



This project is funded
by the European Union

NACIONALNI IZVJEŠTAJ O PRISTUPU SOCIJALNIM I EKONOMSKIM PRAVIMA STRANACA

Uključivanje stranaca na Zapadnom Balkanu
- pristup socijalnim i ekonomskim pravima
(FOSTER)



DRC DANISH
REFUGEE
COUNCIL

Izdavač

Nvo Pravni centar
UL. Vaka Đurovića bb
Podgorica 81000, Crna Gora

Za izdavača

Milica Ceković

Autor Nacionalnog izvještaja

Luka Kovačević

Tekst uredila

Natalija Đaletić

Dizajn

Haris Murić

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

UVOD	1
II. METODOLOGIJA	1
III. INSTITUCIONALNI KAPACITETI	2
IV. DOSTUPNOST I STRUKTURA PODATAKA O STRANCIMA	3
V. TRENDОВI I OBRAZCI U IMIGRACIJI	6
VI. PRISTUP PRAVIMA - PRAKSA I IZAZOVI	8
VI.I. PRISTUP SOCIJALNOJ ZAŠTITI	10
VI.II. PRISTUP RADU I ZAPOSLENJU	13
VI.III. PRISTUP OBRAZOVANJU	17
VI. IV. PRISTUP ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI	19
VII. ULOGA I KAPACITETI ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA	22
VIII. ULOGA I KAPACITET TIJELA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA	23
IX. POZITIVNE PRAKSE I INOVACIJE	25
X.PREPORUKE	26

I. UVOD

Nacionalni izvještaj o pristupu socijalnim i ekonomskim pravima stranaca izrađen je u okviru projekta „Uključivanje stranaca u Zapadni Balkan - pristup socijalnim i ekonomskim pravima (FOSTER)“ koji sprovode sedam organizacija civilnog društva u saradnji sa Balkanskim savjetom za izbjeglice i migracije (BRMC) i Danskim savjetom za izbjeglice (DRC). Projekat finansira Evropska unija kroz program IPA III u okviru lota „Ljudska prava, antidiskriminacija i međukulturni dijalog“.

Izvještaj je sačinjen na osnovu rezultata istraživanja neformalne mreže organizacija civilnog društva u Crnoj Gori čiji je rad fokusiran na osnaživanju i zaštiti ranjivih grupa, uključujući žene, djecu, mlade, starije osobe, osobe sa invaliditetom, strance pod međunarodnom i privremenom zaštitom, RE populaciju, žrtve trgovine ljudima i porodičnog nasilja, kroz međusobnu saradnju, direktni rad sa korisnicima i pružanje različitih usluga podrške, kao što su pravna, humanitarna i psihosocijalna pomoć.

Cilj ovog izvještaja je da pruži pregled trenutnog stanja, izazova i praksi u vezi sa pristupom socijalnim i ekonomskim pravima stranaca u Crnoj Gori. Na osnovu podataka dobijenih od relevantnih organa, analizirani su mehanizmi koordinacije, dostupnost podataka i identifikovani strukturni izazovi koji utiču na pristup ekonomskim i socijalnim pravima stranaca.

II. METODOLOGIJA

Neformalna mreža organizacija civilnog društva (Crnogorska iskra Berane, Caritas Crne Gore, Identitet, EPEKA MONTENEGRO, Plava Planeta, ULIKS, Psihološka Asocijacija Crne Gore, SOS Centar za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić, Sjeverna zemlja, SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Podgorica, Sigurna ženska kuća i UMHCG) angažovana je u aktivnostima praćenja pristupa stranaca osnovnim pravima i prikupljanju podataka o uspostavljenju praksi u Crnoj Gori. Aktivnosti praćenja sprovedene su kroz terenske posjete i intervjue sa ključnim nacionalnim akterima koji su zaduženi ili ovlašćeni da se bave i omoguće pristup osnovnim uslugama za ranjive strance.

Za potrebe Izvještaja upotrijebljen je kombinovani metod prikupljanja podataka putem terenskih posjeta, unaprijed pripremljenih upitnika i neposrednih intervjua. Izvještaj je obuhvatio 20 terenskih posjeta i prikupljene podatke od 15 institucionalnih predstavnika ministarstva, organa uprave, organizacija, ustanova, organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija koje se bave pitanjima pristupa socijalnim i ekonomskim pravima migranata.

Upitnici i intervjui realizovani su na osnovu unaprijed pripremljenog skupa pitanja, koja su bila usmjerena na ispitivanje statističkih podataka, stavova, prakse, iskustava organa, izazova, organizacije u oblasti zaštite i ostvarivanja prava pomenutih grupa. Podaci su prikupljeni putem elektronske komunikacije (e-mail) i neposrednih intervjua sa predstavnicima organizacija, a ispunilo ih je ukupno 15 ispitanika.

Prikupljeni odgovori su analizirani kvalitativno, sa ciljem identifikovanja zajedničkih obrazaca, izazova i dobrih praksi u radu sa strancima u kontekstu njihovih socijalnih i ekonomskih prava. Poseban naglasak stavljen je na sagledavanje pristupa organizacija u ostvarivanju i zaštiti ovih prava.

III. INSTITUCIONALNI KAPACITETI

Ministarstvo unutrašnjih poslova je apsolutno ključna institucija na državnom nivou za sprovođenje migratorne politike. Ministarstvo između ostalog vrši poslove uprave¹ koji se odnose na vođenje Centralnog registra stanovništva, izdavanja ličnih karata, putnih i drugih isprava, odlučivanje o sticanju i gubitku crnogorskog državljanstva i drugim pravima iz oblasti građanskih stanja, pravima stranaca i lica bez državljanstva, poslove upravljanja mješovitim migracijama i poslove integrisanog upravljanja granicom.

Uprava policije operativno tijelo koje deluje unutar MUP-a zaduženo za poslove kontrole ulaska i izlaska stranaca iz zemlje, sprječavanje ilegalnih migracija, krijumčarenja i trgovine ljudima, prihvata i postupanje sa migrantima zatečenim na granici, prikupljanje tehničke podataka o kretanju stranaca: ulazak/izlazak po državljanstvima, broj odbijenih ulazaka, kršenja boravišnog režima i neregularni boravci.

Ministarstvo vanjskih poslova vrši poslove uprave, koji se odnose između ostalog na vizni sistem; konzularne poslove, realizaciju strateških vanjskopolitičkih prioriteta (regionalna saradnja, evropske integracije, unapređenje bilateralnih odnosa, saradnja na multilateralnom planu).

Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije² vrši poslove uprave, koji se odnose između ostalog, na zaštitu lica sa invaliditetom, zaštitu starijih lica, zaštitu od nasilja u porodici, zaštitu od nasilja nad djecom; odobravanje novčane pomoći strancu koji traži međunarodnu zaštitu i azilantu i strancu pod supsidijarnom zaštitom i porodičnu zaštitu.

Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore je državni fond čija je osnovna djelatnost da osiguranim licima obezbijedi ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu i druga prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja. Fond vodi i objedinjuje više baza podataka u kojima se nalazi preko 95% stanovništva Crne Gore, tj. svi oni koji imaju zdravstvenu knjižicu.

Centri za socijalni rad su javne ustanove koje obavljaju poslove kojima se obezbjeđuje ostvarivanje prava građana i zadovoljavanje njihovih potreba utvrđenih zakonom u oblasti socijalne i dječije zaštite, porodično-pravne zaštite, vrši neposredna pomoć i zbrinjavanje, rad sa porodicama budućih hranitelja i usvojitelja, materijalno neobezbeđenim licima, starim i osabama sa invaliditetom, licima sa bračnim i porodičnim problemima i vođenje evidencije o korisnicima.

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija vrši poslove uprave koji se između ostalog odnose i na: kreiranje, uspostavljanje i razvoj obrazovno-vaspitanog sistema; mobilnost studenata i akademskog osoblja i međunarodnu saradnju u oblasti obrazovanja; priznavanje inostranih obrazovnih isprava o završenom osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju kao i edukaciju i stručno usavršavanje stranaca u Crnoj Gori. U skladu sa Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike³ Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija je proizvođač zvanične statistike u oblasti istraživanja i razvoja.

Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga vrši poslove uprave koji se odnose na: pripremu propisa iz oblasti radnih odnosa, zaštite i zdravlja na radu, tržišta rada i zapošljavanja, zarade i druga primanja iz rada i po osnovu rada, pripremu predloga za utvrđivanje godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca (godišnja kvota); kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

1 član.6 Uredbe-o-organizaciji-i-nacinu-rada-drzavne-uprave

2 član 12a Uredbe,

3 član 10 „Sl. list Crne Gore“, br. 18/12, 47/19 i 23/25

Zavod za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG) je centralna institucija na tržištu rada koja vrši poslove posredovanja u zapošljavanju i radnom angažovanju; savjetovanje i informisanje poslodavaca i nezaposlenih lica o mogućnostima zapošljavanja; vođenje propisanih evidencija iz oblasti zapošljavanja; obezbjeđivanje prava iz osiguranja po osnovu nezaposlenosti i druge poslove utvrđene Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti⁴, drugim propisima i Statutom Zavoda⁵. Zavod vodi evidencije u oblasti zapošljavanja o nezaposlenim licima, slobodnim radnim mjestima, nezaposlenim licima koja koriste novcanu naknadu i druge evidencije⁶ čija je sadržina uređena Pravilnikom o sadržaju, obrascima i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja⁷.

Poreska uprava je organ uprave koji vrši poslove koji se odnose na: registraciju poreskih obveznika i vođenje jedinstvenog registra poreskih obveznika; vođenje centralnog registra obveznika i osiguranika, vođenje registra privrednih subjekata za potrebe oporezivanja; prijem i obradu finansijskih iskaza pravnih lica; prijem i obradu svih poreskih prijava poreskih obveznika; vođenje evidencije o prihodima pravnih i fizičkih lica; vođenje i drugih propisanih evidencija; obezbjeđenje podataka za fondove socijalnog osiguranja na osnovu kojih obveznici ostvaruju svoja prava iz socijalnog osiguranja; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

Centralni registar privrednih subjekata (CRPS) predstavlja ključnu državnu instituciju za upis, održavanje i objavljivanje podataka o svim privrednim subjektima u Crnoj Gori. Kao jedinstvena baza podataka, CRPS omogućava potpunu transparentnost vlasničkih struktura, uključujući fizička i pravna lica stranog porijekla.

Uprava za statistiku-MONSTAT je organ uprave koji između ostalog, vrši poslove koji se odnose na: organizaciju i sprovođenje zvanične statistike, prikupljanje podataka iz administrativnih izvora i izvođenje statistike iz kombinovanih izvora podataka; prikupljanje, obradu, statističku analizu i objavljivanje zvanične statistike; primjenu nomenklatura, klasifikacija i statističkih standarda u skladu sa propisima Eurostata kojima se obezbjeđuje uporedivost podataka i pokazatelja podataka na nacionalnom i međunarodnom nivou; razvoj statističko-informacionog sistema zvanične statistike; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: organi), kao i mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije⁸.

IV. DOSTUPNOST I STRUKTURA PODATAKA O STRANCIMA

Ministarstvo unutrašnjih poslova je ključna institucija na državnom nivou za sprovođenje migratorne politike, koja vodi i obrađuje podatke o strancima, migracijama, boravku, azilu i međunarodnoj zaštiti kroz evidencije o prijavi boravka, dozvolama boravka i rada, tražiocima azila, izbjeglicama i povratnicima. U okviru procesa pristupanja EU, Ministarstvo unutrašnjih poslova postepeno usklađuje svoje evidencije i procedure sa standardima Uredbe 862/2007⁹.

4 Zakon je objavljen u "Službenom listu CG", br. 24/2019 i 29/2025.

5 Statut je objavljen u "Službenom listu CG", br. 39/2019 od 12.7.2019. godine, a stupio je na snagu 20.7.2019.

6 čl. 63 i 70 Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti

7 Pravilnik je objavljen u "Službenom listu CG", br. 66/2019 od 6.12.2019. godine, stupio je na snagu 14.12.2019, a primjenjuje se od 1.4.2020.god.

8 član 2 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11 od 15.08.2011, 032/14 od 30.07.2014, 021/17 od 31.03.2017)

9 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/862/oj> Uredba(EZ) br.862/2007 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. jula 2007. godine o statistici Zajednice o migraciji i međunarodnoj zaštiti i stavljanju van snage Uredbe Savjeta(EEZ) br. 311/76 o sastavljanju statistike o stranim radnicima (tekst relevantan za EEA)

Uredba (EZ) 862/2007 uređuje evropske statistike o migracijama i međunarodnoj zaštiti: definicije, polja obaveznih podataka, klasifikacije, rokove za izvještavanje prema Eurostatu, metodologiju. Uredba zahtijeva harmonizovane podatke o migracijama (tokovi i stanja), detaljno razvrstavanje (državljanstvo, država rođenja, prethodno/sledeće prebivalište, godina/period, pol, starosna dob) i mjesečne podatke o međunarodnoj zaštiti.

Podaci koje ministarstvo prikuplja su tematski usklađeni, ali nijesu u potpunosti metodološki i tehnički usklađeni sa zahtjevima Uredbe 862/2007 (npr. definicije, periodičnost izvještavanja i potpuna razmjena podataka), ali puna usklađenost kako Ministarstva unutrašnjih poslova, tako i svih ostalih relevantnih subjekata se očekuje tek po pristupanju Evropskoj uniji.

U nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova je vođenje Centralnog registra stanovništva jedinstvene računarski vođene baze podataka o crnogorskim državljanima, strancima sa odobrenjem za stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori i strancima koji u Crnoj Gori imaju imovinu i prava i obaveze po osnovu penzijskog i invalidskog osiguranja, poreza, humanitarnih i drugih razloga, ukoliko je propisana takva evidencija¹⁰. Zakonom¹¹ se utvrđuje sadržina Centralnog registra stanovništva Crne Gore, razmjena, vođenje, održavanje, čuvanje i korišćenje podataka, određivanje i upotreba lične identifikacione oznake.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, vodi ključne registre za migracione statistike i to: registar crnogorskih državljana (prikuplja i čuva: ime i prezime, datum rođenja, mjesto rođenja, trenutni status državljanstva, način sticanja, datum sticanja, bivše državljanstvo ako postoji), registar boravka stranaca (za član 6 Uredbe 862/2007), podaci o svakom strancu: državljanstvo, starost, pol, tip boravišne dozvole, razlog izdavanja dozvole: rad, studije, spajanje porodice, humanitarni razlozi, međunarodna zaštita, trajanje dozvole, status promjene dozvole (privremeni i stalni boravak), evidencije prelazaka granice: ulasci i izlasci stranaca, tip putne isprave i državljanstvo.

Shodno članu 106 i 110 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca evidenciju o strancima pod međunarodnom zaštitom vodi u elektronskoj formi Ministarstvo unutrašnjih poslova¹². U evidencije se između ostalog unose podaci (član 4 Uredbe 862/2007) o tražiocima međunarodne zaštite (broj podnijetih zahtjeva, datum podnošenja, državljanstvo podnosioca, pol i starost, status postupka (u toku, odlučeno, obustavljeno), broj ponovnih zahtjeva i mjesto podnošenja zahtjeva, podaci o odlukama međunarodnoj zaštiti (odobren azil, odobrena supsidijarna zaštita, odbijeni zahtjevi...), podaci o humanitarnoj i privremenoj zaštiti (broj izdatih akata, razlozi odobravanja...).

Vođenje evidencija se djelimično poklapa sa zahtjevima Uredbe 862/2007, ali nedostaju: standardizovane statističke definicije migracije, podaci o razlogu dolaska (rad, obrazovanje, azil), sistematsko posmatranje i praćenje migracionih tokova (kada ljudi migriraju, koliko dugo ostaju na određenom mjestu, da li se vraćaju, da li ponovo migriraju, vremenska dimenzija i sl.) i potpuna tehnička kompatibilnost IT sistema i baza podataka sa statističkim sistemima EU. Ovakav način uređenja statistike omogućava razumijevanje uzroka migracija, analizu povratnih migracija, praćenje integracije migranata, razmjenjivanje i uporedivost podataka između država.

10 član 3 Zakona o centralnom registru stanovništva ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 049/07 od 10.08.2007, "Službeni list Crne Gore", br. 041/10 od 23.07.2010, 040/11 od 08.08.2011, 055/16 od 17.08.2016, 077/24 od 05.08.2024)

11 Zakon o centralnom registru stanovništva ("Službeni list RCG", br. 49/07, 41/10, 40/11 i drugi zakon i 55/16)

12 čl. 106 i čl. 110 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca

Uprava za statistiku MONSTAT¹³, je u periodu od 3. do 28. Decembra, 2023. godine organizovala i sprovela popis stanovništva u Crnoj Gori¹⁴. Prema rezultatima popisa stanovništva, od ukupno 623.633 stanovnika, 46.878 su bili strani državljani koji borave duže od godinu dana sa namjerom ostanka. Prema metodološkom upustvu za statistiku migracija, prikupljaju se podaci o strancima koji su se doselili u Crnu Goru kao i onima koji imaju boravak. Popis stanovništva u Crnoj Gori uzima samo strance koji borave duže od jedne godine i imaju namjeru da nastave boravak. MONSTAT obrađuje podatke koji su tematski kompatibilni sa Uredbom 867/2007, naročito: migracije stanovništva, strano stanovništvo i državljanstvo, demografske pokazatelje (dob, pol, mjesto boravka) obrazovanje, tržište rada i socijalne pokazatelje, koristi međunarodne klasifikacije (ISCO, ISCED, NUTS). Međutim, ne obrađuje ih u potpunosti po istim definicijama, učestalosti i metodologiji kao što to zahtijeva Uredba 867/2007.

Centralni registar privrednih subjekata (CRPS) predstavlja ključnu državnu instituciju za upis, održavanje i objavljivanje podataka o svim privrednim subjektima u Crnoj Gori. Prema podacima CRPS-a aktivno je 34.897 privrednih društava čiji su osnivači strani državljani (bez DSD), 1.897 privrednih društava koja imaju strana pravna lica kao osnivače (bez DSD), 638 aktivnih DSD (društva sa specifičnim registracionim statusom u vezi sa stranim osnivačem, najčešće u slučajevima: transformacija i statusnih promjena, spajanja, preuzimanja ili preknjižavanja vlasništva, neregularnih ili atipičnih obrazaca dokumentacije iz inostranstva) i 2718 stranih državljana registrovanih kao preduzetnici sa aktivnim/registrovanim statusom. Podaci pokazuju da strani državljani i strane firme čine značajan segment domaće privrede, što istovremeno donosi investicije ali i zahtijeva visok nivo regulatorne pažnje.

Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti¹⁵ u evidenciju Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, pored građana Crne Gore, mogu se prijaviti i stranci koji, u skladu sa posebnim zakonom, imaju: dozvolu za stalni boravak; dozvolu za privremeni boravak za lice bez državljanstva; dozvolu za privremeni boravak radi spajanja porodice sa crnogorskim državljaninom ili sa strancem koji ima dozvolu za stalni boravak, dozvolu za privremeni boravak iz humanitarnih razloga; priznat status izbjeglice ili odobrenu dodatnu zaštitu; odobren azil, supsidijarnu ili privremenu zaštitu ili koji traži međunarodnu zaštitu, protekom roka od devet mjeseci od dana podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Za navedene kategorije Zavod za zapošljavanje vodi evidenciju kao i za sva nezaposlena lica i prikuplja podatke o broju stranaca koji koriste usluge zapošljavanja. Podaci su razvrstani prema pravnom statusu, vrsti podrške kojoj se pristupa, polu, godinama, nacionalnosti i nivou obrazovanja. Podaci koji se prikupljaju su propisani Pravilnikom o sadržaju, obrascima i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja¹⁶. Kroz sistem objedinjene registracije poreskih obveznika i osiguranika Zavod za zapošljavanje dobija podatke od Poreske uprave Crne Gore o svim zapošljavanjima u Crnoj Gori, tako da raspolaže podacima o zasnivanju radnog odnosa. Zavod ne vodi evidenciju o strancima koji su napuštali zemlju prije isteka ugovora.

Izvještavanje koje zahtijeva Uredba br.862/2007 za sticanje državljanstva po starosti, polu i prethodnom državljanstvu postoji u MUP-u ali se podaci ne izvještavaju sistemski u Eurostat format¹⁷. Terminologija je u potpunosti kompatibilna sa Uredbom -državljanstvo, boravišna dozvola, stranac, azil, migracija, supsidijarna zaštita.

13 <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=2342&pageid=1992>

14 *Monstat (2023): Uredba o utvrđivanju perioda sprovođenja popisa stanovništva, domaćinstava i stanova i referentnog momenta popisa (prečišćeni tekst)*

15 *Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti ("Službeni list CG", br. 24/2019 i 29/2025)*

16 *Pravilnik o sadržaju, obrascima i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja ("Službeni list CG", br. 66/2019)*

17 <https://ec.europa.eu/eurostat>

Nacionalne institucije prikupljaju skoro sve vrste podataka tražene u članovima 3, 4 i 6 Uredbe 862/2007. Razlike se javljaju u detaljima npr. EU traži specifične formate (razloga za boravak, sticanje državljanstva) dok nacionalni sistem to drugačije razvrstava. Crna Gora ima dobru osnovu, zakonodavstvo koje pokriva ključne pojmove, institucije prikupljaju podatke, MONSTAT ima metodologiju i izvore, međutim nijesu sve zahtijevane komponente Uredbe 862/2007 u potpunosti vidljive u javno dostupnim podacima, posebno u dijelu sticanja i gubitka državljanstva, detalja međunarodne zaštite i boravišnih dozvola.

U dijelu izdavanja boravišnih dozvola treba unaprijediti saradnju i koordinaciju između Uprave za statistiku i Ministarstva unutrašnjih poslova kako bi se razlozi izdavanja dozvola redovno klasifikovali i objavljivali u statističkim izvještajima. Za potpunu usklađenost potrebno je da nadležne institucije pružaju i objavljuju sve tražene podatke i da statistike budu usklađene sa tehničkim karakteristikama Uredbe.

Radi boljeg oblikovanja i informisanosti migracione politike korisno bi bilo sistemski prikupljati pored ostalih detaljnu starosnu strukturu, nivo obrazovanja, jezike kojim stranci govore i nivo znanja zemlje domaćina, nivo zarada prije i posle dolaska, učešće u lokalnim zajednicama (volontiranje, udruženja, društva). Takođe, nedostatak uvida u promjene statusa, trajanje boravka, prelazak u druge pravne okvire ili ekonomske tokove ukazuje na to da Crna Gora nema centralizovan, integrisan sistem evidencije o strancima.

V. TRENDovi I OBRAZCI U IMIGRACIJI

Porast broja stranih državljana u Crnoj Gori vidljiv je u svakodnevnom životu i glavni razlozi za takvo stanje su ekonomske prirode, na šta ukazuju i podaci iz Centralnog registra privrednih subjekata (CRPS-a), gdje je evidentan porast broja stranaca državljana Rusije i Turske koji su vlasnici novoosnovanih firmi. U septembru 2025. godine, prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova¹⁸, u Crnoj Gori ukupno je boravilo 100.867 stranih državljana od toga 71.250 sa privremenim boravkom i 29.617 sa stalnim boravkom.

Na osnovu podataka Direkcije za azil i međunarodnih partnera¹⁹ u prethodnom periodu bilježi se promjenjiv trend, kada je riječ o licima koja traže međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori. Tokom 2024. godine, shodno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, namjeru za međunarodnu zaštitu kod policije izrazilo je 2970 (4998) stranaca što predstavlja približno 40% manje u odnosu na isti period 2023. godine. Paralelno s tim, statistika izbjeglica i lica pod privremenom zaštitom ukazuje na značajan rast od 2022. godine, posebno usljed dolaska državljana Ukrajine, tako da je ukupna populacija osoba pod međunarodnom i privremenom zaštitom znatno veća nego u ranijim godinama.

U poslednje tri godine smanjuje se broj tranzitnih migranata. Tokom 2023. u Crnoj Gori je registrovano ukupno 5.314 migranata, u 2024., ta brojka je 3153 migranta migranata, dok je u prvih 10 mjeseci 2025. registrovano 2 488 migranata. U najvećem broju slučajeva radilo se o državljanima: Bangladeša 457, Pakistana 399 i Avganistana 357²⁰.

Povećanje broja stranaca u Crnoj Gori uzrokovano je kombinacijom ekonomskih faktora, geopolitičkih dešavanja i fleksibilne migracione politike. Povoljni uslovi za ulaganje, posebno u nekretnine, relativno jednostavne procedure za dobijanje privremenog boravka po osnovu rada (posebno kroz osnivanje firmi), atraktivnost primorja, čine Crnu Goru privlačnom destinacijom za strance. Spajanje sa članovima porodice koji već žive u Crnoj Gori takođe je jedan od razloga dolaska stranaca. Dolazak stranaca podstaknut je i geopolitičkim nestabilnostima i ratnim sukobima.

18 <https://www.gov.me/mup>

19 *Ministarstvo unutrašnjih poslova – Podaci dobijeni od Direkcija za azil*

20 *Podaci dobijeni od Granične policije Crne Gore*

Većina migranata koji nezakonito uđu na teritoriju Crne Gore, koriste sistem međunarodne zaštite za kratkotrajnu ili privremenu legalizaciju boravka, bez stvarne namjere da podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu kod nadležnog organa. Teritoriju Crne Gore koriste kao tranzitnu zonu i napuštaju je nakon kraćeg boravka 5-10 dana. Lica kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju pravo da, nakon propisanog perioda boravka, podnesu zahtjev za stalni boravak, a kasnije i za crnogorsko državljanstvo (ukoliko ispunjavaju sve zakonske uslove. Od uspostavljanja sistema međunarodnopravne zaštite u Crnoj Gori, 157 stranaca je ostvarilo to pravo (status azilanta/supsidijarne zaštite), ali samo 4-5 osoba do sada je dobilo stalni boravak, dok nijedan korisnik nije stekao crnogorsko državljanstvo. Trenutno u Crnoj Gori živi 65 stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom.

Strancima se dozvola za privremeni boravak izdaje sa rokom važenja do jedne godine, uz mogućnost produženja²¹. Dozvola za stalni boravak može se izdati strancu koji je do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole zakonito boravio u Crnoj Gori neprekidno pet godina na osnovu odobrenog privremenog boravka i na osnovu priznatog statusa izbjeglice ili odobrene dodatne zaštite²². Posebno je važna informacija da stranci sa odobrenim privremenim boravkom uglavnom ne ispunjavaju uslove za prelazak u stalni boravak, jer se dozvola za privremeni boravak i rad obnavlja do tri godine, nakon čega se proces „resetuje“. Jedini izuzetak su stranci izvršni direktori, koji mogu ostvariti kontinuitet i kasnije dobiti stalni boravak i državljanstvo.

Uočene su promjene u strukturi zajednica koje dolaze – u različitim periodima pristizale su različite grupe, poput Iranaca, zatim Kubanaca, dok su trenutno najzastupljeniji Rusi, za koje se procjenjuje da će duže ostati u Crnoj Gori, naročito na jugu države. Takođe, značajan broj čine i Ukrajinci i Bjelorusi. Posljednjih godina u Crnoj Gori primjećen je povećan dolazak maloljetnika bez pratnje iz Egipta. Uglavnom se maloljetnici prijavljuju kao punoljetna lica, kako bi ostali sa grupom ili ostvarili neka prava.

Stranci koji borave i rade u Crnoj Gori sve češće dovode svoje porodice, što ukazuje na dugoročniju namjeru integracije. Porast broja djece stranih državljanana upisane u crnogorske škole je jasan indikator ovog trenda spajanja porodica. Trend spajanja porodica stranaca u Crnoj Gori je jasan pokazatelj prelaska sa privremenog, cirkularnog na stalni, rezidentni tip migracije.

Prema podacima iz Ministarstva unutrašnjih poslova, kao nadležnog za izdavanje dozvola za privremeni boravak i rad stranaca, u 2024. godini izdato je 38.019 dozvola za privremeni boravak i rad stranaca (24.748 u kvoti i 13.271 van kvote) što je za 924 ili 2.37% dozvola manje u odnosu na isti period 2023. godine (23.822 dozvola u kvoti i 15.121 van kvote). U utrošenim kvotama za zapošljavanje stranaca u 2024.godini, pretežno učešće (68.35%), imaju tri grupe zanimanja: građevinarstvo, usluge smještaja i ishrane i ostale uslužne djelatnosti.

Crnogorski sistem izdavanja viza, kojim koordiniraju DKP (Diplomatsko-konzularna predstavništva) i Uprava policije, oslanja se na rigorozne provjere podnosilaca zahtjeva i poslodavaca, uz notarsku ovjeru pozivnih pisama koja garantuju pokriće troškova eventualnog smještaja u Prihvatilište za strance ili u postupku povratka stranca u matičnu zemlju²³. Tvrdnje o "izuzetno zavidnom nivou" provjera i kontrole prije izdavanja vize ne mogu u potpunosti predvidjeti buduće namjere pojedinca. Obaveza poslodavca da obavijesti policiju o "najmanjoj sumnji" je nedovoljno precizna i ne obezbeđuje trenutni mehanizam obavještanja ukoliko radnik jednostavno ne dođe na posao. Sistem je fokusiran na ulazak u Crnu Goru, ali manje na kretanje i boravak nakon izdavanja dozvole. Neregularnost nastaje nakon legalnog ulaska, kada radnik zloupotrebi vizu kao tranzitnu tačku ka Zapadnoj Evropi. Međutim, uprkos tvrdnjama da tokom 2024. i 2025. „nijesu utvrđene bitnije nepravilnosti“, nestanka stranih radnika, za koje se sumnja da nastavljaju put ka drugim državama, ne znači i da su postojeći mehanizmi u potpunosti efikasni u sprečavanju sekundarnih neregularnih migracija nakon legalnog ulaska u zemlju.

21 Član 63 Zakona o strancima ("Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018, 003/19 od 15.01.2019, 086/22 od 03.08.2022, 077/24 od 05.08.2024)

22 Član 86 Zakona o strancima

23 Prema podacima Granične policije

U svijetlu aktuelnih migratornih tokova, Crnoj Gori je usled značajnih demografskih promjena izazvanih rastućim brojem stranih državljana potrebna odgovornija migraciona politika, koja zahtijeva bolju koordinaciju i reformu zakonskih okvira i institucija, o čemu svjedoče i nedavno najavljene izmjene.

VI. PRISTUP PRAVIMA - PRAKSA I IZAZOVI

Postojeći zakonodavni okvir garantuje širok spektar prava stranim državljanima, počev od zakonitog boravka, zabrane protjerivanja, rada i slobodnog pristup tržištu rada, zdravstvene zaštite, obrazovanja i socijalne pomoći, humanog tretmana, zabrane diskriminacije i dr. Iako Crna Gora nominalno garantuje značajan obim prava strancima kroz svoje zakone, efikasnost ostvarivanja tih prava u praksi je niska i opterećena brojnim birokratskim i tehničkim preprekama.

Jedan od uočenih problema u praksi jeste neusklađenost odnosno nekompatibilnost informatičkih sistema Ministarstva unutrašnjih poslova, Fonda za zdravstveno osiguranje i drugih državnih institucija. Centralni registar stanovništva Crne Gore ne prepoznaje i ne obuhvata podatke o strancima pod međunarodnom zaštitom, iako prepoznaje i uključuje baze podataka za druge kategorije stranaca, kao što su stranci sa odobrenjem za stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori. Problemi su izraženi posebno u administrativnim periodima između dva statusa (npr. isteka dokumenata ili prelaska sa jednog boravišnog osnova na drugi, npr. kada osoba sa prethodno odobrenim privremenim boravkom prelazi u status međunarodne zaštite), kada stranci privremeno gube formalnu evidenciju u sistemu zdravstvenog osiguranja. S obzirom na važnost tačnih i sveobuhvatnih podataka o stanovništvu, uključivanje podataka o strancima pod međunarodnom zaštitom u jedinstvenu bazu podataka kakva je Centralni registar stanovništva doprinijelo bi poboljšanju statističkih podataka, boljem planiranju javnih politika i olakšanom pristupu garantovanim pravima i uslugama za strance, a time i integraciji ovih lica u punom obimu u crnogorsko društvo.

Pristup osnovnim pravima, naročito zdravstvenoj zaštiti, otežan je ili onemogućen zbog nedostatka matičnog broja (JMB) koji se ne dodjeljuje strancima koji su izrazili namjeru ili podnijeli zahtjev za odobravanje međunarodne zaštite, kao i migrantima/kinjama koji/e nijesu registrovani/e. Jedinstveni matični broj je lična identifikaciona oznaka koja služi za povezivanje podataka u službenim evidencijama²⁴. U praksi, nedostatak privremenog matičnog broja znači da lica koja su već u ranjivoj situaciji nemaju jednaku dostupnost i drugih usluga u odnosu na domaće stanovništvo ili registrovane strance. To ima za posledice otežan pristup zdravstvenim ustanovama, u pojedinim slučajevima zdravstvene ustanove administrativno odbijaju prijem, jer sistem zahtijeva identifikator, otežano je izdavanje uputa, kartona, recepata i laboratorijskih analiza, ne postoji kontinuitet medicinskih podataka, što ugrožava tretman hroničnih bolesnika i ranjivih grupa, prolongira se vrijeme čekanja na zdravstvenu uslugu²⁵.

Osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita Ministarstvo unutrašnjih poslova izdaje ličnu ispravu. Ta isprava, koja se razlikuje od lične karte crnogorskih državljana, ima biometrijski oblik, sadrži podatak da njen nosilac boravi u Podgorici i nosi naziv „Identifikaciona isprava“. Problem nastaje kada korisnik međunarodne zaštite živi van Podgorice, jer ga informatički sistemi Fonda za zdravstveno osiguranje i drugih institucija ne prepoznaju. Oni, pritom, ne mogu da odjave prebivalište, budući da im to pravo ne pripada, to pravo imaju samo crnogorski državljani, ne i stranci. Na taj način dolazi do stvaranja paralelnih sistema, jer se Zakon o ličnoj karti ne primjenjuje na strance. Dodatnu nejasnoću izazivaju i najnovije izmjene Zakona o ličnoj karti, s obzirom na to da nije precizirano na koji način će identifikacione isprave stranaca sa odobrenim azilom biti „čipovane“ (budući da taj element ne postoji), niti kako će oni moći da apliciraju u sistem Fonda za zdravstveno osiguranje.

²⁴ Član 4 Zakona o centralnom registru stanovništva ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 049/07 od 10.08.2007, "Službeni list Crne Gore", br. 041/10 od 23.07.2010, 040/11 od 08.08.2011, 055/16 od 17.08.2016, 077/24 od 05.08.2024)

²⁵ Prema podacima Crvenog krsta Crne Gore.

U praksi i izdata važeća isprava za strance koji imaju stalni boravak ne predstavlja dokaz prilikom obavljanja platnog prometa u Poštama Crne Gore. Naime, odluka AD Pošte Crne Gore, da se procedure uplata i isplata novca u njihovim poslovnica i filijalama vrši u skladu sa odredbama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma "koji je *lex specialis*", dovela je ovu kategoriju stranaca u nejednak položaj u odnosu na migrante/kinje jer ne mogu uplaćivati, niti podizati novac (ne mogu podići penzije, dječiji dodatak, uplatiti račune za struju, vodu, telefon, bez dokumenta iz zemlje porijekla, odnosno pasoša)²⁶. Rješavanje ovog izazova zahtijeva usklađivanje internih procedura institucija sa zakonskim okvirom.

Od uspostavljanja sistema međunarodnopravne zaštite u Crnoj Gori samo 157 stranaca je ostvarilo to pravo, pri čemu je samo 4-5 osoba dobilo stalni boravak, a niko nije stekao crnogorsko državljanstvo, što ukazuje na veoma spor proces pune integracije.

Kada je riječ o socijalnoj zaštiti, evidentirani su određeni problemi u pristupu pravima i obezbjeđenju smještaja za ranjive kategorije. Stranci imaju pravo iz socijalne i dječje zaštite kao i crnogorski državljani, npr. pravo na dječji dodatak ili na materijalno obezbjeđenje porodice, ali ne i na subvencije koje idu uz ta prava, npr. subvencije za električnu energiju i vodu, budući da se računi ne vode na njihovo ime, već na ime vlasnika objekta u kojem borave. Među korisnicima sistema postoje i stranci sa odobrenim azilom koji su smješteni u domovima za stare, kao i oni koji koriste usluge dnevnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju. Praksa ukazuje i na niz drugih izazova vezanih za nedostatak specijalizovanih smještajnih kapaciteta za djecu bez pratnje, ograničen broj stručnog osoblja (psiholozi, socijalni radnici), kratkoročna i neadekvatna rješenja smještaja, otežan pristup formalnom obrazovanju i rizik od sekundarnih migracija i nestanaka djece iz sistema. Djeca/mladi stranci/migranti bez pratnje (najviše iz zemalja regiona, ali i iz drugih zemalja širom svijeta, uključujući Južnu Ameriku, Aziju i druge zemlje) borave u JU Centar „Ljubović“ ("Ljubović"), što nije dobra praksa. JU Centar "Ljubović" nije prilagođen za dugoročni boravak djece bez regulisanog statusa, a procedure za njihov povratak u zemlju porijekla su nejasne.

Određene specifičnosti u vezi su sa izazovima u obrazovnom procesu - djeca iz Ukrajine i dalje u velikom broju pohađaju online nastavu iz Ukrajine, iako istovremeno pohađaju i škole u Crnoj Gori. Mnogi od njih žele da uđu u crnogorski obrazovni sistem, ali istovremeno zadržavaju ukrajinski sistem obrazovanja, jer se nadaju povratku u domovinu, a strahuju da bi mogli imati teškoće u nadoknađivanju gradiva po istom. Potrebno je i dalje raditi sa roditeljima ukrajinske djece, kako bi se povećala svijest o važnosti uključivanja djece u crnogorski obrazovni sistem i o roditeljskim obavezama koje iz toga proizilaze. Procjena prethodnog znanja ukrajinskih učenika i dalje je nedovoljno definisana, uključujući i sistem ocjenjivanja, koji se nerijetko razlikuje od crnogorskog. U praksi, kvalitet obrazovne integracije često zavisi od entuzijazma i angažovanja nastavnika. Jezička barijera i nedostatak organizovanih kurseva crnogorskog jezika (posebno iznad A2 nivoa) predstavljaju kontinuiranu prepreku. Stranci se često oslanjaju na neformalne prevodioce ili posredovanje NVO sektora.

U Crnoj Gori je registrovano više od 34.000 firmi u stranom vlasništvu ali značajan broj firmi ne predaje finansijske izvještaje Poreskoj upravi. Broj registrovanih firmi nije pouzdan indikator realnog poslovanja. Samo aktivne firme imaju obavezu predaje finansijskih izvještaja, a niz registrovanih firmi: nikada ne otpočne poslovanje, ne zapošljava radnike, nema promet, ne otvara poslovni račun, ili ga ne koristi, nema obaveze prema PDV-u ili porezima, postoji samo formalno, do neograničenog brisanja. Strani državljani otvaraju firme koje ostaju neaktivne, samo da bi dobili: privremeni boravak, poreski broj, pristup nekretninama i bankovnim računima. Firme se osnivaju i za jednokratne transakcije npr: kupovina apartmana ili kuće (olakšice kod poreza i imovinskih odnosa), posjedovanje plovila, kupovina vozila, specifične međunarodne isplate, imovinsko-pravni aranžmani, fiksirana ulaganja bez zaposlenih. Optimizacija poreskog statusa jedan je od razloga za otvaranje firme kako bi stranci imali lakši pristup prebivalištu, koristili poreski režim, izdavali fakture prema inostranstvu, ali promet često ostane simboličan ili nula.

26 *Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore;*

Postojanje gotovo 35.000 firmi sa stranim vlasništvom u CRPS-u, uz to što manje od polovine predaje finansijske izvještaje, govori o strukturalnoj razlici između pravnog i ekonomskog postojanja firmi. Ovaj fenomen ne znači neregularnost, nego ukazuje da Crna Gora mora: reformisati registar, urediti boravišne osnove, smanjiti administrativni balast i koristiti podatke Poreske uprave – a ne samo CRPS-a – za kreiranje ekonomskih politika.

VI.I. PRISTUP SOCIJALNOJ ZAŠTITI

Prema članu 5 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti²⁷, prava iz socijalne i dječje zaštite mogu ostvariti stranci sa odobrenim privremenim ili stalnim boravkom, kao i azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom. Takođe, u izuzetnim slučajevima, lica koja nisu obuhvaćena ovim kategorijama, a koja su suočena sa posebnim okolnostima i socijalnim rizikom, imaju pravo na jednokratnu novčanu pomoć i uslugu privremenog smještaja.

Važno je napomenuti da se o korisnicima, pravima i pružaocima usluga vodi evidencija u skladu sa zakonom²⁸. Pravilnikom o sadržaju baze podataka i vođenju evidencija u socijalnoj i dječijoj zaštiti propisani su uslovi u vezi sa sadržajem, čuvanjem i pristupom tim evidencijama²⁹. Vođenje evidencije i prikupljanje podataka u sistemu socijalne i dječje zaštite obavlja se kroz Integrisani informacioni sistem socijalnog staranja IISSS (socijalni karton). U pitanju je elektronski sistem za procesuiranje, odobravanje, nadzor i reviziju socijalnih davanja, izvještavanje i poslovnu analitiku i statistiku. Interoperabilnost-osnovna karakteristika socijalnog kartona, podrazumijeva automatsku elektronsku razmjenu podataka između centara za socijalni rad i Ministarstva socijalnog staranja, sa devet baza podataka državnih institucija: Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Fond za zdravstveno osiguranje, Zavod za zapošljavanje, Uprava za nekretnine, Poreska uprava, Ministarstvo unutrašnjih poslova (centralni registar stanovništva i registar motornih vozila), Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo poljoprivrede i Veterinarska uprava.

U Crnoj Gori, socijalnu zaštitu pruža mreža državnih institucija pri čemu su Centri za socijalni rad ključni akteri. Prikupljanje podataka o korisnicima usluga se vrši u skladu sa zakonskim obavezama. Centri za socijalni rad u Danilovgradu i Podgorici vode evidenciju za strance koji formalno ostvaruju svoje pravo na socijalnu zaštitu, slično kao i za državljane Crne Gore dok Centar za socijalni rad Berane nema strance među korisnicima. Sekretarijat za socijalno staranje Glavnog grada Podgorice prikuplja podatke o korisnicima u okviru svog mandata i ne vodi posebnu evidenciju o strancima kao korisnicima usluga. U [JU Centar „Ljubović“](#)³⁰ prilikom prijema korisnika i izrade socijalne anamneze, prikupljaju se podaci o socijalnim uslugama koje korisnik ostvaruje, najčešće zdravstvenim ili za koje ima potrebu, a ustanova posreduje u njihovom pružanju.

Institucije u Crnoj Gori koje se bave socijalnom zaštitom uglavnom prikupljaju i razvrstavaju podatke po kriterijumima -vrsta usluge, pravni status/kategorija i demografski podaci, ali sa različitim nivoima detaljnosti i doslednosti u praksi. Sve institucije prikupljaju podatke po vrsti usluge i pravnom statusu. Evidentno je da svi subjekti vode evidenciju o tome koju vrstu pomoći pružaju strancima i ko su korisnici prema njihovom pravnom statusu (npr. tražioci azila, lica pod privremenom zaštitom, stranci sa odobrenom međunarodnom zaštitom). Demografski podaci su najdoslednije evidentirani u Centrima za socijalni rad u Podgorica i Beranama koji eksplicitno navode da prate državljanstvo, pol i dob, što je ključno za ciljanu analizu potreba. Postoje i određene praznine u statistici: CSR Berane je naveo da trenutno nema statistiku o stranim

27 ("Službeni list Crne Gore", br. 027/13 od 11.06.2013, 001/15 od 05.01.2015, 042/15 od 29.07.2015, 047/15 od 18.08.2015, 056/16 od 23.08.2016, 066/16 od 20.10.2016, 001/17 od 09.01.2017, 031/17 od 12.05.2017, 042/17 od 30.06.2017, 050/17 od 31.07.2017, 059/21 od 04.06.2021, 145/21 od 31.12.2021, 145/21 od 31.12.2021, 003/23 od 10.01.2023, 048/24 od 24.05.2024, 084/24 od 06.09.2024, 033/25 od 28.03.2025)

28 Član 15 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

29 ("Službeni list Crne Gore", br. 058/13 od 20.12.2013, 007/16 od 29.01.2016, 049/25 od 20.05.2025)

30 JU Centar „Ljubović“ je ustanova socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori, koja se bavi institucionalnom zaštitom nezavodskog tipa, djece sa problemima u ponašanju.

državljanima korisnicima usluga u posljednjem periodu, što ukazuje na to da priliv korisnika varira i da evidencija zavisi od aktuelne situacije na terenu. Specifično Područna jedinica Centra za socijalni rad u Tuzima vodi evidencije o maloljetnicima bez pratnje kojima se postavlja privremeni smještaj, obezbjeđuje smještaj i dodjeljuje jednokratna novčana pomoć.

Stiče se utisak da različite državne institucije vode evidenciju o pojedinim socijalnim uslugama i pravima koje su pružene za određenu kategoriju stranaca, ali su te evidencije fragmentisane. Takođe, iako su određeni podaci prikupljeni, oni nisu formalizovani u centralizovanu statističku bazu, što posledično dovodi do nedostatka informacija o potrebama stranaca i njihovim pravima, što utiče na kvalitet pruženih usluga i otežava analizu i planiranje politika. U vezi s tim potrebno je unaprijediti mehanizme redovne razmjene agregiranih podataka između različitih institucija (posebno između centara na sjeveru, jugu i centralnom dijelu) kako bi se obezbijedio sveobuhvatan uvid u potrebe ranjivih grupa stranaca, racionalno planiranja resursa, spriječilo preklapanje ili nedostatak podrške.

Strani državljani u Crnoj Gori koriste širok spektar prava i usluga iz socijalne i dječje zaštite, čija učestalost i vrsta zavise prvenstveno od njihovog pravnog statusa (povratnici po readmisiji, migranti u tranzitu, lica pod međunarodnom i privremenom zaštitom, stranci sa stalnim ili privremenim boravkom). Najčešće korišćeni oblici materijalnih davanja iz socijalne zaštite odnose se na materijalno obezbjeđenje, jednokratnu novčanu pomoć i dodatak za njegu i pomoć, a u domenu dječje zaštite to su naknada po osnovu rođenja djeteta, naknada za novorođeno dijete i dodatak za djecu. Centri za socijalni rad međutim ne vode posebnu evidenciju o strancima, odnosno ne mogu da razvrstaju strance prema vrsti usluge koju koriste.

Smještaj u Centru za prihvatanje (koji obezbjeđuje Direkcija za prihvatanje) predstavlja centralnu i najfrekventniju socijalnu uslugu za strance pod međunarodnom zaštitom. Pored smještaja, ovim licima obezbjeđene su osnovne životne potrepštine, zdravstvena zaštita, hrana i higijenski proizvodi. Privremeni smještaj (do tri dana) je takođe dostupan povratnicima po readmisiji. Lica koja dobiju međunarodnu zaštitu imaju mogućnost dobijanja stana preko UNHCR-a, uključivanje u programe podržanog ili subvencionisanog stanovanja, pomoć u obezbjeđivanju privremenog smještaja u okviru integracijskih projekata. Ovo se odnosi isključivo na osobe koje već imaju odobrenu međunarodnu zaštitu, a ne na one u tranzitu ili bez statusa. Tokom 2016. i 2020. godine socijalni stanovi su dodijeljeni izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i sa Kosova.

Novčana podrška kao vid materijalnog davanja je visoko zastupljena među pravima koja su dostupna strancima u Crnoj Gori. Prema praksi Centra za socijalni rad Podgorica stranci koji imaju stalni ili privremeni boravak najčešće pristupaju naknadi po osnovu rođenja djeteta, naknadi za novorođeno dijete, dječjem dodatku, a takođe podnose zahtjeve i za dodatak za njegu i pomoć i materijalno obezbjeđenje. Psihosocijalna podrška i savjetovanje spada među najtraženije socijalne usluge naročito kod ranjivih kategorija stranaca. Ova usluga, koju pružaju Direkcija za prihvatanje, Centri za socijalni rad, Crveni krst CG, UNHCR i organizacije civilnog društva obuhvata individualne i grupne intervencije, razgovore sa psihologom i socijalnim radnicima. Administrativna i integraciona podrška koja obuhvata informisanje o pravima, pomoć u snalaženju u administrativnim procedurama, pribavljanju dokumenata, prijavi prebivališta i upisu djece u školu ključne su usluge za strance u procesu integracije, koje takođe pružaju pomenute institucije i organizacije.

Strani državljani najčešće pristupaju egzistencijalno kritičnim uslugama. Dominiraju zdravstvena zaštita i privremeni smještaj sa osnovnim potrepštinama, koji su neophodni za hitnu stabilizaciju po dolasku ili u tranzitu. Za lica koja ostanu u sistemu (azilanti, stranci sa stalnim/privremenim boravkom), fokus se prebacuje na materijalno obezbjeđenje, redovne novčane naknade i psihosocijalnu podršku, kao osnovu za dugoročniju integraciju. Pravni status lica je primarni faktor koji diktira vrstu i obim dostupnih usluga, pri čemu lica bez regulisanog statusa ili u tranzitu zavise uglavnom od hitne humanitarne i jednokratne pomoći.

Na osnovu trenda povećanja broja stranaca, može se očekivati i da će broj stranaca koji koriste socijalne usluge u Crnoj Gori rasti, posebno u svijetlu globalnih dešavanja i regionalnih migracionih tokova. Samim tim prilagođavanje sistema socijalne zaštite u skladu sa povećanjem i broja stranaca i promjenama u migracionim tokovima biće ključno za adekvatno odgovaranje na ove izazove. Zbog sve većeg broja stranaca koji se nastanjuju u Crnoj Gori neminovno će doći i do rasta potražnje za socijalnim uslugama. Postoji naglašena potreba za psihosocijalnim podrškom. Očekuje se i veća potreba za socijalnim uslugama u oblasti stanovanja, obezbjeđenja privremenog smještaja, zdravstvene zaštite i zahtjeva za novčanu pomoć kao i dijelu osiguranja pružanja hitnih humanitarnih usluga. U svijetlu takvih projekcija monitoring i evaluacija efekata migracionih tokova na socijalne usluge je suštinski važna, kako bi se pravovremeno reagovalo na promjene u potrebama. Istovremeno neophodno je prilagođavanje i unapređenje sistema socijalne zaštite kako bi mogao efikasno da odgovori na potrebe rastuće populacije stranaca. Korišćenje prava iz socijalne i dječje zaštite u praksi strancima je otežano iz različitih razloga. Mnogi stranci, posebno oni koji su u tranzitu, imaju rezervisan stav prema državnim organima, često zbog negativnih iskustava iz svojih matičnih zemalja. Ovaj strah može biti povezan s brigom o mogućim negativnim poslasticama, kao što su gubitak statusa ili deportacija. Stranci često nijesu dovoljno informisani o svojim pravima, procedurama i dostupnim oblicima podrške. Ovo se posebno odnosi na one koji su u početnom periodu boravka i koji se suočavaju s administrativnim složenošću procedure ostvarivanja nekog prava iz socijalne zaštite. Nedostatak prevodilaca i materijala na jeziku korisnika otežava komunikaciju i razumijevanje sistema, kao i nedostatak potrebne dokumentacije iz matične zemlje dodatno komplikuje situaciju.

Većina institucija sprovodi aktivnosti informisanja stranih državljana o dostupnim socijalnim uslugama, uključujući pružanje informacija prilikom prijehata, registracije i kroz svakodnevnu komunikaciju. Stranci pod međunarodnom i privremenom zaštitom se informišu kroz različite kanale, uključujući višejezične brošure, individualne razgovore i informativne radionice, a obezbjeđuju se i usluge prevođenja, posebno za najčešće jezike među tražiocima međunarodne zaštite. Međutim, neke ustanove kao što je Centar za socijalni rad Danilovgrad nemaju dostupne prevedene materijale niti organizovane usluge prevođenja. Sekretarijat za socijalno staranje posjeduje brošure o pravima korisnika, ali one nijesu prevedene na strane jezike. Centar za socijalni rad u Podgorici poseban fokus stavlja na digitalnim kanalima komunikacije. Internet stranica Centra sadrži informacije o pravima, procedurama i dostupnim uslugama, uključujući materijale na više jezika radi lakšeg pristupa stranim korisnicima. Osoblje u većini institucija je obučeno za rad sa kulturno raznolikim i ranjivim grupama, uključujući obuke o interkulturalnim kompetencijama i pristupima zasnovanim na traumi. Ipak, postoje i institucije koje priznaju potrebu za dodatnim obukama kako bi se prilagodile promjenama u migracionim tokovima i kulturnoj strukturi.

Postoji značajna i kontinuirana saradnja između institucija i nevladinih organizacija koja omogućava efikasnu razmenu informacija, koordinaciju aktivnosti na terenu i pružanje podrške ranjivim grupama, uključujući migrante i tražioce azila. Ova saradnja uključuje upućivanje korisnika na dostupne servise koje obezbjeđuju organizacije civilnog društva (pružanje psihološke i psihosocijalne podrške, pravne pomoći, specijalizovani servisi pomoći i podrške za ranjive strance/žene i djecu: SOS linije, skloništa/sigurne kuće, posredovanje u pronalasku smještaja, distribuciji humanitarne pomoći) i međunarodni partneri (UNHCR - pruža tehničku i finansijsku podršku za individualne planove integracije, obuke službenika i razvoj procedura). Saradnja sa civilnim sektorom i lokalnim zajednicama (formalno – kroz zajedničke SOP-ove, protokole, radne grupe i neformalno – kroz svakodnevnu operativnu komunikaciju, koordinaciju i ad hoc rješavanje problema) predstavlja ključni dio sistema podrške jer dopunjuje institucionalne kapacitete i osigurava da stranci lakše ostvaruju svoja prava.

VI.II. PRISTUP RADU I ZAPOSLENJU

Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti³¹ u evidenciju Zavoda za zapošljavanje Crne Gore se, pored građana Crne Gore, mogu se prijaviti i stranci.

Za navedene kategorije Zavod za zapošljavanje vodi evidenciju kao i za sva nezaposlena lica i prikuplja podatke o broju stranaca koji koriste usluge zapošljavanja. Podaci su razvrstani prema pravnom statusu, vrsti podrške kojoj se pristupa, polu, godinama, nacionalnosti i nivou obrazovanja. Podaci koji se prikupljaju su propisani Pravilnikom o sadržaju, obrascima i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja³². Kroz sistem objedinjene registracije poreskih obveznika i osiguranika Zavod za zapošljavanje dobija podatke od Poreske uprave Crne Gore o svim zapošljavanjima u Crnoj Gori, tako da raspolaže podacima o zasnivanju radnog odnosa. Zavod ne vodi evidenciju o strancima koji su napustili zemlju prije isteka ugovora. Uredbom o kriterijumima i postupku za utvrđivanje godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca³³, članom 6 predviđeno je da Zavod za zapošljavanje Crne Gore jednom u tri mjeseca sačinjava izvještaj o izdatim dozvolama za privremeni boravak i rad stranaca i dostavlja ga Ministarstvu.

Godišnja kvota radnih dozvola za 2024. godinu je: 28.988, od čega 5.000 dodatno za potrebe tržišta rada. Raspodjela kvota za: zapošljavanje: 21.727 (90,13%) i sezonsko zapošljavanje: 2.261 (71,11%). Ukupno je izdato: 38.019 dozvola (24.748 u kvoti, 13.271 van kvote). Pretežno su zanimanja: građevinarstvo, usluge smještaja i ishrane, ostale uslužne djelatnosti (68,35% u kvoti). Najviše dozvola po zemljama: Turska: 9.382, Ruska Federacija: 9.042, Srbija: 7.443, Albanija: 2.035 i Bosna i Hercegovina: 1.866. Dozvole u kvoti: Srbija: 6.386, Turska: 5.175 i Ruska Federacija: 4.079. Izvan kvote dolaze radnici za specijalizirana zanimanja (IT, stručna zanimanja). Crna Gora postaje regionalni centar zapošljavanja za radnike iz više zemalja zbog manjka domaće radne snage. Najviše dolaze iz Srbije, Turske i Ruske Federacije, što pokazuje internacionalizaciju tržišta rada.

Građevinarstvo ima ogromnu potražnju za radnom snagom koja je nezamjenljiva i premašuje domaće kapacitete. Sektoru nedostaju: zidari, tesari, armirači, moleri, vozači, mašinisti. Podaci³⁴ pokazuju: desetine hiljada radnih dozvola u sektoru tokom godine. Dominantno radnici iz: Turske, Albanije, Srbije, BiH, Indije, Bangladeša. Građevinarstvo je sektor gdje se uloga stranaca najjasnije uočava u dvije dimenzije: 1. kapital i investitori i 2. radnici iz inostranstva koji izvode radove.

Najveći građevinski projekti – turistički kompleksi, rezidencijalni projekti, mješovite zone – imaju mješovite vlasničke strukture. Strani investitori doprinose: rastu potražnje u sektoru, porastu broja gradilišta, širenju potrebe za radnicima i podizvođačima. Strane investicije u građevinarstvu su direktno vezane za razvoj turizma i nekretnina, pa su sektori međupovezani.

Stranci se pojavljuju kao radnici u turizmu gdje se zapošljavaju u sektoru smještaja i ishrane: 27.506 radnika (I–IX 2024) rast od 43,8% u odnosu na 2019 godinu, izdato je 1.363 dozvola za privremeni boravak i rad stranaca u turizmu do septembra 2024. godine. Nedostatak radne snage je najveća prepreka u procesu zapošljavanja, sezonske procedure za strance su komplikovane, pa je potrebno uvođenje kategorije – „stalni sezonski radnik“ i digitalizacija dozvola. Stranci kao investitori u turizam kroz rast broja objekata visokih kategorija ukazuju na veliki udio stranog kapitala: 39 hotela sa 5 zvjezdica, 226 hotela sa 4 zvjezdice i porast od 13% u broju kolektivnih smještajnih objekata u odnosu na 2023. godinu.

³¹ Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti ("Službeni list CG", br. 24/2019 i 29/2025).

³² Pravilnik o sadržaju, obrascima i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja ("Službeni list CG", br. 66/2019).

³³ Uredbom o kriterijumima i postupku za utvrđivanje godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca ("Sl. list CG", br. 20/2019 od 4.4.2019. godine;

³⁴ Iz izvještaja PKCG;

Stranci popunjavaju nedostatak radne snage i doprinose ekonomskom rastu kroz investicije i rad u ključnim sektorima. ICT sektor je strateški za Crnu Goru. Stranci utiču kroz: strukturu vlasništva u telekomunikacionim i IT kompanijama, prisustvo međunarodnih korporacija i potražnju za visoko kvalifikovanim stručnjacima. U posljednjih 10 godina uloženo je preko 730 miliona eura u telekomunikacionu infrastrukturu, dominantno kroz međunarodne korporacije i telekom operatere sa stranim većinskim vlasništvom. Strani kapital ubrzava modernizaciju sektora i integraciju u evropski prostor. Trenutno postoji manjak domaćih kadrova u oblastima softverskog inženjeringa, data analize, cyber security i mrežne arhitekture. Zbog toga se angažuju freelance stručnjaci iz Srbije, Bosne, Ukrajine i Rusije, te specijalisti iz EU, uključujući nearshoring kancelarije. Veliki dio ICT sektora radi za međunarodne klijente, kroz outsourcing ili B2B saradnju. Sektor Crne Gore zavisi od stranaca u tri ključne dimenzije: kapital, radna snaga i klijenti.

Trgovina je sektor gdje se uloga stranaca vidi na tri nivoa (stranci kao potrošači, osnivači firmi i radnici).

1. Stranci kao potrošači: Ogroman sezonski talas potrošnje u Crnoj Gori povezan je sa: turistima (direktna kupovina), nerezidentima koji borave u zemlji duže vrijeme, stranim vlasnicima nekretnina koji troše u lokalnim trgovinama. U crnogorskoj privredi u 2024. godini, stavlja se akcenat na rast prometa u trgovini zahvaljujući: porastu broja turista, rastu broja stranaca koji borave van sezone, rastu potražnje za prehrambenim i neprehrambenim proizvodima. Trgovina je stoga „najbrže reagovala“ na sezonske prilive stranaca.

2. Stranci kao preduzetnici: Više od 2.700 stranaca je registrovano kao preduzetnici, što potvrđuje da individualni investitori aktivno učestvuju u crnogorskoj ekonomiji i koriste mogućnost samostalne registracije djelatnosti. U Crnoj Gori je registrovano mnogo firmi u trgovini u stranom vlasništvu (PKCG ne navodi broj u izveštaju, ali CRPS evidencija pokazuje značajno prisustvo). Tipični primjeri stranih osnivača u trgovini: državljani Republike Srbije, Turske, Rusije i Ukrajine, Albanije, kao i državljani država Bliskog istoka. Oni otvaraju: maloprodajne objekte, trgovine tekstilom, specijalizovane prodavnice, ugostiteljske objekte (koji se porezno vode kao trgovina i usluge).

3. Stranci kao radnici: manjak domaće radne snage u: maloprodaji, skladištima i logistici dovodi do zapošljavanja stranaca, naročito iz regiona. „Nedostatak radne snage se osjeća u gotovo svim sektorima“, a trgovina nije izuzetak.

Direkcija za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom – Odsjek za integraciju³⁵ prikuplja podatke o strancima iz svoje nadležnosti koji koriste usluge zapošljavanja, putem direktnih informacija od korisnika i razmjene podataka sa ZZZCG. Podaci se evidentiraju: prilikom izrade i sprovođenja individualnih planova integracije (radni status, interesovanje za zapošljavanje); kroz saradnju sa ZZZCG (informacije o tražiocima posla, učesnicima u obukama, korisnicima aktivnih mjera zapošljavanja) i na terenskim sastancima i kontaktima sa strancima (promjene u zaposlenju ili napuštanje posla).. Ipak, postoje određene prepreke u njihovom zapošljavanju.

Pored radnika u građevinskom i turističkom sektoru, značajan broj stranaca je vlasnik sopstvenih biznisa. U Crnoj Gori postoji 34.897 preduzeća sa barem jednim stranim osnivačem. Stranci ulažu zbog povoljne poreske politike, liberalnog režima spoljne trgovine, subvencija i podsticaja. Kapital i „know-how“ stranaca doprinose modernizaciji privrede i otvaranju novih radnih mjesta. Hroničan nedostatak radne snage prisutan je u turizmu, trgovini, poljoprivredi i građevinarstvu. Turizam i sezonski rad zahtijevaju angažovanje stranaca; godišnje u sektorima smještaja i usluga radi oko 19–20 hiljada sezonskih radnika. Potrebna je pojednostavljena procedura zapošljavanja stranaca, objedinjeni elektronski portal, integracija registara MUP-a, Poreske uprave i lokalnih samouprava, privremene dozvole dok se rješenje ne donese i fleksibilnija angažovanost domaće radne snage (studenti, penzioneri).

35 Iz izvještaja Direkcija za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom – Odsjek za integraciju;

Trenutni sistem zapošljavanja stranaca je spor, birokratizovan i neusklađen sa potrebama tržišta i EU standardima. Potrebna je: digitalizacija svih radnih dozvola, brže procedure sa maksimalnim rokovima, uvođenje kategorije „stalni sezonski radnik“, smanjenje proceduralnih koraka, usklađivanje sa EU direktivama, fleksibilniji režim za deficitarnu radnu snagu i posebne procedure za radnike iz trećih zemalja (Indija, Bangladeš, Nepal).

Prema podacima Vlade Crne Gore: turizmu nedostaje do 10.000 radnika, građevinarstvu hronično nedostaje kvalifikovanih radnika, trgovina i logistika trpe zbog odlaska domaće radne snage, tržište rada se demografski smanjuje, strani radnici čine preko 20% novih radnih angažmana u sezoni i da bez reforme – privreda ulazi u ozbiljnu krizu kapaciteta.

Trend rasta broja izdatih dozvola za privremeni boravak i rad stranaca u posljednjih nekoliko godina može biti promijenjen predloženim izmjenama Zakona o strancima. Glavne odredbe predloga izmjena: stranci koji su izvršni direktori ili vlasnici sa više od 51% kapitala u firmi moraju zaposliti najmanje tri radnika, od kojih dva moraju biti crnogorska državljana na puno radno vrijeme. Trenutni vlasnici firmi/nekretnina imaju rok od jedne godine da usklade boravak sa novim odredbama. Dalje, smanjen je maksimalni rok boravka bezviznim građanima sa 90 na 30 dana za zemlje koje nisu usklađene sa EU viznom politikom. Kao i predviđeno je pooštavanje uslova za firme stranaca, uvode se dodatne kontrole boravka i poslovanja. Očekivani uticaji su veće plate, bolji radni uslovi i zapošljavanje više kvalifikovanih crnogorskih radnika. Međutim sa druge strane postoji rizik od nedostatka kvalifikovane radne snage u nekim sektorima, smanjenje broja stranih investicija i ekonomski efekti za male firme stranaca. Cilj mjera je: veća kontrola prelaska granice, harmonizacija sa EU standardima i smanjenje zloupotreba (siva ekonomija). Novi zakon uvodi stroge kriterijume koji mogu smanjiti broj stranaca koji ostaju i rade legalno u Crnoj Gori, istovremeno pokušavajući balansirati između zaštite domaćeg tržišta rada i privlačenja investicija.

Stranci u Crnoj Gori najčešće pronalaze zaposlenje preko Zavoda za zapošljavanje, poslodavaca i mreža. Trajanje boravka određeno je zakonskim ograničenjima: privremeni boravak i rad se izdaje na godinu dana i može se produžavati do tri godine. Nakon isteka treće godine postupak se resetuje. Većina ovih kategorija radnika ne dovodi porodice, a integracija porodica se sprovodi u skladu sa opštim pravnim okvirom i uz podršku institucija i međunarodnih organizacija. Obaveze poslodavaca su prijaviti MUP-u/Imigracionoj službi svaki slučaj kada strani radnik napusti posao, nestane sa prijavljene adrese ili prekine radni odnos bez najave. Nepoštovanje ove obaveze može dovesti do prekršajnih kazni, ograničenja zapošljavanja stranaca, inspekcijuskog nadzora i sankcija. Policija i imigraciona služba vode evidencije o svim strancima sa odobrenim boravkom, uključujući slučajeve napuštanja posla i nestanka radnika. Evidencije služe za praćenje zakonitog boravka, utvrđivanje povreda uslova i preduzimanje zakonskih mjera. Regularni slučajevi nestanka stranih radnika ne prijavljuju se zemljama porijekla, osim u slučajevima readmisije, bilateralnih sporazuma ili identifikacije lica bez dokumenata.

U postojećem zakonodavnom okviru ne uočavaju se značajne pravne praznine kada je riječ o upravljanju slučajevima napuštanja posla ili nestanka stranih radnika. Propisi koji uređuju: prijavljivanje boravka, obaveze poslodavaca, obaveze radnika, poništavanje dozvola, i imigracioni nadzor, već su jasno definisani u važećim zakonima i podzakonskim aktima. Pravni mehanizmi su adekvatni i funkcionalni, te da: sistem prijavljivanja funkcionise, nadležnosti su jasno podijeljene, postoje mehanizmi sankcionisanja poslodavaca koji ne prijave nestanak radnika, policija i imigraciona služba imaju kapacitete da vode evidencije i postupaju po ovim slučajevima. Izazovi nijesu normativne prirode i uglavnom su operativni (npr. pravovremeno obavještanje, ažuriranje evidencija), kadrovski (potreba za više službenika), infrastrukturni (unapređenje sistema rada i digitalizacije), ali da to ne ukazuje na manjkavost propisa, već na potrebu jačanja kapaciteta za sprovođenje postojećih zakona.

Napuštanje radnog mjesta ili nestanak stranih radnika ne narušava značajno ukupni okvir zapošljavanja stranaca, ali može imati operativne i reputacione efekte: poremećaj kontinuiteta

rada u sektorima sa nedostatkom radne snage (građevina, turizam, usluge), povećanje troškova poslodavaca zbog ponovnog zapošljavanja i obuke kao i povremeno usporavanje projekata tokom turističke sezone ili kritičnih faza građevinskih radova. Ovi izazovi se rješavaju postojećim mehanizmima i smatraju se dijelom šireg regionalnog i evropskog trenda mobilnosti radnika. Crna Gora zadržava reputaciju destinacije sa jasnim i efikasnim procedurama, transparentnim sistemom i brzim izdavanjem dozvola (rok 15 dana). Jasne su obaveze poslodavaca da prijave nestanak radnika i sankcije za neprijavlivanje. Redovno se vodi evidencija od strane policije i imigracione službe. Nadolazeća digitalizacija sistema i povezivanje sa EU sistemima povećava transparentnost.

Sa stanovišta prakse u oblasti zapošljavanja kada je riječ o uključivanju stranih radnika bitno je uvođenje obaveznih kurseva jezika i interkulturalnog rada za službenike (ovo je vrlo važno jer službenici koji komuniciraju sa stranim radnicima ili poslodavcima moraju imati kapacitet da pruže jasne informacije i da vode administrativne postupke bez jezičkih barijera). Takođe, žene migrantkinje treba da budu osnažene putem edukacija, obrazovanja, njihovim pravima i mogućnostima radnog angažmana. Pri tome je neophodno fokusirati se i promovirati rodnu ravnopravnost, kako bi se osigurala jednakost prava, mogućnosti i resursa za žene migrantkinje. Ovo uključuje promociju rodne ravnopravnosti, usvajanje politika i zakona koji štite prava žena migrantkinja i sprečavaju diskriminaciju na osnovu pola. Žene migrantkinje uz pomoć regulisanja ekonomskog i finansijskog osnaživanja aktivno treba uključiti u sve sfere života, kako bi se osjećale korisnim. Neophodno je da socijalna, ekonomska politika bude inkluzivna, kao i da žene migrantkinje imaju pristup svim poslovima i pozicijama u društvu.

Povećana mobilnost radne snage u posljednjoj deceniji značajno je uticala na rast broja stranih državljana koji rade u Crnoj Gori. U tom kontekstu, pitanje socijalne sigurnosti stranih državljana, naročito u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja (PIO), dobija sve veći značaj. U skladu sa važećim zakonodavstvom Crne Gore, strani državljanici koji su zaposleni na teritoriji države obavezno su uključeni u sistem penzijskog i invalidskog osiguranja pod istim uslovima kao i crnogorski državljanici. Poslodavac je dužan da za njih uplaćuje doprinose za PIO, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti. Na ovaj način strani radnici stiču pravo na: starosnu penziju, invalidsku penziju, porodičnu penziju i druga prava iz PIO sistema, u skladu sa važećim propisima. Iako je normativni okvir jasan, u praksi se javljaju određeni problemi: nedovoljna informisanost stranih radnika o pravima i obavezama, administrativne barijere pri priznavanju radnog staža iz inostranstva i ograničen broj bilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju. U državama Evropske unije primjenjuje se princip jednakog tretmana, prema kojem strani državljanici imaju ista socijalna prava i obaveze kao domaći državljanici, pod uslovom da su legalno zaposleni. Ključna prednost EU sistema ogleda se u mogućnosti prenosa penzijskog staža između država članica. EU uredbe omogućavaju: sabiranje godina staža ostvarenih u različitim državama, isplatu proporcionalnih penzija iz svake države i jednostavnije administrativne procedure.

Za razliku od EU, Crna Gora zavisi od bilateralnih sporazuma, što znatno ograničava mobilnost radne snage i sigurnost stranih radnika. EU države imaju visoko digitalizovane sisteme socijalnog osiguranja, sa centralizovanim bazama podataka i brzom razmjenom informacija, dok je Crna Gora još u procesu modernizacije sistema. U poređenju sa EU, procedure za radnike iz trećih zemalja u Crnoj Gori su formalno jednostavnije, ali nude manju dugoročnu socijalnu sigurnost.

Crna Gora je normativno djelimično usklađena sa standardima Evropske unije u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja stranih državljana. Međutim, ključni izazovi ostaju u domenu praktične primjene i međunarodne koordinacije. U tom dijelu postoji potreba za proširenjem mreže bilateralnih i multilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju, unaprijeđenje informisanja stranih radnika i studenata, ubrzanje digitalizaciju PIO sistema i dodatno usklađivanje propisa sa pravnom tekovinom EU. U tom pravcu su i preporuke Privredne komore upućene Vladi Crne Gore da: usvoji novi model dozvola, sa digitalnim procedurama i jasnim rokovima; uvede stalne sezonske dozvole (1–3 godine); smanji administrativne korake koje poslodavci sada prolaze; uskladi sve procedure sa EU direktivama; uvede jedinstveni portal za dozvole koje povezuju MUP, Poresku upravu i Zavod; procijeni sektorsku potražnju i prilagodi kvote i ojača inspekcijski nadzor kako liberalizacija ne bi povećala sivu ekonomiju.

VI.III. PRISTUP OBRAZOVANJU

Obrazovanje je temelj društvenog, ekonomskog i kulturnog razvoja, čija je uloga posebno značajna u uslovima povećanih migracija i rasta broja djece stranog porijekla u obrazovnom sistemu Crne Gore. Predškolske ustanove i škole često predstavljaju prvi institucionalni kontakt djece stranih državljana sa društvom prijema i imaju presudnu ulogu u njihovoj integraciji kroz učenje jezika, razvoj socijalnih i kulturnih kompetencija, jačanje osjećaja pripadnosti i sprečavanje socijalne isključenosti.

Stranci sa odobrenom međunarodnom zaštitom imaju pravo na pristup javnom obrazovanju pod jednakim uslovima kao i crnogorski državljani, u skladu sa važećim zakonodavstvom. Ovo pravo obuhvata obavezno i besplatno osnovno obrazovanje, dostupno srednje obrazovanje, kao i mogućnost upisa u visokoškolske ustanove, uz saradnju nadležnih institucija i podršku međunarodnih organizacija.

U praksi, djeca i studenti stranog porijekla suočavaju se sa brojnim izazovima, uključujući administrativne i dokumentacione prepreke, jezičke barijere, ekonomske poteškoće, psihosocijalne probleme, otežan pristup visokom obrazovanju i nedostatak systemske koordinacije između institucija. Dodatni izazovi nastali su usljed priliva djece iz ratom pogođenih područja (Ukrajina), posebno u primorskim opštinama i regionima, što je opteretilo obrazovne kapacitete, nastavni kadar i infrastrukturu, naročito u pojedinim regionima. Nagli porast učeničke populacije, opterećuje resurse, infrastrukturu i nastavni kadar, što dovodi do prekobrojnih odjeljenja i ograničenih prilika za učenje.

Prema podacima MPNI, u vaspitno-obrazovnom sistemu Crne Gore nalazi se 8.499 djece stranih državljana. Najviše djece-stranaca je u osnovnim školama, 5.798 učenika, u predškolskim ustanovama je 1.158 mališana, dok srednje škole pohađaju 1.543 učenika iz inostranstva, uče crnogorski kao nematernalni i dijele klupe sa vršnjacima iz više desetina zemalja³⁶. Ovi trendovi ukazuju na potrebu jačanja jasno definisanih javnih politika, dodatnih resursa i podrške obrazovnim institucijama kako bi obrazovni sistem efikasno doprinosio integraciji, društvenoj koheziji i održivom razvoju.

Prema podacima MONSTAT-a, u školskoj 2024/2025. godini u predškolske ustanove u Crnoj Gori upisano je 25.932 djece, od čega je 1.269 djece stranog porijekla (4,9%). Najviše djece dolazi iz Srbije, Ruske Federacije, Turske, Ukrajine i Bosne i Hercegovine, dok su strani mališani najvećim dijelom koncentrisani u urbanim i primorskim opštinama – Podgorici, Budvi, Herceg Novom, Baru i Tivtu. Djeca bez državljanstva čine mali udio (1,1%), ali su u posebno ranjivoj situaciji zbog rizika od uskraćivanja osnovnih prava³⁷.

Iako je udio djece stranog porijekla u vrtićima relativno nizak, sistem se suočava sa značajnim izazovima. Najizraženiji problemi odnose se na prenatrpane vaspitne grupe, nedostatak prostora i kadra, ograničene mogućnosti individualnog rada sa djecom i otežanu adaptaciju djece stranog porijekla³⁸. Dodatni izazovi uključuju nedovoljnu obučenosť vaspitača za interkulturalni rad, jezičke i kulturološke barijere u komunikaciji sa roditeljima, kao i nedostatak institucionalne podrške, stručnih obuka i prilagođenih informativnih materijala. Poseban problem predstavlja apatridija, budući da u Crnoj Gori živi oko 430 osoba bez utvrđenog državljanstva³⁹, od kojih su više od polovine djeca ili djeca u riziku od apatridije, što im otežava ostvarivanje osnovnih prava, uključujući obrazovanje i zdravstvenu zaštitu.

Unapređenje inkluzije djece stranog porijekla kroz prilagođavanje prostora i aktivnosti, jačanje učenja crnogorskog jezika, podsticanje interkulturalne interakcije, promociju kulturne raznolikosti, praćenje adaptacije djece, aktivnije uključivanje roditelja i obezbjeđivanje psihološke i socijalne podrške ključno je za kvalitetno i inkluzivno predškolsko obrazovanje u Crnoj Gori.

³⁶ <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/781340/sest-kontinenata-u-jednoj-ucionici>

³⁷ Podaci od Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija.

³⁸ Izvještaj Ombdusmana;

³⁹ Prema podacima UNHCR i MONSTAT-a.

Prema podacima MONSTAT-a, u školskoj 2024/2025. godini u osnovnim i srednjim školama u Crnoj Gori bilo je upisano ukupno 69.808 učenika. Dugoročni trendovi ukazuju na pad broja učenika u sjevernim opštinama, dok Podgorica, Budva i Tivat bilježe rast, što odražava unutrašnje migracije i demografske promjene. Ovo pokazuje da su strani učenici koncentrisani u urbanim i primorskim školama, što povećava multikulturalnost i zahtijeva prilagođene pedagoške i jezičke strategije⁴⁰.

Zakonski okvir obezbjeđuje jednak pristup obrazovanju za strane državljane, tražioce međunarodne zaštite, lica sa odobrenom zaštitom i osobe bez državljanstva, pri čemu se upisna procedura ne razlikuje od one za crnogorske učenike⁴¹. U školama se realizuje podrška u učenju crnogorskog jezika kao nematrnog kroz dodatne časove, uz smjernice Zavoda za školstvo za uključivanje i ocjenjivanje učenika sa drugih govornih područja, kao i dodatne nastavne i vannastavne aktivnosti koje podstiču integraciju.

U osnovnim školama uči 4.894 učenika stranog porijekla, najviše iz Ruske Federacije, Srbije, Ukrajine i Turske, a najveća koncentracija je u urbanim i primorskim opštinama (Podgorica, Budva, Bar, Herceg Novi i Tivat), koje okupljaju gotovo sve strane učenike. Udio učenika bez državljanstva je nizak (0,6%). Sličan obrazac bilježi se i u srednjem obrazovanju, gdje su strani učenici takođe koncentrisani u urbanim sredinama i čine oko 10–15% ukupne srednjoškolske populacije u tim opštinama. Dominacija učenika iz Istočne Evrope i Zapadnog Balkana odražava aktuelne migracione tokove.

Glavni izazovi u osnovnom i srednjem obrazovanju odnose se na nedovoljno poznavanje jezika nastave kod dijela učenika, nedostatak stručnog kadra u pojedinim predmetima (matematika, fizika), ograničen pristup psihološko-pedagoškim službama u manjim sredinama, kao i neujednačenu praksu u vezi sa obaveznošću pohađanja časova jezika. Uprkos postojećoj podršci, postoji potreba za jačanjem sistemskog praćenja, inkluzivnih politika i dodatne jezičke, psihosocijalne i pedagoške podrške.

Unapređenje jednakog pristupa obrazovanju, uklanjanje administrativnih barijera, jačanje psihološke i socijalne podrške, podsticanje inkluzivnih školskih i vannastavnih aktivnosti i aktivnije uključivanje roditelja, posebno je važno kako bi se osigurala uspješna integracija učenika stranog porijekla u obrazovni sistem Crne Gore.

Upis stranih studenata u Crnoj Gori regulisan je Zakonom o visokom obrazovanju, relevantnim pravilnicima Univerziteta Crne Gore i Zakonom o priznavanju inostranih obrazovnih isprava. Strani državljani imaju pravo upisa pod jednakim uslovima kao i crnogorski studenti, uz obavezu dostavljanja propisane dokumentacije, pri čemu je moguć i uslovni upis dok traje postupak nostrifikacije⁴². Univerzitet Crne Gore bilježi umjeren, ali stabilan rast broja stranih studenata⁴³, pretežno iz zemalja regiona i Rusije. Iako Ministarstvo ne vodi centralizovanu evidenciju, fakulteti pojedinačno vode evidenciju o stranim studentima na isti način kao i za domaće, uključujući praćenje uspjeha i diplomiranja.

Podrška stranim studentima uglavnom se svodi na osnovne administrativne i savjetodavne usluge postojećih stručnih službi fakulteta. Ne postoje posebni programi, mentorski sistemi niti studijski programi na stranim jezicima, a najveći izazov predstavlja nedovoljno poznavanje jezika nastave. Dalji razvoj internacionalizacije visokog obrazovanja zahtijevao bi jačanje systemske podrške Univerziteta, uvođenje dodatnih servisa i programa za strane studente, kao i unapređenje saradnje sa državnim institucijama i međunarodnim partnerima.

40 Izvještaj CGO za potrebe Nacionalnog izvještaja;

41 <https://www.standard.co.me/drustvo/u-skolama-7-343-stranih-ucenika-najvise-rusa-i-ukrajinaca>;

42 Pravni fakultet Crne Gore kao jedan od najvećih UCG jedinica;

43 Po podacima Pravnog fakulteta-...“prije pet godina bilo ih je četvoro, dvije godine kasnije samo jedna studentkinja, dok je u studijskim godinama 2023. i 2024. upisano ukupno sedam stranih studenata. U tekućoj akademskoj godini upisana su još dva studenta. Najveći broj stranih studenata dolazi iz Rusije, dok manji broj dolazi iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Tokom proteklih pet godina nije bilo značajnih promjena u strukturi zemalja iz kojih dolaze student...”

Smještaj učenika i studenata u Crnoj Gori organizuje se kroz učeničke i studentske domove, privatni smještaj i iznajmljivanje stanova ili soba, u zavisnosti od uzrasta, mjesta školovanja i finansijskih mogućnosti. Domovi predstavljaju najpovoljniji oblik smještaja i dostupni su putem konkursa⁴⁴ koje raspisuje Ministarstvo prosvjete i inovacija, prema kriterijumima školskog uspjeha i socijalnog statusa. Prijava se uglavnom vrši elektronski, uz izuzetke za učenike i studente koji su prethodno obrazovanje završili van Crne Gore.

JU Dom učenika i studenata u Podgorici, kapaciteta 1.081 mjesto, pruža smještaj, ishranu i vaspitno-obrazovnu podršku⁴⁵. U prethodnoj studijskoj godini smještaj je koristilo 11 stranih studenata, dok je u školskoj 2025/2026. godini, primljeno šest (6) stranih učenika. Dodatno, studentski dom „Plavi dvor“, koji funkcioniše po modelu javno-privatnog partnerstva, raspolaže sa 400 mjesta i djelimično je namijenjen učesnicima međunarodnih programa razmjene. U prethodnoj godini po CEEPUS programu boravilo je pet (5) studenata i predavača iz Slovačke, Makedonije, Poljske, Bosne i Hercegovine i Hrvatske. Strani učenici i studenti prolaze proces adaptacije kroz individualne planove vaspitnog rada i uključivanje u domski život, pri čemu do sada nijesu zabilježeni veći problemi u komunikaciji. Međutim, svi pravilnici i obavještenja dostupni su isključivo na crnogorskom jeziku, što ukazuje na potrebu njihovog prevođenja radi boljeg razumijevanja.

Privatni smještaj je česta alternativa zbog ograničenih kapaciteta domova, ali nosi veće troškove, naročito u Podgorici i primorskim opštinama. Za strane studente dodatni izazov predstavlja regulisanje privremenog boravka, koje uključuje pribavljanje više dokumenata i procedura, pri čemu obrazovne ustanove nemaju razvijene servise za sistemsku podršku u ovom procesu.

Radi unapređivanja integracije i kvaliteta boravka stranih učenika i studenata u Crnoj Gori neophodno je uvođenje kurseva jezika i pripremne nastave, uspostavljanje mentorskih i savjetodavnih servisa, kao i obezbjeđivanje višejezičnih informacija o kućnom redu u domovima za smještaj stranaca.

VI. IV. PRISTUP ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI

U skladu sa odredbom čl. 12 Zakona o zdravstvenoj zaštiti⁴⁶ stranac ima pravo na zdravstvenu zaštitu u Crnoj Gori skladu sa ovim zakonom i međunarodnim ugovorom, a zdravstvene ustanove i zdravstveni radnici dužni su da strancu ukažu hitnu medicinsku pomoć. Troškove pružene hitne medicinske pomoći ili druge vrste zdravstvene zaštite, snosi stranac prema cjenovniku zdravstvene ustanove, ako međunarodnim ugovorom nije drukčije uređeno.

Kriterijumi za sticanje svojstva osiguranika, prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i ostvarivanje tih prava propisani su Zakonom o obaveznom zdravstvenom osiguranju⁴⁷ shodno kojem osiguranici su crnogorski državljani sa prebivalištem u Crnoj Gori i stranci sa odobrenim stalnim ili privremenim boravkom u Crnoj Gori⁴⁸. Status osiguranog lica ostvaruje se samo po jednom osnovu i dokazuje se zdravstvenom knjižicom koju izdaje Fond ili ličnom kartom, na osnovu podataka koji se vode kod nadležnog organa⁴⁹. Osim toga, odredba člana 6 stav 4 ovog zakona naglašava da osoba ne može biti osiguranik ukoliko već ima status osiguranika u drugoj državi, osim ako međunarodni ugovor o socijalnom osiguranju ne predviđa drugačije. Ova klauzula je važna kako bi se izbjegle situacije dvostrukog osiguranja, čime se čuva integritet sistema zdravstvenog osiguranja i obezbjeđuje pravična raspodjela resursa.

44 Konkurs se osim na internet stranici Ministarstva objavljuje na internet stranici doma www.studentskidom.com. Internet stranica ima link sa sadržajem na engleskom jeziku. Ustanova ima i instagram stranicu;

45 Podaci od JU Dom učenika i studenata.

46 ("Službeni list Crne Gore", br. 3/16, 39/16, 2/17, 044/18, 06.07.2018, 24/19, 24/19, 82/20, 8/21, 3/23, 48/24, 77/24, 84/24)

47 ("Službeni list Crne Gore", br. 145/21 od 31.12.2021, 048/24 od 24.05.2024)

48 član 6 stav 1 Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju

49 član 48 stav 2 Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju i član 2 stav 1 Odluke o zdravstvenoj knjižici ("Službeni list Crne Gore", br. 019/19 od 29.03.2019, 111/20 od 18.11.2020)

Mogućnost sticanja statusa osiguranika Fonda za zdravstveno osiguranje, pored lica sa privremenim i stalnim boravkom, ostvaruju i azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom koja je odobrena u skladu sa zakonom kojim se uređuje međunarodna i privremena zaštita stranaca. Odredba člana 79 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca⁵⁰ propisuje da azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom stiču svojstvo osiguranog lica, u skladu sa propisima kojima se uređuje zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje kao i crnogorski državljani. Kao posebno ranjiva kategorija stranaca, azilanti imaju pravo na zdravstvenu zaštitu, za koju se sredstva obezbeđuju iz budžeta Crne Gore⁵¹. Fond za zdravstveno osiguranje ima obavezu da utvrdi njihov status osiguranika na osnovu podnijetog zahtjeva i ličnog identifikacionog dokumenta, čime se osigurava da oni dobiju potrebnu medicinsku pomoć i usluge⁵². Korisnici privremene zaštite (npr. u situacijama masovnog priliva) ostvaruju pravo na zdravstvene usluge u skladu sa posebnim propisima koji se primjenjuju na ovu kategoriju.

Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore obezbjeđuje evidenciju i čuvanje podataka putem jedinstvenog informacionog sistema za potrebe ostvarivanja prava osiguranih lica iz obaveznog zdravstvenog osiguranja. U informacionom sistemu se evidentiraju podaci o državljanstvu osiguranika, kao i drugi podaci koji se odnose na pružene zdravstvene usluge, odnosno njihovom broju i vrsti. U pogledu informacija o osiguranju za strance ovi podaci su integrisani sa sistemom Poreske uprave.

Kada su u pitanju lica koja dolaze iz država sa kojima Crna Gora nema zaključene sporazume o socijalnom osiguranju, zdravstvene ustanove vrše neposrednu naplatu troškova za pružene usluge po važećem cjenovniku. U Crnoj Gori boravi značajan broj državljana Rusije sa kojom državom Crna Gora nema zaključen međunarodni ugovor o socijalnom osiguranju. Stoga, da bi neko lice iz ove države, ili ruski državljanin zaposlen u nekoj crnogorskoj firmi dobio status osiguranika u Crnoj Gori, potrebno je da, pored ostalog dostavi i dokaz da nema status osiguranika u Rusiji, odnosno, dokaz (potvrda, dokumenat ovjeren od strane nadležne institucije one države iz koje to lice dolazi) da je odjavljen sa zdravstvenog osiguranja te države. Ukoliko navedeno nije moguće dostaviti, zdravstvena zaštita ne može biti obezbijedena na teret Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, već troškove pružene zdravstvene zaštite snosi lično strani državljanin.

Zdravstvena podrška i zaštita je najčešće korišćena usluga za gotovo sve kategorije stranih državljana, naročito za migrante u tranzitu, lica bez dokumentacije i ranjive kategorije. Crveni krst Crne Gore i Direkcija za prihvatanje pružaju svakodnevno. Usluge uključuju prvu pomoć, pristup domovima zdravlja, bolničku njegu, te posredovanje u komunikaciji i prevodu. U praksi, korisnici se najviše oslanjaju na podršku Crvenog krsta Crne Gore (CKCG), posebno u situacijama kada je potrebno čekati na termine za ljekarske preglede ili obezbijediti hitniji pristup zdravstvenim uslugama. Zabilježeno je da su određeni domovi zdravlja (posebno DZ Pobrežje, DZ Konik i DZ Danilovgrad) više izloženi, a samim tim i upoznati sa procedurama (možemo reći i dodatno senzibilisani), koje se odnose na zdravstvenu zaštitu stranaca, što ima za ishod da korisnici najčešće traže pomoć upravo u ovim ustanovama. Takođe, primjećena je dobra saradnja Centar za tražioce azila u Spuzi sa psihijatrijskom službom, što doprinosi adekvatnijem pružanju podrške korisnicima u oblasti mentalnog zdravlja. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, navodi da je strancima u Crnoj Gori formalno omogućen pristup zdravstvenoj zaštiti. Ipak, u praksi postoje brojni izazovi u ostvarivanju tih prava, naročito u pogledu finansijske dostupnosti zdravstvenih usluga.

U praksi i pored pravne regulative, azilanti se suočavaju sa barijerama u korišćenju usluga iz domena zdravstvene zaštite, prevashodno zbog činjenice da se automatski odjavljuju sa zdravstvenog osiguranja nakon ažuriranja podataka u informacionom sistemu Fonda za zdravstveno osiguranje⁵³. Do automatske odjave sa zdravstvenog osiguranja, prema objašnjenju Fonda, dolazi zbog još uvijek neriješenog konačnog, odnosno "generalnog statusa", stranaca

50 "Službeni list Crne Gore", br. 002/17 od 10.01.2017, 003/19 od 15.01.2019, 077/24 od 05.08.2024

51 Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 091/25 od 06.08.2025)

52 Član 6 stav 2 i 3 Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", br. 145/21 od 31.12.2021, 048/24 od 24.05.2024)

53 Mišljenje Br.01-254/25 Podgorica, 17. novembar 2025. godine

pod međunarodnom zaštitom, što je u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova koji vodi Centralni registar stanovništva, a dok god traje takva situacija potrebno je da navedena lica, prilikom svake objave od strane MUP-a, upute zahtjev Fondu za zdravstveno osiguranje da se izvrši nova prijava, na koji način se ova lica izlažu nesrazmjernom teretu. Jedan od ključnih problema odnosi se na pristup pravima u situacijama kada osoba sa prethodno odobrenim privremenim boravkom prelazi u status međunarodnopravne zaštite. U tim slučajevima dolazi do poteškoća jer informatički sistemi MUPa i Fonda za zdravstveno osiguranje nijesu međusobno usklađeni, niti integrisani u centralni registar stanovništva.

Do ograničenog ili otežanog pristupa zdravstvenim uslugama, u praksi dolazi i zbog nedovoljne informisanosti zdravstvenih radnika o obimu prava iz zdravstvene zaštite za različite kategorije stranaca sa kojima dolaze u dodir, pa koriste različita, često pogrešna tumačenja obaveza sistema zdravstvene zaštite. Zbog toga se dešava da stranci budu: pogrešno upućivani ili odbijani zbog administrativnih razloga, neprimjereno upisivani ili neupisani u zdravstvene registre, preusmjeravani od jedne ustanove do druge. Ova ograničenja proizlaze iz sistemskih slabosti, a ne iz zakonskih prepreka, jer normativni okvir strancima garantuje zdravstvenu zaštitu.

Migranti koji nemaju regulisan boravak u Crnoj Gori nemaju pristup obaveznom zdravstvenom osiguranju, već samo pravo na hitnu medicinsku pomoć. Direkcija potvrđuje da je pristup zdravstvenim uslugama za ovu kategoriju ograničen, posebno u administrativnim periodima između dva statusa (npr. isteka dokumenata ili prelaska sa jednog boravišnog osnova na drugi). Ovo je glavni identifikovani rizik koji zahtijeva bolje međuresorne procedure i koordinaciju.

Najčešća pitanja stranih pacijenata odnose se na osnovnu medicinsku njegu, hronične bolesti, psihološku podršku i zdravstvene potrebe djece. Tako neki od stranaca nijesu sigurni da li imaju pravo na osiguranje, kako se upisuju u sistem i da li prelazak iz jednog statusa u drugi utiče na njihova prava. Stranci često pitaju kome da se obrate, kako da dobiju uput za specijalistu i koja dokumentacija im je potrebna, da li će moći da komuniciraju sa zdravstvenim radnicima, da li je obezbijeđen prevodilac i kako se organizuje tumačenje. Često traže pojašnjenje da li određeni pregled ili terapija spada u ono što pokriva njihovo osiguranje i šta se dešava u slučaju hitne situacije, kome se obraćaju i da li hitna pomoć postoji za sve, bez obzira na status. Ova pitanja uglavnom proizlaze iz jezičkih barijera, nepoznavanja sistema i čestih promjena statusa, što stvara nesigurnost u pogledu zdravstvenih prava.

U praksi postoje određene mjere koje pomažu strancima u sistemu međunarodne zaštite da prevaziđu jezičke, kulturne i pravne prepreke u pristupu zdravstvenoj zaštiti, ali one nijesu u potpunosti sistematizovane. Najvažnije mjere uključuju: angažovanje prevodilaca po potrebi, najčešće u saradnji sa međunarodnim i nevladinim organizacijama, posebno kada se radi o korisnicima međunarodne zaštite ili drugim ranjivim grupama; podršku organizacija civilnog društva i UNHCR-a, koje često posreduju između stranaca i zdravstvenih ustanova, objašnjavaju procedure i pomažu u pripremi dokumentacije; direktnu komunikaciju zdravstvenih ustanova sa institucijama koje rade sa strancima, radi provjere informacija o statusu i osiguranju, čime se ublažavaju administrativne prepreke i individualnu asistenciju u slučajevima ranjivih kategorija (djeca, trudnice, starije osobe), gdje institucije i centri za socijalni rad saraduju kako bi se ubrzao pristup uslugama. Međutim, iako ove mjere postoje, one nijesu dio jedinstvenog, formalizovanog sistema. Većina podrške se pruža operativno, kroz saradnju sa partnerima i rješavanje pojedinačnih slučajeva, što znači da kvalitet podrške može varirati u zavisnosti od jezika, lokacije i dostupnosti prevodilaca.

Zdravstvene ustanove rade u okviru redovnih službi i procedura koje važe za sve pacijente. Iako ne postoji formalizovana „služba za strance” unutar sistema zdravstvene zaštite, kombinacija institucionalne i vaninstitucionalne podrške omogućava rješavanje većine praktičnih pitanja, iako nivo dostupne pomoći može varirati od slučaja do slučaja. U sistemu prihvata stranaca pod međunarodnom zaštitom postoje namjenske, svakodnevno dostupne službe koje su posebno organizovane za potrebe stranaca: ambulanta Centra, mreža zdravstvenih ustanova u saradnji sa Direkcijom, prevodioci i psihosocijalne službe. Ove strukture omogućavaju da stranci primaju

zdravstvenu zaštitu bez prepreka. Ambulanta u Centru za prihvata je ključna namjenska služba dostupna isključivo korisnicima Centra. U ambulanti je svakodnevno prisutan ljekar i medicinsko osoblje. Korisnici mogu dobiti osnovne medicinske preglede, terapiju, savjete i uputstva. U hitnim slučajevima, medicinsko osoblje odmah upućuje korisnika u nadležnu zdravstvenu ustanovu. Ambulanta predstavlja prvu liniju zdravstvene zaštite za strance.

Navedeno ukazuje na niz izazova i prepreka sa kojim se stranci, posebno oni pod međunarodnom zaštitom, suočavaju u pristupu zdravstvenim uslugama u Crnoj Gori. Iako je formalno omogućeno pravo na zdravstvenu zaštitu, u praksi se oni suočavaju sa administrativnim preprekama, nedostatkom informacija i koordinacije između različitih institucija. Problemi se često rešavaju ad hoc, bez jasno definisanih procedura i pravila, što otežava pristup zdravstvenim uslugama.

VII. ULOGA I KAPACITETI ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Organizacije civilnog društva (OCD) u Crnoj Gori imaju ključnu ulogu u zaštiti prava ranjivih kategorija stranaca. OCD raspolažu najboljim uvidima u stanje na terenu, izrađuju izvještaje i preporuke, zagovaraju unapređenje politika i informišu strance o njihovim pravima kroz kampanje i direktan rad.

Posebno su važne dvije oblasti: kao prvi kontakt sa strancima koji se suočavaju sa jezičkim i kulturnim barijerama, te kao posrednici između stranaca i institucija, čime se olakšava pristup javnim uslugama i jača efikasnost sistema. Bez njihovog djelovanja, mnogi stranci bi ostali nevidljivi za sistem i ne bi ostvarili osnovna ljudska socijalna, zdravstvena, obrazovna i radna prava⁵⁴.

Bolja povezanost organizacija civilnog društva (OCD) od velikog je značaja kako za pružanje direktne podrške ranjivim strancima, tako i za efikasnije zagovaračke aktivnosti. OCD pružaju pravnu pomoć i zastupanje, psihološku i psihosocijalnu podršku, humanitarnu pomoć, te podršku u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i rad. Posebno su važni specijalizovani servisi za žene i djecu, poput SOS linija, skloništa, sigurnih kuća i pratnje. Posljednjih godina OCD sprovode ciljne kampanje za osobe pod privremenom zaštitom, za strance izložene riziku od radne eksploatacije, kao i za žene žrtve nasilja iz ove populacije. Pojedine OCD saraduju sa institucijama kroz projekte i učešće u radnim tijelima, dok se neformalna saradnja ostvaruje u rješavanju konkretnih slučajeva. Iako koordinacija između OCD i institucija postoji, ona nije u potpunosti efikasna. Redovni sastanci i razmjena informacija ne dovode uvijek do konkretnih institucionalnih odgovora ili rješenja, posebno na strateškom nivou. Kao rezultat, saradnja se uglavnom zadržava na operativnom nivou, dok sistemska pitanja ostaju nedovoljno adresirana.

Iako je saradnja sa institucijama često neformalna, učešće organizacija civilnog društva u konsultativnim procesima i radnim grupama ključno je za kreiranje migratorne politike. S obzirom na to da se državni organi u ovoj oblasti u velikoj mjeri oslanjaju na ekspertizu i resurse civilnog sektora, ovaj vid partnerstva postaje nezaobilazan. Konkretni primjer takve saradnje je aktivno učešće predstavnika NVO „Pravni centar“ u Međuresorskoj radnoj grupi zaduženoj za izradu i praćenje primjene Strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori za period 2021–2025.

U praksi je realizovan značajan broj zajedničkih inicijativa između OCD i državnih institucija, posebno u oblastima zaštite migranata, međunarodne zaštite i integracije ranjivih kategorija. Civilni sektor učestvuje u multisektorskim radnim grupama, izradi operativnih procedura, pružanju humanitarne i psihosocijalne podrške, kao i u posredovanju u komunikaciji između stranaca i institucija. Ove aktivnosti predstavljaju važan mehanizam dopune institucionalnih kapaciteta i povećanja dostupnosti usluga. Međutim izazovu radu OCD predstavlja ograničeno i projektno finansiranje, koje otežava razvoj dugoročno održivih usluga za ranjive strance.

54 *Izvještaj SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Podgorica;*

Pozitivan primjer dobre prakse predstavlja rad SOS telefona Nikšić, koji je uložio značajne napore u prilagođavanje specijalizovanih servisa pomoći i podrške ženama strankinjama. Pomoć je dostupna na engleskom, ruskom, ukrajinskom i albanskom jeziku, a u timu rade žene koje dolaze iz zajednica korisnica, što dodatno doprinosi povjerenju i efikasnosti podrške.

VIII. ULOGA I KAPACITET TIJELA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA

Zaštita ljudskih prava stranaca predstavlja važan segment sistema ljudskih prava, budući da su stranci i migranti posebno ranjiva kategorija zbog nestabilnog pravnog statusa, jezičkih barijera i ograničenog pristupa institucijama. U Crnoj Gori ključnu ulogu ima **Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman)**⁵⁵, koji vrši nezavisan nadzor nad radom državnih organa, prima pritužbe stranaca i daje preporuke za unapređenje prakse. U okviru institucije djeluje i **Nacionalni preventivni mehanizam (NPM)**⁵⁶, koji obilazi mjesta gdje se nalaze lica lišena slobode ili sa ograničenim kretanjem⁵⁷.

Ministarstvo unutrašnjih poslova, uključujući Direktorat za strance i sektor za azil, odlučuje o boravku, međunarodnoj zaštiti i udaljenju stranaca, dok **Granična policija** ima ključnu ulogu kao prvi kontakt sa strancima, uz obavezu poštovanja principa zabrane vraćanja (non-refoulement). **Sudovi** obezbjeđuju sudsku kontrolu nad odlukama MUP-a. Značajnu podršku pružaju **Crveni krst, nevladine organizacije**, kao i međunarodne institucije poput **UNHCR-a i IOM-a**, kroz pravnu pomoć, monitoring i savjetodavne aktivnosti.

Stranci se Ombudsmanu mogu obratiti putem elektronske pošte, telefona, lično, kao i putem društvenih mreža. Pritužbe mogu podnositi i članovi porodice, NVO i advokati, uz saglasnost podnosioca. Pritužbe na stranom jeziku se prevode po potrebi. Postupak je povjerljiv i besplatan. Iako ne postoji posebna organizaciona jedinica za strance, Ombudsman se u praksi prepoznaje kao dostupna i pouzdana institucija za zaštitu njihovih prava. Ombudsman vodi elektronsku i papirnu bazu podataka o pritužbama, klasifikujući ih po oblastima, a nova napredna baza će omogućiti detaljniju klasifikaciju, uključujući podnosiocima stranog porijekla. Baza obuhvata sljedeće kategorije: organizaciona jedinica; odgovorni organ; da li je lice lišeno slobode; opština; pol; grupa povrijeđenih prava; povrijeđeno pravo; način povrede i ishod.

Ombudsman takođe ima dežurni telefon i savjetnike koji su svakodnevno dostupni građanima, kao i flajere i letke, od kojih su pojedini prevedeni na strane jezike. Najmanje dva puta godišnje obilježava se Dan Ombudsmana, kada predstavnici institucije posjećuju u različitim regionima Crne Gore, kako bi informisali građane o nadležnostima institucije i o načinima ostvarivanja prava. Dobra praksa uključuje povjerljive sandučiće za pritužbe, svakodnevne obilazke ustanova i preventivan pristup u rješavanju problema i otklanjanju nepravilnosti⁵⁸.

Zaposleni u Instituciji Ombudsmana su obučeni za rad sa različitim kategorijama stanovništva i osobama iz različitih kulturnih sredina, ali postoji potreba za kontinuiranim obukama zbog fluktuacije kadra i jačanja senzibiliteta. Saradnja sa civilnim sektorom i drugim institucijama ocijenjena je kao dobra, a Ombudsman ima potpisan niz memoranduma o saradnji (UNHCR) i redovno organizuje obilazak ustanova zatvorenog tipa uz uključivanje NVO u radne sastanke. Za poboljšanu zaštitu prava stranaca, Ombudsman prati zakonodavstvo, daje inicijative i preporuke, te vrši pritisak na institucije da prilagode svoje djelovanje i otklone nepravilnosti.

Stranci imaju značajnu slobodu da se obrate Ombudsmanu. Pritužbe se uglavnom odnose na državljanstvo⁵⁹, ekonomske probleme, zdravstvenu zaštitu, diskriminaciju i povrede prava lica lišenih slobode (čl. 3 i 5 EKLJP)⁶⁰. Stranci imaju formalne i neformalne načine podnošenja pritužbi Ministarstvu unutrašnjih poslova i njegovim direkcijama, u zavisnosti od vrste problema.

55 *Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014, 021/17),*

56 *Čl.25. Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014, 021/17),*

57 *https://sh.wikipedia.org/wiki/Opcioni_protokol_uz_Konvenciju_UN_protiv_torture.*

58 *Iz izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore;*

59 *https://www.ombudsman.co.me/docs/1764660511_211125_preporuka_xx.pdf,*

60 *https://www.ombudsman.co.me/docs/1675670840_preporuka_26122922_up.pdf,*

MUP prati ove pojave kroz svakodnevni rad i koordinaciju sa drugim institucijama, ali formalni mehanizam evidencije i analize pritužbi nije razvijen, što predstavlja prostor za unapređenje. Najčešći problemi odnose se na: nedostatak informacija o postupcima i pravima, dužinu trajanja procedura, jezičke barijere, ograničen pristup prevodiocima i bolju koordinaciju sa zdravstvenim i socijalnim službama.

Direkcija za prihvata vodi evidenciju pritužbi putem kutija za pritužbe i direktne komunikacije. Postupanje je uređeno Pravilnikom o boravku i kućnom redu, kojim se definišu nadležnosti službenika, rokovi i mehanizmi odgovora. Pritužbe su rijetke (5% korisnika, 2023–2025), uglavnom vezane za smještaj ili dijeljenje soba s osobama iz drugih država. Sve prijave su riješene u roku kraćem od 48 sati, uz posredovanje UNHCR-a, Crvenog krsta i NVO⁶¹.

Dostupnost službenika i informacija na jezicima koje stranci razumiju smanjuje potrebu za formalnim žalbama. Manji broj korisnika nije upoznat sa procedurama ili nema jezičke kapacitete za formalne pritužbe, dok neki izbjegavaju formalne postupke zbog straha od komplikacija ili uticaja na status. Stranci sa odobrenom međunarodnom zaštitom dobijaju informativne brošure s kontaktima relevantnih institucija, uključujući Odsjek za integraciju, Ombudsmana, UNHCR i partnerske NVO.

Veći broj stranaca zna kome se može obratiti (službenik Odsjeka ili UNHCR), ali samo 30–40% poznaje formalne procedure podnošenja žalbi. U praksi se pritužbe najčešće podnose direktno Odsjeku, uz pomoć službenika, što omogućava rješavanje problema prije formalne žalbe. Planira se uvođenje standardizovanog višezječnog obrasca i radionica za bolje informisanje stranaca.

Crveni krst evidentira pritužbe svojih korisnika, uglavnom vezane za pristup zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, obrazovanju i ostvarivanje prava. Osoblje prolazi obuke o jezičkim i kulturnim barijerama te pravima stranaca, a postoji imenovana kontakt osoba za prijem i praćenje pritužbi. Dostupnost informacija i neposredna podrška omogućavaju rješavanje problema u realnom vremenu, posebno kod hitnih situacija, maloljetnika, žena i ranjivih grupa. Crveni krst posreduje između stranaca i institucija, pruža humanitarnu, zdravstvenu i psihosocijalnu podršku, informisanje, savjetovanje i upućivanje na nadležne organe. Ključni izazovi uključuju neusklađenost prakse sa zakonskim okvirima i izostanak pravilnika koji reguliše medicinsku zaštitu stranaca, što dovodi do administrativnih barijera i otežanog ostvarivanja prava⁶².

Najčešća pritužba stranaca, koju registruju NVO⁶³ (iako ne formalno evidentiraju), odnosi se na diskriminaciju i stigmatizaciju, posebno zbog seksualne orijentacije. Prava stranaca često zavise od politike države u kojoj se nalaze. Crna Gora je donijela Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola, ali je potrebno dalje usklađivanje propisa i primjena prava u praksi, naročito za parove različitih nacionalnosti⁶⁴. Ograničena uloga NVO sektora u pritužbenim procesima. Iako NVO rade na prikupljanju podataka i statistici, rijetko pružaju direktnu pravnu zastupljenost ili individualnu podršku u vođenju postupaka. To stvara jaz između identifikovanih problema i stvarne mogućnosti njihovog rješavanja. Ove prepreke dovode do toga da mnogi stranci, iako imaju osnov za pritužbu, odustanu zbog nedovoljne podrške i složenosti sistema.

Formalno vođenje evidencije o pritužbama stranaca uglavnom ne postoji ili je oskudno. Većina organa nema imenovanu kontakt osobu zaduženu za pritužbe, a mali broj stranaca koristi formalne mehanizme zbog jezičkih, administrativnih i informativnih prepreka. Većina stranaca (60–70%) je upoznata sa svojim pravima zahvaljujući registraciji i informativnim razgovorima pri ulasku u sistem zaštite. Dobra saradnja tijela za ljudska prava, NVO i međunarodnih organizacija olakšava integraciju i smanjuje broj pritužbi.

⁶¹ Iz izvještaja Direkcije za prihvata stranaca;

⁶² Iz izvještaja Crvenog krsta;

⁶³ Iz izvještaja NVO GA;

⁶⁴ <https://pravnicentar.co.me/wp-content/uploads/2024/10/Montenegro-Pravna-analiza.pdf>;

IX. POZITIVNE PRAKSE I INOVACIJE

Novim izmjenama Zakona o strancima, institucije poput MUP-a, Uprave policije, Ministarstava i Poreske uprave imaju obavezu pojačane kontrole statusnih i egzistencijalnih pitanja stranaca, uz intenzivniju razmjenu podataka i jaču međuinstitucionalnu saradnju. Dobre prakse uključuju poznavanje pravnog okvira, brz pristup informacijama, osiguranje prevodilačkih i tumačkih usluga, informativnih materijala i partnerskih lista za pravnu pomoć, smještaj, zdravstvo i socijalne službe. Važno je uspostaviti mehanizme anonimnog prijavljivanja diskriminacije i procedure hitne zaštite, te institucionalno osnažiti besplatnu pravnu pomoć i zastupanje. Programski pristup jača kapacitete institucija u oblastima poput integrisanog upravljanja granicom, nadzora u skladu sa EU standardima i EURODAC-a. Regionalna koordinacija (Zapadni Balkan) unapređuje saradnju između agencija i ministarstava.

Besplatna pravna pomoć, posebno kroz projekte NVO, pokazuje da pravna podrška često predstavlja jedinu funkcionalnu i nediskriminatornu instancu zaštite prava stranaca. Dobre prakse proističu iz institucionalnog rada, multisektorske saradnje i angažmana OCD-a, što doprinosi kvalitetnijem pristupu pravima, pružanju usluga i boljoj integraciji stranaca. Podrška ranjivim grupama – djeci, žrtvama nasilja i drugim ranjivima – sprovodi se kroz specijalizovane službe i organizacije, u skladu sa međunarodnim standardima, uključujući pomoć u dobrovoljnom povratku i reintegraciji.

U Crnoj Gori identifikovane su brojne dobre prakse u radu sa strancima i tražiocima međunarodne zaštite, uključujući institucionalni rad, multisektorsku saradnju i angažman OCD-a. Institucija može poboljšati zaštitu prava stranaca kroz svakodnevni rad, neposrednu intervenciju i koordinaciju. Primjeri uključuju: brzo rješavanje pritužbi (zdravstvo, ekonomska, socijalna prava), upis djece u škole, povezivanje sa poslodavcima, podršku u pronalaženju smještaja i učešće u izradi SOP-a za spajanje porodica. Pozitivni uticaji uključuju i organizovanje informativnih radionica u prihvatnim centrima, prisustvo IOM mobilnog tima za bolju komunikaciju i identifikaciju potreba korisnika, direktno upućivanje migranata na nadležne institucije i servise (uključujući besplatnu pravnu pomoć), te podršku dobrovoljnom povratku i reintegraciji lica koja žele da se vrate u zemlje porijekla.

UNHCR navodi da se aktuelno radi na pripremnim koracima, koji prethode izradi SOP-a (standardnih operativnih procedura) za utvrđivanje starosti maloljetnika (MUP zajedno sa Evropskom agencijom za azil- EUIA). Zaposleni u JU Centar „Ljubović“ smatraju da je prevencija ključna, te ističu da je usluga dnevnog boravka izuzetno značajna preventivna mjera u sistemu zaštite djece. Proces prijavljivanja nezaposlenih stranaca i dobijanja dozvola za rad nije složen. Takođe, postojeći sistemi informisanja stranaca o njihovim pravima su dobro razvijeni. Stranci su dobro informisani o svojim pravima, što se ostvaruje već tokom prvog inicijalnog intervjua.

Podsticajne mjere usmjerene ka strancima realizuju se kroz aktivnosti Ombudsmana na dnevnom nivou, prvenstveno kroz neposrednu i direktnu komunikaciju sa ljudima. Zabilježen je konstantan porast broja pritužbi, što ukazuje na to da građani postaju svesniji uloge i nadležnosti Ombudsmana, kao i da aktivno koriste svoje pravo da prijave nepravilnosti i traže zaštitu ljudskih prava.

Zavod za zapošljavanje, kao jedan od partnera u realizaciji Strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, aktivno učestvuje u njenoj realizaciji i ostvarivanju svih strateških ciljeva i aktivnosti zacrtanih u Strategiji i akcionim planovima. Od ukupnog broja stranaca koji su dobili azil, njih 65 je upoznato sa programima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG), aplicirali su za bespovratne grantove i ostvarili pravo na njih.

Reforme u sistemu zdravstva u Crnoj Gori prati razvoj integralnog zdravstvenog informacionog sistema kroz unapređenje digitalnog informacionog sistema kroz obavještanje stranaca o promjenama, rokovima i dostupnim uslugama putem emaila ili SMS-a na jeziku korisnika. Planirano je formiranje Analitičke službe, koja će imati zadatak da kontinuirano prati i analizira potrebe stanovnika opštine Podgorice, kako bi se na osnovu tih analiza razvijale nove i unapredivale

postojeće usluge. Pod nadležnost Glavnog grada će biti uključen i novi Centar za razvoj usluga koji može pružiti veći broj servisa podrške stanovnicima opštine Podgorice. Sekretarijat za socijalno staranje će, u skladu sa svojim ovlaštenjima, obavljati nadzornu funkciju nad radom ove ustanove.

Međuinstitucionalni pristup i participacija u državnim strategijama omogućavaju inkluzivniji i koordinisan rad s migrantima, uz poštovanje ljudskih prava i zaštitu ranjivih kategorija. Zavod za zapošljavanje, lokalne samouprave i NVO pružaju dodatnu podršku u ostvarivanju prava i integraciji stranaca. Institucije imaju realnu mogućnost da utiču na poboljšanje zaštite prava stranaca kroz svakodnevni rad, međusektorsku saradnju i neposrednu intervenciju u pojedinačnim slučajevima. U praksi se pokazalo da blagovremena reakcija službenika često dovodi do konkretnih poboljšanja. 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 ovlaštenjima 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 Land⁶⁵.

X. PREPORUKE

Dostupnost i struktura podataka o strancima

- Uskladiti klasifikacije (državljanstvo, zemlja rođenja, predhodno/sledeće prebivalište) sa šifarnicima koje koristi Eurostat i vršiti mjesečno prikupljanje podataka o međunarodnoj zaštiti u skladu sa članom 4 Uredbe (862/2007 /EC).
- S obzirom na važnost tačnih i sveobuhvatnih podataka o stanovništvu, uključivanje podataka o strancima pod međunarodom zaštitom u jedinstvenu bazu podataka kakva je Centralni registar stanovništva doprinijelo bi poboljšanju statističkih podataka, boljem planiranju javnih politika i olakšanom pristupu garantovanim pravima i uslugama za strance, a time i integraciji ovih lica u punom obimu u crnogorsko društvo.

Pristup socijalnoj zaštiti

- Uspostaviti mehanizme za kontinuirano praćenje i evaluaciju efekata rastuće populacije stranaca na socijalne usluge, kako bi se unaprijedio i prilagodio postojeći sistem socijalne zaštite i pravovremeno reagovalo na promjene u potrebama.
- Uspostaviti mehanizme redovne razmjene agregiranih podataka između različitih institucija (posebno između Centara za socijalni rad na sjeveru, jugu i centralnom dijelu države) kako bi se obezbijedio sveobuhvatan uvid u potrebe ranjivih grupa stranaca, spriječilo preklapanje ili nedostatak podrške.
- Unaprediti dostupnost informacija o socijalnim pravima stranaca kroz sinergiju višejezičnih kampanja, štampanih brošura i AI digitalnih asistenata. Ovakav integrisani pristup garantuje da svaki pojedinac dobije pravovremene, razumljive i lako dostupne informacije o sistemu socijalne zaštite na jeziku koji poznaje.

Pristup radu i zapošljavanju

- Krerati namjenske programe za ekonomsko osnaživanje i inkluziju žena migrantkinja, koji bi kroz subvencije za prekvalifikaciju i priznavanje inostranih kvalifikacija omogućili njihovo zapošljavanje na visokokvalifikovanim pozicijama, a ne samo u sektoru usluga.
- Ključna uska grla identifikovana su u segmentu pravovremenog informisanja korisnika

65 <https://pravnicentar.co.me/wp-content/uploads/2024/10/Montenegro-Pravna-analiza.pdf>

ažurnosti digitalnih evidencija i ograničenih kadrovskih kapaciteta Stoga, prioritet nije izmjena propisa, već sistemsko jačanje institucionalnih kapaciteta kroz infrastrukturna unapređenja i digitalizaciju procesa rada. U tom pravcu je neophodno izvršiti integraciju baza podataka kako bi se osiguralo ažuriranje informacija i eliminisala administrativna kašnjenja u obradi zahtjeva, sistematizovati nova radna mjesta ili formirati specijalizovane timove koji će biti fokusirani isključivo na rad sa strancima i prekograničnu koordinaciju te unapređivati interkulturalne kompetencije administracije kroz sprovođenje obuka za zaposlene u cilju efikasnijeg korišćenja novih digitalnih alata i savremenih softverskih rješenja, kako bi se maksimizovao učinak postojećeg kadra.

Pristup zdravstvenoj zaštiti

- Uspostaviti međusobnu povezanost i integraciju između informacionih sistema MUP-a i Fonda za zdravstveno osiguranje i drugih institucija kako bi se i praktično garantovao pristup zdravstvenoj zaštiti za strance pod međunarodnom zaštitom.
- Unaprijediti zakonsku regulativu u pogledu upodobljavanja sadržine identifikacionih isprava stranaca sa ličnim kartama domaćih državljana kako bi mogli da se integrišu u sistem Fonda za zdravstveno osiguranje.

Uloga i kapaciteti organizacija civilnog društva

- Uspostaviti efikasnu institucionalnu koordinaciju između državnih organa, lokalnih samouprava i OCD, uz jasne odgovornosti i rokove za postupanje. Formalizovati saradnju sa OCD i prepoznati ih kao strateške partnere u zaštiti i integraciji stranaca, posebno ranjivih grupa i obezbijediti održivo i višegodišnje finansiranje ključnih servisa pomoći (pravna, psihosocijalna i humanitarna podrška).

Uloga i kapacitet tijela za zaštitu ljudskih prava

- Stranci u Crnoj Gori trebaju imati jasan i standardizovan način podnošenja pritužbi, uz pravovremene informacije, pristup tumačima i vodiče na njihovim jezicima. Prioritet treba dati ranjivim grupama, uz koordinaciju institucija i NVO, vršiti centralnu evidenciju pritužbi i redovne obuke službenika. Sva postupanja moraju poštovati ljudsko dostojanstvo i sprječavati diskriminaciju, uključujući po osnovu seksualne orijentacije.

