

CRNA GORA
S K U P Š T I N A
Odbor za ljudska prava i slobode
Broj: 00-63-8/20-
Podgorica, 25. decembar 2020. godine

Povodom razmatranja Izvještaja koje je Odboru za ljudska prava i slobode dostavio Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa članom 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore:

- (1) Izvještaja o postupanju prema migrantima u Crnoj Gori;
- (2) Izvještaja o praćenju sprovođenja treće operacije readmisije crnogorskih državljana posebno organizovanim letom iz Hamburga, SR Njemačka od 29. 1. 2019. godine;
- (3) Izvještaja o praćenju sprovođenja četvrte operacije readmisije crnogorskih državljana posebno organizovanim letom iz Hanovera, SR Njemačka od 3. 3. 2020. godine,

Odbor za ljudska prava i slobode sa Prve sjednice, održane 23. decembra 2020. godine podnosi

I Z V J E Š T A J O R A Z M A T R A N J U :

- (1) IZVJEŠTAJA O POSTUPANJU PREMA MIGRANTIMA U CRNOJ GORI;**
- (2) IZVJEŠTAJA O PRAĆENJU SPROVOĐENJA TREĆE OPERACIJE READMISIJE CRNOGORSKIH DRŽAVLJANA POSEBNO ORGANIZOVANIM LETOM IZ HAMBURGA, SR NJEMAČKA OD 29. 1. 2019. GODINE;**
- (3) IZVJEŠTAJA O PRAĆENJU SPROVOĐENJA ČETVIRTE OPERACIJE READMISIJE CRNOGORSKIH DRŽAVLJANA POSEBNO ORGANIZOVANIM LETOM IZ HANOVERA, SR NJEMAČKA OD 3. 3. 2020. GODINE**

Odbor za ljudska prava i slobode je u okviru kontrolne uloge Parlamenta, u skladu sa članom 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore, na Prvoj sjednici održanoj 23. decembra 2020. godine, na kojoj su, pored poslanika, članova Odbora, u skladu sa članom 67 Poslovnika Skupštine Crne Gore, učestvovali: mr Siniša Bjeković, zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Zdenka Perović, zamjenica Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Nerma Dobardžić, zamjenica Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Valentina Pavličić, zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, Milanka Baković, generalna direktorica Direktorata za građanska stanja i lične isprave u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Anjet Lanting, savjetnica UN za ljudska prava i Milan Radović, programski direktor NVO "Građanska alijansa",

polazeći od navoda iz Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu:

*„U oblasti **migracija**, porast nezakonitih migranata u 2018. godini potvrđen je i u 2019. godini. 2019. privedeno je 7.978 nezakonitih migranata, što u odnosu na 2018. godinu predstavlja porast od 60%. Svi privedeni migranti izrazili su namjeru da zatraže azil, te se tako nastavio pritisak na prihvatne objekte u zemlji. Crnogorske vlasti spriječile su 516 ilegalnih ulazaka u zemlju i 1514 ilegalnih izlazaka iz zemlje. Specijalno državno tužilaštvo sprovelo je tri istrage o krijumčarenju migranata, u kojima je učestvovalo više od 40 ljudi. Sporazum o statusu između Crne Gore i Evropske unije o aktivnostima koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu, potpisan oktobra 2019. godine, stupio je na snagu 1. jula 2020. godine. Sprovođenje prve zajedničke operacije po Sporazumu započeto je 15. jula. Crna Gora mora da nastavi da ulaže napore na rješavanju migracionog pritiska kroz dalji razvoj međunarodne saradnje u oblasti readmisije, podizanje kapaciteta za krivično procesuiranje krijumčarskih mreža i proširenje kapaciteta za prihvat i poboljšanje sistema za prikupljanje podataka o migrantima.”* (strana 7 Radne verzije prevoda Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu koju je pripremila Kancelarija za evropske integracije)

„Crna Gora je nastavila da konsoliduje svoj pravni okvir u oblasti migracija. Nakon izmjena Zakona o strancima u decembru 2018. godine, u proljeće 2019. godine usvojena su tri dodatna podzakonska akta, posebno u cilju pojednostavljenja izdavanja dozvola za privremeni boravak za rad i sezonsko zapošljavanje i sprečavanja neregistrovane migracije radne snage.

