



ANALIZA POSTUPANJA DRŽAVNIH ORGANA U ODNOSU NA TRAŽIOCE MEĐUNARODNE ZAŠTITE U CRNOJ GORI

**INSTITUCIJA ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA
CRNE GORE**

Podgorica, decembar 2022. godine

Napomena: Analiza je urađena u okviru projekta "Postupanje državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori", koji Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore sprovodi uz podršku Agencije Ujedinjenih nacija za izbjeglice UNHCR-a. Sadržaj ove analize, ne odražava nužno stavove donatora i za njega je isključivo odgovoran Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

SADRŽAJ

I	UVOD U UNIVERZALNI KONTEKST	5
II	STATISTIKA I KRETANJA NA GLOBALNOM NIVOU	7
III	EVROPSKA UNIJA I TRENDOVI UNUTAR ORGANIZACIJE	8
IV	MEĐUNARODNI I REGIONALNI INSTRUMENTI ZAŠTITE PRAVA MIGRANATA	10
V	REFLEKSIJA NA PRAVNI SISTEM CRNE GORE	12
VI	PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA KAO IZVOR PRAVA U CRNOJ GORI	16
VII	SISTEM AZILA U UNUTRAŠNJEM PRAVU	20
VIII	IZ PRAKSE INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE (OMBUDSMANA)	26
IX	RELEVANTNI PODACI O ORGANIZACIJI, STATISTICI, UPRAVNOJ I SUDSKOJ PRAKSI U CRNOJ GORI	30
	9.1. Podaci o migratornim kretanjima u Crnoj Gori za posljednjih pet (5) godina strukturani po polu, nacionalnosti i uzrastu	31
	9.2. Migranti koji su prešli granicu na graničnim prelazima i registrovani migranti koji su prešli granicu van graničnog prelaza	31
	9.3. Struktura odobrenih zahtjeva za nekim od oblika međunarodne pomoći (pol, nacionalnost, uzrast, djeca bez pratnje)	33
	9.4. Najčešći razlozi za odbijanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu	33
	9.5. Tužbe u postupcima za ostvarivanje međunarodne zaštite i način odlučivanja po tužbama	34
	9.5.1. Analiza pojedinih segmenata međunarodne i privremene zaštite stranaca (Izvodi iz Biltena Upravnog suda Crne Gore za 2020. godinu u odnosu na međunarodnu zaštitu stranaca)	39
	9.6. Prosječna dužina trajanja postupaka za ostvarivanje nekog od oblika međunarodne zaštite	40
	9.7. Migranti zadržani na graničnom prelazu	40
	9.8. Zajednički obilasci predstavnika Zaštitnika i UNHCR-a	41
	9.8.1. Granični prelaz Ranča	41
	9.8.2. Granični prelaz Šćepan Polje - Plužine	43
	9.8.3. Granični prelaz Grnčar	43
	9.8.4. Granični prelaz Dobrakovo	45
	9.8.5. Granični prelaz Debeli brijeg	46
	9.8.6. Granični prelaz Dračenovac	48
	9.8.7. Granični prelaz ZGP Sukobin-Murićani	50
	9.8.8. Granični prelaz Božaj i Centar za prihvata -odsjek Božaj- Direkcije za prihvata stranaca	52
	9.8.9. Uprava za izvršenje krivičnih sankcija	55
	9.8.10. Direkcija za prihvata stranaca koji traže međunarodnu zaštitu u Spužu	55
	9.8.11. Prihvatilište za strance i centar za primjenu blažih mjera	57
X	PRINUDNA UDALJENJA STRANACA IZ CRNE GORE I ZABRANE ULASKA U CRNU GORU KAO POSLJEDICA ZLOUPOTREBE PRAVA NA MEĐUNARODNU ZAŠTITU	60

XII OBUKE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA KOJI U OKVIRU SVOJIH NADLEŽNOSTI NEPOSREDNO POSTUPAJU U PREDMETIMA POVEZANIM SA MIGRACIJAMA (REGULARNIM I NEREGULARNIM)	62
XIII ZAKLJUČNE OCJENE	63

Ljudi širom svijeta izloženi su različitim uticajima koji ih opredjeljuju da donesu jednu od najtežih odluka u svom životu, da napuste svoje domove u potrazi za sigurnijim, boljim i perspektivnijim mjestom za život. Situacije u kojima se to dešava su brojne, a najčešći rezultat je da svoje živote žele nastaviti u drugoj zemlji. Dok jedni odlaze u potrazi za boljim materijalnim statusom, drugi su primorani da bježe od progona ili najtežih oblika kršenja ljudskih prava, kao što su prijetnje po život, konstantno nasilje, mučenje i slično. Najčešći razlog odlaska su oružani sukobi ili druge krizne situacije, uključujući i postojanje različitih oblika nasilja, bilo da je ono kontrolisano od strane države ili prećutno odobravano, odnosno rezultira ignorisanjem takvog stanja od strane onih koji su dužni da obezbijede sigurnost. U svakom slučaju ljudi se više ne osjećaju bezbjedno, a to se dešava kad ostanu meta samo zbog toga ko jesu, čime se bave ili u šta vjeruju, tj. zbog svoje etničke pripadnosti, vjere, seksualne orijentacije ili političkih opredjeljenja.

Na put praćen vjerom u bolju budućnost kreću sa optimizmom, ali isto tako svjesni da odlazak na željenu destinaciju može biti pun opasnosti i nepredviđenih okolnosti. U takvim uslovima rizik da postanu žrtve trgovine ljudima i drugih oblika eksploatacije su realna i više puta u praksi potvrđena opasnost. Osim toga, tretman kakav ne očekuju može im biti priređen i u zemlji dolaska, uključujući opstrukcije, lišenje slobode, ograničenje kretanja, presiju i neprijateljsko okruženje čim stignu u novu zemlju. Kada se stabilizuju i počnu graditi novi život, mnogi se vrlo često suočavaju s rasizmom, ksenofobijom i diskriminacijom. Osim toga, neki ljudi se i bez posebnog razloga osjećaju izolovanima, samim tim jer su izgubili društvenu ili onu podršku koju bi imali unutar svoje društvene zajednice da je stanje redovno, odvojeni od porodice i prijatelja, što se ne bi dešavalo da situacija nije eskalirala u takvu da ih je natjerala na napuštanje svojeg doma.

Izrazi “izbjeglica”, “tražilac azila” i “migrant” ili “imigrant” koriste se za opisivanje ljudi koji su u pokretu, koji su napustili svoje zemlje i prešli druge granice. Izrazi “migrant” i “izbjeglica” se često koriste naizmjenično, ali je važno napraviti razliku između njih jer u političko-pravnom smislu ona postoji.

Izbjeglica je osoba koja je pobjegla iz vlastite zemlje jer joj tamo prijeti ozbiljno kršenje ljudskih prava i progon. Rizici za njihovu sigurnost i život bili su toliki da su smatrali da nemaju izbora nego da odu i potraže sigurnost izvan svoje zemlje, zbog toga što ih vlastita vlada ne može ili neće zaštititi od tih opasnosti. Izbjeglice imaju pravo na međunarodnu zaštitu.

Tražilac azila je osoba koja je napustila svoju zemlju i traži zaštitu od progona i ozbiljnih kršenja ljudskih prava u drugoj zemlji, ali koja još nije pravno priznata kao izbjeglica i čeka da dobije odluku o svom zahtjevu za međunarodnom zaštitom. Traženje azila je jedno od ljudskih prava, koje kao takvo nije priznato u svim zemljama današnjeg svijeta. To nadalje zahtijeva od država prijema da svima trebaju dozvoliti njihov ulazak u zemlju i podnošenje zahtjeva da traže azil ili drugi oblik međunarodne zaštite.

Azil se odobrava osobi koja se nalazi izvan zemlje uobičajenog boravišta, a koja se ne može ili ne želi staviti pod zaštitu te zemlje zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog određenog političkog mišljenja i uvjerenja.

Status *stranca pod supsidijarnom zaštitom* dodjeljuje se osobi koja nije ispunila uslove za azil, odnosno nije proganjana zbog svoje rase, vjerske, nacionalne ili druge pripadnosti zbog koje se azil dodjeljuje, ali ipak postoje opravdani razlozi zbog kojih se može vjerovati da će povratkom u zemlju porijekla biti predmet ozbiljne nepravde, a zemlja porijekla joj ne može ili neće pružiti zaštitu. Strancima se dodjeljuje privremena zaštita u slučajevima masovnog priliva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u zemlju svog porijekla, kada se ne može sprovesti postupak odobravanja azila.

Osim ovih pojmova, često se koristi i termin *migrant* ili *imigrant*, za koji ne postoji međunarodno prihvaćena opšta pravna definicija. Najčešće se pod migrantima podrazumijevaju ljudi koji borave izvan svoje zemlje porijekla, a nisu tražilaci azila ili izbjeglice. Neki migranti napuštaju svoju zemlju jer žele raditi, studirati ili se pridružiti porodici, na

primjer. Drugi smatraju da moraju otići zbog siromaštva, političkih nemira, nasilja nekontrolisanih bandi, prirodnih katastrofa ili drugih ozbiljnih okolnosti koje postoje u zemlji porijekla. Mnogi ljudi se ne uklapaju u pravnu definiciju izbjeglice, ali bi ipak mogli biti u opasnosti ako bi otišli kući.

*Međunarodna organizacija za migracije (IOM) definiše migranta kao svako lice koje se kreće ili je prešlo preko međunarodne granice ili u okviru države udaljeno od njegovog/njenog uobičajenog mesta stanovanja, bez obzira na (1) pravni status lica; (2) da li je kretanje dobrovoljno ili ne; (3) uzroke kretanja ili (4) dužinu boravka. Dva pristupa se generalno usvajaju da bi se definisao termin „migrant“: *inkluzivni pristup*, koji pokriva sve oblike kretanja; rezidualni pristup, koji isključuje iz pojma „migrant“ one koji bježe od ratova ili progona.*

Važno je razumjeti da, samo zbog toga što migranti ne bježe od progona, oni i dalje imaju pravo na zaštitu i poštovanje svih ljudskih prava, bez obzira na status koji imaju u zemlji u koju su se preselili. Vlade moraju zaštititi sve migrante od rasističkog i ksenofobičnog nasilja, eksploatacije i prisilnog rada. Migranti nikada ne bi trebali biti pritvoreni ili prisiljeni da se vrate u svoje zemlje bez legitimnog i na zakonu utemeljenog razloga.

U svijetu egzistira oko 26 miliona izbjeglica. Mnogi ljudi odnos prema ovoj pojavi grade prema statistici i broju onih koji prelaze granice, te kroz to percipiraju ove migracije kao globalnu krizu. Bez obzira na subjektivni doživljaj ove pojave jedno je sigurno: ljudi nisu problem, već ono što uzrokuje progon i akte zbog kojih se odlučuju da prelaze granice. Nerealni, nehumani i neutemeljeni načini ophođenja prema ovim ljudima zasnovani su na brojnim predrasudama i stigmatizaciji, a najčešće su plod ekstremnih političkih opcija koje negativno reaguju na njih.

Osim obaveze da se prema ovim osobama djeluje na zakonit i međunarodnopravno dozvoljen način, isto tako je država obavezna da na odgovarajući način procesuiraju zahtjeve tražilaca azila kako ih, ponekad i godinama, ne bi ostavljali u neizvjesnosti ili čak držali zatočene u pritvorskim centrima. Takođe, migranti treba da budu zaštićeni od eksploatacije i zlostavljanja od strane njihovih poslodavaca ili trgovaca ljudima.

Kod korištenja pojmova “Izbjeglica”, “migrant” i “tražilac azila” treba shvatiti da su to samo privremeni pojmovi i oni zacijelo ne odražavaju cijeli identitet žena, djece i muškaraca koji su napustili svoje domove kako bi započeli novi život u novoj zemlji. Koristeći ove termine, moramo znati da se oni odnose samo na jedno životno iskustvo: na napuštanje svoje zemlje. Ali identitet ovih ljudi satkan je od mnogo više stvari koji determinišu njihov položaj u globalnom društvu, na regionalnom nivou i na nivou nacionalnih država.

Većina ljudi koji žele živjeti na drugom mjestu osjeća da iskustvo napuštanja svoje zemlje ne opisuje u potpunosti ko su oni, odnosno ne opisuje složenost i jedinstvo ljudskog bića i mogu odlučiti da se identifikuju kao da su iz određene zemlje ili regije, da pripadaju grupi koja govori određeni jezik ili dijeli kulturu. Takođe, mogu se identifikovati kao učitelji/ce, doktori/ce, umjetnici/e, otac, sestra, sin ili majka.

II STATISTIKA I KRETANJA NA GLOBALNOM NIVOU

Izvjesno je da situaciju u Crnoj Gori umnogome mogu determinisati globalna kretanja. Ovo tim prije što su migrantske krize u posljednjih desetak godina pokazale da, bez obzira na lokaciju i kontekst u kom su uzrokovane i nastale, krize traže i sve više dobijaju globalni odgovor. To nije samo pitanje kvota prijema migranata u pojedine zemlje širom svijeta kao jedan od reaktivnih modela trenutnog rješavanja gorućih pitanja, već i aktivnosti na eliminaciji uzroka koji su krizu proizveli. Sa ovakvim zaključkom bi se moglo diskutovati na više načina i iz više razloga, jer je očito da je pogrešna percepcija u međunarodnoj zajednici vrlo često ignorisala rano/a upozorenje/a o riziku nastanka krize.

Prema podacima iz juna 2022 godine 89,3 miliona ljudi širom svijeta je prisilno raseljeno krajem 2021. godine kao rezultat progona, sukoba, nasilja, kršenja ljudskih prava ili događaja koji ozbiljno remete javni red i društveni poredak¹. Ovaj broj je od 2011 godine u kontinuitetu u ozbiljnom porastu. Od ovog broja oko 27 miliona su izbjeglice, više od 52 miliona su interno raseljena lica i skoro 5 miliona tražioci azila. Takođe, indikativno je da od ukupnog broja migranata djeca čine 40 %. Od ovih ljudi 83 % utočište je našlo u zemljama niskog ili srednjeg finansijskog potencijala, a 72 % od ove populacije u zemljama u neposrednom susjedstvu.

Među brojnim uticajima na globalna kretanja, pandemija COVID-19 dovela je do velikih poremećaja u mobilnosti ljudi, uključujući virtuelno zaustavljanje migracije preko međunarodnih granica. Prema nekim informacijama procjenjuje se da je populacija međunarodnih migranata pala za otprilike 2 miliona od sredine 2020. godine, zaustavljajući značajan rast u posljednje dvije decenije. Prekogranično kretanje se ponovo pokrenulo 2021. i 2022. godine, potpomognuto ukidanjem karantina, poboljšanim upravljanjem migracijama na nacionalnom i međunarodnom nivou, dostupnošću vakcina i obnovljenom motivacijom ljudi da se kreću u potrazi za poslom, obrazovanjem, spajanjem porodice, bezbjednosnim ili humanitarnim razlozima.

Pri tome treba uzeti u obzir da je zbog razvoja tehnologija sada mnogo lakše održavati bliske veze sa porodicom i prijateljima, slati novac kući ili se baviti političkim, ekonomskim i kulturnim životom u zemlji porijekla.

Istovremeno, ljudi prelaze međunarodne granice ne samo kao odgovor na svoje lične težnje. Događaji kao što su javnozdravstvene krize, globalni ili regionalni oružani sukobi i ekonomski šokovi igraju veliku ulogu u oblikovanju broja ljudi koji se kreću i kuda idu. Konačno, krizna žarišta nastaju mnogo brže nego odgovor na globalna pitanja, pa je samim tim globalna zajednica uvijek korak iza najnovijih tokova i migracija kao što su one iz Ukrajine, Venecuele i nešto ranije Sirije. Ova velika migratorna kretanja su uslovljena tekućim ratovima (kao što su to oni u Ukrajini i Siriji) i/ili velikim političkim, ekonomskim i društvenim krizama. Globalna recesija 2008-2009 i pandemija COVID-19 imali su suprotan efekat, odvrativši mnoge potencijalne međunarodne migrante da odu u drugu zemlju – barem na neko vrijeme do stabilizacije pandemijom izazvane vanredne situacije u svijetu i reakciji mnogih država na ovu pojavu.

¹ Izvor: UNHCR

III EVROPSKA UNIJA I TRENDVI UNUTAR ORGANIZACIJE

Imajući u vidu obavezu ujednačavanja zakonodavstva i prakse, za Crnu Goru su veoma značajni trendovi na nivou zemalja EU (uključujući i Norvešku i Švajcarsku, tzv.EU+). Takav zaključak se izvodi iz činjenice da se većina migrantske populacije opredjeljuje za ove zemlje kao destinaciju i da je crnogorska teritorija tranzitno područje koje je pogodno za nastavak putovanja ka ovom, kao konačnom, cilju. Tako su navedene zemlje primile oko 98.000 zahtjeva za azil samo u septembru 2022, što je najviše u posljednjih šest godina i više od primljenih u nekoliko mjeseci trajanja izbjegličke krize 2015/2016. Sirijski tražioci azila postali su najveća grupa. Ranije su to bili Avganistanci.

Prijave maloljetnika bez pratnje koje su sami zatražili status dostigle su novi maksimum od 2015. godine. Institucije unutar EU+ nadležne za pitanja azila donijele su oko 56.300 prvostepenih odluka u septembru, što je daleko manje od broja podnesenih zahtjeva. Kao rezultat toga, oko 547.700 predmeta i dalje je čekalo prvostepenu odluku krajem septembra, što je najviše od 2017. godine.

Stopa usvajanja zahtjeva u EU+ u prvoj instanci iznosila je 37 % u septembru, otprilike isto kao u avgustu i nešto više od prosjeka 2021. godine (35 %). Za stopu usvajanja zahtjeva u EU+ i ovaj zaključak uopšte, samo odluke kojima je odobren status izbjeglice i supsidijarna zaštita smatraju se pozitivnim, za razliku od odluka kojima se odobrava humanitarna zaštita prema nacionalnom pravu, koje se ne smatraju dijelom *Zajedničkog evropskog sistema azila*. Oko 11.800 podnosilaca zahtjeva dobilo je status *izbjeglice*, a dodatnih 9.200 je dobilo *supsidijarnu zaštitu*. Udio pozitivnih odluka kojima se odobrava supsidijarna zaštita (44 %) ostao je relativno visok, budući da je brojnim sirijskim, ukrajinskim i malijskim podnosiocima zahtjeva odobrena supsidijarna zaštita (daleko više od onih kojima je odobren status izbjeglice).

Od 37 % ovih odluka iz septembra, odobravanjem statusa izbjeglice rezultiralo je 11.760 predmeta i odobravanjem subsidijarne zaštite u 9.215 slučajeva.

Za region Zapadnog Balkana, koji je u srcu Evrope, geografski okružen državama članicama EU (za Crnu Goru posebno), značajni su i drugi aktuelni trendovi u ovom dijelu svijeta. Ovaj region je tranzitno čvorište i ključni koridor za migrante koji idu ka zemljama EU, posebno sa Bliskog istoka, Azije i Afrike. *Zapadnobalkanska ruta* (kako se najčešće naziva ovaj pravac kretanja migranata) se koristi kao termin za neregularne dolaske u EU kroz region koji čine: *Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija*. Ova ruta je jedan od glavnih migratornih puteva u Evropu. Nakon rekordnog broja dolazaka u Evropsku uniju 2015. godine, broj neregularnih migranata koji se opredijele za ovu rutu konstantno je padao sve do 2019. od kada je ponovo počeo da raste. Pored toga, mnogi neregularni migranti koji stižu u EU preko zapadnobalkanske rute, sele se iz pojedinih zemalja članice EU u koju su prvi put stigli u drugu zemlju EU. To rezultira velikim brojem otkrivanja neregularnih migranata i zahtjeva za azil unutar granica zemalja članica EU.

Svi partneri u ovom regionu zaključili su sporazume o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, koji postavlja opšti okvir za njihove odnose sa ovom organizacijom. Sa druge strane, EU je preduzela niz mjera za rješavanje migrantske situacije na Zapadnobalkanskoj ruti.

Evropska komisija je 5. decembra 2022. predstavila akcioni plan EU za zapadni Balkan. Ovaj važan dokument identifikuje niz operativnih mjera za jačanje partnerstva sa Zapadnim Balkanom, u svjetlu njihovog jedinstvenog statusa i perspektivom pristupanja EU, te kontinuiranih napora zemalja regiona da usklade svoje pravo i praksu sa standardima EU.

Akcioni plan za zapadni Balkan identifikuje 20 operativnih mjera strukturiranih u 5 stubova: (1) jačanje upravljanja granicama duž ruta; (2) brze procedure za dobijanje azila i kapacitet podrške za prijem; (3) borba protiv krijumčarenja migranata; (4) unapređenje saradnje o readmisiji i povratku, kao i (5) postizanje usklađenosti vizne politike.

Mjere su usmjerene na podršku i/ili djelovanje partnera sa Zapadnog Balkana i djelovanje unutar EU. Cilj je ojačati

saradnju u oblasti migracija i upravljanja granicama sa partnerima na Zapadnom Balkanu, uključujući i one koje na direktan ili indirektan način imaju uticaj na migratorna kretanja i situaciju na granicama država.

Prvi stub se tiče jačanja upravljanja granicom duž cijele migracione rute i od suštinskog je značaja za smanjenje neregularnih tokova, a sve u svjetlu evoluirajućeg načina djelovanja krijumčara, povećane upotrebe nasilja i rizika od trgovine vatrenim oružjem i organizovanog kriminala. EU je već zaključila statusne sporazume sa *Albanijom, Crnom Gorom, Srbijom i Sjevernom Makedonijom*, dozvoljavajući FRONTEX-u da rasporedi stalni korpus evropske granične i obalske straže u zajedničke operacije u regionu.

Drugi stub se odnosi na osiguranje brze procedure azila i podršku prihvatnim kapacitetima. Ovaj posljednji dio se sprovodi kroz tekući program Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA) širom regiona. Kontinuirana podrška partnerima sa Zapadnog Balkana uključuje dalje jačanje njihovih procedura za azil i registraciju, kao i osiguranje adekvatnih uslova za prihvata. EU u tom dijelu posebno nastoji da nastavi rad sa partnerima sa Zapadnog Balkana radi razvoja planova za vanredne situacije i osiguranja spremnosti za zimske uslove.

U tom smislu od interesa je i za EU i za zemlje članice učiniti efikasnom i brzom implementaciju mape puta o transferima iz tzv. Dablina² i registracijama u EURODAC³ sistemu, kao radnje potrebne za rješavanje sekundarnih kretanja i poboljšanje upravljanja migracijama.

Treći stub se odnosi na borbu protiv krijumčarenja migranata kao prateću pojavu i ozbiljan rizik sa kojim se susreću praktično svi migranti već na početku svojeg puta. Tokom sastanka ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova EU-Zapadni Balkan 3. novembra 2022.godine, Evropska komisija je pokrenula *Operativno partnerstvo za borbu protiv krijumčarenja*.

Četvrti stub predviđa unapređenje saradnje o readmisiji i povratak migranata, dok je peti cilj posvećen usklađivanju vizne politike.

Istovremeno, ni lokalni trendovi nijesu ostali imuni na krizne situacije u regionu. Osim što je na nivou država primijećen očigledan stepen nepovjerenja, pa i ksenofobije i rasizma prema migrantima koji koriste Balkansku rutu, očigledno je da se i sociološki fenomeni kreću u pravcu prepoznavanja problema od strane lokalnog stanovništva. Naime, nakon najnovijeg ispitivanja javnog mnjenja koje je NVO CEDEM obavio u novembru ove godine, a javnosti predstavio početkom decembra u okviru *Horizontal Facility Programa za Zapadni Balkan i Tursku Savjeta Evrope (2019-2022)*, posebno zabrinjavajuće djeluje pojava govora mržnje u percepciji građana/ki prema određenim migrantskim kategorijama, kao što su imigranti sa Bliskog istoka, iz Afrike, Istočne Evrope i zemalja regiona. Oni su od strane ispitane javnosti viđeni kao žrtve posebnog oblika diskriminacije, protiv kojih je, u manjoj ili većoj mjeri, usmjeren govor mržnje. Prema ovom istraživanju, zavisno od regionalnog porijekla, otprilike od 20 do 25 % ispitanika odgovorilo je da je govor mržnje veoma izražen ili izražen prema migrantima iz ovih regiona čije prisustvo se registruje u Crnoj Gori.

² Uredba (EU) br. 604/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta EU od 26.juna, 2013.godine o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (recast/revidovana)

³ EU baza podataka o otiscima prstiju azilantata

IV MEĐUNARODNI I REGIONALNI INSTRUMENTI ZAŠTITE PRAVA MIGRANATA

Iako ne postoji jedinstveni katalog ljudskih prava koji bi sve države ovoga svijeta priznale kao obavezujući, usporedbom normi o ljudskim pravima u različitim uporednim sistemima, međunarodnim konvencijama i deklaracijama pokazuje se jedinstven pristup u implementaciji čitavog niza ljudskih prava. Najvažniji međunarodni dokumenti (UN) kojima se uređuje zaštita ljudskih prava migranata u najširem smislu riječi su: *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* (1948); *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (1966); *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (1966); *Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije* (1966); *Konvencija o statusu izbjeglica* (1951) i *njen protokol* (1967); *Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena* (1979); *Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih i ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja* (1984); *Konvencija o pravima djeteta* (1989.). Ove ugovore dopunjuju regionalni instrumenti ljudskih prava: *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (1950) i *protokoli uz nju*, te *Evropska konvencija za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja* (1987) sa dodatnim protokolima.

Slično tome, instrumenti *Saveta Evrope* sadrže opšte i nešto konkretnije odredbe. Lica koja nisu državljani zemlje na čijoj se teritoriji nalaze ili su na neki drugi način u nadležnosti visoke strane ugovornice uživaju zaštitu prava prema *Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima*. Pored toga, državljani drugih visokih strana ugovornica, i u nekim slučajevima svi migranti, mogu biti obuhvaćeni dejstvom odredaba *Evropske socijalne povelje* (revidovane).

Pored toga Savet Evrope je usvojio *Evropsku konvenciju o pravnom statusu radnika migranata*, ali su i ostale konvencije takođe važne za migrante, kao što su *Konvencija o akciji protiv trgovine ljudima*, *Evropska konvencija za sprečavanje mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja*, *Evropska konvencija o ekstradiciji*,

U dijelu implementacije temeljnih principa prava azila potrebno je naglasiti da je *Komitet ministara Savjeta Evrope* donio tzv. *Dvadeset smjernica o prisilnom povratku* (2005). Kako je to rečeno u preambuli ovih smjernica, Komitet ih je donio vjerujući da ne samo da spajaju standarde i vodeće principe Savjeta Evrope primjenjive u ovom kontekstu, već su u funkciji identifikovanja najboljih mogućih praksi, što bi moglo bi poslužiti kao praktičan alat za korištenje u izradi nacionalnih zakona i propisa o ovoj temi i svima onima koji su direktno ili indirektno uključeni u operacije prisilnog povratka.

Podsjećajući da svaka osoba koja traži međunarodnu zaštitu ima pravo na njen zahtjev tretirati u pravičnoj proceduri u skladu sa međunarodnim pravom, što uključuje pristup efikasnom pravnom lijeku po odluci o napuštanju zemlje ili izvršavanju akta koji sadrži nalog za udaljenje.

Među smjernicama je prvo načelo promocije dobrovoljnog povratka, ali i principi koji se tiču izdavanja naloga za udaljenje iz zemlje, zadržavanja tokom postupka za udaljenje, readmisije i prinudnih udaljenja. Imajući u vidu pitanja obrađena u ovm smjernicama, u kontekstu drugih instrumenata kojima se uređuje ova oblast čini se da je dobro uključiti ih u treninge i obuke službenika, tim prije što svako načelo sadrži eksplanatorni dio u kojemu se opisuje način primjene ovih principa.

Na nivou *Evropske unije* (EU), zaštita temeljnih prava je pitanje koje utiče na više područja aktivnosti. To znači da ih sva tijela unutar ove asocijacije država moraju uzeti u obzir u svom radu, nezavisno o mjestu unutar strukture institucija ili tema kojima se one bave. Države članice EU-a dogovorile su se oko zajedničke Evropske politike azila, što obuhvata i supsidijarnu i privremenu zaštitu. Ovo je vrlo važno imati u vidu u kontekstu činjenice da nacionalno zakonodavstvo i praksa u oblasti azila formalno ide za tim da se u cjelosti harmonizuje/ujednači/uskladi sa pravom EU i time se ispuni obaveza preuzeta Sporazumom o asocijaciji i stabilizaciji.

Odredbe ugovornog prava koje su od značaja za pravo azila sadržane su u čl.3. Ugovora o Evropskoj uniji koji

obavezuje EU da kao nedržavni akter djeluje u skladu s normama Ujedinjenih nacija te da strogo poštuje i razvija međunarodno pravo, uključujući poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija, u svojoj ulozi promocije i zaštite ljudskih prava kroz sve svoje djelovanje, posebno štiteći prava djeteta. Nadležnost za razvoj zajedničke imigracijske politike EU dijeli s državama članicama.

U skladu s pravom EU-a i članom 67. stav 2. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), Unija „oblikuje zajedničku politiku azila, useljavanja i kontrole spoljnih granica, koja se temelji na solidarnosti među državama članicama i koja je pravedna prema državljanima trećih zemalja”. Državljanima trećih zemalja smatraju se i osobe bez državljanstva. Članom 78. UFEU-a propisano je da Unija razvija zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite. Tim se članom utvrđuje i uloga Evropskog parlamenta i Savjeta kao ko-zakonodavaca pri donošenju mjera za zajednički evropski sistem azila. U slučaju iznenadnog priliva državljana trećih zemalja u jednu ili više država članica EU, Savjet na osnovu predloga Komisije i nakon savjetovanja s Evropskim parlamentom može donijeti privremene mjere. Članom 79. stav 1. predviđeno je jačanje mjera za sprečavanje nezakonitog useljavanja i trgovine ljudima, pri čemu Evropski parlament i Savjet djeluju u skladu sa redovnim postupkom, dok prema člank 79. stav 3. „Unija može sa trećim zemljama sklapati sporazume o ponovnom prihvatu državljana trećih zemalja koji ne ispunjavaju, ili koji više ne ispunjavaju, uslove za ulazak, prisutnost ili boravak na državnom području jedne od država članica, u njihovu matičnu državu ili državu porijekla”.

U okviru zajedničkog Evropskog sistema azila moraju se poštovati obaveze koje su države preuzele na temelju Konvencije iz 1951. o statusu izbjeglica i njenog Protokola iz 1967. (Ženevska konvencija), te drugih relevantnih ugovora, kao što je Konvencija o pravima djeteta. Također se mora poštovati načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, utvrđeno u članku 33. Konvencije o izbjeglicama

Najznačajniji dokument je Povelja o temeljnim pravima EU (2000), koja sadrži katalog temeljnih prava i slobode koje priznaje Evropska unija. Nakon što je Ugovor iz Lisabona 2009. stupio na snagu, prava, slobode i načela utvrđena u Povelji postala su pravno obavezujuća za EU i države članice kada primjenjuju pravo EU, a u isto vrijeme bitno utiču na status zemalja kandidata za članstvo tokom procesa pristupanja.

Postupci priznavanja azila moraju biti pravedni i djelotvorni u cijeloj EU. To je temelj Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS)⁴. U okviru zajedničkog CEAS moraju se poštovati obaveze koje su države preuzele na osnovu UN Konvencije o statusu izbjeglica i njenog Protokola iz 1967. (Ženevska konvencija) te drugih relevantnih ugovora, kao što je Konvencija o pravima djeteta. Takođe je propisana obaveza poštovanja načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, utvrđenog u članu 33. UN Konvencije o izbjeglicama. CEAS sadrži nekoliko akata sekundarnog zakonodavstva EU kojima su obuhvaćeni različiti aspekti postupka azila:

- „Dublinsku uredbu”, na temelju koje se određuje koja je država članica nadležna za razmatranje zahtjeva za azil;
- Direktivu o postupcima azila, kojom se uspostavljaju zajednički standardi za pravične i djelotvorne postupke azila;
- Direktivu o uslovima prihvata, kojom se uspostavljaju minimalni zajednički standardi za uslove života podnosioca zahtjeva za azil i kojom se podnosiocima zahtjeva jemči pristup smještaju, hrani, zaposlenju i zdravstvenoj zaštiti;
- Direktivu o kvalifikaciji, kojom se utvrđuje ko ispunjava uslove za status izbjeglice ili za ostvarivanje supsidijarne zaštite i kojom se utvrđuje niz prava korisnika tog statusa (dozvole boravišta, putne isprave, pristup zaposlenju i obrazovanju, socijalna i zdravstvena zaštite).

4 <https://www.Evroparl.Evropa.eu/about-parliament/hr/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum>

Imajući u vidu sve navedeno, logično se nameće zaključak da osobe pod međunarodnom zaštitom ni u Crnoj Gori nisu izvan zaštite koju propisuju međunarodni i nacionalni propisi, što jednako važi i za one u postupcima ekstradicije.

Primjena međunarodnopravnog načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja apsolutno je obavezna. Načelo zabrane *non refoulement* propisuje da nije dopušteno prisilno udaljiti ili na bilo koji način vratiti stranca u državu u kojoj bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja zbog čega bi mogao biti podvrgnut mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Upravo načelo zabrane prisilnog udaljenja povezuje koncepte azila i ekstradicije. Sistem azila ima za cilj pružanje zaštite ljudima koji su izvan granica države koja im ne želi ili ne može pružiti zaštitu, a ekstradicija je institut koji treba obezbijediti da osobe koje su počinile zločine neće zloupotrijebiti postojanje državnih granica kako bi se zaštitile od sankcija ili krivičnog progona.

S tim u vezi u Crnoj Gori se postavilo i pitanje situacije u kojoj je osoba u postupku ekstradicije podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu, odnosno ukazivanje na posljedice koje odluke u postupcima ekstradicije imaju i mogu imati na osobe koje su stekle ili traže međunarodnu zaštitu. Načelo *non refoulement* sadržano je u nizu propisa na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Ignorisanje načela *non refoulement* dovodi do daljeg progona, odnosno drugih posljedica kao što su hapšenje, pritvaranje i/ili vođenje dugotrajnih postupaka iz istih razloga zbog kojih su te osobe dobile ili traže međunarodnu zaštitu, a koji su u konkretnom slučaju pridonijeli pogoršavanju, odnosno obnavljanju straha od progona.

