



Izazovi i perspektive u procesu upravljanja migracijama na teritoriji **Crne Gore**



Projekat finansira
Evropska unija.

Izazovi i perspektive u procesu upravljanja migracijama na teritoriji Crne Gore

Publikacija je nastala u okviru projekta "Moj advokat-besplatna i profesionalna pravna pomoć u efikasnom pristupu pravima za migrante" koji realizuje Pravni centar u partnerstvu sa Caritas Crne Gore, uz finansijsku podršku Evropske unije i Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija. Sadržaj je odgovornost Pravnog centra i ne odražava na bilo koji način stavove Evropske unije.



**Projekat finansira
Evropska unija.**



**Ministarstvo javne uprave,
digitalnog društva i medija**

**Izazovi i perspektive u procesu upravljanja migracijama
na teritoriji Crne Gore**

Izdavač

NVO Pravni centar

Jovana Tomaševića 31/6, Podgorica

Tel/fax: +382 20 230 913

e-mail: pravnicentar@t-com.me

www.pravnicentar.co.me

Autor

Dragana Vučković

Prevod

Valentina Šaranović

Priprema i štampa

New Page D.O.O.

Tiraž

100

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-9673-4-5

COBISS.CG-ID 17949956

PREDGOVOR

Ovaj dokument je nastao kao direktan rezultat iskustva, rada na terenu i informacija koje je NVO Pravni centar Podgorica stekao tokom 2020/21. godine pružajući besplatnu pravnu pomoć različitim kategorijama migranata, a u okviru projekta "My lawyer – free and professional legal aid for an effective access to rights for migrants" podržanog od strane Evropske unije.

Doprinos poboljšanju sistema upravljanja migracijama u Crnoj Gori u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, odnosno poboljšanje statusa migranata, lica koja traže ili im je odobrena međunarodna zaštita i ponovo prihvaćenih lica u pristupu pravima i uslugama, a u skladu sa domaćim zakonima i međunarodnim standardima ljudskih prava, bio je glavni cilj projekta.

Osnovni cilj ovog dokumenta je mapiranje ključnih izazova u primjeni postojećih zakonskih rješenja koja se tiču politika upravljanja migracijama na području Crne Gore, te davanje preporuka crnogorskim relevantnim institucijama kako bi se poboljšala implementacija propisa, a samim tim i položaj migranata i njihovo uživanje svih zagarantovanih prava. Konkretno, u ovom dokumentu su u fokus stavljene dvije grupe migranata i to: a) azilanti/lica pod supsidijarnom zaštitom i b) lica povratnici po Sporazumu o readmisiji, odnosno problemi u procesima njihove zaštite, integracije, reintegracije i ostvarivanja osnovnih prava zagarantovanih postojećom zakonskom regulativom.

UVOD

Crna Gora, kao i druge zemlje Zapadnog Balkana, posljednjih godina se suočava sa kompleksnim fenomenom ljudi u pokretu, odnosno migracija, koje su rezultat različitih globalnih dešavanja, poput oružanih sukoba, ekonomskih kriza, ali i olakšanog kretanja i protoka ljudi, informacija, saobraćaja. U tom smislu, kao i druge države regiona, i Crna Gora je prepoznala važnost saradnje sa zemljama u regionu, Evropskom unijom i drugim međunarodnim akterima, ali i važnost uspostavljanja sopstvenog sistemskog pristupa ovom problemu te izradi posebnih politika, strategija, zakonodavnog okvira i mehanizama koji bi, prije svega, trebalo da omogućе efikasno i sveobuhvatno upravljanje migracijama.

Uprkos brojnim izazovima koji postoje i predstoje ka dostizanju djelotvorne migracione politike, migracioni sistem nastavio je da se u kontinuitetu razvija. Iz godine u godinu vidljiva su značajna unapređenja pravnog i institucionalnog okvira, kao i unapređivanje zakonodavstva i prakse.

U julu 2020. godine otvoreno je privremeno kontejnersko naselje na Božaju, blizu albanske granice, čime su uvećani prihvatni kapaciteti za dodatnih 60 mjesta za smještaj stranaca koji traže međunarodnu zaštitu. Na snagu je stupio i sporazum potpisan između Crne Gore i Evropske unije o aktivnostima koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu (FRONTEX) u cilju suzbijanja ilegalnih migracija i prekograničnog kriminala, kao i jačanja bezbjednosti granične linije.

Zbog racionalnosti i daljeg unapređenja migratorne politike preduzete su aktivnosti na izradi novog strateškog dokumenta koji tretira i politiku migracija i oblast readmisije kroz Nacrt Strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori za period 2021-2025, s Akcionim planom za 2021. i 2022. godinu¹.

Iako skromni, posebno ohrabruju rezultati rada Direkcije za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom

1 <https://www.gov.me/dokumenta/38214cec-7412-498d-9f8e-484e02ee1c78>

i reintegraciju povratnika po readmisiji², novoformiranog organa u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore, u pogledu obavljanja poslova koji se tiču pružanja pomoći i podrške strancima sa odobrenom međunarodnom zaštitom i crnogorskim državljanima nakon njihovog povratka u Crnu Goru u procesima njihove integracije odnosno reintegracije.

Postoji jasna tendencija unapređivanja i jačanja pravnih i institucionalnih kapaciteta i saradnje na svim nivoima između državnih, lokalnih, nevladinih i međunarodnih organizacija u oblasti migracija, azila i upravljanja granicom.

Napredak u ispunjavanju preporuka u oblasti migracija, azila i upravljanja granicom, konstatovan je i u izvještaju Evropske komisije iz oktobra 2020. godine³. U ovom, ali i u nekim ranijim izvještajima, identifikuje se sve manje problema u oblasti azilne politike. Ključni problemi se prepoznaju u drugim oblastima migracija. „*Razvijanje međunarodne saradnje u oblasti readmisije, podizanje sposobnosti za procesuiranje mreža krijumčara migranata, povećanje kapaciteta za prihvata i poboljšanje sistema prikupljanja podataka o migrantima*“ osnovne su preporuke ovog izvještaja Crnoj Gori za efikasno suprotstavljanje izazovima i rizicima mješovitog migratornog kretanja.

I pored evidentnog poboljšanja zakonodavstva i prakse u oblasti međunarodne zaštite i migracija, postoji prostor za dalji razvoj i unapređenje sistema. Efektivna primjena propisa iz oblasti migracija u praksi, definisanje, razvoj i implementacija održivih i djelotvornih politika integracije stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom i reintegracije povratnika, poboljšanje sistema prikupljanja, razmjene i upravljanja podacima o povratnicima i drugim kategorijama migranata – ključne su oblasti koje bi Crna Gora trebalo da unaprijedi u narednom periodu.

Opšti tok migracija i pristup teritoriji

Crna Gora je za migrante, u najvećem broju slučajeva, prije svega tranzitna zemlja na njihovom putu ka nekoj od zemalja Zapadne Evrope. Migranti i dalje dominantno ulaze iz Albanije, van graničnih prelaza, uobičajenom rutom Turska-Grčka-Albanija-Crna Gora. Kroz Crnu Goru prolaze bez dužeg zadržavanja i stvarne zainteresovanosti i namjere da zatraže i dobiju međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori.

Prema individualnim svjedočenjima migranata, nije bilo ozbiljnijih prepreka u pristupu crnogorskoj teritoriji. Nisu zabilježeni slučajevi nasilja niti nehumanog

²U Direkciji za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom i reintegraciju povratnika po readmisiji vrše se poslovi koji se odnose na smještaj stranaca kojima je odobren azil, supsidijarna ili privremena zaštita i pomoć pri integraciji u društvo; koordiniranje u ostvarivanju zakonom propisanih prava stranaca kojima je odobren azil ili supsidijarna zaštita (učenje crnogorskog jezika, istorije i kulture, socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, obrazovanje, humanitarna pomoć, pravna pomoć, novčana pomoć, rad, spajanje porodice i dr.); pružanje podrške za uključivanje u društveni, ekonomski, kulturni život; pružanje podrške za realizaciju započetih programa i planova za trajno rješavanje statusa izbjeglica; pružanje pomoći pri reintegraciji povratnika po readmisiji; realizaciju nacionalnih, regionalnih i međunarodnih dokumenata za rješavanje pitanja izbjeglica; saradnju sa Visokim komesarijatom Ujedinjenih nacija za izbjeglice, Crvenim krstom Crne Gore i drugim organizacijama i institucijama; obavljanje drugih poslova iz djelokruga Direkcije” - Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova

³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/montenegro_report_2020.pdf

postupanja prema migrantima. Uočene fizičke povrede na jednom broju migranata (ogrebotine, uganuća, modrice) posljedica su napornog višesatnog pješaćenja, a ne neke vrste nasilja prema njima. Nije evidentirano ni postupanje protivno principu non-refoulement⁴.

Usljed sve restriktivnijih politika azila u Evropskoj uniji, povećavaju se i rizici od krijumčarenja i trgovine ljudima, ali i drugih vidova iskorišćavanja i kršenja ljudskih prava migranata. Crna Gora je tranzitna zemlja za većinu migranata te najveći broj lica nema namjeru da se duže zadržava na njenoj teritoriji već kroz nju samo prolazi pa ovakva situacija ne samo da dovodi do pojačanih aktivnosti kriminalnih grupa u krijumčarenju migranata sa teritorije Crne Gore preko Jadranskog mora ka Italiji i Bosni i Hercegovini, već nosi i dodatne rizike, a prije svega rizik od toga da postanu žrtve trgovine ljudima. Bez sumnje, u najvećem riziku su djeca bez pratnje. U vršenju ovih nezakonitih aktivnosti uglavnom su uključeni državljani onih država iz kojih migranti dolaze, ali nerijetko i sami migranti. Podršku u ovim aktivnostima imaju od lokalnih saradnika i pomagača i dodatno zabrinjava situacija da je među njima sve veći broj crnogorskih državljana. Prema izjavama samih migranata, transfer novca iz inostranstva ka migrantima obavlja se, u određenim slučajevima, uz posredovanje i podršku crnogorskih građana koji podižu novac kod komercijalnih banaka ili pošti, čime se zloupotrebljava i iskorišćava položaj migranata. U decembru 2020. godine, crnogorska policija spriječila je krijumčarenje morem 40 migranata iz Turske⁵, koji su se iz Crne Gore uputili prema Italiji. Slučajevi razbijanja krijumčarskih aktivnosti ukazuju da se na terenu ovakve akcije dešavaju i da je rizik od ove pojave značajan.

Uprkos izazovima koje je nametnula kriza izazvana pandemijom korona virusa, Crna Gora je uspjela da zadovolji minimalne standarde u oblasti prihvata, zbrinjavanja, smještaja, pravne i zdravstvene zaštite migranata koji tranzitiraju kroz zemlju. U uslovima pandemije koja je tranzitni put migranata učinila izuzetno složenim i prijetećim za njihovo zdravlje i očuvanje ljudskih prava, Pravni centar je, u partnerstvu sa Caritasom Crne Gore, pokrenuo aktivnost pružanja humanitarne podrške migrantima. Obezbjedeo je 70 paketa humanitarne pomoći koji su preko lokalne nevladine organizacije „Bona Fide“ podijeljeni migrantima koji tranzitiraju preko teritorije opštine Pljevlja u pokušaju da pređu granicu ka BiH⁶.

Pristup postupku odobravanja međunarodne zaštite

Preko teritorije Crne Gore kreću se jedni uz druge i osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita i osobe čiji razlozi napuštanja zemlje porijekla nijesu povezani sa zaštitom. Rana identifikacija i pravovremeno informisanje osoba koje možda žele da zatraže zaštitu, te upućivanje na nadležne institucije, važan je preduslov za efikasan pristup ovih osoba postupku odobravanja međunarodne zaštite.

⁴ Čl. 11 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca i čl. 116 Zakona o strancima

⁵ <http://www.rtcg.me> › vijesti › hronika › zbog-sverca-migranata pritvor do 30 dana

⁶ <https://www.facebook.com/105252900878170/posts/-Caritas-Crne-Gore>

Od uspostavljanja nezavisnog sistema azila 2007. godine pa zaključno sa 2020. godinom⁷, ukupno je 16032 stranca podnijelo zahtjev za azil, odnosno odobranje međunarodne zaštite u Crnoj Gori.

God.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Broj zahtjeva za azil	3	7	20	9	239	1529	3554	2312	1611	335	849	3104	1921	539

Tabela 1. Broj podnijetih zahtjeva za odobranje međunarodne zaštite

Podnosioci zahtjeva za odobranje međunarodne zaštite većinom su osobe muškog pola. Od ukupnog broja stranaca koji su podnijeli zahtjev do kraja mjeseca decembra 2020. godine, bilo je 14661 (91%) muškaraca i 1371 (9%) žena. Posmatrano po starosnoj strukturi, zahtjev za odobranje međunarodne zaštite podnijelo je i 866 maloljetnih lica, od kojih je 31 bilo bez pratnje. U procesima migracija, a prema postojećim podacima⁸, više od 18000 djece se vode kao nestali na teritoriji Evrope.

Broj izraženih namjera i podnijetih zahtjeva za odobranje međunarodne zaštite opao je preko 65% u odnosu na 2019. godinu. Tako je u periodu od 1.1 – 31.12 2020. godine 2829 stranaca izrazilo namjeru za podnošenje zahtjeva za odobranje međunarodne zaštite. To predstavlja značajno manji broj u odnosu na isti uporedni period 2019. godine, kada je 7978 stranaca izrazilo namjeru za podnošenje zahtjeva za odobranje međunarodne zaštite. Kao i prethodnih godina, izražavanje namjere, koje u znatno manjem broju i rezultira podnošenjem zahtjeva za odobranje međunarodne zaštite, koristi se samo u svrhu privremenog legalizovanja boravka i obezbjeđenja smještaja u nekom od Prihvatnih centara.

U 2020. godini, 539 stranaca je i formalno podnijelo zahtjev za odobranje međunarodne zaštite Direkciji za azil. Međutim, stranci koji podnesu zahtjev za odobranje međunarodne zaštite nemaju i stvarnu namjeru za učestvovanje u postupku. U većini slučajeva, ne odazivaju se na pozive Direkcije za azil za prvo saslušanje, napuštaju Centar za prihvat bez obavještenja pa se kao posljedica takvog postupanja postupci po podnijetim zahtjevima u preko 90 % slučajeva obustavljaju. U 2020. godini održana su 43 saslušanja. Od 539 predatih zahtjeva za odobranje međunarodne zaštite obustavom je zaključeno 488 slučajeva (424 postupka su obustavljena do 1. decembra 2020. godine, a još 64 u prvim mjesecima 2021. godine).

Proglašenje epidemije korona virusa 26. marta 2020. godine i uvođenje strogih epidemioloških mjera, koje su podrazumijevale zabranu kretanja, ograničenje i obustavljanje određenih djelatnosti, socijalno distanciranje i dr., djelovalo je ograničavajuće i na mogućnost pristupa i sprovođenje postupka

⁷ Podaci dobijeni od MUP –Direkcija za azil, na upit, putem Email-a azilmne@t-com.me, dana 7.05. 2021. godine

⁸ <https://missingchildreurope.eu/children-in-migration/>

odobravanja međunarodne zaštite. Uprkos ograničenjima u radu Direkcije za azil i drugih institucija izazvanih epidemijom korona virusa, postupak odobravanja međunarodne zaštite sprovodio se u značajnoj mjeri uz puno poštovanje prava stranaca koji traže međunarodnu zaštitu.

Evidentan je kontinuiran razvoj sistema odobravanja međunarodne zaštite, unapređivanje zakonskog okvira i razvoj prakse. Međutim, zbog nepostojanja ili zanemarljivo malog broja određenih slučajeva u praksi nije moguće ispitati i ocijeniti kvalitet brojnih odnosa i rješenja koja reguliše Zakon o međunarodnoj privremenoj zaštiti stranaca. Uočeno je da praktična primjena zakona u nekim segmentima odstupa od propisane procedure, dok za sprovođenje određenih odredbi još nisu ispunjeni, odnosno stvoreni tehnički uslovi pa stranci koji traže međunarodnu zaštitu još uvijek ne mogu koristiti određena prava.

Jedno od prava koje strancima koji traže međunarodnu zaštitu još uvijek nije u potpunosti dostupno, jeste **pravo na rad**⁹, uz sva nastojanja da se pronađu adekvatna rješenja¹⁰. Ovo privilegovano pravo nije prepoznato kao izuzetak u Zakonu o strancima, koji je temeljni propis u oblasti rada i zapošljavanja stranaca, na način kako je to urađeno u odnosu na azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom¹¹. Prema važećem Pravilniku o radnoj knjižici, stranci koji traže međunarodnu zaštitu ne mogu da dobiju radnu knjižicu od nadležnih opštinskih sekretarijata za rad. U odgovoru Sekretarijata za socijalno staranje u Podgorici¹² od 19. aprila ove godine navodi se da: „Strancima koji su podnijeli zahtjev za odobravanje međunarodne zaštite u Crnoj Gori nije moguće izdati radnu knjižicu iz razloga što ta lica nemaju nijedan dokaz o identitetu, nemaju matični broj, što je osnovni uslov unošenja podataka o licu u registar izdatih radnih knjižica koji se vodi elektronski (program ne dozvoljava obradu radne knjižice bez unesenog matičnog broja).“ Za ova lica je problem i određivanje nadležne opštine u kojoj će se podnijeti zahtjev za izdavanje radne knjižice. Stranci koji traže međunarodnu zaštitu imaju pravo na boravak u Crnoj Gori, a ne na prebivalište, po osnovu kojeg se određuje nadležnost opštinskog organa za izdavanje radne knjižice¹³. Sam postupak izdavanja radnih knjižica sprovodi se u skladu sa Pravilnikom o radnoj knjižici¹⁴. Ovaj Pravilnik se primjenjuje od januara 1983. godine i datira još iz vremena SFRJ, tako da odavno ne odgovara radno-pravnoj i društvenoj realnosti. U praksi, Direkciji za azil se dostavlja „zahtjev sa podacima o licima koja su stekla pravo na rad protekom roka od devet mjeseci od dana podnošenja zahtjeva ukoliko po istom nije odlučeno, kako bi im matični broj bio određen u postupku pred nadležnom organizacionom jedinicom ovog ministarstva prema mjestu njihovog boravka, a nakon čega Direkcija za azil izdaje potvrdu o podnijetom zahtjevu za međunarodnu zaštitu koja, između ostalog, sadrži i podatak o određenom matičnom

⁹ Član 70. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca

¹⁰ Član 5 st. 2 Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, ("Službeni list Crne Gore", br. 024/19 od 22.04.2019

¹¹ Čl. 67 Zakona o strancima ("Sl. list CG", br. 12/2018)

¹² Broj: 14-037/21-26/1

¹³ Član 5 st. 1 Pravilnika o radnoj knjižici ("Službeni list SRCG", br. 1/83 i 54/2001)

¹⁴ "Službeni list RCG", br. 1/83 i 54/2001

broju¹⁵. Za strance koji traže međunarodnu zaštitu saglasno važećim propisima¹⁶ nije predviđeno određivanje matičnog broja. Na evidenciji nezaposlenih lica Zavoda za zapošljavanje u 2019. i 2020. godini nalazilo se po jedno lice koje je stranac koji traži međunarodnu zaštitu¹⁷.

Strancima koji traže međunarodnu zaštitu na teritoriji Crne Gore ne isplaćuje se **naknada za troškove javnog prevoza**. Iako je zakonom zagarantovano¹⁸, ovo pravo se u praksi ne ostvaruje. Za potrebe postupka odobravanja međunarodne zaštite strancima se obezbjeđuje prevoz na drugi način. Međutim, zakonsko rješenje ima niz prednosti u odnosu na postojeću praksu i treba ga dosljedno sprovesti. U postojeći Pravilnik o pravilima boravka i kućnom redu u Centru za prihvatanje¹⁹ može se propisati način na koji se određuje visina naknade za troškove javnog prevoza (troškovi prevoza u odlasku i povratku) za potrebe postupka odobravanja međunarodne zaštite.

Ministarstvo unutrašnjih poslova ima obavezu da strancu **u roku od tri dana izda ispravu na propisanom obrascu**, kojom dokazuje da je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, a koja će mu služiti kao dozvola boravka u Crnoj Gori sve do pravosnažnosti odluke po zahtjevu za međunarodnu zaštitu²⁰. Sa izdavanjem ovih isprava nije se krenulo ni nakon 3 godine od početka primjene Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Umjesto njih se, prema dugogodišnjoj praksi, izdaju potvrde o podnijetom zahtjevu za međunarodnu zaštitu iako njihova forma, sadržina i obaveza izdavanja nije propisana zakonom. Međutim, „*kako ova lica ne plaćaju naknadu za obrazac, kako ista ne sadrži i matični broj, to se kao prelazno rješenje, a u cilju ekonomičnosti postupka, sa zakonskim utemeljenjem u Zakonu o upravnom postupku ovim licima izdaje potvrda-uvjerenje na osnovu koje ova lica već skoro punu deceniju imaju puni pristup svim pripadajućim pravima*“²¹. U pravnom saobraćaju egzistira i potvrda koju policija izdaje strancima koji su izrazili namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu iako zakonom nigdje nije propisana forma, sadržina i obaveza izdavanja ovakve potvrde²².

Integracija azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom – izazovi i praksa

Integracija azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom najslabiji je dio sistema međunarodne zaštite u Crnoj Gori. Iskustva nadležnih organa u integraciji ove kategorije stranaca prilično su skromna. Dugo vremena u fokusu pažnje državnih organa bilo je rješavanje pravnog statusa i integracija za I/RL sa prostora bivše

¹⁵ Direkcija za azil, odgovor na upit putem emaila od 3. juna 2021. godine.

¹⁶ Čl. 5 i čl. 6 Pravilnika o izgledu i sadržaju obrazaca i načinu izdavanja isprava za stranca koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom ("Sl. list CG", br. 72 od 1. novembra 2017, 115/20)

¹⁷ Rješenje Zavoda za zapošljavanje broj: UPI br.06-100/12-21 od 21.04.2021. godine

¹⁸ Čl. 64 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca

¹⁹ "Službeni list CG", br. 61/2017 i 40/2019

²⁰ Čl. 71 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti

²¹ Direkcija za azil, odgovor na upit putem email od 3. juna 2021. godine

²² Čl. 34 st. 8 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti

Jugoslavije. Integracija azilanata nije bila predmet značajnije pažnje, osim za organizacije koje se bave ovim problemom. Ono što karakteriše sistem integracije jeste nedostatak održivih i djelotvornih strateških politika i osmišljenih programa u svim oblastima i nivoima integracije. Izdvajanja iz budžeta za ovu oblast nema godinama unazad. Sve ovo, ali i brojni drugi razlozi, otežavaju uključivanje i onako malog broja azilanata u društvenu zajednicu. Period od tri godine predviđen za podršku ovim licima potroši se bez konkretnih rezultata. Sistem međunarodne zaštite je takav da samo proizvodi novi sloj socijalnih slučajeva²³. Uglavnom se radi o licima koja se i nakon višegodišnjeg boravka u Crnoj Gori nalaze na evidenciji nezaposlenih lica i koja su korisnici socijalne pomoci. Jedan broj njih ne zna ni da govori jezik, što je ozbiljana prepreka u integraciji. Obezbjedenje sigurnog i kontinuiranog smještaja je uvijek problematično. Evidentna je neadekvatna informisanost azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom o pravima koje imaju i načinima ostvarivanja pojedinih prava. Integraciji se pristupa ad hoc, kako neko dobije međunarodnu zaštitu. Sve se svodi na improvizaciju i „intervenciju“ kad se pojavi problem. Koordinacija između državnih organa, međunarodnih organizacija i NVO koji pružaju podršku ovim licima nije na zadovoljavajućem nivou. Svaki akter ima svoju politiku pristupa i podrške ovim licima bez znanja i uključenosti ostalih aktera. Radna grupa za oblast politike azila kojom koordinira Ministarstvo unutrašnjih poslova imala je u 2020. godini samo jedan zajednički sastanak.

Od ukupnog broja stranaca (16.032) koji su podnijeli zahtjev za azil u Crnoj Gori, u periodu od 2007. do kraja 2020. godine, samo je za 86 lica ili 0,54% odobren neki oblik zaštite. Status azilanta odobren je za 54 osobe, dok su supsidijarnu zaštitu dobile 32 osobe. U prvoj polovini 2021 godine status azilanta odobren je dodatno za još 4 lica. Razlozi za ovako mali broj dodijeljenih zaštita su višestruki. Oni su, prije svega, u prirodi migratornog kretanja preko teritorije Crne Gore koje je tranzitnog karaktera. Prisutna je i nezainteresovanost za dobijanje zaštite zbog niza odbijajućih socio-ekonomskih i društvenih faktora, te „tvrda“, odnosno restriktivna azilna politika, što sve zajedno destimulativno djeluje na migrante.

Integracija azilanata je kompleksan proces, a Crna Gora se nalazi na početku tog procesa, iako je proteklo 14 godina od uspostave nezavisnog sistema azila. Nacionalni integracioni okvir (zakonski, institucionalni, strateški) izgrađivan je u skladu sa međunarodnim dokumentima i propisima EU i garantuje visok nivo prava osoba pod međunarodnom zaštitom. Zahvaljujući nastojanjima Direkcije za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom i reintegraciju povratnika po readmisiji, koja je novoformirani organ u sastavu MUP-a, uspostavljaju se i razvijaju određeni modeli praktične podrške azilantima. Službenici Direkcije obavljaju prvi razgovor sa osobama koje su dobile međunarodnu zaštitu i pružaju im osnovne informacije o dostupnim oblicima podrške, obezbjeđuju smještaj, vode ih kroz institucije sistema kako

²³ "Tri porodice i jedan pojedinac su korisnici materijalnog obezbjeđenja. Četvoro djece ostvaruje pravo na dječiji dodatak". Odgovor na upit-e-mail Direkcije za integraciju od 16. 6 2021. godine.

bi regulisali lična dokumenta, dobili zdravstvenu zaštitu i ostvarili prava koja im po zakonu pripadaju.

Jedinice lokalne samouprave jedan su od ključnih aktera u procesu integracije osoba pod međunarodnom zaštitom. Međutim, njihova uloga u integracionom procesu nije prepoznata u dovoljnoj mjeri. Većina osoba pod međunarodnom zaštitom boravi na teritoriji Glavnog grada Podgorice. U najvećem broju crnogorskih gradova nije ni bilo azilanata i iskustva u radu sa njima pa se integracija nije postavljala kao problem. Nacrtom nove Strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021-2025. godine u dijelu integracije azilanata, uloga lokalnih samouprava je potpuno zanemarena. Samo je u jednoj aktivnosti kao jedan od nosilaca prepoznata i jedinica lokalne samouprave i to samo u dijelu „organizovanja radionica za aktere u domenu integracije koje bi se bavile stvaranjem uslova za uspješnu integraciju azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom”. Sprovođenje svih drugih ključnih aktivnosti u oblasti zapošljavanja, smještaja, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite u nadležnosti je državnih institucija, odnosno pojedinih ministarstava, uz oslanjanje na finansijsku podršku tradicionalnih saveznika međunarodnih organizacija. Epidemija korona virusa je strance sa odobrenom međunarodnom zaštitom učinila još ranjivijima jer se njihov položaj pogoršao usljed zdravstvene krize i njenih efekata. Kako bi lakše prebrodili izazove uzrokovane epidemijom COVID19, Pravni centar je obezbijedio, u partnerstvu sa Caritasom Crne Gore i Apotekama „Meditas”, a u koordinaciji sa Direkcijom za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom i reintegraciju povratnika po readmisiji, podijelio 38 paketa za 35 azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u četiri opštine (Podgorica, Bar, Kotor i Žabljak).

Osnovni problemi u odnosu na pojedina područja integracije

Pravo na boravak: Ministarstvo unutrašnjih poslova nije donijelo nijednu odluku o ukidanju prava na boravak u dosadašnjoj praksi, iako se pretpostavlja da je preko 60% stranaca kojima je odobrena međunarodna zaštita u međuvremenu napustilo Crnu Goru. Nema pouzdanih informacije o licima koja su napustila teritoriju Crne Gore nakon dobijanja statusa. Od 2007. godine, odobreno je 90 zaštita, ali na teritoriji Crne Gore trenutno boravi 41 lice. Pretpostavlja se da je 49 lica odavno napustilo teritoriju Crne Gore. Za neka lica postoje informacije da su se vratila u zemlju porijekla ili su ponovo predala zahtjev pa čak i dobila međunarodnu zaštitu u nekoj od evropskih zemalja, što je razlog za donošenje odluke o prestanku međunarodne zaštite²⁴. U dosadašnjoj praksi, Direkcija za azil je 2010. godine donijela jednu odluku o prestanku statusa izbjeglice.

Prijavljivanje adrese stanovanja: Sankcija za kršenje ove obaveze nije predviđena zakonom. U praksi, azilant ne može ni da prijavi adresu stanovanja.

²⁴ Čl. 54 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti

To nije moguće iz tehničkih razloga jer elektronske baze prijave i odjave ne prepoznaju ovu kategoriju stranaca. Podatak o adresi stanovanja nije sastavni dio evidencije koju je obavezno da vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova²⁵. Evidencije MUP-a i Uprave policije, koji vode podatke o ovim licima, ne sadrže podatke o njihovoj adresi stanovanja. *„Direkcija za azil će preko Direkcije za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom i reintegraciju povratnika po readmisiji vršiti provjeru posljednje prijavljene adrese boravka na koju se upućuju pozivi i pismena za stranku. Kako je nedavno uvedena ovakva praksa u postupanju, imajući u vidu činjenicu da su u MUP-u centralizovane sve funkcije sistema međunarodne zaštite (prihvat, postupak i integracija), to su u toku postupci provjera i u skladu sa tim će biti donijete i odluke o ishodu istih“*²⁶.

Izdavanje ličnih i putnih isprava: Na izdavanje ličnih i putnih isprava mora da se čeka i nekoliko mjeseci, što znatno usporava pristup ostalim pravima i proces integracije. **Lična isprava** je ključ za pristup ostalim pravima. Kako se lične i putne isprave ne izdaju odmah po dobijanju zaštite već sa zakašnjenjem, azilant ne može da dobije radnu knjižicu, zdravstvenu knjižicu, vozačku dozvolu i socijalnu pomoć. Primjera radi, procedura dobijanja dozvola za stalni i privremeni boravak stranaca mnogo je jednostavnija i brža i sprovodi se u svim područnim jedinicama Ministarstva unutrašnjih poslova prema opštini boravka stranca. *„U dijelu rokova za odlučivanje po zahtjevima za izdavanje isprava, ovo Ministarstvo će odluke donositi u najkraćim rokovima, a najkasnije u roku iz člana 114 Zakona o upravnom postupku kojim je propisano da je rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku 30 dana od dana pokretanja postupka, što je primjenjivo na ove upravne postupke budući da su isprave ujedno i odluke u ovim postupcima“*²⁷. U praktičnom smislu, **putne isprave** koje se izdaju su beskorisne jer se sa njima ne može preći granica. Sa ovim ispravama azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom ne mogu ući u zemlje EU. Navedene putne isprave ne postoje na listi putnih isprava koje je Crna Gora notificirala EU kao valjanu ispravu za prelazak državne granice, tako da se s tom ispravom ne može prelaziti državna granica²⁸. Sa ovim putnim ispravama ne može se otputovati u Bosnu i Hercegovinu²⁹, s obzirom da zakonodavstvom Bosne i Hercegovine nijesu regulisani takvi slučajevi, dok je potrebna viza za ulazak u Republiku Srbiju³⁰. Tarifnim brojem 13 Zakona o administrativnim taksama³¹ propisano da se za izdavanje putne isprave za izbjeglice plaća taksa u iznosu od 25,00€. Taksa se u praksi ne naplaćuje jer u većini slučajeva azilanti nemaju materijalnih sredstava da sami snose trošak.³²

Smještaj: Obezbjedivanje smještaja je ozbiljan problem i pravi izazov za azilante. Azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom ne dobijaju **smještaj** odmah po

25 Čl. 107 ZMPZ

26 Odgovor na upit-e-mail Direkcije za azil od 9.2.2021. godine

27 Odgovor na upit-e-mail Direkcije za azil od 9.2.2021. godine

28 Odgovor dobijen 24.11.2020. od Veleposlanstva Republike Hrvatske u Crnoj Gori

29 Dopis br. 146-3-30-2-767—1/20, 24.11.2020. Ambasada Bosne i Hercegovine u Podgorici

30 Dopis br. 146-3-30-2-767—1/20, 26.01.2020. Ambasada R. Srbije u Crnoj Gori

31 "Sl. list CG", br. 18/2019

32 Odgovor na upit-e-mail Direkcije za azil od 9.2.2021. godine

uručenju odluke o međunarodnoj zaštiti već na smještaj moraju čekati više dana, dok im Direkcija za integraciju, ili oni sami, ne pronađu odgovarajući stan. Zbog nemogućnosti da se smještaj obezbijedi na vrijeme, odmah po dobijanju zaštite, kako predviđa zakon, azilantima se oduzima vrijeme od dvije godine na koje imaju stambeno pravo. Problem sa smještajem je taj što za sada nema obezbijeđenih stanova ili kuća koji su u državnoj imovini, a koji bi se koristili za smještaj azilanata. *Predlogom budžeta za 2021 godinu tražena su sredstva za plaćanje smještaja strancima sa odobrenom međunarodnom zaštitom. U pronalaženju smještaja ovim licima pomažu službenici Direkcije za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom. Smještaj trenutno plaća UNHCR za 5 lica i jednu porodicu*³³. Podrška ne obuhvata plaćanje režija (struja, voda, komunalije), što je dodatni problem i teret za ova lica od kojih je najveći broj nezaposlen i korisnici su socijalne pomoći. Sa istekom dvogodišnjeg roka o stanovanju, stranci pod međunarodnom zaštitom tek dolaze u problem jer sami nijesu u mogućnosti da plaćaju stan.

Pravo na pomoć u integraciji u društvo: U ovoj fazi razvoja integracione politike, plan integracije se svodi na svojevrsnu evidenciju o tome da li je jedno lice dobilo sva dokumenta (ličnu i putnu ispravu, radnu i zdravstvenu knjižicu i dr.), socijalnu pomoć, da li je započelo sa kursom jezika, uključeno u obrazovne sistem i dr. Evidencija se „puni“ na osnovu podataka koji se dobijaju od azilanata, NVO i drugih aktera integracijskog procesa. Za izradu planova integracije još uvijek nijesu ispunjeni svi preduslovi. Prvi i osnovni je svakako nepostojanje budžetske, odnosno novčane podrške. Bez finansijske podrške realizacija plana integracije nije moguća. Imajući u vidu mali broj azilanata, te činjenicu da se radi o novom pravu koje je propisano novim zakonom od 2018. godine, kao i formiranje Direkcije za integraciju kao novog organa, iskustvo u izradi individualnih i grupnih planova za integraciju je zaista skromno i u početnoj fazi razvoja. Ostvarivanje prava koja pripadaju azilantima – zapošljavanje, socijalna pomoć, obrazovanje, u nadležnosti su drugih državnih organa tako da izrada planova i podrška u integraciji ne može biti samo odgovornost Ministarstva unutrašnjih poslova. Za uspješnost sprovođenja integracionih planova, praćenje realizacije planova, korekcije planova, neophodno je uključivanje stručnjaka iz oblasti zapošljavanja, pružanja socijalnih usluga, obrazovanja i dr.

Uključivanje na tržište rada: Strateška dokumenta u oblasti zapošljavanja ne prepoznaju azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom kao socijalno ugrožene kategorije, usljed siromaštva i društvene isključenosti. U skladu sa raspoloživim programima i mogućnostima zapošljavanja, Zavod za zapošljavanje Crne Gore pruža određenu skromnu podršku u zapošljavanju ove kategorije nezaposlenih lica uz izraženu kooperativnost i razumijevanje njihovih potreba i problema. Prvi, a već dugo godina i jedini, program za zaposlenje koji se nudi strancima sa odobrenom međunarodnom zaštitom jeste zapošljavanje preko Javnog rada „Neka bude čisto“, koji podrazumijeva rad na održavanju javne higijene i uklanjanju otpada. Zavod za zapošljavanje je 12.07.2020. objavio Javni poziv za dodjelu bespovratnih

³³ Odgovor na upit-e-mail Direkcije za integraciju od 16.06.2021. godine

sredstava za samozapošljavanje, na koji se po prvi put prijavilo i dvoje stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom. Uslove je ispunila i dobila bespovratna sredstva za samozapošljavanje korisnica iz Bara koja ima odobrenu supsidijarnu zaštitu. Ovo su pozitivni primjeri koje treba dalje unapređivati i razvijati. Međutim, nijesu razvijeni posebni programi koji su usmjereni za zapošljavanje osoba koje su dobile međunarodnu zaštitu. Postojeći programi zapošljavanja nijesu prilagođeni osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita, kako onima bez ili s malo formalnog obrazovanja, tako i onima dobrog opšteg obrazovanja. U 2020/21. godini radno je aktivno „12 stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom. Ukupno 5 lica imaju zaključen ugovor o radu. U pronalasku zaposlenja pomaže im Direkcija za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom kao i UNHCR. Par njih je posao pronašlo samostalno. Na evidenciji nezaposlenih lica nalazi se 18 lica.”³⁴ Česta je situacija da se azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom skidaju sa evidencije nezaposlenih lica na period od šest mjeseci jer ne ispunjavaju obavezu redovnog javljanja savjetodavcu.

Učenje jezika i uključivanje u obrazovni sistem: Djeca i odrasli azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom nemaju odgovarajuću i plansku podršku u učenju kako bi mogli lakše da prevaziđu jezičke i druge barijere sa kojima se suočavaju po dolasku u Crnu Goru. Dugo godina programe učenja jezika organizovale su i sporadično sprovodile organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije. Institucionalno učenje jezika kroz obrazovni sistem u praksi ne postoji. Tek sa usvajanjem Programa obrazovanja za učenje crnogorskog jezika i Programa obrazovanja za učenje istorije i kulturne baštine Crne Gore za azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom, napravljen je prvi korak u uspostavljanju formalnog od države organizovanog profesionalnog kursa učenja jezika za azilante. „U pogledu poznavanja crnogorskog jezika, 10 lica govori crnogorski jezik i to su lica sa ruskog govornog područja, kao i jedno lice iz Maroka. Takođe, djeca iz Jemena, koja pohađaju osnovnu školu, dobro poznaju crnogorski jezik. Za ostala lica se ne može reći da poznaju crnogorski jezik na zadovoljavajućem nivou. U 2020/21. godini osnovnu školu pohađalo je osmoro djece, troje djece je pohađalo srednju školu, dok jedno dijete pohađa predškolsku ustanovu. U 2020. godini organizovan je jedan modul tromesečnog kursa učenja jezika koji je pohađalo 9 ljudi. Od tog broja, samo jedno lice nije položilo završni test. Nastava se izvodila u prostorijama Gimnazije „Slobodan Škerović. U 2020. godini nije bilo organizovanog kursa crnogorske istorije i kulture. U 2021 godini devetoro lica je pohađalo kurs za učenje crnogorskog jezika, dok je 6 lica pohađalo kurs za učenje crnogorske istorije i kulturne baštine”³⁵.

Pravo na stalni boravak: Zakonom o strancima propisana je mogućnost da nakon 5 godina neprekidnog i zakonitog boravaka na teritoriji Crne Gore azilanti i stranci sa odobrenom supsidijarnom zaštitom, mogu dobiti dozvolu za stalni boravak po osnovu odobrenog azila ili supsidijarne zaštite³⁶. Zakon o međunarodnoj

³⁴ Odgovor na upit-email Direkcije za integraciju od 16.06 2021. godine

³⁵ Odgovor na upit-email Direkcije za integraciju od 29.10 2020 i 16.6 2021. godine

³⁶ Čl. 86 st. 1 tač.2 Zakona o strancima ("Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018, 003/19 od 15.01.2019)

i privremenoj zaštiti, kao krovni zakon, ne propisuje pravo na stalni boravak pa je neophodno uskladiti ova dva propisa. Uočeno je i da se u praksi vrlo često propušta da se stranci sa odobrenom međunarodnom zaštitom informišu o tome da mogu dobiti dozvolu za stalni boravak. I pored činjenice da veći broj lica, u pogledu zakonitog i kontinuiranog boravka, ispunjava uslove za dobijanje stalnog boravka, do sada je samo jedno lice to pravo i dobilo u praksi. Dostavljanje dokaza o obezbijeđenom smještaju i sredstvima za izdržavanje ozbiljan je problem u praksi jer su azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom uglavnom nezaposlena lica pa ne mogu da obezbijede ove dokaze.

Pravo na crnogorsko državljanstvo. Od 2007. godine, kada je uspostavljen azilni sistem u Crnoj Gori, nijedan azilant nije dobio crnogorsko državljanstvo po osnovu datog azila. Iako u Crnoj Gori trenutno boravi mali broj azilanata, pojavljuju se slučajevi koji se mogu razmatrati u kontekstu mogućnosti dobijanja crnogorskog državljanstva. Mogućnost prijema u crnogorsko državljanstvo za azilante trenutno je više deklarativne prirode. Uslovi definisani Zakonom o crnogorskom državljanstvu³⁷ su restriktivni jer u praksi azilanti ne mogu da ispune ove uslove. Sa druge strane, stranci sa odobrenom supsidijarnom zaštitom ne mogu dobiti crnogorsko državljanstvo jer ih Zakon o crnogorskom državljanstvu ne prepoznaje. Dobijanje otpusta iz prethodnog državljanstva i pribavljanje potvrde o neosuđivanosti, na kojima se insistira u članu 8 Zakona o crnogorskom državljanstvu, dovodi ova lica u neravnopravan položaj u odnosu na druge kategorije stranaca i praktično ih lišava mogućnosti apliciranja za crnogorsko državljanstvo. Članom 90 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca³⁸, propisano je da azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom mogu steći crnogorsko državljanstvo. Ovaj Zakon ne reguliše bliže uslove naturalizacije već upućuje na odredbe Zakona o crnogorskom državljanstvu. Prema Zakonu o crnogorskom državljanstvu (član 13), crnogorsko državljanstvo može dobiti samo lice kojem je u Crnoj Gori priznat status izbjeglice. Bez neophodnih izmjena i usklađivanja propisa koji se odnose na oblast državljanstva (Zakon o crnogorskom državljanstvu i Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom³⁹) sa Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom u praksi i dalje neće imati pristup pravu na crnogorsko državljanstvo.

Mogućnosti za reintegraciju povratnika

U 2020. godini Crna Gora je pozitivno odgovorila na zahtjeve za vraćanje/prihvatanje, uglavnom iz Njemačke, za 194 crnogorska državljanina (tabela 1)⁴⁰.

³⁷ ("Sl.list CG", br.13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014, 54/2016 i 73/2019)

³⁸ ("Službeni list Crne Gore", br. 002/17 od 10.01.2017)

³⁹ ("Službeni list CG", br. 47/2008, 80/2008, 30/2010 i 56/2012)

⁴⁰ Ministarstvo unutrašnjih poslova, Direkcija za strance, migracije i readmisiju 04/4 Br:225/21-9516/1 od 26. aprila 2021. godine

Godina	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ukupno	145	261	238	232	447	692	567	413	266	194

Tabela 1

Osim po sporazumima o readmisiji, jedan broj osoba se u Crnu Goru vrati „dobrovoljno“ prije nego krene sam postupak prinudnog vraćanja. Ne postoje procjene broja mogućih povratnika. Teško je govoriti o kolikom broju lica se radi jer nijesu razvijeni mehanizmi praćenja i registrovanja dobrovoljnih povratnika u zemlju. Ne postoji ni obaveza prijavljivanja lica po povratku u Crnu Goru, tako da oni izmiču svim postojećim evidencijama.

Pružajući podršku porodicama povratnika, Pravni centar je registrovao 118 porodica sa ukupno 569 članova⁴¹. Opšta karakteristika većine povratničkih porodica jeste da se radi o pripadnicima romskog naroda koji su nakon uvođenja bezviznog režima, vođeni ekonomskim problemima (nezaposlenost, nemogućnost da porodicama obezbijede osnovne uslove za život i dr.) otišli u neku od evropskih zemalja, većinski u Njemačku. Tamo podnose zahtjev za dobijanje azila i nakon određenog perioda boravka, u toku ili po odbijanju zahtjeva za azil, primorani su da se opet vrate u svoju zemlju. Evidentirani su, ali u znatno manjem broju, i drugačiji primjeri povratničkih porodica u pogledu razloga napuštanja, načina i uslova boravka u zemljama EU i razloga povratka. Među povratnicima ima i onih koji su se vratili nakon 5 ili više godina boravka, sa djecom koja su rođena tamo, i koji imaju potrebu za posebnom podrškom. Mnogi od njih ne vole da se nazivaju „povratnicima“ ili „readmisantima“, jer smatraju da ih to na jedan negativan način determiniše u odnosu na ostale građane. Po povratku u Crnu Goru ne nailaze na organizovanu i plansku podršku institucija, kako na državnom tako i na lokalnom nivou, uz priličnu neinformisanost o načinu i procedurama ostvarivanja određenih prava i dostupnih mjera podrške.

Poslije 4 godine boravka u Njemačkoj R.A je deportovan u Crnu Goru sa petoro djece 23.11.2020. godine. Njegova vanbračna supruga S.Đ i maloljetna kćerka rođena u Njemačkoj deportovane su u Srbiju odakle su prešle u Crnu Goru da bi se spojile sa porodicom. Nastanili su se u jednom selu iznad Kotora. Žive u zapuštenom i polusrušenom objektu, bez vode i kupatila. Ni sedam mjeseci po dolasku porodica nije sredila ličnu dokumentaciju. R.A nije zaposlen, nema radnu knjižicu i nije prijavljen na evidenciju nezaposlenih lica. S.Đ nema regulisan boravak u Crnoj Gori. Dijete rođeno u Njemačkoj nije upisano u registar rođenih i državljana. Porodica nije obuhvaćena zdravstvenim osiguranjem. Školovanje troje djece započeto u Njemačkoj prekinuto je deportacijom a nije nastavljeno u Crnoj Gori. Maloljetna kćerka R.A. koja ima 15 godina u drugom je stanju. Porodica nije ostvarila pravo na socijalnu pomoć. Od nadležnih institucija samo jednom su ih posjetili službenici Direkcije za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom i reintegraciju povratnika po readmisiji i Centra za socijalni rad.

⁴¹ Excel baza podataka Pravnog centra

Mnogi od povratnika žive u romskim naseljima koja su neformalnog tipa i bez izgrađene vodovodne i komunalne infrastrukture. Samo pet povratnika je imalo dokaz o vlasništvu nad objektom⁴². Nemanje vlasništva nad objektom nije problem koliko izuzetno loš kvalitet stanovanja u pogledu opremljenosti i uređenosti stambenog prostora.

Porodice povratnika se nalaze u veoma teškoj ekonomskoj situaciji, sa visokom stopom nezaposlenosti. Izražena je ekonomska nesamostalnost i zavisnost od socijalne pomoći. Centri za socijalni rad su prva institucija kojoj se povratnici obrate po dolasku u Crnu Goru, a isplata socijalne pomoći je za sada najvažniji oblik podrške za povratnike. Međutim novčani iznos socijalne pomoći, po izjavama povratnika ne može da pokrije osnovne potrebe porodice – ishranu, plaćanje računa, školovanje djece, higijenu i dr. Što se tiče zapošljavanje, izuzetno je mali broj povratnika koji su se zaposlili po dolasku u Crnu Goru. Pravni Centar je evidentirao svega 8 osoba koje su zaposlene⁴³ i to isključivo u preduzećima koja se bave održavanjem higijene javnih prostora i odvozom smeća. Nezaposlene osobe su u većini prijavljene kod službi zapošljavanja kao nekvalifikovana radna snaga. Najveći broj povratnika ima samo završenu, ili uopšte nema, osnovnu školu. Pored obezbjeđenja adekvatnog smještaja, kao najvažniji vid podrške u poboljšanju svog ekonomskog položaja povratnici prepoznaju zapošljavanje i daju mu primat u odnosu na dobijanje socijalne pomoći.

U jednom broju povratničkih porodica, gdje jedan bračni ili vanbračni partner ima državljanstvo druge države, evidentirani su problemi u regulisanju pravnog statusa, nemogućnost obezbjeđivanja potrebne dokumentacije za regulisanje boravka i nemogućnost plaćanja administrativnih taksi. U Crnoj Gori borave i strani državljani koji se po readmisiji vraćaju u zemlje svog državljanstva Srbiju, Kosovo, Bosnu i Hercegovinu ili Albaniju, a onda nastavljaju put ka Crnoj Gori da bi se spojili sa drugim djelom porodice. Obično se radi o licima koja imaju regulisan stalni boravak dobijen po osnovu ranijeg statusa I/RL u Crnoj gori ili privremeni boravak. Međutim, ima i porodica koje uopšte nemaju regulisan boravak i nezakonito su na teritoriji Crne Gore. Posebnu pažnju trebalo bi obratiti na fenomen tzv. „**bezimene djece**“, tj. dece koja nisu upisana u knjigu rođenih te su potpuno pravno nevidljiva. Među povratničkim porodicama evidentirano je čak 24 djece koja nijesu upisana u registre rođenih i državljana⁴⁴.

Postojeća institucionalna, zakonodavna i administrativna struktura uspostavljena u nastojanjima da se, sistemski i dugoročno, unaprijedi i ubrza proces reintegracije još uvijek je u početnoj fazi razvoja i rada. Iako u početnoj fazi, određeni modeli praktične podrške povratnicima ipak postoje i razvijaju se u praksi, prvenstveno zahvaljujući angažovanju i proaktivnom djelovanju novoformiranog organa u sastavu MUP-a, Direkcije za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom

⁴² Excel baza podataka Pravnog centra razvijena za potrebe projekta

⁴³ Excel baza podataka Pravnog centra razvijena za potrebe projekta

⁴⁴ Excel baza podataka Pravnog centra razvijena za potrebe projekta

zaštitom i reintegraciju povratnika po readmisiji. Po obavljanju prvog razgovora sa povratnicima odmah po dolasku u Crnu Goru i pružanju osnovnih informacija o dostupnim oblicima podrške, službenici Direkcije su pružali podršku u obezbjeđivanje interventnog smještaja, prevoza povratnika do mjesta boravka i obavještanje lokalnih operativnih timova. Formiranjem na državnom nivou Direkcije koja je posebno zadužena za reintegraciju, povratnici su dobili posebnu institucionalnu podršku, pa ih je u budućem periodu važno upoznati sa njenim postojanjem, radom i nadležnostima. Ipak, važno je imati na umu da je ovo novouspostavljeni organ koji tek stiče iskustvo i praksu u okviru onog što su mu propisane nadležnosti i koji se i sam susreće sa brojnim izazovima i poteškoćama u radu.

Tokom trajanja pandemije položaj povratnika je bio značajno otežan pa je Pravni centar u saradnji sa Caritasom Crne Gore i službenicima Direkcije za reintegraciju povratnika podijelio 150 paketa urgentne humanitarne pomoći za 107 porodica povratnika u 13 crnogorskih opština.

Ključnu ulogu u procesu reintegracije imaju jedinice lokalne samouprave, tj. lokalne institucije u gradovima gdje ta lica zaista i žive i gdje se u stvari i dešava reintegracija. Uloga lokalnih samouprava kao jednog od aktera reintegracionog procesa vrlo često je zanemarivana. Nacrtom nove Strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021-2025. godine, s Akcionim planom za 2021. i 2022. godinu⁴⁵, prepoznata je posebna važnost angažovanja lokalnih samouprava u pružanju podrške povratnicima. Akcionim planom u okviru drugog Strateškog cilja je npr. predviđen budžet u iznosu od 72000 eura za obezbjeđivanje 20 stanova licima kojima je to potrebno, a planirano je i povećanje broj lica kojima je pružena usluga od strane lokalnih timova za readmisiju, 20% u odnosu na 2019. godinu. Jedna od mjera⁴⁶ koju treba da sprovedu jedinice lokalne samouprave odnosi se i na obavezu obezbjeđivanja interventnog smještaja za povratnike nakon perioda od tri dana od dana povratka u CG, u slučaju kada je to neophodno. Samo nekoliko crnogorskih opština iskazalo je spremnost da sprovede ovu mjeru, dok Podgorica i opštine Bijelo Polje, Budva, Gusinje, Žabljak, Kotor, Kolašin, Plav, Rožaje i Ulcinj nijesu u mogućnosti da realizuju ovu mjeru, navodi se u dopisu⁴⁷ Zajednice opština Crne Gore. Čini se da ipak i dalje nedostaje sistemsko angažovanje lokalnih aktera u podršci readmisantima. Mehanizmi i resursi za podršku na lokalnom nivou za sada su prilično inertni i neiskorišćeni u odnosu na obezbjeđivanje konkretne podrške povratnicima u pristupu pravima i pružanju usluga. Opštine u Crnoj gori za sada nemaju razvijene sisteme za identifikovanje povratnika i aktivnije bavljenje njihovim pravima osim ukoliko se povratnici sami ne obrate za podršku nekoj od opštinskih institucija. Opštine nemaju podatke o broju povratnika koji borave na njihovoj teritoriji. Samo opština Rožaje, od 8 kontaktiranih crnogorskih opština (Podgorica, Nikšić, Bijelo polje, Gusinje, Rožaje, Plav, Petnjica, Pljevlja),

⁴⁵ <https://mup.gov.me>

⁴⁶ Strateški cilj II, Operativni cilj 2: "Obezbjedeđen smještaj za povratnike nakon perioda od tri dana od dana povratka u CG, u slučaju kada je to neophodno"

⁴⁷ Na upit, 26. maja 2021. godine putem e-maila

raspolože određenim podacima – 8 registrovanih lica za period 2019/2020, a i to se tiče samo povratnika koji su se prinudno vratili⁴⁸. Lokalne samouprave ne prepoznaju povratnike kao građane koji imaju potrebu za posebnim vidovima podrške i nijesu dobro upoznate sa problemima povratnika. Nijedna opština nije odgovorila potvrdno na upit o posebno usvojenim Akcionim planovima za ovu grupu lica. U svojim budžetima ne planiraju i ne izdvajaju sredstva namijenjena za pružanje podrške povratnicima (s izuzetkom opštine Pljevlja)⁴⁹, već se ovo odvija u sklopu pružanja podrške svim ugroženim grupama stanovništva, odnosno u okviru socijalne pomoći za sve ranjive kategorije⁵⁰.

Nadležne institucije prvenstveno su se bavile ispunjavanjem obaveza i unapređivanjem procedure propisane sporazumima o readmisiji, a manje pažnje su posvećivali procesu reintegracije povratnika. Sprovedene mjere i aktivnosti definisane strateškim i drugim dokumentima nijesu imale potreban efekat na suzbijanje glavnih uzroka koji dovode do odlaska ljudi u evropske zemlje. Povratnici se vraćaju u onaj isti ambijent, sa brojim nedostacima i potisnim faktorima koji ih motivišu da ponovo odlaze iz Crne Gore. Nepostojanje adekvatnih podataka o povratnicima (adrese boravka, socijalne, demografske i ekonomske karakteristike, razlog migriranja), nedovoljno razvijena koordinacija na svim nivoima uprave, nedostatak kvalitetne interakcije između centra i lokalnih nivoa za pružanje podrške povratnicima i nerazvijeni konkretni programi podrške u zapošljavanju i stanovanju na lokalnom nivou, u značajnoj mjeri utiču na izostanak konkretnih rezultata u podršci povratnicima u reintegraciji.

Zaključna razmatranja

Nakon svega navedenog, može se zaključiti da je Crna Gora, naročito u normativnim okvirima, napravila veliki pomak u procesu upravljanja migracijama. Napori vidljivi u oblasti unapređivanja i usaglašavanja zakonske regulative sa propisima i standardima Evropske unije govore u prilog tome da, prije svega, institucije Crne Gore, razumiju potrebu za razvijanjem sistemskih rješenja i odgovora, a s ciljem adekvatnog suočavanja sa svim operativnim izazovima koje procesi migracije donose. Podrška licima koja traže međunarodnu zaštitu, rad na integraciji azilanata odnosno, reintegraciji povratnika, predstavlja kompleksan zadatak i izazov, ne samo za institucije sistema u Crnoj Gori, već i u drugim državama regiona. Razvijanje politika koje će olakšati ekonomske i socijalne integracije u društvu, ne podrazumijeva samo razumijevanje migracionih kretanja

⁴⁸ Informacija JU Centar za socijalni rad Rožaje, od 30.03.2021. godine

⁴⁹ Opština Pljevlja, Predsjednik, Rješenje br. UPI-01-037/21-148/2 od 30.03.2021. godine.

⁵⁰ Sekretarijat za kulturu, sport, mlade i socijalno staranje, Opština Nikšić br.IPI 08-062-15/2 od 16.3.2021. godine; Sekretarijat za socijalno staranje Glavni grad Podgorica, broj: 14-D-037/21-1752/1 od 23. marta 2021. godine; Sekretarijat za lokalnu samoupravu Opština Bijelo Polje br: 04-037/21-1538/1 od 25.03.2021. godine; Opština Pljevlja, Predsjednik, Rješenje br. UPI-01-037/21-148/2 od 30.03.2021. godine; Služba Predsjednika Opština Petnjica, br: 01-UPI-056/21-158 od 24.03.2021. godine; Sekretarijat za opštu upravu i društvene djelatnosti, Opština Gusinje od 30.03.2021. godine; Služba Predsjednika Opština Rožaje, br: UPI01-037/21-58/1 od 31.03.2021. godine; Sekretarijat za lokalnu samoupravu, Opština Plav br: 0321-271, od 13.04.2021. godinu

i usvajanje određenih propisa i zakona, već je neophodan intenzivan sistemski rad na pružanju sveobuhvatne podrške ovim osobama, kroz multisektorski pristup i uz stalno promovisanje kulturne osjetljivosti i poštovanja dostojanstva i osnovnih ljudskih prava ovih lica. Sistemima integracije i reintegracije neophodno je dodatno osnaživanje, kako u smislu kapaciteta aktera koji ih sprovode, tako i u definisanju održivih i djelotvornih politika. Osim toga, neophodna je i bolja usklađenost politika i mjera koje na planu re/integracije sprovode različiti akteri. Jačanje sistema re/integracije je važno, jer je marginalizacija i isključenost stranaca pod međunarodnom zaštitom, ali i povratnika iz readmisije, veliki društveni i ekonomski gubitak usljed neiskorišćenosti njihovih punih potencijala koji mogu biti dobrobit za cjelokupnu zajednicu. Razvijeni sistemi re/integracije traže značajna ulaganja, ali je cijena izostanka tog sistema za društvo mnogo veća.

Preporuke

- 1. Efektivna implementacija propisa i politika integracije i reintegracije** koji se odnose na zaštitu i unapređivanje prava stranaca pod međunarodnom zaštitom i povratnika po Sporazumu o readmisiji
- 2. Poboljšanje sistema prikupljanja, razmjene i upravljanja podacima** o povratnicima i drugim kategorijama migranata i kreiranje migracionog profila Crne Gore⁵¹
- 3. Participacija**, odnosno uključivanje povratnika i stranaca pod međunarodnom zaštitom u procese definisanja i razvoja politika i planova re/integracije
- 4. Jačanje uloge jedinica lokalne samouprave** u procesima re/integracije kroz usvajanje lokalnih politika, planova i mjera usmjerenih ka povratnicima i strancima sa odobrenom međunarodnom zaštitom.

⁵¹ REGULATION (EC) No 862/2007 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers

