

## Pravna zaštita stranaca u Crnoj Gori: migranti i azilanti između norme i stvarnosti

Zaštita koju uživaju stranci u Crnoj Gori, u prvom redu pravna, otvara polje preispitivanja efikasnosti mehanizama zaštite ljudskih prava, kako domaćih tako i međunarodnih. Crnogorski zakonodavni okvir jeste formalno usklađen sa međunarodnim pravnim aktima, te standardima Evropske unije, međutim, praksa ukazuje na, u nekim slučajevima, nepotpunu i ograničenu primjenu osnovnih načela kao što su zabrana vraćanja (*non-refoulement*) i pravo na pristup azilu.

Iako zakon formalno garantuje jednak tretman i pristup pravima, institucionalne „prepreke” kao što su sporost postupaka i nedovoljni kapaciteti, doprinose izazovima u primjeni prava. Ranjivim kategorijama, poput žena, djece, starijih lica, lica bez državljanstva, sve ovo predstavlja dodatno opterećenje pri ostvarivanju prava i/ili integraciji. Dodatno, porast ksenofobije i negativne percepcije migracija utiču na spremnost zajednice da prihvati i integriše strance. Upravo tada jaz između norme i stvarnosti postaje očigledniji i upućuje na nužnost ulaganja dodatnih napora za zaštitu ljudskih prava u Crnoj Gori. Institucionalna koordinacija i primjena standarda zaštite ljudskih prava su jedan od kriterijuma za postojanje funkcionalnog i pravednog sistema međunarodne zaštite, što je i zahtjev Evropske unije u kontekstu procesa pristupanja.

*Gljučne riječi:* azil, migracije, ljudska prava, međunarodna zaštita, implementacija prava

### *Uvod: migracije kao ogledalo pravne države*

Migracije su oblast od posebnog značaja za nacionalno i međunarodno pravo, ali i politiku na oba nivoa koja, uz ekonomske, te faktore humanitarne prirode, diktira dinamiku globalnih kretanja stanovništva. Da država ima obavezu da pomogne strancu u nevolji rekao je još Grocius govoreći o azilu i protjerivanju,<sup>1</sup> što će i De Wilde potvrditi, posebno kada je riječ o pretpostavljenoj obavezi država.<sup>2</sup> Dakle, pred državama je, naročito onim koje trpe povećan pritisak uzrokovan migracijama, ozbiljan zadatak da pronađu

\* Doktorantkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta u Trnavi, Slovačka; *email:* tereza.vujošević@tvu.sk

<sup>1</sup> H. Grotius, *De jure belli ac pacis libri tres*, Vol. 2, Book 1, 2 and 3.; by Francis W. Kelsey, with the collaboration of Arthur E. R. Boak, Henry A. Sanders, Jesse S. Reeves, Oxford: Clarendon [et al. ], *The classics of international law*, 1925, 1646, str. 201–202.

<sup>2</sup> M. de Wilde, *Offering Hospitality to Strangers: Hugo Grotius’s Draft Regulations for the Jews*, *Legal History Review*, 85, 2017, str. 410.

pravi balans između suverene kontrole nad granicama i obaveza koje nalažu poštovanje ljudskih prava. Crna Gora po obimu teritorije i broju stanovnika (13 812 km<sup>2</sup> i oko 633 158 stanovnika prema podacima Monstata dobijenim nakon popisa stanovništva 2023. godine<sup>3</sup>) jeste mala, ali ne i izolovana od migracijskih procesa i uticaja. Naime, od 2006. godine, kada je uspostavljen sistem azila u Crnoj Gori, 16 770 osoba je podnijelo zahtjev za azil, od čega je za njih 147 odobrena međunarodna zaštita.<sup>4</sup> Ovi podaci govore da je, iako primarno zemlja tranzita, krajnja destinacija za dio lica koja su u potrazi za utočištem, međunarodnom zaštitom ili iz nekog drugog razloga odlučila da napuste svoje domove. Migrantska kriza koja je ovaj dio Evrope počela da zahvata od 2015. godine, te oružani sukob u Ukrajini, doprinijeli su da broj stranaca u Crnoj Gori bude povećan. U februaru 2023. godine u Crnoj Gori je registrovano 8 014 izbjeglica iz Ukrajine pod režimom privremene zaštite, što je stvorilo dodatni pritisak na kapacitete sistema<sup>5</sup>. Međutim, taj broj je u narednoj godini počeo da opada, te je do kraja 2024. godine 2 970 osoba izrazilo namjeru za azil.<sup>6</sup> Ovo je bio povod za pokretanje brojnih pitanja poput institucionalne spremnosti države, efikasnosti sistema azila i efikasnosti u kontekstu ostvarivanja prava garantovanih međunarodnim i domaćim propisima. Prema podacima relevantnih međunarodnih organizacija, broj podnijetih zahtjeva za međunarodnu zaštitu i registrovanih boravaka stranaca je u prethodno navedenom period bio u kontinuiranom porastu, dok je broj lica sa odobrenim nekim vidom međunarodne zaštite i dalje bio relativno mali. Takođe, bezbjednosni aspekt migracija je sve više u fokusu i zbog velikog broja ilegalnih prelazaka granica.

