

OPŠTA ZAPAZANJA O PRIMJENI ZAKONA O MEĐUNARODNOJ I PRIVREMENOJ ZAŠTITI STRANACA U PROTEKLIM PETOGODIŠNEM PERIODU - PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ZAKONA







**OPŠTA ZAPAŽANJA O PRIMJENI
ZAKONA O MEĐUNARODNOJ
I PRIVREMENOJ ZAŠTITI STRANACA U
PROTEKLIM PETOGODIŠNJEM PERIODU
—
PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE
ZAKONA**



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE



Centar za
građansko
obrazovanje | Centre
for Civic
Education



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



CZIP



POLITIKON



M'BASE

Izdavač
NVO Pravni centar

Urednik
Luka Kovačević

Autori
Luka Kovačević i Ivan Popović

Prevoditeljka
Valentina Šaranović

Dizajn i prelom
Marko Randelović

Tiraž
100 primjeraka

Štampa
NEW PAGE

Ova publikacija kreirana je kroz projekat *Pravna podrška migrantima* koji realizuje NVO Pravni centar u partnerstvu sa Caritasom Crna Gora. Projekat je podržan je od strane Centra za građansko obrazovanje (CGO) u okviru programa „OCD u Crnoj Gori – od osnovnih usluga do oblikovanja politika – M’BASE“ koji finansira Evropska unija, a kofinansira Ministarstvo javne uprave.

Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost NVO Pravni centar i autora i ne odražava nužno stavove Evropske unije, Ministarstva javne uprave ili Centra za građansko obrazovanje.

SADRŽAJ

UVOD	6
OPŠTA ZAPAŽANJA O PRIMJENI ZAKONA U PROTEKLOM PETOGODIŠNJEM PERIODU	7
Pristup postupku odobravanja međunarodne zaštite	7
Prekršajni postupak i primjena načela nekažnjavanja	8
Izazovi u primjeni Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca	14

Institucionalna infrastruktura sistema međunarodne zaštite, koju čine zakoni i institucije koje ih sprovode, pokazala je određene nedostatke, u smislu nepotpune i nedosledne primjene zakona u proteklom petogodišnjem periodu. Izazovi u zakonskoj primjeni koji su postojali i ranijih godina i dalje su prisutni i aktuelni. Donošenje i primjena zakona nisu bili praćeni i odgovarajućim mjerama koje su neophodne za njihovu punu implementaciju. Evidentni su izazovi u postupanju Sudova za prekršaje u primjeni principa nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak i prepoznavanju potencijalnih tražilaca međunarodne zaštite. Ministarstvo unutrašnjih poslova još ne izdaje isprave strancima koji su podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu na propisanom obrascu. Zadržavanje stranaca i sprovođenje postupaka po zahtjevima za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru nije primjenjivo u praksi, jer nije uspostavljena odgovarajuća infrastruktura i potrebni kadrovskih kapaciteti. Neka prava se imaju na papiru i istovremeno se ne mogu ostvariti, kao što su pravo na naknadu troškova javnog prevoza ili pravo na dobijanje crnogorskog državljanstva. Sistem je i dalje zavisn i pod jakim uticajem međunarodnih i nevladinih organizacija, koje pružaju razne vrste podrške osobama pod međunarodnom zaštitom u oblastima koje nijesu servisirane kroz postojeći državni sistem.

OPŠTA ZAPAŽANJA O PRIMJENI ZAKONA¹ U PROTEKLIM PETOGODIŠNJI PERIODU

Pristup postupku odobravanja međunarodne zaštite

Suvereno pravo države da određuje ko može ući na njenu teritoriju ograničeno je obavezom pružanja međunarodne zaštite svima kojima je ona potrebna. Kako bi migranti uopšte imali mogućnost da traže međunarodnu zaštitu moraju imati pristup teritoriji. Migranti i dalje dominantno ulaze iz Albanije, van graničnih prelaza, tako da se najveći broj migratornog kretanja identifikuje unutar teritorije Crne Gore. Kad se već jednom domognu teritorije, migranti „kupuju potrebno vrijeme“, legalizujući boravak kroz izražavanje namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu².

U 2022. godini 8320 stranaca izrazilo je namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, dominantno u Odsjeku za prihvata na Božaju 8065³. Kao i prethodnih godina, izražavanje namjere, u znatno manjem broju i rezultira podnošenjem zahtjeva za odobravanje međunarodne zaštite. Od ukupnog broja migranata koji su izrazili namjeru svega 2,1% (175)⁴ njih je i podnijelo zahtjeve za odobravanje međunarodne zaštite. *U odnosu na ranije godine, evidentno je smanjenje broja obustavljenih postupaka u odnosu na broj podnijetih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, tako da je u 2022. godini, obustavljeno 38% postupaka u odnosu na broj podnijetih zahtjeva, dok je u prvih sedam mjeseci tekuće godine, taj broj još manji, i iznosi 17% obustava postupka u odnosu na broj podnijetih zahtjeva. U skladu sa prethodnim, evidentna je zainteresovanost određenog broja ovih lica da se zadrže u Crnoj Gori,*

1 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca („Službeni list Crne Gore”, br. 002/17 od 10. 1. 2017).

2 Čl. 34. st. 3. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

3 Obavještenje, Sektor granične policije br. 52-037/23-UPI-2298 od 11. aprila 2023. godine.

4 Direkcija za azil – Odgovor 21. jul 2023. godine.

kroz učešće u postupku i poštovanje obaveza i ostvarivanje prava propisanih Zakonom (odazivanje na saslušanje, prijavljivanje nove adrese boravka nakon napuštanja Centra za prihvatanje, pravo na rad i dr.). Kao mogući razlog ovakve situacije je promjena strukture stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, jer je sve veći broj državljanina Ruske Federacije i Republike Turske, koji podnose zahtjeve za međunarodnu zaštitu.⁵

Prekršajni postupak i primjena načela nekažnjavanja

Nezakonit prelazak državne granice⁶ i nezakonit boravak⁷ protivpravne su radnje koje imaju za posledicu sankcije koje određuju sudovi u prekršajnom postupku. Zbog nezakonitog prelaska državne granice podnijeto je u 2022. godini 713, a za nezakoniti boravak 837 prekršajnih prijava⁸. Po podnijetim prijavama, migranti se u praksi kažnjavaju za nezakonit prelazak državne granice i nezakonit boravak u prekršajnom postupku, tokom kojeg se „zaboravi“ na obavezu poštovanja načela nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak⁹ u odnosu na potencijalne tražioce međunarodne zaštite.

Prema podacima dobijenim od Sudova za prekršaje u Bijelom Polju i Budvi¹⁰ „nije bilo iniciranih zahtjeva u kojima je bila izražena namjera stranaca za podnošenje zahtjeva za odobravanje međunarodne zaštite u 2022. godini“. Unutar mješovitog migracionog toka, prepoznavanje stranaca koji su u potrebi za međunarodnom zaštitom izazov je sve

5 Direkcija za azil – Odgovor 31. avgust 2023. godine.

6 Čl. 10. st. 2. Zakon o graničnoj kontroli.

7 Čl. 104. st. 1. Zakon o strancima.

8 Obavještenje, Sektor granične policije br. 52-037/23-UPI-2298 od 11. aprila 2023. godine.

9 Čl. 13. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

10 Rješenje SU. V 46/23 Sud za prekršaje Bijelo Polje; Rješenje SU. V 28/23, Sud za prekršaje Budva

državne organe, pa i za sudove za prekršaj. Uloga sudova za prekršaje u kontekstu pristupa sistemu međunarodne zaštite nekad može biti izuzetno značajna. Sudovi za prekršaje nijesu prvi koji dolaze u kontakt sa strancima koji žele izraziti namjeru za međunarodnu zaštitu. Službenici granične policije su ti koji po pravilu prvi ostvaruju kontakt sa migrantima. Međutim, sudija za prekršaje može imati važnu korektivnu ulogu ukoliko je policije propuštala da prepozna lice u potrebi za međunarodnom zaštitom. Po privođenju migranta sudija treba da obrati pažnju na znakove koji ukazuju da se radi o potencijalnom tražitelju međunarodne zaštite i da u tom pravcu utvrđuje činjenice. Ovo podrazumijeva i obavezu informisanja o mogućnosti podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, o pravu na besplatnu pravnu pomoć, o samoj formi i zakonskim odredbama koje štite okrivljenog u postupku, ne samo u generički izrečenim pravima, već pružanje pouke na koji način i na kojem mjestu se može izraziti namjera ili podnijeti zahtjev za odobravanje međunarodne zaštite. Izuzetno važna uloga sudova za prekršaje u pristupu sistemu međunarodne zaštite u praksi je zanemarena, uglavnom zbog nedovoljne edukacije sudija o specifičnim pitanjima koja se odnose na oblast međunarodne zaštite i nepostojanju uputstava i jasnih smjerenica za postupanje prema strancima u potrebi za međunarodnom zaštitom. Zato je neophodno kontinuirano jačati znanje i vještine sudija o standardima međunarodne zaštite.

