

Pritvaranje migranata po osnovu migracionih propisa - Prikaz zakonodavstva i prakse u Crnoj Gori

-Predlog praktične politike-

*Milan Radović
Aleksandra Vukčević*



Pritvaranje migranata po osnovu migracionih propisa – Prikaz zakonodavstva i prakse u Crnoj Gori

-Predlog praktične politike-

Beograd, 2021.

Pritvaranje migranata po osnovu migracionih propisa – Prikaz zakonodavstva i prakse u Crnoj Gori

Izdavač:

Grupa 484
Pukovnika Bacića 3
11000 Beograd, Srbija
www.grupa484.org.rs

Za izdavača:

Vladimir Petronijević

Autor:

Milan Radović
Aleksandra Vukčević

Translation:

Nataša Grba Singh

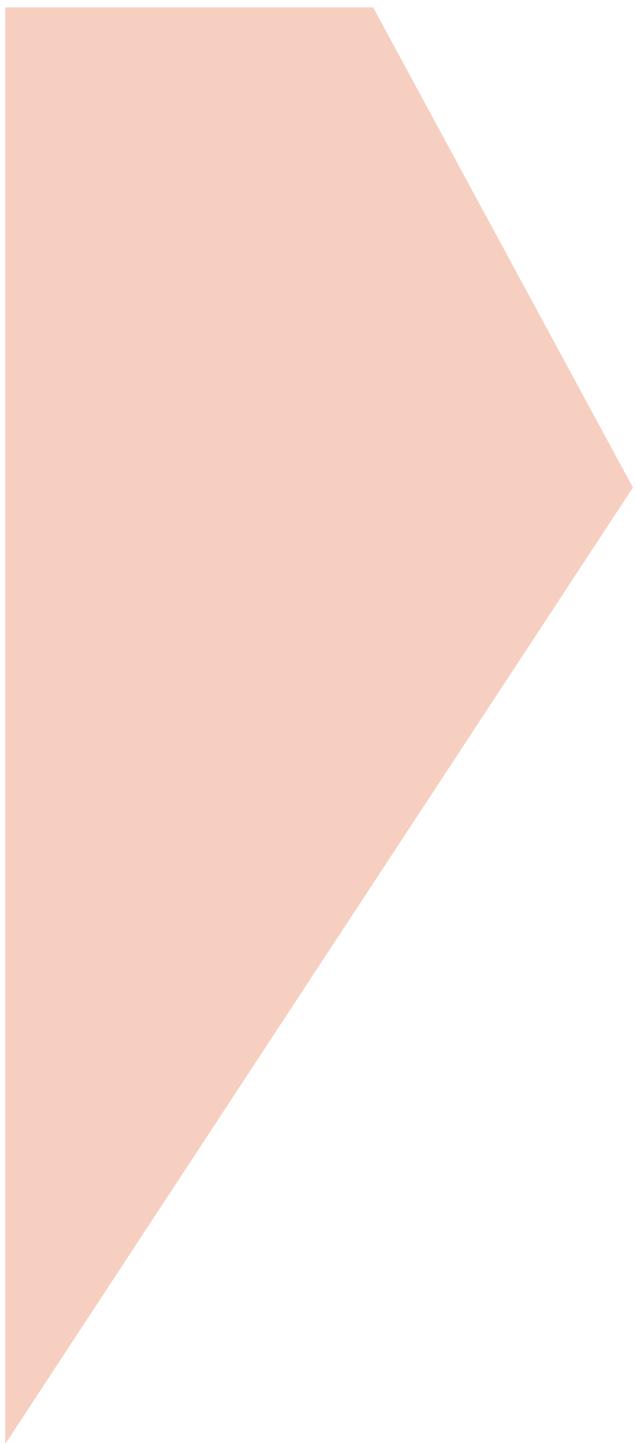
Dizajn:

Dosije studio

Publikacija je izrađena u okviru projekta „Podrška migrantima i lokalnim zajednicama u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji“ koji podržava Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu. Stavovi izneti u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autoru i ni na koji način ne odražavaju stave Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu niti Grupe 484.

Sadržaj

UVOD	5
PRAVNI OSNOV I PROCEDURA LIŠENJA SLOBODE MIGRANATA U KONTEKSTU MIGACIONIH PROPISA	7
ZADRŽAVANJE STRANACA NA GRANICI ILI U TRANZITNOJ ZONI AERODROMA, ODBIJANJE ULASKA U ZEMLJU I SPROVOĐENJE POSTUPKA AZILA NA GRANIČNOM PRELAZU	11
EKSTRADICIJA	13
USLOVI U OBJEKTIMA NAMIJENJENIM ZA SMJEŠTAJ MIGRANATA PO OSNOVU MIGACIONIH PROPISA – MATERIJALNI I KADROVSKI KAPACITETI	15
MJERE ZAŠTITE PRILIKOM LIŠAVANJA SLOBODE	16
REŽIM BORAVKA U OBJEKTIMA ZA SMJEŠTAJ MIGRANATA PO OSNOVU MIGACIONIH PROPISA	18
USLOVI SMJEŠTAJA RANJVIVIH GRUPA MIGRANATA	21
PRIPREMA ZA POVRTAK I SPROVOĐENJE POVRTAKA	22
MONITORING	23
PRIMJENA ALTERNATIVNIH MJERA	25
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	26



Uvod

Ovaj dokument se bavi uslovima i procedurom pritvora za migrante, a poseban fokus je na pravnoj osnovi i proceduri lišenja slobode migranata u kontekstu migracionih propisa. Dokument se odnosi i na ekstradicioni pritvor, kao i na zadržavanje migranata u Prihvatištu za strance, na graničnim prelazima i u tranzitnoj zoni aerodroma. Takođe, bavi se i readmisijom maloljetnika i drugih ranjivih kategorija migranata, a dijelom i pitanjem monitoringa prostorija za prihvat. Dokument ne sadrži informacije o migrantima koji su lišeni slobode u prekršajnom ili krivičnom postupku, u smislu policijskog zadržavanja i pritvora, kao i migranata koji se nalaze na izvršenju kazne zatvora.

Zakonom o strancima¹ uređuju se uslovi za ulazak, izlazak, kretanje, boravak i rad stranaca u Crnoj Gori. Pod uslovima propisanim navedenim Zakonom i po proceduri koju sprovodi inspektor za strance, strancu se može zabraniti ulazak u zemlju i ograničiti kretanje kroz teritoriju Crne Gore. Radi prinudnog udaljenja, stranac se može lišiti slobode, privesti i zadržati najduže 48 časova. Sprovođenje prinudnog udaljenja i preduzimanje mjera za zaštitu ljudskih prava i sloboda stranca koji se prinudno udaljava prati Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

Strancu koga nije moguće prinudno udaljiti ili se povratak ne može obezbijediti primjenom blažih mjera, policija će ograničiti slobodu kretanja smještajem u Prihvatište za strance, a naročito ako postoji rizik od izbjegavanja obaveze napuštanja Crne Gore ili ako stranac onemogućava izvršenje prinudnog udaljenja i povratka. U prošloj godini po ovom osnovu je lišeno slobode 418 lica (većina su bili državljeni država iz okruženja, a 123 lica su bila državljeni Turske).² Takođe, u vezi sa primjenom alternativnih mjera ("javljanje policiji u određeno vrijeme") evidentirano je 14 slučajeva, od čega su 9 izrekli inspektori za strance, dok je 5 izrečeno u postupcima koji su se vodili u Prihvatištu za strance. Blaže mjere primijenjene su prema državljanima Srbije (7), Kosova (2), Albanije (1), Velike Britanije (1), SR Njemačke (1), kao i u odnosu i na lica bez državljanstva (2). U periodu od 01.01 do 31.03.2021. godine shodno članu 126 Zakona o strancima, donijeto je 1 rješenje o blažim mjerama sa mjerom "javljanje policiji u određeno vrijeme".

1 Zakon o strancima, ("Službeni list Crne Gore", br. 012/18, 003/19).

2 Podaci pribavljeni od MUP-a tokom online diskusionog foruma održanog 16.03.2021.

U 2020. godini registrovano je 3149 migranata od čega je 2829 izrazilo namjeru za međunarodnu zaštitu, 218 je vraćeno po sporazumima o readmisiji (208 Albaniji, 9 Kosovu i 1 Srbiji), dok je 102 migranta prinudno udaljeno. U 2020. godini shodno Zakonu o strancima, zabranjen je ulazak za 556 stranaca.³

Kada je u pitanju ekstradicija, u prošloj godini 29 stranaca se nalazilo u ekstradicionom pritvoru u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS)⁴, uglavnom zbog vršenja krivičnih djela kriminalno udruživanje i krađa, kao i zbog krivičnih djela povezanih za proizvodnjom i stavljanjem u promet opojnih droga, a u jednom slučaju se radilo o krivičnim djelima prevare i falsifikovanja isprava.

3 Odgovor Sektora granične policije, Uprave policije Crne Gore od 17.03.2021. godine.

4 Odgovore dostavio direktor uprave policije, od 17.03.2021. godine.

Pravni osnov i procedura lišenja slobode migranata u kontekstu migracionih propisa

Postoji nekoliko osnova za lišenje slobode u skladu sa Zakonom o strancima i po Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Shodno Zakonu o strancima⁵, 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 prihvatalište. Ovo su jedina dva slučaja kada Zakon o strancima predviđa lišenje slobode kao mjeru ograničenja slobode kretanja. Stavom 3. istog člana predviđeno je da o lišenju slobode stranca u prednje navedenim slučajevima rješenje donosi policija. Zakon o strancima decidno ne definiše kada se to rješenje donosi, prije ili nakon lišenja slobode, ali logika stvari nalaže da se to rješenje uručuje strancu u momentu lišenja slobode, a samim tim i da se donosi prije lišenja slobode. O lišenju slobode maloljetnog stranca bez pratnje odmah će se obavijestiti nadležni centar za socijalni rad i diplomatsko-konzularno predstavništvo države čiji je državljanin. Protiv rješenja o lišenju slobode se može podnijeti tužba Upravnom судu. Postupak pred Upravnim sudom je hitan.

Nakon lišenja slobode, stranac će se odmah obavijestiti o razlozima lišenja slobode, kao i o pravu na podnošenje tužbe Upravnom судu protiv rješenja o lišenju slobode i o tome da može zatražiti da se o lišenju slobode obavijesti diplomatsko-konzularno predstavništvo države čiji je državljanin, ako nije drugčije određeno međunarodnim ugovorom.

Drugi osnov predviđen je u članu 125. Zakona o strancima – stranцу koga nije moguće prinudno udaljiti ili se povratak ne može obezbijediti primjenom blažih

5 Član 124.

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. Dakle, strancu se može ograničiti sloboda kretanja kada se povratak ne može obezbijediti primjenom blažih mjera i kada stranca nije moguće prinudno udaljiti. Nadležni organ je u obavezi da sagleda mogućnost primjene blažih mjera.

Rješenje o smještaju stranca u prihvatilište donosi policija. Smještaj u prihvatilištu 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 ovog rješenja može se podnijeti tužba Upravnom судu, u roku od pet dana od dana dostavljanja rješenja. Postupak pred Upravnim sudom je hitan. Shodno članu 128 Zakona o strancima smještaj u prihvatilištu može se skratiti ili produžiti za još najduže 12 mjeseci, ako stranac odbija da sarađuje ili kasni sa pribavljanjem neophodnih dokumenata iz druge države. Rješenje o skraćenju, odnosno produženju vremena smještaja u prihvatilištu donosi policija. Dakle, stranac može biti najduže u Prihvatilištu 18 mjeseci. Protiv takvog rješenja može se podnijeti tužba Upravnom судu, u roku od pet dana od dana dostavljanja rješenja. Postupak pred Upravnim sudom je hitan.

U skladu sa Zakonom o strancima, policija donosi rješenje o lišenju slobode stranca. Članom 124 je definisano da protiv ovog rješenja može se podnijeti tužba Upravnom судu. Postupak pred Upravnim sudom je hitan. Međutim, nije definisan pojam „hitnosti“ tj. rok u kom sud treba da odluci. Nakon donošenja presude Upravnog suda mogu se podnijeti vanredni pravni ljestvici Vrhovnom судu na osnovu Zakona o upravnom sporu (član 40) i to: a) zahtjev za ispitivanje sudske odluke u roku od 20 dana od dana prijema pravosnažne odluke Upravnog suda, i b) zahtjev za ponavljanje postupka u roku od 30 dana od dana kad je stranka saznala za razlog ponavljanja.