Niz zakona i ratifikovanih međunarodnih ugovora regulišu pravnu zaštitu stranaca u Crnoj Gori bez obzira na njihovo državljanstvo ili pravni status. Međutim, da između normi i njihove primjene u praksi postoje razlike ukazuju i izvještaji koje smo analizirali u pripremi ovog članka. Prije svega ovdje mislimo na pristup procedurama, neujednačenu administrativnu praksu, efikasnost integracijskih mjera i podsticaja. Analizirajući normativni okvir i izvještaje relevantnih institucija i organizacija, prikazaćemo dvije dimenzije — sama propise i njihovu primjenu, te ukazati na neke od razloga zbog kojih usklađenost zakona sa međunarodnim standardima nije dovoljan preduslov za efikasnu zaštitu ljudskih prava stranaca u Crnoj

---

<sup>3</sup> Zavod za statistiku Crne Gore, Monstat, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2023, pristupljeno 18. 10. 2025, <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1992&pageid=1992>

<sup>4</sup> UNHCR, *Protection Brief: Refugees and Asylum Seekers in Montenegro*, 2025, str. 1.

<sup>5</sup> UNHCR, Montenegro fact sheet, 2023, pristupljeno 18. 10. 2025, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-03/Bi-annual%20fact%20sheet%202023%2002%20Montenegro.pdf>

<sup>6</sup> UNHCR, *Protection Brief: Refugees and Asylum Seekers in Montenegro*, 2025, str. 2.

Gori. Odnos države prema migrantima i licima koja traže međunarodnu zaštitu nije samo pitanje tehničke ispunjenosti normativnih zahtjeva, već svojevrsan test stepena vladavine prava i suštinske zaštite ljudskog dostojanstva.

## 1. Univerzalni i evropski standardi

Zaštita ljudskih prava na međunarodnom nivou zasnovana je na načelima univerzalnog poštovanja prava svih, bez diskriminacije, bez obzira na porijeklo ili pravni status. Crna Gora, kao potpisnica najvažnijih međunarodnih ugovora koji štite ova prava, prvenstveno onih nastalih pod okriljem Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope, dužna je da se pridržava najviših standarda očuvanja i zaštite ljudskih prava, te da reaguje na odgovarajući način u slučajevima njihovog kršenja. Harmonizacija zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije dodatno doprinosi efikasnosti i funkcionalnosti nacionalnog prava.

### 1.1. Univerzalna zaštita prava stranaca

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. sa Protokolom iz 1967. prvi put nakon Drugog svjetskog rata u formi moderne kodifikacije postavlja univerzalne standarde zaštite prava migranata i izbjeglica. Sve počinje od definicije pojma izbjeglice kao lica koje zbog opravdanog straha od protjerivanja iz razloga povezanih sa rasnom, religijskom ili nacionalnom pripadnošću, ili pak pripadnošću nekoj društvenoj grupi, te zbog političkog opredjeljenja, ne može ili je onemogućeno da traži zaštitu u zemlji porijekla,<sup>7</sup> te prava garantovanih ovom konvencijom<sup>8</sup> i izričite zabrane protjerivanja<sup>9</sup> koja prerasta u *ius cogens* opšteprihvaćenu normu međunarodnog prava.

Zabrana diskriminacije je garantovana i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (PGP)<sup>10</sup> i Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESK)<sup>11</sup> kojim je dodatno istaknuta pozitivna obaveza država da omoguće svima pristup ekonomskim i socijalnim pravima, bez obzira na imigracioni status, poštujući dostojanstvo i prava migranata.

