängd är 74,4 år för män och 79,3 år för kvinnor.

Rätten till utbildning

Skolgången är obligatorisk och kostnadsfri upp till 15 års ålder. I praktiken måste dock alla köpa egna läromedel. Det finns en lag som garanterar lika rätt till utbildning för alla, oavsett kön, språk, religiös och etnisk tillhörighet. Personer som tillhör den romska minoriteten är gravt

underrepresenterade i högre utbildning. Låga lärarlöner och eftersatt underhåll av skollokaler inverkar negativt på utbildningens kvalitet. Det förekommer uppgifter om korruption inom utbildningssektorn och ett antal fall av plagierade doktorsavhandlingar bland universitetsprofessorer har uppmärksammats av civilsamhällsorganisationer.

Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet

Ekonomisk utveckling och levnadsstandard har påverkats negativt av konflikterna på 1990-talet, men trenden är generellt positiv, inte minst tack vare den alltmer konkurrenskraftiga turismen och digitaliseringen. Det finns stora skillnader i ekonomisk utveckling mellan landets norra och södra delar. Den norra delen av landet är mindre ekonomiskt utvecklad än den södra, inte minst till följd av intäkter av turismnäringen. Enligt Eurostat befinner sig 24,5 procent av befolkningen i riskzonen för fattigdom. I FN:s utvecklingsprogram (UNDP) index för mänsklig utveckling för 2019 ligger Montenegro på 48:e plats av 189 länder.

VI. RÄTTEN ATT INTE UTSÄTTAS FÖR DISKRIMINERING

Kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna

Diskriminering är förbjuden enligt grundlagen och antidiskrimineringslagen, men förekommer alltjämt. En handlingsplan för jämställdhet har antagits för perioden 2017–2021 och det finns ett särskilt jämställdhetskontor på ministeriet för minoriteter och mänskliga rättigheter. Ett jämställdhetsindex har upprättats, enligt samma metodologi som inom EU, i vilket Montenegro har fått ett värde på 55 av 100 (EU-snittet är 67,4). Regeringen antog i maj 2019 en handlingsplan för genomförandet av FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet.

Kvinnor har drabbats oproportionerligt hårt ekonomiskt under coronapandemin, och arbetslösheten bland kvinnor har ökat med 33 procent sedan pandemins början. Skillnaden i lön mellan kvinnor och män för samma arbete är cirka 16 procent. Lagen om jämställdhet innehåller ett generellt stadgande om icke diskriminering på grund av kön, men det finns ingen uttrycklig princip om lika lön för likvärdigt arbete mellan män och kvinnor.

Montenegro är av tradition ett starkt patriarkalt samhälle, där jämställdhet mellan könen inte är en prioriterad politisk fråga. Många kvinnor har dålig kunskap om sina rättigheter, även om organisationer som arbetar med kvinnors åtnjutande av mänskliga rättigheter bedriver kampanjer i utbildningssyfte. Kvinnor har ett begränsat politiskt inflytande och är även underrepresenterade på högre poster i näringslivet. Endast 22,9 procent av styrelseledamöterna i montenegrinska börsbolag är kvinnor.

Få män är föräldralediga, trots att lagen ger män och kvinnor lika möjligheter till föräldraledighet. Våld mot kvinnor i hemmet är vanligt förekommande, och uppges enligt civilsamhällsorganisationer ha ökat med hela 25 procent under coronapandemin. Framsteg görs på det institutionella området, bland annat har en myndighetsöverskridande databas upprättats samt en nationell SOS-telefonlinje till stöd för våldsutsatta. Ett flertal specialiserade civilsamhällsorganisationer har fått licenser för att tillhandahålla SOS-tjänster och skyddsboenden, men en hållbar finansieringsmodell saknas alltjämt. En handlingsplan har antagits för att genomföra Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, Istanbulkonventionen. Människohandel med kvinnor är ett problem, liksom på övriga västra Balkan. Montenegro är framför allt transit-, men även ett destinationsland för människohandel.

Barnets rättigheter

Montenegros lagstiftning för att tillgodose barnets rättigheter anses generellt vara i linje med internationell standard. Regeringen har i samråd med UNICEF tagit fram en strategi för främjandet av barnets rättigheter för 2019–2023. Framstegen vad gäller genomförandet är dock än så länge måttliga.

Ombudsmannaämbetet tar emot klagomål rörande kränkningar och överträdelser av barnets rättigheter. Föräldralösa barn och romska barn uppges vara mest utsatta.

Barnaga är fortfarande tillåtet. Enligt amerikanska utrikesdepartementets rapport om mänskliga rättigheter har vart tredje barn utsatts för psykisk och vart fjärde barn för fysisk misshandel i landet. Det finns ingen

tillgång till familjerådgivning, vilket i förlängningen drabbar barn som far illa i hemmet. Minimåldern för anställning är 15 år, men på landsbygden är det vanligt att barn som är yngre än så arbetar i familjens jordbruk. Romska barn bidrar ofta till familjens försörjning från tidig ålder. Det förekommer uppgifter om att barn, särskilt de som tillhör den romska minoriteten, utnyttjas för påtvingat tiggeri. Den sexuella myndighetsåldern är 18 år.

