



**Analiza pristupa teritoriji za lica kojima je potrebna
međunarodna zaštita u Crnoj Gori,
sa analizom preporuka iz 2022. godine**



Podgorica, 2024.



Analiza pristupa teritoriji za lica kojima je potrebna međunarodna zaštita u Crnoj Gori, sa analizom preporuka iz 2022. godine

Napomena: Dokument je urađen u okviru projekta "Praćenje pristupa teritoriji za lica kojima je potrebna međunarodna zaštita u Crnoj Gori", koji Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore sprovodi uz podršku Agencije Ujedinjenih nacija za izbjeglice UNHCR-a. Sadržaj ovog dokumenta, ne odražava nužno stavove donatora i za njega je isključivo odgovoran Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

*Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u
Crnoj Gori*

Pojmovi

Migrant – Migrant pojam koji uključuje većinu ljudi koji odlaze u stranu zemlju vođeni mnogim razlozima i tamo ostaju određeno vrijeme.¹ Ne postoji međunarodna opšte prihvaćena definicija za ovaj pojam.

Izbjeglica – Izbjeglice su osobe koje bježe od oružanih sukoba ili progona. Izbjeglica je osoba koja se “ZBOG OPRAVDANOG STRAHA OD PROGONJANJA ZBOG SVOJE RASE, VJERE, NACIONALNOSTI, PRIPADNOSTI ODREĐENOJ DRUŠTVENOJ SKUPINI ILI SVOG POLITIČKOG MIŠLJENJA, NAĐE IZVAN ZEMLJE SVOG DRŽAVLJANSTVA A KOJA SE NE MOŽE, ILI ZBOG STRAHA NE ŽELI, STAVITI POD ZAŠTITU TE ZEMLJE...”²

Treća zemlja – treća zemlja je država koja nije članica Evropske unije³

“Push back” - Neformalne mjere koje je preduzela država prema kojima se nedržavljanima odbija ulazak u zemlju i po kratkom postupku prisiljavaju nazad preko kopnene granice (obično odmah nakon što su je prešli) ili na more (uključujući i na otvorenom moru), bez uzimanja u obzir njihovih pojedinačnih okolnosti i bez ikakve mogućnosti da podnese zahtjev za azil ili da iznese argumente protiv preduzetih mjera. Odbacivanje se može dogoditi na teritoriji države, na njenoj granici ili eksteritorijalno, ali izvan utvrđenih proceduralnih okvira.

NPM – Nacionalni preventivni mehanizam

GP – granični prelaz

PS – policijski službenik

¹ UNHCR, zaštita izbjeglica

² Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. g.

³ Član 10, stav 1, tačka 6 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Uvod

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore kao Nacionalni preventivni mehanizam⁴ (NPM) je u periodu od oktobra zaključno sa decembrom tekuće godine, zahvaljujući podršci Agencije Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR), sproveo aktivnosti koje imaju za cilj sagledavanje stanja poštovanja ljudskih prava izbjeglica i migranata.

Podsjećamo, u pitanju je nastavak podrške UNHCR-a aktivnostima započetim prošle godine, a na osnovu kojih je proistekla *Analiza postupanja državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori*⁵. U ovom dokumentu, koji je predstavljen na zajedničkoj konferenciji, identifikovani su izazovi, nedostaci i date preporuke za efikasno postupanje nadležnih organa. Jedna od aktivnosti sprovedenih tekuće godine je i sagledavanje poštovanja preporuka sadržanih u Analizi.

Ovogodišnje aktivnosti imale su za cilj da osiguraju da se svi postupci na graničnim prelazima/zelenim granicama sprovode u skladu sa međunarodnim i nacionalnim standardima, uz najviše poštovanje ljudskih prava izbjeglica i migranata. Takođe, cilj je bio podržati ukupne kapacitete policijskih službenika u održavanju politike otvorenih vrata za ove kategorije osoba i prevenirati mogući „push back“ tj. skup državnih mjera kojima se izbjeglice i migranti prisilno vraćaju preko granice - obično odmah nakon što je pređu - bez razmatranja njihovih individualnih okolnosti i bez mogućnosti podnošenja zahtjeva za azil. U tom cilju, Zaštitnik kao NPM je izvršio 25 obilazaka kojima su obuhvaćeni granični prelazi/zelene granice sa Republikom Albanijom, Federacijom Bosnom i Hercegovinom i Republikom Hrvatskom, aerodromi u Podgorici i Tivtu, Prihvatište za strance i centar za primjenu blažih mjera, Centar za prihvata – odsjek Božaj, kao i Centar za prihvata - odsjek Spuž, prikupio i analizirao nalaze sa terena i dobijene podatke. Takođe, provjeren je stepen sprovođenja ranije datih preporuka sadržanih u Analizi.

Pored aktivnosti predviđenih projektom, Zaštitnik se u okviru svog mandata, a za potrebe izrade izvještaja bavio i pitanjem primjene instituta readmisije, upravo s aspekta poštovanja načela *non-refoulement* imajući u vidu da se: „načelo *non-refoulement* ne primjenjuje samo u odnosu na zemlju porijekla već i u odnosu na svaku zemlju za koju lice ima razloga da strahuje da ga u njoj čeka progon“⁶.

⁴ 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, sprovedenjem redovnih, vanrednih 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.

⁵ Analiza dostupna na: <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>.

⁶ *Zaštita migranata prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i Evropskoj socijalnoj povelji*, Savjet Evrope, 2016, str.85.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Projektne aktivnosti je sproveo mr Siniša Bjeković, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda kao koordinator sa timom monitora u sastavu: zamjenica Mirjana Radović, glavna savjetnica Marijana Sindić i savjetnici Danijela Brajković i Mensur Bošnjak. Djelove izvještaja o stepenu primjene ranije datih preporuka je izradila savjetnica Milena Krsmanović Iković. Sve PR aktivnosti na projektu je obavila savjetnica Milana Bojović.

Saradnja Ministarstva unutrašnjih poslova i FRONTEX-a

Saradnja Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP-a) Crne Gore sa Evropskom agencijom za obalsku i graničnu stražu (FRONTEX), počela je 2009. godine potpisivanjem radnog aranžmana o uspostavljanju operativne saradnje sa Upravom policije.

Dalje, 2016. godine uspostavljene su FRONTEX koordinacione tačke na četiri drumska granična prelaza i to granični prelaz (GP) Sukobin, Božaj, Kula i Dobrakovo. Na isti način su formirane koordinacione tačke i na vazдушnim GP Aerodrom Podgorica i Aerodrom Tivat.

Nakon toga u junu 2020. godine potpisan je sporazum između Evropske unije (EU) i Crne Gore o aktivnostima koje sprovodi FRONTEX u Crnoj Gori, na osnovu kojeg su uspostavljene nove aktivnosti – zajednička operacija na kopnu– Joint Operation Montenegro Land (na GP Debeli Brijeg) i zajednička operacija na moru – Joint Operation Montenegro Sea. Sporazum je predvidio angažovanje FRONTEX-ovih službenika koji imaju mogućnost primjene policijskih ovlašćenja na granici Crne Gore sa EU.

U maju 2023. godine između MUP-a i FRONTEX-a je zaključen novi sporazum kojim je, između ostalog, predviđeno raspoređivanje službenika FRONTEX-a i primjena izvršnih ovlašćenja na bilo kojem dijelu državne granice Crne Gore, a ne samo na granici sa EU, kako je to bilo definisano prethodnim Sporazumom. Predviđeno je i da pored službenika Uprave policije Crne Gore, poslove granične kontrole sprovode i članovi timova FRONTEX-a.

Memorandum o saradnji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i FRONTEX-a

Zaštitnik je u februaru tekuće godine zaključio Memorandum o saradnji o mehanizmima žalbe u vezi sa radnjama koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu u Crnoj Gori, na osnovu Sporazuma između EU i Crne Gore o radnjama koje sprovodi FRONTEX. Svrha i djelokrug ovog Memoranduma je obezbjeđivanje saradnje između dva koegzistirajuća žalbena mehanizma, odnosno Zaštitnika ljudskih prava i FRONTEX-ovog službenika za temeljna prava, u okviru svojih nadležnosti, kao i razmjena informacija u vezi sa navodima o kršenju temeljnih prava tokom svih operativnih aktivnosti FRONTEX-a na teritoriji Crne Gore.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Statistički pokazatelji – Crna Gora kao tranzitna zemlja

Od 1. januara do 5. decembra 2023. godine registrovana je 4921 namjera za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Posmatrajući podatke do 5. decembra 2023. godine, kada je 4921 lice je izrazilo namjeru za međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori, 2406 lica je bilo iz Avganistana; 724 iz Irana; 719 iz Pakistana; 559 iz Bangladeša; 142 iz Maroka; 99 iz Indije; 63 iz Nepala; 60 iz Rusije; 23 iz Sirije; 20 lica iz Turske; 18 iz Šri Lanke; 17 iz Iraka; 16 iz Alžira; 14 iz Palestine; pet (5) iz Ukrajine; po četiri (4) iz Bjelorusije i Egipta; po tri (3) iz Jordana i Kazahstana; po dva (2) iz Konga, Kube, Gambije, Eritreje i Palestine i po jedno (1) lice iz Somalije, Tunisa, Azerbejdžana, Njemačke, Libije, Liberije, Sudana, Srbije, Kine, Jermenije, Kameruna i Gvineje.

Od 4921 lice koje je izrazilo namjeru za međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori, 4283 su punoljetna lica muškog pola; 343 punoljetna lica ženskog pola; 165 maloljetnih lica muškog pola; 121 maloljetno lice ženskog pola i devet (9) maloljetnih lica muškog pola bez pratnje.

Od ovog broja, a prema podacima Direkcije za azil, u periodu od 1. januara 2023. godine do 5. decembra 2023. godine ukupno je bilo 126 zahtjeva za odobravanje međunarodne zaštite. Odobreno je trinaest (13) zahtjeva za međunarodnu zaštitu⁷, i to: devet (9) azila⁸ i četiri (4) supsidijarne zaštite⁹. U 57 predmeta obustavljen je postupak; u 82 su odbijeni zahtjevi; dok je u 92 slučaja postupak u toku. Navedeni podaci jasno ukazuju na nesrazmjernu između broja izraženih namjera sa jedne strane i formalno podnijetih zahtjeva za odobravanje međunarodne zaštite, sa druge strane, što potvrđuje raniji zaključak da Crna Gora ostaje tranzitna zemlja.

U odnosu na analogan period prošle godine kada su 7743 stranca izrazila namjeru za dobijanje međunarodne zaštite, a samo njih 154 stvarno podnijelo zahtjev, od čega je bilo odobreno devet (9) zahtjeva, primjećuje se izvjestan tend pada broja izraženih namjera (za oko 2822), ali približan broj podnijetih zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite.

