



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/WG.6/3/MNE/1
5 September 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会

普遍定期审议工作组

第三届会议

2008年12月1日至15日，日内瓦

根据人权理事会第 5/1 号决议附件第 15(A)段
提交的国家报告 *

黑 山

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

一、黑 山

1. 本报告是根据编写普遍定期审议机制所涉信息的一般性指导方针编写的。
2. 黑山政府设立了一个部间工作组，任务是在外交部协调下，编写国家报告。本报告是根据 10 个主要部委、主管保护和增进人权和自由的特定领域的行政机构和监察员办公室提供的信息起草的。
3. 为确保资料编写方面的广泛协商进程，还向民间社会分发了本报告。¹
4. 第二章载有关于本国的背景信息，包括增进和保护人权的规范和体制框架。第三章涉及行使个人人权和自由及其保障措施。第四章叙述旨在实现最高国际标准的主要国内优先考虑和举措。

二、背景信息以及规范和体制框架

A. 国家的背景信息

5. 在根据 2006 年 5 月 21 日举行的全民公决恢复独立后，黑山议会通过了《独立宣言》，宣布黑山为独立和主权国家，并承担国际义务。按照《独立宣言》和《独立决定》，黑山展开了其在以往国家安排下作为缔约国的国际条约的全面继承进程。
6. 根据 2007 年 10 月 19 日通过的《黑山宪法》，黑山为一独立和主权国家，实行共和制度。黑山为公民、民主、生态和福利国家，实行法治。
7. 国家组织是基于立法、行政和司法之间的分权原则。该制度建立在制衡基础上。武装部队和安全部门处于民主和文职控制之下。

¹ 黑山政府 2008 年 7 月 31 日通过了《国家报告》，考虑到向人权理事会提交报告的截止日期，所有感兴趣的缔约国都应在 8 月 21 日之前提交其评论意见。人权行动和侵犯人权行为独立研究员在 8 月 21 日之前提交了其评论意见。对所收到的评论意见给予了充分考虑，这些意见极大促进了政府与民间社会之间就尊重和增进人权进行的对话。总的说来，这些评论意见就修订某些法律条款提出了建议。此外，强调了需要进一步加强政府在对罗姆人的社会包容领域的活动。同时，还请主管机构完成对若干侵犯人权案的调查，说明悬而未决的谋杀案件。评论意见和建议将提交主管当局。在向人权理事会提交《国家报告》后，所有有关方的交流与合作将持续下去，以确保在普遍定期审议工作组第三届会议上全面介绍该报告。

8. 《宪法》第 9 条在批准和公布国际条约的基础上建立了国内法律制度的框架，公认的国际法规则构成了国内法律制度的组成部分，并优先于国内法，在与有关国内法不同时直接适用。

9. 确保长期稳定的竞争性经济是发展基于不受妨碍地变换所有权的自由市场经济的主要保障。在这一框架内，发展的战略性优先考虑包括：实行可持续发展原则，同时扩大经济自由，加强私人部门的作用；加强法治，作为建立现代议会民主制的先决条件；保护基本人类价值观和权利；通过有效和可持续的教育、公共卫生和社会福利制度，提高公共服务质量，改善生活水准。

B. 增进和保护人权的规范和体制框架

10. 《宪法》的基本条款阐明了保护和行使人权和自由的本质和一般保障，禁止出于任何理由煽动仇恨和不宽容，以及任何歧视，作为行使各项人权和自由的一般先决条件。《宪法》规定人人平等，不管有哪些独特和个体特征。与人权和自由有关的宪法规范，除一般性规定和关于监察员的规定外，分为以下四组：个人权利和自由；政治权利和自由；经济、社会和文化权利和自由以及特殊的少数人权利。

11. 保护人权和自由始于废止死刑以保护毫无疑问最重要的人权——生命权。除此之外，还要保护在生物和医药使用方面个人的权利和人类尊严，以及个人的尊严和安全。《宪法》除其他外，保障获得公正和公开审理的权利，尊重法治原则和适用最宽大法律的权利，实行无罪推定，尊重一事不再理原则和辩护权。

12. 宪法法院在所有其他有效补救措施用尽之后，就与侵犯《宪法》中所载人权和自由行为有关的宪法投诉作出裁决，与此同时，民法和刑法提供了保护人权的其他一系列广泛机制。也即，根据《宪法》，人人有权依据法律，针对涉及其权利或利益的决定要求法律补救。各项程序法通过正常和特殊的法律补救办法，确保有效的法律补救权。按照《民事诉讼法》有关规定，实行了新的规则，即在欧洲人权法院确认《欧洲保护人权与基本自由公约》保障的人权或基本自由受到侵犯时，重新启动法律程序。《刑法》规定了一系列刑事犯罪，包括侵犯个人和公民权利和自由罪、侵犯选举权罪、损害名誉和名声罪、反人类和国际法保护的其他共同事业罪、家庭暴力刑事犯罪和其他。

13. 在法律继承的基础上，黑山成为以下公约缔约国：《公民权利和政治权利国际公约》包括两项《任择议定书》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除一切形式对妇女歧视公约》包括《任择议定书》、《儿童权利公约》包括两项《任择议定书》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《禁止并惩治种族隔离罪国际公约》、《反对体育领域种族隔离国际公约》、《关于难民地位的公约》、《关于无国籍人地位的公约》和《日内瓦四公约》。黑山还是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《残疾人权利公约》及其《任择议定书》的签署国。

14. 下列机构参与了保护和增进人权和自由的不同部分：保护人权和少数人权利部，内务和公共行政部，教育和科学部，文化、体育和媒体部，卫生、劳工和社会福利部，旅游和环境部，财政部，外交部，两性平等办公室，与非政府组织合作办公室，监察员办公室，可持续发展办公室，打击贩卖人口国家协调员办公室，难民事务办公室，警察署和其他等等。监察员工作的出发点是就公民的投诉采取行动或主动采取行动，保护公民免遭国家或地方当局以及其他担任公职者的非法、不正当或不妥善治理。监察员的行动有两个方向：针对侵犯公民权利的行为及时发出警告，并帮助公民行使其权利，因此推动对公共行政的民主管理和改善。

