



This project is funded
by the European Union

Analiza pravnog okvira o socijalnim i ekonomskim pravima ugroženih stranaca u Crnoj Gori



Podgorica, oktobar 2024. godina



Izdavač

NVO Pravni centar
Ul. Svetozara Markovića 14,
Podgorica 81000, Crna Gora

Za izdavača

Milica Ceković

Autorka izvještaja

Marijana Sindić

Uredila

Milica Ceković

Dizajn

Haris Murić

Tiraž

50 primjeraka

Ova publikacija je proizvedena uz finansijsku podršku Evropske unije u okviru projekta: Uključivanje stranaca u Zapadnom Balkanu – pristup socijalnim i ekonomskim pravima (FOSTER). Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

Sadržaj

I. Uvod-kontekst, profili i statistika	1
II. Pravni okvir	2
III. Strateški dokumenti	6
IV. Državni organi i tijela koja se bave pitanjem migracija	7
V. Pristup socio-ekonomskim pravima	7
VI. Studenti-strani državljani	10
VII. Lica sa odobrenom privremenom zaštitom - izbjeglice iz Ukrajine	12
VII.I. Integracija azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom – izazovi i praksa	14
VII.I. Pravo na crnogorsko državljanstvo – iluzurno pravo?	15
VIII. Apatridi – lica bez državljanstva	16
IX. Preporuke	17

I. UVOD

(kontekst, profili i statistika)

1. Sva ljudska bića – bez obzira na migracioni status – imaju jednako pravo na uživanje svojih ljudskih prava. Ovo podrazumijeva ekonomska, socijalna i kulturna prava- prava na rad, socijalno osiguranje i adekvatan životni standard, stanovanje, zdravlje i obrazovanje. Države ne smiju praviti razlike u pružanju usluga, kako bi osigurale pristup ovim pravima.

Jedno od već ustanovljenih načela međunarodnog prava jeste da države moraju osigurati i garantovati zaštitu ljudskih prava svim osobama pod svojom jurisdikcijom. To znači ne samo na svojoj teritoriji, već i na svim područjima na kojima efektivno vrši vlast.¹ Prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima lica koja nisu državljani zemlje na čijoj se teritoriji nalaze ili su na neki drugi način u nadležnosti visoke strane ugovornice uživaju zaštitu prava.²

Međutim, i migranti/tkinje zatečeni/ne u neregularnom prelasku granice imaju određena ljudska prava, tj. zaštitu koju moraju omogućiti tijela nadležna za nadzor državne granice i sprječavanje neregularnih migracija.

Ukupna površina Crne Gore je 13.812 km², broji oko 633.158 stanovnika po preliminarnim podacima Uprave za statistiku-Monstata, dobijenih na osnovu Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova iz 2023. godine.³

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, dozvolu za privremeni boravak u Crnoj Gori ima 63.659 stranaca, a na stalnom boravku je 29.709, što je ukupno 93.368 stranaca koji u Crnoj Gori, borave u skladu sa Zakonom o strancima.⁴

Podaci pokazuju da svaki peti stanovnik je stranac/kinja i da brojka raste od 2018. godine, a naročito od 2022., kada dolazi do značajnijeg priliva državljana Ukrajine i Rusije, zbog rata.

1 Izvještaj: <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>.

2 Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava obuhvata prava i osnovne slobode, koja im pripadaju i to su: član 1. - Obaveza poštovanja ljudskih prava, član 2. - Pravo na život, član 3. - Zabrana mučenja, član 4. - Zabrana ropstva i prinudnog rada, član 5. - Pravo na slobodu i sigurnost, član 6. - Pravo na pravično suđenje, član 7. - Kažnjavanje samo na osnovu zakona, član 8. - Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, član 9. - Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, član 10. - Sloboda izražavanja, član 11. - Sloboda okupljanja i udruživanja, član 12. - Pravo na sklapanje braka, član 13. - Pravo na delotvorni pravni lijek, član 14. - Zabrana diskriminacije, član 15. - Odstupanje u vanrednim okolnostima, član 16. - Ograničenja političke aktivnosti stranaca, član 17. - Zabrana zloupotrebe prava, član 18. - Granice korišćenja ograničenja prava [...] kao Protokol br. 4, član 4. - Zabrana grupnog protjerivanja stranaca, Protokol br. 7, član 1. - Zaštita u postupku protjerivanja stranaca...

3 Uprava za statistiku-Monstat-<https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1992&pageid=1992>.

4 Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova za 2023.godinu.

Podaci iz MUP-a pokazuju i da najviše stranih državljana, osim iz zemalja regiona, dolazi iz Rusije, Turske, Ukrajine, Njemačke, Kine, Kazahstana, Italije, Izraela, Francuske, Moldavije, Filipina, Bjelorusije, Azerbejdžana, Austrije, Australije, Velike Britanije i Švajcarske. Pa tako u 2018. god. bilo je 5.151 ruskih državljana/ki, a trenutno ih je 24.775. Broj doseljenih iz Turske je utrostručen u istom periodu - u 2018. god, bilo ih je 3.629, a sada 10.859. U istom periodu broj doseljenih iz Kine se smanjio više od pet i po puta, na što je najviše uticao završetak radova na auto-putu, na kojim radovima su dominantno bili angažovani kineski državljani. Veliki broj je tkz. ekonomskih migranata koji su po porijeklu obično iz susjednih država kao i iz daljih zemalja Rusije, Ukrajine, Turske. Razlozi migracije ovog profila su bolje ekonomske prilike i rad u oblastima građevinarstva, ugostiteljstva, turizma i poljoprivrede u Crnoj Gori. Većina ovih lica ima radne dozvole i regulisan boravak.

II. PRAVNI OKVIR

2. Ustav Crne Gore⁵ u članu 9 propisuje: da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, i da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Crna Gora je usvojila dva ključna zakona i to: Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca⁶ i Zakon o strancima⁷, kroz koje su u najvećoj mjeri primijenjeni evropski standardi, što se odrazilo i odražava na kvalitet i efikasnost ostvarivanja prava stranaca, upravljanje legalnim migracionim tokovima i suzbijanje neregularnih migracija kroz koordinisane i jasno propisane procedure.

2.1 Na nivou Evropske unije (EU), zaštita temeljnih prava je pitanje koje utiče na više segmenata i oblasti. Tijela unutar ove asocijacije država moraju uzeti u obzir u svom radu, nezavisno o mjestu unutar strukture institucija ili tema kojima se one bave. Države članice EU-a usaglasile su se oko zajedničke Evropske politike azila, što obuhvata i supsidijarnu i privremenu zaštitu. Ovo je vrlo važno imati u vidu u kontekstu činjenice da nacionalno zakonodavstvo i praksa u oblasti azila formalno ide za tim da se u cjelosti harmonizuje /ujednači/uskladi sa pravom EU i time se ispuni obaveza preuzeta Sporazumom o asocijaciji i stabilizaciji.⁸

⁵ Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", br. 01/07 i 38/13)

⁶ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 2/17, 3/19);

⁷ Zakon o strancima (Službeni list Crne Gore, br.12/18,3/19);

⁸ Izvještaj: <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>.

Zakoni u velikoj mjeri sadrže standarde Direktive o postupcima azila, kojom se uspostavljaju zajednički standardi za pravične i djelotvorne postupke azila, naročito odredbe kojima se garantuje pristup postupku azila, pravo tražioca da boravi na teritoriji Crne Gore do donošenja pravnosnažne odluke o njegovom zahtjevu, pravo na žalbu na negativnu odluku i ostalo.

Naime, kroz dalje usaglašavanje Zakona sa EU direktivama, a posebno kroz pojednostavljanja procedura za izdavanje/produženje dozvola za privremeni boravak i rad, uvezivanja svih organa u ovom procesu i poboljšanom koordinacijom nadležnih službi posredno/neposredno će se uticati na smanjenje povreda prava, povećanja poštovanja prava migranata/tkinja i smanjenja nejednakosti (detaljnije u nastavku teksta).

Kako će detaljnije biti predstavljeno u nastavku teksta nedostatak formalnog propisanog postupka, metodologije i mehanizama za utvrđivanje identiteta i starosne dobi migranata/tkinja, otežava pristup proceduri i ostvarivanje prava maloljetnih stranih lica, kao i drugih iregularnih migranata/tkinja potencijalnih tražilaca azila.