⁷ Stranac koji traži međunarodnu zaštitu, odnosno podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu je državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva koji izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

⁸ Azil se odobrava strancu koji traži međunarodnu zaštitu, koji se nalazi van zemlje porijekla, a osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, zbog čega ne može ili ne želi da prihvati zaštitu te zemlje.

⁹ Supsidijarna zaštita se odobrava strancu koji traži međunarodnu zaštitu, a koji ne ispunjava uslove za odobravanje azila, ako postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u zemlju porijekla suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi da prihvati zaštitu te zemlje.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Obilasci graničnih prelaza i zelene granice tih graničnih prelaza

Granični prelaz Metaljka

Tim je obišao GP Metaljka u Pljevljima 19. oktobra 2023. godine.

Dužina zelene granice u nadležnosti službenika ovog GP iznosi oko 141 km. Ovaj granični prelaz i zelena granica predstavljaju izlaznu tačku na ruti izbjeglica i migranata koji su se uputili u zemlje EU.

Fotografija broj 1. – Službenik NPM-a sa službenicom UNHCR na zelenoj granici



U Stanici granične policije I Pljevlja je sistematizovano 129 radnih mjesta, a popunjenost je 95 službenika (74%), odnosno nedostaju 34 službenika. Timu je saopšteno da policijski službenici patrolno pokrivaju ovaj prelaz po 24h, gdje se radi o pješačkim patrolama i patrolama u vozilima. Obzirom na mali broj službenika u ovoj stanici GP vrlo je teško, gotovo nemoguće pokriti cjelokupni pojas zelene granice.

U 2022. godini bila su procesuirana dva slučaja krijumčarenja ljudi, dok u 2023. godini nije bilo procesuiranih slučajeva krijumčarenja. Kada je u pitanju suzbijanje krijumčarenja izbjeglica i migranata prema riječima sagovornika operativni tim je svakodnevno na terenu i sa tim u vezi kontrolišu taxi prevoznike koji nerijetko prevoze ova lica. Timu je saopšteno da je operativni tim u prethodnom periodu zaticao veći broj lica od dozvoljenog u vozilima taxi prevoznika, te da su neki od tih slučajeva procesuirani po više osnova. Ono što je operativni tim zapazio jeste da izbjeglice i migranti dolaze redovnim autobuskim linijama do Pljevalja, a kasnije sa taxi prevoznicima dolaze blizu zvaničnog GP Metaljka kada se preko zelene granice upućuju ka BiH.

Prema dobijenim podacima, u toku 2023. godine, spriječen je izlazak iz Crne Gore za ukupno 232 lica, dakle lica koja su uočena na zelenoj granici i u dubini teritorije oko tog GP, od kojih je svega 56 lica kod sebe imalo potvrdu da su podnijeli zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite. Prema

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

riječima policijskih službenika u jednom slučaju u 2023. godini zatečeno je lice koje je bilo u teškom zdravstvenom stanju, te mu je blagovremeno pružena zdravstvena pomoć i to lice je hospitalizovano u bolnici u Pljevljima. Tim NPM-a je izuzeo dokumentaciju u vezi sa tim licem, na osnovu koje je zaključio da su sve preduzete radnje, a posebno radnja pružanja medicinske pomoći, preduzete blagovremeno i konstatovane kroz službene zabilješke. Uvidom u dokumentaciju, tim zapaža da je ovo lice odmah nakon zbrinjavanja izrazilo namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori. Nakon otpuštanja iz bolnice u Pljevljima, policijski službenici su lice povezli do autobuske stanice u Pljevljima i upućen je da se javi Direkciji za azil roku od tri dana. Uvidom u zapisnik o obavljenom intervjuu, utvrđeno je da je po njegovom kazivanju državljanin Indije, te je zabilježeno da je intervjuu prisustvovao prevodilac čiji potpis postoji u Zapisniku. Smrtni slučajevi na zelenoj granici nijesu registrovani. Službenici saradnju sa policijom BiH ocjenjuju korektnom.

Granični prelaz Dračenovac

Obilazak stanice Granične policije Rožaje I, u čijoj nadležnosti su GP Dračenovac, Kula i Vuča, obavljen je 20. oktobra 2023. godine.

Dužina zelene granice u zoni odgovornosti Stanice granične policije I Rožaje iznosi 105,4km (otprilike polovina je prema R. Srbiji i polovina prema R. Kosovo).

Fotografija broj 2. – NPM i UNHCR u obilasku zelene granice duž teritorije sa Srbijom



U ovoj stanici sistematizovano je 158 radnih mjesta, od kojih je 118 popunjeno (75%), a najveći problem je starosna struktura, gdje je prosječna starost 50 godina, te odlazak velikog broja službenika u penziju ove i naredne godine.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Prema zvaničnoj statistici u toku 2023. godine u 6 slučajeva zatečeno je ukupno 25 lica u zelenom pojasu. U 3 slučaja se radilo o ukupno 7 lica, koja su odustala od nezakonitog ulaska u Crnu Goru na način što su se nakon uočavanja patrole vratila iz pravca iz kojeg su dolazili, odnosno u pravcu Kosova. U dokumentaciji je zabilježeno da je u vezi ovih slučajeva konstatovano da su ova lica izgledom podsjećala na lica afro-azijskog porijekla, što upućuje da se radilo o državljanima trećih zemalja. U jednom slučaju, gdje je u pitanju grupa od 8 lica, radilo se o dva državljana Bangladeša i šest državljana Pakistana, a koji su zatečeni u mjestu Bać, opština Rožaje. U zabilješci je navedeno da su lica izjavila da su preko Albanije ušla u Crnu Goru, te da su krenuli da preko Srbije nastave putanju do zemalja EU. Lica kod sebe nijesu imala potvrdu o izraženoj namjeri. Ovo upućuje na zaključak da su ova lica neopaženo ušla u Crnu Goru, preko neke od zelenih granica na graničnim prelazima (Božaj ili Sukobin), te da su takođe neopaženo prošli kroz teritoriju CG sve do samog izlaska u pravcu granice sa Srbijom. Nakon kontrole utvrđeno je da se radi o državljanima Nepala koji su smješteni u Centru za azil Tutin, Republika Srbija, te su potom vraćeni u tom pravcu.

Ista situacija desila se i u šestom slučaju gdje su na istom kontrolisana 4 lica. Prema kazivanju državljanina su Nepala, a u dokumentaciji je navedeno da se konverzacija odvijala na engleskom jeziku. Ova lica kod sebe nisu imala dokumenta, te su kod inspektora za strance u Rožajama izrazili namjeru za dobijanje međunarodne zaštite. Nakon izražavanja namjere sprovedeni su do GP Dračenovac odakle su autobuskom linijom upućeni za Podgoricu da se jave i Direkciji za azil. Ono što je specifično za ovaj slučaj jeste da su ova lica otkrivena pomoću smart kamera za nadzor koje su postavljene u zelenom pojasu.

Prema riječima službenika, zbog blizine prihvatnog centra u Tutinu, veliki broj izbjeglica i migranata odustaje od uobičajene rute preko Crne Gore, koja podrazumijeva kao izlaznu tačku GP prelaze u Pljevljima, Metaljka, iz razloga što već imaju unaprijed dogovoren prevoz ka zemljama EU upravo od tog centra.

Na ovom GP postoje operativne grupe u dubini teritorije koje kontrolišu autobuske i taxi prevoznike, a radi otkrivanja iregularnih migracija i eventualnog izvršenja krivičnog djela – krijumčarenje i trgovina ljudima. U toku 2022. i 2023. godine nije bilo otkrivenih slučajeva krijumčarenja ljudi.

Prema riječima službenika, dvije patrole su na terenu koje kontrolišu dio oko GP Dračenovac i GP Vuča, čija dužina se proteže na 40,5 kilometara. Prilikom obilaska rute zelenog pojasa GP, tim je zapazio razne predmete koji dokazuju (razni otpad iz stranih zemalja porijekla) da je ova ruta i dalje aktivna. Prema riječima službenika, nema pravila u koje doba dana će lica koristiti zeleni pojas za prelazak granice.

Omogućeno je da lica izraze namjeru za dobijanje međunarodne zaštite kod inspektora za strance, ali ne na samom graničnom prelazu.

Granični prelaz Debeli brijeg

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Tim je obavio obilazak Stanice granične policije Herceg Novi I i zelene granice 21. novembra 2023. godine. Dužina granice na kopnu u zoni odgovornosti Stanice GP I Herceg Novi je 32,5 km (prema Republici Hrvatskoj 19 km, a prema Federaciji BiH 13,5 km).

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MUP-a, u Stanici policije I Herceg Novi predviđeno je 132 policijska službenika. Radno je angažovano 80 službenika, pri čemu su još 3 policijska službenika podnijela zahtjev za prestanak radnog odnosa zbog odlaska u penziju. Od 1. marta 2024. godine u Stanici će nedostajati 55 policijskih službenika.

Trenutno je na GP Debeli brijeg raspoređeno i 8 FRONTEX-ovih službenika.

Zelena granica oko Debelog brijega koju je tim obišao je izuzetno nepristupačna za prolazak izbjeglica i migranata iz kojeg razloga je, prema mišljenju službenika, smanjen broj pokušaja prelazaka preko ovog područja. Takođe, prema riječima službenika, granica je dobro obezbijeđena sa hrvatske strane, kako u tehničkom (termovizijske kamere), tako i u smislu redovnih patrola sa dovoljnim brojem službenika.

Tim je obišao rutu koja se proteže duž sela Malta i duž brda Ilinica, u kojem dijelu su u prethodnom periodu najčešće zaticani izbjeglice i migranti. Prilikom obilaska kojie je relizovan 21. novembra 2023. godine na ovoj lokaciji nijesu zatečeni izbjeglice i migranti. Ukupno je bilo 106 lica koji su spriječeni u prelasku, od toga na granici prema Republici Hrvatskoj 98, a prema Bosni i Hercegovini 8 lica. Kada je riječ o izbjeglicama i migrantima ukupno ih je bilo 12 i svi su nađeni na zelenoj granici.

Fotografija broj 3. – obilazak zelene granice koja se proteže duž sela Malta



Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Prema zvaničnoj statistici za 2023. godinu do dana obilaska tima NPM-a bilo je ukupno 38 izraženih namjera za međunarodnu zaštitu, gdje je 18 lica zatečeno na zelenoj granici i tri lica na zvaničnom graničnom prelazu, dok je u unutrašnjosti teritorije kod inspektora za strance namjeru iskazalo 17 lica. Gledajući porijeklo, pretežno se radi o državljanima trećih zemalja.

