
*Studija o zaštiti djece u pokretu
u Crnoj Gori*

Podgorica, 2013.



Studija o zaštiti djece u pokretu
u Crnoj Gori

Izdavač

Centar za prava djeteta Crne Gore

cpdcg@t-com.me

Za izdavača

Rajka Perović

Studiju uredile

Rajka Perović i Vida Radomirović

Lektor

Sonja Živaljević

Dizajn i tehničko uređenje

Miloš Otašević

Štampa

Štamparija Artgrafika, Podgorica

Tiraž

250

Centar za prava djeteta Crne Gore se zahvaljuje **Save the Children** za sjeverozapadni Balkan na profesionalnoj i finansijskoj podršci prilikom realizacije ovog projekta.

SADRŽAJ

I UVOD	7
II METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	9
2.1. Predmet istraživanja	9
2.2. Cilj istraživanja	9
2.3. Specifični ciljevi istraživanja	9
2.4. Metode istraživanja	9
2.4.1. Polustrukturisani dubinski intervjui sa predstavnicima državnih institucija i organizacija civilnog društva	10
2.4.2. Fokus-grupni i polustrukturisani intervjui sa djecom u pokretu	10
2.5. Uzorak istraživanja	11
2.6. Proces istraživanja	12
2.6.1. Pripremna faza	12
2.6.2. Prikupljanje podataka	13
2.6.3. Analiza primarnih i sekundarnih podataka	13
2.7. Etička pitanja, zaštita djece i pitanje povjerljivosti podataka	14
2.8. Ograničenja istraživanja	14
III USKLAĐENOST DOMAĆIH ZAKONA SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA	15
3.1. Međunarodni pravni okvir	15
3.1.1. Sistem pod okriljem UN	17
3.1.2. Savjet Evrope	33
3.1.3. EU i prava djeteta u migracijama	37
3.2. Nacionalni pravni okvir	41
3.2.1. Harmonizacija prava Crne Gore i obaveze prema pristupanju u EU	67
3.3. Unutrašnji pravni poredak i međunarodni standardi	70
IV DJECA U POKRETU U CRNOJ GORI – POJAM I STANJE	75
4.1. Pojam i grupe djece u pokretu	75
4.2. Stanje u Crnoj Gori	75
4.2.1. Djeca uključena u život i/ili rad na ulici	75
4.2.2. Djeca iz grupe raseljenih i interno raseljenih lica	82
4.2.3. Djeca žrtve i potencijalne žrtve trgovine ljudima	89
4.2.4. Djeca tražioci azila	92

4.2.5.	Djeca strani državljan sa i bez pratnje/ilegalni migranti	96
4.2.6.	Djeca povratnici iz procesa readmisije	98
4.3.	Uzroci migracija, karakteristike djece u pokretu i specifični rizici	101
V IZAZOVI U OSTVARIVANJU PRAVA IZ PERSPEKTIVE DJECE U POKRETU		105
5.1.	Pravo na nediskriminaciju	105
5.2.	Pravo na najbolji interes djeteta	105
5.3.	Pravo na život, opstanak i razvoj	106
5.4.	Pravo na participaciju	106
VI PROGRAMI ZA ZAŠTITU DJECE U POKRETU		109
6.1.	Zaštita djece u pokretu na državnom nivou / Institucionalna podrška	109
6.1.1.	Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore	110
6.1.2.	Uprava policije	111
6.1.3.	Kancelarija za borbu protiv trgovinu ljudima	111
6.1.4.	Ministarstvo prosvjete i sporta	112
6.1.5.	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	113
6.1.6.	Centar za djecu i mlade "Ljubović"	114
6.2.	Socijalna zaštita	115
6.2.1.	Centar za socijalni rad Podgorica	115
6.2.2.	Uprava za zbrinjavanje izbjeglica	116
6.2.3.	Zaštitnik ljudskih prava i sloboda	116
6.3.	Međunarodne organizacije	117
6.3.1.	Međunarodna organizacija za migracije (IOM)	117
6.4.	O nevladinim organizacijama - članicama neformalne koalicije	118
VII STUDIJA SLUČAJA		121
7.1.	Studija slučaja 1 - Dubinski intervju sa dječakom iz Sirije	121
7.2.	Studija slučaja 2 - Dubinski intervju sa djetetom I.M.	123
7.3.	Studija slučaja 3 - Dubinski intervju sa B.Z. (roditelj)	123
VIII ZAKLJUČCI I PREPORUKE		125
IX IZVORI		139
X SKRAĆENICE		143



Save the Children je vodeća nezavisna organizacija za djecu u svijetu.

NAŠA VIZIJA je svijet u kojem svako dijete ostvaruje pravo na život, zaštitu, razvoj i učešće.

NAŠA MISIJA je da podstičemo pozitivne pomake u načinu na koji se svijet odnosi prema djeci i da postizemo trenutne i trajne promjene u njihovim životima.

Ova publikacija je proizvedena u okviru projekta „Zaštita djece u migracijama u regiji Sjeverozapadnog Balkana“.

I UVOD

Ostvarivanje prava djeteta je indikator razvoja demokratskih odnosa u društvu i spremnost društva da djeci omogući optimalne uslove za život i razvoj poštujući osnovni princip najboljih interesa djeteta.

Centar za prava djeteta Crne Gore prvi put se na sveobuhvatan način bavi fenomenom djece u pokretu kroz izradu studije „Zaštita djece u procesu migracija u Crnoj Gori” koja se realizuje u saradnji sa Save the Children International kancelarijom za sjeverozapadni Balkan.

Studija je imala za cilj da doprinese boljem razumijevanju fenomena djeca u pokretu, sagledavajući postojeće politike i prakse na nivou Crne Gore. Sveobuhvatnost Studije se ogleda u analitičkom pristupu sagledavanja fenomena djeca u pokretu koji je podrazumijevao analizu međunarodnih politika i standarda, kao i nacionalnog normativnog i strateškog okvira u funkciji zaštite djece u pokretu; sagledavanje dimenzija i karakteristika, uključujući uzroke migracija, kao i specifične rizike kojima su ova djeca izložena; Studija se takođe bavi procjenom stepena ostvarenosti prava djeteta u kontekstu zaštite, programa podrške, postojećih usluga iz ugla profesionalaca i same djece koja imaju iskustva iz procesa migracija. Značaj studije je i u tome što definiše određene preporuke koje predstavljaju smjernice za unapređenje sistema zaštite djece u pokretu.

Prilikom izrade Studije, u dijelu istraživanja, imali smo za osnovu metodologiju koju su razvile NVO Atina i Grupa 484 iz Srbije, za potrebe izrade studije “Deca u pokretu” koja je rađena 2012. godine uz finansijsku podršku Evropske komisije, Fonda za otvoreno društvo u Srbiji i Save the Children Norway. Pomenutu metodologiju prilagodili smo i uskladili sa karakteristikama procesa migracija u Crnoj Gori.

Studija bi mogla poslužiti i kao: osnova za dalje praćenje, za nova istraživanja, kao podsticaj za bolju međunarodnu, multisektorsku i interresornu saradnju čiji će zajednički rad doprinijeti unapređenju zaštite djece u procesu migracija u Crnoj Gori.

U strukturnom smislu, Studija sadrži osam poglavlja: **Uvod** u kome su dati osnovni razlozi izrade ove publikacije, kao i cilj same Studije. U podnaslovu **Metodologija istraživanja**, detaljno smo opisali proces istraživanja, odabir metodologije, obuhvatnost uzorka, metode, instrumente, kao i ograničenja koja su onemogućila izbor drugih i kompleksnijih metoda. Jedan značajan dio predstavlja poglavlje **Usklađenost domaćih zakona sa međunarodnim standardima**, iz kojeg se jasno vide pozitivna rješenja domaćeg zakonodavstva, kao i prepreke u njegovoj primjeni i predlozi koji su usmjereni na inoviranje zakonskog okvira iz potrebe da se praksa približi evropskim standardima. U podnaslovu **Pojam i stanje djece u pokretu u Crnoj Gori**, data je pojedinačna statistika i informacije za svaku specifičnu kategoriju djece koja se svrstavaju po definiciji u



posebnu grupu koju nazivamo “djeca u pokretu”. Posebno interesantno poglavlje predstavlja tekstualni dio koji je dobijen na terenu direktno od djece. U dijelu **Izazovi u ostvarivanju prava iz perspektive** “djece u pokretu” data su njihova iskustva, mišljenja i stavovi, a u dijelu **Programi zaštite “djece u pokretu”** evidentirali smo postojeću praksu zaštite djece u migracijama dobijenu od predstavnika institucija, službi i organizacija. Dodatni kvalitet sveukupom tekstu predstavljaju tri **Studije slučaja** u kojima su predstavljena prozvoljna iskustva djece, ilustrujući primjere kako dobre prakse, tako i propuste u sistemu zaštite djece u pokretu. Zapažanja do kojih smo došli u procesu izrade Studije govore o tome da djeca u pokretu ne dobijaju adekvatnu zaštitu od institucija i službi, te smo u podnaslovu **Zaključci i preporuke** naveli predloge koji zahtijevaju zajedničko djelovanje svih aktera u sistemu koji mogu doprinijeti unapređenju zaštite, kako bi odgovor na potrebe djece u pokretu bio pravovremen, adekvatan i u skladu sa najboljim interesima djeteta.

S obzirom da je osnova Studije pregled i analiza prava i položaja djece u pokretu u Crnoj Gori, ciljna grupa su bila djeca sa iskustvom migracija na teritoriji Crne Gore, kao i djeca na koje se posredno odražavaju posljedice iz procesa migracija njihovih roditelja. Međutim, nismo mogli zaobići ni one koji su u obavezi da daju pun doprinos, a sve u skladu sa najboljim interesima djeteta: nadležne državne institucije - resorna ministarstva, službe zaštite, statističke centre, centre za socijalni rad, postojeće relevantne nevladine organizacije, individualce – stručnjake, profesionalce u relevantnim oblastima, roditelje...

Ovom prilikom se zahvaljujemo kancelariji Save the Children na profesionalnoj i finansijskoj podršci u realizaciji ovog projekta. Zahvaljujemo se stručnom konsultantu Siniši Bjekoviću, istraživačkoj agenciji Centru za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) i njenom glavnom istraživaču Milošu Bešiću, institucijama, službama, nevladinim organizacijama i pojedincima koji su nam dostavili tražene podatke, ustupili svoje publikacije, izvještaje i omogućili neposredan kontakt sa djecom. Zahvaljujemo se Ministarstvu unutrašnjih poslova, Upravi policije, Ministarstvu rada i socijalnog staranja, Ministarstvu prosvjete i sporta, Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava, Centru za djecu i mlade „Ljubović“, Upravi za zbrinjavanje izbjeglica, centrima za socijalni rad, Kancelariji za borbu protiv trgovine ljudima, Crvenom krstu Crne Gore, kancelarijama UNHCR, UNICEF, IOM, nevladinim organizacijama: Pravnom centru, NVO Korak po korak, Centru za demokratiju i ljudska prava, Građanskoj alijansi i Centru za romske inicijative.

Veliku zahvalnost dugujemo djeci koja su bila obuhvaćena istraživanjem i koja su predstavljajući svoja iskustva ujedno dala svoju percepciju kvaliteta zaštite.

Sam proces izrade ove studije je pokazao visok nivo participacije različitih društvenih aktera, te stoga i osnovna preporuka studije jeste bolja međunarodna, međuresorska i intersektorska saradnja na zaštiti djece koja su u procesu migracija.



II Metodologija istraživanja

Predmet istraživanja je kvalitet postojećih politika i njihova primjena u praksi sa ciljem zaštite djece u pokretu u Crnoj Gori.

Ciljna grupa:

- Djeca izbjeglice
- Raseljena i interno raseljena djeca
- Djeca tražioci azila
- Djeca u pokretu u potrazi za boljim uslovima života
- Iregularni migranti
- Djeca žrtve trgovine ljudima
- Djeca uključena u život i rad na ulici
- Djeca povratnici iz procesa readmisije

2.2. Cilj istraživanja

Cilj ovog projekta je da se utvrdi položaj i identifikuju programi podrške i zaštite djece u pokretu u našoj zemlji. Pod pojmom „djeca u pokretu” smatraju se djeca koja migriraju, a koja su prilikom tih migracija izložena posebnim rizicima. Definicija Save the Children imenuje i grupe djece u pokretu: izbjeglice, interno raseljenu djecu, tražioce azila, iregularne migrante, žrtve trgovine ljudima, djecu uključenu u život i/ili rad na ulici, povratnike iz procesa readmisije.

2.3. Specifični ciljevi istraživanja

- Identifikacija ključnih motiva djece u pokretu
- Utvrđivanje njihove maršrute kretanja kako u pogledu ulaska/izlaska, tako i u pogledu kretanja unutar Crne Gore
- Opisati njihova iskustva, sa akcentom na probleme sa kojima su se djeca susretala
- Identifikovati ključne rizike kojima su djeca izložena
- Procjena odnosa nadležnih institucija prema djeci
- Analiza funkcionisanja institucionalne infrastrukture

2.4. Metode istraživanja

Za potrebe ovog istraživanja, istraživačka agencija se koristila komplementarnim metodama: individualnim i grupnim intervjuima (fokus grupe). Ukupno je realizovano 19 individualnih intervju sa predstavnicima državnih institucija i



organizacija civilnog društva i stručnim radnicima, 4 individualna intervjua sa djecom, 4 porodična intervjua, 7 grupnih intervjua (fokus grupe).

2.4.1. Polustrukturisani dubinski intervjui sa predstavnicima državnih institucija

i organizacija civilnog društva koji se bave kreiranjem politika i neposrednim pružanjem usluga i programa podrške djeci u pokretu u Crnoj Gori. Pomoću ove metode smo pokušali da pribavimo iskustva i stavove kreatora politika i profesionalaca u oblasti zaštite djece u pokretu. Ovo je bila prilika da sumiramo različite pristupe i evidentiramo ograničenja u dijelu pružanja kvalitetne zaštite djeci u procesu migracija.

Uzorkom je obuhvaćeno 19 predstavnika resornih ministarstava, državnih i socijalnih institucija te profesionalci iz domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija.

Tabela 1. Struktura uzorak u odnosu na institucije/organizacije

ORGANIZACIJE/INSTITUCIJE	Ž	M	Ukupno
Ustanove socijalne zaštite	2	-	2
Državne institucije	3	3	6
Predstavnici resornog ministarstva	2	2	4
Domaće nevladine organizacije	2	3	5
Međunarodne organizacije	1	1	2
UKUPNO	10	9	19

2.4.2. Fokus grupe i polustrukturisani intervjui sa djecom u pokretu

Ove metode daju poseban kvalitet sprovedenom istraživanju zato što su rađene neposredno sa djecom koja su bila u prilici da nam kroz razgovor predstave iskustva, ukažu na nedostatke u sistemu zaštite i skrenu pažnju na nedovoljnu senzibilizaciju profesionalaca za potrebe i probleme u kojima se nađu djeca u pokretu. Takođe, omogućava da djeca daju predloge/moguća rješenja koja bi doprinijela unapređenju zaštite. Koristeći se ovim metodama, vodili smo računa o zaštiti privatnosti djece i njihovih ličnih podataka.

Fokus grupe koje su rađene sa djecom, tamo gdje je to bilo moguće, pokazale su se kao dobra istraživačka metoda, jer su omogućile razgovor sa učesnicima sličnim po nekim karakteristikama ili iskustvima i raspravu o određenim pitanjima za istraživački problem. Podaci dobijeni od ispitanika neposredno odražavaju njihove iskaze, kao i njihove neverbalne reakcije ispoljene tokom razgovora (mišljenja,

ideje, osjećanja, stavove, vjerovanja...). Ovakav način prikupljanja informacija dobar je i zato što su učesnici podsticali jedni druge, obrazlažući svoje mišljenje ili tražeći objašnjenja od drugih učesnika. Takođe, ovaj metod ostavlja mogućnost otvaranja novih podtema koje se tokom razgovora mogu pokazati značajnim. Ono što je takođe važno je i da smo koristeći se ovom metodom osigurali bolje razumijevanje i vrednovanje dobijenih podataka.

2.5. Uzorak istraživanja

Israživanjem su obuhvaćene dvije kategorije ispitanika. Prvo, djeca u pokretu; intervjuisano je ukupno (individualnim, grupnim intervjuima) 68 djece. Od ukupnog broja, 38 ispitanika su bile djevojčice, a 30 dječaci. Dakle, na ovaj način smo se trudili da ispoštujemo princip rodne ravnopravnosti djece ispitanika. Grupni intervjui su pokazali veću zastupljenost djevojčica. Drugu grupu ispitanika predstavljaju profesionalci iz državnih institucija, službi, organa, koji su dio sistema koji treba da obezbijedi zaštitu djece u pokretu.

Istraživanjem su obuhvaćena: djeca raseljenih i interno raseljenih lica, djeca koja migriraju pod prisilom, dobrovoljno, sama ili u grupi, regularnim i neregularnim kanalima, djeca koja žive i/ili rade na ulici. U vremenskom periodu koje je podrazumijevalo terensko istraživanje, nijesmo mogli doći do djece tražioca azila, djece žrtava trgovine, jer ih nije bilo u zvaničnim evidencijama. Što se tiče raseljene i interno raseljene djece, od njih nijesmo mogli dobiti iskustva iz samog procesa migracija, zato što su rođena u Crnoj Gori, ali smo mogli sagledati posljedice koje su se na njih reflektovale usljed migracija njihovih roditelja.

Tabela 2. Uzorak djece prema podgrupama

Podgrupa djece	Ukupan broj dece	Broj djevojčica	Broj dječaka
Djeca raseljenih i interno raseljenih lica	20	12	8
Djeca koja žive i/ili rade na ulici	41	23	18
Djeca ilegalni migranti	6	3	3
Djeca iz procesa readmisije	1	-	1
UKUPNO	68	38	30

Postoji puno načina da se kategorizuju djeca u pokretu. U osnovi sama kategorizacija zavisi od kriterijuma koji se odaberu. Budući da može postojati više kriterijuma, može se doći do više različitih kategorija djece u pokretu. U svrhu ovog istraživanja, upotrijebili smo kategorizaciju koju su koristili brojni autori predstavljeni u dokumentu Djeca u pokretu, koji je izdala Međunarodna organizacija za migracije (IOM) 2013. godine. Sve vrste kategorizacije navedene u ovom dokumentu od različitih autora su predstavljene u tabeli ispod:



Kategorija djece	Uključeni	Nijesu uključeni
Tražioc azila		+
Izbjegllice		+
Raseljena lica	+	
Trafikovane osobe		+
Seljene pod prisilom	+	
Dobrovoljno seljenje	+	
Seljenje pod pritiskom roditelja	+	
Grupno kretanje (bez pritiska)	+	
Nezavisno kretanje	+	
Seljenje redovnim kanalima	+	
Seljenje nedozvoljenim kanalima	+	
Djeca koja žive i rade na ulici	+	
Djeca koja bježe od eksploatacije i zlostavljanja kod kuće		+

U gornjoj tabeli smo sa (+) označili kategorije koje smo obuhvatili našim istraživanjem. Razlog što određene kategorije nijesmo uključili je jednostavno to što nijesmo mogli naći djecu u ovim kategorijama, što ne znači da djeca koja pripadaju ovim kategorijama ne postoje, već ih nijesmo identifikovali putem prikupljene zvanične statistike, kao ni upotrebom metoda "grudve". („snowball sampling procedure“).

Takođe, može se vidjeti da se neke kategorije u tabeli preklapaju, kao i da neko dijete može pripadati dvijema ili više kategorija. Na primjer, ono može biti raseljeno, kretati se sa svojim roditeljima i koristeći redovne kanale. Ova napomena odgovara činjenici da je klasifikacija urađena na osnovu više različitih kriterijuma, kako smo već rekli.

2.6. Proces istraživanja

2.6.1. Pripremna faza

Pripremna faza ovog projekta podrazumijevala je informisanje stručne i šire javnosti o ciljevima projekta i planiranim aktivnostima koje će doprinijeti izradi ove studije. Stručnu javnost smo upoznali kroz ostvarene kontakte i pojedinačne sastanke koje su predstavnici Centra za prava djeteta Crne Gore iskoristili i za prikupljanje postojećih informacija, podataka i iskustava koji se tiču djece u pokretu. Širu javnost smo upoznali kroz TV gostovanja koja smo imali na državnoj i dvijema nezavisnim televizijama. Pošto se govorilo o fenomenu djece u pokretu samo u naznakama, ukazali smo javnosti da su migracije stanovništva i djece problem u

svijetu, te da Crna Gora u skladu sa situacijom treba da planira i obezbijedi zaštitu ove ciljne grupe u skladu sa potpisanim međunarodnim propisima, što znači da treba da pristupi izmjeni i dopuni postojećih zakona, a praksu da dovede do evropskih standarda koji svakom djetetu u pokretu garantuju adekvatnu zaštitu.

2.6.2. Prikupljanje podataka

Za potrebu izrade Studije o zaštiti djece u procesu migracije, za istraživanje na terenu angažovana je agencija CEDEM. U dijelu istraživanja koji je podrazumijevao prikupljanje iskustava i informacija neposredno od djece, pored istraživača CEDEM-a, bio je uključen tim Centra za prava djeteta Crne Gore. Glavni istraživač Miloš Bešić je uradio analizu prikupljenih statističkih podataka, polustrukturisanih intervjua i izvještaja dobijenih sa terena. Istraživanje o djeci u pokretu u Crnoj Gori realizovano je u vremenskom periodu od 1. juna do 5. jula 2013.

S obzirom na to da je osnova Studije ispitivanje i analiza prava i položaja djece u pokretu u Crnoj Gori, ciljna grupa su bila djeca sa iskustvom migracija na teritoriji Crne Gore. Međutim, nijesmo mogli zaobići ni one koji su u obavezi da daju pun doprinos kvalitetu zaštite ove ciljne grupe: nadležne državne službe i institucije, resorna ministarstva, centre za socijalni rad, postojeće i relevantne institucije, službe administracije, a takođe i individualce – stručnjake, profesionalce u relevantnim oblastima.

Neke od navedenih institucija i organizacija su nam poslužile samo kao izvor za prikupljanje već postojećih podataka, neke su bile pozvane da daju svoje mišljenje, konsultovano je njihovo znanje i iskustvo u traženju preporuka za unapređenje zaštite djece u pokretu u Crnoj Gori.

Centar je formirao neformalnu koaliciju nevladinih organizacija koje su pokazale interesovanje za ovu temu i ovu ciljnu grupu. Koaliciju čine pet nevladinih organizacija: Pravni centar, Centar za demokratiju i ljudska prava, Građanska alijansa, Centar za romske inicijative, NVO "Korak po korak". Za potrebe Studije, nevladine organizacije su nam dostavile svoje izvještaje i pojedinačne analize zasnovane na činjenicama i iskustvima iz ove oblasti.

2.6.3. Analiza primarnih i sekundarnih podataka

Analizu međunarodnih politika i standarda, analizu nacionalnog normativnog i strateškog okvira koji se odnosi na zaštitu djece u pokretu, za potrebe Studije uradio je stručni pravni konsultant, dugogodišnji saradnik Centra za prava djeteta, Siniša Bjeković. Ova analiza podrazumijeva pregled najznačajnijih međunarodnih dokumenata u okviru sistema Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope i Evropske unije, kao i pregled usklađenosti unutrašnjeg zakonodavstva sa međunarodnim pravnim okvirom i obaveza koje proističu iz procesa pristupanja Evropskoj uniji u skladu sa potpisanim standardima.



2.7. Etička pitanja, zaštita djece i pitanje povjerljivosti podataka

Prikupljanje podataka od državnih službi i institucija bilo je prilično otežano, zbog nepostojanja jedinstvenih baza podataka, tako da su prikupljeni podaci bili često kontradiktorni, što je otežavalo donošenje odluke o tome koji podaci su relevantniji. Administrativne procedure za dobijanje saglasnosti su duge. Za prikupljanje iskustava od pojedinih ciljnih grupa prepreke su bili sadržaji međunarodnih sporazuma i Zakona o zaštiti ličnih podataka (porodice sa djecom iz procesa readmisije).

Jedna od posebno važnih komponenti ove studije je istraživanje koje je, pored analize postojeće statistike i prakse, uključilo i djecu koja su u pokretu, tako da smo mogli direktno od njih dobiti procjenu ostvarljivosti njihovih prava. Za ovu analizu bilo nam je posebno dragocjeno iskustvo djece, koje smo pokušali da prenesemo navođenjem dječijih citata, kao i predstavljanjem studija slučaja koji su sastavni dio ove publikacije.

Trudili smo se da stepen ostvarenih prava djece u procesu migracija identifikujemo na vidljiv i transparentan način, pri čemu nam je cilj bio da osiguramo načelo participacije djeteta, da djeca mogu izraziti stav o svojim potrebama i svojem najboljem interesu. Istraživanju koje je rađeno sa djecom u pokretu prethodilo je pribavljanje saglasnosti i osiguranje potpune zaštite ličnih podataka i identiteta svakog djeteta sa kojim se razgovaralo u skladu sa Politikom zaštite djeteta, Centra za prava djeteta Crne Gore.

2.8. Ograničenja istraživanja

Dizajn istraživanja usklađen je sa realnim mogućnostima koje odlikuju nekoliko ključnih momenata. Prvo, činjenica da se radi o osjetljivoj grupi djece, pa stoga etički aspekti istraživanja moraju imati prioritet. Drugo, dugo prikupljanje potrebnih podataka i saglasnosti od institucija i službi, dostupnost određenih ciljnih grupa u velikoj mjeri je usporilo proces istraživanja i primjenu različitih istraživačkih metoda. Treće, treba imati u vidu ukupnu teritoriju i broj stanovnika Crne Gore, usljed čega je ukupan broj djece u pokretu u Crnoj Gori znatno manji nego u zemljama u regionu. Četvrto, s obzirom na ekonomske specifičnosti Crne Gore koja u velikoj mjeri počiva na turističkim djelatnostima, djeca u pokretu se najčešće pojavljuju u periodima turističkih sezona, i to su djeca koja se najčešće bave prosjačenjem, a etnički pripadaju romskoj populaciji. Nakon analize preliminarnih informacija o djeci u pokretu, a u svjetlu karakteristika i ograničenja koja su uticale na organizaciju istraživanja, osmišljen je dizajn i po njemu realizovano istraživanje.



III Usklađenost domaćih zakona sa međunarodnim standardima

3.1. Međunarodni pravni okvir

Globalni trendovi ukazuju na činjenicu da milioni djece migriraju pod različitim okolnostima – sama ili sa roditeljima ili starateljima, dobrovoljno ili prisilno i sa različitim motivima (traženje posla, boljeg obrazovanja, bježanje od nepovoljnih okolnosti ratova/sukoba), a sam proces migracije može ih dovesti u povećan rizik, pogotovo ukoliko putuju bez pratnje odraslih. S druge strane, migracije u nekim slučajevima djeci mogu pomoći da dođu do novih životnih mogućnosti.

Povećanje broja djece u migratornim tokovima, ne odražava se uvijek i svuda kroz statistiku. U nekim zemljama takvi statistički podaci su ponekad skromni i nedovoljni da objasne suštinu problema. Uz to, nedostatak svijesti i administrativnih kapaciteta u nacionalnim državama takođe mogu biti ozbiljna prepreka ostvarenju zaštitnih prava djece u svim fazama migratornog procesa.

Migraciona kretanja mogu biti zakonita ili nezakonita, jednako kao što se zakoniti ulazak u zemlju destinacije može pretvoriti u nezakonit, kao posljedica različitih okolnosti koje utiču na pravni i faktički status djeteta u pokretu.

Na putu migracija, djeca se susreću sa brojnim preprekama, počevši od toga da se najčešće shvataju i tretiraju kao žrtve specifičnih okolnosti, a ne i kao osobe koje stvaraju svoju budućnost, one koje se na migraciju odlučuju vođeni svojim stavom o potrebi migriranja iz svoje društvene sredine u neku drugu. Sama činjenica sužavanja mogućnosti da svoju perspektivu ostvare na temelju zakonitih migracija, ovu osjetljivu grupu izlaže posljedici skretanja u ilegalne tokove, u kojima se lična nesigurnost djeteta pretvara u poziciju potencijalne žrtve krijumčarenja i trgovine ljudima. Zbog toga se kao nužan odgovor međunarodne zajednice i nacionalnih država zahtijeva odlučnost na planu zaštite njihovog psihičkog i fizičkog integriteta, odnosno poštovanja i zaštite prava svakog djeteta nezavisno od situacije u kojoj se nalazi. Za ispunjenje ovih ciljeva nacionalne države moraju staviti u prvi plan pravne i političke mjere, a imigracione politike ne mogu biti stavljene u funkciju, u ovakvim situacijama, ukoliko su one na štetu najboljeg interesa djeteta.

Prema podacima Ujedinjenih nacija (UN)¹, tokom 2010. godine u svijetu je bilo preko 214 miliona migranata, od kojih je i dalje većina onih koji migriraju iz zemalja u razvoju u razvijenije zemlje, dok istovremeno raste i broj onih koji migriraju između zemalja u razvoju. Jedan od oblika migracija koji je u porastu jesu migracije iz ruralnih u urbana područja, kao i privremene migracije zarad sezonskih, privremenih poslova. Iako ne postoje sveobuhvatne statistike, sam opis

1 UN Population facts, June 2012, http://www.un.org/esa/population/publications/popfacts/popfacts_2012-3_South-South_migration.pdf.



fenomena posebno je značajan za populaciju djece, jer procjene ukazuju da je broj djece zahvaćene internim migracijama znatno veći od broja djece uključene u međunarodne migracije².

Pored ovih vidova migracija koje su uslovljene prvenstveno ekonomskim razlozima, raste i obim migracija uzrokovanih ratovima, konfliktima, te drugim političkim okolnostima. Izvještaj Visokog komesarijata UN za izbjeglice (UNHCR)³ govori da je u 2011. godini dostignut rekordan obim prisilnih međunarodnih migracija i da je broj izbjeglica najveći u proteklih jedanaest godina. Širom svijeta ukupno je 42,5 miliona ljudi prisilno migriralo – kao izbjeglice (15,2 miliona), interno raseljena lica (26,4 miliona) ili u procesu traženja azila (895.000). UNHCR procjenjuje da djeca čine skoro polovinu od 33,9 miliona osoba koje spadaju u njihov opseg rada – izbjeglice, tražioci azila, osobe bez državljanstva, kao i povratnici i interno raseljena lica⁴.

Prema procjenama Međunarodne organizacije rada (ILO), 1,2 miliona djece godišnje postaje žrtvama trgovine ljudima⁵, dok 215 miliona djece ispod 18 godina radi.⁶ Po podacima UNICEF-a⁷, oko 150 miliona djece starosti od 5 do 14 godina uključeno je u dječiji rad. Takođe, u slučaju djece u pokretu poseban rizik predstavlja njihova pravna nevidljivost, koja proizilazi iz nepostojanja bilo kakve registracije po rođenju. UNICEF procjenjuje da čak preko trećine novorođene djece u urbanim sredinama ne biva registrovano.⁸ Sa druge strane, iako procjene govore da se većina djece koja migrira kreće sa svojim roditeljima i porodicama u potrazi za zaposlenjem i boljim mogućnostima, značajan broj djece ipak se kreće i sam. Izazovi u vezi sa djecom koja migriraju bez pratnje odraslih prepoznati su i u Evropskoj uniji (EU) i u najvećoj mjeri se odnose na maloljetne tražioce azila koji dolaze iz zemalja van EU ili koja nemaju državljanstvo. Po podacima iz 2008. godine, čak 11.292 zahtjeva za azil došlo je od maloljetnih lica bez pratnje, od kojih je većina bila iz Avganistana, Iraka i pojedinih afričkih zemalja, dok se kao osnovni uzroci navode bježanje od konflikata, siromaštva, diskriminacije, potraga za boljim životnim prilikama, itd.⁹

2 Daniela Reale, op. cit, str. 5.

3 Global Trends, UNHCR, 2011, <http://www.unhcr.rs>

4 Na: <http://www.unhcr.org/>

5 Every Child Counts izvještaj ILO, <http://www.ilo.org>

6 Facts on Child Labour, ILO, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_126685.pdf

7 The State of Worlds Children 2011, UNICEF, str. 33, http://www.unicef.org/sowc2011/pdfs/SOWC-2011-Main-Report_EN_02092011.pdf.

8 The State of Worlds Children 2012, Children in an Urban World, str. 3, http://www.unicef.org/sowc2012/pdfs/SOWC%202012%20Executive%20Summary_EN_13Mar2012.pdf.

9 Ovaj broj se odnosi na 22 zemlje članice u kojima je broj tražilaca 2008. godine povećan za preko 40% u odnosu na 2007. godinu. EU Action Plan on Unaccompanied minors COM (2010) 213 final, p. 2 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_trafficking_in_human_

Tretiranje ovog fenomena zahtijeva jednu sveobuhvatnu međunarodnu saradnju koja će obezbijediti sistemski pristup u zaštiti djece u pokretu.

3.1.1. Sistem pod okriljem UN

Međunarodni standardi koji se donose u okviru međunarodnih organizacija su prilično brojni i heterogeni. To znači da se u ostvarenju prava i zaštiti djece u pokretu mogu koristiti ne samo specifični instrumenti kao što je UN Konvencija o pravima djeteta ili UN Konvencija o statusu izbjeglica, već i svi drugi univerzalni dokumenti o ljudskim pravima koja po prirodi stvari pripadaju svim ljudskim bićima.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN promovira jedinstveni koncept ljudskih prava i sloboda, koji pored ostalog propisuje jednakost i nediskriminaciju, zabranu arbitrnog lišenja slobode, pravo na život, slobodu i sigurnost ličnosti, zabranu ropstva i trgovine robljem, zabranu torture, pravo na pravni subjektivitet, pravo na djelotvoran pravni lijek, slobodu kretanja i nastanjivanja, pravo na azil, pravo na standard života koji obezbjeđuje zdravlje i blagostanje porodice i njenih članova, kao i druga prava koja štite integritet i dostojanstvo ljudskog bića. U članu 25. Univerzalna deklaracija propisuje pravo na posebnu zaštitu majki i djece. Iako odredbe Univerzalne deklaracije nemaju pravno obavezujući karakter, zahvaljujući normama međunarodnog običajnog prava i instrumentima u kojima se tumačenje međunarodnih ugovora vezuje za duh i ciljeve Univerzalne deklaracije, ovaj prvi međunarodni pisani katalog ljudskih prava i dalje inspirira ne samo zakonodavce, već i tumače prava, odnosno one koji pravo primjenjuju.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) zaključen pod okriljem UN, odnosno Komitet za ljudska prava kao njegovo nadzorno tijelo, donio je poseban Opšti komentar u vezi sa čl.24 koji garantuje pravo svakog djeteta, bez ikakve diskriminacije, na zaštitu unutar svoje porodice, društva i države, kakvu zahtijeva njegov status maloljetnog lica. Takav status za sobom povlači usvajanje posebnih mjera na planu zaštite djece, u odnosu na one koje država treba da usvoji kako bi svakom licu obezbijedila uživanje svih prava garantovanih Paktom.

Komitet dalje ističe da prava garantovana članom 24 ICCPR nijesu jedina prava koja Pakt propisuje kao posebno pravo djeteta, već da kao i ostala djeca imaju sva građanska prava zajemčena Paktom. Garantovanjem pojedinih prava, neke odredbe Pakta izričito ukazuju na mjere koje država treba da usvoji da bi maloljetnicima pružila veću zaštitu nego odraslima, kao npr. u vezi sa pravom na život, pa se smrtna kazna ne može izreći licima mlađim od 18 godina. Slično tome, ukoliko su zakonito lišeni slobode, optuženi maloljetnici se imaju odvojiti od odraslih i o njihovom slučaju se mora odlučivati sa naročitom pažnjom i ažurnošću u postupanju. Isto tako osuđena maloljetna lica treba da budu podvrgnuta



kazneno-popravnom režimu koji podrazumijeva odvajanje od odraslih i koji je primjeren njihovom dobu i pravnom položaju, čime se obezbjeđuje adekvatan podsticaj njihovom prevaspitavanju i društvenoj rehabilitaciji radi ponovnog uključivanja u društvene tokove.

Mjere koje treba usvojiti nisu precizirane Paktom, pa je na svakoj državi da ih odredi radi zaštite interesa djece na svojoj teritoriji i unutar svoje suverene nadležnosti. Komitet posebno naglašava da, bez obzira na građansku prirodu zaštićenih prava, njihovo potpuno uživanje zahtijeva mjere koje bi mogle biti i ekonomske, socijalne i kulturne. To su prije svega mjere usmjerene na sprječavanje i podvrgavanje djece aktima nasilja i svirepom i nečovječnom postupanju ili eksploataciji putem prisilnog rada ili prostitucije, kao i njihovo korišćenje u protivzakonitim radnjama i deliktima različitih oblika, uključujući i aktivnosti organizovanog kriminala (krijumčarenje, trgovina narkoticima i sl.) ili zloupotrebe na bilo koji drugi način. Komitet je posebno skrenuo pažnju državama ugovornicama na potrebu da u svoje izvještaje uključe podatke o mjerama usvojenim da bi se obezbijedilo sprječavanje direktnog učešća djece u oružanim sukobima.

Status djeteta, shodno navedenom Komentaru Komiteta, zahtijeva da sva djeca budu zaštićena od diskriminacije po bilo kom osnovu kao što mogu biti rasa, boja, pol, jezik, vjeroispovijest, nacionalno ili društveno porijeklo, imovina ili rođenje. U vezi s tim, Komitet ističe da iako zabrana diskriminacije u uživanju prava garantovanih Paktom proističe u slučaju djece i iz člana 2 koji se odnosi na sva lica, njihova jednakost pred zakonom iz člana 26, načelo zabrane diskriminacije u odnosu na djecu se posebno tiče mjere zaštite iz tih odredbi. Zbog toga se od država članica traži objašnjenje o tome kako se zakonodavstvom i na praktičnim primjerima obezbjeđuje zaštita od svih oblika diskriminacije.

Odgovornost za obezbjeđivanje zaštite djece je na porodici, društvu i državi, pri čemu Komitet ne navodi kako se ta odgovornost dijeli. Naglašeno je da tamo gdje roditelji i porodica ozbiljno narušavaju svoje dužnosti, zlostavljaju ili zanemaruju dijete, država treba da interveniše i ograniči roditeljska prava i obaveze, a dijete prema potrebi i njegovom najboljem interesu, čak, i odvoji od porodice kada okolnosti tako zahtijevaju. Komitet smatra korisnim da izvještaji država pruže informacije o posebnim mjerama usvojenim radi zaštite napuštene djece ili djece uskraćene za porodično okruženje, kako bi im se omogućilo da se razvijaju u uslovima najbližim porodičnom okruženju.

Prema stavu 2 člana 24 ICCPR, svako dijete ima pravo da se registruje odmah po rođenju da dobije ime. Prema mišljenju Komiteta, ova odredba bi trebalo da se tumači kao blisko povezana sa odredbom koja se odnosi na pravo na posebne mjere zaštite i stvorena je radi unapređenja priznanja pravne sposobnosti djeteta. Glavna svrha obaveze prijavljivanja djece po rođenju je da se smanji opasnost od otmice, prodaje ili trgovine djecom, kao i od drugih vrsta postupanja koja nijesu u skladu sa uživanjem prava garantovanih Paktom.



Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) u čl.10. nalaže obavezu država članica da u okviru svojih maksimalnih mogućnosti preduzimaju mjere pomoći i zaštite porodici i njenim članovima bez ikakve diskriminacije, naročito kad oni nijesu u mogućnosti da obavljaju svoje vitalne funkcije samostalno. U tom smislu djeca moraju biti posebno zaštićena od privrednog i društvenog iskorišćavanja. U istom dokumentu u čl.11 propisana je obaveza država da obezbijede pravo svakog lica na odgovarajući životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, što podrazumijeva i odgovarajuću ishranu, odijevanje i stanovanje, kao i poboljšanje uslova za život. Ova odredba Pakta umnogome korespondira sa činjenicom da je zanemarivanje ove obaveze ili nemogućnost njenog ispunjenja, jedan od osnovnih pokretača migracija u svijetu danas. U okviru **Opšteg komentara broj 4, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava**, UN je razmatrao problem stanovanja naglašavajući da i pored činjenice što međunarodna zajednica često reafirmiše važnost punog poštovanja prava na odgovarajuće stanovanje, postoji uznemirujuće dubok jaz između standarda postavljenih u članu 11 stav 1 Pakta i situacije koja preovladava u mnogim dijelovima svijeta. Osim posebno izraženih problema u pojedinim zemljama u razvoju, koje se suočavaju sa ogromnim finansijskim i ostalim teškoćama, Komitet smatra da i neka od ekonomski najrazvijenijih društava takođe imaju značajne probleme sa beskućništvom i neadekvatnim stanovanjem.

UN Konvencija o pravima djeteta zajedno sa njena oba protokola¹⁰ čini po mnogo čemu karakterističan dokument u oblasti ljudskih prava. Prije svega se može reći da je to zapravo konkretan primjer koegzistencije i jedinstva, međuzavisnosti i uzajamnosti različitih dimenzija ljudskih prava stavljenih u jedan – opšti kontekst jedinstvenog međunarodnog ugovora. Činjenica je da i sama Konvencija u određenim oblastima podvlači obavezu države da zaštiti temeljne vrijednosti djeteta, dok se u drugima odgovornost države adresira na najveći stepen ostvarivanja zavisno od njenih finansijskih i materijalnih mogućnosti. Međutim, pažljivom analizom odredbi Konvencije i naročito čitanjem generalnih komentara kojima Komitet za prava djeteta Konvenciji daje dublju sadržinu, dolazi se do zaključka da granicu između različitih vrsta, dimenzija ljudskih prava ponekad nije tako lako naći. To samo po sebi govori da država ne može olako shvatati obaveze koje nameće ratifikacija ove Konvencije. Ovakav zaključak proizilazi i iz čl.4 Konvencije koji propisuje obavezu države da preduzme sve odgovarajuće zakonodavne, upravne i druge mjere za primjenu prava priznatih u ovoj Konvenciji.

Ključne elemente ovog međunarodnog instrumenta čine zabrana diskriminacije (čl.2), najbolji interes djeteta (čl.3), pravo na život, opstanak i razvoj (čl.6), pravo

¹⁰ Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta UN o prodaji djece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji, Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/54/263 od 25 maja,2000. godine, Protokol stupio na snagu 18.januara 2002.godine; Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta UN o učešću djece u oružanim sukobima, Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/54/263 od 25 maja,2000.godine, Protokol stupio na snagu 12. Februara, 2002.godine.



na participaciju kao izraz mogućnosti iskazivanja i uvažavanja mišljenja djeteta, uključujući i ona data u sudskim i administrativnim postupcima (čl.12).

Obaveza primjene **načela nediskriminacije** zahtijeva od država da aktivno djeluju na identifikaciji ciljnih grupa i pojedinačno djece na koju će se odnositi posebne mjere u funkciji sprječavanja nastanka ili eliminacije diskriminacije, uključujući i obavezu prikupljanja podataka i njihovog razvrstavanja.¹¹

U skladu sa ovim članom Konvencije, država je dužna da osigura uživanje prava bez obzira na pol, jezik, vjeroispovijest, nacionalno, etničko ili socijalno porijeklo, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status djeteta, roditelja ili staratelja, itd. U skladu sa ovim principom, djeca u pokretu uživaju ista prava kao i ostala djeca bez obzira što ih kao posebnu ciljnu grupu Konvencija ne prepoznaje.

Rješavanje problema diskriminacije može biti usmjereno na promjenu zakona, administrativne mjere, finansijsku podršku, kao i obrazovne mjere radi promjene stavova društvene sredine. Komitet za prava djeteta podvukao je značaj preduzimanja posebnih mjera sa ciljem umanjenja ili eliminacije uslova koji uzrokuju diskriminaciju.

Načelo najboljeg interesa djeteta zahtijeva aktivnije mjere države poštujući dosadašnje napore državnih i drugih tijela koje vrši javna ovlašćenja, uključujući državnu upravu, zakonodavna i sudska tijela. Osnovni zahtjev ogleda se u primjeni načela najboljeg interesa djeteta tako što će sistemski procjenjivati na koji način odluke, mjere i aktivnosti utiču ili bi mogle uticati na prava i interese djeteta.

U odnosu na **pravo djeteta na život**, stečenog samim rođenjem, obaveza države članice je da obezbijedi u najvećoj mogućoj mjeri opstanak i razvoj djeteta, kao jedno od temeljnih načela Konvencije. Komitet zahtijeva tumačenje termina "razvoj" u najširem smislu riječi kao "holistički pristup, koji obuhvata cjelokupan djetetov fizički, mentalni, duhovni, moralni, psihološki i socijalni razvoj". Tako da je neophodno da država obezbijedi zaštitu svakog djeteta koje se nađe na njoj teritoriji poštujući ovo načelo.

Pravo djeteta na slobodno izražavanje mišljenja o svim pitanjima koja ga se tiču, kao i obaveza da se mišljenje djeteta uzme u obzir je načelo koje "podvlači ulogu djeteta kao aktivnog učesnika u određivanju unapređenja, zaštiti i nadzoru njegovih ljudskih prava".

Posebne odredbe Konvencije odnose se na zaštitu djeteta kod:

- fizičkog i mentalnog nasilja, zloupotrebe i zanemarivanja (član 19);
- svih oblika seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja (član 34);
- otmice i trgovine djecom (član 35);
- svih drugih oblika iskorišćavanja (eksploatacije) štetnih po bilo koji vid djetetove dobrobiti (član 36);

11 Opšti komentar Komiteta za prava djeteta broj 5 (2003): Opšte mjere implementacije Konvencije o pravima djeteta (članovi 4, 42 i 44, stav 6)

- nehumanih i ponižavajućih postupaka i kažnjavanja (član 37).

Član 39 Konvencije utvrđuje obavezu države da obezbijedi posebne mjere podrške za fizički i psihički oporavak djeteta – žrtve nasilja i njegovu reintegraciju u društvo.

U Generalnom komentaru broj 6 Komiteta za prava djeteta UN¹²

ukazana je posebna pažnja kategoriji djece u pokretu bez pratnje, odnosno djeci odvojenoj od porodice koja se nađu ili mogu naći van granica zemlje porijekla. Donoseći ovaj Komentar, članovi Komiteta su jasno iskazali motiv koji se ogleda u identifikovanju brojnih prepreka u zaštiti ove kategorije djece, a naročito povećanim rizicima kojima su ona izložena: seksualnoj eksploataciji i zloupotrebi, regrutaciji, dječijem radu. Osim toga, ova djeca su često diskriminisana uz otežan pristup ishrani, skloništu, stanovanju, zdravstvenim uslugama i obrazovanju. Djeca bez pratnje, a naročito ona ženskog pola, suočavaju se sa posebnim rizicima koji se odnose na rodno motivisano nasilje, uključujući i nasilje u porodici. U takvim situacijama ovoj kategoriji djece se po inerciji zabranjuje ulazak u zemlju ili bivaju zadržana od graničnih ili imigracionih vlasti, dok se u nekim slučajevima odobrava sam ulazak, ali imigracione procedure bivaju sprovedene na način koji ne odgovara njihovom uzrastu ili pak suprotno principu rodne senzitivnosti.

U odnosu na istu kategoriju, neke države zabranjuju odvajanje djece kojima je priznat status izbjeglice, dok se u drugim državama dozvoljava spajanje porodice, ali na način koji je isuviše restriktivan, tako da ovu mogućnost čine u praksi neodrživom, dok mnoga od ove djece samo privremeno rješavaju status koji im prestaje nakon što navrše 18 godina života.

U ovom Komentaru se jasno naglašava da se on odnosi na djecu bez pratnje koja se nađu van granica zemlje porijekla, odnosno ukoliko nemaju državljanstvo van mjesta uobičajenog prebivališta. Dakle, Komentarem su obuhvaćena sva takva djeca, nezavisno od njihovog rezidencijalnog statusa ili razloga zbog kojeg su prešla granicu, odnosno bez obzira da li su bez pratnje ili odvojena od porodice. Međutim, Komitet jasno naglašava da se sa sličnim izazovima suočavaju djeca unutar međunarodno priznatih granica, odnosno ona koja nijesu prešla takvu granicu, zbog čega su zapažanja i sadržina ovog Komentara umnogome primjenjiva i na interno raseljena lica. Iz tih razloga Komitet izričito naglašava poziv državama da u okviru svojih unutrašnjih mjera primijeni pojedina rješenja koja se tiču zaštite, staranja i tretmana djece bez pratnje ili djece odvojene od porodice i raseljene unutar granica svoje države ili države uobičajenog prebivališta/boravišta.

Vezujući se za definiciju djeteta iz čl.1 UN Konvencije o pravima djeteta¹³, Komitet u ovom komentaru ustanovljava pojedine definicije pa se pod djecom bez pratnje (koja se još nazivaju i maloljetnici bez pratnje) podrazumijevaju ona koje su odvojene od oba roditelja ili druge rodbine koja se nije starala o njima, a po

12 UN Committee on the rights of the child, Thirty-ninth session, 17 May – 3 June 2005, General comment no. 6 (2005)

13 Član 1 Konvencije: “Za potrebe ove Konvencije dijete je svako ljudsko biće koje nije navršilo osamnaest godina života, ukoliko se, po zakonu koji se primjenjuje na dijete, punoljetstvo ne stiče ranije.”



zakonu ili običajima odgovorni su za to.

Odvojena djeca su ona koja su odvojena od oba roditelja ili njihovog prethodnog zakonskog ili običajnog staratelja, ali ne nužno i drugih rođaka. To, dakle, može uključiti djecu u pratnji drugih odraslih članova porodice, odnosno rodbine.