Sa druge strane članom 62. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca⁶ definisano je da se strancu koji traži međunarodnu zaštitu može ograničiti sloboda kretanja, ako se na osnovu činjenica i okolnosti konkretnog slučaja procijeni da je to potrebno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti na kojima zasniva zahtjev za međunarodnu zaštitu, a koje se ne mogu utvrditi bez ograničenja kretanja, naročito ako se ocijeni da postoji rizik od bjekstva s obzirom na ranije pokušaje samovoljnog napuštanja Crne Gore, ranije odbijanje provjere i utvrđivanja identiteta, prikrivanje ili pružanje lažnih podataka o identitetu, odnosno državljanstvu, grubo kršenje pravila boravka i kućnog reda u Centru za prihvat, kao i rezultate sistema Eurodac primjenom Regulative (EU) br. 603/2013; utvrđivanja i provjere identiteta ili državljanstva; zaštite nacionalne bezbjednosti i javnog poretka Crne Gore ali i radi sprječavanja zloupotrebe postupka kad postoji osnovana sumnja da je namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu izrazio u toku postupka u cilju onemogućavanja prisilnog udaljenja.

6 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, ("Službeni list Crne Gore", br. 002/17, 003/19).

Istim članom definisano je da će se strancu u transferu ograničiti sloboda kretanja u svrhu sprovodenja transfera u drugu državu odgovornu za odlučivanje po zahtjevu za međunarodnu zaštitu, ako se ocijeni da postoji rizik od bjekstva, naročito uzimajući u obzir njegovo protivljenje transferu. Mjere koje se izriču strancu u transferu mogu trajati najduže šest nedjelja od utvrđivanja države odgovorne za odlučivanje po zahtjevu za međunarodnu zaštitu ili od pravosnažnosti odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Odluku o izricanju mjera donosi Ministarstvo unutrašnjih poslova. Protiv odluke može se podnijeti tužba Upravnom суду u roku od tri dana od dana dostavljanja odluke. Ovim članom nije propisana hitnost u odlučivanju Upravnog суда, ali propisani rok od tri dana za podnošenje tužbe Upravnom суду kraći je od uobičajenog roka koji iznosi 20 dana i koji je propisan Zakonom o Upravnom sporu (član 17).

Istim Zakonom u članu 63, su propisane i mjere za ograničenje slobode kretanja. Tako se radi ograničenja slobode kretanja, strancu koji traži međunarodnu zaštitu ili strancu u transferu mogu izreći mjere koje podrazumijevaju zabranu kretanja van Centra za prihvat, određenog područja, zatim zabrana napuštanja smještaja na adresi koju je prijavio. Jedna od mjera jeste i obavezan smještaj u Centru za prihvat ili u Prihvatilištu za strance (kojeg ne može napustiti do okončanja postupka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu), ali mogu im se privremeno oduzeti i putne isprave koja se zadržava za vrijeme dok postoje razlozi za zadržavanje, o čemu se izdaje potvrda.

Takođe, u ovom članu se definiše da se mjera smještaj u Prihvatilište za strance može izreći strancu kome su obezbijeđene posebne proceduralne garancije, izuzetno kad to omogućavaju njegova lična svojstva i okolnosti, odnosno potrebe, naročito zdravstveno stanje. Mjere koje se izriču strancu koji traži međunarodnu zaštitu po ovom zakonu mogu trajati dok postoje razlozi za to propisani zakonom, a najduže tri mjeseca i mogu se produžiti za još tri mjeseca, kad za to postoje opravdani razlozi.

U skladu sa Zakonom o međunarodnoj zaštiti Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) donosi odluku o izricanju mjera radi ograničenja slobode po članu 63 ovog Zakona. Protiv ove odluke može se podnijeti tužba Upravnom суду u roku od tri dana od dana dostavljanja odluke. Međutim, ni ovdje nije propisan rok u kom Upravni суд treba da odluči.

Iz gore navedenog proizilazi da rokovi za postupanje Upravnog суда po podnijetim pravnim ljekovima protiv odluka Upave policije i MUP-a o ograničavanju slobode kretanja prema navedenim propisima nisu adekvatno normativno uređeni.

Kada su u pitanju maloljetnici onda je Zakonom o strancima (čl. 134) definisano da maloljetni stranac bez pratinje i maloljetni stranac mlađi od 14 godina života može se smjestiti u odgovarajuću ustanovu samo ako se prinudno udaljenje ne može obezbijediti na drukčiji način. Takođe, maloljetni stranac stariji od 14 godina života, koji je u pratinji člana porodice, može se smjestiti u prihvatilište samo ako se prinudno udaljenje ne može obezbijediti na drukčiji način. U oba slučaja ovim zakonom je propisano da maloljetnik može smjestiti u prostorije koje

su odgovarajuće za smještaj maloljetnika. Ovim članom je definisano i da stroži policijski nadzor može se odrediti maloljetnom strancu samo ako je u pratnji roditelja ili zakonskog zastupnika, pri čemu se mora voditi računa o najboljem interesu djeteta i maloljetnom strancu obezbijediće se uslovi primjereni njegovom uzrastu, kao i pravo na obrazovanje u skladu sa propisima iz oblasti obrazovanja.

Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti u članu 63 definisano je da se mjera smještaj u Prihvatište za strance maloljetniku bez pratnje može izreći u trajanju najduže do 30 dana. Maloljetnik bez pratnje kome je izrečena mjera smještaj u Prihvatište za strance, mora se smjestiti odvojeno od punoljetnih lica. Ovim zakonom nije propisana procedura nakon isteka roka od 30 dana.

Zadržavanje stranaca na granici ili u tranzitnoj zoni aerodroma, odbijanje ulaska u zemlju i sprovođenje postupka azila na graničnom prelazu

Na osnovu Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca (član 36) stranac koji izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu, može da bude zadržan na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru vazdušne i morske luke, gdje će mu se omogućiti podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Članom 37. istog Zakona, definisano je i da se odluka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu ili naknadnom zahtjevu za međunarodnu zaštitu donosi što prije, a najkasnije u roku od 28 dana od dana podnošenja zahtjeva. Ukoliko se odluka ne doneše u roku od 28 dana od dana podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, strancu koji traži međunarodnu zaštitu će se dozvoliti ulazak u Crnu Goru radi sprovođenja postupka odobravanja međunarodne zaštite, o čemu Ministarstvo donosi odluku. Takođe, strancu će se dozvoliti ulazak u Crnu Goru i u slučaju kad se u toku postupka, procijeni da ima uslova za odobravanje međunarodne zaštite. Protiv odluke koju donosi Ministarstvo, može se podnijeti tužba Upravnom суду Crne Gore, u roku od pet dana od dana dostavljanja odluke. Postupak pred Upravnim sudom je hitan.

Od 1. januara 2019. godine od kada Građanska alijansa pruža besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila, nije bio ni jedan slučaj zastupanja tražilaca azila na granici i kao rezultat tog postupka odbijanje ulaska u zemlju. Na osnovu saznanja Građanske alijanse ne postoje adekvatni uslovi u smislu obezbjeđenja smještaja i hrane u zoni graničnih prelaza, te su se postupci vodili kroz redovne procedure pred Direkcijom za azil.

