

Security for Human Beings and Borders

Combating Smuggling of Migrants
in the Western Balkans



This project is funded
by the European Union

Monitoring izvještaj: Primjena politika i standarda o migrantima na lokalnom i nacionalnom nivou

Milica Špajak
Bojana Jokić



BALKAN
REFUGEE AND
MIGRATION
COUNCIL



DRC DANISH
REFUGEE
COUNCIL

Monitoring izvještaj:
**Primjena politika i standarda o migrantima na lokalnom i
nacionalnom nivou**

Autorke: **Milica Špajak, Bojana Jokić**

Saradnik: **Ilija Jokić**, advokat

Urednik: **John M. Barac**

Izdavač: **LGBTIQ Socijalni Centar** • www.lgbtiq.me

Za izdavača: **John M. Barac**

Obrada i štampa: **Printfox Podgorica**

Tiraž: **300**

Podgorica, 2022.

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Bezbednost za ljudе i granice – Borba protiv krijumčarenja migranata na Zapadnom Balkanu“, koji se sprovodi uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj je isključiva odgovornost autorki i ne odražava nužno stavove Evropske unije, Balkanskog saveta za izbeglice i migracije, niti Danskog saveta za izbeglice.

Stavovi, ocjene i komentari iznijeti u ovom dokumentu ne odražavaju nužno i mišljenje Izdavača. Sva prava zadržana. Ohrabruje se upotreba ovog dokumenta u informativne, obrazovne, kulturne i druge svrhe nekomercijalnog i neprofitnog karaktera.

Monitoring izvještaj:

**Primjena politika i standarda o migrantima na
lokalnom i nacionalnom nivou**

Uvod

Izvještaj koji je pred vama je nastao u okviru projekta „Security for Human Beings and Borders – Combatting Smuggling of Migrants in the Western Balkan“, u formi subgranta koji je dodijeljen nevladinoj organizaciji LGBTIQ Socijalni Centar.

Cilj ovog izvještaja je da ukaže na postojeće stanje u politikama koje se tiču migranata, na nacionalnom i lokalnom nivou u Crnoj Gori, kroz analizu relevantnog pravnog okvira i praktičnog djelovanja ciljanih institucija.

Konačno, na kraju izvještaja su sadržane i konkretnе preporuke za unaprjeđenje stanja u ovoj oblasti, u kontekstu Crne Gore.

Autorke

Informacije u posjedu Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore

Projektni tim je podnio Ministarstvu unutrašnjih poslova zahtjev za slobodan pristup informacijama o implementaciji zakonskih propisa prema migrantima i drugim preduzetim mjerama u tom pravcu, za period koji pokriva najveći dio 2021. godine. Razmatrajući naš zahtjev Ministarstvo unutrašnjih poslova je donijelo Rješenje UPI-037/214906/4, kojim su zaključili da je naš zahtjev opravdan, te nam odobrila slobodan pristup traženim informacijama na način što su nam dostavili dvije kopije traženih informacija i to dopisa Sektora za graničnu policiju i Direktorata za upravne poslove, državljanstvo i strance. U kopiji dopisa Sektora granične policije br. 04-225/21-36883/1 navedeno je da je za 11 mjeseci u 2021. godini, na teritoriji Crne Gore ukupno registrovano 3255 migranata, od kojih je većina ušla nezakonito iz pravca R. Albanije.

Za navedeni period 3200 stranaca izrazilo je namjeru za međunarodnu zaštitu kod policije. U skladu sa odredbama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca tа lica nijesu kažnjena za nezakonit ulazak u našu zemlju, već se isti upućuju da podnesu zahtjev nadležnoj službi Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno Direkciji za azil.

Nakon toga lica su smještena u Direkciju za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, koji je otvorenog tipa, dobila su identifikacione potvrde i imaju pravo na boravak u zemlji do okončanja postupka. Međutim, većina njih ne čeka okončanje postupka po podnijetom zahtjevu za azil već pokušavaju nezakonito da napuste teritoriju Crne Gore.

Nadalje, u kopiji tražene informacije se navodi da u cilju stvaranja uslova za obavljanje poslova kontrole kretanja i boravka stranaca u skladu sa standardima i preporukama EU, kao i efikasniju prevenciju nezakonitih migracija, Ministarstvo unutrašnjih poslova je u prethodnom periodu osnovalo Prihvatalište za strance u Crnoj Gori, kapaciteta za 46 lica, u opštini Danilovgrad – Spuž, koji je stavljen u funkciju 13. 12. 2013. godine. Posebne aktivnosti preduzimaju se u djelu povećanja, odnosno proširenja kapaciteta kroz stavljanje u funkciju Privremenog tranzitnog Centra – „kontejnerskog naselja“ do prihvata stranaca koji traže međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori, na način što će se obezbijediti adaptacija i rekonstrukcija „bivše Karaule Božaj“ koja se nalazi na putnom pravcu prema Albaniji, sredstvima iz IPA 2018. godine i kapitalnog Budžeta Crne Gore, za smještaj 120 lica u redovnim okolnostima, odnosno 200 u vanrednim. Na kraju, dodaju da je 2021. godine na osnovu potpisanih sporazuma o readmisiji sa susjednim državama u skraćenom postupku izvršen prihvat i predaja 97 lica i to:

Prihvaćeno od strane Bosne i Hercegovine 50 stranaca, od Srbije 28 i od Hrvatske 2 dok je Albaniji predato 14 i Srbiji 3 lica. U kopiji dopisa Direktorata za upravne poslove, državljanstvo i strance je navedeno da Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti priznaje polno opredjeljenje, pod pojmom „pripadnost određenoj društvenoj grupi“ što može biti u zahtjevu osnov za progona, a za određivanje pripadnosti određenoj društvenoj ili utvrđivanje osobina takve grupe, uzimaju se u obzir i karakteristike vezane za rodni identitet, uključujući i pol.

Pored toga, navedeno je da zbog inkriminacije i progona na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, jedan broj pripadnika LGBTIQ populacije odlučuje za napuštanje zemlje porijekla. Pripadnici LGBTIQ populacije, kada je u pitanje postupak azila u Crnoj Gori, uvijek se tretiraju s poštovanjem, uz pružanje svih relevantnih informacija i poseban senzibilitet, kako bi se osjetili sigurnim u iznošenju svoje seksualne orijentacije ili rodnog identiteta. Određenom broju lica je po ovom osnovu odobrena međunarodna zaštita u Crnoj Gori. Kada je u pitanju implementacija aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom za 2021. godinu Strategije za unaprjeđenje kvaliteta života LGBTIQ osoba za period od 2019-2023. godine u Crnoj Gori, izrađeni su informativni materijali za LGBTIQ lica sa odobrenom međunarodnom

zaštitom u Crnoj Gori, od čega je dio štampan u Brajevom pismu.

Informacije u posjedu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Projektni tim takođe se obratio se sa istim zahtjevom i Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji je donio Rješenje br. 03-1407/21-1 kojim se dozvoljava pristup informacijama i to dostavljanjem informacija o implementaciji zakonskih propisa prema migrantima i drugim preduzetim mjerama u tom pravcu, za isti period kao i u prethodnom slučaju.

U dostavljenoj informaciji je, najprije, navedena nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u ovoj oblasti, shodno Zakonu o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka i Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Pored toga, navedeno je da shodno odredbi člana 131 Zakona o strancima pravo na obraćanje Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ima stranac koji smatra da je u prihvatištu podvrgnut mučenju ili drugom okrutnom, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju od strane osoblja ili drugih pritvorenika u prihvatištu može se obratiti Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, te da su Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore i UNHCR-a potpisali Sporazum o tehničkoj saradnji, 07. februara 2018. godine, u cilju

sprovođenja zajedničkih aktivnosti u oblasti zaštite i unaprjeđenja ljudskih prava tražilaca azila, izbjeglica, raseljenih i lica bez državljanstva. Sprovođenje prinudnog udaljenja i preduzimanje mjera za zaštitu ljudskih prava i sloboda stranca koji se prinudno udaljava prati Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u skladu sa zakonom.

U tom slučaju policija je dužna da dostavi Zaštitniku obavještenje o vremenu, mjestu i načinu prinudnog udaljenja stranca i akt na osnovu kojeg se vrši prinudno udaljenje stranca, u vezi sprovođenja prinudnog udaljenja i mjera za zaštitu ljudskih prava i sloboda stranca koji se prinudno udaljava, na zahtjev Zaštitnika, stavi na raspolaganje sve podatke iz nadležnosti policije, omogući neposredan uvid u službene spise, dokumenta i podatke i dostavi kopije traženih spisa i dokumenata, bez obzira na stepen tajnosti i omogući slobodan pristup svim prostorijama u kojima su smješteni stranci koji se prinudno udaljavaju.

Stranac koji smatra da je u prihvatištu podvrgnut mučenju ili drugom okrutnom, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju od strane osoblja ili drugih pritvorenika u prihvatištu može se obratiti Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. U nadležnosti Sektora Zaštite od torture, bezbjednost i Nacionalni preventivni mehanizam (NPM), je između ostalog, i

praćenje postupanja prema migrantima koje se odnosi na postupanje policijskih službenika, sagledavanju materijalnih uslova u kojima migranti borave u Prihvatilištu za strance i centru za primjenu blažih mjera i Centru za prihvat. Takođe, nadležnost ovog sektora je i praćenje operacija prinudnog udaljenja stranaca od momenta udaljenja pa do graničnog prelaza na kojem se vrši prinudno udaljenje.

Poseban fokus monitoringa institucije Zaštitnika u tom pravcu se ogleda na poštovanju svih zakonskih pretpostavki za prinudno udaljenje strana, stvaranju medicinskih uslova ukoliko se radi o licu koje je narušenog zdravstvenog stanja, mogućnosti migranta da učestvuje u postupku donošenja Rješenja o protjerivanju stranaca itd. Prilikom praćenja operacije prinudnog udaljenja, obavezno se prije izvršenja prinudnog udaljenja, obavlja intervju sa strancem koji se prinudno udaljuje.

Nadalje, ističu da zbog prevelike nadležnosti ovog sektora, a uslijed uvećanog obima posla tokom 2021. godine, praćenje operacija prinudnih udaljenja stranaca nije bilo moguće, već se Zaštitnik shodno ustaljenoj praksi obraćao Upravi policije radi dostavljanja neophodnih podataka koje se odnose na lica koja se prinudno udaljuju, a najprije mjesto i vrijeme prinudnog udaljenja (prije nego se lice udalji); rješenje o protjerivanju stranaca sa teritorije

Crne Gore; rješenje o izvršenju rješenja o protjerivanju; zapisnik o izjavi uzetoj u vezi rješenja o protjerivanju; potvrda o vraćanju privremeno oduzetih predmeta i plan udaljenja koji je detaljan. Prateći dostavljenu dokumentaciju, institucija Zaštitnika je pratila ispunjavanje svih zakonskih uslova za donošenje gore pomenutih rješenja kao što je: pravo na učestvovanje stranke u postupku; pravo na advokata; pravo na prevodioca tokom postupka (ukoliko je to potrebno); da li je svako od rješenja uručeno stranci u skladu sa zakonom; da li lica imaju primjedbe na zapisnik i potvrde o vraćanju oduzetih stvari kao i to da li su lica uložili žalbu na donesena rješenja. Do 1. decembra, prema dostavljenim podacima od strane Uprave policije instituciji Zaštitnika iz Crne Gore se prinudno udaljilo 113 lica.

Na kraju, navode da poseban fokus monitoringa tima NPM-a je sagledavanje materijalnih uslova u kojima borave migranti u Prihvatištu za strance i Centru za prihvat i da je tokom ove godine institucija Zaštitnika - tim NPM-a je obišao prostorije Prihvatišta za strance i centra za primjenu blažih mjera, i s tim u vezi publikovalo izvještaj u kojem su date određene preporuke radi unaprjeđenja uslova za boravak migranata koji je javno dostupan na sajtu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

Informacije u posjedu Centra za socijalni rad Podgorica

Pored toga, obratili smo se i JU Centru za socijalni rad za Glavni grad, koji su Rješenjem br. 0401-037-18003/21-2 od 30. 12. 2021. godine, odbili naš zahtjev za slobodan pristup informacijama navodeći da bi dostavljene traženih informacija predstavljalo sačinjavanje novih i da shodno članu 150 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ove informacije smatraju povjerljivim.

Imajući u vidu da je navedeno Rješenje kontradiktorno uložili smo žalbu na isto Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Monitoring slučaja u praksi

Nevladina organizacija LGBTIQ Socijalni Centar, u sklopu monitoringa rada državnih institucija koje djeluju u domenu migrantskih politika, ispitala je medijske navode partnerske nevladine organizacije LGBT Forum Progres, od dana 15. 01. 2022, koji je primio pritužbu na rad Centra za tražioce azila u Spužu, od strane lezbijskog para iz Rusije korisnica usluga Centra i osoba u proceduri je dobijanja azila u Crnoj Gori.

Sam slučaj kontinuirano traje od Septembra 2021. godine, dok su korisnice Centra za tražioce azila u Spužu iznijele niz pritužbi na rad osoblja, kao i na druge korisnike/ce Centra, koji su, prema navodima korisnica u samom centru postale žrtve svakodnevnog psihičkog, a nerijetko i fizičkog nasilja te da nemaju raspoložive mehanizme zaštite u Centru niti način da se odbrane.

Optužbe su izuzetno zabrinjavajuće i kako navode azilantkinje: „jedino rješenje im je da izvrše samoubistvo, jer im je to jedina opcija koja im je trenutno ostala. Ne mogu nazad, a ni da borave u Centru za azilante u ovim uslovima“.

Tim LGBTIQ Socijalnog Centra, od dospijevanja samog slučaja u javnost, ostvario je direktnu komunikaciju sa

nevladinom organizacijom LGBT Forum Progres, koja vodi sami slučaj, kao i neposrednu komunikaciju sa korisnicama te su ka nadležnim institucijama upućene zajedničke inicijative o pokretanju istrage o samom slučaju, uključujući i Zahtjev za slobodan pristup informacijama kako bi se svi navodi provjerili i pokrenule adekvatne mjere i eventualni postupci protiv navodnih počinilaca.

Zaključak

Na osnovu prikupljenih podataka od strane relevantnih institucija, detaljno predstavljenih u izvještaju, autori smatraju da je neophodno nastaviti rad na monitoringu rada institucija za dalje unaprjeđenje i eliminaciju loših praksi u cilju bezbjednosti i zaštite državnih granica i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda migranata.

U toku rada na ovom izvještaju, tim autora usaglasio se oko niza preporuka za koje cijenimo da bi unaprijedile određene propuste u radu, obezbijedile poštovanje ljudskih prava i sloboda migranata u cilju implementacije postojećih zakona prema migrantima, a i direktno uticale na povećanje svijesti javnosti o potrebi za borbom za jednaku ljudska prava svih činilaca društva.

Preporuke

1. Preporučujemo što prioritetnije usvajanje podzakonskih akata u odnosu na Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca kako bi se uskladili svi relevantni zakoni u cilju osiguranja bezbjednosti i zaštite poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda migranata.
2. Važno je obezbijediti međuinstитucionalnu saradnju kroz umrežavanje institucija u cilju kvalitetnijeg i efikasnijeg funkcionisanja cjelokupnog sistema za podršku i zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda migranata.
3. Uspostavljanje kontinuiteta kvalitetne i bliže saradnje između nevladinih organizacija i institucija sa primarnim djelovanjem u oblasti migrantskih politika posebno u domenu prikupljanja podataka, monitoringa kršenja ljudskih prava i korišćenja dostupnih servisa.
4. Osiguranje nastavka podizanja kapaciteta zaposlenih u državnim institucijama sa primarnim djelovanjem u oblasti migrantskih politika, kroz organizaciju praktičnih programa obuke, sa ciljem unaprjeđenja znanja, primjene ovlašćenja i izlaženja u susret specifičnim potrebama migranata.



This project is funded
by the European Union