Princip zabrane protjerivanja, *non-refoulement*, našao je svoje mjesto i u Konvenciji protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, kojom je zabranjeno vraćanje lica u onu državu u kojoj im prijeti osnovan rizik od mučenja ili drugih vidova

<sup>7</sup> Član 2, Konvencija o statusu izbjeglica, Ujedinjene nacije, 1951.

<sup>8</sup> Čl. 12–31, *Ibid.*

<sup>9</sup> Član 33, *Ibid.*

<sup>10</sup> Član 2, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Ujedinjene nacije, 1966.

<sup>11</sup> Član 2, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Ujedinjene nacije, 1966.

nehumanog postupanja.<sup>12</sup> U slučajevima koji uključuju zaštitu prava maloljetnika, Konvencija o pravima djeteta nalaže obavezu obezbjeđivanja i zaštite najboljeg interesa sve djece, sa i bez pratnje,<sup>13</sup> podrazumijevajući tu i djecu migrante, te garantuje pravo na neometano obrazovanje,<sup>14</sup> zdravstvenu zaštitu,<sup>15</sup> zabranu svakog vida fizičkog ili mentalnog nasilja i eksploatacije.<sup>16</sup>

Kada je riječ o zaštiti prava migrantkinja, žena koje su u procesu traženja azila i žena kojima je odobren neki vid međunarodne zaštite, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena državama potpisnicama nameće obavezu da donesu mjere koje će spriječiti sve oblike diskriminacije nad ženama,<sup>17</sup> a indirektno i potrebu da „orodne” procedure gdje se podrazumijeva i pristup azilu, ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu, rad i ostala prava.

### 1.2. *Evropski standardi zaštite prava stranaca*

Ako se fokusiramo na region Evrope, temelji zaštite prava stranaca i lica koja traže međunarodnu zaštitu su postavljeni u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, te praksi Evropskog suda za ljudska prava koji je u svojim presudama učvrstio pravne standarde i istakao apsolutnu zabranu mučenja i nečovječnog postupanja.<sup>18</sup> Da nacionalna bezbjednost niti bezbjednost same države ne mogu poslužiti kao opravdanje za deportaciju lica u zemlju u kojoj postoji rizik da će biti mučeni ili da će biti podvrgnuti nekom vidu ponižavajućeg postupanja, Sud je potvrdio u presudama Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva<sup>19</sup> i Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva.<sup>20</sup> Ovi slučajevi su postavili visok standard zaštite onih koji se nalaze u nekoj od faza postupka azila od protjerivanja, što i Crnu Goru kao članicu Savjeta Evrope obavezuje na poštovanje principa *non-refoulement*. Nadalje, država je dužna da garantuje minimalne standarde koji se odnose na uživanje socijalne i pravne sigurnosti svih koji borave na njenog teritoriji, bez obzira na njihov pravni status. Ova obaveza je utemeljena na Evropskoj socijalnoj povelji<sup>21</sup>, kao dodatnom regionalnom

<sup>12</sup> Član 3, Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Ujedinjene nacije, 1984.

<sup>13</sup> Član 22, Konvencija o pravima djeteta, Ujedinjene nacije, 1989.

<sup>14</sup> Čl. 28 i 29, *Ibid.*

<sup>15</sup> Čl. 23 i 24, *Ibid.*

<sup>16</sup> Član 19, *Ibid.*

<sup>17</sup> Čl. 2, 3, 7, 10, 12, 14, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Ujedinjene nacije, 1979.

<sup>18</sup> Član 3, Evropska konvencija o ljudskim pravima, Savjet Evrope, 1950.

<sup>19</sup> Evropski sud za ljudska prava, Soering protiv Velike Britanije, broj predstavke: 14038/88, 7. jul 1989.

<sup>20</sup> Evropski sud za ljudska prava, Chahal protiv Velike Britanije, broj predstavke: 22414/93, 15. novembar 1996.

<sup>21</sup> Savjet Evrope, *Evropska socijalna povelja (revidirana)* (usvojena 3. maja 1996, stupila na snagu 1. jula 1999) ETS br. 163, pristupljeno 18. 10. 2025, <https://rm.coe.int/168007cf93>.

instrumentu zaštite ljudskih prava, koja uz Konvenciju o suzbijanju trgovine ljudima<sup>22</sup> potencira zaštitu od eksploatacije ovih posebno ranjivih grupa i pojedinaca, te značaj jednostavnog i bez prepreka pristupa pravnoj pomoći.

Zajednički evropski sistem azila (*eng.* Common European Asylum System CEAS) zapravo je sublimat direktiva koje regulišu pitanja postupka azila, uslove prijema i preduslove za odobrenje međunarodne zaštite. Prema stavu nekih autora, politika migracija Evropske unije je zapravo zbir svih formalnih dokumenta koje je Evropska unija usvojila.<sup>23</sup> Obaveza Crne Gore, kao države kandidata, jeste da uskladi sopstveno zakonodavstvo sa zahtijevanim standardima, ali ne samo formalno, već i kroz unapređenje administrativnih i ljudskih kapaciteta, te razvoj i efikasnu primjenu integracionih mehanizama.

### 1.3. Crna Gora u sistemu međunarodnih obaveza

Stabilna formalna osnova za poštovanje međunarodnih obaveza postavljena je nakon obnove nezavisnosti, kada je Crna Gora ratifikovala skoro sve međunarodne ugovore koji tretiraju pitanja zaštite ljudskih prava i azila. Na taj način je, uz Ustavom uspostavljen princip njihovog primata nad nacionalnim zakonodavstvom, obezbijedena direktna primjena njima propisanih normi, ali i obaveza njihovog poštovanja i dosljedne primjene u institucijama domaćeg zakonodavstva. Osnovne ustavne garancije odnose se na pravo na život, zabranu mučenja, slobodu i sigurnost, te pravo na pravnu zaštitu, a predviđena je i zabrana protjerivanja i izručenja u državu u kojoj postoji opasnost od mučenja ili smrtne kazne,<sup>24</sup> čime je princip non-refoulement pronašao svoje mjesto u nacionalnom pravnom poretku.

Temelj sistema azila je postavljen Zakonom o azilu donijetom 2007. godine, a koji je prema stavu CEDEM-a bio preduslov za pristupanje bezviznom režimu sa zemljama Šengen zone.<sup>25</sup> On je bio na snazi do donošenja Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca iz 2017. godine, kojim je upotpunjen normativni okvir, te detaljno uređena prava i obaveze azilanata i lica pod međunarodnom zaštitom u Crnoj Gori. Njime je uveden postupak koji se sastoji iz dvije faze — izjave o namjeri za podnošenjem zahtjeva za azil i formalne prijave, tj. zahtjeva za azil. Takođe, ovim zakonom su precizno definisane kategorije međunarodne i privremene zaštite, te uređen postupak podnošenja zahtjeva i prava stranaca tokom trajanja postupka. Stranac koji traži međunarodu zaštitu u Crnoj Gori ima prava na: boravak u Crnoj Gori, slobodu kretanja u Crnoj Gori, prihvata, zdravstvenu

<sup>22</sup> Savjet Evrope, Konvencija o borbi protiv trgovine ljudima, 2005.

<sup>23</sup> A. Niemann, N. Zaun, Introduction: EU external migration policy and EU migration governance: introduction. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49 (12), 2023, str. 2975–2976.

<sup>24</sup> Član 44, Ustav Crne Gore, *Službeni list Crne Gore* br. 1/2007.

<sup>25</sup> CEDEM, *Politike azila i migracija u procesu pristupanja Evropskoj uniji — uloga i doprinos organizacija civilnog društva*, 2015, str. 4.

zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, informacije neophodne za boravak i pravne savjete u vezi sa postupkom po zahtjevu za međunarodnu zaštitu i besplatne pravne pomoći, besplatnu pravnu pomoć, rad, ali tek „protekom roka od devet mjeseci od dana podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu o kojem Ministarstvo nije donijelo odluku”,<sup>26</sup> pravo na isprave u skladu sa Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca i pravo na jedinstvo porodice.<sup>27</sup>

Ovim zakonom je predviđena mogućnost odbijanja zahtjeva u ubrzanom postupku u slučaju ocjene o očiglednoj neosnovanosti, što u praksi može dovesti do potencijalnog proizvoljnog odlučivanja. Postupci u kojima se odlučuje o pravu na međunarodnu zaštitu su relativno spori, što direktno utiče na kvalitet ostvarivanja prava prodnosioca zahtjeva i još jednom pokazuje da formalna garancija prava nije dovoljna ukoliko institucionalni mehanizmi nijesu djelotvorni.