Procedura za lica koja ne ispunjavaju uslove za ulazak u zemlju, a koja su pokušala da uđu preko aerodroma, definisana je Zakonom o strancima. Tako je članom 125, definisano da 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. U praksi Građanske alijanse notiran je slučaj strane državljanke koja je trebalo da bude zadržana na aerodromu u Tivtu, a zbog nedostatka uslova, bila je smještena u Prihvatilištu za strance u Spužu.

U slučaju podnošenja zahtjeva za azil, lice koje je prethodno bilo lišeno slobode i koje se nalazi u Prihvatilištu za strance, a izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odnosno podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, ne može napustiti Prihvatilište za strance do okončanja postupka po njegovom zahtjevu.

Ekstradicija

Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima⁷ definiše da međunarodna pravna pomoć obuhvata izručenje okrivljenih i osuđenih, ustupanje i preuzimanje krivičnog gonjenja, izvršenje stranih sudskeh odluka u krivičnim stvarima, kao i ostale oblike međunarodne pravne pomoći propisane ovim zakonom, a potrebno je, između ostalog, da država molilja navede činjenice i dokaze za postojanje osnovane sumnje da je lice čije se izručenje traži učinilo krivično djelo ili da postoji pravosnažna sudska odluka. Nije dozvoljeno izručenje zbog političkog krivičnog djela, djela povezanog sa političkim krivičnim djelom ili vojnog krivičnog djela u smislu Evropske konvencije o ekstradiciji. Ukoliko je prema zakonu države molilje propisana smrtna kazna za djelo zbog kojeg se traži izvršenje, izručenje se može odobriti samo ako ta država pruži garancije da smrtna kazna neće biti izrečena, odnosno izvršena. Uslovi za izručenje po zamolnici države molilje bliže su uređeni navedenim Zakonom.

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca (član 12) definiše da postupak odobravanja međunarodne zaštite ne sprječava izručenje odnosno predaju stranca koji traži međunarodnu zaštitu za koga je izdat Evropski nalog za hapšenje ili je donešena odluka o izručenju, odnosno predaji državi članici Evropske unije ili Međunarodnom krivičnom sudu.

Postupak za odobravanje međunarodne zaštite (član 12) ne sprječava izručenje, odnosno predaju trećoj zemlji stranca za kojim je raspisana međunarodna potjernica, a koji traži međunarodnu zaštitu, osim ako se odlukom o izručenju, odnosno predaji, narušava načelo zabrane protjerivanja ili vraćanja (*non-refoulement*).

Nadležni organi su: 1. Ministarstvo pravde, kao centralni organ u oblasti međunarodne pravne pomoći, zadužen je za sve dolazeće pravne zahtjeve; 2. Državna tužilaštva, na nivou države pred kojima se vode krivični postupci, mogu zatražiti pružanje pravne pomoći putem zamolnice⁸ i 3. Sudovi za pružanje međunarodne pravne pomoći, a prema funkcionalnoj nadležnosti odgovorni su

⁷ Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, "Službeni list Crne Gore", br. 004/08, 036/13, 067/19.

⁸ U slučajevima kada se može primijeniti Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima na zamolnice stranih pravosudnih organa, državna tužilaštva su nadležna samo u pitanju preuzimanja krivičnog gonjenja.

dvojica sudija za istragu Višeg suda Podgorica i jedan u Višem sudu u Bijelom Polju.

Zakonom o Međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima se uređuje nadležnost za pružanje MPP-a sa fokusom na sudove, i u praksi se većina zamolnica izvršava od strane sudova.

Kada govorimo o konkretnim slučajevima u Crnoj Gori, možemo naglasiti slučaj tražioca azila X, koji je bio u zatvoru od septembra 2019. godine do početka novembra 2020. godine. Odlukom Višeg suda u Bijelom Polju naloženo je njegovo izručenje zemlji porijekla. Pored pravnih radnji preduzetih 2019. i tokom 2020. godine, Građanska alijansa je Apelacionom sudu Crne Gore, podnijela pet žalbi na odluke Višeg suda u vezi sa izručenjem i produženjem pritvora do izvršenja odluke o izručenju. U žalbama je istaknuto da ovakve odluke Višeg suda i posebno Apelacionog suda koji je potvrđivao odluke Višeg suda nisu u skladu sa Ustavom Crne Gore i međunarodnim standardima i posebno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, a što je kasnije i potvrdio Ustavni sud u dvije svoje odluke zbog osnovane sumnje da bi došlo do kršenja člana 3 Konvencije.

Uslovi u objektima namijenjenim za smještaj migranata po osnovu migracionih propisa – Materijalni i kadrovski kapaciteti

Stranci lišeni slobode se mogu smjestiti u Prihvatište za strance u Spužu, kao jedinici Uprave policije. Takođe, stranci se radi prinudnog udaljenja, u kom slučaju se lišavaju slobode, privode i zadržavaju najduže do 48 sati smještaju u pritvorskim jedinicama Centara odnosno Odjeljenja bezbjednosti policije. Pritvorske jedinice u okviru centara i Odjeljenja bezbjednosti policije su u nadležnosti policije opšte nadležnosti dok je Prihvatište za strance u nadležnosti Sektora granične policije-Odsjeka za strance i suzbijanje nezakonitih migracija. U UIKS-u se ne smještaju stranci po osnovu migracionih propisa.

Prihvatište za strance je kapaciteta 46 lica, a u prošloj godini je smješteno 418 migranata. Kako su saopštili iz policije za sada su ovi kapaciteti dovoljni. U Prihvatištu za strance je angažovano 42 policijska službenika, dok Sektor granične policije ima Ugovor o pružanju medicinskih usluga sa Medicinskim centrom MUP-a. U prihvatištu su stalno prisutni i prevodioci IOM-a za arapski jezik.

Mjere zaštite prilikom lišavanja slobode

Shodno članu 16 stav 2 Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatalištu za strance,⁹ strancu će se omogućiti adekvatan kontakt sa porodicom, najbližom rodbinom i diplomatsko-konzularnim predstavništvom države koja je strancu izdala stranu putnu ispravu sa kojom je stranac ušao u Crnu Goru, odnosno u kojoj je rođeno lice bez državljanstva.¹⁰ O lišenju slobode maloljetnog stranca bez pratnje odmah će se obavijestiti nadležni centar za socijalni rad i diplomatsko-konzularno predstavništvo države čiji je državljanin.¹¹

Shodno članu 124 Zakona o strancima stav član 4 nakon lišenja slobode, stranac će se odmah obavijestiti o razlozima lišenja slobode i da može zatražiti da se o lišenju slobode obavijesti diplomatsko-konzularno predstavništvo države čiji je državljanin, ako nije drukčije određeno međunarodnim ugovorom.¹² Kako je Građanskoj aliansi saopšteno iz policije, ukoliko se radi o tražiocu međunarodne zaštite neće se vršiti obavještavanje DPK.