Zemlja porijekla je zemlja državljanstva djeteta, odnosno za onu djecu koja nemaju državljanstvo to će biti zemlja uobičajenog prebivališta/boravišta.

Obaveze zaštite ove osjetljive grupe u državi članici protežu se unutar njenih granica i uključuju i onu djecu pod njenom jurisdikcijom koja pokušavaju da uđu na njenu teritoriju. Dakle, uživanje prava garantovanih Konvencijom o pravima djeteta nije ograničeno njegovim građanskim statusom (državljanstvom) ukoliko to nije izričito propisano nekom drugom njenom odredbom. U takvoj situaciji prava jednako moraju biti garantovana svoj djeci, uključujući tražioce azila, izbjeglice i djecu migrante, nezavisno od njihovog državljanstva, imigrantskog statusa ili nedostatka državljanstva (apatridije). Istovremeno, obaveza poštovanja prava ove kategorije djece proteže se na sve vidove vlasti (zakonodavnu, sudsku i izvršnu) i njihovu stvarnu nadležnost. Obaveze mogu biti pozitivno i negativno određene, odnosno traže od država da se uzdrže od mjera kojima se krše prava i slobode, jednako kao što zahtijevaju aktivno djelovanje države u prevenciji situacija koje vode ka rizičnim situacijama i odvajanju djece od njihove porodice, kao prirodne sredine. Odgovornost države nije ograničena samo na zaštitu i pomoć djeci koja su već u situaciji migriranja bez pratnje ili su odvojena od porodice, već se sastoji i u mjerama na prevenciji odvajanja, odnosno preduzimanju aktivnosti na identifikaciji djece bez pratnje ili spriječavanju njihovog odvajanja od porodice u najranijoj fazi, a tamo gdje to zahtijeva najbolji interes djeteta omogućiti odvojenoj i djeci bez pratnje što brže spajanje sa porodicom.

Komentar broj 6 prožet je temeljnim principima: zabranom diskriminacije (čl.2 Konvencije), načelom najboljeg interesa djeteta kao primarnog u traženju kratkoročnih i dugoročnih rješenja (čl.3), pravom na život, opstanak i razvoj (čl.6), pravom na slobodno izražavanje sopstvenog mišljenja (čl.12), poštovanjem načela zabrane vraćanja i načela povjerljivosti.

U određenju sadržine **principa najboljeg initeresa djeteta Komentar** ukazuje na potrebu sveobuhvatnog pristupa u utvrđivanju identiteta djeteta, uključujući i činjenicu njegovog državljanstva, odgoja, etničke pripadnosti, kulturnog i jezičkog identiteta, specifičnosti rizika i potreba zaštite. Kod situacija kada se djetetu dozvoljava ulazak na teritoriju države, kao osnovni metodološki pristup uzima se tzv. proces inicijalne procjene koji treba da sprovedu u prijateljskoj i sigurnoj atmosferi kvalifikovani profesionalci, obučeni na način da primijene principe starosne i rodne senzitivnosti putem posebnih tehnika ispitivanja.

Sljedeći korak je imenovanje kompetentnog staratelja u funkciji obezbjeđenja procesnih garancija i zaštite najboljeg interesa djeteta bez pratnje ili odvojenog od porodice, čime bi i procedure u vezi sa migracijama (azil) bile uslovljene prethodnim postavljanjem staratelja. U slučajevima sudskih i upravnih postupaka

koji se tiču ostvarivanja prava na azil, navedena kategorija djece mora, pored staratelja, imati i kvalifikovanog punomoćnika. Poštovanje najboljeg interesa djeteta takođe zahtijeva odgovarajući smještaj koji omogućuje adekvatnu brigu i zaštitni tretman njegovog/njenog fizičkog i mentalnog zdravlja i periodičnu provjeru tretmana i drugih činjenica vezanih za takav tretman.

U određenju najboljeg interesa djeteta UNHCR¹⁴ je konstatovao da se radi o ključnom principu prije nego što se preduzme bilo koja aktivnost usmjerena prema djetetu u okviru mandata ove međunarodne agencije za zaštitu izbjeglica i njihovih prava. U suštini nije riječ o posebnoj formalnoj proceduri, već o potrebi sistemskog pristupa u brojnim okolnostima koje karakterišu situaciju od momenta kada se dijete identifikuje kao odvojeno ili bez pratnje, pa sve do trenutka pronalaženja odgovarajućeg trajnog rješenja problema.

Sami tretman odvija se u kombinaciji više elemenata kojima se uspostavlja sistem zaštite ove kategorije po prispieću u zemlju destinacije. To je prije svega inicijalna provjera i identifikacija, brza registracija, određivanje statusa (uključujući i određivanje mjera starateljstva i postavljanje staratelja), dokumentovanje, potraga (istraživanje činjenica), verifikacija, spajanje sa porodicom i konačno rješenje statusa. U odnosu na mjere koje spadaju u domen nadzora UNHCR, od posebnog značaja su tri elementa: pronalaženje trajnog rješenja za djecu bez pratnje i odvojenu djecu izbjeglice; privremene mjere staranja za ovu kategoriju; moguće odvajanje djece od njihovih roditelja protivno njihovoj volji.

Kada se to tiče pitanja početka određenja najboljeg interesa djeteta u situaciji migracija djece bez pratnje ili odvojeno od roditelja, moguće je primijeniti princip iz Komentara broj 6 Komiteta za prava djeteta, koji potvrđuje da mjere na trajnom rješenju problema treba preduzeti bez odlaganja. To konkretno znači da se najbolji interes djeteta počinje određivati u najranijoj fazi migratornog ciklusa. Budući da je potraga za činjenicama i vezama djeteta jedan od ključnih elemenata procesa, to je nužno da se ona mora imati u vidu kad se govori o vremenskim granicama ove faze migratornih kretanja.

Ujedinjene nacije su posvetile posebnu pažnju alternativnom staranju donoseći posebne smjernice u ovoj oblasti, mada su u suštini vezane za podizanje nivoa prava garantovanih UN Konvencijom o pravima djeteta.¹⁵ U tom smislu se porodica smatra prirodnom sredinom u kojoj dijete može najbolje ostvarivati svoje razvojne potrebe i živjeti u okruženju gdje će imati podršku, zaštitu, brigu koja obezbjeđuje njegov puni razvojni potencijal. I ovaj dokument potvrđuje da djeca sa neodgovarajućom ili bez roditeljske brige uopšte jesu podložna svim rizičnim faktorima razvoja.

14 UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child; Geneva, 2008, United Nations High Commissioner for Refugees, str.22.

15 Guidelines for the Alternative Care of Children, A/RES/64/142, 24 February 2010



U dijelu B koji se odnosi na Alternativno staranje naglašava se da se kod donošenja odluka moraju uzeti u obzir sve okolnosti koje bi omogućile djetetu što veću blizinu sa svojom prirodnom sredinom i mjestom stanovanja radi olakšanja kontakta i pune integracije u svoj porodični ambijent, sa što manje negativnog uticaja na njegov obrazovni, kulturni i društveni život.

Čitav set mjera koje predviđaju ove smjernice u funkciji je primjene rješenja u vanrednim situacijama koje se pored ostalog odnose i na međunarodne i unutrašnje oružane konflikte, odnosno stranu okupaciju i posljedice koje takva stanja proizvode. U takvim okolnostima države koje de facto kontrolišu teritoriju i djeluju u određenom području imaju obavezu da pokažu svoju posvećenost da obezbijede posebno fokusirane servise za zaštitu djece kako bi obezbijedili odgovarajuće nivoe zaštite odvojene ili djece bez pratnje, razvijajući po potrebi i porodično zasnovane mjere, rezidencijalne oblike porodičnog staranja, zabrane gradnju novih rezidencijalnih objekata koji su u funkciji smještaja velikih grupa djece sa ciljem dugoročnog ostanka u njima, spriječe prekogranično smještanje djece osim u izuzetnim okolnostima, te konačno saradnju na planu traganja za porodicama i reintegraciji djece učine obaveznom i efikasnom.

Pored toga, organizacije i organi vlasti obavezni su da učine sve što je u njihovoj moći kako bi spriječili razdvajanje članova porodice, osim ukoliko to ne zahtijeva najbolji interes djeteta. To podrazumijeva i uzdržavanje od postupaka kojim bi se davali veći benefiti djeci bez pratnje od onih koji bi pripadali djeci sa njihovim porodicama.

Tu je još nekoliko značajnih načela iz ovih Smjernica:

- Identifikacija, evidentiranje i dokumentovanje djece bez pratnje ili odvojene od roditelja su prioriteti i treba ih sprovesti što je brže moguće.
- Aktivnost registracija treba da bude sprovedena od ili pod neposrednim nadzorom državnih tijela i izričito propisana sa aspekta subjekata koji učestvuju u ovom zadatku.
- Povjerljivost prirode prikupljenih informacija treba poštovati i sistemski obezbijediti deponovanje i korišćenje takvih podataka.

Osim navedenih smjernica, UNHCR je donio posebne smjernice koje se tiču djece izbjeglica¹⁶, odnosno zaštite i staranja o ovoj kategoriji djece u pokretu. U uvodnom dijelu ove smjernice jasno ukazuju da se ne radi samo o običnoj instrukciji kojom se u datom trenutku rješava akutni problem, već o pokušaju da se na sistemski i univerzalan način pristupi sagledavanju svih važnih aspekata njihovog položaja. U tom smislu Smjernice navode da se mora uzeti u obzir lokalna situacija, sposobnosti onoga ko rješava problem i opšta svijest o poslu koji treba obaviti da bi se određeno pitanje riješilo. Osim toga, Smjernice nijesu samo sušta instrukcija koju je moguće ignorisati ako nijeste ubijeđeni u njihovu primjenjivi-

16 UNHCR - Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, Geneva, 1994.

vost u datoj situaciji. Naprotiv, one predstavljaju sredstvo za utvrđivanje politika i dostizanje njihovih ciljeva na različitim nivoima odlučivanja.

U prvom Poglavlju (Glava II, Dijete izbjeglica i prava djeteta) Smjernice daju svoju direktnu vezu sa odgovarajućim standardima međunarodnog humanitarnog i prava ljudskih prava, na međunarodnom i regionalnom planu. Pored toga, Smjernice posebno adresiraju principe UN Konvencije o pravima djeteta u okviru trougla koji čini najbolji interes djeteta, ne-diskriminacija i participacija, kao ključna načela ovog međunarodnog dokumenta. U okviru ovog posljednjeg načela, Smjernice naglašavaju tri oblika participacije ili bolje rečeno tri osnova uslova za zaživljavanje načela unutar procesa stvaranja sistema zaštite i brige o djeci izbjeglicama. To su prije svega informacije kao input, dijalog kao metod saznanja o problemima sa kojima se suočava ova vulnerabilna grupa i konačno participacija u odlučivanju na odgovarajućem uzrastu i onda kada je njihov stav dominantan u formulisanju njihovog najboljeg interesa. Osim toga, Smjernice prepoznaju posebnu grupu u odnosu na njihovu starosnu dob i zrelost, a to su adolescenti koji se definišu kao osobe koje više nijesu dijete, ali nijesu ni odrasli. Ovakav pristup proizilazi i iz okvira ljudskih prava i sloboda, a bio je neophodan da bi se napravila distinkcija u odnosu na one slučajeve kada osoba ispod 18 godina (granica kojom UN Konvencija definiše starosnu dob djeteta) preduzima određene pravne i faktičke radnje koje se najčešće pripisuju ili vezuju za odrasle (npr. zaključenje braka).

Smjernice ne zanemaruju kulturni koncept pa u okviru Glave III naglašavaju da je učešće u kulturnom životu priznato kao posebno pravo, a sami koncept omogućava djetetu očuvanje identiteta i kontinuiteta u smislu njegove kulture i tradicije i integrisanja u kulturni koncept svoje zajednice. Ovo je naročito značajno ako se imaju u vidu naročito teške posljedice njegovog/njenog izopštavanja iz sredine u kojoj je živjelo, odnosno poremećaji u međuljudskim odnosima koji nastaju kao posljedica gubljenja veze sa državom i društvom svojeg porijekla. U tom smislu Smjernice su orijentisane prema tradicionalnim kulturnim matricama, životu u zajednici, mjerama orijentisanim prema ljudskoj jedinki, jeziku, religiji i tradicionalnim ritualima, umjetnosti i slobodnim aktivnostima, kao i zaštiti od zloupotrebe ovih vrijednosti od grupa i pojedinaca.

Glava IV je posvećena psiho-sociološkoj dobrobiti ove kategorije djece, koja pored ostalog podrazumijeva preventivno djelovanje i direktnu pomoć ovoj populaciji, osnaživanje koncepta porodičnog jedinstva u kojemu se pomoć porodici vidi i kao pomoć djetetu. Isto tako, ovaj dio Smjernica jasno ukazuje na potrebu reagovanja zajednice u situacijama kada koncept porodičnog staranja i solidarnosti izostane ili nije dovoljan da omogući odgovarajuću egzistenciju djece, naročito one koje imaju potrebu za dodatnim specijalizovanim vidovima pomoći.

Posebna Glava V Smjernica posvećena je očuvanju najvišeg nivoa zdravstvenog standarda, ishrane (uključujući i dostupnost vode za različite vrste potreba) i materijalne pomoći djeci u stanju potrebe. Na ovu Glavu se nadovezuju principi iz Glave VI Smjernica koji se tiču prevencije i zdravstvene zaštite.



Glava VII definiše principe zaštite slobode i sigurnosti djeteta od povećanih faktora rizika i u nedostatku kapaciteta ili volje države da pruže odgovarajuću zaštitu od različitih grupa i faktora (paravojne i militarne strukture, kriminalne organizacije, lokalna zajednica i konflikt unutar izbjegličke populacije).

Glava VIII je posvećena rješavanju pravnih pitanja kao što je pravni status i determinante koje se tiču prava djeteta i njegove porodice u dokazivanju i ostvarivanju prava koja se tiču aktivne legitimacije, pravne pomoći, informisanja o pravima, starosne dobi u kojoj se definiše status djeteta, itd. Glava IX Smjernica je usmjerena ka obrazovanju kao iznimno važnom faktoru za razvoj djeteta, dok je Glava X posvećena djeci bez pratnje. U Glavi XI razmatraju se pitanja trajnog rješavanja problema ove populacije na bazi dobrovoljne repatrijacije, integrisanja u lokalnu zajednicu ili raseljavanja u izuzetnim okolnostima uz poštovanje principa jedinstva porodice, fizičke sigurnosti i posebnih potreba djeteta u takvoj situaciji.

Osim navedenog, Smjernice se u posebnoj Glavi XII bave operativnim mjerama sa stanovišta načela odgovornosti, personalne specijalizacije i obezbjeđenja sposobnosti personalnih kapaciteta koji se stavljaju u funkciju zaštite i staranja o djeci izbjeglicama.

Osim navedenih, Konvencija o pravima djeteta UN sadrži još jedan broj odredbi koje se mogu odnositi na zaštitu prava djece u pokretu, zavisno od situacije i specifičnosti svakog konkretnog slučaja. To su prije svega odredbe o zaštiti djece od svih oblika fizičkog, ili mentalnog nasilja, povrede ili zlostavljanja, zanemarijanja ili nemarnog postupka, zloupotrebe ili eksploatacije, uključujući i seksualno zlostavljanje, dok je na brizi roditelja, zakonskih staratelja ili bilo koje druge osobe koja se brine o djetetu (čl.19), obaveza preduzimanja odgovarajućih mjera da dijete koje traži status izbjeglice ili koje se smatra izbjeglicom prema primjenjivim međunarodnim i domaćim zakonima i postupcima dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u očuvanju primjenljivih prava izloženih u ovoj Konvenciji, u drugim međunarodnim instrumentima ljudskih prava ili humanosti čiji su potpisnici spomenute države (čl.22), garancije o zaštiti djeteta od ekonomske eksploatacije i od bilo kakvog rada koji je vjerovatno opasan, može ometati dječije obrazovanje, ili naškoditi dječijem zdravlju ili fizičkom, mentalnom ili društvenom razvoju (čl.32), te zaštititi djeteta od svih oblika seksualne eksploatacije i seksualne zloupotrebe (čl.34), mjere da bi se spriječilo otimanje, prodaja i trgovina djecom za bilo kakve svrhe, u bilo kom obliku (čl.35), sprječavanje da dijete bude podvrgnuto mučenju ili drugom okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kazni (čl.37), poštovanje pravila međunarodnog humanitarnog prava i zaštitu djece u oružanim sukobima (čl.38), unapređenje fizičkog i psihičkog oporavka djeteta koje je žrtva bilo kojeg oblika zanemarivanja, eksploatacije ili zlostavljanja, mučenja ili bilo kojeg drugog oblika okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupka ili kazne, odnosno posljedica oružanih sukoba (čl.39), te konačno posebna prava djece u sukobu sa zakonom (čl.40).



UN Konvencija o statusu izbjeglica (1951), sadrži iste ključne principe za djecu i odrasle: 1) dijete koje ima osnovani strah od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, i koje ne želi ili zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstvo a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mjesto boravka usljed takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati, smatraće se izbjeglicom; 2) dijete koje ima status izbjeglice ne može prisilno biti vraćeno u zemlju porijekla; 3) nije napravljena nikakva razlika u pogledu socijalne zaštite i zakonom utvrđenih prava između djece i odraslih u ovoj populaciji¹⁷.

Konvencija propisuje jednakost u uslovima kad postoji sistem racionalisanja kome je podvrgnuto cjelokupno stanovništvo, a kojim se reguliše opšta raspodjela proizvoda kojih nema dovoljno, u kom slučaju će se prema izbjeglicama postupati kao prema domaćim državljanima (čl.20). Kada se tiče stanovanja, države ugovornice će, ukoliko to pitanje pada pod udar zakona i propisa ili podliježe kontroli javnih vlasti, primjenjivati prema izbjeglicama koji redovno borave na njihovoj teritoriji što je moguće povoljniji postupak i on u svakom slučaju ne može biti manje povoljan od onoga koji se, pod istim okolnostima, primjenjuje na strance uopšte (čl.21).

Takođe, države ugovornice u pogledu osnovnog obrazovanja imaju primijeniti prema izbjeglicama isti postupak kao i prema svojim državljanima, dok se u pogledu drugih nivoa obrazovanja, a naročito u pogledu pristupa na studije, priznavanja svjedočanstava o studijama, diploma i univerzitetskih uvjerenja izdatih u inostranstvu, plaćanja dažbina i taksi i dodjeljivanja stipendija za studije, primjenjuje postupak koji nije manje povoljan od onoga koji se pod istim okolnostima primjenjuje prema strancima uopšte.

UN Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (1984) oznčava torturu kao svaki akt kojim se jednoj osobi namjerno nanosi bol ili teška tjelesna ili duševna patnja da bi se od te osobe ili neke treće osobe dobile obavijesti ili priznanja, ili da bi se ta osoba kaznila za djelo što ga je ona ili neka treća osoba počinila ili za čije je izvršenje osumnjičena, da bi se ta osoba zastrašila ili da bi se na nju izvršio pritisak, ili zbog bilo kojeg drugog razloga utemeljenog na bilo kojem obliku diskriminacije, ako ta bol ili te patnje nanosi službena osoba ili bilo koja druga osoba koja djeluje u službenom svojstvu ili na njezin poticaj ili s njezinim izričitim ili prećutnim pristankom.

U Generalnom komentaru broj 3¹⁸ UN Komitet protiv torture naglašava obavezu država da u skladu sa čl.14. Konvencije omoguće žrtvama torture brz i efikasan pristup procedurama za zaštitu povrijeđenih prava na način što će obezbijediti mehanizam za pravičnu i odgovarajuću kompenzaciju žrtava, uključujući i druga sredstva kao što je njihova puna rehabilitacija. Pod žrtvom se smatra svaka osoba

17 Refugee Children - Guidelines on Protection and Care, United Nations High Commissioner for Refugees. Reprint 2001, str.18.

18 UN Committee against torture CAT/C/GC/3, General comment No. 3, 13 December 2012



koja je pojedinačno ili u kolektivitetu pretrpjela štetu, uključujući fizičke ili mentalne patnje, emocionalne patnje, ekonomski gubitak ili suštinsko ugrožavanje njenih fundamentalnih prava kroz akte činjenja ili nečinjenje koje konstituiše akt torture u skladu sa Konvencijom. Žrtvom se ima smatrati nezavisno od činjenice da li je počinitelj identifikovan, lišen slobode, gonjen ili osuđen i nezavisno od bilo kog porodičnog ili drugog odnosa između žrtve i počinioca. Termin žrtva takođe uključuje najbliže članove porodice i lica zavisna od žrtve (npr. koja je ova bila dužna da izdržava), kao i lica koja su pretrpjela patnju u pokušaju da pruže pomoć žrtvama torture ili da preduprije viktimizaciju. Pojam „preživjeli“ u nekim slučajevima može se odnositi na osobe koje su pretrpjele štetu po osnovu torture.

Komitet u istom Komentaru potvrđuje da se odredbe o sredstvima pune rehabilitacije žrtava torture odnose na svakoga ko je pretrpio štetu kao rezultat nasilja, te da ona treba da budu omogućena kroz holistički pristup u primjeni medicinskih i psiholoških mjera zbrinjavanja, kao i kroz sistem pravnih procedura i usluga socijalnog staranja.

U stavu 36 istog Komentara podvlači se značaj odgovarajućih procedura kojima se omogućuje adekvatan tretman i zadovoljavanje potreba djece žrtava torture, uzimajući u obzir najbolji interes djeteta i njegovo pravo da slobodno izrazi svoj pogled u svim stvarima koje ga se tiču, uključujući sudske i administrativne postupke, te da se tim stavovima ima dati odgovarajuća težina zavisno od njegovog uzrasta i zrelosti. U tom smislu državama se stavlja u obavezu omogućavanje mjera senzitivnih na uzrast djeteta, sa ciljem očuvanja i poboljšanja njihovog zdravlja i vraćanja dostojanstva.

U okviru mjera nadzora i izvještavanja, Komitet posebno naglašava obavezu praćenja mjera posebne zaštite koje države primjenjuju u odnosu prema osjetljivim grupama, uključujući žene i djecu.

Globalna kretanja i dinamika migracija uslovljavaju izloženost pojedinih rizičnih grupa uticaju različitih oblika kriminaliteta. Transnacionalni kriminal je već odavno poprimio oblike organizovanih kriminalnih aktivnosti, pri čemu je uslijedio adekvatan odgovor međunarodne zajednice kroz pravno obavezujuće instrumente. Fenomen rizičnih migratornih grupa i izloženost kriminalnim sferama obuhvaćen je UN Konvencijom protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskim protokolima, odnosno Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i djecom i Protokolom protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, usvojenim u Palermu od 12. do 15. decembra 2000. godine.

Dva su opredjeljujuća razloga uslovlila donošenje posebnog Protokola u vezi sa suzbijanjem i kažnjavanjem trgovine ljudskim bićima. Prvo, stepen razvoja i organizacije kriminalnih struktura na međunarodnom planu traži sveobuhvatan međunarodni pristup u zemljama porijekla, tranzita i krajnje destinacije. To svakako obuhvata i preventivne mjere, jednako kao i kažnjavanje onih koji se bave takvom djelatnošću. Osim toga, posebna pažnja mora se usmjeriti na zaštitu žr-



tava takve trgovine i njihova međunarodno priznata ljudska prava.

Drugo, uprkos postojanju niza međunarodnih instrumenata koji sadrže pravila i praktične mjere za borbu protiv eksploatacije ljudskih bića, naročito žena i djece, nije postojao univerzalni instrument koji bi se bavio svim aspektima trgovine ljudskim bićima. U tom pravcu je bila usmjerena inicijativa, odnosno rezolucija Generalne skupštine UN 53/111 od 9. decembra 1998. godine po kojoj je osnovan otvoreni međuvladin ad hoc komitet sa ciljem izrade sveobuhvatne međunarodne konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i stvaranje platforme za izradu jednog međunarodnog instrumenta koji se bavi pitanjima trgovine ženama i djecom.

Tri su osnovna elementa/cilja koja čine strukturu ovog Protokola:

- prevencija i borba protiv trgovine ljudskim bićima, uz poklanjanje posebne pažnje ženama i djeci;
- zaštita i pomoć žrtvama takve trgovine, uz puno poštovanje njihovih ljudskih prava; i
- unapređivanje saradnje među državama potpisnicama kako bi se ostvarili ovi ciljevi.

Terminologija upotrijebljena u ovom Protokolu u odnosu na djecu definiše trgovinu ljudskim bićima kao vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje ili primanje djeteta za svrhe eksploatacije, čak i ako ne obuhvata bilo koje od sredstava iznijetih u podstavu (a) člana 3 Protokola¹⁹. Shodno UN Konvenciji o pravima djeteta, ovaj Protokol uzima da je dijete svaka osoba mlađa od osamnaest godina. Djelokrug koji obuhvata ovaj Protokol odnosi se na spriječavanje, istragu i gonjenje krivičnih djela sa elementima sadržanim u čl.3 ovog dokumenta (vidjeti fus notu), u slučajevima u kojima su ta krivična djela po svojoj prirodi međunarodna i uključuju neku grupu za organizovani kriminal, kao i na zaštitu žrtava tih krivičnih djela. Osim toga, obaveza je države da se kao poseban oblik krivičnog djela u nacionalnim zakonodavstvima utvrdi pokušaj, saučesništvo i organizovanje, odnosno davanje naredbe drugim licima za izvršenje ovih krivičnih djela.

Pored ostalih mjera predviđenih ovim Protokolom, svaka država potpisnica ima obavezu da razmotri usvajanje zakonskih ili drugih odgovarajućih mjera koje žrtvama trgovine ljudima dozvoljavaju da, u određenim slučajevima, na njenoj teritoriji ostaju privremeno ili trajno, imajući u vidu humanitarne razloge i uzimajući u obzir situaciju u kojoj se nalazi žrtva.

¹⁹ Podstav a) čl.3. Protokola glasi: "trgovina ljudskim bićima" znači vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica, putem prijetnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije. Eksploatacija obuhvata, kao minimum, eksploataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu, servitut ili uklanjanje organa;



Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, zasnovan je na potrebi jačanja međunarodne saradnje u oblasti migracija i razvoja, kako bi se razmotrili uzroci migracija, naročito oni koji se odnose na pojavu siromaštva i potrebu saradnje kroz međuregionalne, regionalne i subregionalne mehanizme. Ovaj Protokol ustanovljava definicije “krijumčarenje migranata” (obezbjeđivanje nelegalnog ulaska u državu potpisnicu lica koje nije njen državljanin ili lica sa stalnim boravkom, a zarad sticanja, na neposredan ili posredan način, finansijske ili druge materijalne koristi); “nelegalnog ulaska” (prelazak granica bez ispunjenja potrebnih zahtjeva za legalan ulazak u državu primaoca); i “lažnog putnog ili identifikacionog dokumenta” (bilo koji putni ili identifikacioni dokument: koji je krivotvoren ili mijenjan na neki materijalan način od bilo koga osim lica ili organa zakonom ovlašćenog da izrađuje ili izdaje putna ili identifikaciona dokumenta u ime neke države; koji je na neodgovarajući način izdat ili pribavljen putem pogrešnog predstavljanja, korupcije ili prinude ili na bilo koji drugi nezakoniti način; ili koji koristi lice koje nije zakonit nosilac).

Shodno ovom Protokolu, od država se traži da usvoji takve zakonske i druge mjere neophodne za ustanovljavanje krivičnih djela (kada se učine na međunarodnom nivou, a sa ciljem sticanja finansijske ili druge materijalne koristi na neposredan ili posredan način): krijumčarenje migranata; kada se učine radi omogućavanja krijumčarenja migranata, proizvodnja lažnog putničkog ili identifikacionog dokumenata, odnosno nabavka, obezbjeđivanje ili posjedovanje takvog dokumenta; i omogućavanje licu koje nije državljanin ili lice sa stalnim boravkom da ostane u državi kojoj je riječ bez ispunjenja potrebnih zahtjeva za zakonit ostanak u državi.

Kao i kod prethodnog protokola, i u ovom se od država traži kažnjavanje posebnih oblika krivičnog djela koji se odnose na pokušaj, saučesništvo, organizovanje ili davanje uputstava za činjenje navedenih krivičnih djela.

Osim navedenih instrumenata, Ekonomski i socijalni savjet Ujedinjenih nacija izradio je **Preporučene principe i smjernice o ljudskim pravima i trgovini ljudima(2002)**²⁰, koji sadrže brojne inpute za djelovanje nacionalnih država. Prije svega, ovi principi naglašavaju stavljanje ljudskih prava žrtava u fokus svih napora koji se preduzimaju u prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti, pomoći i pružanju nadoknade osobama koje su žrtve trgovine ljudima. Iz ovoga proizilazi da države moraju sa dužnom pažnjom djelovati kako bi spriječile trgovinu ljudima, vršiti djelotvornu i efikasnu istragu i sudski goniti trgovce ljudima, kao i pomoći žrtvama trgovine i zaštititi ih.

Preventivno djelovanje podrazumijeva strateške aktivnosti država usmjerene ka borbi protiv potražnje koja je osnovni uzrok trgovine ljudima, pa samim tim i

20 Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, (E/2002/68/Add.1)

djelovanje na faktore koji uvećavaju podložnost trgovini ljudima kao što su nejednakosti, siromaštvo i sve vrste diskriminacije.

Žrtva trgovine ljudima ne može biti hapšena, optužena, niti će joj se suditi zbog nezakonitog ulaska ili boravka u zemlji tranzita ili destinacije, niti za njihovu umiješanost u nezakonite aktivnosti ukoliko je ta umiješanost direktna posljedica njenog statusa žrtve. Osim toga, države su dužne starati se da žrtve trgovine ljudima budu zaštićene od dalje eksploatacije i štete, te dobiju pristup adekvatnoj fizičkoj i psihološkoj njezi. Ovakva zaštita i njega ne mogu se uslovljavati sposobnošću i spremnošću žrtve da sarađuje u sudskom postupku, kojoj mora biti pružana pravna i druga pomoć tokom čitavog trajanja svakog krivičnog, parničnog ili drugog postupka koji se pokreće protiv osoba osumnjičenih za trgovinu ljudima. U tom smislu države su dužne pružiti zaštitu i obezbijediti privremene boravišne dozvole žrtvama i svjedocima tokom trajanja sudskog postupka.

Djeca koja su žrtve trgovine ljudima biće kao takva i kvalifikovana. Njihovi najbolji interesi će uvijek biti od primarnog značaja, a djeci žrtvama trgovine ljudima pruža se odgovarajuća pomoć i zaštita, uzimajući u obzir njihovu naročitu ranjivost, prava i potrebe.

Države su dužne obezbijediti da u nacionalnim zakonima i sporazumima o ekstradiciji, trgovina ljudima i sa njom povezano ponašanje predstavljaju krivično djelo podložno ekstradiciji, shodno odredbama o međunarodnom pravu. Djelotvorne i srazmjerne kaznene mjere se imaju primjenjivati na pojedince i pravna lica koja se smatraju krivim za trgovinu ljudima ili njena komponentna djela i prekršaje povezane sa njima.

Pod određenim okolnostima države treba da ostave mogućnost zamrzavanja i konfiskacije imovine pojedinaca i pravnih lica uključenih u trgovinu ljudima, a koliko je to moguće konfiskovanu imovinu treba koristiti za podršku i nadoknadu žrtvama trgovine ljudima. Pored ovoga, države moraju osigurati da sva lica koja su bila predmet trgovine imaju pristup djelotvornom i odgovarajućem pravnom lijeku.

Saglasno smjernici 2 ovih Principa, kod identifikacije žrtava trgovine i trgovaca ljudskim bićima naglašeno je da trgovina ljudima podrazumijeva više od organizovanog kretanja osoba radi profita. Suštinski bitni dodatni faktor koji razlikuje trgovinu ljudima od krijumčarenja imigranata je prisustvo sile, prinude ili prevare tokom čitavog ili u nekom dijelu procesa, gdje se takva prevara, sila ili prinuda koristi u svrhu eksploatacije. Dok dodatni elementi koji razlikuju trgovinu ljudima od krijumčarenja ljudi nekada mogu biti očigledni, u mnogim slučajevima ih je teško dokazati bez djelotvorne istrage. Neuspjeh u tačnom identifikovanju žrtve trgovine ljudima obično biva uzrokom daljeg kršenja njenih ljudskih prava. Stoga, države imaju obavezu da obezbijede da je takvo identifikovanje moguće i da se ono u praksi i sprovodi.

Nedostatak specijalizovanog i/ili odgovarajućeg zakonodavstva o trgovini ljudima na nacionalnim nivoima je identifikovan kao jedna od najvećih prepreka u bor-



bi protiv trgovine ljudima, zbog čega je ukazano na hitnu potrebu usklađivanja pravnih definicija, procedura i saradnje na nacionalnim i regionalnim nivoima u skladu sa međunarodnim standardima. Izrada adekvatnog pravnog okvira u skladu sa odgovarajućim međunarodnim dokumentima i standardima čini ključni instrument u prevenciji trgovine ljudima i eksploatacije kao njene posljedice. Uz takav okvir, osnovna pretpostavka je adekvatan odgovor organa koji sprovode zakon kada je u pitanju trgovina ljudima, a koji u najvećoj mjeri zavisi od saradnje osoba koje su bile žrtve trgovine ili drugih svjedoka u ovim procedurama.

Principi posebno ukazuju na specifične fizičke, psihološke i psihosocijalne štete koje preživljavaju djeca žrtve trgovine i njihovu sve veću podložnost eksploataciji. Kao vid posebnih mjera, od država se zahtijeva da djeca koja su bila žrtve trgovine u zakonima, politikama, programima i intervencijama budu tretirana odvojeno od odraslih lica, a najbolji interes djeteta mora da bude od prioritarnog značaja u svim aktivnostima koje se tiču djece žrtava trgovine ljudima, bilo da ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalne zaštite, sudovi, administrativne vlasti ili zakonodavna tijela. U tom smislu djeca žrtve trgovine treba da dobiju odgovarajuću podršku i zaštitu, dok se posebna pažnja mora posvetiti njihovim posebnim pravima i potrebama.

Stanje u pogledu ratifikacije, odnosno pristupanja Crne Gore ugovorima pod okriljem UN

Rezoluciju o prijemu Crne Gore u Ujedinjene nacije, Savjet bezbjednosti je donio na sjednici od 22. juna 2006. godine. Generalna skupština UN je na sjednici od 28. juna 2006. godine rezolucijom A/RES/60/264 odlučila da odobri prijem Crne Gore, čime je Crna Gora i zvanično postala 192. članica OUN. Članstvom u UN otpočeo je proces utvrđivanja liste sporazuma i konvencija kojima je Crna Gora pristupila po osnovu sukcesije. Deponovanjem izjave o sukcesiji kod Generalnog sekretara UN kao depozitara 23. oktobra, 2006. godine, Crna Gora je pristupila ključnim ugovorima u oblasti ljudskih prava, uključujući i Konvenciju o statusu izbjeglica, Konvenciju o pravima djeteta, Konvenciju o sprječavanju torture, kao i Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunske protokole. Treba napomenuti da su se i prije formalnog članstva u međunarodnim organizacijama i Vlada i Parlament Crne Gore bez rezervi obavezali na očuvanje dostignutog nivoa ljudskih prava i sloboda, što će se i formalno potvrditi donošenjem Ustava i Ustavnog zakona za njegovo sprovođenje (čl.5 važećeg Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore propisuje da će se odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i slobodama, kojima je Crna Gora pristupila prije 3. juna 2006. godine, primjenjivati na pravne odnose nastale nakon potpisivanja).

Postupak zaključivanja i izvršavanje međunarodnih ugovora regulisani su posebnim Zakonom o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora ("Službeni list Crne Gore" br.77/08).

3.1.2. Savjet Evrope

Pod okriljem Savjeta Evrope izvršena je opsežna kampanja normativizacije ljudskih prava i sloboda kroz koje je na direktan ili posredna način moguće sagledati status i zaštitu djece u procesu migratornih kretanja. Osim toga, Savjet Evrope je razvio snažne institucionalne mehanizme praćenja ugovornih obaveza i monitoringa prava djeteta u različitim oblastima.

Ključni instrument zaštite ljudskih prava i sloboda – **Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**, evoluirala je kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava i poslužila kao autoritativan i referentan mehanizam u kontroli izvršavanja ugovornih obaveza. Istovremeno, uloga suda unutar evropskih integracija i praksa ovog nadzornog tijela usloveli su vrlo dinamičnu evoluciju standarda zaštite ljudskih prava koja u brojnim situacijama daleko prevazilazi početni materijalno-pravni koncept Evropske konvencije, zadirući u sve oblasti društvenog života, uključujući i status vulnerabilnih grupa. Iako u samom tekstu Evropske konvencije ne postoji posebna odredba o zaštiti migranata, odnosno azilanata, praksa Evropskog suda je kroz garancije prava na život, zaštitu od torture, slobodu i sigurnost ličnosti, pravično suđenje, pravo na zaštitu privatnog i porodičnog života, te zabranu diskriminacije usvojila koncept zaštite vulnerabilnih grupa i time nesporno dala novi input u sprječavanju povreda ljudskih prava i sloboda ovim kategorijama. No ipak, u traganju za efikasnim modelom zaštite migratornih grupa, treba napomenuti da se Evropska konvencija, pa samim tim i Evropski sud za ljudska prava, ne bave svim aspektima zaštite migranata, već samo onim koja im dopušta mandat u okviru Savjeta Evrope i priroda ugroženog prava.

Evropski sud za ljudska prava je konstantno u svojoj praksi ponavljao da ne postoji posebno zagarantovano pravo na azil unutar Evropske konvencije o ljudskim pravima. Međutim, počevši od 1960.godine i Komisija²¹ i Evropski sud za ljudska prava na redovnoj osnovi razmatraju slučajeve ekstradicije, protjerivanja ili deportacije određenih lica koja bi potencijalno mogla biti žrtve torture ili sličnog tretmana u zemljama povratka, a što spada u domen apsolutno zaštićenog prava sadržanog u članu 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Tako Evropski sud rezonuje da se država ne može osloboditi odgovornosti u slučaju da preduzme aktivnost kojom će, kao direktnu posljedicu takve mjere, neko lice izložiti stvarnom riziku od torture, odnosno nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja protivno konvencijskom standardu.²²

U odnosu na druga prava zaštićena Konvencijom, Evropski sud se bavio pitanjem djece i migracija kroz koncept porodičnog života i proceduralnih garancija, odnosno prava na efikasan i djelotvoran pravni lijek koji je u funkciji sprječavanja protjerivanja.²³

21 Trijažni organ Evropske konvencije o ljudskim pravima koji je prestao sa radom 1998.godine

22 Presude Soering protiv Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije (1989), Cruz Varas protiv Švedske (1991), Nasri protiv Francuske (1995) itd.

23 N. Mole, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, CoE Publishing, Strasbourg 2003, str.25,26



Specifičnost predmeta koji se tiču tražilaca azila i statusa djece bez pratnje ogleda se u slučaju Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije²⁴, u kojemu je odluka o deportaciji maloljetne osobe, donijeta i izvršena od belgijskih vlasti i njeno vraćanje u Demokratsku Republiku Kongo bez pratnje roditelja, staratelja ili drugog bliskog lica ocijenjena povredom prava iz čl.3 koji se tiče nehumanog i ponižavajućeg postupanja, čl.5 koji se tiče slobode kretanja (jer je maloljetnici tokom postupka za dobijanje azila bilo ograničeno kretanje smještajem u policijske prostorije na aerodromu u periodu od dva mjeseca, što je protivno standardima Konvencije o pravima djeteta), kao i člana 8 koji se odnosi na poštovanje prava na porodični život i spajanje sa porodicom, odnosno njenom majkom.

Slično, u predmetu Rahimi protiv Grčke²⁵ nađena je povreda garancije protiv nehumanog i nečovječnog postupanja maloljetnika koji je kao imigrant iz Avganistana, ušavši nelegalno na teritoriju Grčke bio zadržan u centru na ostrvu Lezbos uz rizik da bude protjeran. Povreda se odnosila kako na činjenicu samih uslova smještaja, tako i na činjenicu da su grčke vlasti propustile da se o njemu adekvatno staraju uzimajući u obzir da se radi o djetetu bez pratnje. Takođe, Evropski sud je našao povredu slobode kretanja i sigurnosti ličnosti (član 5, stav 1 i 4 Evropske konvencije), sobzirom na to da nije primijenjen koncept najboljeg interesa djeteta prilikom smještaja u centar, odnosno da nije razmotrena mogućnost manje rigidne mjere od ove. Takođe, maloljetniku nije bio na raspolaganju efikasan pravni lijek kao posljedica činjenice da mu nije bio obezbijeđen odgovarajući kontakt sa advokatom ili pak razumljiva brošura sa obavještenjem o pravima.

Isto tako, u predmetu Muskhadzhiyeva i ostali protiv Belgije²⁶ Evropski sud nalazi povredu člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima, zbog nezakonitog zadržavanja djece i nehumanih uslova boravka u prostorijama za zadržavanje, koji je trajao više od mjesec dana, u prostoru koji nije bio namijenjen i opremljen za boravak djece.

U dosadašnjoj jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava nijesu registrovane presude protiv Crne Gore koje se tiču djece u pokretu, odnosno koje bi sa stanovišta primjene konvencijskih standarda bile relevantne za ovaj materijal.

Osim navedene konvencije u okviru prava koje se stvara pod okriljem Savjeta Evrope, pitanjem statusa djece migranata bave se i drugi instrumenti poput Evropske socijalne povelje, Konvencije o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, Evropske konvencije o ostvarivanju prava djeteta, Evropske konvencije o državljanstvu, Evropske konvencije o mjerama protiv trgovine ljudskim bićima i Evropske konvencije o repatrijaciji maloljetnika.

24 Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Mubilanzila Mayekai Kaniki Mitunga protiv Belgije od 12.oktobra, 2006.godine

25 Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Rahimi protiv Grčke od 5.aprila, 2011. godine

26 Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Muskhadzhiyeva i ostali protiv Belgije od 19.januara, 2010.godine

Crna Gora je ratifikovala ili pristupila svim navedenim ugovorima, osim Evropske konvencije o repatrijaciji maloljetnika i na osnovu te činjenice dužna je da ispunjava sve obaveze proistekle iz navedenih ugovora.

Osnovni ciljevi **Konvencije o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja** su spriječavanje i borba protiv seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja djece, zaštita prava djece-žrtava seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja i unapređenje nacionalne i međunarodne saradnje u borbi protiv seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja djece. Konvencija nalaže državama ugovornicama preduzimanje neophodnih zakonodavnih ili drugih mjera radi sprječavanja svih oblika seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja djece i radi zaštite djece. U ostvarivanju svojih ciljeva Konvencija posebno apostrofira ulogu države, medija i civilnog društva.

U okviru mjera zaštite i pomoći žrtvama, ova konvencija obavezuje strane ugovornice da uspostave djelotvorne socijalne programe i osnuju multidisciplinarnu strukturu kako bi se obezbijedila neophodna podrška žrtvama, njihovim bliskim rođacima i svakom licu koje je odgovorno za staranje o njima. Osim toga, država je obavezna da preduzme sve neophodne zakonodavne i druge mjere kako bi obezbijedila da onda kada nije poznata starost žrtve i kada ima razloga da se vjeruje da je žrtva djeteta, tom licu budu pružene mjere zaštite i pomoći koje se pružaju djeci, sve dok ne bude utvrđena tačna starost toga lica.

U oblasti materijalnog krivičnog prava države članice se obavezuju da kriminalizuju sljedeće radnje:

- bavljenje seksualnim aktivnostima sa djetetom koje, shodno odgovarajućim odredbama unutrašnjeg prava, nije navršilo starosnu dob u kome su seksualne aktivnosti pravno dopuštene;
- stupanje u seksualne aktivnosti sa djetetom kada je:
 - primijenjena prinuda, sila ili prijetnja; ili
 - zloupotrijebljen priznati položaj povjerenja, autoriteta ili uticaja nad djetetom, uključujući tu i položaj u porodici; ili
 - zloupotrijebljena posebno osjetljiva situacija u kojoj se dijete nalazi, njegov ranjivi položaj, prvenstveno zbog mentalnog ili fizičkog hendikepa ili zavisnosti.

U vezi sa kriminalizacijom akata povezanih sa dječijom prostitucijom Konvencija nalaže državama članicama propisivanje sljedećih radnji, odnosno krivičnih djela:

- angažovanje djeteta za bavljenje prostitucijom ili navođenje djeteta da učestvuje u prostituciji;
- primoravanje djeteta na prostituciju ili ostvarivanje zarade od nekog drugog vida iskorišćavanja djeteta u takve svrhe;
- korišćenje usluga dječije prostitucije.



U smislu ove Konvencije pojam “dječija prostitucija” podrazumijeva da se dijete koristi za seksualne aktivnosti za koje se kao naknada daje ili se obećava da će se dati novac ili neki drugi vid nadoknade ili uzvratanja, bez obzira na to da li je ta isplata, obećanje ili uzvratanje dato, odnosno učinjeno djetetu ili trećem licu. Osim toga, Konvencija naglašava obavezu kažnjavanja, pomaganja, odobravanja i pokušaja izvršenja bilo kog krivičnog djela ustanovljenog u skladu sa ovom Konvencijom.

U ostvarivanju krivične pravde Konvencija propisuje niz otežavajućih okolnosti prilikom odmjerenja kazne za krivična djela na koja se ukazuje u njenom tekstu. Tako se kvalifikatornim okolnostima smatraju ozbiljna šteta nanijeta fizičkom ili mentalnom zdravlju žrtve; ako su krivičnom djelu prethodili akti mučenja ili teškog nasilja ili je krivično djelo bilo praćeno takvim aktima; ako je krivično djelo počinjeno nad posebno ranjivom žrtvom; ako je djelo počinio član porodice, lice koje živi u zajednici sa djetetom ili lice koje je zlopotrijebilo svoj autoritet; ako je djelo počinilo nekoliko ljudi koji su djelovali zajednički; krivično djelo počinjeno u okviru kriminalne organizacije; ili je počinitelj već ranije bio osuđivan za krivična djela istovjetne prirode.

Komitet ministara Savjeta Evrope donio je strateški dokument sa ciljem implementacije programa **Izgradnja Evrope za i sa djecom**²⁷. Osnovni cilj ove strategije je efektivna implementacija standarda prava djeteta koja treba da bude ostvarena, pored ostalog, kroz holistički pristup, informisanje, podizanje svijesti i izgradnju kapaciteta, utvrđivanje odgovarajućih politika i monitoring. Pored ostalih strateških ciljeva, dokument usvaja koncept eliminacije svih oblika nasilja protiv djece i garantovanja prava djeteta u rizičnim situacijama.

Kod pojašnjenja strateškog cilja eliminacije nasilja izdvaja se spriječavanje trgovine djecom na način što bi se smanjili rizici koji djecu čine ranjivom grupacijom. Iz tih razloga projektovana je uloga Grupe eksperata na aktivnostima protiv trgovine ljudskim bićima koja treba da posveti posebnu pažnju mjerama koje države preduzimaju u spriječavanju ove pojave, obezbjeđenju najboljeg interesa djeteta kod procedura identifikacije, asistenciju i zaštitu u postupku odobravanja dozvole boravka i razmatranja mogućnosti povratka u zemlju porijekla.

Strategija takođe naglašava potrebu osnaživanja zaštite djece migranata i „djece u pokretu“, uključujući tražioce azila, izbjeglice, djecu bez pratnje, djecu odvoje-
nu od porodice, interno raseljena lica i djecu bez državljanstva. U tom kontekstu strategija upućuje na implementaciju preporuke Savjeta Evrope CM/Rec(2007)9 o životnim projektima za djecu migrante bez pratnje, preporuku CM/Rec(2008)4 o jačanju integracije djece migranata i djece sa imigrantskim porijeklom i preporuku CM/Rec(2009)13 o državljanstvu djece.

U ostvarivanju prava migratornih grupa Savjet Evrope je donio čitav niz rezolucija i preporuka kao što su:

27 “Building a Europe for and with children” Strategy for 2012-15, CM(2011)171 final

- Rezolucija Parlamentarne skupštine 28 (1953) o promociji evropske politike za pomoć izbjeglicama,
- Preporuka Parlamentarne skupštine 434 (1965) o odobravanju azila evropskim izbjeglicama
- Rezolucija Komiteta ministara 14 (1967) o davanju azila osobama u riziku od progona
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 773 (1976) o de facto izbjeglicama
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 817 (1977) o pravu na azil
- Preporuka Komiteta ministara broj R (81) 16 o harmonizaciji nacionalnih procedura koje se odnose na azil
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1016 (1985) o životnim i radnim uslovima izbjeglica i tražilaca azila
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1211 (1993) o nezakonitim migracijama: krijumčarima i poslodavcima nezakonitih migranata
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1236 (1994) o pravu na azil
- Preporuka Komiteta ministara broj R (98) 13 o pravu na efikasan pravni lijek protiv odluke po zahtjeva za azil i odluku o protjerivanju u kontekstu člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama
- Preporuka Komiteta ministara broj R (99) 12 o povratku lica kojima je odbijen zahtjeva za azil
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1440 (2000) o ograničenjima u pogledu azila u zemljama članicama Savjeta Evrope i Evropske unije

3.1.3 EU i prava djeteta u migracijama

U opštem kontekstu zaštite ljudskih prava i sloboda Evropska unija u osnivačkim ugovorima promoviše koncept opštih vrijednosti kojima pripada poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kojem preovlađuju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca (čl.2 Ugovora o Evropskoj uniji). Takođe, Unija nudi svojim građanima prostor slobode, bezbjednosti i pravde bez unutrašnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje lica uz odgovarajuće mjere u pogledu kontrole spoljnih granica, azila, imigracije, kao i spriječavanja i borbe protiv kriminala (Član 3 ugovora). U ostvarivanju svojih ciljeva Unija je posebno projektovala borbu protiv društvene isključenosti i diskriminacije i podsticanje socijalne pravde kroz „inter alia“ zaštitu prava djeteta.

