

# IZVJEŠTAJ

## KLJUČNI IZAZOVI U OBLASTI MIGRACIJA I AZILA U CRNOJ GORI

- Pregled standarda, zakonodavstva i prakse -



Stabilitätspakt für Südosteuropa  
Gefördert durch Deutschland  
Stability Pact for South Eastern Europe  
Sponsored by Germany



CENTAR ZA DEMOKRACIJU I LJUDSKA PRAVA



Gradanska alijansa  
Civic Alliance - Aleanca qytetare

© Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

**Izdavač:**

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

**Za izdavača:**

Mr Nenad Koprivica

**Partner u realizaciji projekta:**

Građanska alijansa

**Autori:**

Siniša Bjeković

Marija Vuksanović

**Saradnici na projektu:**

Dženita Brčvak

Emir Kalač

**Lektura i korektura:**

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

**Prevod na engleski jezik:**

Joško Katalan

**Dizajn i grafika:**

Copy Center, Podgorica

**Tiraž:**

100 primjeraka

**Štampa:**

Copy Center, Podgorica

**Fotografije preuzete sa:**

[www.photoblog.nbcnews.com](http://www.photoblog.nbcnews.com), [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com).

# KLJUČNI IZAZOVI U OBLASTI MIGRACIJA I AZILA U CRNOJ GORI

## - Pregled standarda, zakonodavstva i prakse -

*Publikacija predstavlja dio projekta Podrška razvoju crnogorskog sistema upravljanja azilom i migracijama, koji sprovodi Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) u partnerstvu sa Građanskom alijansom uz podršku **Ambasade SR Njemačke u Crnoj Gori**. Imenice u tekstovima, pisane u muškom rodu, odnose se i na ženski rod. Sadržaj Izvještaja predstavlja isključivu odgovornost autora i ne odražava nužno stavove Ambasade SR Njemačke u Crnoj Gori.*

Podgorica, decembar 2013.

## Lista skraćenica

**EKPS** - Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

**ICCPR** – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

**ICESCR** - Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

**SSP** - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

**UN** – Ujedinjene nacije

**UNHCR** - Visoki Komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice

**IOM** - Međunarodna organizacija za migracije

**OEBS** – Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju

**ECRI** - Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije

**ECRE** - Evropski savjet za izbjeglice i prognanike

**MUP** – Ministarstvo unutrašnjih poslova

**MVPEI** – Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija

**UZZI** – Uprava za zbrinjavanje izbjeglica

**FRONTEX** - Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica EU

**IUG** – integrisano upravljanje granicom

**EURODAC** - Sistem EU za poređenje otisaka prstiju podnosilaca zahtjeva za azil i nezakonitih migranata

**MARRI** - Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbjegla lica

**SOLID** - Solidarnost i upravljanje migracionim tokovima

**CIREFI** - Centar za informacije, rasprave i razmjenu podataka u vezi sa granicama i imigracijom

**SECEP** - Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi

## SADRŽAJ

PREDGOVOR-----	6
I UVOD-----	7
II PREGLED MEĐUNARODNIH I REGIONALNIH NORMI I STANDARDA U OBLASTI AZILA I IREGULARNIH MIGRACIJA-----	9
2.1. Globalni i regionalni trendovi po ocjeni međunarodnih agencija-----	10
2.2. Međunarodni standardi (UN) -----	12
2.3. Savjet Evrope-----	23
2.4. EU i prava čovjeka u migracijama-----	25
2.5. Crna Gora i međunarodni pravni poredak-----	28
III NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR-----	29
3.1. Pravni okvir-----	30
3.2. Institucionalni okvir-----	33
3.3. Strateški okvir-----	34
IV IMPLEMENTACIJA PROPISA I UTVRĐENE MIGRACIONE POLITIKE U PRAKSI-----	35
4.1. Procedura povratka iregularnih migranata-----	41
4.2. Implementacija sporazuma o readmisiji-----	42
V SISTEM AZILA-----	45
5.1. Procedure za dobijanje azilne zaštite u Crnoj Gori-----	46
5.2. Statistički pokazatelji-----	50
5.3. Usklađenost crnogorskog zakonodavstva i prakse sa međunarodnim i EU standardima u oblasti azila i iregularnih migracija-----	52
VI ZAKLJUČCI-----	59
VI PREPORUKE-----	61
Normativni okvir-----	61
Bibliografija-----	64

## PREGOVOR

U uslovima ekonomske recesije, velikih socijalnih tenzija, brojnih međunarodnih i unutrašnjih konflikata, te posljedica globalizacije koje se ogledaju u relativno neograničenom protoku informacija i povećanom intenzitetu saobraćajnih komunikacija, sve češće su izražena dinamična migratorna kretanja, bilo da su u pitanju iregularne, etničke ili radne migracije ili pak elitne migracije oličene u tzv. *brain drain-u* (odlivu mozгова). Stoga je vrlo rizično nabrojati sve situacije u kojima se nalaze ljudska bića u pokretu, a da se pri tom sa sigurnošću zaključi da ne postoji neki drugi oblik migratornog kretanja koji nije identifikovan: izbjeglice i interno raseljena lica, tražioci/tražiteljke azila, ekonomski migranti/kinje, djeca u iregularnim migracijama, žrtve trgovine ljudima, djeca koja su ekonomski zlopotrebljavana za potrebe rada na ulici, te u novije vrijeme - barem kada se to tiče zemalja Zapadnog Balkana - djeca povratnici u procesu izvršavanja ugovora o readmisiji.

Iregularne migracije svakako predstavljaju najveći izazov, kako za region tako i za Evropsku uniju, imajući u vidu činjenicu da se Zapadni Balkan poslednjih godina suočava sa sve većim brojem iregularnih migranata, posebno kada je u pitanju sekundarni tranzit ovih lica iz Azije i Afrike u zemlje članice EU. Složeni migracioni izazovi zahtijevaju integrisan regionalni i međudržavni pristup, zasnovan na izgradnji sistema granične bezbjednosti i međunarodnom pravu, posebno na standardima zaštite ljudskih prava. Crna Gora se, takođe, suočava sa rastućim pritiskom iregularnih migracija i izazovima u uspostavljanju sistema azila, koji uslovljavaju potrebu za razvojem migratorne politike, jačanjem granične kontrole i kontinuiranom razmjenom informacija i iskustava između ključnih aktera sistema. Informisanje javnosti o obavezama koje Crna Gora treba da ispuni na planu dalje harmonizacije zakonodavstva i prakse sa evropskom pravnom tekovinom u ovoj oblasti predstavlja poseban izazov sa stanovišta podrške socijalnom uključivanju i integraciji stranaca sa azilantskim statusom u lokalnu sredinu.

Publikacija koja je pred vama pripremljena je u okviru projekta *Podrška razvoju crnogorskog sistema upravljanja azilom i migracijama*, koji je implementiran od strane CEDEM-a, u partnerstvu sa Građanskom alijansom. Namijenjena je donosiocima odluka i predstavnicima državnih organa, sudske vlasti i advokature, sa ciljem da kroz analizu političkog konteksta migracionih procesa, mapiranje legislativnog okvira i ispitivanje stavova zainteresovanih strana, doprinese razvoju integracijskih politika u skladu sa standardima EU i Šengen *acquis-a*. Osim toga, Izveštaj ima za cilj da doprinese podizanju svijesti o značaju unaprjeđenja koordinacije između relevantnih aktera i koracima koje država preuzima na tom planu, ali i boljem razumijevanju ključnih izazova u sistemu azila i migracija.

Koristimo priliku da se zahvalimo Ambasadi SR Njemačke koja je podržala realizaciju projekta i izdavanje ove publikacije. Zahvalnost dugujemo i predstavnicima/cama državnih organa, posebno Ministarstvu unutrašnjih poslova i gospodinu Bojanu Bugarinu, kao i Upravi za zbrinjavanje izbjeglica, kancelarijama INTERPOL-a i IOM-a u Crnoj Gori i kolegama i koleginicama iz drugih organizacija civilnog društva koji su kroz intervju e i odgovore na naše upitnike i dopise značajno doprinijeli realizaciji projekta.

## I UVOD

Priroda tokova iregularnih migracija u regionu Zapadnog Balkana, pa samim tim i u Crnoj Gori, značajno se promijenila posljednjih godina, prevashodno kroz povećanje broja iregularnih migranata iz vanregionalnih zemalja porijekla, poput Avganistana, Pakistana, Palestine, Sirije i sjevernoafričkih država. U većini zemalja u regionu, kretanje migranata postaje sve više organizovano. Osim toga, u zemljama Zapadnog Balkana su prisutne i česte zloupotrebe instituta azila<sup>1</sup>, pri čemu se značajan broj tražilaca skriva prije samog ishoda procedure vezane za azil. Međunarodne organizacije, prije svih UNHCR, aktivno nastoje da osiguraju poštovanje prava tražilaca azila. No ipak, stepen priznavanja statusa izbjeglice je i dalje nizak u cijelom regionu. U 2011. godini, status izbjeglice dobilo je 17 lica u cijelom regionu Zapadnog Balkana, uključujući i Republiku Hrvatsku.

Granica između Grčke i Turske predstavlja područje koje koristi priličan broj ilegalnih migranata iz Azije i Afrike u pokušaju da uđu u Evropsku uniju, pri čemu ovi migranti prolaze kroz zemlje Zapadnog Balkana. Najčešće rute koje koriste ilegalni migranti u tranzitu kroz Zapadni Balkan počinju u Republici Makedoniji i obuhvataju sve zemlje u regionu. Glavna ruta prolazi kroz Srbiju (Preševski-Niš- Novi-Sad-Subotica), te vodi ka Mađarskoj, dok druge idu kroz Albaniju, Crnu Goru i Bosnu i Hercegovinu i vode ka Hrvatskoj. U ovom kontekstu, fenomen ilegalnih migracija utiče na sve zemlje u regionu, te postaje evidentno da uspostavljene institucionalne i administrativne strukture u nekim zemljama u regionu nisu dovoljne da se nose sa ovim problemom.

Porast broja vanregionalnih iregularnih migranata koji prolaze kroz zemlje Zapadnog Balkana u korelaciji je sa povećanjem broja i opsega kriminalnih organizacija koje olakšavaju kretanje ovih migranata. Ova činjenica je u značajnoj mjeri umanjila sposobnost relevantnih subjekata da upravljaju ovim tokovima. Očigledno je da će širenje spoljnih granica Evropske unije, kao posljedica pristupanja Hrvatske zajednici evropskih država, dovesti do pogoršanja trenutne situacije.

Granica između Grčke i Turske je nedavno ojačana uz pomoć FRONTEX-a, postavljanjem dodatnih 1.800 službenika duž rijeke Evros, početkom avgusta 2012. godine, što je rezultiralo znatnim smanjenjem broja migranata koji su prešli granicu<sup>2</sup>. Međutim, dugoročni uticaj takvih mjera i mogućnosti da se pomoću njih dugoročno kontrolišu migracioni tokovi, posebno kada su. Nadalje, u 2012. godini je zabilježen i zabrinjavajući trend porasta broja državljana Sirije koji su u

1 "Dosadašnji podaci potvrđuju činjenicu da je najveći broj lažnih azilanata, koji zloupotrebljavaju prava na azil kako bi u Crnoj Gori boravili neko vrijeme, do pronalaska načina da u Evropsku uniju uđu ilegalno. Interpol je prepoznao ilegalne migracije kao jedan od prioriteta, i aktivnosti koje se sprovode, usmjerene su ka jačanju kapaciteta graničnih policija i kontrola koje se sprovode na graničnim prelazima, kako bi se spriječilo krijumčarenje ljudi i nezakonite migracije. Evidentno je da uspjeh u ovim aktivnostima ne može da se temelji na pojedinačnim aktivnostima država, već na timskom, koordiniranom pritupu ovom problemu. Aktivnosti Crne Gore ostaće bez efekta, ako odgovarajuće aktivnosti nisu preduzete u drugim državama koje su na putu ilegalnih migranata do Crne Gore", izvod iz odgovora kancelarije INTERPOL-a u Crnoj Gori.

2 Frontex Annual Risk Analysis 2013, 18 April 2013, strana 22 ([http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2013.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf))

pitanju migranti koji prelaze na područje Grčke preko okolnih ostrva, tek treba mjeriti i evaluirati.

prolazili kroz region Zapadnog Balkana u nastojanju da dopiju u zemlje članica EU. FRONTEX je za period jul - septembar 2012. godine izvjestio da se broj otkrivenih ilegalnih graničnih prelazaka koji su na području zemalja članica Evropske unije počinili državljani Sirije udvostručio u poređenju sa prethodnim tromjesečjem.

Međutim, iako je jačanje tursko - grčke granice dovelo do pada broja otkrivenih državljana Sirije, ovo smanjenje je i dalje manje izraženo u odnosu na migrante iz drugih država. Naime, sama činjenica jačanja kontrole granica ne obećava prekid dotoka državljana Sirije, kao i migranata iz drugih država koji pokušavaju da dopiju na teritoriju Evropske unije<sup>3</sup>.

Važno je ponoviti i da većina ilegalnih migranata dopijeva na Zapadni Balkan iz Grčke i prolazi kroz region u namjeri ponovnog ulaska u EU. S obzirom na to da zemlje Zapadnog Balkana trenutno nisu u mogućnosti da se izbore sa ovim pitanjem na efikasan i održiv način, mjere koje se preduzimaju rijetko rezultiraju vraćanjem ilegalnih migranata u zemlje porijekla. Može se reći da čak i najrazvijeniji nacionalni sistemi nisu u stanju da se nose sa trenutnom situacijom uzrokovanom povećanim obimom protoka ilegalnih migracija unutar regiona Zapadnog Balkana. Kako bi se postigli konkretni rezultati i osigurala njihova održivost, rješenje treba tražiti u integrisanom nacionalnom pristupu koji treba da obezbijedi balans između zahtjeva za graničnom bezbjednošću i kontrolom migracijskih tokova i obaveze države da, u skladu sa međunarodnim normama, pruži zaštitu licima kojima je ona potrebna, ali i u pojačanoj koordinaciji regionalne saradnje. Ovo iz razloga što će jačanje mehanizama za rješavanje problema ilegalnih migracija u jednoj državi bez usklađenog i koordiniranog regionalnog pristupa najvjerovatnije rezultirati efektom „vodenog kreveta“, čime se pritisak ilegalnih migracija samo prebacuje na susjedne države.

Izrada ovog Izvještaja je upravo bila motivisana potrebom da se objektivno sagledaju prednosti i nedostaci crnogorskog sistema azila i upravljanja migracijama, ali i da se identifikuju i analiziraju ključni izazovi u efikasnom upravljanju migracijama i inkorporiranju evropskih standarda u nacionalno zakonodavstvo i praksu u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Izvještaj je primarno fokusiran na horizontalnu i vertikalnu usklađenost crnogorskih politika sa evropskim direktivama u oblasti azila, zaštite izbjeglica, položaja stranaca, zaključivanja i sprovođenja sporazuma o readmisiji, te kontrole granica i suzbijanja ilegalnih migracija. Osim toga, izvještaj

---

3 *“U toku 2010-2011. godine, postojao je i prilično veliki priliv ilegalnih migranata ili lica koja su falsifikovala dokumenta sa teritorije Kosova i Albanije, ali su različiti sporazumi ovih zemalja sa EU doprinijele da ta lica uđu u pravni režim, tako da je intenzitet ilegalnih prelazaka granice naglo opao nakon toga“: Intervju sa Vladimirom Vojinovićem, predstavnikom Odjeljenja granične bezbjednosti Nikšić - stanica granične policije Plužine, 25. septembar 2013.*

obuhvata i analizu institucionalnih mehanizama i procedura za sprovođenje ovih politika u odnosu na EU standarde u postupcima ispitivanja osnovanosti zahtjeva za azil, te prihvata, smještaja i zaštite tražilaca azila, sa posebnim fokusom na zaštitu maloljetnika, posebno djece. Na kraju, imajući u vidu dalju dinamiku harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa standardima *acquis communautaire*, Izvještaj sadrži i preporuke za dalji razvoj crnogorskog sistema azila i upravljanja migracijama. Imajući u vidu obim i složenost predmetne materije, izvještaj se ne bavi detaljnom analizom prakse ostvarivanja pristupa obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i ekonomsko - socijalnim pravima. Izvještaj se temelji na analizi domaćeg zakonodavnog i strateškog okvira i prakse u oblasti azila i nezakonitih migracija u odnosu na međunarodne norme i evropske standarde sadržane



u pregovaračkom Poglavlju 24 - *Pravda, sloboda i bezbjednost*. Pored *desk-research* analize postojećih pravnih i političkih dokumenata, izvještaj se temelji i na dostupnim statističkim podacima, izvještajima međunarodnih organizacija i nadležnih državnih organa, kao i na stavovima zainteresovanih strana i odgovorima na istraživačka pitanja dobijenim putem polustrukturiranih intervju sa predstavnicima granične policije, Kancelarije za azil, Uprave za zbrinjavanje izbjeglica, međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva u Crnoj Gori.

## II PREGLED MEĐUNARODNIH I REGIONALNIH NORMI I STANDARDNA U OBLASTI AZILA I IREGULARNIH MIGRACIJA

Rastući trend globalizacije i međuzavisnosti različitih faktora u stvaranju mogućnosti za slobodan protok roba i ljudi, kao i izraženi napredak u informacionim tehnologijama predstavljaju benefit svjetske ekonomije. Međutim, nerijetko se kao prateće pojave javljaju negativni faktori ovog procesa koji se posebno odnose na ozbiljne finansijske krize, nedostatak bezbjednosti, siromaštvo i nejednakost između i unutar društvenih zajednica, što neminovno vodi riziku od nekontrolisanih, a samim tim i neizvjesnih migratornih kretanja u kojima participira znatan broj pripadnika/ca jedne od najnezaštićenijih i najrizičnijih kategorija – populacije migranata/kinja.

Na putu migracija, ova lica se susreću sa brojnim preprekama, počevši od toga da se najčešće doživljavaju i tretiraju kao žrtve sticaja okolnosti, a ne kao osobe koje se na migraciju odlučuju vođene težnjom za boljom i izvjesnijom budućnošću. Činjenica da ih putevi migracija mogu odvesti u ilegalne tokove, u kojima se lična nesigurnost pretvara u poziciju potencijalne žrtve krijumčarenja i trgovine ljudima, dodatno otežava njihov položaj. Zbog toga se kao nužna aktivnost međunarodne zajednice i nacionalnih država zahtijeva zaštita prava i psihičkog i fizičkog integriteta svakog migranta nezavisno od situacije u kojoj se nalazi. Za ispunjenje ovih ciljeva, kao i preuzetih međunarodnih obaveza, države moraju staviti u prvi plan pravne i političke instrumente za razvoj imigracione politike i pružanje djelotvorne pomoći populaciji i pojedincima u stanju rizika.

Međunarodni pravni poredak se nalazi na najvećem stepenu razvoja u istoriji civilizacije, što uzrokuje donošenje ogromnog broja međunarodnih pravnih standarda sa pravno- obavezujućom, deklarativnom ili preporučujućom sadržinom. U namjeri da ovaj poredak učini što djelotvornijim, međunarodna zajednica koristi širok dijapazon mjera i mogućnosti da pravne norme pretoči u realan sistem zaštite grupa u riziku. Međunarodni standardi koji se donose u okviru međunarodnih organizacija su prilično brojni i heterogeni. To znači da se u ostvarivanju prava i zaštiti migranata mogu koristiti ne samo specifični instrumenti kao što je UN Konvencija o statusu izbjeglica ili UN Konvencija o pravima djeteta, već i svi drugi univerzalni dokumenti o ljudskim pravima koji po prirodi stvari pripadaju svim ljudskim bićima.

I na nivou EU postoji razvijen sistem direktiva u okviru *acquis-a*, kao i subvencionih mehanizama, poput Fonda za izbjeglice, Fonda za integraciju i opšteg programa *Solidarnost i upravljanje migracionim tokovima* (Solidarity and Management of Migration Flows, SOLID)<sup>4</sup>.

Osim međunarodnih organa i organizacija, sistem državne uprave sa svim prerogativima vlasti, uključujući i monopol fizičke prinude, predstavlja važnog aktera u ispunjenju međunarodnih obaveza. Države su obavezne da prihvate izbjeglice na svojoj teritoriji, što podrazumijeva i zabranu odbijanja izbjeglica na granicama bez sprovođenja postupka utvrđivanja izbjegličkog statusa, kao

4 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index_en.htm) - pregled budžeta za unutrašnja pitanja (10. 10. 2012)

i postupanje države prema osobama koje zatraže azil, pri čemu se uzimaju u obzir i uslovi života u centrima za prihvat tražilaca azila; dostupnost pravne pomoći i informacija, posebno na granicama; dužina trajanja postupka, te pristup obrazovanju, zapošljavanju i zdravstvenoj zaštiti<sup>5</sup>. Politička volja za preduzimanjem mjera u zaštiti socijalno - ugroženih podkategorija u migracijama se upravo očituje kroz razvijenost ovih procedura i mjera zaštite i naročito njihovu implementaciju u praksi.

## 2.1. Globalni i regionalni trendovi po ocjeni međunarodnih agencija

Prema podacima UNHCR<sup>6</sup> za 2012. godinu, trendovi koji prate fenomen azila pokazuju da je u 44 industrijalizovane zemlje u svijetu podnijeto 479.300 zahtjeva za dodjelu azila, što je povećanje od 8 % u odnosu na prethodnu godinu, a ujedno i drugi najveći dostignuti nivo u broju primljenih zahtjeva za azil u posljednjoj deceniji. Istovremeno, u 38 evropskih zemalja koje su obuhvaćene ovim izvještavanjem, registrovano je 355.000 zahtjeva za azil, što čini uvećanje od 9 % u odnosu na prethodnu godinu.

Od svih evropskih regiona, najveći relativni rast primljenih zahtjeva za azilom bilježi se u nordijskim zemljama. Pet zemalja ovog regiona primilo je ukupno 62.900 zahtjeva za azil tokom 2012. godine, što je za 38 % više nego što je registrovano tokom 2011. godine. Glavna zemlja destinacija po ovim podacima je bila Švedska sa 43.900 zahtjeva, što čini 70 % od ukupnog broja

aplikacija u nordijskim zemljama. U zemljama članicama Evropske unije (27) zabilježeno je 296.700 novih zahtjeva za dodjelu azila u 2012. godini, što je uvećanje za 7 % u odnosu na 2011. godinu (277.800). Ovih 27 članica EU zajedno registruju procenat od 83 % u odnosu na ukupan broj podnijetih zahtjeva u Evropi.

U Južnoj Evropi, broj novoregistrovanih tražilaca azila smanjen je za 27 % (48.600 tražilaca), što je drugi najniži zabilježeni nivo u posljednjih šest godina. Ovakav trend pripisuje se smanjenju broja dolazaka pomorskim putem i promjeni situacije u Sjevernoj Africi, što za posljedicu ima smanjenje broj zahtjeva u 2012. godini, kojih je upola manje nego u 2011.

U Sjevernoj Americi, broj azilanata neznatno je uvećan u 2012. godini (za 3 %), uz napomenu da su Sjedinjene Američke Države (SAD) zabilježile rekordni priliv zahtjeva (83.400) sa povećanjem od 10 % u odnosu na prethodnu godinu. SAD je ujedno najveći recipijent zahtjeva za azil od svih država koje su bile predmet ove analize, dok su u prvih pet država još i Savezna Republika Njemačka (64.500 zahtjeva), Francuska (54.900), Švedska (43.900) i Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske (27.400). Navedene zemlje su primile ukupno 57 % zahtjeva u odnosu na sve 44 zemlje obuhvaćene izvještajem (38 evropskih i 6 vanevropskih država).<sup>7</sup>

5 Prema stavu UNHCR-a, prijem tražilaca azila na nivou svake pojedinačne države trebalo bi da obezbijedi poštovanje ljudskog dostojanstva i primjenjivih međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava; osigura pristup vladinim i nevladinim telima radi zadovoljavanja životnih potreba (hrana, odeća, smeštaj, zdravstvena zaštita); poštovanje pola i starosne dobi tražioca azila, posebno djece (naročito djece odvojene od roditelja ili bez pratnje) u postupcima prijehva; te posebno uzimanje u obzir potreba žrtava seksualnog nasilja, trauma i mučenja, kao i ostalih ranjivih kategorija tražilaca azila; poštovanje načela jedinstva porodice, naročito u pogledu smještaja i osiguravanje pristupa UNHCR-u. Preuzeto iz dokumenta: Razvoj sustava azila u Hrvatskoj, Goranka Lalić Novak, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2010.

6 UNHCR - Asylum Trends 2012 - Levels and Trends in Industrialized Countries

7 Podaci u ovom izvještaju su zasnovani na pokazateljima koji su bili dostupni do 8. marta, 2013. godine. Pored zemalja članica EU, izvještajem su obuhvaćene Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Island, Lihtenštajn, Crna Gora, Norveška, Srbija (i Kosovo prema Rezoluciji UN 1244/), Švajcarska, Makedonija, Turska, Australija, Kanada, Japan, Novi Zeland, Republika Koreja i SAD. Izvještaj je baziran na prvostepenim fazama postupka po podnijetim zahtjevima za azil.

Kada su u pitanju zemlje porijekla, prvih pet zemalja iz kojih dolaze tražioci azila su Avganistan, sa najvećim brojem zahtjeva podnijetih tokom 2012. godine (36.600), zatim sljedi Sirijska Arapska Republika (24.800), Srbija (i Kosovo prema Rezoluciji UN 1244; 24,300), Kina (24.100) i Pakistan (23.200). U odnosu na regione porijekla tražilaca azila, nešto manje od polovine dolazi iz Azije (46%), Afrike (25%), zatim Evrope (17%) i američkih kontinenata (8%).

Po prvi put nakon 2001. godine, SR Njemačka je zemlja sa najvećim prilivom tražilaca azila u Evropi, s obzirom na to da se u odnosu na 2011. godinu bilježi rast za 41 %, što se između ostalog objašnjava velikim prilivom tražilaca međunarodne zaštite sa područja Balkana, naročito Srbije i Kosova (10.400 tražilaca), Makedonije (4.500) i Bosne i Hercegovine (2.000). Postoje indicije da je među njima veliki broj pripadnika/ca romske populacije<sup>8</sup>, dok je sa Kosova otprilike svaki peti tražilac azila u Njemačkoj.

Ujedinjene nacije procjenjuju da je na globalnom nivou otprilike 30 do 40 miliona neregularnih ili nedokumentovanih migranata, što čini 15 do 20 % svih migranata u svijetu. Procjenjuje se da se njihov broj u Evropskoj uniji kreće od 1,9 do 3,8 miliona, dok je njihov broj u SAD oko 10,3 miliona.<sup>9</sup> Takođe, vjeruje se da je svaki peti migrant koji boravi na teritoriji EU ili SAD ušao na teritoriju ovih država nedozvoljenim kanalima ili je pak prekoračio vrijeme odobreno vizom za boravak. Ovi podaci se svakako moraju uzeti sa rezervom, jer postoji opšta saglasnost o tome da se statistika ni u kom slučaju ne može uzeti kao pouzdana, s obzirom na to da je veliki broj neregularnih migranata neregistrovan i nalazi se izvan tokova koji kontrolišu države i međunarodne organizacije. To nadalje onemogućava bližu klasifikaciju i definisanje statusa pojedinih migracionih grupa, posebno imajući u vidu da se često koriste ista sredstva transporta i iste putanje kretanja kao i od strane „regularnih“ migracionih grupa.

Iako ne postoji opšte prihvaćena i jedinstvena definicija, za potrebe jednog od izvještaja posvećenih migracionim grupama i trendovima vezanim za ovu populaciju, migrant je definisan kao osoba koja je van teritorije države čiji je državljanin ili kojoj nacionalno pripada, te da se nalazi na teritoriji druge države; odnosno kao osoba koja ne uživa zakonom priznata prava koja država prijemna priznaje nosiocima statusa izbjeglice, prava trajnog boravka ili sličnog statusa; ili kao osoba koja ne uživa zakonsku zaštitu njenih fundamentalnih prava na osnovu diplomatskih sporazuma i posebnih viznih ili drugih aranžmana. Ova definicija se odnosi na sve osobe koje ispunjavaju navedene kriterijume, bez obzira na način na koji su prešle graničnu liniju, odnosno na činjenicu da li je njihov boravak u zemlji tranzita ili zemlji destinacije legalan. Neregularni (nedokumentovani) migrant je osoba koja ne posjeduje zakonit osnov boravka u zemlji tranzita ili zemlji boravka, a na teritoriju je ušla bez dozvole, ili je pak u zemlju ušla zakonito, ali je izgubila pravo da u njoj dalje ostane.<sup>10</sup> Kao što se može vidjeti, ni ovaj Izvještaj ne koristi termin „nezakoniti“ migrant, jer pravno i etički ponašanje može biti nezakonito, ali ne i osoba koja skrivi takvo ponašanje. Ulazak u zemlju na neregularan način ili boravak u neregularnom statusu nije tipična kriminalna aktivnost, već povreda administrativnih propisa ili u najgorem slučaju prekršaj, prije nego krivično djelo. Ako bi se koristio termin „nezakoniti migrant“ to bi uvijek vodilo zaključku da su oni u svakoj situaciji uključeni u kriminalne aktivnosti, što često nije slučaj.

8 Izvještaj ukazuje na podatak Njemačke Savezne Kancelarije za migracije i izbjeglice koja registruje da je 92 % podnosilaca zahtjeva iz Srbije i Kosova romskog porijekla (str.9).

9 UN DESA, Population Division, Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision, [www.un.org/esa/population/publications/migstock/2003TrendsMigstock.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/migstock/2003TrendsMigstock.pdf).