Broj odobrenih zahtjeva za azil u odnosu na ukupan broj podnijetih prijava može ukazivati na potencijalne prepreke u dijelu efikasnosti administracije, te tumačenja uslova za odobrenje međunarodne zaštite. Kao što je prethodno spomenuto, od 2006. godine za samo 147 lica odobren je neki vid međunarodne zaštite.<sup>28</sup>

Važan element u sistemu zaštite, ali i kontrole stranaca koji se nađu na teritoriji Crne Gore jeste Zakon o strancima<sup>29</sup>, koji pokušavajući da uspostavi balans između kontrolne funkcije države i poštovanja osnovnih ljudskih prava reguliše pitanja ulaska, boravka i udaljenja stranaca, te izdavanje dozvola za privremeni i stalni boravak.

Za odnos prema migracijama u Crnoj Gori važno je istaći i Strategiju o migracijama i reintegraciji povratnika 2021–2025 sa pratećim akcionim planovima, koja predviđa mjere za jačanje institucionalne saradnje, razvoj integrisanog sistema migracija,<sup>30</sup> mjere koje se odnose na poboljšanje uslova u prihvatnim centrima, kao i podršku integraciji lica kojima je odobrena međunarodna zaštita u lokalnim zajednicama čiji su dio faktički postali. Prema Izvještaju o realizaciji iz 2023. godine, od ukupnog broja aktivnosti predviđenih za period od dvije godine od donošenja Strategije, polovina aktivnosti je realizovana, međutim, kako je istaknuto, one najznačajnije, kako što su obezbjeđivanje smještajnih kapaciteta licima kojima je odobrena međunarodna zaštita, uspostavljanje elektronskog sistema identifikacije i registracije migranata i lica sa odobrenom međunarodnom i privremenom zaštitom, te uspostavljanje sistema elektronske razmjene podataka među državnim organima nadležnim za pitanja migracija

<sup>26</sup> Član 70, *Ibid.*

<sup>27</sup> Član 58, *Ibid.*

<sup>28</sup> UNHCR, *Protection Brief: Refugees and Asylum Seekers in Montenegro*, 2025, str. 1.

<sup>29</sup> Zakon o strancima „*Službeni list Crne Gore*”, br. 12/2018, 3/2019 i 86/2022.

<sup>30</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika 2021–2025*, 2020, str. 5.

i prava koja iz njih proističu, nijesu.<sup>31</sup> Uz to, potreba za jačom institucionalnom koordinacijom je jedna od obaveza koje je Crna Gora preuzela u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji i pregovaračkih poglavlja 23 i 24 koja se odnose na pravdu, slobodu, bezbjednost i osnovna prava. Preporuke ove vrste ukazuju da usklađivanje sa standardima Evropske unije nije samo pitanje forme, niti „ček lista” pred proglašenje potpune zakonodavne harmonizacije, već prije svega proces transformacije administrativne i pravosudne prakse.

Zakonodavni sistem na kojem se zasniva zaštita stranaca u Crnoj Gori formalno prati međunarodne i evropske zahtjeve, ali se i dalje bori sa ograničenom sposobnošću institucija da omoguće efikasnost zaštite prava stranaca u praksi. Jasno je da legislativna usklađenost ne podrazumijeva nužno i stvarnu zaštitu prava, što otvara pitanje na koji način je moguće uticati na smanjenje diskrepance između normativnih rješenja i mogućnosti njihove realne primjene. Upravo taj vid disproporcije nosi izazov ostvarivanja balansa između suverenog prava države da vrši kontrolu nad migracionim tokovima i njene obaveze poštovanja i zaštite dostojanstva svakog lica.

## *2. Kako stvarnost oblikuje norme: izazovi u ostvarivanju prava stranaca u Crnoj Gori*

Kao što je u prethodnom dijelu rečeno, crnogorsko nacionalno zakonodavstvo nominalno garantuje zaštitu svih prava koja strancima, različitih pravnih statusa, pripadaju u skladu sa zaštitom koju međunarodni standardi nalažu, ali na polju sprovođenja normi evidentne su određene manjkavosti. To je i razlog što se dio autora odlučuje da izazove u ostvarivanju prava tražilaca azila i lica sa odobrenom međunarodnom zaštitom grupiše prema periodima: tokom apliciranja za azil i prije donošenja odluke, nakon što je odluka donesena i tokom žalbenog perioda, te izazove u procesu integracije.<sup>32</sup>

Da bi postupak započeo, lice ima obavezu da izrazi namjeru pred nadležnim organom, a zvanični zahtjev za azil može biti podnesen u roku od 15 dana od dana kada je namjera izražena, dok u suprotnom lice gubi pravo na dalje vođenje postupka.<sup>33</sup> Pravovremene i tačne informacije zato imaju krucijalnu ulogu u svakoj fazi postupka. No, nerijetko se dešava da prevodioci za sve potrebne jezike nijesu odmah dostupni, iako je dozvoljeno da prevode preko telekomunikacionih

<sup>31</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, Izvještaj o realizaciji strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021–2025. godine za 2023. godinu, 2024, str. 12–13.

<sup>32</sup> T. Vujošević, Legal protection of migrants, asylum seekers, and persons with granted international protection in Montenegro, University of Miškolc, 2025, str. 37–42.

<sup>33</sup> Čl. 34 i 35, Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, *Službeni list Crne Gore* br. 2/17, 3/19.

ili audiovizuelnih elektronskih uređaja,<sup>34</sup> što otežava razumijevanje postupka, posebno ličnih prava i obaveza, za one koji ne govore lokalni ili engleski jezik.

Sama procedura dodatno opterećuje migrante i administraciju jer ju i dalje nije moguće sprovesti u svim područnim jedinicama Uprave policije, ali napredak postoji u smislu da sada granični prelaz na Božaju nije jedino mjesto gdje se može izjaviti namjera.

Nadalje, pristup tržištu rada je zbog obaveze protoka devet mjeseci od podnošenja zahtjeva za azil ograničen i nosi potencijalne opasnosti kao što je rad na crno i pravne posljedice takvog rada, eksploatacija od strane poslodavaca, neplaćanje za izvršene usluge, rad pod prinudom i prijetnjama zbog straha od policije i drugi vidovi zloupotrebe nepovoljnog položaja tražilaca azila. Lica koja tokom tog perioda odluče da ne pristupe tržištu rada na nezakonit način postaju zavisna od pomoći koja dolazi od države, međunarodnih organizacija, u prvom redu UNHCR-a, ili organizacija civilnog društva koje djeluju u Crnoj Gori (Crveni krst Crne Gore, Građanska alijansa, itd.). Međutim, podrška koja im je dostupna ne rješava njihovu situaciju dugoročno, utiče na degradaciju dostojanstva i prijeti da ih još dublje uvuče u jaz zavisnosti od tuđe pomoći.

Problem je i to što lokalne administracije, obrazovne i zdravstvene ustanove nijesu u potpunosti upoznate o pravima tražilaca azila i lica kojima je odobrena međunarodna zaštita, što stvara praktične prepreke pri ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, zapošljavanje i ostalih.

Azilanti i stranci kojima je odobrena supsidijarna zaštita, prema Zakonu između ostalog imaju pravo na boravak u Crnoj Gori, smještaj i novčanu pomoć „najduže dvije godine od dana uručjenja odluke o odobravanju međunarodne zaštite”,<sup>35</sup> pravo na pristup tržištu rada, odnosno rad, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, obrazovanje, besplatnu pravnu pomoć, spajanje porodice, pomoć pri integraciji u društvo, učenje crnogorskog jezika, istorije i kulture, imovinu, isprave.<sup>36</sup> Ostvarivanje ovih prava je druga strana medalje, manje sjajna: ta lica se susreću sa preprekama prilikom dobijanja ličnih dokumenata, priznavanja diploma, otvaranja računa u banci, pristupa zdravstvenoj zaštiti, te učenja crnogorskog jezika,<sup>37</sup> posebno na većim nivoima čije savladavanje još uvijek nije omogućemo kroz dostupne kurseve. Kao da sve to nije dovoljno, pitanje stanovanja stvara poteškoće, posebno nakon isteka perioda od dvije godine nakon odobravanja međunarodne zaštite, kada su ova lica doslovno prepuštena sebi. Dvije godine jesu vrijeme za koje se pretpostavlja da je moguće djelimično se integrisati, riješiti dio egzistencijalnih pitanja kao što je zaposlenje, savladati jezik bar do nivoa neophodnog za svakodnevnu

<sup>34</sup> Član 19, *Ibid.*

<sup>35</sup> Član 77, *Ibid.*

<sup>36</sup> Član 75, *Ibid.*

<sup>37</sup> T. Vujošević, *op. cit.* str. 41.

komunikaciju, ali nije ostavljen prostor za one situacije kada zbog drugih faktora to nije moguće. To mogu biti slučajevi samohranih roditelja, zdravstveni razlozi, pitanja bezbjednosti i drugo.