U prethodnoj godini „nije bilo slučajeva da je sud obustavio postupak zbog okolnosti koje mogu dovesti do isključenja prekršajne odgovornosti, saglasno načelu nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak stranaca“. Prepoznato je u praksi da sudije za prekršaje nijesu upoznate sa postojanjem načela nekažnjavanja i obavezom njegove primjene i da u prekršajnim postupcima prema migrantima ne utvrđuju da li u radnji nezakonitog ulaska ili boravka, gdje su stečena sva

bitna obilježja prekršaja, postoje okolnosti koje mogu da dovedu do isključenja protivpravnosti odnosno odgovornosti u izvršenom prekršaju. Neprepoznavanje potencijalnih osoba koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom među migrantima protiv kojih je pokrenut prekršajni postupak uzročno isključuje i mogućnost primjene načela nekažnjavanja za nezakoniti ulazak ili boravak. Primjena principa nekažnjavanja nije propisana, niti kao jedan od osnova isključenja protivpravnosti, niti kao osnov za obustavu postupka ili donošenje oslobađajuće odluke u prekršajnom postupku, u čemu se dijelom može naći „opravdanje“ za neprimjenjivanje principa. U prekršajnim postupcima odluke se po pravilu donose odmah i isto tako izvršavaju (prije pravosnažnosti) posebno ako okrivljeni ne može da dokaže svoj identitet ili nema prebivalište odnosno boravište u Crnoj Gori ili ako odlazi u inostranstvo radi boravka, a postoji osnovana sumnja da će osujetiti izvršenje izrečene sankcije.¹¹ U slučaju odricanja od prava na žalbu ovjereni prepis usmeno saopštene odluke ne mora imati obrazloženje.¹² Iz dostavljenih odluka sudova nije se moglo zaključiti da li su poštovana prava okrivljenih u postupku i da li su utvrđivane činjenice od značaja za eventualnu primjenu principa nekažnjavanja, jer odluke nijesu imale obrazloženje.¹³

Jedno od osnovnih prava migranata u prekršajnom postupku, kao dio prava na odbranu je pravo da u postupku upotrebljavaju svoj jezik ili da im se obezbijedi prevođenje na jezik koji razumiju.¹⁴ Najčešće

11 Čl. 229. st.1. tač. 1. Zakona o prekršajima.

12 Čl. 129. st. 5. Zakona o prekršajima.

13 Rješenja Suda za prekršaje u Budvi, Odjeljenja u Herceg Novom, PP br. 2901/22-A, PP br. 2441/22-N, PP br. 1997/22-A; Rješenja Suda za prekršaje u Budvi, Odjeljenje u Kotoru PP. br. 13/22 i PP br. 1697/22; Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici PP br. 24/22-19

14 Čl. 99 Zakona o prekršajima.

zastupljene zemlje porijekla migranta u 2022. godini su: Avganistan, Iran, Bangladeš, Pakistan i Maroko. Prevodilaca za jezike kojima govore migranti iz ovih zemalja izuzev arapskog, u Crnoj Gori nema dugi niz godina. U 2022. godini za područje rada sedamnaest sudova za prekršaje „nijesu bili angažovani prevodioci za arapski i persijski jezik“. Deficit prevodilaca za određene jezike često iziskuje alternativne vidove komunikacije. Ustaljena je praksa angažovanja prevodilaca za engleski jezik, iako se radi o prekršajnim postupcima prema migrantima koje ne dolaze s engleskog govornog područja. Međutim, u slučajevima kada migranti nijesu u stanju da se služe engleskim jezikom postupak može biti izuzetno zakomplikovan. Postupak dodatno otežavaju kratki rokovi i princip da se u prekršajnim postupcima sankcije izriču odmah i sama odluka suda uručuje se odmah po izricanju sankcije.¹⁵ Dalje poteškoće su i geografske prirode. Limitiran broj tumača i pretežna koncentracija na teritoriji Glavnog grada znači dodatni teret u postupanju sudova, posebno imajući u vidu kratak vremenski period za obradu predmeta i donošenje odluke. Postoji veliki kadrovski deficit u angažovanju prevodilaca i tumača, imajući u vidu diverzitet stranih državljana koji bivaju lišeni slobode u hitnom postupku, koje naročito u manjim mjestima nije lako odmah osigurati kao prisutne u postupku.

Sudovi za prekršaje ne vode evidenciju o primjeni načela nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak, o tražiocima međunarodne zaštite u prekršajnom postupku, kao ni druge podatke o primjeni Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca. Na to ukazuje i odgovor Suda za prekršaje u Podgorici:¹⁶

¹⁵ Čl. 129. Zakona o prekršajima.

¹⁶ Rješenje Su. V 80/23 Sud za prekršaje u Podgorici.

U radu Suda za prekršaje u Podgorici, kao i ostalim sudovima za prekršaje nije inkorporiran Pravosudno informacijski sistem (PRIS), a takođe, u sudu se ne vodi posebna evidencija o navedenom. Nadalje, za potrebe izrade izvještaja u Sudu se vodi određena evidencija ali po oblastima na koju se određeni Zakoni odnose, ali ne i po članovima istih (na primjer u izvještaju o radu ovog Suda postoji podatak o broju predmeta koji su iz oblasti Zakona o strancima bili u radu kod ovog suda tokom 2022. godine, ali ne postoji podatak, konkretno tome, o kojim članovima je u tim predmetima riječ). Imajući u vidu navedeno, u Sudu za prekršaje u Podgorici zajedno sa odeljenjima koja su formirana u okviru istog ne postoje informacije tražene zahtjevom¹⁷ kao već sačinjene, već bi se do istih eventualno moglo doći pregledom zvaničnih upisnika, svih predmeta kojih je tokom 2022. godine zaprimljeno u rad 21150, te konsultovanja sa sudijama... Takođe u Sudu za prekršaje u Podgorici ne vodi se posebna evidencija o tome za koji jezik su angažovani prevodioci u toku postupka, već bi se do iste informacije eventualno moglo doći, takođe, pregledom svih predmeta i konsultovanjem sa sudijama.

¹⁷ Zahtjev za slobodan pristup informacijama od 25. januara 2023. godine (Koliko je stranaca izrazilo namjeru za podnošenje zahtjeva za odobravanje međunarodne zaštite u 2022. godini u postupku pred prekršajnim sudom? Da li su sudovi i u koliko predmeta obustavili postupak, zbog okolnosti koje mogu da dovedu do isključenja prekršajne odgovornosti, saglasno načelu nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak predviđenim čl. 13. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca i čl. 31. Konvencije o statusu izbjeglica? Koliko je u 2022. godini osuđeno stranih državljana za prekršaje za nezakonit prelazak državne granice, prema Zakonu o graničnoj kontroli (čl. 10 stav 2) – nezakonit ulazak, prema čl. 9. st. 1. Zakona o strancima – nezakonit boravak u skladu s odredbama čl. 104. st. 1. Zakona o strancima. Koliko je izjavljeno žalbi na odluke suda zbog prekršaja iz čl. 10 stav 2. Zakonu o graničnoj kontroli, čl. 9. st. 1. i čl. 104. st. 1. Zakona o strancima? Da li Prekršajni sud vodi evidencije o angažovanim prevodiocima i jezicima koji su korišćeni tokom prekršajnog postupka? Za koje sve jezike su angažovani prevodioci u 2022. godini? Da li su i u koliko predmeta prekršajni sudovi u 2022. godini koristili prevodioce za arapski i persijski jezik?)

Statistička zapažanja o primjeni standarda međunarodne zaštite u prekršajnom postupku imaju veliki značaj za implementaciju Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Uvođenje informatičkog sistema bi bilo svakako potrebno za dobijanje statističkih podataka koji su značajni pokazatelji primjene i poštovanja prava migranata pri čemu takav sistem zahtijeva zaštitu podataka i konstantno održavanje i redovno ažuriranje. Do uspostavljanja adekvatnog informatičnog sistema alternativno je moguće uvođenje posebnih upisnika u kojima bi se skladištili podaci iz oblasti međunarodne zaštite, na sličan način kao za djela porodičnog nasilja.

Preporuka 1. Kontinuirano jačanje znanje i vještina sudija za prekršaje o standardima međunarodne zaštite i osnovima načela nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak.

Preporuka 2. Uvođenje posebnih upisnika u sudovima za prekršaje u kojima bi se skladištili podaci iz oblasti međunarodne zaštite, na sličan način kao za djela porodičnog nasilja.

Izazovi u primjeni Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca

Obaveza harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa propisima Evropske unije u oblasti azila i okolnosti uzrokovane izbjegličkom krizom u regionu usloveli su donošenje Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca. Zakonom je uvedeno više novina kojima se postupak međunarodne zaštite približava evropskim standardima. Osnovni tekst propisa stupio je na snagu 18. 1. 2017. godine, a počeo je sa primjenom od 1. 1. 2018. godine. Zakonodavac je ostavio rok od šest mjeseci¹⁸ u kome je trebalo donijeti podzakonska akta za sprovođenje zakona, ali i obezbijediti i neke druge uslove za sprovođenje zakona u život materijalne, tehničke, kadrovske, organizacione i dr. Zakon je počeo da se primjenjuje a da nijesu bili obezbijedjeni tehnički, materijalni i drugi uslovi koji su bili neophodni za njegovu punu implementaciju, a ti nedostaci nijesu ni naknadno otklonjeni. U periodu od šest godina, računajući od dana stupanja na snagu zakona, određene odredbe i prava su „mirovali“. Od početka primjene zakona jedan vremenski period je protekao prosto jer nije bilo slučajeva u praksi na koje bi se zakon primijenio, kao što je primjera radi bilo u slučaju primjene odredbi o privremenoj zaštiti.¹⁹ Tek sa pojavom prvih slučajeva u praksi, nakon pet godina od početka primjene zakona, došlo je do aktiviranja odredbi o privremenoj zaštiti. Međutim neprimjenjivanje jednog broja zakonskih odredbi posledica je institucionalne „opstrukcije“. Suština sistema međunarodne zaštite je da bude efikasan, funkcionalan i da obezbijedi pravnu sigurnost. Petogodišnja primjena Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti

18 Čl. 112. st. 1. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.