10 *Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence - International Council on Human Rights Policy, 2010*

Nakon sastanka Transatlantskog savjeta za migracije u Vašingtonu <sup>11</sup>, novembra 2010. godine, urađen je izvještaj na temu „Vraćanje povjerenja u upravljanje migracijama i granicama“ koji je dijelom posvećen problemu iregularnih migracija i koji ukazuje na zabrinutost izazvanu ilegalnim migracijskim tokovima i negativnim raspoloženjem javnosti u odnosu na imigrante. U ovom izvještaju se navodi osam razloga zbog kojih se osobe stavljaju u položaj iregularnih migranata:

- Ilegalni prelazak granice;
- Ulazak na teritoriju uz falsifikovane isprave;
- Ulazak sa vjerodostojnim ispravama u kojima je lažan sadržaj;
- Boravak u državi nakon isteka vize za vrijeme na koje je izdata;
- Gubitak statusa nakon što boravak nije produžen zbog nepostojanja uslova za dalji boravak ili zbog kršenja uslova boravka;
- Rođenje u neregularnom statusu;
- Skrivanje tokom procedura azila ili nenapuštanje zemlje nakon negativne odluke po zahtjevu za dobijanje azila;
- Propust države da izvrši odluku o vraćanju zbog zakonskih ili praktičnih razloga (*tolerisanje neregularnog statusa*).

## 2.2. Međunarodni standardi (UN)

*Univerzalna deklaracija UN-a o ljudskim pravima* promovira jedinstveni koncept ljudskih prava i sloboda koji, između ostalog, propisuje jednakost i nediskriminaciju. Pored toga, Univerzalna deklaracija propisuje da se neće praviti nikakva razlika na osnovu političkog, pravnog ili međunarodnog statusa zemlje ili teritorije kojoj neko lice pripada, bilo da je ona nezavisna, pod starateljstvom, nesamoupravna ili da joj je suverenost ograničena na bilo koji drugi način. Univerzalna deklaracija obuhvata koncept međuzavisnih i uzajamnih prava i sloboda koja obuhvataju i zabranu arbitrnog lišenja slobode, pravo na život, slobodu i sigurnost ličnosti, zabranu ropstva i trgovine robljem, zabranu torture, pravo na pravni subjektivitet, pravo na djelotvoran pravni lijek, slobodu kretanja i nastanjivanja, pravo na azil, pravo na državljanstvo, pravo na odgovarajući standard života koji obezbjeđuje zdravlje i blagostanje porodice i njenih članova, kao i druga prava koja štite integritet i dostojanstvo ljudskog bića. Iako odredbe Univerzalne deklaracije nemaju pravno - obavezujući karakter, zahvaljujući normama međunarodnog običajnog prava i instrumentima u kojima se tumačenje međunarodnih ugovora vezuje za duh i ciljeve Univerzalne deklaracije, ovaj prvi međunarodni pisani katalog ljudskih prava i dalje inspiriše ne samo zakonodavce, već i tumače prava, odnosno one koji pravo primjenjuju.

*Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR)* u članu 2 propisuje da se države članice ovog pakta obavezuju da poštuju i garantuju svim licima koja se nalaze na njihovoj teritoriji i koja potpadaju pod njihovu nadležnost, prava priznata u njemu bez obzira na rasu, boju, pol, jezik, vjeru, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovno stanje, rođenje ili svaku drugu okolnost. Pakt u članu 7 propisuje zabranu mučenja ili svirepog nehumanog ili ponižavajućeg kažnjavanja ili postupanja.

Članom 8 Pakta propisano je da se niko se ne može držati u ropstvu, odnosno da su ropstvo i trgovina robljem zabranjeni u svakom obliku, dok član 9 propisuje pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti, koje podrazumijeva da niko ne može biti proizvoljno uhapšen ili pritvoren. Prema

<sup>11</sup> Tijelo sastavljeno po inicijativi ugledne institucije Instituta za migracionu politiku iz Vašingtona, dobitnika nagrade Karnegijeve fondacije za mir u svijetu.

garancijama iz ovog Pakta, svako lice koje se legalno nalazi na teritoriji neke države ima pravo da se slobodno kreće u njoj i da slobodno izabere svoje mjesto stanovanja, odnosno pravo da napusti bilo koju zemlju, uključujući i svoju. Ova prava mogu biti ograničena samo ako su ova ograničenja predviđena zakonom, te ako su potrebna radi zaštite nacionalne sigurnosti, javnog reda, javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i slobode drugih lica i ako su u skladu sa ostalim pravima koja priznaje ovaj Pakt. Isto tako, niko ne može biti arbitrerno lišen prava da uđe u svoju zemlju.

Član 13 Pakta zabranjuje protjerivanje stranca koji se legalno nalazi na teritoriji države članice, uz ograničenje da se to može učiniti samo radi izvršenja odluke donijete na osnovu zakona, osim ako se tome ne protive nužni razlozi nacionalne bezbjednosti, te ako stranac ima mogućnost da iznese razloge protiv njegovog protjerivanja. Sljedeći uslov za ograničenje zabrane protjerivanja stranca je da njegov slučaj bude razmatran od strane nadležnih vlasti, s tim što to lice može koristiti pravo da ima svog zastupnika.

Osim navedenog, Pakt propisuje i jednakost pred sudovima i tribunalima, uz standard da svako lice ima pravo da njegov slučaj bude raspravljan pravično i javno pred nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim sudom, ustanovljenim na osnovu zakona, koji odlučuje o osnovanosti svake optužbe podignute protiv njega u krivičnim stvarima ili o osporavanju njegovih građanskih prava i obaveza. U kontekstu ovih prava, Pakt garantuje svakome pravo da mu se na svakom mjestu prizna pravni subjektivitet (čl.16).

Komitet za ljudska prava, kao nadzorno tijelo ovog Pakta, na Dvadeset sedmom zasjedanju (1986. godine) je donio **Opšti komentar broj 15 - Položaj stranaca prema Paktu**, u kojem se naglašava da svaka država članica mora zajemčiti prava iz Pakta "svim pojedincima koji se nalaze na njenoj teritoriji i pod njenom nadležnošću". Uopšteno posmatrano, ovaj Komentar podsjeća da se prava garantovana Paktom primjenjuju na svakoga, bez obzira na reciprocitet i njegovo/njeno državljanstvo, te činjenicu da on/ona ne posjeduje državljanstvo nijedne države.

Načelo zabrane diskriminacije odnosi se i na poštovanje prava garantovanih Paktom strancima, što je predviđeno članom 2 Pakta. Ova garancija se odnosi i na strance i na državljane. Izuzetno, pojedina prava priznata Paktom izričito se garantuju samo državljanima (kao ona u članu 25), dok se član 13 odnosi samo na strance. Međutim, iskustva Komiteta u razmatranju izvještaja o stanju ljudskih prava u državama članicama pokazuju da su u izvjesnom broju država strancima uskraćena ostala prava koja bi prema Paktu trebala da uživaju ili su ova prava podvrgnuta ograničenjima koja se prema odredbama Pakta ne mogu uvek pravdati.

Komitet podsjeća i da zakonodavstvo, a posebno jurisprudencija (praksa), treba da imaju važnu ulogu u obezbjeđivanju prava strancima, naročito kada prava stranaca nisu garantovana Ustavom ili zakonskim aktima, na način što će prava stranaca biti proširena i na njih kao što to i sam Pakt zahtijeva.

Prema ovom Komentaru, Pakt ne priznaje pravo strancima da uđu i borave na teritoriji neke države članice. U principu, država članica je ta koja odlučuje koga će pustiti na svoju teritoriju. Međutim, u izvjesnim okolnostima i stranac može da uživa zaštitu Pakta, čak i u vezi sa ulaskom i boravkom na teritoriji jedne države, na primjer kada se otvaraju pitanja zabrane diskriminacije, zabrane nečovječnog postupanja i poštovanja porodičnog života. Pristanak za ulazak može biti dat uz određene uslove koji se vezuju za kretanje, boravak i zapošljavanje. Država takođe može postaviti opšte uslove strancu koji je u tranzitu. Međutim, čim se strancu dozvoli ulazak na teritoriju države članice, on uživa zaštitu prava garantovanih Paktom.

Čim se stranac zakonito nalazi na teritoriji neke države, njegova sloboda kretanja unutar te teritorije i njegovo pravo da je napusti mogu biti ograničeni samo u skladu sa članom 12, stav 3. Pakta<sup>12</sup>. Različit položaj između stranaca i državljana u tom pogledu, ili između različitih kategorija stranaca, potrebno je opravdati u skladu sa navedenim članom 12, stav 3. Pošto takva ograničenja moraju biti, *inter alia*, u skladu sa ostalim pravima garantovanim Paktom, država ugovornica ne može zadržavanjem ili deportovanjem stranca u treću zemlju, samovoljno spriječiti njegov povratak u zemlju porijekla.

Član 13 Pakta je primjenljiv na sve procedure preduzete sa ciljem prinudnog odlaska stranca, bez obzira na to da li su u domaćem pravu ove procedure naznačene kao protjerivanje ili su definisane nekim drugim terminom. Ukoliko takve procedure povlače za sobom hapšenje, takođe se primjenjuju garancije Pakta u vezi sa lišenjem slobode (čl. 9 i čl. 10 Pakta). Ukoliko je svrha hapšenja ekstradicija pojedinca, mogu se primijeniti i ostale odredbe domaćeg i međunarodnog prava. U redovnim okolnostima, strancu koji je protjeran se mora dopustiti da napusti teritoriju te zemlje i ode u bilo koju drugu zemlju koja želi da ga prihvati. Prava iz člana 13 štite samo one strance koji se zakonito nalaze na teritoriji jedne države ugovornice. To znači da se domaće pravo u vezi sa uslovima za ulazak i boravak stranca mora uzeti u obzir u određivanju obima zaštite, te da pojedinci koji su nezakonito ušli na teritoriju ili stranci koji na njoj borave duže nego što to dopušta zakon ili njihova dozvola, nisu zaštićeni odredbama Pakta. Međutim, ako je zakonitost ulaska ili boravka stranca sporna, bilo koja odluka koja bi u tom trenutku vodila njegovom protjerivanju ili deportaciji morala bi se donijeti u skladu sa članom 13. Na nadležnim vlastima države ugovornice je da, u dobroj vjeri i vršenju svojih ovlašćenja, primijene i protumače domaće pravo, poštujući istovremeno uslove postavljene Paktom, kao što je na primjer jednakost pred zakonom.

Član 13 neposredno reguliše samo proceduru, ali ne i bitne osnove za protjerivanje. Međutim, dozvoljavajući samo protjerivanja sprovedena "na osnovu odluke donijete u skladu sa zakonom", svrha ovog člana je očigledno da se spriječe proizvoljna protjerivanja. Sa druge strane, na osnovu ovog člana svaki stranac ima pravo na pojedinačnu odluku o njegovom slučaju, pa stoga jemstva člana 13 neće biti zadovoljena zakonima i odlukama koje predviđaju kolektivna ili masovna protjerivanja. To shvatanje, po mišljenju Komiteta, potvrđeno je i daljim pravilima koja se odnose na pravo stranca da istakne razloge protiv njegovog/njenog protjerivanja i pravo da odluka bude razmotrena pred nadležnim ili drugim organom koga je nadležni organ ovlastio. Strancu se moraju dati sve mogućnosti i sredstva kako bi iskoristio pravni lijek protiv protjerivanja, tako da to pravo u svim okolnostima njegovog slučaja mora biti djelotvorno. Od načela člana 13 koja se odnose na žalbu protiv protjerivanja i pravo na reviziju odluke od strane nadležnih vlasti, može se odstupiti samo kada to zahtijevaju "viši razlozi nacionalne bezbjednosti". U primjeni člana 13, ne može postojati diskriminacija među različitim kategorijama stranaca.

**Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR)**, odnosno njegov Komitet kao nadzorno tijelo, naglašava, u Generalnom komentaru broj 2, potrebu bliže saradnje UN tijela. Ovaj Komitet, kao opšte načelo, predviđa neodvojivost i međuzavisnost dvije grupe ljudskih prava. To znači da napor koji se ulažu na unapređenju jedne grupe prava treba da u potpunosti uzimaju u obzir i drugu grupu prava. UN agencije koje su uključene u unapređenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava treba da daju sve od sebe kako bi njihove aktivnosti bile u potpunom saglasju sa uživanjem građanskih i političkih prava. U kontekstu nečinjenja, međunarodne agencije treba da izbjegavaju učešće u projektima koji su, na primjer, zasnovani na prinudnom radu, a koji je u suprotnosti sa međunarodnim standardima ili projektima koji unapređuju ili podstiču diskrimi-

<sup>12</sup> Ako su takva ograničenja potrebna radi zaštite nacionalne sigurnosti, javnog reda, javnog zdravlja ili morala ili prava i slobode drugih lica, i ako su u skladu sa ostalim pravima koja priznaje ovaj Pakt.



naciju pojedinaca ili grupa u suprotnosti sa odredbama Pakta, i uključuju masovno protjerivanje ili preseljenje ljudi bez obezbjeđivanja potrebne zaštite i kompenzacije. U kontekstu činjenja, to znači da agencije treba da, gdje god je to moguće, podržavaju projekte i pristupe koji doprinose ne samo ekonomskom rastu ili drugim široko definisanim ciljevima, već i podstiču uživanje punog obima ljudskih prava.

Osim toga, Pakt u čl. 10 nalaže obavezu državama članicama da, u okviru svojih maksimalnih mogućnosti, preduzimaju mjere pomoći i zaštite porodice i njenih članova bez diskriminacije, posebno onda kada isti nisu u mogućnosti da samostalno vrše svoje vitalne funkcije. U tom smislu, djeca moraju biti posebno zaštićena od privrednog i društvenog iskorišćavanja. U istom dokumentu, u čl. 11 propisana je obaveza država da obezbijede pravo svakog lica na odgovarajući životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, što podrazumijeva odgovarajuću ishranu, odijevanje i stanovanje, kao i poboljšanje uslova za život. Ova odredba Pakta umnogome korepondira sa činjenicom da je zanemarivanje ove obaveze ili nemogućnost njenog ispunjenja, jedan od osnovnih pokretača migracija u svijetu danas. U okviru Opšteg komentara broj 4, UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je razmatrao problem stanovanja, naglašavajući da i pored činjenice što međunarodna zajednica često reafirmiše važnost punog poštovanja prava na odgovarajuće stanovanje, postoji uznemirujuće dubok jaz između standarda postavljenih u članu 11, stav 1 Pakta i situacije koja prevladava u mnogim dijelovima svijeta. Osim izraženih problema u pojedinim zemljama u razvoju koje se suočavaju sa ogromnim finansijskim i ostalim teškoćama, Komitet smatra da i neka od ekonomski najrazvijenijih društava takođe imaju značajne probleme sa beskućništvom i neadekvatnim stanovanjem.

UN Konvencija o pravima djeteta zajedno sa njena dva protokola<sup>13</sup> čini po mnogo čemu karakterističan dokument u oblasti ljudskih prava. Ponajprije se može reći da je to zapravo konkretan primjer koegzistencije i jedinstva, međuzavisnosti i uzajamnosti između različitih dimenzija ljudskih prava stavljenih u opšti kontekst jedinstvenog međunarodnog ugovora. Činjenica je da i sama Konvencija u određenim oblastima podvlači obavezu države da promptno zaštiti temeljne vrijednosti oličene u pravima djeteta, dok se u drugima odgovornost države adresira na najveći stepen ostvarivanja prava, zavisno od njenih finansijskih i materijalnih mogućnosti. Međutim, pažljivom analizom odredbi Konvencije i naročito čitanjem generalnih komentara kojima Komitet za prava djeteta Konvenciji daje dublju sadržinu, dolazi se do zaključka da granicu između različitih vrsta i dimenzija ljudskih prava ponekad nije tako lako naći. To samo po sebi govori da država ne može olako shvatiti nijednu obavezu koju nameće ratifikacija ove Konvencije. Ovakav zaključak proizilazi i iz čl. 4 Konvencije koji propisuje obavezu države da preduzme sve odgovarajuće zakonodavne, upravne i druge mjere za primjenu prava priznatih Konvencijom.

Ključne elemente ovog međunarodnog instrumenta čine zabrana diskriminacije (čl.2); najbolji interes djeteta (čl.3); pravo na život, opstanak i razvoj (čl.6); te pravo na participaciju kao izraz mogućnosti iskazivanja i uvažavanja mišljenja djeteta, uključujući i ona data u sudskim i administrativnim postupcima (čl.12). Ključne elemente ovog međunarodnog instrumenta čine zabrana diskriminacije (čl.2); najbolji interes djeteta (čl.3); pravo na život, opstanak i razvoj (čl.6); te pravo na participaciju kao izraz mogućnosti iskazivanja i uvažavanja mišljenja djeteta, uključujući i ona data u sudskim i administrativnim postupcima (čl.12).

13 Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta UN o prodaji djece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji, **Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/54/263** od 25. maja, 2000.godine koji je stupio na snagu 18. januara 2002. godine; Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta UN-a o učešću djece u oružanim sukobima, **Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/54/263** od 25. maja 2000.godine koji je stupio na snagu 12. februara 2002. godine.

Obaveza primjene načela nediskriminacije zahtijeva od država da aktivno djeluju na identifikaciji ciljnih grupa i pojedinačno djece na koju će se odnositi posebne mjere, a sve u funkciji sprječavanja nastanka diskriminacije i eliminaciji iste, uključujući i obavezu prikupljanja i razvrstavanja podataka.

14

Rješavanje problema diskriminacije može biti usmjereno na zakonske izmjene, administrativne mjere, finansijsku podršku, kao i na obrazovne mjere, sa ciljem promjene stavova društvene sredine. Komitet za ljudska prava je apostrofirao značaj preduzimanja posebnih mjera sa ciljem umanjenja ili eliminacije uslova koji uzrokuju diskriminaciju.

Načelo najboljeg interesa djeteta zahtijeva aktivne mjere države, ne odbacujući mogućnost djelovanja bilo kojeg državnog ili drugog tijela koje vrši javna ovlaštenja, uključujući državnu upravu, zakonodavna i sudska tijela. Osnovni zahtjev se ogleda u primjeni načela najboljeg interesa deteta tako što će sistemski procjenjivati na koji način odluke, mjere i aktivnosti utiču ili bi mogle uticati na prava i interese djeteta.

U odnosu na pravo djeteta na život, stečeno samim rođenjem, obaveza države članice je da u najvećoj mogućoj mjeri obezbijedi opstanak i razvoj djeteta, kao jedno od temeljnih načela Konvencije. Komitet zahtijeva tumačenje termina "razvoj" u najširem smislu riječi kao "holistički pristup, koji obuhvata cjelokupan djetetov fizički, mentalni, duhovni, moralni, psihološki i socijalni razvoj".

Pravo djeteta na slobodno izražavanje svog mišljenja o svim pitanjima koja se tiču njega samog, kao i obaveza da se mišljenju djeteta posvećuje dužna pažnja načelo je koje "podvlači ulogu djeteta kao aktivnog učesnika u unapređenju, zaštiti i nadzoru njegovih ljudskih prava, a koji princip se podjednako primjenjuje na sve mjere preduzete od strane država članica radi ispunjenja obaveza prema Konvenciji o pravima djeteta UN".

Posebne odredbe Konvencije se odnose na zaštitu djeteta od:

- fizičkog i mentalnog nasilja, zlopotrebe i zanemarivanja (član 19);
- svih oblika seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja (član 34);
- otmice i trgovine djecom (član 35);
- svih drugih oblika iskorišćavanja (eksploatacije) štetnih po bilo koji vid djetetove dobrobiti (član 36);
- nehumanih i ponižavajućih postupaka i kažnjavanja (član 37).

Član 39 Konvencije utvrđuje obavezu države da obezbijedi posebne mjere podrške za fizički i psihički oporavak djeteta – žrtve nasilja, kao i njegovu reintegraciju u društvo.

U Generalnom komentaru broj 6 Komiteta za prava djeteta UN-a<sup>15</sup>, ukazana je posebna pažnja kategoriji djece u pokretu bez pratnje, odnosno djeci odvojenoj od porodice koja se nađu ili mogu naći van granica zemlje porijekla. Donoseći ovaj Komentar, članovi Komiteta su jasno iskazali motiv koji se ogleda u identifikovanju brojnih prepreka u zaštiti ove kategorije djece, a naročito povećanih rizika kojima su ona izložena: seksualnoj eksploataciji i zlopotrebi, regrutaciji i dječijem radu (uključujući i rad u hraniteljskim porodicama). Osim toga, ova djeca su često diskriminisana i imaju otežan pristup ishrani, skloništu, stanovanju, zdravstvenim uslugama i obrazovanju. Djeca

14 Opšti komentar Komiteta za prava djeteta broj 5 (2003): *Opšte mjere implementacije Konvencije o pravima djeteta (članovi 4, 42 i 44, stav 6)*

15 UN Committee on the Rights of the child, Thirty-ninth session, 17 May – 3 June 2005, General Comment no. 6 (2005)



bez pratnje, a naročito ona ženskog pola, suočavaju se sa posebnim rizicima koji se odnose na rodno motivisano nasilje, uključujući i nasilje u porodici. U takvim situacijama, ovoj kategoriji djece se po inerciji zabranjuje ulazak u zemlju ili bivaju zadržana od strane graničnih ili imigracionih vlasti, dok se u nekim slučajevima odobrava ulazak, ali se imigracione procedure sprovode na način koji ne odgovara njihovom uzrastu ili pak suprotno principu rodne senzitivnosti.

Pojedine države zabranjuju odvajanje djece kojima je priznat status izbjeglice, dok se u drugim državama dozvoljava spajanje porodice, ali na način koji je isuviše restriktivan, tako da ovu mogućnost čine neodrživom u praksi, dok mnoga od ove djece samo privremeno rješavaju status koji im prestaje nakon što navrše 18 godina života.

U ovom Komentaru se jasno naglašava da se on odnosi na djecu bez pratnje koja se nađu van granica zemlje porijekla, odnosno ukoliko nemaju državljanstvo van mjesta uobičajenog prebivališta. Dakle, Komentarem su obuhvaćena sva takva djeca, nezavisno od njihovog rezidencijalnog statusa ili razloga zbog kojeg su prešla granicu, odnosno bez obzira da li su bez pratnje ili su odvojena od porodice. Međutim, Komitet jasno naglašava da se sa sličnim izazovima suočavaju djeca unutar međunarodno priznatih granica, odnosno ona koja nisu prešla takvu granicu, zbog čega su zapažanja i sadržina ovog Komentara umnogome primjenjiva i na interno raseljena lica. Iz tih razloga, Komitet izričito naglašava poziv državama da u okviru svojih unutrašnjih mjera primijene pojedina rješenja koja se tiču zaštite, staranja i tretmana djece bez pratnje ili djece odvojene od porodice i raseljene unutar granica svoje države ili države uobičajenog prebivališta/boravišta. Zemlja porijekla je zemlja državljanstva djeteta, odnosno za onu djecu koja nemaju državljanstvo, to će biti zemlja uobičajenog prebivališta/boravišta.

Vezujući se za definiciju djeteta iz čl.1 UN Konvencije o pravima djeteta<sup>16</sup>, Komitet u ovom komentaru ustanovljava pojedine definicije, pa se pod djecom bez pratnje (koji se još nazivaju i maloljetnici bez pratnje) podrazumijevaju ona djeca koja su odvojena od oba roditelja ili druge rodbine koja se nije starala o njima, a koji su po zakonu ili običajima odgovorni za to. Odvojena djeca su ona koja su odvojena od oba roditelja ili njihovog prethodnog zakonskog ili običajnog staratelja, ali ne nužno i drugih rođaka. To, dakle, može uključiti djecu u pratnji drugih odraslih članova porodice, odnosno rodbine.

Obaveze zaštite ove ranjive grupe od strane država članica protežu se unutar njihovih granica i uključuju i onu djecu pod njenom jurisdikcijom koja pokušavaju da uđu na njenu teritoriju. Dakle, uživanje prava garantovanih Konvencijom o pravima djeteta nije ograničeno građanskim statusom (državljanstvom) djeteta, osim ukoliko to nije izričito propisano nekom drugom odredbom Konvencije. U takvoj situaciji, prava jednako moraju biti garantovana svoj djeci, uključujući i tražioce azila, izbjeglice i djecu migrante, nezavisno od njihovog državljanstva, imigrantskog statusa ili nedostatka državljanstva (apatridije). Istovremeno, obaveza poštovanja prava ove kategorije djece se proteže na sve vidove vlasti (zakonodavnu, sudsku i izvršnu) i njihovu stvarnu nadležnost. Obaveze mogu biti pozitivno i negativno određene, odnosno traže od država da se uzdrže od mjera kojima se krše prava i slobode, jednako kao što zahtijevaju aktivno djelovanje države u prevenciji faktora koje vode ka rizičnim situacijama i odvajanju djece od njihove porodice kao prirodne sredine. Odgovornost države nije ograničena samo na zaštitu i pomoć djeci koja su već u situaciji migriranja bez pratnje ili su odvojena od porodice, već se sastoji i u mjerama prevencije odvajanja, odnosno u preduzimanju aktivnosti na identifikaciji djece bez pratnje ili sprečavanju njihovog odvajanja od

16 Član 1 Konvencije: "Za potrebe ove Konvencije dijete je svako ljudsko biće koje nije navršilo osamnaest godina života, ukoliko se, po zakonu koji se primjenjuje na dijete, punoljetstvo ne stiče ranije."

porodice u najranijoj fazi. Kada to zahtijeva **najbolji interes djeteta**, država je obavezna da omogućiti odvojenoj djeci i djeci bez pratnje što brže spajanje sa porodicom.

Opšti komentar broj 6 je prožet već navedenim temeljnim principima Konvencije: zabranom diskriminacije (čl.2 Konvencije), načelom najboljeg interesa djeteta kao primarnog u traženju kratkoročnih i dugoročnih rješenja (čl.3), pravom na život, opstanak i razvoj (čl.6), pravom na slobodno izražavanje sopstvenog mišljenja (čl.12), poštovanjem načela zabrane vraćanja i načela povjerljivosti.

U određenju sadržine principa najboljeg interesa djeteta Komentar ukazuje na potrebu sveobuhvatnog pristupa u utvrđivanju identiteta djeteta, uključujući i činjenicu njegovog državljanstva, odgoja, etniciteta, kulturnog i jezičkog identiteta, te specifičnosti potreba i rizika zaštite. Kod situacija kada se djetetu dozvoljava ulazak na teritoriju države, kao osnovni metodološki pristup uzima se tzv. **proces inicijalne procjene** koji treba sprovesti u prijateljskoj i sigurnoj atmosferi, od strane kvalifikovanih profesionalaca koji su obučeni za primjenu principa starosne i rodne senzitivnosti putem posebnih tehnika ispitivanja.

Sljedeći korak je imenovanje kompetentnog staratelja u funkciji obezbjeđenja procesnih garancija i zaštite najboljeg interesa djeteta bez pratnje ili odvojenog od porodice, čime bi i procedure u vezi sa migracijama (azil) bile uslovljene prethodnim postavljanjem staratelja. U slučajevima sudskih i upravnih postupaka koji se tiču ostvarivanja prava na azil, navedena kategorija djece mora, pored staratelja, imati i kvalifikovanog punomoćnika. Poštovanje najboljeg interesa djeteta takođe zahtijeva odgovarajući smještaj koji omogućava adekvatnu brigu i zaštitni tretman njegovog/njenog fizičkog i mentalnog zdravlja i periodičnu provjeru tretmana i drugih činjenica vezanih za takav tretman.

U određenju najboljeg interesa djeteta, UNHCR <sup>17</sup> je konstatovao da se radi o ključnom principu prije nego što se preduzme bilo koja aktivnost usmjerena prema djetetu u okviru mandata ove međunarodne agencije za zaštitu izbjeglica i njihovih prava. U suštini, ovdje nije riječ o posebnoj formalnoj proceduri, već o potrebi sistemskog pristupa brojnim okolnostima koje karakterišu situaciju od momenta kada se dijete identifikuje kao odvojeno ili bez pratnje, pa sve do trenutka pronalaženja odgovarajućeg trajnog rješenja problema. Tretman se odvija u kombinaciji više elemenata kojima se uspostavlja sistem zaštite po prispjeću djeteta u zemlju destinacije, kroz inicijalnu provjeru i identifikaciju, brzu registraciju, određivanje statusa (uključujući i određivanje mjera starateljstva i postavljanje staratelja), dokumentovanje, potragu (istraživanje činjenica), verifikaciju, spajanje sa porodicom i konačno rješenje statusa. U odnosu na mjere koje spadaju u domen nadzora UNHCR-a, od posebnog značaja su tri elementa: pronalaženje trajnog rješenja za djecu bez pratnje i odvojenu djecu izbjeglice; privremene mjere staranja za ovu kategoriju; moguće odvajanje djece od njihovih roditelja protivno njihovoj volji.

Kada je u pitanju početak određenja najboljeg interesa djeteta u situaciji migracija djece bez pratnje ili odvojeno od roditelja, moguće je primijeniti princip iz Komentara broj 6 Komiteta za prava djeteta, koji potvrđuje da mjere na trajnom rješenju problema treba preduzeti bez odlaganja. To konkretno znači da se najbolji interes djeteta počinje determinisati u najranijoj fazi migratornog ciklusa. Potraga za činjenicama i vezama djeteta, kao jedan od ključnih elemenata procesa, mora se imati u vidu kada se govori o vremenskim granicama ove faze migratornih kretanja.