三、执行情况

A. 两性平等

15. 黑山《宪法》保障所有公民享有平等权利，不受出于任何理由的歧视。

16. 《宪法》保障男女平等，为促进机会平等政策奠定了基础。《宪法》禁止出于任何理由的直接或间接歧视。2007 年通过了《两性平等法》，按照该法，保护人权和少数人权利部主管与确保两性平等有关的事务。

17. 在黑山，实现两性平等有两个机制——分别为议会和政府。2001 年设立了两性平等委员会，职责是监测与两性平等有关的个人和公民自由和权利的行使情况。设立了政府的两性平等办公室，目的是开展工作，实施题为“与黑山共和

国政府一道建立两性之间机会平等机制”的项目，该办公室协调政府和非政府机构和组织，以及处理两性平等和妇女人权问题的地方和国际组织的活动。该办公室作为政府总秘书处的一部分，任务是创造条件，确保按照既定的国际标准实现男女平等和机会平等，并与国际、地方和非政府组织开展合作。

18. 黑山政府 2008 年 7 月 31 日通过了《黑山 2008-2012 年期间实现两性平等行动计划》，成为两性平等办公室和其他国家当局实施两性平等政策和业务的框架。该文件是与妇女非政府组织合作编写的，它建立在国际和国家法律文件基础上，涉及欧洲一体化、教育、卫生、对妇女的暴力、经济和可持续发展、政治和决策、媒体和文化以及制定和实施两性平等政策的机制。

19. 妇女在黑山享有事实上的平等，与此同时，情况表明，在一些领域中，她们与男性相比，还处在较为不利的地位。男女之间权利分配的不平衡体现在妇女在政府中的代表性不足。妇女在黑山议会中所占比例为 11%，在黑山政府中，有一名女性副总理和两名女性国务秘书。在地方议会中，妇女所占比例为 11.37%。在黑山司法机构中，女性占 45.8%。为增加妇女在政治层面的人数，开展了一项行动，对其参与实行配额。妇女占失业总人数的 44.27%，² 与此同时，大约有 16% 的公司，创始人或经理为女性。她们倾向于建立只有一、两名雇员的微型公司。³ 2008 年 8 月 23 日生效的《劳动法》，第一次规定禁止性骚扰和禁止基于性别的歧视。在教育领域，情况表明，越来越多的女性受到教育，完成大学教育的女性往往多于男性，按照 2007 年采用信息和通讯技术进行的调查，接受调查的妇女，有 46.6% 使用计算机，其中 78% 使用因特网，同时接受调查的妇女，有 68.4% 可以讲英语。关于家庭暴力，此类现象并不明显，但统计数字表明，在暴力案件中，有 65% 以上的受害者为妇女，而在此类案件中，95% 以上的肇事者为男性。为按照《2007-2012 年司法改革战略》和执行该战略的《行动计划》处理家庭暴力这一社会问题，准备通过一项《防止家庭暴力法》，加强处理家庭暴力问题，以建立特别保护措施制度，确保对受害者的支持。

20. 由于两性平等办公室和非政府组织在消除陈规陋习和提高公民对两性平等和妇女人权意识方面所做的工作，妇女的整体地位发生了很大变化。政府在这

² 黑山就业办公室，2008 年 2 月。

³ 商会，2007 年 11 月。

一领域的优先考虑是：通过和执行《实现两性平等行动计划》，更有效地实施《两性平等法》，使法律与这一领域的国际文书保持一致，加强现有机制和建立新的机制，促进两性平等。

B. 儿童权利

21. 根据《宪法》，儿童享有与其年龄和成熟程度相应的权利和自由。儿童受到特别保护，以免遭心理、生理、经济和任何其他剥削或虐待。《家庭法》各项条款与联合国《儿童权利公约》基本原则保持一致，包括遵守关于儿童最大利益的指导原则，以及国家有义务尊重和增进儿童权利，并采取一切措施确保其不受忽略、虐待和剥削。《刑法》载有涉及未成年人的特别条款，规定了适用此类条款的条件，并确定了在适用刑法时未成年人刑事责任的限度。按照上述规定，刑事处罚不可适用于在刑事犯罪发生时未满 14 岁的未成年人。

22. 司法部与儿童基金会合作，开展了一个试点项目，名为“青少年司法改革”，在此项目中，2006 年 6 月 30 日签署了司法部、国家总检察长与儿童基金会之间的合作备忘录。这为实施名为“对黑山未成年犯罪者适用其他措施和处罚”的项目奠定了基础，该项目创造条件，推行受害方与嫌犯之间的庭外和解制度，以赔偿损害，全部或部分消除刑事犯罪的有害后果。在该项目中，在青少年司法领域培训了 100 多名专业人员。组织了关于受害人与罪犯之间和解问题的教育，全面改造了青少年中心，进而改革和修订了收容儿童工作方案，同时建立了调解中心。

23. 保护儿童权利的体制框架包括卫生、劳动和社会福利部，教育和科学部，司法部，学前和学校设施，社会工作中心，法庭，警察，议会，监察员办公室以及儿童权利理事会。该理事会 2007 年由政府设立，监测《2004-2010 年国家儿童行动计划》的执行情况。预期议会不久还将指定一名副监察员，负责儿童权利问题。

C. 保护残疾人权利

24. 为在 2007 年加强对残疾人的保护，通过了《2008-2016 年黑山残疾人融合战略》。推动长期目标的重点活动包括：制定战略，帮助残疾人充分融入社

会；与欧洲联盟各国的经验和做法相协调；增加社会服务量和建立非政府组织处理这些问题的能力。在关于残疾人待遇的国内和国际文件所载措施基础上起草了国家战略，将尊重人权问题放在第一位。在最初两年，执行该战略的行动计划确定的优先考虑涉及修订法律，监督改造，与非政府组织的合作，尤其是将卫生保健系统与残疾人的教育和社会福利相整合。在教育领域，包括学前，为社区中有发育缺陷的儿童安排了初等和中等教育，同时在资源中心安排了特别机构。在残疾人的专业康复和就业方面，重点是鼓励自营职业和创办企业。2008年初，通过了《盲人导盲犬引路法》，正在起草一份法律草案，保护残疾人不受歧视。议会目前正在通过《残疾人专业康复和就业法》。

