



Vodič o postupanju prema migrantima

Vodič o postupanju prema migrantima

Materijal je pripremljen u okviru projekta “Izgradnja kapaciteta za jačanje crnogorskog sistema regulisanja azila i iregularnih migracija” uz podršku Ambasade Kraljevine u Holandije i ne odražavaju nužno stavove donatora.

Vodič o postupanju prema migrantima

Izdavač:

Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM
Bulevar Džorža Vašingtona 51, 3/48
81 000, Podgorica, Montenegro
Tel/fax: +382 20 234-114; +382 20 234-368
e-mail: info@cedem.me
www.cedem.me

Za izdavača:

mr Nenad Koprivica, izvršni direktor

Autorka:

Miroslava Jelačić

Prelom, dizajn i štampa:

Copy Center, Podgorica

Tiraž:

100

UPOTREBA VODIČA

Ukoliko se na kratko ostavi po strani pretenzija Republike Crne Gore (u daljem tekstu CG), kao i drugih država Zapadnog Balkana ka ispunjenju uslova za punopravno članstvo u Evropskoj uniji (u daljem tekstu EU), što podrazumijeva i dostizanje standarda u oblasti migracija, može se nedvosmisleno vidjeti potreba za uređenim sistemom upravljanja migracija koji je značajan za državu per se. Odsustvo adekvatnog sistema dovodi do pravne nesigurnosti: mogućnost nastupanja ozbiljnih pravnih posljedica, povrede prava, a najčešće i nemogućnosti da se obezbijedi zaštita temeljnih ljudskih prava migranata, što i državu dovodi u rizik od potencijalnih povreda opšteprihvaćenih standarda i odgovornosti pred Evropskim sudom za ljudska prava i drugim nadzornim tijelima. S druge strane, predstavlja i veliki bezbjednosni rizik za državu, a nerijetko ovakva migracijska kretanja su praćena i različitim vidovima organizovanog transnacionalnog kriminala. Mnoge države iskusile su teškoće u uspostavljanju sistema koji će na efektivan i efikasan način moći da odgovori na migracijski tok. Ideja koja leži u osnovi je uspostavljanje balansa između interesa države da ostvari svoje suvereno pravo, kontroliše svoje granice i da se stara o bezbjednosti, uz istovremeno poštovanje međunarodnih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava.

Vodič je zamišljen kao instrument koji treba da pruži osnovne informacije osobama koje ostvaruju prvi kontakt sa migrantima i učestvuju u njihovom zbrinjavanju i da u kontekstu povećanog priliva migranata na teritoriji Republike Crne Gore, doprinese razumijevanju kompleksnosti postupanja prema migrantima koje donosi migracijski tok. Cilj je i da razvije “osjetljivost” postupajućih organa/osoba da obezbijede puno uživanje prava i odgovarajuće zaštite migrantima, kao i da podstakne, da neki od ponuđenih modela i mjera vremenom postanu dio svakodnevnice u postupanju prema migrantima, kako bi se osiguralo da potrebe migranata budu prepoznate i da se na njih odgovori na adekvatan način. Priručnik se sastoji od dvije cjeline: prva, sadrži sažet pregled najvažnijih izvora prava, univerzalnog i regionalnog evropskog sistema, sa posebnim osvrtom na EU direktive i uredbe koje čine Zajednički evropski sistem azila, kao i zakonodavnog okvira koji je na snazi u CG. Takođe, biće dat i kratak pregled novina koje sadrži Nacrt zakona o azilu CG čije se usvajanje očekuje u skorije vrijeme. Dodatno, prva cjelina sadrži i pojmovnik, kao i objašnjenje nekih od osnovnih prava i principa postupanja prema migrantima. Druga cjelina, u fokusu ima postupanje prilikom prvog kontakta sa migrantima, te pruža pregled ključnih procedura/standarda za efikasnu primarnu identifikaciju, kao i kratka uputstva za postupanje i prepoznavanje različitih kategorija migranata.

Vodič je namijenjen svim osobama koje stupaju u kontakt sa migrantima, shvaćeno u najširem smislu: granična policija, pripadnici drugih službi policije, osobe angažovane u sistemu socijalne zaštite, zdravstveni radnici, državni službenici angažovani na njihovom zbrinjavanju, službenici lokalne samouprave, kao i predstavnicima organizacija civilnog društva.

O kojim kategorijama migranata govorimo i šta ih karakteriše?

Prema trenutnim pokazateljima, najčešće se identifikuje nekoliko kategorija migranata: izbjeglice, tražioci azila, iregularni migranti, krijumčareni migranti i djeca bez pratnje. Takođe, u kontekstu ovakvih kretanja vrlo često se dodatno ističu i ranjive kategorije među migrantima, kao što su žene, žrtve trgovine ljudima i porodice sa djecom.

U pogledu karakteristika, većina migranata ne posjeduje lična dokumenta, identitet im se utvrđuje na osnovu izjava i na teritoriju ulaze na neki od nezakonitih načina, najčešće koristeći usluge krijumčara. Razlikuju se po razlozima napuštanja zemlje porijekla: straha od progona, ratnih sukoba, društvenih (običajnih) normi, kao i od loših ekonomskih i socijalnih uslova u svojim zemljama. Bez obzira na razloge, putuju zajedno i koriste iste rute i moduse kretanja. Dok su na putu, zemlje kroz koje prolaze ih tretiraju na različite načine. Njihova iskustva sa putovanja svjedoče da se veoma često nađu i u situacijama ekstremne ugroženosti, da bivaju izloženi različitim traumatskim iskustvima, zlostavljanju i zanemarivanju i riziku da postanu dio kriminalnih mreža.

Da li se prema svim migrantima treba odnositi na isti način?

Postoje određena prava, mehanizmi zaštite koji su propisani i koji se sprovode nezavisno od klasifikovanja migranata u određenu kategoriju. Imperativ za državu je da svakom migrantu omogući uživanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, jer konvencije iz oblasti ljudskih prava ustanovljavaju pravila za sva lica koja se nalaze na teritoriji jedne države, a samim tim i za migrante.

Tek potom, treba uzeti u obzir razloge usljed kojih i načina na koji su osobe došle na teritoriju jedne zemlje jer navedene okolnosti uslovljavaju njihov različit položaj, potrebe za zaštitom, kao i prava i obaveze, te i različit pravni okvir koji se na njih primjenjuje.

Razlika između razloga za migriranje nije uvijek jasna i lako uočljiva, a granice koje unutrašnji pravni poredak postavlja u pogledu tretmana različitih kategorija migranata poziva na poseban oprez.

I POJMOVNIK¹

Azil - azil je pravo na boravak i zaštitu stranca kojem je, na osnovu odluke organa koji je odlučivao o zahtjevu za dobijanje azila, priznat status izbjeglice ili odobren drugi oblik zaštite-dodatna ili privremena zaštita.

Ekonomski migrant: svaka osoba koja je dobrovoljno napustila zemlju porijekla isključivo iz ekonomskih razloga kako bi poboljšala materijalne uslove života.

Žrtva trgovine ljudima: svako fizičko lice koje je preživjelo iskorišćavanje u cilju trgovine ljudima ili postoji realna i osnovana sumnja da je moglo biti iskorišćeno u cilju trgovine ljudima.

Zabrana vraćanja (non-refoulement): jedan od osnovnih principa međunarodnog prava koji postavlja jedno od najjačih ograničenja na suvereno pravo države da kontroliše ulazak osoba na njenu teritoriju i prava da udalji stranca. Njime se zabranjuje državama da protjeraju osobu u drugu državu gdje bi ta osoba bila izložena stvarnom riziku od progona zbog njegove rase, pola, vjere, nacionalne pripadnosti i pripadnosti određenoj društvenoj grupi, odnosno u državu gdje postoji rizik da će osoba biti podvrgnuta mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Primjenjuje se na udaljenja svih osoba bez obzira na njihov imigracioni status, iako obaveza poštovanja ovog principa ima poseban značaj u pogledu zaštite izbjeglica.

Zemlja porijekla: je zemlja čije državljanstvo ima stranac. Ako stranac ima državljanstvo više od jedne zemlje onda se smatra državljaninom svake države čije državljanstvo ima. Ukoliko je u pitanju lice bez državljanstva, zemljom porijekla se smatra zemlja njegovog poslednjeg prebivališta.

Zemlja tranzita: je svaka zemlja kroz koju prođe državljanin treće države ili lice bez državljanstva na putu do zemlje destinacije.

Zemlja destinacije: je zemlja u kojoj je migrant izrazio namjeru da traži azil, s tim da iz percepcije migranta zemlja destinacije podrazumijeva zemlju željenog odredišta.

Iregularne migracije: kretanja koja se odvijaju izvan zakonom propisanih procedura za ulazak, izlazak ili boravak na teritoriji određene zemlje.

¹ Osnovni pojmovi korišćeni u Vodiču navedeni su azbučnim redom. Za određene pojmove, urađena su određena konceptualna prilagođavanja trenutnom migracijskom trendu koji je zabilježen na teritoriji CG. Autorka napominju da u drugom kontekstu definicije mogu biti drugačije

Iregularni migrant: svaka osoba koja je ušla na teritoriju Crne Gore na nezakonit način kao i osoba koja je zakonito ušla u zemlju ali nije napustila teritoriju CG nakon prestanka osnova za zakonit boravak i u roku koji joj je određen odlukom nadležnog organa.

Izbjeglica je stranac ili lice bez državljanstva koji se, zbog opravdanog straha da će biti progonjen zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih mišljenja, ne nalazi u državi porijekla, ili stalnog boravka i nije u mogućnosti ili zbog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te države.

Krijumčareni migrant: osoba koja dobrovoljno, a na neki od nezakonitih načina prelazi državne granice (boravi na teritoriji) uz pomoć lica, odnosno grupe koja su im to omogućila, u namjeri sticanja, na posredan ili neposredan način, finansijske ili druge materijalne koristi.

Lice bez državljanstva: osoba koju nijedna država ne smatra svojim državljaninom po sili zakona.

Lice kojem je dodijeljena dodatna zaštita : stranac koji ne ispunjava uslove za priznavanje statusa izbjeglice ali u odnosu na koga postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da će u slučaju povratka u državu porijekla ili ukoliko je riječ o licu bez državljanstva u zemlju njegovog posljednjeg prebivališta, bio izložen mučenju, nehumanom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njegov život, bezbjednost i sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmjera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava.

Stranac za ostvarivanje prava na dodatnu zaštitu ne podnosi poseban zahtjev, već organ koji odlučuje ujedno ispituje kako okolnosti za priznanje izbjegličkog statusa tako i one relevantne za dodjelu supsidijarne zaštite.

Lica kojima je dodijeljena privremena zaštita: stranci koji su u masovnom broju došli iz države u kojoj se njihov život, bezbjednost ili sloboda ugrožava nasiljem opštih razmjera, spoljnom agresijom, unutrašnjim oružanim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni poredak, kada zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za dobijanje prava na azil.

Maloljetno lice bez pratnje je stranac mlađi od 18 godina života, koji je ostao bez pratnje oba roditelja ili staratelja prije ili nakon dolaska u Crnu Goru, sve dok ne bude stavljen pod starateljstvo;

Mješovite migracije: kretanja u kojima se osobe motivisane različitim razlozima i okolnostima zajedno kreću, bilo u okviru ili preko međunarodnih granica. Uobičajeno, pažnja se posvećuje mješovitim migracijskim kretanjima preko međunarodnih granica, i to iregularnih/ nedozvoljenih kretanja različitih kategorija kao što su izbjeglice, tražioci azila, ekonomski migranti, žrtve trgovine ljudima, krijumčareni migranti i druge ranjive kategorije, uključujući žene, djecu i maloljetnike bez pratnje, i kod kojih osobe koje se kreću ne posjeduju validna dokumenta ili ne ispunjavaju uslove da na zakonit način uđu na teritoriju države kroz čiju teritoriju se kreću.

Migracije: kretanje osobe ili grupe osoba, ili preko državnih granica ili unutar teritorije jedne zemlje. To je kretanje stanovništva, bez obzira na njegovu dužinu i razloge koji ga pokreću; uključuje migraciju izbjeglica, raseljenih lica, ekonomske migrante, osobe koje se kreću u druge svrhe, uključujući i spajanja porodice.

Najbolji interes djeteta: predstavlja jedan od četiri osnovna principa Konvencije o pravima djeteta. Shodno Konvenciji, u svim aktivnostima koje se tiču djece, bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tijela, najbolji interesi djeteta biće od prvenstvenog značaja.

- **Procjena najboljeg interesa:** formalna procedura sa specifičnim procesnim garancijama i zahtjevima koji se sprovodi u situacijama kada je potrebno da donosilac odluke odmjeri sve relevantne faktore važne za određeni slučaj djeteta, dajući odgovarajuću “težinu” pravima i obavezama priznatim u Konvenciji o pravima djeteta i drugim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, tako da sveobuhvatna odluka može na najbolji način da štiti prava djeteta.

Prihvatilište za strance: ustanova zatvorenog tipa u kojoj se, na osnovu rješenja policije, smještaju stranci kojima nije moguće utvrditi identitet ili stranci koje nije moguće odmah prinudno udaljiti.

Pristup zasnovan na ljudskim pravima (Human Rights Based Approach HRBA): označava princip koji nastoji da direktno osnaži sve ciljne grupe (korisnike prava ali i one u čijoj je nadležnosti da im obezbijedi njihovo uživanje) kako bi se osiguralo ostvarivanje osnovnih ljudskih prava.

Pritvor: za potrebe ovog Vodiča, pritvor podrazumijeva svako lišavanje i ograničenje slobode kretanja u zatvorenom prostoru koje migrant ne može svojevlasno da napusti, uključujući, ali ne ograničavajući samo na kazneno - popravne institucije, Prihvatilište za strance, druge prostore u kojima su migranti u pritvoru ili su u njima zadržani.

Tražilac azila je stranac ili lice bez državljanstva koje podnese zahtjev za dobijanje azila na teritoriji Crne Gore od dana podnošenja zahtjeva do donošenja konačne odluke po zahtjevu.

Centar za azil je objekat otvorenog tipa u kojem se obezbjeđuje smještaj i osnovni životni uslovi licima koja su zatražila azil.

II Relevantni izvori prava

U kontekstu postupanja prema migrantima, podjednako je važno poznavanje i primjena kako međunarodnog i regionalnog sistema zaštite ljudskih prava, tako i propisa unutrašnjeg zakonodavstva.

Kada govorimo o međunarodnom pravnom okviru, polazna osnova je svakako univerzalni sistem zaštite ljudskih prava uspostavljen pod okriljem najvažnije univerzalne međunarodne organizacije, Ujedinjenih nacija. Dodatno, pored univerzalnog sistema, za Crnu Goru je značajan uspostavljeni evropski regionalni sistem zaštite, koji se odvija u okviru tri regionalne organizacije EU, Savjet Evrope i Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS). Zbog svog značaja i doprinosa u unaprijeđenju i zaštite prava migranata, izdvajaju se EU i Savjet Evrope.

Ustav CG, kao najviši pravni akt sadrži čitav niz odredbi značajnih za zaštitu prava migranata. U članu 44 Ustava, u kome se jemči pravo na azil, sadržane su dvije važne garancije za postupanje prema migrantima. U prvom redu to je pravo da se traži azil, gdje je propisano 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”. Potom, stav 2 i stav 3, garantuju još jedan izuzetno važan postulat međunarodnog prava, a to je zabrana vraćanja.² Prema ovim odredbama, 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 zajamčenih Ustavom. Osim toga, stranac se može protjerati iz Crne Gore samo na osnovu odluke nadležnog organa i u zakonom propisanom postupku. Ustav Crne Gore sadrži i niz drugih relevantnih odredbi, od kojih se po značaju izdvajaju one koje se bave zaštitom od diskriminacije (u članu 8, zabranjuje svaku neposrednu ili posrednu diskriminaciju, po bilo kom osnovu), zaštitom posebnih – manjinskih prava, te zaštitom majke i djeteta, kao i pravima djeteta.

² Detaljnije o zabrani vraćanja u Odjeljku Principi postupanja i osnovna prava migranata.

Potom, treba napomenuti da se Ustavom u članu 9, uređuje status potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, u unutrašnjem pravu, propisujući primat potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora u odnosu na nacionalno zakonodavstvo. Dodatno, ova ustavna odredba obavezuje nacionalne institucije da ove ugovore neposredno primjenjuju kada neku situaciju regulišu drugačije od nacionalnog zakonodavstva. Imajući u vidu da najvažnije konvencije u oblasti zaštite ljudskih prava posredno pružaju zaštitu migrantima i značajno ograničavaju postupanje države, posebno kroz tumačenja koja daju njihova nadzorna tijela (poput ugovornih tijela UN i Evropskog suda za ljudska prava), ova odredba bi trebalo da proizvede značajne posljedice po unutrašnje pravo.³ To znači i da sudovi i ostali državni organi mogu neposredno primijeniti norme međunarodnog prava, ali to u praksi često nije slučaj zbog nepreciznosti ovih normi. Iz tog razloga, neophodno je većinu međunarodnih normi unijeti u unutrašnji sistem u vidu zakonskih odredbi.

Pored relevantnih odredbi Ustava i specijalizovanih univerzalnih i regionalnih normi i standarda, na svaku kategoriju migranata se primjenjuju i zakoni i strategije kojima država definiše prioritete ciljeve, njihov položaj i načine za ostvarivanje garantovanih prava.

Vlada CG je u poslednjih nekoliko godina usvojila značajan broj strateških dokumenata, zakona i podzakonskih akata u cilju definisanja i upravljanja zakonitim migracijama i borbe protiv nezakonitih.

Za potrebe Vodiča, u Aneksu I, taksativno navodimo najvažnije univerzalne i regionalne instrumente, kao i unutrašnje propise relevantne za sagledavanje sadržaja, kvaliteta i dometa zaštite pojedinih prava, odnosno postupanja prema migrantima i tražiocima azila u CG.⁴

Kada govorimo o propisima koji su na snazi u CG, pored propisa čije odredbe se eksplicitno odnose na migrante (neku od kategorija migranata), za postupanje prema migrantima, relevantne su i odredbe propisa koje regulišu različite oblasti, npr. zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, upravnog prava, obrazovanja itd, koje se supsidijarno primjenjuju, odnosno na čiju primjenu "osnovni propisi" koji regulišu neko od pitanja migracija vrlo često upućuju.

³ Ključni izazovi u oblasti migracija i azila :Pregled standarda, zakonodavstva i prakse , Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Copy Center, Podgorica, 2013.

⁴ Zbog ograničenog obima, u Vodiču univerzalni i evropski sistem zaštite ljudskih prava će prije svega služiti kao osnov za formulisanje preporuka koje treba da doprinesu unaprijeđenju zaštite tražilaca azila i migranata. Bliže: Ključni izazovi u oblasti migracija i azila:Pregled standarda, zakonodavstva i prakse, Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Copy Center, Podgorica, 2013.

Reforme Zajedničkog evropskog sistema azila (Common European Asylum System CEAS) i proces pristupanja CG Evropskoj Uniji

Prvi korak u formulisanju zajedničkog sistema azila načinjen je još 1985. kada je pet država članica Evropske ekonomske zajednice potpisalo Šengenski sporazum. ⁵Od tada pa do danas u čitavom

nizu dokumenata različite pravne snage, definisan je pravac razvoja zajedničke politike azila i predviđene su oblasti u kojima se moraju donijeti najvažniji akti radi njenog formulisanja i implementacije.

Pojam “Zajednički sistem azila” se sastoji od:

- Identičnog statusa izbjeglica/tržioca azila
- Identičnog statusa korisnika supsidijarne zaštite
- Sistema za dodjelu privremene zaštite
- Procedura za dodjelu i prestanak statusa izbjeglica ili supsidijarne zaštite
- Kriterijuma i mehanizama za određivanje države odgovorne za ispitivanje zahtijeva
- Standarda u pogledu prihvata

Kada govorimo o sekundarnim aktima EU (uredbe, direktive⁷ i odluke), možemo razlikovati tzv. dvije faze razvoja Zajedničkog evropskog sistema azila. Prva faza, koja je podrazumijevala harmonizovana (usklađena) pravila sa minimumom standarda okončana je 2006. godine.⁸ Njihova primjena ukazala je na potrebu za unaprijeđenjem i usaglašavanjem. Pregovori sa ciljem usvajanja akata i započinjanjem tzv. druge faze trajali su gotovo pet godina, i konačno tokom juna 2013. godine zaokružen je čitav proces i stvoreni uslovi za otpočinjanje nove faze u razvoju Zajedničkog evropskog sistema azila. Proces transponovanja trebalo bi da bude okončan u zemljama članicama do druge polovine 2015. godine.

DIREKTIVA 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Savjeta o kvalifikaciji ⁹ propisuje osnove i uslove za dodjelu i prestanak međunarodne zaštite, kao i garantovana prava i obaveze nakon dodjele statusa. Novina je da se uvodi pojam međunarodne zaštite pod koji se podvode i izbjeglički status i supsidijarna zaštita. Potom, preciziraju se osnovi za dodjelu međunarodne zaštite i stvaraju uslovi za efikasniji postupak. Takođe, njome se u značajnoj mjeri približavaju, čak i najvećem dijelu i izjednačava opseg dostupnih prava licima kojima je priznat status izbjeglice i onih kojima je dodijeljena supsidijarna zaštita. Na kraju, odredbama Direktive u većoj mjeri se uzimaju u obzir najbolji interesi djece i aspekti rodne ravnopravnosti prilikom donošenja odluke po podnijetom zahtjevu za azil, kao i u primjeni pravila i sadržini garantovane zaštite.¹⁰

UREDBA 604/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta Dublin III¹¹ - prateći sistem koji je uspostavio Dublin II (utvrđivanje države nadležne da rješava po zahtjevu za azil koji je podniet u nekoj od država članica), novousvojena Uredba donosi niz odredbi kojima se podiže efikasnost čitavog postupka, i što je još važnije, jača pozicija podnosioca zahtjeva za azil (npr. garancije za maloljetnike, proširivanje mogućnosti spajanja sa porodicom, obavezno saslušanje, itd).

UREDBA 603/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta o osnivanju sistema EURODAK I¹² – izmjenama Uredbe kojim je uspostavljen EURODAK sistem, za utvrđivanje identiteta tražilaca azila i određivanje države koja će biti nadležna za procesuiranje zahtjeva za azil, inovacije se odnose na skraćivanje rokova za odašiljanje otisaka prstiju zemalja članica i unaprjeđenje zaštite podataka

⁵ Pravo na azil: međunarodni i domaći standardi, dr Ivana Krstić i dr Marko Davinić, Beograd:Dosije studio, 2013, 214.

⁶ Bliže: Pravo na azil : međunarodni i domaći standardi, dr Ivana Krstić i dr Marko Davinić, Beograd : Dosije, 214-299

⁷ Važno je imati na umu da je uredba obavezujući zakonodavni akt koji se mora u cjelosti primjenjivati u čitavoj Evropskoj uniji, dok direktiva predstavlja zakonodavni akt kojim se utvrđuje cilj koji sve države članice EU-a moraju ostvariti, ali svaka država samostalno odlučuje o načinu na koji će to uraditi.

⁸Direktive i Uredbe koje su donijete i koje su se primjenjivale u tzv. prvoj fazi: Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (tzv. Direktiva o kvalifikaciji); Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons (Direktiva o privremenoj zaštiti);Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (Direktiva o uslovima prihvata); Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (Direktiva o proceduri azila); Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (Dublin uredba); Council Regulation No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (Eurodac uredba);

⁹ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), OJ L 337/9, 20/12/ 2011

¹⁰ Bliže: Pravo na azil : međunarodni i domaći standardi, dr Ivana Krstić i dr Marko Davinić, Beograd : Dosije, 285

DIREKTIVA 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Savjeta o uslovima prijema¹³ - osnovna svrha izmjena bila je da se ujednači praksa zemalja o pogledu prijema lica koja traže azil. Dodatno, Direktivom su detaljno regulisana pravila u vezi sa pritvorom tražilaca azila, uključujući i garancije za posebno ranjive grupe među tražiocima azila, prije svih, maloljetnike bez pratnje. Ustanovljena je precizna lista osnova za pritvaranje, kako bi se izbjegla mogućnost arbitrarnog pritvaranja, kao i garancije u pogledu zaštite i dostupnih prava pritvorenim tražiocima azila. Konačno, Direktivom se predviđa i mogućnost pristupa tržištu rada tražiocima azila pod određenim uslovima.

DIREKTIVA 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Savjeta o postupcima azila¹⁴ – novine prije svega idu u pravcu većeg unificiranja same procedure putem preciznijeg definisanja uslova i načina na koji procedura treba da se sprovodi, i samim tim sužavanje prostora da države članice zadrže sopstvena pravila. Takođe, usvajanjem propisanih standarda procedure bi u zemljama članicama trebale da budu efikasnije i kraće. Dodatno, Direktiva predviđa i bolju obuku za donosiocje odluka, preciznija pravila u pogledu zaštite pred sudovima, ali i posebne garancije u vezi vođenja postupka za lica kojima je potrebna posebna pomoć - zbog starosti, invaliditeta, bolesti, seksualnog opredjeljenja itd.

Kada govorimo o sistemu azila u CG, ključni uticaj na definisanje i usvajanje domaćih propisa u oblasti azila nesumnjivo je imala Evropska Unija.¹⁵ U prvoj fazi, pravno i institucionalno uređena oblast azila bila je od značaja za ispunjavanje neophodnih uslova za liberalizaciju viznog režima. Nova faza u odnosima sa EU, status zemlje kandidata i proces pregovora, u pogledu pravnog okvira znači inkorporaciju duha i slova pravnih propisa EU u propise zemlje kandidata – usvojiti ili izmijeniti i dopuniti domaće propise, na način na koji će obezbijediti da zahtjevi koje postavlja *acquis communautaire* budu u potpunosti transponovani u domaće zakonodavstvo.

¹¹ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)

¹² Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast)

¹³ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)

¹⁴ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection

Upravo sa ciljem dostizanja standarda EU u oblasti azila, pripremljen je i Nacrt Zakona o azilu kojim bi se unutrašnji pravni okvir u potpunosti uskladio sa novousvojenim direktivama i uredbama. Nacrt donosi niz novina, kako u pogledu terminologije, načina na koji će se sprovoditi procedura odlučivanja po zahtjevu azila, ali i u pogledu dostupnih prava licima koja traže azil i kojima je dodijeljena međunarodna zaštita, kao i visoke standarde dodatne zaštite posebno ranjivim kategorijama među tražiocima azila, u prvom redu maloljetnicima i maloljetnicima bez pratnje.

III PRINCIPII POSTUPANJA I OSNOVNA PRAVA MIGRANATA

Sva prava i slobode garantovana međunarodnim (i/ili regionalnim) običajnim i ugovornim pravom mogu biti važna za migrante, ali se neka po svojoj važnosti izdvajaju. Stoga, navedene principe postupanja i osnovna prava treba posmatrati kao exempli causa, a u zavisnosti od okolnosti svakog pojedinačnog slučaja potrebno je uzeti u obzir i druga garantovana prava, kao i prihvaćene standarde postupanja sadržane u pomenutim izvorima međunarodnog prava koji predstavljaju „kamen temeljac“ zaštite ljudskih prava.

1) Pravo na zaštitu osnovnih ljudskih prava

Osnovni princip postupanja nadležnih organa prema svim osobama koje se nalaze pod jurisdikcijom CG jeste obezbjeđivanje punog poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda. Ljudska prava se najčešće definišu kao ona prava koja ljudsko biće ima samim tim što je ljudsko biće - dakle nezavisno od volje države.¹⁵

Međutim, treba imati na umu da je uživanje ovih prava ograničeno u mjeri u kojoj je potrebno zaštititi prava drugih pojedinaca i opšteg interesa države i društva. Stoga, prepoznaju se dozvoljena ograničenja ljudskih prava.

¹⁵ CG je u oktobru 2007. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU, koji je stupio na snagu u maju 2010. godine, nakon što su ga ratifikovale sve potpisnice. Sporazumom, CG se obavezala da će uskladiti svoju legislativu u relevantnim sektorima sa zakonodavstvom Zajednice, kao i da će je tako usklađenu efikasno sprovoditi. U članu 82 SSP-a navedeno je da će saradnja u oblasti azila biti posebno usredsređena na sprovođenje nacionalnog zakonodavstva kako bi se dostigli standardi iz Konvencije o statusu izbjeglica i Protokola o statusu izbjeglica, radi obezbjeđenja poštovanja zabrane protjerivanja, kao i ostalih prava tražilaca azila i izbjeglica.

¹⁶ Međunarodna ljudska prava, Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo, Beograd, 2010.21.

Države ugovornice svih međunarodnih ugovora kojima se garantuju prava i slobode ovlašćene su da u tačno određenim situacijama ova prava i slobode podvrgnu ograničenjima, pa čak i da neka od njih izvjesno vrijeme stave van snage. Izvesna prava su apsolutnog karaktera, i načelno se ne smiju ograničavati osim u slučajevima koje nameće korišćenje tih istih prava i sloboda od strane drugih. Liste prava koja se ne mogu ograničiti nalaze se u različitim međunarodnim dokumentima. Tako se najkraća lista apsolutnih prava nalazi u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Ona se odnosi na: pravo na život, zabranu mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, zabranu ropstva ili ropskog položaja, zabranu ponovnog suđenja licima već osuđenim ili oslobođenim povodom istog krivičnog djela.¹⁷

S druge strane, uživanje „ostalih“ ljudskih prava država može ograničiti zakonom i pod tačno utvrđenim okolnostima samo ukoliko je takvo ograničenje neophodno i u skladu sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.¹⁸

CG kao potpisnica konvencija kojima se garantuju ljudska prava dužna je da obezbijedi njihovo poštovanje, pa tako ukoliko strancu (migrantu) za vrijeme njegovog boravka na teritoriji bude uskraćeno ili povrijeđeno neko od zagarantovanih osnovnih ljudskih prava i sloboda, mora mu se omogućiti da pred nadležnim organom pokrene odgovarajući postupak zaštite. Isto tako, ukoliko je za određeni instrument uspostavljen komitet ili drugo tijelo radi nadzora nad implementacijom, a CG je potpisala i ratifikovala dokument kojim priznaje nadležnost, mora mu se pružiti mogućnost da pristupi ugovornim/nadzornim tijelima, radi ostvarivanja svojih prava.

2) Načelo jednakosti i zabrane diskriminacije

Načelo jednakosti i zabrane diskriminacije su „dvije strane iste medalje“, i ono je „srž cjelokupnog koncepta ljudskih prava“. Ovo načelo potvrđuju i član 1 i 2 Univerzalne deklaracije. U članu 1 ističe se da se „ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima, a član 2 stav 1 proklamuje drugu stranu ovog načela – „svakom pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj deklaraciji, bez ikakve razlike u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjeroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti“. ¹⁹

1

¹⁷ Ljudska prava – priručnik za nastavnike, Marija Rudić, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001

Načelo jednakosti najčešće se u praksi izražava time što se zabranjuje diskriminacija. Diskriminacija je neopravdano, nezakonito i na drugi način nedozvoljeno razlikovanje između ljudi, s obzirom na njihova lična svojstva, u pogledu prava koje imaju i načina ostvarivanja tih prava. Najjednostavnije rečeno, suština diskriminacije je u nejednakom postupanju prema jednakima, i u jednakom postupanju prema nejednakima. Za državu zabrana diskriminacije podrazumijeva da mora poštovati i osigurati svakom pojedincu unutar svoje teritorije sva ljudska prava bez ikakve diskriminacije u pogledu rase, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugog statusa. U velikom broju međunarodnih pravnih dokumenata predviđena je zabrana diskriminacije kako na opšti način, tako i po specifičnim osnovima.

Treba imati na umu da ne treba automatski svako pravljenje razlike tumačiti kao diskriminaciju. Da bi pravljenje razlike ili nejednako postupanje moglo da se okarakteriše kao diskriminatorno, potrebno je da pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje, bude neopravdano.

3) Zabrana vraćanja - non refoulement (pravo migranata da ne budu vraćeni na teritoriju zemlje gdje će biti pogubljeni, izloženi progonu, mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju).

Generalno govoreći, zabrana vraćanja nameće obavezu direktnog ili indirektnog nevraćanja pojedinca u državu ili na teritoriju gdje postoji rizik da će osoba biti izložena kršenju ljudskih prava.

¹⁸ Prva vrsta ograničenja ljudskih prava odnosi se na stavljanje van snage određenih prava i sloboda u vanrednim okolnostima. Na primjer, u stanju ratne opasnosti, pobune većih razmjera ili drugih opasnosti po narod i državu izazvanih prirodnim nepogodama ili katastrofama, najveći broj prava i sloboda garantovanih međunarodnim ugovorima moguće je ukinuti, ali samo privremeno, tj. dok te okolnosti ne prođu. Mjere kojima se ukidaju ova prava moraju biti najnužnije, jedino preostale neophodne mjere kojima se eliminiše postojeća opasnost i moraju biti u skladu s obavezama države koje ona ima prema međunarodnom pravu. Drugu vrstu čine tzv. ugrađena ograničenja. Za razliku od stavljanja van snage izvjesnih sloboda i prava, neka od njih ograničena su stalno. Poseban oblik dozvoljenih ograničenja ljudskih prava predstavljaju fakultativna ograničenja, kojima se država ovlašćuje da u opštem društvenom interesu ograniči vršenje pojedinih prava i sloboda. Ova ograničenja moraju se propisati zakonom i biti neophodna u demokratskom društvu u cilju zaštite osnovnih vrijednosti svake države, kao što je nacionalna bezbjednost, javno zdravlje, moral ili slobode i prava drugih lica.

¹⁹ Međunarodna ljudska prava, Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo, Beograd, 2010., 61.

Ovo može biti zemlja porijekla ili poslednjeg prebivališta, ali i svaka druga zemlja gdje takav rizik postoji. Svrha zabrana vraćanja je preventivna, u cilju izbjegavanja kršenja ljudskih prava. Zabrana vraćanja sadržana je u mnogim međunarodnim instrumentima prava.²⁰ Tradicionalno, kada se govori o zabrani vraćanja, najprije se imaju u vidu odredbe UN konvencije o statusu izbjeglica (član 33), po kome države ne smiju vratiti izbjeglicu na teritoriju gdje bi njegov/njen život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove ili njene rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih/njenih političkih uvjerenja. Potom, eksplicitnu odredbu sadrži i UN Konvencija protiv torture i članom 3 je propisano da „niti jedna država članica neće protjerati, vratiti, niti izručiti osobu drugoj državi ako postoje ozbiljni razlozi za sumnju da može biti podvrgnuta torturi“. Kada govorimo o regionalnim standardima, pod okriljem Savjeta Evrope, bliže tumačenje i određenje primjene principa zabrane vraćanja razvio je Evropski sud za ljudska prava, na osnovu opšte zabrane mučenja, sadržane u članu 3 EKLJP („Niko ne smije biti podvrgnut mučenju, ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju“).

Pozitivno je da Zakon o azilu u članu 6 predviđa zabranu vraćanja, ali istovremeno ne smije se zanemariti činjenica da Zakon o strancima ne sadrži odredbu kojom se uređuje zabrana vraćanja, iako domet ovog načela posmatrano iz ugla međunarodnog prava ljudskih prava prevazilazi izbjegličko pravo i obavezu poštovanja zabrane vraćanja, onako kako to propisuje UN Konvencija o statusu izbjeglica. U situacijama, kada se postavlja pitanje poštovanja načela zabrane vraćanja u odnosu na stranca koji nije tražio azil, jedina solucija je direktno pozivanje na Ustav CG ili na neki od međunarodnih dokumenata kojim se predviđa obaveza poštovanja ovog načela.

²⁰ International Legal Standards for the Protection from Refoulement, Kees Wouters, Antwerp, Oxford, Portland, 2009, 25.

4) Pravo da se traži i uživa azil

Polazeći od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima²¹ svaka osoba ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja. Značaj ovog akta u pogledu zaštite prava na azil ogleda se u tome što predstavlja prvi instrument međunarodnog prava koji garantuje pravo na azil i što opseg ovog prava obuhvata i pravo da se traži azil. Od uživanja su isključene samo one osobe koje se gone za krivična djela nepolitičke prirode ili osobe čiji su postupci protivni ciljevima i načelima UN.²²

Najznačajniji međunarodni instrument u oblasti izbjegličkog prava koji jasno definiše pojam izbjeglice i propisuje opseg njihovih prava i obaveza jeste Konvencija UN o statusu izbjeglica (1951) sa Protokolom iz 1967. Iako pomenuta Konvencija eksplicitno ne predviđa pravo na azil ona polazi od pretpostavke da će svaka država potpisnica pružiti zaštitu licu koje ispunjava uslove za dobijanje izbjegličkog statusa.

5) Najbolji interes djeteta

Najbolji interes djeteta predstavlja jedan od četiri osnovna principa Konvencije o pravima djeteta, kao najvažnijeg kataloga dječijih prava. Članom 3. Konvencije, određeno je da u svim aktivnostima koje se tiču djece, bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tijela, najbolji interesi djeteta biće od prvenstvenog značaja.

Najbolji interes utvrđuje svaka osoba koja dolazi u kontakt sa djetetom polazeći od individualnih okolnosti svakog konkretnog slučaja kao što su uzrast, nivo zrelosti, činjenica da li je u prisustvu roditelja ili ne, trenutnog psiho-fizičkog stanja i ostalih okolnosti koje mogu biti značajne za opšte dobro djeteta. U postupku utvrđivanja jednako je važno voditi računa da mišljenje djeteta bude uzeto u obzir u skladu sa njegovim uzrastom i stepenom zrelosti.

²¹ Iako je pomenuti akt donijet u formi rezolucije on danas uživa univerzalnu vrijednost i predstavlja izvor međunarodnog običajnog prava.

²² Član 14 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima 1948.

6) Pravo na dobrovoljni povratak u zemlju porijekla odnosno poslednjeg prebivališta

U oblasti međunarodnog prava ljudskih prava institut dobrovoljnog povratka podrazumijeva pravo svake osobe da traži da bude vraćena na teritoriju zemlje porijekla odnosno zemlje poslednjeg prebivališta ukoliko je u pitanju lice bez državljanstva. Ovo pravo se može ostvariti samo ukoliko se povratak zasniva na slobodno izraženoj volji stranca. Svaki oblik prinude od strane države isključuje dobrovoljnost i povlači za sobom obavezu poštovanja načela zabrane vraćanja.

Pravo na dobrovoljni povratak podrazumijeva obavezu države da preduzme sve mjere kako bi povratak migranta u zemlju porijekla, odnosno zemlju poslednjeg prebivališta bio sproveden na bezbjedan i dostojanstven način uz puno poštovanje njegove ličnosti.

U slučaju da država ustanovi da bi povratkom na teritoriju zemlje porijekla odnosno zemlje poslednjeg prebivališta stranac bio izložen strahu od progona zbog njegove rase, pola, jezika, vjeroispovjesti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja ili da postoji rizik da će biti izložen mučenju, nečovječnom, ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, dužna je sa svoje strane da upozori stranca o utvrđenim okolnostima.

7) Zabrana arbitrarnog pritvaranja

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (član 9) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (član 9 stav 1) propisuju da niko ne smije biti podvrgnut proizvoljnom hapšenju, pritvaranju, niti protjerivanju.

Svako lišavanje slobode mora imati svoj pravni osnov u zakonu, a da se pri tom zahtijeva da zakon bude dovoljno precizan kako bi se izbjegao rizik od arbitarnosti. Važno je razumjeti da lišavanje slobode može biti arbitrarno čak i kada je u skladu sa domaćim zakonom. U takvim situacijama da bi se utvrdilo da li postoji arbitarnost, treba ispitati da li je lišenje slobode opravdano, odnosno da li iza njega stoji legitiman cilj koji je mogao da se ostvari manje intruzivnim mjerama²³, a koji se nije mogao postići manje restriktivnom mjerom u konkretnom slučaju.

²³ Pravo na azil: međunarodni i domaći standardi, dr Ivana Krstić i dr Marko Davinić, Beograd: Dosije studio, 2013,155

ESLJP zauzeo je stav, da u cilju izbjegavanja arbitrarnosti, pritvor mora biti sproveden u dobroj mjeri, da lišenje slobode bude usko povezano sa osnovom za lišenje slobode, da su mjesto i uslovi u kojima je lice zatvoreno odgovarajući, kao i da dužina trajanja pritvora bude razumna s obzirom na svrhu koja se želi postići.²⁴

Prema međunarodnom pravu ljudskih prava pritvaranje tražilaca azila i (iregularnih) migranata, kako na ulazu u zemlju tako i u postupku udaljenja, ne smije biti arbitrarano i mora biti sprovedeno u skladu sa zakonom.

Međunarodni standardi predviđaju da, kada je u pitanju imigraciona kontrola, pritvor treba da bude viđen kao izuzetak, a ne pravilo, i treba da bude „viđen“ kao mjera poslednjeg izbora i primijenjen u situacijama kada manje restriktivne alternativne mjere, kao što su obaveza redovnog prijavljivanja vlastima, obaveza nenapuštanja mjesta boravka, neće postići svrhu zbog koje se izriču u konkretnom slučaju. Pri likom odlučivanja o neophodnosti pritvora, treba uzeti u obzir cjelishodnost mjere i njenu srazmjernost ciljevima koji se žele ostvariti. Ako se procijeni da je takva mjera neophodna, treba je primijeniti bez bilo kakve diskriminacije u najkraćem mogućem trajanju, odnosno dužina trajanja pritvora ne smije preći razumno očekivano vrijeme potrebno da se ostvari svrha pritvaranja.

Pored ovih standarda zaštite od arbitrnog pritvaranja, treba imati na umu da Konvencija o statusu izbjeglica, kao i Zakon o azilu CG, predviđa i načelo zabrane kažnjavanja, odnosno zabrane primjenjivanja kaznenih sankcija na lice koje je zatražilo azil zbog nezakonitog ulaska ili boravka na teritoriji određene države.

8) Pravo stranca da ospori odluku o deportaciji

Polazeći od prava na djelotvoran pravni lijek kao jednog od osnovnih ljudskih prava predviđenog u članu 13. EKLJP, i proceduralne zaštite u vezi sa protjerivanjem stranca predviđene članom 1 Protokola 7, strancu kojem je izrečena mjera otkaza boravka ili mjera udaljenja sa teritorije mora se pružiti mogućnost da ospori datu odluku, iznese argumente protiv protjerivanja i da u postupku koristi pravnu pomoć.

²⁴ Saadi v. United Kingdom, ECtHR, op. cit., fn. 625, para. 74. Bliže: Migration and International Human Rights Law, Practitioner Guide No. 6, International Commission of Jurists, Geneva, 2011.

Poštovanje ovog prava naročito je značajno i s aspekta načela zabrane vraćanja. Ulaganje pravnog lijeka protiv odluke o deportaciji strancu omogućava da inicira ispitivanje postojanja elemenata za primjenu ovog načela. S obzirom da su nadležni organi dužni da u pokrenutom postupku po pravnom lijeku utvrde sve činjenice i okolnosti koje su značajne za donošenje odluke, odnosno da su dužni da detaljno ispituju navode koje je iznio stranac, preispitivanjem odluke o deportaciji obezbjeđuje se poštovanje načela zabrane vraćanja.

S druge strane, prilikom udaljenja stranca sa teritorije mora se voditi računa i o zabrani kolektivnog protjerivanja garantovanog članom 4 Protokola br. 4 EKLJP. Zabrana kolektivnog protjerivanja podrazumijeva svaku mjeru koja se odnosi na strance, kao grupu, da napuste zemlju, izuzev ukoliko takva mjera nije preduzeta na osnovu racionalnog i objektivnog ispitivanja pojedinačno slučaja svakog stranca koji je dio grupe.

9) Pravo na zdravstvenu zaštitu i pristup sistemu zdravstvene i socijalne zaštite

Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu potpada pod grupu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koja su zagarantovana Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktom i ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966) i mnogobrojnim drugim međunarodnim izvorima poput ali ne isključivo: Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (1979), Konvencije o pravima djeteta (1989), Međunarodne konvencije o pravima radnika migranata i članova njihove porodice (1990)²⁵ itd.

U pogledu ostvarivanja ovih prava obaveza države se sastoji u preduzimanju mjera prema maksimumu raspoloživih mogućnosti kako bi se vremenom obezbijedilo njihovo puno uživanje. S druge strane, minimum u pogledu uživanja ovih prava koji država mora obezbijediti u svakom trenutku obuhvata:

- pristup sistemu zdravstvene i socijalne zaštite svakoj osobi koja se nalazi u stanju socijalne potrebe odnosno u stanju kada je suočena sa okolnostima koje je lišavaju sposobnosti da u potpunosti ostvari svoja prava predviđena Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima;²⁶
- pristup sistemu zdravstvene i socijalne zaštite na nediskriminatornoj osnovi;

²⁵ Republika Srbija je potpisinica Konvencije o pravima radnika migranata i članova njihove porodice (1990), ali njena ratifikacija nije izvršena.

²⁶ CESCR General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant)

- obezbjeđivanje urgentnog zbrinjavanja, odnosno pružanje hitne medicinske pomoći i usluga neodložne intervencije radi osiguranja bezbjednosti u situacijama koje ugrožavaju život, zdravlje i razvoj osobe.

II DIO

OSTVARIVANJE PRVOG KONTAKTA SA MIGRANTIMA I NJIHOVA KLASIFIKACIJA

Prvi kontakt sa migrantima ostvaruje se ili na granici ili nakon što osoba uđe na teritoriju. Bitno je istaći da boravkom u tranzitnoj zoni aerodroma, iako migrant tehnički nije ušao na teritoriju države, na njega se primjenjuju propisi Republike Crne Gore.

U članu 6 stav 1 tačka 2, Zakona o strancima navodi se da:

„zadržavanje stranaca u tranzitnom prostoru aerodroma, sidrištu luke ili... se ne smatra, u smislu ovog zakona, ulaskom u Crnu Goru”...

Navedene odredbe Zakona o strancima, mogu poslužiti kao svojevrsni podsjetnik i na stanovište Evropskog suda za ljudska prava u pogledu jurisdikcije države nad tranzitnim zonama i koje nesumnjivo treba da budu polazna osnova prilikom postupanja u tranzitnoj zoni. U slučaju Amur protiv Francuske, iako je od strane nadležnih organa Francuske istican argument da ako lice nije tehnički ušlo na teritoriju države, boravkom u tranzitnoj međunarodnoj zoni on ne potpada pod nadležnost države i samim tim na njih se ne odnosi član 1. EKLJP, sud je stao na stanovište da „bez obzira na naziv međunarodna zona, one nemaju eksteritorijalni status, i da uprkos nacionalnim propisima koji predviđaju drugačije tumačenje ... boravkom u tranzitnoj zoni lice potpada pod francuski zakon.”²⁷

Kod odlučivanja o pravu na ulazak u CG, granična policija dužna je imati na umu da država ima obavezu da omogući pristup teritoriji određenim kategorijama migranata (u prvom redu izbjeglicama, tražiocima azila, djeci bez pratnje, žrtvama trgovine ljudima), kao i da se ne smije odbiti ulazak ukoliko bi to odbijanje u konkretnom slučaju dovelo do povrede načela zabrane vraćanja.

²⁷ Ammur v. France, predstavka br 19776/92, presuda od 25. juna 1996.para 52

Na granici nužno, a najčešće i nakon što uđe na teritoriju, migranti prvi kontakt ostvaruju sa policijskim službenicima. Ukoliko u prvi kontakt sa migrantom stupi osoba koja nije pripadnik policije, dužna je da o tome bez odlaganja obavijesti predstavnike MUP nadležne na području na kojem je migrant zatečen.

Prilikom prvog kontakta važno je najprije obezbijediti urgentne potrebe migranta a potom izvršiti identifikaciju. Ovakvo djelovanje neophodno je bez razlike primjenjivati kako na graničnom prelazu, uključujući i tranzitnu zonu aerodroma, tako i bilo gdje unutar teritorije CG. Prioritetno je najprije obratiti pažnju na psiho-fizičko stanje u kojem se migrant nalazi, utvrditi da li je neophodno obezbijediti pružanje hitne medicinske pomoći i zadovoljenje osnovnih životnih potreba. **Zdravstvenom zbrinjavanju i zadovoljenju osnovnih životnih potreba mora se dati prioritet u odnosu na migraciona pitanja. Na ovakvo postupanje obavezane su sve osobe koje stupaju u prvi kontakt sa migrantima.**

Komunikacija sa migrantima

Ukoliko osoba koja stupa u kontakt ne poznaje niti jedan jezik na kom je moguće komunicirati sa migrantom, u idealnim okolnostima, prvom razgovoru prisustvovaće i obučeni prevodilac (jezik koji migrant razumije, odnosno jezik za koji se osnovano može pretpostaviti da ga razumije- zemlja porijekla, zvanični jezici u toj zemlji, jezik za koji je migrant naveo da mu je maternji i sl.). Neophodno je i angažovanje i tumača za korišćenje gestovnog jezika i dostupnost materijala na Brajevom pismu i drugim pristupačnim formatima. Ukoliko ne postoji mogućnost da se obezbijedi prisustvo prevodioca, može se pribjeći nekom od alternativnih načina obezbjeđivanja prevođa: prevođenje putem telefona, standardizovanih upitnika i metodike vođenja tzv. identifikacijskog intervjua i upoznavanje migranata o pravima putem pripremljenih informativnih brošura o njihovim pravima i obavezama.

Lica koja su zatečena u grupi, samo izuzetno, kao mjera posljednjeg izbora, mogu se koristiti kao prevodioci, i to samo radi prikupljanja osnovnih informacija koje su neophodne za zadovoljenje urgentnih potreba, dok se postupak identifikacije mora voditi primjenom metoda koje garantuju nezavisnost i nepristrasnost postupka.

Policijski kao i drugi državni službenici koji preduzimaju radnje u okviru svoje nadležnosti su dužni da informišu osobu prema kojoj postupaju o radnjama koje će biti preduzete, kao i o pravima i obavezama tokom boravka na teritoriji CG. Obavještenje može biti dato usmeno u razgovoru sa migrantom ili pismeno na posebno pripremljenom formularu koji migrant može da razumije i koji potpisuje.

Bitno je da su informacije date na pouzdan i potpun način i da migrant ne bude doveden u zabludu u pogledu svog statusa, mjera koje će se prema njemu preduzeti, dostupnih prava kao i obaveza tokom boravka na teritoriji CG.

Postupak identifikacije

Postupak identifikacije podrazumijeva profilisanje migranta/provjeru njegovog identiteta i utvrđivanje svih podataka koji su od značaja za njegovo upućivanje u dalju proceduru shodno kategoriji u koju je uvršten. Sprovode ga pripadnici MUP nadležni na području na kojem je migrant zatečen i to prikupljanjem ličnih podataka na osnovu uvida u putnu ispravu ili neki drugi identifikacioni dokument, a ukoliko stranac ne posjeduje nikakvu ispravu na osnovu njegove izjave, kao i drugih podataka koji su bitni za donošenje odluke o daljem postupanju (razlozi i način ulaska u zemlju, osnov boravka, prisustvo člana porodice, zemlje kroz koje je migrant prošao na putu do ulaska na teritoriju CG, zemlja destinacije i sl.)

Osim evidentiranja podataka koje je migrant dao o sebi i okolnostima svog dolaska, posebno su značajni verbalni i neverbalni indikatori koji mogu ukazivati na kategoriju migranata i njegovu pripadnost nekoj od posebno ranjivih kategorija - npr. na žrtvu ili izvršioca krivičnog dijela trgovine ljudima, odnosno krijumčarenja migranata – tzv. simptomatska slika lica. Osnovi simptomatske slike lica su psihološke i fiziološke komponente ljudske ličnosti, odnosno reagovanje organizma na stresne situacije i strah. Manifestuju se kao ubrzano disanje, blijedilo, pojačano znojenje, sušenje usta, ukočenost mišića, drhtanje, nervoza, kolutanje očima, proširenje zenica, učestali pokreti ruku i nogu, karakteristične promjene boje glasa, i slično.

Prilikom sprovođenja same procedure identifikacije važno je imati na umu specifičnost njihovog položaja i shodno tome izabrati adekvatan pristup koji će omogućiti prikupljanje relevantnih informacija potrebnih za samu identifikaciju: prijateljsko i sigurno okruženje, prilagođene prostorije gdje se mogu intervjui sprovoditi, prisustvo samo osoba koje imaju značajnu ulogu u postupku, vođenje razgovora na neosuđujući način, preporučljivo od strane osobe istog pola.

Kada govorimo o kategorijama migranata, važno je imati na umu da:

1. Bez obzira da li migrant ušao na teritoriju na zakonit ili nezakonit način, pod određenim okolnostima takva osoba može biti i iregularan migrant, ali i tražilac azila;
2. Jedna osoba u jednom momentu može biti uvrštena u kategoriju iregularnih migranata, a nakon ispunjenja određenih uslova može preći u kategoriju tražioca azila;

3. Posebno ranjive kategorije migranata mogu biti identifikovane i među tražiocima azila ali i iregularnim migrantima;
4. Ukoliko se identifikuje neka od posebno ranjivih kategorija prema njima se moraju primjenjivati posebno prilagođene procedure, a ne procedure koje se po pravilu primjenjuju kada su u pitanju iregularni migranti ili tražioci azila.

Iregularni migranti

Najčešće se pri postupanju prema iregularnim migrantima, prenebregne činjenica da i u odnosu na ovu kategoriju postoji obaveza poštovanja i obezbjeđivanja osnovnih ljudskih prava. To znači da je, prije svega, neophodno omogućiti zadovoljene svih urgentnih potreba, a potom da i u odnosu na ova lica postoji obaveza informisanja o statusu, daljim radnjama i mjerama koje će prema njima biti preduzete, kao i pravima i obavezama koje proizilaze iz statusa tokom boravka na teritoriji CG. Dodatno, moraju biti poštovane i sve procesne garancije, koje propisi na snazi garantuju i drugim licima koja odgovaraju za učinjeni prekršaj, odnosno krivično djelo.

Iz ugla vođenja postupka zbog nezakonitog boravka na teritoriji CG, naročito je važno da neznanje i neukost stranke ne bude na štetu prava iregularnih migranata, da se putem prevodioca obezbijedi stranci da u postupku upotrebljava svoj jezik, da se pruži mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje joj se stavljaju na teret kao i da iznese sve činjenice i okolnosti koje joj idu u korist. Posebna pažnja mora se posvetiti utvrđivanju istinitosti svih činjenica koje su od značaja za donošenje presude, a pogotovo poštovanju zabrane vraćanja i načela nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak, ukoliko se kod migranta prepozna potreba za azilom.

Takođe, nijedno lice prema kome se izvršava sankcija, pa ni iregularni migrant ne smije biti stavljen u neravnopravan položaj zbog rase, boje kože, pola, jezika, vjere, političkih i drugih uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, obrazovanja, društvenog položaja ili drugog ličnog svojstva. Shodno tome, migranti moraju imati identičan tretman i mora im biti dostupan i isti korpus prava koji se garantuje i drugim licima kojima se izriče određena sankcija.

Afirmativna obaveza prepoznavanja

- potrebe za azilom

Imajući u vidu da pored neposrednog načina izražavanja potrebe da traži azil, migrant može i raznim konkludentnim radnjama iskazati svoju namjeru a da ona ostane neprimijećena zbog teškoća u sporazumijevanju i njegovog specifičnog psihološkog stanja, važno je da se u slučaju sumnje da li je u pitanju lice koje želi azil, državni službenici postaraju da stranca upoznaju sa mogućnošću traženja zaštite u CG. Posebno treba obratiti pažnju na lica koja dolaze iz zemalja u kojima postoji neka vrsta unutrašnjeg ili međunarodnog oružanog sukoba, kao i zemalja koje su već prepoznate kao zemlje porijekla velikog broja lica koje traže međunarodnu zaštitu.

Informacije o zemljama koje su prepoznate kao zemlje porijekla velikog broja lica koje traže azil mogu se pronaći na internet stranici UNHCR i drugih međunarodnih organizacija, ali takve informacije može pružiti i Kancelarija za azil, predstavništvo UNHCR u CG i organizacije civilnog društva koje su aktivne u sistemu azila.

- potrebe za posebnom zaštitom

Svaka osoba koja dolazi u kontakt sa migrantima dužna je da obrati naročitu pažnju i na okolnosti usljed kojih se osoba može klasifikovati kao posebno ranjiva kategorija među migrantima. U kontekstu ranjivih kategorija postoje određeni indikatori i preporuke za postupanje o kojima osobe koje stupaju u prvi kontakt moraju voditi računa i uzeti ih u obzir prilikom donošenja odluke u konkretnom slučaju. Napominjemo da navedeni indikatori ne predstavljaju iscrpnu listu i da prisustvo navedenih indikatora treba posmatrati kao signal da se obrati veća pažnja i usmjeri na dalje postupanje.

Krijumčareni migrant: Ukoliko se migrant zatekne u nezakonitom transferu zajedno sa krijumčarom policijski službenik prema njemu postupati na isti način kao i prema ostalim migrantima. Veoma je važno da on neće biti podvrgnut krivičnom gonjenju zbog činjenice da je predmet krijumčarenja.²⁸ U takvoj situaciji organ koji je ostvario prvi kontakt je dužan da osigura ličnu bezbjednost i human tretman prema migrantu, kao i pristup odgovarajućim mehanizmima zaštite. Zatim, potrebno je da se informiše o rizicima i posljedicama iregularnog statusa i o mogućnosti podnošenja zahtjeva za azil.

²⁸ Član 5 Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom

U kontekstu traženja azila, bitno je imati na umu da činjenica da je lice krijumčareno ne smije ni na koji način ugroziti pravo osobe da traži azil.²⁹ Drugo, podnošenje zahtijeva za azil od strane lica koje je krijumčarilo migrante ni na koji način ne umanjuje njegovu krivičnu odgovornost ukoliko je lice to učinilo radi sticanja finansijske ili materijalne dobiti. Takođe, treba voditi računa da se krijumčareni migranti mogu pojaviti i u ulozi svjedoka, u istrazi ili krivičnom gonjenju krijumčara.

Žene: Ukoliko je u pitanju migrantkinja, prilikom obavljanja identifikacije mora se voditi računa da postupak sprovodi osoba istog pola, kao i da ukoliko je u pitanju žena koja putuje u pratnji supružnika ili druge odrasle osobe, neophodno je predložiti joj mogućnost da razgovor sa njom bude obavljen samostalno, bez prisustva osoba sa kojima putuje.

Maloljetnici (bez pratnje): S obzirom da u CG ne postoji formalna procedura za utvrđivanje starosti, uzrast migranta se utvrđuje na osnovu podataka sadržanih u ličnim ispravama, a u odsustvu isprava na osnovu njegove izjave. Ukoliko postoji sumnja u pogledu starosti, organ koji ostvaruje kontakt sa migrantom je dužan da se prema njemu ophodi kao prema maloljetnom licu.

Ukoliko je konstatovano da je u pitanju maloljetna osoba treba utvrditi da li je u pratnji roditelja ili staratelja, i ako je u pratnji drugih lica kakav je njihov međusobni odnos, odnosno koja je priroda tog odnosa i da li može imati neke negativne posljedice po maloljetnika. Kada preduzimaju mjere i radnje prema maloljetnom licu, potrebno je da ovlašćena službena lica postupaju obazrivo, vodeći računa o zrelosti, drugim ličnim svojstvima i zaštiti privatnosti maloljetnog lica, a sve u cilju da mjere i radnje koje se preduzimaju ne bi štetno uticale na njegov razvoj.

Ako je utvrđeno da je riječ o maloljetniku koji je bez pratnje/odnosno kada postoji sumnja u prirodu odnosa koje maloljetnik ima sa osobama koje su u njegovoj pratnji, potrebno je prekinuti dalji rad i o tome u najkraćem mogućem roku obavijestiti organ starateljstva ili drugo lice koje je ovlašćeno za postupanje i posebno obučeno za postupanje prema maloljetnicima.

Kada je maloljetnik zatečen u grupi, u pogledu postavljanja privremenog staratelja, može se javiti dilema da li je u najboljem interesu djeteta da se za staratelja postavi neko od osoba sa kojima maloljetnik putuje, a koja nisu roditelji ili staratelji ili da se za staratelja imenuje osoba ispred organa starateljstva.

²⁹ Član 19 Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, UNODC Training Manual, Modul 6 "Protection and Assistance", http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/In-Depth_Training_Manual_SOM_en_wide_use.pdf

Iako na prvi pogled može djelovati da je za maloljetnika bolje da se o njegovim interesima stara osoba sa kojom putuje, a ne osoba sa kojom maloljetnik tek treba da ostvari odnos povjerenja, takva vrsta stava nije adekvatna u svim situacijama.

Nerijetko maloljetnik može biti zatečen u grupi u kojoj se nalazi i krijumčar, kao i osobe koje su spremne da maloljetnika izlože različitim vidovima eksploatacije, te bi njihovo postavljenje za staratelja i posljedično davanje dozvole da maloljetnik sa njima dalje nastavi put u značajnoj mjeri maloljetnika izložilo dodatnim rizicima. Sve ostale radnje koje se moraju preduzeti prema maloljetnom licu se odlažu do (postavljenja) dolaska staratelja. Prilikom svakog razgovora koji se obavlja sa maloljetnim migrantom naročito se mora voditi računa da mu se omogući da izrazi svoje mišljenje i da se tom mišljenju posveti dužna pažnja u skladu sa njegovim godinama i zrelošću, vodeći se najboljim interesom djeteta.

Zakon o strancima u članu 51 predviđa mogućnost odobrenja privremenog boravka iz humanitarnih razloga na period od tri mjeseca do jedne godine, i kao jednu od kategorija za koje postoji mogućnost odobrenja ovakvog statusa prepoznaje i maloljetne strance koji su napušteni ili su žrtve organizovanog kriminala. Navedeni član, bez sumnje, može imati veliki značaj za zaštitu prava maloljetika bez pratnje koji ne zatraže azil u CG.

Žrtve trgovine ljudima: Svaka sumnja da je u konkretnom slučaju riječ o žrtvi, zahtjeva kontaktiranje specijalizovanih službi za suprotstavljanje trgovini ljudima koje će izvršiti tzv. službenu identifikaciju žrtve i preuzeti je radi njenog daljeg upućivanja. Navedene indikatore treba posmatrati samo kao okvirne, koji pozivaju na poseban oprez prilikom postupanja ukoliko je uočeno da su: lična dokumenta migranta u posjedu drugih lica / lice nema kontrolu nad svojim ličnim dokumentima, pratilac djeteta nema nikakvu dokumentaciju koja govori o njegovom odnosu sa djetetom, niti ima djetetovu dokumentaciju, lice kod sebe nema novac, novčanik, ili druge vrijednosti, već se njegova imovina nalazi kod osobe za koju izgleda da ga kontroliše, drugo lice je uvijek prisutno ili pokušava da bude prisutno u kontaktu sa datim licem, ne dozvoljava datom licu da se udalji ili insistira da se ne razdvajaju, lice pokazuje neverbalne znake da traži pomoć (želi da kaže nešto a ne smije, pokazuje znake klimanjem glave, pokretima očiju, i sl.), lice govori kao da je napamet naučilo šta treba da kaže, ponaša se kao da je dobilo instrukcije od nekoga, ispred grupe odraslih osoba stalno govori jedna osoba i ona ima sve informacije, dok članovi grupe uglavnom čute, lice ima povrede karakteristične za različite oblike kontrole (modrice od stezanja, modrice oko zglobova, itd.), grupa djece ili žena se kreće sa nekoliko odraslih osoba sa kojima nisu u srodstvu. Prisustvo ili odsustvo ovih indikatora ne znači da trgovina ljudima postoji ili ne postoji i lista indikatora nije zatvorena, naprotiv, u zavisnosti od situacije mogu se pojaviti indikatori koji nisu pobrojani na ovoj listi.

Porodica: Ukoliko je migrant zatečen u pratnji članova porodice mora se voditi računa o poštovanju obaveze održavanja jedinstva porodice. Pojam porodice prema opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i nacionalnim propisima koji uređuju zaštitu prava na porodičan život, obuhvata: supružnike, vanbračne partnere, njihovu maloljetnu djecu rođenu u braku ili van braka, maloljetnu usvojenu djecu ili maloljetnu pastorčad, roditelje, usvojitelje, i druge rođake ukoliko postoje naročito važni lični ili drugi humanitarni razlozi. Prilikom sprovođenja identifikacije preporučljivo je da se razgovor sprovedi pojedinačno sa svakim članom porodice, osim ukoliko se sa velikom izvjesnošću može tvrditi da nije uočen niti jedan činilac koji ukazuje na postojanje određenih vidova nedozvoljenog ponašanja, kao što su zlostavljanje, trgovina ljudima, nasilje i sl. Ukoliko među članovima porodice ima maloljetnika, prikupljanje informacija od maloljetnika se po pravilu obavlja u prisustvu njegovih roditelja, usvojioca ili staratelja.

Izuzetak od naprijed navedenog pravila, tj. obavljanja razgovora u okviru porodice, jeste kada ovlašćena službena lica posebno obučena za rad sa maloljetnicima procijene da prisustvo roditelja, usvojioca ili staratelja, nije u najboljem interesu djeteta, te je u tom slučaju obavezno prisustvo stručnog lica organa starateljstva.

Da li je ova podjela konačna?

Klasifikacija migranta koja je izvršena nakon sprovedenog postupka identifikacije ne može se u svakom pojedinačnom slučaju smatrati konačnom. Za vrijeme boravka migranta na teritoriji mogu nastupiti određene okolnosti koje dovode do promjene njegovog statusa i prelaska iz jedne kategorije u drugu (lice čija je namjera za traženje azila prepoznata može tokom boravka na teritoriji svojevoljno odlučiti da odustane od postupka azila i ukoliko nema drugi osnov za boravak, preći u kategoriju iregularnih migranata).

S druge strane, ponekad je za prepoznavanje određenih indikatora ili faktora zbog kojih se migrant može uvrstiti u određenu kategoriju potreban duži vremenski kontakt da bi se prepoznali, ili u prvom kontaktu oni neće moći ni da se ustanove. Često migranti svjesno izbjegavaju bilo kakvu saradnju sa organima bezbjednosti. Moguće je i da usljed teško narušenog fizičkog ili mentalnog zdravlja nisu u mogućnosti da sarađuju (npr. migrantkinja koja je na teritoriju Republike Srbije došla u pratnji, i koja je u prvom kontaktu navela da je u pratnji supružnika i punoljetna, ali je nakon upućivanja u proceduru azila, tokom razgovora sa predstavnicima nadležnih organa navela činjenice koje ukazuju da lice u pratnji nije supružnik već rođak i da ima 16 godina).

S toga je presudno važno da svaka osoba koja potencijalno može stupiti u kontakt sa migrantom bude upoznata sa osnovnim indikatorima/faktorima koji su od značaja za klasifikovanje migranata, odnosno identifikovanje ranjivih grupa među njima, karakterističnim situacijama u kojima se migranti mogu zateći, kao i uspostavljenim institucionalnim i vaninstitucionalnim mehanizmima za njihovo zbrinjavanje.

Propust tačnog identifikovanja lica može biti uzrok kršenja njegovih ljudskih prava. Zbog toga se preporučuje da u situacijama kada kategorija migranta ili pripadnost posebno ranjivoj kategoriji nije nedvosmisleno utvrđena, da se prema osobi ophodi kao prema kategoriji koja uživa viši stepen zaštite. Time će se otkloniti mogućnost nanošenja nepopravljive štete za osobe koje iz bilo kojih razloga nisu kvalifikovane na odgovarajući način.

ANEX I

RELEVANTNI IZVORI PRAVA

1. UNIVERZALNI INSTRUMENTI KOJIMA SE ŠTITE LJUDSKA PRAVA

1.1. Međunarodno običajno pravo

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948);
- Deklaracija o teritorijalnom azilu (1967);
- Deklaracija o ljudskim pravima pojedinaca koji nisu državljani zemlje u kojoj žive (1985);

1.2. Međunarodno ugovorno pravo

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966);
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966);
- Konvencija UN o pravima djeteta (1989);
- Konvencija UN o statusu izbjeglica (1951.);
- Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovječnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja (1984);
- Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama (1979);
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965);
- Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (2006);
- Međunarodna konvencija za zaštitu svih lica od prisilnih nestanaka (2006);
- Protokol o statusu izbjeglica (1967);

Savjet Evrope

- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950);
- Konvencija Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici
- Evropska konvencija za sprječavanje mučenja, nečovječnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja (1987),
- Konvencija Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (2005),
- Revidirana evropska socijalna povelja (1996)

III Propisi na snazi u CG

- Ustav CG (Sl.list CG br: 01/07, 38/13)
- Zakon o azilu (Sl.list RCG br.45/06, Sl.list CG br. 73/10, 40/11);
- Zakon o graničnoj kontroli (Sl.list CG br. 72/09, 40/11, 39/13);
- Zakon o unutrašnjim poslovima (Sl.list CG br.44/12, 36/13, 01/15);
- Zakon o registrima prebivališta i boravišta (Sl.list CG br.46/15);
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Službeni list CG“, br.20/11, 30/15);
- Krivični zakonik (Sl.list RCG br.70/03, 13/04, 47/06, Sl.list CG br. 40/08, 25/10,31/11, 64/11, 40/13, 56/13, 14/15, 42/15);
- Zakonik o krivičnom postupku (Sl.list CG br.57/09, 49/10, 47/14, 02/15, 35/15);
- Zakon o prekršajima (Sl.list CG br.01/11, 06/11, 39/11, 32/14);
- Zakon o strancima(Sl.list CG br.56/1428/15);
- Uredba o viznom režimu (Sl.list CG br.18/09, 24/14, 30/14,10/15);
- Uredba o sadržaju i načinu vođenja evidencija u oblasti azila; („Sl. list Crne Gore“, br. 09/08 od 08.02.2008.g.);
- Uredba o novčanoj pomoći za lice koje traži azil, lica kojem je priznat status izbjeglice i lica kojem je odobrena dodatna zaštita; („Sl. list CG“ br. 56/08)
- Pravilnik o obrascima, bližim uslovima i načinu izdavanja dozvole za privremeni boravak i dozvole za privremeni boravak i rad (Sl.list CG br. 15/15)
- Pravilnik o vizama i viznim obrascima (Sl.list CG br.36/15);
- Pravilnik o postupku i načinu uzimanja fotografije, otisaka prstiju, potpisa i drugih podataka od lica koje traži azil; („Sl. list Crne Gore“, br. 04/07 od 06.11.2007.g.);
- Pravilnik o obrascima zahtjeva za dobijanje azila i zapisnika o usmeno podnešenom zahtjevu za dobijanje azila; („Sl. list Crne Gore“, br. 04/07 od 06.11.2007.g.);
- 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(“Službeni list CG”, br. 31/10);
- 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; („Sl. list Crne Gore“, br. 13/09 od 19.02.2009.g.);
- Sporazum između Republike Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji;
- Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Hrvatske o readmisiji;
- Sporazum između Vlade Crne Gore i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o readmisiji;

- Sporazum između Vlade Crne Gore i Savjeta ministara Republike Albanije o readmisiji;
- Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Kraljevine Norveške o readmisiji;
- Sporazum između Crne Gore i Švajcarske Konfederacije o readmisiji;
- Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Kosovo o readmisiji;
- Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Makedonije o readmisiji;
- Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Moldavije o readmisiji;
- Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Srbije o readmisiji;
- Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Turske o readmisiji;
- Strategija za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2011 - 2016, sa Akcionim planom za implementaciju Strategije za 2013. i 2014. godinu,
- Strategija reintegracije lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji za period 2011-2015,
- Strategija za integrisano upravljanje granicom za period 2013 – 2016.

Korišćeni izvori:

Ammur v. France, predstavka br 19776/92, presuda od 25. juna 1996.para 52

ASTRA– Akcija protiv trgovine ljudima, www.astra.rs

Autonomni ženski centar (AŽC), <http://www.womenngo.org.rs/>

Zaštita prava migranata u Republici Srbiji, priručnik za državne službenike i službenike u lokalnoj samoupravi, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, doc. dr Ivana Krstić, Beograd 2012.

International Legal Standards for the Protection from Refoulement, Kees Wouters, Antwerp, Oxford, Portland, 2009, 25.

Ilegalne migracije i trgovina ljudima, Saša Mijalković, Milan Žarković, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2012.

Izazovi sistema azila, Grupa484, Beograd, 2014.

Ključni izazovi u oblasti migracija i azila :-Pregled standarda, zakonodavstva i prakse, Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Copy Center, Podgorica, 2013.

Ljudska prava – priručnik za nastavnike, Marija Rudić, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001

Migration and International Human Rights Law, A Practitioners' Guide, Updated edition, International Commission of Jurists, Geneva, 2014.

Međunarodna ljudska prava, Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo, Beograd, 2010.

Međunarodna organizacija za migracije (IOM), <http://www.iom.int/>

Pravo na azil: međunarodni i domaći standardi, doc. dr Ivana Krstić i dr Marko Davinić, Beograd: Dosije studio, 2013,

Priručnik za polaganje stručnog ispita zaposlenih u MUP RS sa visokom stručnom spremom, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS Kriminalističko-policijska akademija Beograd 2013.

Praktikum: trgovina ljudima-međunarodni i domaći pravni standardi, doc. dr Ivana Krstić i dr Bojana Čučković

Saadi v. United Kingdom, ECtHR, op. cit., fn. 625, para. 74.

Sudska građanskopravna zaštita od diskriminacije, Poverenik za zaštitu od ravnopravnosti i Pravosudna akademija, Beograd, 2012

Upitnik Poglavlje 24 Pravda, sloboda i bezbjednost, Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, Podgorica, 2009.

UNODC Training Manual, Modul 6 “Protection and Assistance”

CESCR General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant).

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85803-21-5
COBISS.CG-ID 28286480