U ovoj stanici GP su ostvarili dobru saradnju sa Crvenim krstom Crne Gore koji kroz donacije obezbjeđuje pakete hrane, kao i higijenske pakete. Tim se uvjerio da su se ovi paketi nalazili u magacinu stanice GP, i svi su bili u roku upotrebe.

Tokom 2023. godine otkriveno je 8 k.d. iz člana 405 KZ CG – redozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi, u vezi sa čim je procesuirano 10 lica, dok su tokom 2022. godine u jednom slučaju istog k.d. procesuirana 3 lica. Službenicima nije bio poznat ishod podnešenih krivičnih prijava.

Granični prelaz Božaj

Tim je obavio ukupno 5 obilazaka GP Božaj i zelene granice.

RC GP "Centar", odnosno Stanica GP I-Podgorica nadležna je nadzor državne granice prema R. Albaniji u dužini od oko 90,2 km. Od ukupne dužine granice, na kopnu (zelena granica) je oko 54,5 km, a na vodi-Skadarskom jezeru oko 35,7 km.

U skladu sa Opštim aktom o sistematizaciji radnih mjesta u Stanici granične policije I - Podgorica nedostaje oko 71 policijski službenik, tj. oko 38%.

Ukupno je registrovano 2593 lica koja su nezakonito pokušala da pređu državnu granicu. U toj situaciji oni ne ostvaruju kontakt sa policijskim službenikom, već se samoiciniativno vraćaju u dubinu teritorije odakle su i došli, a to je u konkretnom slučaju R. Albanija. Ukupno je 556 lica upućeno u Centar za prihvatanje na Božaju, dok je 35 lica po skraćenom postupku vraćeno u Albaniju.

U pet slučajeva u 2023. godini registrovani su organizovani oblici pokušaja nezakonitih migracija-krijumčarenja ljudi.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Fotografija broj 4. – Tim NPM u razgovoru sa licima koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite



Tim je obavio obilazak rute „preko šina“ gdje se uvjerio da je ova ruta laka za prelazak i koja se nalazi neposredno uz magistralni put, te da je vremenski period, u kojem izbjeglice i migranti koriste ovu rutu, pretežno u ranim jutarnjim časovima.

Takođe, tim je obišao karaulu Krenza koja se nalazi na visini odakle se može vršiti nadzor komplete Đonove uvale, ruta koja je takođe prepoznata kao ruta koja se koristi za ulazak u Crnu Goru. Osmatračnica neposredno u blizini karaule pokriva značajan vidokrug na kojoj je instalirana kamera koja u poslednje dvije godine nije u funkciji.

Fotografija broj 5. – Tim NPM-a sa policijskim službenicima u obilasku karaule Krenza na granici sa Albanijom



Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Tim je obišao i Nikinu uvalu kao jednu od ruta koja je nekada bila aktivna.

U dva navrata dio zelene granice je posjećen u ranim jutarnjim časovima - ruta preko šina, kroz tunel, kada je u tunelu zatečeno jedno lice, pa potom rutu ispod magistralnog puta kao i predio putem šina. U dva obilaska, od ukupno pet, u obilascima su učestvovali i službenici FRONTEX-a.

Fotografija broj 6. – obilazak rute preko šina, koja vodi kroz tunel



Gračni prelaz Sukobin

Tim je obavio ukupno 5 obilazaka Stanice granične policije I Ulcinj i GP Sukobin.

Ukupna zelena i vodena granica iznosi oko 36 kilometra, od kojih je 30,6 km vodena granica.

Kada su u pitanju patrole, po dobijenim informacijama, dvije se nalaze oko GP Sukobin i jedna na poziciji Sv. Đorđe. Timu je saopšteno da patrole od po dva službenika na zelenoj granici rade po 24h, nakon čega imaju 72h slobodna. Ovo iz razloga što dio službenika putuje iz udaljenih djelova države, uz napomenu da tokom smjene imaju 4h odmora. Prosjek starosne dobi iznosi 45 godina.

Važećim aktom o sistematizaciji, sistematizovano je 117 radnih mjesta od koji je popunjeno 81 mjesto, od čega su još 2 službenika dobila rješenje da od 10.01.2024. godine prekidaju radni odnos radi penzionisanja.

Kada je u pitanju saradnja službenika sa službenicima FRONTEX-a, prema riječima komandira saradnja je dobra gdje sve radnje preduzimaju PS Crne Gore, a FRONTEX pruža podršku tim radnjama.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Na ovom graničnom prelazu se vodi evidencija lica nad kojima je izvršen postupak readmisije, i tokom 2023. godine, bilo je ukupno 13 postupaka readmisije gdje je 21 lice ukupno vraćeno, a gdje su sva lica bila državljani trećih zemalja.

Timu je saopšteno da imaju dobru saradnju sa kolegama iz Republike Albanije. Kada je u pitanju readmisija, navode da se do sada nije dešavalo da policijski službenici Republike Albanije odbiju da prime lica, međutim u odnosu na postupanje na GP Božaj, ovdje se javlja problem drugačije prirode. Naime, u poslijepodnevnom i večernjim časovima, nije moguće izvršiti vraćanje po skraćenom postupku jer Republika Albanija u tom vremenskom intervalu ne prima ova lica pa se oni za to vrijeme čekanja zbrinjavaju upravo na GP Sukobin u prostorijama graničnog prelaza.

Prema riječima službenika na graničnom prelazu, porodice se smještaju u prostoriju koja je određena za odmor službenika, a koja ima krevete za spavanje i posteljinu, dok ukoliko se radi o samcima, iste smještaju u drugu prostoriju. Naime, sve vrijeme ova lica su pod nadzorom policijskih službenika koji im iz sopstvenih sredstava obezbjeđuju hranu i vodu kao i ostale potrepštine. Lica borave u prostorijama gdje je obezbijeđeno grijanje odnosno hlađenje, u šta se tim uvjerio. Dakle, u ovoj stanici granične policije ne postoje posebna finansijska sredstva koja su predviđena posebno za ovakve vidove podrške, kao ni adekvatna prostorija koja bi bila namijenjena ovim licima, tokom boravka na ovom GP.

U pogledu iskazivanja namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u poslednje tri godine nijesu imali slučajeve iskazivanja namjere. Kamera koja je postavljena radi nadzora tog dijela zelene granice nije u upotrebi, tj. ne radi poslednje dvije godine, što prema riječima PS iz patrole, dodatno otežava sami rad.

Tim je obavio obilazak druge lokacije na ovom GP – Fraskanjel koji se nalazi na mjestu stare vojne karaule koju je MUP preuzeo od VCG, ali nije u upotrebi. Ovaj dio zelene granice je dosta neprohodan zbog gustog rastiinja. U tom dijelu graničnik je i rijeka Bojana tako da lica rijetko odlučuju za tu rutu. Prilikom obilazaka nijesu neposredno zatečeni izbjeglice i migranti.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Fotografija broj 7. – obilazak zelene granice na poziciji Stegvaš, stegvaški put



Prema izuzetoj evidenciji, 43 lica su pokušala da pređu državnu granicu od kojih je 28 lica pješke, a 15 lica plovilom. Od ovog broja u 18 slučajeva izdat je prekršajni nalog a u 25 slučajeva lica su vraćena po osnovu sporazuma o readmisiji i predata službenicima GP Albanije. U dva slučaja su bili crnogorski državljani, a u 41 slučaju državljani trećih zemalja.

Granični prelaz – aerodrom Tivat

Obavljena su dva obilaska stanice granične policije II Tivat – GP, odnosno aerodroma Tivat.

Zabilježeno je da su dana 24. 10. 2023. godine lica, koja u momentu dolaska na aerodrom Tivat nijesu imala neophodne uslove za ulazak u Crnu Goru, shodno članu 8 Zakona o strancima, a tokom boravka u tranzitnoj zoni, čekajući rješenje o zabrani ulaska koje je bilo u fazi izdavanja, izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Radilo se o 13 državljana Avganistana koji su došli u Crnu Goru radi učestvovanja u sportskom takmičenju. Iako su lica imala važeću C vizu, koja je narednog dana isticala, naknadnom provjerom od strane službenika je došlo do podataka da je takmičenje otkloženo. Nakon izražavanja namjere od svih je uzet zapisnik o obavještenju prikupljenom od građanina, daktiloskopiranje, fotografisanje od strane dežurnog tehničara, a nakon čega im je izdata potvrda o izraženoj namjeri i ista su upućena da se jave Direkciji za azil u Podgorici. Jedno od navedenih lica, nakon izražavanja namjere se udaljio u nepoznatom pravcu. Prema riječima komandira, upravo je UNHCR poslao kombi vozilo kako bi se ta lica prevezla do Direkcije za azil. Uvidom u dokumentaciju je primjećeno da na zapisniku o obavještenju prikupljenom od građanina ne postoji dokaz da je angažovan prevodilac, pa se postavlja pitanje kako je konstatovano u istim da im je izjava pročitana na jeziku koji razumiju i da je takvu priznaju kao svoju, što svojeručnim potpisom priznaju.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Kada su u pitanju putnici koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u Crnu Goru, prema riječima komandira, ukoliko bi neko od njih izrazio namjeru za međunarodnu zaštitu, službenici bi postupili kao u opisanom slučaju i istima bi bilo omogućeno da istu iskažu.

Međutim, nijesu imali takvih slučajeva i pretežno putnici koji ne ispunjavaju uslove žele da se vrate u zemlje iz kojih su došli. Specifičnost u vazдушnim graničnim prelazima jesta da sva lica koja dolaze na te granične prelaze imaju kod sebe putnu ispravu i može se precizno utvrditi o kojim licima se radi, osim u situacijama falsifikovanih dokumenata.

Granični prelaz – aerodrom Podgorica

Dana 30. novembra 2023. godine i 6. decembra 2023. godine, izvršeni su obilasci graničnog prelaza Aerodrom-Podgorica i regionalnog centra – „CENTAR“ Podgorica.

Regionalni centar „Centar“ –Podgorica, čine četiri stanice: Stanica granične policije I- Podgorica, Stanica granične policije II – aerodrom, Stanica granične policije II -Plužine i Stanica granične policije I –Nikšić.

Statistički podaci se u ovom Centru elektronski ne obrađuju. Državna granica –zelena granica duga je po navodima načelnika ovog Centra oko 571,6 km, prema Albaniji oko 90km u dijelu koji pokriva ovaj Regionalni centar, granica Nikšić-79,8 km, Plužine-86km.

Stanica ne raspolaže softverom koji služi da prikupi, obradi podatke i prikaže brojke o aktivnostima i kretanju izbjeglica i migranata. Podaci moraju da se ručno broje, što je nazadna metoda u odnosu na moguća softverska rješenja.

Nedostatak kadra je aktuelni problem, a veliki odliv kadra dodatno pogoršava situaciju na zelenoj granici. U odnosu na akt o sistemataziciji nedostaje najmanje 30% službenika od ukupno sistematizovanih radnih mjesta. Obuke se ocjenjuju kao nedostatne (posljednja bila prije 10 godina, odnosno 2013. godine). Naročito su važne obuke za prepoznavanje i otkrivanje pojave trgovine ljudima jer su izbjeglice i migranti u tom dijelu najranjiviji.

Granični prelaz Aerodrom-Podgorica je mjesto koje predstavlja tranzitnu zonu. Po navodima službenika, od 1. januara 2023. godine samo je jedno lice izrazilo namjeru za međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori. U pitanju je lice iz Rusije. Prevodilac nije obezbjeđen, odnosno ne bi mogao biti angažovan, iako po kazivanju policijskih službenika nije ni potreban zbog vrlo malog broja lica koja iskažu namjeru u ovoj graničnoj zoni.

Takođe, preko ovog graničnog prelaza se vrše ekstradicije, kojom prilikom ovi policijski službenici vrše asistenciju i pomažu drugim kolegama u sprovođenju ove operativne radnje. Preko ovog graničnog prelaza se vrše operacije readmisije i prinudnih udaljenja. Međutim, ni ove evidencije se ne vode na ovom graničnom prelazu, već u Regionalnom centru Granične policije „Centar“.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Lica koja se sumnjiče za izvršenje krivičnih djela se zadržavaju u kacerarijama policijskih službenika na drugoj liniji kontrole i nakon provjera koje traju najduže oko dva sata bivaju preuzeti od policijskih službenika Stanice policije Podgorica.

Prema navodima policijskih službenika, ne vode se evidencije o licima lišenim slobode ili zadržanim licima, već se ta evidencija se vodi u Stanici policije Podgorica, u čijim prostorijama se lica zadržavaju.

Na ovom graničnom prelazu se ne vodi evidencija o licima prema kojima je sproveden postupak utvrđivanja identiteta, a kako to propisuje Zakon o graničnoj kontroli, a koji se vrši na „drugoj liniji provjere“.

Zakonom je jasno propisano da se strancu koji izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori 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-tranzitnoj zoni Aerodroma 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. Zadržanim licima se pruža zdravstvena zaštita od strane doktorke koja je zaposlena na Aerodromu, a Aerodrom ima i ambulantu koja služi za zbrinjavanje lica. Pružanje pravne pomoći nije obezbijeđeno.

Stepen ispunjenosti ranije datih preporuka MUP-u i UP u odnosu na granične prelaze

Mogućnost izražavanja namjere na graničnom prelazu

Zaštitnik je u ranije citiranoj Analizi preporučio da se izbjeglicama i migrantima već na graničnom prelazu omogućiti da iskažu namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite.

Na Graničnom prelazu Stanice granične policije II Plužine, Stanice granične policije I Bijelo Polje i Stanice granične policije I Herceg Novi, omogućeno je da se na tim graničnim prelazima formalno (pisanim putem) izrazi namjera za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, što Zaštitnik ocjenjuje pohvalnim. Međutim, takva mogućnost nije obezbijeđena na graničnim prelazima Stanice granične policije I Pljevlja, Stanice granične policije II Plav, Stanice granične policije I Rožaje, Stanice granične policije I Ulcinj i Regionalnom centru granične policije Centar.

Podsjećamo da je članom 36 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, između ostalog, propisano da stranac može izraziti namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu, gdje mu se omogućava podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što ukazuje na to da su zbog nemogućnosti sprovođenja procedure za iskazivanje namjere

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

na graničnom prelazu, prolongira i usložnjava postupak zbog upućivanja lica kod inspektora za strance u stanicu granične policije, radi daljeg postupanja u vezi sa podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Obezbijediti prevodioce za sva lica koja iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite

Prevodilac je obezbijeđen samo u Stanicama granične policije, dok na graničnom prelazu ni u jednoj situaciji nije obezbijeđen. Kada za to postoji potreba, pa se postavlja pitanje da li lica, a posebno ona koja ne govore engleski jezik, mogu biti na adekvatan način upoznata sa pravima i obavezama, što implicira da barijere u komunikaciji dovode ta lica u neizvjesnost i stanje da svoje potrebe, zahtjeve i pitanja ne mogu izraziti na način koji će biti razumljiv za službenike koji neposredno na graničnim prelazima rade sa tim licima.

Vođenje posebnih evidencija i dokumentacije za lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite

Posebna evidencija i dokumentacija za lica koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite se vodi na graničnim prelazima koja su u nadležnosti Stanice granične policije I Pljevlja, Stanice granične policije II Plužine, Stanice granične policije I Bijelo Polje, Stanice granične policije I Herceg Novi, Stanice granične policije I Rožaje, Stanice granične policije I Ulcinj i Regionalnog centra granične policije Centar, što Zaštitnik pohvaljuje, jer vođenje takve evidencije predstavlja osnovnu pretpostavku evidentiranja podataka o licima.

Posebna evidencija i dokumentacija se još uvijek ne vodi na graničnom prelazu Stanice granične policije II Plav, pa je u tom pravcu neophodno, bez daljeg odlaganja, stvoriti uslove za vođenje evidencije lica koja su izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Podsjećamo da neposjedovanje evidencije 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 iz stanice granične policije II Plav raspolaže Ministarstvo unutrašnjih poslova kojem policija, prema članu 34 stav 9 Zakona, ima obavezu da dostavi ove podatke.

Dostupnost informacija

Zaštitnik je prošle godine preporučio da se na graničnim prelazima obezbijede flajeri na više jezika, kako bi stranci koji bi da iskazuju namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite bili upućeni na koji način to mogu učiniti.

Višejezični flajeri o postupku iskazivanja namjere za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite obezbijeđeni su na graničnom prelazu Stanice granične policije I Bijelo Polje, dok isto nije obezbijeđeno na graničnom prelazu Stanice granične policije II Plav i Stanice granične policije I Rožaje.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Pružanje informacija o procedurama na graničnom prelazu predstavlja neophodan element adekvatnog pravnog savjetovanja i upoznavanja sa pravima i obavezama stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, a što istovremeno, usljed nemogućnosti stalnog prisustva prevodilaca, olakšava komunikaciju.

Generalni zaključak u odnosu na GP koji su bili predmet analize

Na osnovu ovdje predstavljenih podataka i drugih prikupljenih informacija koje će biti sadržane u konačnom izvještaju, Zaštitnik zapaža da su službenici uglavnom upoznati sa odredbama zakona kojim se uređuju prava izbjeglica i migranata u vezi sa pravom na ostvarivanje međunarodne zaštite u Crnoj Gori, što ocjenjuje pohvalnim.

Na nekim graničnim prelazima je omogućeno da se formalno (pisanim putem) izrazi namjera za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite, što Zaštitnik ocjenjuje napretkom u odnosu na prethodnu godinu, ali i dalje zabirjava što na većini graničnih prelaza izražavanje namjere nije omogućeno, a što može predstavljati odvrćuću okolnost.

Kao i prethodne godine, generalno se može zaključiti da službenici ovoj kategoriji pristupaju uz razumijevanje teških životnih okolnosti koje su izbjeglice i uglavnom opredijelile da krenu iz svojih država. Zaštitnik pohvaljuje iskazane stavove empatije, što jeste jedan od važnih preduslova i kada je u pitanju profesionalno, odnosno zakonito postupanje prema ovoj ranjivoj kategoriji.

Posebna evidencija i dokumentacija za lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite se vodi na većini graničnih prelaza, što Zaštitnik pohvaljuje kao napredak u odnosu na prošlu godinu, kao i veću dostupnost informativnih flajera i brošura. Podsjećamo da pružanje informacija o procedurama na graničnom prelazu predstavlja neophodan element adekvatnog pravnog savjetovanja i upoznavanja sa pravima i obavezama stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, a što istovremeno, usljed nemogućnosti stalnog prisustva prevodilaca, olakšava komunikaciju.

Bez obzira što Zaštitnik nije mogao utvrditi da je nedostatak vođenja evidencija na jednom GP za rezultat imalo kršenje ljudskih prava, važno je još jednom naglasiti da je neophodno dosledno sprovoditi zakonske odredbe zbog svih mogućih budućih situacija. Isti zaključak se odnosi i na činjenicu da nijesu obezbijedena finansijska sredstva koja će biti na raspolaganju nadležnim službenicima Uprave policije u Stanicama granične policije, kako bi se obezbijedila hrana i smještaj, kao i prevoz lica koja su iskazala ili tek treba da izraze namjeru.

Kada su u pitanju granični prelazi, odnosno sa njima povezane stanice policije, Zaštitnik zapaža nedostatak dovoljnog broja službenika u odnosu na važeće akte o sistematizaciji, nepovoljnu starosnu strukturu, nedovoljnu tehničku opremljenost službenika, kao i opisane primjere da patrole službenika rade i po 24 časa (uz pauzu od 4 časa), što sve jesu nedostaci koje je potrebno otkloniti u cilju zakonitog i profesionalnog obavljanja policijskih poslova.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Konačno, primijećuje se izostanak integrisanih softverskih rješenja koje bi službenicima olakšalo postupanje sa jedne, u smislu efikasnosti i izbjeglo preklapanje nadležnosti između pojedinih organizacionih cjelina, a sa druge strane omogućilo formiranje baze podataka na osnovu koje bi se dalje usmjereno i blagovremeno planirale aktivnosti u vezi sa postupkom dobijanja međunarodne zaštite u Crnoj Gori.

Na osnovu zatečenog stanja, Zaštitnik daje preporuke:

1. Popuniti upražnjena radna mjesta, shodno važećim aktima o sistematizaciji.
2. U skladu sa trenutnom starosnom strukturom službenika, blagovremeno planirati buduća zapošljavanja službenika.
3. Preispitati svrsishodnost prakse organizacije rada graničnih patrola u trajanju od po 24 časa, i u skladu sa nalazima urediti radno vrijeme službenika na optimalan način.
4. Sprovesti analizu tehničke opremljenosti službenika i u skladu sa nalazima obezbijediti neophodna sredstva za rad.
5. Preispitati potrebu izrade integrisanih softverskih rješenja koje bi povećalo efikasnost u postupku dobijanja međunarodne zaštite u Crnoj Gori.