25. 根据《政府工作方案》，已向议会提交《批准联合国残疾人权利公约法》，供在2008年底之前通过。

D. 人的尊严和不可侵犯性，尊重隐私权

26. 《宪法》保障人的尊严和安全，以及人身安全和心理完整的不可侵犯性，隐私权和个人权利。任何人不得遭受酷刑或非人道或有辱人格待遇。同样，任何人都不得遭受奴役或处于奴隶地位。《宪法》保障在刑事或其他诉讼中，在拘留或限制自由的情况下和服刑期间，尊重人的人格和尊严。对被拘留者或处于自由受到限制状况的个人的任何暴力、非人道或有辱人格待遇都受到禁止，并将给予处罚。还禁止逼供。拘留只在法律规定的理由和程序下才是允许的，必须以被拘留者的母语或他理解的语言立即向他告知拘留原因。对合理怀疑犯有刑事罪行的个人，可根据主管法庭的决定予以拘留，羁押时间以刑事诉讼有此必要为限。根据初审法院的决定，拘留可自拘留之日起长达3个月，根据更高级法院的决定，可再延长3个月。未成年人最长只可拘留60天。

27. 关押被拘留者的处所必须满足必要的卫生和技术要求，尤其是在立方空气容量、最低限度地板面积、采光和通风方面。鉴于被拘留者待遇的合法性，保障其心理完整和人身安全以及确保其在警方程序期间行使权利的重要性，警察总署作出了极大努力，消除迄今为止的不完善之处，尤其是警方拘留所的条件。在这一方面，2006年以来，有关条例规定了警方拘留所应当满足的条件，根据该条例，开展了重建活动，以确保此类处所满足上述条例规定的条件。还展开活动，推行对被拘留者的视象监督。

28. 每一被拘留者都会收到所谓的“拘留信息”，并由被拘留者签字证明。该信息以黑山语、英语和阿尔巴尼亚语印刷，旨在确保被拘留者在遭到拘留时，立即了解他的权利，即每一警官必须以被拘留者的母语或其理解的语言告知他已被拘留，并解释拘留原因，告知被拘留者没有义务作任何陈述，他可以自选选择辩护律师，应他的要求，可将其被拘留一事通知亲属，他有权在正常间隔时间获得符合其宗教信仰的食品，并获得饮用水。

29. 去年一年，开展了媒体活动，宣传一条电话热线，公民可通过这一电话热线，对警方行为提出抗议和申诉，重点是强调每一公民都有权对他认为受到非法拘留提出投诉。保障人权和自由问题以及限制人权和自由问题也在《实施刑事制裁法》中作了处理，其中规定了实施制裁、保障安全和进行劳动教养的制度。法律禁止使被定罪人遭受任何刑事的酷刑以及残忍或有辱人格的待遇，或利用其进行医疗或科学实验，此类行为将受处罚，受害于此类待遇者将有权获得赔偿。为被定罪人提供的条件使他能满足基本的文化和宗教需要，并保持个人卫生，进行体育锻炼。为被定罪人，尤其是未成年人和尚未上完小学的少年犯，组织了小学授课。除此之外，还安排了职业培训。

30. 按照《2007-2012年司法改革战略》，感化制度被视为一单独部分，其改进要求制定下列具体目标：创造条件，监督缓刑、假释和社区服务的实施(设立缓刑处)；创造条件，区分不同类型的罪犯(未成年人、外国国民)；确保适当的住宿设施；持续开展狱警的职业培训，专业发展和知识测验；改善被定罪人的待遇(通过教育、工作、文化、体育等各种方案)。监察员办公室在评估尊重被拘留者的人权状况时认为，与以往相比，被拘留者所在处所的条件大大改善了。修建了新的楼房，分为三个相互独立的区，即各自都有单独的出入口，供未成年人、妇女和外国国民使用。监察员建议议会批准规定了防止酷刑的国家机制的联合国《禁止酷刑公约任择议定书》。为预防在任择议定书批准后执行过程中出现任何问题，在欧安组织主持下，设立了部门间工作组，审查这一国家机制的运转方式。

31. 根据《警务法》，内务部2006年批准了《警察道德守则》。该守则尊重全体公民的人权和自由，禁止任何理由的任何形式的歧视基础上，载明了一系列指导原则，指导警官在执行公务时的行为。为审查警察行为的道德情况，内务部作出决定，设立道德委员会，任务是执行《警务法》、《警察道德守则》、《欧洲警察道德守则》和《欧洲人权公约》的各项规定。

32. 《警务法》推行了对警察的公民控制制度，该一制度由议会任命的公民控制警察理事会实行。该理事会由律师业联合会、医药协会、律师协会、黑山大学和参与人权问题的非政府组织提名的五名成员组成。应理事会要求，警方有义务提供他们需要的信息。

33. 自从恢复独立以来，共对 22 名滥用权力，导致侵犯人权的警官采取了纪律措施。对其中 7 人宣布终止聘用合同，对另外 15 人进行了经济处罚。

34. 人人有权享有对其隐私和家庭生活的尊重。与个人有关的资料，如超出此类资料的收集目的而使用，均予以禁止，人人有权获悉收集了哪些关于其本人的资料，同时有权在资料滥用的情况下寻求法律补救。通信、电话谈话和其他通讯手段的保密权，仅在事关刑事诉讼或出于黑山安全的理由，并经法庭作出决定后才能受到限制。《数据保密法》规定了统一的制度来确定数据的机密程度，机密信息的检索以及机密数据的储存、使用、登记和保护。国家当局、政府机构、地方政府当局和其他担负公职的法人以及法人和自然人有义务遵守该法。该法规定了在法律诉讼中对尊重隐私和家庭生活权的限制制度，这就意味着司法控制，即关于搜查公寓、财产和个人等一类措施的法庭指令。

35. 对在合理时间内获得审理的权利的保障适用于司法程序全过程，同时应充分尊重个人的尊严和保护法律诉讼全部当事方的权利，并坚持在涉及未成年人和被拘留者时的便宜原则。由于法庭审理时间过长，立法者决定专门通过《保护合理时间内审理权法》。根据欧洲人权法院的惯例，确定了合理时间框架的标准。该法规定了两个保护机制：对加速审理的控制要求和寻求公正赔偿。

36. 黑山因其地理位置，日益面临成为贩运人口的过境国的巨大风险。政府通过与非政府组织和国际组织的协调行动，制定了全面的规范、体制和组织方针，以更有效地打击贩运人口。《国家战略》由三个部分组成——对贩运人口者提起刑事诉讼，保护受害者和禁止贩运人口，它与《巴勒莫议定书》完全协调，包括了专门的法律、行政和具体措施，为所有利益相关者的行动提供了全面指导。黑山任命了有组织犯罪特别检察官，确保加强在这一领域的努力。在 2006 年 6 月 1 日至 2008 年 6 月 1 日期间，黑山有四起涉及贩运人口的刑事犯罪立案，对 8 人提出了刑事指控。一宗刑事指控涉及为过继目的贩运儿童，另外三宗刑事指控涉及介绍娼妓的刑事犯罪。

E. 难民和寻求庇护者

37. 目前在黑山拘留的流离失所者人数为 23,402 人，其中 16,143 人为国内流离失所者，7,259 人为来自前南斯拉夫各共和国的流离失所者。⁴ 每日都在更新数据库。1990 年代，由于在前南斯拉夫领土上的战争后果，大约有 130,000 流离失所者在黑山避难，占黑山人口的 24%。

38. 2006 年底，政府将流离失所者专员办公室改为难民事务办公室。除照顾难民外，该办公室的职责还扩大到：《庇护法》规定的行政事务；与难民署、黑山红十字会和照料难民的其他组织的合作；协助难民家庭团聚；促进难民融入社会、经济和文化生活以及其他任务。难民事务办公室帮助难民行使其获取身份证的权利，以及保健、教育和重新安置权。它还与国际组织、市政和国家机构进行协调和对话，以确保难民行使其个人权利。

39. 为实现黑山的总目标，即持久解决难民和流离失所者问题，2005 年 3 月，通过了一份文件，题为“推动持久解决黑山难民和流离失所者问题的战略”，其中包括一系列解决遣返和融入社会问题的项目。落实该战略设想的活动需要大量国内外来源的资金，仅仅开展与难民和国内流离失所者融入社会有关的活动就需要在执行期间投入一亿欧元以上。2005 年 7 月，组织了一次捐助者会议，与会者包括国际机构和组织的代表。但落实该战略各项目标的预期积极影响基本上没有实现，捐助者也没有表现出对实现持久解决的预期兴趣。只有欧洲重建机构承诺了 300 万欧元，支持其中一些项目。为实现该战略各项目标，黑山主要是与难民署、欧安会、欧洲委员会、国际援助会和其他国际伙伴合作。

40. 一些年来，集体庇护所始终是难民照料的主要形式，并将继续如此。成千上万的人受益于这一食宿形式，流离失所者对其的兴趣始终不减。截至 2007 年底的情况如下：在黑山的 16 个城市，有某些形式的集体设施，容纳难民或流离失所者或二者。向这些人提供的一次性经济援助也很重要。有权享有此类援助者为在健康、经济或家庭生活方面陷入极度危机状况的个人。经济援助额为 30 至 100 欧元不等(特殊情况下为 150 欧元)，取决于问题的性质。向这些人提供了健康保险

⁴ 流离失所者和国内流离失所者等措词仍然使用，因为关于在黑山共和国暂时保留流离失所者和国内流离失所者地位和权利的决定仍然生效(政府公报，第 46/06 号)。

基金，水平相当于在黑山卫生体制中向受益者提供的卫生保健水平。难民和国内流离失所者可在国立学校中接受学前和小学教育。他们还可以进入更高等教育。有 4,000 多名难民和国内流离失所学生进入了小学。过去三年来，有 966 人返回科索沃，还有 5 个家庭 15 名成员返回克罗地亚以及波斯尼亚和黑塞哥维那。在名为“眼见为实”的项目中，来自科索沃的流离失所者访问了科索沃，亲身感知回返的可能性。黑山当然不能独自应付取决于经济局势的种种问题。尽管有这些问题，黑山和所有有关机构都按照《国家战略》，并与本地区各国合作，努力寻求持久解决办法。

41. 对寻求庇护者和已经获得庇护的人的照料包括帮助他们行使在食宿、教育、卫生保健和社会福利方面的权利，以及工作、宗教自由，法律和人道主义援助，家庭团聚、融入社会等权利和《庇护法》规定的其他权利。《庇护法》是黑山在这一领域的第一部法律，规定了庇护的原则、条件和程序，承认难民地位，批准额外和临时的保护，获得难民地位的寻求庇护者的权利和义务，对他们的额外和临时保护，以及在黑山终止和取消难民地位和临时保护的理理由。鉴于寻求庇护者中心正在修建之中，难民事务办公室另行作出了食宿安排。内务和公共行政部负责庇护程序的初审。按照《庇护法》，该部的移交事务由庇护办公室办理。如针对初审机关作出的决定提出申诉，有关程序则由国家庇护申诉委员会进行。《庇护法》遵循 1951 年日内瓦《难民地位公约》和 1967 年《纽约议定书》的标准，遵守禁止驱逐的原则。该法确保了对特别脆弱者的保护，包括未成年人、完全或部分丧失法律能力者、孤身未成年人、心理或生理残疾者、老年人、孕妇、抚养幼儿的单身父母、遭受酷刑、强奸或其他严重心理、生理或性暴力者和其他脆弱者。2007 和 2008 年，有 6 人在黑山提出庇护申请。其中只承认了一个人的难民地位，有关两名寻求庇护者的程序已经停止，其余三例申诉已经驳回。虽然黑山的庇护制度相对薄弱，所有寻求庇护者都可以提交庇护申请，陈述关系到如何作出决定的事实和状况，并以寻求庇护者通过庇护办公室提供的翻译据称能理解的语言提交请愿书。他们还可获得有关信息，说明庇护条件和程序，其权利和义务，以及如何与提供法律援助者和难民署保持联络。