Shodno članu 47 Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatalištu za strance, stranac u Prihvatalištu ima pravo na nesmetanu komunikaciju sa pravnim zastupnikom, ukoliko ga ima.¹³

Predstavnicima državnih organa i stranih diplomatsko-konzularnih predstavništava čiji su državljeni smješteni u prihvatalište i predstavnicima međunarodnih i nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava lica kojima je ograničena sloboda kretanja, omogućuju se da posjete prihvatalište, u cilju provjere uslova smještaja i poštovanja ljudskih prava.

Besplatnu pravnu pomoć u upravnim postupcima pružaju isključivo nevladine organizacije shodno članu 69 stav 8 Zakona o međunarodnoj i privremenoj

9 "Sl. list CG", br. 53/18.

10 Član 16. stav 2. Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatalištu za strance, "Sl. list CG", br. 53/18.

11 Član 124. Zakona o strancima.

12 Član 124. stav 4 Zakona o strancima, "Sl. list CG", br. 03/19.

13 Član 47. Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatalištu za strance.

zaštititi stranaca¹⁴ dok je u upravnim sporovima i sporovima ostale vrste moguće angažovati advokata shodno članu 30 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.¹⁵

Za potrebe prihvatilišta 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 Prihvatilištu za strance ako policijski službenik u Prihvatilištu prilikom prijema utvrđi da je strancu potrebna medicinska pomoć, o tome će obavijestiti doktora medicine u Prihvatilištu i rukovodioca Prihvatilišta. Takođe shodno članu 14 istog Pravilnika po prijemu u Prihvatilište, a najkasnije u roku od 24 časa od prijema, vrši se ljekarski pregled stranca i sačinjava zdravstveni karton.

14 "Sl. list CG", br. 02/17.

15 "Sl. list CG", br. 20/11.

Režim boravka u objektima za smještaj migranata po osnovu migracionih propisa

Uslovi boravka i smještaja su propisani Pravilnikom o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatištu za strance i možemo zaključiti da su uslovi zadovoljavajući. Obezbijeden je boravak u dijelu Prihvatišta namijenjenom za šetnju, na otvorenom 2 sata dnevno. Prilikom šetnje stranci se kreću slobodno i mogu razgovarati, pri čemu ne smiju remetiti red i mir, niti kršiti pravila discipline u Prihvatištu. Policijski službenici u Prihvatištu vode svakodnevne evidencije o prisustvu i aktivnostima stranaca na otvorenom prostoru. Boravak na otvorenom prostoru organizuje se na način što se stranac, u skladu sa prethodno utvrđenim terminima i rasporedom, obavještava od strane policijskog službenika o tome kad treba da pristupi aktivnostima na otvorenom prostoru.

Prijemna soba je opremljena krevetima, ormarima, vješaonicima, natkasnama i stolom sa stolicama. Takođe, dnevni boravci, odvojeni za žene i muškarce, opremljeni su stolovima i stolicama i TV prijemnicima. Sobe imaju velike prozore, a obezbijedeno je i vještačko osvjetljenje, sa centralnim grijanjem i hlađenjem. Na spratu su kupatila sa odvojenim odeljenjima za muškarce i žene, i ona su okrećena i uredna.

Strancu koji nema novčanih sredstava, a ne raspolaže priborom za održavanje lične higijene, obezbijediće se sapun, četkica za zube, plastična čaša, šampon za kosu, češalj, noktorez, a strancima ženskog pola i higijenska sredstva i preparati za održavanje ženske higijene. Stranac je dužan da svakodnevno održava ličnu higijenu i higijenu prostorije u kojoj boravi.

Shodno članu 43 istog Pravilnika ako stranac nema novčanih sredstava, Prihvatište je dužno da mu omogući da se javlja porodici ili najbližoj rodbini, kao i da piše podneske radi zaštite svojih prava i zakonom zaštićenih interesa. Strancu će se omogućiti upotreba telefona o njegovom trošku, samo putem telefonskih govornica u krugu Prihvatišta, u vrijeme i na način utvrđen dnevnim rasporedom. Kad to zahtijevaju bezbjednosni razlozi ili kad to remeti svrhu zbog

koje je stranac smješten u Prihvatilište, strancu se može ograničiti ili ukinuti pravo na telefonske razgovore. Obavljanje telefonskih razgovora vrši se pod nadzorom policijskog službenika u Prihvatilištu. Ukoliko se u toku razgovora posumnja da stranac koristi telefonski razgovor na način koji ugrožava ili može ugroziti bezbjednost Prihvatilišta, policijski službenik može prekinuti telefonski razgovor, o čemu je dužan da obavijesti rukovodioca. Stranac ima pravo na jedan sat tokom dana kada koristi mobilni telefon.¹⁶

Međutim, postavlja se pitanje da li je ova odredba, u skladu sa Ustavom Crne Gore, prema kojem se od načela nepovredivosti tajnosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja može odstupiti samo na osnovu odluke suda, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili iz razloga bezbjednosti Crne Gore.¹⁷

Shodno članu 38 istog Pravilnika stranac ima pravo na prethodno najavljeni posjetu u trajanju do 60 minuta, uz odobrenje rukovodioca Prihvatilišta ili lica koje on odredi. Rukovodilac Prihvatilišta određuje najmanje jedan dan u sedmici i vrijeme u tom danu kad će se obavljati posjete strancima. Posjete se obavljaju u posebnoj za to namijenjenoj prostoriji, pod nadzorom policijskog službenika koga odredi rukovodilac Prihvatilišta.¹⁸

Stranac se može dopisivati o svom trošku sa licem van Prihvatilišta, uz saglasnost rukovodioca Prihvatilišta. Prihvatilište je dužno da svu poštu primljenu na ime stranca dostavi strancu, a poštu namijenjenu za slanje pošalje na navedenu adresu. Strancu će se omogućiti da o svom trošku nabavlja sredstva za dopisivanje.¹⁹

Kada je u pitanju situacija sa prevencijom od zaraze virusom Covid 19 iz Prihvatilišta za strance nam je saopšteno da prate instrukcije i mjere koje donose nadležne institucije, da je zahvaljujući tome mali broj službenika bio zaražen. Samo jedno smješteno lice je bilo pozitivno nakon testova koje su radili. Iz Uprave policije je odgovorenno da se sprovode mjere prevencije i da postoje sobe za izolaciju.

Strancu koji je smješten u prihvatilište može se odrediti stroži policijski nadzor ako bez odobrenja napusti prihvatilište ili ako postoji opravdana sumnja da će pokušati da napusti prihvatilište; fizički napadne druge strance, policijske službenike ili druge zaposlene u prihvatilištu; pokuša samopovređivanje; nedolično se ponaša, grubo vrijeđa i omalovažava druge strance, policijske službenike ili druge zaposlene u prihvatilištu, po bilo kom osnovu; priprema ili izrađuje predmete za napad, samopovređivanje ili za bjekstvo iz prihvatilišta; bavi se pripremanjem opojnih supstanci u prihvatilištu; namjerno ošteti odjevne i druge predmete i sredstva koje je dobio na korišćenje u prihvatilištu; namjerno ošteti tehničku i drugu opremu u prihvatilištu; namjerno ometa rad tehničke opreme koja je postavljena u prostorije radi fizičke i tehničke zaštite; uporno odbija naređenja policijskih službenika i ne poštuje važeće pravne propise ili na drugi način grubo krši pravila boravka u prihvatilištu.

16 Član 43. Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatilištu za strance.

17 Ustav Crne Gore, član 42.

18 Član 38. Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatilištu za strance.

19 *Ibid*, član 42.

Stroži policijski nadzor obuhvata ograničenja slobode kretanja stranca u prihvatištu i može se odrediti najduže do sedam dana. Rješenje o određivanju strožeg policijskog nadzora donosi rukovodilac Prihvatišta. Policija će odmah po donošenju rješanja, istog dana ili, ako je rješenje doneseno u neradni dan, prvoj narednoj radnog dana, dostaviti Ministarstvu spise predmeta o strožem policijskom nadzoru. Ministarstvo će najkasnije prvoj narednoj radnog dana od dana dostavljanja, odlučiti o ukidanju ili produženju sprovođenja strožeg policijskog nadzora. Rješenje se uručuje strancu koji protiv tog rješenja može podnijeti tužbu Upravnom судu, u roku od pet dana od dana uručenja. Postupak pred Upravnim sudom je hitan.

Uslovi smještaja ranjivih grupa migranata

Shodno članu 134 stav 1 Zakona o strancima, maloljetni stranac bez pravnje i maloljetni stranac mlađi od 14 godina života može se smjestiti u odgovarajuću ustanovu samo ako se prinudno udaljenje ne može obezbijediti na drugčiji način.²⁰ Na osnovu saznanja Građanske alijanse maloljetni stranci se mogu smjestiti u Centar Ljubović, međutim u tom slučaju oni nijesu lišeni slobode, jer je ova ustanova otvorenog tipa.²¹ U Centru Ljubović, u 2020. godini i u prva četiri mjeseca 2021. godine nije bilo slučajeva prihvata i smještaja maloljetnih migranata.²²

Shodno članu 134 stav 4 Zakona o strancima članovi iste porodice smještice se u prihvatilište u posebnu zajedničku prostoriju. Prilikom smještaja stranca u Prihvatilište, vodi se računa o polu, starosti i državljanstvu, tako da se stranci istog pola smještaju u iste prostorije, maloljetni stranci stariji od 14 godina života zajedno sa članom porodice, a porodica u zasebnu prostoriju. Shodno članu 15 Pravilnik o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatilištu za strance, vodi se računa o polu, starosti i državljanstvu, tako da se stranci istog pola smještaju u iste prostorije, maloljetni stranci stariji od 14 godina života zajedno sa članom porodice, a porodica u zasebnu prostoriju. Maloljetni stranac stariji od 14 godina života, u pratnji člana porodice, može se smjestiti u prihvatilište samo ako se prinudno udaljenje ne može obezbijediti na drugačiji način. U tom slučaju stranac će se smjestiti u prostorije koje su odgovarajuće za smještaj maloljetnika. Članovi iste porodice smještice se u posebnu zajedničku prostoriju. Maloljetnom strancu obezbijediće se uslovi primjereni njegovom uzrastu, kao i pravo na obrazovanje u skladu sa propisima iz oblasti obrazovanja.²³

20 Član 134. stav 1. Zakona o strancima.

21 U Centru "Ljubović" postoji sedam soba sa 14 kreveta, koji se mogu koristiti za ove potrebe (dvije trokrevetne, tri dvokrevetne i dvije jednokrevetne sobe). Sve sobe imaju pristup kućnim i taletu. Maloljetnim strancima je obezbijeđena ishrana, zdravstvena zaštita po potrebi i psihološka i socijalna podrška stručnih radnika u ustanovi. Sa korisnicima radi po jedan vaspitač u smjeni, tokom 24 h, a ukupno ih je četvoro i jedan koordinator. Svi vaspitači su stručni radnici (dipl. socijalni radnici, specijalni pedagozi, psiholozi).

22 Odgovor Centra Ljubović, od 21.04.2021. godine.

23 Član 134. stav 3. Zakona o strancima.

Priprema za povratak i sprovodenje povratka

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda vrši i poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma protiv torture (NPM). NPM je obavljajući nadzor nad postupcima prinudnog udaljenja stranaca,²⁴ zaključio da su ove akcije protekle uredno. U Izvještaju NPM se navodi da su policijski službenici postupali profesionalno uz potpuno poštovanje fizičkog i psihičkog integriteta stranaca, kao i njegovog dostojanstva. Takođe, navedeno je i da su se stranci, u čijem slučaju je NPM obavio nadzor nad prinudnim udaljenjem, odrekli prava na žalbu.

U istom izvještaju je navedeno da su sva lica prema kojima je primijenjena mjera prinudno udaljenje, bila informisana, da su vršeni ljekarski pregledi i da su upoznata treća lica tj. član porodice, posebno imajući u vidu da je strancima omogućeno svaki dan da koriste telefon, a da prihvatiliše vodi evidenciju o obavljenim pozivima.

Kada se stranci odluče za dobrovoljni povratak uz podršku Međunarodne organizacije za migracije (IOM) nadležne institucije ne ograničavaju proces bilo kakvim rokom. Ovo je posebno važno u okolnostima izazvanim panemdijom COVID-19. IOM-ov asistirani dobrovoljni povratak i reintegracija (AVRR) podrazumijeva organizacionu i finansijsku pomoć za povratak, a gdje je moguće, pomoć u reintegraciji koji se nude osobni koja se dobrovoljno vraća. U pitanju je sveobuhvatna podrška u zemlji prihvata, tranzita i zemlji porijekla, prije, za vrijeme i nakon povratka.

²⁴ Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, NPM: https://www.ombudsman.co.me/img-articles_npm/56/izvje-taj-o-nadzoru-nad-prinudnim-udaljenjima-stranaca.pdf.

Monitoring

Crna Gora se Zakonom o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka²⁵, obavezala da Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) ima pravo obavljanja posjeta ustanovama u kojima se nalaze ili se mogu naći lica lišena slobode.

NPM u kontinuitetu obilazi objekte u kojima se nalaze ili se mogu naći migranti lišeni slobode. Preporuke koje je NPM davao institucijama uglavnom su se odnosile na Upravu policije i to u smislu da policijski službenici kada zateknu migrante na granici sa vidljivim povredama, iste uvjek fotografišu i da vode posebne evidencije o tim slučajevima. Preporuke se odnose i na vršenje određenih popravki u Prihvatištu, kao i za definisanje procedura u slučaju smrti u Prihvatištu za strance. Neke od preporuka su se odnosile na potrebu da se formiraju posebne pisane evidencije o readmisiji na relevantnim graničnim prelazima, u kojima bi se evidentirali svi podaci vezani za readmisiju na tom graničnom prelazu. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u svom izvještaju²⁶ iz 2019. godinu navodi da u Prihvatištu nema ljekara koji je stalno zaposlen, te da bi zbog velikog broja migranata koji su u prethodnom periodu bili smješteni u Prihvatište za strance, trebalo obezbijediti stalno prisustvo ljekara prilikom prijema i otpusta istih. Iako je objekat relativno nov uočeno je da bi bilo potrebno uložiti sredstva kojima bi se obezbijedilo sledeće: popravka kreveta, stolica, krečenje objekta, popravki vodoinstalacija i plafona.

Građanska alijansa od početka 2019. godine kao partner UNHCR-a pruža besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila, pa su njeni predstavnici i kroz taj program imali priliku da organizuju razgovore sa migrantima koji su bili lišeni slobode radi pripreme određenih akata, kao što su žalbe na rješenje o pritvoru ili pripremni intervju, kao i druge stvari u redovnom postupku za tražioce azila pred institucijama. Uz poštovanje epidemioloških mjera pristup nevladinim organizacijama nije bio uskraćen niti ograničen. Zaključci i NPM i nevladinih organizacija ukazuju na to da se prava migranata poštuju i da prema njima nema torture i nečovječnog postupanja.

25 Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, "Službeni list SCG – Međunarodni ugovori", br. 016/05, 002/06.

26 Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, dostupan na: https://www.ombudsman.co.me/img-articles_npm/30/izvje--taj-o-postupanju-prema-migrantima-u-crnoj-gori.pdf.

CPT je zaključio i da kultura policijskog zlostavljanja nije djelotvorno suzbijena i da se osobe lišene slobode u Crnoj Gori i dalje nalaze u ozbiljnem riziku da će ih policijski službenici zlostavljati; da je zlostavljanje od strane policijskih službenika u Crnoj Gori prihvaćena praksa unutar postojeće policijske kulture, posebno među kriminalističkim inspektorima; takođe da vlasti moraju da pokažu odlučnost u suzbijanju zlostavljanja, i da na sve moguće načine obezbijede da službenici policije na svim nivoima dobiju poruku da se bilo kakvo zlostavljanje neće tolerisati i da će se odgovarajuće kažnjavati i neposredni izvršioci kao i njihovi nadređeni.²⁷ Uslovi u centrima bezbednosti su uglavnom loši i zahtevaju značajnija materijalna ulaganja. Često se dešava da zadržanim licima nije obezbijeđena ni hrana.

27 Izvještaj CPT, strana 13, dostupan na: <https://rm.coe.int/1680925987>.

Primjena alternativnih mjera

Shodno članu 126. stav 1 Zakona o strancima blažim mjerama smatraju se:²⁸ depozit putnih isprava, putnih dokumenata i putnih karata; depozit određenih finansijskih sredstava; zabrana napuštanja smještaja na određenoj adresi; javljanje policiji u određeno vrijeme.

Rješenje o primjeni blažih mjera takođe donosi policija. Rješenjem će se odrediti obaveze po osnovu izrečene blaže mjere, koje su primjerene okolnostima konkretnog slučaja, a koje traju do prinudnog udaljenja. Protiv rješenja o primjeni blažih mjera može se podnijeti tužba Upravnom sudu, u roku od pet dana od dana dostavljanja rješenja. Za razliku od postupka pred Upravnim sudom prilikom izricanja prtvora iz člana 124, Zakon o strancima u ovom slučaju nije predviđao hitnost kao jednu od karakteristika upravnog spora. Za vrijeme primjene blažih mjera policija može obezbijediti strancu smještaj i izdržavanje, finansijska sredstva i druga materijalna davanja, ili povodom tih mjera zaključivati sporazume sa međunarodnim organizacijama i nevladinim organizacijama. U slučaju masovnog ulaska ili nezakonitog boravka u Crnoj Gori, odluku o obezbjeđivanju privremenog smještaja stranaca prema kojima se primjenjuju blaže mjere donosi Vlada.

28 Član 126. stav 1. Zakona o strancima.

Zaključci i preporuke

Od početka 2018. godine, Crna Gora je bilježila ponovni drastičan porast broja migranata koji su ušli u zemlju. Usljed pojačanog migracionog pritiska, nadležne institucije su se suočile sa izazovom u pogledu nedostatka ljudskih i finansijskih resursa, kao i sa određenim izazovima u pogledu primjene standarda zaštite i pristupa pravima koji su propisani važećim zakonodavnim okvirom.

Crna Gora je poslednjih godina sprovedla zakonodavnu reformu sa ciljem usklađivanja svoje migracione politike sa međunarodnim i EU standardima u ovoj oblasti, koje su za cilj, između ostalog, imale ograničavanje primjene imigracionog pritvora, posebno kada su u pitanju najranjivije kategorije migranata. Sprovedena reforma je bila zasnovana na premissi da imigracioni pritvor treba da bude mjera poslednjeg izbora i da se u svakom slučaju kada za to postoji osnov, primjenjuju blaže mjere koje su alternativa pritvoru, a imajući u vidu da se ovaj vid ograničenja slobode može pretvoriti u kršenje prava, ukoliko nije opravdano.

Noveliranim Zakonom o strancima prvi put su uvedene alternativne mjere ograničavanja slobode kretanja i pritvaranja migranata, u skladu sa direktivama Evropskog parlamenta i preporukama relevantnih tijela Savjeta Evrope. Policija može ograničiti slobodu kretanja stranca njegovim 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. Definisane su „blaže mjere“ koje zapravo predstavljaju alternativu smještanju stranca u Prihvatilište za strance. **Obezbijedena je sudska kontrola u postupku po tužbi**, tako da se protiv rješenja o izricanju blažih mjeru, može podnijeti tužba Upravnom sudu, u roku od pet dana od dana dostavljanja rješenja.

Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca se, između ostalog, definisu razlozi zbog kojih se strancu koji traži međunarodnu zaštitu može ograničiti sloboda kretanja, kao i mjere koje se mogu izreći za ograničenje slobode kretanja. Sprovedena je standardizovana klasifikacija stranaca, pri čemu je napravljena jasna razlika između lica koji traži međunarodnu zaštitu i lica sa odobrenom zaštitom. **Licima sa odobrenom zaštitom se normativno garantuje uživanje svih prava koja imaju državljanji Crne Gore (socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, pravo na obrazovanje, zapošljavanje...).**

U normativnom okviru, a i u praksi još uvijek postoje određeni nedostaci koji se odnose na upravljanje slučajem i podršku radu na slučaju od strane ovlaštenog lica,

alternativni smještaj na osnovu porodičnih veza, stambeno smještanje, otvoreni i polu-otvoreni centri za smještaj, skloništa/ centri za povratak, depoziti, garancije, osiguranja, kao i primjena elektronskog nadzora koje još uvijek nemaju adekvatno mjesto u crnogorskom pravnom okviru, u kontekstu migracionih propisa.

Rokovi za postupanje Upravnog suda po podnijetim pravnim ljekovima protiv odluka Uprave policije o lišenju slobode stranca i MUP-a o ograničavanju slobode kretanja prema navedenim propisima nisu adekvatno normativno uređeni uprkos tome što je zakonom propisano da su ovi postupci hitni, nisu definisani rokovi u kojima sud treba da odluci.

U odnosu na ekstradicioni pritvor, dosadašnja iskustva Građanske alijanse ukazuju na izvjesnu diskrepancu u primjeni međunarodnih standarda, posebno člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima, u pogledu prava migranata u ekstradpcionom pritvoru, između različitih sudske instanci na nacionalnom nivou. U konkretnom, odlukama Ustavnog suda Crne Gore ukinute su presude viših sudova, potvrđene od strane Apelacionog suda, u vezi sa izručenjem i produženjem pritvora za tražioce azila do izvršenja odluke o izručenju. Predmetnim odlukama Ustavnog suda je utvrđeno da bi izručenjem podnosioca ustavne žalbe bio prekršen član 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima, što ukazuje na **potrebu jačanja kapaciteta u pravosuđu za primjenu standarda zaštite ljudskih prava u slučajevima ekstradicionog pritvora**.

Zakonom je propisano da se ograničenje slobode kretanja određuje u slučajevima kada postoji rizik izbjegavanja obaveze napuštanja Crne Gore, pri čemu se kao okolnost za tu situaciju uzima i **neposjedovanje dovoljno finansijskih sredstava i neobezbijeden smještaj**. Time se neopravdano dovodi u nepovoljniji položaj kategorija tzv. ekonomskih migranata koji se odlučuju da napuste zemlju porijekla ili zemlju u kojoj borave uslijed veoma loše materijalne situacije. S prethodnim u vezi, bilo bi uputno **razmotriti ukidanje zakonske mogućnosti ograničavanja slobode kretanja stranca iz razloga neposjedovanja finansijskih sredstava ili neobezbijedenog smještaja**, kojom se neopravdano dovode u nepovoljniji položaj stranci koji napuštaju državu porijekla ili boravka iz ekonomskih razloga.

Kada su u pitanju uslovi prihvata i smještaja u za to zakonom određenim institucijama, prema iskustvima Građanske alijanse i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda kao NPM-a, evidentan je pomak, u pogledu povećanja smještajnih kapaciteta, tehničke opremljenosti institucija, te jačanja kapaciteta zaposlenih koji postupaju prema migrantima. Međutim, kao što je navedeno u izvještajima NPM-a konstatuju se **određeni nedostaci u pogledu blagovremenog pristupa zdravstvenoj zaštiti uslijed nedovoljne dostupnosti medicinskog kadra, te se s tim u vezi preporučuje povećanje broja ljekara i medicinskih sestara u institucijama za smještaj i prihvat stranaca i tražilaca azila**.

Maloljetni stranac bez pratnje i maloljetni stranac mlađi od 14 godina života može se smjestiti u odgovarajuću ustanovu samo ako se prinudno udaljenje ne može obezbijediti na drugačiji način. **Zakon o strancima, pak, u dijelu odredbi kojim se propisuje smještaj maloljetnika u prihvatilište ne propisuje da će takav**

smještaj licu trajati samo dok traju razlozi za takav smještaj, a poštujući najbolji interes maloljetnika shodno međunarodnim standardima.

Neophodno je osnažiti sistemsku implementaciju zakonom propisanih alternativa imigracionom pritvoru. Imajući u vidu da je određivanje alternativnih mjera pritvaranju stranaca u nadležnosti službenika Sektora granične policije, neophodno je jačati kapacitete inspektora za strance u čijoj nadležnosti je donošenje alternativnih mjera, uz jasno definisanje okolnosti i procedura **u slučajevima "opravdanih okolnosti" u postupku donošenja blažih mjera, te razmotriti mogućnost uvođenja novih alternativnih mjera pritvaranju** (kao što je otvaranje poluotvorenih centara za smještaj stranaca). Dalje, iako je propisana mogućnosti da u vezi sa primjenom blažih mjera može biti osiguran smještaj i finansijsko izdržavanje stranca, nije propisano i da se u tu svrhu mogu osnovati centri za privremeni smještaj i zadržavanje stranaca, što je jedan od međunarodnih standarda. Naime, **Zakonom je predviđena mogućnost, ali ne i obaveza nadležnih organa da strancu kojem je izrečena alternativna mjera, obezbijedi adekvatne uslove življjenja.**

Takođe, imajući u vidu da je prilikom posjeta NPM-a konstatovano da postoje slučajevi u kojima strancima lišenim slobode nije bio blagovremeno obezbijeden prevodilac, **neophodno je u svakom individualnom slučaju, strancima obezbijediti postupak na jeziku koji razumiju, ukoliko oni ne razumiju službeni jezik na kojem se vodi postupak.**

Kroz analizu dosadašnje prakse, bilo bi uputno **izraditi smjernice za operacionalizaciju principa najboljeg interesa djeteta u postupcima prihvata i smještaj maloljetnika bez pratnje**, a radi zaštite prava djeteta.