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

Enligt den senaste folkräkningen från år 2011 utgörs Montenegros befolkning av 45 procent etniska montenegriner, 29 procent serber, nio procent bosniaker, fem procent albaner och 13 procent övriga grupper, främst kroater och romer. En ny folkräkning planeras 2022, och den kommer att genomföras i en kontext där identitetsfrågor har fått stor sprängkraft. Grundlagen garanterar minoriteternas proportionella representation i offentlig förvaltning. Alla minoritetsgrupper är vanligtvis representerade i parlamentet förutom romer, egyptier (en romsk minoritet) och ashkalier, men två kroatiska partilister misslyckades för första gången på många år ta sig över spärren i det senaste valet. Romer, egyptier och ashkalier är heller inte representerade i landets lokala församlingar, trots att lagen föreskriver positiv särbehandling.

Grundlagen garanterar respekt och skydd för nationella minoriteter. En rad olika lagar garanterar rättigheter inom utbildning, kultur samt tillgång till information på respektive minoritetsspråk för grupper som utgör mer än en procent av befolkningen. Enligt grundlagen är det officiella språket montenegrinska, men även bosniska, serbiska, kroatiska och albanska används officiellt, i synnerhet i kommuner där respektive minoritet utgör en stor del av den totala befolkningen. Ministeriet för minoriteter och mänskliga rättigheter samt Ombudsmannaämbetet, med en biträdande Ombudsman med ansvar för minoritetsfrågorna, utgör huvudsakligt institutionellt ramverk för skyddet av rättigheter för personer som tillhör minoriteter.

Överlag råder goda relationer mellan de olika etniska grupperna, varav flera är organiserade inom särskilda nationella minoritetsråd. Rapporter

förekommer om diskriminering av personer som tillhör etniska eller nationella minoriteter. Etniska montenegriner utgör mindre än hälften av befolkningen men innehar 75 procent av alla tjänster i den offentliga sektorn. Personer som tillhör minoritetsgrupperna romer, egyptier och ashkalier utsätts enligt människorättsorganisationer för omfattande diskriminering. Cirka en tredjedel av personerna som tillhör dessa grupper beräknas sakna identitetshandlingar och är inte folkbokförda, vilket leder till bristande tillgång till grundläggande samhälls service som vård och utbildning, liksom till arbetsmarknaden. Många lever i bostäder av undermålig standard i provisoriska kåkstäder. Den övriga befolkningen har i allmänhet omfattande fördomar mot romer.

Möjligheten att få dubbelt medborgarskap, det vill säga montenegrinskt medborgarskap vid sidan av det ursprungliga, är begränsad. Montenegros grundlag kräver att personer från till exempel Serbien väljer mellan serbiskt och montenegrinskt medborgarskap, något som premiärminister Krivokapić har övervägt att förändra. Det nuvarande upplägget medför att de medborgerliga rättigheterna begränsas för de personer, däribland flyktingar, som hamnade på ”fel” sida av gränsen efter att statsförbundet Serbien–Montenegro upplöstes 2006. Totalt beräknar FN att cirka 16 500 personer är statslösa. Väntetiden för att få en medborgarskapsansökan prövad är mycket lång, ibland upp till tio år.

Hbtqi-personers åtnjutande av mänskliga rättigheter

Diskriminering är förbjuden enligt grundlagen, och antidiskrimineringslagen förbjuder uttryckligen diskriminering på grund av sexuell läggning och könsidentitet. Montenegro blev i juli 2021 det första landet i regionen som röstade igenom en lag som möjliggör registrering av samkönade äktenskap och partnerskap. Det är alltså förbjudet för samkönade par att adoptera barn.

Det finns en utbredd negativ syn på hbtqi-personer i samhället, men situationen förbättras gradvis. Exempelvis har åtta Prideparader anordnats i huvudstaden Podgorica under de senaste åren utan incidenter. Diskriminering och hatbrott riktade mot hbtqi-personer förekommer men anmäls sällan och får sällan rättsliga följder. EU-kommissionen vittnar dock om en förbättrad dialog mellan organisationer som verkar för

hbtqi-personers rättigheter och polisen, vilket har lett till fler och bättre utredningar vid misstanke om hatbrott. På varje polisstation finns det numera en person med ansvar för att följa hur hbtqi-personers rättigheter efterlevs på lokal nivå.

Flyktingars och migranternas rättigheter

Montenegros asyllag ger asylsökande en rad rättigheter, så som rätten till identitetshandlingar, arbete och hälsovård. Lagen efterlevs dock inte till fullo och införandet av fungerande asylprövningsrutiner går långsamt. 1990-talets krig utlöste stora flyktingströmmar i regionen, och Montenegro tog enligt FN totalt emot 100 000 människor under denna period. Många har integrerats, andra har återvänt eller flyttat vidare.