Zaštitnik ponavlja ranije date preporuke koje nijesu ispunjene u potpunosti:

6. Omogućiti iskazivanje namjere na svim graničnim prelazima, a u skladu sa Zakonom.
7. Obezbijediti mogućnost angažovanja prevodilaca na svim graničnim prelazima, kako je to ranije obrazloženo.
8. Obezbijediti vođenje evidencija na svim graničnim prelazima.
9. Obezbijediti informativne flajere i brošure na svim graničnim prelazima bez daljeg prolongiranja.
10. Da se obezbijede posebna finansijska sredstva koja će biti na raspolaganju nadležnim službenicima Uprave policije u stanicama granične policije, kako bi se obezbijedila hrana i smještaj, kao i prevoz lica (kojima je to potrebno) koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite do mjesta gdje taj zahtjev mogu i podnijeti.
11. Da se razmotri mogućnost da se u saradnji sa UNHCR-om organizuju i održe seminari i obuke za policijske službenike zaposlene na graničnim prelazima na kojima je registrovano kretanje izbjeglica i migranata, sa posebnim akcentom na prepoznavanje žrtava trgovine ljudima.

Prihvatište za strance i centar za primjenu blažih mjera

Tim je obavio dva obilaska Prihvatišta za strance i centra za primjenu blažih mjera u Spužu, kojom prilikom je, između ostaloga razgovarao kako sa službenicima, tako i (povjerljivo) sa zatečenim strancima sa kojima se mogao sporazumijeti na engleskom jeziku.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Prema riječima rukovodioca, tokom 2023. godine 3 lica su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. Lice koje podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, ne može napustiti Prihvatilište za strance do okončanja postupka po njegovom zahtjevu.

Kako su lica smještena u Prihvatilištu, de facto lišena slobode, napominjemo da shodno Zakonu o strancima, stranac se može lišiti slobode, privesti i zadržati, najduže 24 časa, samo ako je to potrebno radi obezbjeđivanja njegovog prisustva u postupku otkaza boravka do 90 dana i postupku poništenja privremenog odlaganja prinudnog udaljenja. Radi prinudnog udaljenja, stranac se može lišiti slobode, privesti i zadržati najduže 48 časova. Stranac će se pustiti na slobodu odmah kad prestanu razlozi za lišenje slobode i zadržavanje, a najkasnije po isteku roka od 24 ili 48 h, osim ako se preduzimaju radnje radi izvršenja prinudnog udaljenja ili je donijeto rješenje o smještaju u prihvatilište. Stavom 3. istog člana predviđeno je da o lišenju slobode stranca u prednje navedenim slučajevima rješenje donosi policija.

Drugi osnov predviđen je u članu 125 Zakona o strancima – strancu koga nije moguće prinudno udaljiti ili se povratak ne može obezbijediti primjenom blažih mjera, policija će ograničiti slobodu kretanja smještajem u prihvatilište za strance, a naročito ako postoji rizik od izbjegavanja obaveze napuštanja Crne Gore ili ako stranac onemogućava izvršenje prinudnog udaljenja i povratka, odnosno ako se nije pridržavao obaveza određenih rješenjem o primjeni blažih mjera i ako odbija da pruži lične podatke i dokumenta potrebna za prinudno udaljenje ili ako su dati podaci lažni.

Za ukazati je na član 127 istoga Zakona kojim je propisano da: "O smještaju stranca u prihvatilište policija donosi rješenje. Smještaj u prihvatilište može trajati samo za vrijeme koje je potrebno za prinudno udaljenje i dok su u toku aktivnosti radi prinudnog udaljenja, a najduže šest mjeseci. Protiv rješenja iz stava 1 ovog člana može se podnijeti tužba Upravnom sudu, u roku od pet dana od dana dostavljanja rješenja. Postupak pred Upravnim sudom je hitan."

Zakon o graničnoj kontroli na posredan način uvodi i *de facto* zadržavanje na granici. Naime, prilikom granične provjere lica policijski službenik je ovlašćen da ne dozvoli licu napuštanje graničnog prelaza do okončanja graničnih provjera, što faktički predstavlja ograničenje slobode kretanja. Takođe, ako je licu odbijen ulazak u zemlju, pored odluke o odbijanju ulaska donosi se i rešenje o određivanju boravka u Prihvatilištu za strance neposrednom primjenom.

Zakon o strancima decidno ne definiše kada se ta odluka odnosno rješenje donosi, prije ili nakon lišenja slobode, ali logika stvari nalaže da se to rješenje uručuje strancu u momentu lišenja slobode, a što je važno ne samo s aspekta zakonitosti lišavanja slobode već je od značaja i za činjenicu da od tog trenutka počinje računanje roka u kom se može izjaviti žalba na rješenje. Navedeno tim prije što se incijalna radnja prema licu uglavnom preduzima u drugom gradu, što ukazuje da su u pitanju sati od momenta faktičkog lišavanja slobode do konačne izrade rješenja u Prihvatilištu, odnosno da je primjedba suštinskog, a ne formalnog karaktera.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Naime, policijski službenici na graničnim prelazima samo sačinjavaju službene zabilješke ili Zapisnike o prikupljanju obavještenja, odnosno samo određene inicijalne radnje, a ne donose odluke, već stranac prvo rješenje dobije u Prihvatištu i to rješenje o smještaju.

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.

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 iskazu 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.**

Tim je razgovarao sa M.M, državljaninom Ukrajine, koji je doveden od strane policijskih službenika Stanice granične policije I Podgorica, a koji je prethodno boravio u pritvoru rješenjem Osnovnog suda zbog osnovane sumnje da je počinio krivično djelo falsifikovanje isprave, kada mu je rješenjem Osnovni sud ukinuo pritvor i nakon čega je sproveden i smješten u Prihvatište za strance, očigledno zbog neposjedovanja dokumenata. Tražio je posjetu Diplomatsko-konzularnog predstavništva njegove zemlje u Crnoj Gori. Naveo je da je direktno učestvovao u ratu u Ukrajini kao pripadnik ukrajinske vojske u vezi sa čim ima izražene mentalne tegobe, uključujući napade panike i anksioznost. Navodi i da mu nije, sa tim u vezi, ponuđen bilo kakav vid psiho-socijalne podrške i pored navoda da se psiho-socijalna podrška smještenim licima obezbjeđuje uz pomoć Crvenog krsta Crne Gore, a u sklopu projekta „Pomoć u pristupu pravima strancima koji su izrazili namjeru da traže azil, tražiocima azila i osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita u Crnoj Gori.”¹⁰

Imajući u vidu ovu i slične situacije, logično bi bilo u primjerenom roku, ne kraćem od 15 dana, da UIKS upozna odnosno obavijesti Prihvatište da lice koje otpuštaju iz zatvora treba da bude smješteno u Prihvatište, kako bi se na vrijeme otpočelo sa procedurama u Prihvatištu, a samo lice ne bude zadržano duže nego što za tim postoji objektivna potreba.

Prema riječima rukovodioca, komunikacija sa licima se uglavnom odvija na engleskom jeziku. U tom smislu, timu je saopšteno da tokom 2023. godine, nijesu imali situaciju da im treba zvanični prevodilac radi vođenja intervjua. Uvidom u jedan od zapisnika o obavljenom intervjuu konstatovano je da lice koje je intervjuisano nije tražilo prevodioca, što je i na Zapisniku konstatovano.

¹⁰ Više informacija dostupno na: <https://ckcg.me/pomoc-u-pristupu-pravima-strancima-koji-su-izrazili-namjeru-da-traze-azil-traziocima-azila-i-osobama-kojima-je-odobrena-medjunarodna-zastita-u-crnoj-gori/>.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Tim je primijetio da Zapisnik o objavljenom intervju sa licem smještenim u Prihvatištu za strance u vezi rješenja o smještaju koji se sačinjava u Prihvatištu na kraju teksta sadrži potamnjeni dio teksta: " da je Upoznat o pravu na sudskog tumača i prevodioca u toku postupka shodno ZUP-u na jeziku koji razumije, na okolnosti se izjašnjava da nema primjedbi na sprovedeni postupak u cjelini i da im isti nije potreban, jer razumije i govori engleski....." **Međutim, na dan posjete bilo je 12 migranata od kojih su samo trojica razumjela naš ili engleski jezik, što može ukazivati na formalistički pristup odnosno konstataciju koja ne odgovara činjeničnom stanju.**

Primjećeno je i da se navodi da su lica sa kojima se obavljaju intervju upoznati o pravu na advokata koji ih zastupa u pravnim poslovima, kao i posjetu diplomatsko-konzularnog predstavništva svoje zemlje u Crnoj Gori, na koje okolnosti su se u analiziranoj dokumentaciji izjasnili da ne žele da koriste to pravo.

Za potrebe Prihvatišta za strance, angažuje se ljekar zdravstvenog centra MUP-a, ali nema stalno zaposlenog ljekara. Shodno članu 7 Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatištu za strance, ako policijski službenik u Prihvatištu prilikom prijema utvrdi da je strancu potrebna medicinska pomoć, o tome će obavijestiti doktora medicine u Prihvatištu i rukovodioca Prihvatišta. Takođe, shodno članu 14 istog Pravilnika, po prijemu u Prihvatište, a najkasnije u roku od 24 časa od prijema, vrši se ljekarski pregled stranca i sačinjava zdravstveni karton. I pored učinjenih napora na obezbjeđenju zdravstvene zaštite prilikom prijema, otpusta i tokom boravka u Prihvatištu, i dalje nije obezbijeđeno stalno i 24 - časovno prisustvo ili makar pripravnost doktora, na koji način bi se jedino u praksi u potpunosti garantovala blagovremena i adekvatna zdravstvena zaštita.

U odnosu na preporuku da se po prijemu stranaca, a u okviru obaveznog inicijalnog zdravstvenog pregleda stranaca, uključuje skrining na zarazne bolesti, Prihvatište je obavijestilo Zaštitnika da prilikom inicijalnog pregleda doktor sam procjenjuje da li je potrebno izvršiti skrining na zarazne bolesti, odnosno na COVID-19. Dakle, skrining na zarazne bolesti prolaze samo lica za koje doktor posumnja prilikom prvog pregleda, međutim, Zaštitnik smatra da je zbog rizika od eventualnog prenošenja zarazne bolesti neophodno vršiti skrining za sve strance koji borave u Prihvatištu, što je mjera zaštite ne samo ovih lica, već i zaposlenih u Prihvatištu koji sa strancima ostvaruju neposredni kontakt.

Preporuke:

Ministarstvu unutrašnjih poslova - Upravi policije- Prihvatištu za strance i CPBM:

1. U saradnji sa UIKS-om obezbijediti da se o otpuštanju stranca iz UIKS-a, a koji u skladu sa zakonom moraju biti smješteni u Prihvatište, Prihvatište unaprijed obavijesti u roku ne kraćem od 15 dana, kako bi se blagovremeno otpočelo sa procedurom, odnosno spriječilo da lice boravi u Prihvatištu duže nego što za tim objektivno postoji potreba.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

2. Rješenje o smještaju u Prihvatištu sačinjavati bez odlaganja, odnosno u trenutku donošenja takve odluke od strane inspektora za strance, od kog trenutka se ima računati rok za žalbu.
3. Bez obzira što je obezbijeđen prevodilac za lica koja izražavaju namjeru, ispostavilo se neophodnim obezbijediti prevodioca i za sve druge postupke koji se sprovode u Prihvatištu.