U procesu usklađivanja daljih zakonodavnih izmjena potrebno je propisati dodatne garancije u okviru odredbi kojima se reguliše postupak na granici i tranzitnom prostoru (naročito u pogledu obezbeđivanja adekvatnih smeštajnih uslova, utvrđivanja dužine trajanja postupka na granici u skladu s ciljem Direktive, kao i bližeg regulisanja prava i obaveza tražioca tokom trajanja postupka po žalbi).

Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca⁹ u članu 2, propisano je: da međunarodna zaštita stranaca obuhvata azil¹⁰ i supsidijarnu zaštitu¹¹. Postupak za odobravanje međunarodne zaštite –izražavanje namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu regulisan je članom 34. istog zakona. Izražavanje namjere za traženje međunarodne zaštite je moguće u svim opštinama, organima, ustanovama i graničnim prelazima, na svim mjestima gdje ova lica budu u kontaktu sa vlastima države. Međutim, samo oko 2,1% stranaca koji su izrazili namjeru da zatraže međunarodnu zaštitu, na kraju podnese zahtjev, dok ostali nastave migratorna kretanja.

Namjera za međunarodnu zaštitu se na graničnim prelazima samo evidentira od strane graničnih policijskih službenika/ca, ali dalje procedure i postupanja nijesu obezbijedene na graničnim prelazima.¹²

⁹ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 2/17, 3/19);

¹⁰ Čl.3 Azil se odobrava strancu koji traži međunarodnu zaštitu, koji se nalazi van zemlje porijekla, a osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, zbog čega ne može ili ne želi da prihvati zaštitu te zemlje.

¹¹ Čl. 4 Supsidijarna zaštita odobrava se strancu koji traži međunarodnu zaštitu, a koji ne ispunjava uslove za odobravanje azila, ako postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u zemlju porijekla suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi da prihvati zaštitu te zemlje.

¹² Shodno zaključcima iz „Analize o postupanju državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite“: <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>.

Članom 5 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti¹³ propisano je da prava iz socijalne i dječje zaštite utvrđena ovim zakonom i međunarodnim ugovorom može ostvariti stranac sa odobrenim privremenim boravkom ili stalnim boravkom u državi. Prava iz socijalne i dječje zaštite utvrđena ovim zakonom i međunarodnim ugovorom može ostvariti i azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom, u skladu sa zakonom. Izuzetno, lice koje nije obuhvaćeno u smislu ovog člana kojem je usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika kome je potreban odgovarajući oblik zaštite, ima pravo na jednokratnu novčanu pomoć i pravo na uslugu privremenog smještaja.

Kategorije stranaca koje nijesu obuhvaćene ovim zakonom, te nemaju prava iz socijalne i dječje zaštite su u riziku od siromaštva i bavljenja nekim nezakonitim poslovima. U tom dijelu potrebno je razmotriti i proširiti broj stranaca kojima je potrebna socijalna i dječja zaštita. U praksi jednokratne novčane pomoći su u jako niskim iznosima, a postupak dobijanja pomoći traje nekad nedeljama.

Zakon o prekršajima Crne Gore¹⁴ ne bi trebao da primenjuje kaznenu politiku u slučajevima, ako tražioci međunarodne zaštite kao posebno ugrožena kategorija migranata/tkinja, nedozvoljeno pređu granicu što je i članom 13. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisano: nekažnjavanje nezakonitog ulaska ili boravka u Crnoj Gori za državljanina treće zemlje ili lice bez državljanstva, koji je nezakonito ušlo u Crnu Goru, a došlo je direktno sa područja na kojem strahuje od progona, neće se kazniti zbog nezakonitog ulaska ili boravka, ako bez odlaganja izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i opravda razloge nezakonitog ulaska ili boravka u Crnoj Gori.

U ovom dijelu nijesu naznačeni jasni kriterijumi, koje stranac treba da koristi u cilju opravdanja razloga nezakonitog ulaska ili boravka, što stvara nesigurnost i neizvjesnost od nepoznatog kod stranaca.

Ostali stranci koji nezakonito pređu državnu granicu mogu za to biti kažnjeni, pa i lišeni slobode. Zakon o graničnoj kontroli¹⁵ kvalifikuje kao prekršaj prelazak ili pokušaj prelaska državne granice izvan graničnog prelaza, izvan radnog vremena na graničnom prelazu ili suprotno namjeni graničnog prelaza, kao i prelaz ili pokušaj prelaza bez važeće putne ili druge isprave (član 67). Kao prekršaj se kvalifikuje i nezakonit ulazak regulisan članom 212, 213, 214, 215 Zakona o strancima.¹⁶ Ipak, za razliku od Zakona o graničnoj kontroli koji za kršenje pravila o nedozvoljenom ulasku predviđa kako novčanu kaznu tako i lišenje slobode, Zakon o strancima predviđa isključivo mogućnost izricanja novčane kazne.

¹³ file:///C:/Users/Win/Downloads/zakon-o-socijalnoj-i-djecjoj-zastiti%20(1).pdf

¹⁴ Zakon o prekršajima ("Službeni list Crne Gore", br. 001/11 od 11.01.2011, 006/11 od 25.01.2011, 039/11 od 04.08.2011, 032/14 od 30.07.2014, 043/17 od 04.07.2017, 051/17 od 03.08.2017)

¹⁵ Zakon o graničnoj kontroli "Službeni list CG", br. 72/2009, 20/2011 - drugi zakon, 40/2011 - drugi zakon, 39/2013 i 17/2019.

¹⁶ Zakon o strancima ("Službeni list CG", br. 12/2018, 3/2019 i 86/2022.

Sudovi za prekršaje i postupajuće sudije treba da prepoznaju migrante/tkinje koji/e iskažu namjeru za međunarodnu zaštitu i upoznaju o mogućnostima dobijanja međunarodne zaštite, bez kažnjavanja.

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći,¹⁷ članom 12 propisano je da pravo na besplatnu pravnu pomoć pod uslovima utvrđenim ovim zakonom može ostvariti: 2) lice bez državljanstva (apatrid) koje zakonito boravi u Crnoj Gori i lice koje traži azil u Crnoj Gori; 3) stranac sa stalnim nastanjenjem, odnosno stalnim boravkom ili odobrenim privremenim boravkom i drugo lice koje zakonito boravi u Crnoj Gori i 4) drugo lice u skladu sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom. Iako, apatridi i tražioci međunarodne pravne zaštite imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć koju pružaju službe besplatne pravne pomoći pri sudovima, prema saznanjima, ovo pravo u praksi nije zaživjelo i ne koristi se.

Primjena ovog instituta je upitna u pogledu prava tražioca međunarodne zaštite da učestvuje u postupku i prati tok istog na jeziku koji je označio da razumije, takođe postoje ozbiljni izazovi koji se tiču obezbjeđivanja dovoljnog broja prevodilaca, posebno kada su u pitanju rijetke grupe jezika (paštu, urdu i farsi). Direkcija za azil trenutno ima jednog stalnog prevodioca koji radi za Direkciju (poznavalac francuskog, engleskog, arapskog i berberskog jezika) i kojeg finansira UNHCR, što je vrlo korisno, s obzirom da je velika većina (80%) zahtjeva za azil bila iz zemalja Magreba.¹⁸

Iako apatridi i tražioci međunarodne zaštite imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć koju pružaju službe besplatne pravne pomoći pri osnovnim sudovima, prema podacima sudova, ovo pravo je na osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći,¹⁹ od početka njegove primjene (01.01.2012.) koristilo samo jedno lice (apatrid), dok među tražiocima međunarodne zaštite nije bilo korisnika ovog instituta.

Imajući u vidu da je komunikacija sa strankama (tražiocima međunarodne zaštite) značajno otežana usljed postojanja jezičke barijere, potrebno je iznalaženje trajnih i strukturnih rješenja problema nedostatka prevodilaca, u skladu sa Direktivom 2005/85/EC o procedurama za dobijanje azila i Direktivom 2003/9/EC koja se tiče podnošenja zahtjeva i postupka na jeziku koji poznaje podnosilac zahtjeva, besplatne pravne pomoći, pomoći kod ulaganja žalbe i prava na žalbu. U ovom kontekstu, postoji i potreba za kontinuiranim obukama policijskih službenika zaduženih za postupanje prema licima iz sistema azila, sa ciljem podizanja svijesti o standardima postupanja međunarodnog humanitarnog prava.

¹⁷ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ("Službeni list Crne Gore", br. 020/11 od 15.04.2011, 020/15 od 24.04.2015);

¹⁸ Naziv za zemlje sjeverne Afrike (između Libijske pustinje, Sredozemnog mora, Atlantskoga oceana i Sahare) koje su tvorile zapadni dio arapskog carstva (od VII. st.), tj. Alžir, Maroko i Tunis te Libiju;

¹⁹ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ("Službeni list Crne Gore", br. 020/11 od 15.04.2011, 020/15 od 24.04.2015);

III. STRATEŠKI DOKUMENTI

3. U Crnoj Gori, strateški dokumenti koji se bave migracijama uključuju:

Strategiju o integrisanom upravljanju migracijama 2021-2025.²⁰ sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije o integrisanom upravljanju migracijama, Strategiju o readmisiji 2015-2020²¹, Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025. sa Akcionim planom 2023-2024. (u daljem tekstu: NSRR 2021-2025 i AP 2023-2024); Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2021-2025, Nacionalnu strategiju za borbu protiv trgovine ljudima 2019-2024.²² Strategiju razvoja azila 2017-2021. godine, Nacionalnu strategiju održivog razvoja do 2030. godine (NSOR) koja predstavlja dugoročnu razvojnu strategiju Crne Gore,²³ Strategiju nacionalne bezbjednosti Crne Gore, Strategiju za trajna rješenja pitanja koja se tiču raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori, kao i Sektorska strateška dokumenta: Šengenski akcioni plan, Strategiju za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2021-2025 – ovaj dokument se bazira na poboljšanju socijalne inkluzije i životnih uslova Roma i Egipćana, uključujući migrante iz ovih zajednica, Strategiju razvoja sistema socijalne i dječje zaštite 2018-2022, ova strategija obuhvata mjere za unapređenje sistema socijalne zaštite koje uključuju i specifične potrebe migranata i izbjeglica, posebno ranjivih grupa kao što su djeca, žene, starije osobe, Strategija integracije tražilaca azila i lica kojima je odobrena međunarodna zaštita u Crnoj Gori 2017-2021 fokusira se na socijalnu integraciju tražioca međunarodne zaštite i izbjeglica kroz pristup obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i socijalnim uslugama i Strategiju o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori za period 2021-2025. godina.

Strateški dokumenti i njihove mjere u većini imaju za cilj borbu protiv socijalne, zdravstvene i druge isključenosti usmjerene na grupe pod rizikom od marginalizacije, obzirom na status lica (lica koja izraze namjeru za međunarodnu zaštitu, migranti, azilanti, izbjeglice, lica u riziku od apatridije). Ispunjenje uslova za članstvo u Evropskoj uniji podrazumijeva i dostizanje standarda u oblasti migracija.

U javnosti se više puta mogla čuti teza da se nove strategije donose iako se prethodno nijesu evaluirali rezultati prethodno važećih strategija, da za pažljivo strateško planiranje nedostaju precizni i ažurirani podaci, kao i da se, usljed uključenosti velikog broja aktera, plaća cijena efikasnosti u ispunjavanju strateških ciljeva. Konačno, često se kao razlog neispunjavanja strateških mjera i aktivnosti navodi nedostatak sredstava što ukazuje na neodrživo budžetiranje pri njihovom planiranju i usvajanju.

²⁰ <https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2022/02/strategija-o-migracijama-i-reintegraciji-povratnika-u-crnoj-gori-2021-2025g-s-akcionim-planom-za-2021-i-2022-g-1.pdf>

²¹ <https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2022/02/strategija-o-migracijama-i-reintegraciji-povratnika-u-crnoj-gori-2021-2025g-s-akcionim-planom-za-2021-i-2022-g-1.pdf>

²² <https://www.gov.me/dokumenta/ffadb5a-c40e-4ab2-ad5d-ad5d-3606cfca4a97>

²³ <https://www.scribd.com/document/429771520/Nacionalna-strategija-odrzivog-razvoja-do-2030>

IV. DRŽAVNI ORGANI I TIJELA KOJA SE BAVE PITANJEM MIGRACIJA

4. Pored Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, kao ključnih organa koji se bave pitanjima migracija u Crnoj Gori, značajnu ulogu imaju: Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo zdravlja, Centri za socijalni rad, Crveni Krst, Uprava prihoda, Uprava carina, Zavod za zapošljavanje, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, NVO i lokalne samouprave, koje vrše poslove koji se odnose na zadovoljavanje potreba od neposrednog i zajedničkog interesa za građane – lokalno stanovništvo.

Značajne međunarodne organizacije na polju migracija u Crnoj Gori su Ujedinjene nacije (UN), Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Agencija Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) i FRONTEX.

Sporazumom o statusu između Crne Gore i EU o aktivnostima koje sprovodi Frontex u Crnoj Gori je usaglašen sa novom EU regulativom i predviđa mogućnost da Frontex angažuje svoje službenike sa izvršnim ovlašćenjima na bilo kom dijelu teritorije Crne Gore, a ne samo na granici sa EU, kao što je to bilo do sada. Sektor granične policije je inicirao i implementaciju novog Sporazuma o policijskoj graničnoj saradnji MUP-a Crne Gore i Frontex-a, kroz proširenu zajedničku operaciju - Joint Operation Montenegro Land.

V. PRISTUP SOCIO-EKONOMSKIM PRAVIMA

5. Migranti nakon izražene namjere imaju zakonom određena prava. U pravnom saobraćaju je prisutna potvrda koju granična policija izdaje strancima koji su izrazili namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, iako zakonom nigdje nije propisana forma, sadržina i obaveza izdavanja ovakve potvrde.²⁴

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 zaštitu.²⁵ Umjesto njih se, prema dugogodišnjoj praksi, izdaju potvrde o podnijetom zahtjevu za međunarodnu zaštitu-papir.

Od 1. 1. 2023. do 31.12. 2023. godine registrovana je 4998 namjera za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori, od ovog broja 4283 su punoljetna lica muškog pola; 343 punoljetna lica ženskog pola; 165 maloljetnih lica muškog pola; 121 maloljetno lice ženskog pola i devet (9) maloljetnih lica muškog pola bez pratnje. Primjetan je porast maloljetnih lica bez pratnje kao podnosilaca zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Od ovog broja, a prema preliminarnim podacima Direkcije za azil, u periodu od 1. januara

²⁴ Čl. 34 st. 8 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti;

²⁵ Čl. 71 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti;

2023. godine do 31.12.2023.godine, ukupno je bilo 126 zahtjeva za odobravanje međunarodne zaštite. Odobreno je trinaest (13) zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i to: devet (9) azila i četiri (4) supsidijarne zaštite. U 57 predmeta obustavljen je postupak, u 82 su odbijeni zahtjevi, dok je u 92 slučaja postupak u toku. Navedeni podaci jasno ukazuju na nesrazmjeru između broja izraženih namjera sa jedne strane i formalno podnijetih zahtjeva za odobravanje međunarodne zaštite, sa druge strane, što potvrđuje raniji zaključak da Crna Gora ostaje tranzitna zemlja.

Prava stranca koji traži međunarodnu zaštitu je shodno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisan članom 58.²⁶ Ovo znači, prihvata obuhvata smještaj u Centru za prihvata, hranu, odjeću, naknadu troškova javnog prevoza, ako je prevoz potreban radi učešća za odobravanje međunarodne zaštite ili ostvarivanje drugih prava i novčanu pomoć strancu koji traži međunarodnu zaštitu.

Naknada troškova javnog prevoza iako je propisana kao zakonsko pravo, u praksi se u potpunosti ne praktikuje. Takođe, konstatacija „ako je prevoz potreban radi.....“ je neprikladna, imajući u vidu slobodu kretanja i ostvarivanja njihovih prava. Međutim, zakonsko rješenje ima niz nedostataka u odnosu na postojeću praksu. Ovo predstavlja prekomjerno finansijsko breme za pojedince, posebno one najugroženije i zajednica treba da snosi troškove (više o troškovima prevoza u dijelu izazovi integracije stranaca).

U pogledu smještaja Crna Gora ima dva prihvatna centra –Direkciju za prihvata – Božaj i Direkciju za prihvata- Spuž, sa ukupnim kapacitetom od 164 kreveta, od kojih se 60 kreveta nalazi u privremenom kontejnerskom naselju na Božaju.

Tražiocima međunarodne zaštite imaju pravo na rad, protekom roka od devet mjeseci od dana podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, o kojem Ministarstvo nije donijelo odluku. Ova lica imaju pravo na rad i bez dozvola dobijenih od upravnog organa, međutim, poslodavci u Crnoj Gori, nijesu u većini slučajeva upoznati sa normom i traže od tražioca međunarodne zaštite, dokaz- dozvolu o radu. Jezička barijera je problem i prilikom zapošljavanja ove kategorije lica. Ovo pokreće pitanje kojim se poslovima mogu baviti i pokazuje da poslodavci im daju poslove „koje niko neće da radi u državi“ odnosno najteže fizičke poslove.

Tako prema važećem Pravilniku o radnoj knjižici, stranci koji traže međunarodnu zaštitu ne mogu da dobiju radnu knjižicu od nadležnih opštinskih sekretarijata za rad iz razloga što ta lica nemaju nijedan dokaz o identitetu (ličnu kartu ili pasoš), nemaju matični broj, a program ne dozvoljava obradu radne knjižice bez unesenog matičnog broja.

Postupak izdavanja radnih knjižica sprovodi se u skladu sa Pravilnikom o radnoj knjižici. Ovaj Pravilnik se primjenjuje od januara 1983. godine i datira još iz vremena SFRJ, tako da odavno ne odgovara kako radno-pravnoj tako ni društvenoj stvarnosti. Za strance koji traže međunarodnu zaštitu saglasno važećim propisima nije predviđeno određivanje matičnog broja. Takođe, na evidenciji nezaposlenih lica Zavoda za zapošljavanje u 2022. i 2023. godini nalazi se obično jedno lice ili nijedno- koje je stranac koji traži međunarodnu zaštitu.

Pravo na rad kao jedno od prava koje strancima koji traže međunarodnu zaštitu još uvijek nije u potpunosti dostupno, uz sva nastojanja da se pronađu adekvatna rješenja. Ovo 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 lica sa međunarodnom zaštitom i strance pod supsidijarnom zaštitom.

Istovremeno, Zakonom o strancima²⁷ propisano je da stranac u Crnoj Gori može da radi na osnovu dozvole za privremeni boravak i rad ili potvrde o prijavi rada i samo kod onog poslodavca koji ga zapošljava. Poslodavac može da rasporedi stranca samo na poslove za koje mu je izdata dozvola za boravak i rad, odnosno potvrda o prijavi rada. Poslodavac mora u poslovnim prostorijama, odnosno mjestu rada stranca imati kopiju dozvole za boravak i rad, odnosno kopiju potvrde o prijavi rada stranca koji kod njega radi. Poslodavac ne smije zapošljavati niti koristiti rad stranca koji nezakonito boravi u Crnoj Gori.

Dozvola za privremeni boravak i rad, prema namjeni, može se izdati radi: 1) zapošljavanja stranca; 2) sezonskog zapošljavanja stranca; 3) rada upućenog radnika. Dozvola za privremeni boravak i rad radi zapošljavanja stranca izdaje se sa rokom važenja do jedne godine, i može se produžiti najduže do dvije godine. Poslodavac je dužan da, u roku od osam dana od dana izdavanja dozvole za privremeni boravak i rad radi zapošljavanja, sa strancem zaključi ugovor o radu i prijavi ga na obavezno socijalno osiguranje, u skladu sa propisima o radu.

Godišnji broj dozvola za privremeni boravak i rad stranaca utvrđuje Vlada, u skladu sa migracionom politikom, stanjem i kretanjem na tržištu rada u Crnoj Gori, najkasnije do 30. novembra tekuće godine, za narednu godinu. Godišnjom kvotom utvrđuju se djelatnosti i zanimanja u kojima se stranci mogu zapošljavati, odnosno pružati ugovorene usluge. Godišnju kvotu utvrđuje Vlada na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove rada, uz prethodno pribavljena mišljenja Zavoda za zapošljavanje, organa državne uprave nadležnih za pojedine djelatnosti za koje se utvrđuje godišnja kvota i Socijalnog savjeta. Vlada može ograničiti godišnju kvotu, povećati broj, odnosno izvršiti preraspored po namjenama, ako je to uslovljeno promjenama odnosa ponude i tražnje na tržištu rada ili zbog posebnih uslova u pojedinim djelatnostima.

Kvota za zapošljavanje stranaca u 2023. godini, je 21454 dozvola. Od ovog broja izdvojeno je 5.500 radnih dozvola koje se mogu dodatno rasporediti od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja, u skladu sa potrebama tržišta rada. U utrošenim kvotama za zapošljavanje stranaca pretežno učešće (81,38%), imaju četiri grupe zanimanja: građevinarstvo, usluge smještaja i ishrane, ostale uslužne djelatnosti i trgovina. Međutim, jezičke barijere, kulturnoroške razlike, običaji, predstavljaju smetnju za radno angažovanje, a i potencijalnu opasnost od siromaštva, koja bi trebala da se prevaziđe uz politike finansijske i nefinansijske podrške države.

²⁷ Zakon o strancima ("Službeni list CG", br. 12/2018, 3/2019 i 86/2022).

U Crnoj Gori u 2022. godini bilo 18.400 preduzeća u stranom vlasništvu, što je 25,4 odsto više u odnosu na 2021. godinu, i vjerovatno je toliko povećanje, ako ne i više, bilo i u 2023. godini. Prema podacima Monstata,²⁸ najveći broj aktivnih poslovnih subjekata u stranom vlasništvu, prema zemlji porijekla vlasnika, bilo je iz Turske, 5.000, odnosno 27,2 odsto, a potom iz Rusije, 4.380, ili 23,8 odsto, iz Srbije, 2.140, ili 11,6 odsto, i Ukrajine, 874, odnosno 4,7 odsto.

Prema najnovijim podacima trenutno posluje 26 hiljada firmi koje su osnovali stranci. Najviše onih sa vlasničkom strukturom stranaca, gotovo više od četvrtine, registrovano je u Podgorici i Budvi. Ove brojke pokazuju da je Crna Gora primamljivo područje zbog izvjesnih zakonskih olakšica i procedura prilikom dobijanja privremenog boravka, stalnog boravka, osnivanja stranih firmi, regulisanja određenih statusnih prava i povoljno tržište rada i kapitala za strane državljane.

Najveći broj kompanija osnovali su državljani Turske, Rusije, Srbije, Ukrajine, Njemačke. Otvaraju se različite firme koje se bave trgovinom na veliko i malo, stručnim, naučnim i tehničkim djelatnostima, informisanjem i komunikacijama i IT, građevinarstvom, administrativnim i pomoćnim uslužnim djelatnostima, uslugama smještaja i ishrane, popravkom motornih vozila i drugim.

Prema podacima, trenutno su najbrojnije firme koje se bave nespecijalizovanom trgovinom na veliko i ima ih oko 3.500, a potom konsultantskim aktivnostima u vezi s poslovanjem i ostalim upravljanjem - njih ima oko 3.400. Firme koje posluju u oblasti građevinarstva ima oko tri hiljade, a restorana i pokretnih ugostiteljskih objekata oko 1.600. Kompjuterskim programiranjem bavi se preko 1.500 firmi. Rast broja novih preduzeća, čiji su osnivači strani državljani doveo je i do velikog broja zaposlenih koji nijesu građani Crne Gore.

VI. Studenti-strani državljani

6. Broj stranih studenata u Crnoj Gori raste poslednjih godina. Prema preliminarnim podacima u 2022/2023. godini na Univerzitetu Crne Gore (UCG) je upisano 700 stranih studenata, dok je u 2023/2024. godini, broj dostigao oko 800. Većina studenata dolazi iz zemalja regiona, ali ima studenata iz šireg međunarodnog okruženja.

Povoljni uslovi studiranja, uključujući niže školarine u odnosu na druge evropske zemlje i programi razmjene poput Erasmus+,²⁹ čine pozitivan ambijent za nesmetano studiranje stranih studenata.

²⁸ Uprava za statistiku-Monstat-<https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1992&pageid=1992>

²⁹ <https://www.ucg.ac.me/objava/blog/19379/objava/44512-mobilnost-studenata-erasmus-konkursi-objavljeni-u-zimskom-semestru-2023-24>;

Zakonom o visokom obrazovanju³⁰ i Pravilnikom o uslovima, kriterijimima i postupku upisa na osnovne studije Univerziteta Crne Gore³¹ propisano je da stranac ima pravo upisa na studijske programe u Crnoj Gori pod jednakim uslovima kao i crnogorski državljani, u skladu sa zakonom i statutom ustanove. S tim što strani državljani moraju imati odobren privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Crnoj Gori. Za studijski boravak studenti stranih država moraju posjedovati odgovarajuću vizu ili boravišnu dozvolu. Zahtjev za dobijanje vize ili boravišne dozvole se popunjava uglavnom u diplomatskim predstavništvima ili u najbližoj ambasadi. Kompletne liste potrebnih dokumenata mogu se naći na web stranicama ambasada odgovarajućih država.

Zbog sve snažnije mobilnosti, kritični izazov u aplikacionim procedurama postaju zahtjevi za dokaze o nekažnjavanju u zemljama u kojima su prethodno boravili. Ovi zahtjevi se često selektivno aktiviraju (tj. nisu uvijek obavezni), ali kada jesu aktivirani mogu da imaju izuzetno komplikovanu situaciju. Dozvola boravka je uslov da se dobije pristup lokalnom bankovnom računu, koji je opet uslov za procesuiranje lokalnih stipendija, dok ujedno, troškovi prikupljanja i nostrifikacija dokumenata o nekažnjavanju i njihovi prevodi na lokalni jezik ne mogu biti zanemarljivi. Strani državljani se mogu upisati pod istim uslovima kao i crnogorski državljani, ali njihove diplome moraju biti priznate. Ako postupak priznavanja diploma nije završen, strani državljani se mogu upisati uslovno, pod pretpostavkom da je postupak priznavanja diploma već pokrenut. Strani studenti imaju status samofinansirajućih studenata. Samofinansirajućí studenti koji su položili sve ispite mogu postati studenti koji će se finansirati iz budžeta ako postoji raspoloživih mjesta na njihovim studijskim programima. Ovi studenti se biraju na osnovu stečenih ECTS poena i akademskog učinka tokom njihovih sudija.

Međutim, faktičko stanje je različito od zakonodavnog. Naime, strani studenti u Crnoj Gori nemaju ista prava kao crnogorski studenti, poput prava na smještaj u domu, ishranu u menzi. Strani studenti, prava na smještaj i ishranu mogu ostvariti samo po ekonomskoj cijeni, a ne po regularnoj. Najznačajniji trošak i najveća briga kako studenata, tako i njihovih roditelja je kako pronaći pristojan, siguran, adekvatno javnim prevozom povezan, blizu fakulteta i prihvatljive cijene, smještaj. Studenti se najčešće oprijedjeljuju za smještaj u vidu studentskog doma ili iznajmljivanja sobe/stana. Cijena zakupa stana/sobe zavisi od mnogo faktora: udaljenosti od fakulteta, veličine i uređenosti stana, broja cimera/cimerki, standarda i cijena nekretnina u gradu/državi.

Jedan od glavnih dokumenata, potrebnih za dobijanje boravišne dozvole je potvrda o posjedovanju zdravstvenog osiguranja. Državne stipendije i veliki broj stipendija privatnih fondacija uključuje u stipendiju i troškove osiguranja. Najveći problem stranog studenta jeste liječenje, jer ovaj student ne može ostvariti liječenje u skladu sa zdravstvenim osiguranjem koje ima u zemlji porijekla (koje obuhvata sve zdravstvene usluge). Naime, duži boravak u Bolnici nije obuhvaćen zdravstvenim osiguranjem, produženje terapije i sl, u tim slučajevima, moraju se vraćati u matičnu zemlju, da bi imali adekvatnu i potpunu zdravstvenu zaštitu.

³⁰ Zakon o visokom obrazovanju Sl.Crne Gore;

³¹ Pravilnikom o uslovima, kriterijimima i postupku upisa na osnovne studije Univerziteta Crne Gore.

Ovdje treba primijetiti da između ostalog nedostaje reakcija studentskih predstavnika, imajući u vidu da su strani studenti, definisani kao studenti Univerziteta Crne Gore, i koji se uvijek pridruže svojim crnogorskim kolegama u ostvarivanju prava i zahtjeva.

Učenje jezika stranih studenata je problem, jer jedina licencirana škola je Gimnazija "Slobodan Škerović" koja se nalazi u Podgorici i koja sprovodi Program obrazovanja za učenje crnogorskog jezika za azilante i lica sa supsidijarnom zaštitom. Program je nastao u skladu sa Zajedničkim evropskim okvirom za učenje živih jezika i standardima učenja. Strani studenti koji pohađaju studijske programe u drugim gradovima u Crnoj Gori su u većini slučajeva onemogućeni da redovno prisustvuju učenju jezika.

Najčešće se kao osnovni oblik prevoza koristi javni prevoz, koji često nudi opcije kupovine mjesečne karte, sa studentskim popustom koja važi samo za taj grad.

Za transfer novca između države porijekla i Crne Gore studenti koriste direktne bankovne transfere, ali i Western Union, Ria i Transferwise. Dodatno, studenti koriste revolving kreditne kartice vezane za bankovne račune njihovih roditelja, kao način da dobiju direktno finansije od strane roditelja bez plaćanja transakcionih troškova. Ovo je jako funkcionalan način za studente gdje je korišćenje keša redukovano i većina plaćanja se obavlja elektronski.

Najčešći izvor prihoda studenata u inostranstvu su stipendije, ali u većini slučajeva glavnu ulogu u finansiranju igraju roditelji. Jednu od opcija predstavlja i uzimanje studentskog kredita u nekoj od banaka, gdje žirant može biti jedan od roditelja. U većini slučajeva studentska boravišna dozvola dozvoljava i određen broj radnih sati na sedmičnom nivou (10h nedeljno). Neke od opcija gdje studenti mogu pronaći posao su Univerzitet na kojem studiraju, hoteli, restorani, kafici, gdje veliku prednost pri pronalasku posla predstavlja znanje što više stranih jezika. Plata zavisi od pogodbe i volje poslodavca.

VII. LICA SA ODOBRENOM PRIVREMENOM ZAŠTITOM - IZBJEGLICE IZ UKRAJINE - MASOVNI PRILIV

7. U periodu od početka konflikta, odnosno od 24.02.2022. godine do kraja godine u Crnu Goru je ušlo 88392 Ukrajinaca, a iz nje izašlo 81294 lica. Tokom 2023. godine u Crnu Goru je ušlo 98.871, a iz nje izašlo 97.860 lica iz Ukrajine.

Crna Gora uz primjenu Direktive Savjeta 2001/55/EC od 20. jula 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i podršku međunarodnih organizacija (UNHCR) radi na pružanju pomoći i podršci ukrajinskim izbjeglicama. Vlada Crne Gore je na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova 10.03.2022.

godine, donijela Odluku o odobravanju privremene zaštite licima iz Ukrajine.³² Ova Odluka o dodjeli privremene zaštite ljudima izmijenjena je 2023 godine, u svjetlu činjenice da je Savjet Evropske unije 19. oktobra 2023. godine, zvanično donio Odluku o produženju privremene zaštite (EU) 2023/2409, uvedene ranijom Odlukom (EU) 2022/382, do 4. marta 2025. godine.

Crna Gora kao partner Zapadnog Balkana, primila je najveći broj ukrajinskih državljana do kraja marta 2023. godine, od kojih je 7.857 dobilo privremenu zaštitu, od čega je 70% žena, 4.264 ljudi produžilo svoj status, a 1.052 su podnijela nova zahtjeva nakon isteka roka, čime je broj osoba koje koriste privremenu zaštitu dostigao 5.316 do juna 2023. godine (uključujući 3.226 žena).

Koordinaciono tijelo³³ je uz podršku EU pripremio nacrt Plana reagovanja za prihvata lica iz Ukrajine. Međutim, Crna Gora je u tome uglavnom oslanjala na ad hoc i vanredna rješenja, koja nisu bila ugrađena u državni socijalni sistem. Izostao je plan vanrednih situacija. Neki sektorski zakoni još uvek trebaju uskladiti sa Zakonom o strancima kako bi se osiguralo da osobe pod privremenom i međunarodnom zaštitom mogu ostvarivati u potpunosti svoja socijalna prava (vidjeti u tekstu usklađivanje zakona).

Crna Gora je pružila pristup zdravstvenim uslugama i smještaj lica, u obimu koji je premašio minimalne standarde EU. Za 104 raseljeno lice iz Ukrajine obezbijeđen je besplatan smještaj u hotelima, uključujući obroke i druge usluge; 27 osoba je smješteno i još uvijek se nalaze u Direkciju za prihvata Spuž. Pruženo je oko 2.500 medicinskih usluga. Ali izostala je adekvatna psihosocijalna podrška jer su mnogi od njih pretrpjeli traume zbog prisilnog napuštanja domovine i rata.

Pristup obrazovanju je zakonom garantovan, ali broj ukrajinske djece upisane u crnogorske škole i dalje je nizak (151 dijete od 1.114 djece školskog uzrasta), mada treba imati u vidu da se jedan broj djece pohađa online nastavu na ukrajinskom jeziku. Djeca strani državljanin koji su u sistemu obrazovanja u velikom broju ne znaju naš jezik, a nerijetko nastavnici/ce imaju komunikacijske probleme sa tim učenicima/cama i djeca se susreću sa tim istim barijerama.

Prema podacima iz Ministarstva prosvjete za školsku 2022/2023 godinu,³⁴ učenici/ce stranih državljanina dolaze iz sljedećih država: Albanija 139, Argentina 4, Australija 3, Austrija 2, Azerbejdžan 3, Belgija 1, Bjelorusija 97, Bosna i Hercegovina 313, Bugarska 2, Češka 3, Danska 7, Egipat 1, Ekvador 5, Filipini 1, Francuska 9, Grčka 4, Holandija 9, Hrvatska 42, Italija 12, Izrael 12, Južnoafrička Republika 1, Kanada 18, Kazahstan 25, Kina 4, Kosovo 238, Kraljevina Jordan 1, Kuba 4, Makedonija 56, Moldavija 6, Njemačka 66, Pakistan 1, Poljska 2, Rumunija 2, Rusija 1.269, Sjedinjene Američke Države 46, Slovačka 2, Slovenija 16, Španija 4, Srbija 1.540, Švajcarska 6, Švedska 8, Turska 97, Ujedinjeno Kraljevstvo 6 i Ukrajina 422. (4.509).

³² file:///C:/Users/Win/Downloads/informacija-u-vezi-statusa-lica-iz-ukrajine-pod-privremenom-zastitom-u-crnoj-gori-sa-predlogom-odluke-o-izmjeni-i-dopuni]

³³ Odlukom Vlade iz 31.03.2022. godine, formirano je Koordinaciono tijelo između ministarstava unutrašnjih poslova, rada, zdravlja, obrazovanja, finansija i vanjskih poslova, Konzulata Ukrajine, Međunarodne organizacije za migracije, Agencije Ujedinjenih nacija za izbjeglice i Crvenog krsta kako bi koordinisalo mjere podrške i integracije za raseljene osobe iz Ukrajine;

³⁴ Podaci Ministarstva prosvjete 01-007/23-918/2.

Neophodno je obezbijedi potrebne smještajne kapacitete za primjeren smještaj stranaca pod privremenom zaštitom, potrebnu pomoć i osnovna sredstva za život.

Administrativne prepreke otežavaju pristup zdravstvu i zapošljavanju zbog nedostatka ličnog identifikacionog broja koji je kompatibilan sa državnim informacionim sistemima za socijalno, zdravstveno osiguranje i zapošljavanje, (str. 62- 66 Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu). Takođe, poteškoće u komunikaciji zbog jezičkih barijera dodatno komplikuju pristup ostvarenju mnogih prava, pa i prava na rad.

Stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i mjere koje se preduzimaju od strane nadležnih organa u cilju njihovog ostvarivanja i dalje je ispod standarda koje propisuju potvrđeni i objavljeni međunarodni instrumenti u ovim oblastima. Ostvarivanje ovih prava zavisi od ekonomske razvijenosti države i da se ova prava mogu potpuno realizovati samo postepeno, ali to ne umanjuje obavezu države da stalno preduzima mjere za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Posebno je težak položaj nezaposlenih kojih je veliki broj a i zaposleni rade najteže poslove koje izbjegava domicilno stanovništvo.

U ovom dijelu neophodno je intenzivirati aktivnosti na smanjenju stope nezaposlenosti kroz efikasne mjere aktivne politike zapošljavanja, preduzeti efikasnije mjere kako bi privredna društva, odnosno poslodavci poštovali svoje obaveze obezbjeđujući zaposlenima pravo na redovnu isplatu zarada, zarada za prekovremeni rad, za rad u vrijeme državnih i vjerskih praznika, socijalnih doprinosa, kao i poštovanje drugih prava.

Crna Gora je uradila dosta na ovom polju, ali i dalje ostaje problem integracije lica u lokalnu zajednicu zbog kulturnih razlika, predrasuda i diskriminacije.

VII.I. Integracija azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom – izazovi i praksa

Integracija azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom je slaba karika sistema međunarodne zaštite u Crnoj Gori. Sistem međunarodne zaštite je takav da sam stvara novi broj socijalnih slučajeva. Uglavnom se radi o licima koja se i nakon višegodišnjeg boravka u Crnoj Gori su nezaposleni i korisnici socijalne pomoći. Ozbiljna prepreka u integraciji je jezička barijera.

Prisutna je i nezainteresovanost za dobijanje zaštite zbog niza odbijajućih socio-ekonomskih i društvenih faktora, odnosno restriktivna politika azila, što sve zajedno destimulativno djeluje na migrante.

Integracija je kompleksan proces, a Crna Gora je u dugom periodu na početku tog procesa. Jedinice lokalne samouprave kao jedan od ključnih aktera u procesu integracije azilanta i osoba pod supsidijarnom zaštitom nijesu prepoznate u dovoljnoj mjeri. Većina osoba pod međunarodnom zaštitom boravi na teritoriji Glavnog grada Podgorice, dok u drugim gradovima nije ni bilo ovih lica, pa se integracija nije postavljala kao problem.

Strategijom 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 aktore 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.

U skladu sa raspoloživim programima i mogućnostima zapošljavanja, Zavod za zapošljavanje Crne Gore pruža određenu podršku u zapošljavanju ove kategorije lica uz izraženu kooperativnost i razumijevanje njihovih potreba i problema ali slabo (mali broj). 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 otpada³⁵.

Međutim, nijesu razvijeni posebni programi zapošljavanja, a postojeći nijesu prilagođeni osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita, kako onima bez ili s niskim obrazovanjem, tako i onima dobrog opšteg obrazovanja.

VII.II. Pravo na crnogorsko državljanstvo – iluzurno pravo?

Od 2007. godine, kada je uspostavljen sistem azila u Crnoj Gori, nije zabilježen slučaj dobijanja crnogorskog državljanstva 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 državljanstvu³⁶ 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.

³⁵ Neka bude čisto” - projekat

³⁶ Zakon o crnogorskom državljanstvu (“Sl.list CG”, br.13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014, 54/2016 i 73/2019);

Takođe, Zakonom o strancima³⁷ u članu 44 propisano je da dozvola za privremeni boravak radi spajanja porodice izdaje se strancu koji je član uže porodice crnogorskog državljanina ili član uže porodice stranca kome je odobren stalni boravak ili privremeni boravak u Crnoj Gori. Užom porodicom, u smislu stava 1 ovog člana, smatraju se: 1) supružnici; 2) njihova maloljetna djeca rođena u braku ili van braka; 3) djeca jednog od supružnika i usvojena djeca, do navršanih 18 godina života; 4) roditelji ili usvojitelji maloljetne djece.³⁸ Izuzetno od stava 2 ovog člana, članom uže porodice može se smatrati i drugi srodnik ako postoje posebni, lični ili humanitarni razlozi za spajanje porodice u Crnoj Gori.