19 Odluka o odobravanju privremene zaštite licima iz Ukrajine („Službeni list CG“, broj 26/22).

titi stranaca pokazala je da sistem međunarodne zaštite nije stabilan i u potpunosti funkcionalan i da se sprovodi na način koji otežava pristup pravima i integraciju stranaca pod međunarodnom zaštitom.

U prelaznim i završnim odredbama zakona predviđeno je da će zakon stupiti na snagu po proteku minimalnog, ustavom predviđenog roka, sa početkom primjene od jednog drugog datuma,²⁰ dok će se pojedine odredbe zakona primjenjivati od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.²¹ Sve ove odredbe, odredba o stupanju na snagu zakona, odredba o početku primjene zakona i odredba o početku primjene pojedinih odredbi zakona, jesu momenti koji padaju u tri različita vremena, što predstavlja ustavnu anomaliju u postupku donošenja zakona. Stupanje na snagu zakona i početak primjene propisa uvijek se vremenski moraju poklapati i nastupati istovremeno.²² Sa druge strane, sve odredbe jednog zakona ne moraju da stupe na snagu jednovremeno. Kad je to potrebno, u situaciji preduzimanja složenijih priprema (kadrovskih i tehničkih) primjena pojedinih odredbi može se odložiti na duže vrijeme, pri čemu je tada uobičajeno da se početak njihove primjene veže za određeni datum, ali ne za budući neizvjesni događaj kao što je pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji.

20 Čl. 116. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.

21 Čl. 114. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (odredbe člana 45 stav 8, člana 50 stav 2, člana 51 stav 4, člana 62 stav 2 tačka 1, člana 62 stav 3 i člana 63 stav 10 ovog zakona, koje se odnose na primjenu Regulative (EU) br. 603/2013 i Regulative (EU) br. 604/2013; odredbe člana 31 stav 3, člana 32 stav 6 i člana 33 stav 7 ovog zakona koje se odnose na obavezu obavještavanja Evropske komisije o primjeni uslova za odobravanje međunarodne zaštite (sigurna zemlja porijekla, sigurna treća zemlja i evropska sigurna treća zemlja); odredbe čl. 73 i 74 ovog zakona, koje se odnose na prihvatanje i preseljenje stranca ili lica bez državljanstva, azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom i stranca pod privremenom zaštitom iz jedne države članice Evropske unije u drugu državu članicu Evropske unije; odredbe člana 92 stav 5 i člana 93 st. 3 i 4 tačka 2 koje se odnose na privremenu zaštitu.)

22 Dr M. Grubač, *Časopis za pravnu teoriju i praksu*, Novi Sad, maj 2009. godine.

Uvođenje u pravni život odredbi iz čl. 114. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, pa odlaganje njihove primjene, sad već šesta godina, a izvjesno i još neku godinu, ne doprinosi pravnoj sigurnosti i efikasnosti samog zakona.

Za razliku od pomenutih odredbi kojima je zakonodavac odložio primjenu, određene odredbe ne primjenjuju se jer nijesu ispunjeni preduslovi za njihovu primjenu. Primjera radi, zadržavanje stranaca²³ i sprovođenje postupaka po zahtjevima za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru²⁴ nije primjenjivo u praksi²⁵. Period od šest godina, počev od stupanja na snagu zakona, nije iskorišćen u pravcu obezbjeđenja kadrovskih, materijalnih i tehničkih uslova za sprovođenje kompletne procedure obrade zahtjeva lica koje je zatražilo međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru. Granični prelazi u Crnoj Gori nemaju kadrovskih, materijalnih i tehnički uslova da bi sproveli kompletnu procedure obrade zahtjeva lica koje je zatražilo međunarodnu zaštitu. Pitanje obezbjeđivanja hrane i odjeće strancima koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu²⁶ nije sistemski uređeno i zavisi od dobre volje i mogućnosti službenika kao i trenutnih okolnosti.

Stranac koji se nalazi unutar teritorije Crne Gore, saglasno zakonu, namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu izražava organizacionoj jedinici organa uprave nadležnog za poslove policije u mjestu gdje se zatekne ili u Centru za prihvat.²⁷ Prema ustaljenoj

23 Čl. 36. Zakona o privremenoj i međunarodnoj zaštiti stranaca.

24 Čl. 37. Zakona o privremenoj i međunarodnoj zaštiti stranaca.

25 Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore: Analiza postupanja državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori, decembar 2022. godine.

26 Čl. 38. Zakona o privremenoj i međunarodnoj zaštiti stranaca.

27 Čl. 34. st.3. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

Preporuka 3. Obezbjediti kadrovske, materijale i tehničke uslove za sprovođenje kompletne procedure obrade zahtjeva lica koje je zatražilo međunarodnu zaštitu na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru.

praksi namjera se može izraziti jedino kod policije koja o tom činu izdaje potvrdu. Namjeru za međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori u 2022. godini kod policije je izrazilo 8320 stranaca.²⁸ Prema mjestu izražavanja najviše namjera je izraženo u Centru Božaj 8065 (97%), preostala 3% stranaca su izrazili namjeru u drugim organizacionim jedinicama Uprave policije,²⁹ dok u Centru za prihvrat nije bilo izražavanja namjere. U 2022. godini na prihvrat je primljeno ukupno 6022 stranca koji traže međunarodnu zaštitu, od čega je u smještajnim kapacitetima Odsjeka za prihvrat Spuž bilo smješteno 4106 lica a u smještajnim kapacitetima Odsjeka za prihvrat Božaj 1916 lica.³⁰ Iako zakon nalaže, strancima nije omogućeno da i formalno izražavaju namjeru u postojećim Centrima za prihvrat (Odsjeci za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu – Spuž i Božaj). Registracija lica koja namjeravaju da traže azil obavlja za isključivo pred službenikom policije – inspektorom za strance, u najvećem broju u Centru Božaj, blizu granice sa Albanijom, iako Zakon omogućava da se izrazi namjera i u Centru za prihvrat. Razlozi za „namjernu opstrukciju“

²⁸ Obavještenje, Sektor granične policije br. 52-037/23-UPI-2298 od 11. aprila 2023. godine.

²⁹ Budva 43, Herceg Novi 33, Bar 32, Podgorica 7, Nikšić 7, Rožaje 7, Tivat 12, Pljevlja 113 i Kotor 1 (Obavještenje, Sektor granične policije br. 52-037/23-UPI-2298 od 11. aprila 2023. godine).

³⁰ Direkcija za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu – Odgovor 4. jul 2023. godine.

zakona vezani su za migratornu politiku države u čijoj su osnovi bezbjedonosni rizici migratornog kretanja.

Imajući u vidu bezbjedonosni aspekt migratornih kretanja kao i činjenicu da ova lica u Crnu Goru dolaze bez ličnih dokumenata, neophodno je da se od strane policijskih službenika sprovedu odgovarajuće bezbjedonosne provjere u odnosu na lica koja izražavaju namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.³¹

Preporuka 4. Uzevši u obzir dugogodišnju ustaljenu praksu, zakonske odredbe i postupanje državnih organa treba uskladiti, kroz izmjene Zakona pri čemu bi izražavanje namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ostala isključiva nadležnost policije u Crnoj Gori, dok bi u nadležnosti Centra za prihvat ostali smještaj i zbrinjavanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu.

I pored činjenice da je izgled i sadržaj obrasca isprave za stranca koj je podnio zahjev za međunarodnu zaštitu propisan zakonom i podzakonskim aktom, to se umjesto propisane forme, u skladu sa ZUP-om izdaju potvrda o izraženoj namjeri i potvrda o podnijetom zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Obaveza policijskog službenika je da kad registruje namjeru, stranca „uputi“ da se u roku od tri (3) dana javi Ministarstvu radi predaje zahtjeva,³² a podatke o strancu dostavi Ministarstvu. U praksi, po izraženoj namjeri policijski službenik izdaje strancu potvrdu o izraženoj namjeri. Potvrda sadrži podatke o imenu, prezimenu, datumu rođenja i državljanstvu, fotografiju stranca i napomenu da potvrda nije dokaz o identitetu stranca. Izdavanje

³¹ Direkcija za prihvat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu – Odgovor 4. jul 2023. godine.

³² Čl. 34. st. 8. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

potvrde, njena forma i sadržina nijesu propisane zakonom. Strancu koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu Ministarstvo ima obavezu da u roku od tri dana izda ispravu na propisanom obrazcu, kojom dokazuje da je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu i služi kao dozvola boravka u Crnoj Gori do pravosnažnosti odluke po zahtjevu za međunarodnu zaštitu.³³ Od uspostavljanja azilnog sistema 2007. godine do danas nije izdata nijedna isprava. Umjesto nje, godinama se izdaje potvrda o podnijetom zahtjevu za međunarodnu zaštitu koja nije propisana zakonom.

Iako postoji podzakonski akt koji propisuje izgled ove isprave, zbog ekonomičnosti postupka se izdavanje potvrda pokazalo kao optimalno rješenje, posebno u kontekstu zamjene potvrda radi isteka roka važenja, čime se može vršiti kontrola prisutnosti lica na teritoriji Crne Gore dok traje postupak. Ovo posebno jer sa ovom potvrdom stranac koji traži međunarodnu zaštitu može da osvari sva prava koja mu po ZMPŽ pripadaju³⁴.

Potvrde, iako nemaju normativno utemeljenje u propisima iz oblasti međunarodne zaštite, već samo Zakona o upravnom postupku³⁵, u praksi imaju veliku važnost i značaj za njihove imaoce. Danom izdavanja potvrde, imalac potvrde stiče određena prava i obaveze.

Preporuka 5. Sagledati tehničke i druge mogućnosti za izdavanje isprava u skladu sa propisima iz oblasti međunarodne zaštite.

Nedostaci ovih potvrda, a posebno činjenica da ne sadrže matični broj imaoce, izaziva brojne probleme i narušava funkcionalnost sistema

33 Čl. 71. st. 1. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

34 Direkcija za azil – Odgovor 21. jul 2023. godine.

35 Direkcija za azil – Odgovor 31. avgust 2023. godine.

međunarodne zaštite. Matični broj se nalazi u dokumentima poput lične karte, zdravstvene knjižice, pasoša i vozačke dozvole. Za građane je „izuzetno važan” jer bez njega nije mogući ostvariti prava ili bilo kakav pravni promet ili obavljati administrativne poslove kao što je, na primjer, promjena prebivališta, a javnim institucijama je to najlakši način da identifikuju građane. Sve je to posledica zakonom propisane obaveze primjene i upisivanja matičnog broja u službene evidencije i javne isprave koje se izdaju na osnovu tih evidencija.³⁶ Strancima koji su izrazili namjeru ili podnijeli zahtjev za odobravanje međunarodne zaštite ne određuje se matični broj, već im se izdaje potvrda bez matičnog broja.

Pravo na zdravstvenu zaštitu pokazalo se jednim od spornih područja ostvarivanja prava ovih osoba. Primjera radi sa ovim potvrdama oni ne mogu biti na zakonit način uvedeni u informacioni sistem koji prati pacijente u zdravstvenom sistemu i preko kojega se dalje procesuiraju potrebe pacijenata, zbog čega nailaze na probleme prilikom traženja zdravstvene usluge, odnosno ne mogu im se izdavati uputi ni lijekovi na recept. Izdavanje potvrda bez matičnog broja otežalo je i pristup pravu na rad strancima koji traže međunarodnu zaštitu, a koji borave duže od devet mjeseci u Crnoj Gori.³⁷ Prilikom prijave na evidenciju nezaposlenih lica, kao i prilikom stupanja u radni odnos sa poslodavcem, stranac koji traži međunarodnu zaštitu mora da posjeduje radnu knjižicu.

Za izdavanje radne knjižice za strance koji traže međunarodnu zaštitu, uz zahtjev neophodno je između ostalog dostaviti i Uvjerenje Ministar-

³⁶ Čl. 29. i 30. Zakona o centralnom registru stanovništva („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 049/07 od 10. 8. 2007, „Službeni list Crne Gore“, br. 041/10 od 23. 7. 2010, 040/11 od 8. 8. 2011, 055/16 od 17. 8. 2016).

³⁷ Čl. 70. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

stva unutrašnjih poslova Direktorata za upravne poslove, državljanstvo i strance, Direkcije za azil o određenom jedinstvenom matičnom broju. Do 1. januara 2023. godine nije izdata nijedna radna knjižica, ali u 2023. godini su izdate dvije radne knjižice strancima koji traže međunarodnu zaštitu, a koji borave duže od devet mjeseci u Crnoj Gori.³⁸

Sekretarijat za socijalno staranje Glavnog grada, strancima iz čl. 70. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, izdaje radne knjižice kršeći Pravilnik o radnoj knjižici³⁹ koji propisuje postupak izdavanja radnih knjižica⁴⁰ i koji između ostalog ne prepoznaje kategoriju stranaca pod međunarodnom zaštitom. Sa druge strane protivpravno postupa i Ministarstvo unutrašnjih poslova, jer Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca nije predviđeno određivanje matičnog broja za strance koji su predali zahtjev za odobravanje međunarodne zaštite, a određivanje matičnog broj nije ni dio propisane evidencije koju MUP vodi.⁴¹ Stranci pod međunarodnom zaštitom nijesu prepoznati kao kategorija u Zakonu o centralnom registru stanovništva, kojim je definisano i određivanje i upotreba matičnog broja.

Navedene su samo neke od posledica uvođenja i egistiranja u pravnom poretku potvrda koje ne sadrže matični broj. U praksi se uočene poteškoće i prilikom otvaranja računa u banci, što otežava priliv sredstava i ostvarivanja prihoda tražilaca međunarodne zaštite.

38 Sekretarijat za socijalno staranje Glavnog grada, Rješenje br. 14-037/23-65 od 10. aprila 2023. godine.

39 „Službeni list SRCG“, br. 1/83 i 54/2001.

40 Ovaj Pravilnik se primjenjuje od januara 1983. godine i datira još iz vremena SFRJ. Crna Gora je u međuvremenu prošla kroz dva raspada državne zajednice u kojima su bile četiri promjene državnog okvira. Sve ove promjene bile su praćene i promjenom i donošenjem novih propisa u oblasti rada. Ovaj Pravilnik ne odgovara radno-pravnoj i društvenoj realnosti i treba ga zamijeniti novim koji će biti u skladu sa Ustavom Crne gore, domaćim i međunarodnim standardima u oblasti rada.

41 Čl. 106, 107 i 108. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

Preporuka 6. Razmotriti mogućnost određivanja matičnog broja strancima koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu radi njihovog „administrativnog“ ulaska u informacione sisteme javnih institucija.

U proteklom petogodišnjem periodu primjene zakona nijesu stvoreni potrebni uslovi za potpun pristup adekvatnom smještaju za azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom. Stambeno zbrinjavanje ključna je pretpostavka prihvata i integracije azilanata za čije rješavanje je odgovorna država. Obezbjedivanje smještaja je ozbiljan problem i pravi izazov za azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom, jer ne dobijaju **smještaj** odmah po uručanju odluke o međunarodnoj zaštiti već na smještaj moraju čekati više dana, dok im Direkcija za integraciju, ili oni sami, ne pronađu odgovarajući stan. 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.⁴²

Uprkos zakonskoj obavezi, nije obezbijeđen smještaj azilantima i strancima sa odobrenom supsidijarnom zaštitom. Direkcija za integraciju je 15. 4. 2022. godine uputila predlog za pokretanje i sprovođenje postupka javne nabavke za obezbijeđenje potrebnog broja stambenih jedinica za strance sa odobrenom međunarodnom zaštitom. Na pomenuti poziv nije pristigla nijedna ponuda, te je Javni poziv proglašen neuspjelim, iako su sredstva u Budžetu bila obezbijeđena.⁴³ Ministarstvo unutrašnjih poslova objavilo je javni poziv na sajtu Ministarstva, dana 19. 06. 2023. godine,

⁴² Čl. 4. Pravilnika o uslovima smještaja i načinu obezbjeđivanja smještaja azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom („Službeni list Crne Gore“, br. 105/20 od 29. 10. 2020).

⁴³ Odsjek za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom – Odgovor 13. jun 2023. godine.

za uzimanje u zakup stambenih jedinica na teritoriji Glavnog grada Pogorice, Tivta i Budve i to za: šest garsonjera, površine do 25 metara kvadratnih i jedan dvosoban stan, površine do 55 metara kvadratnih u urbanom području Glavnog Grada; jedan dvosoban stan, površine do 55 metara kvadratnih u urbanom području opštine Tivat; jedna garsonjera, površine do 25 metara kvadratnih u urbanom području opštine Budva. Na adresu Ministarstva po javnom pozivu, u zakonskom roku, odnosno do 04. 07. 2023. godine, nije pristigla ni jedna ponuda za uzimanje u zakup stambenih jedinica za smještaj stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom, tako da je Javni poziv proglašen neuspjelim.⁴⁴

Za plaćanje smještaja azilanta i stranaca pod supsidijarnom zaštitom Zakonom o budžetu za 2022. godinu bilo je obezbijedjeno 35.000 eura, a isti iznos je opredijeljen i Zakonom o budžetu za 2023. godinu. Praktično problem se prevazilazi na način što UNHCR obezbjeđuje finansijsku pomoć ovim licima, na zahtjev Direkcije za za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom i reintegraciju povratnika po readmisiji. Kroz ovaj vid podrške trenutno su obezbjeđena novčana sredstva za navedenu namjenu za 18 lica. Podrška UNHCR ne obuhvata plaćanje režija (struja, voda, komunalije), što je dodatni problem i teret za azilante 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. Da bi se prevenirao taj problem neophodno je kroz zakonsku regulativu na državnom i nivou lokalnih samouprava osigurati pravo na socijalni stan ili plaćanje zakupa stana, azilantima i strancima pod supsidijarnom zaštitom nakon proteka dvije godine plaćenog smještaja od strane države, ako to zahtijevaju

⁴⁴ Odsjek za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom – Odgovor 6. septembar 2023. godine.

nepovoljne socijalne prilike u kojima se oni nalaze. Sistem je i dalje zavisian i pod jakim uticajem međunarodnih i nevladinih organizacija, koje pružaju razne vrste podrške osobama pod međunarodnom zaštitom u oblastima koje nijesu servisirane kroz postojeći državni sistem. Nedostatke u funkcionisanju sistema međunarodne zaštite pokušavaju nadoknaditi međunarodne i nevladine organizacije koje, svaka sa svojom unutarnjom logikom, većom ili manjom otvorenošću i fleksibilnošću djelovanja, pomažu osobama pod međunarodnom zaštitom „hodati“ kroz sistem i ostvarivati svoja prava. Jasno je da će nastupiti trenutak kada će država morati u potpunosti na sebe da preuzme funkcionisanje sistema međunarodne zaštite tj. onda kada izostanu donacije međunarodnih organizacija, pa se postavlja pitanje da li će država biti u stanju da to uradi, jer se do sada obilno oslanja na pomoć međunarodnih i drugih organizacija civilnog društva u smislu finansiranja brojnih usluga zdravstvene zaštite, smještaja, prevoza i dr.

Preporuka 7. Unaprijediti zakonsku regulativnu u oblasti stanovanja i koordinaciju nadležnih tijela u području stanovanja na državnom i lokalnom nivou radi osiguravanja smještajnih kapaciteta za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Neka prava i obaveze stranci pod međunarodnom zaštitom imaju na papiru i istovremeno ih ne mogu ostvariti, kao što su pravo na naknadu troškova javnog prevoza, pravo na dobijanje crnogorskog državljanstva ili obaveza prijavljivanja adrese stanovanja.

Stranac koji traži međunarodnu zaštitu u okviru prava na prihvata ima i pravo na naknadu troškova javnog prevoza koju obezbjeđuje Centar za prihvata, ako mu je prevoz potreban radi učešća u postupku za odobravanje međunarodne zaštite ili ostvarivanja drugih prava u

skladu sa ovim zakonom.⁴⁵ Iako je zakonom zagarantovano, u praksi nijesu obezbijedeni uslovi za njegovu primjenu. Za potrebe postupka odobravanja međunarodne zaštite strancima se obezbjeđuje prevoz na drugi način.

Direkcija za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu kao organizaciona jedinica MUP-a nema mogućnost isplate novčanih sredstava u svrhu prevoza stranaca koji traže međunarodnu zaštitu. Ovo pravo, u okviru ostvarivanja prava na prihvrat, im se obezbjeđuje na način da se uz podršku međunarodne organizacije za migracije IOM obezbjeđuje transport lica od Odsjeka Božaj do Odsjeka Spuž ukoliko im je određen smještaj u okviru ovog Odsjeka. Direkcija za prihvrat obezbjeđuje službenim vozilom transport do relevantnih institucija u sistemu međunarodne zaštite a sve u cilju ostvarivanja prava koja su im priznata shodno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.⁴⁶

Preporuka 8. U postojeći Pravilnik o pravilima boravka i kućnom redu u Centru za prihvrat⁴⁵ propisati način na koji se određuje visina naknade za troškove javnog prevoza (troškovi prevoza u odlasku i povratku) za potrebe postupka odobravanja međunarodne zaštite.

Da bi se obezbijedilo prisustvo polaznika na kursovima za učenje crnogorskog jezika, istorije i kulturne baštine *službenici Mupa su vršili prevoz, u pojedinim slučajevima je UNHC plaćao taksi.*⁴⁷ Zakonsko

⁴⁵ Čl. 64. st. 1. i Čl. 65. st. 1. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

⁴⁶ Direkcija za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu – Odgovor 4. jul 2023. godine.

⁴⁷ Odsjek za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom – Odgovor 13. jun 2023. godine.

rješenje ima niz prednosti u odnosu na postojeću praksu i treba ga dosljedno sprovesti.

Preporuka 9. Izmijeniti propise koji se odnose na oblast državljanstva (Zakon o crnogorskom državljanstvu i Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom) kako bi se omogućilo da azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom imaju olakšan pristup pravu na crnogorsko državljanstvo.

Jedan od najvažnijih segmanata integracije azilanata i osoba pod supsidijarnom zaštitom u crnogorsko društvo, jeste stvaranje uslova ili omogućavanje njihove olakšane naturalizacije. Članom 90. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca („Službeni list Crne Gore”, br. 002/17 od 10. 1. 2017.), 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,⁴⁹ crnogorsko državljanstvo može dobiti samo lice kojem je u Crnoj Gori priznat status izbjeglice. Da je dobijanje crnogorskog državljanstva u praksi restriktivno, ali samo u odnosu na izbjeglice, govori podatak da od 2007. godine kada je uspostavljen azilni sistem u Crnoj Gori, do danas, nijedan izbjeglica shodno ovom članu nije dobio crnogorsko državljanstvo. Propisi koji se odnose na oblast državljanstva od 2008. godine do danas mijenjani su i dopunjavanji nekoliko puta. Kroz te izmjene određenim kategorijama stranaca omogućen je prijem u crnogorsko državljanstvo. Poređenja radi, u posmatranom periodu, preko 31 000 stranca dobilo

48 „Službeni list CG”, br. 61/2017 i 40/2019.

49 Čl. 13 Zakona o crnogorskom državljanstvu.

je crnogorsko državljanstvo po raznim osnovima.⁵⁰ Prema podacima Agencije za investicije, od početka programa ekonomskog državljanstva do njegovog ukidanja, krajem prošle godine, ukupno je dodijeljeno 807 državljanstva.

Preporuka 10. Unaprijediti elektronske baze prijave i odjave sa obavezama stranaca kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom dužni su da prijave adresu stanovanja, u roku od 15 dana od dana uručenja odluke o odobravanju međunarodne zaštite⁵¹. Sankcija za kršenje ove obaveze nije predviđena zakonom. U praksi, azilant ne može ni da prijavi adresu stanovanja. 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 poslova.⁵² Ovdje je nemogućnost registrovanja u sistem, primjer kako državni organ sprečava ispunjenje obaveza garantovanih zakonom.

50 <https://www.slobodnaevropa.org/a/drzavljanstvo-crna-gora-stranci/32359206.html>

51 Čl. 75. st. 2. tač 2. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

52 Čl. 107. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.





GENERAL OBSERVATIONS ON THE APPLICATION OF THE LAW ON INTERNATIONAL AND TEMPORARY PROTECTION OF FOREIGNERS IN THE PAST FIVE-YEAR PERIOD

— RECOMMENDATIONS FOR IMPROVING THE LAW



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE



Centar za
građansko
obrazovanje | Centre
for Civic
Education



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



CZIP



POLITIKON



M'BASE

2023

Issuer

NGO Legal Center

Editor

Luka Kovačević

Authors

Luka Kovačević and Ivan Popović

Translator

Valentina Šaranović

Design and layout

Marko Randelović

Circulation

100 copies

Printing house

NEW PAGE

This publication was created through *Legal Support to Migrants* project, which is implemented by the NGO Legal Center in partnership with Caritas Montenegro. The project is supported by the Centre for Civic Education (CCE) within the programme “CSOs in Montenegro - from basic services to policy shaping - M’BASE”, financed by the European Union and co-financed by the Ministry of Public Administration.

The content of this publication is the sole responsibility of the NGO Legal Centre and the author. It does not necessarily reflect the views of the European Union, the Ministry of Public Administration, or the Centre for Civic Education.

CONTENT

INTRODUCTION	6
GENERAL OBSERVATIONS ON THE APPLICATION OF THE LAW IN THE PAST FIVE-YEAR PERIOD	7
Access to the International Protection Procedure	7
Misdemeanour Procedure and Application of the Non-Punishment Principle	8
Challenges in the Implementation of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners ..	14

INTRODUCTION

The institutional infrastructure of the international protection system, consisting of laws and the institutions responsible for their enforcement, has demonstrated certain areas for improvement in terms of incomplete and inconsistent law application over the past five-year period. Challenges in legal enforcement that existed in previous years continue to persist and remain current. The enactment and application of laws have yet to be accompanied by appropriate measures necessary for their full implementation. Challenges are evident in the proceedings of Misdemeanour Courts regarding the application of the non-punishment principle for illegal entry or residence, as well as the recognition of potential international protection seekers. The Ministry of Internal Affairs still needs to issue documents to foreigners who have applied for international protection using the prescribed form. Detaining foreigners and conducting procedures based on requests for international protection at border crossings or in transit areas is not feasible in practice, as the necessary infrastructure and required personnel capacities have yet to be established. Certain rights exist on paper and simultaneously cannot be realised, such as the right to reimbursement of public transportation expenses or the right to obtain Montenegrin citizenship. The system remains dependent and strongly influenced by international and non-governmental organisations, which provide various forms of support to individuals under international protection in areas not covered by the existing state system.

GENERAL OBSERVATIONS ON THE APPLICATION OF THE LAW¹ IN THE PAST FIVE-YEAR PERIOD

Access to the International Protection Procedure

The sovereign right of a state to determine who can enter its territory is limited by the obligation to provide international protection to all those in need. For migrants to even have the opportunity to seek international protection, they must have access to the territory. Migrants continue to predominantly enter from Albania, outside of border crossings, so the majority of migratory movement is identified within the territory of Montenegro. Once they reach the territory, migrants “buy the necessary time,” legalising their stay by expressing their intention to apply for international protection².

In 2022, 8,320 foreigners expressed the intention to apply for international protection, predominantly at the Božaj Reception Centre (8,065³). As in previous years, expressing intent results in fewer requests for international protection. Out of the total number of migrants who expressed intent, only 2.1% (175)⁴ of them actually applied for international protection. *Compared to previous years, there is an evident decrease in the number of suspended procedures in relation to the number of submitted applications for international protection, so that in 2022, 38% of procedures were suspended with regard to the number of submitted applications, while the number is even lower in the first seven months of the current year and amounts to 17% of the suspension of the procedure in relation to the number of submitted applications. In accordance with the above, it is evident that a certain number of these*

1 The Law on International and Temporary Protection of Foreigners (“Official Gazette of Montenegro”, No. 002/17 of 10. 1. 2017).

2 Article 34, paragraph 3 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

3 Notification, Border Police Sector No: 52-037/23-UPI-2298, dated April 11, 2023.

4 Directorate for Asylum – Reply, July 21, 2023.

persons are interested in staying in Montenegro through participation in the procedure and compliance with the obligations and exercising the rights prescribed by the Law (responding to the hearing, reporting a new address of residence after leaving the Reception Centre, the right to work, etc.). A possible reason for this situation is the change in the structure of foreigners seeking international protection, as the number of citizens of the Russian Federation and the Republic of Turkey who submit requests for international protection is increasing.⁵

Misdemeanour Procedure and Application of the Non-Punishment Principle

Illegal border crossing⁶ and illegal residence⁷ are unlawful acts that result in sanctions imposed by courts in misdemeanour procedures. Due to illegal border crossings, 713 reports were filed in 2022, and 837 misdemeanour reports were filed for illegal residence⁸. In practice, migrants are penalised for illegal border crossings and residence in misdemeanour procedures, during which the obligation to respect the non-punishment principle of unlawful entry or residence⁹ in relation to potential international protection seekers is often “forgotten.”

According to information received from the Misdemeanour Courts in Bijelo Polje and Budva¹⁰, “there were no initiatory requests expressing the intention of foreigners to apply for international protection

5 Directorate for Asylum - Response August 31, 2023.

6 Article 10, paragraph 2 of the Law on Border Control.

7 Article 104, paragraph 1 of the Law on Foreigners.

8 Notification, Border Police Sector No: 52-037/23-UPI-2298, April 11, 2023.

9 Article 13 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

10 Decision SU.V 46/23 Bijelo Polje Misdemeanor Court; Decision SU.V 28/23 Budva Misdemeanor Court.

in 2022.” Within the mixed migration flow, identifying foreigners in need of international protection poses a challenge for all state authorities, including misdemeanour courts. Misdemeanour courts’ role in accessing the international protection system can sometimes be exceptionally significant. Misdemeanour courts are not usually the first to come into contact with foreigners who wish to express their intention for international protection. Border police officers are generally the first to interact with migrants. However, a misdemeanour judge can play a crucial corrective role if the police fail to recognise an individual in need of international protection. After the apprehension of a migrant, the judge should pay attention to signs indicating that the person might be a potential international protection seeker and should establish the facts in that direction. This also entails the obligation to inform about the possibility of applying for international protection, the right to free legal assistance, the actual form, and legal provisions protecting the defendant in the process. This goes beyond generically stated rights and involves guiding on how and where the intention to seek international protection or submit a request for approval can be expressed. The significant role of misdemeanour courts in accessing the international protection system has often been overlooked in practice, mainly due to insufficient education of judges on specific issues related to international protection and the absence of instructions and clear guidelines for handling foreigners in need of international protection. Therefore, continuous efforts to strengthen judges’ knowledge and skills regarding international protection standards are necessary.

In the previous year, “there were no cases in which the court suspended proceedings due to circumstances that could lead to the exclusion of misdemeanour liability, in line with the non-punishment principle for illegal entry or residence of foreigners.” It has been recognised in practice that misdemeanour judges are not familiar with the existence

of the non-punishment principle and the obligation to apply it. In misdemeanour procedures against migrants, judges do not determine whether circumstances exist in the case of illegal entry or residence, where all essential elements of the offence are present, which could lead to the exclusion of unlawfulness or liability in the committed offence. Failure to recognise potential individuals in need of international protection among migrants against whom misdemeanour proceedings are initiated causes the exclusion of the possibility of applying the non-punishment principle for illegal entry or residence. The application of the non-punishment principle is not prescribed as a basis for excluding unlawfulness, suspending proceedings, or issuing acquittal decisions in misdemeanour procedures, which partly “justifies” the non-application of the principle. In misdemeanour procedures, decisions are typically made immediately and executed just as quickly (before becoming legally binding), especially if the defendant cannot prove their identity or does not have a residence in Montenegro or is leaving the country for residence purposes, with reasonable suspicion that they will evade the imposed sanctions¹¹. In the case of waiving the right to appeal, a certified transcript of the orally communicated decision does not have to be reasoned¹². From the submitted court decisions, it could not be deduced whether the defendant’s rights in the procedure were respected or whether facts relevant to the potential application of the non-punishment principle were determined, as the decisions lacked reasoning.¹³

One of the fundamental rights of migrants in misdemeanour proceedings, as part of their right to defence, is the right to use their

11 Article 229, paragraph 1, point 1 of the Law on Misdemeanours.

12 Article 129, paragraph 5 of the Law on Misdemeanours.

13 Decisions of the Misdemeanour Court in Budva, Department in Herzeg Novi, PP no. 2901/22-A, PP no. 2441/22-N, PP no. 1997/22-A; Decisions of the Misdemeanour Court in Budva, Department in Kotor PP. no. 13/22 and PP no. 1697/22; Decision of the Misdemeanour Court in Podgorica PP no. 24/22-19.

language in the procedure or to be provided with translation into a language they understand¹⁴. The most represented countries of origin of migrants in 2022 were Afghanistan, Iran, Bangladesh, Pakistan, and Morocco. Translators for languages spoken by migrants from these countries, except Arabic, have not been available in Montenegro for many years. In 2022, for the area of operation of seventeen misdemeanour courts, “no translators for Arabic and Persian languages were engaged.” The deficit of translators for specific languages often requires alternative forms of communication. The practice of engaging translators for the English language is established, even though the misdemeanour proceedings are against migrants who do not come from English-speaking regions. However, in cases where migrants cannot use English, the procedure can become extremely complicated. Short deadlines and the principle of immediate imposition of sanctions in misdemeanour procedures, where the court decision is handed out right after imposing the sanction¹⁵, further complicate the process. Geographical issues also add to the challenges. A limited number of interpreters and their predominant concentration in the capital city impose an additional burden on the courts, especially considering the short timeframe for handling cases and making decisions. There is a significant staff shortage in the engagement of translators and interpreters, considering the diversity of foreign nationals deprived of their freedom in urgent procedures. It is difficult to immediately secure their presence in the process, particularly in smaller towns.

Misdemeanour courts do not keep records of applying the non-punishment principle for illegal entry or residence of international protection seekers in misdemeanour proceedings or other data on applying the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

14 Article 99 of the Law on Misdemeanours.

15 Article 129 of the Law on Misdemeanours.

This is also indicated by the response of the Misdemeanour Court in Podgorica¹⁶:

The Misdemeanour Court in Podgorica, as well as other misdemeanour courts, has not incorporated the Judicial Information System (JIS), and there is also no separate record of the aforementioned. Furthermore, for the purposes of reports, a certain record is kept in the court but categorised by areas that certain laws relate to and not by their specific sections (for example, the report of the work of this court contains data on the number of cases from the Law on Foreigners that were handled by this court in 2022, but there is no specific information about the sections of these cases). With this in mind, in the Misdemeanour Court in Podgorica, together with the departments formed within it, there is no readily available information as requested¹⁷, as such information could potentially be obtained through reviewing official records of all cases received for processing during 2022 (21,150 cases), along with consulting judges. Also, the Misdemeanour Court

16 Decision Su. V 80/23 The Court for Misdemeanors in Podgorica.

17 Request for access to information dated January 25, 2023 (how many foreigners expressed their intention to apply for international protection in 2022 in proceedings before the Misdemeanour Court? Have the courts, and in how many cases, suspended proceedings due to circumstances that could lead to the exclusion of misdemeanour liability, in accordance with the principle of non-punishment for unlawful entry or stay as provided in Article 13 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners and Article 31 of the Refugee Convention? How many foreign nationals were convicted in 2022 for offenses related to: illegal crossing of the state border, according to Article 10, paragraph 2 of the Border Control Law, illegal entry, according to Article 9, paragraph 1 of the Foreigners Law, illegal stay, in accordance with the provisions of Article 104, paragraph 1 of the Foreigners Law? How many appeals were filed against the decisions of the court regarding offenses under Article 10, paragraph 2 of the Border Control Law, Article 9, paragraph 1, and Article 104, paragraph 1 of the Law on Foreigners in 2022? Does the Misdemeanour Court keep records of engaged interpreters and the languages used during misdemeanour proceedings? For which languages were interpreters engaged in 2022? Did the misdemeanour courts use interpreters for the Arabic and Persian languages, and in how many cases, in 2022?

in Podgorica has no separate record of which language interpreters were engaged during proceedings. Such information could potentially be obtained through a similar process, i.e., reviewing all cases and consulting judges.”

Statistical observations about applying international protection standards in misdemeanour proceedings are crucial for implementing the Law on International and Temporary Protection. The introduction of an IT system would undoubtedly be necessary to obtain statistical data that are significant indicators of the application and respect of migrants’ rights, with such a system requiring data protection and constant maintenance and updates. Until an adequate IT system is established, the alternative could be the introduction of separate registers in misdemeanour courts where data from the field of international protection would be stored, similar to the records used for domestic violence cases.

Recommendation 1: Continuously strengthen the knowledge and skills of misdemeanour judges regarding international protection standards and the fundamentals of the non-punishment principle for illegal entry or residence.

Recommendation 2: Establishment of special registers in misdemeanour courts to store data related to international protection, similar to the approach used for domestic violence cases.

Challenges in the Implementation of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners

The obligation to harmonise national legislation with European Union asylum regulations and the circumstances stemming from the refugee crisis in the region led to the enactment of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners. The law introduced several innovations to align the international protection process with European standards. The main text of the law came into force on January 18, 2017, and its implementation began on January 1, 2018. The legislator provided a six-month period¹⁸ within which subordinate legislation for the law's enforcement was supposed to be enacted, along with ensuring other conditions for its practical application, including material, technical, human resources, and organisational aspects. The law started being enforced even though the necessary technical, material, and other conditions for its full implementation were not in place, and these deficiencies were not subsequently addressed. During six years, starting from the day the law came into force, specific provisions and rights remained "dormant". A significant part of the law was not applied due to the absence of practical cases to which the law could be applied. For example, provisions concerning temporary protection¹⁹ remained dormant until the appearance of the first practical cases five years after the law's implementation began. However, the non-application of specific legal provisions results from institutional "obstruction." The essence of the international protection system is to be efficient and functional and to ensure legal security. After five years of implementing the Law on International and Temporary Protection of Foreigners, it has

18 Article 112, paragraph 1 of the Law on International and Temporary Protection.

19 Decision on Granting Temporary Protection to Persons from Ukraine ("The Official Gazette of Montenegro", No. 26/22).

become evident that the international protection system is not stable or entirely functional, and its application hinders access to rights and integration for foreigners under international protection.