Flyktingar har drabbats särskilt hårt av det rörelseförbud som periodvis införts under coronapandemin. Exempelvis infördes ett tre veckor långt totalt rörelseförbud för ett helt bostadsområde där 1 200 romska flyktingar bor.

Migrationsströmmarna genom Montenegro har minskat de senaste åren. Under 2020 registrerades endast 1 589 illegala gränskorsningar, och möjligheten att söka asyl reducerades kraftigt på grund av pandemin. Antalet genomförda asylintervjuer minskade med över 70 procent.

Montenegro har i samarbete med UNHCR erbjudit covid-vaccin till alla flyktingar som befinner sig i flyktingförläggningar.

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Grundlagen och annan lagstiftning förbjuder diskriminering av personer med fysiska, sensoriska, intellektuella och psykiska funktionsnedsättningar i bland annat arbetslivet, utbildningsväsendet, hälso- och sjukvården, samt vid flygresor och väg- och järnvägstransporter. Regeringen har dock inte lyckats genomföra dessa lagar effektivt. Allt fler nybyggda offentliga byggnader har anpassats för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar, men de flesta äldre byggnader är ännu inte anpassade.

Den sociala inkluderingen av personer med funktionsnedsättning är otillfredsställande och många lever antingen isolerade i sina hemmiljöer

eller på institutioner. Personer med psykiska och kognitiva funktionsnedsättningar, inklusive barn, är de mest utsatta och diskriminerade, också vad gäller tillgången till hälsovård och rehabilitering. Specialskolor och klasser som kan ta emot barn och ungdomar med funktionsnedsättning är otillräckliga till antalet och ojämnt fördelade geografiskt. Personer med funktionsnedsättningar har svårt att få tillgång till högkvalitativa medicinska hjälpmedel via staten.

I arbetslivet är diskrimineringen utbredd och mycket få personer med funktionsnedsättning har arbete. Uppemot en fjärdedel av samtliga arbetslösa har olika funktionsnedsättningar. Få fall av diskriminering anmäls, eftersom många personer med funktionsnedsättning uppger att de saknar förtroende för rättsväsendet.

VII. Exempel på svenskt och internationellt arbete rörande mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Montenegro

Sveriges reformsamarbete med Montenegro styrs av Resultatstrategin för reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet för perioden 2014–2020 (förlängd till slutet av 2021). Strategin omfattar totalt ca 8 miljarder kronor och stödet till Montenegro ges via olika regionala anslag. Montenegrinska civilsamhällsorganisationer verksamma inom t ex. grävande journalistik får inte direkt finansiellt stöd, men har tillgång till samarbetsprojekt som svenska (Civil Rights Defenders) och lokala ramorganisationer genomför regionalt.

Regeringens demokratisatsning, som går ut på att Sverige i alla sammanhang ska stå upp för demokratiska principer, arbeta för att stärka demokratin och uttrycka kritik när den brister, genomförs också i Montenegro.

VIII. Ratificering av centrala konventioner om mänskliga rättigheter

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) ratificerades år 2006. Det fakultativa protokollet om enskild klagorätt och det fakultativa protokollet om avskaffandet av dödsstraffet ratificerades båda år 2006.

Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR) ratificerades år 2006. Det fakultativa protokollet om enskild klagorätt ratificerades år 2013.

Internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, (International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination, ICERD) ratificerades år 2006. Art. 14 om enskild klagorätt ratificerades år 2006.

Konventionen om avskaffandet av alla former av diskriminering mot kvinnor, (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW) och det fakultativa protokollet om enskild klagorätt ratificerades år 2006.

Konventionen mot tortyr, (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT) ratificerades år 2006. Art. 22 om enskild klagorätt ratificerades år 2001. Det fakultativa protokollet om förebyggande av tortyr ratificerades år 2009.

Konventionen om barnets rättigheter, (Convention on the Rights of the Child, CRC) ratificerades år 2006. Det fakultativa protokollet om indragning av barn i väpnade konflikter och det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi ratificerades år 2007 respektive 2006. Det fakultativa protokollet om barns rättigheter vid ett kommunikationsförfarande ratificerades år 2013.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) ratificerades år 2009. Det fakultativa protokollet om enskild klagorätt ratificerades år 2009.

Internationella konventionen mot påtvingade försvinnanden, (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances, ICED) ratificerades år 2011. Art. 31 om enskild klagorätt ratificerades 2011.

Migrantarbetarkonventionen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, CMW) undertecknades år 2006 men har inte ratificerats.

1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Convention Relating to the Status of Refugees, 1951 Refugee Convention) ratificerades år 2006. Det tillhörande protokollet ratificerades år 2006.

Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen, (Rome Statute of the International Criminal Court, ICC) ratificerades år 2006.

Regionala instrument

Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, (The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECHR) ratificerades år 2004.

Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, (Framework Convention for the protection of National Minorities), ratificerades år 2001.

Europeiska stadgan om landsdel- eller minoritetsspråk, (European Charter for Regional or Minority Languages), ratificerades år 2006.

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, (Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence), ratificerades år 2013.