Poseban značaj u ostvarivanju i zaštiti koncepta ljudskih prava Unija daje Povelji o osnovnim pravima Evropske unije koja, iako nije sadržana u samim osnivačkim ugovorima, ima istu pravnu snagu kao i ugovori. Osnovna prava, zajamčena Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i ona koja



proizilaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, predstavljaju opšta načela prava Unije i čine zajedničko pravno nasljeđe Unije i država članica.

Članom 78. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije propisano je da Unija razvija zajedničku imigracionu politiku kojoj je cilj da se u svim fazama obezbijedi efikasno upravljanje migracionim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja sa zakonitim prebivalištem u državama članicama, i spriječavanje, i unaprijeđene mjere za borbu protiv ilegalne imigracije i trgovine ljudima. Unija razvija zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite čiji je cilj - svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita ponuditi odgovarajući status i osigurati poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranta (non-refoulement). Ta politika mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom (1951) i Protokolom (1967) o statusu izbjeglica, odnosno sa drugim odgovarajućim ugovorima kao Evropska konvencija o ljudskim pravima, UN Konvencija o pravima djeteta, UN Konvencija protiv torture i drugih nečovječnih i ponižavajućih postupanja i kažnjavanja, paktovi UN. U dostizanju ovih ciljeva Evropski parlament i Savjet, u redovnom zakonodanom postupku, utvrđuju mjere u pogledu: uslove ulaska i boravka, kao i standarda na osnovu kojih države članice izdaju vize za dugi boravak i boravišne dozvole, uključujući i spajanje porodice; utvrđivanja prava državljana trećih država sa zakonitim prebivalištem u nekoj državi članici Unije, što uključuje i uslove koji se odnose na slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama; ilegalne imigracije i nezakonitog boravka, uključujući i udaljavanje i repatrijaciju lica koja nezakonito borave; i borbe protiv trgovine ljudima, naročito ženama i djecom. U odnosu na državljane trećih zemalja koji ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove ulaska, prisustva ili boravka na teritoriji neke države članice, Unija je ovlašćena da zaključi sporazume o readmisiji u zemlju porijekla ili u zemlju iz koje su došli državljani trećih država.

U okviru sudske saradnje u krivičnim stvarima, Evropski parlament i Savjet kao organi Unije mogu, direktivama donesenim u redovnom zakonodavnom postupku, utvrditi minimalna pravila/standarde za definisanje krivičnih djela i sankcija za naročito teške oblike kriminala sa prekograničnom dimenzijom koji proističu iz prirode ili učinka tih krivičnih djela ili iz posebne potrebe za zajedničkom borbom protiv njih. U ove oblike kriminala spadaju, pored ostalih, i trgovina ljudima i seksualno iskorišćavanje žena i djece (član 83 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije).

Povelja o temeljnim pravima Unije u okviru Poglavlja III koje nosi naziv Jednakost, u čl.24 propisuje set prava djeteta i to: pravo na zaštitu i brigu koja je potrebna za njihovu dobrobit; pravo na slobodno izražavanje svojeg mišljenja uzimanje u obzir tog mišljenja u pitanjima koja se na njih odnose, u skladu s njihovim uzrastom i zrelošću; zaštita interesa djeteta kao primarni cilj; i pravo svakog djeteta na održavanje redovnog ličnog odnosa i neposrednog kontakta sa oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti sa zaštitom njegovih interesa. Vjerovatno najveća vrijednost i doprinos ove Povelje pravima djeteta ogleda se u borbi protiv generalizacije ljudskih prava i gubljenju konteksta prava djeteta u opštem sistemu ljudskih prava i sloboda. I dok su porodični odnosi u najvećoj mjeri još



uvijek ostali u nadležnosti država članica, prava djeteta se progresivno nameću kao dio standarda konstruisan unutar institucija EU.²⁸

U Smjernicama za promociju i zaštitu prava djeteta (2007) Evropska unija naglašava važnost ključnih međunarodnih i komunitarnih standarda, kao i političkih obaveza u promociji i zaštiti prava djeteta. Ovaj koncept se posmatra kao dio unutrašnjih aktivnosti Unije, ali i osnov djelovanja i saradnje sa trećim zemljama. U razvojnoj politici Unije dokument **„Evropski konsenzus o razvoju“** („European Consensus on Development“) uključuje trodimenzionalni pristup kroz specifična pitanja kao što su nasilje nad djecom, djeca zahvaćena oružanim sukobima, djeca žrtve trgovine ljudima; prava djeteta i potrebe u pogledu specifičnih oblasti kao što su npr.obrazovanje, zdravstvo; i narastajući trend prava djeteta kao multidisciplinarno pitanje koje se razmatra kroz implementaciju svih programa i projekata finansiranih od Evropske komisije.

EU agenda za prava djeteta²⁹ promoviše pristup da prava djeteta moraju biti uzeta u obzir kao sastavni dio politike ljudskih prava EU, odnosno da se od Evropske komisije traži provjera usaglašenosti zakonodavnih inicijativa sa standardima temeljnih prava, što je obaveza i ostalih institucija koje učestvuju u zakonodavnom procesu. U odnosu na konkretne obaveze u pogledu prava djeteta, Unija podvlači sljedeće oblasti:

- Stvaranje pravosudnog sistema bliskog razvojnim potrebama djeteta u sukobu sa zakonom, kao i djetetu koje je svjedok ili žrtva u krivičnom postupku
- Usmjeravanje EU mjera ka zaštiti djece u osjetljivim situacijama
- Davanje prioriteta promociji i zaštiti prava djeteta u spoljnim odnosima i aktivnostima Unije, naročito na planu zaštite od eksploatacije i dječjeg rada, izlaganju riziku u oružanim sukobima, eliminaciji pojave tzv.seks-turizma³⁰

Ovom Agendom Evropska komisija poziva institucije EU i države članice da obnove i osnaže svoju posvećenost naporima u zaštiti prava djeteta, što bi trebalo da bude primjer poštovanja principa sadržanih u osnivačkim ugovorima, Povelji o temeljnim pravima EU i međunarodnim ugovorima koji se tiču prava djeteta. Sa druge strane, Komisija se obavezala da redovno prati implementaciju Agende u okviru godišnjih izvještaja o primjeni Povelje o temeljnim pravima.

Kao što je posebno istaknuto u okviru dokumenta **Strategija Evropa 2020**, dugoročno zanemarivanje politika u pojedinim oblastima može imati veoma negativan efekat po društvo, te bez obzira na to što mnoge počivaju na političkoj

28 T. K. Hervey, J.Kenner, *Economic and Social Rights Under the EU Charter of Fundamental Rights - a legal perspective*, Oxford 2003, str.105.

29 Communication from the Commission to the European parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - An EU Agenda for the Rights of the Child, COM(2011) 60 final, Brussels, 15.2.2011.

30 Ovaj fenomen je dio organizovanih kriminalnih aktivnosti koji uključuje dječiju prostituciju, trgovinu ljudima, proizvodnju i distribuciju dječije pornografije i iskorišćavanje djece od strane tzv. putujućih korisnika



volji država članica, Evropska komisija je spremna da ponudi svoju podršku i saradnju u ostvarivanju ciljeva vezanih za prava djeteta. Obnovljeni naponi svih društvenih aktera imaju za cilj da oživotvore viziju svijeta u kojemu djeca mogu bezbjedno živjeti, igrati se, učiti, razviti svoj puni potencijal i ostvariti maksimum svojih mogućnosti (zaključci EU Agende za prava djeteta).

Akcionni plan o maloljetnicima bez pratnje EU (2010-2014)³¹ polazi od činjenice da značajan broj državljana trećih država mlađih od 18 godina stiže na teritoriju EU bez pratnje odraslih koji su za njih odgovorni ili ih pak ovi napuštaju trenutkom ulaska na teritoriju zemalja članica EU. Iako teret prijema i zbrinjavanja ovih lica nije jednako raspoređen, sami fenomen direktno ili indirektno pogađa sve zemlje članice.

Kako je konstatovano u ovom dokumentu, nedostatak preciznih, provjerenih i uporedivih podataka umnogome onemogućava adekvatan pristup problemu i njegovim rješenjima. Uredba o statistici³² ustanovljava obavezu država članica da dostave detaljne godišnje podatke samo za djecu bez pratnje koja su aplicirala za međunarodnu zaštitu. Ovaj nedostatak otvara problem ujednačavanja i kompletiranja statističkih podataka za sve maloljetnike bez pratnje koji stižu na teritoriju država članica EU, zbog čega bi statistika trebalo da pokriva sve maloljetnike u ovakvoj situaciji. Evropska komisija i nadležne agencije već pružaju podršku kroz studije posvećene ovom problemu, a Evropska migraciona mreža (European Migration Network) ima zadatak da podrži razmjenu informacija i podataka između država članica.

Preventivna dimenzija Akcionog plana usmjerena je i na djelovanje u zemljama porijekla, što je prvi korak u suočavanju sa problemom. Akcionni planovi i politike moraju se zasnivati na karakteristikama vulnerabilnih grupa kojima pripadaju djeca bez pratnje odraslih (npr. tražioci azila, žrtve trgovine ljudima, ilegalni ekonomski imigranti u potrazi za poslom i sl.), kao i zemlje odnosno regiona iz kojih vode porijeklo. Osim zemalja porijekla ili država tranzita kroz koje se kreću maloljetnici bez pratnje, fundamentalnu ulogu u rješavanju problema mora imati civilni sektor i međunarodne organizacije na terenu. Drugi važan element jesu procedure prijema ove vulnerabilne kategorije, kao i procesne garancije koje se primjenjuju od trenutka otkrića maloljetnika bez pratnje na spoljnim granicama ili unutar teritorije koju pokrivaju države članice EU, sve do pronalaženja trajnog rješenja. Definisanjem odnosa između zemalja porijekla, tranzita i odredišta u tokovima međunarodnih migracija, oni između ostalog određuju i tretman regularnih i iregularnih migranata, uključujući i djecu.

Mjere i politike EU koje se tiču azila usvojene su u okviru naznačenih politika, uključujući neke od najznačajnijih direktiva EU kao što **Uredba Savjeta Dublin II**³³ kojom se uspostavljaju kriterijumi za utvrđivanje odgovornosti država

31 Communication from the Commission to the European parliament and the Council - Action Plan on Unaccompanied Minors (2010 – 2014), COM(2010) 213 final, Brussels, 6.5.2010

32 Regulation (EC) No 862/2007

33 Council Regulation (EC) No. 343/2003



članica u razmatranju zahtjeva za azil koji su podnijeti unutar EU od državljana trećih zemalja. Ovom uredbom uspostavljen je principa daje samo jedna zemlja članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil, kako bi se izbjeglo slanje tražilaca iz jedne u drugu zemlju, a kako bi se u isto vrijeme onemogućilo podnošenje od jedne osobe većeg broja prijava za azil.

Osim ovog instrumenta od značaja su i tzv. Kvalifikaciona direktiva (Qualification Directive)³⁴, Direktiva o procedurama azila kojima se stiče ili gubi status izbjeglice (Asylum Procedures Directive)³⁵ i Direktiva o uslovima prihvata tražilaca azila (Reception Conditions Directive)³⁶.

Osim navedenih instrumenata, pravni izvori koji su u funkciji rješavanja problema nezakonitih migracija u EU jesu sporazumi o readmisiji koji se tiču rješavanja statusa lica (uključujući i maloljetna) koja bez dozvole borave na teritoriji država Unije. Ove procedure zasnovane su na preporukama donijetim 1994. i 1995. godine.³⁷

3.2. Nacionalni pravni okvir

Opšti pravni okvir zaštite prava djeteta u Crnoj Gori uslovljen je ustavnom pozicijom djeteta, zakonodavnim okvirom koji nema poseban sistemski zakon o pravima djeteta, kao i strateškim dokumentima od kojih su neki kao obaveza propisani u odgovarajućim zakonskim tekstovima, dok su drugi sastavni dio sektorskih politika koje donose organi izvršne vlasti. U odnosu na opšti kontekst prava djeteta, Komitet za prava djeteta UN konstatuje da, bez obzira na evidentne napore, i dalje postoje određeni aspekti domaćeg zakonodavstva koji još uvijek nijesu u saglasnosti sa principima i odredbama Konvencije³⁸. Osim toga, Komitet je izrazio zabrinutost zbog slabog sprovođenja zakona usljed, između ostalog, nedovoljnih ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa.

Ustav Crne Gore ne poznaje definiciju djeteta, što je bila jedna od preporuka Komiteta za prava djeteta u pogledu ustavne reforme.

34 Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted

35 Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member states for granting and withdrawing refugee status

36 Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers

37 Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country.
Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements

38 Razmatranje izvještaja koji podnose države ugovornice shodno članu 44 Konvencije, Ključne opservacije Komiteta za prava djeteta: Crna Gora, 55. Sjednica 1. septembar – Ženeva, 13. Oktobar, 2010. godine



Najviši pravni akt države u čl.6 propisuje da Crna Gora jemči i štiti prava i slobode, te da su prava i slobode nepovrediva, odnosno da je svako obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Status UN Konvencije o pravima djeteta u unutrašnjem pravu isti je kao i kod ostalih međunarodnih ugovora. Naime, čl.9 Ustava Crne Gore propisuje primat potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora u odnosu na nacionalno zakonodavstvo i obavezuje nacionalne institucije da ove ugovore neposredno primjenjuju kada neku situaciju regulišu drugačije od nacionalnog zakonodavstva. Ova odredba je trebalo da ima ogroman značaj u unutrašnjem pravu, ali istovremeno predstavlja snažan izazov nacionalnom pravosuđu, budući da implicira obavezno poznavanje međunarodne sudske i kvazi-sudske prakse. Međutim, **Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore** dovodi u sumnju direktni efekat međunarodnog ugovora u postupku pred nacionalnim sudovima, na način što u čl.44 propisuje da nacionalni sud, kada posumnja u nesaglasnost domaćeg zakona sa međunarodnim pravom, ima da zastane sa postupkom dok Ustavni sud ne donese meritornu odluku o ovom pitanju, koja bi u tom slučaju bila pravno obavezujuća za nacionalne sudove. Dakle, samim tim se dovodi u sumnju načelo direktne primjene međunarodnih ugovora, jer se implicira na to da nacionalni sudovi ne moraju poznavati i primjenjivati međunarodni standard bez „pomoći“ Ustavnog suda.

Iako je Komitet za prava djeteta na neki način sugerisao uključivanje posebne normativne cjeline u ustavima država članica koja bi bila posvećena pravima djeteta, takva situacija ne bi bila dovoljna da ostvari potreban nivo normativne zaštite prava djeteta. Komitet traži dodatne ustavne garancije, prvenstveno one koje se tiču sudske zaštite, bez obzira koje su provenijencije takva prava: građanska ili politička, ekonomska, socijalna, kulturna ili neka od prava tzv. treće generacije. Čini se da Ustav Crne Gore nije na najbolji način implementirao sugestiju/preporuku iz Opšteg komentara broj 5 Komiteta za prava djeteta o kojoj je zapravo riječ, već je ovoj materiji posvetio jednu, reklo bi se više opštu ustavnu normu u čl.74 Ustava da „dijete uživa prava i slobode primjereno njegovom uzrastu i zrelosti“, odnosno „da se djetetu jemči posebna zaštita od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja ili zloupotrebe.“ Osim toga, Ustav garantuje posebna prava i obaveze djece u porodici, kao i posebnu brigu o djeci u okviru garancija zaštite majke i djeteta. Ostali UN konvencijski standardi o pravima djeteta konzumirani su u okviru ustavnih garancija koje se odnose jednako na sve ostale kategorije i beneficijare ljudskih prava, osim nekih usko specifičnih kao što je pravo na besplatno osnovno obrazovanje, iz kojeg bi posredno trebalo zaključiti da ono u najvećoj mjeri odražava potrebe i prava djeteta.

Među njima je svakako značajna odredba o pravu na azil iz člana 44 Ustava, koja propisuje da stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, jezika, vjere ili pripadnosti nekoj naciji ili grupi ili zbog političkih uvjerenja može da traži azil u Crnoj Gori. Isto tako, stranac se ne može protjerati iz Crne Gore tamo gdje mu, zbog rase, vjere, jezika ili nacionalne pripadnosti, prijete osuda na smrtnu kaznu, mučenje, neljudsko ponižavanje, progon ili ozbiljno kršenje prava koja

jemči ovaj Ustav, te da se stranac može protjerati iz Crne Gore samo na osnovu odluke nadležnog organa i u zakonom propisanom postupku. Osim navedenog prava, Ustav u čl 63 zabranjuje prinudni rad.

Relevantne za status vulnerabilnih kategorija su i odredbe koje promovišu načelo jednakosti sadržano u članovima 17 do 21 Ustava. Ovim odredbama garantuje se jednakost pred zakonom, rodna ravnopravnost i jednaka zaštita ljudskih prava i sloboda. Članom 20 Ustava propisano je pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o nečijem pravu ili na zakonom zasnovanom interesu, a članom 21 garantuje se pravo na pravnu pomoć.

Opšte načelo jednakosti u pravnom sistemu Crne Gore dodatno je uređeno sistemskim **Zakonom o zabrani diskriminacije**³⁹, koji u čl.2 propisuje da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Kao što se može konstatovati iz citirane odredbe, Zakon nije zaključio listu ličnih svojstava, odnosno osnova koji se mogu smatrati diskriminatornim. To je u neku ruku prilično fleksibilna odredba koja je zaista na liniji zahtjeva pojedinih međunarodnih standarda. Međutim, isto tako može dovesti do konfuzije i nekonzistentnosti primjene u praksi, naročito u situaciji kada se radi o apsolutnoj materijalno-pravnoj novini kao izvoru presuđenja, kakav je slučaj i u Crnoj Gori. U okviru posebnih oblika diskriminacije, Zakon je samo parcijalno i neselektivno, bez odgovarajućih definicija, samo djelimično uredio pojedine oblike diskriminacije, dajući u istom kontekstu (što je sistemski nedostatak Zakona) osnove, područja i oblike diskriminacije. Istovremeno, Zakon nije ustanovio posebne oblike diskriminacije koji se odnose na nacionalnu i etničku pripadnost, državljanstvo i sl.

Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti⁴⁰ je još jedan od sistemskih zakona koji propisuju jednakost u postupanju, a pored ovog, među ključnim principima propisuje uvažavanje integriteta i dostojanstva korisnika socijalne i dječje zaštite koja se zasniva na socijalnoj pravdi, odgovornosti i solidarnosti, koja se pruža uz poštovanje fizičkog i psihičkog integriteta, bezbjednosti, kao i uz uvažavanje moralnih, kulturnih i religijskih ubjeđenja, u skladu sa zajemčenim ljudskim pravima i slobodama, kao i individualni pristup korisniku u ostvarivanju prava iz socijalne i dječje zaštite.

39 "Službeni list Crne Gore, broj 46/10"

40 "Službeni list Republike Crne Gore, broj 27/13"



U ostvarivanju ciljeva socijalne zaštite u odnosu na maloljetna lica Zakon u čl.4 posebno ističe zaštitu djece bez roditeljskog staranja; one čiji roditelji nijesu u stanju da se o njemu staraju; djece u sukobu sa zakonom; žrtvama zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i eksploatacije ili kod koje postoji opasnost da će postati žrtva; djece žrtvi trgovine ljudima; te djece kojoj je usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite. Lica koja ostvaruju prava po ovom zakonu su crnogorski državljani sa prebivalištem na teritoriji države i lica koja u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorom imaju status stranca sa odobrenim privremenim boravkom ili stalnim nastanjenjem u državi.

Socijalna i dječija zaštita ostvaruje se u skladu sa strateškim dokumentima, kojima se utvrđuju dugoročni ciljevi i prioriteti razvoja socijalne i dječije zaštite, uključujući i programe koje je potrebno realizovati radi unapređenja socijalne i dječije zaštite, a koja donosi Vlada Crne Gore (čl.17 Zakona).

Prema ovom zakonu dijete je svaka osoba do navršenih 18 godina života, a porodicu čine bračni, odnosno vanbračni drugovi i djeca (bračna, vanbračna, usvojena i pastorčad) i srodnici u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, kao i srodnici u pobočnoj liniji uključujući i druge srodnike koji zajedno žive; dijete koje ne živi u porodici ako je na redovnom školovanju u srednjoj školi, do kraja roka propisanog za to školovanje i bračni drug bez obzira gdje živi. Beskućnik je lice koje nema imovinu, nema mjesto stanovanja niti sredstava kojima bi moglo namiriti potrebu stanovanja te je privremeno smješteno u prihvatilištu ili boravi na javnim ili drugim mjestima koja nijesu namijenjena za stanovanje.

Sistem socijalne i dječje zaštite još uvijek nije na potrebnom nivou, a kao prepreke posebno se ističu: nedostatak specijalizovanih kadrova, slabo razvijen sistem monitoringa i procjene socijalnih potreba, nedostatak institucionalnih i vaninstitucionalnih oblika socijalne zaštite djece i, kao opšti limit, nedostatak materijalnih sredstava za zadovoljenje socijalnih potreba.

Porodični zakon⁴¹ u članu 5 propisuje da je svako dužan da se rukovodi najboljim interesom djeteta u svim aktivnostima koje se tiču djeteta, a da je država dužna da poštuje i unapređuje prava djeteta i preduzima sve potrebne mjere za zaštitu djeteta od zanemarivanja, zlostavljanja i eksploatacije. U pogledu uslova za punovažnost zaključenja braka, zakon traži punoljetstvo budućih supružnika, a samo izuzetno, sud može dozvoliti sklapanje braka maloljetnom licu starijem od 16 godina, u skladu sa posebnim zakonom. Ove okolnosti su od značaja ako se ima u vidu činjenica da je u regionalnom i u nacionalnom kontekstu zabilježena praksa zloupotrebe, pa čak i prodaje djece u svrhu zaključenja braka. U vezi sa tim značajna je i odredba koja propisuje da brak ne može sklopiti lice čija volja nije slobodna.

Roditelji prema ovom zakonu imaju pravo i dužnost da čuvaju i podižu dijete tako što će se oni lično starati o njegovom životu i zdravlju i ne smiju ga podvr-

41 "Službeni list Crne Gore, broj 1/07"

gavati ponižavajućim postupcima i kaznama koje vrijeđaju njegovo dostojanstvo, uz obavezu da dijete štite od takvih postupaka drugih lica.

Shodno čl.80 ovog zakona organ starateljstva dužan je da roditeljima pruža odgovarajuće oblike pomoći i podrške i preduzima potrebne mjere radi zaštite prava i najboljeg interesa djeteta, na osnovu neposrednog saznanja ili obavještenja. Svi društveni akteri i državni organi (pravosuđe, drugi organi, medicinska, obrazovna i druga ustanova, nevladina organizacija i građani) dužni su da obavijeste organ starateljstva čim saznaju da roditelj nije u mogućnosti da vrši roditeljsko pravo. Organ starateljstva dužan je odmah po prijemu obavještenja da ispita slučaj i preduzme mjere za zaštitu prava djeteta.

Roditelj koji zloupotrebljava roditeljska prava ili grubo zanemaruje roditeljske dužnosti, lišava se roditeljskog prava. Zloupotreba prava postoji naročito ako roditelj fizički, seksualno ili emocionalno zlostavlja dijete; izrabljuje dijete prisiljavajući ga na pretjerani rad, ili na rad koji ugrožava moral, zdravlje ili obrazovanje djeteta, odnosno na rad koji je zabranjen zakonom; podstiče dijete na vršenje krivičnih djela; razvija loše navike i sklonosti i sl. Grubo zanemarivanje dužnosti postoji naročito ako roditelj: napusti dijete ili se uopšte ne stara o osnovnim životnim potrebama djeteta sa kojim živi; izbjegava da izdržava dijete ili da održava lične odnose sa djetetom sa kojim ne živi, odnosno spriječava održavanje ličnih odnosa djeteta i roditelja sa kojim dijete ne živi; ako s namjerom i neopravdano izbjegava da stvori uslove za zajednički život sa djetetom koje se nalazi u ustanovi socijalne i dječije zaštite.

Ustavom Crne Gore, članom 44, daje se strancu mogućnost da podnese zahtjev za azil u slučaju progona u državi porijekla. Principi, uslovi i postupak za davanje azila, priznavanje statusa izbjeglice i odobravanje dodatne i privremene zaštite, organ i nadležni za odlučivanje, prava i obaveze lica koja traže azil, kojima je priznat status izbjeglice i odobrena dodatna ili privremena zaštita, kao i razlozi za prestanak i ukidanje statusa izbjeglice i dodatne zaštite i prestanak privremene zaštite u Crnoj Gori propisani su **Zakonom o azilu**⁴². Ovaj zakon u članu 2 strancu garantuje pravo na podnošenje zahtjeva za dobijanje azila, u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica i drugim međunarodnim ugovorima. Osim ovog prava predviđena su još dva oblika zaštite i to:

- Dodatna zaštita, kao dopunska zaštita izbjeglica u skladu sa dokumentima o ljudskim pravima, odobrava se strancu koji neispunjava uslove za priznavanje statusa izbjeglice, a koji bi, u slučaju povratka u državu porijekla ili drugu državu, bio prodivrgnut mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju ili bi njegov život, bezbjednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmjera, spolnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjima ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno ugrožavaju život, bezbjednost ili slobodu;
- Privremena zaštita, kao hitna i izuzetna mjera kojom se strancima obezbje-

42 "Službeni list Republike Crne Gore, broj 45/06"



đu je zaštita u slučaju masovnog, iznenadnog ili očekivanog dolaska iz države u kojoj su njihov život, bezbjednost ili sloboda ugroženi nasiljem opštih razmjera, spoljnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno ugrožavaju život, bezbjednost ili slobodu, a zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede postupak po pojedinačnim zahtjevima za utvrđivanje statusa izbjeglice.

Zakon definiše azil kao pravo na boravak i zaštitu stranca kojem je, na osnovu odluke relevantnog državnog organa, priznat status izbjeglice ili odobren drugi oblik zaštite saglasno ovom zakonu, dok pod strancem podrazumijeva svako lice koje nije crnogorski državljanin, bilo da je državljanin druge države ili lice bez državljanstva. U okviru ovog zakona maloljetno lice bez pratnje je definisano kao svako lice mlađe od 18 godina života, koje je ostalo bez pratnje oba roditelja ili staratelja prije ili nakon dolaska u Crnu Goru.

Princip zabrane vraćanja ili protjerivanja sadržan je u članu 6 Zakona o azilu prema kojem lice ne smije biti vraćeno ili protjerano na granicu države u kojoj bi:

- njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, vjere, nacionalnosti, drugačijih političkih mišljenja, pripadnosti određenoj društvenoj grupi;
- mogao biti izložen mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju;
- njegov život, bezbjednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmjera, spoljnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim ugrožavanjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno ugrožavaju život, bezbjednost ili slobodu.

Izuzetak od ovog načela predviđen je u slučaju da kod takvog lica postoje ozbiljni razlozi koji se odnose na ugrožavanje bezbjednosti Crne Gore ili je pak pravosudnom presudom osuđeno za teško krivično djelo koje predstavlja opasnost za zajednicu, osim u slučaju kada bi gubitkom nekog od ovih prava moglo biti izloženo mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Članom 11 Zakona o azilu propisano je da će se u postupku davanja azila voditi računa o posebnim potrebama maloljetnih lica, lica potpuno ili djelimično lišenih poslovne sposobnosti, maloljetnih lica bez pratnje, lica sa psihičkim ili fizičkim invaliditetom, starih lica, trudnica, samohranih roditelja sa maloljetnom djecom, lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihičkog, fizičkog ili seksualnog nasilja i drugih ugroženih lica.

Članom 28 Zakona o azilu propisano je da se, nakon utvrđivanja identiteta i činjenice da se radi o maloljetnom licu bez pratnje, tom licu obezbjeđuje staratelj. Zahtjevi za dobijanje azila ovih lica imaju prioritet u rješavanju i odluke se donose u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva. U postupku se vodi računa o smještaju, psihofizičkom stanju i najboljem interesu maloljetnog lica i preduzimaju mjere za pronalaženje članova njegove porodice.

U postupku davanja azila organi vlasti moraju preduzeti mjere za očuvanje jedin-



stva porodice, uz saglasnost lica koje traži azil. Pored ovoga, zakon predviđa da se neće kazniti za nezakonit ulazak ili boravak lica koje traži azil i koje je direktno došlo iz države u kojoj su njegov život ili sloboda bili ugroženi, ako bez odlaganja podnese zahtjev za dobijanje azila i iznese valjane razloge njegovog nezakonitog ulaska ili boravka. Ovakvo lice se ne može lišiti slobode, osim kada je to izričito propisano zakonom.

Jedan od bitnih nedostataka Zakona o azilu tiče se postupka pravne zaštite lica koja traže azil. Naime, protiv odluke kojom se odlučuje o zahtjevu može se izjaviti žalba drugostepenom organu, Državnoj komisiji za azil, ali se protiv odluke drugostepenog organa ne može voditi upravni spor kao sudski vid zaštite. Bez obzira na činjenicu što se protiv konačne odluke može pokrenuti postupak ustavno-sudske zaštite za povredu Ustavom garantovanog prava, vrijeme potrebno za odlučivanje kod ustavnog suda, nejasna primjena procedura i protek vremena od značaja za stranku u postupku umnogome dezavuišu sam postupak zaštite.

Druga važna činjenica koja opredjeljuje potrebu zakonodavne intervencije u ovom dijelu je ta što Državna komisija za azil nije nezavisni tribunal sa aspekta spoljašnje nezavisnosti, koji bi bio kvalifikovan da donese konačnu odluku u postupku sticanja prava na azil i drugih prava garantovanih Ustavom, međunarodnim ugovorima i nacionalnim zakonodavstvom. Naime, članove Državne komisije imenuje Vlada, koja osim toga određuje i organ koji će obavljati stručne i administrativne poslove za potrebe Državne komisije.

Lice koje traži azil pored ostalog ima pravo na boravak i slobodu kretanja; identifikacionu ispravu kojom potvrđuje identitet, pravni status, pravo na boravak i druga prava propisana ovim zakonom; besplatno osnovno i srednje obrazovanje u školama čiji je osnivač država; obezbjeđenje smještaja ukoliko je potreban i odgovarajući standard života; zdravstvenu zaštitu, u skladu sa posebnim propisima; jedinstvo porodice; pravnu pomoć; socijalnu zaštitu; pristup UNHCR-u i nevladinim organizacijama, radi pružanja pravne pomoći u postupku davanja azila, kao i pravo na humanitarnu pomoć.

Članom 31 Zakona o azilu propisano je da se licu koje traži azil može, izuzetno, rješenjem nadležnog organa ograničiti kretanje izvan Centra ili drugog objekta za kolektivni smještaj ili izvan određenog područja, a najduže do 15 dana, ako:

- treba utvrditi identitet;
- je uništilo putne ili lične isprave ili posjeduje lažna dokumenta, s namjerom da dovede u
- zabludu nadležne organe;
- je to potrebno radi zaštite bezbjednosti zajednice.

Osobi sa manje od 16 godina života, koja je bez pratnje, neće biti ograničeno kretanje, izuzev ako je to jedina mogućnost, dok se protiv rješenja o ograničenju kretanja, može izjaviti žalba u roku od osam dana od dana prijema rješenja. Ovakva



pravna norma je dosta neprecizna i ne upućuje nam ni minimum pojašnjenja koje bi to bile alternativne mogućnosti, niti pak daje minimum osnova razgraničenja između „jedine” i alternativnih mogućnosti.

lice kojem je odobrena dodatna zaštita ima pored ostalih pravo na boravak, slobodu kretanja i izbor mjesta boravka; slobodan pristup sudovima i pravnoj pomoći; besplatno osnovno i srednje obrazovanje u školama čiji je osnivač država; socijalnu zaštitu u skladu sa zakonom; osnovni smještaj do obezbjeđenja sredstava za egzistenciju, a najduže šest mjeseci od konačnosti rješenja o odobravanju dodatne zaštite; besplatnu hitnu medicinsku pomoć; pomoć pri uključivanju u društvo; i spajanje porodice.

Privremena zaštita traje jednu godinu i mogu je dobiti lica koja imaju stalni boravak u državi porijekla i koja su direktno došla u Crnu Goru, odnosno lica koja zakonito borave u Crnoj Gori, a po isteku tog boravka privremeno im je onemogućen povratak u državu porijekla. Licu kojem je odobrena privremena zaštita samo izuzetno se odobrava spajanje sa članovima porodice, pod uslovom da je to jedino moguće ostvariti na teritoriji Crne Gore. Pravo na spajanje porodice ima maloljetno lice koje nije zasnovalo svoju porodicu i bračni drug lica kome je odobrena privremena zaštita.

Zakonom o crnogorskom državljanstvu⁴³, utvrđuju se načini i uslovi za sticanje crnogorskog državljanstva. U pogledu načina sticanja, propisano je da se crnogorsko državljanstvo stiče porijeklom, rođenjem na teritoriji Crne Gore, prijemom i po međunarodnim ugovorima i sporazumima, što je u skladu sa međunarodnim standardima i principom nadležnosti države da svaka država određuje sopstvenim zakonom ko su njeni državljani i dati zakon moraju prihvatiti druge države ukoliko je u skladu sa međunarodnim konvencijama, međunarodnim običajnim pravom i pravnim principima koji su generalno priznati kada se radi o državljanstvu. Pri tome, rukovodeći princip je odsustvo diskriminacije na osnovu pola, vjeroispovjesti, rase, boje kože, nacionalnog ili etničkog porijekla. Crnogorsko državljanstvo je definisano kao zakonska veza fizičkog lica i Crne Gore i ne ukazuje na nacionalno i etničko porijeklo. Iz registra crnogorskih državljana ne može se obezbijediti podatak o nacionalnom, etničkom i vjerskom porijeklu crnogorskih državljana. Takođe, iz registra podnijetih zahtjeva, kao i riješenih zahtjeva za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, ne može se obezbijediti podatak o nacionalnom, etničkom i vjerskom porijeklu podnosioca zahtjeva za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom lica koja su stekla crnogorsko državljanstvo prijemom.

Zakon o crnogorskom državljanstvu, generalno, ne dozvoljava dvojno državljanstvo, jer za prijem u crnogorsko državljanstvo uslov je da lice ima otpust iz dotadašnjeg državljanstva. Međutim, od ovog principa postoji izuzetak:

- crnogorski iseljenik i član njegove porodice do trećeg stepena srodstva u pravoj liniji može steći crnogorsko državljanstvo prijemom ako zakonito i

43 „Sl. listCG”, br. 13/08 i 40/10

neprekidno boravi u Crnoj Gori najmanje dvije godine i ispunjava uslove iz člana 8 stav 1 tač. 1,4,5,7 i 8 ovog zakona (član 10),

- lice koje je u braku sa crnogorskim državljaninom najmanje tri godine i zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori najmanje pet godina, može steći crnogorsko državljanstvo prijemom ako ispunjava uslove iz člana 8 stav 1 tač. 1,4,5 i 7 ovog zakona (član 11),
- lice čiji prijem u crnogorsko državljanstvo je od posebnog značaja za državni, naučni, privredni, kulturni, ekonomski, sportski, nacionalni i drugi interes Crne Gore, može steći crnogorsko državljanstvo bez otpusta (član 12),
- crnogorski državljanin koji je na dan 03.06.2006.g. imao i državljanstvo neke druge države ima pravo da zadrži crnogorsko državljanstvo;

Izvan ovih slučajeva, dvojno državljanstvo se može steći samo na osnovu ratifikovanih međunarodnih ugovora ili sporazuma koje je zaključila Crna Gora, pod uslovom uzajamnosti (član 18 Zakona).

Zakonom o strancima⁴⁴ uređuju se uslovi za ulazak, kretanje i boravak stranca na teritoriji Crne Gore. U pogledu personalne primjene, ovaj zakon se ne primjenjuje na stranca koji po međunarodnom pravu uživa privilegije i imunitete, ako istim zakonom nije drukčije određeno.

Na lica bez državljanstva primjenjuju se odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšte prihvaćenih pravila međunarodnog prava, ako je to za njih povoljnije (član 2 Zakona). Dakle, termin stranac po ovom zakonu obuhvata državljanke druge države i lica bez državljanstva. Shodno ovom zakonu strancu se može ograničiti kretanje na teritoriji Crne Gore samo ako to zahtijevaju razlozi nacionalne bezbjednosti i javnog poretka.

Strancu se neće dozvoliti ulazak u Crnu Goru, ako ne posjeduje važeću putnu ispravu, a nije mu na drugi način zakonom omogućen ulazak u državu; ako nema dovoljno sredstava za izdržavanje za vrijeme boravka u Crnoj Gori i za povratak u državu iz koje je došao ili za putovanje u treću državu; ako je u tranzitu, a ne ispunjava uslove za ulazak u treću državu; ako je na snazi izrečena zaštitna mjera udaljenja, mjera bezbjednosti protjerivanja ili mu je otkazan dalji boravak; ako to zahtijevaju razlozi nacionalne bezbjednosti, javnog poretka ili javnog zdravlja; ako se u odgovarajućim evidencijama vodi kao međunarodni prestupnik.

Ulazak u Crnu Goru podrazumijeva prelazak državne granice, odnosno graničnog prelaza na kojem se obavlja granična kontrola. Zadržavanje stranca u tranzitnom prostoru aerodrome i sidrištu luke ili pristaništu, prema ovom zakonu, ne smatra se ulaskom u Crnu Goru. Ulazak, kretanje i boravak na teritoriji Crne Gore dozvoljen je strancu sa važećom putnom ispravom u koju je unesena viza ili odobrenje boravka.

Strancu koga je Crna Gora obavezna da prihvati na osnovu međunarodnih uгово-

44 "Službeni list Crne Gore" broj 82/08, 72/09, 32/11



ra, ako to zahtijevaju humanitarni razlozi, razlozi zaštite javnog poretka ili javnog zdravlja, dozvoljen je ulazak bez važeće putne isprave. Državljanima određenih država mogu da ulaze u Crnu Goru i sa važećom ličnom kartom, odnosno drugom ispravom na osnovu koje se može utvrditi njihov identitet i državljanstvo, u skladu sa međunarodnim ugovorom ili propisom o viznom režimu.

Privremeni boravak prema odredbama ovog zakona može se odobriti strancu koji namjerava da boravi u Crnoj Gori duže od 90 dana, pored ostalog, zbog spajanja porodice ili iz humanitarnih razloga.

Privremeni boravak radi spajanja porodice može se odobriti strancu, članu uže porodice crnogorskog državljanina ili stranca kome je odobreno stalno nastanjenje ili privremeni boravak u Crnoj Gori. Užom porodicom smatraju se: supružnici, njihova maloljetna djeca rođena u braku ili van braka, maloljetna djeca jednog od supružnika i usvojena djeca. Izuzetno, članom uže porodice može se smatrati i drugi srodnik, ako postoje posebni, lični ili humanitarni razlozi za spajanje porodice u Crnoj Gori. Privremeni boravak radi spajanja porodice odobrava se na rok do jedne godine, odnosno do isteka roka važenja odobrenja o privremenom boravku stranca sa kojim se spajanje traži.

Privremeni boravak iz humanitarnih razloga može se odobriti strancu za koga se pretpostavlja da je žrtva krivičnog djela trgovine ljudima, kao i maloljetnom strancu koji je napušten ili je žrtva organizovanog kriminala i u slučaju kad ne ispunjava uslove (nema sredstava za izdržavanje; nema obezbijeđen smještaj; nema zdravstveno osiguranje; ne postoje razlozi iz člana koji se tiču dozvole ulaska u zemlju; nije priložio dokaz o opravdanosti zahtjeva za privremeni boravak). Privremeni boravak iz humanitarnih razloga neće se odobriti strancu ukoliko to zahtijevaju razlozi nacionalne bezbjednosti i javnog poretka. Indikativno je da se privremeni boravak predviđa za lica koja su pretpostavljene žrtve trgovine ljudima, što je u skladu sa međunarodnim standardom. Privremeni boravak iz humanitarnih razloga odobrava se na period od tri mjeseca do jedne godine i može se produžavati sve dok postoje razlozi zbog kojih je odobren. Stranac kome je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga ne smije se prinudno udaljiti zbog nezakonitog ulaska ili boravka u Crnoj Gori, a onom strancu za koga postoji opravdani strah da bi davanjem iskaza mogao biti izložen opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet ili slobodu, obezbjeđuje se zaštita i ostvarivanje prava po odredbama zakona kojim se uređuje zaštita svjedoka (čl.51 Zakona).

Privremeni boravak u Crnoj Gori prestaje strancu otkazom, ako mu je izrečena zaštitna mjera udaljenja ili mjera bezbjednosti protjerivanja, istekom roka važenja privremenog boravka, ako prestanu razlozi na osnovu kojih je privremeni boravak odobren i ako za vrijeme trajanja privremenog boravka boravi van Crne Gore duže od 90 dana.

Pravo na stalno nastanjenje na teritoriji Crne Gore imaju državljani republika bivše SFRJ koji su imali prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori prije 3. juna 2006. godine. To pravo ostvaruju bez podnošenja zahtjeva i bez posebnog odobrenja, uz obavezu podnošenja prijave radi registracije. Državljanin države nastale na



prostoru bivše SFRJ, kome je prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori poslije 3. juna 2006. godine do 4. marta 2008. godine, ima pravo na stalno nastanjenje bez posebnog odobrenja, uz podnošenje prijave radi registracije u evidenciji stranaca sa stalnim nastanjenjem i važeće putne isprave, ako do dana podnošenja prijave nije odjavio prebivalište iz Crne Gore.

Stalno nastanjenje može se odobriti strancu koji je do dana podnošenja zahtjeva boravio u Crnoj Gori neprekidno pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak. Izuzetno, stalno nastanjenje se može odobriti strancu koji je do dana podnošenja zahtjeva imao odobren privremeni boravak u Crnoj Gori manje od pet godina neprekidno, ako to nalažu razlozi humanosti ili bi to predstavljalo interes za Crnu Goru.

Članom 105a ovog Zakona (izmjene i dopune) raseljenim licima iz bivših jugoslovenskih republika, koja su privremeno zadržala status raseljenog lica u skladu sa Odlukom o privremenom zadržavanju statusa i prava raseljenih i interno raseljenih lica u Republici Crnoj Gori ("Službeni list RCG", broj 46/06), omogućava se odobrenje stalnog nastanjenja ukoliko se na dan stupanja na snagu ovog zakona nalaze na evidenciji raseljenih lica, što se dokazuje potvrdom Kancelarije za azil. Stalno nastanjenje može se odobriti i interno raseljenim licima sa Kosova, koja su status interno raseljenog lica privremeno zadržala na osnovu navedene Odluke, ako se do 14. novembra 2009. godine, radi evidentiranja, prijave organu uprave nadležnom za zbrinjavanje izbjeglica, što se dokazuje potvrdom tog organa.

Interno raseljeno lice koje se iz zdravstvenih razloga (što se dokazuje medicinskom dokumentacijom javne zdravstvene ustanove) nije prijavilo radi evidentiranja može se prijaviti u roku od tri mjeseca od isteka navedenog roka.

Nadalje, čl.105b i 105c propisuje se da lica iz člana 105a ovog zakona mogu podnijeti zahtjev za odobravanje stalnog nastanjenja u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, odnosno da licima kojima se u skladu sa članom 105a ovog zakona odobri stalno nastanjenje prestaje status raseljenog, odnosno interno raseljenog lica. Sa druge strane, lica koja ne ostvare pravo na stalno nastanjenje u skladu sa članom 105a ovog zakona smatraju se licima koja nezakonito borave u Crnoj Gori.

Krajem 2011.godine rok za lica koja nijesu podnijela zahtjev za odobravanje stalnog nastanjenja u ranijem roku, isto mogu učiniti zaključno sa 31. decembrom, 2012. godine.

Nezakonitim boravkom u Crnoj Gori, u smislu ovog zakona, smatra se boravak stranca bez vize, odobrenja boravka ili drugog zakonskog osnova. Prema ovom zakonu stranac koji nezakonito boravi u Crnoj Gori mora napustiti njenu teritoriju odmah ili u roku koji mu je određen. Strancu koji iz opravdanih razloga nije napustio Crnu Goru u zakonskom ili ostavljenom roku može se na njegov zahtjev ili po službenoj dužnosti, odrediti nov irok. Strancu kome je izrečena zaštitna mjera udaljenja i strancu koga treba vratiti na osnovu međunarodnog ugovora odredi će se rok za napuštanje Crne Gore samo ako postoje opravdani razlozi.



Stranca koji nezakonito boravi u Crnoj Gori ili ne napusti Crnu Goru u roku koji mu je određen policija će prinudno udaljiti. Stranac se ne smije prinudno udaljiti u državu u kojoj bi mu bio ugrožen život ili sloboda zbog rase, vjere ili nacionalnosti, pripadnosti posebnoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja ili u kojoj bi mogao biti podvrgnut mučenju, neljudskom i ponižavajućem postupanju i kažnjavanju (čl.65 Zakona). Ukoliko stranca nije moguće odmah prinudno udaljiti ili mu nije moguće utvrditi identitet, ograničiće mu se sloboda kretanja smještajem u prihvatilište za strance. Međutim, strancu koji ima zdravstvene ili druge posebne potrebe ili razloge, obezbjeđuje se drugi odgovarajući smještaj. Strancu koji ima obezbijeđen smještaj i sredstva za izdržavanje, a ne može se prinudno udaljiti, može se odrediti obavezni boravak u određenom mjestu, smještaju prihvatilištu određuje se na vrijeme do 90 dana, a na kon isteka ovog vremena strancu se može produžiti smještaj za još 90 dana, ako je u toku postupak utvrđivanja identiteta ili prikupljanja podataka; to zahtijevaju bezbjednosni razlozi; ili sam namjerno ometa prinudno udaljenje.

Shodno čl.72 Zakona maloljetni stranac smješta se u prihvatilište zajedno sa roditeljima, odnosno drugim zakonskim zastupnikom, osim ako se procijeni da je za njega povoljniji drugi smještaj. Mjera pojačanog nadzora unutar prihvatilišta može se odrediti maloljetnom strancu koji nije navršio 16 godina života, samo ako je sa roditeljima ili drugim zakonskim zastupnikom. Maloljetni stranac se ne smije vratiti u zemlju porijekla ili u treću državu, koja je spremna da ga prihvati, ako je to suprotno standardima UN Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih i nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka sa Dopunskim protokolom 2, kao i suprotno članovima 9 i 37 UN Konvencije o pravima djeteta.

Tokom postupka prinudnog udaljenja vodiće se računa o posebnim potrebama stranaca, kao što su: maloljetnici, lica potpuno ili djelimično lišena poslovne sposobnosti, djeca odvojena od roditelja ili staratelja, lica sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloljetnom djecom, kao i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja. Prilikom preduzimanja službenih radnji prema ovoj kategoriji stranaca policija je dužna da postupa u skladu sa međunarodnim ugovorima i propisima kojima je uređen položaj lica sa posebnim potrebama.

Kao što se vidi iz citirane odredbe Zakona, zakonodavac je maloljetnike uvrstio u kategoriju lica sa posebnim potrebama, što implicira na nedosljednu definiciju u međunarodnom pravu, jer se ovaj termin najčešće vezuje za osobe sa invaliditetom, pa je i sama definicija u Zakonu sporna. To nikako ne znači da je po svojem cilju norma izlišna, jer ona naprosto definiše vulnerabilne grupe unutar populacije stranaca nad kojima se izvršava mjera prinudnog udaljenja i obavezu posebne pažnje u postupanju prema ovim licima, što je očigledno suštinski cilj same norme. Dakle, norma je usmjerena ka zaštiti određenih vulnerabilnih grupa u specifičnoj situaciji, a ne osoba sa posebnim potrebama. To naprosto derivira iz činjenice da oni nemaju posebne potrebe, već su ovlašćeni da ostvaruju svoja prava i slobode u skladu sa međunarodnim ugovorima i drugim propisima. Da je

to tako svjedoči i činjenica da najveći dio nabrojanih kategorija u zakonodavnom okviru nije definisan kao osobe sa posebnim potrebama, niti je na taj način definisan njihov status u unutrašnjem pravu.

Zakon o zapošljavanju i radu stranaca⁴⁵ čl.1 propisuje da se stranac može zaposliti, odnosno raditi u Crnoj Gori, pod uslovima utvrđenim zakonom, kolektivnim ugovorom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Izuzetno, ovaj Zakon se ne primjenjuje na izbjeglice koje ispunjavaju jedan od sljedećih uslova:

- borave najmanje tri godine u Crnoj Gori;
- u braku su sa crnogorskim državljaninom;
- imaju jedno dijete koje ima crnogorsko državljanstvo.

Broj stranaca na radu u Crnoj Gori se utvrđuje na osnovu kvota koje utvrđuje Vlada Crne Gore na osnovu mišljenja resornih državnih organa. Kvote se ne primjenjuju za člana porodice stranca kome je odobreno stalno nastanjenje u Crnoj Gori (supružniku i djeci do navršene 21. godine života), članu porodice izbjeglice (supružniku i djeci do navršene 21. godine života) i radnom migrantu. Prioritet kod izdavanja novih radnih dozvola imaju inter alia stranci - članovi porodice stranca sa dozvolom boravka u Crnoj Gori (supružnik i djeca do navršene 21. godine života) i radni migranti.

Lična radna dozvola je dozvola koja strancu omogućava slobodan pristup tržištu rada, nezavisno od stanja i odnosa na tržištu. Lična radna dozvola se može izdati strancu kome je odobreno stalno nastanjenje; izbjeglici na koje se ne primjenjuje ovaj zakon (u pogledu dužine boravka u Crnoj Gori, braka sa crnogorskim državljaninom ili imaju jedno dijete koje ima crnogorsko državljanstvo); kao i licu kojem je odobrena dodatna zaštita.

Lična radna dozvola za lice kojem je odobrena dodatna zaštita se izdaje na period do jedne godine za razliku od opšteg principa da se izdaje na neodređeno vrijeme. Lična radna dozvola za lica kojima je odobrena dodatna zaštita može se produžiti za period za koji se produžava dodatna zaštita.

Članom 42a istog zakona propisano je da raseljena lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljena lica sa Kosova, kojima je u skladu sa članom 105a stav 5 Zakona o strancima ("Službeni list CG", br. 82/08 i 72/09) odobren privremeni boravak u Crnoj Gori, mogu dobiti ličnu radnu dozvolu, u skladu sa ovim zakonom. Lična radna dozvola za ova lica izdaje se na period važenja odobrenja za privremeni boravak.

U pogledu migratornih kretanja **Zakon o graničnoj kontroli**⁴⁶ definiše graničnu kontrolu kao djelatnost koja obuhvata nadzor državne granice, granične

45 "Sl. list Crne Gore", br. 22/08, 32/11

46 "Sl. list Crne Gore", br. 72/10



provjere i procjenu prijetnji za bezbjednost državne granice, a vrši se radi inter alia sprječavanja vršenja i otkrivanja krivičnih djela i prekršaja i pronalaženja i hvatanja njihovih učinilaca, kao i sprječavanja nezakonitih migracija.

U vršenju poslova granične kontrole, policijski službenik primjenjuje ovlaštenja utvrđena zakonom, kojima se sa najmanje štetnih posljedica postiže cilj. Nadzor državne granice podrazumijeva mjere, radnje i ovlaštenja koje se preduzimaju uz državnu granicu, između graničnih prelaza i na graničnim prelazima izvan utvrđenog radnog vremena, radi suzbijanja prekograničnog kriminala, sprječavanja nezakonitog prelaska državne granice. Prilikom provjere maloljetnog lica, policijski službenik posebnu pažnju obraća da li maloljetno lice putuje samo ili u pratnji drugog lica.

Kad maloljetno lice putuje u pratnji drugog lica, policijski službenik provjerava da li je to drugo lice roditelj ili zakonski zastupnik određen u skladu sa zakonom, kao i činjenice i okolnosti koje ukazuju na mogućnost da li je maloljetno lice nezakonito odvedeno od jednog od roditelja, odnosno drugog zakonskog zastupnika. U tim slučajevima policijski službenik vrši detaljnu graničnu provjeru koja obavezno obuhvata provjeru odobrenja za putovanje u drugu državu maloljetnog lica koje treba biti izdato u skladu sa posebnim propisima. Kad maloljetno lice putuje bez pratnje, policijski službenik vrši detaljnu graničnu provjeru kako bi se utvrdilo da li maloljetno lice napušta Crnu Goru bez odobrenja roditelja, odnosno drugog zakonskog zastupnika (član 50 Zakona).

Krivični zakonik⁴⁷ (KZ) sadrži nekoliko odredbi koje su usko povezane sa nezakonitim migracijama. To je prije svega odredba čl.405 KZ kojom je propisano krivično djelo nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi. Ovo krivično djelo obuhvata i krijumčarenje migranata, što je posljedica obaveze preuzete nakon stupanja na snagu Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, kojim je dopunjena UN Konvencijom protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskim protokolima.

Za postojanje ovog krivičnog djela irelevantno je da li je riječ o prelasku granice iz Crne Gore ili obratno. Budući da i sam pokušaj predstavlja već dovršeno krivično djelo, to se u teoriji postavlja pitanje razgraničenja pokušaja u odnosu na pripremljene radnje koje nijesu kažnjive. Prema jednom shvatanju, pokušaj obuhvata i udaljene radnje pod uslovom da se utvrdi postojanje umišljaja usmjerenog na nedozvoljeni prelaz granice, dok je prema drugom shvatanju potrebna i određena prostorna i vremenska bliskost tih radnji u odnosu na prelazak granice.⁴⁸

Kvalifikovani oblik ovog krivičnog djela biće ako je djelo učinjeno od više lica na organizovan način, zloupotrebom službenog položaja ili na način kojim se ugrožava život ili zdravlje lica čiji se nedozvoljeni prelaz granice, boravak ili tranzit omogućava ili je krijumčaren veći broj ljudi.

47 "Sl. list RCG", br. 70/03, 13/04, 47/06, "Sl. list Crne Gore", br.40/08, 25/10, 32/11

48 Z. Stojanović, Komentar Krivičnog zakonika, Podgorica 2010, godine, str.785.

Osnovni elemenat razlikovanja ovog krivičnog djela od krivičnog djela trgovine ljudima iz čl.444 KZ je sila ili prijetnja kao dio radnje kojom se dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, povjerenja, odnosno zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, radi dobijanja saglasnosti od lica koje ima kontrolu nad drugim licem: vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a radi eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, dovođenja u položaj sluge, vršenja kriminalne djelatnosti, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, radi oduzimanja dijela tijela za presađivanje ili radi korišćenja u oružanim sukobima. Ovo djelo se smatra učinjenim prema maloljetnom licu i kada učinilac nije upotrijebio silu, prijetnju ili neki drugi od navedenih načina izvršenja.

Kvalifikovani oblik ovog krivičnog djela postoji ako je ono učinjeno prema maloljetnom licu, za šta je potreban umišljaj, kao i dva kvalifikovana oblika uslovljena posljedicom: ako je usljed djela nastupila teška tjelesna povreda nekog lica i ako je usljed djela nastupila smrt jednog ili više lica. Poseban kvalifikovani vid ovog krivičnog djela postoji i ako se izvrši od lica koje se bavi vršenjem ovog krivičnog djela ili je pak djelo izvršeno na organizovan način od strane više lica. Isto tako, poseban oblik ovog krivičnog djela postojaće ako je učinilac korisnik usluge lica za koje je znao da je žrtva trgovine ljudima, a kvalifikovani vid ovog posebnog oblika krivičnog djela postoji ako je žrtva maloljetno lice. Ne radi se o bilo kojoj vrsti usluga, već onima zbog kojih je izvršeno krivično djelo.

Sljedeće krivično djelo koje implicira na nelegalne migracije jeste trgovina djetecom radi usvojenja iz čl.445 KZ. Ovo krivično djelo postoji ako neko oduzme lice koje nije navršilo četrnaest godina radi njegovog usvojenja protivno važećim propisima ili ko usvoji takvo lice ili posreduje u takvom usvojenju ili ko u tom cilju kupi, proda ili preda drugo lice koje nije navršilo četrnaest godina ili ga prevozi, obezbjeđuje mu smještaj ili ga prikriva. Kvalifikovani oblik ovog krivičnog djela postoji ako se učinilac bavi vršenjem djelatnosti ili je djelo izvršeno na organizovan način od strane više lica.

Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu je krivično djelo iz člana 446 KZ. Ovo djelo postoji ako neko stavi drugog u ropski ili njemu sličan odnos ili ga drži u takvom odnosu, kupi, proda, preda drugom licu ili posreduje u kupovini, prodaji ili predaji ovakvog lica ili podstiče drugog da proda svoju slobodu ili slobodu lica koje izdržava ili o kojem se stara.

Kažnjiva je i radnja prevoženja lica koja se nalaze u ropskom ili njemu sličnom odnosu iz jedne zemlje u drugu, a kvalifikovani vid ovog krivičnog djela postoji ako se ono učini prema maloljetnom licu.

Interes međunarodne zajednice za suzbijanje ropstva javlja se još u XIX vijeku, a osnov međunarodno pravne zaštite utvrđen je Konvencijom o suzbijanju ropstva iz 1926. godine, koja je dopunjena Protokolom iz Ženeve (1959) i drugim međunarodnim ugovorima čija je svrha suzbijanje ove pojave. U tom smislu je i ova



odredba Krivičnog zakonika utvrđena sa ciljem sankcionisanja ovog u najvećoj mjeri međunarodnog fenomena.

Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku

je stupio na snagu 1. septembra, 2012. godine⁴⁹. Ovim propisom je inkorporiran princip donošenja specijalnog zakona kojim se uređuje postupanje prema maloljetniku kao učiniocu krivičnog djela, djetetu i maloljetniku kao učesniku u postupku, koje se zasniva na poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda uz uvažavanje najboljih interesa maloljetnih lica, vodeći računa o njihovoj zrelosti, stepenu razvoja, sposobnostima i ličnim svojstvima, kao i težini krivičnog djela, a radi njihove rehabilitacije i socijalne reintegracije. U smislu ovog Zakona maloljetnik je lice koje je u vrijeme izvršenja krivičnog djela navršilo 14, a nije navršilo 18 godina života.

Postupanje prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela zasniva se inter alia napoštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda i uvažavanju najboljeg interesa maloljetnika. Postupak prema maloljetniku i postupak u kojem je maloljetno lice oštećeno krivičnim djelom je hitan, a organi koji učestvuju u postupku prema maloljetniku i u postupku u kojem je maloljetno lice oštećeno krivičnim djelom, kao i drugi organi i ustanove od kojih se traže obavještenja, izvještaji ili mišljenja dužni su da postupaju hitno.

Odredbe ove glave primjenjuju se na maloljetno lice koje je oštećeno krivičnim djelom, odnosno koje se saslušava kao svjedok u krivičnom postupku.

Učesnici u postupku, organi i ustanove od kojih se traže obavještenja, izvještaji ili mišljenja, kao i mediji, dužni su da se staraju o zaštiti privatnosti maloljetnog lica, uključujući zaštitu identiteta i podataka koji mogu otkriti identitet. Bilo koja informacija koja bi mogla ukazati na identitet maloljetnog lica koje je oštećeno krivičnim djelom ili je svjedok u postupku ne može biti objavljena bez izričite Dozvole sudije, odnosno državnog tužioca koji postupa u predmetu.

U krivičnom postupku u kojem je učesnik maloljetno lice oštećeno krivičnim djelom ili u kojem se maloljetno lice saslušava kao svjedok, radnje preduzimaju lica koja su stekla posebna znanja iz oblasti prava djeteta i standardima postupanja sa maloljetnim licima kao učesnicima u krivičnom postupku, pri čemu se vodi računa o uzrastu, ličnim svojstvima, obrazovanju i prilikama u kojima živi maloljetno lice. Ako se kao svjedok, odnosno oštećeni saslušava maloljetno lice starije od 14 godina života, koje se usljed prirode krivičnog djela, posljedica ili drugih okolnosti nalazi u posebno teškom psihičkom stanju, ono se ne može suočavati sa okrivljenim. Nadležni organi koji preduzimaju radnje u postupku u kojem učestvuje maloljetno lice dužni su preduzeti potrebne mjere kako bi se, u njihovim službenim prostorijama, izbjegao susret maloljetnog lica sa okrivljenim.

Najveću dilemu u implementaciji ovog zakona izaziva obaveza formiranja tzv. multidisciplinarnih timova, odnosno stručnih službi koje se radi pružanja pomoći

⁴⁹ "Službeni list Crne Gore", broj 64/11

sudovima i državnim tužilaštvima upostupanju prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela obrazuju višim sudovima i Vrhovnom državnim tužilaštvu, kako sa aspekta njihove funkcionalnosti, tako i sa aspekta potrebnih kadrovskih rješenja. Ove stručne službe pružaju pomoć sudovima sa područja mjesne nadležnosti "matičnih" sudova (sudova u okviru kojih su formirane). Poslove u stručnoj službi treba da obavljaju stručna lica različitih specijalističkih profesija (socijalni radnici, psiholozi, pedagozi i sl.), koja mogu dati stručna mišljenja, obavještenja i drugu pomoć u postupanju prema maloljetnom učiniocu krivičnog djela, uključujući i viktimološki aspekt postupka.

Zakonikom o krivičnom postupku⁵⁰ propisane su odredbe s ciljem efikasnijeg gonjenja i procesuiranja krivičnih djela trgovine ljudima. Zakonik predviđa mogućnost korišćenja istražnih metoda i sredstava (mjere tajnog nadzora) kao što su audio i audio-vizuelno snimanje, tajno fotografisanje, tajno praćenje i tehničko snimanje, angažovanje prikrivenog isljednika i saradnika itd. Radi efikasnijeg procesuiranja krivičnih djela propisano je da će se mjere tajnog nadzora, koje su se do njegovog donošenja mogle primjenjivati samo u pretkrivičnom postupku, moći koristiti i u fazi istrage. Zakonik utvrđuje koncept tužilačke istrage, čime je istraga za sva krivična djela izmještena iz nadležnosti sudova u nadležnost državnih tužilaca. Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore – Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina otpočelo je tužilački koncept istrage, 26. avgusta 2010. godine, ranije od početka pune primjene Zakonika kojim je definisano i prošireno oduzimanje imovine od izvršilaca krivičnih djela organizovanog kriminala, kao i obrnuti teret dokazivanja njenog porijekla.

Zakonikom o krivičnom postupku je propisana i obezbijeđena sudska zaštita svjedoka u postupku i svjedoka saradnika. Oštećeni koji je žrtva seksualnog nasilja, kao i dijete koje se saslušava kao svjedok ima pravo da svjedoči u odvojenoj prostoriji pred sudijom i zapisničarem dok tužilac, okrivljeni i branilac gledaju prenos iz druge prostorije uz mogućnost postavljanja pitanja svjedoku. Ako postoji osnovana bojazan da bi svjedok davanjem iskaza ili odgovorom na pojedina pitanja sebe, svog bračnog druga ili bliskog srodnika izložio ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, tjelesni integritet, slobodu ili imovinu većeg obima, svjedok može uskratiti iznošenje ličnih podataka, davanje odgovora na pojedina pitanja ili davanje iskaza u cjelini, dok se ne obezbijedi njegova zaštita. Zaštita svjedoka sastoji se od posebnog načina učestvovanja i saslušanja svjedoka u krivičnom postupku i to: saslušanje svjedoka pod pseudonimom, saslušanje uz pomoć tehničkih uređaja (zaštitni zid, uređaji za promjenu glasa, uređaji za prenos slike i zvuka) i slično.

Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima⁵¹ propisuje uslove i postupak pružanja međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima koji obuhvataju izručenje okrivljenih i osuđenih lica, ustupanje i preuzimanje

50 "Službeni list Crne Gore", broj 47/09, 49/10

51 "Službeni list Crne Gore", broj 4/08



krivičnog gonjenja, izvršenje stranih krivičnih presuda, dostavljanje akata, pisanih materijala i drugih predmeta u vezi sa krivičnim postupkom u stranoj državi, kao i izvršenje pojedinih procesnih radnji kao što su: saslušanje okrivljenog, svjedoka i vještaka, uviđaj, pretresanje prostorija i lica i privremeno oduzimanje predmeta. Međunarodna pravna pomoć se može pružiti ako je djelo zbog koga se traži pružanje pravne pomoći krivično djelo i po domaćem zakonu i po zakonu strane države čiji je pravosudni organ podnio zamolnicu za međunarodnu pravnu pomoć.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći⁵² ustanovio je pravo na besplatnu pravnu pomoć fizičkom licu, koje prema svom imovnom stanju nije u mogućnosti da ostvari pravo na sudsku zaštitu bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć ima crnogorski državljanin, lice bez državljanstva (apatrid) koje zakonito boravi u Crnoj Gori i lice koje traži azil u Crnoj Gori; stranac sa stalnim nastanjenjem ili odobrenim privremenim boravkom i drugo lice koje zakonito boravi u Crnoj Gori i drugo lice u skladu sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom. Ova lica imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć ako su:

- korisnik materijalnog obezbjeđenja porodice ili nekog drugog prava iz socijalne zaštite u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita;
- dijete bez roditeljskog staranja;
- lice sa posebnim potrebama;
- žrtva krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovina ljudima;
- ili lice slabog imovnog stanja.

Korisnik besplatne pravne pomoći ima pravo na pravno obavještenje, pravni savjet, sastavljanje pismena i zastupanje.

52 "Sl. list Crne Gore", br. 20/11

Strateški dokumenti u Crnoj Gori

Nacionalni plan akcije za djecu (2013–2017)

Izradom NPAD, Vlada Crne Gore nastoji na sistematski način da pristupi rješavanju pitanja društvenog položaja djece, kao i da ispuni svoje međunarodne obaveze koje proističu iz ratifikacije Konvencije UN o pravima djeteta, sa pratećim protokolima, kao i drugih potpisanih i ratifikovanih međunarodnih dokumenata. NPAD u potpunosti poštuje četiri osnovna principa Konvencije UN o pravima djeteta: pravo na život, opstanak i razvoj, nediskriminacija, participacija, najbolji interesi djeteta.

Od značaja za izradu NPAD je bio veći broj potpisanih i ratifikovanih međunarodnih dokumenata, nacionalnih strategija i drugih javnih politika Crne Gore i različitih pravnih akata. Osim ovih korišćeni su ne manje važni dokumenti, koji ne podliježu ratifikaciji, kao što su: Vodič Ujedinjenih nacija za alternativnu brigu o djeci, Studija Generalnog sekretarijata Ujedinjenih nacija o nasilju, Opšti pristup Ujedinjenih nacija pravdi za djecu, skup dokumenata Ujedinjenih nacija o maloljetničkom pravosuđu: Rijadske, Pekinške, Tokijske smjernice itd.

Novi NPAD 2013–2017. godine zasnovan je na Preporukama UN Komiteta za prava djeteta koje su upućene Crnoj Gori (2010).

Nacionalni plan akcije za djecu je prilično realan, ostvarljiv i usmjeren na akciju. Plan je predvidio mehanizme monitoringa implementacije, a Savjet za prava djeteta je prepoznao kao najodgovornije tijelo koje treba da osigura praćenje i realizaciju plana.

Ovim planom, Vlada Crne Gore predvidjela je sve mjere kako bi se svojoj djeci bez izuzetka obezbijedili ravnopravnost korišćenja, dostupnost, kvalitet i efikasnost svih postojećih javnih službi za djecu (u oblasti zdravlja, obrazovanja, socijalne zaštite, kulture, pravne i sudske zaštite).

NPAD predstavlja instrument za mobilizaciju svih socijalnih partnera u rješavanju problema djece: Vlade, Skupštine, lokalne samouprave, građana i nevladinih organizacija, društveno odgovornog poslovnog sektora, medija, porodica i roditelja, djece, stručnih institucija i pojedinačnih stručnjaka koji se bave djecom.

U strukturnom smislu dokument tretira sedam tematskih oblasti (Koordinacija i upravljanje javnim politikama prema djeci u Crnoj Gori, Definicija djeteta i opšti principi Konvencije o pravima djeteta, Građanska prava i slobode djeteta, Socijalna zaštita, porodično okruženje i alternativno staranje, Zdravstvena zaštita i dobrobit, Obrazovanje, slobodno vrijeme i kulturne aktivnosti, Posebne mjere zaštite djece). U okviru svake od njih definisan je po jedan strateški i po nekoliko specifičnih ciljeva.

Ni ovaj plan, kao ni veći broj međunarodnih i domaćih pravnih akata ne prepoznaje djecu u pokretu kao posebnu ciljnu grupu, pa nemamo ni jasne strateške ciljeve i aktivnosti koje su isključivo usmjerene na kvalitet zaštite ove ciljne grupe.



Nacionalni plan akcije za djecu je definisao specifične ciljeve i aktivnosti za pojedinačne ranjive grupe djece koje se po definiciji mogu svrstati u grupu „djece u pokretu“.

Strateški ciljevi Nacionalnog plana akcije za djecu 2013-2017.

- Uspostaviti i sprovoditi efikasnu koordinaciju između svih ključnih aktera u planiranju, upravljanju primjenom i ocjenjivanju uspješnosti javnih politika prema djeci.
- Obezbijediti normativni i društveni status djeteta u Crnoj Gori u potpunosti u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta.
- Uspostaviti poštovanje građanskih prava i sloboda djeteta u potpunosti u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta.
- Uspostaviti savremen i stabilan sistem socijalne zaštite djece i njihovih porodica.
- Obezbijediti zdravstvenu podršku za optimalan psihofizički razvoj svakog djeteta bez razlika.
- Obezbijediti jednak pristup za svu djecu kvalitetnom obrazovanju, konstruktivnom provođenju slobodnog vremena i kulturnim sadržajima.

U okviru oblasti Posebne mjere zaštite definisan je strateški cilj:

- Unaprijediti zaštitu djece od najtežih oblika kršenja njihovih prava utvrđenih Konvencijom o pravima djeteta

Podciljevi ovog strateškog cilja su sljedeći :

- Unaprijediti prevenciju uključivanja djece u štetni i eksploatacioni rad i trgovinu djecom
- Unaprijediti društvenu brigu o djeci koja žive na ulici.
- Poboljšati zaštitu djece od seksualne eksploatacije, seksualnog zlostavljanja i dječje pornografije i sprovođenje krivičnih sankcija prema počiniocima.
- Unaprijediti tretman djece u krivičnom postupku kroz nove usluge i potpunu implementaciju Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku.
- Obezbijediti informisanje i podršku djeci u vezi sa svim pitanjima obuhvaćenim Konvencijom o pravima djeteta i fakultativnim protokolima.

Nacionalni plan akcije za djecu prepoznaje potrebu uspostavljanja besplatnog 24- časovnog savjetodavnog telefona za pomoć djeci (šestocifreni evropski usklađeni broj) sa mogućnošću primanja poziva od svih operatera, kako bi se prevenirali problemi, osigurale rane/ hitne intervencije u različitim situacijama koje



zahtijevaju zaštitu ili prijavljivanje kršenja prava djeteta.

Važeća **Strategija za borbu protiv trgovine ljudima** donijeta je za period 2012 – 2018. godine i predstavlja nacionalnu politiku borbe protiv trgovine ljudima u Crnoj Gori i prvenstveno se bazira na zaštiti ljudskih prava žrtava. Ciljevi Strategije su usklađeni sa ciljevima koje propisuje Direktiva 2011/36/EU Evropskog Parlamenta i Savjeta od 5. aprila 2011. godine o prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima, preporukama relevantnih aktera na međunarodnom nivou, kao i NATO programom borbe protiv trgovine ljudima. Istovremeno, obezbijeđena je funkcionalna veza sa već usvojenim strategijama i planovima koji se odnose na oblasti: borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, integrisano upravljanje granicom, nedozvoljenu trgovinu drogama i suprotstavljanje ilegalnim migracijama, Nacionalnim akcionim planom za “Dekadu uključenja Roma 2005-2015”, te Nacionalnim planom aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori.

Strategija težište stavlja na šest osnovnih oblasti: 1. Prevencija i edukacija; 2. Identifikacija žrtavatrgovaljudima; 3. Pomoć, zaštita i reintegracija žrtava; 4. Efikasno krivično gonjenje; 5. Međunarodna saradnja; i 6. Koordinacija i partnerstvo.

Strategijom je uspostavljen institucionalni okvir organa koji se na najneposredniji način bave borbom protiv trgovine ljudima u Crnoj Gori. To su: Generalni sekretarijat Vlade- Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima, Uprava policije, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo pravde, Ministarstvo prosvjete isporta, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstvo kulture, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Vrhovni sud Crne Gore, Vrhovno državno tužilaštvo.

Strategijom se identifikacija žrtava trgovine ljudima/djecom predstavlja kao izuzetno složen i zahtjevan zadatak. Zbog toga su službenici organa za sprovođenje zakona i zaposleni u privatnom sektoru prolazili obuke fokusirane na proaktivnu identifikaciju potencijalnih žrtava trgovine ljudima sa krajnjim ciljem da se spriječi nastupanje posljedice u smislu seksualne i radne eksploatacije. Sa druge strane nijesu dovoljno razvijeni mehanizmi jačanja samoidentifikacije potencijalnih i žrtava trgovine ljudima među osjetljivom populacijom, što je potrebno unaprijediti u narednom periodu.

Sporazumi o saradnji zaključeni su sa ciljem definisanja procedura vezanih za djelovanje svih pojedinačnih službi od momenta identifikacije potencijalne žrtve trgovine ljudima. Zakonom o javnom redu i miru⁵³ propisane su sankcije za prekršaje koji se odnose na organizovanje na prosjačenje i vršenje prostitucije, koji su dobra osnova za istraživanje i eventualno procesuiranje krivičnih djela kao što su trgovina ljudima u svrsi prosjačenja, odnosno prinudnog rada i trgovina ljudima u svrsi prinudne prostitucije.

Budući da se proaktivna identifikacija žrtava i potencijalnih žrtava ne može pri-

53 “Službeni list Crne Gore”, broj 64/11



pisati kao isključiva obaveza i aktivnost policije, Strategija u narednom periodu predviđa jačanje aktivnosti koje se odnose na dalje razvijanje i unapređenje stručnih vještina predstavnika institucija koje, u skladu sa opisom posla koji obavljaju, mogu doći u kontakt sa potencijalnim i žrtvama trgovine ljudima/djecom. Takođe, predviđena je potreba jačanja i povezivanja struktura na lokalnom nivou kroz formiranje mobilnih timova i izradu specifičnih indikatora koja će unaprijediti rad na terenu. U tu svrhu se planira češće sprovođenje zajedničkih kontrola privremenih boravaka stranaca, kontrola ugostiteljskih objekata, poslodavaca, izricanje rigoroznijih sankcija za one koji krše prava zaposlenih, te povećano učešće Zavoda za zapošljavanje.

U okviru pomoći, zaštite i reintegracija žrtava, Strategijom se ukazuje na značaj multidisciplinarnog pristupa i partnerstva Vlade i nevladinog sektora.

Prema statističkim podacima o slučajevima trgovine ljudskim bićima za period 2004 -2013. godine Uprava policije je podnijela 20 krivičnih prijava za krivično djelo trgovina ljudima i jednu krivičnu prijavu za krivično djelo trgovina djecom radi usvojenja.

U istom periodu, državno tužilaštvo je podiglo 19 optužnica protiv 52 lica za krivično djelo trgovina ljudima i protiv 6 lica za krivično djelo trgovina djecom radi usvojenja.

U periodu 2004. - 1.4.2013. godine nadležni sudovi u Crnoj Gori su donijeli ukupno 39 presuda, u prvostepenom, drugostepenom postupku, kao i pravosnažnih presuda za svaki predmet pojedinačno. Od 2004 - 1.4.2013. godine kod nadležnih sudova bilo je u radu ukupno 15 predmeta za trgovinu ljudima, od kojih je do 1.1.2013. godine 12 pravosnažno riješeno. U 11 pravosnažnih predmeta optuženi su oglašeni krivim, dok su u jednom pravosnažno okončanom predmetu optuženi oslobođeni od optužbe. U tri predmeta postupak je bio u toku.

U periodu od 2004 - 1.4.2013. godine registrovano je 25 žrtava trgovine ljudima sljedećeg profila:

- strani državljani, osim u dva slučaja
- lica prosječne starosti od 17 do 45 godina
- pet maloljetnih osoba starosti od 12 do 17 godina
- države porijekla žrtava: Srbija, Ukrajina, Kosovo, Bangladeš i Crna Gora.

U okviru **Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2011-2016. godina** zaključuje se da gotovo sve zemlje bez razlike bivaju suočene sa problemom međunarodnih migracija, bilo kao zemlje porijekla, tranzita ili pak kao zemlje krajnjeg odredišta migranata.

Strategija je prepoznala uslove da bi Crna Gora mogla djelotvorno provoditi migracionu politiku, mora imati aktivniji nastup i učestvovati u oblikovanju međunarodne politike u okviru migracione saradnje, prije svega na regionalnom nivou.

Prema Strategiji, osnovne migracione determinante Crne Gore su njen geopolitički položaj, relativno mala površina i broj stanovnika, sukcesivni razvoj pojedinih privrednih grana u Crnoj Gori koji uslovljava potrebu za angažovanjem nedostajuće radne snage, koja se apsorbuje iz država regiona, disolucija bivše SFRJ i ratna dešavanja u okruženju, sa velikim pomjeranjem stanovništva, odnosno pojava velikog broja raseljenih i interno raseljenih lica, te dobijanje statusa države kandidata za članstvo u EU i liberalizacije viznog režima, što može uticati da Crna Gora bude prepoznata kao država krajnjeg odredišta, a manje kao tranzitno područje.

Osnovni cilj Strategije, a time i migracione politike u Crnoj Gori je uspostavljanje pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira koji pruža mogućnost djelotvornog sprovođenja kontrole migracionih kretanja u skladu sa pravilima i standardima Evropske unije, sa ciljem stvaranja pretpostavke za održivu strukturu upravljanja migracijama u državi, i time davanja doprinosa regionalnoj i ukupnoj stabilnosti saglasno pravilima i standardima EU.

Ova Strategija upućuje na **Zakon o centralnom registru** (Službeni list RCG broj 49/07) kojim se utvrđuje sadržina centralnog registra stanovništva Crne Gore, razmjena, vođenje, održavanje, čuvanje i korišćenje podataka, određivanje i upotreba lične identifikacione oznake i uređuju druga pitanja od značaja za centralni registar stanovništva. Centralni registar stanovništva je računarski vođena baza podataka, pored ostalog i za strance sa odobrenim privremenim boravkom i stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori.

Kada su u pitanju stranci sa odobrenim privremenim boravkom i stalnim nastanjenjem, Centralni registar sadrži sljedeće podatke:

matični broj; prezime i ime; rođeno prezime; mjesto rođenja; ime oca; ime majke; prebivalište; adresa; državljanstvo; zanimanje; stepen i vrsta stručne spreme; bračno stanje; matični broj oca i matični broj majke, odnosno staratelja; matični broj, prezime i ime nosioca domaćinstva i srodstvo s njim; članovima domaćinstva i podatke o datumu i mjestu smrti i podatke od kada stranac boravi i vrijeme za koje je boravak odobren;

Centralni registar se vodi uz elektronsku podršku i elektronsku razmjenu podataka. Prenos podataka iz izvora podataka prema Centralnom registru i od Centralnog registra prema korisnicima, kriptografski je zaštićen. Podaci iz Centralnog registra čuvaju se trajno.

Zavod za statistiku (MONSTAT) je 2008.godine sproveo pilot istraživanje o međunarodnim migracijama. Od 2009.godine to istraživanje se sprovodi kao redovno. Iste godine Zavod za statistiku i Ministarstvo unutrašnjih poslova su potpisali Sporazum o međusobnoj saradnji na području statistike unutrašnjih i međunarodnih migracija. Shodno Sporazumu Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavlja Zavodu za statistiku, u elektronskoj formi, podatke iz registra ustanovljenog **Zakonom o registrima prebivališta i boravišta** („Službeni list CG” broj 13/08). Ministarstvo dostavlja podatke o crnogorskim državljanima koji se do-



seljavaju u Crnu Goru i odseljavaju iz Crne Gore, o stranim državljanima koji se doseljavaju u Crnu Goru, kao i o migracijskim kretanjima crnogorskih državljana unutar Crne Gore.

Strategija prepoznaje da ne postoji definisano vodeće tijelo za pitanja migracija. Nominalno, ova odgovornost pripada Ministarstvu unutrašnjih poslova. Međutim, postoji naglašena potreba da se radi na što većem angažovanju i uključivanju mnogih drugih organa relevantnih za različite aspekte migracionih pitanja. Generalno, međuresorska saradnja se razvija, međutim dosta toga je rezultat neformalnih dogovora i praksi nasuprot uspostavljenim strukturama za koordinaciju.

Isto tako, iako je relevantno zakonodavstvo donijeto, kapaciteti onih koji ga sprovode nijesu imali dovoljno zapažen tempo razvoja. Od migracionih organa Crne Gore se očekuje da funkcionišu na standardima koji za njih ponekad predstavljaju potpuno nove koncepte i koji zahtijevaju dodatne vještine i resurse. Nedostaje odgovarajući nivo podrške i progressa u razvoju ovih vještina i iznalaženju resursa. Kapaciteti za djelotvorno prikupljanje, analizu i raspodjelu relevantnih podataka nijesu dovoljno razvijeni među pojedinim migracionim organima. Na ovaj način dolazi i do gubitka ili nedovoljne valorizacije pojedinih podataka koji bi mogli biti od koristi za operativni rad i utvrđivanje novih politika.

Strateško planiranje je nepovezano i generalno ograničeno na određene organe ili specifične predmete, čime se ograničava potencijalni napredak. Ovo ima za rezultat nedostatak adekvatne politike i koordinacije. Čini se da je razvoj ljudskih resursa prilično nisko na listi prioriteta za većinu migracionih organa, što može dovesti do situacije u kojoj nedjelotvorne procedure zapošljavanja, selekcije i nedostatak stručnog osoblja smanjuje ukupne kapacitete tih organa. Dodatno se apostrofira odgovornost prevoznika da, u situacijama kada postoji osnovana sumnja nelegalnih migracija kontaktiraju nadležne službe, što bi doprinijelo efikasnosti kontrola i sigurnosti putnika.

Razlozi za uvođenje koncepta zasnovanog na **Strategiji za integrisano upravljanje granicom** su definisani kao potreba za uspješnijim sprovođenjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i potreba za uvođenjem standarda Evropske unije u sva područja i sve službe koje su obuhvaćene ovim dokumentom. Kao jedan od strateških izazova sa kojima se suočava država i njene institucije jeste opasnost od organizovanog kriminala u različitim oblicima, te u vezi sa tim potreba naročito za suzbijanjem ilegalne trgovine narkoticima, cigaretama, ljudima, oružjem i akciznom robom na prostoru Zapadnog Balkana. Za ispunjavanje ove obaveze Strategija naročito ističe materijalno-tehničke nedostatke i obučenost kadrova. Prema ocjeni kreatora Strategije ilegalna imigracija predstavlja značajan problem za Crnu Goru, iako ona nije ni zemlja porijekla, ni krajnja destinacija ilegalnih imigranata, već uglavnom tranzitna zemlja, pa ovaj problem i njegovu buduću eskalaciju treba posmatrati na regionalnom policijskom nivou. Trgovina ljudima je najgori oblik kriminala koji zalužuje posebnu pažnju, tim prije što su nosioci ovog kriminala uglavnom povezani i sa drugim oblicima kriminala, posebno terorizmom, trgovinom drogom i oružjem.



Crna Gora je donijela i **Strategiju reintegracije lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji za period 2011-2015.godine**. Ovim dokumentom utvrđeni su ciljevi i zadaci potrebni za adekvatan pristup procesu povratka i reintegracije na svim nivoima kroz kontinuirano jačanje institucionalnog okvira, efikasni proces asistencije, edukaciju i uspostavljen sistem monitoringa za praćenje Strategije i realizacije akcionih planova za njeno sprovođenje. U vezi sa ovim pitanjem Crna Gora je zaključila niz bilateralnih ugovora i protokola o implementaciji sporazuma o readmisiji⁵⁴. Radi harmonizacije nacionalnih propisa sa standardima EU Strategija navodi čitav niz direktiva i drugih propisa EU sa kojima je potrebno harmonizovati nacionalno zakonodavstvo. Ovaj proces čini sastavni dio obaveza koje je Crna Gora preuzela u dosadašnjem toku pregovora sa EU u okviru Poglavlja 24.

Shodno Akcionom planu za Pregovaračko poglavlje 24 - pravda, sloboda i bezbjednost, koji je Vlada Crne Gore utvrdila na sjednici od 27. juna 2013. godine, predviđeno je zaključivanje implementacionih protokola s ostalim državama članicama EU na zahtjev bilo koje od strana, na osnovu člana 19 Sporazuma između Republike Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji osoba koje su bez dozvole boravka.

54 Na osnovu člana 19 Sporazuma između Republike Crne Gore i Evropske Zajednice o readmisiji, Crna Gora potpisala sljedeće protokole:

Protokol između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Slovenije o implementaciji Sporazuma između Republike Crne Gore i Evropske Zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka. Protokol je potpisan u Podgorici 09. maja 2008. godine;

Protokol između Vlade Crne Gore i Vlade Malte o implementaciji Sporazuma između Republike Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka. Protokol je potpisan u Podgorici 06. aprila 2010. godine;

Protokol između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Austrije o sprovođenju Sporazuma između Republike Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka. Protokol je potpisan u Podgorici 23. juna 2010. godine;

Protokol između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Bugarske o sprovođenju Sporazuma između Republike Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka. Protokol je potpisan u Sofiji 15. novembra 2010. godine;

Protokol između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Češke o implementaciji Sporazuma između Republike Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka. Protokol je potpisan 27.04.2011.godine, u Cetinju;

Protokol između Vlade Crne Gore i Vlade Savezne Republike Njemačke o implementaciji Sporazuma EU i Crne Gore o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka potpisanog 18. septembra 2007. Godine. Protokol je potpisan 20.04.2012. godine, u Podgorici;

Protokol između Vlade Crne Gore i Vlade Slovačke Republike o implementaciji Sporazuma između Crne Gore i Evropske Zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka. Protokol je potpisan 05. juna 2012. Godine;

Protokol između Crne Gore i Država Beneluksa (Kraljevine Belgije, Velikog Vojvodstva Luksemburg i Kraljevine Holandije) o implementaciji Sporazuma između Republike Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka. Protokol je potpisan 4. jula 2012. godine, u Briselu;

Tekst Protokola između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Estonije o implementaciji Sporazuma između Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka, u potpunosti je usaglašen, i spreman je za potpisivanje.



Strategija za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na oblast Konik iz 2011. godine, definiše kao opšti cilj rješavanje pitanje raseljenih i interno raseljenih na trajan i održiv način, u saradnji sa međunarodnom zajednicom i u skladu sa međunarodnim standardima i principima. Strategijom su definisana dva moguća rješenja ovog problema: lokalna integracija i dobrovoljni povratak.

Odgovarajući pravni status je pretpostavka za lokalnu integraciju, zbog čega se Vlada obavezala da će raditi na osiguranju uslova da sva "raseljena lica" i "interno raseljena lica" koja žele da ostanu u zemlji steknu pravni status, bilo kroz status stranca sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom, ili putem naturalizacije kada je riječ o pojedincima koji ispunjavaju uslove za državljanstvo Crne Gore. Posebna će pažnja biti posvećena ranjivim grupama koje nijesu u mogućnosti da pribave dokumenta potrebna za podnošenje zahtjeva za sticanje statusa, naročito većini stanovnika tzv. Izbjegličkih kampova na Koniku.

Drugi važan podcilj koji je utvrđen Strategijom u okviru mjera lokalne integracije jeste usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva. Iz tih razloga predviđa se da nacionalno zakonodavstvo bude usklađeno putem izmjena i dopuna Zakona o strancima, kako bi se obezbijedilo da izbjegla i raseljena lica koja steknu stalno ili privremeno nastanjenje imaju pristup istim pravima kao državljani (sa izuzetkom prava glasa i prava da budu birani na političke pozicije).

Sljedeći važan podcilj je adekvatan smještaj kao ključni element za integraciju. Kroz regionalnu inicijativu, međunarodne donacije, povoljne kredite i sopstvene izvore, Vlada se obavezala da će obezbijediti smještaj za 1.217 porodica koje se smatraju ugroženim prema UNHCR kriterijumima ugroženosti i koje žive u smještaju ispod standarda stanovanja (Konik I i II, nezvanični kolektivni centri i privremena naselja). Doprinos Crne Gore bio bi prvenstveno u smislu dodjele zemljišta i obezbjeđivanja primarne infrastrukture, ali takođe i djelimične finansijske podrške.

Među-ministarskom Deklaracijom, 2010, četiri zemlje u regionu - Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska i Srbija, potvrdile su svoju posvećenost nalaženju trajnih rješenja za izbjeglice u ove četiri zemlje. Ovim je počeo tzv. Sarajevski proces, čiji je ključni segment obezbjeđivanje trajnih stambenih rješenja za izbjeglice, raseljena i interno raseljena lica. U novembru 2011. je donesen Zajednički regionalni program za trajna rješenja izbjeglica i raseljenih lica. Ovaj dokument je osnova Regionalnog stambenog programa, kroz koji međunarodni donatori usmjeravaju sredstva partnerskim zemljama, kroz Razvojnu banku Savjeta Evrope. Na donatorskoj konferenciji održanoj u aprilu 2012, obezbijeđeno je oko 50% potrebnih sredstava. Zajednički regionalni program je identifikovao 1.177 ugroženih domaćinstava raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori, kojima je neophodan trajni smještaj, za šta je potrebno oko 29 miliona EUR (84% donatorskih i 16% sredstava države). Program će obuhvatiti izgradnju stanova, dodjelu građevinskog materijala i montažnih kuća, kao i izgradnju doma za stare.

Osim navedenih, važni podciljevi vezani su za obrazovanje, zdravstvene usluge, zapošljavanje i socijalnu sigurnost onih koji su odlučili da svoj dalji život vežu za



Crnu Goru. Postupci koji još uvijek onemogućavaju integraciju u lokalnu sredinu odnose se na upis u matične knjige djece rođene van institucija zdravstvenog sistema, ostvarivanje prava u drugim državama i pribavljanje dokumentacije koja je potrebna za ostvarivanje prava u Crnoj Gori, zbog čega se insistira na saradnji zemalja porijekla kako bi se pojednostavio postupak za izdavanje potrebnih ličnih dokumenata, naročito pasoša za raseljena i interno raseljena lica koja borave u Crnoj Gori.

Proces dobrovoljnog povratka raseljenih i interno raseljenih lica, za razliku od perioda druge polovine 90-ih, teče veoma sporo. Sa druge strane minimalne pretpostavke za povratak u matičnu sredinu se ne ispunjavaju, pa se jasno nameće pitanje na koji način ostvariti ovakvu inicijativu. Do izrade Strategije 540 lica je bilo prijavljeno za dobrovoljni povratak na Kosovo.

U odnosu na osobe smještene u kampovima Konik, rješenje predviđa uklanjanje Kampa II i izgradnju stambenih objekata sa pratećim sadržajima na području Kampa I, uz izradu urbanističkog plana za ovu oblast. Na osnovu Studije, međusektorska radna grupa, u saradnji sa predstavnicima Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori definisala je predlog projekta - "Identifikacija trajnih rješenja za raseljena lica i stanovnike kampa Konik" - IPA 2011, što predstavlja prvu fazu u rješavanju pitanja u vezi sa Konikom. Prijedlog projekta podrazumijeva sljedeće komponente:

- Izgradnju 90 stambenih jedinica
- Izgradnju višenamjenskog centra
- Dobrovoljni povratak
- Zapošljavanje
- Obrazovanje
- Socijalna pitanja, uključujući pristup dokumentaciji
- Tehnička podrška

Procijenjena vrijednost aktivnosti planiranih u okviru ovog projekta iznosi oko 3.000.000,00 € od čega će EU obezbijediti 2.500.000,00 €, a Vlada Crna Gora se obavezala da će sufinansirati 20% navedenog iznosa.

3.2.1. Harmonizacija prava Crne Gore i obaveze prema pristupanju u EU

U oktobru 2007.godine, Crna Gora je potpisala **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju** sa Evropskom zajednicom i njenim državama članicama, kao i Privremeni sporazum o trgovini i srodnim pitanjima. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu u maju 2010. godine, nakon što su ga ratifikovale sve potpisnice. Ciljevi ovog pridruživanja su inter alia podržavanje napora Crne Gore na jačanju demokratije i vladavine prava, doprinos političkoj, ekonomskoj i institucionalnoj stabilnosti u Crnoj Gori, kao i stabilizaciji u Regionu i obezbje-



đenje odgovarajućeg okvira za politički dijalog, omogućavajući razvoj bliskih političkih odnosa između ugovornih strana. Jedan od osnovnih principa Sporazuma jeste poštovanje demokratskih principa i ljudskih prava proglašanih Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i definisanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, definisanih Helsinškim završnim aktom i Pariskom poveljom za novu Evropu, kao i poštovanje principa međunarodnoga prava.

Članom 6 ovog sporazuma Crna Gora se obavezala da će nastaviti da unapređuje saradnju i dobro susjedske odnose sa drugim zemljama u regionu, uključujući i razvoj projekata od zajedničkog interesa, naročito onih koji se odnose na upravljanje granicama i borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, pranje novca, nelegalne migracije i nelegalne trgovine, lakim naoružanjem i drogom, a naročito trgovine ljudima. Ova obaveza čini ključni faktor u razvoju odnosa i saradnje između ugovornih strana i time doprinosi regionalnoj stabilnosti.

U Glavi VII Sporazuma pod nazivom Pravda, sloboda i bezbjednost predviđa se poseban značaj konsolidacije vladavine prava, jačanja institucija na svim nivoima u oblasti administracije uopšte i sprovođenja zakona, sudske uprave, te posebno jačanja nezavisnosti sudstva i unapređenja njegove efikasnosti, poboljšanja rada policije i drugih organa koji se bave sprovođenjem zakona, odnosno obezbjeđivanja adekvatne obuke i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Član 82 Sporazuma potvrđuje da će ugovorne strane saradivati u oblasti viza, granične kontrole, azila i migracija i utvrditi okvir za saradnju u ovim oblastima, uključujući saradnju na regionalnom nivou, imajući u vidu i koristeći u potpunosti ostale postojeće inicijative u ovoj oblasti gdje je to moguće. Radi sprječavanja i kontrole ilegalnih imigracija Crna Gora i država članice Evropske unije su se saglasile da će ponovo prihvatiti sve svoje državljane koji se ilegalno nalaze na teritoriji Crne Gore ili na teritoriji neke od Država članica Evropske zajednice, putem zaključivanja Sporazuma o readmisiji, uključujući obavezu readmisije državljanina drugog zemalja i lica bez državljanstva (član 83).

Članom 86 utvrđena su međusobna prava i obaveze u vezi sa sprječavanjem i suzbijanjem organizovanog kriminala i drugih nelegalnih aktivnosti, a naročito na pitanju suzbijanja i sprječavanja krivičnih i nelegalnih aktivnosti, organizovanih ili drugih, kao što su krijumčarenje i trgovina ljudima.

Sa stanovišta prirode ovog ugovora i njegove forme (ugovorne strane, obaveze, način rješavanja sporova, ratifikacija) da se zaključiti da je u pitanju klasični međunarodni ugovor, te da po tom osnovu država Crna Gora ima obavezu poštovati ga prema načelu ispunjenja u dobroj vjeri. Nakon otvaranja pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2012.godine, ova oblast je dobila poseban status u okviru Poglavlja 24, unutar kojega se razmatraju pitanja slobode, bezbjednosti i pravde, uključujući pitanja migracija, granica, azila, vizne politike, policijske saradnje i drugih oblasti u kojima se projektuje saradnja i djelovanje u vezi sa migracijama i migratornim kretanjima. Nakon bilateralnog screening sastanka u Briselu maja 2012.godine sačinjen je izvještaj koji daje sumarne informacije dobijene tokom ovog procesa. Opšta ocjena ukazuje da je Crna Gora spremna da



u potpunosti prihvati pravnu tekovinu EU u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti, te da su važni djelovi pravne tekovine u ovoj oblasti već preneseni. Međutim, zvanične vlasti Crne Gore priznaju da su potrebni značajni naponi kako bi se okvir uskladio sa pravnom tekovinom EU i primijenili standardi u oblastima kao što su Šengen, Vizni informacioni sistem, policijska saradnja i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima.

Po navodima crnogorskih vlasti, propisi o nelegalnim migracijama su u velikoj mjeri usklađeni sa pravnom tekovinom EU, a njeno zakonodavstvo u potpunosti je usklađeno sa Direktivom 2002/90/EZ o određivanju pomoći pri nedozvoljenom ulasku, prelasku i boravku, te Okvirnom direktivom 2002/946/PUP o jačanju krivično-pravnog okvira radi sprječavanja omogućivanja nedozvoljenog ulaska, prelaska i boravka. Izmjene određenih propisa nužne su kako bi se riješilo pitanje sankcionisanja poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja koji nezakonito borave u Crnoj Gori.

U okviru procesa readmisije potpisani su sljedeći sporazumi:

- Sporazum Republike Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji, potpisan 18. septembra 2007. godine;⁵⁵
- Sporazum Vlade Crne Gore i Vlade Republike Hrvatske o readmisiji, potpisan 24. septembra 2008. godine;⁵⁶
- Sporazum Vlade Crne Gore i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o readmisiji, potpisan 1. decembra 2008. godine;⁵⁷
- Sporazum Vlade Crne Gore i Savjeta ministara Republike Albanije o readmisiji, potpisan 16. novembra 2009. godine;⁵⁸
- Sporazum Vlade Crne Gore i Vlade Kraljevine Norveške o readmisiji, potpisan 16. decembra 2009. godine;⁵⁹
- Sporazum Crne Gore i Švajcarske Konfederacije o readmisiji, potpisan 4. marta 2011. godine;⁶⁰
- Sporazum Vlade Crne Gore i Vlade Republike Kosovo o readmisiji, potpisan 29. juna 2011. godine;⁶¹
- Sporazum Vlade Crne Gore i Vlade Republike Makedonije o readmisiji, potpisan 16. marta 2012. godine;⁶²
- Sporazum Vlade Crne Gore i Vlade Republike Moldavije o readmisiji, potpi-

55 ("Službenom Listu CG – Međunarodni ugovori", broj 7/07);

56 ("Službenom Listu CG – Međunarodni ugovori", broj 2/2010);

57 ("Službenom Listu CG – Međunarodni ugovori", broj 2/2010);

58 ("Službenom Listu CG – Međunarodni ugovori", broj 1/2011);

59 Ovaj Sporazum nije potvrđivan već je stupio na snagu saglasno sa odredbama sporazuma, koje propisuju da Sporazum stupa na snagu danom potpisivanja;

60 ("Službenom Listu CG – Međunarodni ugovori", broj 15/2011);

61 ("Službenom Listu CG – Međunarodni ugovori", broj 15/2011);

62 ("Službenom Listu CG – Međunarodni ugovori", broj 09/2012);



san 17. maja 2012. godine;⁶³

- Sporazum Vlade Crne Gore i Vlade Republike Srbije o readmisiji, potpisan 12. aprila 2013. godine;⁶⁴
- Sporazum Vlade Crne Gore i Vlade Republike Turske o readmisiji, potpisan 18. aprila 2013. godine.⁶⁵

U pripremi je zaključivanje sporazuma o readmisiji sa još jednim brojem zemalja (Ruske Federacije, Islandom, Ukrajinom i Gruzijom), pri čemu se ne očekuju problem u sprovođenju ovih sporazuma koje Unija ima sa trećim zemljama. Crna Gora takođe ima obavezu da bilateralne sporazume, koje će u budućnosti zaključiti s trećim zemljama, uskladi sa standardima EU.

U pogledu azila Crna Gora je samo djelimično usaglasila svoje zakonodavstvo sa propisima EU, a posebno važnim smatra se jačanje sopstvenih administrativnih i tehničkih kapaciteta, između ostalog unapređenjem saradnje raznih službi koje su nadležne za ovu oblast. Akcionim planom za Poglavlje 24 pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, predviđeno je da novi zakon o azilu i propratni podzakonski akti budu usvojeni do kraja 2015. odnosno u 2016. godini., a ticaće se posebno pitanja krivičnih djela progona; razloga za isključenje; definicije subjekta progona; zdravstvene zaštite; obezbjeđenja prava na socijalnu i dječju zaštitu; definicija „bezbjedne zemlje porijekla“, „prve zemlje azila“, „bezbjedne treće zemlje“, „nedopuštene pritužbe“, i „granične procedure“; prenosa prebivališta osoba koje uživaju privremenu zaštitu iz jedne države članice u drugu; prava na finansijsku pomoć; prava na rad; smanjenja ili ukidanja uslova za prihvata; smještaja osoba s posebnim potrebama; prava na podnošenje žalbe vezano za prebivalište i slobodu kretanja, kao i protiv negativnih odluka koje se odnose na dodjelu naknada.

3.3. Unutrašnji pravni poredak i međunarodni standardi

(REZIME)

Načelno, unutrašnji pravni poredak Crne Gore u najvećoj mjeri je usaglašen sa međunarodnim standardima, dijelom i zbog toga što zakonodavni proces prati međunarodna ekspertska podrška. Međutim, u fazi izvršavanja zakona javljaju se nedostaci koje je potrebno korigovati. Osim toga, veliki problem u implementaciji međunarodnih standarda može predstavljati relativno neiskustvo državnih organa u neposrednoj primjeni međunarodnih standarda na administrativnom, zakonodavnom i sudskom planu.

⁶³ (“Službenom Listu CG – Međunarodni ugovori”, broj 03/2013);

⁶⁴ Zakon o potvrđivanju ovog Sporazuma i Protokola je u skupštinskoj proceduri;

⁶⁵ Zakon o potvrđivanju ovog Sporazuma i Protokola je u skupštinskoj proceduri;

U nekoliko navrata naglašen je nedostatak opšte definicije djeteta kao ustavne kategorije, kao i obezbjeđivanje posebne ustavne odredbe koja bi bila posvećena opštim garancijama prava djeteta. Ova primjedba nije formalne prirode, s obzirom na to da bi iz takve ustavne norme derivirale sve odredbe nacionalnog zakonodavstva koje su u funkciji zaštite prava djeteta u svim situacijama. Da postoji takva potreba svjedoči i činjenica da se, recimo, u dijelu krivičnog i prekršajnog zakonodavstva kod isključenja sankcija vezano za krivične i prekršajne odgovornosti djeteta još uvijek definiše kao osoba koja nije navršila 14 godina života⁶⁶, što nije u skladu sa definicijom djeteta prema UN Konvenciji i međunarodnim standardima.

Djelotvornost pojedinih zakona, kao što je to slučaj sa Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti, u velikoj mjeri počiva na materijalnim mogućnostima, ali i političkoj volji koja se najčešće odražava kroz strateška dokumenta propisana zakonima. U takvoj situaciji nužno je uspostaviti odgovarajuće mehanizme kontrole realizacije strateških mjera i opredjeljenja, bez kojih bi i implementacija zakona bila obesmišljena.

Postupak po zahtjevu za odobravanje azila još uvijek nema potreban kvalitet zbog nedostatka odgovarajućeg procesnog modela sudske zaštite, kao i činjenice da konačnu odluku po zahtjevu za azil donosi tijelo koje, bez obzira na sastav, po načinu ustrojstva ne uživa tzv. spoljni utisak nezavisnosti.

U postupku inoviranja ovog zakona moraju se uzeti u obzir obaveze harmonizacije sa propisima EU, naročito za pitanja identifikacije tražilaca azila, uslova prihvata, procedure davanja i ukidanja međunarodne zaštite, standarda za kvalifikaciju tražilaca azila kao korisnika međunarodne zaštite, te prava lica sa odobrenom zaštitom.

Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) konstatuje da se **Zakon o azilu** ne može u potpunosti primijeniti jer drugi domaći zakoni, propisi i uputstva još nijesu usaglašeni sa njim. Tako se tražioci azila suočavaju sa brojnim poteškoćama u pristupu nekim osnovnim pravima i uslugama koje se garantuju zakonom. U tom smislu ECRI preporučuje da se sva podzakonska akta potrebna za implementaciju Zakona o azilu usvoje što prije, tako da bi tražioci azila mogli da imaju pun pristup svojim pravima. **Direkcija za azil** zadužena je za utvrđivanje statusa izbjeglica u prvom stepenu, a Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil je drugostepeni organ koji odlučuje o žalbama protiv odluka prvostepenog organa, koji po ocjeni ECRI nije nezavisan organ. Štaviše, odluke ove komisije su pravosnažne, tj. nije predviđena sudska revizija. ECRI konstatuje sa zabrinutošću da tražioci azila čiji su zahtjevi za azil odbijeni nemaju djelotvoran pravni lijek predsudom, te se preporučuje da crnogorske vlasti preduzmu korake da bi obezbijedile da tražioci azila mogu da se žale protiv odluke po zahtjevu za azil pred nezavisnim i nepristrasnim sudom.

ECRI, Delegacija EU i UNHCR su takođe preporučili da vlasti što prije završe iz-

66 Član 62 Zakona o prekršajima („Sl.listCG”br. 1/11), Član 80. Krivičnog zakonika Crne Gore, čl.2. Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku („Sl.listCG”br./11)



gradnju prihvatnog centra za smještaj tražilaca azila i da obezbijede da on ima sve potrebne sadržaje i kadrove da može da funkcioniše na pravi način. Takođe, ECRI je izrazio žaljenje što Zakon o azilu ne predviđa pravo tražilaca azila na rad, osim u okviru prihvatnog centra. To pretpostavlja da tražiocima azila treba dozvoliti pristup tržištu rada u najkraćem mogućem vremenskom periodu nakon što predaju zahtjev za azil, da bi se izbjeglo da oni postanu zavisni od državne pomoći i da bi se spriječila situacija radne eksploatacije, te da bi se poboljšale njihove šanse za integrisanje u društvo.

ECRI konstatuje da Crna Gora nije mnogo izložena imigraciji i da pravni sistem za azil još uvijek ne funkcioniše. Trenutno je Crna Gora više tranzitna zemlja nego zemlja destinacije tražilaca azila. Međutim, što se ide dalje u proces integracije Crne Gore u EU, očekuje se da će broj tražilaca azila rasti. Vlasti bi učinile dobru stvar kada bi počele da se pripremaju za to tako što će obezbijediti da imaju zakonodavstvo i praksu u ovoj oblasti usaglašenu sa pravnom tekovinom EU. Ovo tim prije što je prema podacima UNHCR i nacionalnih institucija u Crnoj Gori u periodu od 2010. do 2013. godine broj tražilaca azila drastično porastao (9 u 2010, 235 u 2011, 1.531 u 2012. i 2.154 u prvih 8 mjeseci 2013. godine).

U Izvještaju nakon Bilateralnog screening sastanka radnog tima Vlade Crne Gore za pripremu pregovora sa predstavnicima Evropske komisije u Briselu maja, 2012. godine konstatuje se da je, što se tiče legalnih migracija, Crna Gora u pogledu zakonskog okvira o spajanju porodice, statusu državljana trećih zemalja s prijavljenim dužim boravkom, istraživačima i studentima samo djelimično uskladila svoj sistem sa pravnom tekovinom EU. Prema navodima crnogorskih vlasti, nacionalno zakonodavstvo nije usklađeno s direktivama o plavoj karti i jedinstvenoj dozvoli na nivou EU. Crna Gora je istakla da je potrebna dalja edukacija kako bi se osigurala pravilna primjena novih propisa o legalnim migracijama. Isto tako, po navodima vlasti Crne Gore, njeni propisi o nelegalnim migracijama su u velikoj mjeri usklađeni s pravnom tekovinom EU, odnosno njeno zakonodavstvo je u potpunosti usklađeno s Direktivom 2002/90/EZ o određivanju pomoći pri ne dozvoljenom ulasku, prelasku i boravku, te Okvirnom direktivom 2002/946/PU o pojačanju krivično-pravnog okvira radi sprječavanja omogućavanja nedozvoljenog ulaska, prelaska i boravka. Izmjene određenih propisa biće potrebne kako bi se riješilo pitanje sankcionisanja poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja koji nezakonito borave u Crnoj Gori.

Crna Gora je samo djelimično uskladila svoj pravni okvir sa pravnom tekovinom EU kada je u pitanju azil, a naročito u oblasti:

- krivična djela progona;
- razlozi za isključenje;
- definicija subjekta progona;
- zdravstvena zaštita;
- obezbjeđenje prava na socijalnu i dječju zaštitu;
- definicija „bezbjedne zemlje porijekla“, „prve zemlje azila“, „bezbjedne treće

zemlje“ „ne dopuštene pritužbe“, i „granične procedure“;

- prenos prebivališta osoba koje uživaju privremenu zaštitu iz jedne države članice u drugu;
- pravo na finansijsku pomoć;
- pravo na rad;
- smanjenje ili ukidanje uslova za prihvatanje;
- smještaj osoba s posebnim potrebama;
- pravo na podnošenje žalbe vezano za prebivalište i slobodu kretanja, kao i protiv negativnih odluka koje se odnose na dodjelu naknada.

Zakon o strancima i postupak zasnovan na Zakonu o azilu bazirani su na pretpostavci postojanja infrastrukturnih i institucionalnih rješenja koja u Crnoj Gori još uvijek nijesu profunkcionisala, pa se koriste improvizovana i privremena rješenja. To pored ostalog podrazumijeva i razvoj personalne osnove koja uključuje stručnjake iz različitih oblasti, a naročito prevodioce kod kojih postoji ozbiljan deficit, naročito ako se ima u vidu porijeklo imigranata. Takav status nije održiv, posebno ako se želi dobiti standard jednak onom koji traži proces pristupanja EU. Iako dosadašnji monitoring i izvještaji o Crnoj Gori ne ukazuju na propuste u tretmanu maloljetnika u postupku traženja zaštite, činjenica je da bi infrastrukturni i personalni nedostaci mogli ugroziti pravo tražilaca azila, odnosno stranaca u migratornim procesima, tim prije što je više nego evidentan pojačan pritisak na Crnu Goru kao tranzitnu destinaciju, naročito od trenutka kada se njena teritorija graniči sa Republikom Hrvatskom kao zemljom članicom EU.



IV DJECA U POKRETU U CRNOJ GORI – POJAM I STANJE

4.1. Pojam i grupe djece u pokretu

U ovom podnaslovu daćemo neke karakteristike specifičnih grupa koje se po usvojenoj definiciji Save the Children svrstavaju u posebnu grupu „djeca u pokretu“. Takođe, ovdje smo dali osnovnu raspoloživu statistiku, postojeću praksu, opisali zaštitne procedure usmjerene na dijete kad se nađe u Crnoj Gori sa ili bez pratnje roditelja/ staratelja.

Pojam „djeca u pokretu“, podrazumijeva djecu koja su prilikom tih migracija izložena posebnim rizicima. To su „djeca koja iz različitih razloga, dobrovoljno ili prisilno, u okviru svoje zemlje ili zemalja, sa ili bez roditelja ili staratelja migriraju, i koju pokret čini potencijalno izloženim rizicima od neadekvatne brige, ekonomske i seksualne eksploatacije, zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja.“⁶⁷ **Definicija Save the Children imenuje grupe djece u pokretu: djeca izbjeglice i interno raseljena, tražioci azila, ekonomski migranti, djeca u tzv. iregularnim migracijama, žrtve trgovine ljudima, djeca uključena u život i /ili rad na ulici, djeca povratnici iz procesa readmisije.**

4.2. Stanje u Crnoj Gori

U uslovima recesije, velikih socijalnih tenzija, učestalih konflikata i globalnih kretanja, koje karakterišu kvalitet saobraćajnih komunikacija, brz protok informacija, osjetljive grupe, a posebno djeca, sve češće bivaju učesnici izraženih migratornih kretanja. Nekada djeca migriraju u pratnji roditelja, a vrlo često i bez njihove pratnje. Takve situacije djecu izlažu različitim rizicima koji nerijetko za posljedicu imaju prisilni tretman djece, koji najčešće u osnovi ima materijalnu korist, koju stiču treća lica.

Evidentno je da djeca iz procesa migracija, kao posebno ranjiva grupa izložena različitim rizicima, nijesu jednako tretirana, nemaju uvijek pristup adekvatnim uslugama i servisima koji bi im osigurali zaštitu, nijesu prepoznata kao posebna grupa od strane praktičara, stručnjaka i donosioca odluka. Takođe zapažamo nedostatak dokumentovanih iskustava i znanja o ovoj grupi djece.

4.2.1. Djeca uključena u život i/ili rad na ulici

“Idemo u školu , ali ne svaki dan moramo da radimo, da bi preživjeli.“

⁶⁷ Child Protection Initiative: Taking action against all forms of abuse, neglect, violence and exploitation, brošura Save the Children iz 2010. godine.



”Mi super poznajemo Berane, dobro se snalazimo i u gradovima koji su nam bližu.”

”Nije nas strah, iako je noć. Niko nas ne dira, ni mi ne diramo nikoga, ako nas neko vrijeđa, mi samo ćutimo i idemo dalje.”

Međunarodni i domaći propisi zabranjuju uključivanje djece, pod bilo kakvim okolnostima, u prisilan rad bilo koje vrste.

Sprovedeno istraživanje, za potrebe ovog projekta, je pokazalo da su djeca prosjaci i raseljena djeca sa područja bivših jugoslovenskih republika ranjive kategorije stanovništva kada je fenomen dječjeg života i/ili rada na ulici u pitanju.

Crnogoska policija, u posljednje tri godine, podnijela je 30 prekršajnih prijava protiv osoba koje navode ili organizuju prosjačenje, dok je za isti posmatrani period evidentirano oko 150 slučajeva prosjačenja. Statistika u vezi sa slučajevima prosjačenja nije adekvatna. O dimenzijama ovog fenomena teško je sa preciznošću govoriti jer ne postoji jedinstvena evidencija i sistem razmjene informacija između policije, organa za prekršaje, državnih tužilaca i sudova, kako bi se pratio tok i ishod procesuiranih slučajeva organizovanog prosjačenja djece.

Boravak i rad djece na ulici još uvijek se ne tretira kao dio trgovine ljudima i oblik zanemarivanja djece, niti se u praksi pri ocjeni i kvalifikovanju krivičnih djela u obzir uzimaju svi elementi definicije trgovine ljudima. Institucije sistema ne preduzimaju dovoljne mjere i radnje da suzbiju i smanje posljedice dječjeg prosjačenja.

Službe koje postupaju u slučajevima dječjeg prosjačenja, ovu djecu ne tretiraju uvijek kao žrtve zloupotrebe, iskorišćavanja i zanemarivanja, već kao djecu koja ispoljavaju poremećaje u ponašanju, što je i opredjeljenje zakonodavca s obzirom da se za ovu djecu propisuju sankcije. Naime, novi Zakon o prekršajima (čl.70 I čl.73) za prošnju i skitnju propisuje boravak u ustanovi socijalne zaštite od 1-6 mjeseci, odnosno od 8 dana do 3 mjeseca. U dosadašnjoj praksi Centra za djecu i mlade “Ljubović”, evidentiran je jedan maloljetnik koji je po osnovu člana 73 bio smješten u ovoj ustanovi.

Zanimljiv je podatak do kog smo došli istraživanjem, da u Centar “Ljubović” rijetko dovode djecu prosjake iz drugih gradova, što navodi na zaključak da prošnje nema sem u Podgorici, što je gotovo nemoguće imajući u vidu da je problem djece zatečene u skitnji i prošnji posebno izražen u vrijeme ljetnje turističke sezone i izraženiji u primorskom dijelu zemlje. “Djecu ulice” koji se nađu u prošnji u Podgorici, policija smješta u Prihvatnu stanicu Centra za djecu i mlade “Ljubović”, a u praksi je veoma čest slučaj da ih već sutradan, uz saglasnost Centra za socijalni rad, preuzimaju roditelji/ staratelji, tako da se djeca prethodno okupana i obučena, nahranjena ponovo nađu na ulici. Ova pojava je povezana sa činjenicom da ova djeca u većini slučajeva bivaju prisiljena od strane drugih starijih lica na prosjačenje, ali da nadležnim organinima često nedostaju mehanizmi za zaštitu djece, dokazivanje, sprječavanje i sankcionisanje ovih radnji.



Iz razgovora sa policijskim službenicima saznajemo da postoje povremene aktivnosti pod nazivom Akcija prošnjak, kada po prijavi, policija sklanja djecu sa ulica poštujući procedure, no nakon sprovedenih procedura djeca se ponovo nađu na ulici, na nekoj drugoj saobraćajnici, raskrsnici ili nekom drugom gradu.

Tabela 1. Obuhvatnost djece pripadnika domicilnih Roma i Egipćana obrazovnim sistemom u školskoj 2011/12 godini⁶⁸

Romi i Egipćani	Predškolske ustanove	Osnovne škole	Srednje škole
Domicilni pripadnici Roma i Egipćana	63	842	31
Interno raseljena lica-Romi i Egipćani sa Kosova	18	720	23
Raseljena djeca romske i egipćanske populacije (bivše SFRJ republike)	2	20	1
UKUPNO	83	1582	55

Prema zvaničnim podacima Ministarstva prosvjete (tabela 1.) imamo pregled obuhvatnosti romske djece sistemom obrazovanja. Podaci govore o nastojanju države da se što veći broj djece integriše u obrazovni sistem. Međutim, iz razgovora sa djecom, učesnicima istraživanja (domicilnim Romima), saznajemo da se romska djeca upisuju u škole, ali da nemaju kontinuitet obrazovanja i da veoma rano napuštaju školu, što govori o tome da mrhanizam koji je razvijen od strane Ministarstva prosvjete i sporta jos ne daje jasan uvid u redovnost pohađanja nastave i napuštanja škole.

Novousvojeni Nacionalni plan akcije za djecu (2013-2017) u okviru oblasti posebne mjere zaštite definisao je aktivnosti koje bi trebalo da u narednom periodu doprinesu kvalitetnijoj zaštiti deince koja rade na ulici.

- Razvijanje i sprovođenje programa prevencije napuštanja porodice i škole, među djecom iz rizičnih grupa (djeca iz populacije RE, siromašna djeca, djeca iz ruralnih sredina...)
- Obezbeđivanje drugačijeg tretmana djece koja žive na ulici od strane institucija sistema (ne kao prestupnika, već kao žrtava)
- Razvijanje usluge svratišta (drop-in) za „djecu ulice“ s uslugama prilagođenim potrebama te djece (ishrana, higijena, zabava, interventna edukacija u životnim vještinama)

Možemo zaključiti da u Crnoj Gori ne postoje razvijeni programi podrške kako romskoj djeci, tako i njihovim roditeljima, kako bi se koncept tradicionalističkih shvatanja da je prosjačenje dobar način doprinosa porodičnom budžetu zamije-

⁶⁸ Navedeno prema podacima Ministarstva prosvjete



nio konceptom obaveznog obrazovanja koji bi doprinio promjeni neprihvatljivog ponašanja, kakvo je i prosjačenje.

Dubinski intervjui sa dvoje romske djece iz Novog Sada – M. Ž. (12) S. Š. (13)

Službenici Uprave policije Budva priveli su dječake zbog prosjačenja, a potom ih uputili u Centar za djecu i mlade „Ljubović“ u Podgorici, tj. prihvatnu stanicu za strane maloljetnike. Djeca kod sebe nisu imala nikakva dokumenta. Ovo im je prvi odlazak od kuće na neku dalju destinaciju. U prošlosti su imali običaj samoinicijativnog napuštanja porodičnog doma, a uglavnom su se privremeno zadržavali na području Novog Sada i okoline. S.Š. ne ide u školu jer ne želi, a M.Ž. tvrdi da pohađa V razred osnovne škole.

„U Novom Sadu nam je super, ali ostali smo bez novca i odlučili smo se za odlazak u Budvu jer smo čuli da se tamo može lakše doći do para tokom ljetnje sezone jer ima puno ljudi“. Iz Novog Sada put ih je odveo u Beograd, gdje su proveli 3 dana. Tu je M.Ž. prodao svoju harmoniku, za koju je dobio 100 eura. Prethodno su zaradili nešto novca svirajući pomenutu harmoniku na ulici. Do konačne destinacije prošli sa određenim periodima boravka sljedeće gradove: Čačak, Priboj, Novi Pazar, Kraljevo, Podgorica i Bar.

U posjećenim gradovima su uglavnom spavali „pod vedrim nebom“ ili po ulazima stambenih zgrada, osim u Novom Pazaru. Tu se javili kumu S.Š. kod kojeg su boravili oko mjesec i po dana, ali su ih upravo tamo i zadesili najveći problemi. Naime, pod pritiskom dječakovog kuma, preuzeli su obavezu da prose za njega i isplaćuju zaradu stečenu tom aktivnošću. Minimalnu suma novca koju su bili pojedinačno dužni da zarade i predaju iznosila je 2000 dinara. U slučaju da ostvare prihod niži od zacrtane granice (pa makar to bilo i za 10 dinara manje) bili bi podvrgnuti fizičkoj torturi. Posebno se prisjećaju batina dobijenih u kolima, kad je kum došao da ih pokupi sa mjesta gdje su prosili. Isti tretman i obaveze su od kuma S.Š. imali i njegova rođena djeca, sin i ćerka. Tako je na primjer, prema njihovim tvrdnjama, na tijelu ćerke gasio pikavce od cigarete onda kad poželi da sankcioniše njeno neispunjavanje obaveza. Jednom prilikom ih je ostavio u šumi da spavaju, jer mu nisu donijeli dovoljnu količinu novca. Hranu su od njega dobijali povremeno, a inače su se tokom cijelog svog putovanja hranili od novca stečenog prosjačenjem. Jedne prilike su svratili i u neki manastir gdje su dobili hranu. Dječakov kum je javio njegovim roditeljima da su on i M.Ž. u Novom Pazaru, ali oni nisu pokazali neko posebno interesovanje da djecu vrata nazad.

Uspjeli su da pobjegnu tako što su sa isprošenim novcem kupili autobuske karte za Kraljevo. Tokom putovanja do Budve su imali društvo nekog starijeg dječaka, kojeg su upoznali u Novom Pazaru. Zahvaljujući njegovoj pomoći uspjeli su iz Kraljeva vozom da dođu do Crne Gore. Granicu su prešli tako što se M.Ž. sakrio ispod sjedišta u kupeu, dok se S.Š. uspavao na svom sjedištu. Granična policija Srbije nije obratila pažnju na njegovo prisustvo, a crnogorska jeste. Uprkos činjenici da u posjedu nije imao lična dokumenta, crnogorska policija je imala tolerantan

odnos prema maloljetniku i odlučila da ne reaguje na prisustvo maloljetnika. Sakrivenog M.Ž. nije primijetila ni srpska ni crnogorska granična policija.

Stigli su u Podgoricu, a zatim otišli preko Bara u Budvu, gdje su se rastali od dječaka kog su upoznali u Kraljevu. U Budvi su nastavili sa prosjačenjem, a spavali su napolju, u blizini nekog hotela u Starom gradu. Interesantno da su dječaci u Budvi otkriveni i privedeni dok su bili odvojeni jedan od drugog. M.Ž. je neka djevojka odvela na čaj, a zatim u Crveni krst i na njegov pristanak u policiju. Odmah je iskazao želju za povratkom kući, tj. u Novi Sad. S.Š. je privela policija u toku prosjačenja i kad su ustanovili da nema dokumenta, uputili su ga u Cenar za djecu i mlade „Ljubović“ u Podgorici. S.Š. nije odmah želio da ide u „Ljubović“, ali kad su mu rekli da je jedan dječak iz Novog Sada već tamo, rado je pristao.

Uslovima u „Ljuboviću“ su zadovoljni, jedino imaju primjedbe na nemogućnost izlaska u grad. U Centru za djecu i mlade „Ljubović“ im nije bila potrebna zdravstvena njega, a službenici Centra su sa njima postupali korektno. Ističu da tokom cijelog puta nijesu bili izloženi fizičkom i psihičkom nasilju ni od strane policije, ni od strane građana, osim u opisanom slučaju dok su boravili u Novom Pazaru. Obojica žele da se što prije vrate kući. Poučeni stečenim iskustvom, tvrde da im se slična ideja za odlaskom zbog sticanja zarade posredstvom prosjačenja neće više ukazati.

Porodični intervju sa romskom porodicom B.M.

Porodicu čine otac, majka i 10-oro djece. Izbjegli su sa Kosova iz Pečke Banje, tokom rata na Kosovu, 1999. godine. „Željeli smo da se vratimo na Kosovo, jer smo dobili uvjerenja da nam je odobren povratak. Međutim, po dolasku zatekli smo potpuno drugačiju situaciju. Naš povratak nije nudio sigurnost, imali smo problema i neslaganja sa prvim komšijama. Ratna dešavanja se nijesu zaboravila. Iz straha za sopstvenu bezbjednost odlučili smo da napustimo Pečku Banju i ponovo se vratimo u Nikšić“. Imovinu u Pečkoj Banji su prodali daleko ispod realne cijene. Po riječima oca, tako sam morao da uradim, jer nije bilo načina da imovinu prodam po realnoj cijeni, a opet mi je novac bio potreban kako bi otpočeo život u Nikšiću“. Njegova supruga je dodala „opredijelili smo se za Nikšić, jer moja majka živi ovdje“. Po njegovim riječima, u Nikšiću je izgradio 5 kuća, od kojih je dvije prodao. Svi članovi domaćinstva imaju dokumenta, djeca idu u školu, a porodica se nalazi na listi korisnika materijalnog obezbjeđenja zbog velikog broja maloljetne djece. „Imamo dobre odnose sa komšijama, osim sa lokalnim Romima, jer su ljubomorni sto imamo više od njih“. Razlog je što mi bolje živimo, imamo kuću ...“ Djeca potvrđuju priču o neprihvatanju „u početku je bilo određenih problema sa drugarima koji su Romi iz Nikšića ali, brzo smo se pomirili, pa iako naši roditelji ne govore, sada mogu da kažem da imam normalan život.“ M.B. se bavi privatnim poslovima, a sinovi mu razvoze i prodaju sekundarne sirovine. Ističe da su sve sami zaradili i stvorili. „Skupljamo metalni otpad, dijelove starih kola, žicu i prodajemo. Posao nije lak, ali se isplati.“ Ne pomišljaju na povratak na Kosovo i svoju budućnost vezuju za Nikšić. Djeca nemaju problema u školi i imaju dobre



odnose sa svojim vršnjacima i drugom djecom iz kraja u kojem žive. Imovina stečena u Crnoj Gori se vodi na suprugu M.B, jer on ima državljanstvo Srbije.

Grupni intervju sa djecom RAE populacije u Beranama

Fokus grupe sa maloljetnicima u Beranama organizovali smo uz pomoć NVO „Enfants“ koja je okupila roditelje i djecu i ponudila svoje prostorije u kojima su se održale fokus grupe. Razgovor je imao je za cilj upoznavanje sa stilom života romske djece u Beranama, ponašanjem koje demonstriraju i percepcijom okolnosti i rizika u kojima egzistiraju.

Razgovor sa maloljetnicima domicilnog stanovništva ukazuje da je pomenuta kategorija stanovništva integrisana u okvire obrazovnog procesa, kao i nema ograničenja u vezi sa dostupnošću zdravstvene i socijalne zaštite. Maloljetnici sa neskrivenim simpatijama pominju iskustva stečena u sistemu obrazovanja, pohvalno govore o sveukupnom školskom ambijentu. Odnosi sa školskim drugovima i vršnjacima iz kraja lišeni su konflikata i napetosti, dok o odnosu nastavnog osoblja imaju isključivo afirmativne impresije. Ne postoje oblici prostorne pokretljivosti, osim u slučajevima organizovanih porodičnih odlazaka zbog odmora ili rekreacije. Takođe, prosjačenje kao vid sticanja zarade jasno se tretira kao društveno nepoželjna aktivnost i ne postoji nikakva indicija da se ispitanici ili djeca sa kojima se oni druže bave pomenutom djelatnošću. Jedini limit u komunikaciji, druženju i školskim aktivnostima imaju prema djeci iz interno raseljenih porodica, jer njihovi roditelji smatraju da taj kontakt ne treba intenzivirati. Razlog su, prema njihovim tvrdnjama, loše navike i ponašanja koja demonstriraju djeca iz pomenute kategorije.

Komunikacija sa djecom iz interno raseljenih porodica započeta je kroz upoznavanje sa njihovim svakodnevnim životnim navikama. Na početku, njihova priča nije odudarala od uobičajenog opisa dječije svakodnevnice. Praktikuju igru sa vršnjacima, dijele su u vršnjačke grupe prema polnoj pripadnosti i mahom imaju neke jednostavne obaveze u svojim domaćinstvima. Dječaci su uglavnom zainteresovani za fudbal ili igre skrivalice, dok djevojčice više vole da se zabavljaju igrajući igre poput „između dvije vatre“ ili „lastike“. Vole da prate crtane filmove, sakupljaju samoljepljive sličice i upoznaju drugu djecu iz mjesne zajednice. Pominjanje školskih obaveza i učešća u obrazovnom sistemu je bio početni korak u identifikovanju njihovih stvarnih ponašanja. Naime, odlazak u školu ne spada u domen svakodnevnih aktivnosti, „idemo u školu, ali ne svaki dan“, „moramo da radimo, da bi preživjeli“, premda su svi formalno uključeni u proces obrazovanja. Razlog nepostojanja kontinuiteta u ispunjavanju školskih obaveza u početku je pravdan kroz nemogućnost da tokom dana postignu sve ono što roditelji traže od njih. Dalji tok komunikacije otkriva da djeca izuzetno dobro poznaju Berane, sa čitavom okolinom kao i da ih karakteriše intenzivna pokretljivost po različitim gradskim lokacijama. Djeca su tokom intervjuja demonstrirala prilično nizak stepen pismenosti i poznavanja arapskih cifri, ali istovremeno visoko poznavanje vrijednosti novčanih moneta. „Mi super poznajemo Berane, dobro se snalazimo i



u gradovima koji su nam blizu". Dalji tok razgovora otkriva da djeca ne samo što dobro poznaju teritoriju opštine Berane, već su intenzivno mobilni i prema drugim cnogorskim opštinama. Redovno odlaze u Plav, Rožaje, Bijelo Polje, tj. gradove koji su geografski najbliži Beranama. Periodi boravka u susjednim opštinama protežu se od nekoliko dana do par mjeseci (ljetnji period). Ključni motiv njihove prostorne pokretljivosti jeste bavljenje prošnjom i potencijalno veća zarada u toj djelatnosti. Radijus kretanja ne zaustavlja se samo u predjelima sjeverne Crne Gore, već tokom ljetnih mjeseci praktikuju odlaske na primorje, a najčešće destinacije su Bar, Ulcinj i Budva. „Na more idemo ljeti, tamo nam je super, a i zaradi se". Na put idu nekad sami, a ponekad u pratnji roditelja. Ukoliko putuju prema lokalnim opštinama na sjeveru uglavnom koriste kombi kao prevozno sredstvo i čitava porodica učestuje u toj prostornoj pokretljivosti. Put prema primorju uglavnom prelaze mijenjajući više prevoznih sredstava, a najčešće koriste kombinaciju voza i autobusa. „Ja kad imam kupim kartu, kad nemam, šarmiram vozača i onoga drugoga". Ukoliko su u Beranama uspjeli da zarade dovoljno za prevoz onda plaćaju kartu, a u suprotnom se trude da kroz komunikaciju sa kondukterima, šoferima i drugim službenim licima izazovu kod njih osjećanje empatije kako bi im omogućili besplatan prevoz. Što se tiče njihovih „aktivnosti" u Beranama, iz razgovora smo saznali da im vremenski interval boravka na ulici zbog prošnje traje dugo, tj. da se često završi u kasnim noćnim satima. Intenzitet varira u zavisnosti od toga da li su u pitanju radni dani ili vikend kada ljudi češće izlaze u grad, pa se u tim prilikama zadržavaju i do 2h ujutro. "Nije nas strah, iako je noć. Niko nas ne dira, ni mi ne diramo nikoga, ako nas neko vrijeđa, mi samo ćutimo i idemo dalje". Nemaju značajnih problema sa kojima se susreću tokom prošnje, ukoliko se izuzmu situacije poput psovke prolaznika ili strožiji odnos nekog od pripadnika policije. Zaradu stečenu u prošnji uglavnom plasiraju za potrebe porodice i ponekad omogućće sebi neki užitak karakterističan za djecu, kao što je kupovina slatkiša ili odlazak na video igrice.

Svjesni su da se prošnja kao oblik ponašanja nisko kotira na skali društvenih vrijednosti, i da to ne može za njih biti trajni oblik zarade. Profesije koje ističu kao posebno poželjne su: učitelji i učiteljice, nastavnici i nastavnice, zdravstveni radnici (medicinske sestre, ljekari, ljekarke). "Ma, išli bi u školu, ali se ne može, ma i tamo je dosadno ponekad, mora da se uči, bre." Nemaju animozitet prema odlascima u školu, dok za odnose sa vršnjacima tvrde da nemaju ozbiljnijih trzavica. Ukoliko bi njihova porodica mogla da preživljava od neke druge djelatnosti, vrlo rado bi se intenzivnije uključili u obrazovni proces. Njihovi roditelji imaju primjedbe na komunikaciju i saradnju sa centrima za socijalni rad, a istovremeno nisu zadovoljni tretmanom u sferi zdravstvene zaštite. "Bogami, imamo problema sa ovijem iz centra za socijalno, stalno se ljute, kao da tražimo da nam daju njihove pare." "Ni ovi iz bolnica nijesu bolji, gledaju nas drugačije i često viču na nas". „Deca su nam, fala bogu zdrava, iako su često puta bosa, gola i gladna". Ipak, za samu djecu tvrde da nisu imala značajnijih zdravstvenih problema. Takođe, roditelji kao glavni razlog prošnje njihove djece navode materijalno stanje i nemogućnost nalaženja ozbiljnog zapošljenja kao garanta za ostvarivanje egzistencijalnog minimuma.



4.2.2. Djeca iz grupe raseljenih i interno raseljenih lica

„Ovdje svi živimo u ovoj baraci, od dasaka i lima. Krov nam je prošle zime propao, pa smo sada stavili i najlone ispod i daske i lim preko. Struju uzimamo odavde sa stuba, fala bogu ne plaćamo. Teško se živi, neuslovno je. „

„Otac mi je pričao da je na Kosovu bio rat i da su zato morali da bježe, da bi spasili živu glavu.“

Evidencije o raseljenim licima iz bivših jugoslovenskih republika vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova – Direkcija za azil. Prema evidencijama MUP-a, broj lica iz bivših jugoslovenskih republika koja imaju status raseljenog lica u Crnoj Gori iznosi oko 6.000, od čega maloljetnih lica ima oko 500. U pogledu podataka o interno raseljenim licima sa Kosova koja borave u Crnoj Gori (statistika, starosna dob i dr.), evidencije vodi Uprava za zbrinjavanje izbjeglica (nekadašnji Komesarijat za raseljena lica). Po njihovoj evidenciji u Crnoj Gori trenutno boravi 8333 lica koja još uvijek imaju status interno raseljenog lica, tj. nisu stekli status stranca u skladu sa članom 105a Zakona o strancima. Od tog broja 2975 lica su djeca (M/1564 i Ž/1411).

Takođe, treba istaći da je Ministarstvo unutrašnjih poslova, u cilju dodatnog olakšavanja i podsticanja, prije svega pripadnika RAE populacije iz oblasti Konik, da podnesu zahtjev za regulisanje svog statusa u Crnoj Gori, u septembru 2011. godine otvorilo na Koniku svoju kancelariju za zaprimanje zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka za populaciju koja živi u oblasti Konika. Kancelarija je radila do 31. decembra 2011. godine, i u njoj je ukupno podnijeto 97 zahtjeva.

Nadležni organi Crne Gore, uz podršku UN sistema u Crnoj Gori i kroz saradnju u regionalnom procesu, olakšavaju proces pribavljanja potrebne dokumentacije za regulisanje statusa raseljenih i interno raseljenih lica.

Uprava za zbrinjavanje izbjeglica kontinuirano sprovodi mjere na identifikaciji najugroženijih lica kojima je potrebna pomoć u obezbjeđivanju dokumentacije iz države porijekla (pasoš, izvod iz matične knjige rođenih, uvjerenje o državljanstvu) i plaćanja administrativnih taksi za izdavanje ovih dokumenata, i tom cilju, organizuje kolektivne odlaske za Srbiju i Kosovo. Do sada je organizovano 14 kolektivnih odlazaka za Srbiju i Kosovo, koje su obuhvatile 547 interno raseljenih lica iz naselja kamp Konik u Podgorici i Riversajd u Beranama. U planu su novi kolektivni odlasci za Kosovo i Srbiju i već je identifikovan određen broj lica koji će se u narednom periodu voditi na Kosovo i Srbiju u cilju pribavljanja neophodnih dokumenata.

Takođe, treba podsjetiti da je Vlada Crne Gore donijela Akcioni plan za implementaciju Strategije za trajno rješavanje pitanja koja se tiču raseljenih i interno raseljenih lica, sa posebnim osvrtom na područje Konik za 2013. godinu.

Akcioni plan sadrži čitav set konkretnih aktivnosti i mjera koje će nadležni organi preduzeti u 2013. godini, a koje se odnose ne samo na statusna pitanja ovih lica

(rješavanje pravnog statusa, pribavljanje neophodne dokumentacije, itd), već i na sva druga pitanja koja se odnose na punu integraciju ovih lica u Crnoj Gori (zapošljavanje, obrazovanje, zdravstveno i socijalno osiguranje, stambeno zbrinjavanje, informativne kampanje, itd).

Evidentni su napori države da definiše status raseljenih i interno raseljenih lica, što potvrđuju statistički podaci dobijeni od Ministarstva unutrašnjih poslova. U periodu od 7. novembra 2009. godine (datum stupanja na snagu Zakona o dopunama Zakona o strancima), zaključno sa 31. decembrom 2012. godine, raseljena i interno raseljena lica su podnijela ukupno 9.048 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja. Od ovog broja, do sada, pozitivno je riješeno 5.880 zahtjeva, negativno su riješena 34 zahtjeva, dok je po ostalim zahtjevima postupak u toku. Razlog za odbijanje 34 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja je u tome što je podnosiocima zahtjeva prestao status raseljenog ili internog raseljenog lica, ili su osuđivani za krivična djela koja se gone po službenoj dužnosti. Takođe, u istom periodu, raseljena i interno raseljena lica su podnijela ukupno 361 zahtjev za odobravanje privremenog boravka. Od ovog broja, do sada, pozitivno je riješeno 107 zahtjeva, dok je po ostalim zahtjevima postupak u toku.

Navedeni podaci su od značaja, jer se regulisanjem pravnog statusa roditelja, rješava i pravni status djeteta, a time i otvara mogućnost punog ostvarivanja osnovnih prava djeteta.

Nedostatak ličnih dokumenata i problemi sa registracijom djece, rođene van zdravstvenih ustanova, dovode do pojave apatridije i glavne su prepreke u pristupu osnovnim pravima, nijesu uspostavljeni mehanizmi za identifikovanje i registrovanje apatrida ili lica izloženih riziku od statusa apatrida.

Pored svih aktivnosti koje Vlada preduzima u cilju regulisanja pravnog statusa raseljenih i internoraseljenih lica u Crnoj Gori, potrebno je da pojednostavi proceduru za dobijanje statusa stranca sa stalnim nastanjenjem i procedura za registraciju rođenja djece rođene van zdravstvenih ustanova, kao i da uspostavi mehanizme za identifikovanje i registrovanje apatrida ili lica izloženih riziku od statusa apatrida i preduzeti konkretne aktivnosti na spriječavanju i suzbijanju uzroka koji dovode do apatridije.

Tabela 2. Obuhvatnost raseljene djece obrazovnim sistemom u Crnoj Gori

Raseljena djeca	Predškolske ustanove	Osnovne škole	Srednje škole
Interno raseljena djeca (Kosovo) koja nijesu RE populacija	0	243	187
Raseljena djeca (bivše SFRJ republike) koja nijesu RE populacija	43	324	164
UKUPNO	43	567	351

Prema podacima Ministarstva prosvjete u dosadašnjem vremenskom periodu postignuti su određeni rezultati koji obrazovni sistem čine dostupnijim RAE populaciji i interno raseljenim licima. Naime, za tri puta je povećan broj djece u školama, a intenzivirao se upis djece u gradske škole.

Grupni intervju sa djecom RAE populacije sa Konika (Kamp I)

Fokus grupu sa romskom djecom u kampu Konik I organizovali smo uz podršku kancelarije Crvenog krsta, koji u Kampu realizuju edukativne programe i radionice. To je bio način da obezbijedimo potrebne saglasnosti roditelja, obezbijedimo prostor i okupljanje djece za potrebe fokus grupe. Djeca koja su bila učesnici fokus grupe su uključena u različite programe i evidentno je da ova grupa ne oslikava generalno stanje u Kampu.

Prostor u kome smo održali fokus grupu se nalazi u samom Kampu i pogled na okolinu je bio dovoljan da se vidi da su uslovi, a i životne navike stanovnika Kampa izuzetno loši. Iako su, nakon požara u Kampu, svi dobili nove kontejnere sa vodom i strujom za stanovanje (do tada su bile barake od dasaka i šatori) i betoniran je prostor oko njih, svuda se prostire gomila smeća i širi se neprijatan miris. Stiče se utisak da se stanovnici Kampa ne odriču svojih navika, bez obzira na uložene napore da se poboljšaju uslovi stanovanja. U neposrednoj blizini ovog Kampa nalazi se i drugi kamp Konik II i iz razgovora sa djecom smo saznali da su netolerantni odnosi između stanovnika/ djece ova dva kampa .

Iz razgovora sa učesnicima fokus grupe saznali smo da porodice sve djece potiču sa Kosova i da je njihovo seljenje u Crnu Goru posljedica ratnih dešavanja na Kosovu („Otac mi je pričao da je na Kosovu bio rat i da su zato morali da bježe, da bi spasili živu glavu.“). Četvoro djece je rođeno na Kosovu, a ostali u Crnoj Gori, tako da djeca nemaju iskustva iz procesa migracije, no to ne znači da ne osjećaju posljedice iseljavanja. „Naši roditelji nemaju zaposlenje i mi veoma teško živimo. Uglavnom naši roditelji rade teške fizičke poslove da bi zaradili pare“. Niko od učesnika ne bi želio da živi na Kosovu, da se sa porodicom vrati u zemlju porijekla. Dvije porodice su se vraćale na Kosovo, nakon kraćeg vremena opet su se našli u Crnoj Gori „Tamo gdje smo živjeli sada je groblje“, kako kažu, ovdje im je ljepše i žele da tu ostanu („Volim Podgoricu, ovdje sam se rodila.“). Jedan broj ispitanika se izjasnio da bi željeli da žive u nekoj od zemalja zapadne Evrope („Ja bih volio da idem u Njemačku, tamo se bolje živi“; „Ja bih voljela da živim u Italiji“; „Ja u Švajcarskoj, tamo imam rodbinu“).

Većina ispitanika kaže da posjeduje dokumenta, da su neke organizacije pomogle njihovim roditeljima da prikupe potrebna dokumenta. Tri ispitanika su rekla da ni oni ni njihovi roditelji nemaju dokumenta, ali nisu mogli da objasne zašto nemaju.

Prema njihovim iskazima svi, osim jednog dječaka, idu u školu. On nije želio da objasni zašto ne ide u školu. Veoma su spremni da o problemima pričaju iz per-

spektive djece koju poznaju. Kažu da poznaju djecu u Kampu koja ne idu u školu ili je napuštaju („Nekima ne daju roditelji da idu u školu, a neki nemaju šta da obuku, nemaju ni knjige“; „Neka djeca ne znaju jezik“). „Mi nijesmo svi dobili besplatne knjige, iako su nam bili obećali“. Opšte mišljenje učesnika fokus grupe je da je škola važna i da sva djeca treba da se školuju („Ja sam nagovorio svog druga da ide u školu i da nijesu tačne priče da će tamo da ga tuku.“). Jedna djevojčica je naglasila da treba raditi radionice sa roditeljima i osvijestiti ih da djeca treba da se školuju („Najčešće su roditelji najveći problem što im djeca ne idu u školu. Njima trebate objasniti zašto je važna škola.“).

Djeca su rekla da se svi drugačije ponašaju prema Romima, od onih na ulici, pa i same djece u školama. „Diskriminacija postoji prema nama, neki nas vrijeđaju, jači nas tuku, a drugi nas izbjegavaju“. Nekoliko ispitanika je imalo drugačije mišljenje: „U početku sam imao problema sa drugom djecom zato što sam Rom, ali sada je sve manje i više mi nije problem“. „Družim se sa ostalom djecom u školi, pomažemo se, dodajemo švercove na kontrolnom...“). Djeca su rekla da bi bila sretnija i manje drugačija, kada ne bi živjela u Kampu. (Želimo da živimo u kućama i zgradama u gradu.“). Generalno, žele da se izmjestite iz Kampa i svega što im on predstavlja („Ovdje smo izdvojeni, samo mi...“).

Niko od prisutne djece se ne bavi prosjačenjem, niti ih iko tjera da rade teške fizičke poslove („Pomažem roditeljima u kući.“). Roditelji im nemaju stalno zaposlenje. Uglavnom skupljaju i prodaju sekundarne sirovine i rade sezonske poslove („Ja nekad pomažem u skupljanju limenki. To prodamo i zaradimo pare“; „Ja nekad za moje biciklo prikačim prikolicu i dovezem ono što je majka sakupila (daske, stare stvari, granje za šporet)“).

Iz razgovora sa djecom smo saznali da u samom Kampu postoji „zdravstveni punkt“, gdje se može odmah dobiti osnovna zdravstvena zaštita. Ispitanici fokus grupe su rekli da imaju zdravstvene knjižice i da su sva djeca u Kampu vakcinisana, („Idem kod doktora kad sam bolestan“; „Ne idem kod zubara redovno, samo kad me zaboli zub. Nijesam navikla da idem kod doktora“; „Kad se neko razboli, tu je doktor, pregleda ga i da mu lijekove“).

Učesnici fokus grupe su rekli da sporadično imaju pomoć u hrani od Crvenog krsta, neki su se izjasnili da pomoć dobijaju i od centra za socijalni rad: „Moja majka je dobila neke pare, ne znam od koga, ali smo kupili trenerke sestri i meni za školu“; „Ja znam da su neke žene donosile hranu i odjeću i dijelile ovdje u kampu“; „Najveću pomoć smo dobili poslije požara od različitih ljudi i organizacija“. Iz navedenog se vidi da u Kampu ne postoji kontinuirana podrška porodicama i djeci i servisi koji bi bili značajni za njihovu socijalnu i obrazovnu integraciju.

Nijesmo stekli utisak da poznaju prava djeteta, ali neke procedure su im potpuno jasne. Poznato im je da ne mogu sami da putuju u inostranstvo zato što su djeca i da im za takvo putovanje treba pasoš. Grupa sa kojom smo razgovarali nema iskustva samostalnog kretanja ni po regionu, ni po crnogorskim opštinama. Ako odlaze u neki drugi grad uglavnom idu sa jednim od roditelja ili nekim odraslim osobama/ rođacima. Nijesmo stekli utisak da prepoznaju sve rizike u kojima se



mogu naći djeca koja putuju sama ili u vršnjačkim grupama. Neki od ispitanika su bili na primorju („Bili smo na primorju, u Ulcinju, u Baru, u Petrovcu preko Crvenog krsta“; „Ja sam bila u Veneciji 5 dana sa organizacijom koja nam drži ovdje u Kampu radionice. Sviđa mi se Venecija, tamo bih voljela da živim“).

Evidentno je da je grupa djece sa kojom smo razgovarali uključena u različite programe, tako da njihova iskustva i mišljenja ne odražavaju opštu sliku života sve romske djece sa Konika iz Kampa I i II. Djeca su podijelila sa nama i svoja saznanja o djeci koju poznaju, koju roditelji tjeraju da prose na semaforima i ne daju im da idu u školu („Roditelji ih tjeraju na semafore. Oni novac moraju da donesu očevima, a oni onda sa tim novcem piju.“; „Neee, oni ne idu u školu, moraju da prose“; „Oni su gladni, bos i prljavi, roditelje nije briga za to, misle da to što su takvi, prije će im ljudi dati novac“).

Ono što je posebno interesantno je to što ne vole da se druže sa djecom iz kampa Konik II jer su oni iz Peći, a drugi iz Đakovice („Nemamo naviku da se družimo.“; „Družimo se samo sa djevojčicama iz drugog kampa“; „Oni kao da su iz druge države“).