Članom 12 Porodičnog zakona³⁹ propisano je: Zajednica života muškarca i žene koja traje najmanje tri godine (u daljem tekstu: vanbračna zajednica), izjednačena je sa bračnom zajednicom u pogledu prava na međusobno izdržavanje i drugih imovinsko-pravnih odnosa. Ako je u vanbračnoj zajednici rođeno zajedničko dijete ili je nastavljena zaključenjem braka ta vanbračna zajednica je izjednačena sa bračnom u pogledu prava iz stava 1 ovog člana i prije isteka vremena od tri godine. Međutim, u praksi je jako teško dokazati postojanje i trajanje vanbračne zajednice stranaca i dobiti dozvolu za privremeni boravak, a kasnije nemoguće i stalni boravak. Sve ovo zajednički onemogućava ova lica za ostvarenje kako ekonomskih tako i socijalnih prava.

VIII. APATRIDI – LICA BEZ DRŽAVLJANSTVA

8. U Crnoj Gori broj apatrida se mijenja u zavisnosti od različitih izvora i metodologija prikupljanja podataka. Statistički, ta lica su najčešće Romi i interno raseljena lica sa prostora Kosova. Sporazumom između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Kosova o naknadnom upisu interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori u registre državljana Republike Kosova utvrđeno je da nadležni organ Kosova, u okviru svojih nadležnosti, obezbijedi preduslove za naknadni upis u osnovne registre na osnovu dokumenta koji dokazuje bilo koji podatak vezan za građansko stanje.

Zakonom o vanparničnom postupku⁴⁰ u odnosu na utvrđivanje mjesta rođenja članom 70a, Sud utvrđuje vrijeme i mjesto rođenja lica koje nije upisano u matični registar rođenih.

Prema podacima iz Izvještaja o radu i stanju u upravim oblastima iz nadležnosti MUP-a, sa organizacionom jedinicom Ministarstva nadležnog za policijske poslove za 2023. godinu,⁴¹ podnijeto je 3125 zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo, iz prethodnog perioda nije riješeno 1214 predmeta, riješeno je 1075 predmeta.

³⁷ Zakon o strancima ("Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018, 003/19 od 15.01.2019).

³⁸ ESLJP, u predmetu Fosi protiv Grčke i Saudin protiv Grčke, 28. oktobra 2010. (diskriminacija kod dodatka za majke u velikim porodicama koje su zvanično priznate kao političke izbjeglice, na osnovu nacionalne pripadnosti). Njedzvjekci protiv Nemačke i Okpiš protiv Nemačke, 25. oktobra 2005. (diskriminacija kada je reč o davanjima za djecu na osnovu trajne boravišne dozvole).

³⁹ Porodični zakon ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 001/07 od 09.01.2007, "Službeni list Crne Gore", br. 053/16 od 11.08.2016, 076/20 od 28.07.2020)

⁴⁰ Zakon o vanparničnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 027/06 od 27.04.2006, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10 od 10.12.2010, 020/15 od 24.04.2015, 075/18 od 23.11.2018, 067/19 od 11.12.2019)

⁴¹ file:///C:/Users/Win/Downloads/izvjestaj-o-rad-u-i-stanju-u-upravnim-oblastima-iz-nadleznosti-ministarstva-unutrasnjih-poslova-sa-organizacionom-jedinica

Brojke pokazuju da ova lica u postupku pokretanja postupka utvrđivanja državljanstva nailaze u Crnoj Gori na velike prepreke jer bez upisa u MKR nema ni mogućnosti da se realizuje pravo na državljanstvo, a i postupci kao i proces registracije i izdavanje pred MUP-om dugo traju.

Međutim, zapaža se da je kroz aktivno učešće u globalnoj kampanji UNHCR-a, u okviru koje je donijet globalni plan za eliminisanje apatridije u periodu 2014-2024, Crna Gora na Globalnom skupu o apatridiji (Ženeva 2019.g.), preuzela obaveze, koje se, između ostalog odnose na: osiguranje upisa u registar rođenih djece napuštene od strane majki, odnosno čije majke nemaju identifikaciona dokumenta; jačanje postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, harmonizovanje propisa kako bi se osigurao neometan pristup pravima za lica koja su dobila državama iz regije.⁴² Ovim licima, regulisanjem statusa se omogućava pristup zapošljavanju, socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti i svim ljudskim pravima koje ima domicilno stanovništvo.

⁴² Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika u crnoj gori, za period 2021-2025. godine, s akcionim planom za 2021. i 2022. g- oktobar 2020 - MUP CG

IX. PREPORUKE:

Komunikacija je ključna i besplatna! Najdjelotvornije sredstvo za borbu protiv predrasuda je uspostavljanje kontakta sa pripadnicima grupe prema kojoj gajimo predrasude. Za mjere u ovom pravcu nijesu potrebna posebna finansijska sredstva nego dobra volja da se radi na suzbijanju predrasuda. U tome, pored obrazovanja, ključnu ulogu imaju mediji koji, suzbijajući senzacionalizam, mogu značajno doprinijeti promociji tolerancije i suzbijanju govora mržnje.

Moramo se razumjeti! Imajući u vidu da je komunikacija sa strancima značajno otežana usljed postojanja jezičke barijere, potrebno je iznalaženje trajnih i strukturnih rješenja problema nedostatka prevodilaca, u skladu sa Direktivom 2005/85/EC o procedurama za dobijanje azila i Direktivom 2003/9/EC koja se tiče podnošenja zahtjeva i postupka na jeziku koji poznaje podnosilac zahtjeva, besplatne pravne pomoći, pomoći kod ulaganja žalbe i prava na žalbu.

Kontinuirana edukacija! Kontinuirano raditi na edukaciji policijskih službenika i drugih službenika zaduženih za postupanje prema strancima, sa ciljem podizanja svijesti o standardima postupanja međunarodnog humanitarnog prava.

Bez podataka nema uspješnog plana! Metodološki ujednačiti vođenje statističkih podataka na nivou državnih organa u cilju dobijanja preciznih i ažurnih podataka kao preduslova za pravilno i potpuno planiranje svih mjera koje se preduzimaju na nivou države, odnosno lokalnih samouprava.

Održivo strateško planiranje! Sva buduća strateška dokumenta donositi na bazi evaluacije sprovođenja prethodnih („naučene lekcije“) uz blagovremeno obezbjeđivanje sredstava za njihovo sprovođenje.

Primjenivati međunarodne standarde! Državni organi su dužni da prilikom donošenja i primjene domaćih propisa, primjenjuju i konvencijsko pravo i standarde Evropskog suda za ljudska prava.

Iskoristiti buduće usaglašavanje sa EU direktivama! Kroz dalje usaglašavanje domaćih propisa sa EU direktivama, obezbijediti uvezivanje svih organa u ovom procesu i poboljšati koordinaciju nadležnih službi u cilju smanjenje povreda prava, povećanja poštovanja prava stranih državljana i smanjenja nejednakosti, uključujući pojednostavljavanje procedura za izdavanje/produženje dozvola za privremeni boravak i rad. Domaće zakonodavstvo uskladiti sa Direktivom o prijehu 2003/9/EC koja propisuje hitnu osnovnu njegu i nužno liječenje, te posebnu njegu i liječenje osoba sa psihosocijalnim smetnjama, prava iz zdravstvene zaštite, odnosno obezbijediti da se prilikom prijeha stranaca koji traže međunarodnu zaštitu u interesu njihovog ličnog, ali i javnog zdravlja, organizuju obavezni zdravstveni pregledi.

Obezbijediti ujednačen pristup! Uspostaviti jedinstven sistem identifikacije i registracije otisaka prstiju migranata/tkinja (elektronska baza podataka) povezanog sa centralnom biometrijskom bazom podataka.

Međuinstitucionalna saradnja kao uslov! Svi državni organi, koji odlučuju o pravima stranaca, treba međuinstitucionalno da saraduju i primjenjuju Evropsku konvencije za zaštitu ljudskih prava i standarde Evropskog suda za ljudska prava izražene u relevantnim presudama.

Međusobno uskladiti domaće propise! Usaglasiti Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca i Zakon o strancima u pravcu omogućavanja prava na rad stranaca, kao i u odnosu na pravo na stalni boravak, sa posebnim akcentom na pravilnom i potpunom informisanju stranaca i uz uvažavanje činjenice da je dostavljanje dokaza o obezbijeđenom smještaju i sredstvima za izdržavanje ozbiljan problem u praksi posebno azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom koji su uglavnom nezaposlena lica pa ne mogu da obezbijede ove dokaze.

Kategorije stranaca koji nijesu obuhvaćeni Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a imajući u vidu humanitarno pravo, rizik od siromaštva potrebno je uključiti u sistem socijalne zaštite, proširiti djelokrug stranaca kojima je potrebna socijalna i dječja zaštita, u tom smislu.

Precizirati i dosledno primjenjivati propise uz individualni pristup, a ne formalistički pristup!

- U Pravilnik o pravilima boravka i kućnom redu u Centru za prihvata treba se decidno definisati način i kriterijumi na koji se određuje visina naknade za troškove javnog prevoza (troškovi prevoza u odlasku i povratku) za potrebe postupka odobravanja međunarodne zaštite.
- Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti jasno precizirati kriterijume, koje stranac treba da koristi u cilju opravdanja razloga nezakonitog ulaska ili boravka.
- Dosledno primjenjivati član 7 Zakona o crnogorskom državljanstvu u kom se propisuje način sticanja državljanstva rođenjem na teritoriji Crne Gore.
- Obezbijediti da se postupak izražavanja namjere za međunarodnu zaštitu u potpunosti obavlja na graničnim prelazima shodno zakonu.

Ukloniti iz pravnog prometa zastarjele propise! Donijeti novi ili izmijeniti postojeći Pravilnik o radnoj knjižici koji se primjenjuje od 1983. godine kako bi se uklonila barijera prema strancima koji traže međunarodnu zaštitu, i koji ne mogu da dobiju radnu knjižicu od nadležnih opštinskih sekretarijata za rad iz razloga što ta nemaju nijedan dokaz o identitetu (ličnu kartu ili pasoš), nemaju matični broj, a što je osnovni uslov unošenja podataka o licu u registar izdatih radnih knjižica koji se vodi elektronski.

Obratiti posebnu pažnju na vulnerabilne grupe!

- Obezbijediti sistemsko i održivo pružanje besplatne pravne pomoći ranjivim kategorijama stranih državljana.
- Sudovi za prekršaje i postupajuće sudije treba da prepoznaju migrante/tkinje koji/e iskažu namjeru za međunarodnu zaštitu i upoznaju o mogućnostima dobijanja međunarodne zaštite, bez kažnjavanja.
- Unaprijediti odgovor krivičnog pravosuđa na trgovinu ljudima, bez odugovlačenja sudskih postupaka i primjenom odvratajućih kazni. Crna Gora treba da ojača svoje kapacitete za otkrivanje trgovine ljudima u sve eksploativne svrhe i za identifikaciju žrtava u ranoj fazi, posebno u visokorizičnim sektorima i ciljanim djelovanjem za posebno ranjive grupe.
- Usluge podrške i pomoći žrtvama trgovine ljudima treba poboljšati, naročito kada su u pitanju žrtve koje pripadaju migrantim/tkinjama a i izbjeglicama, te posebno ranjivim kategorijama, kakve su žene, djeca, osobe sa invaliditetom.
- U postupku readmisije posebnu pažnju treba obratiti na pojedine vulnerabilne grupe koje se po inerciji podvrgavaju readmisiji, naročito zbog činjenice da mogu biti dodatno ugroženi kao što su djeca žrtve trgovine ljudima, žene i djeca žrtve različitih vidova nasilja i eksploatacije, lica bez državljanstva sa posebnim karakteristikama koje ih čine još više rizičnim u procesu vraćanja u treće zemlje, odnosno zemlju porijekla.
- Imajući u vidu naročito ranjiv položaj djece, kao i okolnost da bi prava garantovana Konvencijom morala da budu dostupna svakom djetetu, bez obzira na status roditelja, neophodno je preduzeti mjere čiji bi cilj bio da omoguće da svako dijete u pojednostavljenim procedurama bude upisano u MKR odmah po rođenju, bez obzira na to da li roditelji djeteta poseduju lične dokumente ili ne.
- Obezbijediti dovoljan broj i kontinuiranu obuku staratelja maloljetnim tražiocima međunarodne zaštite, kao i prevodioce, koji će omogućiti da se staraoci suštinski i sadržajno, a ne formalno staraju o njihovim najboljem interesu.
- Sistemski urediti uključivanje djece stranca (koji to žele) u formalni obrazovni sistem na način što će im se pružiti podrška za prevazilaženje jezičke barijere i druge vrste podrške shodno okolnostima konkretnog djeteta.
- Obezbijediti da se Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola tumači u skladu sa duhom zakona. Naime, kako je ranije navedeno da se pred strance u ostvarivanju „životnih“ prava povremeno pojavljuju nesavladive administrativne barijere, to je neophodno s pažnjom i u odnosu na okolnosti svakog budućeg slučaja postupati u skladu sa zakonom izbjegavajući svaki formalistički pristup, odnosno norme tumačiti u skladu sa duhom zakona.

Omogućiti život dostojan čovjeka!

- Obezbijediti potrebne smještajne kapacitete za primjeren smještaj stranaca pod privremenom zaštitom, potrebnu pomoć i osnovna sredstva za život.
- Kontinuirano i koordinisano raditi na preduzimanju mjera za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.
- Posebni akcentat dati integraciji u lokalnu zajednicu koja mora biti sistemski uređena i održiva, odnosno staviti u fokus samu osobu, njeno obrazovanje i druga lična svojstva u najvećoj mogućoj mjeri.
- Mediji treba da informišu, edukuju, šalju poruke nulte tolerancije na izražavanje neprijateljskih stavova prema stranim državljanima.

Reference

1. Izvještaj: <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>.
2. Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava obuhvata prava i osnovnih sloboda.
3. Uprava za statistiku-Monstat-<https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1992&pageid=1992>
4. Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova za 2023.godinu.
5. Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", br. 01/07 i 38/13).
6. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 2/17, 3/19);
7. Zakon o strancima (Službeni list Crne Gore, br.12/18,3/19).
8. Izvještaj: <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>.
9. Zakon o prekršajima ("Službeni list Crne Gore", br. 001/11 od 11.01.2011, 006/11 od 25.01.2011, 039/11 od 04.08.2011, 032/14 od 30.07.2014, 043/17 od 04.07.2017, 051/17 od 03.08.2017)
10. Zakon o graničnoj kontroli "Službeni list CG", br. 72/2009, 20/2011 - drugi zakon, 40/2011 - drugi zakon, 39/2013 i 17/2019.
11. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ("Službeni list Crne Gore", br. 020/11 od 15.04.2011, 020/15 od 24.04.2015);
12. Strategija:<https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2022/02/strategija-o-migracijama-i-reintegraciji-povratnika-u-crnoj-gori-2021-2025g-s-akcionim-planom-za-2021-i-2022-g-1.pdf>;
13. Zakon o visokom obrazovanju („Službeni list CG”, br. 44/2014, 52/2014, 47/2015, 40/2016, 42/2017, 71/2017, 55/2018, 3/2019, 17/2019 - drugi zakon, 47/2019, 72/2019, 74/2020, 104/2021, 86/2022 i 86/2022-I).
14. Pravilnik o uslovima, kriterijimima i postupku upisa na osnovne studije Univerziteta Crne Gore (Bilten UCG, br. 494/20 i Bilten UCG, br. 588 od 19.06.2023).
15. Zakon o crnogorskom državljanstvu ("Službeni list CG",br.13/2008, 40/2010 ,28/2011, 46/2011, 20/2014, 54/2016 i 73/2019).
16. Porođični zakon ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 001/07 od 09.01.2007, "Službeni list Crne Gore", br. 053/16 od 11.08.2016, 076/20 od 28.07.2020).
17. Zakon o vanparničnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 027/06 od 27.04.2006, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10 od 10.12.2010, 020/15 od 24.04.2015, 075/18 od 23.11.2018, 067/19 od 11.12.2019);
18. Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021-2025. godine, s akcionim planom za 2021. i 2022. g- oktobar 2020 - MUP CG.