In the transitional and final provisions of the law, it is stipulated that the law will come into force after the minimum constitutionally prescribed period has elapsed, with the commencement of implementation from a different date²⁰. In contrast, specific law provisions will apply from when Montenegro acceded to the European Union²¹. These provisions, including those on the commencement of the law and the commencement of application of the law and specific requirements, fall into three separate time frames, constituting a constitutional anomaly in the lawmaking process. The beginning of the law and the start of the implementation of regulations must always coincide and occur simultaneously²². On the other hand, not all provisions of a law need to come into force simultaneously. When necessary, particularly in cases involving more complex preparations (in terms of human resources and technical aspects), implementing

20 Article 116 of the Law on International and Temporary Protection.

21 Article 114 of the Law on International and Temporary Protection (- provisions of Article 45, paragraph 8, Article 50, paragraph 2, Article 51, paragraph 4, Article 62, paragraph 2, point 1, Article 62, paragraph 3, and Article 63, paragraph 10 of this law, relating to the application of Regulation (EU) No. 603/2013 and Regulation (EU) No. 604/2013; - provisions of Article 31, paragraph 3, Article 32, paragraph 6, and Article 33, paragraph 7 of this law, concerning the obligation to inform the European Commission about the application of conditions for granting international protection (safe country of origin, safe third country, and European safe third country); - provisions of Article 73 and Article 74 of this law, relating to the acceptance and resettlement of a foreigner or stateless person, asylum seeker, foreigner under subsidiary protection, and foreigner under temporary protection from one European Union member state to another European Union member state; - provisions of Article 92, paragraph 5, and Article 93, paragraphs 3 and 4, point 2, relating to temporary protection).

22 M. Grubač, PhD, Journal of Legal Theory and Practice, Novi Sad, May 2009.

specific provisions can be delayed for a more extended period, often linked to a particular date rather than an uncertain future event like Montenegro's accession to the European Union.

The introduction of provisions from Article 114 of the Law on International and Temporary Protection and the subsequent postponement of their implementation, now spanning six years and likely to continue for another year, does not contribute to legal certainty and the effectiveness of the law itself.

Unlike the provisions mentioned above, where the legislator delayed their implementation, specific provisions are not applied due to the unfulfilled prerequisites for their performance. For example, the retention of foreigners²³ and processing requests for international protection at border crossings or in transit areas²⁴ are not feasible in practice²⁵. Over the six-year period since the law came into force, no measures were taken to provide the human resources, materials, and technical conditions needed to complete the process of processing requests from individuals seeking international protection at border crossings or in transit areas. Border crossings in Montenegro lack the human resources, materials, and technical conditions to conduct the complete procedure for processing requests from individuals seeking international protection. The issue of providing food and clothing to foreigners expressing their intention to seek international protection at border crossings²⁶ is not systematically regulated. It depends on the goodwill and capability of officials, as well as current circumstances.

23 Article 36 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

24 Article 37 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

25 Institution of the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro – “Analysis of the Actions of State Authorities Regarding Asylum Seekers in Montenegro” - December 2022.

26 Article 38 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

Recommendation 3: Ensure human resources, materials, and technical conditions to complete the process of processing requests from individuals seeking international protection at border crossings or in transit areas.

In accordance with the law, a foreigner within the territory of Montenegro expresses their intention to apply for international protection to the organisational unit of the competent police authority in the place where they are located or at the Reception Centre²⁷. According to established practice, this intention can only be expressed at the police station, confirming the act. In Montenegro, in 2022, a total of 8,320 foreigners²⁸ expressed their intention for international protection at the police station. Most of these intentions were expressed at the Božaj Centre, totalling 8,065 (97%), while the remaining 3% expressed their intention at other organisational units of the Police Directorate²⁹. No intentions were expressed at the Reception Centre. In 2022, a total of 6,022 foreigners seeking international protection were admitted to the Reception Centre, out of which 4,106 individuals were accommodated in the facilities of the Reception Section in Spuž, and 1,916 individuals³⁰ were accommodated in the facilities of the Reception Section in Božaj. Although the law requires it, foreigners are not formally allowed to express their intention at the existing Reception Centres (Reception Sections for foreigners seeking international protection - Spuž and Božaj). Registration of individuals

27 Article 34, paragraph 3 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

28 Notice, Border Police Sector No: 52-037/23-UPI-2298 of April 11, 2023.

29 Budva 43, Herceg Novi 33, Bar 32, Podgorica 7, Nikšić 7, Rožaje 7, Tivat 12, Pljevlja 113, and Kotor 1 (Notice, Border Police Sector No: 52-037/23-UPI-2298 of April 11, 2023).

30 Directorate for the Reception of Foreigners Seeking International Protection - Response of July 4, 2023.

intending to seek asylum is exclusively conducted in front of a police officer - an immigration inspector, mainly at the Božaj Centre near the Albanian border, even though the law allows the intention to be expressed at the Reception Centre as well. The reasons for this “intentional obstruction” of the law are related to the state’s migration policy, rooted in the security risks of migratory movements.

Given the security aspect of migratory movements and the fact that these individuals arrive in Montenegro without personal documents, it is necessary for police officers to conduct appropriate security checks on individuals expressing their intention to apply for international protection.³¹

Recommendation 4: Considering the long-established practice, legal provisions, and actions of state authorities, these should be aligned through amendments to the Law. Expressing the intention to apply for international protection should remain the exclusive competence of the police in Montenegro. At the same time, the Reception Centre should retain the responsibility for accommodating and providing for foreigners seeking international protection.

Even though the appearance and content of the document form for a foreigner who has applied for international protection are prescribed by law and a sub-legal act, instead of the prescribed format, in accordance with the Administrative Procedure Act, certificates of expressed intent and certificates of submitted applications for international protection are issued. A police officer must, upon registering the intent, “direct” the foreigner to report to the Ministry within three days to submit their application³² and to provide the

³¹ Directorate for the Reception of Foreigners Seeking International Protection - Response of July 4, 2023.

³² Article 34, paragraph 8 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

foreigner's information to the Ministry. In practice, upon expressing intent, a police officer issues a Certificate of Expressed Intent to the foreigner. This certificate contains the individual's name, surname, date of birth, nationality, photograph, and a note that the certificate is not proof of the individual's identity. This certificate's issuance, form, and content are not legally prescribed. For a foreigner who has applied for international protection, the Ministry is obligated to issue a document within three days using the prescribed form, which serves as proof of having submitted an application for international protection and functions as a residence permit in Montenegro until a final decision is made on the application.³³ However, since the establishment of the asylum system in 2007 up to the present day, not a single document has been issued. Instead, a Certificate of Submitted Application for International Protection has been issued for years, which is not prescribed by law.

Although there is a by-law act that defines the appearance of this document, due to the efficiency of the process, issuing certificates has proven to be an optimal solution, especially in the context of replacing certificates upon expiration, which enables the monitoring of an individual's presence on Montenegrin territory during the proceedings. This is particularly important because, with this certificate, an individual seeking international protection can exercise all the rights granted to them by the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.³⁴

Despite their lack of normative foundation in the regulations related to international protection, but only in the Law on Administrative Procedure³⁵, these certificates hold significant importance and value

³³ Article 71, paragraph 1 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

³⁴ Directorate for Asylum - Response, July 21, 2023.

³⁵ Directorate for Asylum - Response, August 31, 2023.

for their holders in practice. Upon issuance of the certificate, the holder acquires certain rights and obligations.

Recommendation 5: Consider the technical and other possibilities for issuing documents in accordance with the regulations in the field of international protection.

The drawbacks of these certificates, especially the fact that they do not include the holder's personal identification number, lead to numerous problems and disrupt the functionality of the international protection system. The unique identification number is present in documents such as the identity card, health card, passport, and driver's license. For citizens, it is "essential" as it is essential for exercising rights or engaging in any legal transactions or administrative tasks, such as changing residence. Public institutions find it the easiest way to identify citizens. This is due to the legally prescribed obligation to apply and record the personal identification number in official records and public documents issued based on these records.³⁶ Foreigners expressing intent or submitting an application for international protection are not assigned a unique identification number; instead, they are issued a certificate without a personal identification number.

The right to healthcare has proven to be a contentious area for the exercise of rights for these individuals. For instance, these certificates cannot be legitimately integrated into the information system that tracks patients within the healthcare system, which further processes patients' needs. As a result, they encounter difficulties in seeking

³⁶ Article 29 and 30 of the Law on the Central Population Register ("Official Gazette of the Republic of Montenegro," No. 049/07 of August 10, 2007, "Official Gazette of Montenegro," No. 041/10 of July 23, 2010, 040/11 of August 8, 2011, 055/16 of August 17, 2016).

healthcare services and obtaining prescribed medications. Issuing certificates without a personal identification number has also complicated foreigners' access to the right to work, especially for those seeking international protection and staying in Montenegro for more than nine months.³⁷ When registering as unemployed or entering an employment relationship with an employer, foreigners seeking international protection must possess a work record booklet.

*To issue a work record booklet to foreigners seeking international protection, among other documents, a Certificate from the Ministry of Interior, Directorate for Administrative Affairs, Citizenship and Foreigners, Asylum Directorate, specifying a unique personal identification number, is required. As of January 1, 2023, no work record booklets have been issued; however, two were issued to foreigners seeking international protection who have resided in Montenegro for over nine months in 2023.*³⁸

The Social Welfare Secretariat of the Capital City issues work record booklets to foreigners from Article 70 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners, violating the Rulebook on the Work Record Booklet³⁹, which prescribes the procedure for issuing work record booklets⁴⁰ and does not recognise the category of foreigners under international protection. On the other hand, the Ministry

37 Article 70 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

38 Secretariat for Social Welfare of the Capital City, Decision No. 14-037/23-65 of April 10, 2023.

39 "Official Gazette of the SR Montenegro," No. 1/83 and 54/2001.

40 This Regulation has been in effect since January 1983 and dates back to the time of the former Yugoslavia. Since then, Montenegro has gone through two state union dissolutions, resulting in four changes to its state framework. All of these changes were accompanied by the revision and introduction of new labour-related regulations. This Regulation no longer aligns with the current labour and societal realities and should be replaced with a new one that complies with the Constitution of Montenegro, as well as domestic and international labour standards.

Recommendation 6: Consider the possibility of assigning identification numbers to foreigners who have applied for international protection for their “administrative” entry into the information systems of public institutions.

of Interior is also acting unlawfully, as the Law on International and Temporary Protection of Foreigners does not provide for assigning personal identification numbers to foreigners who have applied for international protection, and assigning a unique identification number is not part of the prescribed records maintained by the Ministry of Interior.⁴¹ Foreigners under international protection are not recognised as a category in the Law on the Central Population Register, which defines the assignment and use of personal identification numbers.

These are just some of the consequences of introducing and registering certificates without unique identification numbers into the legal system. In practice, difficulties have been observed even when opening bank accounts, which complicates the inflow of funds and the realisation of income for international protection seekers.

During the past five years of the law’s implementation, the necessary conditions for full access to adequate accommodation for asylum seekers and foreigners under subsidiary protection have not been established. Housing is a crucial prerequisite for the acceptance and integration of asylum seekers, and it is the state’s responsibility to address this issue. Providing accommodation poses a severe problem and a significant challenge for asylum seekers and foreigners under subsidiary protection, as they do not receive accommodation immediately upon receiving their international protection decision. Instead,

⁴¹ Articles 106, 107 and 108 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

they have to wait for several days until the Integration Directorate or they find suitable housing. The problem with accommodation is that there are currently no apartments or houses available in state ownership that could be used to accommodate asylum seekers.⁴²

Despite the legal obligation, accommodation has not been provided for asylum seekers and foreigners granted subsidiary protection. On April 15, 2022, the Integration Directorate proposed initiating and implementing a public procurement process to provide the necessary number of housing units for foreigners granted international protection. However, no bids were received in response to the mentioned call, and the public call was declared unsuccessful despite the budget funds being allocated.⁴³ The Ministry of Interior issued a public call on the Ministry's website on June 19, 2023, for the lease of residential units in the territory of the Capital City of Podgorica, Tivat, and Budva, as follows: six studio apartments, up to 25 square meters in urban areas of the Capital City; one two-bedroom apartment, up to 55 square meters in urban areas of Tivat municipality; one studio apartment, up to 25 square meters in urban areas of Budva municipality. Within the legal deadline, which expired on July 4, 2023, no offers were received at the Ministry's address as per the public call for the lease of residential units for accommodating foreigners with approved international protection. Therefore, the public call has been declared unsuccessful.⁴⁴

For the payment of accommodation for asylum seekers and foreigners under subsidiary protection, *the Budget Law for 2022 provided 35,000*

42 Article 4 of the Regulation on Accommodation Conditions and the Manner of Providing Accommodation for Asylum Seekers and Persons Granted Subsidiary Protection ("Official Gazette of Montenegro," No. 105/20 dated October 29, 2020).

43 Department for the Integration of Foreigners with Approved International Protection - Response dated June 13, 2023.

44 Department for the Integration of Foreigners with Approved International Protection - Response dated September 6, 2023.

euros, and the same amount was allocated in the Budget Law for 2023. The problem is being addressed by *UNHCR providing financial assistance to these individuals, at the request of the Integration Directorate for foreigners granted international protection and reintegration of returnees following readmission*. Through this support form, financial resources have been provided for 18 individuals for the specified purpose. UNHCR's support does not cover the payment of overhead expenses (electricity, water, utilities), which is an additional problem and burden for asylum seekers, the majority of whom are unemployed and recipients of social assistance. At the end of the two-year housing period, foreigners granted international protection face a new problem: they cannot pay for housing themselves. To prevent this problem, it is necessary to ensure the right to social housing or housing rental payment through legal regulations at the state and local government levels for asylum seekers and foreigners granted subsidiary protection after the two years of state-funded accommodation have expired if their adverse social circumstances require it. The system remains dependent and heavily influenced by international and non-governmental organisations, which provide various types of support to individuals granted international protection in areas not covered by the existing state system. The shortcomings in the functioning of the international protection system are being compensated by international and non-governmental organisations, each with its internal logic, varying levels of openness and flexibility, assisting individuals granted international protection in "navigating" the system and asserting their rights. It is evident that there will come a moment when the state will have to fully take over the functioning of the international protection system, i.e. when donations from international organisations cease. This raises the question of whether the state will be capable of doing so, as it has heavily relied on the assistance of international and other civil society

organisations to fund numerous healthcare services, accommodation, transportation, and more.

Recommendation 7: Enhance the legal regulations in the field of housing and coordinate the relevant authorities at both the state and local levels to ensure accommodation facilities for individuals granted international protection.

Certain rights and obligations of foreigners under international protection are granted on paper. Still, they cannot be effectively realised, such as the right to reimbursement of public transportation costs, the right to obtain Montenegrin citizenship, or the obligation to report their residential address.

A foreigner seeking international protection within the framework of the right to reception also has the right to reimbursement of public transportation costs, which is provided by the Reception Centre, if transportation is necessary for their participation in the procedure for approving international protection or for exercising other rights in accordance with this law.⁴⁵ Although guaranteed by law, conditions for its implementation are not ensured in practice. For the purpose of the procedure for approving international protection, transportation for foreigners is arranged through alternative means.

Directorate for Reception of Foreigners Seeking International Protection, as an organisational unit of the Ministry of the Interior, cannot provide monetary funds for the transportation of foreigners seeking international protection. As part of the right to reception, this right is ensured for them through support from the International Organization for Migration

⁴⁵ Article 64, paragraph 1, and Article 65, paragraph 1 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

(IOM), which arranges transportation from the Božaj Section to the Spuž Section if accommodated within this Section. The Directorate for Reception arranges official vehicle transportation to relevant institutions within the international protection system, aiming to facilitate the exercise of rights recognised under the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.⁴⁶

Recommendation 8: Amend the existing Rules of Stay and House Rules in the Reception Centre⁴⁵ to specify the method for determining the reimbursement amount for public transportation costs (both for departure and return) necessary for the international protection process.

To ensure the attendance of participants in courses for learning the Montenegrin language, history, and cultural heritage, *police officers have provided transportation; in some cases, UNHCR covered taxi expenses.*⁴⁷ The legal solution offers numerous advantages compared to the existing practice and should be consistently implemented.

Recommendation 9: Amend the citizenship regulations (Law on Montenegrin Citizenship and Decision on Criteria for Acquiring Montenegrin Citizenship by Admission) to facilitate access to Montenegrin citizenship for asylum seekers and individuals under subsidiary protection.

⁴⁶ The Directorate for the Reception of Foreigners Seeking International Protection - Response dated July 4, 2023.

⁴⁷ Section for the Integration of Foreigners with Approved International Protection - Response dated June 13, 2023.

⁴⁸ "Official Gazette of Montenegro," No. 61/2017 and 40/2019.

Integration of asylum seekers and individuals under subsidiary protection into Montenegrin society also involves facilitating their naturalisation process. Article 90 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners (“Official Gazette of Montenegro,” No. 002/17, dated 10.01.2017) stipulates that an asylum seeker and a foreigner under subsidiary protection can acquire Montenegrin citizenship. This Law does not regulate the detailed conditions for naturalisation but refers to the Law on Montenegrin Citizenship provisions. According to the Law on Montenegrin Citizenship⁴⁹, Montenegrin citizenship can only be obtained by individuals who have been granted refugee status in Montenegro. The fact that getting Montenegrin citizenship in practice is restrictive, but only in relation to refugees, is evident from the data that no refugee, in accordance with this article, has obtained Montenegrin citizenship since the establishment of the asylum system in Montenegro in 2007 up to the present day. Regulations related to citizenship have been amended and supplemented several times from 2008 to the present. These amendments granted Specific categories of foreigners access to Montenegrin citizenship. For comparison, over 31,000 foreigners have obtained Montenegrin citizenship in the observed period based on various grounds.⁵⁰ According to data from the Investment Agency, from the beginning of the economic citizenship programme until its discontinuation at the end of last year, a total of 807 citizenships have been granted.

Recommendation 10: Enhance the electronic registration and de-registration databases with the obligations of foreigners granted international protection.

⁴⁹ Article 13 of the Montenegrin Citizenship Act.

⁵⁰ <https://www.slobodnaevropa.org/a/drzavljanstvo-crna-gora-stranci/32359206.html>.

Asylum seekers and foreigners under subsidiary protection are required to report their residential address within 15 days from the date of receipt of the decision on the approval of international protection.⁵¹ There is no legal sanction for violating this obligation. In practice, an asylum seeker cannot even report their residential address. This is not feasible for technical reasons, as the electronic registration and deregistration databases do not recognise this category of foreigners. The residential address data is not an integral part of the records that the Ministry of the Interior is obligated to maintain.⁵² This inability to register in the system serves as an example of how a governmental body prevents the fulfilment of obligations guaranteed by law.

⁵¹ Article 75, paragraph 2, point 2 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

⁵² Article 107 of the Law on International and Temporary Protection of Foreigners.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-9673-7-6
COBISS.CG-ID 27187716