Integracija se ne dešava preko noći, već je naprotiv dugotrajan proces za koji nijesu neophodni samo dobri zakoni i institucije, već volja zajednice da se uključi i prihvati nove članove. Psihološka dimenzija ovog fenomena se odnosi na pritisak koji osjećaju obje strane, te moguće dugotrajne posljedice ukoliko se ne pruži adekvatna podrška i pomoć. Autori poput Ferrisa naglašavaju korelaciju između percepcije o neadekvatnoj, ili pak neuspješnoj integraciji i sve veće podrške restriktivnim politikama, koje insistiraju na takozvanoj zaštiti bezbjednosti, ekonomije i kulture.<sup>38</sup> Porast populizma i jačanje desnice danas skoro svugdje u svijetu donosi nesagledive posljedice u percepciji i odnosu prema migrantima. U jednom od izvještaja Ombudsmana kojim su primarno tretirana postupanja državnih organa prema tražiocima azila u Crnoj Gori ističe se osjećaj nepovjerenja, ksenofobije i rasizma prema migrantima od strane lokalnog stanovništva.<sup>39</sup>

U prilog tome govori skorašnji događaj u podgoričkom naselju Zabjelo u kom su navodno dva lica, prema prvim informacijama državljani Turske, pa kako je potom navedeno Azerbejdžana, napala mladića ispred jednog od lokala nanoseći mu povrede nožem. Ovo je bilo dovoljno da se prvo putem društvenih mreža počnu dijeliti snimci sa video kamera koji su snimili jedan dio situacije i poruke mržnje, pozivi na linč, što je vrlo brzo eskaliralo izlaskom građana na ulice, uništavanjem imovine državljana Turske koji nijesu povezani sa događajem, zastrašivanjem ostalih, otkazivanjem saradnje sa servisima za dostavu u kojima veći dio zaposlenih čine strani državljani i ostalim vidovima satanizacije stranaca. Odgovor države da ukine bezvizni režim državljanima Turske koji je uslijedio, uspio je sve osim da stabilizuje tenzičnu atmosferu i povrati vjeru u moć institucija.

### *Zaključak*

Analizirajući pravnu zaštitu stranaca u Crnoj Gori, dolazimo da zaključka o izrazitom prisustvu neusklađenosti između normi i njihove primjene. Normativni sistem koji je država upostavila jeste u velikoj mjeri usklađen sa međunarodnim i evropskim standardima, ali praksa pokazuje da između formalne usklađenosti prava i efikasne zaštite ne stoji uvijek znak jednakosti.

Nedovoljni institucionalni kapaciteti, trajanje administrativnog postupka, pristup uslugama i nedostatak potpune informisanosti

<sup>38</sup> E. Ferris, Making Sense of Public Policy on Refugee Integration. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 690(1), 2020, str. 201–202.

<sup>39</sup> Institucija zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Analiza postupanja državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori, 2022, str. 9.

nadležnih organa i lokalnih struktura i dalje predstavljaju ključne prepreke u ostvarivanju prava tražilaca azila i lica kojima je odobrena međunarodna zaštita. Ovakvo stanje dodatno otežavaju porast ksenofobije i negativne percepcije migracija, koje utiču na spremnost zajednice da (ne)prihvati i integriše strance u svoje okruženje. Ukoliko se tome doda i nedovoljno razvijen sistem integracije, naročito nakon isteka dvogodišnjeg perioda institucionalne podrške, jasno je da se izazovi u ovoj oblasti ne mogu riješiti samo izmjenama propisa, već koordinisanim i sveobuhvatnim pristupom.

Pred Crnom Gorom je važan zadatak — da zakone pretoči u dosljednu i djelotvornu praksu. Tek tada će biti moguće govoriti o pouzdanom i humanom sistemu međunarodne zaštite, umeljenom na solidarnosti i društvenoj koheziji, vraćajući povjerenje u vladavinu prava i efikasnost institucija.

### *Literatura*

1. De Wilde, M, Offering Hospitality to Strangers: Hugo Grotius's Draft Regulations for the Jews, *Legal History Review*, 85, 2017, 391–433.
2. Ferris, E, Making Sense of Public Policy on Refugee Integration. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 690(1), 2020.
3. Grotius, H, *De jure belli ac pacis libri tres*, Vol. 2, Book 1, 2 and 3.; by Francis W. Kelsey, with the collaboration of Arthur E. R. Boak, Henry A. Sanders, Jesse S. Reeves, Oxford: Clarendon [et al. ], *The classics of international law*, 1925, 1646.
4. Niemann, A, Zaun, N, Introduction: EU external migration policy and EU migration governance: introduction. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(12), 2023, str. 2965–2985.
5. Vujošević, T, Legal protection of migrants, asylum seekers, and persons with granted international protection in Montenegro, University of Miskolc, 2025.

### *Pravni i drugi izvori*

1. CEDEM, *Politike azila i migracija u procesu pristupanja Evropskoj uniji — uloga i doprinos organizacija civilnog društva*, 2015.
2. Evropski sud za ljudska prava, Soering protiv Velike Britanije, broj predstavke: 14038/88, 7. jul 1989.
3. Evropski sud za ljudska prava, Chahal protiv Velike Britanije, broj predstavke: 22414/93, 15. novembar 1996.
4. Institucija zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Analiza postupanja državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori, 2022.
5. Ministarstvo unutrašnjih poslova, Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika 2021–2025, 2020.
6. Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, Izvještaj o realizaciji strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021–2025. godine za 2023. godinu, 2024.
7. Savjet Evrope, Evropska konvencija o ljudskim pravima, 1950.

8. Savjet Evrope, *Evropska socijalna povelja (revidirana)* (usvojena 3. maja 1996, stupila na snagu 1. jula 1999) ETS br. 163.
9. Savjet Evrope, Konvencija o borbi protiv trgovine ljudima, 2005.
10. Ujedinjene nacije, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, 1979.
11. Ujedinjene nacije, Konvencija o pravima djeteta, 1989.
12. Ujedinjene nacije, Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, 1984.
13. Ujedinjene nacije, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966.
14. Ujedinjene nacije, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966.
15. Ustav Crne Gore, *Službeni list Crne Gore* br. 1/2007.
16. UNHCR, Montenegro fact sheet, 2023, pristupljeno: 18. 10. 2025, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-03/Bi-annual%20fact%20sheet%202023%2002%20Montenegro.pdf>
17. UNHCR, *Protection Brief: Refugees and Asylum Seekers in Montenegro*, 2025.
18. Zavod za statistiku Crne Gore, Monstat, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2023, pristupljeno: 18. 10. 2025, <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1992&pageid=1992>
19. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, *Službeni list Crne Gore* br. 2/17, 3/19.
20. Zakon o strancima *Službeni list Crne Gore* br. 12/2018, 3/2019 i 86/2022.

Tereza Vujošević, LL. M.

LEGAL PROTECTION OF FOREIGNERS IN  
MONTENEGRO: MIGRANTS AND ASYLUM  
SEEKERS BETWEEN NORMS AND REALITY

The protection enjoyed by foreigners in Montenegro, primarily legal protection, opens the space for reassessing the effectiveness of human rights protection mechanisms, both domestic and international. Although Montenegro's legislative framework is formally aligned with international legal instruments and European Union standards, practice shows that in some cases the application of fundamental principles, such as the prohibition of return (non-refoulement) and the right to access asylum, is incomplete and limited.

While the law formally guarantees equal treatment and access to rights, institutional „obstacles,” such as slow procedures and insufficient capacities, contribute to persistent challenges in the implementation of rights. For vulnerable categories, including women, children, older persons, and stateless individuals, these shortcomings represent an additional burden in the exercise of rights and/or integration. Moreover, the rise of xenophobia and negative perceptions of migration affects the willingness of local communities to accept and integrate foreigners. It is precisely in such circumstances that the gap between norms and reality becomes more visible, pointing to the need for increased efforts to ensure the protection of human rights in Montenegro.

Institutional coordination and the consistent application of human rights protection standards represent key criteria for the existence of a functional and fair system of international protection — an expectation also articulated by the European Union within the context of the accession process.

*Key words:* asylum, migration, human rights, international protection, implementation of rights