Željeli bi da imaju više različitih radionica, ali da to bude u nekom drugom prostoru u gradu, van granica Kampa („Voljela bih da je ovo gdje smo sad, u nekom drugom dijelu grada, onda nam ovi što sada skaču po kontejneru, deru se, lome, lupaju nam, ne bi to mogli raditi“).

Porodični intervju sa romskom porodicom N.B.

Strukturu porodice čine otac, majka i njihovo sedmoro djece, starosne dobi od jednog mjeseca do 13 godina. Porodica je 1999. godine došla u Nikšić usljed ratnih dešavanja u zemlji porijekla – Kosovu.

„Ovdje svi živimo u ovoj baraci, od dasaka i lima. Krov nam je prošle zime propao, pa smo sada stavili i najlone ispod i daske i lim preko. Struju uzimamo odavde sa stuba, fala bogu ne plaćamo. Teško se živi, neuslovno je“. Stambeni uslovi ne zadovoljavaju minimalne standarde stanovanja, jer žive u trošnoj baraci, neadekvatne kvadrature za devetočlanu porodicu, koja pri tome i prokišnjava. Otac i majka su isključeni iz procesa rada i nalaze se na evidenciji korisnika usluga materijalnog obezbjeđenja za porodicu i djecu. „Ponekad nam ovi iz Centra dadnu pare, kad imaju. Dosta porodica Roma loše živi, pa nema ni para baš za sve.“ Prema njihovim iskazima, žive u stanju krajnje materijalne oskudice. Prateći uslovi života u domaćinstvu su limitirani, npr. struju imaju, ali su nelegalno priključeni. Trend života u lošim uslovima im nije nepoznanica, jer su i u matičnoj zemlji (Kosovo, Peć) živjeli u sličnim okolnostima, tako da nemaju izraženu želju za povratkom. „Ni u Peć nije bilo bolje, pa što bi tamo išli.“ Dodatnu pomoć dobijaju od rođaka koji žive u Njemačkoj, koji im pomažu, a kao put za izlazak iz situacije u kojoj se nalaze vide odlazak u neku treću zemlju. Niko od njih ne posjeduje lična dokumenta države Crne Gore.



Ističu da im se Nikšić sviđa i odnosi sa ljudima u njemu, ali naglašavaju da imaju lošu komunikaciju sa Centrom za socijalni rad u Nikšiću. Djeca, uprkos tome što nemaju dokumenta, participirala su u obrazovnom procesu do ove godine (2013), ali su ovu školsku godinu propustili. U porodici je prisutno više oblika devijantnog ponašanja, kod manje-više svih članova. Otac je bio na liječenju zbog zavisnosti od alkohola, a ima i tromjesečno iskustvo boravka u pritvoru. Djeca su odavno u procesu prošnje i prose samo ispred marketa „Voli“, koji se nalazi u neposrednoj blizini njihovog mjesta stanovanja. Otac ne dozvoljava prošnju na nekim udaljenijim lokacijama grada iz straha za sigurnost djece. Opisujući dešavanja dok su aktivni u prošnji, navode različita reagovanja prolaznika i posjetioca marketa. Neko se sažali, a neko ih ne primjećuje ili opsuje, dok za stečene iznose novca kažu da su prilično niski. Tokom prošnje imali su jednu neprijatnu situaciju, kada je radnik obezbjeđenja fizički nasrnuo na B. (najstarije dijete), jer nije htio da se udalji od marketa. Svijest o prošnji kao nepoželjnom ponašanju prisutan je kod djece, koja saopštavaju da bi radije stekla određeno obrazovanje. Ističu da postoje određeni vidovi diskriminacije od strane njihovih vršnjaka, zbog njihovog materijalnog stanja i loše odjeće, ali to ne vide kao nepremostivu prepreku ili remetilački faktor za njihovo učešće u obrazovnom procesu. Najstarije od djece, sin, je posebno istakao sledeće „volio bih da odem u Njemačku, da tamo živim i radim, jer slušajući priče sa raznih strana posebno od odraslih, mislim da se tamo najbolje živi.“ Osim za obrazovanjem, djeca izražavaju želje i za zapošljavanjem u kasnijim fazama života, jasno identifikujući da su to dva osnovna uslova za život van kruga materijalne oskudice i društvenih devijacija.

Porodični intervju sa romskom porodicom R.H.

Porodicu čine otac, majka i petoro djece starosne dobi od 12 do 17 godina. Mjesto stanovanja im je trošna baraka smještena na periferiji Nikšića, koja nije u njihovom vlasništvu. Po dolasku u Nikšić, iz Peći nakon ratnih dešavanja na Kosovu (1999), zatekli su praznu baraku, naselili je i u njoj ostali do danas. Ideja povratka u matičnu sredinu nije nikada bila prisutna u njihovoj porodici, jer su svjesni da ih i tamo svejedno čekaju loši uslovi života. Dodatne otežavajuće okolnosti u kojima žive su: nepostojanje legalnog priključka na struju, nedostatak ličnih dokumenta, kao i nemogućnost da ostvare pravo na materijalno obezbjeđenje porodice i djece. Porodicu izdržava dječak od 12 godina, najmlađe dijete, koje se bavi prošnjom. Nametnuta obaveza sprječava dječaka da učestuju u obrazovnom procesu, tako da nikad i nije išao u školu. U prosjeku od prošnje zarađuje od 5 do 15 eura, mada se po njegovom priznanju često desi da suma bude i manja. Lokaciju za prošnju bira isključivo u centru grada, jer u drugim djelovima Nikšića ne postoji mogućnost za ozbiljnijom zaradom. Do sada nije imao ozbiljnijih problema sa građanima i pripadnicima policije. Naprotiv, naglašava da se policajci prijateljski odnose prema njemu i da uvijek može da prosi bez obzira na njihovo prisustvo. Neprijatnosti je jedino imao sa pripadnicima romske populacije u svom naselju, i sjeća se događaja od prije nekoliko godina kada su mu stariji dječaci oduzeli stečeni novac. Ne žali za školom, jer smatra da će porodici



najbolje pomoći ukoliko se bavi prošnjom, s obzirom na to da je to jedini način da nešto zaradi. Nema obaveze plaćanja procenata od zarade nekom trećem licu, novac koji sakupi odmah daje za potrebe svoje porodice. Posjeduje talenat za pjevanjem, pa njegov lijep glas često privuče pažnju prolaznika i posluži mu da kod njih izazove velike simpatije. Kad ima slobodnog vremena sa vršnjacima iz kraja voli da igra fudbal. U životu bi najviše volio da zarađuje baveći se nekim konkretnim poslom, a profesija taksiste mu djeluje kao posebno izazovna i privlačna.

Migracija Crnogoraca iz Vrake

Grupa Crnogoraca iz Vrake (Albanija), njih oko 1700, preseljeno je 1991. godine na osnovu međunarodnog sporazuma između Vlade SFRJ i Vlade NSR Albanije u Crnu Goru. Nakon dužeg vremena Vlada Crne Gore 11. oktobra 2012. godine donijela je Odluku o dopuni Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom kako bi se riješio pravni status ovih ljudi u Crnoj Gori. Ovom dopunom je definisano da za crnogorsko državljanstvo mogu aplicirati i lica koja su 1991. godine došla iz Narodne Socijalističke Republike Albanije u Socijalističku republiku Crnu Goru, na osnovu međunarodnog sporazuma između SFRJ i NSR Albanije i koja su ostvarila status stranca sa stalnim nastanjenjem, najmanje jednu godinu prije podnošenja zahtjeva.

Iako se na prvi izgled čini da su Crnogorci iz Vrake povlašćeni po pitanju regulisanja pravnog statusa u odnosu na druge raseljene u Crnoj Gori, ipak ova odluka sa sobom donosi brojne probleme u praksi u ostvarivanju ovog prava. Naime, ovakva mogućnost je skupa i dugo traje a u praksi proizvodi i brojne druge probleme. Sada je za apliciranje za status stranca sa stalnim nastanjenjem potrebno pet dokumenata između kojih i pasoš. Prema istraživanju koje su 2010. godine sprovedi UNHCR-a i NVO Pravni centar, od 1553 osobe iz Vrake obuhvaćene istraživanjem njih 416 nema nijedno državljanstvo. Od tog broja 373 osobe su djeca. Situacija ovih lica i njihova mogućnost da pribave potrebnu dokumentaciju za podnošenje zahtjeva za status stranca, a kasnije i prijem u crnogorsko državljanstvo izaziva najveću brigu. Ova lica prvo moraju da apliciraju za albansko državljanstvo što dodatno doprinosi roku i cijeni dobijanja crnogorskog državljanstva pod uslovom da Albanija da državljanstvo ovim licima. Još uvijek nije regulisano ni pitanje prelaska granice djece u Albaniju prilikom fotografisanja i drugih obaveza za apliciranje za državljanstvo.

Jedan od problema jesu i imena koja Crnogorci iz Vrake imaju, jer su albanizovana. Oni, prije apliciranja za status u Crnoj Gori, prvo moraju da pokrenu procedure za promjenu imena u Albaniji.

Nakon regulisanja statusa stranca sa stalnim nastanjenjem i dobijanja garancije za prijem u crnogorsko državljanstvo neophodno je da u roku od dvije godine ta lica prilože potvrdu o otpustu iz albanskog državljanstva. Pored ovog dokumenta potrebno je da se priloži još oko 20-tak dokumenata.



Po procjenama UNHCR-a 723 lica iz Vrake preko godinu dana ima status stranca sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori i ima mogućnost da aplicira za prijem u državljanstvo Crne Gore, na osnovu Vladine Odluke iz 2012. godine.⁶⁹

4.2.3. Djeca žrtve i potencijalne žrtave trgovine ljudima

Kada je upitanju trgovina ljudima, u nacionalnim dokumentima djeca se ne izdvajaju kao posebna grupacija, već se generalno govori o žrtvama trgovine ljudima I o žrtvama iz osjetljivih grupa.

Prema pravosnažnim presudama nadležnih sudova na teritoriji Crne Gore, u period uod 2008-2012. Godine su zabilježena ukupno 3 slučaja trgovine ljudima u kojima su žrtve bile maloljetna lica.⁷⁰

U 2008.godini evidentirana je jedna maloljetna žrtva ženskog pola porijeklom sa Kosova. 2011.godine takođe, jedna maloljetna žrtva ženskog pola koja je interno lice raseljeno sa Kosova i 2012.godine , jedna maloljetna žrtva ženskog pola crnogorski državljanin.

U 2013.godini nije bilo maloljetnih žrtvi trgovine ljudima.

Djeca žrtve trgovine ljudima smještaju se u Vladinom skloništu za žrtve trgovine ljudima. Od sredine maja 2012.godine Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima je iznajmila mnogo adekvatniji prostor za smještaj žrtava trgovine ljudima ukojem mogu odvojeno da se smjeste djeca i odrasli.

Programi zaštite namijenjeni djeci žrtvama trgovine ljudima

Sporazumom o međusobnoj saradnji, državni organi su iskazali spremnost na zajedničko djelovanje u rješavanju konkretnih slučajeva trgovine ljudima. Ovim sporazumom su se jasno zakonom definisane obaveze institucija konkretizovane kroz određene operativne postupke što saradnju čini produktivnijom i efikasnijom u smislu da slučajevi trgovine ljudima u što kraćem roku dobiju sudski epilog.

U skladu sa Sporazumom o međusobnoj saradnji⁷¹, Ministarstvo prosvjete potencijalnim žrtvama trgovine ljudima, djeci, koja zakonito borave na teritoriji Crne

69 Izvještaj Građanske alijanse (članica neformalne koalicije formirane za potrebe ovog projekta)

70 Navedeno prema upisniku kancelarije za borbu protiv trgovine ljudima, koji se vodi na osnovu podataka dobijenih od tripartitne komisije u čiji sastav ulaze predstavnicin Uprave policije, vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužilaštva

71 Sporazum o međusobnoj saradnji između Vrhovnog državnog tužioca, Ministarstva zdravlja, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministrastva porosvjete, uprave policije i NVO organizacija: „Crnogorski ženski lobi“, „Sigurna ženska kuća“ i „Centar Plus“ potpisan je 2007. godine, a u cilju bolje saradnje u borbi protiv trgovine ljudima.



Gore obezbjeđuje nastavak obrazovanja u javnim vaspitno-obrazovnim ustanovama, sa prioritetom u odnosu na ostale slučajeve, u skladu sa propisima koji regulišu odgovarajuću oblast vaspitanja i obrazovanja, uz poštovanje prava na privatnost, naročito za pitanja lične prirode i traumatična pitanja koja nijesu neophodna da bi se uključili u vaspitno –obrazovni sistem.

Uprava policije daje puni doprinos u dijelu prevencije, identifikacije i zaštite potencijalnih žrtava trgovine ljudima, pruža pomoć potencijalnim žrtvama, u postupku integracije, reintegracije i istrage prema zemljama porijekla, tranzita i zemljama krajnjeg odredišta. Potencijalnoj žrtvi se pruža mogućnost odlaska u skloništa za žrtve trgovine ljudima: „Crnogorski ženski lobi“, „Sigurna ženska kuća“, „Centar plus“.Ukoliko žrtva odluči da ode u jedno od ovih skloništa, Uprava policije u saradnji sa skloništem obezbjeđuje sve uslove da žrtva bezbjedno stigne do skloništa. U slučaju da je potencijalna žrtva dijete, Uprava policije neizostavno traži pomoć nadležnog Centra za socijalni rad .

Djeci, potencijalnim žrtvama trgovine ljudima, obezbjeđuje se odgovarajuća zdravstvena zaštita kroz javne zdravstvene ustanove, uvažavajući principe hitnosti i prioriteta, na svim nivoima. Mehanizmi podrške i pomoći koji se obezbjeđuju u javnim zdravstvenim ustanovama obuhvataju:

- procjenu zdravstvenog stanja potencijalne žrtve trgovine ljudima
- odgovarajuće dijagnostičke pretrage i terapijske usluge
- predloge za dalje liječenje sa detaljnom medicinskom evidencijom i svim nalazima
- i prepoznavanje potencijalne žrtve, kao i obavještanje odgovarajućih službi u sistemu zaštite žrtava.

U oblasti socijalne i dječije zaštite,djeci žrtvama trgovine ljudima garantovana je odgovarajuća socijalna,dječija i porodična zaštita preko centara za socijalni rad sa prioritetom u odnosu na ostale slučajeve. Socijalna i dječija zaštita i zaštita u oblasti porodičnih odnosa pruža se djeci potencijalnim žrtvama za vrijeme njihovog boravka na teritoriji Crne Gore,bez obzira gdje su smješteni. Mehanizmi pomoći obuhvataju :

- Jednokratnu novčanu pomoć,
- Pravo na smještaj u odgovarajuću ustanovu socijalne zaštite,
- Pravo na postavljenje staraoca maloljetnom licu.

Nevladine organizacije kroz svoje programe podrške, pružaju psihološku i materijalnu pomoć potencijalnoj žrtvi tokom boravka u skloništu: odgovarajući smještaj, stanovanje, ishranu,odjeću,obuču i po mogućnosti pomoć u pronalaženju posla. Takođe, NVO pružaju savjete i podršku potencijalnim žrtvama u vezi sa ostvarivanjem njihovih prava sve vrijeme dok su na teritoriji Crne Gore .

Nacionalnim Planom Akcije (2013-2017) definisane su aktivnosti kojima će se intenzivnije raditi u narednom periodu kako bi se unaprijedila prevencija i zaštita djece žrtava trgovine ljudima

- Kreiranje jedinstvenog sistema za registrovanje i praćenje djece koja su uključena u sve oblike ekonomske eksploatacije
- Unapređenje međusektoreske saradnje u prevenciji trgovine djecom i socijalnoj reintegraciji žrtava trgovine (socijalna i dječja zaštita-zdravstvena zaštita-obrazovanje-prevosuđe-policija)
- Uspostavljanje i vođenje registra svih projekata o borbi protiv trgovine djecom, uključujući i projekte civilnog sektora
- Jačanje primjene sklopljenih bilateralnih i multilateralnih sporazuma za spriječavanje trgovine ljudima/djecom i za rehabilitaciju i povratak djece žrtava trgovine ljudima (efikasno postupanje prema počiniocima)

FENOMEN UGOVORENIH BRAKOVA⁷²

Vladina kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima je inicirala izmjenu Krivičnog zakona u dijelu uvođenja dva nova oblika eksploatacije koji nastaju kao rezultat vršenja krivičnog djela trgovine ljudima: „ropstvo i radnje slične ropstvu“ i „sklapanje nedozvoljenog braka“. Usvajanjem ovih novih odredbi na adekvatan način će se sankcionisati ovaj vid ugrožavanja ljudskih prava.

Kada su u pitanju ugovoreni brakovi koji su najčešći kod romske populacije, ono što najviše zabrinjava je to da žrtve nemaju svijest o tome da treba da se odupru odlukama porodice.

Roditelji romske i egipćanske populacije su manje usmjereni na obrazovanje djevojčica i rano ih povlače iz škole, jer ih od malih nogu pripremaju za udaju, pri tom najčešće ne dopuštajući djevojčicama da samostalno donesu odluku o izboru partnera. Usljed tradicionalizma i strogih patrijarhalnih normi po kojima romska zajednica funkcioniše, djevojčice bivaju izložene najgrubljim oblicima kršenja osnovnih ljudskih i dječjih prava, kao što su prisilni i dječiji brakovi i kupovina i prodaja djevojčica (koja se kreće od 4.000 do 15.000 EUR).

Romkinje i Egipćanke žive u izolovanim romskim naseljima u kojima snagu zakona imaju tradicionalni običaji zasnovani na patrijarhalnim principima. Život Romkinja i Egipćanki se odvija pod apsolutnom kontrolom muškaraca: očeva, braće, muževa. Patrijarhalno vaspitanje ženske djece odgovara muškim članovima romske i egipćanske porodice, jer na taj način oni imaju moć i kontrolu nad ženama. Kontrola i moć koju imaju dovodi do toga da cjelokupna romska i egipćanska populacija njeuguje negativne aspekte tradicije iz kojih najviše štete i posljedica trpe žene. Najčešće poslije petog razreda romskim i egipćanskim djevojčicama se uskraćuje pravo na obrazovanje kako bi roditelji ugovorili brakove i kako bi nevine ušle u brak.

⁷² Izvještaj Centra za romske inicijative (članica neformalne koalicije formirane za potrebe ovog projekta)



Posljedica patrijahata i neobrazovanja Romkinja i Egipćanki dovodi do toga da nemaju pravo da samostalno odlučuju o svome životu i "guraju" se prisilno u brak. Djevojčice ranim stupanjem u prisilni brak gube svaku šansu za lični razvoj i napredak. Ranim prisilnim brakom, iako psihički i fizički nezrele, postaju majke i razvijaju mehanizme preživljavanja kao uzorne domaćice, majke i supruge. Romkinje i Egipćanke postaju žene koje ne mogu da zadovolje svoje osnovne lične potrebe i tako su izložene zdravstvenim, psiho-fizičkim rizicima. Depresivne, nezadovoljne, obeshrabrene, nesrećne, u stalnom stresu opravdavaju prisilne brakove i u tom duhu vaspitavaju svoje kćerke, jer imaju pogrešnu percepciju o svojoj ulozi u braku. Kao posljedica svega toga, Romkinje i Egipćanke generalno, postaju žene čije je zdravlje psihičko i zdravstveno narušeno. Uzroci tih problema se svakog dana, umjesto rješavanja usložnjavaju.

Centar za romske inicijative je od vremenskog perioda mart-maj 2013. godine identifikovao sedam slučajeva ranih i prisilnih brakova kao i nasilja u porodici. Podaci su dobijeni od romskih/egipćanskih aktivistkinja koje su lokalne koordinatorke u Nikšiću, Podgorici, Beranama i Ulcinju. Takođe, podaci su dobijeni i od Uprave policije Nikšić i SOS-telefona za djecu i žene žrtve nasilja Nikšić.

4.2.4. Djeca tražioci azila

U periodu od 2008. god. do aprila 2013.god. u Crnoj Gori je bilo ukupno 2.113 tražilaca azila.⁷³ Od ukupnog broja bilo je 2.092 odrasle osobe, 21 dijete i 4 porodice. Zemlje porijekla: Alžir, Maroko, Avganistan, Egipat, Ruska federacija, Srbija, Albanija, Tunis, Sirija, Libija, Sijera Leone, Pakistan, Bangladeš, Indija, Sudan, Irak, Iran, Turska, Italija, Makedonija, Kosovo, Kenija, Somalija, Nigerija, Palestina, Gruzija, Kuvajt, Bosna i Hercegovina.⁷⁴

U skladu sa važećim zakonodavstvom, djeca tražioci azila dok su u Crnoj Gori imaju pravo na socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu i pravo na obrazovanje.

Usljed različitih okolnosti vrijeme boravka tražilaca azila u Crnoj Gori je od 1 dana do 1,5 godine, u prosjeku kraće od 2 mjeseca.

Tražiocima azila imaju pravo na smještaj. Kao prelazno rješenje, do početka rada Centra za azil, djeca tražioci azila (obično su u pratnji roditelja) se smještaju u Centar za prihvata. Ukoliko nema dovoljno mjesta, smještaj se obezbjeđuje u privatnim kućama koje su iznajmljene za ove potrebe. Tražiocima azila se obezbjeđuje ishrana, neophodna odjeća i obuća, pravo na obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, pravo na rad, slobodu kretanja, pravnu zaštitu, zaštitu od strane međunarodnih službi i organizacija i druga prava u skladu sa Zakonom o azilu i drugim međunarodnim dokumentima koji uređuju ovu oblast. Osim troškova smještaja i ishrane postoje i troškovi nabavke lijekova propisanih u redovnim zdravstvenim ustanovama koji takođe predstavljaju finansijsko opterećenje.

⁷³ Navedeno prema podacima Uprave za zbrinjavanje izbjeglica

⁷⁴ Navedeno prema podacima Uprave za zbrinjavanje izbjeglica

Visina novčanih davanja koja se izdvajaju iz budžeta zavise od visine zakupa smještajnog kapaciteta. Trenutno je cijena smještaja 7,5 eura po osobi, u koju je uračunato spavanje i jedan obrok (ručak) i sredstva potrebna za nabavku lijekova.

U dugogodišnjoj praksi Uprave za zbrinjavanje izbjeglica, uočeni su izvjesni problemi u ostvarivanju zakonski garantovanih prava koja pripadaju tražiocima azila dok borave u Crnoj Gori. Prije svega pravo na jednokratnu novčanu pomoć. Česti su slučajevi da se pokrene procedura za ostvarivanje ovog prava, a da lice koje je pokrenulo postupak ode iz Crne Gore prije nego se postupak okonča.

Dalje, pravo na rad i pravo na obrazovanje takođe teško mogu biti ostvariva imajući vidu neodređenost, nesigurnost i promjenjivost dužine boravka tražioca azila u Crnoj Gori. Pravo na odgovarajući smještaj u namjenski građenim objektima sa pripadajućim sadržajem usluga koje mogu neposredno dobiti još uvijek ne mogu ostvariti, jer Centar za azilante nije stavljen u funkciju. Tražioci azila se smještaju u zakupljenim objektima na Koniku, koji predstavljaju privremeno rješenje do otvaranja Centra za azilante. Pošto se radi o velikom broju ovih lica koja su iz raznih geografskih, nacionalnih, kulturnih, vjerskih, jezičkih, tradicionalnih i drugih prostora, dešavaju se sukobljavanja među njima, dešavaju se i druga ponašanja koja izazivaju revolt i nezadovoljstvo stanovnika iz okruženja gdje su ova lica smještena vlasnici objekata u kojima borave ova lica izražavaju krajnje nezadovoljstvo zbog činjenice da je nedopustivo uništavanje inventara i prostora koji im je na raspolaganju.⁷⁵

Radovi na prihvatilištu za tražioce azila su završeni i nabavljena je oprema. Ono što slijedi je zapošljavanje i obuka osoba koje će raditi sa korisnicima u prihvatilištu (socijalni radnici, medicinsko osoblje, obezbjeđenje, osoblje za kantine itd.). Prihvatilište će biti kapaciteta 64 osobe i koristiće se za smještaj stranaca koji iskažu namjeru ili podnesu zahtjev za dobijanje azila u Crnoj Gori.

Djeca tražioci azila nemaju poseban tretman u odnosu na ostale kategorije tražilaca azila, osim ako se nalaze u stanju koje podrazumijeva potrebu drugačijeg tretmana (npr. potreba uključivanja u obrazovni sistem, uključivanje u specijalizovanu ustanovu, uključivanje starateljskog organa, ako su maloljetna lica bez roditeljske pratnje i sl).

Donatorska sredstva su vrlo ograničena i ne predstavljaju neko značajnije rasterećenje. UNHCR obezbjeđuje 6.000 eura na nivou godišnjeg budžeta što predstavlja mjesečno iznos nešto veći od iznosa potrebnog za tri tražioca azila prema sadašnjoj cijeni smještaja (Ilustracije radi, prosječni dnevni iznos za zbrinjavanje tražilaca azila u septembru 2012. godine je bio 2.127 eura, što na mjesečnom osnovu dostiže sumu od 63.810 eura)⁷⁶.

Prema navodima Uprave za zbrinjavanje izbjeglica postoji dobra saradnja sa drugim institucijama i organizacijama koje se bave pitanjima azila. Veliki pro-

75 Navedeno prema podacima Uprave za zbrinjavanje izbjeglica

76 Podaci Uprave za zbrinjavanje izbjeglica



blem u radu Uprave predstavljaju ograničena sredstva i činjenica da je unaprijed potrebno planirati i obezbijediti sredstva za ovu namjenu, što je teško izvodivo imajući u vidu nepredvidivost broja lica koja će se obratiti za azil.

Neposredno pored Centra, nalazi se i Prihvatište/Centar za strance, koji će biti zatvorenog tipa i koji će služiti za boravak ostalih ilegalnih migranata. Tu će biti smještene i osobe čiji identitet nije moguće utvrditi, kao i one kojima nije odobren privremeni boravak, odnosno nije im priznato pravo azila, status izbjeglice, a koji se iz bilo kojeg razloga ne mogu udaljiti iz naše zemlje. U Centru za strance će biti angažovano 36 policijskih službenika. Imajući u vidu da se radi o poslovima koji su novina u Crnoj Gori, sa odabranim policijskim službenicima već su realizovana tri ciklusa trodnevne obuke u okviru projekta „Podrška upravljanju migracijama u Crnoj Gori“. Sredstva za izgradnju prihvatilišta za strance obezbijeđena su od strane Evropske unije u visini od 450.000 eura, dok je istu toliku sumu izdvojila i Vlada Crne Gore. Prema analizama koje su rađene za potrebe planiranja Vlade, procjenjuje se da će se mjesečno iz državnog budžeta za hranu trošiti oko 9.000 eura, odnosno na godišnjem nivou 108.000 eura. Prihvatište se nalazi uz Zavod za izvršenje krivičnih sankcija u Spužu (Podgorica) i postoji mogućnost da se obroci za azilante i njihove porodice obezbijede iz kuhinje Zavoda.⁷⁷

Crna Gora je tranzitno područje za veliki broj iregularnih migranata. Sa teritorije Grčke, uglavnom preko Albanije, a u manjem broju i preko Kosova i Srbije ulaze na teritoriju Crne Gore. Broj tražilaca azila od 2006. godine postepeno je rastao da bi se Crna Gora u 2011. i 2012. suočila sa enormnim povećanjem broja podnijetih zahtjeva za azil⁷⁸. Veliki priliv tražilaca azila stavio je na probu cjelokupni sistem azila, odnosno njegovu sposobnost i spremnost da prihvati veliki broj tražilaca azila i odgovori na njihove potrebe. Pokazalo se da sadašnji kapaciteti nijesu u mogućnosti da odgovore izazovima povećanog broja tražilaca azila.

Od ukupnog broja podnijetih zahtjeva samo 1,1 % se odnosi na djecu tražioce azila⁷⁹. U situaciji naglog povećanja tražilaca azila, sasvim je realno u budućnosti, očekivati i povećanje broja ove kategorije lica.

Svega 12 lica iz kategorije maloljetnika bez pratnje podnijelo je zahtjev za dobijanjem azila u Crnoj Gori. Svi su muškog pola i uzrasta od 14-18 godina⁸⁰. U pratnji roditelja, u navednom periodu, na teritoriju Crne Gore ušlo je i boravilo 8 maloljetnih lica.

Nadležni organi imaju i obavezu da u svim radnjama koje se odnose ili preduzimaju prema maloljetnim tražiocima azila vode računa o najboljem interesu maloljetnika. Procedura predviđena zakonom za maloljetne tražioce azila uglavnom

⁷⁷ Dnevne novine "Pobjeda" 12.07.2013.g.

⁷⁸ U periodu od 03.juna 2006. godine do 31.12.2012. god. 1.812 lica zatražilo je azil u Crnoj Gori

⁷⁹ U istom periodu 20 maloljetnih lica podnijelo je zahtjev za dobijanje azila.

⁸⁰ Podaci Pravnog centra

se poštuje. Postupak po podnijetom zahtjevu je dio redovne procedure, tokom koje kroz jedan ili više intervjuja djeca imaju pravo da budu saslušana, da izraze misljenja, direktno ili preko zastupnika sve prema uzrastu i starosnoj dobi.

Identifikacija i postavljanje staratelja

Odmah nakon utvrđivanja činjenice da se radi o maloljetnom licu bez pratnje, preduzimaju se mjere na pružanju adekvatne zaštite ovih lica kod nadležnih tijela. Djetetu se određuje staratelj, koga imenuje Centar za socijalni rad. Pitanje postavljanja staratelja maloljetnom tražiocu azila te njegove nadležnosti nijesu detaljno uređene zakonom. Prilikom postavljanja, odnosno određivanja staratelja, pravnog zastupnika, obezbjeđivanja smještaja, pružanja zdravstvene zaštite, obrazovanja i drugih radnji u kojima se donose odluke o djeci obično se ne razmatraju i ne uzimaju u obzir njihovi stavovi, mišljenja i želje kao što je utvrđeno članom 12. stav 1. Konvencije o pravima djeteta⁸¹. Osobe određene za staratelja maloljetnim tražiocima azila nijesu adekvatno osposobljene i obučene za rad sa ovom kategorijom lica, a ne raspolažu ni odgovarajućim znanjima o pitanjima izbjeglica, što se odražava na kvalitet rada i brige o djeci⁸².

Zdravstvena zaštita

Maloljetni tražioci azila imaju pravo na zdravstvenu zaštitu pod istim uslovima kao i djeca državljanima. Uprava za zbrinjavanje pokriva troškove participacije za lijekove i medicinske preglede. Međutim, obavezan zdravstveni pregled maloljetnika nakon identifikacije nije predviđen.

Obrazovanje

Zakon o azilu u članu 29 garantuje tražiocima azila pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje u školama čiji je osnivač država. Ministarstvo prosvete nije u skladu sa ovom normom i članom 74 Zakona o azilu, uredilo način ostvarivanja prava na obrazovanje. Nije definisan program učenja crnogorskog jezika, istorije i kulture, način sprovođenja obrazovnog procesa, provjera znanja tražilaca azila radi uključivanja u obrazovni sistem.

81 "Države članice obezbjeđuju djetetu koje je sposobno da formira svoje sopstveno mišljenje pravo slobodnog izražavanja tog mišljenja o svim pitanjima koja se tiču djeteta, s tim što se mišljenju djeteta posvećuje dužna pažnja u skladu sa godinama života i zrelošću djeteta."

82 UNHCR - Politika djelovanja i postupci za rad sa decom bez pratnje odraslih koja su zatražila azil (1997)



Prepreke u proceduri i pristupu pravima

Jedna od prepreka karakteristična ne samo za maloljetnike bez pratnje već i za tražioce azila uopšte jeste problem dostupnosti usluge prevođenja. Iako je zakonom propisana obaveza države da obezbijedi prevođenje na jezik koji tražilac azila razumije u praksi se vrlo često dešava da nije moguće obezbijediti prevodioca za određene jezike, jer takvih prevodioca nema u Crnoj Gori.

Državni organi izbjegavaju da preduzimaju aktivnosti u cilju utvrđivanje uzrasta, odnosno starosti maloljetnika kada postoji sumnja u njegovu starosnu dob. U tim slučajevima, u nedostatku ličnih dokumenata, prihvata se izjava osobe, pa se prema tom licu postupa kao sa maloljetnikom.⁸³

4.2.5. Djeca strani državljani sa i bez pratnje/ilegalni migranti

„Svoju zemlju sam napustio zbog rata koji je sve uništio i ne želim da se vratim u Siriju. Tamo nemam gdje da se vratim i nemam kome da se vratim. Situacija u zemlji je jako loša, zadnjih mjeseci nijesam mogao da gledam televiziju, da koristim mobilni telefon, internet, sve nam je bilo zabranjeno. Čuli ste za Asada, za sve je on kriv... Cilj mi je da dođem do Francuske, kao krajnje destinacije, gdje treba da se nađem sa svojom porodicom.“

U momentu kada se djeca nađu u situaciji ilegalne migracije, hitno se obavještava Centar za socijalni rad, koji određuje staratelja, ukoliko dijete nije u pratnji roditelja/staratelja i dalje se preduzimaju neophodne mjere u skladu sa zakonom. Takođe, prema potrebi se obavještava i inspektor za maloljetničku delikvenciju i timski se razmatra svaki slučaj pojedinačno. Nakon sprovedenog postupka nadležni organ za prekršaje izriče vaspitne mjere ukora ili opomene, nakon čega se vrši smještaj maloljetnika u Centar za djecu i mlade “Ljubović”.

U praksi, djeca migranti iz zemalja okruženja su uglavnom u pratnji roditelja ili staratelja – starijih osoba koje su u rodbinskoj vezi, dok su djeca iz afro-azijskog kompleksa zemalja, uglavnom bez odgovarajuće roditeljske pratnje.

Ono što se javlja kao dodatni problem kada se djeca zateknu u procesu ilegalne migracije je problem jezičke barijere tj.problem prevođenja tokom uzimanja izjava od djece.

Grupni intervju sa dječacima iz Bosne i Hercegovine

Dječaci starosne dobi od 10 do 16 godina uhvaćeni su pri ilegalnom prelasku granice između Crne Gore i Bosne i Hercegovine. Početna grupa dječaka brojala je

⁸³ Izvještaj Pravnog centra (članica neformalne koalicije formirane za potrebe ovog projekta)

pet članova. Situacioni momenat je dječake naveo da određen vremenski period provedu u Crnoj Gori. Naime, u pitanju je splet nepredviđenih okolnosti usljed kojih je opisana grupa automobilom prešla granicu između Crne Gore i Bosne i Hercegovine. U iskazu je kao razlog navedeno nepoznavanje i nesnalaženje u dijelu teritorije na kojoj su se našli, pa je kao krajnih ishod uslijedio slučajan ulazak u susjednu državu. Reakcijom nadležnih službi Crne Gore, djeca su prva prebačena na teritoriju Opštine Pljevlja (najbliži Centar za socijalni rad i područna ispostava policije Crne Gore), a potom upućena u Podgoricu na privremeni boravak u „Centar za djecu i mlade Ljubović“, Podgorica, Crna Gora.

Nekoliko dana nakon boravka u Centru Ljubović, dvojica članova su uspjela da pobjegu iz doma, dok su preostala tri člana odbila da se pridruže bjeguncima.

Matični grad trojice maloljetnika je Gradačac, u blizini Tuzle. Dvojica mlađih članova se prvi put nalaze van teritorije matične države, i prema njihovim tvrdnjama osim povremenih odlazaka u Tuzlu, „nemamo običaj da se udaljavamo iz našeg grada i da odemo u neku drugu sredinu“. Treći maloljetnik (istovremeno i najstariji) ima potpuno suprotan obrazac ponašanja. Stil života korisnika projekta karakterišu intenzivne prostorne pokretljivosti na unutrašnjem i međunarodnom planu. Unutar matične države (Bosna i Hercegovina), maloljetnik iskazuje tendenciju kretanja prema svim glavnim centrima u kojima postoji prostor za privremenim snalaženjem i boravkom (Sarajevo, Mostar, Zenica, itd). „Ja volim promjene, idem svuda po Bosni, bio sam i u Holandiju, Švedsku, Dansku.“ Na međunarodnom planu, kao zemlje destinacije se pojavljuju Holandija, Danska, Švedska i Njemačka, a kao ključni razlog odlaska navodi se postojanje bliskih i daljih rođaka u pomenutim državama. Tako na primjer „u Holandiji živi moja rođena sestra, a u Švedskoj živi rođeni brat“. Zahvaljujući takvim rođaćkim vezama, lice je u mogućnosti da se zaposli na određeno vrijeme u inostranoj državi, mada je riječ isključivo o poslovima dobijem na „crnom tržištu“. „U Holandiji su najčešći poslovi biti posluga ili vozač u nekoj od dobrostojećih porodica, a sličnu djelatnost obavljao sam i u Švedskoj.“ Objašnjavajući načine prelaska granice, tvrdi da „najčešće putuje autobusom, ima pasoš i nema problema u susretu sa carinicima, jer odlazi na poziv najbližih rođaka“. Indikativno je da maloljetnik poznaje i ilegalne načine prelaska granice, posredstvom čamca (prosječna cijena 100 eura) ili pješke kroz teže prohodnije planinske predjele. Odlaske u inostranstvo uglavnom započinje prelaženjem granice sa Hrvatskom odakle se dalje usmjerava prema Zapadnoj Evropi. Preostala dvojica, s obzirom na uzrast (10 godina), nemaju ni približno iskustvo svog starijeg druga i najviše interesovanja pokazuju za druženje sa vršnjacima u matičnoj sredini.

Nijedan od trojice maloljetnika nije uključen u sistem osnovnog obrazovanja, a prema sopstvenim iskazima napustila su školu u početnoj fazi obrazovnog procesa. Nemaju stalno zanimanje, jer osim nedostatka osnovnog obrazovanja ne vide prostor da se trenutno mogu angažovati u bilo kojoj djelatnosti u matičnoj državi. Uprkos nedostatku obrazovanja, najstariji maloljetnik u grupi raspolaže vještinama i navikama rijetko prisutnim među djecom njegove životne dobi (upravljanje autom, poznavanje stranog jezika, često mijenjanje poslova u



„uslužnim djelatnostima“, itd). Takođe, maloljetnik je sebe svrstao u kategoriju polu-izdržavanih lica, s obzirom na to da u njegovom odgoju učestvuje otac koji raspolaže zanatskim vještinama. Dvojica mlađih ističu da su svjesni značaja i prednosti koje donosi obrazovanje i ne isključuju mogućnost da se u skorije vrijeme aktiviraju i počnu sa odlascima u školu. Stariji maloljetnik smatra da je „vrijeme za sticanje obrazovanja je isteklo i i mislim da mi je pametnije da opet pokušam da odem u inostranstvo zbog većih šansi da nađem posao“.

Ono što je važno napomenuti jeste da su maloljetnici zadovoljni tretmanom na koji su naišli, kako od službenika sa kojima su se prvo susreli nakon prelaska granice, tako i od administrativnog osoblja u institucijama u kojima su boravili. Posebno ističu dobru atmosferu i odnose u prihvatilištu “Ljubović” koji su presudili da se ne odvaže na napuštanje institucije, kao što je to bio slučaj sa dvojicom njihovih saputnika. Najstariji član grupe svoje zadovoljstvo tretmanom na koji su naišli opisuje sljedećom izjavom: “Situacija u kojoj sam se na početku našao činila mi se da neću moći da se snađem, da će biti problema, ali nije tako. Zahvaljujući odnosu i ponašanju ljudi koje sam upoznao tokom boravka u Crnoj Gori sa zadovoljstvom ističem da moj strah i negativna očekivanja od nepoznatog, nijesu bila opravdana”.

4.2.6. Djeca povratnici iz procesa readmisije

„Ja sam ođe rođen i kad smo se vratili u Đakovicu ja sam bio tužan. Jedva sam čekao da se vratim. Ođe su mi drugovi, ođe mi je sve i ne mrdam odavde.“

Sporazumima o readmisiji koje Crna Gora ima zaključene sa drugim državama, propisano je da prije povratka lica za koje je data saglasnost za prihvatanje, nadležni organi Crne Gore i zainteresovana država unaprijed sačinjavaju dogovor u pisanoj formi u vezi sa datumom transfera, tačkom ulaska, mogućem eskortu i ostalim informacijama koje su relevantne za transfer. Ovo znači da je država koja je dostavila zahtjev za prihvatanje, nakon što dobije pozitivan odgovor za prihvatanje od strane nadležnog organa Crne Gore, obavezna da dostavi najavu sa informacijama koje su relevantne za transfer.

Ministarstvo unutrašnjih poslova, u posljednje dvije godine (2011. i 2012.), dalo je saglasnost za prihvatanje ukupno 139 lica mlađih od 18 godina života, dok je Direktoratu za upravne unutrašnje poslove dostavljeno ukupno devet najava, i to: najave za tri maloljetna lica iz Savezne Republike Njemačke i najave za šest moleljernih lica iz Kraljevine Švedske.

Treba istaći da je Vlada Crne Gore juna 2011. godine, donijela Strategiju reintegracije lica vraćenih na osnovu Sporazuma o readmisiji za period 2011-2015. godine, s Akcionim planom za implementaciju Strategije za 2011. i 2012. godinu.

Vlada Crne Gore, septembra 2011. godine, donijela je Odluku o obrazovanju Ko-

ordinacionog tijela za praćenje implementacije Strategije reintegracije lica vraćenih na osnovu Sporazuma o readmisiji za period 2011-2015. godine (Sl. list br. 53/11). Članovi Koordinacionog tijela su predstavnici sljedećih organa: Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva prosvjete, Ministarstva zdravlja, Uprave policije i Zajednice opština Crne Gore.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 07.03.2013. godine, razmotrila Informaciju o opravdanosti daljeg postojanja, na sadašnjem nivou, savjeta i drugih tijela koje je obrazovala Vlada, i s tim u vezi donijela zaključak kojim se zadužuju nadležni resori da predlože Vladi donošenje odluka o prestanku važenja odluka o obrazovanju savjeta i drugih tijela koji su obrazovani na osnovu Uredbe o Vladi Crne Gore, a čije obrazovanje treba da bude u nadležnosti resornog ministra.

Iz tog razoga pristupilo se izradi Predloga odluke o prestanku važenja Odluke o obrazovanju Koordinacionog tijela za praćenje implementacije Strategije reintegracije lica vraćenih na osnovu Sporazuma o readmisiji za period 2011-2015. godine.

Vlada Crne Gore donijela je Odluku o prestanku važenja Odluke o obrazovanju Koordinacionog tijela za praćenje implementacije Strategije reintegracije lica vraćenih na osnovu Sporazuma o readmisiji za period 2011-2015. godine ("Službeni list CG" broj 37/13).

Polazeći od racionalnosti i efikasnosti u radu međuresorskih radnih tijela, Ministar unutrašnjih poslova će formirati Međuresorsku radnu grupu, koja će pratiti implementaciju Strategije reintegracije lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji za period 2011-2015. godine i implementaciju Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine. (u toku je imenovanje članova Međuresorske radne grupe od strane nadležnih organa).

Strategijom i Akcionim planom predviđene su sljedeće mjere:

- Izgradnja i institucionalizacija međuresorske saradnje kroz razvoj mehanizama za implementaciju i praćenje utvrđene politike u oblasti povratka I reintegracije,
- Institucionalno pozicioniranje pitanja reintegracije kroz uključivanje poslova koji se odnose na predlaganje mjera, organizaciju i koordinaciju aktivnosti vezano za praćenje procesa reintegracije,
- Praćenje položaja povratnika i razmjena informacija između relevantnih institucija i aktera,
- Podizanje nivoa informisanosti donosioca odluka, kreatora politike, samih povratnika i javnosti,
- Jačanje profesionalizma u radu službenika i drugih aktera uključenih u proces reintegracije,
- Dalji razvoj zakonskog okvira u cilju razvoja rješenja pitanja zaštite I ostvarivanja prava povratnika
- Razvoj mehanizama jednokratne pomoći,
- Izvršiti cjelovitu analizu stanja na tržištu rada s procjenom kratkoročnog



i srednjeročnog kretanja ponude i potražnje za određenim zanimanjima, s predlogom mjera za zapošljavanje povratnika koji raspolažu određenim kvalifikacijama koje nedostaju na tržištu rada Crne Gore,

- Razvijanje i jačanje sistema izvještavanja diplomatsko-konzularnih predstavništava o izdatim putnim listovima za povratak lica po readmisiji,
- Podrška u osnaživanju organa lokalne samouprave u sprovođenju programa reintegracije povratnika,
- Informisanje službenika DKP i Uprave policije – Sektor granične policije o pravima i obavezama povratnika u postupku reintegracije,
- Iniciranje zaključivanja sporazuma o readmisiji sa drugim državama.

Vlada Crne Gore, na sjednici od 11. aprila 2013. godine, usvojila je Izvještaj o sprovođenju Akcionog planaza implementaciju Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori u 2011. i 2012. godini, sa Predlogom Akcionog plana za implementaciju Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za 2013. i 2014. godinu.

Porodični intervju sa romskom porodicom H.Š.

Porodicu čine otac, majka i šestoro djece, raspona životne dobi od 4 mjeseca do 11 godina. H.Š. je sa Kosova, iz Đakovice, prebjegao je u Nikšić 1999. godine, zbog ratnih dešavanja. Svoju suprugu je upoznao u Nikšiću i tu su se vjenčali. Duži vremenski period su živjeli u lošim stambenim uslovima, tj. neuslovnoj baraci, pa im je dodijeljen objekat (čvrsta gradnja) kroz program socijalnog stanovanja Opštine Nikšić. Kod oca je prisutna želja za povratkom u matičnu sredinu, ali „Ja i djeca ne želimo više tamo i protiv smo toga”, navodi majka.

„Imali smo jedan neuspješan povratak, kaže otac, zato što su tamo loši uslovi da se zaradi, iako je tamo sve jeftinije, ali kako ćes kad se nema para za kupovinu”. U Crnoj Gori je bilo lakše doći do nekakvog posla, pa smo se vratili. „Sad moj muž više ne pominje povratak na Kosovo“. H. ima kosovska dokumenta, a žena i djeca crnogorska. Djeca idu u školu i nemaju, prema njihovim tvrdnjama, nikakvih problema sa vršnjacima. „U školi je sve normalno, imam dobre drugove. Nekad se desi da neki drug kaže nastavniku da nijesam napiso ono što je trebalo. Drugarice su mi bolje, čak mi pomognu oko domaćeg zadatka. Sa drugovima iz naselja igram fudbal i košarku, tu na livadi. Žao mi je što nemamo terene, nego igramo u ovoj prašini, pa smo stalno prljavi.“ Mi ne prosimo, jer idemo u školu i djeca bi nam se rugala, ali pomažemo majki tati kada donesu otpad da ga razdvojimo i složimo“ H. često ide u Đakovicu da obiđe kuću i rodbinu koju tamo ima. Navodi da je na Kosovu sve jeftinije, ali da je i mogućnost zarade manja. U Nikšiću se bave sakupljanjem i prodajom sekundarnih sirovina. Većinska želja u porodici je da ostanu u Nikšiću ili da žive negdje na primorju, „Ja sam ođe rođen i kad smo se vratili u Đakovicu ja sam bio tužan. Jedva sam čekao da se vratim. Ođe su mi drugovi, ođe mi je sve i ne mrdam odavde.”⁸⁴

84 Riječ je o porodici od koje smo dobili iskustva kakrateristična za proces readmisije sa Kosova

4.3. Uzroci migracija, karakteristike djece u pokretu i specifični rizici

Tipovi socijalnog organizovanja u toku migracija

Najprije, kada je riječ o oblicima ili tipovima socijalnog organizovanja, može se uočiti da postoje tri tipa, pri čemu svaki od njih iskazuje određene pravilnosti i karakteristike. Prvi tip jesu individualne migracije. Osnov ovog tipa migriranja jeste geografska pokretljivost pojedinca koji se kreće sam, bez bilo kakve socijalne podrške. Drugi tip jeste porodična mobilnost, tačnije, migracija pojedinca koji se kreće zajedno sa svojom porodicom. Treći tip jeste grupna (ali ne porodičnog tipa) migracija koja podrazumeva geografsko kretanje pojedinca u grupi. Istraživanje je pokazalo da postoje značajne razlike u iskustvima djece u migraciji s obzirom na pripadnost gore opisanim tipovima, kako u pogledu okolnosti i doživljaja, tako i u pogledu ishoda migracija.

Motivi djece u pokretu

Motivi kretanja se mogu svrstati u dvije kategorije. Prvo, to je potreba za boljom materijalnom tj. ekonomskom situacijom. Djeca u migracijama, ili u tranzitu ili sa konačnim odredištem, zapravo dolaze/prolaze kroz Crnu Goru u namjeri da poboljšaju svoj materijalni položaj. Na osnovu realizovanih intervjua, postoje tri osnovna bihevioralna modela koja oblikuju ovaj motiv. Prvo, to je prošenja, drugo to je rad na crno i treće, to je skupljanje sekundarnih sirovina. Prošenja i skupljanje sekundarnih sirovina su bihevioralni modeli tipični za djecu u migracijama koja su romskog porijekla. Riječ je o metodama sticanja materijalnih dobara na način koji je za njih uobičajen i u domicilnim sredinama. Prošenje je metod koji je ili samoorganizovan (djeca rade to sam da bi sebi obezbijedila materijalne pretpostavke egzistencije) ili je pak riječ o nekoj vrsti prinudne prošnje, gdje djeca u prošnji dobijaju dnevnu kvotu koju moraju da ispune, a ako je ne ispune, bivaju najčešće fizički kažnjavana od strane manipulatora. Skupljanje sekundarnih sirovina kao metod poboljšanja materijalnog statusa, nikada, u slučajevima naših intervjua, nije bio predmet manipulacije trećih lica. Sekundarne sirovine skupljaju uglavnom djeca romskog porijekla, i to porodičnim odlukama, pri čemu se sredstva dobijena ovim putem koriste za porodičnu potrošnju. Valja reći da su sredstva koja se dobijaju ovim oblikom rada srazmjerno mala i da obezbjeđuju minimum egzistencije porodice čiji budžet se na ovaj način popunjava. Konačno, treći bihevioralni model vezan je za djecu koja privremeno obavljaju različite poslove, uglavnom sezonskog tipa. Sredstva dobijena na ovaj način srazmjerno su veća u odnosu na prošenje i skupljanje sekundarnih sirovina, ali su, kao što je rečeno, sezonskog karaktera i prema tome ne obezbjeđuju kontinuitet koji je potreban za finansijsku stabilnost.