Migranti, odnosno tražioci azila, kao i svi ostali ljudi, imaju pravo na zaštitu ljudskih prava bez obzira na način ulaska i boravak u zemlji. Među onim pravima koja su posebno u riziku su:

- pravo na život, slobodu i ličnu sigurnost i slobodu od samovoljnog hapšenja ili pritvora, te pravo traženja i uživanja zaštite od proganjanja (azil);
- pravo na zaštitu od diskriminacije na osnovu rase, pola, jezika, vjere, nacionalnog ili socijalnog porijekla i drugih osobina;
- pravo na zaštitu od zlostavljanja i iskorištavanja, na slobodu od ropstva i prisilnog rada, te na slobodu od mučenja i surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja;
- pravo na pravičan postupak i pravnu satisfakciju;
- pravo na zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući pravo na zdravlje, odgovarajući životni standard, socijalnu sigurnost, adekvatno stanovanje, obrazovanje, i pravične i povoljne uslove rada; i
- ostala ljudska prava zajemčena međunarodnim dokumentima ljudskih prava kojima je država pristupila, te ona koja su proizvod običajnog međunarodnog prava.

Izloženi katalog prava potvrđuje načelo univerzalnosti ljudskih prava, koja pripadaju svim ljudima bez obzira na njihov status i koja se ne stiču na osnovu državljanstva, niti zavise od načina ulaska u zemlju. Prema tome, niko ne smije biti lišen svojih ljudskih prava jer je ušao u neku zemlju ili u njoj ostao nepoštujući uslove za ulazak i boravak, niti ih smije biti lišen jer izgleda kao stranac ili jeste "stranac", dijete, ili žena, ili zato što ne govori lokalni jezik.

Države zadržavaju suvereno pravo kontrole kretanja preko svoje državne granice, odnosno ustanovljavanje uslova za ulazak, tranzit i ostanak unutar njene teritorije. Međutim, ne radi se o apsolutnom ovlašćenju već onom koje je ograničeno standardima međunarodnog prava ljudskih prava u kontekstu međunarodnog javnog prava. Bolje rečeno, na državama je da odluče ko i pod kojim uslovima može ući na njihovu teritoriju, ali se pri tome moraju pridržavati načela vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i sloboda.

To znači da u određenim situacijama međunarodno pravo (naročito kada mu je kao u Crnoj Gori dat primat u odnosu na nacionalno zakonodavstvo) može nalagati državama da dopuste migrantu da uđe na njihovu teritoriju ili ostane u državi, npr. kada migrant ispunjava uslove za dobijanje međunarodne zaštite ili ako je njegov ulazak

nužan radi ponovnog spajanja porodice. Međutim, i neregularni migranti zatečeni u neregularnom prelasku granice imaju određena ljudska prava, tj. zaštitu koju moraju omogućiti tijela nadležna za nadzor državne granice i sprječavanje neregularnih migracija.

Pitanje koje se često postavlja u odnosu na zaštitu ljudskih prava neregularnih migranata jeste pitanje nadležnosti: potpada li određena osoba (migrant) pod jurisdikciju (nadležnost) konkretne zemlje, odnosno, može li država nad određenom osobom vršiti svoja ovlašćenja, u kom slučaju je za taj odnos i međunarodno odgovorna. Jedno od već dobro ustanovljenih načela međunarodnog prava jeste da države moraju osigurati i garantovati zaštitu ljudskih prava svim osobama pod svojom jurisdikcijom. To znači ne samo na svojoj teritoriji, već i na svim područjima na kojima efektivno vrši vlast.

Drugim riječima, nadležnost se odnosi na osobe koje su fizički ušle na teritoriju, uključujući i postupanje na području "zelene granice" između dva granična prelaza otvorena za međunarodni promet. Takođe, ulazak na teritoriju uključuje i međunarodne zone ili zone zadržavanja u vazдушnim lukama. Konačno, osim ulaskom na njenu teritoriju, nadležnost države se proteže i na sva područja na kojima država vrši svoje ovlašćenja, bez obzira na to je li riječ o njenoj teritoriji ili je do toga došlo ekstrateritorijalno (npr. tokom vojne okupacije) kada se može dokazivati djelotvorni nadzor nad nekim područjem, ili ako službena lica koriste svoja ovlašćenja nad određenim osobama držeći ih u pritvoru u pograničnoj zoni ili nekoj drugoj zoni. Ovo se odnosi i na slučajeve presretanja na moru, gdje država postaje odgovorna od trenutka od kada uspostavi nadzor i kontrolu nad plovidlom.

Osim opšte obaveze poštovanja ljudskih prava i sloboda, ljudska prava neregularnih migranata posebno moraju poštovati službe nadležne za nadzor državne granice i sprječavanje neregularnih migracija. Isto tako, nadležna tijela moraju zaštititi ljudska prava migranata od kršenja i povreda koje mogu nanijeti treće osobe, kao u slučaju krijumčarenja ili trgovine ljudima.

Konkretno, u rizičnim situacijama nadležna tijela, u slučaju da je migrant zatečen u neregularnom prelasku državne granice, moraju zaštititi njegovo pravo na život, ne smiju ga podvrgnuti fizičkom ili psihičkom postupanju koje bi predstavljalo mučenje ili drugi oblik okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, uključujući primjenu prekomjerne i neopravdane fizičke sile. Mučenje i drugi oblici nečovječnog postupanja u načelu se razlikuju zavisno od intenziteta izazvane patnje.

Već pomenuto načelo zabrane vraćanja (*non-refoulement*) temeljna je komponenta međunarodnopravne zaštite izbjeglica i čini dio međunarodnog običajnog prava. U kontekstu očuvanja psihičkog i fizičkog integriteta ličnosti često se ukazuje na obavezu poštovanja zaštite ljudskog dostojanstva. To znači da organi koji postupaju prema migrantima, odnosno nadležna tijela, moraju sve mjere sprovoditi na način koji nije ponižavajući prema migrantu. Svaka osoba pri ulasku na teritoriju druge države ima pravo da se prema njoj postupa poštujući njeno dostojanstvo, a ne kao da je riječ o počinitelju krivičnog djela ili prekršaja. Kad se govori o zaštiti dostojanstva, izuzetno je važno postupanje prema osobama kojima je oduzeta sloboda, odnosno ograničena sloboda kretanja. Postupanje u takvim slučajevima je pokazatelj kojim se provjerava u kojem obimu neka država poštuje ljudsko dostojanstvo kad je suočena s praktičnim pitanjima, kao što je potreba održavanja sigurnosti i reda.

Kolektivno protjerivanje je apsolutno zabranjeno svim ključnim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, a smatra se da je ova zabrana poprimila status međunarodnog običajnog prava, čime je postala obavezujuća za sve države. Članom 4 Protokola br. 4 uz *Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, eksplicitno je izražena zabrana kolektivnog protjerivanja stranaca. Prema tumačenju *Evropskog suda za ljudska prava*, kolektivno protjerivanje predstavlja svaku mjeru kojom se stranci kao vulnerabilna grupa prisiljavaju da napuste zemlju, osim ako se takva mjera preduzima na osnovu razumnog i objektivnog razmatranja pojedinačnog predmeta svakog individualno određenog stranca u grupi.

Pristup migranata zaštiti i pomoć od drugih država, kada im takvu zaštitu ne može ili ne želi garantovati njihova zemlja porijekla, temeljni je predušlov za ostvarenje međunarodnopravnog izbjegličkog režima u praksi.

Pristup teritoriji tiče se zabrane odbijanja ulaska migranata na granicama bez sprovođenja postupka utvrđivanja individualnih okolnosti svake osobe. Svaka osoba ima pravo zatražiti međunarodnu zaštitu i ako je neregularno ušla ili boravila u državi prijema.

U odnosu na osobe koje su presretnute u pokušaju ulaska na teritoriju države, a uzimajući u obzir razlikovanje u međunarodnom pravu onih osoba koje traže međunarodnu zaštitu i onih kojima takva zaštita nije potrebna, nužno je u postupanju osigurati adekvatan tretman takvim osobama i omogućiti im pristup sistemu azila. Pritom, presretanjem se smatra svaka mjera koju država upotrijebi kako bi spriječila ukrcavanje osoba na međunarodno putovanje, nastavak međunarodnog putovanja kada su takvo putovanje već započele, odnosno kontrolu plovila ako postoji opravdana sumnja da plovilo prevozi osobe suprotno međunarodnom i pomorskom pravu. Drugim riječima, presretanje može biti fizičko ili 'aktivno', kao što je to presretanje brodova na moru ili vozila na kopnu, i administrativno ili 'pasivno', kao što je na primjer putem viznog režima.

Pristup teritoriji na kojem bi migranti trebali biti zaštićeni od proganjanja ograničen je pravom država na kontrolu ulaska, boravka i protjerivanja stranih državljana na svojoj teritoriji. Međutim, prilikom kontrole ulaska stranaca na teritoriju pojedinih država, potrebno je voditi računa o posljedicama onemogućavanja pristupa teritoriji kako se ne bi došlo u situaciju rizika.⁵

Institut azila uključuje potrebu da izbjeglice budu prihvaćene na teritorij druge države, što obuhvata zabranu odbijanja na granicama bez sprovođenja postupka utvrđivanja individualnih okolnosti i prepoznavanja namjere za traženjem međunarodne zaštite. Ali, države na različite načine onemogućavaju pristup svojoj teritoriji i sistemu azila putem zatvaranja granica, postavljanja fizičkih barijera kojima se sprečava ulazak u zemlju, kroz restriktivne vizne režime, presretanjem na kopnu i moru i sl, te i na taj način dovode u pitanje prava zajamčena UN Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951.

Načelo zabrane vraćanja (*non-refoulement*) definisano je u članu 33. st. 1. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. i obuhvata zabranu protjerivanja, vraćanja ili drugog oblika prebacivanja izbjeglica na teritoriji na kojoj bi njihov život ili sloboda direktno bili ugroženi zbog rasnih, vjerskih, nacionalnih razloga, kao i zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja, ili na teritoriji na kojoj joj prijete dalje protjerivanje, vraćanje ili prebacivanje na drugo područje gdje postoji takav rizik. Izuzetno, od zabrane protjerivanja ili vraćanja izuzete su izbjeglice koje se opravdano smatraju opasnim po sigurnost zemlje u kojoj se nalaze ili koji, nakon što je pravosnažno osuđen za posebno težak zločin, predstavlja opasnost po društvo te zemlje (čl. 31. st. 2.).

Svi međunarodni dokumenti samo na opšti način zabranjuju ovaj postupak, bez jasnog određivanja značenja pojedinih elemenata tog pojma. To ostavlja dosta prostora za tumačenje sadržaja zabrane vraćanja nacionalnim vlastima, primarno sudovima i međunarodnim organizacijama. Stoga je za sprovođenje ovog načela od ključnog značaja razmotriti sve činjenice svakog pojedinog slučaja. Zabrana vraćanja odnosi se na priznate izbjeglice, ali i na migrante, te se primjenjuje od trenutka kada osoba izrazi namjeru za traženjem međunarodne zaštite. U tom smislu, *non-refoulement* obuhvata i zabranu vraćanja i zabranu odbijanja ulaska. Ono se odnosi na izbjeglice i migrante koji su fizički (*de facto*) prisutni na području države prihvata, bez obzira na to borave li u državi zakonito ili ne.

Načelom *non-refoulement* vezane su i državne i lokalne javne vlasti kao i sva ostala tijela i pravna lica (npr, prevoznici koji obavljaju pregled putnih isprava u zemljama polazišta ili tranzita), a koje primjenjuju javna ovlaštenja u državi ili na teritorijama pod njenom faktičkom jurisdikcijom. Takvo tumačenje potvrdio je Evropski sud za ljudska prava.

Načelo *non-refoulement* zaštićeno je i kroz pravo EU o azilu. Prema članu 19. Povelje o temeljnim pravima zabranjeno je vraćanje osobe u situaciju gdje on ili ona ima osnovani strah od progona ili postoji stvaran rizik od mučenja ili nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Članom 19. Povelje zabranjuje se kolektivno protjerivanje (st. 1.) te se određuje kako niko ne može biti udaljen, izgnan ili izručen državi u kojoj bi bio izložen smrtnoj kazni, mučenju ili drugim neljudskim ili ponižavajućim postupcima i kaznama (st. 2.). U Eksplanatornom memorandumu uz Povelju navodi se kako član 19. st. 2. obuhvata relevantnu sudsku praksu ESLJP-a u vezi sa članom 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Uloga policijskih službenika granične policije u kontekstu pristupa sistemu međunarodne zaštite je izuzetno važna. U pravilu su oni ti koji prvi dolaze u kontakt sa osobama koje žele izraziti namjeru za međunarodnom zaštitom. Dužnost policijskih službenika je da prepoznaju osobe koje žele izraziti namjeru za međunarodnom zaštitom, pruže

⁵ Prema podacima (UNHCR) na Mediteranskoj ruti tokom 2018. godine, prema procjenama, otprilike njih 2,262 se utopilo

im potpune i pravovremene informacije na jeziku koji osobe znaju i razumiju i upute ih na nadležno tijelo koje će sprovesti postupak. Zato je VAŽNO da policijski službenici obrate pažnju na sve znakove koji ukazuju na to da neka osoba želi izraziti namjeru za međunarodnom zaštitom. Ako je tražiocu međunarodne zaštite neka zemlja već priznala status (tzv. zemlja prvoga azila), takve zahtjeve u pravilu ne bi trebalo razmatrati. Međutim, ako zaštita u zemlji prvoga azila nije dostupna i efikasna, osoba može zaštitu zatražiti u drugoj zemlji. Stoga bi odluka o dopustivosti podnošenja zahtjeva za međunarodnom zaštitom kod postojanja zaštite u zemlji prvoga azila morala uslijediti nakon utvrđivanja okolnosti svakog pojedinog slučaja.

Ako je tražilac međunarodne zaštite na putu do zemlje u kojoj traži zaštitu prošao ili boravio u zemlji u kojoj je mogao i trebao zatražiti zaštitu (tzv. *sigurna treća zemlja*), u svakom pojedinom slučaju trebalo bi utvrditi je li treća zemlja sigurna za tražilaca međunarodne zaštite lično. Pri tome, za ocjenu nije dovoljno procijentiti i uzeti kao relevantne samo formalne kriterijume, već je potrebno utvrditi postoji li efikasna i adekvatna azilantska zaštita. Ova okolnost je od izuzetnog značaja za pravo i praksu u Crnoj Gori, zbog čega ukazujemo na analizu koja je za potrebe ovog materijala urađena kroz pregled odluka Upravnog suda Crne Gore.

Takođe, potrebno je uzeti u obzir lične okolnosti tražilaca međunarodne zaštite: postojanje bliskih srodnika ili druge vrste povezanosti sa zemljom u kojoj se traži zaštita, važni humanitarni razlozi (npr. zdravlje), te prolazak kroz treće zemlje bez zadržavanja, sa svrhom dolaska u zemlju u kojoj se traži zaštita. Isto se odnosi i na koncept tzv. sigurne zemlje porijekla.

U slučaju zahtjeva za međunarodnom zaštitom koji su očito neutemeljeni i onih kojima se zloupotrebljava sistem azila, takve zahtjeve treba ispitati, a u postupku odlučivanja moraju se slijediti određeni standardi postupanja.

Osoba ima pravo zatražiti međunarodnu zaštitu i ako je neregularno ušla ili boravila u državi u kojoj traži zaštitu. Prema članu 31. st. 1. Konvencije o statusu izbjeglica, države ugovornice neće izreći kazne zbog neregularnog ulaska ili boravka na njenoj teritoriji izbjeglicama koje dolaze direktno sa teritorije gdje su njihov život ili sloboda ugrožena u smislu člana 1., a ulaze ili se nalaze na njenoj teritoriji bez dozvole i ako se bez odlaganja jave vlastima, te predoče valjane razloge svog neregularnog ulaska ili boravka.

Član 31. st. 1, iako koristi termin "izbjeglica", odnosi se i na tražioce međunarodne zaštite. Sve do završetka postupka utvrđivanja izbjegličkog statusa, tražilac međunarodne zaštite ne smije se kažnjavati zbog neregularnog ulaska i boravka.

Pri tumačenju člana 31. st. 1. potrebno je voditi računa o sljedećem:

- "kazne" mogu uključiti krivični progon, novčane kazne i pritvaranje;
- termin "direktno" ne treba tumačiti strogo i doslovno, već u skladu s okolnostima slučaja, uključujući pitanje rizika tokom putovanja: članom 31. st. 1. ne zahtijeva se da je tražilac međunarodne zaštite stigao direktno iz zemlje porijekla, ako bi u državama na putu do zemlje u kojoj se traži zaštita stvarno ili potencijalno moglo doći do ugrožavanja njegovog/njenog života ili slobode, ili te države ne garantuju međunarodnu zaštitu ili na drugi način ograničavaju pristup postupku utvrđivanja izbjegličkog statusa;
- termin "valjani razlozi" takođe treba tumačiti u odnosu na konkretan slučaj: razlozi mogu uključiti strah tražilaca međunarodne zaštite, nepoznavanje postupka ili djelovanje u skladu sa uputstvima trećih osoba;
- termin "bez odlaganja" ne treba tumačiti kao "odmah", već vodeći računa o ličnim okolnostima tražilaca međunarodne zaštite (nepoznavanje jezika, nedostatak informacija, nepovjerenje), te dostupnosti davanju savjeta ;
- obaveza "javljanja vlastima" označava inicijativu tražilaca međunarodne zaštite i tumači se kao postupanje u dobroj vjeri, dok se traženje međunarodne zaštite nakon zaticanja u neregularnom boravku ili pritvaranja ne bi smatralo izrazom slobodne volje, osim ako se razumno ne bi moglo očekivati da je tražilac međunarodne zaštite prije mogao zatražiti zaštitu.

VI PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA KAO IZVOR PRAVA U CRNOJ GORI

U postojećim uslovima i načelima koji vladaju u pravnom poretku Crne Gore, za pravnim standardom se (kada za to postoji osnov u konvencijskom pravu) najčešće poseže kroz jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). U tom smislu, u ovom materijalu su izložene faktičke situacije i pravni standardi primjenljivi na konkretne situacije, kako bi se mogli referisati na trenutnu situaciju i nalaze ove analize.

Praksa ESLJP je prvi put u predmetu *Soering protiv UK* (presuda od 7. jula, 1989. godine) ustanovila da postoji odgovornost države na osnovu člana 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) u slučaju izručivanja podnosioca zahtjeva u državu u kojoj bi bio izložen postupanju protivnom toj odredbi. Nakon ove presude Evropski sud konzistentno zaključuje da protjerivanje, izručenje ili bilo koja druga mjera udaljavanja stranca može dovesti do odgovornosti države ugovornice saglasno članu 3. Konvencije, ako postoje razlozi za sumnju da će se pojedinac, u zemlji u koju se vraća, suočiti sa stvarnim rizikom od mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne.

Takođe, praksa ESLJP u pogledu uslova boravka u tranzitnim zonama i prihvatnim centrima za migrante i izbjeglice stalno se razvija i nadopunjuje u skladu sa novim okolnostima, o čemu govori relativno novija presuda vezana za uslove u prihvatnom centru za migrante tokom pandemije virusa COVID-19 (*Feilazoo protiv Malte* od 11. marta, 2021. godine).

U kontekstu kolektivnog protjerivanja stranaca, ESLJP je uspostavio autonomno tumačenje pojma „protjerivanje“ kao i načela koja države moraju poštovati prilikom donošenja odluke o protjerivanju stranca. U pogledu člana 5. Konvencije, ESLJP je precizirao kriterijume koje države moraju primjenjivati pri određivanju pritvora migrantima i izbjeglicama, kako bi se isti smatrao zakonitim i legitimnim, a ne proizvoljnim.

ESLJP je u svojoj praksi razvio određene kriterijume u pogledu pozitivnih obaveza države vezano za pristup i boravak na teritoriji druge države, a u vezi sa primjenom člana 8 EKLJP kada se to tiče prava na porodični život i spajanja porodice. Ujedno, ESLJP je kroz svoju jurisprudenciju definisao šta se smatra djelotvornim i efikasnim pravnim sredstvom u postupcima odlučivanja po zahtjevima o pravima migranata. U ovom smislu ESLJP je ustanovio izvjesne standarde kada je u pitanju zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja kao temeljna vrijednost u demokratskim društvima. Ovo dokazuje i činjenica da je pravo zajemčeno članom 3. EKLJP apsolutno i ne može se derogirati ni u slučaju vanrednog stanja.

U kontekstu migracije, ovaj član je primjenjiv na situacije izvođenja ili vraćanja stranaca u zemlju porijekla, kao i u odnosu na uslove boravka u prihvatnim centrima. Ključno kod ovih standarda ili načela je obaveza države da procijeni stanje u zemlji porijekla, odnosno u trećoj zemlji u koju se osoba vraća. Ovo podrazumijeva provjeru razloga za sumnju da će se pojedinac, u zemlji u kojoj se vraća, suočiti sa stvarnim rizikom od mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne. Procjena ove situacije mora biti stroga i temeljna. Nadležna tijela države, primarno sudovi, moraju ispitati jesu li uslovi u državi prijema u skladu sa standardima iz člana 3. Konvencije (*Mamatkulov i Askarov protiv Turske*, presuda od 4. februara, 2005., stav 67). Ovi standardi podrazumijevaju da zlostavljanje mora dostići minimalni nivo ozbiljnosti kako bi ušlo u opseg člana 3. Konvencije, pri čemu procjena zavisi od okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

Kada je riječ o zemlji porijekla, domaći sud mora razmotriti sve raspoložive dokaze, te u odluci temeljno obrazložiti postoje li u dokazima koji su pred njim dovoljno jasni i ozbiljni razlozi da tu konkretnu osobu može izručiti ili ne konkretnoj državi zbog opasnosti da će biti izložena postupanju protivnom članu 3. Konvencije.

Postojanje stvarnog rizika nadležno tijelo treba ocijeniti s obzirom na poznate činjenice u državi u koju se osoba izručuje u trenutku izručenja, pri čemu se mogu koristiti razni izvještaji međunarodnih organizacija, poput izvještaja CPT, ali i nevladinih organizacija kao što su Amnesty International, Human Rights Watch, Transparency International i slični.

Ocjenjujući postoji li rizik zlostavljanja u zemlji porijekla, Evropski sud ocjenjuje opštu situaciju u toj zemlji, uzimajući u obzir bilo kakve navode poboljšanja ili pogoršanja stanja ljudskih prava uopšte ili u vezi sa posebnom grupom ili područjem, a koje bi mogli biti relevantni za lične okolnosti pojedinca koji se izručuje (*Shamayev i drugi protiv Gruzije i Rusije*, presuda od 12. aprila, 2005. godine, stav 337).

Međutim, postojanje opšteg problema poštovanja ljudskih prava u određenoj zemlji ne može samo po sebi biti osnova za odbijanje izručenja (*Dzhaksybergenov protiv Ukrajine*, presuda od 10. februara, 2011., stav 37). Potrebno je uzeti u obzir specifične tvrdnje podnosioca zahtjeva i specifične okolnosti koje potvrđuju njegov strah od zlostavljanja.

Konačno, ukoliko to smatra potrebnim i opravdanim u okolnostima konkretnog predmeta, domaći sud može od nadležnog tijela države kojoj se osoba izručuje tražiti određena jamstva da osoba neće izručenjem biti izložena postupanju protivnom čl. 3. Konvencije, ali to nije norma imperativnog karaktera. Potreba za takvim garancijama procjenjuje se od slučaja do slučaja (*Othman (Abu Qatada) protiv UK*, presuda od 17. januara, 2012., stav 187).

Kada se tražioc azila protjeruje u treću zemlju, postoji obaveza temeljnog ispitivanja stvarnog rizika hoće li mu u toj zemlji biti onemogućen pristup odgovarajućim procedurama za azil (*Ilias i Ahmed protiv Mađarske*, presuda od 21. novembra, 2019. godine, stav 244). Pored toga, mora se procijeniti i rizik od podvrgavanja postupanju protivnom članu 3. Konvencije, kao što su uslovi u prihvatilištima za tražioce azila u toj trećoj zemlji i ocjena drugih postupaka kojima vlasti te zemlje pribjegavaju ili ih očito tolerišu, a koji su suprotni standardima EKLJP.

Nacionalna tijela u postupcima za odobravanje azila moraju izvršiti sopstvenu detaljnu procjenu dostupnosti i funkcionisanja sistema azila države prijema i zaštitnih mjera koje ta država pruža u praksi, nezavisno od pojedinačnih okolnosti koje iznose tražioci azila. Procjena se mora izvršiti prije svega imajući u vidu činjenice koje su nacionalnim tijelima bile poznate u trenutku protjerivanja (*Sadi protiv Italije*, presuda od 28. februara, 2008. godine, st.133). Nedostaci koji su već dokumentovani u izvještajima međunarodnih organizacija, posebno UNHCR, Savjeta Evrope i tijela EU, u načelu se smatraju dobro poznatim okolnostima.

Sumirajući ovaj standard, očigledno je da nadležna tijela države, uključujući i sudove, ne mogu samo pretpostaviti da će se u trećoj zemlji prema tražiocu azila postupati u skladu sa standardima EKLJP, već prvo moraju provjeriti na koji način vlasti te zemlje primjenjuju svoje zakonodavstvo o azilu u praksi.

U predmetu *Khlaifia i drugi protiv Italije*⁶ ESLJP je postavio temeljna načela u pogledu životnih uslova u prihvatilištima za migrante i izbjeglice. Ti uslovi podrazumijevaju:

- dovoljno prostora za svoje potrebe;
- pristup prirodnom svjetlu, vazduhu i vježbanju na otvorenom;
- dostupnost ventilacije, i
- poštovanje osnovnih sanitarnih i higijenskih zahtjeva.

U novijoj presudi iz maja 2021. godine⁷, ESLJP je uslove u prihvatnom centru za migrante na Malti procijenio u kontekstu pandemije COVID-19. Podnosilac zahtjeva je nekoliko nedjelja bio smješten u prostorijama u kojima su novopridošle osobe (tražioci azila) bile smještene u karantinu zbog infekcije virusom COVID-19. ESLJP je zaključio da je ta mjera predstavljala rizik za zdravlje podnosioca i nije se mogla smatrati takvom da zadovoljava osnovne sanitarne zahtjeve, zbog čega je utvrđena povreda člana 3 EKLJP.

Pojam protjerivanje stranaca uključuje svako prisilno udaljavanje stranaca sa teritorije države, bez obzira na zakonitost njihovog boravka na toj teritoriji, vrijeme koje su proveli na njoj, mjesto na kojem su lišeni slobode, njihov status migranta ili tražioca azila i njihovo ponašanje prilikom prelaska granice. Član 4. Protokola br. 4 uz EKLJP primjenjuje se, kako na osobe koje borave na teritoriji države, tako i na osobe koje su zaustavljene na teritoriji države i vraćene u zemlju porijekla, nezavisno od toga jesu li u državu ušli na zakonit način ili ne. Ovaj član primjenjuje se i na osobe koje su zaustavljene na otvorenom moru dok su pokušavale doći do teritorije države pa su vraćene u zemlju porijekla (*Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*⁸), kao i na osobe koje su odmah uklonjene sa teritorije države pri

⁶ Presuda od 15. decembra, 2016. godine, st.167.

⁷ *Feilazoo protiv Malte*, Stavovi 92. i 93..

⁸ Presuda od 23. februara, 2012. godine, st. 177-181

pokušaju prelaska državne granice⁹.

Činjenica da je određeni broj stranaca protjeran na osnovu sličnih odluka sama po sebi ne dovodi do zaključka da je došlo do kolektivnog protjerivanja, pod uslovom da je svakom strancu data mogućnost da nadležnim tijelima iznese argumente protiv svog protjerivanja (*M.K. i drugi protiv Poljske*, presuda od 23. jula 2020. godine, st. 202). Procjenjujući kolektivnu prirodu protjerivanja, ESLJP je u svojoj sudskoj praksi uzimao u obzir određene faktore i ispitivao:

- jesu li se nadležna tijela u odluci o protjerivanju pojedinca osvrnula na njegov zahtjev za azil;
- je li strancima bio otežan kontakt sa advokatom;
- jesu li politička tijela prethodno najavila sprovođenje politike vraćanja stranaca;
- jesu li stranci, prije nego što su automatski vraćeni, imali stvarnu mogućnost traženja azila.

Država ne može biti odgovorna za nesprovođenje pojedinačnog ispitivanja okolnosti tačno određene osobe, ako ta osoba nije aktivno saradivala u postupku pojedinačnog ispitivanja svih okolnosti od značaja za njen status. Bolje rečeno, garancije člana 4. Protokola br. 4 neće biti prekršene ako se nedostatak obrazložene odluke o protjerivanju određene osobe može pripisati ponašanju same te osobe.

Da bi ispitao ove okolnosti ESLJP ispituje sljedeće:

- najprije je li država omogućila stvarni i djelotvoran pristup zakonitom ulasku na njenu teritoriju;
- potom jesu li podnosioci zahtjeva iskoristili tu mogućnost;
- jesu li postojali opravdani razlozi koji su podnositelje spriječili u korišćenju mogućnosti zakonitog ulaska, na osnovu objektivnih činjenica za koje je odgovorna država na koju se aplikacija Sudu odnosi.

Kada je u pitanju zadržavanje tražioca azila ili drugog imigranta, to može biti učinjeno: a) radi sprječavanja neovlašćenog ulaska u zemlju, ili b) odrediti pritvor osobe protiv za koju je u toku postupak protjerivanja ili izručenja. U oba slučaja pritvor mora biti kompatibilan sa sveukupnom svrhom i zahtjevima člana 5 EKLJP, odnosno ova mjera primarno mora biti zakonita i ne smije biti proizvoljna.

Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti zajemčeno članom 5 EKLJP odnosi se na fizički integritet i slobodu osobe, a ne na slobodu kretanja koja je zajemčena članom 2 Protokola br. 4. Razlika između lišenja slobode i ograničenja slobode kretanja je u stepenu ili intenzitetu mjere, a ne u prirodi ili sadržini tog prava. ESLJP je razmatrao primjenljivost člana 5 u predmetima zadržavanja stranaca u međunarodnim vazдушnim lukama i u prihvatnim centrima za identifikaciju i registraciju migranata.

U određivanju razlike između ograničenja slobode kretanja i lišenja slobode u kontekstu zadržavanja stranaca u vazдушnim lukama i prihvatnim centrima za identifikaciju i registraciju migranata, ESLJP uzima u obzir sljedeće kriterijume:

- specifičnu situaciju podnosioca zahtjeva i njihov izbor;
- primjenljivi pravni sistem države i njegovu svrhu;
- trajanje postupka za odlučivanje o zahtjevu za odobravanje međunarodne zaštite, i
- prirodu i stepen stvarnih ograničenja koja su nametnuta podnoscima zahtjeva.

Dodatne mjere zaštite od proizvoljnog pritvora primjenjuju se na djecu i druge vulnerabilne grupe. Oni bi trebali imati pristup procjeni svoje ranjivosti i biti informisani o odgovarajućim postupcima (*Thimothawes protiv Belgije*, presuda od 4. aprila, 2017). Ukoliko država ne pokaže revnost u preduzimanju aktivnih koraka i kasni u sprovođenju procedura, to može voditi ka ozbiljnim sumnjama u pogledu dobre vjere zemlje ugovornice.

Nedostatak aktivnih koraka i kašnjenje u sprovođenju procjene ranjivosti mogu biti faktor koji stvara ozbiljne sumnje u pogledu dobre vjere zemlje ugovornice (*Abdullahi Elmi i Aweys Abubakar protiv Malte*, presuda od 22. novembra 2016. godine, stav 146). Pritvor ranjivih osoba neće biti u skladu s članom 5, st.1-f) ako se cilj može postići drugim, manje restriktivnim mjerama. Posebna pažnja mora se posvetiti uslovima zadržavanja, njegovom trajanju,

⁹ *N.D. i N.T. protiv Španije*, presuda od 13. februara, 2020. godine, st.173-182

kao i uticaju pritvora na djecu i vulnerabilne grupe, posebno djeci bez pratnje, odraslim osobama sa specifičnim zdravstvenim potrebama ili LGBTI osobi kao tražiocu azila. Pritvor djece u pratnji može uzrokovati i povredu prava na porodični život ako države ne daju prednost zaštiti djetetovog najboljeg interesa (*Bistiéva i drugi protiv Poljske*, presuda od 10. aprila, 2018. godine, stavovi 78 i 141).

Konačno, kad je u pitanju svrha člana 8 EKLJP koja se ogleda u zaštiti od proizvoljnog miješanja javne vlasti u privatni i porodični život pojedinca, treba naglasiti da pored ove negativne obaveze, države članice imaju i pozitivnu obavezu preduzimanja mjera radi osiguranja poštovanja privatnog i porodičnog života, čak i između privatnih osoba. I kod negativnih i kod pozitivnih obaveza država mora voditi računa o pravednoj ravnoteži koja mora biti uspostavljena između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice, pri čemu država uživa određenu slobodu procjene.

U odnosu na spajanje porodice, odnosno pojedinca sa njegovom porodicom koja je doselila u neku od država članica Savjeta Evrope, ESLJP je uspostavio sljedeće kriterije za utvrđivanje pozitivne obaveze države:

- obim obaveze države da na svoju teritoriju primi srodnike doseljenih osoba variraće zavisno od posebnih okolnosti pojedinaca i opšteg interesa;
- saglasno međunarodnom pravu država ima pravo kontrolisati ulazak nedržavljana na svoju teritoriju;
- kada je imigracija u pitanju, ne smatra se da član 8 EKLJP obavezuje državu da poštuje izbor bračnih parova u pogledu države u kojoj su odlučili boraviti, niti da odobri spajanje porodice na svojoj teritoriji.¹⁰

U slučajevima kada država ne dozvoli boravak u svrhu spajanja porodice mora se utvrditi je li država postigla pravednu ravnotežu između, s jedne strane interesa pojedinaca za stvaranjem porodičnog okruženja u tuženoj državi, i s druge strane sopstvenog interesa države da kontroliše imigracije. U tom smislu Konvencija ne jamči strancima pravo da uđu ili borave u određenoj zemlji i države imaju široku slobodu procjene u pogledu regulacije ulaska i boravka stranaca na svoj teritoriji.

Pravna sredstva koja tražioci azila moraju iskoristiti u postupcima traženja moraju udovoljiti zahtjevima iz člana 13. Konvencije. Da bi bilo djelotvorno i efikasno, pravno sredstvo mora biti propisano zakonom, ali i dostupno i djelotvorno u praksi. Ako stranac prigovara da bi ga udaljšavanje sa teritorije države izložilo povredi prava iz člana 2. ili 3. Konvencije, na raspolaganju mora imati pravni lijek koji će omogućiti nezavisno i temeljito ispitivanje osnovanosti njegove tvrdnje o postojanju takvog rizika.

Tražiocu azila moraju imati odgovarajuće informacije o postupku odobravanja azila i svojim pravima i to na jeziku koji razumiju. Osim toga, mora im biti obezbijeden djelotvoran pristup i komunikacija sa nadležnim tijelima. U ocjeni djelotvornosti pravnih sredstava u postupku azila ESLJP, pored ostalog, uzima u obzir dostupnost tumača, osposobljenost osoblja koje obavlja informativne razgovore, raspoloživost besplatne i druge pravne pomoći, kao i postojanje obrazloženja odluke.

Neispitivanje zahtjeva za azil u razumnom roku može uzrokovati povredu prava u postupku odobravanja azila, a u vezi sa nekom od navedenih odredbi EKLJP. S druge strane, brza obrada zahtjeva za azil ne može imati prednost nad djelotvornošću procesnih garancija koje pojedinca štite od proizvoljnog udaljšavanja sa teritorije države. Nerazumno kratak rok za podnošenje zahtjeva za azil, kao i prekratak rok za žalbu na odluku o protjerivanju može *de facto* pravni lijek učiniti nedjelotvornim, a samim tim ustanoviti stanje suprotno zahtjevima iz člana 13 EKLJP.

U slučajevima gdje ne postoji "dokaziva tvrdnja" da bi protjerivanje izložilo pojedinca stvarnom riziku od postupanja protivnog članovima 2. ili 3. EKLJP, pravni lijek shodno članu 13. Konvencije ne mora imati automatski suspenzivni učinak. Međutim, član 13. u vezi s članom 8. (pravo privatnosti) biće povrijeđen ako bi vrijeme između naloga za protjerivanje i njegovog izvršenja bilo tako kratko da onemogućava bilo kakvu mogućnost za smislenu podnošenje pravnog lijeka protiv tog naloga, a još manje za pravilno i temeljito ispitivanje okolnosti i pravnih argumenata.

¹⁰ *I.A.A. i drugi protiv UK*, stavovi 38-41

VII SISTEM AZILA U UNUTRAŠNJEM PRAVU

Pravo azila, osim međunarodnim ugovorima koji prema Ustavu imaju neposredno dejstvo i primat nad nacionalnim zakonodavstvom (čl.9 Ustava Crne Gore), garantovano je i odredbom čl.44 Ustava Crne Gore, koji propisuje 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.

Takođe, 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 koja jemči ovaj Ustav". Stranac se može protjerati iz Crne Gore samo na osnovu odluke nadležnog organa i u zakonom propisanom postupku.

Sa stanovišta odredbi koje su kao takve prepoznate i u međunarodnom pravu ljudskih prava ova norma se može sagledati u kontekstu sudske i kvazi-sudske prakse međunarodnih institucija. Međutim, Ustav sadrži i dodatnu garanciju koja nije eksplicitno određena, a tiče se "ozbiljnog kršenja prava koja jemči Ustav". Očigledno je da odgovor na ovo pitanje mora dati sudska praksa, a posebno praksa Ustavnog suda koji bi jedini bio ovlašćen da ovoj normi meritorno daje sadržinu. Do ovog trenutka nijesu bili dostupni pouzdani podaci da je ova norma sagledavana iz ugla jurisprudencije Ustavnog suda, odnosno da je u postupku ostvarivanja prava na azil cijenjena i ova okolnost i dato značenje pojmu ozbiljnog kršenja prava koja jemči Ustav. Osim toga, katalog ljudskih prava i sloboda iz Ustava Crne Gore adresira i institute prava na život, zabrane mučenja, zaštite slobode i sigurnosti, ljudskog dostojanstva, prava privatnosti i druga koja su relevantna za zaštitu prava azilantata i migranata u širem smislu riječi, pa ostaje dilema oko pitanja koja bi to bila "ozbiljna", a koja "manje ozbiljna" situacija kršenja ljudskih prava propisanih Ustavom.

Sistem azila u Crnoj Gori je uspostavljen u okviru ispunjavanja uslova za dobijanje bezviznog režima za zemlje Šengenskog prostora, usvajanjem Zakona o azilu koji je bio u primjeni od 25. januara 2007. godine, sve do donošenja novog Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca¹¹ koji je i danas na snazi.

Ovim zakonom propisana su načela, uslovi i postupak za odobravanje međunarodne i privremene zaštite stranca koji traži međunarodnu zaštitu, prava i obaveze stranca koji traži međunarodnu zaštitu, azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom, stranca pod privremenom zaštitom, kao i uslovi i postupak za poništenje i prestanak azila, supsidijarne i privremene zaštite. Prema ovom zakonu međunarodna zaštita stranca koji traži međunarodnu zaštitu obuhvata azil i supsidijarnu zaštitu.

Zakon definiše i pojam privremene zaštite koja se daje državljaninu treće zemlje i licu bez državljanstva u slučajevima masovnog priliva ili predstojećeg masovnog priliva lica iz trećih zemalja koja se ne mogu vratiti u zemlju svog porijekla, naročito ako postoji rizik da zbog tog masovnog priliva nije moguće efikasno sprovesti postupak za odobravanje međunarodne zaštite, radi zaštite interesa ovih lica i drugih lica koja traže međunarodnu zaštitu. Pod strancem koji traži međunarodnu zaštitu, odnosno podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu zakon podrazumijeva državljanina treće zemlje ili lice bez državljanstva koji izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Zakon ustanovljava i pojam porodice, koji je nešto drugačije formulisan u odnosu na ostalo zakonodavstvo i osim bračnog i vanbračnog supružnika, obuhvata i kao i lice koje je sa njim u zajednici koja se smatra životnim partnerstvom. Očito je da je ovaj zakon na neki način implicirao donošenje zakona o partnerstvu osoba istog pola, s tim da je ostavljeno da se kroz sudsku praksu ustanovi način rješavanja sukoba zakona sa propisima drugih zemalja kada je u pitanju priznanje statusa istopolnog partnerstva kod ostvarivanja određenih statusnih prava pojedinaca/pojedinki.

Osim toga zakon pod porodicom podrazumijeva i zajedničku djecu i djecu vanbračnih supružnika, usvojenike i djecu pod starateljstvom, te punoljetno dijete stranca koji traži međunarodnu zaštitu, roditelja ili drugog zakonskog zastupnika maloljetnog stranca koji traži međunarodnu zaštitu, srodnika po krvi prvog stepena u pravoj liniji koji je živio u zajedničkom domaćinstvu sa strancem koji traži međunarodnu zaštitu, pod uslovom da se utvrdi da zavisi od pomoći tog lica.

¹¹ "Službeni list Crne Gore", br.2/2017 i 3/2019

U institucionalnom smislu, postupak po zahtjevu za međunarodnu zaštitu, kao i poslove prihvata i smještaja stranca koji traži međunarodnu zaštitu i smještaja azilanata, stranaca sa odobrenom supsidijarnom zaštitom i stranaca sa odobrenom privremenom zaštitom vrši organ državne uprave nadležan za unutrašnje poslove, odnosno resorno ministarstvo. Poslove prihvata i smještaja stranca koji traži međunarodnu zaštitu, takođe vrši ministarstvo preko organizacione jedinice za smještaj stranaca koji traže međunarodnu zaštitu (Centar za prihvata), a poslove smještaja azilanata, stranaca sa odobrenom supsidijarnom zaštitom i stranaca sa odobrenom privremenom zaštitom Ministarstvo vrši preko organizacione jedinice koja pruža pomoć za integraciju ovih lica u društvo.

Zakon je izdvojio i ključna načela koja bi se mogla sublimirati u listu principa utemeljnih na standardima međunarodnog prava:

- Zabrana protjerivanja ili vraćanja (non refoulement)
- Nekažnjavanje nezakonitog ulaska ili boravka u Crnoj Gori
- Načelo jedinstva porodice
- Načelo najboljeg interesa maloljetnika
- Načelo saradnje sa Visokim komesarijatom Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR)
- Načelo isključenja javnosti iz postupka za odobravanje međunarodne zaštite
- Načelo "sur place"¹²

Kada je u pitanju postojanje progona kao uslova za davanje međunarodne zaštite, Zakon ga definiše kao djela koja su dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljno kršenje osnovnih ljudskih prava ili skup različitih mjera koje predstavljaju kršenje ljudskih prava.

U pogledu radnji kojima se vrši progon zakon je obuhvatio:

- fizičko ili psihičko nasilje, uključujući i polno nasilje;
- zakonske, administrativne, policijske i/ili sudske mjere koje su diskriminatorne ili se sprovode na diskriminatorni način;
- sudski progon ili kažnjavanje koje je nesrazmjerno ili diskriminatorno;
- uskraćivanje prava u sudskom postupku usljed kojih može doći do nesrazmjernih ili diskriminatornih kazni;
- sudski progon ili kažnjavanje zbog odbijanja vršenja vojne službe prilikom sukoba, ako bi vršenje vojne službe podrazumijevalo izvršenje krivičnih djela ili radnji propisanih u posebnim odredbama ovog zakona;
- te djela progona koja su posebno vezana za pol ili djecu.

Postojanje progona se utvrđuje na osnovu povezanosti djela progona i/ili nepostojanja zaštite od tih djela u državi izvora ili porijekla.

Nadalje, zakon ustanovljava pojam ozbiljne nepravde u konstelaciji odnosa radnji i institucija pod čijim okriljem su učinjene. Pod posebno izraženim progonom i ozbiljnom nepravdom smatraju se djela i radnje koja u zemlji porijekla sprovode: *državni organi; stranke, nacionalne ili međunarodne organizacije koje kontrolišu državu ili značajan dio državne teritorije; nedržavni subjekti, ako se pokaže da državni organi ili stranke, odnosno nacionalne ili međunarodne organizacije koje kontrolišu državu ili značajan dio državne teritorije, nijesu u mogućnosti ili ne žele da pruže zaštitu od progona ili ozbiljne nepravde.*

Isključenje prava na azil predviđeno je za stranca koji traži međunarodnu zaštitu, a koji ispunjava uslove za odobravanje azila u skladu sa ovim zakonom, ako:

- uživa zaštitu ili prima pomoć nekog organa ili agencija Ujedinjenih nacija, osim Visokog komesarijata;
- već ima odobren boravak u zemlji koja mu na osnovu tog boravka priznaje ista prava i obaveze kao državljanima te zemlje;

¹² Član 21. Zakona: Osnovani strah od progona ili stvarni rizik od trpljenja ozbiljne nepravde može se zasnivati na:

1) događajima koji su se dogodili nakon što je stranca koji traži međunarodnu zaštitu napustio zemlju porijekla;

2) aktivnostima stranca koji traži međunarodnu zaštitu nakon što je napustio zemlju porijekla, naročito kad se ustanovi da predstavljaju izražavanje i nastavak uvjerenja i/ili orijentacije koje je imao u zemlji porijekla.

U slučaju da stranca koji traži međunarodnu zaštitu podnese naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu, osnovani strah od progona ili stvarni rizik od trpljenja ozbiljne nepravde ne može se zasnivati na okolnostima koje je sam prouzrokovao isključivo u cilju ispunjenja uslova za odobravanje međunarodne zaštite.

- postoje ozbiljni razlozi na osnovu kojih se smatra da je učinio, podstrekavao ili na drugi način učestvovao u izvršenju.

Pod ozbiljnim razlozima predviđeni su:

- zločin protiv mira, ratnog zločina ili zločin protiv čovječnosti utvrđenih međunarodnim dokumentima;
- teško krivično djelo koje nema politički karakter, počinjeno prije njegovog dolaska u Crnu Goru, ako je to djelo učinjeno sa navodnim političkim ciljem;
- djela koja predstavljaju surovo postupanje, ako je to djelo učinjeno sa navodnim političkim ciljem;
- djela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

U slučaju da zaštita ili pomoć drugog organa ili agencija UN prestane iz bilo kojeg razloga na koji stranac koji traži međunarodnu zaštitu nije imao uticaja, a njegov položaj nije konačno riješen u skladu sa dokumentima Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, odobriće mu se azil.

Isključenje prava na supsidijarnu zaštitu je prema zakonu moguće ukoliko postoje ozbiljni razlozi na osnovu kojih se smatra da je učinio, podstrekavao ili na drugi način učestvovao u izvršenju: zločina protiv mira, ratnog zločina ili zločina protiv čovječnosti utvrđenog međunarodnim dokumentima ili u slučaju izvršenja teškog krivičnog djela, te djela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

Takođe, isključenje se predviđa ako je podnosilac zahtjeva učinio krivično djelo prije ulaska u Crnu Goru, za koje je u Crnoj Gori propisana kazna zatvora, a zbog kojeg je napustio zemlju porijekla samo radi izbjegavanja kazne propisane u toj zemlji, odnosno predstavlja opasnost za nacionalnu bezbjednost i javni poredak Crne Gore.

Teškim krivičnim djelom, u naprijed navedenom smislu, smatra se krivično djelo za koje se u skladu sa zakonodavstvom Crne Gore može izreći kazna zatvora u trajanju od pet godina ili teža kazna.

Sigurnom zemljom porijekla prema ovom zakonu smatra se zemlja za koju se na osnovu pravnog stanja, primjene propisa u demokratskom sistemu, kao i opštih političkih okolnosti utvrdi da ne postoji progona, niti rizik od trpljenja ozbiljne nepravde, što se utvrđuje na osnovu relevantnih podataka o:

- relevantnim zakonima i propisima te zemlje, kao i načinu na koji se primjenjuju;
- poštovanju prava i sloboda garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, kao i Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja;
- poštovanju načela zabrane protjerivanja ili vraćanja (non refoulement) u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine;
- primjeni djelotvornog pravnog lijeka.

Zakonom je uređen i postupak ostvarivanja prava na međunarodnu zaštitu kroz nekoliko faza, počevši od izražavanja namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, podnošenja zahtjeva, postupanja na granici ili u tranzitnom prostoru, tretmana i uslova prihvata na granici ili u tranzitnom prostoru, posebnih odredbi o maloljetnicima sa i bez pratnje, saslušanja, procesnih radnji u pogledu prikupljanja, razmatranja i procjene činjenica i okolnosti, prikupljanje i razmjena ličnih i drugih podataka, procesnih razloga za obustavu postupka i meritornog odlučivanja po zahtjevu.

Zakon je u određenim slučajevima predvidio i ubrzani postupak za ostvarivanje prava na međunarodnu zaštitu. Takođe, zakon ustanovljava razloge prestanka i poništaja međunarodne zaštite, uključujući i situaciju prestanka zaštite po sili zakona.

U materijalnopravnom smislu, zakon propisuje prava i obaveze tražilaca međunarodne zaštite, uključujući pravo na boravak i kretanje u zemlji, kao i razloge za uvođenje mjere ograničenja slobode kretanja, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na rad, pravo na jedinstvo porodice, pravo na obrazovanje, pravo na pravne savjete i informacije, pravo na besplatnu pravnu pomoć i drugo. Takođe, zakon predviđa set prava koji se tiču supsidijarne i privremene zaštite.

Sljedstveno naprijed navedenom, kada je u pitanju institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i zakoni koji uređuju njegovo postupanje, potrebno je naglasiti da je ova institucija ovlaštena da postupa u svim slučajevima kada se oni vode pred organima državne uprave i drugim organima koji vrše javna ovlaštenja, osim što je mandat u odnosu na rad sudova ograničen na predugo trajanje sudskog postupka i neizvršavanje sudskih odluka.

Radi izvršavanja Zakona donijeta su podzakonska akta od kojih je potrebno izdvojiti *Pravilnik o sadržaju i obrascu zahtjeva za međunarodnu zaštitu stranca* ("Službeni list Crne Gore", br. 061/2017) kojim se podnosiocu zahtjeva olakšava položaj u smislu stranke u postupku, obzirom da Pravilnik daje iscrpnu listu podataka i informacija koje su potrebne za njegovo stavljanje u proceduru. Ovaj akt istovremeno olakšava administrativni dio posla nadležnom organu, obzirom da nadležnoj jedinici i službenicima čini okvir za postupanje radi ispunjenja obaveze sadržane u Zakonu, ali i onih kojih se službenik dužan držati kao dio međunarodno priznatog standarda. Zbog toga je od izuzetnog značaja da uz obuke i provjere znanja za rad u službi, zaposleni u policiji i nadležnom ministarstvu prolaze redovne i periodične obuke i treninge koji će im omogućiti pravilnu primjenu propisa.

Osim ovog akta, sa administrativnog i tehničkog aspekta značajan je i *Pravilnik o bližem načinu uzimanja otisaka prstiju i fotografije od stranca koji izražava namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu* ("Službeni list Crne Gore", br. 61/2017). Ovaj podzakonski akt sadrži i odredbu o naznaci datuma prosljeđivanja otisaka prstiju međunarodnoj centralnoj bazi biometrijskih podataka ustanovljenoj *Regulativom (EU) br. 603/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. juna 2013. godine o uspostavljanju sistema Eurodac za upoređivanje otisaka prstiju za djelotvornu primjenu Regulative (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva i o zahtjevima za upoređivanje sa podacima iz sistema Eurodac od strane organa za sprovođenje zakona država članica i Evropa u svrhu sprovođenja zakona, kao i o izmjeni Regulative (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Evropske agencije za operativno upravljanje velikim informacionim sistemima u oblasti slobode, bezbjednosti i pravde*. Odredba je dio obaveze sadržane u Sporazumu o asocijaciji i stabilizaciji, kao i konkretnim posljedicama obaveze harmonizacije propisa u toku pregovaračkog procesa za članstvo u EU u odnosu na pravo azila i kontrolu migracija.

Ovdje treba pomenuti i odredbu iz člana 5 ovog akta, kojom je propisano da stranac koji prema nacionalnoj pripadnosti, vjeroispovjesti ili običajima nosi kapu ili maramu kao sastavni dio nošnje, odnosno odjeće, može biti fotografisan sa kapom ili maramom, na način da dio lica koji omogućava identifikaciju ne smije biti pokriven prilikom uzimanja fotografije. Ovo pitanje je odavno otvorilo prostor za diskusiju u pogledu primjene standarda prava privatnosti, slobode vjeroispovijesti i slobode izražavanja. Čini se da standard iz Pravilnika zadovoljava princip ovlaštenja države za miješanje u prava osoba koje se nalaze u ovakvoj situaciji (legitimni cilj i zakonski osnov) i nije diskriminatoran sa stanovišta primjene samo u odnosu na pojedine grupe. Ovo imajući u vidu dovoljne i relevantne razloge koji se tiču zaštite nacionalne i javne bezbjednosti i kontrole migracija, kao oblasti od međunarodnog i nacionalnog interesa i značaja koji predstavljaju legitiman javni interes za ograničenje.

Međutim, odstupanje od obima miješanja koje predviđa ova odredba (granice može dati i sudska praksa ESLJP), moglo bi dovesti do prekomjernog miješanja u privatni život i slobodu izražavanja pojedinaca/ki, suprotno standardima konvencijskog prava. Zbog toga ova, naoko tehnička norma, mora s pažnjom biti primijenjena, kako se ne bi odstupilo od standarda ljudskih prava u odnosu na tražioce zaštite.

Na osnovu člana 92 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca Vlada Crne Gore je 10. marta 2022. godine donijela Odluku o odobravanju privremene zaštite licima iz Ukrajine. Ovom odlukom odobrava se privremena zaštita u trajanju od jedne godine državljanima Ukrajine, licima bez državljanstva kojima je posljednje boravište bilo u Ukrajini i licima kojima je Ukrajina odobrila međunarodnu zaštitu, a koja se ne mogu vratiti u Ukrajinu koju su bili prisiljeni da napuste zbog oružanih sukoba, odnosno u zemlju porijekla. Postojanje razloga zbog kojih se ovim licima neće odobriti privremena zaštita, u skladu sa članom 94 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, utvrđuju nadležni organi, prema raspoloživim podacima.

Radi nadzora nad sprovođenjem ove odluke Vlada Crne Gore je obrazovala posebno Koordinaciono tijelo sa zadatkom da informiše Vladu Crne Gore najmanje jednom u tri mjeseca.

Imajući u vidu cjelokupni kontekst i migratorna kretanja tokom prethodnih kriza, tokom komunikacije sa migrantima bilo je dosta primjedbi na diskriminatorni karakter ove odluke u odnosu na ostale ugrožene migrante i kategorije koji su zaštitu tražili tokom prethodnih godina. Prema dostupnim informacijama ova mjera je preduzeta radi usaglašavanja prava i prakse u Crnoj Gori sa politikom azila EU, čiji organi su donijeli odluku na osnovu Direktive Savjeta 2001/55/EZ od 20. jula 2001. godine o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica te o mjerama za promociju uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba. Savjet EU je, na predlog Evropske komisije, donio Izvršnu odluku br. 2022/382 od 4. marta 2022. o sprovođenju čl. 5 naznačene direktive, koja ima dejstvo uvođenja privremene zaštite za ukrajinske državljane koji su boravili u Ukrajini i koji su raseljeni 24. februara 2022. godine ili nakon tog datuma zbog vojne invazije ruskih oružanih snaga koja je počela na taj datum.

Zakonom o strancima¹³ je predviđena procedura odobrenja stalnog boravka licima kojima je odobren azil ili subsidiarna zaštita u skladu sa Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, pod uslovom da je u tom statusu proveo najmanje pet godina bez prekida boraveći u Crnoj Gori. Izuzetno, dozvola za stalni boravak može se izdati strancu koji je do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole imao odobren privremeni boravak u Crnoj Gori manje od pet godina neprekidno, ako to nalažu razlozi humanosti ili je to u interesu Crne Gore. Smatra se da je stranac neprekidno boravio u Crnoj Gori i kad je u periodu od pet godina odsustvovao iz Crne Gore više puta do deset mjeseci ukupno ili jednom do šest mjeseci.

U vrijeme potrebno za odobrenje stalnog boravka strancu kome je odobren azil ili supsidijarna zaštita u skladu sa zakonom kojim se uređuje međunarodna i privremena zaštita stranaca, računa se polovina vremena koje je proteklo od podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu do donošenja odluke kojom mu se odobrava međunarodna zaštita, a ako je vrijeme od podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu do donošenja odluke kojom mu se odobrava međunarodna zaštita bilo duže od 18 mjeseci, to vrijeme se računa u cjelokupnom trajanju.

Zakon propisuje da stranac koji je nezakonito ušao, odnosno nezakonito boravi u Crnoj Gori mora napustiti njenu teritoriju, odmah ili u roku koji mu je određen, u skladu sa ovim zakonom. Nezakonitim ulaskom u Crnu Goru smatra se ako stranac pređe državnu granicu van mjesta ili vremena određenog za prelazak državne granice ili izbjegne ili pokuša da izbjegne graničnu kontrolu.

Nezakonitim boravkom u Crnoj Gori, u smislu ovog zakona, smatra se boravak stranca koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uslove za ulazak i boravak koji su propisani ovim zakonom. Smatra se da je stranac napustio Crnu Goru ulaskom u državu iz koje je došao ili u drugu državu u koju mu je ulazak odobren. Ukoliko stranac smatra da zakonito boravi u Crnoj Gori dužan je da to i dokaže.

Mjere za obezbjeđenje povratka stranca koji ne ispunjava uslove zakonitog boravka u Crnoj Gori, u smislu ovog zakona, su pored ostalog: dobrovoljno napuštanje Crne Gore; protjerivanje stranca; zabrana ulaska i boravka; prinudno udaljenje; te ograničenje slobode kretanja.

U okviru ovih mjera zakon propisuje zabranu prinudnog udaljenja stranca u državu gdje su njegov život ili sloboda ugroženi zbog njegove rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, pripadnosti posebnoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja, ili u kojoj bi mogao biti podvrgnut mučenju ili neljudskom i ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, ili bi nad njim mogla biti izvršena smrtna kazna, kao i kad bi vraćanje u drugu državu predstavljalo opasnost od prinudnog udaljenja u državu porijekla. Zabranjeno je prinudno udaljenje stranca ako je to u suprotnosti sa Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Evropskom konvencijom o sprječavanju mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja*, *Konvencijom o pravima djeteta* i *Konvencijom o ostvarivanju dječjih prava Savjeta Evrope*. Maloljetni stranac bez pratnje će se, uzimajući u obzir najbolji interes djeteta, prinudno udaljiti u državu u kojoj će biti predat članu porodice, imenovanom staratelju ili ustanovi za prihvatanje djece.

Kada su u pitanju dozvole za privremeni boravak i rad stranaca u Crnoj Gori, treba napomenuti da su od ove obaveze izuzeta lica kojima je priznat status izbjeglice ili odobrena dodatna zaštita u skladu sa Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, odnosno odobren azil ili supsidijarna zaštita ili privremena zaštita. Stranac koji ima

¹³ "Službeni list Crne Gore", br. 12/2018, 3/2019 i 86/2022

dozvolu za privremeni boravak radi spajanja porodice sa strancem koji ima dozvolu za privremeni boravak radi rada može da radi u Crnoj Gori, po isteku jedne godine od dana dobijanja dozvole za privremeni boravak.

Posebna putna isprava za stranca, na njegov zahtjev, može se izdati strancu koji je u Crnoj Gori imao priznat status izbjeglice ili odobrenu dodatnu zaštitu u skladu sa Zakonom o o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, odnosno odobren azil ili supsidijarna zaštita u skladu sa zakonom kojim se uređuje međunarodna i privremena zaštita stranaca, a kome je odobren stalni boravak u skladu sa ovim zakonom, ako nije u mogućnosti da pribavi putnu ispravu države čiji je državljanin.

Posebnu putnu ispravu za stranca izdaje nadležno Ministarstvo sa rokom važenja do pet godina. Obrazac posebne putne isprave za stranca propisuje i izrađuje Ministarstvo.

VIII IZ PRAKSE INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE (OMBUDSMANA)

Kada su u pitanju migracije i tražioci međunarodne zaštite, institucija Zaštitnika ljudskih je u posljednjih par godina imala nekoliko slučajeva, ali svi nijesu meritorno okončani imajući u vidu da su tokom postupka pojedini/e tražioci/teljke napuštali teritoriju Crne Gore ili prestali biti dostupni instituciji, a da iz priloženih činjenica i dokaza nije bilo moguće bez dodatnih podataka meritorno okončati slučajeve. Tako se ističe slučaj migranta iz Latinske Amerike koji je prigovarao zbog ugrožavanja njegove sigurnosti kao LGBT osobe od strane drugih lica koji su boravili u Centru za prihvata. O ovom slučaju Zaštitnik je bio obaviješten od strane NVO koje zagovaraju prava LGBT osoba. Međutim, u toku postupka ovo lice je postalo nedostupno i o njegovom daljem kretanju nismo mogli dobiti podatke, niti je NVO koja je prijavila slučaj bila u prilici da to učini.

Drugi slučaj koji se desio 2017. godine imao je karakter konflikta tražilaca zaštite sa lokalnim stanovništvom. Tokom postupka evidentirano je kršenje javnog reda i mira u većem obimu, koje je uslovljeno učešće više lica i oštećenje imovine. Navodi grupe azilanata išli su za tim da ukažu na rasistički motiv. Međutim, tokom postupka je utvrđeno (uključujući djelimičnu potvrdu opisa događaja sa obje strane) da je sukobu prethodilo sporenje oko imovinskih delikata koji su se dešavali i koje sumnje su uzrokovale konflikt, a ne motiv zasnovan na rasnoj osnovi. Nakon intervencije policije situacija se smirila. U prostorijama Centra za prihvat azilanata, u prisustvu stručnog osoblja, izvršen je pregled video-zapisa sa sigurnosnih kamera Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, kojom prilikom, zbog loše rezolucije snimka, nijesu mogli biti identifikovani učesnici ovog događaja. Službenici Odjeljenja bezbjednosti Danilovgrad, radi suzbijanja bilo kakvog daljeg protivpravnog ponašanja i očuvanja javnog reda i mira, u blizini Centra za tražioce azila pojačali su preventivno-represivne aktivnosti uz konstantno prisustvo patrola na terenu.

No i pored toga, Zaštitnik je preduzeo niz mjera i dao preporuke da se temeljito ispita cijeli slučaj sa stanovišta krivice i učinilaca (što je i učinjeno, ali po nalazima policije bez rezultata jer video nadzor slabe rezolucije nije omogućio identifikovanje počilaca). Takođe, Zaštitnik je ustanovio sopstvenu "pokretnu patrolu" koja je službenim vozilom bez oznaka obilazila teren, obavila razgovore sa lokalnim stanovništvom, sa korisnicima Centra i prodajnih objekata u okruženju Centra za prihvat, pri čemu nije bilo moguće ustanoviti bilo kakav vid trajnijeg konflikta zasnovan na rasnoj mržnji. No ipak, Zaštitnik je skrenuo pažnju da se u ovakvim situacijama mora voditi računa o ispitivanju motiva radi moguće intervencije zbog eventualnog zločina iz mržnje. Osim navedenog, a po informaciji dobijenoj od lokalnog stanovništva, pažnja institucije je bila usmjerena i na druge lokacije koje koriste migranti, ali nije bilo moguće ustanoviti bilo kakvo vidljivo nasilje ili animozitet na štetu migranata, a posebno da postoji generalna averzija prema azilantima. U konkretnom slučaju Zaštitnik je zapazio da jedan od svjedoka događaja iz reda migranata nije mogao dati iskaz pred nadležnim organom jer nije razumio nijedan od jezika za koji je bilo moguće obezbijediti tumača. Po tom pitanju Zaštitnik je u međuvremenu već dao više preporuka radi prevazilaženja ovog problema.

Kada se to tiče novijih predmeta Zaštitnika, u jednom od njih (01-215/22-4 od 18.7.2022. godine) provjeravane su činjenice koje su iznijele dvije podnositeljke na način što su dobijeni materijalni dokazi o postupanju državnih organa prije i nakon odobravanja međunarodne zaštite, odnosno azila. Prema dokazima koje je Zaštitnik sproveo, podnositeljicama su u zakonom utvrđenim rokovima donošena rješenja, stavljena na raspolaganje sredstva i smještaj, izdate isprave, nakon čega su se stekli uslovi za integraciju i boravak u Crnoj Gori u skladu sa zakonom. Kako činjenice koje su istakli državni organi nijesu bile osporene, Zaštitnik nije mogao naći povredu prava na štetu podnositeljki.

U sljedećem predmetu (01-20/22-3 od 14. septembra 2022. godine) podnosilac pritužbe je naveo da je u Crnoj Gori imao status tražioca međunarodne zaštite, te da je otišao u Prihvatište za strance i centar za primjenu blažih mjera kada su ga i lišili slobode. Nakon 7 ili 8 dana lišen je slobode i deportovan u Republiku Srbiju. U međuvremenu je sedam dana bio sam u sobi, za koje vrijeme su mu omogućena dva izlaska u šetnju od oko 30 minuta i po dva obroka u trajanju od po 15 minuta, te da su mu u prvim danima bili uskraćeni lijekovi koje je dobio tek nakon nekoliko dana. Takođe, tvrdio je da je drugog dana boravka počeo da se tresu usljed naglog prestanka uzimanje terapije i da je tek dva dana prije deportacije dobio neophodne lijekove. Osim toga, podnosilac je iznio tvrdnje o psihičkom zlostavljanju koje je pretrpio tokom boravka u Prihvatištu.

U ovom predmetu Zaštitnik je našao povredu člana 31 stav 1 Ustava, odnosno člana 3 Konvencije u vidu ponižavajućeg postupanja na štetu podnosioca pritužbe, na način što je cjelokupno vrijeme boravka u Prihvatištu za strance bio bez blagovremene i potpune zdravstvene zaštite, pri činjenici da je somatski i mentalno oboljelo lice, koja činjenica je bila poznata službenicima Prihvatišta. Takođe, bio mu je skraćen period boravka na otvorenom prostoru, a sve suprotno odredbama Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u prihvatilištu za strance.

Zaštitnik je ukazao da je odgovarajućim Pravilnikom propisano da stranac ima pravo da podnese usmenu ili pisanu pritužbu rukovodiocu Prihvatišta ako smatra da su povrijeđena njegova prava, ali da Pravilnikom nije dalje propisano u kom roku se ima donijeti odluka po pritužbi, kao i kom organu i u kom roku se ima pravo izjaviti određeni pravni lijek u slučaju neblagovremenog odlučivanja po pritužbi, odnosno na odluku rukovodioca Prihvatišta, što je suprotno odredi čl. 20, st. 1 Ustava kojom se određuje da svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.

Kod ovakvog stanja stvari, a polazeći od svojih ustavnih i zakonskih ovlašćenja, pridržavajući se načela pravde i pravičnosti, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore dao je preporuke Prihvatištu za strance i centru da dosljedno primjenjuju odredbe Pravilnika kojima se propisuje da stranac boravi na otvorenom prostoru u dijelu Prihvatišta namijenjenom za šetnju, najmanje dva časa dnevno, kao i da policijski službenici u Prihvatištu vode svakodnevne evidencije o prisustvu i aktivnostima stranaca na otvorenom prostoru.

Takođe, data je preporuka da se dosljedno primjenjuje odredbe Pravilnika kojima se propisuje da tokom boravka u Prihvatištu, stranac ima pravo na zdravstvenu zaštitu, kao i da, ako u Prihvatištu ne postoje uslovi za uspješno liječenje određene bolesti, doktor iz Prihvatišta upućuje stranca u javnu zdravstvenu ustanovu u kojoj postoje odgovarajući uslovi, te da se razmotri mogućnost da po potrebi angažuje psihijatra. Ministarstvu unutrašnjih poslova - Upravi policije data je preporuka da inicira dopunu *Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatište za strance*, na način što će propisati u kom roku se ima donijeti odluka po pritužbi iz čl. 52, st.1 Pravilnika, kao i kom organu i u kom roku se ima pravo izjaviti određeni pravni lijek u slučaju neblagovremenog odlučivanja po pritužbi, kao i na odluku rukovodioca Prihvatišta.