17 *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*; Geneva, 2008, United Nations High Commissioner for Refugees, str.22

Osim navedenih, UN Konvencija o pravima djeteta sadrži i odredbe koje se mogu odnositi na zaštitu prava djece u pokretu, zavisno od situacije i specifičnosti svakog konkretnog slučaja. To su prije svega odredbe o zaštiti djece od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povrede ili zlostavljanja, zanemarivanja ili nemarnog postupka, zloupotrebe ili eksploatacije, uključujući i seksualno zlostavljanje dok se nalazi pod brigom roditelja, zakonskih staratelja ili bilo koje druge osobe koja se brine o djetetu (čl.19), obaveza preduzimanja odgovarajućih mjera da dijete koje traži status izbjeglice ili koje se smatra izbjeglicom prema primjenjivim međunarodnim i domaćim zakonima i postupcima dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u očuvanju primjenljivih prava iz Konvencije ili drugih međunarodnih instrumenata ljudskih prava ili humanosti čiji su potpisnici spomenute države (čl.22), garancije o zaštiti djeteta od ekonomske eksploatacije i od bilo kakvog rada koji je vjerovatno opasan, može ometati dječije obrazovanje, ili naškoditi dječijem zdravlju ili fizičkom, mentalnom ili društvenom razvoju (čl.32), te garancije zaštite djeteta od svih oblika seksualne eksploatacije i seksualne zloupotrebe (čl.34), mjere da bi se spriječilo otimanje, prodaja i trgovina djecom u bilo kakve svrhe i u bilo kom obliku (čl.35), sprječavanje da dijete bude podvrgnuto mučenju ili drugom okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kazni (čl.37), poštovanje pravila međunarodnog humanitarnog prava u pogledu zaštite djece u oružanim sukobima (čl.38), unaprijeđenje fizičkog i psihičkog oporavka djeteta koje je žrtva bilo kojeg oblika zanemarivanja, eksploatacije ili zlostavljanja, mučenja ili bilo kojeg drugog oblika okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupka ili kazne, odnosno posljedica oružanih sukoba (čl.39), te konačno posebna prava djece u sukobu sa zakonom (čl.40).

**UN Konvencija o statusu izbjeglica** (1951), tzv. Ženevska konvencija, dopunjena Njujorškim protokolom od 31. januara 1967. godine, sadrži sljedeće ključne principe: zabranu vraćanja i protjerivanja<sup>18</sup>, nediskriminaciju, povjerljivost i zaštitu podataka, jedinstvo porodice, nekažnjavanje za nezakoniti ulazak ili boravak, zaštitu lica sa invaliditetom, odredbe koje se odnose na pol, poštovanje pravnog poretka, pravnu zaštitu i saradnju sa UNHCR-om. Konvencija propisuje jednakost u uslovima kad postoji sistem racionalisanja kome je podvrgnuto cjelokupno stanovništvo, a kojim se reguliše opšta raspodjela proizvoda kojih nema dovoljno, u kom slučaju će se prema izbjeglicama postupati kao prema domaćim državljanima (čl.20). Kada je u pitanju stanovanje, države ugovornice će, ukoliko to pitanje potpada pod udar zakona i propisa ili podliježe kontroli od strane javnih vlasti, primjenjivati što je moguće povoljniji postupak prema izbjeglicama koji redovno borave na njihovoj teritoriji. U svakom slučaju, ovaj postupak ne može biti manje povoljan od onoga koji se, pod istim okolnostima, primjenjuje na strance uopšte (čl.21).

Takođe, države ugovornice u pogledu osnovne nastave imaju obavezu da prema izbjeglicama primijene isti postupak kao i prema svojim državljanima, dok se u pogledu drugih nivoa obrazovanja osim osnovnog, a naročito u pogledu pristupa studiranju, priznavanja svjedočanstava o studijama, diploma i univerzitetskih uvjerenja izdatih u inostranstvu, plaćanja dažbina i taksi i dodjeljivanja stipendija za studije, primjenjuje postupak koji nije manje povoljan od onoga koji se pod istim okolnostima primjenjuje prema strancima uopšte.

UN Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (1984) označava torturu kao svaki akt kojim se jednoj osobi namjerno nanosi bol ili teška tjelesna ili duševna

---

18 Član 33. Konvencije predviđa zabranu protjerivanja i odbijanja (*non-refoulement*), po kojoj ni jedna država ugovornica neće protjerati ili vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbjeglicu na granice teritorije gdje bi njegov/njen život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove/njene rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih/njenih političkih uvjerenja.

patnja da bi se od te osobe ili neke treće osobe dobile obavijesti ili priznanja ili da bi se ta osoba kaznila za djelo koje je on/ona ili neka treća osoba počinila ili za čije je izvršenje osumnjičena, da bi se ta osoba zastrašila ili da bi se na nju izvršio pritisak, ili zbog bilo kojeg drugog razloga utemeljenog na bilo kojem obliku diskriminacije, ako taj bol ili te patnje nanosi službeno lice ili bilo koja druga osoba koja djeluje u službenom svojstvu ili na njen poticaj, odnosno izričit ili prećutni pristanak.

U Generalnom komentaru broj 3<sup>19</sup>, UN Komitet protiv torture naglašava obavezu država da u skladu sa članom 14 Konvencije omoguće žrtvama torture brz i efikasan pristup procedurama za zaštitu povrijeđenih prava, na način što će obezbijediti mehanizam za pravičnu i odgovarajuću kompenzaciju žrtava i druga sredstva, uključujući i njihovu punu rehabilitaciju. Žrtvom se smatra svaka osoba koja je pojedinačno ili kao dio kolektiva pretrpjela štetu, uključujući fizičke ili mentalne patnje, emocionalne patnje, ekonomski gubitak ili suštinsko ugrožavanje njenih fundamentalnih prava kroz akt činjenja ili nečinjenja koji konstituiše akt torture u skladu sa Konvencijom. Ovakvo lice se ima smatrati žrtvom nezavisno od činjenice da li je počinitelj identifikovan, lišen slobode, gonjen ili osuđen i nezavisno od bilo kog porodičnog ili drugog odnosa između žrtve i počinioca. Termin žrtva takođe uključuje najbliže članove porodice i lica zavisna od žrtve (npr. koja je ova bila dužna da izdržava), kao i lica koja su pretrpjela patnju u pokušaju da pruže pomoć žrtvama torture ili da preduprije viktimizaciju. Pojam „preživjeli“ u pojedinim slučajevima se može odnositi i na osobe koje su pretrpjele štetu po osnovu torture.

Komitet u istom Komentaru potvrđuje da se odredbe o sredstvima pune rehabilitacije žrtava torture odnose na svakoga ko je pretrpio štetu kao rezultat nasilja, te da ona treba da bude omogućena kroz holistički pristup u primjeni medicinskih i psiholoških mjera zbrinjavanja, kao i kroz sistem pravnih procedura i usluga socijalnog staranja.

U stavu 36 istog Komentara se podvlači značaj odgovarajućih procedura kojima se omogućava adekvatan tretman i zadovoljavanje potreba djece žrtava torture, uzimajući u obzir najbolji interes djeteta i njegovo pravo da slobodno izrazi svoj stav u svim stvarima koje ga se tiču, uključujući sudske i administrativne postupke, te da se tim stavovima ima dati odgovarajuća težina zavisno od njegovog uzrasta i zrelosti. U tom smislu, države imaju obavezu da omoguće primjenu mjera senzitivnih na uzrast djeteta, sa ciljem očuvanja i poboljšanja njihovog zdravlja i vraćanja dostojanstva.

U okviru mjera nadzora i izvještavanja, Komitet posebno naglašava obavezu praćenja mjera posebne zaštite koje države primjenjuju u odnosu prema vulnerabilnim grupama, uključujući žene i djecu.

Globalna kretanja i dinamika migracija uslovljavaju izloženost pojedinih rizičnih grupa uticaju različitih oblika kriminaliteta. Transnacionalni kriminal je već odavno poprimio oblike organizovanih kriminalnih aktivnosti, pri čemu je uslijedio adekvatan odgovor međunarodne zajednice kroz pravno obavezujuće instrumente. Fenomen rizičnih migratornih grupa i izloženost kriminalnim sferama je obuhvaćen UN Konvencijom protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskim protokolima, odnosno Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i djecom i Protokolom protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, usvojenim u Palermu decembra 2000. godine.

Dva su opredjeljujuća razloga koja su uslovlila donošenje posebnog Protokola u vezi sa suzbijanjem i kažnjavanjem trgovine ljudskim bićima. Prvo, stepen razvoja i organizacije kriminalnih struktura na međunarodnom planu zahtijeva sveobuhvatan međunarodni pristup u zemljama porijekla, tranzita i krajnje destinacije. To svakako obuhvata i preventivne mjere, jednako kao i kažnjavanje onih

19 UN Committee against torture CAT/C/GC/3, *General comment No. 3*, 13 December 2012

koji se bave takvom djelatnošću. Osim toga, posebna pažnja se mora usmjeriti na zaštitu žrtava takve trgovine i njihova međunarodno priznata ljudska prava.

Drugo, uprkos postojanju niza međunarodnih instrumenata koji sadrže pravila i praktične mjere za borbu protiv eksploatacije ljudskih bića, naročito žena i djece, nije postojao univerzalni instrument koji bi se bavio svim aspektima trgovine ljudskim bićima. U tom pravcu je bila usmjerena inicijativa, odnosno rezolucija Generalne skupštine UN-a 53/111 od 9. decembra 1998. godine, po kojoj je osnovan otvoreni međuvladin *ad hoc* komitet sa ciljem izrade sveobuhvatne međunarodne konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i stvaranja platforme za izradu jednog međunarodnog instrumenta koji se bavi pitanjima trgovine ženama i djecom.

Tri osnovna elementa/cilja koja čine strukturu ovog Protokola su:

- (a) prevencija i borba protiv trgovine ljudskim bićima, uz poklanjanje posebne pažnje ženama i djeci;
- (b) zaštita i pomoć žrtvama takve trgovine, uz puno poštovanje njihovih ljudskih prava; i
- (c) unaprjeđivanje saradnje među državama potpisnicama kako bi se ostvarili ovi ciljevi.

Terminologija upotrijebljena u ovom Protokolu, u odnosu na djecu definiše trgovinu ljudskim bićima kao vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje ili primanje djeteta za svrhe eksploatacije, čak i ako ne obuhvata bilo koje od sredstava iznetih u podstavu (a) člana 3 Protokola<sup>20</sup>. Shodno UN Konvenciji o pravima djeteta ovaj Protokol uzima da je dijete svaka osoba mlađa od osamnaest godina. Djelokrug koji obuhvata ovaj Protokol odnosi se na sprječavanje, istragu i gonjenje krivičnih djela sa elementima sadržanim u čl.3 ovog dokumenta (*vidjeti fus notu*), u slučajevima u kojima su ta krivična djela po svojoj prirodi međunarodna i uključuju neku grupu za organizovani kriminal, kao i na zaštitu žrtava tih krivičnih djela. Osim toga, obaveza je države da se kao poseban oblik krivičnog djela u nacionalnim zakonodavstvima utvrdi pokušaj, saučesništvo i organizovanje, odnosno davanje naredbe drugim licima za izvršenje ovih krivičnih djela.

Pored ostalih mjera predviđenih ovim Protokolom, svaka država potpisnica ima obavezu da razmotri usvajanje zakonskih ili drugih odgovarajućih mjera koje žrtvama nelegalne trgovine ljudima dozvoljavaju da, u određenim slučajevima, na njenoj teritoriji ostaju privremeno ili trajno, imajući u vidu humanitarne razloge i uzimajući u obzir situacija u kojoj se nalazi žrtva.

Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu UN Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, baziran je na potrebi jačanja međunarodne saradnje u oblasti migracija i razvoja, kako bi se razmotrili uzroci migracija, naročito oni koji se odnose na pojavu siromaštva i potrebu saradnje kroz međuregionalne, regionalne i subregionalne mehanizme. Ovaj Protokol ustanovljava definicije "krijumčarenja migranata" (obezbjeđivanje nelegalnog ulaska u državu potpisnicu lica koje nije njen državljanin ili lica sa stalnim boravkom, a sa ciljem sticanja, na neposredan ili posredan način, finansijske ili druge materijalne koristi); "nelegalnog ulaska" (prelazak granica bez ispunjenja potrebnih zahtjeva za legalan ulazak u državu primaoca) i "lažnog putnog ili identifikacionog dokumenta" (bilo koji putni ili identifikacioni dokument: koji je krivotvoren ili mijenjan na neki materijalan

20 Podstav a) čl.3. Protokola glasi: "*trgovina ljudskim bićima*" znači vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica, putem prijetnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja, ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije. Eksploatacija obuhvata, kao minimum, eksploataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu, servitut ili uklanjanje organa;

način od strane bilo koga osim lica ili organa zakonom ovlaštenog da izrađuje ili izdaje putna ili identifikaciona dokumenta u ime neke države; koji je na neodgovarajući način izdat ili pribavljen putem pogrešnog predstavljanja, korupcije ili prinude ili na bilo koji drugi nezakoniti način; ili koji koristi lice koje nije zakonit nosilac).

Shodno ovom Protokolu, od država se traži da usvoji takve zakonske i druge mjere neophodne za inkriminisanje krivičnih djela (počinjenih na međunarodnom nivou sa ciljem sticanja finansijske ili druge materijalne koristi na neposredan ili posredan način): krijumčarenje migranata; kada je počinjeno sa ciljem omogućavanja krijumčarenja migranata proizvodnja lažnog putničkog ili identifikacionog dokumenata, odnosno nabavka, obezbjeđivanje ili posjedovanje takvog dokumenta; i omogućavanje licu koje nije državljanin ili licu sa stalnim boravkom da ostane u državi o kojoj je riječ bez ispunjenja potrebnih zahtjeva za zakonit ostanak u državi. Kao i kod prethodnog protokola i u ovom se od država traži kažnjavanje posebnih oblika krivičnog djela koji se odnose na pokušaj, saučesništvo, organizovanje ili davanje uputstva za vršenje navedenih krivičnih djela.

Osim navedenih instrumenata, Ekonomski i socijalni savjet Ujedinjenih nacija je izradio **Preporučene principe i smjernice o ljudskim pravima i trgovini ljudima** (2002)<sup>21</sup>, koji sadrže brojne smjernice za djelovanje nacionalnih država. Ovi principi prije svega naglašavaju stavljanje ljudskih prava žrtava u fokus svih napora koji se preduzimaju u prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima, kao i u zaštiti, pomoći i pružanju nadoknade osobama koje su žrtve trgovine ljudima. Iz ovoga proizilazi da države moraju sa dužnom pažnjom djelovati kako bi spriječile trgovinu ljudima; vršiti djelotvornu i efikasnu istragu i sudski goniti trgovce ljudima, te pružiti pomoć i zaštitu žrtvama trgovine ljudima.

Preventivno djelovanje podrazumijeva strateške aktivnosti država usmjerene ka borbi protiv potražnje koja je osnovni uzrok trgovine ljudima, pa samim tim i djelovanje na faktore koji uvećavaju podložnost trgovini ljudima kao što su nejednakost, siromaštvo i sve vrste diskriminacije.

Žrtva trgovine ljudima ne može biti uhapšena, optužena, niti će joj se suditi zbog nezakonitog ulaska ili boravka u zemlji tranzita ili destinacije, niti za njihovu umiješanost u nezakonite aktivnosti ukoliko je ta umiješanost direktna posljedica njenog statusa žrtve. Osim toga, države su dužne da se staraju o tome da žrtve trgovine ljudima budu zaštićene od dalje eksploatacije i štete, te da ostvare pristup adekvatnoj fizičkoj i psihološkoj njezi. Ovakva zaštita i njega ne mogu se uslovljavati sposobnošću i spremnošću žrtve da sarađuje u sudskom postupku. Žrtvi mora biti pružena pravna i druga pomoć tokom čitavog trajanja svakog krivičnog, parničnog ili drugog postupka koji se pokreće protiv osoba osumnjičenih za trgovinu ljudima. U tom smislu, države su dužne pružiti zaštitu i obezbijediti privremene boravišne dozvole žrtvama i svjedocima tokom trajanja sudskog postupka.

Države su dužne obezbijediti da se u nacionalnim zakonima i sporazumima o ekstradiciji, trgovina ljudima, uz krivična djela sa ovim obilježjem i sa njom povezanim ponašanjem, tretiraju kao djela podložna ekstradiciji, shodno odredbama o međunarodnom pravu. Djelotvorne i srazmjerne kaznene mjere se moraju primjenjivati na pojedince i pravna lica koja se smatraju krivim za trgovinu ljudima ili za njena komponentna djela i prekršaje povezane sa njima. Pod određenim okolnostima države treba da ostave mogućnost zamrzavanja i konfiskacije imovine pojedinaca i pravnih lica uključenih u trgovinu ljudima, a koliko je to moguće konfiskovanu imovinu treba koristiti za podršku i nadoknadu žrtvama trgovine ljudima. Pored toga, države moraju osigurati da sva lica koja su bila predmet trgovine imaju pristup djelotvornom pravnom lijeku.

21 **Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking**, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, (E/2002/68/Add.1)



Saglasno smjernici 2 ovih Principa, kod identifikacije žrtava trgovine i trgovaca ljudskim bićima je naglašeno da trgovina ljudima podrazumijeva više od organizovanog kretanja osoba sa ciljem sticanja profita. Suštinski bitni dodatni faktor koji razlikuje trgovinu ljudima od krijumčarenja imigranata je prisustvo sile, prinude ili prevare tokom čitavog ili u nekom dijelu procesa, gdje se takva prevara, sila ili prinuda koristi u svrhu eksploatacije. Dok dodatni elementi koji razlikuju trgovinu ljudima od krijumčarenja ljudi nekada mogu biti očigledni, u mnogim slučajevima ih je teško dokazati bez djelotvorne istrage. Neuspjeh u tačnom identifikovanju žrtve trgovine ljudima obično predstavlja uzrok daljeg kršenja njenih ljudskih prava. Stoga, države imaju obavezu da obezbijede takvo identifikovanje i njegovo sprovođenje u praksi.

Nedostatak specijalizovanog i/ili odgovarajućeg zakonodavstva o trgovini ljudima na nacionalnim nivoima je identifikovan kao jedna od najvećih prepreka u borbi protiv trgovine ljudima, zbog čega je ukazano na hitnu potrebu usklađivanja pravnih definicija, procedura i saradnje na nacionalnim i regionalnim nivoima u skladu sa međunarodnim standardima. Izrada adekvatnog pravnog okvira, u skladu sa odgovarajućim međunarodnim dokumentima i standardima, čini ključni instrument u prevenciji trgovine ljudima i eksploatacije kao njene posljedice. Uz takav okvir, osnovna pretpostavka je adekvatan odgovor organa koji sprovode zakon kada je u pitanju trgovina ljudima, a koji u najvećoj mjeri zavisi od saradnje lica koja su bila žrtve trgovine ili drugih svedoka u ovim procedurama.

### 2.3. Savjet Evrope

Pod okriljem Savjeta Evrope je izvršena opsežna kampanja normativizacije ljudskih prava i sloboda kroz koje je na direktan način moguće sagledati status i zaštitu osoba u procesu migratornih kretanja. Osim toga, Savjet Evrope je razvio snažne institucionalne mehanizme praćenja ugovornih obaveza i monitoringa ljudskih prava u različitim oblastima.

Ključni instrument zaštite ljudskih prava i sloboda – *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (1950), evoluirala je kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava i poslužila kao autoritativan i referentan mehanizam u kontroli izvršavanja ugovornih obaveza. Istovremeno, uticaj prakse Suda unutar procesa evropskih integracija, uslovia je vrlo dinamičnu evoluciju standarda zaštite ljudskih prava koja u brojnim situacijama prevazilazi početni materijalno-pravni koncept EKPS, zadirući u sve oblasti društvenog života, uključujući i status vulnerabilnih grupa. Iako u samom tekstu Evropske konvencije ne postoji posebna odredba o zaštiti migranata, odnosno azilanata, praksa Evropskog suda je kroz garancije prava na život, zaštitu od torture, slobodu i sigurnost ličnosti, pravično suđenje, pravo na zaštitu privatnog i porodičnog života, te zabranu diskriminacije, usvojila koncept zaštite vulnerabilnih grupa i time nesporno dala novi input sprječavanju povreda ljudskih prava i sloboda ovim kategorijama. No ipak, treba napomenuti da se EKPS, pa samim tim i Evropski sud za ljudska prava, u traganju za efikasnim modelom zaštite migratornih grupa, ne bave svim aspektima zaštite migranata, već samo onim koje im dopušta priroda ugroženog prava i mandat u okviru Savjeta Evrope, a koji se prije svega odnose na zabranu protjerivanja, ograničavanje slobode tražilaca azila, jedinstvo porodice, te efekte žalbe na odluku o odbijanju zahtjeva za azil.

Evropski sud za ljudska prava je konstantno u svojoj praksi ponavljao da ne postoji posebno garantovano pravo na azil unutar Evropske konvencije o ljudskim pravima. Međutim, počevši od 1960. godine i Komisija<sup>22</sup> i Evropski sud za ljudska prava na redovnoj osnovi razmatraju slučajeve

ekstradicije, protjerivanja ili deportacije određenih lica koja bi potencijalno mogla biti žrtve torture ili sličnog tretmana u zemljama povratka, a što spada u domen apsolutno zaštićenog prava sadržanog u članu 3 Evropske konvencije. Tako Evropski sud rezonuje da se država ne može osloboditi odgovornosti u slučaju da preduzme aktivnost kojom će, kao direktnu posljedicu takve mjere, neko lice izložiti stvarnom riziku od torture, odnosno nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja protivno konvencijskom standardu.<sup>23</sup>

U odnosu na druga prava zaštićena Konvencijom, Evropski sud se bavio pitanjem djece i migracija kroz koncept porodičnog života i proceduralnih garancija, odnosno prava na efikasan i djelotvoran pravni lijek koji je u funkciji sprječavanja protjerivanja.<sup>24</sup> Specifičnost predmeta koji se tiču tražilaca azila i statusa djece bez pratnje, ogleda se u slučaju ***Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije***<sup>25</sup>, u kojem je odluka o deportaciji maloljetne osobe donijeta i izvršena od strane belgijskih vlasti, kao i njeno vraćanje u Demokratsku Republiku Kongo bez pratnje roditelja, staratelja ili drugog bliskog lica, ocijenjena kao povreda prava iz čl.3 koji se tiče nehumanog i ponižavajućeg postupanja; čl.5 koji se tiče slobode kretanja (s obzirom na to da je maloljetnici tokom postupka za dobijanje azila bilo ograničeno kretanje smještajem u policijske prostorije na aerodromu u periodu od dva mjeseca, što je protivno standardima Konvencije o pravima djeteta); kao i člana 8 koji se odnosi na poštovanje prava na porodični život i spajanje sa porodicom, odnosno sa njenom majkom.

Slično, u predmetu ***Rahimi protiv Grčke***<sup>26</sup> je konstatovana povreda garancije protiv nehumanog i nečovječnog postupanja maloljetnika koji je kao imigrant iz Avganistana, ušavši nelegalno na teritoriju Grčke, bio zadržan u centru na ostrvu Lesbos uz rizik da bude protjeran. Povreda se odnosi kako na činjenicu samih uslova smještaja, tako i na činjenicu da su grčke vlasti propustile da se o njemu adekvatno staraju, uzimajući u obzir da se radi o djetetu bez pratnje.

Takođe, Evropski sud je našao povredu slobode kretanja i sugurnosti ličnosti (član 5, stav 1 i 4 Evropske konvencije), s obzirom na to da nije bio primijenjen koncept najboljeg interesa djeteta prilikom smještanja u centar, odnosno da nije razmotrena mogućnost manje rigidne mjere od ove. Takođe, maloljetniku nije bio na raspolaganju efikasan pravni lijek kao posljedica činjenice da mu nije bio obezbijeđen odgovarajući kontakt sa advokatom ili pak razumljiva brošura sa obavještenjem o pravima.

Isto tako, u predmetu ***Muskhadzhiyeva i ostali protiv Belgije***<sup>27</sup> Evropski sud nalazi povredu člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima, zbog nezakonitog zadržavanja djece i nehumanih uslova boravka u prostorijama za zadržavanje, koji je trajao više od mjesec dana u prostoru koji nije bio opremljen za boravak djece.

Osim navedene Konvencije, u okviru prava koje se stvara pod okriljem Savjeta Evrope, pitanjem statusa djece migranata bave se i drugi instrumenti poput Evropske socijalne povelje, Konvencije o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, Evropske konvencije o ostvari-

23 Presude ***Soering protiv Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije*** (1989), ***Cruz Varas protiv Švedske*** (1991), ***Nasri protiv Francuske*** (1995), itd.

24 N. Mole, ***Asylum and the European Convention on Human Rights***, CoE Publishing, Strasbourg 2003, str.25/26.

25 Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu ***Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije*** od 12. oktobra, 2006. godine

26 Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu ***Rahimi protiv Grčke*** od 5. aprila, 2011. godine

27 Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu ***Muskhadzhiyeva i ostali protiv Belgije*** od 19. januara, 2010. godine



vanju prava djeteta, Evropske konvencije o državljanstvu, Konvencije o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država, Evropske konvencije o mjerama protiv trgovine ljudskim bićima i Evropske konvencije o repatrijaciji maloljetnika. Crna Gora je ratifikovala sve navedene ugovore, osim Evropske konvencije o repatrijaciji maloljetnika, i na osnovu te činjenice je dužna da ispunjava sve obaveze proistekle iz navedenih ugovora.

Osnovni ciljevi Konvencije o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja su sprečavanje i borba protiv seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja djece, zaštita prava djece - žrtava seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, kao i unaprjeđenje nacionalne i međunarodne saradnje u borbi protiv seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja djece. Konvencija nalaže državama ugovornicama preduzimanje neophodnih zakonodavnih ili drugih mjera radi zaštite djece i sprječavanja svih oblika seksualnog iskorišćavanja i zlostavljanja. U ostvarivanju svojih ciljeva, Konvencija posebno apostrofira ulogu države, medija i civilnog društva.

U ostvarivanju prava migratornih grupa, Savjet Evrope je donio čitav niz rezolucija, direktiva i preporuka:

- Rezolucija Parlamentarne skupštine 28 (1953) o promociji evropske politike za pomoć izbjeglicama;
- Preporuka Parlamentarne skupštine 434 (1965) o odobravanju azila evropskim izbjeglicama;
- Rezolucija Komiteta ministara 14 (1967) o odobravanju azila osobama u riziku od progona;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 773 (1976) o *de facto* izbjeglicama;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 817 (1977) o pravu na azil;
- Preporuka Komiteta ministara broj R (81) 16 o harmonizaciji nacionalnih procedura koje se odnose na azil;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1016 (1985) o životnim i radnim uslovima izbjeglica i tražilaca azila;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1211 (1993) o nezakonitim migracijama, krijumčarima i poslodavcima nezakonitih migranta;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1236 (1994) o pravu na azil;
- Preporuka Komiteta ministara broj R (98) 13 o pravu na efikasan pravni lijek protiv odluke po zahtjeva za azil i odluke o protjerivanju u kontekstu člana 3 EKPS;
- Preporuka Komiteta ministara broj R (99) 12 o povratku lica kojima je odbijen zahtjev za azil;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1440 (2000) o ograničenjima u pogledu azila u zemljama članicama Savjeta Evrope i Evropske unije;

## 2.4. EU i prava čovjeka u migracijama

U opštem kontekstu zaštite ljudskih prava i sloboda, Evropska unija u osnivačkim ugovorima promovira koncept opštih vrijednosti poput poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika/ca manjina. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kojem preovlađuju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca (čl.2 *Ugovora o Evropskoj uniji*). Takođe, EU nudi svojim građanima prostor slobode, bezbjednosti i pravde bez unutrašnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje lica uz odgovarajuće mjere u pogledu kontrole spoljnih granica, azila, imigracije, kao i sprečavanja i borbe protiv kriminala (član 3 Ugovora).

Poseban značaj u ostvarivanju i zaštiti koncepta ljudskih prava Unija daje **Povelji o osnovnim pravima** koja, iako nije sadržana u samim osnivačkim ugovorima, ima istu pravnu snagu kao i ugovori. Osnovna prava, zajamčena Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i ona koja proizilaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, predstavljaju opšta načela prava EU i čine zajedničko pravno nasljeđe Unije i država članica.

Članom 78 **Ugovora o funkcionisanju Evropske unije** je propisano da Unija razvija zajedničku imigracionu politiku kojoj je cilj da se u svim fazama obezbijedi efikasno upravljanje migracionim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja sa zakonitim prebivalištem u državama članicama, kao i sprječavanje i unaprijeđenje mjera za borbu protiv ilegalnih imigracija i trgovine ljudima. Unija razvija zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite, čiji je cilj da se svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita ponudi odgovarajući status i osigura poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranta (non-refoulement). Ta politika mora biti u skladu sa **Ženevskom konvencijom** (1951) i **Protokolom** (1967) **o statusu izbjeglica**, odnosno sa drugim odgovarajućim ugovorima kao što su EKPS, UN Konvencija o pravima djeteta i UN Konvencija o protiv torture i drugih nečovječnih i ponižavajućih postupanja i kažnjavanja.

U izvršenju ovih ciljeva, Evropski parlament i Evropski savjet, u redovnom zakonodavnom postupku, utvrđuju mjere u pogledu:

- uslova ulaska i boravka, kao i standarda na osnovu kojih države članice izdaju vize za dugi boravak i boravišne dozvole, uključujući i spajanje porodice;
- utvrđivanja prava državljana trećih država sa zakonitim prebivalištem u državi članici EU, što uključuje i uslove koji se odnose na slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama;
- ilegalnih imigracija i nezakonitog boravka, uključujući i udaljavanje i repatrijaciju lica koja nezakonito borave;
- borbe protiv trgovine ljudima, naročito ženama i djecom.