Druga grupa djece u pokretu je motivisana činjenicom da su sredine iz kojih do-



laze zahvaćene vanrednim okolnostima (uglavnom ratna područja), te napuštaju matičnu sredinu i našla su se u Crnoj Gori bilo u tranzitu, bilo na način da je Crna Gora određena kao trajna destinacija. U intervjuima koje smo realizovali, Crna Gora je određena kao trajna destinacija za romsku djecu u migracijama porijeklom sa Kosova, dok su ostala maloljetna lica koja su intervjuisana, u Crnoj Gori identifikovana kao lica koja se nalaze u tranzitu. U svim intervjuisanim slučajevima obuhvaćenim ovim istraživanjem, migracija sa trajnim nastanjenjem djece sa Kosova je bila porodičnog tipa. Dakle, nije riječ o individualnom i grupnom kretanju djece, već je riječ o porodičnim odlukama da se napusti Kosovo usljed dešavanja vezanim za rat iz 1999. godine.

Iskustva djece u pokretu u Crnoj Gori

Jedan od ključnih ciljeva istraživanja bio je identifikovanje iskustava djece u migracijama u situaciji kada se nađu u Crnoj Gori. S obzirom na specifičnu situaciju, iskustva su bila različita, ali ipak se na osnovu narativa u intervjuima mogu uočiti određene pravilnosti koje se tiču načina na koji crnogorska država i institucije reaguju u datim situacijama.

Najprije, kada je riječ o službenicima Ministarstva unutrašnjih poslova, svi sagovornici u intervjuima ističu da su se policija i predstavnici Ministarstva ponašali 'korektno' i niko nije imao primjedbe na njihov rad. Na osnovu istraživačkih nalaza, policija posebno pokazuje visok nivo profesionalizma i pažnje, naročito u postupanju sa djecom.

Svi ispitanici u intervjuu koji su imali iskustva sa Centrom 'Ljubović', veoma pohvalno govore o radu Centra, kako u pogledu tretmana, tako i u pogledu uslova koji su im obezbijedjeni. Oni ističu da su uslovi života u Centru (hrana i smještaj) na višem nivou od oni na koja su ova djeca inače navikla tokom migriranja. Takođe, veoma se pohvalno izražavaju o tretmanu od strane zaposlenih u Centru, ukazujući da ovi imaju razumijevanja i ponašaju se na krajnje prijateljski i profesionalan način, uvažavajući njihove potrebe i čitavu situaciju u kojoj su se našli. Centar 'Ljubović' ima veoma važno mjesto i u saniranju posljedica i problema u kojima su se djeca našla, a ovo posebno važi za djecu koja se nalaze u situaciji individualne i grupne migracije (kada je riječ o porodičnim migracijama situacija je unekoliko drugačija i dešava se mimo Centra). Jedina primjedba na rad Centra koja se mogla identifikovati u intervjuima jeste ograničenje kretanja djece, što je razumljivo s obzirom na uzrast i okolnosti.

Prelazak granice se dešava na dva načina: legalno i ilegalno. U prvom slučaju, djeca prelaze granicu sa važećim putnim ispravama zemlje porijekla, pri čemu zvanični organi ne znaju namjere migranata. Ovaj obrazac se najčešće dešava sa porodičnim tipom migracija, gde su djeca zajedno sa porodicom, a granične službe ne ispituju niti ulaze u namjere roditelja migranata. Drugi slučaj se odnosi na ilegalno prelaženje granice koje, takođe, može biti na legalnim prelazima gde djeca nalaze specifične načine da se 'sakriju' od službenika na granici, i drugo,



nelegalnim putem, tj. na način da se koriste rijeke, šume ili brda kako bi se ušlo u Crnu Goru.

Iskustva sa domicilnim građanstvom u Crnoj Gori su, opet, drugačija s obzirom na tip migracija. Kada je riječ o porodičnim migracijama, djeca su u dobroj mjeri zaštićena porodičnim okruženjem, i ukoliko se ne bave prošenjem, nemaju nikakvih negativnih iskustava sa domicilnim crnogorskim stanovništvom. Kada je riječ o djeci koja nemaju porodičnu zaštitu (individualna i grupna migracija), a posebno kada se bave prošenjem, djeca su izložena najčešće verbalnom, a ponekad i fizičkom nasilju. Poseban i najveći problem jeste fizičko zlostavljanje kada se djeca ne bave prošnjom za vlastitu materijalnu korist, već kada su predmet manipulacije u uslovima organizovane prošnje. U ovim situacijama, kvote (u preciznim iznosima) koje im se postavljaju su prilično visoke, i djeca imaju problema da ispune kvote, pri čemu, ako ih ne ispune, fizički bivaju kažnjavanja od strane manipulatora.

Kada je riječ o rizicima, pod najvećim rizikom se nalaze djeca koja pripadaju individualnom tipu migracija. Činjenica da su ova djeca sama i bez ikakve zaštite, ostavlja mogućnost da budu izložena svim faktorima rizika, od kojih su najizraženiji mogućnost njihovog integrisanja u organizovane grupe za prošnju i prostituciju. Najveći rizik, uistinu, po ovu djecu jeste činjenica da ovu djecu najprije identifikuju manipulatori, koji veoma efikasno i brzo stavljaju ovu djecu u službu sticanja vlastite materijalne dobiti. Najbolji mogući scenario za djecu koja pripadaju ovom tipu migriranja jeste da se njihova sloboda kretanja ograniči dejstvom policije i nadležnih državnih službi. Djeca koja se kreću u grupi su pod manjim rizikom, ali odsustvo porodične podrške i relativno lako razjedinjavanje njihove grupe ih dovodi u situaciju individualnog izlaganja rizicima, posebno u pogledu zloupotrebe njihovog integriteta i primoravanja na ponašanja koja nisu u njihovom interesu, već su u interesu manipulatora koji ih je 'prisvojio'. Najmanji rizik trpe djeca koja se nalaze u porodičnom tipu migriranja. Porodica i porodična podrška je u ovom pogledu ključna za njihovu stabilnosti i sigurnost, te iako se nalaze u teškoj materijalnoj situaciji, porodična podrška obezbijeduje jednu vrstu stabilnosti i socijalne podrške koja je presudna za njihovu percepciju sveukupnih problema u kojima se nalaze.

U slučajevima porodične migracije najveći problem i najveći rizik u ovom pogledu ogleda se u teškoj materijalnoj situaciji u kojoj se nalaze ove porodice. Naime, s obzirom na to da je riječ o brojnim porodicama, one nijesu u kontaktu sa institucijama niti centrima za zaštitu, već utočišta nalaze najčešće u romskim naseljima. Djeca iz ovih porodica se najčešće upošljavaju na poslovima skupljanja sekundarnih sirovina, a novac koji se dobija ovim aktivnostima troši se za porodični budžet. U ovim situacijama, djeci se najčešće ne dozvoljava prošenje, što za samu djecu znači značajno manje rizike, ali sa druge strane, materijalni i egzistencijalni uslovi u kojima ova djeca žive su na jako niskom nivou. Treba napomenuti, da, bez obzira na zemlju porijekla, djeca u ovoj kategoriji primaju sredstva iz MOP-a i na taj način se u određenoj mjeri poboljšava njihov materijalni status.



Ispitivajući percepciju vlastite životne situacije, došlo se do interesantnog podatka da djeca, intervjuisana ovim istraživanjem, imaju prilično 'realnu' percepciju vlastitog stanja. Naime, s obzirom na to da su u migracijama izuzeta iz procesa obrazovanja, ne zbog zakonskog ograničenja, nego zbog dužine boravka i jezičkih barijera. Djeca nerijetko ukazuju da im nedostatak obrazovanja predstavlja realan problem i da bi se rado uključila u proces obrazovanja u 'normalnim' uslovima. Bez obzira na iskrenost i ograničenja ove argumentacije, ključno je da se na nivou percepcije, kod same djece, proces obrazovanja prepoznaje kao važan faktor, te da sama djeca razumiju značaj koji obrazovanje, ili nedostatak istog, ima za njihov život. Drugo, ključno je da sama djeca, naročito ona koja se bave prošnjom, razumiju, po njihovim riječima, da je prošnje 'nešto loše'. Oni opravdavaju prošnje kao nužnost koja je rezultanta sticaja okolnosti, ali su jako svjesni da je to 'loše' i 'pogrešno' i da bi željeli da na neki drugačiji način organizuju vlastiti život, sa važnom napomenom da se govori o budućnosti i da se razmišlja o budućnosti na jedan racionalan način.

Diskriminacija djece u migracijama se najčešće dešava u odnosima sa vršnjacima, posebno, kada se ova djeca uključe u proces obrazovanja. Diskriminacija se može okarakterisati kao 'dječija', ali sa ozbiljnim ishodima s obzirom na to da rezultira izlaskom djece u migracijama iz obrazovnog procesa. Najveći problem u ovom pogledu jeste nepostojanje mehanizama podrške djeci u pokretu za uključivanje u obrazovni proces, u sredinama u kojima su se našli (u ovom slučaju Crnoj Gori).

Pored obrazovanja, diskriminacija djece u pokretu se najčešće dešava u odnosima sa vršnjacima generalno, ali i u odnosu sa građanstvom, naročito kod djece koja se bave prošnjom. Oblici nasilja u ovom slučaju, su najčešće verbalno nasilje koje je podržano od strane sredine i na pojavnom nivou dobija oblike organizovanog signaliziranja nepoželjnosti, što proizvodi osećaj frustracije kod same djece.

Obrasci kretanja djece

Obrasci kretanja djece u migracijama se, naravno, razlikuju s obzirom na tip migracija. Najprije, kada je riječ o porodičnim migracijama sa Kosova, kretanja se dešava uz važeće dokumente matičnih država, na način da se ni na koji način ne krši Zakon i važeći propisi. Drugo, kada je riječ o grupnom kretanju, koriste se kako legalni tako i ilegalni prelazi preko granice, ali sa napomenom da, u slučajevima kada se granica prelazi na zvaničnim prelascima, pojedinci to rade na ilegalan način koristeći 'slabosti' graničnih službi. Najinteresantniji u ovom pogledu, je svakako prelazak granica ispitanika iz Sirije, koji je biciklom prešao čitavu Albaniju da bi nelegalnim putem ušao u Crnu Goru, a sa namjerom da ode u Francusku koja je krajnja destinacija. Činjenica da neko ko ne zna ni geografske prilike, ni političke okolnosti, biciklom, manje više bez problema, ilegalno uđe u Crnu Goru, govori o tome da su putevi 'prohodni' i da nema prepreka da se migracije dešavaju daleko od očiju nadležnih službi.



V IZAZOVI U OSTVARIVANJU PRAVA IZ PERSPEKTIVE DJECE U POKRETU

5.1. Pravo na nediskriminaciju

Posmatrajuci zakonska rješenja, uočava se jasna namjera zakonodavca da se populacija djece maksimalno zaštiti od bilo kojeg vida diskriminatornog ponašanja, što pokazuje njihovu usklađenost sa poštovanjem normi međunarodnog prava i ratifikovanih međunarodnih ugovora. Nedostatak je što organi za gonjenje i pravosuđe uopšte, dosljedno ne primijenjuju propise u oblasti krivičnog zakonodavstva koji se odnose na zabranu diskriminacije i kažnjivost takvog postupanja.

Ispitanici obuhvaćeni sprovedenim istraživanjem (posebno romske nacionalnosti) istakli su da su izloženi diskriminaciji u neposrednom okruženju. Najčešće bivaju diskriminisana od strane vršnjaka koji nijesu Romi, kao i od strane odraslih sugrađana, koji ih verbalno vrijeđaju.

„Tokom prošnje imali smo jednu neprijatnu situaciju, kada me je radnik obezbjeđenja ispred marketa odgurnuo i pao sam na trotoar, samo zato što nijesam htio da se udaljim od marketa.”

Princip nediskriminacije je od posebnog značaja za djecu u pokretu jer se ova djeca često suočavaju sa različitim oblicima diskriminacije, uključujući čak i rasizam.

„U Grčkoj mi je bilo teško. U Grčkoj su rasisti, znate li šta to znači? Oni su nas tukli, samo zato što izgledamo kao Arapi, zato što smo crni. Oni nisu dobri, već loši ljudi. Policajci su nas tukli, a u Albaniji, Turskoj i ovdje su u redu, sve je ok“.

5.2. Pravo na najbolji interes deteta

Da bi se jedan ovakav standard ispunio potrebno je obezbijediti niz pratećih mjera koje se sprovode počevši od zdravstvene i socijalne podrške, preko obrazovnih institucija, pa do institucija i djelovanja pravosuđa. Nerijetko i ovaj segment dječijih prava određuje nedostatak materijalnih sredstava koja bi omogućila adekvatno sagledavanje potreba i njihovo obezbjeđenje u cilju adekvatnog odgovora na zaštitu najboljeg interesa djece u procesu migracija.

Da bi se zadovoljio ovaj princip neophodno je osigurati stalnu edukaciju svih profesionalaca koji rade sa djecom i za djecu, kako bi ovladali neophodnim znanjima i vještinama i svoju uslugu i podršku usmjerili u skladu sa psihofizičkim razvojem djeteta i njegovim potrebama.



5.3. Pravo na život, opstanak i razvoj

Pravo na život, opstanak i razvoj je jedan od osnovnih principa Konvencije o pravima djeteta, i ujedno jedno od osnovnih ljudskih prava koje podrazumijeva ne samo fizički opstanak nego i pravo na psihički i fizički razvoj djeteta.

Istarživanje je pokazalo da djeca, između ostalog, migriraju motivisana činjenicom da su sredine iz kojih dolaze zahvaćene vanrednim okolnostima (uglavnom ratna područja), te napuštaju matičnu sredinu i našla su se u Crnoj Gori bilo u tranzitu, bilo na način da je Crna Gora određena kao trajna destinacija, posebno za romsku djecu porijeklom sa Kosova, koja su migrirala usljed dešavanja vezanim za rat iz 1999. godine.

„Svoju zemlju sam napustio zbog rata koji je sve uništio i ne želim da se vratim u Siriju. Tamo nemam gdje da se vratim i nemam kome da se vratim. Situacija u zemlji je jako loša, zadnjih mjeseci nijesam mogao da gledam televiziju, da koristim mobilni telefon, internet, sve nam je bilo zabranjeno. Čuli ste za Asada, za sve je on kriv... Cilj mi je da dođem do Francuske, kao krajnje destinacije, gdje treba da se nađem sa svojom porodicom.“

„Željeli smo da se vratimo na Kosovo, jer smo dobili uvjerenja da nam je odobren povratak. Međutim, po dolasku zatekli smo potpuno drugačiju situaciju. Naš povratak nije nudio sigurnost, imali smo problema i neslaganja sa prvim komšijama. Ratna dešavanja se nijesu zaboravila. Iz straha za sopstvenu bezbjednost odlučili smo da napustimo Pečku Banju i ponovo se vratimo u Nikšić“.

5.4. Pravo na participaciju

U najvećem broju slučajeva, pravo na izražavanje i uvažavanje mišljenja djeteta je samo priznato kroz obavezu pribavljanja mišljenja odgovarajućih stručnjaka i kada to okolnosti slučaja zahtijevaju (ocjena posebno relevantna za djecu bez roditeljske pratnje). Način evidencije i izvještavanja u praksi ne obezbjeđuje uvid u to da li je i koliko u takvim situacijama mišljenje stručnjaka bilo zasnovano, tj. uzelo u obzir mišljenje djeteta. Odsustvo nadzora nad ostvarivanjem ovog prava svakako je najveća prepreka sticanju uvida u stanje u praksi. Zvanični organi i institucije ne vode evidenciju niti se sprovodi nadzor nad sprovođenjem onih odredbi koje bismo mogli da označimo kao pozitivne u smislu prava na izražavanje mišljenja, ali i pristupa žalbenim procedurama. Ne postoje zvanični podaci koji bi ukazivali na to da li se i kako djetetu obezbjeđuju neophodne informacije u situacijama npr. određivanja staratelja, smještaja u instituciju, izricanja presude i sl.

Istraživanje je pokazalo da djeca koja su uključena u život i/ili rad na ulici su nedovoljno informisana o svojim pravima, o rizicima kojima su izloženi samom činjenicom da su na ulici. Takođe, ističu da ne učestvuju u donošenju odluka kada je u pitanju njihov povratak u matične zemlje, što ih tjera da kriju stvarne podatke o sebi i svojim porodicama.



„Ovdje (u „Ljuboviću“) mi je dobro, imam udoban krevet, dobru hranu, dobio sam čistu odjeću i mogu da se istuširam kad hoću. Problem mi je što ne znam kakva je dalja procedura, kad i kako ću se vidjeti sa drugom sa kojim sam došao ovdje. Užasno me nervira što ne mogu da izađem do grada. Ubija me ova neizvjesnost jer želim da što prije idem dalje i da se nađem sa svojom porodicom u Francuskoj.“

Ekonomске migracije, koje su naročito izražene u vrijeme turističke sezone, a koje najčešće pogađaju romsku djecu, skoro da isključuju mogućnost participacije djece i one su uvijek odluka roditelja/staratelja. Istraživanje je pokazalo da svega u dva slučaja (dva dječaka romske nacionalnosti iz Novog Sada) su se samostalno odlučila na migraciju u cilju sticanja materijalne dobiti.

„ U Novom Sadu nam je super, ali ostali smo bez novca i odlučili smo se za odlazak u Budvu jer smo čuli da se tamo može lakše doći do para tokom ljetnje sezone jer ima puno ljudi“.





VI PROGRAMI ZA ZAŠTITU DJECE U POKRETU

6.1. Zaštita djece u pokretu na državnom nivou / Institucionalna podrška

Kada je riječ o institucijama i nadležnim i zaposlenim u institucijama i njihovim viđenjem djece u pokretu, najprije, valja reći da sagovornici u intervjuima nijesu imali precizne i detaljne informacije o broju djece u pokretu, kao ni konkretne primjere koji prate probleme njihovog kretanja i boravka u Crnoj Gori. Takođe, ova grupa ispitanika problem djece u pokretu, uglavnom, ne doživlja krupnim, iako se ističe da se u budućnosti može očekivati da taj problem eskalira. U narativima o samom problemu, ispitanici su najčešće svoje stavove i percepcije vezivali za djecu predstavnike RAE populacije, problem prosjačenja, a u manjoj mjeri je istican problem azilanata i djece iz postupka readmisije. Kao pozitivne aspekte rješavanja problema djece u pokretu ističe se da je saradnja između institucija uglavnom dobra. Analizirajući probleme djece u pokretu, a na osnovu intervjua sa predstavnicima nadležnih identifikovali smo šest ključnih problema na kojima su insistirali naši sagovornici.

Prvo, to je problem nedostatka finansijskih sredstava. Ističe se da su sredstva predviđena za ovu svrhu nedovoljna, a posebno se ističe problem neusklađenosti finansijske podrške za usvojene Strategije i programe. Nedostatak finansijskih resursa se ogleda u tri ključna aspekta a to su: problemi infrastrukture i potrebnih objekata, nedostatak kadrova, kao i sredstava potrebnih za operativno rješavanje problema na terenu.

Drugo, postoji problem saradnje i komunikacije sa zemljama porijekla djece u pokretu. Učesnici u intervjuima ističu da u ovom pogledu postoje razlike, jer je saradnja sa nekim zemljama bolja nego sa drugim, ali da u principu nepotpunost i nedostatnost efektivne među državne saradnje otežava strateško rješavanje problema djece u pokretu. Usljed ovog problema recidivizam, naročito u pogledu prosjačenja i otkrivanje identiteta djece u pokretu su učestala pojava.

Treći problem jesu ograničeni kadrovski kapaciteti službi i organa koji su nadležni za ova pitanja. Ovaj nedostatak se ogleda u dva ključna aspekta, prvo, to je nedostatak u pogledu broja ljudi i njihovog zaduženja da se bave ovim pitanjima, i drugo, to je nedostatak njihovih stručnih znanja i kapaciteta da rješavaju konkretne probleme djece u pokretu.

Četvrto, to su nedefinisane nadležnosti samih institucija koje se bave problemima djece u pokretu. Ovaj problem proizvodi situaciju u kojoj nije jasno u datoj situaciji ko i šta treba da tačno uradi kada se identifikuju djeca u pokretu. Ovo naročito u situacijama kada su djeca startijeg uzrasta i kada same institucije prebacuju nadležnosti sa jedne na drugu, jer nemaju izgrađene i uigrane mehanizme za rješavanje nastalih problema



Peto, to su problemi zdravstvene zaštite i obrazovanja djece u pokretu. Imajući u vidu relevantne međunarodne Konvencije o pravima djeteta, kada se djeca u pokretu nađu u Crnoj Gori neophodno je obezbijediti im adekvatnu zdravstvenu zaštitu, kao i uključiti ovu djecu u proces obrazovanja. U ovom pogledu, međutim, ne postoje efikasni mehanizmi da se institucionalno, i u skladu sa zakonskom regulativom djeci pruži adekvatna zaštita.

Šesto, to je problem legislative. Ističe se da su u zakonodavstvo, naročito u krivičnom zakoniku u skladu sa preporukama Savjeta Evrope unešene određene izmjene koje pospješuju mogućnosti rada nadležnih službi, naročito u situacijama zloupotrebe djece u pokretu, ali se ističe da za čitav niz pitanja mora da se poboljša legislativa kako bi institucije efikasnije reagovala u datim situacijama i adekvatno pružile zaštitu djeci u pokretu.

6.1.1. Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore

Fokus urađenog intervjua usmjeren je na proces readmisije i načine na koji nadležni ograni Crne Gore pristupaju ovom pitanju. Prema mišljenjima iz Ministarstva unutrašnjih poslova, za održiv i trajan povratak lica potrebno je da postoji saradnja između zemlje njihovog porijekla i zemlje prijema. Takođe, odsustvo koordinacije i razmjene informacija zemalja uzrokuje probleme kao što su: dostupnosti podataka o licima, sigurnost lica i praćenje lica iz readmisije. Dostupnost podataka o licima iz readmisije je u velikoj mjeri ograničena informisanošću i interesovanjem zemlje njihovog porijekla, pa se u praksi javlja situacija da se detaljniji podaci mogu dobiti isključivo od samog lica. Pitanje sigurnosti lica iz readmisije je uslovljeno načinima praćenja njihove integracije ili reintegracije. Praćenje lica otvara niz važnih pitanja. Ko prati lica iz readmisije? Kako pratiti lica iz readmisiji? Osim Ministarstva unutrašnjih poslova kao značajno u intervjuu je navedeno da doprinos u procesu praćenja mogu da pruže: Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete, Uprava policije, lokalne samouprave, itd. Iz tog razloga važno je podići stepen informisanosti nadležnih ograna, pospješivati jačanje profesionalizma službenika i podsticati njihovo doškolovanje. Napore treba uložiti i u jačanje zakonskih okvira i to u pravcu usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU.

Najviše zahtjeva po sporazumima o readmisiji pristiže iz sljedećih država: Njemačke, Švedske i Švajcarske. U odnosu na ukupan broj, mali je procenat pripadnika RAE populacije. Pitanja raseljenih i izbjeglih lica pokušavaju se riješiti kroz repartitiju, lokalnu integraciju ili njihov odlazak u treće zemlje. Postoji sporazum sa Kosovom između ministarstava unutrašnjih poslova, ali za kvalitetnu saradnju neophodno je učešće i pomoć međunarodne zajednice. Lokalna integracija se odvija spontano, u zakonima se ne izjednačava pojam lokalne integracije sa pojmom naturalizacije. Pitanje državljanstva uređeno je posebnim zakonom koji propisuje uslove za dobijanje državljanstva za sve kategorije stanovništva.

Sa ciljem poboljšanja pristupa ovom pitanju kreirana je strategija i koordinaciono tijelo za praćenje implementacije Strategije reintegracije lica vraćenih na osnovu Sporazuma o readmisiji za period 2011 – 2015. godine.

6.1.2. Uprava policije

Prema navodima iz Uprave policije, do 2011. godine najveći broj lica iz readmisije je dolazio sa područja Albanije i Kosova. Nakon pomenutog perioda, povećao se broj lica iz zemalja kao što su: Somalija, Tunis, Alžir, Pakistan, itd. Nadležni u Upravi policije mišljenja su da je za realizaciju readmisije u Crnoj Gori neophodna intenzivna analiza i supervizija kako bi se dosadašnji pristupi i postojeći resursi dodatno unaprijedili. Naravno, za funkcionisanje je neophodno i realizovanje sporazuma sa drugim državama. U intrevjuu su sporazumi sa Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Srbijom okarakterisani kao funkcionalni, dok postoje određeni zastoji u realizaciji sporazuma sa Albanijom i Kosovom. Potpisani su sporazumi o readmisiji sa državama EU, i to: Njemačkom, Češkom, Slovačkom, Belgijom, Holandijom, Luksemburgom, itd.

Glavna tranzitna zemlja za lica koja dolaze sa prostora Sjeverne Afrike, sa namjerom da uđu u Evropu, je Grčka. Međutim sa Grčkom ne postoji protokol o saradnji što regionalnim upravama policija otežava aktivnosti, te je stoga neophodna organizacija susreta, sastanaka i obuka uz učešće predstavnika međunarodnih organizacija. Postoji bojazan od većeg intenziteta migracija preko teritorije Crne Gore, pogotovo što do sada Crna Gora nije ulazila u kategoriju „otkrivenih destinacija“, jer potencijalni migranti nisu imali previše informacija o našoj državi.

Saradnja među crnogorskim institucijama je okarakterisana kao solidna i bez prisustva sukoba nadležnosti. U Upravi policije predlažu organizacije obuka za sve službe policije kao i osoblje sa carina i graničnih prelaza. Unapređenjem ljudskih resursa postiže se veći standard u tretiranju, ne samo pitanja readmisije, već svih drugih segmenata migracionih procesa. Takođe, kao poželjnim vide i organizovanje obuka za pisanje projekata koji bi otvorili pristup fondovima EU, jer je jedan od glavnih problema za efikasnije funkcionisanje nedostatak finansijskih sredstava. U skorijem vremenskom periodu neohodno je i unaprijediti baze podataka sa ciljem lakšeg praćenja problema iz domena migracionih procesa.

6.1.3. Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima

Prema podacima iz Kancelarije za trgovinu ljudima Crne Gore, dosadašnja praksa pokazuje da je do sada na području Crne Gore registrovano 5 žrtava trgovine ljudima, ženskog pola. Pitanje sklapanja braka među pripadnicima RAE populacije kao i u drugim kategorijama stanovništva koje ima prinudnog karaktera je tretirano kroz izmjene u krivičnom zakonodavstvu. U tom smislu i navodimo ključne izmjene zakona koje akcentuju profesionalci iz Kancelarije za trgovinu ljudima:



“U skladu sa preporukama ekspertske grupe Savjeta Evrope Greta, u utvrđenom tekstu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, u članu 444. stav 1. kao oblici eksploatacije koji nastaju kao rezultat vršenja krivičnog djela trgovina ljudima uključeni su „ropstvo i radnje srodne ropstvu“ kao i „sklapanje nedozvoljenog braka“. Takođe, u članu 444 dodat je novi stav 9 koji tretira irelevantnost pristanka žrtve trgovine ljudima na namjeravanu eksploataciju. U članu 142, stav 11 definisan je pojam žrtve krivičnog djela. U skladu sa Konvencijom UN o pravima djeteta izvršena je izmjena člana 445: „Trgovina djecom radi usvojenja“, na način što se umjesto termina dijete uvodi termin maloljetno lice, kojim su obuhvaćena lica starosti do 18 godina. Takođe, uvrštena su dva nova člana - 295a – Trgovina djelovima ljudskog tijela i 295b – Oglašavanje trgovine djelovima ljudskog tijela“ (Recommendation CP(2012)9 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Being by Montenegro, 2012).

U intervjuu ističu da RAE populacija vidi prosjačenje kao stil života i po svom karakteru je ono više situaciono nego organizovano. Intenziviranje ovog oblika ponašanja je po pravilu karakteristika ljetnjih mjeseci kada je u toku turistička sezona, pa je i mobilnost lica koja manifestuju ovaj vid ponašanja češća. Saradnja sa drugim institucijama je okarakterisana kao kvalitetna i intenzivna, a unaprijeđena je i potpisivanjem memoranduma o saradnji sa društvenim akterima koji mogu biti od pomoći u djelatnosti koju pokriva Kancelarija za trgovinu ljudima Crne Gore.

6.1.4. Ministarstvo prosvjete i sporta

Intervju sa nadležnim profesionalcima u Ministarstvu prosvjete Crne Gore bazirao se na analizi socijalne inkluzije djece u pokretu u okviru obrazovnog sistema. Naime, na osnovu saznanja do kojih smo došli prije urađenog intervjua, prostorna pokretljivost je mahom karakteristika djece RAE populacije, a značajno je zastupljena i u kategoriji interno raseljenih lica (romskog etničkog porijekla).

Prema podacima Ministarstva prosvjete u dosadašnjem vremenskom periodu postignuti su određeni rezultati koji obrazovni sistem čine dostupnijim RAE populaciji i interno raseljenim licima. Naime, za tri puta je povećan broj djece u školama, a intenzivirao se upis djece u gradske škole.

Problem segregacije i socijalne isključenosti dugo je prisutan među pripadnicima RAE populacije, pa je njihova inkluzija u osnove škole stacionirane na centralnim gradskim lokacijama jedan od načina da se pomenuti poteškoće ublaže. Participaciju djece u procesu edukacije olakšava koliko toliko besplatan prevoz na teritoriji Glavnog grada Podgorice (dva kombija), kao i akcije obezbjeđivanja besplatnih udžbenika.

U Ministarstvu prosvjete su svjesni činjenice da je neophodno preventivnije djelovati na pospješivanje ne samo uključivanja djece u škole, već i na praće-

nje njihovog razvoja tokom školskog perioda. Važan akcenat u tom dijelu prema njihovom mišljenju treba staviti na „trajanje školovanja“. Prevažno se misli na situaciju da činom uključivanja djeteta u školu tek počinje faza edukacije, pa je višestruko važno da se onemogućće potencijalne situacije koje mogu izazvati napuštanja školskog ambijenta. U tom smislu je neophodno detaljnije praćenje i identifikacija njihovih potreba i socijalnih okolnosti, jer se prepreke u njihovom obrazovanju javljaju pod uticajem komplikovanih životnih okolnosti u kojima egzistiraju. Projekat IPA (2011) trebalo bi da bude od velike pomoći za trajno rješavanje pitanja i poteškoća sa kojima se suočavaju interno raseljena lica, pogotovo ona stacionirana u kampovima Konik 1 i 2. Dobri rezultati u pogledu upisa djece u osnovne škole očekuju se i u ovoj godine (2013), jer je osnovna intencija da djeca interno raseljenih lica i stanovnika kampova Konik 1 i 2, imaju dostupnost svim školama na teritoriji Glavnog grada Podgorice.

Prema saopštenom mišljenju u Ministarstvu prosvjete, u perspektivi se planira kompletna razgradnja izbjegličkih naselja, kao i zatvaranje isturenih odeljenja u kojima nastavu pohađaju djeca interno raseljenih lica, a sve sa ciljem njihove kvalitetnije socijalne integracije. Ono na čemu treba dodatno raditi, jeste motivisanje djece i njihovih roditelja u pravcu stvaranja svijesti o važnosti obrazovanja za unaprjeđenje njihovih životnih šansi. Takav pristup treba forsirati u ranijim fazama, prije momenta prvog odlaska u školu, i to kroz njihovo uključivanje u vrtiće i predškolske ustanove. Akcenat treba staviti i na rad sa roditeljima, jer se i oni pojavljuju kao prepreke uspješnoj participaciji djece u procesu obrazovanja. U zavisnosti od stepena izraženosti odgovornosti roditelja, neohodno je primjenjivati i određene mjere sankcionisanja njihovog činjenja ili nečinjenja, a sve u svrhu sprječavanja drop out-a.

6.1.5. Ministarstvo rada i socijalnog staranja

Profesionalci iz Ministarstva rada i socijalnog staranja smatraju da fenomen djece u pokretu nije u velikoj mjeri izražen u Crnoj Gori kako u pogledu broja djece tako i u intenzitetu migracija. U evidencijama centara za socijalni rad najveći broj djece su djeca interno raseljenih lica koja iskazuju tendenciju ka prosjačenju. Procjene ukazuju na to da participacija u pomenutoj aktivnosti biva stimulirana i podsticana od strane roditelja. U proceduri suzbijanja ovog problema centri za socijalni rada reaguju po službenoj dužnosti, a na osnovu prijave prosljeđene iz organa policije. Ne pravi se razlika između djece u kategorijalnom smislu već ista pravila važe u tretmanu svakog djeteta koje je žrtva zloupotrebe. Zakonska regulativna nije nikakva prepreka u rješavanju problema djece, već se ograničenja javljaju usljed neprimjenjivanja onoga što postojeći zakoni propisiju. Naime, postoji izvjestan stepen tolerancije prema roditeljima djece usljed čega veliki broj situacijama u kojima postoji očigledno zanemarivanje potreba djece, prolazi ne-sankcionirano. Tako na primjer, nikada do sada se nije desilo da neke porodice interno raseljenih lica budu vraćene u matičnu državu jer iskazuju nebrigu prema sopstvenoj djeci. Uglavnom se djeca, ukoliko im je bitisanje u matičnoj porodici



limitirano ili ugroženo, prosljeđuju u Zavod "Ljubović" na privremeni smještaj. Sa druge strane, porodice odnosno roditelji bivaju podvrgnuti mjerama savjetodavnog rada i aktivnostima timova iz centara za socijalni rad kako bi se stvorili uslovi za povratak djeteta. Ispravno se insistira se na činjenici da je porodica ipak najbolji ambijent za razvoj i socijalizaciju djeteta, stoga se u mjeri u kojoj je to moguće, izbjegava primjena mjere trajnog oduzimanja roditeljskog prava. Dostupnost usluga zagwarantovanih zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti je prisutna u pogledu ostvarivanja svakog propisanog prava. Takođe, njihova ostvarljivost je u skladu sa načelima i principima koje propisuje "Konvencija o pravima djeteta". Bez obzira što u široj javnosti dominira mišljenje da je glavni problem neadekvatno funkcionisanja centara za socijalni rad, u Ministarstvu su mišljenja da u odnosu na realno postojeće kapacitete, centri za socijalni rad funkcionišu solidno i obavljaju velik posao u pogledu zaštite kako maloljetnih tako i punoljetnih lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe. Saradnja sa drugim institucijama je okarakterisana kao prilično dobra, a uloga nevladinih organizacija se vidi kao značajno osvježenje u pozitivnom smislu za procese rada na rješavanju socijalnih potreba stanovništva. Kroz veliki broj stručnih timova multidisciplinarnog karaktera se ostvaruje saradnja institucija i subjekata civilnog društva kako u pogledu izgradnje fleksibilnijeg i sveobuhvatnijeg sistema socijalne zaštite, tako i u rješavanju konkretnih pojedinačnih problema.

6.1.6 Centar za djecu i mlade "Ljubović"

Centar za djecu i mlade "Ljubović" je praktično jedina institucija u okviru koje je moguća realizacija privremenog smještaja djece u pokretu kada se zadese na teritoriji Crne Gore. Kapaciteti ove institucije pružaju mogućnosti boravka i intenzivnog terapijskog rada od strane profesionalaca u formi individualnog i grupnog rada. U rad sa djecom su uključeni svi obrazovni profili koji pripadaju grupi tzv "pomažućih profesija" i to: psiholozi, pedagozi, socijalni radnici. Prema riječima profesionalaca iz Centra, pitanje djece u pokretu počinje da eskarila u posljednje vrijeme, jer je učestao boravak djece iz inostranih država, kako onih iz regiona, tako i iz nekih udaljenijih destinacija (Sirija, Sijera Leone, itd). Postoje očekivanja da će u narednom vremenskom periodu taj broj postati veći pa se očekuje i podrška u pripremama za buduće situacije. Prostorni kapaciteti Centra pružaju mogućnost da djeca imaju komforan smještaj i kvalitetne usluge. Kao problem se javlja jezička barijera (ukoliko djeca ne govore engleski ili francuski jezik), ali se i ona rješava uz pomoć osoblja Instituta za strane jezike (npr. arapski). Dosadašnja iskustva govore u prilog tezi da najveći broj djece biva vraćen u matične države, kao i da se u prosjeku zadržavaju najviše po 15 dana, ali napominjemo da dužina boravka zavisi od administrativne efikasnosti i uspostavljene komunikacije sa ambasadama. Period boravka može da bude duži ukoliko se ambasade ne nalaze na teritoriji Crne Gore, pa se onda mora komunicirati sa ambasadam smještenom u nekoj od država iz regiona koja pokriva i teritoriju Crne Gore. Prema navodima profesionalaca iz Centra, djeca su zadovoljna ukazanim tretmanom i relativno brzo se priviknu na tamošnje uslove života. Saradnja sa

drugim institucijama (pogotovo resornim Ministarstvom i centrima za socijalni rad) je okarakterisana kao zadovoljavajuća, dok se ističe je i jako pozitivna uloga nevladinih organizacija.

6.2. Socijalna zaštita

6.2.1. Centar za socijalni rad - Podgorica

U Centru za socijalni rad Podgorica konstatuju učestalost prosjačenja na teritoriji Glavnog grada. Ono je posebno izraženo među djecom koja uglavnom potiču iz porodica interno raseljenih lica ili koja su posredstvom ilegalnih tokova migracija došli na teritoriju Crne Gore, odnosno grada Podgorice. Radijus kretanja djece u prosjačenju je orijentisan na širi centar grada, mada je aktivnost primjetna i na perifernim lokacijama. S obzirom na to da je najveći broj djece u godinama kad ne podliježu prekšajnoj odgovornosti, akcenat u sankcionisanju treba nužno staviti na njihove roditelje. Problem se javlja kad se indentitet djeteta zatečenog na ulici na može utvrditi. Praksa u tim slučajevima je da se takva djeca šalju u u Centar „Ljubović“, kao jedinu ustanovu socijalne zaštite u Pogorici koja svojim resursima može ispratiti zahtjeve ove kategorije djece. Međutim, osim porasta prosjačenja, u Centru za socijalni rad indentifikuju i česte recidive. Naime, nerijetko se jedna te ista djeca nalaze u prosjačenju, sklanjaju sa ulice, ali se nakon izvjesnog vremena opet nađu u istoj aktivnosti. Za djecu čiji je identitet poznat neophodno je pokretanja postupka protiv njihovih roditelja, pa i u pravcu privremenog ili trajnog oduzimanja roditeljskog prava. Jedan od načina za zbrinjavanje djece može da bude i hraniteljstvo, kao vid neposredne zaštite djece bez adekvatnog roditeljskog staranja, smatraju u Centru za socijalni rad. Preventivna djelatnost svakako mora obuhvatati intenzivno posjećivanje porodica za koje postoji procjena na terenu da je u njima prisutna aktivnost prosjačenja djece. Neophodna je i aktivnija građanska participacija, jer su građani dužni prijavljivati slučajeve prosjačenja nadležnim organima kako bi se stvorio ambijent za brže reakcije. Takođe, profesionalci u Centru ističu da postoji dobra saradnja sa drugim nadležnim insitucijama, ali kao problem navode prevelika očekivanja od Centra za socijalni rad. Naime, usljed širokog dijapazona usluga koje se u okviru Centra pružaju, većina korisnika usluga očekuje da njihovi problemi i pitanja budu efikasno riješeni u najskorijem mogućem periodu. Od akcija izvedenih u skorijem vremenskom periodu spomenuta je akcija „Prosjak“, koja je izvedena u saradnji sa drugim nadležnim institucijama sa ciljem suzbijanja prosjačenja. Ipak, za sređivanje stanja na duži vremenski period neophodno je unapređenje tehničkih i infrastrukturnih kapaciteta, kao i povećanje obima ljudskih resursa, za šta su najveći problem finansijska sredstva.



6.2.2. Uprava za zbrinjavanje izbjeglica

Zaposleni u Upravi za zbrinjavanje izbjeglica Crne Gore ističu niz problema u pogledu tretmana djece u pokretu, kao grupaciji koja u velikom broju pripada kategoriji raseljenih lica. Direktno, situaciju djece dovode u vezu sa socio-ekonomskom situacijom njihovih porodica, koja se do danas nije značajnije popravila. Razloge vide u oskudnosti tretmana prema pomenutoj kategoriji, koje rezultira opstanku njihovih problema u sličnim dimenzijama kao i kada su došli na teritoriju Crne Gore.

Problemi su prisutni u svim javnim politikama koje svojim aktivnostima treba da unaprijede položaj raseljenih i interno raseljenih lica i njihove djece. U prvom redu se apostrofiraju: stambena politika, zdravstvena politika, obrazovna politika i socijalna politika. U instituciji ističu da su usljed čestih promjena nadležnosti, a i imena („Komesarijat“, „Zavod“, „Uprava“) u poslednjih dvadesetak godina, limitirane njihove mogućnosti da pruže kvalitetnije usluge. Naravno, tu je i problem finansijskih sredstava, uz napomenu da jedan broj institucija sa značajnijim finansijskim potencijalima u svom radu bilježe promjenljive uspjehe.

Postoje zamjerke i na protok informacija, sporost u funkcionisanju birokratskog aparata, što dodatno otežava kvalitetan pristup kategoriji izbjeglih i raseljenih lica. Infrastruktura koja bi trebalo da prati socijalnu integraciju djece u pokretu je prilično nerazvijena. Vrtići, igraonice, nastavna sredstva i svi ostali sadržaji nisu dovoljno unaprijeđeni da zadovolje adekvatno potrebe djece. Neophodno je kreiranje novih programa pomoći koji moraju uključivati afirmaciju socijalnog stanovanja i širih mogućnosti zapošljavanja raseljenih i interno raseljenih lica. Obezbeđivanjem stambenog smještaja i zapošljavanja radikalnije se može uticati na socio-ekonomski status porodica, a samim tim i ograničiti pokretljivost djece sa motivima sticanja zarade kroz društveno nepopularna ponašanja.

6.2.3. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

U Kancelariji Ombudsmana Crne Gore tokom intervjua se kao poseban problem pristupu fenomena djece u pokretu isticao nepostojanje adekvatnih kapaciteta, a često i nedovoljan stepen stručnosti za kvalitetno djelovanje. Ozbiljnu prepreku predstavlja i nedostatak specijalizacije u konkretnim oblastima onih službenika koji u svom opisu radnih obaveza dominantno imaju pitanja iz domena dječijih prava. Trenutno nepostojanje pritiska talasa migranata na granice države Crne Gore, prema mišljenju profesionalaca iz Kancelarije Ombudsmana, ne znači da nije nužno unaprjeđivati i usavršavati postojeće resurse. U ovom momentu tom pristisku su najviše izložene zemlje poput Grčke, Španije i Irske. Ipak, i onaj broj migranata koji se zadesi na teritoriji Crne Gore nema adekvatan tretman usljed nepostojanja definisanih nadležnosti između različitih institucija. Naime, kao osnovni nedostaci do sada primjenjivanih strateških pristupa navode se: problemi u načinu implementacije, nepostojanje finansijskih sredstava i nedostaci u vidu ljudskih resursa. Problem u načinu

implementacije je povezan sa oskudnim finansijskim sredstvima, pa je često prisutan nesklad između onoga što je planirano u Strategiji nasuprot realnim finansijskim mogućnostima u stvarnosti. Postojeće ljudske resurse odlikuje nedostatak detaljnog poznavanja materije, najviše usljed nedostatka stručnog obrazovanja, te se prema tome mora preporučiti dodatna edukacija sa ciljem izgradnje ukupnih kapaciteta.

Tokom prostorne pokretljivosti, djeca se uglavnom bave prosjačenjem, a njihovo kretanje se odvija na relaciji Berane, Podgorica, Bar i dalje ka ostalim gradovima primorja (tokom ljetnje sezone). Uglavnom su u pitanju djeca iz izbjeglih i raseljenih porodica, romskog porijekla. Postoje indicije o mogućoj zloupotrebi djece u pokretu, ali je za precizno identifikovanje konkretnih dešavanja neophodan profesionalniji i detaljniji pristup ovoj tematici. Moguća dešavanja idu i do pojave trgovine ljudima, pogotovo ako se ima u vidu da se čak i određen broj brakova (ne samo u RAE populaciji) sklapa pod ozbiljnom prinudom i uz određenu kompenzaciju u materijalnim vrijednostima (porodicama maloljetnih djevojaka).

6.3. Međunarodne organizacije

6.3.1. Međunarodna organizacija za migraciju (IOM)

U Kancelariji Međunarodne organizacije za migraciju (IOM) ne prate konkretno kretanje djece na teritoriji Crne Gore, a prema nekim dostupnim podacima o ilegalnim migracijama na međunarodnom planu, nema izraženijeg kretanja djece. U migracionim tokovima najčešće učestvuju muškarci u mlađoj životnoj dobi. Prema mišljenju profesionalaca iz IOM-a, iskustvo Crne Gore u pogledu prijema većeg talasa migranata nije naročito bogato. Naime, Crna Gore kao destinacija još uvijek nije atraktivna, ali se očekuje da u narednim godinama postane popularnija za migrante zbog prednosti svog geografskog položaja. Kapacitet u kojima danas funkcionišu nadležni organi za proces migracija su na skromnom nivou. Prvi problem istaknut u intervjuu je problem finansijskih sredstava koja bi bila iskorišćena za pružanje adekvatnih uslova za život učesnicima migracionih procesa. S obzirom da u narednoj etapi pregovaračkog procesa u vezi sa evropskim integracijama pitanje migracija postaje važna stavka, neophodno je veće angažovanje u ovoj oblasti. Poseban problem predstavljaju tehnički kapaciteti, kao i kapaciteti u vidu ljudskih resursa. Neki od njih su nadoknadiivi, a neki će teško biti riješeni, pogotovo u skorijem vremenskom periodu. Na primjer, ne funkcionišu prihvatilišta za migrante, kao zasebni objekti, a nema optimizma da će u skorije vrijeme biti obezbijeđeno funkcionisanje prostora slične namjene. Veoma ozbiljan problem očitao je u nepostojanju ni približno dovoljnog broja prevodilaca, tj. profesionalaca koji poznaju jezike država trećeg svijeta. Imajući u vidu postojeće resurse, u IOM-u saopštavaju realnu bojazan da će taj problem u Crnoj Gori biti dugoročno prisutan. Usvajanjem tri ključna zakona (Zakona o strancima, Zakona o graničnoj kontroli i odgovarajućih čla-



nova Krivičnog zakonika kojima se definišu i sankcionišu krijumčarenje migranata) napravljeni su određeni pomaci, ali je to još uvijek nedovoljno za izazove koji mogu uslijediti narednih godina. U fokusu IOM-a nema pitanja readmisije, ali se prati dobrovoljni povratak lica na privremenom boravku u inostranstvu. U zavisnosti od zemlje boravka, duže vrijeme postoji trend dobrovoljnog povratka motivisan zaradom, jer vlade pojedinih država bogato stimulišu povratke migranata u njihove matične zemlje (npr. Norveška je posebno izdašna sa 8.000 eur). U slučaju Crne Gore, IOM obavještava radnike o njihovim pravima i pokušava da pruži podsticaj njihovoj reintegraciji.

6.4. O nevladinim organizacijama - članicama neformalne koalicije

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) je osnovan 2. jula 1997. godine kao neprofitna asocijacija građana. Misija CEDEM-a je da unaprijedi i proširi svijest o važnosti uspješne tranzicije; da istražuje, analizira i prati proces tranzicije; da doprinese jačanju civilnog društva i demokratizaciji u cjelini. CEDEM je dugoročno posvećen vrijednostima evro-atlanskih integracija. Vizija CEDEM-a je Crna Gora kao prosperitetna država koja je posvećena vladavini zakona i poštovanju prava svih njenih građana. CEDEM djeluje kao „think-tank“ grupa u svojstvu organizatora brojnih javnih rasprava i nosioca praktičnog djelovanja. CEDEM već godinama posvećeno radi na promociji jednakosti i zaštite marginalizovanih društvenih grupa i zajednica. Istovremeno je prepoznat po velikom broju istraživanja, analiza i studija vezanih za prava ovih grupa u Crnoj Gori. Pored istraživanja, CEDEM sprovodi i aktivnosti na planu javnog zagovaranja sa ciljem uklanjanja normativnih i faktičkih prepreka koje ciljne grupe onemogućavaju da uživaju svoja ljudska prava. Važno je napomenuti da je CEDEM izradio prvi nacrt Zakona o zabrani diskriminacije 2005. godine, a od tada realizovao brojne projekte u okviru kojih su djeca u pokretu direktno ili indirektno bila identifikovana kao ciljne grupe. CEDEM se pitanjem prava djece posebno bavio u okviru projekata: Aktivni monitoring ljudskih prava 2012, PGF CRNA GORA, Podrška socijalnoj zaštiti romske i egipćanske populacije (u okviru kog je realizovano istraživanje sa posebnim fokusom na ispitivanje socijalnog položaja romske i egipćanske djece), kao i kroz projekat Podrška razvoju crnogorskog sistema upravljanja azilom i ilegalnim migracijama, u okviru kog se, takođe, došlo do značajnih podataka o broju i statusu maloljetnih azilanata i ilegalnih migranata.