Predmet u kojem su povezani postupak ekstradicije i zahtjev za odobravanje međunarodne zaštite (br. 01-473/21 i br. 01-606/21 od 15. juna 2022. godine), pokrenut je od strane punomoćnika lica koje je državljanin Ukrajine, radi osporavanja odluke *Višeg suda u Podgorici* o ispunjenosti zakonskih pretpostavki za izručenje Ruskoj Federaciji, od 7. juna 2021. godine. S tim u vezi, navedeno je da Krivični zakonik Crne Gore (KZCG) ne predviđa krivičnu odgovornost za djelo krijumčarenje strateških resursa, zbog kojeg ga gone policijski organi Ruske Federacije, te da su sudije Višeg suda u Podgorici u svojoj odluci nezakonito i neosnovano navele da u skladu sa KZCG postoji krivična odgovornost predviđena za taj zločin. Navedeno je da KZCG ne pominje ni djelo krijumčarenje strateških resursa, koje se, takođe, imenovanom stavlja na teret.

U pritužbi se dalje osporavaju okolnosti koje se tiču zvaničnog obavještenja o optužbama protiv podnosioca od 8. februara 2021. godine, da je isti stavljen na međunarodnu potjernicu u krivičnom postupku koji je potom "zatvoren", te da se Državno tužilaštvo Ruske Federacije obratilo Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava Crne Gore sa zahtjevom za ekstradiciju precizirajući krivično djelo predviđeno članom 226.1 Krivičnog zakonika Ruske Federacije, iako to krivično djelo nije razlog zbog kojeg je isti stavljen na međunarodnu potjernicu. Istaknuto je da transfer i ekstradicija u Rusku Federaciju XX može ugoziti, te da će njegova prava biti narušena, posebno ona garantovana članovima 3, 5 i 6 EKLJP, a sve ovo imajući u vidu stanje vojnog konflikta u istočnoj Ukrajini između te zemlje i Ruske Federacije. U krajnjem ukazuje se da krivično gonjenje ima izraženu političku konotaciju, a da je optužnica i sva druga dokumentacija dostavljena Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava Crne Gore od strane Državnog tužioca Ruske Federacije kreirana optužbama koje krše postojeće norme međunarodnog zakonodavstva.

Zaštitniku ljudskih prava i sloboda se u vezi predmetnog ekstradicionog postupka obratio i ukrajinski *Parlamentarni ombudsman za ljudska prava*, ukazujući da bi u slučaju izručenja Ruskoj Federaciji podnosilac bio podvrgnut torturi i nepravdičnom suđenju, suprotno članu 3 st. 1 EKLJP i članu 3 Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, imajući u vidu njegova politička gledišta i aktivno volontersko učešće u oružanim snagama Ukrajine i Nacionalnoj gardi Ukrajine, koje su u vojnom sukobu sa oružanim snagama Ruske Federacije. U vezi sa navedenim, traženo je od Zaštitnika da učestvuje u preispitivanju odluke Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava od 23. septembra 2021. godine.

Cijeneci da su o zakonitosti rješenja Ministarstva unutrašnjih poslova kojim se podnosiocu pritužbe ograničava sloboda kretanja od 11. oktobra 2021. godine odlučivali i Upravni sud Crne Gore, presudom U. br. 4794/21 od 16. decembra 2021. godine, kao i Vrhovni sud Crne Gore, presudom Uvp. br. 85/22 od 23. februara 2022. godine, Zaštitnik je podsjetio da nema mandat da ispituje pravilnost i zakonitost sudskih odluka, kao ni povredu ljudskih prava i sloboda po tom osnovu, posebno u odnosu na postupak koji je pravnosnažno okončan. Ovo iz razloga što bi, u konkretnom, drugačije postupanje Zaštitnika predstavljalo miješanje u meritorno odlučivanje o predmetu sudskog spora, za šta Zaštitnik nema ovlaštenje. Međutim, budući da shodno članu 20 Zakona o Zaštitniku, njegova nadležnost jeste i da ukazuje, upozorava, preporučuje i upućuje, to je Zaštitnik cijenio cjelishodnim da generalno i preventivno ukaže organima koji učestvuju u donošenju odluka u postupcima ekstradicije, na standarde ESLJP u primjeni Konvencije u cilju zaštite ljudskih prava lica u pitanju. Ovo posebno iz razloga što je Zaštitnik i u ranijim predmetima koji se tiču sprovođenja postupka ekstradicije, primijetio određenu ponovljenu praksu organa koji učestvuju u tom postupku, a za koju Zaštitnik smatra da nije u skladu sa standardima ESLJP.

Zaštitnik je izrazio bojazan da nadležni organi prilikom ograničenja slobode kretanja licima koji su u ekstradicionom postupku, nakon isteka ekstradicionog pritvora i nakon što Ministar pravde donese rješenje o izručenju, proizvoljno tumače određene zakonske odredbe, izolovano od svrhe i smisla samog zakona i procesnih garancija onih na koje se odnose, rukovodeći se isključivo potrebom da se takva lica ne nađu na slobodi već da se faktički nastavi ekstradicioni pritvor i to tako da se lišenje slobode produži za još 6 mjeseci do konačnog izručenja. Postupajući na takav način, nadležni organi zapravo sistemski negiraju procesne garancije koje zahtijeva standard zakonitosti u smislu člana 5 EKLJP (postojanje zakonitosti, izvjesnosti, predvidivosti, srazmjernosti i postupanja u dobroj vjeri).

Osim navedenog, Zaštitnik primjećuje da organi koji u nekom trenutku odlučuju o pravima lica koji se nalaze u postupku ekstradicije, a prvenstveno Ministarstvo unutrašnjih poslova, ne pružaju uvjerljive razloge i pojašnjenja iz kojeg razloga su takva lica ponovo lišena slobode «ograničenjem slobode kretanja» u Centru, kao ni zašto se primjenjuje jedna od najrestriktivnijih mjera za obezbjeđenje povratka stranca u smislu čl. 106 *Zakona o strancima*, koja je primjenjiva samo u slučaju nezakonitog boravka stranca u Crnoj Gori. U tom pravcu, rješenje o ograničenju slobode kretanja mora imati obrazloženje, osvrt i ocjenu konkretnih okolnosti predmeta, a to je da li to lice (ne) zakonito boravi u Crnoj Gori, pri čemu samo postojanje rješenja o izručenju donijeto od strane Ministarstva pravde u postupku ekstradicije, ne može predstavljati dovoljan i relevantan razlog za ovakvo postupanje.

Nadalje, vodeći računa o tome da protjerivanjem (u slučaju deportacije) i izručenjem (ekstradicije) tražilac međunarodne zaštite može biti izložen riziku od mučenja i nečovječnog postupanja i kažnjavanja i time pretrpjeti nenadoknadivu štetu, dosadašnja praksa ESLJP je definisala kriterijume koje domaća pravna sredstva u ovoj materiji (pružanje međunarodne zaštite) moraju ispuniti da bi se mogla smatrati djelotvornim. S tim u vezi, ESLJP je istakao da tvrdnja podnosioca predstavke iznijeta u žalbi pred domaćim organima da bi njegovo udaljavanje u zemlju bilo suprotno članu 3 Konvencije, „mora imperativno biti predmet pažljivog ispitivanja domaće vlasti“, kao što je već rečeno u okviru dijela teksta o standardima EKLJP.

U ovom predmetu Zaštitnik je primijetio, a imajući u vidu i druge predmete u kojima je odlučivao povodom pritužbi lica u postupku ekstradicije koji su u toku postupka ili pred sudom ili u Prihvatalištu za strance, podnijeli zahtjev ili izrazili namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, da je evidentan nedostatak koordinacije svih relevantnih organa koji su u nekom trenutku odlučivali i povodom ekstradicionog postupka. Dakle, Zaštitnik smatra da mora postojati snažna i u dobroj vjeri sprovedena koordinacija između organa koji učestvuju u postupcima ekstradicije, a posebno u pogledu obaveze MUP-a, Direkcije za azil, da o statusu lica koja su u postupku ekstradicije, bez odlaganja obavijeste organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa, Ministarstvo pravde, kao i Direkciju za strance koja je nadležna za sprovođenje izručenja u postupcima za davanje međunarodne zaštite, kako bi sinhronizovano djelovali u cilju potpune afirmacije i primjene standarda zaštite ljudskih prava i slobode ovih lica.

Imajući u vidu specifičan položaj ovih lica, nezavisno od konačne odluke u ovoj pravnoj stvari pred drugim državnim organima i ne ulazeći u njihov meritum, Zaštitnik je upozorio relevantne državne organe „da u postupku sprovođenja postupka ekstradicije, vode računa o statusu lica koja istaknu zahtjev za međunarodnom zaštitom, kao i da ne donose rješenje o izručenju i/ili isto ne sprovode (ne pristupanju izvršenju), prije nego što se nesumnjivo utvrdi činjenica nastupanja pravnosnažnosti odluke donijete u postupku pružanja međunarodne zaštite.

Takođe, upozoreno je da se u predmetima ekstradicije ne donose tipska rješenja (rješenja o izručenju), već ista moraju, zavisno od specifičnih okolnosti svakog konkretnog predmeta, sadržati obrazloženje i ocjenu (ne)postojanja okolnosti koje bi eventualno sprječavale izručenje onako kako se to zahtjeva čl. 22 st. 3 *Zakona o međunarodno pravnoj pomoći u krivičnim stvarima*, budući da takvo rješenje može predstavljati pojedinačni akt podoban za traženje ustavnusudske zaštite.

Uz to nužno je da se razmotri mogućnost usklađivanja odredbi *Zakona o krivičnom postupku*, *Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima*, *Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca* i *Zakona o strancima* u pogledu trajanja ekstradicionog pritvora licima tokom ekstradicionog postupka i ograničenja njihovog kretanja smještajem u prihvatilište za strance, (ne)zavisno od činjenice da li je podnijet zahtjev ili izražena namjera za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Konačno, data je preporuka državnim organima u odnosu na koje Zaštitnik ima ovlaštenje da prioritarno rješavaju predmete povodom zahtjeva za međunarodnu zaštitu lica koja se nalaze u ekstradicionom pritvoru i da bez odlaganja obavijeste organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa, Ministarstvo pravde, kao i Direkciju za strance koja je nadležna za sprovođenje izručenja, o stanju i ishodu postupaka za davanje međunarodne zaštite, kako bi sinhronizovano djelovali u cilju potpune afirmacije zaštite ljudskih prava i sloboda i sprečavanju kršenja ljudskih prava i slobode na štetu ovih lica.

IX RELEVANTNI PODACI O ORGANIZACIJI, STATISTICI, UPRAVNOJ I SUDSKOJ PRAKSI U CRNOJ GORI

Institucionalno upravljanje migracijama i azilom u cjelosti je povjereno Ministarstvu unutrašnjih poslova. Naime, poslovi prihvata, smještaja i integracije stranaca koji traže međunarodnu zaštitu su iz nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja prešli u nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova, čime se odobravanje međunarodne zaštite objedinilo sa uslugama prihvata, smještaja i integracije. Shodno aktu o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u MUP-u, formirane su tri organizacione jedinice zadužene za prihvata, procedure i integraciju, po posebnim podblastima.

Iako nacionalni zakonski okvir ne pravi jasnu distinkciju između regularnih i neregularnih migranata, prema opšte-prihvaćenoj klasifikaciji, postoje tri kategorije migranata, i to: 1. regularni migranti; 2. migranti bez dokumenata i 3. ostali migranti kojima je potrebna zaštita. Regularni migranti su migranti koji ulaze u zemlju u kojoj nemaju stalni boravak niti imaju njeno državljanstvo pošto su prethodno dobili dozvolu za ulazak od određene zemlje, dok su migranti bez dokumenata oni bez dozvole boravka koja bi im omogućila redovni boravak u određenoj zemlji. U kategoriju ostalih migranata kojima je potrebna zaštita spadaju apatridi, žrtve krijumčarenja ljudi, djeca bez pratnje i azilanti kojima nije pozitivno riješen zahtjev za azil, a koji takođe traže zaštitu po međunarodnom pravu.¹⁴

Prema Globalnoj grupi za migracije „osnovna prava svih ljudi, bez obzira na njihov migracioni status, obuhvataju: pravo na život, slobodu i bezbjednost ličnosti i slobodu od proizvoljnog hapšenja ili pritvora, kao i pravo da traže i uživaju azil od progona; pravo na slobodu od diskriminacije po osnovu rase, pola, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnog ili društvenog porijekla, ili drugog statusa; pravo na zaštitu od zlostavljanja i eksploatacije, na slobodu od ropstva i potčinjenosti i na slobodu od mučenja i okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; pravo na pravično suđenje i pravno zadovoljenje; pravo na zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući pravo na zdravlje, odgovarajući životni standard, socijalno obezbjeđenje, adekvatno stanovanje, obrazovanje i pravične i povoljne uslove rada; i ostala ljudska prava zajamčena međunarodnim instrumentima ljudskih prava kojima je država pristupila, kao i običajnim međunarodnim pravom.“¹⁵

Crna Gora ostaje uglavnom tranzitna zemlja, a manje kao zemlja krajnja destinacija, pa je u 2018. godini odobreno svega 14 međunarodnih zaštita; 2019. godini šest (6); 2020. godini osam (8); 2021. godini 14, dok je u 2022. godini odobreno devet (9) međunarodnih zaštita. Osobe koje traže međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori imaju pristup primarnoj zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, zapošljavanju, besplatnoj pravnoj pomoći, kursovima jezika i psihosocijalnoj podršci. Ova lica imaju pravo da ostanu u zemlji sve dok Crna Gora ne razmotri njihove slučajeve i odluči po zahtjevima za međunarodnu zaštitu.

Ipak, pojedini segmenti u postupanju organa u odnosu na tražioce azila i lica koja su izrazila namjeru da podnesu zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite u Crnoj Gori ostaju nedovoljno jasni i praktični, odnosno nedovršeni, kakav je, u prvom redu, sistem identifikacije i registracije migranata otiscima prsta, povezan sa centralnom biometrijskom bazom podataka. Iako Evropska komisija ocjenjuje da je pravni okvir u ovoj oblasti u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom Evropske unije, kao i da je osnažen usvajanjem podzakonskih akata, istovremeno ukazuje da Crna Gora mora da nastavi da se nosi sa pritiskom migracija razvijanjem međunarodne saradnje po readmisiji, podrškom uspješnoj reintegraciji povratnika, povećanjem kapaciteta za krivično gonjenje mreža za krijumčarenje migranata i uspostavljanjem modernog sistema za prikupljanje podataka o migrantima. Evropska komisija primjećuje da je npr. tokom 2021. godine ukupno 2.019 migranata izrazilo namjeru da preda zahtjev za azil, što je prvi korak u postupku azila, dok je samo 539 lica na kraju predalo zahtjev za azil, a ostala lica su napustila zemlju prije drugog koraka u postupku. Međutim, i nakon podnošenja zahtjeva za azil većina ovih lica je napustila zemlju.¹⁶

¹⁴ Janis Ktistakis (2016), Zaštita migranata prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i Evropskoj socijalnoj povelji, str. 9 - 10, dostupno na: <https://rm.coe.int/16806f1618>

¹⁵ Centar za monitoring i istraživanje, CEMI, *Analiza zakonodavnog okvira i prakse u oblasti zaštite prava i integracije migranata u Crnoj Gori i zemljama Evropske unije* (2021), str. 7-8, dostupna na: <https://cemi.org.me/storage/uploads/KBSWzRsqA59qMW6ajrkWCoL2FIOWS3Xfc2Wz1HFQ.pdf>

¹⁶ Izvještaj EK o napretku Crne Gore za 2021. godinu, dostupan na: <file:///D:/Downloads/izvjestaj-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore-za-2021-godinu-1.pdf>

Ono što ostaje izvjesna obaveza države jeste da primjenjuje standarde međunarodnog humanitarnog prava i zaštite ljudskih prava u oblasti migracija, odnosno stvori sigurno i dostojanstveno okruženje za strance koji traže međunarodnu zaštitu, kao i da primjenjuje pravične i ekspeditivne procedure međunarodne zaštite, kako bi se pravovremeno identifikovali oni kojima je potrebna međunarodna zaštita i oni za koje to nije slučaj.

9.1. Podaci o migratornim kretanjima u Crnoj Gori za posljednjih pet (5) godina strukturirani po polu, nacionalnosti i uzrastu

U 2018. godini podnijeto je 3104 zahtjeva za međunarodnu zaštitu, od čega je tokom 2018. godine odobreno 14 međunarodnih zaštita (10 statusa azilanta i četiri (4) odobrene supsidijarne zaštite). U 2019. godini podnijeto je 1921 zahtjev za međunarodnu zaštitu, od čega je tokom 2019. godine odobreno šest (6) međunarodnih zaštita (pet (5) statusa azilanta i jedna (1) odobrena supsidijarna zaštita). U 2020. godini podnijeto je 539 zahtjeva za međunarodnu zaštitu, od čega je tokom 2020. godine odobreno osam (8) međunarodnih zaštita (osam (8) statusa azilanta). U 2021. godini podnijeta su 272 zahtjeva za međunarodnu zaštitu, od čega je tokom 2021. godine odobreno 14 međunarodnih zaštita (12 statusa azilanta i dvije (2) odobrene supsidijarne zaštite). Konačno, u 2022. godini podnijeto je 127 zahtjeva za međunarodnu zaštitu, od čega je tokom 2022. godine odobreno devet (9) međunarodnih zaštita (sedam (7) statusa azilanta i dvije (2) odobrene supsidijarne zaštite).

U 2018. godini podnosioci zahtjeva za međunarodnu zaštitu su bili iz sljedećih država: Avganistan (1); Albanija (1); Alžir (304); Bangladeš (5); Bjelorusija (1); Kamerun (1); Kuba (8); Egipat (8); Eritreja (2); Etiopija (2); Gana (3); Indija (4); Iran (63); Irak (245); Izrael (1); Kazahstan (1); Kuvajt (1); Libija (131); Mauritanija (1); Maroko (177); Nepal (20); Pakistan (659); Palestina (157); Rusija (9); Srbija (1); Somalija (2); Švedska (3); Sirija (1199); Tunis (14); Turska (2); Ukrajina (1); Uzbekistan (1); Zapadna Sahara (1) i Jemen (30). Od ovog broja bilo je 2787 osoba muškog pola i 317 ženskog pola, među kojima su bila 272 maloljetnika/ce sa pratnjom.

U 2019. godini podnosioci zahtjeva za međunarodnu zaštitu su bili iz sljedećih država: Avganistan (105); Albanija (2); Alžir (285); Bjelorusija (2); Kolumbija (1); Kuba (7); Ekvador (2); Egipat (12); Eritreja (1); Etiopija (1); Indija (1); Iran (77); Irak (255); Jordan (4); Libija (60); Maroko (658); Mijanmar (1); Nepal (12); Pakistan (91); Palestina (49); Rumunija (1); Rusija (11); Srbija (4); Somalija (4); Sudan (3); Sirija (250); Tunis (10); Turska (10) i Jemen (2). Od ovog broja bilo je 1736 osoba muškog pola i 185 ženskog pola, među kojima je bilo 195 maloljetnika/ca sa pratnjom i jedan (1) maloljetnik/ca bez pratnje.

U 2020. godini podnosioci zahtjeva za međunarodnu zaštitu su bili iz sljedećih država: Avganistan (25); Alžir (103); Bangladeš (1); Kamerun (1); Kina (1); Kuba (18); Ekvador (3); Egipat (1); Sjeverna Makedonija (1); Iran (30); Irak (3); Libija (5); Maroko (276); Pakistan (23); Palestina (11); Rusija (9); Sirija (10); Tadžikistan (1); Togo (1); Tunis (3); Turska (8); Venecuela (3) i Jemen (2). Od ovog broja bilo je 499 osoba muškog pola i 40 ženskog pola, među kojima je bilo 30 maloljetnika/ca sa pratnjom.

Države porijekla podnosilaca zahtjeva za međunarodnu zaštitu u 2021. godini su bile sljedeće: Avganistan (97); Alžir (11); Jermenija (1); Azerbejdžan (3); Bangladeš (4); Kamerun (1); Kina (1); Kuba (41); Ekvador (2); Indija (3); Iran (29); Maroko (44); Nigerija (1); Sjeverna Makedonija (1); Pakistan (15); Palestina (1); Rusija (9); Srbija (3); Tunis (1); Turska (2) i Ukrajina (3). Od ovog broja bilo je 200 osoba muškog pola i 72 osobe ženskog pola, među kojima je bilo 57 maloljetnika/ca sa pratnjom.

Konačno, u 2022. godini zaključno sa 17. oktobrom 2022. godine podnosioci zahtjeva za međunarodnu zaštitu su dolazili iz sljedećih država: Avganistan (12); Alžir (3); Jermenija (1); Bjelorusija (10); Burundi (1); Kina (1); Kuba (18); Ekvador (4); Egipat (1); Iran (6); Irak (2); Libija (1); Liban (1); Maroko (7); Nigerija (1); Pakistan (1); Rusija (41); Srbija (1); Turska (3); Ukrajina (7); USA (1) i Venecuela (1). Od ovog broja bilo je 88 osoba muškog pola i 33 osobe ženskog pola, među kojima je bilo 19 maloljetnika/ca sa pratnjom i jedan (1) maloljetnik bez pratnje.

9.2. Migranti koji su prešli granicu na graničnim prelazima i registrovani migranti koji su prešli granicu van graničnog prelaza

U 2018. godini na graničnim prelazima granicu su prešla 293 migranta; u 2019. godini 231 migrant; u 2020. godini 64 migranta; 2021. godini 146 i u 2022. godini 147 migranata. Sa druge strane, u 2018. godini van graničnog prelaza granicu je prešlo 4460 registrovanih migranata; u 2019. godini 7747; u 2020. godini 3085; 2021. godini 3259 i u 2022. godini 5465 registrovanih migranata. Prema dostavljenim podacima u relevantnom periodu nije bilo nedokumentovanih migranata. Podjećamo da je Evropska komisija u Izvještaju o napretku Crne Gore za 2020. godinu konstatovala da je u oblasti migracija trend rasta broja dolazaka nezakonitih migranata iz 2018. godine potvrđen i u 2019. godini, kao i da je tokom 2019. godine privedeno 7.978 nezakonitih migranata, što je porast od 60% u odnosu na 2018. godinu. Svi privedeni migranti izrazili su namjeru da traže azil što predstavlja pritisak na prihvatne kapacitete.

Iz navedenih podataka proizilazi da je znatno veći broj migranata u naznačenom periodu granicu prešlo van graničnog prelaza, što dalje znači da su namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu izrazili u organizacionoj jedinici organa uprave nadležnog za poslove policije u mjestu gdje se zateknu ili u Centru za prihvat. S tim u vezi, a prateći izražen trend prelaska granice van graničnog prelaza, važno je sprovoditi obuke za policijske službenike i službenike Centra za prihvat, podjednako kao i za službenike granične policije, koji, de facto, u znatno manjem obimu obavljaju poslove u vezi sa prikupljanjem podataka o identitetu stranca koji je izrazio namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pravcu putovanja, kao i ličnim svojstvima i okolnostima u kontekstu procjene o obezbjeđenju posebnih proceduralnih garancija iz člana 34 stav 4, a u vezi sa članom 20 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca. Neposjedovanje evidencija na svim graničnim prelazima (bliže opisano u poglavlju Kontrolni obilasci) sa podacima o licima koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu otežava i/ili onemogućava tačno i potpuno praćenje broja i prirode zahtjeva, pa se postavlja pitanje da li potpunim podacima raspolaže i Ministarstvo unutrašnjih poslova kojem policija, prema članu 34 stav 9 Zakona, ima obavezu da dostavi ove podatke.

S tim u vezi, problematizuje se i pitanje praćenja zakonskog roka iz člana 35 stav 1 Zakona u kojem su lica koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu dužna da podnesu zahtjev Ministarstvu unutrašnjih poslova u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od 15 dana od izražene namjere. Kod ovih okolnosti nužno je da svi službenici pred kojima se može izraziti namjera, uključujući službenike granične policije, vode evidenciju o strancima koji izražavaju namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Takva evidencija bi morala biti jedinstvena, kao bi se obezbijedila pouzdanost, tačnost i provjerljivost podataka.

Podsjećamo na konstataciju EK iz Izvještaja za 2021. godinu da se od avgusta 2020. godine registracija lica koja namjeravaju da traže azil obavlja samo u tranzitnom centru Božaj, blizu granice sa Albanijom, iako Zakon omogućava da se izrazi namjera u bilo kojoj policijskoj stanici ili na granici.

Tabelarni pregled registrovanih migranata razvrstan po godinama i državljanstvu, za period 2018-2022 godina

Državljanstvo	2018	2019	2020	2021	2022	UKUPNO
Iran	81	135	256	316	939	1727
Libija	206	241	45	16	16	524
Maroko	228	2694	1171	448	253	4794
Sirija	2117	1637	111	34	34	3933
Tunis	19	49	28	8	2	106
Alžir	380	1315	250	65	10	2020
Turska	13	18	127	40	38	236
Egipat	18	101	7	6	3	135
Irak	369	528	34	18	72	1021
Pakistan	777	397	67	82	445	1768
Avganistan	56	335	910	1929	3044	6274

Jemen	43	39	4	4		90
Kuba	8	8	18	48	18	100
Palestina	328	256	49	12	10	655
Liban	3	6	5	2	2	18
Indija	8	11	2	13	28	62
Somalija	2	8	1			11
Rusija	5	15	10	4	18	52
Bangladeš	11	32	13	315	472	843
Eritreja	34	13				47
Z.Sahara	4	22	2			28
Mijanmar		1		10		11
Ekvador		3	3	2	5	13
Nepal	20	83	1			104
Kuvajt	1	4	11			16
Ostali	22	27	24	33	203	309
Ukupno	4753	7978	3149	3405	5612	24897

9.3. Struktura odobrenih zahtjeva za nekim od oblika međunarodne pomoći (pol, nacionalnost, uzrast, djeca bez pratnje)

Prema pristiglim podacima, u 2018. godini je odobreno 14 međunarodnih zaštita, od čega za sedam (7) lica muškog pola i sedam (7) lica ženskog pola, devet (9) odraslih i pet (5) maloljetnika/ca, i to za pet (5) lica iz Irana, dva (2) lica iz Sirije, jedno (1) lice iz Jemena, jedno (1) lice iz Kube, jedno (1) lice iz Ruske Federacije, tri (3) lica iz Gane i jedno (1) lice iz Bjelorusije.

U 2019. godini je odobreno šest (6) međunarodnih zaštita, od čega za tri (3) lica muškog pola i tri (3) lica ženskog pola, tri (3) odrasla i tri (3) maloljetnika/ce, i to za četiri (4) lica iz Sirije, jedno (1) lice iz Etiopije i jedno (1) lice iz Bjelorusije.

U 2020. godini je odobreno osam (8) međunarodnih zaštita, od čega za sedam (7) lica muškog pola i jedno (1) lice ženskog pola, šest (6) odraslih i jednog (1) maloljetnika/cu, sva lica iz Irana.

U 2021. godini odobreno je 14 međunarodnih zaštita, od čega sedam (7) lica muškog pola i sedam (7) lica ženskog pola, devet (9) odraslih i pet (5) maloljetnika/ca, i to za sedam (7) lica iz Irana, pet (5) lica iz Ruske Federacije i dva (2) lica iz Avganistana.

Na kraju, u 2022. godini odobreno je devet (9) međunarodnih zaštita, od čega za pet (5) lica muškog pola i četiri (4) lica ženskog pola, devet (9) odraslih lica, i to za četiri (4) lica iz Ruske Federacije, dva (2) lica iz Kube, jedno (1) lice iz Ukrajine, jedno (1) lice iz Kine i jedno (1) lice iz Avganistana.

9.4. Najčešći razlozi za odbijanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

U odnosu na pitanje koji su najčešći razlozi za odbijanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije dalo jasan i eksplicitan odgovor, već je, između ostalog, navelo da ne može generalno precizirati najčešće razloge odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, jer se radi o izuzetno kompleksnim postupcima, bez prostora za zauzimanje subjektivnog stava, predrasuda, stereotipa, kulturoloških i socijalnih pretpostavki i normi. Ministarstvo je, u principu, navelo da zahtjev može biti odbijen ukoliko lice ne ispunjava uslove za odobravanje međunarodne zaštite propisane Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

S tim u vezi, za ukazati je na već pomenutu odredbu člana 47 stav 1 Zakona, saglasno kojoj se zahtjev za međunarodnu zaštitu odbija ako: 1) je strancu koji traži međunarodnu zaštitu odobrena međunarodna zaštita u državi članici Evropske unije; 2) je strancu koji traži međunarodnu zaštitu odobrena međunarodna zaštita u trećoj zemlji čija prava i dalje uživa, koja primjenjuje načelo zabrane protjerivanja ili vraćanja (non refoulement), a ta zemlja će ga ponovo prihvatiti; 3) postoji mogućnost da strancu koji traži međunarodnu zaštitu, tu zaštitu odobri sigurna treća zemlja, u smislu člana 32 ovog zakona; 4) postoji mogućnost da strancu koji traži međunarodnu zaštitu, tu zaštitu odobri evropska sigurna treća zemlja, u smislu člana 33 ovog zakona; 5) je za odlučivanje po zahtjevu stranca za međunarodnu zaštitu utvrđena država odgovorna za odlučivanje po zahtjevu za međunarodnu zaštitu; 6) je stranac koji traži međunarodnu zaštitu državljanin države članice Evropske unije.

Stavom 2 istog člana određeno je da se protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu može podnijeti tužba Upravnom sudu, u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke. Dakle, odredbom člana 47 stav 1 Zakona precizirani su osnovi za odbijanje zahtjeva, pa je, radi obezbjeđenja pravne sigurnosti i prava na obrazloženu odluku kao segmenta prava na pravično suđenje, neophodno da odluke o odbijanju zahtjeva sadrže jasan zakonski osnov zbog kojeg je odlučeno kao u njenom dispozitivu. U suprotnom, nedovoljno jasno i/ili proizvoljno obrazložena odluka o odbijanju zahtjeva nosi rizik da podnosiocima onemogućiti da se upoznaju sa stvarnim razlozima zbog kojih je njihov zahtjev odbijen, što ih u bitnom može ograničiti da ostvare pravo na korišćenje pravnih sredstava, odnosno da protiv odluke ulože pravno sredstvo iz člana 42 stav 2 Zakona, kao pretpostavku ostvarivanja prava na zaštitu na djelotvoran i efikasan način.

9.5. Tužbe u postupcima za ostvarivanje međunarodne zaštite i način odlučivanja po tužbama

Prema pristiglim podacima od *Ministarstva unutrašnjih poslova*, tokom 2022. godine protiv odluka po zahtjevima za međunarodnu zaštitu podnijeto je 19 tužbi Upravnom sudu Crne Gore, od čega je osam (8) odbijeno i potvrđene su prvostepene odluke, dok su dvije (2) tužbe usvojene, a ostale su u postupku odlučivanja pred ovim sudom. Statistički podaci za prethodne godine obuhvaćene projektom nijesu dostavljeni, što je Ministarstvo obrazložilo hakerskim napadima na vladine servere.

Prema podacima *Upravnog suda Crne Gore* pred ovim sudom je, od 2018. godine, odnosno od stupanja na snagu Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca ("Službeni list Crne Gore", br. 002/17) do 1. decembra 2022. godine, ukupno podnijeto 140 tužbi od strane tražilaca azila, u kojima je sud odluku donio u 124 predmeta, dok je 16 predmeta u radu, za koje se, prema navodima suda, očekuje okončanje u skorijem roku. Prema pristiglim podacima, u 2018. godini su podnijete 22 tužbe; u 2019. godini 40; u 2020. godini 24; u 2021. godini 32 i u 2022. godini do mjeseca decembra podnijete su 22 tužbe. U 2018. godini je odlučeno u 17 predmeta, i to na način što su u 13 predmeta donijete odbijajuće presude; u dva (2) predmeta su donijete presude o poništenju prvostepenog rješenja; u jednom (1) je odlučeno rješenjem o odbijanju, a u jednom (1) usvajanjem, odnosno odbijanjem tužbe. U 2019. godini odlučeno je u 15 predmeta, i to u pet (5) predmeta je donijeta presuda kojom se poništava rješenje prvostepenog organa saglasno članu 56 Zakona o upravnom sporu¹⁷; u sedam (7) predmeta je donijeta odbijajuća presuda, dok je u tri (3) predmeta donijeta presuda kojom se poništava prvostepeno rješenje. U 2020. godini odlučeno je u 40 predmeta, od čega je u jednom (1) predmetu donijeta presuda kojom se obavezuje prvostepeni organ; u 27 predmeta je donijeta presuda kojom se poništava rješenje prvostepenog organa saglasno članu 56 Zakona;¹⁸ u pet (5) predmeta su donijete odbijajuće presude; u tri (3) donijete su presude kojima se poništava prvostepeno rješenje; u jednom (1) je odlučeno rješenjem o odbijanju, dok je u tri (3) predmeta donijeto rješenje o obustavi postupka. U 2021. godini odlučeno je u 13 predmeta i to na način su u tri (3) predmeta donijete presude kojima se poništava rješenje prvostepenog organa saglasno članu 56 Zakona; u pet (5) predmeta donijete su odbijajuće presude; u jednom (1) je donijeto rješenje kojim se zahtjev odbija kao nedozvoljen;

¹⁷ "Kad sud poništi akt ili drugu upravnu aktivnost protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta.

Ako, prema prirodi upravne stvari koja je bila predmet spora treba, umjesto poništenog akta, odnosno druge upravne aktivnosti donijeti drugi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost, tuženi javnopravni organ dužan je da taj akt donese, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Tuženi javnopravni organ je vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka." (član 56 Zakona o upravnom sporu - pravne posljedice poništenja)

¹⁸ Azil ili supsidijarna zaštita prestaju poništenjem odluke o odobravanju azila, odnosno supsidijarne zaštite, ako:

1) se naknadno utvrdi postojanje razloga za isključenje iz čl. 29 ili 30 ovog zakona;

2) se utvrdi da je strancu međunarodna zaštita odobrena na osnovu netačnih činjenica koje je dao ili zbog prikrivanja činjenica bitnih za odlučivanje; ili

3) ako lice kome je odobrena međunarodna zaštita predstavlja opasnost za nacionalnu bezbjednost i javni poredak Crne Gore, utvrđenu pravosnažnom odlukom nadležnog organa.

u tri (3) je donijeto rješenje kojim se obustavlja postupak, dok je u jednom (1) zahtjev odbijen. Konačno, u 2022. godini odlučeno je u 39 predmeta, i to na način što je u jednom (1) predmetu donijeta presuda kojom se obavezuje tuženi organ; u 13 predmeta je donijeta presuda kojom se poništava rješenje prvostepenog organa saglasno članu 56 Zakona; u 18 su donijete odbijajuće presude i u sedam (7) predmeta je donijeto rješenje o odbijanju postupka.

Iz navedenih podataka o vrsti odluka *Upravnog suda Crne Gore* proizilazi da su u 2018. godini od riješenih 17 predmeta, u dva (2) donijete presude kojima se poništava prvostepeno rješenje; u 2019. godini od riješenih 15 predmeta, u osam (8) je poništeno prvostepeno rješenje, od čega se u pet (5) predmeta nalaže tuženom organu da u ponovnom postupku postupi po primjedbama iz presude i donese novu, zakonitu odluku, u skladu sa odredbom člana 56 Zakona o upravnom sporu. Dalje, u 2020. godini odlučeno je u 40 predmeta, od čega je u 30 donijeta presuda kojom se poništava prvostepeno rješenje, a čak u 27 predmeta sa pozivom na član 56 Zakona o upravnom sporu. U 2021. godini od odlučениh 13 predmeta u tri (3) su donijete presude kojima se poništava prvostepeno rješenje, dok je u 2022. godini od riješenih 39 predmeta, primjenom člana 56 Zakona o upravnom sporu poništeno 13 prvostepenih rješenja. Iz ovakvog stanja stvari izvodi se zaključak da je Upravni sud Crne Gore u znatnom broju predmeta odlučio donošenjem presude o poništavanju prvostepenog rješenja, što je najizraženije u 2020. godini kada je od 40 riješenih predmeta u čak 30 poništeno prvostepeno rješenje, što ukazuje na manjkavosti postupka pred prvostepenim organom pred kojim se odlučivalo o zahtjevu za odobravanje međunarodne zaštite izraženih u vidu povrede pravila postupka i pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, o čemu će više riječi biti u daljem tekstu.

Naime, u svrhe analize postupka po tužbama, odnosno analize prvostepenih odluka o zahtjevima za dobijanje međunarodne zaštite, izvršen je uvid po principu slučajnog uzorka u odluke Upravnog suda Crne Gore kojima se usvaja tužba, odnosno poništava prvostepeno rješenje i predmet vraća na ponovni postupak, kao i u odluke kojima se obavezuje prvostepeni organ. U daljem tekstu slijedi pregled sudskih odluka:

U predmetu U.br.4683/21 Upravni sud Crne Gore je usvojio tužbu i poništio rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova kojim je odbijen zahtjev tužioca za dobijanje međunarodne zaštite.

Iz stanja u spisima predmeta proizilazi da je tužilac, državljanin Kube, po zahtjevu za dobijanje međunarodne zaštite od 28. februara 2019. godine saslušan pred tuženim organom 28. i 29. septembra 2020. godine, o kojoj procesnoj radnji je sačinjen Zapisnik 04/5 broj UPI-132/20-1636, u kome je konstatovano da je radio kao službenik u državnom preduzeću koje se bavi trgovinom na malo u provinciji Cien Fuegos, središnjem dijelu zemlje, te da je sa svojom suprugom bio dio projekta pod nazivom „Valer“ koji je osnovan u cilju ustavnih promjena poštovanja ljudskih prava, prava na slobodu govora, a sve ovo posebno u odnosu na političke zatvorenike. Posebno je istakao da je od strane vlasti sa tih razloga počeo i njegov progon, da mu često za vrijeme državnih praznika nije dozvoljen izlazak iz kuće ili bi te dane proveo u ćeliji, odnosno pritvoru. Sve ovo je pratilo ne samo njega i njegovu porodicu, u čemu se dodatno ogleda da je njegov strah u vezi političkog progona bio opravdan.

Odlučujući o podnijetom zahtjevu tuženi organ je isti odbio, nalazeći da ne ispunjava uslove iz člana 3 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca za odobravanje azila u Crnoj Gori, ali ni uslove za pružanje supsidijarne zaštite, u smislu člana 4 istog zakona, polazeći, po navodima tuženog, opšte poznate činjenice da na Kubi nema nasilja opštih razmjera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim sukobima, pa je stav tog organa da ništa u ovoj pravnoj situaciji ne ukazuje na postojanje stvarnog rizika da bi podnositelj zahtjeva bio izložen bilo kakvoj vrsti progona na Kubi.

Po nalaženju Suda pobijano rješenje zahvaćeno je povredom pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, jer je obrazloženje rješenja nerazumljivo, rješenje ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama, te da su dati razlozi nejasni i kontradiktorni sa dispozitivom. Sud dalje nalazi da zaključak tuženog organa nema utemeljenje u činjeničnom stanju utvrđenom u postupku ostvarivanja međunarodne zaštite tužioca jer se iz sadržine priloženog Zapisnika o njegovom saslušanju ne može zaključiti koji su razlozi motivisali tužioca da napusti zemlju porijekla, izuzev izjašnjenja u pogledu njegovog motiva za pristup projektu „Valera“, kao i da nije cijenio Rezoluciju Evropskog parlamenta od 10. juna 2021. godine o ljudskim pravima i političkoj situaciji na Kubi (2021/2745(RSP), kojoj su prethodile ranije rezolucije o Kubi, odnosno da nije cijenio izvještaj Amnesty Internacionala, a u vezi kontrole i prikrivanja ozbiljnih slučajeva kršenja ljudskih prava koje su počinili.

Dakle, u ovom predmetu prvostepeni organ nije na nesumnjiv način i sa dovoljnom pažnjom utvrdio sve okolnosti od kojih zavisi osnovanost zahtjeva za pružanje međunarodne zaštite tužiocu, uključujući okolnosti da li tužilac

dolazi iz sigurne zemlje porijekla.¹⁹

U predmetu U.br. 4056/19 Upravni sud Crne Gore je usvojio tužbu i poništio rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova kojim je obustavljen postupak pokrenut po zahtjevu tužioca za dobijanje međunarodne zaštite stranaca.

Iz stanja u spisima predmeta proizilazi da je tužilac 25. marta 2019. godine podnio zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite stranaca, te da je tuženi organ rješenjem obustavio postupak pozivajući se na odredbu člana 59 stav 1 tačka 9 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca ("Službeni list Crne Gore", br. 2/17, 3/19), uz obrazloženje da je tužilac, prema aktu Centra za prihvrat od 9. jula 2019. godine, napustio smještaj bez prethodnog obavještenja i da se nije vratio u roku od tri dana od dana napuštanja privremenog smještaja. Navedenom odredbom člana 59 stav 1 tačka 9 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, propisano je da je stranac koji traži međunarodnu zaštitu dužan da javi promjenu adrese Ministarstvu, u roku od tri dana od dana promjene. U slučaju da stranac koji traži međunarodnu zaštitu napusti boravište duže od tri dana, a da o tome ne obavijesti Centar za prihvrat ili za to ne pribavi saglasnost Centra za prihvrat, odnosno Ministarstva, u skladu sa odredbom člana 46 stav 1 tačka 4 Zakona, postupak za dobijanje azila se obustavlja.

Međutim, pomenuti akt Centra za prihvrat od 9. jula 2019. godine koji je bio osnov za donošenje osporenog rješenja nije pronađen u spisima predmeta, dok se kao sporno postavilo i pitanje da li je tužilac bio na adekvatan način obaviješten o obavezi koja proizilazi iz odredbe člana 59 stav 1 tačka 9 Zakona, koja okolnost je od značaja, a imajući u vidu odredbu člana 8 stav 3 Zakona o upravnom postupku, da neznanje ili neukost stranke, odnosno drugog učesnika u upravnom postupku ne može biti na štetu zaštite njihovih prava i pravnih interesa. Kako sud na osnovu obrazloženja osporenog akta i spisa predmeta nije mogao zaključiti da je tužilac na jasan način bio upoznat sa svojom obavezom, odnosno da je, kako to ocjenjuje tuženi, samovoljno napustio Centar za prihvrat, kao i da u spisima predmeta nema akta na koji se tuženi poziva, to je tuženom organu naloženo da u ponovnom postupu postupi po primjedbama iz presude i donese novu, zakonitu odluku, u skladu sa odredbom 56 Zakona o upravnom sporu.

U ovom predmetu sud nije mogao na nesumnjiv način utvrditi da je prvostepeni organ tužiocu, kao stranom državljaninu, očigledno neupućenom u pozitivne propise, na jasan i razumljiv način predočio prava i obaveze kao i posljedice u slučaju kršenja obaveza, odnosno da li je tužilac bio upoznat na adekvatan način o sankcijama za napuštanje boravišta duže od tri dana i o obavezi da eventualnu promjenu adrese prijavi.

U predmetu U.br. 5773/19 Upravni sud Crne Gore je usvojio tužbu i poništio rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova kojim je obustavljen postupak pokrenut po zahtjevu tužioca za dobijanje međunarodne zaštite stranaca.

Iz stanja u spisima predmeta proizilazi da je tužilac 28. oktobra 2019. godine podnio zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite stranaca, te da je tuženi organ rješenjem obustavio postupak pozivajući se na odredbu člana 59 stav 1 tačka 9 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca ("Službeni list Crne Gore", br. 2/17, 3/19), uz obrazloženje da je tužilac napustio smještaj bez prethodnog obavještenja i da se nije vratio u roku od tri dana od dana napuštanja privremenog smještaja. Navedenom odredbom člana 59 stav 1 tačka 9 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, propisano je da je stranac koji traži međunarodnu zaštitu dužan da javi promjenu adrese Ministarstvu, u roku od tri dana od dana promjene. U slučaju da stranac koji traži međunarodnu zaštitu napusti boravište duže od tri dana, a da o tome ne obavijesti Centar za prihvrat ili za to ne pribavi saglasnost Centra za prihvrat, odnosno Ministarstva, u skladu sa odredbom člana 46 stav 1 tačka 4 Zakona, postupak za dobijanje azila se obustavlja.

Prema ocjeni Suda, u ovoj pravnoj stvari je nesporno da je tužilac bez prethodno pisanog obavještanja Centra za prihvrat napustio smještaj na tri dana, međutim, sporno je da li je tužilac bio na adekvatan način obaviješten o obavezi koja proizilazi iz odredbe člana 59 stav 1 tačka 9 Zakona. U spisima predmeta nalazio se akt na stranom jeziku i potpisan od strane tužioca, ali za sud taj akt nije ima snagu dokazne isprave s obzirom da nije preveden zbog čega se nije mogla utvrditi njegova prava sadržina, odnosno da li se radi o aktu iz kojeg proizilazi da je tužilac upoznat, kao i da je razumio svoju obavezu koja proističe iz pozitivnih propisa Crne Gore kojima se uređuje pravo na azil. Isto tako za sud nije bio od uticaja na mogućnost ocjene pravilnosti rješavanja predmetne upravne stvari ni navod iz odgovora na tužbu da je tužilac obaviješten o svojim obavezama putem „Informatora za strance koji traže

¹⁹ Analogija se može izvesti iz predmeta br. U.br 5198/21 (Upravni sud konstatuje da će tuženi organ u ponovnom postupku, nakon što postupi u skladu sa razlozima ove presude, u smislu odredbe člana 56 Zakona o upravnom sporu i na nesumnjiv način utvrdi sve okolnosti od kojih zavisi osnovanost zahtjeva za pružanje međunarodne zaštite tužiocu, ali i okolnosti da li tužilac dolazi iz sigurne zemlje porijekla, biti u mogućnosti da donese pravilno i na zakonu zasnovano rješenje.

međunarodno zaštitu u Crnoj Gori“, a koji je preveden na osam jezika, obzirom da u spisima nije postojao dokaz koji bi potkrijepio ove okolnosti.

I ovaj predmet sadrži analogiju sa predmetom U.br.4056/19, jer Sud na osnovu obrazloženja osporenog akta i stanja u spisu predmeta nije mogao sa sigurnošću zaključiti da je tužilac na adekvatan i jasan način bio upoznat sa svojom obavezom koja proizilazi iz odredbe člana 59 stav 1 tačka 9 Zakona, odnosno da je samovoljno napustio Centar za prihvata, zbog čega nije mogao neosnovanim ocijeniti ni njegov prigovor da je osporenim aktom povrijeđen zakon na njegovu štetu. Prema tome, pozivanje prvostepenog organa da je tražilac međunarodne zaštite obaviješten o svojim obavezama putem „Informatora za strance koji traže međunarodno zaštitu u Crnoj Gori“, samo po sebi nije dovoljno da bi se izveo zaključak da je Informator zaista i primio, već je potrebno pružiti konkretan dokaz u tom pravcu, dostavnicu, konstataciju na zapisnik ili službenu zabilješku.²⁰ U vezi sa pravom na obavještenost, obaveza je ovlašćenog službenog lica koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt, a sazna ili ocijeni da stranka ili drugi učesnik u upravnom postupku imaju osnova za ostvarivanje nekog prava ili pravnog interesa, da upozori stranku ili drugog učesnika na pravne posljedice njihovih radnji ili propuštanja radnji, kako neznanje ili neukost stranke, odnosno drugog učesnika u upravnom postupku ne bi bilo na štetu zaštite njihovih prava i pravnih interesa.

U predmetu U.br. 1476/18 Upravni sud Crne Gore je usvojio tužbu i poništio rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova kojim je obustavljen postupak pokrenut po zahtjevu tužioca za dobijanje međunarodne zaštite stranaca.

Tužilac je osporio zakonitost rješenja tuženog organa zbog povrede pravila postupka. S tim u vezi, istakao je da su mu od strane tuženog organa uskraćena prava da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su bitne za predmetni postupak jer mu nije pružena prilika da se o njima izjasni. Naveo je da je bio objektivno spriječen da pristupi na saslušanje koje je bilo zakazano za 24. januar 2018. godine, jer je u to vrijeme bio na izdržavanju zatvorske kazne u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija u Spuzi o čemu je dostavio odgovarajuće dokaze.

U odgovoru na tužbu, tuženi organ je potvrdio navode tužbe o učinjenom propustu u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja, a koji je od uticaja na odluku, te da će, u razumnom roku, saslušati tužioca i donijeti pravilnu odluku po njegovom zahtjevu dobijanja međunarodne zaštite u Crnoj Gori.

Slijedom iznijetog proizilazi zaključak da u ovom predmetu nije sproveden ispitni postupak kako bi se stranci koja traži međunarodnu zaštitu omogućilo izjašnjenje o svim činjenicama i okolnostima od značaja za donošenje odluke, iz člana 42 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, odnosno da je stranka bila uskraćena za pravo da učestvuje u upravnom postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta, kao i za pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka, suprotno članu 14 Zakona o upravnom postupku.

U predmetu **U.br.425/22** Upravni sud Crne Gore je usvojio tužbu i poništio rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova kojim je odbijen zahtjev maloljetne tužilje za ostvarivanje prava na međunarodnu zaštitu.

Iz spisa predmeta proizilazi da se Direkciji za azil obratio zastupnik maloljetne tužilje, otac J.M.C.A., državljanin Kube, i podnio zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite od 8. oktobra 2020. godine. Odlučujući o podnijetom zahtjevu, tuženi organ je isti odbio, nalazeći da ne ispunjava uslove iz člana 3 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca za odobravanje azila u Crnoj Gori, ali ni uslove za pružanje supsidijarne zaštite, u smislu člana 4 istog zakona, polazeći od, po navodima tuženog, opšte poznate činjenice da na Kubi nema nasilja opštih razmjera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim sukobima, pa je stav tog organa, da ništa u ovoj pravnoj situaciji, ne ukazuje na postojanje stvarnog rizika da bi podnosilac zahtjeva bio izložen bilo kakvoj vrsti progona na Kubi. U obrazloženju rješenja se pozvao na načelo jedinstva porodice, imajući u vidu da je zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite njenog oca J.M.C.A. takođe odbijen, zbog čega je odlučio kao u dispozitivu rješenja.

Po nalaženju suda, osporeno rješenje zahvaćeno je povredom pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, jer je obrazloženje rješenja nerazumljivo, rješenje ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama, a dati razlozi su nejasni i kontradiktorni sa dispozitivom, zbog čega se zakonitost rješenja i nije mogla ispitati. Dalje, po ocjeni suda zaključak tuženog organa nema utemeljenje u činjeničnom stanju utvrđenom u postupku ostvarivanja međunarodne zaštite mal. tužilje, a kvalifikacija dokaza dostavljenih od strane tužilje kao nerelevantnih za konkretan slučaj, po nalaženju suda, posljedica je nedovoljne pažnje tuženog organa u pogledu podnijetog zahtjeva

²⁰ Analognu situaciju i u predmetu broj U.br. 2789/20 i drugim predmetima u koje je izvršen uvid

za pružanje međunarodne zaštite i razloge progona. Sud takođe ukazuje da je prvostepeni organ propustio da cijeni Rezoluciju Evropskog parlamenta od 10. juna 2021. godine o ljudskim pravima i političkoj situaciji na Kubi (2021/2745(RSP), kojoj su prethodile ranije rezolucije o Kubi, a posebno one od 15. novembra 2018. godine o stanju ljudskih prava na Kubi, od 3. decembra 2019. godine o slučaju J. D. F. i od 5. maja 2017. godine, kao ni Sporazum o političkom dijalogu i saradnji između Evropske unije i njenih država članica, s jedne strane, i Republike Kube, s druge strane, kojom je oštro osuđeno postojanje političkih zatvorenika, istrajan i neprekidan politički progon, pritvaranje umjetnika i boraca za ljudska prava i dr.

Analizom navedene presude izvodi se zaključak da prvostepeni organ nije sa sigurnošću i dužnom pažnjom utvrdio da Kuba predstavlja sigurnu zemlju porijekla, u smislu odredbe člana 31 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, posebno imajući u vidu da nije dovoljno da zemlja porijekla posjeduje relevantne zakone u pravcu zabrane progona, po bilo kom osnovu, već da se isti zakoni primjenjuju, ali i da država porijekla poštuje prava i slobode garantovane međunarodnim ugovorima i pravom, a koje činjenice prvostepeni organ utvrđuje iz izvještaja i drugih mjerodavnih izvora, što u konkretnom nije bio slučaj. Dodatno, u ovom predmetu prvostepeni organ se nije vodio načelom jedinstva porodice iz člana 14 stav 1 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca i načelom najboljeg interesa djeteta iz člana 15 istog Zakona, a pogotovo u odnosu na mogućnost spajanja sa porodicom, što je bio u obavezi, imajući u vidu činjenicu da je bio u toku postupak pred istim organom po zahtjevu za dobijanje međunarodne zaštite majke i oca tužilje, kao i činjenicu da je presudom U.br.423/22 poništeno rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova kojim je odbijen zahtjev Y. C. L. - majke tužilje za dobijanje međunarodne zaštite.²¹

U vezi sa iznijetim slučajem, podsjećamo i na presudu Upravnog suda Crne Gore u predmetu **U.br.6003/19** u kojem sud konstatuje da se iz pobijanog rješenja, kojim je tuženi odbio zahtjev tužioca za dobijanje međunarodne zaštite, ne može zaključiti o kojem zahtjevu za dobijanje međunarodne zaštite iz člana 2 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca je odlučivano, a da se zaključak tuženog da je Republika Srbija evropska sigurna treća zemlja, zato što je potpisnica i primjenjuje Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, ne može prihvatiti bez razmatranja na koji način ta zemlja postupa prema izbjeglicama, a tuženi se nije bavio ovom analizom. S tim u vezi, sud naglašava da je UNHCR 2012. godine proglasio Republiku Srbiju nesigurnom zemljom, i dao preporuku državama da se uzdržavaju od vraćanja tražilaca azila nazad u Srbiju (presuda Evropskog suda za ljudska prava, *Ilias i Ahmed protiv Mađarske*, br. 47287/15, st. 72 - 77).

U iznijetom predmetu razjašnjenja je obaveza organa nadležnog za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite da u svakom pojedinačnom slučaju ispita i utvrdi da li zemlje koje primjenjuju koncept sigurne treće zemlje, u konkretnom, Republika Srbija, poštuju načelo zabrane protjerivanja ili vraćanja (non refoulement), ako ne postoje posebne okolnosti humanitarnog ili političkog karaktera (član 33 stav 4 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca), te na koji način te zemlje postupaju prema licima koja traže azil, kao i da ispita da li postoji rizik od njihovog daljeg prisilnog protjerivanja u zemlju porijekla. U konkretnom slučaju, prvostepeni organ nije ispitaio da li su se od sačinjavanja izvještaja UNHCR-a iz 2012. godine promijenile okolnosti koje su dovele do toga da se Srbija označi kao nesigurna zemlja, pa u svjetlu tih okolnosti organ je bio u obavezi da ispita da li tražioca međunarodne zaštite može čekati dalja deportacija, odnosno vraćanje u zemlju porijekla (Iran), kao i izlaganje postupanju suprotnom članu 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Prema izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2021. godinu, od početka 2019. godine Upravni sud je poništio 19 odbijajućih odluka koje je donio Direktorat za azil, a koje su sve donesene na osnovu koncepta bezbjedne treće zemlje. S tim u vezi, ostaje potreba da se unaprijedi razumijevanje i korišćenje ključnih pravnih koncepata kao što je bezbjedna treća zemlja.

U predmetu **U.br.1721/2020** Upravni sud Crne Gore je usvojio zahtjev i obavezao Ministarstvo unutrašnjih poslova da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema ove presude, odluči po zahtjevu tužioca za dobijanje međunarodne zaštite stranca.²²

Iz stanja u spisu predmeta proizilazi da je presudom U.br.5344/19 od 22. januara 2020. godine poništeno rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova 04/5 broj UPI-206/19-2228/3 od 30. oktobra 2019. godine kojim je odbijen zahtjev tužioca za dobijanje međunarodne zaštite stranca, kao i da tuženi organ nije postupio po označenoj presudi, odnosno nije donio akt ni nakon urgencije od 9. aprila 2020. godine.

²¹ Tužilja je zajedno sa porodicom napustila Crnu Goru, a koja okolnost je nastupila nakon donošenja osporenog rješenja.

²² Prema podacima Upravnog suda Crne Gore u periodu od 2018. godine, odnosno od stupanja na snagu Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca ("Službeni list Crne Gore", br. 002/17) do 1. decembra 2022. godine, ovaj sud je u dva (2) predmeta donio presude kojima se obavezuje prvostepeni organ na način opisan u predmetu U.br.1721/2020.

U ovom predmetu prvostepeni organ nije postupio po presudi Upravnog suda Crne Gore iz razloga, kako je naveo, praćenja i poštovanja mjera i preporuka u vezi sa pogoršanjem epidemiološke situacije u Crnoj Gori propuzrokovane virusom Covid-19, suprotno odredbi člana 56 stav 2 Zakona o upravnom sporu prema kojoj je tuženi javnopravni organ obavezan da, umjesto presudom poništenog akta, u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, donese drugi akt, vezujući se pravnim shvatanjem upravnog suda i primjedbama suda u pogledu postupka. Istovremeno, tuženi javnopravni organ nije donio ni akt u roku od sedam (7) dana od dana podnošenja podneska - urgencije, suprotno članu 57 ovog zakona.

9.5.1. Analiza pojedinih segmenata međunarodne i privremene zaštite stranaca (Izvodi iz Biltena Upravnog suda Crne Gore za 2020. godinu u odnosu na međunarodnu zaštitu stranaca)²³

a) Pravo na supsidijarnu zaštitu s obzirom na činjenicu prethodnog izvršenja krivičnog djela na teritoriji treće zemlje

Iz obrazloženja presude Upravnog suda Crne Gore u predmetu U.br. 4733/19 proizilazi da je isključeno pravo tužioca na ostvarivanje supsidijarne zaštite, jer je članom 30 stav 1 tačka 1 alineja 2 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca propisano da se supsidijarna zaštita neće odobriti strancu ako postoje ozbiljni razlozi na osnovu kojih se smatra da je učinio, podstrekavao ili na drugi način učestvovao u izvršenju teškog krivičnog djela, pri čemu je određeno da se teškim krivičnim djelom, u smislu ove zakonske odredbe, smatra krivično djelo za koje se u skladu sa zakonodavstvom Crne Gore može izreći kazna zatvora u trajanju od pet godina ili teža kazna. Uzevši da se, u konkretnom slučaju, radi o krivičnom djelu teško ubistvo, koje je u smislu člana 144 KZ-a zapriječeno kaznom zatvora od najmanje 10 godina ili kaznom dugotrajnog zatvora, a za koje je tužilac osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 21 godinu, sud je zaključio da je pravilno tuženi organ ocijenio da postoji razlog za isključenje prava tužioca na supsidijarnu zaštitu. Sud je cijenio navode tužioca da je protiv njega vođen postupak u trećoj zemlji - Republici Hrvatskoj, a ne u Republici Srbiji kao njegovoj zemlji porijekla, ali je našao da ovi navodi nijesu od uticaja na drugačije presuđenje. Sud je dalje zaključio da stanje u spisima predmeta van svake sumnje ukazuje da postoje ozbiljni razlozi na osnovu kojih se smatra da je tužilac počinio krivično djelo za koje se u skladu sa Krivičnim zakonikom Crne Gore može izreći kazna zatvora od najmanje 10 godina, te da je tuženi organ pravilno ocijenio da postoji razlog za odbijanje zahtjeva u smislu citirane zakonske odredbe.

Zaključak: Za pravilnu primjenu odredbe člana 30 stav 1 tačka 1 alineja 2 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, potrebno je utvrditi da se radi o krivičnom djelu za koje se u skladu sa zakonodavstvom Crne Gore može izreći kazna zatvora u trajanju od pet godina ili teža kazna, a ne da li je to djelo učinjeno na teritoriji zemlje porijekla.

b) Obaveza tražioca međunarodne zaštite da poštuje propise Crne Gore

Iz obrazloženja presude Upravnog suda Crne Gore u predmetu U.br. 5150/18 proizilazi da tužilac, shodno članu 59 stav 1 tačka 1 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, nije poštovao Ustav, zakone i druge propise Crne Gore, obzirom da je rješenjem Suda za prekršaje u Podgorici PP br. 4538/18-6 oglašen krivim zbog ometanja službenika Uprave policije u vršenju službenih radnji, čime je pokazao nepoštovanje pravnog poretka i državnih organa Crne Gore. Takođe, po nalaženju Suda nijesu postojali osnovi za vjerovanje da je tužilac suočen sa stvarnim rizikom od ozbiljne i lične prijetnje, jer je imao mogućnost da, dostavljanjem dokaza i aktivnim učešćem u postupku kod nadležnih pravosudnih organa u svojoj zemlji, dokaže da su mu bezbjednost i život ugroženi, a ne da napusti zemlju, tražeći azil u Crnoj Gori.

Zaključak: Osuđujuća odluka prekršajnog suda predstavlja akt nepoštovanja Ustava Crne Gore, zakona i drugih propisa Crne Gore u smislu člana 59 stav 1 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

c) Primjena Konvencije UN-a o pravima djeteta u postupku odobravanja međunarodne zaštite

Iz obrazloženja presude Upravnog suda Crne Gore U.br.3586/18 proizilazi da je prvostepeni i tuženi organ u svojim rješenjima citirao odredbu člana 43 Zakona o strancima („Službeni list Crne Gore“, br. 56/14, 28/15 i 16/16), zaključujući da je činjenica da je tužilac u Crnoj Gori počinio određena krivična djela dovoljna za odluku da mu se

²³ Bilten dostupan na linku: file:///D:/Desktop/Bilten%20Upravnog%20suda%20Crne%20Gore%202020.pdf

ne odobri privremeni boravak i da u Crnoj Gori može ostati samo do konačnosti rješenja prvostepenog organa. Po ocjeni suda, navedene okolnosti kod razloga zbog kojih je tražen privremeni boravak, u kontekstu prava na porodični život, ne mogu se posmatrati formalno, već je za ispitivanje propisanih uslova bilo neophodno da se sve okolnosti koje se tiču ličnosti tužioca i njegovih porodičnih veza cijene kao jedinstvena cjelina.

Zaključak: Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 8. Konvencije u analognim situacijama mora se cijeliti više aspekata kada je u pitanju pravo na spajanje porodice i pravo djeteta.²⁴ Kriterijumi koje je u postupku odlučivanja u predmetnim situacijama neophodno cijeliti su: činjenica postojanja porodice; priroda i ozbiljnost krivičnog djela; dužina boravka u državi u kojoj traži boravak; vrijeme koje je proteklo od učinjenog krivičnog djela i ponašanje podnosioca zahtjeva u tom periodu; porodični status i druge okolnosti vezane za pravo na porodični život, ali i kriterijumi kakvi su interes i dobrobit djeteta; intenzitet socijalnih i porodičnih veza u državi potpisnici Konvencije i državi u koju se lice upućuje. U kontekstu konkretnog predmeta, samo pozivanje na zakonske odredbe i činjenicu da je podnosilac zahtjeva za izdavanje dozvole za privremeni boravak počinio krivično djelo suviše je formalistično bez sprovođenja testa srazmjernosti vrijednosti koje se štite Konvencijom i onih koje se ograničavaju. Za potpunu ocjenu, neophodno je procijeniti težinu negativnog ponašanja podnosioca zahtjeva, odnosno počinjenih krivičnih djela, a imajući u vidu protek vremena, ponašanje u tom periodu, okolnost da je kaznu zatvora izdržao, odnosno da je prije vremena pušten sa izdržavanja kazne, a posebno kakav je njegov sadašnji odnos prema djetetu kada su u pitanju sve obaveze roditelja, uključujući obaveznu izdržavanja djeteta. Tek nakon pažljivog odmjerenja svih kriterijuma pojedinačno i u međusobnoj vezi može se ocijeniti da li je nužno, kako podnosiocu zahtjeva, tako i njegovom djetetu, uskratiti konvencijska prava zbog zakonskih ograničenja koja bi bila jača od njihovih interesa.

9.6. Prosječna dužina trajanja postupaka za ostvarivanje nekog od oblika međunarodne zaštite

Prema navodima Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcija za azil u skladu sa Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca primjenjuje pravične i ekspeditivne procedure azila, kako bi se pravovremeno identifikovali oni kojima je potrebna međunarodna zaštita i oni za koje to nije slučaj. Prema navodima Ministarstva, za oblast azila uspostavljena je praksa da se odluke po zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose u rokovima kraćim od šest (6) mjeseci, osim u složenim slučajevima koji zahtjevaju utvrđivanje složenog činjeničnog stanja, odnosno razjašnjenja složenih pravnih pitanja. S tim u vezi, podsjećamo da je Evropska komisija o napretku Crne Gore za 2021. godinu konstatovala da, uprkos malom broju lica koja aktivno rade na svom zahtjevu za azil do kraja postupka, odlaganja i dalje remete proces određivanja statusa izbjeglice. Komisija primjećuje da se "redovni" rok od šest mjeseci obično prekrši, odnosno da se odluke donose ili u roku koji je predviđen kao izuzetak (od 6 do 21 mjeseca) ili čak nakon isteka ovog krajnjeg roka. Sa druge strane, U NON-PAPER-u, kao i u Izveštaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu konstatuje se da je Crna Gora ograničila vrijeme obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu na redovne rokove. Svakako da ostaje obaveza nadležnih organa da i dalje jačaju svoje kapacitete za utvrđivanje statusa međunarodne zaštite u Crnoj Gori i da nastave da donose odluke u okviru redovnih rokova, a nikako nakon krajnjeg roka od 21 mjeseca. Ekspeditivnim rokovima izbjegava se nesigurnost za strance koji traže međunarodnu zaštitu, obeshrabruje zloupotreba sistema azila i olakšavaju ukupni zahtjevi u sistemu prijema.

9.7. Migranti zadržani na graničnom prelazu

Prema dostavljenim podacima u referentnom periodu nije bilo migranata zadržanih na graničnom prelazu. Međutim, samo na graničnom prelazu Portonovi postoji određena prostorija za zadržavanje lica, dok na ostalim graničnim prelazima nema određenih mjesta/prostorija za zadržavanje migranata. Iz navedenog podatka proizilazi da ni za jednog stranca koji je izrazio namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu, nije sproveden postupak na granici iz člana 36 Zakona²⁵, radi omogućavanja podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Ipak, nije prihvatljivo da samo jedan granični prelaz ima prostoriju namijenjenu za zadržavanje, pa

²⁴ O naredbama o napuštanju zemlje zbog vršenja krivičnih djela ili razloga nacionalne bezbjednosti, u vezi sa članom 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda vidjeti predmete ESLJP: *Mehemi protiv Francuske*, od 26. septembra 1997. godine, *Dalia protiv Francuske*, od 19. februara 1998. godine, *Boujaidi protiv Francuske* od 26. septembra 1997. godine, *Üner protiv Holandije* od 19. oktobra 2006. godine, *Maslov proti Austrije* od 22. marta 2007. godine.

²⁵ Član 36 Zakona glasi: "Stranac koji izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru vazdušne i morske luke, a ne ispunjava uslove za zakoniti ulazak u Crnu Goru, odnosno dolazi iz sigurne zemlje porijekla, sigurne treće zemlje, kao i u slučaju podnošenja naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, može da bude zadržan na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru vazdušne i morske luke, gdje će mu se omogućiti podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu."

nedostatak materijalnih, prostornih i kadrovskih kapaciteta ni u kom slučaju ne bi smio da onemogući sprovođenje postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu ako stranac koji traži međunarodnu zaštitu ne ispunjava uslove iz člana 3 i člana 4 Zakona, odnosno uslove za azil ili supsidijarnu zaštitu. Kod iznijetih okolnosti, ostaje nejasno da nije bilo stvarne potrebe da se navedeni postupak sprovede na graničnom prelazu.

9.8. Zajednički obilasci predstavnika Zaštitnika i UNHCR-a

Projektom je, pored navedenog, planirano 26 zajedničkih obilazaka predstavnika Zaštitnika i UNHCR-a. Ovim planom je obuhvaćeno po 13 obilazaka unaprijed određenih graničnih prelaza, kao i obilazak Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS) i Prihvatišta za strance i centar za primjenu blažih mjera (Prihvatišta za strance), kao i isto toliko kontrolnih obilazaka navedenih mjesta. Između svakog od inicijalnog obilaska i kontrolnog obilaska je prošlo najmanje mjesec dana, koji period je ostavljen upravo kako bi odgovorni organ ispunio prvobitno date preporuke sadržane u ukupno 11 pojedinačnih izvještaja, imajući u vidu da su nalazi u dva slučaja komplementarnih obilazaka predstavljeni u po jednom izvještaju.

Shodno uobičajenoj Metodologiji rada NPM-a²⁶, obilasci su se sastojali od pripreme faze, tokom koje je pripremljena potrebna dokumentacija, a članovi tima upoznati sa konkretnim zadacima. Takođe, svaki obilazak je realizovan kroz 6 (šest) faza koji se sastoje od uvodnih razgovora sa starješinom ustanove, odnosno odgovornim licem, razgovora sa licima u odnosu na koje se aktivnost sprovodi (ako su zatečena), razgovora sa zaposlenima, uključujući nadležnog inspektora za strance, uvida u dokumentaciju i završnog razgovora. Nakon obavljenog obilaska, starješini organa, ustanove ili institucije, odnosno odgovornom licu je u završnom razgovoru ukazano na uočene nepravilnosti koje je neophodno otkloniti bez odlaganja. Neposredno nakon obilaska, a radi bolje razmjene pojedinačnih iskustava, poređenja dobijenih objašnjenja, zauzimanja stavova i definisanja potencijalno različitih mišljenja i precizne izrade izvještaja, održavan je poseban završni sastanak.

U nastavku slijede najvažnija zapažanja i preporuke monitoring tima u odnosu na pojedinačne obilaske.

9.8.1. Granični prelaz Ranča

Dana 22. juna 2022. godine izvršen je obilazak graničnog prelaza „Ranča“. Tim je na graničnom prelazu razgovarao i sa zatečenim službenicima.

Prema riječima službenika, tokom 2022. godine, zaključno sa datumom obilaska, na ovom graničnom prelazu nijesu imali situacija da neko iskaže namjeru za podnošenjem zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite niti da podnese zahtjev. Da je takvih lica bilo, zbog nemogućnosti sprovođenja procedure za iskazivanje namjere na ovom graničnom prelazu, sva lica bi bila upućena u Stanicu granične policije i Pljevlja, kod inspektora za strance radi daljeg procesuiranja. Takođe, timu je saopšteno da na zelenoj granici u okolini ovog graničnog prelaza nijesu zatečena lica koja nedozvoljeno pokušavaju da pređu državnu granicu a koja bi mogla biti tražioci azila. Službenici su timu saopštili da se ova lica koja usmeno izraze namjeru, ne zadržavaju na ovom Graničnom prelazu duže od 30 minuta, jer se odmah patrolnim vozilima prevoze do SGP I Pljevlja na dalje procesuiranje kod inspektora za strance. Nakon završenog postupka bliže opisanom članom 34 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, ova lica se upućuju u Centar za prihvatanje radi podnošenja zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne zaštite.

Tim se uvjerio i tokom ovog obilaska kao i tokom prethodnih obilazaka u redovnom mandatu NPM-a²⁷, da su materijalni uslovi (kako za boravak lica lišenih slobode) tako i lica koja izražavanju namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu nezadovoljavajući jer ne postoji posebna prostorija u kojoj bi bila smještena ta lica. Prema riječima službenika, u završnoj fazi je izgradnja objekta novog graničnog prelaza koji će biti uslovniji i imaće posebnu prostoriju koja bi služila ovoj namjeni.

²⁶ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa Ustavom Crne Gore i Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, vrši poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) u cilju prevencije mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja lica lišenih slobode, u skladu sa Zakonom i Opcionim protokolom uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka. NPM preduzima mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, sprovođenjem redovnih i kontrolnih obilazaka mjesta u kojima se nalaze ili se mogu naći lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje, odlukom suda ili drugog državnog organa.

²⁷ Detaljnije vidjeti na: https://www.ombudsman.co.me/zastitaprevencija/79.news_report.html.

Iako je Zakonom je jasno propisano da se strancu koji izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru vazdušne i morske luke, obezbjeđuje hrana, odjeća, zdravstvena zaštita i pravni savjeti u vezi postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu (čl. 38, st. 1), pitanje obezbjeđivanja hrane strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od dobre volje i mogućnosti službenika. Prema riječima službenika, ukoliko je neko takvo lice u potrebi za hranom, službenici iz svojih sredstava obezbjeđuju obrok za ta lica.

Tim je stekao utisak da ni obezbjeđivanje odjeće strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od trenutnih okolnosti. Ukoliko je licu potrebna odjeća, prema riječima inspektora za strance, policijski službenici obavijeste Crveni krst, koji im obezbijedi neophodnu odjeću. Tim nije bio u prilici da provjeri ove navode jer se tim povodom ne vodi evidencija.

Po navodima službenika, licima se obezbjeđuje zdravstvena zaštita i pruža medicinska pomoć ukoliko je potrebna. Naime, kada je licu potrebna zdravstvena pomoć, ukazuje mu se na način što ga policijski službenici odvoze u najbližu zdravstvenu ustanovu u Pljevljima. U ovoj SGP i Pljevlja, tokom 2022. godine nijedno lice koje je izrazilo namjeru nije zatražilo ljekarsku pomoć. Zaštitnik podsjeća na član 66 Zakona kojim je propisano da zdravstvena zaštita stranca koji traži međunarodnu zaštitu obuhvata hitnu medicinsku pomoć, neophodno liječenje bolesti i ozbiljnih mentalnih poremećaja (dijagnostika, liječenje na svim nivoima zdravstvene zaštite u Crnoj Gori i lijekove sa liste lijekova koji se propisuju i izaju na teret sredstava Fonda za zdravstveno osiguranje). U periodu od početka godine do dana obilaska, prema riječima službenika, niti jedno od lica koje je iskazalo namjeru nije zatražilo medicinsku pomoć niti je imalo vidljive povrede koje bi zahtijevale pružanje medicinske pomoći.

Prema riječima službenika, pravne savjete u smislu pružanja informacija o procedurama daju policijski službenici na graničnom prelazu. Dalje, strancima se daju flajeri i obrasci koji su višejezični i na taj način pokušavaju da im se saopšte njihova prava i daju pravni savjet za dalju proceduru u vezi postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu uključujući azil. Projektni tim je zatekao nekoliko višejezičnih flajera koja se daju ovim licima. Ako se lice zatekne u gradu i želi da iskaže namjeru za dobijanje međunarodne pravne zaštite na raspolaganju su aktivisti NVO Građanske alijanse koji pružaju pravne savjete tim licima. Prema riječima zaposlene u GA, sa kojom je tim obavio razgovor, a koja je angažovana na ovim poslovima, u praksi se to odvija na način što ona neposredno prilazi licima za koje pretpostavlja da mogu iskazati namjeru i tom prilikom ih upućuje na postupak.

Timu je saopšteno da licima koja iskažu namjeru za dobijanjem međunarodne zaštite, smještaj se obezbjeđuju u saradnji sa opštinom Pljevlja koji imaju ugovor sa davaocima smještaja u privatnoj režiji. Dakle, ovo pitanje nije sistemski uređeno već zavisi od raspoloživosti kapaciteta sa kojima raspolaže opština u tom trenutku.

Nakon izvršenog kontrolnog Zaštitnik je dao preporuke, čiji stepen ispunjenosti je provjeren 29. septembra 2022. godine, kako slijedi:

Preporuke date Upravi policije – Graničnoj policiji – Stanici granične policije I Pljevlja:

- da se obezbijedi prevodilac za sva lica koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite u Stanici granične policije I Pljevlja, posebno kada se radi o licima koja ne znaju govoriti engleski jezik - **ispunjena (na graničnom prelazu prevodioci dolaze po pozivu, kada za to postoji potreba);**
- da se licima koja iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, omogući da na Graničnim prelazima formalno (pisanim putem) iskažu tu namjeru- **nije ispunjena;**
- da se na svakom Graničnom prelazu, koji je u nadležnosti Stanice granične policije I Pljevlja, vodi posebna evidencija i dokumentacija za lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite – **ispunjena;**

Ministarstvu unutrašnjih poslova - Upravi policije:

- da se obezbijede posebna finansijska sredstva koja će biti na raspolaganju nadležnim službenicima Uprave policije u Stanici granične policije I Pljevlja, kako bi se obezbijedila hrana i smještaj, kao i prevoz lica (kojima to bude potrebno) koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite do mjesta gdje taj zahtjev mogu i podnijeti - **djelimično ispunjena (obezbijedeno vozilo tj. kombi za prevoz lica).**

9.8.2. Granični prelaz Šćepan Polje - Plužine

Dana 5. jula 2022. godine izvršen je obilazak graničnog prelaza „Šćepan Polje“.

Prema riječima službenika, tokom 2022. godine, a i unazad 15 godina i više na ovom graničnom prelazu nijesu imali situacija da neko iskaže namjeru za podnošenjem zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite niti da podnese zahtjev. Dalje su naveli da zbog nemogućnosti sprovođenja procedure za iskazivanje namjere na ovom graničnom prelazu, sva lica bi bila upućena u Odeljenje bezbjednosti Plužine, kod inspektora za strance radi daljeg procesuiranja. Takođe, timu je saopšteno da na granici u okolini ovog graničnog prelaza nijesu zatečena lica koja nedozvoljeno pokušavaju da pređu državnu granicu, što je i logično s obzirom na konfiguraciju zemljišta i nepristupačan teren.

Tim uvjerio i tokom ovog obilaska kao i tokom prethodnih obilazaka u redovnom mandatu NPM-a²⁸, da su materijalni uslovi kako za boravak lica lišenih slobode tako i lica koja bi eventualno izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu nezadovoljavajući jer ne postoji posebna prostorija u kojoj bi bila smještena ta lica.

Kako nije bilo lica koja su iskazala namjeru u dužem vremenskom periodu kako je već navedeno, knjiga evidencija je bila prazna. Prema riječima službenika, sva lica koja bi eventualno izrazila namjeru bi bila upućena na inspektora za strance. Kako zabilježenih slučajeva iskazivanja namjere nije bilo u dužem vremenskom periodu, pitanja obezbjeđivanja hrane, odjeće, smještaja, zdravstvene zaštite i pružanja zdravstvene zaštite su nijesu postavljena kao relevantna.

U cilju provjere ispunjenosti preporuka koje su date u odnosu na eventualne buduće slučajeve, tim je 5. oktobra 2022.godine, obavio kontrolni obilazak. Stepen ispunjenosti preporuka je dat kako slijedi:

Upravi policije – Graničnoj policiji – Stanici granične policije II Plužine:

- da se licima koja iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite na Graničnom prelazu, omogući da na Graničnom prelazu formalno (pisanim putem) iskažu tu namjeru - **ispoštovana preporuka;**

- da se na svakom Graničnom prelazu, koji je u nadležnosti Stanice granične policije II Plužine, vodi posebna evidencija i dokumentacija za lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite – **ispoštovana preporuka.**

Ministarstvo unutrašnjih poslova - Upravi policije:

- razmotriti mogućnosti da u saradnji sa UNHCR organizuju i održe seminari i obuke za policijske službenike zaposlene na graničnim prelazima – **nije ispoštovana preporuka;**

- da se obezbijede posebna finansijska sredstva koja će biti na raspolaganju nadležnim službenicima Uprave policije u Stanici granične policije II Plužine kako bi se obezbijedila hrana i smještaj, kao i prevoz lica (kojima to bude potrebno) koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite - **nije ispoštovana.**

9.8.3. Granični prelaz Grnčar

Dana 20. jula 2022. godine izvršen je obilazak graničnog prelaza „Grnčar“.Prema riječima službenika, u zadnje dvije godine na ovom graničnom prelazu nijesu imali situacija da neko iskaže namjeru za podnošenjem zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite niti da podnese zahtjev.

Zbog nemogućnosti sprovođenja procedure za iskazivanje namjere na ovom graničnom prelazu, sva lica bi bila upućena u Stanicu granične policije II Plav, kod inspektora za strance radi daljeg procesuiranja.

Takođe, timu je saopšteno da na zelenoj granici u okolini ovog graničnog prelaza nijesu zatečena lica u 2022. godini koja nedozvoljeno pokušavaju da pređu državnu granicu a koja bi mogla biti tražioci međunarodne zaštite. Međutim, prema riječima službenika, u ranijem periodu su imali situacija da na zelenoj granici pronađu strance koji kasnije izraze namjeru za podnošenje međunarodne zaštite, odnosno lica koja u nekoj drugoj državi već iskazali

²⁸ Detaljnije vidjeti na: https://www.ombudsman.co.me/zastitaprevencija/79.news_report.html.

namjeru. Zbog nepristupačnosti terena, ruta preko GP Grnčar nije više aktualna, jer je u zimskom period snijeg veliki a teren težak za prolazak.

Na graničnom prelazu Grnčar nema evidencija o licima koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu, već se ove evidencije nalaze kod inspektora za strance u Stanici granične policije II Plav. Naime, na ovom graničnom prelazu se ne preduzimaju bilo kakve procesne radnje u vezi lica koja su usmenim putem na samom graničnom prelazu iskazali namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. U odnosu na lica koja izraze namjeru, policijski službenici koji su na graničnom prelazu, obavještavaju inspektora za strance. Međutim, službenici na ovom GP sačinjavaju službenu zabilješku da se lice pojavilo na GP i da je zatražilo međunarodnu zaštitu, te se sa tom sl. zabilješkom predaju inspektoru za strance.

Prema riječima službenika, navedena lica uglavnom izražavaju namjeru na način što se obrate službenicima sa riječju „azil“. Prema riječima inspektora, komunikacija se uglavnom odvija na englesnom jeziku. Na samom graničnom prelazu tim je zatekao samo dva flajera od kojih jedan na arapskom jeziku a drugi na španskom jeziku. Zaštitnik ukazuje da postojanje ovakvih flajera na više jezika znatno olakšava komunikaciju sa strancima koji iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Službenici su timu saopštili da se ova lica, u ranijem periodu kada ih je bilo na ovom GP, usmeno izraze namjeru i ne zadržavaju na ovom Graničnom prelazu duže od 30 minuta, jer se odmah patrolnim vozilima prevoze do SGP II Plav na dalje procesuiranje kod inspektora za strance. Nakon završenog postupka bliže opisanom članom 34 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, ova lica se upućuju u nadležno Ministarstvo radi podnošenja zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne zaštite.

Pitanje obezbjeđivanja hrane strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu ali ni kod inspektora za strance nije sistemski uređeno i zavisi od dobre volje i mogućnosti službenika. Prema riječima službenika, ukoliko je neko takvo lice u potrebi za hranom, službenici iz svojih sredstava obezbjeđuju obrok za ta lica. Tim je stekao utisak da ni obezbjeđivanje odjeće strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od trenutnih okolnosti. Ukoliko je licu potrebna odjeća, prema riječima inspektora za strance, policijski službenici sami donose svoju odjeću i daju tim licima koji je slučaj bio i posljednjeg puta kada su našli migrante u Plavu. Po navodima službenika, licima se obezbjeđuje zdravstvena zaštita i pruža medicinska pomoć ukoliko je potrebna. Naime, kada je licu potrebna zdravstvena pomoć, ukazuje mu se na način što policijski službenici dovode ljekara u prostorije SGP II Plav, kako bi lica bila pregledana. Prema riječima službenika, pravne savjete u smislu pružanja informacija o procedurama daju policijski službenici na graničnom prelazu.

Tim je obavio razgovor sa pomoćnikom komandira SGP II Plav i inspektorom za strance, koji su ukazali na samo sprovođenje procedure prema licima koja iskazuju namjeru za dobijanje međunarodne zaštite. Naime, sva procedura se odvija u Stanici granične policije II Plav, sa tim što se uzimanje otisaka prstiju – daktiloskopiranje vrši u OB Plav iz razloga što službenici u SGP II Plav nemaju opremu za sprovođenje tih radnji. Tokom razgovara, timu je saopšteno da su tokom ove godine dobili instrukcije od Uprave policije da se licima dozvoli da izraze namjeru u organizacionoj jedinici policije u mjestu dje se zatekne, te da inspektor za strance registruje sva lica koja izraze namjeru za međunarodnu zaštitu. Konačno, timu je saopšteno da licima koja iskazuju namjeru za dobijanjem međunarodne zaštite, smještaj do sada nije bio potreban već su se lica odmah upućivala u Prihvatište za strance i CPBM. Međutim, Zaštitnik je primjetio da ovo pitanje nije sistemski uređeno.

U cilju provjere ispunjenosti datih preporuka tim je obavio kontrolni obilazak Graničnog prelaza Grnčar dana 26.9.2022.godine, kada je konstatovano:

Preporuke date Upravi policije – Graničnoj policiji – Stanici granične policije II Plav:

- da se obezbijedi prevodilac za sva lica koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite u Stanici granične policije II Plav, posebno kada se radi o licima koja ne znaju govoriti engleski jezik – **nije ispoštovana;**
- da se licima koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, omogući da na Graničnom prelazu formalno (pisanim putem) iskazuju tu namjeru - **nije ispoštovana;**

- da se na Graničnom prelazu vodi posebna evidencija i dokumentacija za lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite - **nije ispoštovana, ali je timu saopšteno da čekaju da im stigne knjiga evidencija;**

- da se na Graničnom prelazu obezbijede flajeri na više jezika kako bi stranci koji bi da iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, bili upućeni na koji način mogu to učiniti – **nije ispoštovana.**

Ministarstvo unutrašnjih poslova - Upravi policije:

- da se obezbijede posebna finansijska sredstva koja će biti na raspolaganju nadležnim službenicima Uprave policije u Stanici granične policije II Plav, kako bi se obezbijedila hrana i smještaj, kao i prevoz lica (kojima to bude potrebno) koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite do mjesta gdje taj zahtjev mogu i podnijeti – **nije ispoštovana.**

9.8.4. Granični prelaz Dobrakovo

Dana 30. juna 2022. godine izvršen je obilazak graničnog prelaza „Dobrakovo“. Obilazak je započet razgovorom sa zatečenim službenicima na graničnom prelazu. Prema riječima službenika, tokom 2022. godine do momenta obilaska, na ovom graničnom prelazu dvije osobe su iskazale namjeru za podnošenjem zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Takođe, u prethodnom periodu, tokom ranijih godina imali su lica koja su na samom graničnom prelazu iskazivala namjeru za podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Ta lica bi usmenim putem saopštila policijskom službeniku namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Prema riječima službenika, lica se zadržavaju na GP oko 30-40 minuta, za koje vrijeme pokušavaju da ostvare komunikaciju i da se sporazumiju sa njima. Lica se nakon toga patrolnim vozilima prevoze do SGP I Bijelo Polje na dalje procesuiranje kod inspektora za strance. Zbog nemogućnosti sprovođenja kompletne procedure za iskazivanje namjere na ovom graničnom prelazu, ta lica su bila upućena u Stanicu granične policije I Bijelo Polje, inspektoratu za strance, radi sprovođenja dalje procedure u vezi iskazivanja namjere za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Takođe, timu je saopšteno da na zelenoj granici u okolini ovog graničnog prelaza nijesu zaticana lica koja nedozvoljeno pokušavaju da pređu državnu granicu, a koja bi mogla biti tražioci međunarodne zaštite.

Materijalni uslovi kako za boravak lica lišenih slobode tako i za lica koja izražavanju namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu su nezadovoljavajući. Naime, na ovom graničnom prelazu postoji posebna prostorija za boravak stranaca koja iskažu namjeru za podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu, međutim ista je neuslovna za duži boravak istih.

Na graničnom prelazu nema evidencija o licima koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu, već se ove evidencije nalaze kod inspektora za strance u Stanici granične policije I Bijelo Polje.

Prema riječima službenika, navedena lica uglavnom izražavaju namjeru na način što se obrate službenicima sa riječju „azil“. Dalje je navedeno da se komunikacija uglavnom odvija na engleskom jeziku. Međutim, ukoliko se radi o strancu koji ne razumije engleski jezik, komunikacija se odvija preko aplikacije „google translate“, kako bi se mogli sporazumijeti oko osnovnih stvari. Nakon završenog postupka bliže opisanom članom 34 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, ova lica se upućuju u Centar za prihvata radi podnošenja zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne zaštite.

Pitanje obezbjeđivanja hrane strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od dobre volje i mogućnosti službenika. Prema riječima službenika, ukoliko je neko takvo lice u potrebi za hranom, službenici iz svojih sredstava obezbjeđuju obrok za ta lica. Tim je zapazio da ni obezbjeđivanje odjeće strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od trenutnih okolnosti. Po navodima službenika, licima se obezbjeđuje zdravstvena zaštita i pruža medicinska pomoć ukoliko je potrebna. Takođe, prema riječima službenika, pravne savjete u smislu pružanja informacija o procedurama daju policijski službenici na graničnom prelazu. Na GP Dobrakovo nijesu imali bilo kakve višejezične brošure i flajere, koji bi pomogli da se eventualni tražioci međunarodne zaštite upute na pravi način.

Tim je obavio razgovor sa inspektorom za strance, koji je ukazao na samo sprovođenje procedure pred inspektorom, prema licima koja iskažu namjeru za dobijanje međunarodne zaštite. Naime, sva procedura se odvija u Stanici granične policije I Bijelo Polje, sa tim što se uzimanje otisaka prstiju – daktiloskopiranje vrši u Centru bezbjednosti Bijelo Polje iz razloga što službenici u SGP I Bijelo Polje nemaju opremu za sprovođenje tih radnji. Prema riječima inspektora, kompletna procedura iskazivanja namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, sprovođenja intervjua, uzimanja otisaka prstiju i izdavanja potvrde traje oko 1 čas i 30 minuta. Nakon završetka intervjua licu se izdaje potvrda da je izrazilo namjeru za dobijanje međunarodne zaštite i kako je to naveo inspektor za strance ostavlja mu se rok od 3 dana da se javi nadležnom Ministarstvu. Zatim, inspektor za strance obaviještava Ministarstvo unutrašnjih poslova da je lice upućeno na njih. Naime, dešava se da ova lica ne dođu u MUP da podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu i u tom momentu policijski službenici nemaju informaciju gdje se oni nalaze. Tokom razgovara, timu je saopšteno da su tokom ove godine dobili instrukcije od Uprave policije da se licima dozvoli da izraze namjeru u organizacionoj jedinici policije u mjestu dje se zatekne, te da inspektor za strance registruje sva lica koja izraze namjeru za međunarodnu zaštitu. Timu je saopšteno da do sada nijesu imali lica kojima je bi bilo neophodno obezbijediti smještaj, te da nemaju konkretno definisan način kako bi riješili ovo pitanje ukoliko se ukaže potreba za istim. Dakle, ni ovo pitanje nije sistemski uređeno već zavisi od toga kako bi službenici uspjeli da riješe taj problem ukoliko bi se javio.

U cilju provjere ispunjenosti datih preporuka tim je obavio kontrolni obilazak Graničnog prelaza Dobrakovo dana 3.11.2022.godine, kada je konstatovano:

Preporuke date Upravi policije – Graničnoj policiji – Stanici granične policije I Bijelo Polje:

- da se obezbijedi prevodilac za sva lica koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite u Stanici granične policije I Bijelo Polje, posebno kada se radi o licima koja ne znaju govoriti engleski jezik - **nije ispoštovana;**
- da se licima koja iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, omogući da na Graničnim prelazima formalno (pisanim putem) iskažu tu namjeru - **ispoštovana;**
- da se na svakom Graničnom prelazu, koji je u nadležnosti Stanice granične policije I Bijelo Polje, vodi posebna evidencija i dokumentacija za lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite - **ispoštovana;**
- da se na svim Graničnim prelazima obezbijede flajeri na više jezika kako bi stranci koji bi da iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, bili upućeni na koji način mogu to učiniti - **ispoštovana.**

Ministarstvu unutrašnjih poslova - Upravi policije:

- da se obezbijede posebna finansijska sredstva koja će biti na raspolaganju nadležnim službenicima Uprave policije u Stanici granične policije I Bijelo Polje, kako bi se obezbijedila hrana i smještaj, kao i prevoz lica (kojima to bude potrebno) koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite do mjesta gdje taj zahtjev mogu i podnijeti – **nije ispoštovana.**

9.8.5. Granični prelaz Debeli brijeg

Dana 19. jula 2022. godine izvršen je obilazak graničnog prelaza „Debeli brijeg“. Obilazak je započet razgovorom sa dežurnim starješinom i pomoćnikom komandira. Službenici na Graničnom prelazu Debeli brijeg su pružili na uvid svu dokumentaciju i tražene podatke i informacije. Prema riječima službenika, tokom 2022. godine, na ovom graničnom prelazu nijesu imali situacija da neko iskaže namjeru za podnošenjem zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite niti da podnese zahtjev. Zbog nemogućnosti sprovođenja procedure za iskazivanje namjere na ovom graničnom prelazu, sva lica bi bila upućena u Stanicu granične policije I Herceg Novi, kod inspektora za strance radi daljeg procesuiranja. U vezi sa ovim podsjećamo da se namjera može izraziti i na graničnom prelazu kako je to propisano članom 34 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca. Takođe, timu je saopšteno da su na zelenoj granici u okolini ovog graničnog prelaza u ranijem periodu zaticana lica koja nedozvoljeno pokušavaju da pređu državnu granicu, a koja su kasnije iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Ta lica su upućivana u Centar za prihvatanje stranaca radi iskazivanja namjere za podnošenje zahtjeva za pružanje međunarodne zaštite.

Ne postoji prostorija u kojoj bi bili smješteni stranci koji bi eventualno željeli da iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Na graničnom prelazu Debeli brijeg nema evidencija o licima koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu, već se ove evidencije nalaze kod inspektora za strance u Stanici granične policije I Herceg Novi. Međutim, timu je data na uvid dokumentacija koja se vodi za sva lica koja nedozvoljeno pokušavaju da pređu državnu granicu, u kojoj, prema riječima službenika se evidentiraju i lica koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Međutim, za ta lica se ne navodi posebna napomena da su upravo ta lica tražioci međunarodne zaštite. Timu je takođe data na uvid i dokumentacija – službene zabilješke, u vezi sa licima koja su osujećena u namjeri da nezakonito pređu državnu granicu, a koja su već podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu stranaca. Zaštitnik je pohvalio navedenu praksu, jer svako takvo lice, bez obzira da li je iskazalo namjeru ili želi da iskaže namjeru za dobijanje međunarodne zaštite, trebalo bi biti propisno evidentirano.

Na ovom graničnom prelazu se ne preduzimaju bilo kakve procesne radnje u vezi sa licima koja su usmenim putem na samom graničnom prelazu iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. U odnosu na lica koja izraze namjeru za međunarodnu zaštitu, policijski službenici koji su na graničnom prelazu, obavještavaju inspektora za strance, kako je već navedeno. Takva lica budu patrolnim vozilom prevezena do Stanice granične policije I Herceg Novi.

Prema riječima službenika, navedena lica uglavnom izražavaju namjeru na način što se obrate službenicima sa riječju „azil“. Prema riječima inspektora, komunikacija se uglavnom odvija na engleskom jeziku. Takođe, tim se uvjerio da na ovom GP postoje flajeri na više jezika koji lakše omogućavaju komunikaciju sa strancima koji iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za pružanje međunarodne zaštite, što je primjer dobrog postupanja. Službenici su timu saopštili da se ova lica koja usmeno izraze namjeru, zadržavaju na ovom Graničnom prelazu vrlo kratko, jer se odmah patrolnim vozilima prevoze do SGP I Herceg Novi na dalje procesuiranje kod inspektora za strance. Nakon završenog postupka bliže opisanom članom 34 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, ova lica se upućuju u Centar za prihvata radi podnošenja zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne zaštite.

Pitanje obezbjeđivanja hrane strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od dobre volje i mogućnosti službenika. Prema riječima službenika, ukoliko je neko takvo lice u potrebi za hranom, službenici iz svojih sredstava obezbjeđuju obrok za ta lica. Tim je stekao utisak da ni obezbjeđivanje odjeće strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od trenutnih okolnosti. Ukoliko je licu potrebna odjeća, prema riječima inspektora za strance, policijski službenici obavijeste Crveni krst, koji im obezbijedi neophodnu odjeću.

Po navodima službenika, licima se obezbjeđuje zdravstvena zaštita i pruža medicinska pomoć ukoliko je potrebna. Naime, kada je licu potrebna zdravstvena pomoć, ukazuje mu se na način što ga policijski službenici odvoze u najbližu zdravstvenu ustanovu u Herceg novom. U ovoj SGP I Herceg novi, tokom 2022. godine nijedno lice koje je izrazilo namjeru nije zatražilo ljekarsku pomoć. Takođe, službenici na GP Debeli brijeg su saopštili da nijesu nailazili na strance koji su imali vidljivih povreda, pa ni oni koje je Hrvatska vraćala u Crnu Goru po skraćenom postupku. Prema riječima službenika, pravne savjete u smislu pružanja informacija o procedurama daju policijski službenici na graničnom prelazu, odnosno službenici koji zateknu stranca u na nekom drugom mjestu u gradu. Dalje, strancima na GP se daju flajeri i obrasci koji su višezječni i na taj način pokušavaju da im se saopšte njihova prava i daju pravni savjet za dalju proceduru u vezi postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu uključujući azil. Projektni tim je zatekao nekoliko višezječnih flajera koja se daju ovim licima kako je već navedeno.

Tim je obavio razgovor sa komandirima Stanice granične policije I Herceg Novi, pomoćnikom komandira i inspektorom za strance u SGP I HN. Isti su ukazali na samo sprovođenje procedure prema licima koja iskazuju namjeru za dobijanje međunarodne zaštite. Naime, sva procedura se odvija u Stanici granične policije I Herceg Novi, sa tim što se uzimanje otisaka prstiju – daktiloskopiranje vrši u Centru bezbjednosti Herceg Novi iz razloga što službenici u SGP I Herceg Novi nemaju opremu za sprovođenje tih radnji.

Prema riječima inspektora, kompletna procedura iskazivanja namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, sprovođenja intervjua, uzimanja otisaka prstiju i izdavanja potvrde traje oko 1 čas i 30 minuta. Nakon završetka intervjua licu se izdaje potvrda da je izrazilo namjeru za dobijanje međunarodne zaštite i kako je to naveo inspektor za strance ostavlja mu se rok od 3 dana da se javi nadležnom Ministarstvu. Zatim, inspektor za strance obavještava Ministarstvo unutrašnjih poslova da je lice upućeno na njih. Naime, dešava se da ova lica ne dođu u MUP da podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu i u tom momentu policijski službenici nemaju informaciju gdje se oni nalaze.

Tokom razgovara, timu je saopšteno da su tokom ove godine dobili instrukcije od Uprave policije da se licima dozvoli da izraze namjeru u organizacionoj jedinici policije u mjestu dje se zatekne, te da inspektor za strance registruje sva lica koja izraze namjeru u međunarodnu zaštitu. Policijski službenici lice dovezu do autobuske stanice i u dogovoru sa prevoznikom obezbijede besplatnu kartu do Podgorice.

Tokom 2022. godine, do momenta obilaska, 24 lica su iskaza namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Uglavnom se radilo o državljanima Ukrajine i Rusije. Prema riječima inspektora, pojedini policijski službenici tečno govore ruski jezik, tako da komunikacija sa ovim licima nije bila problem.

Međutim, uvidom u izuzete dosjee konstatuje se da ta lica nijesu formalno imala prevodioca, što se konstatuje u dijelu koji se odnosi na prevodioca koji nije potpisan. Na osnovu toga, Zaštitnik nije mogao utvrditi da su ta lica zaista imala prevodioca.

Prema riječima nadležnih u SGP I HN, tokom ranijeg perioda su bili opterećeni strancima koji žele da iskažu namjeru. U tom period imali su podršku IOM-a I u vezi prevoza I u vezi prevodioca (ukoliko se radilo o licima koji ne govore engleski jezik). Međutim, sada tu podršku nemaju i policijski službenici, nakon završene procedure podnošenja namjere lice dovezu do autobuske stanice i u dogovoru sa prevoznikom obezbijede besplatnu kartu do Podgorice.

Timu je saopšteno da licima koja iskažu namjeru za dobijanjem međunarodne zaštite, smještaj se obezbjeđuju u saradnji sa Centrom za socijalni rad. Međutim, nijesu imali značajan broj kojima je smještaj zaista bio potreban. Zaštitnik je primjetio da ovo pitanje nije sistemski uređeno već zavisi od raspoloživosti kapaciteta sa kojima raspolaže Centar za socijalni rad u tom trenutku.

Dana 7.11.2022. godine obavljen je kontrolni obilazak Graničnog prelaza Debeli Brijeg, radi sagledavanja datih preporuka, kada je konstatovano:

Preporuke date Upravi policije – Graničnoj policiji – Stanici granične policije I Herceg Novi:

- da se obezbijedi prevodilac za sva lica koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite u Stanici granične policije I Herceg Novi, posebno kada se radi o licima koja ne poznaju engleski jezik - **nije ispoštovana;**
- da se licima koja iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne zaštite, omogućiti da na Graničnim prelazima formalno (pisanim putem) iskažu tu namjeru - **ispoštovana;**
- da se na svakom Graničnom prelazu, koji je u nadležnosti Stanice granične policije I Herceg Novi, vodi posebna evidencija i dokumentacija za lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite - **ispoštovana.**

Ministarstvu unutrašnjih poslova - Upravi policije:

- da se obezbijede posebna finansijska sredstva koja će biti na raspolaganju nadležnim službenicima Uprave policije u Stanici granične policije I Herceg Novi, kako bi se obezbijedila hrana i smještaj, kao i prevoz lica (kojima to bude potrebno) koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne pomoći do mjesta gdje taj zahtjev mogu i podnijeti – **nije ispoštovana.**

9.8.6. Granični prelaz Dračenovac

Dana 1. jula 2022. godine izvršen je obilazak graničnog prelaza „Dračenovac“. Dana 1. jula 2022. godine izvršen je obilazak graničnog prelaza „Dračenovac“. Prema riječima službenika, tokom 2022. godine, na ovom graničnom prelazu nijesu imali situacija da neko iskaže namjeru za podnošenjem zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite niti da podnese zahtjev usmeni ili pisani. Zbog nemogućnosti sprovođenja procedure za iskazivanje namjere na ovom graničnom prelazu, sva lica bi bila upućena u Stanicu granične policije I Rožaje, kod inspektora za strance radi daljeg procesuiranja. Takođe, timu je saopšteno da su pretežno na zelenoj granici u okolini ovog graničnog prelaza, u ranijem periodu, nailazili na migrante koji su kasnije iskazivali namjeru za traženjem međunarodne zaštite. Međutim, prema riječima službenika, nijesu u saznanju da su tokom 2022. godine, službenici Uprave policije nailazili na takva lica ni u zelenoj granici. Materijalni uslovi kako za boravak lica lišenih slobode tako i lica koja izražavanju namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu, su nezadovoljavajući jer ne postoji posebna prostorija u kojoj bi bila smještena ta lica.

Na graničnom prelazu Dračenovac nema evidencija o licima koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu, već se ove evidencije nalaze kod inspektora za strance u Stanici granične policije I Rožaje. Naime, na ovom graničnom prelazu se ne preduzimaju bilo kakve procesne radnje u vezi lica koja bi na samom graničnom prelazu iskazali namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, a koje bi bile evidentirane u pismenoj formi. U odnosu na lica koja bi izrazila namjeru za dobijanje međunarodne zaštite, policijski službenici koji su na graničnom prelazu, obavještavaju inspektora za strance, kako je već navedeno. Dakle, na GP Dračenovac ne postoji bilo kakav formular kako bi stranac na samom GP u pisanoj formi iskazao namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite.

Prema riječima službenika, navedena lica su u ranijem periodu uglavnom izražavali namjeru na način što se obrate službenicima sa riječju „azil“. Dalje, kako navode komunikacija se uglavnom odvija na engleskom jeziku. Naime, ukoliko lice ne govori engleski jezik službenicima u komunikaciji sa ovim licima pomaže google aplikacija „Translate“ koju koriste preko mobilnog telefona, kako bi dobili osnovne informacije od ovih lica.

Službenici su timu saopštili da se ova lica koja bi usmeno izrazila namjeru, ne bi zadržavali na ovom Graničnom prelazu, jer bi se odmah patrolnim vozilima prevezli do SGP I Rožaje na dalje procesuiranje kod inspektora za strance. Nakon završenog postupka bliže opisanom članom 34 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, ova lica se upućuju u Centar za prihvata radi podnošenja zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Policijski službenici lica dovezu do autobuske stanice i u dogovoru sa prevoznikom obezbijede besplatnu kartu do Podgorice. Pitanje obezbjeđivanja hrane strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije sistemski uređeno i zavisi od dobre volje i mogućnosti službenika. Prema riječima službenika, ukoliko je neko takvo lice u potrebi za hranom, službenici iz svojih sredstava obezbjeđuju obrok za ta lica. Tim je zaključio da ni obezbjeđivanje odjeće strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije sistemski uređeno i zavisi od trenutnih okolnosti. Ukoliko je licu potrebna odjeća, prema riječima inspektora za strance, policijski službenici obavijeste Crveni krst, koji im obezbijedi neophodnu odjeću. Tim nije bio u prilici da provjeri ove navode jer se tim povodom ne vodi evidencija.

Po navodima službenika, licima se obezbjeđuje zdravstvena zaštita i pruža medicinska pomoć ukoliko je potrebna. Naime, kada je licu potrebna zdravstvena pomoć, ukazuje mu se na način što ga policijski službenici odvoze u najbližu zdravstvenu ustanovu u Rožajama. U ovoj SGP I Rožaje, tokom 2022. godine nijedno lice koje je izrazilo namjeru nije zatražilo ljekarsku pomoć. Naime, tražioci međunarodne zaštite koji su namjeru iskazali u ovoj SGP, do sada nijesu zabilježili da je nijedno lice pristupilo sa vidljivim povredama koje bi ukazivale na bilo kakav oblik nasilja nad njima. Prema riječima službenika, pravne savjete u smislu pružanja informacija o procedurama daju policijski službenici na graničnom prelazu. Na GP Dračenovac nijesu imali bilo kakve brošure i flajere (koji bi podrazumijevali da su na više jezika) a koji bi pomogli da se

Tim je obavio razgovor sa inspektorom za strance, koji je ukazao na samo sprovođenje procedure prema licima koja iskažu namjeru za dobijanje međunarodne zaštite. Naime, sva procedura se odvija u Stanici granične policije I Rožaje, sa tim što se uzimanje otisaka prstiju – daktiloskopiranje vrši u Odjeljenju bezbjednosti Rožaje iz razloga što službenici u SGP I Rožaje nemaju opremu za sprovođenje tih radnji. Prema riječima inspektora, kompletna procedura iskazivanje namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, sprovođenja intervjua, uzimanja otisaka prstiju i izdavanja potvrde traje oko 1 čas i 30 minuta. Nakon završetka intervjua, licu se izdaje potvrda da je izrazilo namjeru za dobijanje međunarodne zaštite i ostavlja mu se rok od 3 dana da se javi nadležnom Ministarstvu. Zatim, inspektor za strance obavještava Ministarstvo unutrašnjih poslova da je lice upućeno na njih. Naime, dešava se da ova lica ne dođu u MUP da podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu i u tom momentu policijski službenici nemaju informaciju gdje se oni nalaze.

Tokom razgovara, timu je saopšteno da su tokom ove godine dobili instrukcije od Uprave policije da se licima dozvoli da izraze namjeru kod nadležnog inspektora za strance u mjesno nadležnoj Stanici granične policije. Uvidom u evidenciju, konstatovano je da su od početka godine do momenta obilaska, u ovoj Stanici policije podnijete 4 namjere za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, od kojih su 3 lica bila iz Maroka a 1 lice iz Sirije, i to lica koja su policijski službenici OB Rožaje zatekli u centru grada i sproveli kod inspektora za strance. Takođe, ni jedno od ovih lica nije imalo kod sebe dokumenta. Takođe, nijedno to lice nije odustalo kasnije od izražene namjere niti je bilo koje lice odbijeno.

Timu je saopšteno da licima koja iskažu namjeru za dobijanjem međunarodne zaštite, ukoliko je neophodan, smještaj se obezbjeđuju u saradnji sa opštinom Rožaje koji imaju ugovor sa davaocima smještaja u privatnoj režiji. Dakle, ovo pitanje nije sistemski uređeno već zavisi od raspoloživosti kapaciteta sa kojima raspolaže opština u tom trenutku.

Dana 4.10.2022. godine NPM je obavio kontrolni obilazak Graničnog prelaza Dračenovac, radi sagledavanja datih preporuka, kada je konstatovano:

Preporuke date Upravi policije – Graničnoj policiji – Stanici granične policije I Rožaje:

- da se obezbijedi prevodilac za sva lica koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne zaštite u Stanici granične policije I Rožaje, posebno kada se radi o licima koja se ne mogu sporazumjeti na engleskom jeziku – **nije ispoštovana;**
- da se licima koja iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, omogući da na Graničnim prelazima formalno (pisanim putem) iskažu tu namjeru - **nije ispoštovana;**
- da se na svakom Graničnom prelazu, koji je u nadležnosti Stanice granične policije I Rožaje, vodi posebna evidencija i dokumentacija za lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite - **ispoštovana;**
- da se na svim Graničnim prelazima obezbijede flajeri na više jezika kako bi stranci koji bi da iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, bili upućeni na koji način mogu to učiniti – **nije ispoštovana.**

Ministarstvo unutrašnjih poslova - Upravi policije:

- da se obezbijede posebna finansijska sredstva koja će biti na raspolaganju nadležnim službenicima Uprave policije u Stanici granične policije I Rožaje, kako bi se obezbijedila hrana i smještaj, kao i prevoz lica (kojima to bude potrebno) koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite do mjesta gdje taj zahtjev mogu i podnijeti – **nije ispoštovana.**

9.8.7. Granični prelaz ZGP Sukobin-Murićani

Dana 29. juna 2022. godine izvršen je obilazak graničnog prelaza GP „Sukobin-Murićani“. Obilazak je započet razgovorom sa dežurnim starješinom Stanice granične policije, kao odgovornim licem na ovom graničnom prelazu. Tim je na graničnom prelazu razgovarao i sa ostalim zatečenim službenicima.

Prema riječima službenika, tokom 2022. godine, na ovom graničnom prelazu nijesu imali situacija da neko iskaže namjeru za podnošenjem zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite niti da podnese zahtjev. Zbog nemogućnosti sprovođenja procedure za iskazivanje namjere na ovom graničnom prelazu, sva lica bi bila upućena u Odeljenje bezbjednosti Ulcinj, kod inspektora za strance radi daljeg procesuiranja. Takođe, timu je saopšteno da su na graničnom prelazu povremeno zatečena lica koja nedozvoljeno pokušavaju da pređu državnu granicu, međutim isti budu u najkraćem vremenskom periodu vraćeni u Republiku Albaniju. Po riječima zatečenih službenika sva ta lica po skraćenom postupku na osnovu člana 5 st.3 Sporazuma između Vlade Crne Gore i Savjeta ministara Republike Albanije o vraćanju i prihvatanju lica čiji je ulazak ili boravak nezakonit, budu vraćena u Republiku Albaniju.

Tokom ovog obilaska kao i tokom prethodnih obilazaka u mandatu NPM-a²⁹ tim se uvjerio da su materijalni uslovi kako za boravak lica lišenih slobode tako i lica koja izražavanju namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu, nezadovoljavajući jer ne postoji posebna prostorija u kojoj bi bila smještena ta lica.

Na graničnom prelazu Sukobin nema evidencija o licima koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu, već se ove evidencije nalaze kod inspektora za strance u Odeljenju bezbjednosti Ulcinj. Naime, na ovom graničnom prelazu se ne preduzimaju bilo kakve procesne radnje u vezi lica koja su usmenim putem na samom graničnom prelazu iskazali namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje azila. U odnosu na lica koja izraze namjeru za azil, policijski službenici koji su na graničnom prelazu, obavještavaju inspektora za strance, kako je već navedeno.

²⁹ Detaljnije vidjeti na: https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/79.news_report.html.

Prema riječima službenika, navedena lica uglavnom izražavaju namjeru na način što se obrate službenicima sa riječju „azil“. Prema riječima inspektora, komunikacija se uglavnom odvija na engleskom jeziku. Naime, jedan broj službenika govori engleski jezik, tako da se komunikacija nesmetano odvija na ovom jeziku. Službenici su timu saopštili da se ova lica koja usmeno izraze namjeru, ne zadržavaju na ovom Graničnom prelazu duže od 30 minuta, jer se odmah patrolnim vozilima prevoze do Odjeljenja bezbjednosti Ulcinj na dalje procesuiranje kod inspektora za strance. Nakon završenog postupka bliže opisanom članom 34 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, ova lica se upućuju u Centar za prihvat radi podnošenja zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne zaštite. Policijski službenici lice dovezu do autobuske stanice i u dogovoru sa prevoznikom obezbijede besplatnu kartu do Podgorice. Transport ovih lica ranije je bio organizovan od strane IOM-a, međutim IOM već neko vrijeme ne prevozi ova lica.

Pitanje obezbjeđivanja hrane strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od dobre volje i mogućnosti službenika. Prema riječima službenika, ukoliko je neko takvo lice u potrebi za hranom, službenici iz svojih sredstava obezbjeđuju obrok za ta lica. Tim je stekao utisak da ni obezbjeđivanje odjeće strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od trenutnih okolnosti. Ukoliko je licu potrebna odjeća, prema riječima službenika, policijski službenici obavijeste Crveni krst, koji im obezbijedi neophodnu odjeću. Tim nije bio u prilici da provjeri ove navode jer se tim povodom ne vodi evidencija. Po navodima službenika, licima se obezbjeđuje zdravstvena zaštita i pruža medicinska pomoć ukoliko je potrebna. Naime, kada je licu potrebna zdravstvena pomoć, ukazuje mu se na način što ga policijski službenici odvoze u najbližu zdravstvenu ustanovu u Ulcinju. U ovoj ZGP, tokom 2022. godine nijedno lice koje je izrazilo namjeru nije zatražilo ljekarsku pomoć. Prema riječima službenika, pravne savjete u smislu pružanja informacija o procedurama daju policijski službenici na graničnom prelazu. Dalje, strancima se daju flajeri i obrasci koji su višejezični i na taj način pokušavaju da im se saopšte njihova prava i daju pravni savjet za dalju proceduru u vezi postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu uključujući azil. Projektni tim je zatekao nekoliko višejezičnih flajera koja se daju ovim licima.

Tim je obavio razgovor sa inspektorom za strance, koji je ukazao na samo sprovođenje procedure prema licima koja iskazuju namjeru za dobijanje azila. Naime, sva procedura se odvija u Odeljenju bezbjednosti Ulcinj gdje je oprema zastarjela za sprovođenje tih radnji. Prema riječima inspektora, kompletna procedura iskazivanje namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, sprovođenja intervjua, uzimanja otisaka prstiju i izdavanja potvrde traje oko 1 čas i 30 minuta. Nakon završetka intervjua licu se izdaje potvrda da je izrazilo namjeru za azil. Zatim, inspektor za strance obavještava Ministarstvo unutrašnjih poslova da je lice upućeno na njih. Naime, dešava se da ova lica ne dođu u MUP da podnesu zahtjev za azil i u tom momentu policijski službenici nemaju informaciju gdje se oni nalaze.

Tokom razgovara, timu je saopšteno da su prošle godine dobili instrukcije od Uprave policije da se licima dozvoli da izraze namjeru na graničnom prelazu, iako je to zakonska mogućnost još 2017. kako je to ranije opisano.

Sva lica koja su izrazila namjeru za dobijanje međunarodne zaštite u ovoj Stanici granične policije su bila punoljetna. Takođe, nijedno to lice nije odustalo kasnije od izražene namjere niti je bilo koje lice odbijeno.

Najveći broj lica koji su iskazali namjeru nijesu imali lična dokumenta kod sebe pa su zavedena pod imenom i prezimenom koje saopšte inspektoru za strance. Naime, prema riječima službenika, Crna Gora nema posebnu bazu koja bi joj olakšala identifikaciju ovih lica niti imaju blisku saradnju sa zemljama iz kojih pretežno ta lica dolaze (Pakistan, Sirija, Avganistan...). Uvidom u evidencije, konstantovano je da na ovom graničnom prelazu do juna 2022. godine, nije imalo lica koje je izrazilo namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje azila. Takođe, inspektor je dodao opasku da Crna Gora predstavlja samo tranzitnu zonu za strance. Timu je saopšteno da pitanje smještaja nije sistemski uređeno jer organizovani smještaj za ovu namjeru nije obezbijeden.

U cilju provjere ispunjenosti datih preporuka tim je 30. septembra 2022. godine, obavio kontrolni obilazak, kada je konstatovano:

Preporuke date Upravi policije – Graničnoj policiji – Stanici granične policije I Ulcinj:

- da se obezbijedi prevodilac za sva lica koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite u Stanici granične policije I Ulcinj, posebno kada se radi o licima koja se ne mogu sporazumjeti na engleskom jeziku - **nije ispoštovana;**

- da se licima koja iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, omogući da na Graničnim prelazima formalno (pisanim putem) iskažu tu namjeru - **djelimično ispoštovana**;
- da se na svakom Graničnom prelazu, koji je u nadležnosti Stanice granične policije I Ulcinj, vodi posebna evidencija i dokumentacija za lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite – **ispoštovana**.

Ministarstvu unutrašnjih poslova - Upravi policije:

- da se obezbijede posebna finansijska sredstva koja će biti na raspolaganju nadležnim službenicima Uprave policije u Stanici granične policije I Ulcinj, kako bi se obezbijedila hrana i smještaj, kao i prevoz lica (kojima to bude potrebno) koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite do mjesta gdje taj zahtjev mogu i podnijeti - **nije ispoštovana**.

9.8.8. Granični prelaz Božaj i Centar za prihvata -odsjek Božaj- Direkcije za prihvat stranaca

Dana 21. jula 2022. godine izvršen je obilazak graničnog prelaza „Božaj“. Obilazak je započet razgovorom sa dežurnim vođom smjene Stanice granične policije, kao odgovornim licem na ovom graničnom prelazu. Tim je na graničnom prelazu razgovarao i sa zatečenim policijskim službenikom.

Prema riječima službenika, tokom 2022. godine, a i unazad više godina na ovom graničnom prelazu nijesu imali situaciju da neko iskaže namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite niti da podnese zahtjev.

Zbog nemogućnosti sprovođenja procedure za iskazivanje namjere na ovom graničnom prelazu, sva lica koja bi iskazala namjeru bi bila upućena u Centar za prihvat u sastavu Direkcije za prihvat stranaca, odnosno kod inspektora za strance radi daljeg procesuiranja. Takođe, timu je saopšteno da na ovom graničnom prelazu nijesu zatečena lica koja nedozvoljeno pokušavaju da pređu državnu granicu, već to najčešće rade sporednim putevima odnosno "preko šina" ili "zelenom granicom".

Materijalni uslovi kako za boravak lica lišenih slobode tako i lica koja izražavaju namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu su nezadovoljavajući jer ne postoji posebna prostorija u kojoj bi bila smještena ta lica.

Na graničnom prelazu Božaj nema evidencija o licima koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom granične kontrole na graničnom prelazu, već se ove evidencije nalaze kod inspektora za strance u odsjeku Božaj u sastavu Direkcije za prihvat stranaca.

Kako evidentiranih zahtjeva nije bilo, prevodilac nije obezbjeđen, odnosno ne bi mogao biti angažovan u slučaju da se za tim ukaže potreba.

Pitanje obezbjeđivanja hrane strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od dobre volje i mogućnosti službenika. Prema riječima službenika, ukoliko je neko takvo lice u potrebi za hranom, službenici iz svojih sredstava obezbjeđuju obrok za ta lica. Tim je stekao utisak da ni obezbjeđivanje odjeće strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu nije sistemski uređeno i zavisi od trenutnih okolnosti. Po navodima službenika, licima se obezbjeđuje zdravstvena zaštita i pruža medicinska pomoć ukoliko je potrebna. U periodu od početka godine do dana obilaska, prema riječima službenika, niti jedno od lica koje je iskazalo namjeru nije zatražilo medicinsku pomoć niti je imalo vidljive povrede koje bi zahtijevale pružanje medicinske pomoći. Prema riječima službenika, pravne savjete u smislu pružanja informacija o procedurama daju policijski službenici na graničnom prelazu. Dalje, strancima se daju flajeri i obrasci koji su višezječni i na taj način pokušavaju da im se saopšte njihova prava i daju pravni savjet za dalju proceduru u vezi postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu uključujući azil.

Tim je obavio razgovor sa inspektorima za strance i mlađim policijskim inspektorom, koji su ukazali na samo sprovođenje procedure prema licima koja iskažu namjeru za dobijanje azila. Naime, cjelokupna procedura se odvija u Stanici granične policije-Odsjek Božaj. Policijski službenici na ovom odredištu su u civilu nijesu uniformisani, kako bi se lica osjećala prijatnije, što je pohvalno.

U vezi sa prikupljanjem podataka IOM pomaže policijskim službenicima. Naime, IOM prikuplja podatke neposredno na kapiji prostora, zahvaljujući prevodiocu za arapski jezik, koji je angažovan u trajanju od 4 sata dnevno. Međutim, po kazivanju službenika, veliki problem predstavlja ne samo činjenica da je angažman prevodioca za arapski jezik ograničen na 4 sata, već da uopšte nemaju prevodioca za urdu i farski jezik kojim govori veliki broj stranaca koji pristupe u Centar.

Zatim se lica uvode u krug i inspektor za strance sprovodi dalju proceduru koja obuhvata prikupljanje podataka u pet obrazaca-potvrda koje se između ostalog izdaje licu koje iskaže namjeru za azil, i to:

1. Obrazac otisaka prstiju koji sadrži: djelovodni broj, mjesto gdje je lice zatražilo/izrazilo namjeru da traži azil, datum kada je lice zatražilo/izrazilo namjeru da traži azil, pol, datum uzimanja otisaka prstiju i datum prosliedivanja otisaka Centralnom odsjeku;
2. Obrazac za uzimanje potpisa lica koji sadrži: ime i prezime lica koje traži azil, potpis lica koje traži azil, mjesto i datum potpisa i potpis službenog lica;
3. Obrazac-Uzimanje otisaka prstiju rolanjem i ravni otisci prstiju;
4. Potvrda Uprave policije –Sektor granične policije-Odsjek za strance i suzbijanje nezakonitih migracija –Prihvatište za strance i Centar za primjenu blažih mjera koja se izdaje licu koje je izrazilo namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu sa potpisom rukovodioca i fotografija -stranca koje je izrazilo namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Policijski službenici vrše vizuelni pregled odnosno pretres lica. Prema ženskom polu ova ovlaštenja primjenjuju policijske službenice, koja nije tu stalno prisutna, već se po potrebi dovozi iz Stanice policije Tuzi.

Svi nedozvoljeni predmeti se oduzimaju i sačinjava se službena zabilješka koju potpisuje i lice od kojeg su oduzete stvari i izdaje mu se potvrda o oduzetim stvarima. Uzima se izjava od lica od strane inspektora za strance. Sa svim licima se obavlja razgovor kako bi se između ostalog uočili oni koji su eventualno žrtve krijumčarenja ili nasilja. Nakon fotografisanja pravi se potvrda u dva primjerka od kojih jedan primjerak ide u Prihvatište, a drugi se daje licu. Treći obrazac ide strancu, četvrti Ministarstvu unutrašnjih poslova i peti primjerak spisa je sama fotografija lica.

Kasnije na osnovu telegrama i primjerka potvrde spisi se predaju MUP-u, čije prostorije su samo odvojene ogradom, pa se neophodna procedura okončava na jednom mjestu.

Kompletna procedura iskazivanja namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, sprovođenje intervjua, uzimanja otisaka prstiju, fotografisanja i izdavanja potvrde traje kratko. Nakon završetka intervjua licu se izdaje potvrda da je izrazilo namjeru za azil, a zatim inspektor za strance obavještava Ministarstvo unutrašnjih poslova da je lice upućeno na njih.

Najveći broj lica koji su iskazali namjeru nijesu imali lična dokumenta kod sebe pa su zavedena pod imenom i prezimenom i ostalim podacima koje saopšte inspektor za strance.

Na dan obilaska zatečena je grupa od 20 lica koja su iskazala namjeru za dobijanje azila. Prema riječima službenika, namjeru iskaže prosječno do 30 do 60 lica dnevno.

Prilikom pregleda, ako policijski službenik uoči povrede kod ovih lica, odmah lice pošalje kod doktora koji je iz Crvenog krsta, a u sklopu projekta koji se sprovodi i ima ambulantu u okviru kruga odsjeka i prihvatne stanice.

Žene, porodice, djeca i ranjive kategorije imaju prioritet. Maloljetnici su većinom u pratnji članova porodice, a ako je maloljetnik bez pratnje policijski službenik odmah obavještava Centar za socijalni rad u Tuzima. Ipak, oni se kratko zadržavaju u ustanovi pa se ponovo vrate u ovaj prihvatni centar odsjek Božaj, s obzirom da žele sa grupom sa kojom su došli da nastave put.

Policijski službenici navode da se rijetko dešavaju incidentne situacije (svađe, tuče). Kada se dogode ovakve situacije postoji službenik koji je zadužen za održavanje javnog reda i mira, a koji u patrolnom listu sve evidentira, sačini službene zabilješke u slučaju upotrebe sredstava prinude i obavijesti neposrednog rukovodioca, koji kasnije cijeni opravdanost primjene sredstva prinude i po potrebi upućuje predmetno postupanje na ocjenu Unutrašnjoj kontroli. Nakon navedene procedure lica se predaju Prihvatu za strance koji obuhvata: odsjek Božaj i odsjek Spuž.

Prihvat obuhvata smještaj, ishranu, zdravstvenu zaštitu i besplatnu pravnu pomoć. Smještaj ovim licima je obezbijeđen do donošenja konačne odluke o zahtjevu za azil.

Prihvatna stanica u Božaju je kontejnersko naselje od 60 mjesta za smještaj. Na dan obilaska je smješteno 25 lica. Ranjive kategorije-žene, djeca, stari i bolesni se, kad god to kapaciteti dozvoljavaju, smještaju u odsjek Spuž, jer im je olakšan pristup gradskom naselju. Po navodima odgovornih u ovom naselju lica se ne zadržavaju duže od 2-3 dana jer Crna Gora im služi samo kao tranzitna zona. U kontejnerima je obično smješteno od 4-6 lica. Smještaj je klimatizovan sa toaletom, čist i uredan i na nivou je smještaja zemalja Evropske unije po navodima zaposlenih. Tim je ustanovio da su životni uslovi uglavnom zadovoljavajući. Higijena je na nivou, pristup toploj vodi i obroci su obezbijeđeni. Kuvani obroci se dopremaju iz kuhinje Prihvata-odsjek Spuž. Poštuje se ishrana u skladu sa zdravstvenim potrebama i vjerskim uvjerenjima. Međutim, uočen je nedostatak kadra u samom prihvatu.

Ambulanta je sastavni dio Centra. Zdravstvena zaštita ovim licima nije obezbijeđena 24 časa jer nemaju doktora, ni eventualno medicinskog tehničara u slučaju potrebe. Doktor opšte medicine Saša Stefanović vrši prijemni zdravstveni pregled koji obuhvata pregled opšteg zdravstvenog stanja, ali ne i skrining na zarazne bolesti. Ljekove i druga medicinska sredstva daju licima a dodatna medicinska njega se pruža u KBC-u.

Zaposleni smatraju da je potrebno raditi testove na prisustvo psihoaktivnih supstanci i alkohola jer većina lica koji iskažu namjeru za azil ne negira konzumaciju istih. Najbliži zdravstveni objekat je oko 15km udaljen od ove prihvatne stanice.

Prevoz lica smještenih u odsjek Božaj nije obezbijeđen-nema gradskog prevoza ili uopšte prevoza, već se oni snalaze sami, ako hoće da nešto kupe u najbliže mjesto Tuzi. Međutim u tom dijelu po mogućnosti im pomaže IOM i Crveni krst koji pružaju podršku za potrebe ostvarivanja prava koje imaju.

Besplatnu pravnu pomoć za dobijanje međunarodne pravne zaštite pružaju aktivisti NVO Građanske alijanse zahvaljujući podršci UNHCR-a, a koji su redovno prisutni u Centru. Lice kome je potrebna međunarodna zaštita, pouče ih o njihovim pravima i mogućnostima, kao i pružaju im pravnu pomoć u postupku azila.

Po riječima načelnice Centra, veliki problem predstavlja činjenica da se otisak prsta ne upoređuje sa međunarodnim bazama podataka, tako da policijski službenici ne znaju da li se radi o opasnom kriminalcu, teroristi, licu koje potražuje Interpol i sl, te prije svega po njenim navodima lice i prije no što izrazi namjeru elektronski treba evidentirati namjeru i provjeriti to lice kroz međunarodnu policijsku saradnju, dok se ne prihvati EURO-DAC. Ovo iz razloga opšte bezbjednosti i postojanja rizika od nemilih događaja.

U cilju provjere ispunjenosti datih preporuka tim je 29. septembra 2022. godine, obavio kontrolni obilazak radi sagledavanja ispunjenosti ranije datih preporuka, kada je konstatovano:

Preporuke date Upravi policije – Graničnoj policiji – Regionalnom centru granične policije Centar:

- da se obezbijedi prevodilac za sva lica koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne zaštite na graničnim prelazima u nadležnosti RCGP Centar - **nije ispoštovana;**
- da se licima koja iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne zaštite, omogućiti da na graničnim prelazima u nadležnosti RCGP Centar formalno (pisanim putem) iskažu tu namjeru – **djelimično ispoštovana;**
- da se na svakom graničnom prelazu, koji je u nadležnosti Regionalnog centra granične policije Centar, vodi posebna evidencija i dokumentacija za lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite – **ispoštovana.**

Ministarstvu unutrašnjih poslova - Upravi policije:

- da se obezbijede posebna finansijska sredstva koja će biti na raspolaganju nadležnim službenicima Uprave policije RCGP Centar, kako bi se obezbijedila hrana i smještaj, kao i prevoz lica (kojima to bude potrebno) koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne pomoći do mjesta gdje taj zahtjev mogu i podnijeti - **nije ispoštovana;**
- da se omogućiti 24 časovno prisustvo doktora ili medicinskog tehničara u ambulanti Centra za prihvat - Odsjek Božaj - **djelimično ispoštovana** (obezbijeđeno prisustvo doktora 12 sati);

- da inicijalni zdravstveni pregled obuhvata skrining na zarazne bolesti kao i testove na prisustvo psihoaktivnih supstanci - **nije ispoštovana**;
- obezbijediti elektronsko evidentiranje stranaca kroz bazu koja će omogućiti i olakšati kasniju provjeru lica - **nije ispoštovana**.

9.8.9. Uprava za izvršenje krivičnih sankcija

Dana 22. jula 2022. godine izvršen je obilazak Uprave za izvršenje krivičnih sankcija.

Timu je saopšteno da mali broj stranaca u zatvoru u Spužu iskaže namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne pomoći. Međutim, u toku ove godine takvu situaciju su imali u zatvoru u Bijelom Polju, gdje se jedan pritvorenik koji se nalazio u ekstradicionom pritvoru obratio putem pisma Direkciji za azil radi podnošenja zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Tom licu je omogućeno da nakon iskazane namjere, odmah uđe u proceduru. Naime, Direkcija za azil Direktorata za upravne poslove, državljanstvo i strance Ministarstva unutrašnjih poslova, je izdala potvrdu kao formalni dokaz da je postupak za međunarodnu zaštitu pokrenut. Potvrda je izdata na rok od 30 dana, s tim što se može produžiti sve do pravnosnažnog okončanja. U potvrdi je konstatovano da lice kome je izdata potvrda ne smije biti potjerano i ima ostala prava i obaveze u skladu sa Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca do konačne odluke po podnijetom zahtjevu.

Službenici UIKS-a u dosadašnjoj praksi, ne informišu strance na adekvatan, odnosno razumljiv način o pravima i obavezama. Te informacije mogu biti saopštene usmeno ili pismeno, na posebno pripremljenom formularu koji stranac može da razumije. Bitno je da službenici daju strancima informacije na pouzdan i potpun način, kako stranac ne bi bio u zabludi u pogledu svog statusa i mjera koje će se prema njemu preduzeti. Dalje, potrebno je da se izrade brošure s važnim informacijama na jezicima koje koristi većina tražilaca azila i da obezbijede da su one dostupne u svim organizacionim jedinicama UIKS-a. Tako bi se premostila jezička barijera između tražilaca i državnih službenika (kada prevodilac nije prisutan) i dodatno bi se osiguralo da tražioci azila budu informisani o svojim pravima i obaviješteni o svojim obavezama.

Takođe, timu je saopšteno da za službenike UIKS-a, nepoznanica i sama terminologija. S tim u vezi neophodno je sprovesti obuke za zaposlene u UIKS-u o međunarodnim i evropskim standardima i praksama u oblasti upravljanja i procedura u vezi sa azilom.

U cilju provjere ispunjenosti datih preporuka tim je 4. oktobra 2022.godine, obavio kontrolni obilazak radi sagledavanja ispunjenosti ranije datih preporuka, kada je konstatovano:

Preporuke date Upravi za izvršenje krivičnih sankcija:

- da obezbijedi informisanje stranaca o pravima i obavezama na adekvatan, odnosno razumljiv način, na posebno pripremljenom formularu koji stranac može da razumije - **nije ispoštovana**;
- da izradi brošure s važnim informacijama na jezicima koje koristi većina tražilaca azila i da obezbijede da su one dostupne u svim organizacionim jedinicama UIKS-a - **nije ispoštovana**;
- da sprovede obuke o postupanju službenika u situacijama kada stranac u UIKS-u iskaže namjeru za podnošenjem zahtjeva za pružanje međunarodne zaštite - **nije ispoštovana**.

9.8.10. Direkcija za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu u Spužu

Dana 27. jula 2022. godine, izvršen je obilazak Direkcije za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu u Spužu (u daljem tekstu Direkcija). Obilazak je započet razgovorom zatečenim službenicima. Službenici u Direkciji su pokazali punu kooperativnost sa članovima tima, odnosno pružili na uvid sve tražene podatke i evidencije.

Na dan obilaska u Direkciji je bilo ukupno smješteno 36 lica od čega 28 odraslih muškaraca i 7 žena sa pratnjom, jedno dijete sa pratnjom odnosno sedam porodica od toga četiri bračna para i tri porodice –roditelji sa djecom od kojih je većina punoljetna, a samo jedno maloljetno.

U Direkciji se isključivo smještaju porodice i pripadnici ranjivih grupa (maloljetnici, maloljetnici bez pratnje, lica sa invaliditetom, trudnice, samohrani roditelji sa maloljetnom djecom...) a kada to kapaciteti dozvoljavaju smještaju se

i muškarci kao samci. Prema riječima službenika, sva lica koja su smještena u Direkciji su već u Direkciji- odsjek Božaj iskazali namjeru za podnošenjem zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite.

Procedura prijema u Direkciji koji traže međunarodnu zaštitu, vrši se shodno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca i Pravilniku o pravilima boravka i kućnom redu. Zakon dozvoljava strancima koja izraze namjeru da borave i van Direkcije u sopstvenom aranžmanu i trošku.

Procedura prijema započinje na prijavnici Direkcije. Zaštitar sa prijavnice, o prijemu obavještava službenike u Direkciji (referenta za smještaj, socijalnog radnika i zdravstvenog radnika). Doktor vrši inicijalni zdravstveni pregled stranca (mjerjenje temperature, uzima podatke o vakcinaciji, uvid u medicinsku dokumentaciju i terapiju ukoliko je posjeduje i dr.). Ukoliko je potrebno, pruža mu zdravstvenu pomoć, a u slučaju potrebe za specijalističkim pregledom stranac se upućuje u javnu zdravstvenu ustanovu radi pružanja adekvatne zdravstvene zaštite.

Nakon inicijalnog pregleda otvara se zdravstveni karton stranca. Od strane zaštitara lica i imovine vrši se pregled lica i stvari, kako bi se onemogućilo unošenje nedozvoljenih predmeta i supstanci. Socijalni radnik vrši procjenu potreba stranca za neophodnim higijenskim proizvodima i odjećom i o tome sačinjava zapisnik. Nakon toga se vrši higijenski tretman stranca i njegovih stvari i određuje mu se smještajna jedinica. O prijemu stranca sačinjava se Prijemni list i isti se upoznaje sa pravilima boravka i kućnog reda u Direkciji, na jeziku koji razumije ili se osnovano pretpostavlja da ga razumije

Stranac koji traži međunarodnu zaštitu shodno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti ima pravo na slobodu kretanja i izbor mjesta boravka, pritom poštujući Pravilnikom o kućnom redu.

Prema riječima službenika, a u što se i projektni tim uvjerio i tokom ovog obilaska kao i tokom prethodnih obilazaka u redovnom mandatu NPM-a³⁰ materijalni uslovi kako za boravak lica koja su izrazili namjeru za međunarodnu zaštitu prilikom boravka u Direkciji su zadovoljavajući. Sobe, hodnici, zajedničke i službene prostorije su okrečene, čiste, suve i higijenski uslovne.

U Direkciji je obezbijeđeno održavanje higijene i usluga vešeraja. Uprava obezbjeđuje pribor za ličnu higijenu redovno i u dovoljnim količinama, takozvani socijalni paket za lica koja nemaju finansijskih sredstava da se sami obezbijede.

Direkcija vodi evidencije o prijemu lica, vremenu zadržavanja lica, evidencija o pruženim zdravstvenim uslugama i o izdatim uputima u druge ustanove zdravstvenog sistema i druge. Evidencije su dokumentovane i uredne.

Prema riječima službenika, komunikacija se uglavnom odvija na engleskom jeziku. Naime, veći broj službenika govori engleski jezik, tako da se komunikacija nesmetano odvija na ovom jeziku. Međutim, timu je saopšteno da imaju problema u situacijama kada lica se ne mogu sporazumijevati na engleskom jeziku. U tom dijelu imaju podršku UNHCR-a koji obezbjeđuje prevodioca, a što je posebno značajno prilikom zdravstvenih pregleda.

Direkcija ima svoj restoran koji je dobro opremljen. Obezbuđuju se tri obroka dnevno shodno unaprijed sastavljenom jelovniku, različitom za djecu, odrasle, bolesne i upodobljenom u skladu sa vjerskim zahtjevima. Određena kategorija ranjivih lica, uključujući trudnice i djecu imaju pravo i na popodnevu užinu.

Timu je ukazano da ukoliko je licu potrebna odjeća, prema riječima rukovodioca, obavijeste Crveni krst, UNHCR i ostale subjekte koji im obezbijede neophodnu odjeću. Nedostatak obuće povremeno predstavlja problem zbog nedostatka brojeva istih. Tim nije bio u prilici da provjeri ove navode jer se tim povodom ne vodi evidencija.

Direkcija ima ambulantu koja je smještena na spratu i opremljena je reanimacionim aparatom, EKG-om, aspiratorom, aparatom za mjerjenje šećera, pritiska, i drugim aparatima. Angažovana su dva doktora opšte medicine. Po jedan doktor i medicinski tehničar su u ambulanti Direkcije prisutni svakog dana po četiri sata, a ostatak vremena su u stanju pripravnosti.

30 https://www.ombudsman.co.me/img-articles_npm/30/izvje--taj-o-postupanju-prema-migrantima-u-crnoj-gori.pdf

Dalje, Direkcija ima stalno zaposlenog psihologa koji gotovo na dnevnom nivou obavlja razgovore sa licima koji su zatražili međunarodnu zaštitu. Psiholog u kordinaciji sa psihijatrom iz Kliničko bolničkog centra Crne Gore pomaže licima u cilju zaštite mentalnog zdravlja i ispoljenih tegoba. U ambulanti se vodi evidencija o pruženim zdravstvenim uslugama i o izdatim uputima u druge ustanove zdravstvenog sistema. Kako je već navedeno, u slučaju potrebe lica se upućuju u Dom zdravlja Danilovgrad ili JU „Kliničko bolnički centar Crne Gore“. Za eventualni transport u druge zdravstvene ustanove Direkcija raspolaže automobilom uz pratnju i asistenciju zdravstvenih radnika Direkcije. Ljekovi sa pozitivne liste su obezbijeđeni i dostupni, a one koji nisu na pozitivnoj listi Direkcija u slučaju potrebe, obezbjeđuje iz Crvenog krsta. Direkcija sprovodi i kontrolu novopristiglih na bolest COVID-19, i vrši testiranje istih ako se požale na simptome. Vršer i vakcinaciju na ovu bolest, po zahtjevu lica, dok se inicijalni skrining na druge zarazne bolesti uključujući hepatitis, ne sprovodi iako je u pitanju kolektivni smještaj.

Prema riječima službenika, pravne savjete u smislu pružanja informacija o procedurama daju rukovodilac i službenici u Direkciji. Dalje, strancima se daju flajeri i obrasci koji su višejezični i na taj način pokušavaju da im se saopšte njihova prava i daju pravni savjet za dalju proceduru u vezi postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu uključujući azil. I aktivisti NVO Građanske alijanse pružaju besplatnu pravnu pomoć zahvaljujući podršci UNHCR-a. U cilju provjere ispunjenosti datih preporuka tim je 4. oktobra 2022. godine, obavio kontrolni obilazak radi sagledavanja ispunjenosti datih preporuka, kada je konstatovano:

Preporuke date Direkciji za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu u Spužu:

- da doktor u Direkciji na prijemu obavi inicijalni zdravstveni skrining na zarazne bolesti imajući u vidu prirodu kolektivnog smještaja koji uključuje i maloljetnike - **djelimično ispoštovana**;
- razmotri mogućnosti kontinuiranog angažovanja psihijatra ili, alternativno, obezbijedi obuku zaposlenih koji su u inicijalnom kontaktu sa licima koji se smještaju, a u cilju prepoznavanja simptoma mentalnog oboljenja - **nije ispoštovana**;
- da na prijemu stranaca vrše obavezni skrining svih lica na postojanje virusa COVID-19 i, sa tim u vezi, omogući dodatnu psihološku podršku licima kojima je ova podrška neophodna – **ispoštovana**.

9.8.11. Prihvatište za strance i centar za primjenu blažih mjera

Dana 27. jula 2022. godine izvršen je obilazak Prihvatišta za strance i centra za primjenu blažih mjera u Spužu. Obilazak je započet razgovorom sa rukovodiocem Prihvatišta. Tim je u Prihvatištu razgovarao i sa zatečenim službenicima i jednom od ukupno tri stranca koja su zatečena u vrijeme obilaska. Projektni tim je predstavio plan i cilj obilaska koji se odnosi na sagledavanje postupanja službenika u Prihvatištu, prema licima koji iskazu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje azila.

Prema riječima rukovodioca, tokom 2022. godine, bilo je sporadičnih slučajeva lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Sprovođenje procedure za iskazivanje namjere i dalje postupanje se obavlja u samom Prihvatištu. U Prihvatište za strance smještaju se stranci koji na nedozvoljen način dođu u Crnu Goru ili borave u njoj bez odobrenja, stranci čiji se identitet ne može utvrditi, stranci kojim nije odobren privremeni boravak, odnosno nije priznato pravo azila, odnosno nije priznat status izbjeglice, a koji se iz bilo kojeg razloga, ne mogu odmah udaljiti iz Crne Gore.

Na osnovu Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatištu za strance, predviđen je način prijema u toj organizacionoj jedinici, obuhvaćen članovima od 3. do 14. pomenutog Pravilnika. Prilikom prijema stranaca u Prihvatište, prvo se vrši provjera identiteta na osnovu priložene putne isprave, lične karte ili druge isprave, na osnovu koje se može utvrditi identitet. Ako stranac ne posjeduje ispravu na osnovu koje se može utvrditi identitet, sprovodi se postupak u skladu Zakonom o strancima³¹. Prilikom prijema, vrši se pretres stranca i predmeta koje stranac nosi, koje može vršiti samo policijski službenik istog pola kao i stranac. Takođe, privremeno im se oduzimaju novčana sredstva, dragocjenosti, mobilni telefoni, oružje, oštri predmeti za koji postoji opravdana bojazan da bi njima, sebi ili drugim mogli nanijeti povrede ili ugroziti život.

Tim se uvjerio tokom ovog obilaska, kao i tokom prethodnih obilazaka u redovnom mandatu NPM-a³², da su materijalni uslovi kako za boravak stranaca u Prihvatištu zadovoljavajući. Sobe, hodnici, zajedničke i službene prostorije

31 „Službeni list Crne Gore“, br. 012/18 od 23.02.2018 i 003/19 od 15.01.2019 godine;

32 https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/67.news_report.html

su okrečene, čiste, suve i higijenski uslovne. Za održavanje higijene i usluga vešeraja u Prihvatištu angažovana je specijalizovana firma iz Podgorice. Uprava obezbjeđuje pribor za ličnu higijenu redovno i u dovoljnim količinama, takozvani socijalni paket za lica koja nemaju finansijskih sredstava da ih sami obezbijede. Prozori u sobama su veliki i omogućavaju zadovoljavajuće prodiranje prirodne svjetlosti i cirkulaciju vazduha. Obezbiđeno je vještačko osvjetljenje, hlađenje i centralno grijanje.

Prihvatište ima sopstvenu bazu, koja između ostalih sadrži evidenciju o licima koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prilikom boravka u Prihvatištu. Baza koja se vodi u pisanom formatu nije povezana sa drugim bazama koje vode direkcije, direktorati i drugi organi koji postupaju prema licima koja iskazuju namjeru, te stoga se dešava da se ista lica, mijenjajući lične podatke, po nekoliko puta se prijave ili izraze namjeru za međunarodnu zaštitu. Po navodima rukovodioca dešava se da se lica na graničnom prelazu se predstave jednim, a u Prihvatištu drugim imenom.

Uvidom u slučajni uzorak evidencije Prihvatišta zaključuje se da se većinom radi o strancima koji su izrazili namjeru, a kojima je Rješenjem Sektora granične policije Odsjek za strance i suzbijanje nezakonitih migracija ograničena sloboda kretanja smještajem u Prihvatište za strance i centar za primjenu blažih mjera i da ograničenja kretanja traju najduže šest mjeseci u slučajevima propisanim Zakonom o strancima. Osim toga evidencija sadrži: Zapisnik o obavljenom intervju sa štićenikom Prihvatišta za strance, Zapisnik o prijemu stranca u Prihvatište za strance (Obrazac 1) kojim se potvrđuje da je lice primljeno u Prihvatište, Potvrda o oduzetim predmetima strancu (Obrazac broj 2) Uprave policije Sektor Granične policije Odsjek za strance i SNM –Prihvatište za strance i Centar za PBM kojom se potvrđuje da je od stranca oduzet novac, mobilni telefon i drugo. Prijemni list (Obrazac br.3) Uprave policije Sektor Granične policije Odsjek za strance i SNM –Prihvatište za strance i Centar za PBM sa osnovnim podacima (ime roditelja, pol, dan, mjesec i godina rođenja, mjesto i država rođenja, državljanstvo, broj putne isprave, organ koji je izdao putnu ispravu, mjesto i datum izdavanja i rok važenja, broj rješenja o određivanju smještaja u Prihvatište, datum i vrijeme smještaja, zdravstveno stanje, oduzeta novčana sredstva (iznos) i predmeti, datum otpusta iz prihvatilišta i napomene), Karton stranca (Obrazac br.4) Uprava policije Sektor Granične policije Odsjek za strance i SNM –Prihvatište za strance i Centar za PBM na ime stranca, sa osnovnim podacima (ime roditelja, pol, dan, mjesec i godina rođenja, mjesto i država rođenja, državljanstvo, lični opis stranca i posebna obilježja, zdravstveno stanje i napomene), Zapisnik o obavljenom intervju Sektora granične policije Odsjek za strance i suzbijanje nezakonitih migracija, Potvrda kojom je podnosilac pritužbe izrazio namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao i rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova Direktorata za upravne poslove, državljanstvo i strance kojim se odobrava azil podnosiocu zahtjeva za međunarodnu zaštitu i utvrđuje pravo na boravak u Crnoj Gori.

Prema riječima rukovodioca, navedena lica uglavnom izražavaju namjeru neposredno na način što se obrate rukovodiocu i službenicima usmenim i pisanim putem.

Prema riječima rukovodioca, komunikacija se uglavnom odvija na engleskom jeziku. U tom smislu, timu je saopšteno da tokom 2022. godine, nijesu imali situaciju da im treba zvanični prevodilac radi vođenja intervjua. Uvidom u jedan od zapisnika o obavljenom intervjuu konstatovano je, da je lice koje je intervjuisano nije tražilo prevodioca što je i na Zapisnik konstatovano. Međutim, timu je saopšteno da imaju problema u situacijama kada lica se ne mogu sporazumijevati na engleskom jeziku. U prostorijama namijenjenim za dnevni boravak stranaca vidno je istaknut kućni red na više jezika. Po navodima rukovodioca i u razgovoru sa zatečenim licem sa kućnim redom su lica upoznata prilikom prijema.

Svim strancima smještenim u Prihvatištu obezbijedena su tri obroka dnevno, prema jelovniku koji se mijenja svakih petnaest dana i prilagođen je potrebama lica različitih konfesija. Prihvatište nema svoju kuhinju, već se hrana doprema iz centralne kuhinje Centra za prihvatište i poslužuje u opremljenoj trpezariji. Prema riječima službenika, na meniju je 8 (osam) specijalnih dijeta, koje se propisuju od strane ljekara kod posebnih zdravstvenih stanja ili potreba stranaca.

Takođe, kako u Prihvatištu za strance borave lica islamske vjeroispovijesti, istima je obezbijedena posebna ishrana i posebno posuđe, u skladu sa poštovanjem vjerskih ubjedenja.

Timu je ukazano da, ukoliko je licu potrebna odjeća, obavijeste Crveni krst, koji im obezbijedi neophodnu odjeću. Tim nije bio u prilici da provjeri ove navode jer se o tome ne vodi evidencija.

Za potrebe Prihvatišta za strance angažuje se doktor zdravstvenog centra Ministarstva unutrašnjih poslova-doktor opšte medicine. U slučaju potrebe, korisnicima je dostupna i zdravstvena zaštita van lokalnih kapaciteta na sekundarnom i tercijalnom nivou u Kliničkom centru Crne Gore. Tim je uočio potrebu za stalno zaposlenim ljekarom. Evidencija o pružanju zdravstvenih usluga se vodi u samom Prihvatištu.

Po navodima službenika, licima se obezbjeđuje zdravstvena zaštita i pruža medicinska pomoć ukoliko je potrebna. U dijelu medicinskih pregleda i zdravstvene zaštite prema licima iz spisa predmeta proizilazi da ni jedan od stranaca u Prihvatištu, nije pregledan prilikom prijema od strane doktora.³³ To potvrđuju navodi upisani u Obrascu br.4, rubriku pod brojem 8.

Prema riječima rukovodioca, u Prihvatištu nije organizovan psiho – socijalni tretman. Obzirom da postoje lica koja duže od dva mjeseca borave u Prihvatištu, neophodno bi bilo organizovati određenu vrstu psiho – socijalnog tretmana u skladu sa svakim konkretnim slučajem.

Takođe, prema riječima službenika, pravne savjete u smislu pružanja informacija o procedurama daju rukovodilac i policijski službenici u Prihvatištu. Dalje, strancima se daju flajeri i obrasci koji su višejezični i na taj način pokušavaju da im se saopšte njihova prava i daju pravni savjet za dalju proceduru u vezi postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Projektnom timu je dat primjerak višejezičnih obrazaca koja se daju ovim licima. NVO koje pružaju besplatne pravne savjete imaju pristup strancima u Prihvatištu koji traže međunarodnu zaštitu samo po prethodnom zahtjevu, dok im nije omogućeno da sprovode redovne posjete ovoj insitucij tokom kojih bi se zainteresovani stranci njima obraćali za savjet i pomoć.

U Prihvatištu su, u trenutku posjete, boravila tri lica kako je to već navedeno. Tim je obavio razgovor sa licem koje se prethodno nalazilo u ekstradicionom pritvoru u UIKS-u. Naime, radi se o državljaninu Sjeverne Makedonije, koji je počinio krivično djelo u Crnoj Gori zbog čega je pravosnažno osuđen. Lice nije imalo primjedbi na postupanje policijskih službenika u Prihvatištu prema njemu.

U cilju provjere ispunjenosti datih preporuka tim je 4. oktobra 2022. godine, obavio kontrolni obilazak obilazak, kada je konstatovano:

Preporuke date Upravi policije - Sektor Granične policije - Odsjek za strance i SNM – Prihvatištu za strance i CPBM:

- da se obezbijedi prevodilac za sva lica koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne pravne zaštite - **nije ispoštovana;**
- da se obezbijedi kontinuirano prisustvo doktora u Prihvatištu za strance i CPBM - **nije ispoštovana;**
- da se po prijemu stranaca vrši obavezni inicijalni zdravstveni pregled stranca uključujući skrining na zarazne bolesti - **nije ispoštovana;**
- da se na prijemu stranaca vrše skrining na postojanje virusa COVID-19 i da osoblje u ovakvim okolnostima pruža strancima dodatnu psihološku pomoć - **djelimično ispoštovana;**
- da se strancima obezbijedi psiho- socijalna podrška u skladu sa potrebama u svakom konkretnom slučaju - **nije ispoštovana;**
- da se obavijeste zainteresovani stranci za traženje međunarodne zaštite o NVO za pružanje besplatne pravne pomoći i da im se omogući kontakt sa istima - **ispoštovana.**

33 Standardima CPT-a: " Svaki novodošli zatvorenik mora biti na propisan način ispitan i tjelesno pregledan od strane ljekara, čim prije to bude moguće a najkasnije u roku od 24h, osim u izuzetnim okolnostima. Ispitivanje kroz pregled treba izvršiti na dan prijema, naročito ukoliko se radi o prijemu u Istražni zatvor". Standardi CPT/Inf/E(2002)1-Rev.2015, paragraf 33

X**PRINUDNA UDALJENJA STRANACA IZ CRNE GORE I ZABRANE
ULASKA U CRNU GORU KAO POSLJEDICA ZLOUPOTREBE
PRAVA NA MEĐUNARODNU ZAŠTITU**

U 2018. godini prinudno su udaljena 133 lica, u 2019. godini 154 lica, u 2020. godini 262 lica, 2021. godini 90 lica i 49 lica u 2022. godini.

Zaštitnik je kao Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) pratio sprovođenje prinudnog udaljenja više državljana Turske u septembru i oktobru 2020. godine. Nadzor je u septembru izvršen nad prinudnim udaljenjem jednog lica, dok je u oktobru obavljen u više navrata. Prva grupa od sedam lica udaljena je 21. oktobra u jutarnjim časovima, druga grupa od 17 lica popodne istog dana, dok su dva državljanina udaljena sljedećeg dana u popodnevnom časovima. Oni su iz Prihvatilišta za strance transportovani do Graničnog prelaza Božaj, dok su dva državljanina transportovana do Aerodroma Podgorica.

Lice koje je udaljeno u septembru takođe je iz Prihvatilišta za strance sprovedeno do Aerodroma Podgorica.

NPM je obavljajući nadzor nad postupcima prinudnog udaljenja zaključio da su akcije protekle uredno, da su policijski službenici postupali profesionalno uz poštovanje fizičkog i psihičkog integriteta stranaca, kao i njihovog dostojanstva. Ova lica bila su blagovremeno obaviještena o datumu sprovođenja, na jeziku koji razumiju. Neposredno prije izvršenja prinudnog udaljenja izvršen je zdravstveni pregled stranaca radi provjere sposobnosti za putovanje.

U svakom pojedinačnom slučaju konstatovano je da su stranci zdravstveno sposobni za put. Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da su se stranci, u slučajevima kada je obavljen nadzor nad prinudnim udaljenjem, odrekli prava na žalbu. NPM je konstatovao da pojedini zdravstveni kartoni ne sadrže podatke o opštem zdravstvenom stanju lica pri prijemu u Prihvatilište (kao ni generalije, ličnu i porodičnu anamnezu, zubni nalaz i mišljenje o radnoj sposobnosti). Prihvatilište ima ljekarsku ordinaciju, ali nema zaposlen medicinski kadar, pa je preporuka NPM-a bila da se za stalno zaposli medicinski kadar, ljekar i medicinska sestra/tehničar.

Dalje, u 2018. godini za 1358 lica nije dozvoljen ulazak u Crnu Goru kao posljedica zloupotrebe prava na međunarodnu zaštitu; u 2019. godini nije dozvoljen ulazak za 706 lica; u 2020. godini za 556 lica; u 2021. godini za 946 i u 2022. godini ulazak nije dozvoljen za 729 lica. Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova najčešći razlozi zbog kojih nije dozvoljen ulazak u Crnu Goru su razlozi nacionalne bezbjednosti, javnog poretka ili javnog zdravlja, neispunjavanje uslova za ulazak, neposjedovanje novčanih sredstava za izdržavanje, nevažeća putna isprava, kao i odbijanje plaćanja carinskih troškova.

XI Prijave za nasilje, nehumano i ponižavajuće postupanje nad migrantima od strane službenih i trećih lica (stranci, tražioci azila, azilanti i druga lica kojima je odobrena međunarodna zaštita) i ishodi postupaka po prijavama

Prema podacima Sektora za borbu protiv kriminala Uprave policije u periodu od 1. januara 2018. godine do 25. novembra 2022. godine podnesene su tri (3) krivične prijave i registrovano je šest (6) krivičnih djela po ovom osnovu, od čega je pet (5) krivičnih djela izvršeno od strane službenih lica - policijskih službenika Uprave policije - Sektora granične policije, dok je jedno (1) krivično djelo izvršeno od strane građanina. Navedena krivična djela su počinjena na štetu četiri (4) državljanina Maroka; dva (2) državljanina Avganistana i jedno (1) krivično djelo je počinjeno na štetu državljanina Palestine.

S tim u vezi, ukazujemo na odredbe o posebnoj okolnosti za odmjeravanje kazne za krivično djelo učinjeno iz mržnje iz člana 42a Krivičnog zakonika Crne Gore, prema kojima sud cijeni kao otežavajuću okolnost ako je krivično djelo učinjeno iz mržnje prema drugom licu zbog, između ostalog, nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti, osim ako to nije propisano kao obilježje osnovnog ili težeg

oblika krivičnog djela. Stavom 2 istog člana propisano je da će sud tu okolnost uzeti kao otežavajuću ako je krivično djelo učinjeno prema licu koje pripada posebno ranjivoj kategoriji lica, među kojima su i izbjeglice. Na ovaj način je krivičnopravnim odredbama uspostavljena dodatna garancija da se na krivična djela počinjena iz mržnje, odnosno zasnovana na motivu pristrasnosti prema određenom licu ili grupi lica, odnosno posebno ranjivim kategorijama, reaguje izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija.

XII OBUKE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA KOJI U OKVIRU SVOJIH NADLEŽNOSTI NEPOSREDNO POSTUPAJU U PREDMETIMA POVEZANIM SA MIGRACIJAMA (REGULARNIM I NEREGULARNIM)

Tokom 2018. godine u okviru specijalističkog obučavanja realizovano je 219 različitih vidova edukacije službenika od kojih su treneri na lokalnom nivou sproveli 110 obuka. Specijalističke obuke je ukupno pohađalo 2556 službenika granične policije. Neke od najznačajnijih tema koje su realizovane tokom 2018. godine su: Jačanje prekogranične saradnje duž Zapadno-balkanske rute, IOM; Primjena zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, IOM; Rad Mobilne jedinice granične policije Slovenije, TIAEX; Otkrivanje falsifikovanih dokumenata i policijska identifikacija osoba, SR Njemačka; Analiza ponašanja i identifikacija stranih terorističkih boraca/kriminalaca, OEBS; Tehnike pronalaženja krijumčarene robe u vozilima, EXBS; Prva nacionalna obuka za borbu protiv trgovine ljudima, IOM, FRONTEX i dr.

Tokom 2019. godine u okviru specijalističkog obučavanja realizovano je 198 različitih vidova edukacije službenika od kojih su treneri na lokalnom nivou sproveli 92 obuke. Specijalističke obuke je pohađalo 2425 službenika granične policije. Neke od najznačajnijih tema koje su realizovane tokom 2019. godine su: Unaprjeđenje spremnosti nadležnih državnih organa i institucija koje su uključene u pitanje mješovitih migracija da odgovore predstojećim izazovima, UNHCR i IOM; Krijumčarenje migranata i određivanje indikatora za prepoznavanje slučajeva, IOM; Unaprjeđenje rada granične kontrole, OEBS; Dokumenta i policijska provjera identiteta, SR Njemačka; Borba protiv ilegalne trgovine kulturnim dobrima, OEBS; Postupanje u slučajevima otkivanja grupa migranata, MUP i dr.

U 2020. godini 965 službenika Sektora granične policije pohađalo je ukupno 87 obuka, od čega je 41 obuka realizovana samostalno, od strane organizacionih jedinica SGP, dok je 46 obuka organizovano od strane Direkcije za obuke i stručno usavršavanje, Uprave za kadrove, domaćih ili stranih partnera. Međutim, iz Ministarstva navode da je na realizaciju obuka u 2020. godini znatan negativan uticaj imala Covid-19 pandemija, tako da je realizovano manje obuka u odnosu na 2019. godinu. Najzastupljenije su bile obuke iz oblasti: Granične kontrole - 39 (granične provjere - 21, nadzor DG - 8, obuka za obje linije rada - 10); Kontrola stranaca - 9, Borba protiv trgovine ljudima - 6; Operativni rad i analiza rizika - 4; Suzbijanje prekograničnog kriminala - 4; Strani jezici - 5; Policijski integritet - 4; Međunarodna zaštita stranaca - 2; Krivični postupak - 1; Prekršajni postupak - 1; Ljudska prava i slobode - 1; EU - 1, Primjena Zakona o unutrašnjim poslovima - 1; Ostale oblasti - 9. Strani partneri su realizovali 33 obuke od čega su 24 obuke bile onlajn, a dvije obuke su realizovane van države, i to: jedna Valbandon (R.Hrvatska), organizator PA MUP-a R. Hrvatske i druga Mostar (BiH), organizator IOM. Najveći broj obuka organizovali su: Frontex - 7; DCAF - 6, IOM - 4, UNDOC - 3 i OSCE - 2.

U 2021. godini 855 službenika Sektora granične policije pohađalo je ukupno 199 obuka, od čega je 17 obuka realizovano samostalno, dok su 182 obuke organizovane na obrazovnim i drugim ustanovama u zemlji i inostranstvu od strane domaćih i međunarodnih partnera. U ovom periodu 17 obuka je realizovano samostalno od strane organizacionih jedinica Sektora granične policije, a odnosile su se na granične provjere i nadzor državne granice. Od 182 obuke koje su organizovane na obrazovnim i drugim ustanovama u zemlji i inostranstvu od strane domaćih i međunarodnih partnera, najveći dio se odnosio na: policijske poslove/ostalo - 62; granične provjere - 47; nadzor državne granice - 29; stranci i suzbijanje nezakonitih migracija - 28; operativni rad i analiza rizika - 13. Veliki broj obuka realizovan je u saradnji sa međunarodnim partnerima, od čega najviše: Frontex - 21, UNDOC - 13, OSCE - 12, DCAF - 7, Velika Britanija - 6, IOM - 5 i dr.

Konačno, u 2022. godini 502 službenika Sektora granične policije pohađalo je ukupno 89 obuka, od kojih posebno obuke povezane sa temom migracija: Smjernice za policijske službenike za obavljanje razgovora sa osobama za koji postoji sumnja da su žrtve trgovine ljudima sa ponuđenim setom pitanja; Transparentno i efikasno pravosuđe za efikasnu borbu protiv torture i ljudskih prava; Profesionalno postupanje u cilju suzbijanja torture i nehumanog postupanja i kažnjavanja pritvorenih i osuđenih lica i migranata; Obuka za trenere: Prevencija seksualne eksploatacije i zlostavljanja; Radionica na temu: Ažuriranja indikatora za identifikaciju potencijalnih žrtava trgovine ljudima; Nadzor granice sa poštovanjem ljudskih prava; Upravljanje ilegalnim migracijama; Borba protiv zločina iz mržnje i prava LGBTQ osoba i dr.

Zapažanja i zaključci u odnosu na prvostepeni postupak po zahtjevima za međunarodnu zaštitu:

- Iako su odredbom člana 47 stav 1 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca precizirani osnovi za odbijanje zahtjeva, primijećeno je da su pojedina obrazloženja rješenja nerazumljiva, da ne sadrže razloge o odlučnim činjenicama, te da su dati razlozi nejasni i kontradiktorni sa dispozitivom. S tim u vezi, neophodno je da odluke o odbijanju zahtjeva, a radi obezbjeđenja pravne sigurnosti i prava na obrazloženu odluku kao segmenta prava na pravično suđenje, sadrže jasan zakonski osnov zbog kojeg je odlučeno kao u njenom dispozitivu. U suprotnom, nedovoljno jasno i/ili proizvoljno obrazložena odluka o odbijanju zahtjeva nosi rizik da podnosiocima onemogući da se upoznaju sa stvarnim razlozima zbog kojih je njihov zahtjev odbijen, što ih u bitnom može ograničiti da ostvare pravo na korišćenje pravnih sredstava, odnosno da protiv odluke ulože pravno sredstvo iz člana 42 stav 2 Zakona.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao prvostepeni organ koji odlučuje po zahtjevima za pružanje međunarodne zaštite, treba jačati kapacitete u cilju utvrđenja svih okolnosti od kojih zavisi pravilno i zakonito odlučivanje, uključujući okolnosti da li tražilac međunarodne zaštite dolazi iz sigurne zemlje porijekla, sigurne treće zemlje, da li postoji stvarni rizik da bi bio izložen progону, uključujući politički progón i dr.
- U postupku odlučivanja po zahtjevima za međunarodnu zaštitu moraju se cijeniti rezolucije Evropskog parlamenta o ljudskim pravima i političkoj situaciji u zemlji porijekla, odnosno izvještaji međunarodnih organizacija kakva je Amnesty Internacional o stanju ljudskih prava, kao i izvještaji UNHCR-a.
- Stranim državljanima kao tražiocima međunarodne zaštite, koji su neupućeni u pozitivne propise, treba na jasan i razumljiv način predočiti prava i obaveze kao i posljedice u slučaju kršenja obaveza, odnosno na adekvatan način upoznatih ih o sankcijama za napuštanje boravišta duže od tri dana i o obavezama da eventualnu promjenu adrese prijave, kako neznanje ili neukost tražioca međunarodne zaštite ne bi uticalo na štetu zaštite njegovih prava i pravnih interesa.
- Ministarstvo kao prvostepeni organ se mora sa dužnom pažnjom voditi načelom jedinstva porodice iz člana 14 stav 1 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca i načelom najboljeg interesa djeteta iz člana 15 istog Zakona, a pogotovo u odnosu na mogućnost spajanja sa porodicom i kod okolnosti da je u toku postupak pred istim organom po zahtjevu za dobijanje međunarodne zaštite majke i oca maloljetnog djeteta tražioca međunarodne zaštite.

Zapažanja i zaključci u odnosu na granične prelaze i Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca:

- Granični prelazi u Crnoj Gori nisu adekvatno operemljeni u materijalnom smislu, i ne bi mogli odgovoriti povećanom broju tražilaca međunarodne zaštite, što su terenski obilasci i pokazali.
- Naime, ova analiza je pokazala da je član 36 Zakona o privremenoj i međunarodnoj zaštiti³⁴, koji propisuje da stranac koji izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru vazdušne i morske luke, a ne ispunjava uslove za zakoniti ulazak u Crnu Goru, odnosno dolazi iz sigurne zemlje porijekla, sigurne treće zemlje, kao i u slučaju podnošenja naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, može da bude zadržan na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru vazdušne i morske luke, gdje će mu se omogućiti podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, neprimjenjiv, u dijelu koji se odnosi na mogućnost zadržavanja lica na graničnom prelazu, tj ulaznoj tački.
- Istraživanje je pokazalo da granični prelazi u većini slučajeva nemaju prostorije za zadržavanje lica, a i oni granični prelazi koji imaju, kao npr granični prelaz Dobrakovo, ne ispunjava materijalne uslove propisane CPT standardima. A to je da prostorije za zadržavanje moraju biti razumnih dimenzija u odnosu na broj osoba koje su obično u njima smeštene i moraju biti dovoljno osvetljene, te dovoljno provjetrene; po mogućnosti, ćelije bi trebalo da imaju prirodno svetlo. Nadalje, ćelije bi trebalo da budu opremljene tako da se omogućiti odmor (npr. fiksiranim stolicama ili klupama), a osobama koje preko noći moraju ostaniti, trebalo bi obezbijediti čiste dušeke i ćebad.
- Naime, pritvoreni imigranti se često u prvo vrijeme drže u "prostorijama za zadržavanje na ulaznim tačkama", tranzitnim zonama aerodroma i policijskim stanicama. Jasno, ova mjesta su često neadekvatna za smeštaj

34 "Službeni list Crne Gore", br. 002/17, 003/19

- osoba, što je istraživanje i pokazalo, posebno na duže periode. Shodno tome, vremenski period koje pritvoreni imigranti provedu u takvim ustanovama trebaju biti apsolutno najkraći mogući (npr., manje od 24 časa).³⁵
- Činjenica je da u Crnoj Gori do sada nije imalo slučajeva da se lica zadržavaju na graničnim prelazima, preko 30 minuta, koliko je neophodno da ih preuzme inspektor sa strance koji je nadležan da vodi intervju sa ovim licima.
 - Takođe, analiza je pokazala da u nekim crnogorskim opštinama koje se graniče sa drugim državama i po nekoliko godina nije bilo tražilaca međunarodne zaštite, npr. u Bijelom Polju, Rožajama, Plavu, Plužinama, Ulcinju, pa je za period od pet (5) godina bilo svega četvoro (4) lica koja su izrazila namjeru za dobijanje međunarodne zaštite.
 - Ukazujemo da je neprimjenjiv član 37 Zakona o privremenoj i međunarodnoj zaštiti koji propisuje da će se postupak po zahtjevu za međunarodnu zaštitu sprovesti na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru, ako stranac koji traži međunarodnu zaštitu ne ispunjava uslove iz člana 3 i 4 ovog zakona ili iznese samo podatke koji nijesu od uticaja na utvrđivanje uslova za odobravanje međunarodne zaštite, odnosno ako se njegov zahtjev može odbiti u skladu sa članom 47 ovog zakona.
 - Naime, granični prelazi u Crnoj Gori nemaju kadrovskih, materijalnih i tehničkih uslova da bi sproveli kompletnu proceduru obrade zahtjeva lica koje je zatražilo međunarodnu zaštitu.
 - Jedinstveni izazov na svim graničnim prelazima u pogledu komunikacije sa tražiocima međunarodne zaštite je što zaposleni na graničnim prelazima u većini slučajeva ne govore engleski jezik, pa je preporuka da se moraju obnoviti višejezični flajeri na graničnim prelazima, kako bi se ova lica upoznala sa svojim pravima i obavezama. Naime, na terenu nije bilo flajera na svim graničnim prelazima, a na kojima jesu, bilo ih je svega par (dva ili tri).
 - Mišljenja smo da je potrebno da službenici policije odvedu lica koja traže međunarodnu zaštitu na graničnim prelazima do zakonom predviđenog mjesta za smještaj. Ovo iz razloga što je istraživanje pokazalo da se licima, koja dobiju potvrdu da su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu od inspektora za strance i upute se za Podgoricu sa udaljenih graničnih prelaza, u određenom broju slučajeva gubi trag, odnosno da veći broj njih nikada i ne dođe do Odsjeka za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu u Spužu.

35 <https://rm.coe.int/168070751d>