U odnosu na državljane trećih zemalja koji ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove ulaska, prisustva ili boravka na teritoriji neke države članice, Unija je ovlašćena da zaključi sporazume o readmisiji u zemlju porijekla ili u zemlju iz koje su došli državljani trećih država.

U okviru sudske saradnje u krivičnim stvarima, Evropski parlament i Evropski savjet, kao organi Unije mogu, direktivama donesenim u redovnom zakonodavnom postupku, utvrditi minimalna pravila/standarde za definisanje krivičnih djela i sankcija za naročito teške oblike kriminala sa prekograničnom dimenzijom, koji proističu iz prirode ili učinka tih krivičnih djela ili iz posebne potrebe za zajedničkom borbom protiv istim. U ove oblike kriminala spadaju, pored ostalih, trgovina ljudima i seksualno iskorišćavanje žena i djece (član 83 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije).

Povelja o temeljnim pravima Unije u okviru Poglavlja II pod nazivom Slobode, u članu 18 propisuje pravo na azil, koje je zajamčeno uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine o statusu izbjeglica, u skladu s Ugovorom o Evropskoj uniji i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije. Članom 19. Povelje je utvrđena zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja nekog lica, pri čemu je zabranjeno kolektivno protjerivanje, s tim da niko ne može biti udaljen, protjeran ili izručen državi u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude osuđen na smrtnu kaznu, mučenje ili drugo neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

Mjere i politike EU koje se tiču azila su usvojene u okviru posebnih politika, uključujući neke od najznačajnijih direktiva EU, kao što **Uredba Savjeta Dublin II**<sup>28</sup> kojom se uspostavljaju kriterijumi za utvrđivanje odgovornosti država članica u razmatranju zahtjeva za azil koji su podnijeti unutar EU od strane državljanina trećih zemalja. Ovom Uredbom je uspostavljen princip da je samo jedna zemlja članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil, kako bi se izbjeglo slanje tražilaca azila iz jedne u drugu zemlju, te kako bi se u isto vrijeme onemogućilo podnošenje većeg broja prijava za azil od strane jedne osobe.

Osim ovog instrumenta, od značaja su i **Direktiva o minimalnim standardima davanja privremene zaštite** u slučaju masovnog priliva raseljenih osoba i mjerama promocije uravnoteženih napora država članica u snošenju posljedica prihvata tih osoba<sup>29</sup>, zatim tzv. Kvalifikaciona direktiva (**Qualification Directive**)<sup>30</sup>, Direktiva o procedurama azila kojima se stiče ili gubi status izbjeglice (**Asylum Procedures Directive**)<sup>31</sup>, Direktiva o definisanju pomaganja neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka, kojom se uređuje područje neregularnog ulaska, tranzita i boravka stranaca, kao i niz mjera koje su usmjerene na borbu protiv pomaganja pri neovlašćenom prelasku granice i suzbijanju mreža koje podstiču trgovinu ljudima i seksualno iskorišćavanje djece<sup>32</sup>, te Direktiva o uslovima prihvata tražilaca azila (**Reception Conditions Directive**)<sup>33</sup> koja propisuje minimalne standarde za dostojanstven i kvalitetan prihvata tražilaca azila u zemljama članicama sa ciljem ujednačenog razvoja zajedničkog sistema azila i stvaranja efikasnog sistema i procedura prihvata, ali i smanjenja mogućnosti za zloupotrebu instituta azila.

Osim navedenih instrumenata, pravni izvori koji su u funkciji rješavanja problema nezakonitih migracija u okviru EU su i **sporazumi o readmisiji** koji se tiču rješavanja statusa lica (uključujući i maloljetnike/ce) koji bez dozvole borave na teritoriji država članica Unije. Ove procedure su zasnovane na preporukama donijetim 1994/1995. godine.<sup>34</sup>

---

28 **Council Regulation (EC) No. 343/2003. Nota bene:** Dublinska uredba počiva na pretpostavci da u svakom pojedinom slučaju zahtjeva za azil samo jedna država članica EU koja je dopustila podnosiocu da uđe i boravi na njenoj teritoriji može i mora biti odgovorna za cjelokupan postupak ispitivanja zahtjeva. (**That Member State is responsible for examining the application according to its national law and is obliged to take back its applicants who are irregularly in another Member State**): Preuzeto iz: *Azil i Migracije: Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa evropskom pravnom stečevinom*, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2010, str.40.

29 **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass infl ux of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Nota bene:** ova direktiva se odnosi na izbjeglice sa područja oružanih sukoba ili manifestacije nasilja, kao i na lica kojima prijete opšte kršenje njihovih ljudskih prava, kao i na one koje su već bile žrtve takvih povreda. U takvim slučajevima, Direktiva ne predviđa individualno razmatranje zahtjeva za zaštitu, a osobe pod privremenom zaštitom u svakom trenutku imaju pravo na podnošenje zahtjeva za azil.

30 **Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted**

31 **Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005** on minimum standards on procedures in Member states for granting and withdrawing refugee status

32 **Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002** defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence

33 **Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003** laying down minimum standards for the reception of asylum seekers

34 Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country; Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements.

## 2.5. Crna Gora i međunarodni pravni poredak

Savjet bezbjednosti je donio Rezoluciju o prijemu Crne Gore u Ujedinjene nacije na sjednici od 22. juna 2006. godine. Generalna skupština UN-a je na sjednici od 28. juna 2006. godine **Rezolucijom A/RES/60/264** odlučila da odobri prijem Crne Gore, čime je Crna Gora i zvanično postala 192 članica OUN. Članstvom u UN-u je otpočeo proces utvrđivanja liste sporazuma i konvencija kojima je Crna Gora pristupila po osnovu sukcesije. Deponovanjem izjave o sukcesiji kod Generalnog sekretara UN-a kao depozitara 23. oktobra, 2006. godine, Crna Gora je pristupila ključnim ugovorima u oblasti ljudskih prava, uključujući i Konvenciju o statusu izbjeglica, Konvenciju o pravima djeteta, Konvenciju o sprječavanju torture, kao i Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunske protokole. Treba napomenuti da su se i prije formalnog članstva u međunarodnim organizacijama i Vlada i Parlament Crne Gore bez rezervi obavezali na očuvanje dostignutog nivoa ljudskih prava i sloboda, što će se i formalno potvrditi donošenjem Ustava i Ustavnog zakona za njegovo sprovođenje<sup>35</sup>. Postupak zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora je regulisan Zakonom o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora.<sup>36</sup>

Crna Gora je 11. maja 2007. godine postala punopravna članica Savjeta Evrope. Tom prilikom, Crna Gora je potpisala Statut ove organizacije i Konvenciju o izbjegavanju statusa apatrida. Na osnovu izjave o preuzimanju obaveza, Crnoj Gori je priznat i status sukcesora u 49 Konvencija i Protokola SE, dok su 9 konvencija i protokola utvrđeni za ratifikaciju u Skupštini Crne Gore.

U oktobru 2007. godine, Crna Gora je potpisala **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)**, kao i **Privremeni sporazum o trgovini i srodnim pitanjima**. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu u maju 2010. godine, nakon što su ga ratifikovale sve potpisnice. Ciljevi ovog pridruživanja se ogledaju, *inter alia*, u podržavanju napora na jačanju demokratije i vladavine prava, doprinosu političkoj, ekonomskoj i institucionalnoj stabilnosti u Crnoj Gori, kao i stabilizaciji u regionu i obezbjeđivanju odgovarajućeg okvira za politički dijalog i razvoj bliskih političkih odnosa između ugovornih strana. Jedan od osnovnih principa Sporazuma je poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava proglašanih Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, garantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i definisanih **Helsinškim završnim aktom i Pariskom poveljom za novu Evropu**, kao i poštovanje principa međunarodnoga prava. Sa stanovišta prirode ovog Ugovora i njegove forme (ugovorne strane, obaveze, način rješavanja sporova, ratifikacija), može se zaključiti da je u pitanju klasični međunarodni ugovor, te da Crna Gora ima obavezu da poštuje ovaj ugovor, shodno načelu ispunjenja u dobroj vjeri.

Članom 6 ovog Sporazuma, Crna Gora se obavezala da će nastaviti da unaprjeđuje saradnju i dobrosusjedske odnose sa drugim zemljama u regionu, uključujući i razvoj projekata od zajedničkog interesa, naročito onih koji se odnose na upravljanje granicama i borbu protiv organizovanog kriminala, korupciju, pranje novca, ilegalnu migraciju i nelegalnu trgovinu, naročito nelegalnu trgovinu ljudima, lakim naoružanjem i drogom. Ova obaveza čini ključni faktor u razvoju odnosa i saradnje

35 Čl.5. važećeg Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore propisuje da će se odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i slobodama, kojima je Crna Gora pristupila prije 3. juna 2006. godine, primjenjivati na pravne odnose nastale nakon potpisivanja.

36 Službeni list Crne Gore" br.77/08

između ugovornih strana i postizanju regionalne stabilnosti<sup>37</sup>.

Član 82 Sporazuma potvrđuje da će ugovorne strane saradivati u oblasti viza, granične kontrole, azila i migracija, te da će utvrditi okvir za saradnju u ovim oblastima, uključujući i saradnju na regionalnom nivou, a imajući u vidu i koristeći u potpunosti postojeće inicijative u ovoj oblasti gdje je to moguće. Radi sprječavanja ilegalnih imigracija, Crna Gora i države članice EU su se saglasile da će ponovo prihvatiti sve svoje državljane koji se ilegalno nalaze na teritoriji Crne Gore ili na teritoriji neke od država članica EU, putem zaključivanja sporazuma o readmisiji, uključujući obavezu readmisije državljana drugih zemalja i lica bez državljanstva (član 83). Članom 86 su utvrđena međusobna prava i obaveze u vezi sa sprječavanjem i suzbijanjem organizovanog kriminala i drugih nelegalnih aktivnosti, naročito na planu suzbijanja i sprječavanja krivičnih i nelegalnih aktivnosti, kao što su krijumčarenje i trgovina ljudima.

Otvaranjem pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2012. godine, ova oblast je dobila poseban status u okviru Poglavlja 24, unutar kojega se razmatraju pitanja slobode, bezbjednosti i pravde, uključujući pitanja migracija, granica, azila, vizne politike, policijske saradnje i drugih oblasti djelovanja u vezi sa migratornim kretanjima. Nakon bilateralnog screening sastanka, održanog u Briselu, maja 2012. godine, sačinjen je izvještaj koji sadrži sumarne informacije dobijene tokom ovog procesa. Izvještaj ukazuje na to da je Crna Gora spremna da u potpunosti prihvati pravnu tekovinu EU u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti, te da su važni djelovi pravne tekovine u ovoj oblasti već inkorporirani u nacionalno zakonodavstvo. Međutim, zvanične vlasti Crne Gore priznaju da su potrebni značajni naporbi kako bi se pravni okvir uskladio sa pravnom tekovinom EU i obezbijedila primjena standarda u oblastima kao što su Šengen, Vizni informacioni sistem, policijska saradnja i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima.

### III NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Nakon obnove državne nezavisnosti 2006. godine, Crna Gora je otpočela proces izgradnje relevantne normativne infrastrukture, neophodne za uređeno i svestrano upravljanje različitim migracionim aspektima. Sistem azila je uspostavljen u okviru ispunjavanja uslova za dobijanje bezvignog režima za zemlje Šengenskog prostora, usvajanjem Zakona o azilu<sup>38</sup> koji je stupio na snagu 25. jula 2006. godine, a počeo da se primjenjuje 25. januara 2007. godine<sup>39</sup>. Mapa puta vizne liberalizacije je obuhvatila i uspostavljanje mehanizama za efikasno upravljanje graničnim prelazima i vođenje evidencije o migracionim tokovima.

Formulisanje ukupne migracione politike Crne Gore, koja je intenzivirana nakon uspostavljanja sistema civilnog nadzora granice 2003. godine i usvajanja Strategije integrisanog upravljanja granicom (23.02.2006.) i Akcionog plana za njenu implementaciju (07.12.2006.) u bitnom je bilo determinisano:

---

37 U Glavi VII Sporazuma, pod nazivom Pravda, sloboda i bezbjednost, predviđa se poseban značaj konsolidacije vladavine prava; jačanja institucija na svim nivoima u oblasti administracije uopšte i sprovođenja zakona; sudske uprave, posebno jačanja nezavisnosti sudstva i unaprjeđenja njegove efikasnosti; poboljšanja rada policije i drugih organa koji se bave sprovođenjem zakona, te obezbjeđivanja adekvatne obuke i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

38 Službeni list RCG, br.45/06

39 Prije donošenja Zakona o azilu, ova problematika je rješavana shodno saveznom Zakonu o kretanju i boravku stranaca, a odluke je donosilo savezno Ministarstvo unutrašnjih poslova. Visoki Komesarijat za izbjeglice (UNHCR) je od 1976. godine sprovodio sopstvenu azilnu proceduru u dvije instance, dok je SFRJ/SRJ/SCG tolerisala boravak tražilaca azila na svojoj teritoriji za sve vrijeme trajanja UNHCR-ovog postupka.

- geopolitičkim položajem Crne Gore koja se nalazi na putu tradicionalnih migracionih tokova evropskog kontinenta koji vode pravcem istok – zapad i jug – sjever;
- činjenicom da Crna Gora demografski spada u red malih država, što je čini posebno ranjivom kada su u pitanju nekontrolisane migracije;
- činjenicom da je sukcesivni razvoj pojedinih privrednih grana u Crnoj Gori uslovio potrebu za angažovanjem nedostajuće radne snage, koja se apsorbuje iz inostranstva, najvećim dijelom iz država regiona;
- disolucijom bivše SFRJ i ratnim dešavanjima u okruženju, koji su prouzrokovali velika pomjeranja stanovništva i pojavu velikog broja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori;
- liberalizacijom viznog režima sa Evropskom unijom, dobijanjem statusa države kandidata za članstvo u EU i otpočinjanjem pristupnih pregovora, što će za posljedicu imati prepoznavanje Crne Gore kao države krajnjeg odredišta, a manje kao tranzitnog područja, posebno nakon ulaska Republike Hrvatske u Evropsku uniju.

### 3.1. Pravni okvir

Ustav Crne Gore, u čl. 9, uređuje status potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, tj. opštih međunarodnih običaja, u unutrašnjem pravu, propisujući primat potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora u odnosu na nacionalno zakonodavstvo.<sup>40</sup> Ova ustavna odredba obavezuje nacionalne institucije da ove ugovore neposredno primjenjuju kada neku situaciju regulišu drugačije od nacionalnog zakonodavstva. Ova odredba je trebalo da prozvede značajne posljedice po unutrašnje pravo, ali je istovremeno predstavljala i predstavlja snažan izazov za nacionalno pravosuđe, s obzirom na to da implicira obavezno poznavanje međunarodne sudske i kvazi-sudske prakse. Međutim, Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore dovodi u sumnju direktni efekat međunarodnog ugovora u postupku pred nacionalnim sudovima, na način što u čl. 44 propisuje da nacionalni sud, kada posumnja u nesaglasnost domaćeg zakona sa međunarodnim pravom, ima zastati sa postupkom dok Ustavni sud ne donese meritornu odluku po ovom pitanju, koja bi u tom slučaju bila pravno obavezujuća za nacionalne sudove. Time se dovodi u sumnju načelo direktne primjene međunarodnih ugovora, jer se implicira da nacionalni sudovi ne moraju poznavati i primijenjivati međunarodni standard bez „pomoći“ Ustavnog suda.

Ustav Crne Gore sadrži i niz drugih relevantnih odredbi, od koji su značajne one koje se bave zaštitom od diskriminacije, zaštitom posebnih – manjinskih prava, te pravom na azil. Ustav Crne Gore, u članu 8, zabranjuje svaku neposrednu ili posrednu diskriminaciju, po bilo kom osnovu. U čl. 44 Ustava propisano je da „stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, jezika, vjere ili pripadnosti nekoj naciji ili grupi ili zbog političkih uvjerenja može da traži azil u Crnoj Gori“. Prema ovoj odredbi, stranac se ne može protjerati iz Crne Gore tamo gdje mu, zbog rase, vjere, jezika ili nacionalne pripadnosti, prijeti osuda na smrtnu kaznu, mučenje, neljudsko ponižavanje, progon ili ozbiljno kršenje prava zajemčenih Ustavom. Osim toga, stranac se može protjerati iz Crne Gore samo na osnovu odluke nadležnog organa i u zakonom propisanom postupku.

Pored Ustava, pravni okvir čine i sljedeći propisi:

- **Zakon o strancima**, kojim se uređuju uslovi za ulazak, kretanje i boravak stranaca na teritoriji Crne Gore.

<sup>40</sup> Odluka o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore propisuje da će Republika Crna Gora primjenjivati preuzete međunarodne ugovore i sporazume kojima je pristupila Državna zajednica Srbija i Crna Gora, a koji se odnose na Crnu Goru i u saglasnosti su sa njenim pravnim poretkom.



- **Uredba o viznom režimu**, kojom su taksativno nabrojane države čiji državljani imaju obavezu pribavljanja vize za ulazak, prelazak preko teritorije i boravak na teritoriji Crne Gore, i kojom je propisana dužina trajanja boravka stranaca u Crnoj Gori;
- **Pravilnik o načinu odobravanja privremenog boravka i stalnog nastanjenja i izdavanju putnih i drugih isprava strancima**, kojim se bliže propisuje način izdavanja odobrenja za privremeni boravak i stalno nastanjenje stranaca u Crnoj Gori, kao i izdavanje putnih isprava strancima;
- **Pravilnik o vizama i viznim obrascima**, kojim se uređuju način i uslovi izdavanja viza, produženja roka važenja vize, te način poništenja i skraćanja roka važenja vize;
- **Zakon o azilu**<sup>41</sup>, kojim se uređuju principi, uslovi i postupci za davanje azila; priznavanje statusa izbjeglice i odobravanje dodatne i privremene zaštite; organi nadležni za odlučivanje; prava i obaveze lica koja traže azil, kojima je priznat status izbjeglice i odobrena dodatna i privremena zaštita; kao i razlozi za prestanak i ukidanje statusa izbjeglice i dodatne zaštite i prestanak privremene zaštite u Crnoj Gori.
- **Pravilnik o postupku i načinu uzimanja fotografije, otisaka prstiju, potpisa i drugih podataka od lica koje traži azil;**
- **Pravilnik o obrascima zahtjeva za dobijanje azila i zapisnika o usmeno podnešenom zahtjevu za dobijanje azila;**
- **Uredba o sadržaju i načinu vođenja evidencija u oblasti azila;**
- **Odluka o izgledu i sadržaju obrazaca i načinu izdavanja isprava licu koje traži azil, licu kojem je priznat status izbjeglice, licu kojem je odobrena dodatna zaštita i licu kojem je odobrena privremena zaštita;**
- **Uredba o novčanoj pomoći za lica koje traži azil, lica kojem je priznat status izbjeglice i lica kojem je odobrena dodatna zaštita;**
- **Pravilnik o načinu ostvarivanju zdravstvene zaštite lica koje traži azil, lica kojem je priznat status izbjeglice, lica kojem je odobrena dodatna zaštita i lica kojem je odobrena privremena zaštita;**
- **Zakon o graničnoj kontroli**, kojim se uređuje vršenje granične kontrole koja obuhvata nadzor državne granice, granične provjere i procjenu prijetnji za bezbjednost državne granice, sprječavanje i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja i pronalaženje i hvatanje njihovih učinilaca, sprječavanje nezakonitih migracija i otkrivanje drugih aktivnosti i radnji kojim se ugrožava javna bezbjednost;
- **Zakon o zapošljavanju i radu stranaca**, kojim se uređuju uslovi za rad i zapošljavanje stranaca, kao i lica sa odobrenom zaštitom u sistemu azila u Crnoj Gori;
- **Zakon o unutrašnjim poslovima**, kojim se, između ostalog, uređuju ovlašćenja i dužnosti

<sup>41</sup> Donošenje novog Zakona o azilu, kao i podzakonskih akata za njegovu punu implementaciju, planirano je za kraj 2015. godine, shodno Akcionom planu za poglavlje 24.

zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova;

- **Zakon o registrima prebivališta i boravišta**, kojim se ustanovljava i uređuje način vođenja registra prebivališta i registra boravišta crnogorskih državljana i stranaca;
- **Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći**, kojim se reguliše pravo lica bez državljanstva (apatrid) koje zakonito boravi u Crnoj Gori i lica koje traži azil u Crnoj Gori, na besplatnu pravnu pomoć;
- **Krivični zakonik**, koji definiše krivična djela zločinačkog udruživanja kojima se inkriminiše stvaranje zločinačkih organizacija ili grupa, odnosno organizatora udruženja ili pripadnika udruženja;
- **Zakonik o krivičnom postupku**, kojim se utvrđuju pravila sa ciljem da se omogući pravično vođenje krivičnog postupka i da niko nevin ne bude osuđen, a da se učiniocu krivičnog djela izrekne krivična sankcija pod uslovima propisanim Krivičnim zakonikom;
- **Zakon o prekršajima**, kojim se uređuju uslovi prekršajne odgovornosti, uslovi za propisivanje i primjenu prekršajnih sankcija, sistem sankcija, prekršajni postupak, postupak izvršenja rješenja o prekršaju i organizacija i rad organa za prekršaje.

Crna Gora je nakon 2006. godine započela i proces bilateralnog uređenja problematike vraćanja i prihvatanja lica koja nezakonito borave u drugoj državi, kroz zaključivanje sporazuma o readmisiji. Sam termin readmisija predstavlja čin države kojim se prihvata ponovni ulazak pojedinca (vlastitog državljanina, državljanina treće zemlje ili apatrida), za kojeg se otkrilo da je nezakonito ušao ili bio prisutan, ili boravio u drugoj zemlji. Sporazumi o readmisiji predstavljaju sporazume o utvrđivanju uzajamnih obaveza ugovornih strana, kao i detaljnih upravnih i operativnih postupaka, radi olakšavanja humanijeg i organizovanog povratka i tranzita lica koja ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak, prisustvo ili boravak na teritoriji države koja upućuje zahtjev za readmisiju. Isti se odnose ne samo na državljane zemlje kojoj je upućen zahtjev, nego i na bilo kojeg pojedinca koji je nezakonito ušao u zemlju koja upućuje zahtjev, nakon svog boravka, odnosno tranzita u zemlji kojoj je upućen zahtjev.

Do sada su donijeti zakoni o potvrđivanju sljedećih sporazuma o readmisiji<sup>42</sup>:

- **Sporazum između Republike Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji**, potpisan 18. septembra 2007. godine;
- **Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Hrvatske o readmisiji**, potpisan 24. septembra 2008. godine;
- **Sporazum između Vlade Crne Gore i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o readmisiji**, potpisan 1. decembra 2008. godine;
- **Sporazum između Vlade Crne Gore i Savjeta ministara Republike Albanije o readmisiji**, potpisan 16. novembra 2009. godine;
- **Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Kraljevine Norveške o readmisiji**, potpisan

<sup>42</sup> Bitno je napomenuti da Crna Gora ima obavezu da uskladi bilateralne sporazume, koje će u budućnosti zaključiti sa trećim zemljama, sa standardima EU.



16. decembra 2009. godine;

- **Sporazum između Crne Gore i Švajcarske Konfederacije o readmisiji**, potpisan 4. marta 2011. godine;

- **Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Kosovo o readmisiji**, potpisan 29. juna 2011. godine;

- **Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Makedonije o readmisiji**, potpisan 16. marta 2012. godine;

- **Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Moldavije o readmisiji**, potpisan 17. maja 2012. godine;

- **Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Srbije o readmisiji**, potpisan 12. aprila 2013. godine;

- **Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Turske o readmisiji**, potpisan 18. aprila 2013. godine.

### 3.2. Institucionalni okvir

- **Ministarstvo unutrašnjih poslova**<sup>43</sup>, u okviru kojeg su, za problematiku azila i ilegalnih migracija, nadležni:

- **Direkcija za azil**, koja prima zahtjeve za azil, vodi postupak i donosi odluke po zahtjevu za azil, donosi odluke o prestanku i ukidanju azila, vodi postupak i donosi odluke o statusu lica koja već imaju status, izdaje isprave za dokazivanje identiteta i putovanje u inostranstvo, pravnog statusa i prava u skladu sa propisima, vodi evidenciju o situaciji u državi porijekla, vodi postupak za odobravanje, odnosno ukidanje dodatne zaštite, privremene zaštite i vrši druge poslove u oblasti azila. Važećim Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta MUP-a<sup>44</sup>, u Direkciji je predviđeno šest službeničkih mjesta, od kojih je trenutno popunjeno pet.

- **Sektor granične policije**, koji vrši graničnu kontrolu (nadzor državne granice, granične provjere i procjenu prijetnji za bezbjednost državne granice); daje saglasnost za izdavanje viza na zahtjev diplomatsko - konzularnih predstavništava Crne Gore; izuzetno izdaje vize na graničnom prelazu; otkazuje boravak do 90 dana i privremeni boravak; otkazuje boravak strancu na osnovu izdate vize za duži boravak (viza D); određuje rok za napuštanje Crne Gore strancu koji nezakonito boravi u zemlji; izvršava mjere prinudnog udaljenja stranaca; određuje smještaj stranca u Prihvatalištu; određuje obavezni boravak stranca kojeg nije moguće odmah prinudno udaljiti; odlučuje o prestanku obaveznog boravka i dr.

U okviru Sektora granične policije, sistematizovani su sljedeći odsjeci:

- Odsjek za nadzor državne granice,

43 Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG”, br. 5/12 i 25/12), između ostalih, propisani su poslovi iz djelokruga Ministarstva unutrašnjih poslova, uključujući i bezbjednost državne granice i integrisano upravljanje granicom.

44 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva unutrašnjih poslova, broj 051/13-28226/2 od 17.05.2013.godine.

- Odsjek za granične provjere,
- Odsjek za strance, vize i suzbijanje nezakonitih migracija i
- Odsjek za operativni rad i analizu rizika.

Takođe, u okviru Sektora granične policije postoje odjeljenja i stanice granične bezbjednosti i odjeljenja granične bezbjednosti pomorske policije. Važećim Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta MUP-a, u okviru Odsjeka za strance, vize i suzbijanje nezakonitih migracija, predviđeno je šest policijskih službenika.

- **Prihvatilište za strance** koje je organizovano kao organizaciona cjelina Odsjeka za strance, vize i suzbijanje nezakonitih migracija. U Prihvatilištu je sistematizovano 35 službeničkih mjesta. Prihvatilište je izgrađeno uz podršku Evropske unije i Međunarodne organizacije za migracije (IOM). Objekat Prihvatilišta, sa kapacitetom za prihvatanje 46 lica, sa odvojenim dijelom za muškarce i žene, dobio je upotrebnu dozvolu, ali je za njegovo stavljanje u funkciju potrebno obezbijediti nedostajuću opremu, kao što su specijalizovana vozila za transport, IT i druga oprema koja je neophodna za efikasno funkcionisanje Prihvatilišta.

stavljanje u funkciju potrebno obezbijediti nedostajuću opremu, kao što su specijalizovana vozila za transport, IT i druga oprema koja je neophodna za efikasno funkcionisanje Prihvatilišta.

- **Uprava za zbrinjavanje izbjeglica** je organ koji vrši poslove koji se odnose na smještaj lica koja traže azil, kojima je priznat status izbjeglice, odobrena dodatna ili privremena zaštita u centru za smještaj lica koja traže azil ili drugom objektu za smještaj; smještaj i zbrinjavanje lica sa posebnim potrebama koja traže azil i kojima je dat azil; pružanje pomoći u ostvarivanju prava na socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, humanitarnu pomoć, pravnu pomoć, rad i druga zakonom propisana prava licima koja traže azil i kojima je azil dat.

- **Centar za tražioce azila** predstavlja posebnu organizacionu jedinicu Uprave za zbrinjavanje izbjeglica. Centar se nalazi u Spuzi, opština Danilovgrad, KO - Grbe i ima kapacitet za smještaj 65 lica<sup>45</sup>, sa odvojenim prolazom za muškarce i žene i posebnim prostorijama za smještaj porodica i ranjivih grupa migranata. Otvaranje Centra je planirano za kraj 2013. godine. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva rada i socijalnog staranja, ministarstva u čijem sastavu se nalazi Uprava za zbrinjavanje izbjeglica, a samim tim i Centar, predviđeno je 40 radnih mjesta. Izgradnja Centra je finansirana sredstvima budžeta CG, UNHCR-a i Evropske unije.

### 3.3. Strateški okvir

Kao rezultat potrebe da se uspostavi i intenzivira praksa sveobuhvatnog planiranja aktivnosti i izrade dokumenata koji predstavljaju okvir upravljanja različitim migracionim tokovima, u okviru procesa evropskih integracija Crne Gore, donijeta su sljedeća strateška dokumenta:

- **Strategija za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2011**

<sup>45</sup> Na pitanje: Da li smatrate da su kapaciteti Centra za tražioce azila dovoljni, imajući u vidu trend rasta broja tražilaca azila, i da li je prema Vašim informacijama, u planu izgradnja još nekog sličnog objekta?, UZZI je dostavio sljedeći odgovor: Smatramo da Centar za smještaj tražilaca azila u narednom periodu neće imati dovoljno smještajnih kapaciteta. U cilju prevazilaženja ovog problema, u toku su aktivnosti na izradi procjene mogućeg povećanja kapaciteta Centra sa 65 na 100 mjesta, što je predviđeno i Akcionim planom za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost.

- **2016, sa Akcionim planom za implementaciju Strategije za 2013. i 2014.** godinu, koji imaju za cilj uspostavljanje pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira koji pruža mogućnost djelotvornog sprovođenja politike kontrole migracionih kretanja u skladu sa pravilima i standardima *acquis communautaire*, odnosno stvaranje pretpostavki za održivu strukturu upravljanja migracijama u državi, čime se daje doprinos regionalnoj i ukupnoj stabilnosti saglasno pravilima i standardima EU<sup>46</sup>.
- **Strategija reintegracije lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji za period 2011-2015, sa Akcionim planom za implementaciju Strategije za 2013. i 2014.** godinu, čiji je cilj stvaranje preduslova za adekvatan pristup procesu povratka i reintegracije na svim nivoima, kroz kontinuirano jačanje međuinstitucionalne, međusektorske i međunarodne saradnje, uspostavljanje efikasnog sistema u procesu povratka i reintegracije, kao i izgradnja i jačanje institucionalnih kapaciteta radi pružanja adekvatnog odgovora na sve izazove sa kojima se povratnici suočavaju u procesu reintegracije.
- **Strategija za integrisano upravljanje granicom za period 2013 - 2016, sa Akcionim planom za implementaciju Strategije za 2013. godinu,** kojom je obuhvaćen veliki broj kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva za koordinaciju i poboljšanje saradnje unutar i između svih službi i agencija koje kontrolišu i nadziru granice, kao i poboljšanje njihove međunarodne saradnje radi stvaranja otvorenih granica za kretanje lica i promet robe, ali istovremeno kontrolisanih i sigurnih granica, zatvorenih za sve kriminalne ili bilo kakve druge aktivnosti koje mogu ugroziti stabilnost zemlje i regiona.

## IV IMPLEMENTACIJA PROPISA I UTVRĐENE MIGRACIONE POLITIKE U PRAKSI

Analizirajući problematiku iregularnih migracija, može se konstatovati da najznačajniji broj iregularnih migranata dolazi u Crnu Goru sa područja Grčke, preko čije teritorije ilegalni migranti, uglavnom bez dokumenata, dolaze do teritorije Albanije, Makedonije, Srbije i Kosova, i dalje kao tranzit, pored drugih zemalja, koriste i teritoriju Crne Gore. S tim u vezi, konstatovan je visok nivo zabrinutosti, ne samo u Crnoj Gori, već i u drugim zemljama regiona, zbog trenda rasta broja iregularnih migranata sa područja zemalja Bliskog istoka, Azije i Sjeverne Afrike.

Glavna ruta kojom ilegalni migranti dopijevaju u Crnu Goru je:

- Turska, Grčka, Albanija, Crna Gora i dalje prema EU;
- Turska, Grčka, Albanija, Kosovo, Crna Gora i dalje prema EU;

U manjoj mjeri se koriste i sljedeće rute:

- Turska, Grčka, Makedonija, Srbija, Crna Gora i dalje prema EU;
- Turska, Grčka, Makedonija, Kosovo, Crna Gora i dalje prema EU;

Za ulazak u Crnu Goru, ilegalni migranti najčešće koriste područje zelene granice u okolini graničnih

<sup>46</sup> Odlukom Vlade Crne Gore ("Sl.List CG", broj 5/07 od 12.11.2007. godine) obrazovana je Međuresorska komisija kao koordinirajući mehanizam za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom i Akcionog plana za njeno sprovođenje, sa ciljem poboljšanja kvaliteta rada, efikasnosti i usklađenosti postupaka sa standardima EU, te dostizanja neophodnog nivoa bezbjednosti granica i sinhronizovanja graničnih procedura. Međuresorsku komisiju čine predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave policije, Uprave carina i Veterinarske i Fitosanitarne uprava. Radi realizacije zadataka Međuresorska komisija može osnivati stalne ili ad hoc stručne radne timove sa ciljem obavljanja specifičnih zadataka u oblasti integrisanog upravljanja granicom.

prelaza sa Republikom Albanijom »Sukobin« i »Božaj«, i u manjoj mjeri okolinu graničnog prelaza sa Kosovom »Kula«. Migranti najčešće koriste nepregledne terene, znajući da isti nisu pokriveni tehničkim uređajima i dovoljnim brojem graničnih patrola. Takva lica se većinom pojavljuju na zelenoj granici, izbjegavajući i zaobilazeći granične prelaze. Kada se lica zateknu na zelenoj granici, na ulazu u Crnu Goru iz pravca Albanije i Kosova, službenici granične policije ne dozvoljavaju ulazak u Crnu Goru, već ih vraćaju u pravcu odakle su pokušali da ilegalno uđu u Crnu Goru. Prema licima koja se zateknu na teritoriji Crne Gore se preduzimaju odgovarajuće mjere i u roku od 72 sata se, u skladu sa Sporazumom o readmisiji, podnosi zahtjev nadležnim organima Albanije ili Kosova za njihovo vraćanje po skraćenom postupku.

U skladu sa sistematizacijom radnih mjesta i kadrovskim i materijalnim resursima, a na osnovu analiza rizika koje se redovno sprovode, nadzor državne granice se realizuje angažovanjem pješačkih i motorizovanih patrola, osmatračnica i upotrebom tehnike za realizaciju osmatranja pojedinih djelova zelene i plave granice. Sektor granične policije je trenutno u mogućnosti da iz sastava jedne ekspoziture angažuje maksimalno do dvije patrole - osmatračnice, za poslove nadzora, bez obzira na dužinu granice i problematiku koja je prepoznata za zonu odgovornosti koja je u nadležnosti određene organizacione jedinice na lokalnom nivou.

Poređenja radi, po Šengenskom standardu, za granicu koja je definisana u I stepenu ugroženosti na 30 km dužine granične linije, za poslove nadzora mora se obezbijediti pet patrola ili minimum 10 službenika. Po ovom standardu, za dio granice između Crne Gore i Republike Albanije dužine oko 60 km, koja je s obzirom na pojavu ilegalnih migracija svrstana u I stepen ugroženosti, bilo bi neophodno organizovati nadzor sa najmanje 10 patrola. Sektor granične policije, zbog nedostatka službenika, ovaj posao realizuje sa maksimalno dvije patrole<sup>47</sup>.

Granična policija u svom radu postupi po Zakonu o unutrašnjim poslovima, Zakonu o strancima i Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o graničnoj kontroli koji je stupio na snagu 15. avgusta 2013<sup>48</sup>. Ukoliko su ispunjeni uslovi koji su propisani Zakonom o strancima i Zakonom o graničnoj kontroli u pogledu prekršajne odgovornosti fizičkih lica za nedozvoljeni boravak ili nezakoniti ulazak u zemlju, pripadnici policije preduzimaju mjere prema tim licima i sprovode ih kod nadležnog organa za prekršaje. S tim u vezi, veoma je važno da svi organi, uključujući i organe za prekršaje, budu obučeni za postupanje u slučajevima azila i migracija i prepoznavanje namjere migranata da zatraže azil, kako bi se omogućio djelotvoran pristup pravu na azil i spriječila povreda načela nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak lica koja izraze namjeru da zatraže azil, predviđenog Konvencijom o statusu izbjeglica<sup>49</sup> i čl. 10 Zakona o azilu.

---

47 "Postoje redovne patrole, kao i vanredne, ali i praksa angažovanja civila, 7-8 službenika, koja se pokazala vrlo efikasnom, s obzirom na to da migranti izbjegavaju „uniforme i službena vozila“: Intervju sa Spasojem Petrušićem, Odjeljenje granične bezbjednosti Podgorica – stanica granične policije Tuzi (dužina graničnog prelaza: 55,5 km), 26. septembar 2013. god.

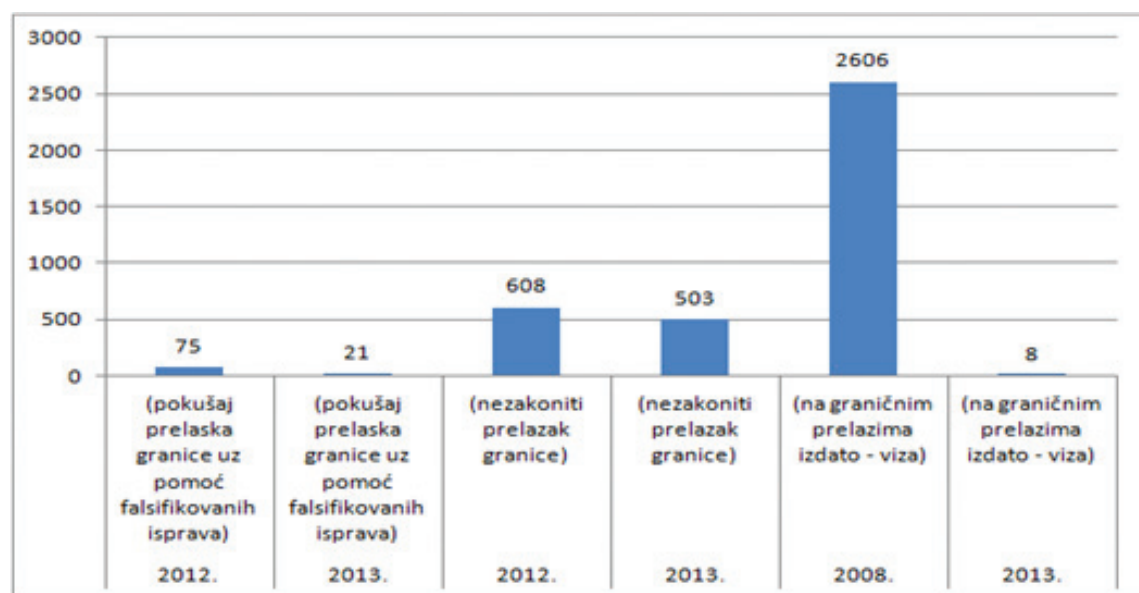
48 („Službeni list CG“, broj 72/09, 39/13)

49 Konvencija, u članu 31, predviđa da države ugovornice neće primjenjivati kaznene sankcije prema izbjeglicama zbog njihovog bespravnog ulaska ili boravka ako dolaze direktno sa teritorije gdje su njihov život ili sloboda bili u opasnosti u smislu člana 1. Konvencije; isto važi i ako ulaze ili se nalaze na teritoriji bez ovlašćenja, pod rezervom da se odmah prijave vlastima i izlože razloge, priznate kao valjane, njihovog bespravnog ulaska ili prisustva. Privremena korist pozivanjem na član 31 mora biti garantovana svim licima koja traže izbjeglički status, dok se i ukoliko se ne utvrdi da nisu izbjeglice u skladu sa Ženevskom konvencijom iz 1951: *The Rights of Refugees Under International Law*, James C. Hathaway, Cambridge University Press, 2005.

Prema podacima Odsjeka za strance i suzbijanje nezakonitih migracija<sup>50</sup>, u 2012. godini zabilježeno je 75 slučajeva pokušaja prelaska granice uz pomoć falsifikovanih isprava, dok je u prvih osam mjeseci 2013. godine identifikovana 21 falsifikovana isprava. U 2012. godini je spriječeno 608 nezakonitih prelazaka granice, a u 2013. godini 503<sup>51</sup>. Za razliku od 2008. godine, kada je na graničnim prelazima izdato 2606 viza, u 2013. godini je izdato samo 8 viza.

Presjek rezultata rada Sektora granične policije na planu prevencije iregularnih migracija<sup>52</sup>:

	2012. godina	5 mjeseci 2013. godine
Nezakonit boravak	523	289
Zabrana ulaska u Crnu Goru	1.449	380
Otkaz boravka i zabrana ulaska	124	70
Rok za napuštanje Crne Gore	302	155
Prinudno udaljenje	31	19



Na gotovo svim graničnim prelazima instalirane su potrebne infrastrukturne komponente za sprovođenje graničnih provjera većeg broja putnika, kao i kontrole saobraćajnih sredstava i protoka

50 Intervju sa Draganom Stevanovićem, rukovodiocem Odsjeka za strance i suzbijanje nezakonitih migracija, 27. septembar 2013. god.

51 Sektor granične policije je uspijevao da kroz pojačane aktivnosti, određeni broj lica zatečenih nezakonito uz granicu sa Republikom Albanijom, vrati albanskoj policiji u skraćenom postupku readmisije. Iregularni migranti koji nisu prihvaćeni u skraćenom postupku readmisije, prekršajno su procesuirani i izrečena im je kazna zatvora, nakon čega ova lica obično zatraže azil.

„U onim slučajevima u kojima se utvrdi prekršajna odgovornost (nedozvoljeni boravak ili nezakoniti ulazak); to je većina slučajeva, u kojima su prekršioi kažnjeni novčano, ali s obzirom da nisu imali novac kod sebe – osuđeni su na zatvor. Najduža zatvorska kazna je bila 15 dana. Nakon 15 dana ova lica preuzima KPD Podgorica“: Intervju sa predstavnicima Odjeljenja granične bezbjednosti Nikšić – stanica granične policije Plužine, 25. septembar 2013. god.

52 Prema podacima Sektora granične policije, najviše pokušaja nezakonitog prelaska državne granice u 2012. godini bilo je od strane državljana Alžira (95), Albanije (87), Pakistana (71), Kosova (63), Sirije (39) i Maroka (31).

roba.<sup>53</sup> Granična policija u svom radu koristi centralizovan registar podataka za nesmetanu provjeru lica, vozila i dokumenata, koji sadrži sledeće elemente: pretrage, infostrim, granica i dežurna. Na osnovu postojećih aplikacija, vrši se provjera lica prilikom granične kontrole, posebno u odnosu na to da li se lica potražuju na osnovu nacionalne ili INTERPOL-ove baze podataka. Putem aplikacija se takođe vrši i razmjena podataka u okviru policijske službe<sup>54</sup>. Sve aplikacije su umrežene sa centralnom bazom podataka.

Prilikom susreta sa iregularnim migrantima/ tražiocima azila, na granici ili u unutrašnjosti crnogorske teritorije, policijski službenici sprovode postupak identifikacije migranata, koji je od presudne važnosti za utvrđivanje činjenice da li je u pitanju lice koje želi da zatraži međunarodnu zaštitu. Takođe, u postupku identifikacije se utvrđuje starost lica (u kontekstu posebnog postupanja prema maloljetnim licima), te da li lice putuje samo ili je u pratnji; ako je u pratnji drugih lica, kakav je njihov međusobni odnos, odnosno koja je priroda tog odnosa, posebno u kontekstu eventualne trgovine ljudima, s obzirom na činjenicu da ilegalni migranti često putuju u društvu svojih krijumčara.

Prilikom vršenja graničnih provjera, službenici granične policije koriste sljedeću opremu: CO2; elektronsko očitavanje podataka sa čipa sa ciljem otkrivanja falsifikata i sistem video-nadzora koji omogućava praćenje kretanja vozila i lica, kako na samom GP tako i na određenom području izvan GP. Automatski čitači identifikacionih dokumenata su umreženi sa kompjuterima novijih datuma proizvodnje i posjeduju regule za pregled putnih isprava, kao i skenere za otiske prstiju koji su umreženi sa Forenzičkim centrom u Danilovgradu. Čitači dokumenata imaju i instaliran program za očitavanje dokumenata sa MRZ (Machine Readable Passport Zone) kodom i biometrijskih dokumenata sa elektronskim čipovima, tako da se isti mogu uporediti sa podacima na dokumentu, te na taj način otkriti falsifikovana dokumenta, odnosno falsifikovane putne isprave.

Prilikom vršenja provjere dokumenata i lica, službenici policije raspolažu i programom aplikacije „policija“ koja je povezana sa nacionalnom i INTERPOL-ovom bazom podataka za provjere lica kojima je zabranjen ulazak u zemlju, lica prema kojima se primjenjuju mjere pojačanog nadzora; lica koja se potražuju od strane INTERPOL-a i lica koja se potražuju po nacionalnim potjernicama. Na osnovu aplikacija „pretrage“ i „automatske provjere“, vrši se pretraga u centralnoj bazi podataka po pitanju potraživanja pojedinih lica i vozila. Ukoliko se neko lice ili vozilo potražuje na osnovu nacionalne ili INTERPOL-ove baze podataka, prilikom evidentiranja tog lica ili vozila u aplikaciji „granica“, računar će signalizirati potraživanje na način što se na ekranu pojavljuje crvena zastavica i crvena slovna oznaka PO, nakon čega se vrše detaljne provjere<sup>55</sup>. Svi službenici su obučeni za rad na postojećoj opremi.

U upravljanju granicom Crne Gore na moru koja se proteže na 12 nautičkih milja od obale (tzv.

53 „Granični prelaz Željeznička stanica Bijelo Polje nema adekvatnu infrastrukturu za kontrolu putnika i roba u međunarodnom saobraćaju, ali je rekonstrukcija istog planirana“. Intervju sa Duškom Đokićem, inspektorom za strance u Bijelom Polju, 30. septembar 2013. god.

54 Na nivou policije je donijeto Uputstvo za korištenje Interpol-ovih baza podataka i postupanjima nakon pozitivne identifikacije, kao i Model za analizu rizika u graničnoj policiji koji je potrebno primijenjivati na svim nivoima rada.

55 Program „granica“ pomoću kog službenici GP vrše provjeru dokumenata i lica kroz nacionalnu i INTERPOL-ovu bazu podataka, automatski alarmira „hit“, bilo da se radi o licu ili o dokumentu. To se manifestuje samo svjetlosnim signalom (crvena lampica); nema zvučnog upozorenja.

unutrašnje vode), službenici se rukovode načelom neškodljivog prolaska trgovačkih brodova, što znači da se isti ne zaustavljaju i ne pretresaju. Za razliku od kopnenih granica, granica na moru nije posebno izložena riziku od pojave iregularnih migranata<sup>56</sup>, uglavnom zbog toga što su na svim prelazima postavljene osmatračnice, te je svako plovilo na moru lako uočljivo i vidljivo. U pogledu opreme, službenicima su na raspolaganju brodovi, čamci, uređaji za elektronsko praćenje (radari i video nadzor) i dvogledi. Svi službenici su obučeni za rad na postojećoj opremi. No ipak, tehnički kapaciteti Sektora granične policije za nadzor plave granice još uvijek nisu na zadovoljavajućem nivou, pa je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se ovaj problem prevazišao. Naime, Sektor raspolaže jednom mobilnom jedinicom, pri čemu se učestalost patrole određuje u skladu sa procjenom bezbjednosne situacije: npr. patrole uz obalu su učestalije u ljetnjem periodu. Službenici granične policije za nadzor plave granice uglavnom ne posjeduju mašinske čitače baza podataka, dok od pretraživačkih alatki posjeduju samo telefon i kompjutere. Dalje, iako službenici često pohađaju obuke u prostorijama Policijske akademije, one se uglavnom odnose na upravljanje granicom na moru, rukovanje opremom, pravila plovidbe i nadzor na moru, a manje na obuke u oblasti azila i postupanja sa migrantima<sup>57</sup>.

Kada je u pitanju saradnja sa drugim organima, pored neposredne saradnje sa predstavnicima carinskih, zdravstveno-sanitarnih, fitosanitarnih i veterinarskih službi na graničnim prelazima, službenici granične policije u svom radu sarađuju i sa mjesno nadležnim organima sa prekršajne (u slučajevima u kojima se utvrdi prekršajna odgovornost lica za nedozvoljeni boravak u zemlji ili nezakoniti ulazak u zemlju); nadležnim državnim tužilaštvom (ukoliko postoje elementi krivične odgovornosti, granična policija obavještava sektor kriminalističke policije, koja preuzima slučaj i ostvaruje dalju komunikaciju sa tužilaštvom) i centrima za socijalni rad (u slučaju kada se radi o maloljetnim stranim licima bez pratnje roditelja ili staratelja, pripadnici policije su dužni da u najkraćem roku obavijeste mjesno nadležni centar za socijalni rad koji postavlja privremenog staratelja maloljetniku.<sup>58</sup>

Osim toga, crnogorska granična policija intenzivno sarađuje sa graničnim policijama susjednih zemalja, uglavnom kroz razmjenu podataka, zajedničke patrole<sup>59</sup> i prekogranične sastanke. Sa ciljem podsticanja daljeg razvoja regionalne saradnje u ovoj oblasti, neophodno je jačati saradnju sa policijskim organima Kosova i Albanije, naročito kada je u pitanju primjena sporazuma o readmisiji,

56 "Nismo imali nijedan slučaj traženja azila ni na jednom od graničnih prelaza koje spadaju pod nadležnost SGP Tivat i SGPP HN. Za razliku od 2009. godine u kojoj je identifikovano 39 slučajeva ilegalnih prelazaka, u 2013. godini nije bilo ilegalnih prelazaka „plave granice“. Kada su u pitanju maloljetnici, posmatrano u proteklih par godina, jedini slučaj prelaska granice od strane ovih lica je zabilježen 2009. godine ( djeca bez pratnje: 3, djeca pod pratnjom 2): Intervju sa Predragom Samardžićem, zamjenikom komandira SGPP Herceg Novi, Granična pomorska policija Herceg Novi - plovna jedinica Zelenika, 30. septembar 2013. god. Granična policija Tivat obuhvata stanice: Aerodrom Tivat, Luku Kotor i Porto Montenegro i raspolaže sa 48 službenika.

57 Predstavnicima GPP HN - PJ Zelenika nisu imali nijednu obuku u oblasti azila i migracija, dok su predstavnici Granične policije Tivat pohađali sljedeće obuke: Azil, migracije, prihvatilište za strance, rad i funkcionisanje prihvatilišta za strance, centri za azil (2), Borba protiv trgovine ljudima (9), Ilegalne migracije, borba protiv ilegalnih migracija (1), Borba protiv ilegalnih migracija, readmisija i readmisijski sporazumi (1), Trgovina ljudima sigurna ženska kuća (3), Traženje azila na graničnim prelazima i postupanje sa tražiocima azila (1), Seksualne zloupotrebe djece u turističkim centrima (1): Intervju sa predstavnicima GPP HN i GP Tivat, 30. septembar 2013. god.

Porodični zakon ("Službeni list RCG", br. 1/2007), čl. 9.

58 Porodični zakon ("Službeni list RCG", br. 1/2007), čl. 9.

59 Postoje primjeri uspješnih zajedničkih akcija, poput nedavnog identifikovanja 12 osoba osumnjičenih za krivično djelo „krijumčarenje ljudi“ i procesuiranih u Republici Srbiji. Osim toga, saradnja pomorske policije sa policijom Republike Hrvatske je takođe solidna: postoji razvijena praksa zajedničkih patrola GP HV i GP Dubrovnik 3x mjesečno (2 + 2 policajca sa obje strane).



te razmotriti mogućnosti za sprovođenje zajedničkih vježbi i obuka na temu azila i upravljanja migracijama i definisanje zajedničkih standardnih procedura za saradnju na terenu.

Crna Gora je potpisala i Radni sporazum sa FRONTEX-om 2009. godine, sa ciljem poboljšanja operativne saradnje sa službama granične policije članica Evropske unije u pogledu sprječavanja i kontrole iregularnih migracija i trgovine ljudima. U toku je postupak imenovanja crnogorskih službenika pri koordinacionim kancelarijama FRONTEX-a koje se nalaze na spoljnim granicama EU. Saradnja sa FRONTEX-om se može dalje unaprjeđivati kroz sticanje statusa posmatrača u relevantnim tijelima za nadzor migracionih trendova (CIREFI) i analize rizika (Jedinica za analizu rizika), te učešćem u zajedničkim operacijama koje FRONTEX koordinira, kako je i sugerisano u preporukama OEBS -a<sup>60</sup>.

Od 2. oktobra 2006. godine, Crna Gora je članica MARRI<sup>61</sup>, inicijative koja ima za cilj da doprinese kontrolisanom i slobodnom kretanju ljudi, u interesu sigurnosti i prosperiteta. MARRI obuhvata pitanja azila, migracija, zajedničkog upravljanja granicama, viznog režima i konzularne saradnje, kao i pitanje povratka/naseljavanja izbjeglica/raseljenih lica.

Na osnovu gorenavedenih podataka, mogu se identifikovati sljedeći problemi koji otežavaju rad granične policije Crne Gore na planu sprječavanja i suzbijanja iregularnih migracija:

- nedovoljan broj službenika za vršenje poslova granične kontrole;
- nepostojanje jedinstvenog sistema za elektronski nadzor državne granice;
- nedostatak motornih vozila, plovila i tehničke opreme za vršenje granične kontrole<sup>62</sup>;
- nedostatak finansijskih sredstava za obezbjeđenje prevodilaca za rijetke grupe jezika;
- otežano utvrđivanje identiteta iregularnih migranata s obzirom na to da uglavnom dolaze bez identifikacionih dokumenata;
- nedostatak diplomatsko-konzularnih predstavništva u zemljama iz kojih iregularni migranti mahom dolaze;
- otežan povratak migranata u matične zemlje zbog nedostatka finansijskih sredstava, te mali broj dobrovoljnih povrataka<sup>63</sup>;
- nepostojanje posebnog objekta za smještaj maloljetnih iregularnih migranata;
- nepostupanje policijskih organa Republike Kosova i Republike Albanije po sporazumima o readmisiji.

Pojedini problem, koji se tiču granične opreme i infrastrukture, prepoznati su i u Izvještaju Tima za

---

60 Izvodi iz izvještaja Misije Međunarodne organizacije za migracije (IOM) i Misije OEBS-a: Preuzeto iz Izvještaja o implementaciji Strategije integrisanog upravljanja granicom Crne Gore za period 2006 – 2012, Podgorica, januar 2013. godine, str. 13/14.

61 MARRI je osnovan 2003. godine spajanjem Regionalne inicijative za povratak – RRI i Inicijative za migraciju i azil – MAI. Od jula 2004. godine ova inicijativa je pod regionalnim vlasništvom kao dio Procesu saradnje u Jugoistočnoj Evropi (SECEP). Crna Gora je formalno postala 11. članica SECEP-a na Samitu, održanom 10. i 11. maja 2007. godine u Zagrebu.

62 "Tehnički uslovi su ograničeni, pogotovo u pogledu vozila. Postoji potreba za vozilima sa ugrađenim kamerama, kako bi se vršile mobilne kontrole": Intervju sa Admirom Šutkovićem, komandirod Odjeljenja granične bezbjednosti Berane – Stanica granične policije Rožaje, 30. septembar 2013. god.

63 Izvjetak predstavlja 2013. godina u kojoj je prema podacima Odsjeka za strance i suzbijanje nezakonitih migracija zabilježeno 6 slučajeva dobrovoljnog povratka: Intervju sa rukovodiocem Odsjeka, Draganom Stevanovićem, 27. septembar 2013. god.



ocjenu i nadzor IOM-a<sup>64</sup>, u kojem se naglašava da je "postignut impresivan i značajan napredak u implementaciji koncepta integrisanog upravljanja granicom (IUG), ali da postoji prostor za dalji rad i unaprjeđenje u oblasti razmjene informacija, analize rizika i prekogranične saradnje". Konstatovano je da "koncept IUG nije prihvaćen i shvaćen u potpunosti na lokalnom nivou i da ima prostora za dalje jačanje administrativnih i operativnih kapaciteta". Osim toga, potrebno je unaprijediti infrastrukturu i opremu na graničnim prelazima; budući razvoj i implementaciju koncepta IUG treba bazirati na koordiniranom regionalnom pristupu; treba uspostaviti centre za zajedničku analizu rizika i potpisati memorandume o razumijevanju sa avionskim kompanijama, kako bi se postigao direktan pristup njihovim kompjuterskim sistemima, listama putnika za sprovođenje analize rizika, prije dolaska putnika; uvođenjem sistema video nadzora unaprijediti analizu rizika i selektivnost.

Prema ocjenama Izvještaja Misije OEBS-a, „Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2010 godina, analiza i preporuke“, ključni izazovi u ovoj oblasti se odnose na usvajanje savremenih metoda rada granične policije i izgradnju kapaciteta za integraciju u Šengen zonu. S tim u vezi, OEBS preporučuje izbjegavanje čestih rotacija zaposlenih u graničnoj policiji; razvoj programa obavezne „obuke osvježavanja znanja“ od strane Policijske akademije; dalji razvoj specijalističke i napredne obuke za praćenje prioritetnih oblasti za pristupanje EU i šengenskom prostoru, unaprjeđenje nadzornih sistema za kontrolu sprovođenja Strategije integrisanog upravljanja granicom i usvajanje nacionalne strategije za pristupanje šengenskom prostoru.

#### **4.1. Procedura povratka iregularnih migranata**

Politika povratka stranaca koji nezakonito borave u Crnoj Gori se temelji na potvrđenim međunarodnim sporazumima o readmisiji i Zakonu o strancima. Kada se stranac, koji nezakonito boravi u Crnoj Gori, ne može vratiti na osnovu sporazuma o readmisiji povratak se vrši u skladu sa Zakonom o strancima.

Zakonom o strancima je propisano da stranac koji nezakonito boravi, odnosno kome je izrečena mjera bezbjednosti protjerivanja iz zemlje, odnosno zaštitna mjera udaljenja sa teritorije Crne Gore ili kome je otkazan boravak u Crnoj Gori, mora napustiti njenu teritoriju odmah ili u roku koji mu je određen. Policija rješenjem određuje rok u kojem je stranac obavezan da napusti teritoriju Crne Gore, a po potrebi može odrediti mjesto prelaska državne granice, kao i obavezu prijavljivanja službenom licu na graničnom prelazu. Protiv rješenja se može izjaviti žalba Ministarstvu unutrašnjih poslova, u roku od tri dana od dana prijema rješenja, a Ministarstvo je dužno da odluči po žalbi u roku od osam dana od dana prijema žalbe. Izjavljena žalba ne odlaže izvršenje rješenja. U slučajevima prekršajne odgovornosti za prekršaje propisane ovim Zakonom, strancu se može izreći zaštitna mjera udaljenja. Prilikom odlučivanja o izricanju zaštitne mjere udaljenja uzimaju se u obzir: trajanje boravka, lične, porodične, ekonomske i druge okolnosti, rok u kojem stranac mora napustiti Crnu Goru, a koji ne može biti duži od 30 dana i vrijeme zabrane ulaska u Crnu Goru. Stranca koji ne napusti Crnu Goru u roku koji mu je određen, Policija će prinudno udaljiti.

Stranac se ne smije prinudno udaljiti u državu u kojoj bi mu život bio ugrožen ili sloboda zbog rase, vjere ili nacionalnosti, pripadnosti posebnoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja ili u kojoj bi mogao biti podvrgnut mučenju, neljudskom i ponižavajućem postupanju i kažnjavanju.

---

64 Izvodi iz izvještaja Misije Međunarodne organizacije za migracije (IOM) i Misije OEBS-a: Preuzeto iz Izvještaja o implementaciji Strategije integrisanog upravljanja granicom Crne Gore za period 2006 – 2012, Podgorica, januar 2013. godine, str. 13/14.

Zakonom o strancima je propisano da će se strancu kojeg nije moguće odmah prinudno udaljiti ili kome nije utvrđen identitet, ograničiti soboda kretanja smještajem u Prihvatište za strance ili drugi odgovarajući smještaj za lica sa posebnim potrebama. Smještaj u Prihvatištu se određuje na vrijeme od 90 dana i može se produžiti za još 90 dana, ako je u toku postupak utvrđivanja identiteta ili prikupljanja podataka, ako to zahtijevaju razlozi bezbjednosti ili ako namjerno ometa prinudno udaljenje. S obzirom da Prihvatište za strance još uvijek nije pušteno u rad, smještaj stranaca koji nezakonito borave, se obezbjeđuje u alternativnim smještajnim objektima, konkretno jednom smještajnom objektu u Podgorici, kapaciteta šest do osam lica.

Prilikom prinudnog udaljenja vodi se računa o posebnim potrebama stranca, a naročito kada su u pitanju maloljetnici, lica potpuno ili djelimično lišena poslovne sposobnosti, djeca odvojena od roditelja ili staratelja, lica sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloljetnom djecom, kao i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja. Policija je dužna da prema ovim licima postupa u skladu sa međunarodnim ugovorima i propisima kojima je uređen položaj lica sa posebnim potrebama.

Troškove koji nastaju prilikom prinudnog udaljenja snosi stranac. Ako stranac nema sredstva da naknadi nastale troškove oni će se naknaditi od: fizičkog ili pravnog lica koje se obavezalo da će snositi troškove boravka stranca; prevoznika koji je na granični prelaz dovezao stranca koji ne ispunjava uslove za ulazak, kretanje ili boravak na teritoriji Crne Gore; poslodavca koji je zaposlio stranca suprotno odredbama zakona kojim se uređuje rad i zapošljavanje stranaca. Troškovi koje nije moguće naplatiti na naprijed opisani način, padaju na teret budžeta Crne Gore.

## **4.2. Implementacija sporazuma o readmisiji**

Sporazumima o readmisiji sa susjednim državama se precizira obaveza prihvata lica u skraćenom postupku bez formalnosti, a uz prethodnu najavu. U konkretnom se radi o poslovima koji su u nadležnosti Uprave policije – Sektora granične policije. Nadležni organi ugovornih strana su obavezni da prihvate državljanina treće države ili lice bez državljanstva ukoliko je to lice lišeno slobode na području druge ugovorne strane u roku od sedamdeset dva (72) sata nakon nezakonitog prelaska državne granice. Na ovaj način je pojednostavljena procedura vraćanja/prihvatanja, jer se ne utvrđuje državljanški status lica i nema rokova koji su propisani za odgovor u redovnom postupku readmisije (obično je ovaj rok 15 dana).

Kada je riječ o implementaciji zaključenih sporazuma o readmisiji sa susjednim državama, u 2011. godini Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore je, na osnovu Sporazuma između Vlade Crne Gore i Savjeta ministara Republike Albanije, u redovnom postupku readmisije, uputilo ukupno 12 zamolnica za prihvatanje 39 lica. U okviru skraćenog postupka readmisije, u Republiku Albaniju su vraćena ukupno 52 lica, od čega 28 lica na zajedničkom graničnom prelazu »Sukobin-Murićani« i 24 lica na graničnom prelazu „Božaj“. U najvećem broju slučajeva, radi se o stranim državljanima iz afričkih i azijskih država.

U pogledu implementacije sporazuma o readmisiji u 2012. godini, u okviru skraćenog postupka readmisije, u Republiku Albaniju je vraćeno ukupno 60 lica, od čega 56 lica na zajedničkom graničnom prelazu »Sukobin - Murićani« i četiri lica na graničnom prelazu „Božaj“. U najvećem broju slučajeva se radi o stranim državljanima iz afričkih i azijskih država. Za prvih sedam mjeseci 2013. godine, u Republiku Albaniju je vraćeno 5 lica.

U okviru skraćenog postupka readmisije sa Bosnom i Hercegovinom, iz ove zemlje je u Crnu Goru, tokom 2012. godine, vraćeno ukupno 66 lica, od čega 62 lica na graničnom prelazu »Ščepan Polje« i četiri lica na graničnom prelazu »Sitnica«. U najvećem broju slučajeva radi se o stranim državljanima iz afričkih i azijskih država. Za prvih sedam mjeseci 2013. godine, u Crnu Goru je iz Bosne i Hercegovine vraćeno 9 lica<sup>65</sup>.

U okviru skraćenog postupka readmisije sa Republikom Hrvatskom, iz ove zemlje je u Crnu Goru, tokom 2012. godine, vraćeno ukupno 214 lica, svi na graničnom prelazu »Debeli brijeg«. U najvećem broju slučajeva radi se o stranim državljanima iz afričkih i azijskih država. Za prvih sedam mjeseci 2013. godine, u Crnu Goru je iz Republike Hrvatske vraćeno 68 lica.

U pogledu Sporazuma o readmisiji sa Kosovom, može se zaključiti da postoje izvjesni problemi u njegovoj implementaciji. Treba istaći podatak da od potpisivanja Sporazuma o readmisiji nije prihvaćen nijedan zahtjev Crne Gore upućen Kosovu za vraćanje lica koja su nezakonito ušla u

Crnu Goru sa teritorije Kosova<sup>66</sup>. Na implementaciju Sporazuma o readmisiji sa Kosovom utiče i dužina granične linije sa Kosovom, koja se uglavnom proteže visokim planinskim masivima nadmorske visine uglavnom preko 1500 - 2000 metara i šumovitim predjelima koji su u zimskom periodu prekriveni velikim sniježnim prekrivačem - a koja su pogodni za pješačko kretanje i zaobilaženje graničnih prelaza i patrola na terenu - kao i velika udaljenost graničnih prelaza između Crne Gore i Kosova (oko 11 km od GP «Kula» do GP «Kulina» na Kosovu). Stoga je potrebno raditi na intenziviranju saradnje između nadležnih organa dvije države, posebno kroz organizovanje i održavanje sastanaka Komiteta za praćenje implementacije sporazuma.

U pogledu **redovnog postupka** u primjeni sporazuma o readmisiji, u 2012. godini, Ministarstvo unutrašnjih poslova je primilo ukupno 190 zahtjeva za readmisiju koji su se odnosili na prihvatanje ukupno 397 lica. Od primljenih zahtjeva, pozitivno je riješeno 135 zahtjeva za prihvatanje 261 lica. Negativno je riješeno 55 zahtjeva, odnosno nije data saglasnost za prihvatanje 136 lica. Treba napomenuti da najveći broj lica vraćenih u Crnu Goru u redovnom postupku readmisije jesu crnogorski državljani, dok manji broj lica nisu crnogorski državljani, ali su imala ili i dalje imaju prebivalište u Crnoj Gori.

Izraženo po državama iz kojih su primljeni zahtjevi, ova statistika izgleda na sljedeći način:

- Njemačka - primljeno 115 zahtjeva za prihvatanje 260 lica, od tog broja pozitivno je odgovoreno na 81 zahtjev za prihvatanje 160 lica, a negativno na 34 zahtjeva za prihvatanje 100 lica;
- Švajcarska - primljeno 11 zahtjeva za prihvatanje 12 lica, od tog broja pozitivno je odgovoreno na šest zahtjeva za prihvatanje sedam lica, a negativno na pet zahtjeva za prihvatanje pet lica;
- Švedska - primljeno 18 zahtjeva za prihvatanje 49 lica, od tog broja pozitivno je odgovoreno na 16 zahtjeva za prihvatanje 43 lica, a negativno na dva zahtjeva za prihvatanje šest lica
- Belgija - primljeno devet zahtjeva za prihvatanje devet lica, od tog broja pozitivno je odgovoreno na sedam zahtjeva za prihvatanje sedam lica, a negativno na dva zahtjeva za prihvatanje dva lica;

65 "Saradnja sa BiH funkcioniše u skladu sa pravnim okvirom za regionalnu saradnju i u duhu dobrosusjedskih odnosa; sastanci se održavaju na mjesečnom nivou, a postoje i granične patrole: 4 puta mjesečno, dvije na našoj i dvije na teritoriji BiH. Princip je da u patroli budu dva „domaća“ policajca i jedan „gost“: Intervju sa Vladimirom Vojinovićem, Odjeljenje granične bezbjednosti Nikšić – stanica granične policije Plužine, 25. septembar 2013. god.

66 "Nijedan slučaj readmisije nije realizovan sa Kosovom, dok primjena sporazuma o readmisiji sa Albanijom bilježi određene pomake": Intervju sa rukovodiocem Odsjeka, Draganom Stevanovićem, 27. septembar 2013. god.

- Luksemburg - primljeno pet zahtjeva za prihvata 11 lica, od tog broja pozitivno je odgovoreno na tri zahtjeva za prihvata pet lica, a negativno na dva zahtjeva za prihvata šest lica;
- Holandija - primljeno šest zahtjeva za prihvata šest lica, od čega su svi zahtjevi pozitivno riješeni;
- Danska - primljeno četiri zahtjeva za prihvata četiri lica, od čega su sva četiri zahtjeva pozitivno riješena;
- Austrija - primljeno tri zahtjeva za prihvata tri lica, od čega su sva tri zahtjeva pozitivno riješena;
- Mađarska - primljeno tri zahtjeva za prihvata tri lica, od čega su sva tri zahtjeva negativno riješena;
- Francuska - primljeno dva zahtjeva za prihvata osam lica, od čega su oba zahtjeva negativno riješena;
- Slovenija - primljen jedan zahtjev za prihvata jednog lica i isti je riješen pozitivno;
- Ostale države - primljeno 13 zahtjeva za prihvata 31 lica, od tog broja pozitivno je odgovoreno na osam zahtjeva za prihvata 25 lica, a negativno na pet zahtjeva za prihvata šest lica.

U 2012. godini, MUP nije uputilo nadležnim organima država članica Evropske unije, kao ni ostalim državama sa kojima postoje potpisani sporazumi o readmisiji, nijedan zahtjev za readmisiju.

U pogledu redovnog postupka u primjeni sporazuma o readmisiji, za prvih sedam mjeseci 2013. godine, MUP je primio ukupno 125 zahtjeva za readmisiju koji su se odnosili na prihvata ukupno 287 lica. Od primljenih zahtjeva, pozitivno je riješeno 86 zahtjeva, odnosno data je saglasnost za prihvatanje 198 lica. Negativno je riješeno 39 zahtjeva, odnosno nije data saglasnost za prihvatanje 89 lica.

Izraženo po državama iz kojih su primljeni zahtjevi, statistika izgleda ovako:

- Njemačka - primljeno 95 zahtjeva za prihvata 223 lica, od tog broja, pozitivno je odgovoreno na 62 zahtjeva za prihvata 157 lica, a negativno na 33 zahtjeva za prihvata 66 lica;
- Švedska - primljeno 12 zahtjeva za prihvata 27 lica, od tog broja pozitivno je odgovoreno na 10 zahtjeva za prihvata 20 lica, a negativno na dva zahtjeva za prihvata sedam lica
- Luksemburg - primljeno četiri zahtjeva za prihvata sedam lica i na sve zahtjeve pozitivno je odgovoreno;
- Švajcarska – primljeno tri zahtjeva za prihvata 10 lica, od tog broja pozitivno je odgovoreno na jedan zahtjev za prihvata četiri lica, a negativno na dva zahtjeva za prihvata šest lica;
- Holandija – primljeno dva zahtjeva za prihvata tri lica i na oba zahtjeva pozitivno je odgovoreno;
- Belgija – primljen jedan zahtjev za prihvata jednog lica i na isti je pozitivno odgovoreno
- Danska – primljeno dva zahtjeva za prihvata dva lica i na oba zahtjeva pozitivno je odgovoreno;
- Slovenija – primljen jedan zahtjev za prihvata jednog lica i na isti je pozitivno odgovoreno;
- Bosna i Hercegovina - primljeno pet zahtjeva za prihvata 13 lica, od tog broja pozitivno je odgovoreno na tri zahtjeva za prihvata tri lica, a negativno na dva zahtjeva za prihvata 10 lica.

U ovom periodu, MUP je uputio tri zahtjeva za readmisiju koji su se odnosili na vraćanje četiri lica: jedan zahtjev je upućen Bugarskoj, a dva zahtjeva Bosni i Hercegovini. Na sva tri zahtjeva je pozitivno odgovoreno i lica su vraćena u ove dvije zemlje.

## V SISTEM AZILA

Sistem azila u Crnoj Gori je regulisan Zakonom o azilu. Azil se daje strancima kojima je potrebna međunarodna zaštita u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine, Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine i drugim ratifikovanim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.<sup>67</sup> Osnovni principi koji su inkorporirani u Zakon o azilu su sljedeći: zabrana vraćanja i protjerivanja, nediskriminacija, povjerljivost i zaštita podataka, jedinstvo porodice, nekažnjavanje za nezakoniti ulazak ili boravak, zaštita lica sa posebnim potrebama, odredbe koje se odnose na pol, poštovanje pravnog poretka, pravna zaštita, saradnja sa UNHCR-om.

Status izbjeglice se priznaje strancu ako se, po njegovom zahtjevu za dobijanje azila, utvrdi da je opravdan strah od progona zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih mišljenja u državi porijekla i da zbog toga ne može ili ne želi da koristi zaštitu države porijekla. Status izbjeglice se neće priznati strancu koji uživa zaštitu ili pomoć nekog organa ili ustanove Ujedinjenih nacija, osim UNHCR-a, i osim u slučaju kada zaštita ili pomoć prestane, iz bilo kojeg razloga, a status stranca nije konačno riješen, ukoliko postupak po zahtjevu za dobijanje azila nije okončan (čl. 36, st. 1 – 3).

Dodatna (supsidijarna) zaštita, kao dopunska zaštita izbjeglica u skladu sa dokumentima o ljudskim pravima, odobrava se strancu koji ne ispunjava uslove za priznavanje statusa izbjeglice, a koji bi, u slučaju povratka u državu porijekla ili drugu državu, bio podvrgnut mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju ili bi njegov život, bezbjednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmjera, spoljnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjima ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno ugrožavaju život, bezbjednost ili slobodu.

Privremena zaštita je hitna i izuzetna mjera kojom se strancima obezbjeđuje zaštita u slučaju masovnog, iznenadnog ili očekivanog dolaska iz države u kojoj su njihov život, bezbjednost ili sloboda ugroženi nasiljem opštih razmjera, spoljnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno ugrožavaju život, bezbjednost ili slobodu, a zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede postupak po pojedinačnim zahtjevima za utvrđivanje statusa izbjeglice. Privremena zaštita traje jednu godinu, s tim što se može produžiti za šest mjeseci, a najduže za jednu godinu. Lice kojem je odobrena privremena zaštita ima pravo da, za vrijeme ili po proteku vremena trajanja privremene zaštite, podnese zahtjev za dobijanje azila (čl. 62, st 1).

Nakon donošenja Zakona o azilu, formirana je posebna organizaciona jedinica u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova – Kancelarija za azil, sada Direkcija za azil<sup>68</sup>. Postupak po žalbama izjavljenim na odluke prvostepenog organa vodi Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil, koja je obrazovana Odlukom Vlade Crne Gore, novembra mjeseca 2007. godine i koju čine predsjednik i četiri

67 Zakon o azilu sadrži izjavu da Konvencija o statusu izbjeglica i Protokol predstavljaju osnov pravnog sistema za upravljanje zaštitom izbjeglica, dopunjen dokumentima o ljudskim pravima.

68 U junu 2007. godine, nakon obrazovanja Kancelarije za azil, Kancelarija UNHCR-a u Podgorici, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave i Zavod za zbrinjavanje izbjeglica, potpisali su Memorandum o saradnji i privremenoj pomoći u implementaciji Zakona o azilu, sa ciljem uspostavljanja saradnje u vođenju postupaka za ocjenjivanje zahtjeva za azil, te zbrinjavanje lica koja traže azil, izbjeglica i lica kojima je odobrena dodatna zaštita. Memorandumom je utvrđena obaveza UNHCR-a da, do kraja 2007. godine sprovodi postupak i vodi intervju sa tražiocima azila, a Ministarstva, odnosno Kancelarije za azil, da donosi odluku na osnovu pismene preporuke službenika UNHCR-a: Preuzeto iz Izvještaja o spremnosti Crne Gore za liberalizaciju viznog režima, Podgorica, avgust 2008. godine, str. 21.

člana koji su sudije Upravnog suda Crne Gore ili stručni saradnici u tom sudu. Protiv drugostepene administrativne odluke Državne komisije za rješavanje po žalbama za azil može se izjaviti ustavna žalba pred Ustavnim sudom (do sada je bio jedan takav slučaj, ali odluka još nije donijeta).

## **5.1. Procedure za dobijanje azilne zaštite u Crnoj Gori**

### **A - podnošenje zahtjeva za azil**

**Namjeru** za podnošenje zahtjeva za dobijanje azila, stranac može saopštiti na graničnom prelazu.

**Zahtjev** za dobijanje azila se podnosi Direkciji za azil, na jeziku koji lice koje traži azil poznaje (jezik koji je u službenoj upotrebi u Crnoj Gori, jezik države porijekla ili drugi jezik koji ovo lice poznaje).

**Nenadležni organ** kod kojeg stranac zatraži azil je obavezan da takav zahtjev evidentira i bez odlaganja o tome obavijesti Direkciju za azil.

### **Formalan zahtjev versus iskazana namjera na granici**

Zakon o azilu u članu 24 jasno propisuje: „Namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje azila stranac može saopštiti na graničnom prelazu, nakon čega se dozvoljava ulazak u Crnu Goru i obezbjeđuje smještaj. Licu koje traži azil omogućava se da što prije podnese zahtjev za dobijanje azila i izdaje potvrda o podnijetom zahtjevu. Zahtjev za dobijanje azila se podnosi Direkciji za azil, u pisanoj formi ili usmeno na zapisnik, na jeziku koji je u službenoj upotrebi u Crnoj Gori. Ukoliko lice koje traži azil ne poznaje jezik koji je u službenoj upotrebi, zahtjev može podnijeti na jeziku države porijekla ili na jeziku koji poznaje“. Iz navedenih odredbi nedvosmisleno proizilazi da Zakon o azilu prepoznaje kategoriju „izražena namjera“, te da je lice tražilac azila od trenutka kada izrazi namjeru da traži zaštitu države Crne Gore, a ne od trenutka kada formalno podnese zahtjev u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Licu koje traži azil omogućava se da što prije podnese zahtjev za dobijanje azila i izdaje potvrda o podnijetom zahtjevu (član 24). Dok član 25 Zakona propisuje „Licu koje traži azil nadležni organ obezbjeđuje smještaj u centru za smještaj lica koja traže azil ili drugom objektu za kolektivni smještaj nadležnog organa“. Iz navedenih normi jasno proizilazi da lice sa izraženom namjerom za dobijanje azila u Crnoj Gori ima pravo na smještaj u Centru za tražioce azila ili u nekom drugom objektu za kolektivni smještaj, posebno ako se radi o danima vikenda ili državnim praznicima, sve dok mu ne bude omogućeno da formalno podnese zahtjev u Direkciji za azil.

### **B - postupak utvrđivanja izbjegličkog statusa**

Službenik Direkcije za azil, organa nadležnog za postupanje po zahtjevu, kojem se stranac obratio radi podnošenja zahtjeva za dobijanje azila, obavlja sljedeće radnje:

- upoznaje lice koje traži azil sa njegovim pravima i obavezama,
- obezbjeđuje prevodioca i pravnog zastupnika licu koje traži azil,
- ispunjava obrazac zahtjeva za dobijanje azila,
- vrši fotografisanje i uzimanje otisaka prstiju i potpis,
- kopira lična i druga dokumenta relevantna za postupak,
- izdaje potvrdu o podnesenom zahtjevu za dobijanje azila,
- poziva tražioca azila / zakazuje intervju,
- obavlja intervju (jedan ili više),

- prikuplja informacije o zemlji porijekla,
- priprema i donosi odluku,
- postupak po žalbi (utvrđivanje činjeničnog stanja i informacije o zemlji porijekla)

### **Prevodilac i pravni zastupnik**

Licu koje traži azil Direkcija za azil omogućava da učestvuje i prati tok postupka na jeziku koji je označio da razumije, na način što mu se obezbjeđuje prevodilac. Zakon o azilu izričito predviđa i pravo lica koje traži azil na kontakt sa ovlašćenim službenicima UNHCR-a i nevladinim organizacijama, radi pružanja pravne pomoći, u svim fazama postupka (čl.23). Ovom licu se uručuje pisano obavještenje, na jeziku koji razumije, o pravu na besplatnu pravnu pomoć, kao i o načinu ostvarivanja komunikacije sa NVO <sup>69</sup> radi pružanja pravne pomoći kroz pomoć u podnošenju zahtjeva za dobijanje azila, tokom intervjua, kao i u sačinjavanju pisanih podnesaka.

### **Obrazac zahtjeva za dobijanje azila**

U prisustvu prevodioca, pravnog zastupnika i predstavnika kancelarije UNHCR-a u Podgorici, licu koje traži azil omogućava se da podnese zahtjev za dobijanje azila, koji sadrži odgovarajuće podatke o licu, porijeklu, razlozima zbog kojih traži azil, kao i druge podatke značajne za pokretanje i vođenje postupka.

### **Fotografisanje i uzimanje otisaka i potpis**

Radi utvrđivanja identiteta lica koje traži azil, vrši se fotografisanje istog i uzimanje otisaka prstiju i potpisa, bez odlaganja, a najkasnije u roku od tri dana od dana podnošenja zahtjeva za dobijanje azila.

### **Dokumenta relevantna za postupak**

Službenik Direkcije za azil kopira lična i sva ostala dokumenta koja mogu poslužiti kao dokaz za utvrđivanje činjenica u postupku.

### **Potvrda o podnijetom zahtjevu**

Licu koje traži azil, nakon podnošenja zahtjeva za dobijanje azila, izdaje se potvrda o podnijetom zahtjevu.

### **Poziv na intervju**

Radi donošenja odluke po zahtjevu za dobijanje azila, voditelj postupka obavlja jedan ili više intervjua sa tražiocem azila. O datumu, vremenu i mjestu davanja izjave lica koje traži azil, u pisanoj formi, obavještavaju se tražilac azila (na jeziku koji razumije), njegov/njen punomoćnik, predstavnik UNHCR-a i prevodilac. Ukoliko se tražilac azila ne odazove na zakazani intervju upućuje mu se drugi poziv. Ukoliko se i pored ponovljenog poziva ovo lice ne odazove pozivu, donosi se zaključak o obustavi postupka.

### **Davanje izjave (intervju)**

Intervju predstavlja jednu od složenijih radnji u postupku po zahtjevu za dobijanje azila u kojem je voditelj postupka dužan da utvrdi i ispita sve relevantne činjenice i okolnosti, posebno informaciju o zemlji porijekla, zatim da ocijeni opšti kredibilitet tražioca azila te da, uz procjenu valjanosti dokaza, pripremi pravilnu i zakonitu odluku u pogledu utvrđivanja izbjegličkog statusa ili drugog

69 NVO Pravni centar, izvršni partner UNHCR-a u Crnoj Gori: <http://www.pravnicentarcrnagora.com/en>



oblika zaštite<sup>70</sup>. Voditelj postupka je dužan da vodi računa o kulturološkom porijeklu tražioca azila, te da obrati posebnu pažnju na uslove u kojima se tražioci azila nalaze, naročito osobe koje su preživjele nasilje, mučenje ili traumu. Pored navedenog, posebna dužnost se ogleda u upozoravanju tražioca azila na njegovu obavezu iznošenja svih okolnosti i činjenica vezanih za njegovo traženje azila u Crnoj Gori, pri čemu se tražiocu azila mora omogućiti da iscrpno predstavi, pojasni i svim raspoloživim dokazima potkrijepi činjenice i okolnosti koje su relevantne za donošenje odluke po zahtjevu za azil. Intervju se vodi u uslovima koji osiguravaju tajnost postupka, uz poštovanje principa isključenja javnosti i povjerljivosti i zaštite podataka. Davanje izjave može biti audio snimljeno, o čemu se lice koje traži azil mora obavijestiti. O svakom intervjuu se sačinjava zapisnik, u kojem se iznose suštinske informacije o zahtjevu, onako kako ih je predočio podnositelj zahtjeva za dobijanje azila.

## **C- informacije o zemlji porijekla**

Prilikom sakupljanja i upotrebe informacija o zemljama porijekla, Direkcija za azil se rukovodi sljedećim principima:

- relevantnost u odnosu na motiv za azil
- objektivnost
- pouzdanost izvora
- tačnost i ažurnost informacija
- transparentnost.

Službenici Direkcije za azil, shodno Zakonu o azilu, mogu prikupljati informacije i podatke o stanju u državi porijekla lica (Country of origin information - COI) koje traži azil ili kojem je dat azil iz različitih izvora, uključujući i UNHCR. Koristeći internet, službenici provjeravaju političku pozadinu izvora, upoređuju informacije sa drugim izvorima i provjeravaju mandat organizacije koja je ponudila informacije. Uglavnom se koriste websajtovi Human Rights Watch, Amnesty International, Helsinki Committee for Human Rights i UNHCR. Takođe, službenici mogu prikupljati određene informacije o zemljama porijekla i preko Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore (MVPEI).

## **D - odluke u postupku**

Odluke u postupku po zahtjevu za dobijanje azila, donose se najkasnije u roku od 90 dana od dana podnošenja zahtjeva, izuzev ukoliko se radi o očigledno neosnovanom zahtjevu, kada je rok za donošenje odluke, umjesto uobičajenog roka od 90 dana, skraćen na 15 dana. Sa druge strane, zahtjevi maloljetnih lica i lica sa posebnim potrebama iz čl. 11 Zakona imaju prioritet u rješavanju, pa se odluka donosi u roku od 30 dana.

Nakon utvrđenog činjeničnog stanja i izvedenih dokaza donosi se odluka, koja može biti:

- rješenje kojim se usvaja zahtjev i priznaje status izbjeglice ili odobrava dodatna zaštita
- rješenje kojim se odbija zahtjev za dobijanje azila (nepostojanje opravdanog straha od

---

70 Imajući u vidu da detekcija migranata koji su prešli granicu van graničnog prelaza i dospjeli u unutrašnjost zemlje predstavlja poseban izazov, postoji bojazan da veliki broj lica koja su u tranzitu kroz Crnu Goru ne podnese zahtjev za azil ili se ne pojavi na zakazanom razgovoru.

progona, očigledna neosnovanost zahtjeva...)<sup>71</sup>

### **Očigledno neosnovan zahtjev za dobijanje azila**

Shodno čl. 41 Zakona, zahtjev za dobijanje azila je očigledno neosnovan, ako lice nema stvarnog osnova za zahtjev zbog straha od progona u državi porijekla ili ako zahtjev zasniva na namjernoj prevari ili zloupotrebi postupka azila. Smatra se da lice koje traži azil nema stvarnog osnova za zahtjev zbog straha od progona:

- 1) ako zahtjev zasniva na ekonomskim razlozima ili boljim uslovima života;
- 2) ako zahtjevu u potpunosti nedostaju podaci o tome da bi u državi porijekla bilo izloženo strahu od progona ili njegova izjava ne sadrži okolnosti ili detalje o ličnom progону;
- 3) ako zahtjevu očigledno nedostaje vjerodostojnost, a izjava lica je nedosljedna, kontradiktorna ili realno nemoguća;
- 4) ako se, zbog opštih političkih okolnosti, pravnog stanja ili sprovođenja zakona u državi porijekla ili trećoj državi, generalno može smatrati da ne može postojati strah od progona, osim ako dokaže da ta država nije bezbjedna za njega;
- 5) ako je licu ranije zabranjen ulazak u Crnu Goru, u skladu sa zakonom, a razlozi zbog kojih je došlo do zabrane nijesu se promijenili.

### **Maloljetni tražioci azila**

Članom 11 Zakona o azilu propisano da će se u postupku davanja azila voditi računa o posebnim potrebama maloljetnih lica, lica potpuno ili djelimično lišenih poslovne sposobnosti, maloljetnih lica bez pratnje, lica sa psihičkim ili fizičkim invaliditetom, starih lica, trudnica, samohranih roditelja sa maloljetnom djecom, lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihičkog, fizičkog ili seksualnog nasilja i drugih ugroženih lica. Osim toga, pravo na potrebnu njegu i zaštitu ima i punoljetno poslovno nesposobno lice ima, u skladu sa zakonom.

Zakon o azilu propisuje, u članu 28, da nakon utvrđivanja identiteta i činjenice da je maloljetno lice bez pratnje ili da je punoljetno lice poslovno nesposobno, tim licima obezbjeđuje se staratelj, u skladu sa zakonom. Centar za socijalni rad u hitnom postupku imenuje staratelja ovim licima. Zahtjevi za dobijanje azila za ova lica imaju imaju prioritet u rješavanju i odluke se donose u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva. U postupku se vodi računa o smještaju, psihofizičkom stanju i najboljem interesu maloljetnog lica i preduzimaju mjere za pronalaženje članova njegove porodice. U 2013. godini, bilo je 26 maloljetnika u pratnji jednog ili oba roditelja i 4 maloljetnika bez pratnje kojima je Centar za socijalni rad obezbijedio staratelja.

### **Odredbe Zakona o azilu koje se odnose na pol**

Prema licu koje traži azil, u svim fazama postupka, postupa se na način kojim se uvažava njegov/ njen pol. Osim toga, lice koje traži azil ima pravo na komunikaciju sa službenim licem i prevodiocem istog pola. Lice ženskog pola, koje je u pratnji lica muškog pola, obavještava se o pravu na podnošenje ličnog zahtjeva za dobijanje azila (čl. 12)

### **Ograničenje slobode kretanja unutar zemlje**

Zakon o azilu, u članu 31, propisuje: "Licu koje traži azil može se, izuzetno, rješenjem nadležnog organa ograničiti kretanje izvan Centra ili drugog objekta za kolektivni smještaj ili izvan određenog

<sup>71</sup> Direkcija za azil mora dati mogućnost tražiocu azila da se izjasni na okolnosti koje isključuju razloge za odbacivanje/odbijanje zahtjeva za azil u svakom pojedinačnom slučaju. To u praksi znači da svaki podnosilac zahtjeva za dobijanje azila treba da ima mogućnost da pokaže da se određena država može ili ne može smatrati sigurnom u konkretnom slučaju, a imajući u vidu činjenicu da neka država može biti sigurna samo za određenu grupu lica (npr. za pripadnike određene nacionalne zajednice). Pogledati presudu Evropskog suda u slučaju M.S.S protiv Belgije i Grčke.

područja, a najduže do 15 dana, ako: 1) treba utvrditi identitet; 2) je uništilo putne ili lične isprave ili posjeduje lažna dokumenta, sa namjerom da dovede u zabludu nadležne organe; 3) je to potrebno radi zaštite bezbjednosti zajednice.” Takođe, u istom članu je propisano da “Licu mlađem od 16 godina života, koje je bez pratnje, neće biti ograničeno kretanje, izuzev ako je to jedina mogućnost”. Protiv rješenja ovog člana, može se izjaviti žalba u roku od osam dana od dana prijema rješenja. Žalba ne odlaže izvršenje rješenja. Zakon o azilu u članu 21 kao nadležni organ određuje organ uprave nadležan za poslove zbrinjavanja izbjeglica (Uprava za zbrinjavanje izbjeglica).

### **Prava lica iz sistema azila**

Osim prava na prevodioca i prava na besplatnu pravnu pomoć, tražilac azila, između ostalog, ima pravo na:

- boravak i slobodu kretanja;
- identifikacionu ispravu kojom potvrđuje identitet, pravni status, pravo na boravak i druga prava propisana zakonom o azilu;
- besplatno osnovno i srednje obrazovanje u školama čiji je osnivač država;
- zdravstvenu zaštitu, u skladu sa posebnim propisima;
- jedinstvo porodice;
- rad u okviru Centra ili drugog objekta za kolektivni smještaj;
- socijalnu zaštitu I humanitarnu pomoć;
- slobodu vjeroispovijesti;

Zakon o azilu takođe propisuje:

da licu koje traži azil, nadležni organ obezbjeđuje smještaj u Centru za smještaj lica koja traže azil ili drugom objektu za kolektivni smještaj nadležnog organa,

- da se licu sa posebnim potrebama obezbjeđuje poseban smještaj i zbrinjavanje.

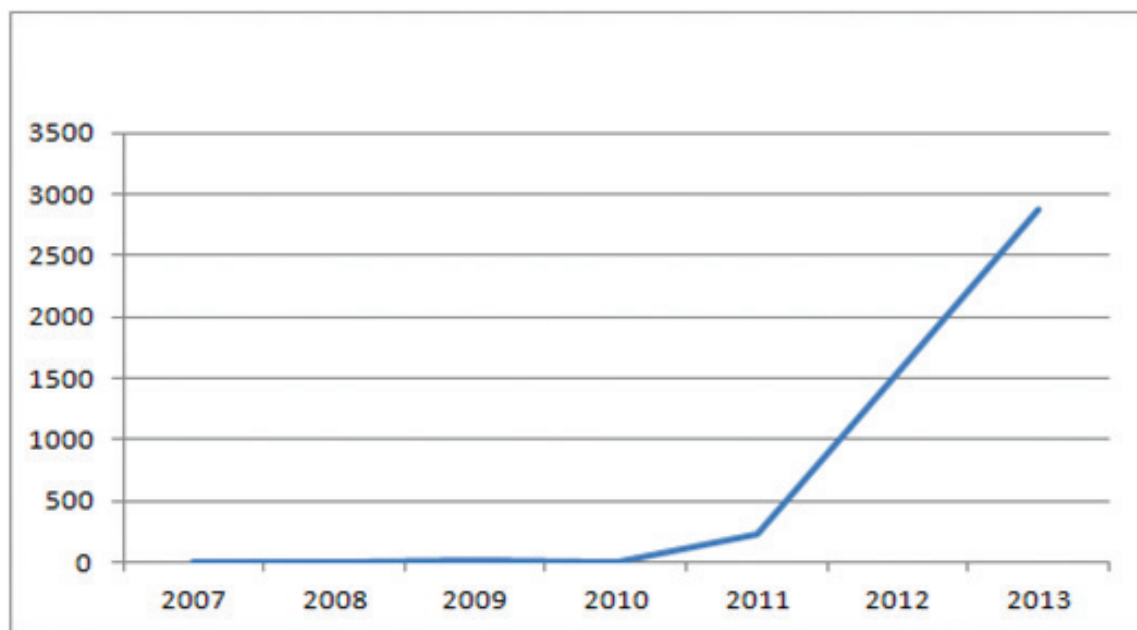
Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave utvrđeno je da poslove uprave koji se odnose na zbrinjavanje lica iz sistema azila, odnosno pružanje pomoći u ostvarivanju prava na smještaj, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu i drugih prava propisanih Zakonom o azilu, vrši Uprava za zbrinjavanje izbjeglica. U toku 2011. godine, ukupno je zbrinuto 240 tražilaca azila, dok je u 2012. godini, taj broj iznosio 1.203.

## **5.2. Statistički pokazatelji**

Presjek statističkih podataka vezanih za implementaciju Zakona o azilu:

GODINA	BROJ PODNIJETIH ZAHTJEVA	ODOBRENA ZAŠTITA
2007.	3	1 (STATUS IZBJEGLICE)
2008.	7	1 (DODATNA ZAŠTITA)
2009.	20	-
2010.	9	-
2011.	239	3 (DODATNA ZAŠTITA)
2012.	1529	1 (DODATNA ZAŠTITA)
1 (STATUS IZBJEGLICE)		
2013.	2879	
UKUPNO	4686	7

Grafik 1: Prikaz trenda rasta broja tražilaca azila:



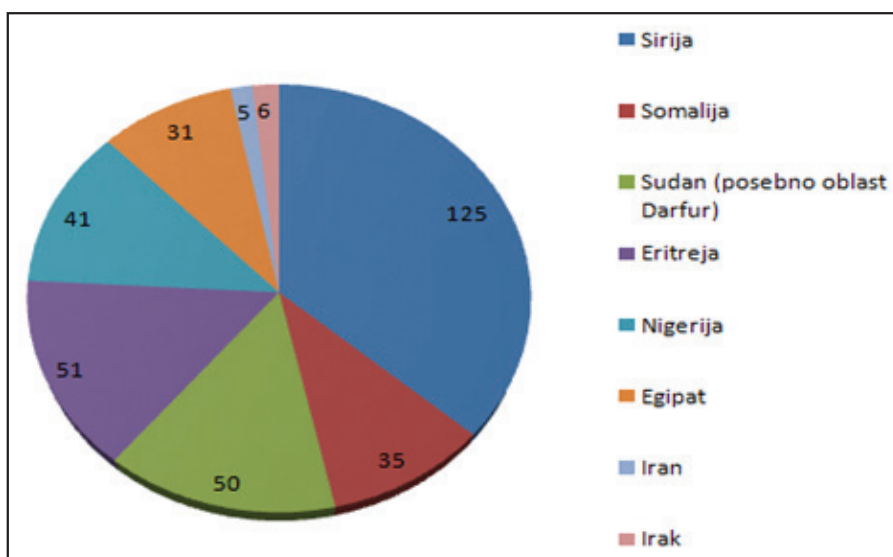
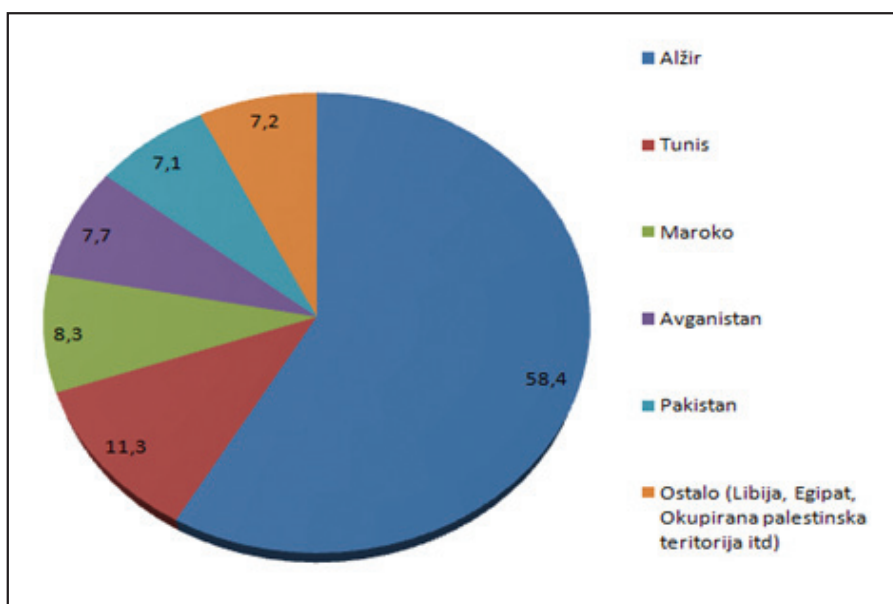
U toku 2012. godine, podnijeto je 1529 zahtjeva za azil; izjavljene su 673 žalbe na odluke Ministarstva unutrašnjih poslova i sve su, od strane Državne komisije za žalbe, odbijene kao neosnovane. Status izbjeglice je dodijeljen jednom licu 2007. godine, a ukinut 2010. godine. Jedna dodatna zaštita je odobrena 2011. godine i ukinuta iste godine. U ovom trenutku, na snazi su 4 dodatne zaštite i 1 lice sa statusom izbjeglice.

U toku 2013. godine, azil je zatražilo 70 žena, 26 maloljetnika sa pratnjom jednog ili oba roditelja i 4 maloljetnika bez pratnje. Interesantno je naglasiti da se 09.08.2013. godine u Kliničko-bolničkom Centru u Podgorici, rodila i prva beba tražilaca azila u Crnoj Gori.

Od zahtjeva koji su podnijeti u 2013. godini, u proceduri rješavanja je 342 zahtjeva, dok su ostali zahtjevi u prvom stepenu završeni, od čega je donijeto 272 rješenja u meritumu, 1602 zaključka o obustavi (jer se tražioci azila nisu odazvali na intervju i pored ponovljenog zahtjeva) i 52 zaključka o odbacivanju zahtjeva, jer se radilo o licima koja su po drugi put podnijela zahtjev u Crnoj Gori (prilikom prvog dolaska u Crnu Goru, donijeto je rješenje o odbacivanju zahtjeva, a okolnosti na kome ova lica zasnivaju svoj ponovljeni zahtjev se nisu promijenile u odnosu na prvi zahtjev podnjet MUP-u).

Grafik 2 i 3: Presjek država porijekla tražilaca azila u 2012. godini:

### 5.3. Usklađenost crnogorskog zakonodavstva i prakse sa međunarodnim i EU standardima u oblasti azila i iregularnih migracija



Prema navodima iz Izvještaja o skriningu za poglavlje 24<sup>72</sup>, crnogorski propisi u oblasti iregularnih migracija su u velikoj mjeri usklađeni s pravnom tekovinom EU.<sup>73</sup> Crna Gora je istakla da je njeno zakonodavstvo u potpunosti usklađeno sa Direktivom 2002/90/EZ o određivanju pomoći pri nedozvoljenom ulasku, prelasku i boravku i Okvirnom direktivom 2002/946/PUP o jačanju krivično - pravnog okvira radi sprječavanja omogućavanja nedozvoljenog ulaska, prelaska i boravka. Konstatuje se i da su potrebne izmjene određenih propisa kako bi se riješilo pitanje sankcionisanja poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja koji nezakonito borave u Crnoj Gori.

Po pitanju azila Crna Gora je samo djelimično uskladila svoj pravni okvir sa pravnom tekovinom EU, te da bi sljedeće oblasti trebalo uskladiti sa zakonodavstvom EU:

- krivična djela progona;
- razlozi za isključenje<sup>74</sup>;
- definicija subjekta (vršitelja) progona;
- obezbjeđenje prava na socijalnu i dječju zaštitu;
- zdravstvena zaštita;
- definicija „bezbjedne zemlje porijekla“, „prve zemlje azila“, „bezbjedne treće zemlje“<sup>75</sup>, „nedopuštene pritužbe“, i „granične procedure“<sup>76</sup>, s obzirom na činjenicu da Zakon o azilu definiše jedino državu porijekla;
- prenos prebivališta osoba koje uživaju privremenu zaštitu iz jedne države članice u drugu;
- pravo na finansijsku pomoć;
- pravo na rad;
- smanjenje ili ukidanje uslova za prihvatanje;
- smještaj osoba s posebnim potrebama;
- pravo na podnošenje žalbe vezano za prebivalište i slobodu kretanja, kao i protiv negativnih odluka koje se odnose na dodjelu naknada;

U prvom i za sada jedinom Izvještaju ECRI-ja<sup>77</sup>, objavljenom 21. februara 2012. godine, konstatuje se da Crna Gora nije mnogo izložena imigraciji i da pravi sistem za azil još uvijek ne funkcioniše, kao i da je Crna Gora više tranzitna zemlja nego zemlja destinacije tražilaca azila. Međutim, imajući u vidu integracije Crne Gore u EU, te s tim u vezi i očekivani porast broja tražilaca azila, ECRI konstatuje da nadležne vlasti treba da započnu aktivnosti na planu usklađivanja zakonodavstva i prakse u ovoj oblasti sa pravnom tekovinom EU.

72 [http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQOFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mvpei.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D139505%26rType%3D2%26file%3Dlzvjestaj\\_o\\_skriningu\\_za\\_poglavlje\\_24.pdf&ei=loCDUuP\\_BlaPtAaAwYDoAQ&usq=AFQjCNG6KQHfdP5WmedApYKSLwQISl escg&bvm=bv.56343320,d.Yms](http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQOFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mvpei.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D139505%26rType%3D2%26file%3Dlzvjestaj_o_skriningu_za_poglavlje_24.pdf&ei=loCDUuP_BlaPtAaAwYDoAQ&usq=AFQjCNG6KQHfdP5WmedApYKSLwQISl escg&bvm=bv.56343320,d.Yms)

73 U Izvještaju o skriningu za poglavlje 24, konstatuje se da je Crna Gora, što se tiče legalnih migracija, po pitanju zakonskog okvira o spajanju porodice, statusu državljanina trećih zemalja s prijavljenim dužim boravkom, istraživačima i studentima samo djelimično uskladila svoj sistem sa pravnom tekovinom EU. Prema navodima crnogorskih vlasti, nacionalno zakonodavstvo nije usklađeno sa direktivama o Plavoj karti (Direktiva Savjeta Evrope 50 (2009) o uslovima za ulazak i boravak državljanina trećih zemalja koji ispunjavaju uslove za dobijanje visokokvalifikovanih poslova) i jedinstvenoj dozvoli na nivou EU. Plava karta ne važi za lica koja su tražila azil ili kojima je isti već odobren.

74 Zakon o azilu ne definiše pojam ozbiljnog nepolitičkog djela počinjenog prije traženja međunarodne zaštite.

75 U sistemima koji poznaju koncept sigurne treće zemlje, listu sigurnih trećih država utvrđuje i redovno ažurira Vlada, u skladu sa međunarodnim načelima zaštite izbjeglica i smjernicama Evropskog savjeta za izbjeglice i prognanike (ECRE).

76 U pogledu uputstava za postupanje i razgraničenje odgovornosti državnih organa u postupku azila, za situacije koje nijesu u potpunosti regulisane zakonom i podzakonskim aktima. <http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0CGEQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.minmanj.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D100788%26rType%3D2&ei=OuqDUplZHMzLswav64G4DA&usq=AFQjCNFRZP2wCW-kk670WpXKmft1V8QSWA&bvm=bv.56343320,d.Yms>

Na ostvarivanje prava lica iz sistema azila u praksi utiču brojni izazovi koji se tiču utvrđivanja porijekla, identiteta i ličnih svojstava lica koje traže azil, zatim prevođenja i tumačenja, kapaciteta za procjenu osnova za dobijanje statusa izbjeglice ili odobravanje međunarodne zaštite, kao i materijalnih uslova i kapaciteta nadležnih organa za prihvata i integraciju ovih lica.

Kada je u pitanju postupanje na granici, iako je država obavezna da nesporno utvrdi identitet lica koje traži azil, izvrši provjeru da li je navedeno lice već tražilo azil u Crnoj Gori ili drugoj državi, kao i da uporedi podatke sa podacima policije i drugih državnih organa, u sistemu azila u Crnoj Gori ne postoji **elektronska baza podataka**, koja bi trebalo da sadrži biometrijske podatke o tražiocima azila i omogući stalni i djelotvorni kontakt između granične policije i institucija nadležnih za sistem azila. Pored preciznije identifikacije migranata, time bi se spriječilo i ponavljanje neosnovanih zahtjeva za azil koji utiču na djelotvornost i efikasnost cjelokupne azilne procedure.

Nedostatak formalnog propisanog postupka, metodologije i mehanizama za **utvrđivanje identiteta i starosne dobi migranata**, takođe otežava pristup proceduri i ostvarivanje prava maloljetnih stranih lica, kao i drugih iregularnih migranata /potencijalnih tražilaca azila. Ukoliko lice ne posjeduje identifikacioni dokument, što je najčešće slučaj, određivanje starosti se vrši na osnovu izjave tog lica. U ovom kontekstu, neophodni su dodatni naponi kako bi se sprovela Regulatorna Savjeta (EZ) br. 2725/2000 o osnivanju EURODAC – a radi upoređivanja otisaka prstiju.

Kada je u pitanju praksa pružanja **besplatne pravne pomoći**, tražiocima azila je, od momenta podnošenja zahtjeva za dobijanje azila do donošenja konačne odluke, omogućena komunikacija sa UNHCR-om i nevladinim organizacijama radi pružanja besplatne pravne pomoći. Od strane Direkcije za azil, ovim licima je omogućeno podnošenje zahtjeva za dobijanje azila, davanje izjave o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje odluke, kao i dostavljanje pismena na jeziku koji su isti označili da razmiju. Takođe, ovim licima se pružaju obavještenja o uslovima i postupku davanja azila, pravima i obavezama i načinu ostvarivanja pristupa Visokom komesarijatu i nevladinim organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, usmeno i putem informativne brošure o postupku azila („Informacije za tražioce azila u Crnoj Gori“) koja je dostupna na svim graničnim prelazima. Besplatnu pravnu pomoć pruža Pravni centar, temeljem Zakona o azilu. Iako apatridi i tražioci azila imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć koju pružaju službe besplatne pravne pomoći pri osnovnim sudovima, prema podacima sudova, ovo pravo je na osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, od početka njegove primjene (01.01.2012.) koristilo samo jedno lice (apatrid); među tražiocima azila nije bilo korisnika ovog instituta po osnovu citiranog zakona<sup>78</sup>.

U pogledu uspostavljanja nezavisnog sudskog apelacionog organa i **obezbjedivanja efikasnog pravnog lijeka** u pogledu ispitivanja zahtjeva za međunarodnom zaštitom, iako je Zakonom o azilu predviđena dvostepenost u odlučivanju po zahtjevima za dobijanje azila, te iako je tražiocima azila omogućeno ostvarivanje prava na podnošenje žalbe drugostepenom organu, Državna komisija za rješavanje po žalbama protiv odluka prvostepenog organa, po ocjeni ECRI-ja ne predstavlja nezavisan organ. Štaviše, odluke ove komisije su pravosnažne, tj. nije predviđena **sudska revizija**. ECRI sa zabrinutošću konstatuje da tražioci azila čiji su zahtjevi za azil odbijeni nemaju **djelotvoran pravni lijek** pred sudom u skladu sa Direktivom Savjeta 2005/85/EZ, te se preporučuje da crnogorske vlasti preduzmu korake da bi obezbijedilo da se tražioci azila mogu žaliti na odluke po zahtjevu

78 Istraživanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori, Građanska alijansa, Podgorica, oktobar 2013: <http://www.cedem.me/sr/aktivnosti/518-istraivanje-sistema-besplatne-pravne-pomoi-u-crnoj-gori.html>



za azil pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, uključujući i pravo na žalbu u slučajevima koji se odnose na rješenja o vraćanju i protjerivanju lica prema kojem je obustavljen postupak azila ili je njegov zahtjev za dobijanje azila odbijen.

U pogledu prava tražioca azila da učestvuje u postupku i prati tok istog na jeziku koji je označio da razumije, takođe postoje ozbiljni izazovi koji se tiču obezbjeđivanja **dovoljnog broja prevodilaca**, posebno kada su u pitanju rijetke grupe jezika. Direkcija za azil trenutno ima jednog stalnog prevodioca koji radi za Direkciju (poznavalac francuskog, engleskog, arapskog i berberskog jezika) i kojeg finansira UNHCR, što je vrlo korisno, s obzirom da je velika većina (80%) zahtjeva za azil iz zemalja Magreba. Takođe, Direkcija za azil angažuje, po potrebi, sa liste sudskih tumača, prevodiocice za ruski, grčki, albanski i druge jezike, koje plaća Ministarstvo unutrašnjih poslova. Međutim, trenutno ne postoje prevodioci za rijetke grupe jezika, kao što su paštu, urdu i farsi, koji se govore u Avganistanu, Pakistanu, Bangladešu i Iranu, što otežava komunikaciju. Osim toga, prisustvo prevodioca i predstavnika drugih državnih organa, odnosno nevladinih organizacija koje pružaju pravnu pomoć, rijetko je obezbijeđeno prilikom inicijalnog kontakta sa predstavnicima granične policije, što u praksi značajno otežava uočavanje činjenica koje mogu biti od značaja za procjenu da li se radi o namjeri podnošenja zahteva za dobijanje azila. Ovo je veoma važno zbog činjenice da se postupanje prema ovim licima, kao i propisi koje je potrebno primijeniti, razlikuju u zavisnosti od toga da li je lice prepoznato kao iregularni migrant ili kao tražilac azila, odnosno lice koje uživa međunarodnu zaštitu, tim prije što o osnovanosti zahtjeva za azil može odlučivati, u prvom stepenu, Direkcija za azil, a ne granična policija.

Imajući u vidu da je komunikacija sa strankama (tražiocima azila) značajno otežana usljed postojanja jezičke barijere, potrebno je iznalaženje trajnih i strukturnih rješenja problema nedostatka prevodilaca, u skladu sa Direktivom 2005/85/EC o procedurama za dobijanje azila i Direktivom 2003/9/EC koja se tiče podnošenja zahtjeva i postupka na jeziku koji poznaje podnosilac zahtjeva, besplatne pravne pomoći, pomoći kod ulaganja žalbe i prava na žalbu. U ovom kontekstu, postoji i potreba za **kontinuiranim obukama** policijskih službenika zaduženih za postupanje prema licima iz sistema azila, sa ciljem podizanja svijesti o standardima postupanja međunaordnog humanitarnog prava.

Kada su u pitanju **materijalni uslovi prihvata**, shodno čl. 14 Direktive o prihvatu 2003/9/EC, država je dužna da osigura adekvatan smještaj za tražioce azila: prostorije za prihvata za vrijeme pregleda zahtjeva koji je podniet na granici, prihvatne centre uz osiguranje primjerenih životnih standard ili privatne kuće, stanove ili hotele koji su prilagođeni tražiocima azila, vodeći računa o očuvanju porodičnih odnosa i pravu na komuniciranje sa rodbinom, zakonskim zastupnicima i predstavnicima UNHCR-a i nevladinih organizacija radi pristupa pravnoj pomoći. Kada je u pitanju smještaj maloljetnih lica, država je dužna da obezbijedi zajednički smještaj za maloljetne tražioce azila ili smještaj sa roditeljima ili odraslim članovima porodice koji su za njih odgovorni.

S obzirom na to da **Centar za tražioce azila** još uvijek nije stavljen u funkciju, te da Uprava za zbrinjavanje izbjeglica nema na raspolaganju drugi objekat za kolektivni smještaj, smještaj lica iz sistema azila se u proteklom periodu obezbjeđivao u zakupljenim objektima na periferiji Podgorice (zakup individualnih stambenih objekata, moteli i odmarališta otvorenog tipa). Međutim, ovakav oblik zbrinjavanja se pokazao kao izuzetno neadekvatan, zbog svakodnevnih organizacionih, finan-

sijskih, tehničkih, bezbjednosnih i drugih problema.<sup>79</sup> Tražioci azila koji su smješteni u trenutnim alternativnim objektima, imaju samo jedan obrok dnevno i nemaju pristup efektivnoj zdravstvenoj pomoći. Nije obezbijeđen poseban objekat za smještaj maloljetnih tražilaca azila, posebno ženskih maloljetnih lica, kao ni programi zaštite i psiho-socijalne pomoći. ECRI je takođe preporučio da vlasti što prije završe izgradnju prihvatnog centra za smještaj tražilaca azila i da obezbijede da isti ima sve sadržaje i kadrove koji su potrebni za njegovno redovno funkcionisanje. Osim toga, nisu usvojeni potrebni podzakonski akti koji treba da obezbijede efikasno funkcionisanje Prihvatišta za strance i centra za tražioce azila, poput pravilnika o registraciji ovih lica, pravilnika o smještaju u centar, pravilnika o kućnom redu. Osim toga, potrebno je planirati i u budžetu Crne Gore obezbijediti odgovarajuća sredstva za rad ovih centara.

Poseban izazov predstavlja i činjenica da postojeći sistem smještaja neće moći da se suoči sa povećanjem broja tražilaca azila, a naročito sa situacijom koja podrazumijeva povećanje broja zahtjeva za azil, nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji<sup>80</sup>. Takođe, prisutna je i opravdana bojazan da, zbog očekivanog porasta iregularnih migranata u narednom periodu, Prihvatište za strance – kapaciteta za prihvatanje 46 lica, neće moći da zadovolji sve smještajne potrebe, kao ni Centar za prihvatanje tražilaca azila. Osim toga, postoji i mogućnost da, usljed lokacija Prihvatišta i Centra, koji su smješteni jedan pored drugog, lica koja su smještena u **Prihvatištu za strance** i kojima je ograničena sloboda kretanja, kada saznaju da postoji mogućnost da traže azil u Crnoj Gori i potom budu na slobodi, tu mogućnost i iskoriste.

Stoga su potrebna ozbiljna poboljšanja u sadašnjim **alternativnim stambenim sistemima**, posebno u odnosu na hranu i efektivan pristup, barem primarnoj zdravstvenoj pomoći, u skladu sa Direktivom 2003/9/EC koja uređuje minimalne standarde za prihvatanje tražilaca azila. Stoga se već sada mora započeti sa planiranjem obezbjeđenja dodatnih alternativnih smještaja za tražioce azila, koji će obezbijediti barem minimum standarda za njihov prihvatanje.

Kada je u pitanju **pravo na rad i zapošljavanje**, lice kojem je priznat status izbjeglice, kao i lice pod dodatnom zaštitom, ima pravo na rad, koje ostvaruje pod istim uslovima koji su propisani za strance sa odobrenim stalnim boravkom, dok pravo na invalidsko osiguranje, zdravstvenu zaštitu i druga prava iz radnog odnosa, ostvaruje kao i crnogorski državljanin.<sup>81</sup> Licima koja uživaju privremenu zaštitu takođe treba osigurati mogućnosti da se uključe u radni odnos i obrazovanje odraslih. Međutim, Zakon o azilu, ovo pravo tražilaca azila i lica pod privremenom zaštitom vezuje samo za obavljanje rada u "okviru Centra ili drugog objekta za kolektivni smještaj" (čl. 29, st.1, tačka

79 Akcionim planom za poglavlje 24 predviđa da će se, u periodu jul 2013. godine - decembar 2016. godine, obezbijediti dodatni smještajni kapaciteti za tražioce azila kroz alternativne sadržaje, (zakup privatnih objekata) – 150 mjesta, dok će se u IV kvartalu 2016. godine, pripremiti dodatni kapaciteti za smještaj tražilaca azila – orijentaciono 150 mjesta.

80 "Trenutna rješenja za prijem nalažu usklađivanje sa minimalnim standardima, naročito u pogledu zdravstvene zaštite; rizik u vezi sa izloženosti ovih lica krijumčarima i nelegalnim aktivnostima je i dalje prisutan": Izvještaj o napretku Crne Gore, oktobar 2013.godine, str. 62, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mn\\_rapport\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mn_rapport_2013_en.pdf)

81 Prema Zakonu o zapošljavanju i radu stranaca ("Sl. list CG", br. 22/08 i 32/11), propisuje da se stranac može zaposliti, odnosno raditi u Crnoj Gori pod uslovom da ima radnu dozvolu, odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno odobrenje za privremeni boravak, zaključen ugovor o radu ili ugovor o obavljanju poslova, odnosno usluga. Radnu dozvolu izdaje Zavod za zapošljavanje Crne Gore. Zakon o azilu Republike Hrvatske propisuje da „stranac pod privremenom zaštitom može raditi u Republici Hrvatskoj bez radne ili poslovne dozvole“, odnosno da „stranac pod privremenom zaštitom ima pravo na osnovno i srednje školovanje te prekvalifikaciju i dokvalifikaciju pod istim uvjetima kao hrvatski državljanin“ [www.zakon.hr/z/314/Zakon-o-azilu](http://www.zakon.hr/z/314/Zakon-o-azilu)

9), odnosno za "rad u objektima organizovanog smještaja" (čl.60, st.1, tačka 6), što nije u skladu sa čl. 13 i čl. 89 Direktive o privremenoj zaštiti 2001/55/EC. Zakon ne poznaje odredbe koje se odnose na mogućnost pristupa stručnom usavršavanju. i pristup zapošljavanju, po Direktivi 2003/9/EC. U naprijed navedenom Izvještaju ECRI-ja, takođe je konstatovano da Zakon o azilu ne predviđa pravo tražilaca azila na rad, osim u okviru prihvatnog centa. ECRI ukazuje da tražiocima azila treba dozvoliti pristup tržištu rada u najkraćem mogućem vremenskom periodu nakon što predaju zahtjev za azil, a kako bi se izbjeglo da postanu zavisni od državne pomoći, te kako bi se spriječila radna eksploatacija i poboljšale šanse za društvenu integraciju ovih lica.

Dalje, iako Zakon o azilu garantuje **pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje** (ali ne i pristup visokom obrazovanju) u školama čiji je osnivač država, licu koje je tražilac azila; licu koje uživa dopunsku ili privremenu zaštitu, odnosno licu kojem je priznat status izbjeglice, postavlja se pitanje kapaciteta i mogućnosti za ostvarivanje ovog prava. Ovo pitanje nije bliže uređeno podzakonskim aktima, niti postoje razrađeni individualni ili grupni programi uključivanja ovih lica u crnogorske obrazovne ustanove<sup>82</sup>, kao ni Program učenja službenog jezika koji se primjenjuje u ovom kontekstu. Sa druge strane, u čl. 64, st. 2 Zakona o azilu, propisano je da način ostvarivanja prava iz svoje nadležnosti propisuju ministarstva nadležna za poslove socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstva. Za sada je bliže regulisan jedino postupak ostvarivanja prava na pristup zdravstvenoj zaštiti, kroz naprijed navedeni Pravilnik o načinu ostvarivanju zdravstvene zaštite, kao i prava na socijalnu zaštitu, kroz Uredbu o novčanoj pomoći za lica koje traži azil.

I ECRI u svom izvještaju konstatuje da se, iako Ustav jemči pravo na azil, koje je dodatno uređeno Zakonom o azilu, ovaj zakon ne može u potpunosti primijeniti, jer drugi domaći zakoni, propisi i uputstva još nisu usaglašeni sa njim, te da se tražioci azila suočavaju sa brojnim poteškoćama u pristupu osnovnim pravima i uslugama koje se garantuju zakonom. U tom smislu, ECRI preporučuje da se sva podzakonska akta potrebna za implementaciju Zakona o azilu usvoje što prije, kako bi tražioci azila mogli da ostvare pun pristup svojim pravima.

Kada je u pitanju **pristup zdravstvenoj zaštiti** za tražioce azila, Pravilnik o načinu ostvarivanja zdravstvene zaštite propisuje da ova lica ostvaruju zdravstvenu zaštitu u javnim zdravstvenim ustanovama na teritoriji Crne Gore. Stomatološka zaštita se ostvaruje u zdravstvenim ustanovama sa kojima Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore ima zaključen ugovor. Lice kojem je odobrena dodatna zaštita, kao i lice kojem je odobrena privremena zaštita, ostvaruje pravo na besplatnu hitnu medicinsku pomoć, na osnovu potvrde o dodatno odobroj, odnosno privremenoj zaštiti i o tome se vodi medicinska evidencija u vidu zdravstvenog kartona i izvještaja o zdravstvenom stanju. Crnogorsko zakonodavstvo u ovoj oblasti je djelimično usklađeno sa Direktivom o prihvatu 2003/9/EC koja propisuje hitnu osnovnu njegu i nužno liječenje, te posebnu njegu i liječenje osoba s posebnim potrebama; potrebno je propisati prava iz zdravstvene zaštite, kao i kod vlastitih državljana. Osim toga, neophodno je obezbijediti da se prilikom prihvata tražilaca azila, u interesu njihovog ličnog, ali i javnog zdravlja, organizuju obavezni zdravstveni pregledi, kao i drugi zdravstveni pregledi uvijek kada je to neophodno radi zaštite zdravlja ovih lica, te da se u okviru Centra za tražioce azila obezbijedi funkcionisanje dnevne medicinske službe i da se za te namjene predvide adekvatna sredstva u budžetu Crne Gore.

---

82 Pogledati Pravilnik o načinu provođenja programa i provjeri znanja tražitelja azila, azilanata, stranaca pod privremenom zaštitom i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, radi pristupa obrazovnom sustavu Republike Hrvatske ("Narodne Novine" br. 89/08) i Program hrvatskog jezika, povijesti i kulture za tražitelje azila i azilante ("Narodne Novine" br. 129/09).

Kada je u pitanju **jedinstvo porodice** prema Direktivi o spajanju porodice 2003/86/EC, Zakon o azilu propisuje da će se u postupku davanja azila preduzimati mjere za očuvanje jedinstva porodice, uz saglasnost lica koje traži azil, ali se ne navode kriterijumi o kojima treba voditi računa prilikom odlučivanja o spajanju porodice. Shodno Zakonu, ovo pravo uživa lice kojem je priznat status izbjeglice, kao i lice pod dodatnom zaštitom (čl. 47 i čl. 60), osim ukoliko kod člana porodice postoje razlozi za isključenje.<sup>83</sup> Licu kojem je odobrena privremena zaštita se može odobriti spajanje porodice, ali pod uslovom da je to jedino moguće ostvariti na teritoriji Crne Gore. Ovo pravo može koristiti maloljetno lice koje nije zasnovalo svoju porodicu i bračni drug lica kome je odobrena privremena zaštita, na njihov zahtjev. Zakon dalje definiše ko se ima smatrati članom porodice u ovom kontekstu (roditelji, staratelji, maloljetna djeca i bračni drugovi) ovih lica, ali ne i njihovi srodnici, odnosno ostala lica ako su živjeli u kućnoj zajednici sa tražiocem azila, licem pod privremenom ili supsidijarnom zaštitom ili licem kojem je priznat status izbjeglice, osim što se navodi da se u opravdanim slučajevima, može odobriti spajanje i sa drugim članovima porodice (čl. 47, st. 6). Nije regulisana situacija u kojoj članovi porodice uživaju privremenu zaštitu u različitim zemljama.

U pogledu dobrovoljnog povratka i preduzimanja mjera nakon isteka privremene zaštite, Crna Gora trenutno nema **program za dobrovoljni povratak** iregularnih migranata u zemlje porijekla. Memorandum o razumijevanju s IOM-om je potpisan prije tri godine. Od tada, nikakav napredak nije ostvaren, najviše zbog nedostatka raspoloživih sredstava. Osim toga, Zakon o azilu ne prepoznaje istraživačke posjete mjestima mogućeg povratka, kao jedan od mehanizama za utvrđivanje i provjeru relevantnih činjenica, a uvažavajući načela sigurnosti i očuvanja digniteta i integriteta ličnosti, bilo da je u pitanju dobrovoljni ili prisilni povratak usljed prestanka, odnosno isteka privremene zaštite. Odluke o trajanju, odnosno prestanku privremene zaštite, treba temeljiti na činjenici da je situacija u zemlji porijekla takva da omogućava siguran i trajan povratak uz poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda u skladu sa Direktivom o privremenoj zaštiti 2001/55/EC (posebno u situacijama u kojima ni nakon dvije godine nije moguće riješiti pitanja povratka lica pod privremenom zaštitom).

---

83 Čl. 36 propisuje da se „status izbjeglice neće priznati strancu za kojeg postoje ozbiljni razlozi da se smatra: 1) da je počinio zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protivčovječnosti, u smislu međunarodnih dokumenata koji sadrže odredbe o tim zločinima; 2) da je počinio težak zločin prema međunarodnom pravu izvan Crne Gore i prije dolaska u Crnu Goru; 3) da je kriv za postupak koji je u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija, kao ni licu koje već uživa zaštitu ili pomoć nekog organa ili ustanove Ujedinjenih nacija, osim Visokog komesarijata“.

## VI ZAKLJUČCI

Uspostavljanjem strateškog okvira i normativne i institucionalne infrastrukture, Crna Gora je za relativno kratak vremenski period trasirala budući pravac djelovanja u pogledu svestranog upravljanja migracionim tokovima, dostizanja i realizacije principa djelotvorne migracione politike koja treba da bude utemeljena na načelima poštovanja ljudskih prava i sloboda, te načelima zakonitosti i efikasnosti, kao i na odgovornosti države za zakonito doseljavanje i regulisanje pitanja naturalizacije i integracije migranata.

Suzbijanje ilegalnih migracija predstavlja značajan izazov za uspješno vođenje migracione politike, te samim tim, i jedan od prioriteta u budućim aktivnostima nadležnih organa, koje zahtijevaju intenzivniju saradnju i razmjenu informacija, kako na nacionalnom, tako i na regionalnom i međunarodnom nivou. Bitno je istaći da nezakonite migracije u Crnoj Gori, za sada, još uvijek imaju **tranzitni karakter**, te da se uglavnom radi o ekonomskim migrantima. Ulazak Republike Hrvatske u EU će značajno uticati i na poziciju Crne Gore u ovoj oblasti, imajući u vidu činjenicu da će iregularni migranti tražiti najkraći put do EU, te je stoga realno očekivati da će u narednom periodu doći do porasta broja ilegalnih migranata u Crnoj Gori.

Posebno zabrinjava i činjenica da se **profil tražilaca azila** u bitnom izmijenio, tako da to nisu više samo ekonomski migranti, već se pojavljuju i one kategorije lica koje su, shodno Konvenciji o statusu izbjeglica i Zakonu o azilu, klasični primjeri izbjeglica. U pitanju su lica koja dolaze iz zemalja pogođenih ratom, građanskim sukobima i nemirima, nedemokratskih i autoritarnih režima, zemalja u kojima običajno pravo praktikuje fizička i mentalna zlostavljanja, posebno genitalna sakaćenja kod žena, u plemenskim sukobima, itd.

Ukupno posmatrano, pravni sistem Crne Gore djelimično je usklađen sa pravnom tekovinom EU, u oblastima iz pregovaračkog poglavlja 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost. Do punopravnog članstva, Crna Gora planira da preduzme normativne aktivnosti sa ciljem **usaglašavanja sa pravnom tekovinom EU** u segmentima u kojima trenutno nije usklađena, sa posebnim akcentom na izmjene i dopune Zakona o strancima i Krivičnog zakonika.

Međutim, samo postojanje nacionalnih propisa i ratifikovanih međunarodnih sporazuma koji garantuju poštovanje osnovnih prava lica iz sistema azila, nije, per se, dovoljno za obezbjeđivanje adekvatne primjene konvencijskih standarda u praksi. U tom smislu, Crna Gora treba da, uporedo sa normativnim aktivnostima, preduzima i mjere u pravcu postizanja adekvatnog stepena **institucionalne i administrativne pripremljenosti** za ispunjavanje obaveza koje nastupaju članstvom u EU, tim prije što se već sada osjeća porast migracionog pritiska.

Kako bi se nacionalno zakonodavstvo i praksa u potpunosti uskladili sa međunarodnim i regionalnim standardima u oblasti azila i iregularnih migracija, posebnu pažnju treba posvetiti jačanju kapaciteta i tehničke opremljenosti, ali i **boljoj saradnji i koordinaciji** između **ključnih aktera** sistema, kako bi se osigurao razvoj **integrisanog sistema azila**. Ovi prioriteti su istaknuti od strane svih subjekata koji su bili uključeni u realizaciju projekta – Direkcije za azil, Sektora granične policije, UZZI, kancelarije INTERPOL-a u Podgorici, nevladinih organizacija.

Imajući u vidu **nizak stepen prihvatanja zahtjeva za azilnom zaštitom** (svega 7 slučajeva u kojima je odobrena zaštita u odnosu na 4686 podnijetih zahtjeva) jačanje kapaciteta za utvrđivanje

porijekla lica koje traže azil, ocjenjivanje razloga za dobijanje statusa izbjeglice ili međunarodne zaštite i postupanje prema licima iz sistema azila, kao i unaprjeđivanje informisanosti potencijalnih korisnika prava na azil, predstavljaju neke od ključnih prioriteta. Posebno je potrebno raditi na daljem osnaživanju kapaciteta i uloge **Direkcije za azil**, ali i **UZZI** imajući u vidu da je upravljanje Centrom za tražioce azile povjereno ovom organu, odnosno Ministarstvu rada i socijalnog staranja. Neophodno je uspostaviti i jači mehanizam za praćenje odlazaka lica koje traže azil, a koja namjeravaju da dobrovoljno napuste zemlju. Potrebno je nastaviti sa unaprjeđivanjem infrastrukture i tehničkih uslova za rad granične policije i drugih nadležnih subjekata.

Potrebna su ozbiljna poboljšanja koja se tiču obezbjeđivanja **prevodilačkih usluga i djelotvornog pravnog lijeka**, imajući u vidu težinu posljedice koje mogu nastupiti u slučaju neadekvatnog prevoda, posebno u pogledu kršenja međunarodne obaveze nekažnjavanja tražilaca azila za nezakonit ulazak i/ili boravak i uskraćivanja prava na azil licima koja uživaju međunarodnu zaštitu.

**Adekvatni uslovi prihvata** za tražioca azila tokom ispitivanja osnovanosti njegovog zahtjeva predstavljaju esencijalni dio svakog sistema azila i od ključnog su značaja za integraciju u zemlji prijema nakon priznanja statusa ili pak za dostojanstven povratak, ako se nakon odlučivanja o njihovom zahtjevu utvrdi da ne zavrjeđuju međunarodnu zaštitu<sup>84</sup>. Ovaj segment sistema zahtijeva najozbiljnija poboljšanja sa ciljem stvaranja uslova za što hitnije otvaranje i nesmetano funkcionisanje **Centra za tražioce azila i Prihvatišta za strance**, a posebno u pogledu uslova za adekvatan tretman, prihvata, smještaj, zaštitu i rehabilitaciju maloljetnih migranata bez pratnje i odraslih lica lišenih poslovne sposobnosti, kao i drugih ranjivih grupa. Ostvarivanje pristupa tražilaca azila **socio-ekonomskim pravima, obrazovanju** i adekvatnoj **zdravstvenoj zaštiti** takođe zahtijeva značajan unaprijeđenja u normativnom i institucionalnom smislu.

Konačno, imajući u vidu promjene u profilu tražilaca azila, te dinamiku pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, neophodno je započeti aktivnosti na planu razvijanja **programa naturalizacije i integracije** lica sa priznatim azilantskim statusom, jer se opravdano može očekivati porast onih migranata kojima će Crna Gora predstavljati ne samo zemlju tranzita, već i krajnju destinaciju.

---

84 ECRE - Comments on the Amended Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive (COM (2011) 320 final), September 2011: Preuzeto iz publikacije: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji – drugi pogled na pitanja azila i readmisije, Grupa 484, Beograd, januar 2013.godine, str.40.

## VI PREPORUKE

### Normativni okvir

- Inovirati Zakon o azilu u odnosu na segmente koji nisu usaglašeni sa pravnom tekovinom EU, u skladu sa rokovima predviđenim Akcionim planom za Poglavlje 24 i u konsultacijama sa predstavnicima civilnog sektora i UNHCR-a. Osigurati postojanje adekvatnih zaštitnih mehanizama u odnosu na pristup teritoriji i pravima iz sistema azila, posebno u pogledu garancija za pravedne i djelotvorne postupke i pristupa socio-ekonomskim pravima i zdravstvenoj zaštiti.

- Precizirati radnje koje prethode formalnom podnošenju zahtjeva za azil.

- Obezbijediti sudsku zaštitu tražilaca azila, propisivanjem mogućnosti pokretanja upravnog spora protiv drugostepene odluke po zahtjevu za dobijanje azila.

Postupanje prema tražiocima azila

- Licu koje na granici zatraži azil ne smije se zabraniti ulazak ili odbiti zahtjev samo na osnovu razgovora sa predstavnicima granične policije. Po ugledu na zemlje regiona, bilo bi poželjno uspostaviti nadzorni mehanizam koji će sprovoditi nedržavni organi, tzv. granični monitoring (border monitoring).

- Obezbijediti adekvatne uslove za prihvatanje i početni tretman lica na samim graničnim prelazima (u vidu obezbjeđivanja prostorija za zadržavanje u kojima bi se mogla organizovati ishrana ovih lica i posebnih kancelarija za uzimanje izjava; pružanja prve pomoći licima i sl).

- Razviti sredstva i kapacitete za prepoznavanje lica koja imaju namjeru da podnesu zahtjev za azil, a to nisu jasno naznačila (kroz sprovođenje tzv. skrining razgovora od strane granične policije, obezbjeđivanje prisustva prevodioca i NVO koje se bave pružanjem pravne pomoći na samoj granici, standardizovanje obrasca za uzimanje izjave svjedoka, itd).

- Neophodno je unaprijediti kapacitete za smještaj stranaca i tražilaca azila, kroz što hitnije stavljanje u funkciju Prihvatilišta za strance i Centra za tražioce azila, kako bi se spriječilo da tražioci azila budu prinuđeni da borave na otvorenom prostoru ili u neadekvatnim uslovima. Obezbijediti uredno finansiranje rada ovih centara, ali i potrebnu opremu i ljudske resurse. U međuvremenu, dok Centar za tražioce azila ne postane u potpunosti funkcionalan, neophodno je obezbijediti adekvatne uslove za smještaj, ishranu i zdravstvenu zaštitu tražilaca azila.

- Stvoriti uslove za adekvatan prihvatanje maloljetnih stranih lica, posebno onih koji su ženskog pola, rukovodeći se, u svim aktivnostima najboljim interesom djeteta i uzimajući u obzir odredbe Konvencije o pravima djeteta i druge međunarodne standarde, kao i uzrast, pol i posebne potrebe ovih lica, u pogledu njihovog zbrinjavanja, njege i pronalaska ostalih članova porodice.

- Obezbijediti i primjenjivati adekvatne integracijske programe i programe zaštite i rehabilitacije maloljetnih tražilaca azila - posebno onih bez pratnje, prilagođene uzrastu i potrebama ovih lica.

- Obezbijediti prisustvo nezavisnih i kompetentnih prevodioca u postupku identifikacije, kad god je to moguće, i u prekršajnom postupku, posebno u situacijama kada je izvjesno da je u pitanju maloljetno lice bez pratnje roditelja, staratelja ili drugog lica koje je za njega odgovorno.

- Osigurati sredstva za pristup tražilaca azila zdravstvenoj zaštiti, kroz adekvatno planiranje i izvršavanje državnog budžeta.

- Osigurati da migranti budu informisani o svojim pravima na jeziku koji razumiju - prije svega o mogućnosti da zatraže azil već na samoj granici, kao i u svim fazama trajanja azilnog postupka. Izraditi i distribuirati pojednostavljenu verziju brošure za tražioce azila, koja će sadržati samo odgovore na najrelevantnija pitanja i kontakte nadležnih organa.

- Imajući u vidu činjenicu da se prevoz ovih lica, osim službenim vozilima, vrši i posredstvom taxi prevoznika, bilo bi potrebno i njima pružiti osnovne informacije o postupanju sa tražiocima azila i time prevenirati eventualnu mogućnost zloupotreba ovih lica.



## **Edukacija i jačanje finansijskih, tehničkih i ljudskih resursa**

- Obezbijediti organizovan prevoz lica koja traže azil do Direkcije za azil, odnosno objekata za prihvatanje tražilaca azila, i u tom smislu osigurati potreban broj vozila.
- Popuniti sistematizovana radna mjesta u Direkciji za azil, graničnoj policiji, Centru za smještaj tražilaca azila i UZZI.
- Sprovoditi redovne obuke predstavnika granične policije na temu Šengenskog sporazuma i EU standarda i prakse u oblasti azila i iregularnih migracija.
- Sprovesti analizu aktivnosti koje je potrebno preduzeti na planu izgradnje informacionog sistema za azil, podudarnog sa informacionim sistemom EU u ovoj oblasti (DublinNet and EURO-DAC).
- Uspostaviti baze podataka koje su usklađene sa EURODAC-om i Dablinskom konvencijom.
- Obezbijediti dovoljan broj mobilnih patrola, kao i mobilnih uređaja za detektovanje nedozvoljenih prelazaka državne granice.
- Nastaviti aktivnosti na planu unaprjeđivanja tehničke opremljenosti svih graničnih prelaza (postavljanje tehničke opreme za sveobuhvatni nadzor graničnih prelaza, izrada aplikativnih rješenja koja će omogućiti profilisanje putnika i jednostavnije sprovođenje analize rizika, obezbjeđivanje opreme za kontrolne pretrage roba i vozila i prepoznavanje registarskih tablica na svim graničnim prelazima).
- Sprovoditi redovne zajedničke edukacije policijskih službenika koji su zaduženi za rad sa tražiocima azila, posebno pripadnika granične policije, službenika na aerodromima i predstavnika organa za prekršaje, Direkcije za azil, Državne komisije i UZZI, kako bi se unaprijedilo poznavanje standarda međunarodnog humanitarnog prava i prepoznavanje potrebe za azilnom zaštitom. Potrebno je organizovati posebne obuke o rizicima lančanog dejstva non-refoulement principa kod predaje potencijalnih bona fide izbjeglica susjednim državama<sup>85</sup>.

## **Jačanje regionalne saradnje**

- Unaprjeđivati saradnju sa susjednim državama kroz zaključivanje ugovora o granici i inteziviranje aktivnosti na planu primjene sporazuma o readmisiji, posebno u odnosu na sporazum o readmisiji sa Kosovom.
- Razmotriti zaključivanje sporazuma o zaprječavanju sporednih puteva, kao i protoloka o hitnim pretragama između susjednih država.
- Razvijati zajedničke programe obuka graničnih službi susjednih zemalja i uključivati predstavnike ovih službi u zajedničke treninge, kako bi se izgradio zajednički sistem znanja i vrijednosti u oblasti azila i sprječavanja iregularnih migracija;

---

<sup>85</sup> Ovaj rizik je posebno prisutan u odnosu na lica koja dolaze iz sukobima zahvaćene sirijske teritorije, za koju se vezuje opravdan strah od izloženosti progonu u slučaju povratka, a koja dolaze u Crnu Goru iz pravca Kosova, imajući u vidu da se prilikom njihove predaje kosovskim vlastima, mora voditi računa o tome da ova lica imaju pravedan i efektivan pristup proceduri azila od strane organa Kosova.

## **Saradnja sa civilnim sektorom**

- Jačati saradnju sa nevladinim organizacijama koje se bave anti-trafikingom i zaštitom prava migranata, u pogledu razmjene informacija i iskustava i jačanja kapaciteta NVO koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći.

- Osigurati pravovremen pristup nevladinim organizacijama na graničnim prelazima, a ne samo nakon dolaska u Direkciju za azil, odnosno u objekte za smještaj tražilaca azila. Razmotriti mogućnosti za uspostavljanje kontakt telefona nevladinih organizacija za potrebe pružanja informacija i savjeta tražiocima azila na cijeloj teritoriji zemlje.

- Uloga civilnog društva je veoma značajna i sa stanovišta podrške integraciji i naturalizaciji lica kojima je odobren azilantski status, ali i prihvata tražilaca azila za vrijeme trajanja postupka po zahtjevu za azil. U tom smislu, potrebno je uključivati aktere civilnog društva u osmišljavanje i sprovođenje kampanja i istraživanja koja imaju za cilj informisanje opšte javnosti o obavezama koje Crna Gora prihvatila u odnosu na sistem azila, ali i redovno ispitivanje i praćenje stavova javnog mjenja radi prevencije socijalnih tenzija i konflikata koji mogu nastati u vezi sa boravkom migranata koji potiču iz bitno drugačijih kultura i civilizacija, u lokalnim sredinama.

## Bibliografija

UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, Geneva, 2008, United Nations High Commissioner for Refugees

Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, (E/2002/68/Add.1)

UNHCR - Asylum Trends 2012 - Levels and Trends in Industrialized Countries

UN Committee against torture CAT/C/GC/3, General comment No. 3, 13 December 2012

Opšti komentar Komiteta za prava djeteta broj 5 (2003): Opšte mjere implementacije Konvencije o pravima djeteta

Regulativa (EZ) br. 343/2003 kojom se utvrđuju kriterijumi i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji podnosi državljanin treće zemlje u jednoj od država članica

Direktiva 2011/95/EU o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili apatrida kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstven status izbjeglica ili lica koja ispunjavaju uslove za dodatnu zaštitu, kao i za sadržaj odobrene zaštite

Direktiva 2004/83/EZ o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana trećih zemalja ili apatrida kao izbjeglica ili kao lica kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite

Direktiva 2005/85/EZ o minimalnim standardima u državama članicama za procedure za dodjeljivanje i povlačenje izbjegličkog statusa

Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i mjerama promovisanja raspodjele tereta između država članica u prihvatanju takvih lica

Direktiva 2003/9/EZ o utvrđivanju minimalnih standarda za prijem lica koje traže azil

The Rights of Refugees Under International Law, James C. Hathaway, Cambridge University Press, 2005

N. Mole, Asylum and the European Convention on Human Rights, CoE Publishing, Strasbourg 2003

Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence - International Council on Human Rights Policy, 2010

Izazovi prisilnih migracija u Srbiji – drugi pogled na pitanja azila i readmisije, Grupa 484, Beograd, januar 2013

Azil i Migracije: Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa evropskom pravnom stečevinom, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2010

Tražiocima azila i iregularni migranti u Srbiji, fenomen, potrebe, problemi, očekivanja, profil, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Beograd, 2013

Zakon o azilu ("Službeni list RCG" br.45/06)

Zakon o strancima („Službeni list CG“, br. 82/08, 72/09, 32/11 i 53/11)

Zakona o graničnoj kontroli („Službeni list CG“, broj 72/09, 39/13)

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Službeni list CG“, br.20/2011)

Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, br. 5/12 i 25/12)

Pravilnik o ostvarivanju zdravstvene zaštite lica koje traži azil, lica kojem je priznat status izbjeglice, lica kojem je odobrena dodatna zaštita i lica kojem je odobrena privremena zaštita ("Službeni list CG", br. 31/10).

Uredba o novčanoj pomoći za lica koje traži azil, kojem je priznat status izbjeglice i kojem je odobrena dodatna zaštita ("Službeni list CG", br. 56/08)

Strategija za integrisano upravljanje granicom 2013 – 2016

Strategija reintegracije lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji 2011 - 2015

Strategija za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori 2011 – 2016

Izveštaj Vlade Crne Gore o implementaciji Strategije integrisanog upravljanja granicom Crne Gore za period 2006 – 2012, Podgorica, januar 2013

Izveštaj Vlade Crne Gore o spremnosti Crne Gore za liberalizaciju viznog režima, Podgorica, avgust 2008

Izveštaj o napretku Crne Gore za 2013, oktobar 2013

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 24

## Korisni linkovi

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index_en.htm)

[http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2013.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf)

[www.un.org/esa/population/publications/migstock/2003TrendsMigstock.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/migstock/2003TrendsMigstock.pdf)

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mn\\_rapport\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mn_rapport_2013_en.pdf)

<http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/country-of-origin/>

[http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mvpei.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D139505%26rType%3D2%26file%3Dlzvjestaj\\_o\\_skriningu\\_za\\_poglavlje\\_24.pdf&ei=loCDUuP\\_BlaPtAaAwYDoAQ&usq=AFQjCNG6KQHfdP5WmedApYKSLwQISlesc&bvm=bv.56343320,d.Yms](http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mvpei.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D139505%26rType%3D2%26file%3Dlzvjestaj_o_skriningu_za_poglavlje_24.pdf&ei=loCDUuP_BlaPtAaAwYDoAQ&usq=AFQjCNG6KQHfdP5WmedApYKSLwQISlesc&bvm=bv.56343320,d.Yms)

[http://migracije.org/regionalni\\_dokumenti](http://migracije.org/regionalni_dokumenti)

[http://www.migracije.org/crnagora/pravni\\_okvir](http://www.migracije.org/crnagora/pravni_okvir)

[www.mup.gov.me](http://www.mup.gov.me)

[www.mup.gov.me/upravapolicije/naslovna](http://www.mup.gov.me/upravapolicije/naslovna)

<http://www.zzzi.co.me/>

<http://www.pravnicentarcrnagora.com/en>

[www.zakon.hr/z/314/Zakon-o-azilu](http://www.zakon.hr/z/314/Zakon-o-azilu)

<http://www.sezonskizaposli.me/download/Zakon%20o%20zaposljavanju%20i%20radu%20stranaca.pdf>

<http://www.mup.gov.me/upravapolicije/biblioteka/pravilnici>





ISBN 978-86-85803-12-3



9 788685 803123 >

CIP - Каталогизacija y publikaciji  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85803-12-3  
COBISS.CG-ID 23762960