Sporazum o readmisiji između EU i Crne Gore olakšava 15 protokola o readmisiji za sprovođenje potpisanih s državama članicama EU, uključujući protokol za sprovođenje potpisan s Grčkom u martu 2019. godine. Crna Gora ima 10 sporazuma o readmisiji sa zemljama koje nijesu članice EU, uključujući sve partnere sa Zapadnog Balkana i Tursku, a završila je i pregovore s Gruzijom. Zahtjevi za početak pregovora o readmisiji upućeni su Pakistanu, Iranu, Iraku, Maroku i Alžiru.

Crna Gora ima Plan djelovanja u slučaju masovnog priliva migranata i izbjeglica u tranzitu preko teritorije Crne Gore, usvojen 2015. godine.

Crna Gora je i dalje atraktivna zemlja za migraciju radne snage na Zapadnom Balkanu, s 27.634 radnih dozvola izdatih u 2019. godini, što je stabilan broj u poređenju s 2018. godinom. Legalne migracije regulisane su sistemom kvota koje se utvrđuju godišnje. Sezonski radnici, uglavnom sa Zapadnog Balkana, rade prvenstveno u sektorima turizma, građevinarstva i poljoprivrede. Ukupno je izdato oko 42.517 dozvola za privremeni boravak.

Trend rasta broja neregularnih prelazaka granice s Crnom Gorom u 2018. godini nastavio se i 2019. godine. Privedeno je oko 7.978 migranata u 2019. godini, što je povećanje od 60% u odnosu na 2018. godinu. Svi privedeni migranti izrazili su namjeru da zatraže azil, čime se i dalje vrši pritisak na centre za tražioce azila, čiji kapacitet je povećan na 389 kreveta. Crnogorske vlasti spriječile su 516 ilegalnih ulaska u zemlju i 1.514 ilegalnih izlazaka iz zemlje. Pritvorski centar za ilegalne migrante može da primi do 50 lica. Specijalno državno tužilaštvo je 2019. godine sprovelo tri istrage o krijumčarenju migranata, u kojima je učestvovalo više od 40 lica. Podignute su tri optužnice. U četiri predmeta izrečene su pravosnažne osuđujuće presude za 48 lica, uključujući 28 presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivice.

U kontekstu pandemije izazvane virusom kovida 19, ostalo je otvoreno samo šest graničnih prelaza, kako bi se osiguralo kretanje robe i povratak crnogorskih građana. Ulazak stranaca bio je zabranjen. Stranci s privremenim ili stalnim boravkom u Crnoj Gori bili su podvrgnuti istom režimu kao i crnogorski državljani, koji nije obuhvatao potpunu zabranu kretanja. Neregularna migracija smanjila se tokom prvih sedam mjeseci 2020. godine: privedeno je 1.583 migranta, dok su nadležni organi spriječili 153 ilegalna ulaska i 258 ilegalnih izlazaka.

Sekundarna kretanja nastavila su da doprinose migracionim tokovima, posebno ona koja su rezultat readmisija iz Bosne i Hercegovine. Crna Gora je 2019. godine prihvatila readmisiju 2.213 državljana trećih zemalja iz susjednih zemalja u okviru bilateralnih sporazuma o readmisiji, od čega 2.033 iz Bosne i Hercegovine (rast od 139% u odnosu na 2018. godinu). Readmisija državljana trećih zemalja iz Crne Gore u susjedne zemlje povećana je na 382 lica u 2019. godini, uključujući 350 u Albaniju, što je poboljšanje u odnosu na prethodne godine. Bilateralnu saradnju s Albanijom u oblasti readmisije treba dalje razvijati.

Crnogorska granična policija još uvijek nema biometrijski sistem registracije i identifikacije migranata. I dalje zabrinjava rizik od dvostruke registracije migranata nakon sekundarnih kretanja, ponovnog ulaska i naknadnih zahtjeva za azil. Crna Gora treba da uspostavi informacionu i komunikacionu infrastrukturu koja može da podrži efikasan postupak identifikacije i registracije mješovitih migracionih tokova u skladu sa standardima i najboljom praksom EU.

Ostvaren je samo 41 dobrovoljni povratak iz Crne Gore, uključujući 21 u susjedne zemlje, koje je neposredno obrađivala crnogorska granična policija, i 20 u zemlje porijekla, uz podršku Međunarodne organizacije za migracije. Proces dobrovoljnog povratka otežan je odsustvom konzularnih predstavništava zemalja porijekla u Crnoj Gori. Uprkos administrativnim barijerama, treba definisati proaktivniju politiku dobrovoljnog povratka i dodijeliti potrebna sredstva za ublažavanje migracionog pritiska.

Planirani su građevinski radovi za otvoreni migracioni centar u Božaju, blizu granice s Albanijom. Privremeno naselje kontejnera na istoj lokaciji uspostavljeno je uz pomoć EU i otvoreno u julu 2020. godine. Tako je stvoren dodatni prihvatni kapacitet za 60 lica, pored postojećih 329 kreveta u Spuzu i na Koniku.

Sporazum o readmisiji između EU i Crne Gore sprovodi se na zadovoljavajući način, a broj zahtjeva za readmisiju iz država članica EU i dalje opada. Bilo je petsto devedeset i pet crnogorskih građana kojima je naredeno da napuste EU 2019. godine. Stopa povratka bila je 59,7%, u odnosu na 73% u 2018. godini. Budući da države članice EU izvještavaju o dobroj saradnji, ovo smanjenje može biti rezultat obrade izuzetno velikih količina odluka, zaostatak u prethodnim godinama i možda sekundarnih kretanja.

Crna Gora mora da nastavi s naporima u pogledu suočavanja s migracionim pritiskom, daljim razvojem svoje međunarodne saradnje na readmisiji i podržavanjem uspješne reintegracije povratnika, povećanjem kapaciteta za procesuiranje mreža krijumčarenja migranata, povećanjem kapaciteta za prihvata i poboljšanjem sistema prikupljanja podataka o svojim migrantima.” (str. 48, 49 i 50 Radne verzije prevoda Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu koju je pripremila Kancelarija za evropske integracije)

“Zakon o azilu izmijenjen je u januaru 2019. godine i dalje usklađen s pravnom tekovinom EU. Uprava zadužena za integraciju lica pod zaštitnim statusom, koja je sada pod nadzorom Ministarstva unutrašnjih poslova,

reorganizovana je. U julu 2019. godine razvijene su nove mjere integracije, uključujući finansijsku pomoć, kurseve jezika i kulture, upis u školu za djecu i zapošljavanje, ali do sada je broj korisnika i dalje ograničen. Nacrt liste bezbjednih zemalja porijekla, usmjeren na ubrzanje postupka prijave, usvojen je u decembru 2019. godine. Uključuje region Zapadnog Balkana i Tursku.

Iako se broj migranata koji su izrazili namjeru da zatraže azil povećao u odnosu na 2018. godinu, broj onih koji stvarno podnose zahtjeve za azil opao je u 2019. godini. Registrovan je samo 1.921 zahtjev za azil, što je pad od 38% u odnosu na 2018. godinu, što odražava povećanu mobilnost i tendenciju napuštanja zemlje čak i prije podnošenja zahtjeva za azil. 9,6% podnosilaca zahtjeva bile su žene, a 89% odrasle osobe. 34% zahtjeva podnijeli su državljani Maroka, a slijede ih državljani Alžira (15%), Iraka (15%) i Sirije (14%). Većina ih je napustila zemlju prije okončanja postupka. Takav trend potvrđen je tokom prvih 7 mjeseci 2020. godine, podnesena su samo 394 zahtjeva za azil.

Uprkos relativno malom broju tražilaca azila koji su zapravo ostali u sistemu, broj stvarno obrađenih zahtjeva ostaje ograničen. Između januara 2019. i marta 2020. godine, od 77 slučajeva u kojima se podnosilac zahtjeva zaista pojavio na zakazanom razgovoru, doneseno je samo 29 konačnih odluka. Dvadeset i četiri zahtjeva otkazana su zbog odlaska podnosioca zahtjeva iz zemlje, dok je 24 još uvijek u postupku. Određeni broj intervjuja odgođen je iz tehničkih razloga. Sedam lica dobilo je status međunarodne zaštite od januara 2019. do marta 2020. godine, uključujući šest s izbjegličkim statusom na osnovu spajanja porodice, a samo jedno lice dobilo je status supsidijarne zaštite na osnovu osnovanosti zahtjeva. Dvadeset i jedan žalbeni zahtjev podnesen je na Upravnom sudu. Zbog pandemije izazvane virusom Covid-19, razgovori s tražiocima azila obustavljeni su u aprilu i maju 2020. godine. Nastavljen su u junu nakon što su prostorije za intervju opremljene odgovarajućom zaštitnom opremom.

Drugu godinu zaredom prihvatni kapaciteti Crne Gore su pod pritiskom. Ukupno je smješteno 7739 lica u 2019, što je porast od 73% u poređenju s 2018. godinom, uglavnom za kratke boravke, koji je preopteretio sistem do krajnjih granica. 4,5% njih bile su žene. Centar za azil u Spužu, kapaciteta 104 kreveta, obično se koristi za porodice i žene, dok je alternativni centar na Koniku, kapaciteta 225 kreveta, predviđen za smještaj samaca. To je objekat u privatnom vlasništvu koji se iznajmljuje nadležnim organima za azil po skupoj komercijalnoj cijeni. 71% tražilaca azila boravilo je u alternativnom centru, gdje se, uprkos nedavnim poboljšanjima, standardi još uvijek ne podudaraju sa standardima punopravnog centra za azil. Između januara i aprila 2020. godine, u prihvatnim objektima bilo je smješteno 1197 migranata. Od marta 2020. godine, u svim centrima primjenjivale su se mjere preventivne higijene i dezinfekcije kako bi se spriječilo širenje pandemije izazvane virusom kovida 19.

Budžet sistema azila porastao je na 1,7 miliona eura u 2019. godini (dvostruko povećanje u odnosu na 2018. godinu), od čega je 66% potrošeno na alternativni prihvatni centar. Troškovi prijema u cijelosti se plaćaju iz budžeta Crne Gore, bez spoljne podrške.

Broj lica pod statusom zaštite koja trenutno žive u Crnoj Gori opao je na 28 lica. Devet lica od 12 odraslih lica radi. Održavaju se kursevi jezika. Državni službenici imaju ograničene mogućnosti za sticanje operativnog iskustva u sprovođenju mjera integracije, zbog malog broja takvih lica. Iako je crnogorski sistem azila nastavio da pokazuje svoju otpornost u veoma napetom kontekstu, treba nastaviti napore na poboljšanju postupka utvrđivanja statusa, daljem jačanju prihvatnih kapaciteta i racionalizaciji troškova smještaja u alternativnom centru." (str. 50 i 51 Radne verzije preвода Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu koju je pripremila Kancelarija za evropske integracije),

razmotrio Izvještaje koje je Odboru za ljudska prava i slobode dostavio Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa članom 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore:

- (1) Izvještaj o postupanju prema migrantima u Crnoj Gori;
- (2) Izvještaj o praćenju sprovođenja treće operacije readmisije crnogorskih državljana posebno organizovanim letom iz Hamburga, SR Njemačka od 29. 1. 2019. godine;
- (3) Izvještaj o praćenju sprovođenja četvrtre operacije readmisije crnogorskih državljana posebno organizovanim letom iz Hanovera, SR Njemačka od 3. 3. 2020. godine.

Uvodno obrazloženje Izvještaja o postupanju prema migrantima u Crnoj Gori, Izvještaja o praćenju sprovođenja treće operacije readmisije crnogorskih državljana posebno organizovanim letom iz Hamburga, SR Njemačka od 29. 1. 2019. godine i Izvještaja o praćenju sprovođenja četvrtre operacije readmisije crnogorskih državljana posebno organizovanim letom iz Hanovera, SR Njemačka od 3. 3. 2020. godine, dao je zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore mr Siniša Bjeković.

Povodom razmatranja Izvještaja o postupanju prema migrantima u Crnoj Gori, Izvještaja o praćenju sprovođenja treće operacije readmisije crnogorskih državljana posebno organizovanim letom iz Hamburga, SR Njemačka od 29. 1. 2019. godine i Izvještaja o praćenju sprovođenja četvrte operacije readmisije crnogorskih državljana posebno organizovanim letom iz Hanovera, SR Njemačka od 3. 3. 2020. godine, Odbor za ljudska prava i slobode je jednoglasno (sa sedam glasova „za“) donio sledeći

ZAKLJUČAK

1. Odbor za ljudska prava i slobode konstatuje da Izvještaj o postupanju prema migrantima u Crnoj Gori predstavlja presjek stanja u Crnoj Gori do oktobra 2019. godine, a iskustva iz ove oblasti u prethodnoj godini doprinijela su promjeni i snaženju metoda rada Zaštitnika u 2020. godini. Za pohvalu je činjenica da je posebna pažnja Zaštitnika bila usmjerena na sagledavanje tretiranja ugroženih grupa- žena, djece i starijih, materijalne uslove koji vladaju u objektima za smještaj i konfliktne situacije migranata sa lokalnim stanovništvom u Crnoj Gori.
2. Odbor ocjenjuje da je Izvještaj metodološki dobro urađen, jer su u cilju stvaranja realne slike o postupanju prema migrantima prikupljeni podaci od institucija koje se bave ovim pitanjem u Crnoj Gori, kao i radom na terenu i sprovođenjem monitoringa postupanja na dva granična prelaza.
Odbor pozdravlja aktivnosti Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) koji je tokom 2019. godine posjetio Prihvatilište za strance, Centar za prihvatanje i smještaj stranaca u Spuzi i Alternativni smještaj Centra za prihvatanje na Koniku, kako bi „iz prve ruke“ stekao uvid u stanje u ovim ustanovama, način njihovog rada i postupanje prema licima smještenim u njima.
3. Odbor pozdravlja dobru saradnju nadležnog Direktorata u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ostvarenu dostavljanjem podataka značajnih za postupanje Zaštitnika u oblastima prevencije torture i zaštite od diskriminacije.
Odbor ohrabruje nastavak i unapređenje saradnje između Zaštitnika i Ministarstva unutrašnjih poslova radi daljeg poboljšanja stanja u oblastima koje se tiču migracija i readmisije.
4. Iako su migranti u Crnoj Gori najčešće u tranzitu i njihovo krajnje odredište je neka druga zemlja, Odbor konstatuje da su migracije postale trend o čemu u Crnoj Gori treba govoriti glasnije, a položaj i prava migranata posmatrati iz različitih aspekata.
5. Iako još uvijek postoji određena stigma i odnos nepovjerenja prema migrantima, Odbor je ohrabren informacijom da je samo u jednoj situaciji zabilježen ozbiljniji konflikt migranata sa lokalnim stanovništvom kada je Zaštitnik na terenu djelovao kao medijator.
Odbor naročito pohvaljuje zalaganje i brzo reagovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma po pitanju zaštite ljudskih prava migranata kako zaštita njihovih prava ne bi bila samo formalna, nego faktička.
6. Imajući u vidu da je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u 2020. godini počeo da prati i proces prinudnog udaljenja stranaca iz Crne Gore, Odbor za ljudska prava i slobode očekuje da će detaljne informacije o aktivnostima nadležnih subjekata prilikom prinudnog udaljenja lica iz Crne Gore i poštovanju njihovih ljudskih prava i sloboda biti dostavljene Odboru u predstojećem izvještaju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

7. S obzirom da je Nacionalni preventivni mehanizam pratio dva postupka readmisije crnogorskih državljana iz Savezne Republike Njemačke ka Crnoj Gori i da je cjelokupan postupak ispraćen ne samo sa stanovišta prevencije od torture, već i sa stanovišta položaja ovih lica, Odbor smatra zabrinjavajućim podatak da je evidentiran veliki broj maloljetnih lica koje je trebalo vratiti u Crnu Goru.
8. Uzimajući u obzir da su operacije readmisije- operacije visokog rizika koje zahtijevaju posebnu pripremu svih službenika koji učestvuju u ovom procesu, Odbor za ljudska prava i slobode izražava zadovoljstvo informacijom da su sve četiri operacije koje je NPM pratio bile veoma dobro organizovane i nijesu zabilježene incidentne situacije.
Za pohvalu je spremnost nadležnih organa da realizuju sve preporuke NPM-a o čemu svjedoči informacija da su sve preporuke NPM-a iz prethodne operacije readmisije bile ispoštovane do sprovođenja naredne operacije.
9. Polazeći od ocjene Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore da je migrantima u Crnoj Gori obezbijeden jednak pristup temeljnim ljudskim pravima i slobodama kao i svim građanima Crne Gore, Odbor izražava zadovoljstvo činjenicom da Crna Gora nije pokazala neosjećajnost prema migrantima i što nije bilo kolektivnih slučajeva zlostavljanja migranata tokom prolaska, odnosno boravka u Crnoj Gori, što zaslužuje sve pohvale.
Takođe, Odbor je naročito ohrabren činjenicom da nijesu zabilježeni posebni problemi i loš tretman lica koja su putem readmisije vraćena u Crnu Goru.
10. Imajući u vidu da značajan broj migranata posjeduje određene stručne sposobnosti, Odbor smatra da bi u predstojećem periodu trebalo posvetiti veću pažnju procjeni stručnih sposobnosti migranata na način kako je to urađeno u Saveznoj Republici Njemačkoj i s tim u vezi, njihovoj integraciji u crnogorsko društvo, jer bi svojim životom i radom u našoj državi jedan broj ovih lica mogao doprinijeti razvoju Crne Gore.
11. Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore će dostaviti Zaključak Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Ministarstvu unutrašnjih poslova, na dalji postupak i Kolegijumu Predsjednika Skupštine Crne Gore, Kancelariji za evropske integracije i Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori, na upoznavanje.

PREDSJEDNIK ODBORA

Jovan Jole Vučurović