Građanska alijansa je nevladina organizacija koja je nastala spajanjem dvije NVO organizacije, Inicijative mladih za ljudska prava i 35 mm. Kroz spajanje dvije dobro uspostavljene NVO u Građansku alijansu, ova organizacija je pojačala rad na podršci individualnih građanskih prava prema državnom sistemu. U tom pravcu, Građanska alijansa unaprijeđuje monitoring pravosudnih organa i javne uprave na opštinskom i nacionalnom nivou. Rade na jačanju interakcije između građana i državnih organa, kroz aktivno javno zastupanje i konstruk-

tivan kritički pristup. Tim Građanske alijanse, želi da na pravi način i efikasno doprinese uspostavljanju aktivnog civilnog društva zasnovanog na principima demokratije, ljudskih prava i vladavine prava. Građanska alijansa je počela sa radom 09.09.2011. godine. GA je do sada realizovala više projekata. Najvažniji su monitoring poštovanja ljudskih prava kroz koji smo, između ostalog, pratili i poštovanje prava raseljenih i interno raseljenih lica i pružanje besplatne pravne pomoći odraslim i djeci izbjeglicama u procesu dobijanja statusa u Crnoj Gori i zbog drugih slučajeva kršenja ljudskih prava.



VII STUDIJE SLUČAJA

7.1. Dubinski intervju sa dječakom iz Sirije

STUDIJA SLUČAJA 1.

O.S., 17 godina, muškog pola, zemlja porijekla : Sirija (Holben), iregularni migrant smješten u prihvatnu stanicu Centra za djecu i mlade „Ljubović“ Podgorica

Službenici Uprave policije Crne Gore, područna jedinica Bar, priveli su dječaka starosti 17 godina, državljanina Sirije, zbog ilegalnog prelaska državne granice i zbog neposjedovanja ličnih dokumenta, nakon čega je smješten u prihvatnu stanicu za strane maloljetnike koja funkcioniše u okviru Centra za djecu i mlade „Ljubović“ u Podgorici. Dječakov maternji jezik je arapski, a govori još francuski i engleski jezik. Siriju je napustio zbog građanskog rata. Njegovu porodicu čine otac, majka i četrnaestogodišnji brat, koji su takođe u procesu migracija i trenutno se nalaze u Ažiru. Sa policijskim služenicima je imao negativno iskustvo u Grčkoj, jer su grubo postupali prema njemu, dok je potvrdio da su u ostalim zemljama sa njim dobro postupali. Pojam carine i carinskih službenika mu je potpuno nepoznat. Zdravstvena zaštita mu je pružena kada mu je bila neophodna. Školu je pohađao sve vrijeme do izbijanja rata. U momentima kada je govorio o majčinoj bolesti, dječak je bio vidno uznemiren i nije htio da priča, povlačio se u sebe.

Ono što je važno napomenuti jeste da je korisnik zadovoljan tretmanom na koji je naišao u Crnoj Gori, kako od službenika sa kojima se prvo susreo nakon prelaska granice, tako i od administrativnog osoblja u institucijama u kojima je boravio, pa sve do aktera projekta sa kojima je obavio intervju i od kojih je dobio informacije o svom statusu, pravima i obavezama.

„Svoju zemlju sam napustio zbog rata koji je sve uništio i ne želim da se vratim u Siriju. Tamo nemam gdje da se vratim i nemam kome da se vratim. Situacija u zemlji je jako loša, zadnjih mjeseci nijesam mogao da gledam televiziju, da koristim mobilni telefon, internet, sve nam je bilo zabranjeno. Culi ste za Asada, za sve je on kriv... Cilj mi je da dođem do Francuske, kao krajnje destinacije, gdje treba da se nađem sa svojom porodicom.

Na put sam krenuo razdvojivši se od svojih roditelja i brata koji ima četrnaest godina. Moja porodica je preko Tunisa prešla u Alžir, i oni su sada tamo.

Krenuo sam sa još dva druga, ovdje su nas razdvojili, ja sam smješten ovdje (Ljubović), a drugovi su negdje drugo (u privatnom smještaju na Koniku, gdje se smještaju punoljetni azilanti). Ne znam ništa o njima, volio bih da se čujem sa njima.

Putujem već petnaest dana. Prošao sam: Tursku, Grčku i Albaniju. Od prevoznih sredstava sam koristio ponekad autobus i auto-stop, ali sam veći dio puta prešao



na biciklu i pješke. Biciklo sam kupio u Grčkoj za nekih 20 eura, otprilike. Inače, na put sam krenuo sa 200 eura u džepu, a sada imam 15 eura. Znae, novac je veliki problem...i mojoj porodici..teško je doći do Francuske... Nadam se da ću se tamo snaći, kako bi i moja porodica došla da budemo svi zajedno. U Grčkoj mi je bilo teško. U Grčkoj su rasisti, znate li šta to znači? Oni su nas tukli, samo zato što izgledamo kao Arapi, zato što smo crni. Oni nisu dobri, već loši ljudi. U Turskoj su sa nama postupali dobro, a u Albaniji su nas opljačkali. Policajci su nas tukli u Grčkoj, a u Albaniji, Turskoj i ovdje su u redu, sve je ok, ok.

Nemam pasoš, ni bilo kakva dokumenta. Nijesam imao problema prilikom prelaska granica, prelazio sam nekim vijugavim zaobilaznim planinskim putevima. Granicu između Albanije i Crne Gore sam prešao kroz planinski predio, mimo graničnog prelaza, pješke i na biciklu, poslije su me boljele noge danima. U Baru su mi pružili medicinsku pomoć. Mom drugu koji je u tući u Grčkoj bio jako povrijedio ruku, ljekari su pružili pomoć tamo. Slikao sam telefonom, pogledajte.

U Turskoj se nijesam zadržavao. Jednu noć sam prespavao u nekom hotelu, bili su dobri uslovi, u Grčkoj sam bio smješten u kući mog druga, bila je to neka stara kuća. U Albaniji sam spavao na nekim livadama u planinama .Evo pogledajte, i to sam slikao telefonom.

Dok sam bio na putu stalno sam bio u kontaktu sa porodicom, nijesmo se čuli ova dva dana od kako sam smješten ovdje. Pitao sam da me puste do supermarketa kako bih kupio dopunu za telefon i Koka kolu. Nijesu me pustili, rečeno mi je da su takva pravila i da će mi uskoro dozvoliti.“

Posebno želimo da napomenemo da je dječak, prema njegovim navodima, bio u stalnoj komunikaciji sa svojom porodicom. Saznali smo da mu je majka bolesna, da ima određene srčane probleme i da joj je potrebna operacija. U momentima kada je govorio o majci, dječak je bio vidno uznemiren i nije htio da priča, očigledno je bilo da mu pomenuta tema nije prijatna za duži razgovor.

„Majka mi je bolesna, ima probleme sa srcem i potrebna joj je operacija što prije“.

Uslovima u Crnoj Gori, pogotovo u Centru „Ljubović“, bio je izuzetno zadovoljan, jer ima udoban krevet, dobru hranu, čistu odjeću i mogućnost da se istušira. Kao jedinu primjedbu istakao je ograničenost u kretanju, jer ne može da izađe do supermarketa i uzme nešto za piće (koka kolu) i dopunu za mobilni telefon. Razlog su određene procedure unutrašnje prirode u instituciji, jer je riječ o maloljetnom licu tek smještenom u prihvatnu stanicu i nije mu dozvoljeno da izlazi bez pratnje.

„Ovdje (u Ljuboviću) mi je dobro, imam udoban krevet, dobru hranu, dobio sam čistu odjeću i mogu da se istuširam kad hoću. Problem mi je što ne znam kakva je dalja procedura, kad i kako ću se vidjeti sa drugom sa kojim sam došao ovdje. Užasno me nervira što ne mogu da izađem do grada. Ubija me ova neizvjesnost, jer želim da što prije idem dalje i da se nađem sa svojom porodicom u Francuskoj.“



7.2. Dubinski intervju sa djetetom I.M.

STUDIJA SLUČAJA 2

I.M., 14 godina, dječak uključen u život i rad na ulici

Dječak u prošnji I. M. Živi sa babom M.Z. Dječak je uzrasta 14 godina, rođen i nastanjen je u Nikšiću. Mjesto stanovanja je objekat izgrađen za potrebe socijanog stanovanja Opštine Nikšić. Iako cijeli život žive u Nikšiću, baba i on nemaju lična dokumenta države Crne Gore. Otac je negdje u inostranstvu, a o majci nema informacija od kada ga je napustila. U njegovom odgoju je učestvovala isključivo baba, a prošnja je bila jedini izvor njihove egzistencije.

„Ranije smo prosili i baba i ja, a sada sakupljamo limenke i druge sekundarne sirovine i prodajemo ih, od toga se hranimo”.

Dječak je ranije išao u školu, ali je bio izložen različitim vidovima diskriminacije. Prema njegovim riječima, razlog za to je njegova etnička pripadnost (Rom). Odnosi sa vršnjacima u školi su ušli u fazu stalnog sukoba, pa je odlazak bio jedina realna opcija. U želji da ipak nekako učestvuje u obrazovnom procesu, dječak upisuje večernju školu i upravo je završio drugi razred. Odnosi sa komšijama su dobri, bez značajnijih trzavica. Dječak je prošnju obavljao isključivo u centru grada, a prepoznat od strane građana i od pripadnika policije, nije imao značajnih problema. Ipak, zbog prijatnijeg osjećaja u trenucima kad nešto radi, sakupljanje i prodaja sekundarnih sirovina mu djeluju kao znatno privlačnija aktivnost.

„Želio bih da završim neki zanat ili tako nešto, da naučim da popravljam bicikle. Volim Nikšić i ukoliko bi mogao da biram, ovdje bi živio. ”

7.3. Dubinski intervju sa B.Z. (roditelj)

STUDIJA SLUČAJA 3

„Glavni razlog zbog čega smo mi došli u Crnu Goru jeste međudržavni sporazum između Vlade SFRJ i Vlade Albanije. Sporazum je sprovela Crna Gora. Mi smo žrtve politike tog vremena. Mnogo porodica sa djecom je iseljeno. Naš dolazak nije bio dobrovoljan. Mi kao građani Albanije imali smo sva prava, ali kao Crnogorci nijesmo imali nikakva prava. Tokom migracija nije bilo nasilja. Iseljavanje je bilo organizovano autobusima.

Po dolasku u Crnu Goru nijesmo imali organizovan smještaj, nego su nas razdvajali i smještali u potpuno neuslovne prostore, bez osnovnih sredstava za život.

Nakon dolaska u Crnu Goru rođeno je oko 440 djece, a na Kosovu 98. Deset godina smo bili isključeni iz svih sfera života. Srednja škola nije postojala za nas. Mi crnogorski iseljenici nijesmo nikada primili centa od države. Kada smo došli u Crnu Goru, djeca su išla u osnovnu školu, a u srednju ne.



Nijedna zvanična institucija Crne Gore nije htjela da reaguje. To je pravi odnos koliko su naši ljudi bili odgovorni prema svom iseljeništvu.

Oni nama nikada ne bi dali državljanstvo, dobrovoljno nikada. Jer postoje dvije odluke suda, u kojim precizno piše da Crnogorci iz Vrake imaju pravo na crnogorsko državljanstvo jer su ispunili sve uslove. Međutim MUP ne priznaje te odluke. Znači, mi za toliko godina boravka u Crnoj Gori nemamo apsolutno nikakva prava. Pravo da dobijemo državljanstvo, nakon godinu dana zakonitog boravka, tj. boravka kao stranca sa stalnim nastanjenjem, dobili smo zahvaljujući našim protestima. I taj Zakon je donijet da ga nikada ne dobijemo. Malo čudno zvuči, ali evo idemo redom. Imamo na desetine reprezentativaca koji mogu da osvoje medalje, a Crnu Goru predstavljaju sa albanskim pasošem. Imamo djece odličnih đaka koji su članovi folklornih društava i ne mogu da odu na neke smotre van zemlje jer nemaju potrebna dokumenta.

Da bi dobili državljanstvo, mi prvo moramo da apliciramo za status stranca sa stalnim nastanjenjem. Većina je uspjela da aplicira za ovaj status. Kada pribaviš sva dokumenta, po zakonu treba da čekaš godinu dana na odgovor. Nakon što se dobije status stranca sa stalnim nastanjenjem treba da prođe godina dana da bi se apliciralo za crnogorsko državljanstvo i tu prođe nekoliko godina. Sve ukupno oko 6 godina. Tada se dobija garancija koja važi dvije godine da se donese otpust iz albanskog državljanstva. Međutim, Albanija ne da nikome otpust, primaju koga 'oćeš, ali ne daju otpust. E, zbog toga kažem da je donijet zakon da ga nikada ne dobijemo."

Prema crnogorskom zakonu dijete ne može da dobije državljanstvo dok mu roditelj ne dobije državljanstvo, iako je rođeno u Crnoj Gori.

Dijete ako hoće da se upiše u školu ono mora da ima dokumenta. Međutim, ako se dijete sada rodi, ono ne može da primi vakcinu dok roditelj ne potpiše da je to dijete državljanin Albanije. To se radi prema nama i dan-danas.

Bez obzira na nova zakonska rješenja, još uvijek niko od nas nije dobio državljanstvo. Da bi djeca dobila državljanstvo morali su da donesu dokumenta iz zemlje rođenja svog oca. Mnoga djeca imaju albanska dokumenta. Znači, većinu djece su morali da upišu u Albaniju da bi donijeli dokumenta kao stranci, iako ne znaju albanski jezik. Nakon što djeca apliciraju za status stranca, čeka se mnogo godina kako bi se dobilo državljanstvo u Crnoj Gori“.



VIII ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Analiza usklađenosti nacionalnog normativnog i strateškog okvira sa međunarodnim politikama i standardima, pokazala je da je neophodno:

- redefinisanje ustavne pozicije djeteta i moguće posebne cjeline koja bi sadržala prava djeteta;
- analizirati mogućnost donošenja posebnog – sistemskog zakona koji bi bio posvećen pravima djeteta;
- inoviranje / unapređenje pojedinih zakona kojima se reguliše položaj djece u pokretu, bilo da su u pratnji ili bez pratnje, naročito tražilaca azila;
- preciziranje obima prava koja pripadaju migrantima, naročito vulnerabilnim kategorijama, kao što su izbjeglice i raseljena lica u procesu migracija i konačnom rješenju statusa (zdravstveno osiguranje, socijalno staranje i sl.);
- donijeti podzakonske akte bez kojih nije moguće sprovesti / implementirati zakone i međunarodne standarde;
- podstaći zaključivanje bilateralnih i multilateralnih ugovora kojima se unapređuje saradnja na rješavanju problema u ovoj oblasti, uključujući status i prava lica uključenih u proces readmisije;
- inovirati zakonodavstvo u dijelu gdje su primijećeni procesni nedostaci i nedostatak formalne nezavisnosti tijela koja donose odluke u postupku po zahtjevu za dodjelu azila;
- amendirati krivično i prekršajno zakonodavstvo radi terminološkog usklađivanja sa konvencijskim standardima;
- pojačati međunarodnu saradnju na planu rane intervencije i spriječavanja kriminogenih pojava koje prate proces migracija;
- urediti i osposobiti informatičku osnovu za praćenje migratornih kretanja od zemlje porijekla ka zemljama tranzita i destinacije (povezivanje baza biometrijskih i drugih podataka), što bi omogućilo skraćivanje vremena potrebnog za identifikaciju i provjeru;
- sprovesti edukaciju i trening službenika koji dolaze u neposredan prvi kontakt sa tražiocima azila i žrtvama nezakonitih migracija kako bi se izbjegle moguće nejasnoće i greške u postupanju (najava i prijem zahtjeva, postupanje sa podnosiocima, zadržavanje na graničnom prelazu, otkrivanje nezakonitih migracija i slično);
- izvršiti monitoring sprovođenja nacionalnih strateških dokumenata i unaprijediti mehanizam prepoznavanja djece u pokretu kao posebne vulnerable grupe u procesu implementacije;
- ojačati multidisciplinarnе timove i radne grupe u procesu pristupanja EU, sa ciljem praćenja predstojećih obaveza i usvajanja pozitivnih iskustava iz procesa evropskog partnerstva, uključujući cjelinu evro-atlantskih integracija.



Na osnovu istraživanja i analize empirijskog materijala došlo se do zaključka da je neophodno dalje raditi na razvijanju mehanizama zaštite koji bi prevenirali i umanjili rizike kada su u pitanju djeca u pokretu. S tim u vezi, navešćemo nekoliko opših i nekoliko specifičnih preporuka koje su rezultat obavljenog istraživanja.

Važno je prepoznati/osvijestiti specifičnost i ranjivost djece u pokretu i da politike zaštite u Crnoj Gori visoko na listi svojih prioriteta treba da imaju aktivnosti koje će doprinijeti unapređenju kvaliteta zaštite ove grupe djece.

Moramo **proizvesti situaciju u kojoj će djeca u pokretu biti vidljivija.**

U ovom momentu, nema mnogo onih koji pričaju o značaju i problemima djece koja pripadaju ovoj kategoriji. Njihova pozicija je dodatno ugrožena činjenicom da su oni ili sami u pokretu ili su pod zaštitom svojih porodica, koje su generalno siromašne i bez socijalnih korjena u Crnoj Gori. Takođe, s obzirom na to da nije razvijen sistem kontrole i brige o djeci u pokretu, institucije nekako, prećutno i bez struktuiranog pristupa, rješavaju probleme jedan po jedan. Stoga je jedna od preporuka da **tretman djece u pokretu mora biti sistemski organizovan.** Trenutno to nije slučaj u Crnoj Gori. Postoje neke institucije koje su nadležne za „djelove“ problema djece u pokretu, ali u stvari ne postoji sistematski i organizovan način za ovo postupanje. Ovo poboljšanje bi moralo uključivati relevantne zakonodavne promjene u pogledu definisanja nadležnosti postojećih institucija, kao i precizno i jasno definisane procedure kako, ko i šta bi trebalo da radi u svakoj konkretnoj situaciji koja se tiče djece u pokretu.

Mora se obezbijediti finansijska podrška koja će biti posebno opredijeljena za zaštitu djece u pokretu. Opšte je poznato da se Crna Gora, kao i druge države u regionu, suočava sa finansijskom krizom, ali teško je moguće da se neki ozbiljniji rezultati u ovoj oblasti mogu postići bez finansijske podrške.

Neophodno je unaprijediti kapacitete zaposlenih u institucijama i službama i razviti programe podrške otvaranjem nedostajućih servisa. Zaposleni moraju imati neophodne vještine koje ne podrazumijevaju samo opšti tretman djece u pokretu, već i vještine ponašanja koje uključuju i sposobnost da se prepoznaju određeni problemi i rizici i da se u skladu sa potrebama za svako pojedinačno dijete razvije program podrške .

S obzirom na to da **je kao najranjivija kategorija** identifikovana kategorija djece koja se kreću sama koristeći nelegalne prelaske granice, moraju se razviti i implementirati specifične mjere za njihovu podršku. Ova djeca zahtijevaju posebnu pažnju. Granična policija i cijeli institucionalni sistem mora tretirati ovu djecu sa više osjećaja, što znači da ova specifična kategorija zahtijeva ne samo opšte već i specifične mjere i procedure.

Djeca u pokretu imaju pravo na **obrazovanje i zdravstvenu zaštitu.** Nalazi istraživanja ukazuju da su ova prava često veoma ugrožena. Umjesto pružanja obrazovanja i zdravstvene zaštite, ova djeca su često žrtve diskriminacije različite vrste. Stoga je neophodno razviti i implementirati posebne mehanizme u obrazovnim i zdravstvenim institucijama kako bi se obezbijedili uslovi da djeca u



pokretu dobiju odgovarajuće obrazovanje i zdravstvenu zaštitu.

Generalno, izuzimajući Srbiju, komunikacija sa zemljama porijekla djece u pokretu nije na zadovoljavajućem nivou. Kako bi se obezbijedila bolja zaštita djece, **mora se unaprijediti komunikacija sa zemljama porijekla ove djece.** Ovaj problem je posljedica velikog broja poteškoća koje direktno pogađaju djecu i njihove porodice i tako stvaraju nesigurno okruženje koje samo po sebi pravi situaciju u kojoj se ova djeca nalaze još težom.

Jedna od glavnih i najzastupljenijih kategorija djece u pokretu u ovom istraživanju su **djeca Romi koja se bave prosjačenjem**, posebno u toku turističke sezone. S obzirom na to da se većina varijacija odnosi na ovu kategoriju, potrebno je **preduzeti specifične mjere koje bi doprinijele suzbijanju prosjačenja i zaštiti ove kategorije djece.**



Sažetak

Dizajn i metodologija

Opšti dizajn i metodologija istraživanja su uspostavljeni u skladu sa objektivnom situacijom u Crnoj Gori, kao i sa finansijskim i organizacionim ograničenjima istraživanja. Kad se govori o Crnoj Gori kao državi, mora se napomenuti da je po osnovu svih raspoloživih kvantitativnih podataka, to relativno mala zemlja. U malim zemljama, svaki problem, uključujući i problem djece u pokretu, je mali u odnosu na apsolutne brojke, ali je manje više na istom nivou kao i u drugim državama regiona, kad se imaju u vidu relativne brojke.

U suštini, sam dizajn istraživanja je napravljen u nedostatku relevantnih podataka koje su trebale da dostave nadležne institucije. Naime, iako smo primarno kontaktirali sve relevantne institucije u zemlji, nijesmo došli do podataka o brojkama ili procjenama broja djece u pokretu. Iz tog razloga odabrali smo pristup **uzorka grudve (snowball sampling)**⁸⁵ kao jedini mogući način da obuhvatimo djecu i da identifikujemo njihova iskustva i glavne probleme sa kojima se oni susreću u Crnoj Gori.

Obzirom da je kategorija djece u pokretu posebno ranjiva, u ovom istraživanju poseban naglasak smo stavili na **etička pitanja**. Postupak kontaktiranja i komuniciranja sa djecom je napravljen u skladu sa najvišim etičkim standardima, uključujući intervjuje koji su uvijek rađeni u prisustvu roditelja ili odgovornog lica iz nadležne institucije. Takođe identitet djece je uvijek bio prikriven (kodiran), kako u radnom materijalu, tako i u samom Izvještaju.

Glavni cilj istraživanja je definisan kao: identifikovanje ključnih problema/rizika sa kojima se djeca u pokretu susreću u Crnoj Gori. Da bi se ovaj opšti cilj postigao, definisali smo sledeće specifične ciljeve:

- Identifikovanje **motiva** djece u pokretu
- Identifikovanje **rute puta** djece u pokretu
- Opisivanje **iskustva** djece u pokretu, posebno u pogledu ključnih problema sa kojima sa susreću
- Identifikovanje ključnih **rizika** sa kojima se ova djeca susreću za vrijeme seljenja/boravka u Crnoj Gori
- Procjena reakcije **crnogorskih institucija**, uključujući ponašanje odgovornih lica iz nadležnih institucija
- Analiza **institucionalne infrastrukture** i prakse

Za potrebe ovog istraživanja, istraživačka agencija se koristila komplementarnim metodama: individualnim i grupnim intervjuima (fokus grupe). Ukupno je rea-

⁸⁵ Postoje precizna značenja procedure uzorka grudve (snowball sampling procedure) i mogu se naći u bilo kom dokumentu koji govori o uzorcima, ali ukratko, opis ove procedure se može naći na: <http://sociology.about.com/od/Types-of-Samples/a/Snowball-Sample.htm>



lizovano **19 individualnih intervjua** sa predstavnicima državnih institucija i organizacija civilnog društva i stručnim radnicima, 4 individualna intervjua sa djecom, 4 porodična intervjua, 7 grupnih intervjua (fokus grupe).

Israživanjem su obuhvaćene dvije kategorije ispitanika. Prvo, **djeca u pokretu;** intervjuisano je ukupno (individualnim, grupnim intervjuiima) 68 djece. Od ukupnog broja, 38 ispitanika su bile djevojčice, a 30 dječaci. U tom smislu, generalno postoji ravnoteža polova, s tim da napominjemo da je većina djevojčica bila uključena kroz fokus grupe. Drugu grupu ispitanika **predstavljaju profesionalci iz državnih institucija, službi, organa,** koji su dio sistema koji treba da obezbijedi zaštitu djece u pokretu.

Kategorizacija djece u pokretu

Postoji puno načina da se kategorizuju djeca u pokretu. U osnovi sama kategorizacija zavisi od kriterijuma koji se odaberu. Obzirom da može postojati više kriterijuma, može se doći do više različitih kategorija djece u pokretu. U svrhu ovog istraživanja, upotrijebili smo kategorizaciju koju su koristili brojni autori predstavljeni u dokumentu Djeca u pokretu, koji je izdala Međunarodna organizacija za migracije (IOM) 2013. godine. Sve vrste kategorizacije navedene u ovom dokumentu od strane različitih autora su predstavljene u tabeli ispod:

Kategorija	uključeni	Nisu uključeni
Tražioc azila		+
Izbjeglice		+
Raseljena lica	+	
Trafikovane osobe		+
Seljene pod prisilom	+	
Dobrovoljno seljenje	+	
Seljenje pod pritiskom roditelja	+	
Grupno kretanje (bez pritiska)	+	
Nezavisno kretanje	+	
Seljenje redovnim kanalima	+	
Seljenje nedozvoljenjim kanalima	+	
Djeca koja žive i rade na ulici	+	
Djeca koja bježe od eksploatacije i zlostavljanja kod kuće		+

U gornjoj tabeli smo sa (+) označili kategorije koje smo obuhvatili našim istraživanjem, a i one koje nijesmo. Razlog što određene kategorije nijesmo uključili je prosto zbog toga što nijesmo mogli naći djecu u ovim kategorijama, što ne znači

da djeca koja pripadaju ovim kategorijama ne postoje, već ih jednostavno nismo identifikovali kroz postupak uzorka grudve („snowball sampling procedure“).

Takođe, može se vidjeti da se neke kategorije u tabeli preklapaju, kao i da neko dijete može pripadati dvijema ili više kategorija. Na primjer, ono može biti raseljeno, kretati se sa svojim roditeljima i koristeći redovne kanale. Ova napomena odgovara činjenici da je klasifikacija urađena na osnovu više različitih kriterijuma, kako smo već rekli.

Glavni uzroci migracije

Postoje dva ključna i različita motiva koja pokreću djecu migrante u našem uzorku. Prvi i dominantan uzrok je ekonomska situacija. Djeca dolaze u Crnu Goru, privremeno ili trajno, sami ili u grupi, u principu sa namjerom da postignu neku materijalnu korist. Glavne ekonomske aktivnosti u tom smislu su prosjačenje, rad na „crnom tržištu“ i sakupljanje reciklažnog otpada. Drugi uzrok migracije je situacija u zemlji porijekla ili, još preciznije, djeca i njihove porodice su bili obično prisiljeni da žive u svojoj sopstvenoj zemlji.

Iskustva i rizici prilikom seljenja

Za detaljan opis iskustava i rizika sa kojima se djeca u pokretu susrijeću potrebno je pročitati kompletan izvještaj. Međutim, skratili smo listu ključnih nalaza i predstavili ih u ovom dijelu, i ukratko možemo reći:

- Generalno, djeca u pokretu su imala pozitivna iskustva sa policijom i predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova.
- Svako dijete koje je imalo iskustva sa Centrom „Ljubović“ je pričalo na veoma pozitivan način o svom iskustvu u Centru.
- Dok zakonit prelazak na granici ne predstavlja skoro nikakav rizik za djecu, nelegalni prelazak je veoma rizičan, i djeca su izložena velikom broju mogućih povreda njihovih prava.
- Prilikom prosjačenja djeca su izložena nasilju, u prvom redu verbalnom nasilju.
- Ako se djeca kreću sa roditeljima, rizik za povredu njihovih prava je mnogo manji, obzirom da porodica predstavlja jaku zaštitu njihovog integriteta.
- Najrizičnija situacija je vezana za djecu koja se kreću sama bez ikakve socijalne podrške. U tim slučajevima oni lako mogu postati žrtve manipulacije i zloupotrebe.
- Nedostatak prava na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu su značajni problemi za djecu u pokretu u Crnoj Gori, i u tom pogledu su diskriminirani.
- Diskriminacija djece u pokretu je često ispoljena od strane djece vršnjaka.
- Većina djece razumije svoju situaciju, prepoznaju značaj obrazovanja i „vide“ i „razumiju“ kad urade nešto pogrešno.



Institucionalno okruženje

Kako je gore rečeno, napravili smo određen broj intervjuja sa predstavnicima relevantnih institucija. U ovom dijelu sažetka predstavimo ključne nalaze i probleme koji su kao takvi prepoznati od njih:

- Ne postoje posebni dokazi o djeci u pokretu koja se nalaze u institucijama.
- Većina predstavnika institucija ne vide djecu u pokretu kao neki veliki problem.
- Prilikom razgovora o djeci u pokretu, u većini slučajeva oni su u stvari govorili o djeci Romima i problemima prosjačenja.
- Po njihovom mišljenju, međuinstitucionalna saradnja je na odgovarajućem nivou.
- Glavni problem sa kojim se institucije susreću je nedostatak finansijske podrške.
- Takođe, naglašeno je da saradnja sa zemljama porijekla djece u pokretu nije na zadovoljavajućem nivou.
- Jedna od glavnih prepreka sa kojima se susreću institucije je nedostatak osoblja, kao i nedostatak njihovih kapaciteta i vještina.
- Dodatni problem predstavljaju i nedovoljno precizno definisana institucionalna nadležnost u pogledu djece u pokretu.
- Predstavnici institucija, kao i djeca su identifikovali problem zdravstvene zaštite i obrazovanja, kao nešto što bi se trebalo popraviti.
- Pored toga, rečeno je da bi se mogao unaprijediti i zakonodavni okvir u cilju efikasnije zaštite djece u pokretu.

Preporuke

Na osnovu istraživanja i analize empirijskog materijala predstavljamo osam preporuka koje bi trebalo da poboljšaju situaciju u kojoj se nalaze djeca u pokretu. Neke od ovih preporuka su opštije, ali takođe predlažemo i neke veoma specifične preporuke koje bi se mogle implementirati na osnovu istraživanja.

Prvo, moramo **proizvesti situaciju u kojoj će djeca u pokretu biti vidljiva**. U ovom momentu, nema mnogo onih koji pričaju o značaju i problemima djece koja pripadaju ovoj kategoriji. Njihova pozicija je dodatno ugrožena, obzirom da su oni ili sami u pokretu ili su pod zaštitom svojih porodica koje su generalno siromašne i bez socijalnih korijena u Crnoj Gori. Takođe, obzirom da nije razvijen sistem kontrole i brige o djeci u pokretu, institucije nekako, prećutno i bez struktuiranog pristupa, rješavaju probleme jedan po jedan.

Drugo, **tretman djece u pokretu mora biti sistemski organizovan**. Trenutno to nije slučaj u Crnoj Gori. Postoje neke institucije koje su nadležne za „dijelove“ problema djece u pokretu, ali u stvari ne postoji sistematski i organizovan način za ovo postupanje. Ovo poboljšanje bi moralo uključivati relevantne zakonodavne promjene u pogledu definisanja nadležnosti postojećih institucija, kao

i precizno i jasno definirane procedure kako i ko bi trebalo da radi šta u svakoj konkretnoj situaciji koja se tiče pitanja djece u pokretu.

Treće, **mora se obezbijediti finansijska podrška** i mora se opredijeliti posebno za zaštitu djece u pokretu. Opšte je poznato da se Crna Gora, kao i druge države u regionu, suočava sa finansijskom krizom, ali teško je moguće da se neki ozbiljniji rezultati u ovoj oblasti mogu postići bez finansijske podrške.

Četvrto, **neophodno je unaprijediti kapacitete zaposlenih u institucijama**. Zaposleni moraju imati neophodne vještine koje ne podrazumijevaju samo opšti tretman djece u pokretu, već i vještine ponašanja koje uključuju i sposobnost da se prepoznaju određeni problemi i rizici za svako pojedinačno dijete koje pripada različitim kategorijama djece u pokretu.

Peto, obzirom da **je kao najranjivija kategorija** identifikovana kategorija djece koja se kreću sama koristeći nelegalne prelaske granice, moraju se razviti i implementirati specifične mjere za njihovu podršku. Ova djeca trebaju posebnu pažnju. Granična policija i cijeli institucionalni sistem mora tretirati ovu djecu sa više osjećaja, što znači da ova specifična kategorija zahtijeva ne samo opšte, već i specifične mjere i procedure.

Šesto, djeca u pokretu imaju pravo na **obrazovanje i zdravstvenu zaštitu**. Nalazi istraživanja ukazuju da su ova prava često veoma ugrožena. Umjestu pružanja obrazovanja i zdravstvene zaštite, ova djeca su često žrtve diskriminacije različite vrste. Stoga je neophodno razviti i implementirati posebne mehanizme u obrazovnim i zdravstvenim institucijama kako bi se obezbijedili uslovi da djeca u pokretu dobiju odgovarajuće obrazovanje i zdravstvenu zaštitu.

Sedmo, generalno, izuzimajući Srbiju, komunikacija sa zemljama porijekla djece u pokretu nije na zadovoljavajućem nivou. Kako bi se obezbijedila bolja zaštita djece, **mora se unaprijediti komunikacija sa zemljama porijekla ove djece**. Ovaj problem je posljedica velikog broja poteškoća koje direktno pogađaju djecu i njihove porodice i tako stvaraju nesigurno okruženje koje samo po sebi pravi situaciju u kojoj se ova djeca nalaze još težom.

Osmo, jedna od glavnih kategorija djece u pokretu u ovom istraživanju su **djeca Romi koja se bave prosjačenjem**, posebno u toku turističke sezone. Obzirom da izgleda da se većina varijacija odnosi na ovu kategoriju, potrebno je preduzeti specifične mjere u tom pravcu. U ovom momentu, ne postoje jasne i razumne procedure postupanja sa ovom djecom i to stvara prostor za razne zloupotrebe ove djece, te tako svako, od običnog prolaznika do policajca, može povrijediti ovu djecu.



Outline

Design and methodology

The overall design and methodology of the research have been set in compliance with objective situation of Montenegro, as well as in accordance to the financial and organizational limitations of the research. As far as we speak about Montenegro as a state, it should be noted that this is relatively small country, according to all possible quantitative criteria. In small countries, every issue, including the problem of children on the move, is small in terms of absolute figures, but it is more or less at the same level as in other regional countries, in relative figures.

In fact, the very design of the research has been done in absence of the relevant data which supposed to be provided by the institutions. Namely, although we preliminary contacted the entire relevant institutions in the country, there were almost no data about numbers or estimation of the number of the children on the move. This led to the situation where we could not design sample of the children in compliance with the structure and categorisation of the children on the move. This was the reason for choosing **snowball sampling**⁸⁶ approach as the only possible way to reach the children and identify their experiences and main problems they face in Montenegro.

Since the category of children on the move is particularly vulnerable, we put emphasize on **ethical issue**. The procedure of contacting and communicating with the children was done in accordance to high ethical standard, including that the interviews were done always in a presence of parent(s) or responsible person from the referent institution. Also, identity of the children is strictly covered (coded), both, in working material as well as in the Report itself.

Main goal of the research is defined as: Identifying main problems/risks that children on the move are facing in Montenegro. In order to reach this general goal, we defined the following specific goals:

- Identifying the **motives** of the children on the move
- Identifying the **route** of the children on the move
- Describing the **experience** of the children on the move, particularly main problems they faced
- Identifying main **risks** they faced during move/stay to/in Montenegro
- Estimating reaction of the **Montenegrin institutions**, including behavior of the responsible personal from the respected institutions
- Analysing the **institutional infrastructure** and praxis

We chose two complementary **methods**: these are individual and group interviews

86 There are precise meaning of the snowball sampling procedure and it could be seen in any book which speaks about sampling, but in short, this procedure can be found at: <http://sociology.about.com/od/Types-of-Samples/a/Snowball-Sample.htm>

(focus groups). All in all we realize 19 individual interviews with representatives of state institutions and civil society organizations and the professionals, 4 individual interviews with children, 4 family interviews, 7 group interviews (focus groups).

There were **two categories of the participants** in the research. First, **children on the move**; we interviewed in total (both in individual and group interview) 68 children. Among them 38 were girls and 30 boys. So, in general, there is gender balance of the participating children, but it should be noted that most of the girls were interviewed in focus groups. Second group of the participants included responsible **individuals who work in the institutions, services, state bodies** and deal with the children on the move.

Categorisation of the children on the move

There are many possible ways to categorize children on the move. Basically, the very categorisation depends on criterion chosen. Since there could be many possible criteria, we can produce many different categories of the children on the move. For the purpose of this research, we used categorisation provided by number of authors presented in the paper: Children on the move⁸⁷ produced by IOM 2013. The entire categorization that can be found in this paper by different authors is presented in the table below:

Category	Included	Not included
Asylum-seekers		+
Refugees		+
Displaced	+	
Trafficked persons		+
Forced moving	+	
Voluntary moving	+	
Parental pressure moving	+	
Group moving (no pressure)	+	
Independently moving	+	
Regular channels moving	+	
Irregular channels moving	+	
Children who live and work in the streets	+	
Children escaping exploitative or abusive situations at home		+

87 Children on the Move, IOM, Switzerland downloaded from: http://publications.iom.int/book-store/free/Children_on_the_Move_19Apr.pdf



In the table we indicated (+) for categories were covered with our research, and which were not included. The reason for not including them is simply the fact that we did not find any children in these categories. It does not mean that the children belonging to these categories do not exist, but simply, we did not identify them in snowball sampling procedure.

Also, it could be seen that some categories in the table are overlapping. Also, it could be noted that same child can belong to two or more categories. For example, it could be displaced, moving with the parents and using regular channels. But this notification corresponds to the fact that classification is done based on different criteria, as we already said.

Main causes of migration

There are two main and different motives which drives migrating children in our sample. First, and dominant, it is **economic situation**. Children are coming into Montenegro, permanently or temporarily, alone or in the group in order to reach some material benefit. Main economic activities in this regards are begging, working on the 'black market' and collection of recyclable materials. Second cause of the migration is the **situation in home country** or, more specifically, children and their families were usually forced to live their own country.

Experiences and risks while moving

For detail description of the experiences and risks of the children on the move it would be necessary to read the full report. However, we shorten the list of main findings and present them in this chapter. So, in short, we could say:

- Children on the move in general had positive experiences with police and Ministry of Interior representatives.
- Every single child who had an experience with Centre "Ljubović" spoke very positively about the experience in this centre.
- While legal transfer on the boarder has almost no risk for the children, illegal transfer is highly risky, and the children are exposed to many possible violations of their rights.
- While dealing with begging, children are exposed to violence, particularly verbal violence.
- If the children are moving with families, the risk of violations of their rights is much smaller since family provides strong protection for their integrity.
- The most risky situation is with children who move alone without any social support. In these cases, they easily become victims of the manipulation and abuse.
- The lack of right on education and health protection are significant problems for the children on the move in Montenegro. They have been discri-



minated against in this regard.

- Discrimination of children on the move is often done by peer generation children.
- Most of the children understand their situation, they recognize the importance of education, and they 'see' and 'understand' when doing something wrong.

Institutional environment

As we said above, we conducted a number of interviews with institutions representatives. In this part of the outline, we present main findings and problems identified by them:

- There is no specific evidence about children on the move in the institutions.
- Most of the institutional representatives do not see children on the move as a big issue.
- While speaking about children on the move, in most cases they actually speak about Roma children and begging issues.
- In their opinion, inter-institutional cooperation is appropriate.
- The main problem the institutions face is the lack of financial support.
- Also, it is emphasized that cooperation with the home countries of the children on the move is not satisfying.
- One of the main obstacles of the institutions in question is the lack of employed personal as well as lack of their skills and capacity.
- Additional problem is not accurately defined institutional jurisdiction over children on the move.
- Institutions' representatives, as well as children, identify problem of health protection and education as something that has to be improved.
- In addition, it is said that legislative could be improved in order to efficiently protect children on the move.

Recommendations

According to the research and analysis of the empirical material, we present eight recommendations which could hopefully improve the situation of the children on the move. Some of the recommendations are more general, but also, we offer some specific recommendations which could be delivered based on the research.

First, we must **produce the situation in which children on the move are more visible**. At the moment, there are no many voices speaking about the importance and problems of the children that belong to this category. Their position is additionally aggravated since they are, either, alone on the move or



they are protected by their families which are generally poor and without social roots in Montenegro. Also, since there is no developed system of monitoring over and caring about the children on the move, institutions, somehow, silently and without structural approach are solving the problems one by one.

Second, **dealing with children on the move must be systematically arranged.** At the moment, there is no such thing. We have some institutions which are responsible for the 'parts' of problems of children on the move, but in fact, there is no systematic and organized way for doing so. The improvement of this kind must include relevant legislative changes with defined responsibilities of the current institutions, as well as accurately defined procedures of how and who is supposed to do what in every single situation when face with the issue of the children on the move.

Third, **financial support must be provided** and specifically allocated for the protection of the children on the move. It is common knowledge that Montenegro, as well as other states in the region, faces the economic crisis, but, it is hardly possible to achieve solid results in this area without financial support.

Fourth, **capacity building of the institutional staff is a necessity.** Employees must be equipped with necessary skills which include not just general treatment of the children on the move, but also behavioural skills including the capability to recognize specific problems and risks of each child belonging to different category of the children on the move.

Fifth, since the **most vulnerable category** identified is the category of the children who move alone by using irregular transfer on the border, some specific measures must be introduced for their support. These children need special attention. Borderpolice and the entire institutional system must treat these children more sensitively. Meaning, this specific category demands not only general, but very specific measures and procedures.

Sixth, children on the move have right to **education and health protection.** According to research findings, these rights are often highly jeopardized. Instead of providing education and health protection, these children are often subjected to discrimination of various kinds. Therefore, special mechanisms must be included in the educational and health institutions in order to provide the conditions for children on the move to receive proper education and health protection.

Seventh, apart from Serbia, in general the communication with the home countries of the children on the move is not at the satisfying level. In order to provide stronger protection for the children, **communication with home countries must be improved.** This problem is cause of many difficulties which directly affect children and their families, producing uncertain environment which per se makes the situation of the children more difficult.

Eight, one of the main categories of the children on the move in this research **were Roma children dealing with begging,** particularly during touristic season. Since it seems to be that much of the variation goes onto this category,



some special measures must be taken in this direction. At the moment, there are no strict and reasonable procedures for dealing with these children. This creates space for different abuses of the children in concerned, i.e. almost anyone, from ordinary passenger to policemen, can hurt these children.



IX IZVORI

Međunarodni i nacionalni dokumenti

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR)
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR)
- UN Konvencija o pravima djeteta
- Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta UN o prodaji djece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji, Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/54/263 od 25 maja,2000.godine, Protokol stupio na snagu 18.januara 2002.godine;
- Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta UN o učešću djece u oružanim sukobima, Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/54/263 od 25 maja,2000.godine, Protokol stupio na snagu 12. Februara, 2002.godine.
- Opšti komentar Komiteta za prava djeteta broj 5 (2003): Opšte mjere implementacije Konvencije o pravima djeteta (clanovi 4, 42 i 44, stav 6)
- UN Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala
- Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i djecom
- Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
- Konvencija o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja
- Ugovor o Evropskoj uniji
- Ugovor o funkcionisanju Evropske unije
- Povelja o temeljnim pravima Unije u okviru Poglavlja III koja nosi naziv Jednakost
- Smjernice za promociju i zaštitu prava djeteta (2007)
- „Evropski konsenzus o razvoju“ („European Consensus on Development“)
- Strategija Evropa 2020
- Akcioni plan o maloljetnicima bez pratnje EU (2010-2014)
- Uredba Savjeta DablinII
- Evropske konvencije o državljanstvu
- Konvencije Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država
- Konvencija o suzbijanju ropstva iz 1926.godine, koja je dopunjena Protokolom iz Ženeve
- Ustav Crne Gore
- Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore

- Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora ("Službeni list Crne Gore" br.77/08).
- Zakon o zabrani diskriminacije, "Službeni list Crne Gore, broj 46/10"
- Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, "Službeni list Republike Crne Gore, broj 27/13"
- Porodični zakon, "Službeni list Crne Gore, broj 1/07"
- Zakon o azilu, Službeni list Republike Crne Gore, broj 45/06"
- Zakon o crnogorskom državljanstvu, „Sl. listCG”, br. 13/08 i 40/10
- Zakon o strancima, "Službeni list Crne Gore" broj 82/08, 72/09, 32/11
- Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, "Sl. list Crne Gore", br. 22/08, 32/11
- Zakon o centralnom registru,
- Zakon o registrima prebivališta i boravišta
- Zakon o graničnoj kontroli, "Sl. list Crne Gore", br. 72/10
- Krivični zakonik, "Sl. list RCG", br. 70/03, 13/04, 47/06, "Sl. list Crne Gore", br.40/08, 25/10, 32/11
- Zakon o javnom redu i miru
- Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, "Službeni list Crne Gore", broj 64/11
- Zakonik o krivičnom postupku, "Službeni list Crne Gore", broj 47/09, 49/10
- Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima"Službeni list Crne Gore", broj 4/08
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, "Sl. list Crne Gore", br. 20/11
- Zakon o prekršajima
- Nacionalni plan akcije za djecu (2013–2017)
- Strategija za borbu protiv trgovine ljudima
- Strategija za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2011-2016. Godina
- Strategiji za integrisano upravljanje granicom
- Strategiju reintegracije lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji za period 2011-2015.godine
- Strategija za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na oblast Konik
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
- Akcioni plan za implementaciju Strategije za trajno rješavanje pitanja koja se tiču raseljenih i interno raseljenih lica, sa posebnim osvrtom na područje Konik za 2013. Godinu
- Un population facts, June 2012, <http://www.un.org/esa/population/publications/popfacts/popfacts2012-3South-South migration.pdf>
- Daniela Reale, op.cit. str 5
- Global Trends, UNHCR, 2011, <http://www.unhcr.rs>



- <http://www.unhcr.rs>
- Every child counts, izvjestaj ILO, <http://www.ilo.org>
- Facts on child labour http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_126685.pdf
- The State of Worlds Children 2011, Unicef, str. 33 <http://www.unicef.org/sowc2011/pdfs/>
- SOWC-2011-Main-Report_EN_02092011.pdf.
- 2012, Children in an Urban World, str. 3 http://www.unicef.org/sowc2012/pdfs/SOWC%202012-Executive%20Summary_EN_13Mar2012.pdf.
- EU Action Plan Unaccompanied minors COM (2010) 213final, p. 2 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_trafficking_in_human_
- Un committee on the rights of the child, Thirty-ninth session, 17 May – 3 June 2005, General comment no. 6 (2005)
- UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child; Geneva, 2008, United Nations High Commissioner for Refugees, str.22.
- Refugee Children - Guidelines on Protection and Care, United Nations High Commissioner for Refugees. Reprint 2001, str.18.
- UN Committee against torture CAT/C/GC/3, General comment No. 3, 13 December 2012
- Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, (E/2002/68/Add.1)
- Presude Soering protiv Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije (1989), Cruz Varas protiv Švedske (1991), Nasri protiv Francuske (1995) itd.
- N. Mole Asylum and the European Convention on Human Rights, CoE Publishing, Strasbourg 2003, str.25,26
- Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Mubilanzila Mayekai Kaniki Mitunga protiv Belgije od 12. oktobra, 2006. godine
- Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Rahimi protiv Grčke od 5. aprila, 2011. godine
- Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Muskhadzhiyeva i ostali protiv Belgije od 19. januara, 2010. godine
- Building a Europe for and with children” Strategy for 2012-15, CM(2011)171 final
- T. K. Hervey J. Kenner, Economic and Social Rights Under the EU Charter of Fundamental Rights - a legal perspective, Oxford 2003, str.105.
- Communication from the Commission to the European parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - An EU Agenda for the Rights of the Child, COM(2011) 60



final, Brussels, 15.2.2011.

- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted
- Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member states for granting and withdrawing refugee status
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers
- Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country.
- Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements
- Razmatranje izvještaja koji podnose države ugovornice shodno članu 44 Konvencije, Zaključne opservacije Komiteta za prava djeteta: Crna Gora, 55. Sjednica 1. septembar – Ženeva, 13. Oktobar, 2010. godine
- UNHCR Politika djelovanja i postupci za rad sa decom bez pratnje odraslih koja su zatražila azil (1997)
- Child Protection Initiative: Taking action against all forms of abuse, neglect, violence and exploitation, brošura Save the Children iz 2010. godine
- Z. Stojanovic, Komentar Krivičnog zakonika, Podgorica 2010, godine, str.785.
- Sporazum o međusobnoj saradnji između Vrhovnog državnog tužioca, Ministarstva zdravlja, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva prosvjete, uprave policije i NVO organizacija: „Crnogorski ženski lobi“, „Sigurna ženska kuća“ i „Centar Plus“, 2007. godine,
- Ministarstvo prosvjete
- Zavod za zbrinjavanje izbjeglica
- NVO Centar za romske inicijative
- NVO Pravni centar (članica neformalne koalicije formirane za potrebe ovog projekta)
- NVO Građanska alijansa
- NVO „Korak po korak“
- NVO Centar za demokratiju i ljudska prava



X SKRAĆENICE

- UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice
- UNICEF – Dječiji fond Ujedinjenih nacija
- IOM – Međunarodna organizacija za migracije
- CEDEM – Centar za demokratiju I ljudska prava
- ICCPR - Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
- ICESCR - Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
- EU – Evropska unija
- UN – Ujedinjene nacije
- SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
- KZ – Krivični Zakonik
- NPAD – Nacionalni plan akcije za djecu
- MONSTAT – Republički zavod za statistiku
- ECRI – Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije

