

POGLAVLJE 24: Pravda, sloboda i bezbjednost, sa posebnim osvrtom na migracije

*Milan Radović, Građanska alijansa
Aleksandra Vukčević, Građanska alijansa
Dušica Merdović, Građanska alijansa*

Ustav Crne Gore u čl. 44 propisuje pravo azila: "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. 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." Crna Gora je potpisnica Ženevske konvencije o izbjeglicama iz 1951. godine. Sistem azila u Crnoj Gori je uspostavljen donošenjem Zakona o azilu¹ koji je stupio na snagu 25. jula 2006. godine, a počeo da se primjenjuje 25. januara 2007. Osnovni principi, sadržani u ovom Zakonu, obuhvatali su zabranu povratka i protjerivanja, nediskriminacije, povjerljivost i zaštitu podataka, spajanje porodice, zaštitu osoba sa posebnim potrebama, kao i odredbe koje se odnose na pravnu zaštitu i obaveznu saradnju s UNHCR-om.

Skupština Crne Gore u decembru 2016. godine donijela je novi Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca. Zakon je počeo da se primjenjuje od januara 2018. godine. Ocjene stručnjaka i međunarodnih subjekata koji prate implementaciju Zakona su da novi Zakon uključuje adekvatne međunarodne standarde zaštite i EU *acquis*. Ipak, sa druge strane zamjerke se odnose da usvajanje nove terminologije u novom zakonodavstvu o azilu (tj. "azil" umjesto "izbjeglice" i različitog prijevoda supsidijarne zaštite) stvorilo je probleme u pristupu pravima, pošto se relevantni zakoni i dalje odnose na staru terminologiju.

Od početka primjene prvog zakona o azilu, od 2006. godine do 30. maja 2018. godine u Crnoj Gori podneseno 12.735 zahtjeva za azil. Ipak većina tražilaca azila odustane od svojih prijava za azil u Crnoj Gori. Razlozi za to su što tražioci azila ne vide našu državu kao krajnju destinaciju, između ostalog i zbog nedovoljnih mogućnosti za integraciju. Oni kroz Crnu Goru su u tranzitu ka zemljama EU.

Novi zakon o azilu uvodi važne promjene u sistemu azila. Najrelevantnije izmjene uključuju mogućnost postavljanja objekata na graničnom prelazu gdje se u datim okolnostima tražioci azila mogu držati do 28 dana; predaja sistema prijema Ministarstva rada i socijalnog staranja Ministarstvu unutrašnjih poslova; mogućnost usvajanja ubrzanih procedura određivanja izbjegličkog statusa; reviziju od strane Upravnog suda kao drugostepenog u postupku utvrđivanja izbjegličkog statusa i pružanje individualnih integracionih planova za one kojima je pružena zaštita, pod nadzorom MRSS-a.

2017. godine, Uprava za zbrinjavanje izbjeglica proglašena je državnim organom zaduženim za integraciju, a uspostavljena je i Radna grupa za integraciju, uključujući Ministarstvo obrazovanja, Ministarstvo zdravlja, Zavod za zapošljavanje i drugi. Međutim, učešće ključnih ministarstava ostalo je nedovoljno i nijesu planirani dovoljni budžeti za integraciju. U decembru 2017. godine, Vlada je usvojila Standardne operativne procedure (SOP) za postupanje sa djecom koja su odvojena od roditelja ili bez pratnje, sa posebnim akcentom na proaktivnu identifikaciju potencijalnih žrtava i žrtava trgovine ljudima.

Crna Gora je ostala uglavnom tranzitna zemlja. Pristup teritoriji je pooštren ali je zemlja generalno ostala otvorena za azil koja uključuje i novu preliminarnu fazu "namjeru traženja azila" prije podnošenja zahtjeva za azil.

¹ Službeni list RCG, br.45/06

Do kraja 2017. godine podneseno je 849 zahtjeva za azil, što predstavlja povećanje od 253% u odnosu na 2016. godinu (335). Najveći broj zahtjeva je podnesen od strane muškaraca 779 (92%), dok značajno manje od žena 70 (8%). Od ukupnog broja 798 (94%) bilo odraslih i 51 (6%) maloljetnika (samo jedno dete bez pratnje). Glavne zemlje porekla bile su: Alžir (393 / 46,3%); Maroko (88 / 10,4%); Sirija (71 / 8,4%) i Pakistan (64 / 7,5%).

Od početka 2018, do kraja oktobra 2018. godine Crna Gora je registrovala 4,148 namjera za traženje azila, od čega su potom podnijeta 2859 zahtjeva za azil, što predstavlja porast od 236% u odnosu na 2017. kada je bilo (849). I dalje je dominantan broj muškaraca 2556 (89%) uz 303 (11%) žene, dok je 2597 (91%) bilo odraslih i 262 (9%) maloljetnika (samo jedno dete bez pratnje). Glavne zemlje porijekla bile su: Sirija (1099/38%); Pakistan (634/22%) i Alžir (288/10%).

Ono što se uočava jeste razlika između broja "namjera" i naknadnih aplikacija za azil. To potvrđuje želju mnogih tražilaca azila u Crnoj Gori da se domognu Zapadne Evrope. Sa druge strane ovo je i rezultat sporog procesuiranja zahtjeva koji izazivaju zabrinutost o efikasnosti sistema zaštite za one koji imaju potrebu međunarodne zaštite. Na primjer prema dostupnim podacima koje smo dobili od UNHCRa od 31. oktobra je bilo zakazano 2859 intervju, ali je održano samo 58 (2%). Od 58 ispitanih predmeta, 12 osoba je dobilo međunarodnu zaštitu u 2018. godini, tako da ukupan broj izbjeglica/ljudi kojima je odobrena supsidijarna zaštita u Crnoj Gori je 69.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u svom izvještaju za 2017. godini navodi: "u periodu od 2007. godine do 13.02.2018. godine, podnijeto je 10 465 zahtjeva, a odobreno je 58 zaštita, od čega 31 status izbjeglice i 27 dodatnih zaštita. Trenutno je na snazi 29 odobrenih zaštita, od čega 16 statusa izbjeglice i 13 dodatnih zaštita. Status izbjeglice ostvarilo je šest (6) lica iz Jemena; dva (2) iz Sirije; sedam (7) iz Kube i jedno (1) iz Libana, dok su dodatnu zaštitu ostvarila četiri (4) lica iz Jemena, tri (3) iz Bjelorusije; jedno (1) iz Maroka; dva (2) iz Ukrajine; jedno (1) iz Gane i dva (2) lica iz Avganistana.

Imajući u vidu da su otkriveni ilegalni migranati tražili azil, tako je trend rasta dolazaka ilegalnih migranata uticao na porast zahtjeva za azil. Tako broj od 2.605 zahtjeva za azil podnešenih između januara i septembra 2018. godine predstavlja povećanje od 300% u poređenju sa cijelom 2017. godinom. Zahtjevi od strane Sirijaca, Pakistanaca, Alžiraca, Iračana i Marokanaca zajedno čine 85% svih zahtjeva.

Trenutni sistem prijema u Crnoj Gori ima ograničen kapacitet za 65 + 15 osoba u Centru za azil u Spužu (oko 10 km od glavnog grada). Od avgusta 2017. godine, nekoliko puta su prevaziđeni kapaciteti centara za azil i strance. Vlada zbog toga iznajmljuje privatni objekat na Koniku/Podgorica u upotrebi oko 200 ležajeva. Kapacitet prijema Centra za tražioce azila u Spužu biće povećan sa 80 na 104 kreveta/lica uspostavljanjem kontejnerskog naselja u dvorištu Centra. U ove objekte smješteno je 3153 ljudi tokom 2018. godine (uključujući 180 žena i 263 djece), ali u većini slučajeva samo na nekoliko dana, s obzirom na veliki broj pada migranti.

Centar za prijem lica koja traže međunarodnu zaštitu koristi se za smještaj žena, porodica i najugroženijih pojedinaca, dok se muškarci smještaju u alternativnom smještaju na Koniku. Centar za azil u Spužu ima adekvatne uslove za smještaj ovih lica. Sa druge strane problemi koji se javljaju na Koniku, često su pitanja sigurnosti i loši standardi smještaja. Procjene su da je trenutni ukupan broj smještajnih kapaciteta 269 kreveta/lica. Iako je pristup uslugama često bio izazov, osobama koje traže azil pomažu osoblje Centra za azil i Ministarstvo unutrašnjih poslova uz podršku međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija, uključujući pristup zdravstvenoj zaštiti i sigurnosti. Crna Gora planira da poveća svoje kapacitete za prijem, otvaranjem "tranzitnog centra" u Božaju u blizini granice sa Albanijom. Plan je da se tu smjeste migranti po njihovom ulasku i migranti koji izraze namjeru da podnesu zahtev za azil u Crnoj Gori. Prilikom rješavanja ovog pitanja ostaje da se

urede uslovi zbog razlike u karakteru migranata tj. Da li se radi o legalnim ili nelegalnim ulascima u Crnu Goru. Pošto je za nelegalne migrante predviđen zatvoreni tip objekata i kretanja dok kada je u pitanju status tražilaca azila onda se radi o otvorenom centru.

Preporuke:

- Zajedno sa predviđenim Centrom u graničnom području Božaja pod nadzorom Granične policije, s obzirom na sve veći broj tražilaca azila, Crna Gora bi trebala obezbijediti dodatne stalne kapacitete za prijem do 200 azilanata koji bi trebali biti blizu Centra za azil u Spužu i koji bi nudili iste standarde smještaja i pristupa uslugama kao u Centru. Država treba da obezbijedi i dodatni adekvatni smještaj za djecu bez pratnje.

- Posebna pažnja treba da bude usmjerena i na stvaranje uslova za adekvatan pristup zdravstvenoj zaštiti i pažnja treba da bude posvećena procesu integracije za izbjeglice koje su dobile međunarodnu zaštitu, kroz koordinisanu multisektorsku aktivnost nadležnih državnih organa. Crna Gora stoga treba osigurati adekvatna finansijska sredstva za pokretanje integracionih aktivnosti i puno angažovanje relevantnih resornih ministarstava za jezičku i socio-ekonomsku integraciju, uključujući zdravstvenu zaštitu i socijalnu zaštitu. Omogućiti kvalitetniju integraciju lica kojima je odobrena međunarodna zaštita. Organizovanje kurseva jezika, zajedno sa mjerama podrške u cilju obezbjeđivanja radnih mjesta i pristupa tržištu nekretnina su najvažniji preduslovi za socijalno-ekonomsku integraciju izbjeglica.

- Usvojiti, kao prioritetno, *sve podzakonske akte u odnosu na Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca u cilju usklađivanja svih relevantnih zakona*, kako bi se osigurao potpuni pristup pravima, posebno zdravstvenoj zaštiti.

- Neophodno je da granična policija, Direkcija za azil, ministarstva prosvjete, zdravstva i rada kao i Upravni sud u potpunosti usklade praksu sa novim pravnim standardima o registraciji, statusu odlučivanja, politici integracije i žalbenim procedurama. Još uvijek postoji potreba za izgradnjom kapaciteta i obukom osoblja kako bi se zakonske obaveze implementirale u potpunosti.

- Uspostaviti adekvatan sistem ulaska na granici za one koji imaju namjeru tražiti azil i uspostaviti efikasan sistem upućivanja sa granice na sistem prijema namenjen tražiocima azila. Potrebno je da se napravi upitnik kojim će se identifikovati tražioci azila, kao i takva lica sa posebnim potrebama, i onda ta lica uvesti u postupak azila, dok ekonomske migrante treba uvesti u postupak pod Zakonom o strancima, kao i žrtve trafikinga.

- Usvojiti adekvatan sistem registracije u cilju da se identifikuju lica kroz elektronsku registraciju koja uključuje otiske prstiju, uspostavljanje baze podataka itd.

- Usvojiti ubrzane procedure za očigledno utemeljene i neosnovane aplikacije.

- MUP, Kancelarija za azil i Upravni sud trebaju dati doprinos nadležnim organima u daljoj izgradnji pravičnog i efikasnog postupka azila.–

- Omogućiti pun pristup UNHCR-u, NVO i drugim organizacijama za zaštitu prava azilanata svim objektima u kojima su podnosioci zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

- Unaprijediti prijemne i operativne kapacitete Centra za azil, u skladu sa odgovarajućim standardima.

KOMENTARI NA PRIMJENU ZAKONA O MEĐUNARODNOJ I PRIVREMENOJ ZAŠTITI STRANACA

- Na osnovu člana 35 Zakona stranac koji traži međunarodnu zaštitu dužan je da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu Ministarstvu unutrašnjih poslova, u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od 15 dana od izražene namjere. U praksi izdata potvrda o izraženoj namjeri za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne sadrži tu vrstu "upozorenja" da ista važi 15 dana odnosno da u roku od najdalje 15 dana to lice može podnijeti i zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Preporuka: Uvesti praksu da se u Potvrdi o izraženoj namjeri navodi da u roku od najdalje 15 dana lice koje je podnijelo zahtjev može podnijeti i zahtjev za međunarodnu zaštitu. Takođe, bilo bi poželjno da potvrda bude izdata na najmanje dva jezika (crnogorskom i engleskom tj, jeziku koji lice u postupku razumije).

- Članom 46 Zakona definisano je da se postupak za odobravanje međunarodne zaštite obustavlja ako stranac koji traži međunarodnu zaštitu: 4) napusti boravište duže od tri dana, a da o tome ne obavijesti Centar za prihvata ili za to ne pribavi saglasnost Centra za prihvata, odnosno Ministarstva, osim u slučajevima prouzrokovanim višom silom. Odredba se odnosi samo na Centar za prihvata. U praksi se lica koja traže međunarodnu zaštitu smještaju i u jednu vrstu neformalnog smještaja u privatni objekat u mjestu Konik (Podgorica) gdje se evidencija prisutnosti vodi na osnovu prisutnosti za vrijeme ručka. U praksi se nedavno počelo primjenjivati pravilo koje nije definisano zakonski niti na drugi način, da se sa evidencije tog neformalnog smještaja skida ono lice koje dva dana zaredom nije prisutno na kolektivnom ručku. Već su uočene situacije da se dešava da neko lice bude na doručku i večeri oba dana uzastopno ali da iz nekog razloga propusti ručak. U tom slučaju može da dođe do neopravdanog "skidanja" sa evidencije smještaja.

Preporuka: Neformalni smještaj podvesti pod ista pravila koja važe i za Centar za prihvata.

- Na osnovu člana 71 Zakona Ministarstvo unutrašnjih poslova će, u roku od tri dana od dana podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, strancu koji traži međunarodnu zaštitu izdati ispravu kojom dokazuje da je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu i koja služi kao dozvola boravka u Crnoj Gori do pravosnažnosti odluke po zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Isprava o podnešenom zahtjevu za međunarodnu zaštitu se izdaje samo na crnogorskom jeziku.

Preporuka: Potrebno je da se isprava koja se izdaje po ovom članu Zakona izdaje na crnogorskom i jeziku koje izbjeglica razumije.

- Članom 77 Zakona azilantu i strancu pod supsidijarnom zaštitom obezbjeđuje se odgovarajući smještaj i novčana pomoć, najduže dvije godine od dana uručjenja odluke o odobravanju međunarodne zaštite. Uslove smještaja i način obezbjeđivanja smještaja iz stava 1 ovog člana propisuje organ državne uprave nadležan za poslove socijalnog staranja. U praksi Uprava za zbrinjavanje izbjeglica smještaj licima kojima je odobrena međunarodna zaštita sprovodi na način što određuje na ime smještaja novčanu pomoć u iznosu od po 120 eura po članu porodice? Ovakav način obezbjeđivanja smještaja stavlja lice kojem je odobrena zaštita u potrebu da se suočeno sa jezičkom barijerom i nesnalaženjem u novoj sredini, samo brine da pronađe adekvatan smještaj. Takođe, nije jasno na osnovu čega je određen iznos novca koji se dodjeljuje i upitno je da li može pokriti trošak smještaja za jednu osobu.

Preporuka: Da se primjenjuje odredba Zakona koja propisuje da se smještaj obezbjeđuje a ne da se dodjeljuje novčani iznos na ime smještaja.

IZVORI

Podaci i izvještaji NF Građanske alijanse

Podaci i izvještaji UNHCR-a Montenegro

Izvještaji Evropske komisije

Izvještaji Zaštitnik ljudskih prava i sloboda