F. 言论和意见自由，知情权

42. 《宪法》保障享有意见自由的权利，人人均有权利通过言论、书写、会话，或以其他方式自由表达自己。言论自由的权利仅以其他人有权享有尊严、声誉和名誉有限，或公共道德或黑山的安全不受损害。《宪法》保障新闻和其他形式的公共信息手段自由。回应的权利以及纠正损害了他人权利或利益的错误、片面或失真公开信息的权利也得到保障，还保障对公布错误数据或信息引起的损害寻求赔偿的权利。《宪法》还预设了对禁止审查制度的豁免，但必须由主管法庭作出决定，目的是维护宪法秩序和黑山的领土完整，防止煽动战争、暴力或刑事犯罪，防止煽动民族、种族和宗教仇恨或歧视。

43. 媒体法律(《媒体法》、《广播法》、《黑山公共无线电广播电台和电视台法》)管理言论自由的实施。在起草这些法律时，出发点是《公民权利和政治权利国际公约》、《欧洲人权和基本自由公约》、欧洲委员会《言论自由和知情权宣言》、欧洲委员会《跨界电视广播公约》和欧洲委员会有关建议中所载原则。

《媒体法》申明，本法的执行应与《欧洲人权和基本自由公约》的原则保持一致，采用欧洲人权法院的判例法惯例。法律规定，政府应提供部分资金，用于不加歧视地落实公民的知情权，此一过程应建立在有关方案的基础上，这些方案对科学、教育和文化的发展，向公众传播有害听闻，以及落实《宪法》和法律保障的权利至关重要。《媒体法》和《广播法》禁止信息领域的垄断。此外，还有义务保护未成年人。《广播法》根据涉及电子媒体的自由、专业性和独立，禁止对其业务的任何形式的审查或非法干预，促进广播领域的竞争和多元主义，颁发许可程序的客观、非歧视和透明等原则，以及在增进基本人权和自由方面的其他原则，管制广播领域和电子媒体的业务。所有广播电台均对其节目内容负责，有义务恪守和增进基本人权和自由、民主价值观和制度，思想方面的多元主义以及公开对话文化，并尊重语言标准、公民的隐私权和尊严。

44. 为落实公民以其母语的知情权，政府有义务为采用阿尔巴尼亚语和其他少数民族和种族群体语言的特定方案提供部分资金。该法规定建立地区广播电台和电视台，但它们有义务制作和广播地区性节目和以生活在该地区的少数民族语言播放的节目。按照该法，黑山公共广播电台和电视台播放了阿尔巴尼亚语节

目。该节目实际上是新闻节目，由阿尔巴尼亚语编辑小组编写和实施。⁵ 文化、体育和媒体部每年都要公布媒体领域节目和项目支助的公开竞争，以刺激生产和发表主要与促进宽容和对话文化，文化和艺术创造力，落实知情权等有关的内容。关于少数民族通过印刷媒体获取信息的渠道，在黑山，最大量的此类出版物采用阿尔巴尼亚语，但也有克罗地亚语、罗姆语和波斯尼亚语的出版物。印刷媒体的业务往往取决于经济能力，虽然政府提供某种程度的支持。

45. 《宪法》规定人人均有权获得政府机构和履行公务的组织掌握的信息。《信息自由法》规定了公民寻求、获取和使用政府机构所掌握信息的方式和程序。黑山和外国自然人和法人均一视同仁地有权获取政府机构掌握的信息，为创造执行《信息自由法》的条件，文化、体育和媒体部对政府机构处理信息要求的雇员进行了一系列培训。按照该法，所有政府行政机构都必须编写获取该具体机构所掌握信息的指南，并公布在其官方网页上。

46. 文化、体育和媒体部负责音象政策的管理。2003 年设立的广播局在法律上独立于政府机构，该局与所有参与制作、广播和传送无线电和电视节目的活动或有关活动的法人和自然人，均在执行音象政策方面发挥重要作用。

47. 在实施媒体法期间，实践表明，某些法律办法是不恰当的。《黑山公共无线电广播电台和电视台法》的实施表明，这些服务的现行管理模式不经济，没效率，收取广播费没有收到预期结果。通过有计划地修订媒体法，这些问题应予以全面解决，以使之得到切实加强，促进公共服务和公民的福利。在黑山的电子媒体领域，我们有政府经营的广播电台、地方广播电台和商业广播电台。在黑山，除国家和地方公共广播电台外，还有 36 家商业无线电广播电台，15 家电视台。印刷媒体的数目也在增长。

48. 自恢复独立以来，黑山发生了一定数目的案件，在这些案件中，新闻工作者受到威胁，甚至遭到人身伤害。在所有这些案件中，政府采取了各种法律规定的措施，以查明事实，将罪犯绳之以法。在同一问题上，主管机构答复了联合国意见和表达自由特别报告员的具体询问，并公开邀请联合国特别报告员访问黑山，自行作出评估。

⁵ 阿尔巴尼亚语广播节目由一编辑小组编辑，该小组聘用了 8 人：7 名新闻工作者，其中 2 人是记者，还有一位主持人。他们大都有大学学位，只有一人是职业培训学历。

49. 黑山还在一新闻记者的诽谤案件中与联合国意见和言论自由特别报告员建立了联系。

G. 特殊的少数人权利

50. 除基本人权和自由外，为保护整个民族的个性，《黑山宪法》和法律规定了额外的一整套少数民族权利。《宪法》保障少数民族成员和其他少数民族社区享有权利和自由，他们可单独或与他人共同行使有关权利，这些权利包括：言论自由；维护、发展和公开表达其民族、种族、文化和宗教特性的权利；选择、使用和公开展示其民族象征的权利和纪念其民族节日的权利；私下、公开和正式使用其本族语言和表音法的权利；在国家机构以其本族语言接受教育的权利和在课程设置中涵盖少数民族和其他民族少数社区历史和文化的权利；在少数民族占当地人口相当比例的地区，政府和司法机构以少数民族和其他民族少数社区的语言办公；在政府财政支持下建立教育、文化和宗教联合会的权利；在官方文件中以其本族语言和表音法书写和使用其个人姓名的权利；在少数民族占当地人口相当比例的地区，以传统的当地名称标记街道和定居点的权利，以及以少数民族和其他民族少数社区的语言书写地标的权利；在少数民族占人口相当比例的地区，按照平权行动原则，在议会和地方议会中拥有正式代表的权利；在公务员系统、政府机构和地方政务机构实行比例代表制的权利；了解本族语言的权利；建立和维持与黑山之外公民和协会的联系的权利，以交流种族起源、文化历史遗产以及宗教信仰，他们还有权建立理事会，保护和增进特别权利。《宪法》禁止武力同化少数民族和其他种族少数社区。

51. 在《少数人权利和自由法》中，详尽规定了这一系列少数人权利和保护机制。该法涉及维护少数人种族特性的问题，使他们能够有效参与公共生活。该法与联合国、欧洲委员会和欧安组织文件中所载最高国际标准保持一致。为实施该法，保护人权和少数人权利部作为主管机构，通过了少数民族理事会选举规程。迄今为止，已选出克罗地亚、波斯尼亚、穆斯林、罗姆和阿尔巴尼亚少数民族理事会。根据法律，还通过了《少数民族政策战略》。

52. 保护少数民族权利和提高少数民族地位的体制性框架包括保护人权和少数民族权利部、议会人权和自由委员会以及维护和促进少数民族文化中心。检查

员也在黑山作为独立和自治机构开展活动。除这些机构外，议会通过一项决议，建立少数民族基金，该基金在种族、文化、语言和宗教特征领域开展维护和促进少数民族种族特征的重大活动。根据该项决议，用于这些活动的资金至少应占预算的 0.15%(大约 100 万欧元)。

H. 黑山的罗姆人社群

53. 很难确定黑山的罗姆人永久定居人口的确切数字。据 2003 年的官方人口普查，有 2,875 名罗姆人生活在黑山。据非政府组织估计，黑山大约有 20,000 名罗姆人、阿希卡利人和埃及人，其中有 5,000 多人为难民和流离失所者。

54. 为改善罗姆人的整体境况，将他们纳入社会中，2005 年，政府通过了执行“2005-2015 年罗姆人融入社会 10 年”项目的《行动计划》，2007 年，通过了《提高罗姆人地位战略》。除了 2008 年用于提高罗姆人地位的经常资金外，政府追加了 40 万欧元，并为监测该战略的执行情况，设立了部门间委员会，罗姆人非政府组织的代表也参与进来。

55. 教育和科学部在教育制度的改革过程中，特别关注将罗姆人纳入正式的教育体制，以向罗姆人提供高质量的初等教育，帮助他们整体融入社会。该部推行全面措施，大大改进了罗姆、阿希卡利和埃及儿童的教育质量，推动他们进入正规教育系统。虽然没有关于教育系统中这类学生数量的可靠资料，但教育和科学部的调查表明，罗姆、阿希卡利和埃及学生的数字稳步增长。教育和科学部正在促进罗姆儿童入学就读，为他们提供了免费的教材和铅笔，还与推动罗姆人、阿希卡利人和埃及人融入社会的非政府组织开展了合作。2007 年，该部支持以罗姆语出版校报《校园男生》和《校园女生》。

56. 黑山的罗姆人口通过公共广播电台的节目获得信息。这些节目致力于促进罗姆人口融入黑山社会，这些节目是由媒体研究所新闻学院毕业的罗姆人新闻记者编制的。实施上述方案的一个关键问题是缺乏有大学学位的罗姆人。通过广播电台定期广播的罗姆语节目“罗姆人之声”，为罗姆人提供了更多信息，该节目由非政府组织民主罗姆人中心编制和实施，文化、体育和媒体部以及一些国际组织给予了支持。公共广播服务——黑山电视台通过名为“罗姆人之声”的电视纪录片节目向罗姆人提供信息。

I. 劳动权

57. 《宪法》规定人人享有工作权，同时享有自由选择其职业和就业，获得公正和人道的工作条件，以及在失业期间得到保障的权利。就业者有权享有适当收入、有限定的工作时间、带薪休假和工作保护。青年人、妇女和残疾人享有特殊工作保护。《宪法》禁止强迫劳动。《宪法》规定设立三方社会理事会，主要任务是开展社会对话，加强社会凝聚力。社会理事会的建立由《社会理事会法》作出规定，符合欧洲联盟和劳工组织的条例。

58. 《劳动法》的改革始于 2003 年，目的是在工会和雇员组织结社自由领域与劳工组织标准保持一致，同时加强对私有化期间被视为累赘的残疾工人的保护。随着改革的进展，情况表明，需要修订某些法律规则，这些规则涉及禁止歧视，男女就业待遇平等，职业选择，在新雇主接管公司后对雇员的保护，破产或清算时对雇员应得款项的保护，确定违反工作义务的责任等等。经与劳工组织代表合作起草并通过的《劳动法》符合已批准的各项公约和欧洲联盟条例。

59. 为推行新的争端解决办法，2007 年通过了《和平解决劳动争端法》。该法规定设立和平解决劳动争端局。

60. 2009 年 1 月 1 日生效的新的《外国国民就业和工作法》是建立在劳工组织标准基础上。随着该法的执行，我们将确保监测移民政策，规定外国人在特定职业的工作许可的年度配额，确保持有工作许可证的外国人与黑山公民之间的就业平等，我们将采取措施，通过实施适当的处罚政策，有效消除外国人的非法就业。

61. 《养恤金和残疾保险法》和《自愿养恤基金法》规定了养恤金和残疾保险的权利。为消除目前养恤金和残疾保险制度运作上大量缺陷，政府倾向于采纳一个多元养恤金制度，促使改革现行制度，这一制度将建立在代际团结(支柱一)，强制性个人存款(支柱二)，和自愿个人存款(支柱三)基础上。《养恤金和残疾保险法》确定了残疾和家庭养恤金权利。在养恤金和残疾保险领域行使权利的体制性框架包括卫生、劳动和社会福利部和养恤金和残疾保险基金。

J. 医疗保健权

62. 根据《宪法》，人人享有医疗保健权，儿童、孕妇、老年人和残疾人的医疗保健费用由公共基金支付，除非有其他方面支付此类费用。在发展黑山医疗

保健方面的整体目标载于《黑山医疗保健发展战略》和《2005-2010 年黑山医疗保健发展总规划》。《保健法》规定了医疗保健领域的权利，该法确定了改革医疗保健制度，主要是初级医疗保健的体制条件。医疗保健政策和医疗保健发展设想勾勒了该法的基本概念：发展公共卫生制度，向全体人口提供初级医疗保健；通过在初级医疗保健中采用选择医疗小组或选择医生(家庭医生)制度，增加人口享有医疗保健的机会；调整和加强二级和三级医疗保健，并制定战略，改善脆弱人口群体的卫生和卫生条件。《医疗保健法》列举了由强制医疗保险出资的医疗措施和医疗保健服务。按照世界卫生组织的建议和宣言，通过了《精神病患者保护和权利法》。

63. 卫生、劳动和社会福利部，是制定医疗保健政策和确保医疗权的政府主管机构。除该部外，体制性框架还包括公共卫生研究所、医疗保健基金，以及医药和医疗设备局。

K. 健康环境权

64. 《宪法》规定，黑山是一个生态国家。在《宪法》序言中，强调了国家对保护自然、健康环境、可持续发展、国家各个部分的平衡发展以及建立社会正义负有责任。第 23 条规定，人人有权享有健康环境，及时和全面获得关于环境状况的信息，在对环境很重要的决策过程中，拥有发言权，并享有对这些权利的法律保护。

65. 对黑山环境、空间和自然资源的社会态度的改变，始于 1991 年，当时通过了《生态国家宣言》，以及《环境保护法》。《环境保护法》规定了在环境保护、监测环境状况、环境污染责任、环境污染赔偿和环境视察工作方面的基本原则、措施和机制。法律规定目前和潜在的污染者，有义务在经营和其他活动中采取一切措施，确保环境受到保护。为实现这一目标，以防止环境污染，执行“谁污染谁付费”的原则，针对排放污染物的数量，按比例收取了强制性“生态税”，在违反有关规范时，还需缴纳罚金。除此之外，为确保采取预防性方针进行环境保护，该法还规定了起草和通过基本的环境保护文件的义务。为持续地定量和定性监测环境变化，该法还规定了有义务建立污染者地籍图。

66. 过去一段时期，在环境影响评估，战略环境影响评估，空气质量，废物管理，水管理，控制工业污染、化学品和噪音等领域通过了一系列法律和战略文件。批准多边环境协定的进程加速了。在这一领域最重要的法律和战略文件包括《战略性环境影响法》、《环境影响评估法》、《废物管理法》、《空气质量法》，以及《批准京都议定书法》、《国家可持续发展战略》以及《国家废物管理政策》。

67. 在环境领域，黑山面临一系列义务，但与此同时，各级的体制和人力资源以及财政能力也面临重大限制。考虑到这一点，2008年7月通过了新的《环境法》，为设立环境保护署和环境基金(生态基金)奠定了法律基础。《环境法》载有专门章节，涉及破坏环境者的责任，以及防止和消除损害后果方面的环境责任。根据该法，将按照欧洲环境署的标准方法报告环境状况。

68. 负责监测环境状况和实施保护环境措施的政府机构，是旅游和环境部。该部负责发布工业污染以及风险和事故控制领域的条例，同时通过“生态视察”工作，开展视察活动。可持续发展办公室和生态毒物学研究中心，在执行政府环境保护政策方面发挥重要作用。水利一气象局和生态毒物学研究中心，负责监测空气质量。

L. 与非政府组织的合作

69. 《宪法》规定了非政府组织活动的基本规范性框架，保障政治自由以及工会和其他结社和活动的自由，无须事先批准，只要这些协会已在主管机构注册。《非政府组织法》规定了公民结社的条件、程序和形式。在黑山有4,200个注册的非政府组织。⁶

70. 某些法律规定了非政府组织参与主管机关的工作机构和其他机构：《广播法》规定，非政府组织和公民联合会进入媒体领域，同时参与人权和自由领域中的活动者，可提名广播局理事会的成员；《黑山公共广播电台和电视台法》规定，参与人权、体育、旅游和生态、儿童权利、青少年、家庭、教育、卫生保健和社会保障等领域的非政府组织，以及参与增进民族和种族群体权利的非政府组

⁶ 这一数字呈增长趋势，每日都有变化。

织，有权提名公共服务理事会成员；《医疗保健法》规定，主要从事残疾人和病患者利益保护的非政府组织成员可被任命为政府开办的医疗保健设施的理事会理事；《警务法》规定，由五名成员组成的理事会行使对警务工作的公民控制，其中一人由从事人权领域工作的非政府组织提名。目前，正在起草一份文件，规定遴选非政府组织在行政机关的工作机构和其他机构的非政府组织代表的程序和标准。该文件将以统一方式处理这些问题。除此之外，非政府组织起草或参与起草了一系列法律和战略文件，其中包括《政府采购法》、《国家安全局》、《警务法》、《利益冲突法》、《发展社会福利和儿童保育制度战略》、《残疾人融入社会战略》等等。政府和非政府组织在欧洲一大西洋和欧洲一体化领域签署了合作协定。根据制约政府—非政府组织关系的不同方面的国际文书和规章，黑山政府通过了题为“政府与非政府组织之间合作基准”的文件，确定了合作的目标、原则和形式。

71. 政府根据《非政府组织法》和《博彩法》对非政府组织的供资，是首先发布公告，然后由议会和政府委员会作出决定。除了这两种形式的供资外，非政府组织项目的资金还来自各部和其他行政机关的专门预算项目，以及地方政府的预算。

72. 主管与非政府组织合作的政府机构为与非政府组织合作办公室，是政府总秘书处的一部分。该办公室的任务是开展与制订计划、方案和项目有关的活动和其他活动，发展与非政府组织的合作，但不影响其独立性，增进自身工作以及非政府组织活动的透明度。迄今为止，在政府机构内指定了 43 名联络员，发展非政府组织中心，目前正在执行一个项目，题为“促进与非政府组织合作的政府雇员的能力建设”。2007 年，政府组成了 7 人部门间小组，负责起草政府与非政府组织之间合作战略，非政府组织联盟——“以合作促成果”的一名成员参与了起草该战略。该战略考虑设立一政府与非政府组织之间合作理事会，由非政府组织参与其工作。该理事会将负责监测战略的执行，并提出改进合作的建议。这一战略性文件，预计在 2008 年下半年通过。

73. 黑山的社会经济环境仍然不利于非政府组织部门的活动。就媒体报道而言，情况不能令人满意，因为非政府组织的工作未能得到系统报道。显然，政府机构雇员和非政府组织成员都不清楚民间社会和非政府组织在社会的民主发展进程中的作用和意义。政府机构的代表常常认为非政府组织缺乏专门人材，而非政

府组织也处于四分五裂的局面。不过，它们知道这一问题的重要性，支持进一步培训关系到非政府组织作用和重要性的公务员。据非政府组织认为，政府雇员在非政府组织活动方面有偏见。非政府组织代表强调缺乏积极沟通，尽管政府代表口头上赞赏非政府组织的作用。

M. 教育权

74. 《宪法》保障在同等条件下接受培养教育的权利，以及实行免费初等教育，规定初等教育是义务性的。对少数民族的成员，《宪法》保障其在国家教育机构中，以其本族语言和表音法就读的权利和自由，以及课程中包含少数民族历史和文化的权利。教育受法律制约，这些法律涉及各级教育和科学研究活动。

75. 为实现体制框架的权利下放，提供高品质教育，除负责制订全面教育政策的教育和科学部外，下列机构也参与了这一进程：教育委员会，负责一般性教育问题；职业培训中心，负责职业培训和成人教育；考试中心，负责知识的外部控制和实施国际学生评估方案测试。

76. 黑山教育制度的全面改革始于 2000 年，当时通过了《变革书》。该书载有改革的基本目标和原则，并于《宪法》和国际文书相协调，这些国际文书包括：《世界人权宣言》、联合国《儿童权利公约》、《取缔教育歧视公约》和《关于欧洲教育问题的决议》。

77. 按照改革原则，2004 年通过了《培养和教育有特殊需要儿童法》，规定了如下基本目标：提供对所有儿童的平等教育机会；提供促进最佳发育的适当条件；及时指导和纳入适当的教育方案；个性化方针；保持身体、智力、情感和社会发展之间的权利平衡；将家长纳入复健、康复、培养和教育进程；保持培养和教育方案的连续性；培养和教育全面性和多元性；培养和教育尽可能靠近家庭。实施包容性教育模式凸显了若干重大欠缺，体现在以下方面：数据库开发不够，不能充分覆盖有特殊需要的儿童；对有特殊需要的儿童的指导程序无效率；由于课程不兼容，主流学校与特殊学校之间以及主流学校之内的横向和纵向流转不足；建筑障碍过多，同时空间和教学条件不适当；系统促进包容性教育不足。为消除上述欠缺，政府通过了《包容性教育战略》，基于现有的深入和丰富经验，建立了保障顺利执行的框架。

N. 文化权利

78. 《宪法》保障科学、文化和艺术创作自由。发表科学和艺术著作、科学发现和技术发明的自由也受到保障，其作者享有道义权利和产权。国家鼓励和支持发展教育、科学、文化、艺术、体育、物质和技术文化，保护科学、艺术和历史价值观。人人均有义务维护作为共同利益的自然和文化遗产。国家也有义务保护自然和文化遗产。

79. 《文化法》确定了文化概念及其实现和发展原则，建立了文化领域活动的体制框架，确立了文化创作者的地位，推出了鼓励措施，规定了有关的实施机制，确定了必要的财政来源。《出版法》、《电影法》、《版权和有关权利法》也对文化艺术创作领域做了规定。《保护文化遗址法》规定了保护和开发文化遗址的制度，以实现特殊的公共利益。该法还规定了法人和自然人，在保护文化遗址方面的权利和义务，负责保护文化遗址的机构的组织结构，获取资金以资助上述机构和保护措施的方法。

四、对黑山增进和保护人权的评论意见

80. 黑山奉行联合国理事会各项原则，主要是普遍性、不可分割性、客观性原则，支持其活动，并支持开展增进和保护人权自由的国际对话与合作。黑山申请担任人权理事会理事国(2012-2015年)，承诺为实现人权的世界斗争作出积极贡献：与其他理事国和利益相关者合作，进一步发展人权理事会以及联合国定期审查机制，通过落实人权规范和对任何侵犯这些权利的行为作出适当反应，来增进和保护人权。在人权理事会内作出努力，以迅速应对危机，寻求新的途径，促进联合国系统在人权领域的有效协调和参与。加强会员国、联合国机构和其他保护人权的国际和区域组织和国家机构以及民间社会之间的合作，支持和促进国际合作和对话，以改进各种关于人权、两性平等、保护儿童、善政和法治的方案。

81. 大量新的黑山条例与人权和自由领域的国际标准保持了一致。然而，仍有一些侵犯人权的案件，这往往是由于政府机构工作不力，或规章条例适用不适当。行政机构侵犯人权，最经常的表现形式是，不遵守法律规定的完成行政程序的时限。这种情况的发生，部分是由于在某些领域程序复杂，大量案件需要在短

期内处理，而工作人员数量不足。为减轻忽略这一问题造成的后果，同时也为防止今后程序拖延造成的侵犯公民权利，监察员向议会建议，在人力和财力上加强有关机构和机关的能力，以使它们能够解决每日发生的案件，以及重大领域的积压案件，并分析涉及“行政机构保持缄默”的案件和不断根据新程序要求重新审理案件的问题。

82. 为在教育制度中增进人权和自由，黑山政府通过了《2007-2010年期间小学和中学的公民教育和公民教养战略》。该战略拟在小学高年级，将公民教育列为必修课，在中学将公民教育列为选修课。计划中的教学大纲具有公民教养和公民教育的学科间交叉性，涉及到教育的四个基本领域：社会(理解人与人之间的关系以及他们在社会群体和组织中的作用)；经济(理解生活条件、劳动阶级及其作用方式)；文化(理解群体内和群体间的共同价值观和传统，包括其历史基础)；政治和法律(个人和公民在政治制度和法律方面的权利和义务)。

-- -- -- -- --