Zaštitnik ponavlja i ranije date preporuke Upravi policije - Sektor Granične policije - Odsjek za strance i SNM – Prihvatištu za strance i CPBM:

4. Da se obezbijedi kontinuirano prisustvo doktora u Prihvatištu za strance i CPBM;
5. Da se po prijemu stranaca vrši obavezni inicijalni zdravstveni pregled stranca uključujući skrining na zarazne bolesti;
6. Da se strancima obezbijedi psiho-socijalna podrška u skladu sa potrebama u svakom konkretnom slučaju.

Direkcija za prihvatanje stranaca – odsjeci za prihvatanje na Božaju i u Spužu

Tim je obavio šest obilazaka i to Odsjek na Božaju četiri, a u Spužu dva puta.

U periodu od 1. januara 2023. godine, zaključno sa 10. decembrom 2023. godine u Odsjeku za prihvatanje – Božaj primljeno je 1735 lica, od čega 1648 muškaraca; 32 žene sa pratnjom i 11 žena bez pratnje; 24 maloljetna muškarca sa pratnjom i tri (3) maloljetna muškarca bez pratnje; 15 maloljetnih žena sa pratnjom i dvije (2) maloljetne žene bez pratnje.

U istom periodu, u Spužu je primljeno 1118 lica, od čega 728 muškaraca; 182 žene sa pratnjom; 20 žena bez pratnje; 103 maloljetna muškarca sa pratnjom; pet (5) maloljetnih muškaraca bez pratnje i 80 maloljetnih žena sa pratnjom.

U odnosu na zdravstvenu zaštitu u Direkciji za prihvatanje stranaca - Spuž, za 469 lica pružena je primarna zdravstvena zaštita, a za 46 lica sekundarna zdravstvena zaštita (specijalistički pregledi, smještaj u zdravstvenu ustanovu i sl.)

Kada su u pitanju ranije date preporuke Centru za prihvatanje u Spužu, odnosno da se na prijemu stranaca vrši obavezni *skrining svih lica na postojanje virusa COVID-19* i, sa tim u vezi, omogućiti dodatna psihološka podrška licima kojima je ova podrška neophodna, Zaštitnik konstatuje da se *preporuka sprovodi u kontinuitetu uz pomoć i podršku Instituta za javno zdravlje Crne Gore.*

Direkcija posjeduje ambulantu u kojoj se pruža vanbolnička zdravstvena zaštita od strane ordinirajućeg ljekara i medicinskih radnika. Prilikom prijema lica koja traže međunarodnu zaštitu rade se inicijalni medicinski pregledi radi identifikovanja bilo kakvih promjena koje mogu ukazivati na prisustvo zarazne bolesti, te da se identifikuje eventualno postojanje simptoma od strane respiratornog trakta (kijanje, kašalj, temperatura) i digestivnog sistema (mučnina, gađenje, povraćanje i sve što može ukazivati na etiologiju zarazne bolesti). U cilju sprječavanja epidemiskog javljanja oboljenja, preduzimaju se sljedeće mjere: izolacija, traženje bliskih

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

kontakata, liječenje oboljelih i mjere prema kontaktima, uz pojačane mjere higijene zaposlenih, korisnika i prostora. Dalje se uključuje adekvatna terapija, a po potrebi se vrši upućivanje na sekundarnu i tercijarnu dijagnostiku, sa ljekarima uže specijalnosti, u domovima zdravlja i Kliničkom centru Crne Gore, shodno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti. Kada su u pitanju maloljetnici koji se duže zadrže na smještaju, prati se njihov vakcinalni status i sprovodi neophodna imunizacija prema uzrastu. Direkcija ima saradnju sa Domom zdravlja Danilovgrad, pa se stranci koji traže međunarodnu zaštitu, po potrebi, upućuju na sve preglede.

Imajući u vidu navode Direkcije prema kojima se, između ostalog, prilikom prijema lica koja traže međunarodnu zaštitu redovno rade inicijalni medicinski pregledi radi identifikovanja bilo kakvih promjena koje mogu ukazivati na prisustvo zarazne bolesti, Zaštitnik stiče utisak da se inicijalni zdravstveni skrining na zarazne bolesti ne sprovodi u svakom pojedinačnom slučaju, već samo prema licima kod kojih se na osnovu simptoma posumnja na prisustvo zarazne bolesti. Podsjećajući na prirodu kolektivnog smještaja, te izražen rizik od prenosa zarazne bolesti, **Zaštitnik je mišljenja da se skrining, kada god to prilike dozvoljavaju i okolnosti opravdavaju, treba obavljati prema svim licima koja se smještaju u Direkciju, a naročito kod saznanja da je slučajeva infekcije bilo u izvještajnom periodu.**

U Centru za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu sistematizacijom je predviđeno radno mjesto psihologa. Opis posla psihologa je (i) prepoznavanje simptoma mentalnih smetnji i liječenje, a nakon inicijalnih kontakata i daljih razgovora koji se obavljaju sa korisnicima procjenjuje se da li je neophodan specijalistički pregled psihijatra i medikamentozna terapija u domovima zdravlja ili Kliničkom centru Crne Gore, koji obezbjeđuju pružanje zdravstvene zaštite na primarnom nivou iz djelatnosti mentalnog zdravlja. Saopšteno je i da Centar za prihvatanje uspješno ostvaruje saradnju na ovom nivou sa psihijatrom Doma zdravlja Danilovgrad, te da je saradnja efikasna, a ukoliko se procijeni da je situacija urgentna pregled se zakazuje istog dana. Tokom razgovora korisnika sa psihijatrom, psiholog Centra je, kako se navodi, uvijek prisutan, kao i tokom kontrola kako bi se imala sveobuhvatna slika i praćenje od datuma prijema korisnika do momenta napuštanja Centra. Saradnja Centra sa ustanovama koje pružaju primarnu zdravstvenu zaštitu iz djelatnosti mentalnog zdravlja je, prema shvatanju Direkcije, na zavidnom nivou, a svim korisnicima kojima je to potrebno se obezbjeđuje adekvatna psihološka i psihijatrijska pomoć i podrška. Na mjesečnom nivou se obavi između 15-20 psiholoških procjena sa posebnim osvrtom na ranjive kategorije. Direkcija zaključuje da se svim korisnicima pruža sveobuhvatna zdravstvena zaštita pod jednakim uslovima kao i za sve građane, a uzimajući u obzir fizičku, geografsku i ekonomsku dostupnost.

Dakle, i pored sistematizovanog radnog mjesta psihologa, što Zaštitnik pohvaljuje, odnosno upućivanja izbjeglica i migranata kod psihijatra, kada tu potrebu psiholog prethodno procijeni, **izostaje kontinuirano angažovanje psihijatra.** Ovo tim prije imajući u vidu određena ponašanja koja sa stanovišta psiho-socijalnih indikacija odstupaju od uobičajenih i zbog njihove dodatne ranjivosti i izloženosti brojnim rizicima i neprijatnostima na putu do željene destinacije, a što sve zajedno ima potencijal da utiče na mentalno zdravlje. Napominjemo da je Zaštitnik upoznat sa

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

slučajevima samopovređivanja, štrajka glađu i drugim rizičnim ponašanjima, što dodatno potvrđuje potrebu stalnog praćenja i prisustva psihijatra.

Tim je obavio tri obilaska Centra za prihvata na Božaju.

Centar u Božaju nudi smještaj kontejnerskog tipa za 60 lica. Radno vrijeme Centra je od 8h do 20h. S obzirom na radno vrijeme obezbijeđen je privremeni objekat u dijelu gdje lica prolaze procedure kod Uprave policije- inspektora za strance koji je tzv. "čekaonica". Objekat je postavljen sa ciljem da se lica koja čekaju procedure i prijem sklone od vremenskih i drugih neprilika. Tokom obilazaka nijesu zatečene žene, djeca, stari i lica sa zdravstvenim tegobama.

Prema dobijenim podacima, od 01.01.2023. godine do 31.10.2023. godine, na smještaju je bilo 1737 lica, koji su izrazili namjeru. U kontejnerima je obično smješteno od 4-6 lica. Pristup toploj vodi i obroci su obezbijeđeni. U slučaju potrebe može se dobiti i odjeća i obuća shodno vremenskim prilikama. Smještaju se skoro pa isključivo mlađi muškarci koji su sami, dok se porodice, žene sa djecom i stariji ljudi, smještaju u Direkciji za prihvata u Spuzi.

Odmah po uslasku na kapiju Centra, na vidnom mjestu su istaknute višejezične informativne brošure. Navodi se i da su u Centru prisutni službenici NVO Građanska alijansa, koji upoznaju lica sa pravima i obavezama i pružaju im besplatnu pravnu pomoć radi lakšeg ostvarivanja prava u postupku ostvarivanja prava na međunarodnu zaštitu.

Prosječno zadržavanje je oko 2 do 3 dana, osim ako neko lice ima zdravstvene probleme kada ostaju duže. Međutim, ovo nije pravilo, jer, po kazivanju službenika, i zdravstveno ugrožena lica nakon dobijanja medicinske pomoći odlučuju da nastave put ka zemljama EU koje navode kao konačnu destinaciju.

Ambulanta je sastavni dio Centra. Zdravstvena zaštita ovim licima je obezbijeđena u okviru potpisanog memoranduma o saradnji između Crvenog krsta Crne Gore i Ministarstva unutrašnjih poslova, od 1. septembra 2023. godine. Crveni krst Crne Gore pruža podršku kao i servis zaštite strancima koji traže međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori i njihovim porodicama. Crveni krst Crne Gore pruža zdravstvenu zaštitu i radi na jačanju otpornosti migranata i tražilaca azila, radi promociju održavanja lične higijene, pruža prvu pomoć (naročito u okviru ovog Centra za prihvata stranaca zajedno sa Ministarstvom unutrašnjih poslova). Angažovan je mobilni tim sastavljen od jednog doktora, dva/ije medicinska/e tehničara/ke, dva/ije terenska/e radnika/ce i prevodioca koji pruža podršku korisnicima.

Doktor opšte medicine vrši prijemni zdravstveni pregled koji obuhvata pregled opšteg zdravstvenog stanja, ali i dalje se ne vrši skrining na zarazne bolesti. Ljekove i druga medicinska sredstva daju licima, a dodatna medicinska njega se pruža u KBC-u.

Tim je obavio razgovor sa 12 lica uz pomoć prevodioca IOM-a za farsi jezik, koji je dostupan svakog radnog dana od 8h do 16h. Od 12 zatečenih lica, šest lica je bilo iz Avganistana, a šest iz Irana.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Postupanje prema njima ocjenjuju kao profesionalno, a uslove smještaja dobrim. Već narednog dana, ova lica su napustila smještaj i nastavila svoj put.

Kao i za Odsjek u Spužu, **Zaštitnik preporučuje da se na Božaju takođe sprovodi inicijalni zdravstveni pregled koji obuhvata skrining na zarazne bolesti.**

Postupanje MUP-a kao prvostepenog organa – analiza presuda Upravnog suda

U aprilu 2023. godine, Evropski Parlament je odobrio svoj stav o revizijama postupaka upravljanja nezakonitim migracijama, i najavio započinjanje pregovora s Savjetom. Cilj je unapređenje upravljanja migracijama uz istovremenu zaštitu prava i potreba migranata. Predlaže se uvođenje bržeg i jednostavnijeg postupka za zahtjeve za azil koji se podnose neposredno nakon provjere. Ti bi postupci trebali biti završeni u roku od 12 nedjelja, uključujući i žalbe. U slučaju odbijanja, osoba bi trebala biti vraćena u zemlju iz koje dolazi u roku od 12 nedjelja.¹¹

Podsjećamo da će MUP, kao prvostepeni organ, saglasno odredbi člana 47 stav 1 Zakona, zahtjev za međunarodnu zaštitu odbiti 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.

Prema podacima Upravnog suda Crne Gore, u periodu od 2021. do 2023. godini odlučeno je u 45 predmeta, i to u po 8 predmeta u 2021. i 2022. godini i 29 predmeta u 2023. godine. U odnosu na 29 riješenih predmeta po tužbama iz 2023. godine, u 12 predmeta su, u smislu odredbe člana 56 Zakona o upravnom sporu, poništena rješenja Ministarstva unutrašnjih poslova kojima su odbijeni zahtjevi tužilaca za ostvarivanje prava na međunarodnu zaštitu; u 12 predmeta su donijete odbijajuće presude, a u 5 predmeta su donijeta rješenja o obustavi postupka. **Poređenjem ovih podataka sa podacima iz 2022. godine, proizilazi da je Upravni sud Crne Gore gotovo u identičnom broju predmeta donio presude kojima je u smislu odredbe člana 56 Zakona o upravnom sporu poništio rješenja Ministarstva unutrašnjih poslova, kao**

¹¹ Evropski parlament, članak br. 20170627STO78419 od 12. decembra 2023. godine.

prvostepenog organa, kojima su bili odbijeni zahtjevi tužilaca za ostvarivanje prava na međunarodnu zaštitu.

Analizom presuda Upravnog suda Crne Gore, po tužbama iz 2023. godine, kojima se poništavaju prvostepena rješenja, **gotovo u 50% slučajeva uočava se nastavak prakse Ministarstva unutrašnjih poslova, kao prvostepenog organa, da u postupku sa sigurnošću i dužnom pažnjom ne utvrđuje da npr. zemlje poput Kube, Bjelorusije, Turske predstavljaju 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 analiziranim predmetima nije bio slučaj.

Takođe, prvostepeni organ se i dalje ne vodi dosledno 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. Dakle, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao tuženi, nije cijenio činjenicu da odluke kojim su odbijeni zahtjevi roditelja mlđb. tužilje nijesu pravosnažne, a iz evidencije kod Upravnog suda Crne Gore je jasno proizilazilo da je majka tužilje tužbom osporila odluku ministarstva i da postupak kod suda nije bio okončan.

U nekoliko analiziranih predmeta po tužbama iz 2023. godine, zapaženo je da Ministarstvo unutrašnjih poslova zaključuje da je Republika Srbija evropska sigurna treća zemlja, u smislu Direktive 2013/32/EU, ali bez razmatranja na koji način ta zemlja postupa prema izbjeglicama i bez ispitivanja da li u Srbiji tužioca može čekati dalja deportacija, odnosno vraćanje u zemlju porijekla (lančani refoulement) i izlaganje postupanju suprotnom članu 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Isto zapažanje je konstatovano prilikom analize slučajeva i iz 2022. godine.

Zaključuje se da i dalje ostaju validni zaključci i preporuke sadržani u prošlogodišnjoj analizi, a u odnosu na postupanje MUP-a kao prvostepenog organa:

1. 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 onemogućiti da se upoznaju sa stvarnim razlozima zbog kojih je njihov zahtjev odbijen, što ih u bitnom može ograničiti

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

da ostvare pravo na korišćenje pravnih sredstava, odnosno da protiv odluke ulože pravno sredstvo iz člana 42 stav 2 Zakona.

2. Neophodno je 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 progonu, uključujući politički progon i dr.
3. 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 International o stanju ljudskih prava, kao i izvještaji UNHCR-a.
4. Potrebno je sa dužnom pažnjom voditi se 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.

Primjena insituta readmisije

Sporazumi o readmisiji ponavljaju i definišu primarnu obavezu države da prihvati svoje građane. Neki sporazumi o readmisiji takođe utvrđuju uslove pod kojima su države ugovornice pojedinih međunarodnih ugovora obavezne da ponovo prime državljane trećih zemalja, koji su prošli kroz njihovu teritoriju. Zagovornici sporazuma o readmisiji tvrde da su oni *neutralni u pogledu ljudskih prava* i predstavljaju samo sredstvo za uklanjanje neregularnih migranata sa teritorije država koje ih zaključuju. Skeptici tvrde da postoji rizik da sporazumi o readmisiji predstavljaju prijetnju ljudskim pravima iregularnih migranata i pravima onih kojima je potrebna međunarodna zaštita, kako ne bi bili podvrgnuti protjerivanju koje će ih dovesti u nepovoljan položaj na novoj destinaciji.

Glavni razlog za zabrinutost odnosi se na readmisiju državljana trećih zemalja. Iregularni migranti koji se vrate u zemlju, a koja nije njihova zemlja porijekla, mogu rizikovati da završe u neodrživoj situaciji, posebno u pogledu socijalnih prava. Takođe, postoji rizik da povratnici iz trećih zemalja budu vraćeni u zemlju porijekla, a da nisu imali mogućnost da podnesu zahtjev za azil u bilo kojoj od zemalja kroz koje prolaze.

Uprkos raširenoj percepciji da su takvi sporazumi, kao što je rečeno, na neki način „neutralni“ u odnosu na ljudska prava, mora se uzeti u obzir da je povratak iregularnih migranata jedan od najzahtjevnijih aspekata upravljanja migracijama, koji postavlja ne samo pitanja saradnje između država (što je suština instrumenta), već i pitanja zaštite sigurnosti i dostojanstva migranata. To proizvodi potrebu njihove posebne i opšte obaveze u pogledu ljudskih prava, kao i pitanja vezana za povratak određenih specifičnih grupa unutar opšte migrantske i izbjegličke populacije.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Za potrebe izrade izvještaja pregledani su sporazumi o readmisiji koje je Crne Gora zaključila sa Evropskim zajednicama (EU) ("Službeni list Crne Gore", br. 007/07 od 20.11.2007), Republikom Srbijom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 008/13 od 22.10.2013), Bosnom i Hercegovinom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 002/13 od 16.03.2010), Turskom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 008/13 od 22.10.2013), Kosovom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 015/11 od 28.11.2011), Sjevernom Makedonijom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 009/12 od 29.06.2012), Švajcarskom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 014/11 od 11.11.2011) i Gruzijom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 006/22 od 21.10.2022). Treba napomenuti da se radi o istovrsnom modelu sporazuma, čije specifičnosti su vezane za pravni osnov i način implementacije (institucionalni i organizacioni), dok se suština (predmet) svih sporazuma odnosi na "readmisiju lica koja su nezakonito/bez dozvole boravka ušla ili boravila na teritoriji zemalja potpisnica, odnosno čiji je ulazak ili boravak nezakonit".

Primjenom pravila o tumačenju normi, uključujući i norme međunarodnog ugovornog prava, može se zaključiti da su ovi sporazumi usaglašeni sa ključnim principima ljudskih prava i time načelima na kojima počiva zaštita lica koja se nađu u poziciji da budu predmet izvršenja sporazuma o readmisiji. **Međutim, osim forme ugovora teško je zaključiti koliko oni mogu spriječiti određene situacije koje bi mogle da naruše njihova prava i slobode. Nekoliko važnih stvari je potrebno naznačiti u odnosu na izvršenje ovih sporazuma, a na koje su ukazale pojedine međunarodne organizacije i civilni sektor. To znači da se prije može govoriti o rizicima u izvršenju, nego formalnim nedostacima u tekstu sporazuma.**

Slijedeći odredbe sporazuma čini se da posebnu pažnju treba obratiti na pojedine vulnerabilne grupe koje se po inerciji podvrgavaju readmisiji, naročito zbog činjenice da mogu biti dodatno ugroženi kao što su djeca žrtve trgovine ljudima, djeca žrtve različitih vidova nasilja i eksploatacije, lica bez državljanstva sa posebnim karakteristikama koje ih čine još više rizičnim u procesu vraćanja u treće zemlje, odnosno zemlju porijekla.

Iako je jednim dijelom naglašeno, čini se da postoji dodatna potreba da se obrati pažnja na uslove pod kojima se vrši povratak po readmisiji, kao i tretman lica koja se vrate u zemlju porijekla, uključujući smještaj, socijalnu podršku i druge vrste servisa koji bi im omogućili re-integraciju u društvo.

Treba naglasiti mogućnost da se prije nego što dođe do realizacije readmisije provjeri status lica u smislu mogućnosti da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, te da se posebno obrati pažnja

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

na situacije kolektivnog protjerivanja stranaca koje nijesu dozvoljene prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

Procedure readmisije bi morale biti transparentne, uz očuvanje privatnosti pojedinih učesnika, odnosno zaštitu ličnih podataka, dok bi svi učesnici procesa iz javnih vlasti na nacionalnom nivou morali proći specifične obuke za postupanje u rizičnim situacijama tokom realizacije sporazuma. To podrazumijeva i obavezu postupanja sa posebnom pažnjom kako ne bi došlo do ugrožavanja ljudskih prava i sloboda povratnika, uključujući i obavezu poštovanja njihovog ličnog dostojanstva.

Iskustvo na nacionalnom nivou je pokazalo da su postojali određeni problemi u realizaciji ovih sporazuma, uključujući i nedostatke po pitanju tretmana ranjivih grupa. To se odnosi ne samo na statistiku, već i na utvrđivanje identiteta i ostvarivanje drugih prava, a u vezi sa utvrđivanjem činjenica iz kojih se izvodi zaključak o državljanstvu i/ili drugom statusu iz kojeg proizilazi podobnost mjere readmisije prema konkretnom licu.

Konačno, kada su u pitanju dokumenta na osnovu kojih se dokazuje građanskopravni i drugi status nekog lica, naročito ona koja se smatraju tzv. *prima facie dokazom*, isti se moraju sagledati ne samo u kontekstu obaveznosti formalnog dokaza, već i prava nekog lica u readmisiji da takav dokaz ospori, posebno u situaciji kada se zna da se migrantska populacija, a naročito kriminalne strukture koje ih zloupotrebljavaju, u namjeri da se domognu određene teritorije, koriste, kako sporazumi, navode "lažnim dokumentima". U takvim okolnostima teret dokazivanja na izbjegličkoj i migrantskoj populaciji jeste preveliki, naročito ukoliko se ima u vidu ranjivi položaj pojedinih lica, nepoznavanje propisa i pravila postupka, te druge barijere kao što su jezička, nedostatak besplatne i/ili kvalifikovane pravne pomoći, podređenost u smislu metoda i načina dokazivanja, te posebno kratkoća vremena u kojemu se ove procedure sprovode.

Primjena sporazuma u praksi

Prema podacima koji su dobijeni od strane Odsjeka za strance, vize i suzbijanje nezakonitih migracija, readmisija sa Republikom Albanijom se odvija preko Graničnih prelaza Božaj odnosno Hani Hoti i zajedničkog graničnog prelaza Sukobin – Murićani, sa Republikom Hrvatskom preko Graničnih prelaza Debeli brijeg odnosno Krasnovići i sa Kosovom preko Graničnog prelaza Kula odnosno Kulina.

Tokom 2023. godine, za prvih 11 mjeseci ove godine, prema dobijenim podacima izvršeno je ukupno 75 readmisija, uključujući skraćene postupke i tranzit, odnosno prihvata iz inostranstva i predaja inostranstvu. Uvidom u dostavljene podatke, zaključuje se da je prihvata ljudi iz inostranstva bio u svim slučajevima iz Republike Hrvatske, dok je predaja prema Republici Albaniji bila u 25 slučajeva a prema Kosovu u 15 slučajeva.

Granični prelaz Božaj

Prema riječima policijskih službenika na graničnom prelazu Božaj, saradnja sa kolegama iz granične policije Republike Albanije je dobra kada je sprovođenje zajedničkih patrola u pitanju odnosno sprječavanje prekograničnog krijumčarenja i kriminala. Međutim, u nekim pojedinačnim slučajevima ne žele da prihvate migrante i izbjeglice iako postoji formalni dokaz da je lice došlo upravo iz te države. Naime, kod takvih lica često se pronađe mobilni telefon sa karticom mobilnog operatera iz Republike Albanije, kao i račun iz trgovina koji jasno ukazuju da lica dolaze upravo iz te države. Uzimajući u obzir geografski položaj dvije države, odnosno pojas zelene granice koji je pod nadležnošću policijskih službenika na Graničnom prelazu Božaj, ne računajući "plavu granicu" (vodenu granicu), nije moguće da se migranti i izbjeglice pronađu na zelenoj granici a da nijesu došli upravo iz Republike Albanije, posebno imajući u vidu tri rute koje su ustanovljene kao praksa za prelazak preko zelene granice i ulazak u Crnu Goru iz Republike Albanije (Nikina i Đonova uvala i dio preko šina). Neprihvatanje migranata i izbjeglica koji evidentno dolaze iz Republike Albanije odnosno nepotpuna saradnja u svakom konkretnom slučaju po tom pitanju, može predstavljati eventualno opterećenje u narednom periodu za Crnu Goru, iz kojeg razloga Zaštitnik ukazuje da se to pitanje mora što hitnije na pravi način riješiti.

Granični prelaz Sukobin

Prilikom obilaska Graničnog prelaza Sukobin, u razgovoru sa komandirima Stanice granične policije I Ulcinj, timu je saopšteno da imaju dobru saradnju sa kolegama iz Republike Albanije. Takođe, kada je u pitanju saradnja po pitanju readmisije, nije se do sada dešavalo da policijski službenici Republike Albanije odbiju da prime lica, međutim, u odnosu na postupanje na GP Božaj, ovdje se javlja problem drugačije prirode. Naime, u poslijepodnevnim i večernjim časovima, nije moguće izvršiti vraćanje po skraćenom postupku jer Republika Albanija u tom vremenskom intervalu ne prima migrante i izbjeglice za koje je utvrđeno da su došli upravo iz Republike Albanije, već brigu o njima vode službenici Uprave policije Crne Gore, upravo na GP Sukobin u prostorijama graničnog prelaza.

Prema riječima službenika na graničnom prelazu, kada se radi o porodicama, djeci i ostalim ranjivim kategorijama, iste smještaju u prostoriju koja je određena za odmor službenika a koja ima krevete za spavanje i posteljinu, dok ukoliko se radi o samcima, iste smještaju u drugu prostoriju. Naime, sve vrijeme ova lica su pod nadzorom policijskih službenika koji im, iz sopstvenih sredstava obezbijavaju hranu i vodu kao i ostale potrepštine. Lica borave u prostorijama gdje je obezbijedeno grijanje odnosno hladjenje, u šta se tim uvjerio.

Dakle, u ovoj stanici granične policije ne postoje posebna finansijska sredstva koja su predviđena posebno za ovakve vidove podrške, kao ni adekvatna prostorija koja bi bila namijenjena ova lica, tokom boravka na ovom GP.

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

Na ovom graničnom prelazu se vodi evidencija lica nad kojima je izvršen postupak readmisije, i tokom 2023. godine, bilo je ukupno 13 postupaka readmisije gdje je 21 lice ukupno vraćeno, gdje su sva lica bila državljani trećih zemalja.

Granični prelaz Debeli brijeg

U okviru nadležnosti stanice granične policije I Herceg Novi, odnosno Graničnog prelaz Debeli brijeg, ukupno je obavljeno 35 readmisija. Prema riječima službenika, uglavnom se ostvaruje dobra saradnja sa službenicima u Hrvatskoj. Sva lica koja se primijete da su nezakonito prešla teritoriju Crne Gore i da idu ka Republici Hrvatskoj u većini slučajeva budu po skraćenom postupku vraćena. Međutim prema riječima službenika, neka lica koja budu pronađena u unutrašnjosti zemlje, budu vraćena u Crnu Goru preko ovog GP, kao da je lice pronađeno u zelenom pojasu oko ovog graničnog prelaza, gdje ne postoje formalni dokazi da je lice zaista ušlo u Hrvatsku iz Crne Gore, što je neophodno dalje detaljno ispitati.

Vođenje dokumentacije

Prilikom sprovođenja readmisije, dokumentacija se osim u stanicama granične policije vodi i na samim graničnim prelazima. Službenici na svim GP sačinjavaju službenu zabilješku o događaju gdje i kada je lice zatečeno, Zapisnik o vraćanju i prihvatanju lica po skraćenom postuku koji potpisuje službenik koji je predao lice odnosno službenik koji je prihvatio lice, kao i formular sa ličnim podacima koji, prema riječima službenika, popunjavaju sama lica koja budu vraćena. **Ovaj formular je na engleskom i arapskom jeziku, gdje se na kraju navodi dio koji se odnosi na potpis samog lica. S tim u vezi, postavlja se pitanje, da li svako lice može da odgovori na postavljena pitanja iz razloga nepoznavanja jezika koji se nude kao mogućnost na samom formularu.**

Komunikacija i sporazumijevanje sa ovim licima svakako predstavlja sistemski problem. **Kod ovakvog stanja stvari postavlja se pitanje da li ta lica mogu iznijeti navode da im u slučaju vraćanja u zemlju iz koje su došli eventualno prijeti mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje, kažnjavanje, smrtna kazna ili progon zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog uvjerenja.**

U jednom od analiziranih dosijea koji je izuzet iz Stanice granične policije I Ulcinj, uvidom u službenu zabilješku sačinjenu povodom pronalaska lica koje iz Republike Albanije prelazi državnu granicu, navedeno je da je prilikom kontrole ustanovljeno da se radi o licu treće zemlje koja kod sebe nije imao lična dokumenta, te da je lice dovedeno na GP Sukobin da su prilikom pretresa kod istog pronađena dokumenta koja ukazuju da je lice iskazalo namjeru u Grčkoj, odnosno da je prilikom daljeg pregleda kod istog pronađena kutija sa cigaretama sa albanskom akciznom markicom.

Zaštitnik ukazuje da u ovoj službenoj zabilješci nije navedeno u kakvom stanju je zatečeno lice u odnosu na vidljive povrede, odnosno da li se lice žalilo na određene bolove. Ovo je preventivno veoma bitno upravo kako bi se, prije svega, licu ukoliko je to potrebno pružila

Monitoring poštovanja ljudskih prava izbjeglica, migranata i tražilaca međunarodne zaštite u Crnoj Gori

zdravstvena zaštita, ali i kako bi se moglo tačno utvrditi eventualne povrede i u kojem momentu su nastale. Dalje, konstatacija da je lice dovedeno do GP Sukobin ukazuje da je prema istom primijenjena radnja policijskog ovlaštenja - dovođenje, u kojem slučaju je lice na svom jeziku trebalo biti obaviješteno o procesnim pravima koje lice ima u tim situacijama. Kada se na ove činjenice uzme u obzir i to da formular o ličnim podacima ne sadrži mogućnost korišćenja više jezika, postavlja se pitanje da li je to lice moglo na bilo koji način iznijeti navode da je bio maltretiran odnosno da se ne smije vratiti u zemlju tranzita odnosno krajnju destinaciju.

Preporuke Upravi policije- Sektoru granične policije, kako bi se u postupcima readmisije obezbijedilo:

1. prisustvo prevodioca u komunikaciji sa izbjeglicama i migrantima koje treba vratiti u postupku readmisije, u cilju dobijanja informacija o tome, da li mu vraćanjem u tu zemlju ili tranzitom kroz određenu zemlju prijeti mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje, kažnjavanje, smrtna kazna ili progon zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog uvjerenja i kako bi se obezbijedilo da lice bez sumnje zna sadržinu dokumenata koje treba da potpiše, u skladu sa čim će donijeti informisanu odluku.
2. da policijski službenici, u situacijama kada lice zateknu na zelenoj granici i isto vraćaju po skraćenom postupku, u službenoj zabilješci u vezi pronalaska lica treće zemlje, navedu u kakvom je stanju lice zatečeno i sve ostale bitne detalje koji se odnose na to lice (konstatovanje da li lice ima vidljivih povreda ili ne, da li je u pokretnom, nepokretnom ili teško pokretnom stanju, da li se lice žali na bolove i sve druge činjenice i okolnosti koje su neophodne za pravilno i zakonito donošenje odluke u svakom konkretnom slučaju.