

Povratak iz Zapadne Evrope

građana Srbije i Crne Gore
kojima je odbijen zahtev
za azil ili ukinuta privremena zaštita

Izdavanje ove publikacije omogućio je SEE-RAN (South East European Refugee Assistance Network). Za izradu publikacije korišćena su dokumenta i nalazi brojnih organizacija.

Veliku zahvalnost dugujemo povratnicima iz Zapadne Evrope, prosvetnim radnicima koji rade sa njihovom decom i predstavnicima centara za socijalni rad koji su iskreno i otvoreno odgovarali na naša pitanja i koji su tekst obogatili svojim mišljenjima i informacijama.

Posebno zahvaljujemo učesnicima panel diskusije „Prinudni povratak građana SCG iz Zapadne Evrope“ koju je organizovala Grupa 484. Panel diskusiju je odlikovao veliki odziv i interesovanje pozvanih, njihovo aktivno učešće i korisni komentari.

Zahvaljujemo svima koji su učestvovali u izradi publikacije ili na drugi način doprineli da ona bude što bolja, a posebno: Ani Mariji Ćuković i Predragu Dejanoviću iz Ministarstva za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore, Pavlu Aleksiću iz Komesarijata za izbeglice Srbije, Tamari Vučenović i Dejanu Vuruni iz Međunarodne organizacije za migracije, Davoru Raku iz UNHCR-a, dr Bernardu Haueru, konzulu pri Ambasadi Nemačke u Beogradu, Kadriji Mehmedoviću, predsedniku NVO „Reintegracija“, Tatjani Perić iz Ekumenske humanitarne organizacije, Ružici Bandi iz OEBS-a, Draganu Laloševiću iz UNHCHR-a i Tatjani Pavlović-Križanić.

Projektni tim Grupa 484

Miodrag Shrestha

Danilo Rakić

Vladimir Petronijević

Nikola Duvnjak

Sadržaj

1. Stav i preporuke Grupe 484 u odnosu na povratak građana Srbije i Crne Gore iz zemalja Zapadne Evrope, Jul 2005	7
Uvod	9
I Podaci o broju i strukturi povratnika	10
II Trendovi i politika u vezi sa povratkom	12
1. Saradnja na nivou Evropske unije	13
2. Programi pomoći kako bi se stimulisao povratak	14
III Uslovi i procedura pre i tokom povratka	15
1. Ranjive grupe i razdvajanje porodice	17
2. Problem povratka na Kosovo i Metohiju ili u Srbiju i Crnu Goru kao u bezbedni deo zemlje (Internal Flight)	18
IV Uslovi prihvata u Srbiji i Crnoj Gori	20
1. Smeštaj	20
2. Dokumenta	21
3. Obrazovanje	21
4. Zdravstvo i socijalna zaštita	22
5. Zapošljavanje	23
V Zaključci i preporuke	24
1. Politika zapadnih zemalja u vezi sa povratkom	24
2. Saradnja zemlje porekla i zemlje prijema	24
3. Programi pomoći kako bi se stimulisao povratak	24
4. Garancije u okviru ugovora o readmisiji	25
5. Uslovi i procedura pre i tokom povratka	25
6. Ranjive grupe i razdvajanje porodice	26
7. Problem povratka na Kosovo i Metohiju ili u Srbiju i Crnu Goru kao u bezbedni deo zemlje (Internal Flight)	26
8. Uslovi prihvata u Srbiji i Crnoj Gori i programi reintegracije	27
9. Monitoring – nadziranje procesa povratka	29
Aneks I	30
Slučajevi povratnika	30
Aneks II	32
Pravna analiza ugovora o readmisiji	32

2. Komentari na stav i preporuke Grupe 484	37
3. Panel diskusija – „Prinudni povratak građana Srbije i Crne Gore iz Zapadne Evrope”, 20. jul 2005	45
Lista učesnika	47
4. Na braniku „Tvrđave Evrope“	
Grafične zemlje sa Evropskom unijom kao „sigurne zemlje porekla“ i „sigurne treće zemlje“, Danilo Rakić, Februar 2005	50
Uvod	50
I 1. Harmonizacija prava azila EU i uticaj na susedne zemlje – obavezujući standardi i ograničenja	52
I 1.a Koncept „sigurna treća zemlja“	55
I 1.b Koncept „sigurna zemlja porekla“	58
I 1.c Ugovori o readmisiji	59
I 2. Zaključivanje ugovora o readmisiji kao uslov za saradnju sa EU	61
I 3. Srbija i Crna Gora kao „sigurna treća zemlja“ i „sigurna zemlja porekla“	63
I 3.a Vraćanje državljana trećih zemalja	64
I 3.b Vraćanje državljana SCG	64
I 4. Analiza ugovora o readmisiji	66
II Zaključci i preporuke	67
Bibliografija	69

Povratak treba da se odvija na humani način uz puno poštovanje ljudskih prava i bez prekomerne upotrebe sile. (Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No. (99) 12 on the Return of Rejected Asylum-Seekers, May 1999)

Povratak mora da se odvija bez zlostavljanja, arbitrarnog pritvora ili fizičke pretnje tokom i posle deportacije. (UNHCR's *Handbook on Voluntary Repatriation*, 1996 and UNHCR Excom Conclusion 65 XLII)

**Stav i preporuke
Grupe 484 u odnosu
na povratak građana
Srbije i Crne Gore iz
zemalja Zapadne
Evrope, Jul 2005.**

Uvod

Tokom devedestih godina, zbog ratova i diskriminacije na prostoru bivše Jugoslavije, veliki broj građana Srbije i Crne Gore dobio je privremenu zaštitu u zemljama Zapadne Evrope. Hiljade državljana Srbije i Crne Gore i posle demokratskih promena 2000. godine takođe nastavlja da traži azil u zapadnim zemljama. Gotovo svi ti zahtevi bivaju odbijeni, u toku je i proces ukidanja privremene zaštite, tako da se veliki broj ljudi sada vraća u Srbiju i Crnu Goru na osnovu obaveza koje je naša zemlja preuzela potpisujući ugovore o readmisiji. Prema podacima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Srbija i Crna Gora (SCG) je do sada zaključila 15 ugovora o readmisiji, a u toku su pregovori za zaključenje još 12.¹ To su bilateralni ugovori sa državama Zapadne Evrope i regiona koji regulišu uslove i instrumente vraćanja ljudi, koji nemaju zakonski osnov boravka, na zahtev zemlje ugovornice. Lica obuhvaćena ugovorima o readmisiji mogu biti građani država ugovornica, lica trećih zemalja i lica bez državljanstva.

Ovaj dokument fokusiraće se na povratnike državljanke Srbije i Crne Gore koji više ne ispunjavaju uslove za boravak na teritoriji Zapadne Evrope. Uslovi pod kojima se naši građani vraćaju u zemlju iz koje su svojevremeno izbegli i u kojoj pokušavaju da započnu novi život više su nego teški. Ne postoje mere zaštite za reintegraciju povratnika, a u ugovorima o readmisiji nema garancija u pogledu njihovog zbrinjavanja. Ti ljudi izmiču zvaničnim statistikama, a specifična istraživanja koja rade pojedine nevladine organizacije otkrivaju samo fragmente problema. Iako se povratnici međusobno razlikuju – prema nacionalnosti, starosti, obrazovanju – ono što im je često zajedničko jeste teška ekonomska i socijalna situacija u kojoj su se našli pošto su se vratili u zemlju. U ovom tekstu neće biti pravljen razlika između ljudi koji su prisilno vraćeni i onih koji su se „dobrovoljno” vratili, jer istraživanje pokazuje da su na to uglavnom bili prinuđeni ne bi li izbegli velike neprijatnosti koje nastaju zbog prisilnog povratka uz službenu pratnju.

Dokument je pisan na osnovu desk istraživanja: međunarodnih konvencija i ugovora, relevantnih dokumenata Evropske unije, Saveta Evrope, međudržavnih sporazuma, dokumenata Srbije i Crne Gore, pozicija i preporuka UNHCR-a i Međunarodne organizacije za migracije (IOM), kao i međunarodnih i regionalnih nevladinih organizacija angažovanih na polju migracija, pre svega na poziciji European Council on Refugees and Exiles (ECRE) u vezi sa povratkom²; na osnovu nalaza dobijenih na fokus grupama³, i na osnovu razgovora sa povratnicima, prosvetnim radnicima koji rade sa njihovom decom, predstavnicima ambasada i nevladinih organizacija itd. U tekst su uključeni zaključci i preporuke iz Akcionog plana za povratnike na osnovu ugovora

¹ Do sada su potpisani sporazumi o readmisiji sa sledećim zemljama: Nemačkom, Švajcarskom, Švedskom, Danskom, Italijom, Belgijom, Holandijom, Luksemburgom, Austrijom, Slovačkom, Mađarskom, Slovenijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Bugarskom.

² ECRE, *Position on Return*, October 2003. ECRE je panevropska mreža 76 organizacija, među kojima je i Grupa 484, koje se bave pitanjima prisilnih migracija.

³ Grupa 484 organizovala je četiri fokus grupe u Beogradu (2), Nišu i Novom Sadu – učesnici su bili povratnici, predstavnici centara za socijalni rad, aktivisti organizacija koje se bave zaštitom prava povratnika itd.

o readmisiji koji je 2005. izradila radna grupa pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore. Članovi radne grupe bili su i predstavnici Grupe 484.

Cilj ovog teksta jeste da da pregled stanja ljudskih prava povratnika iz zapadnih zemalja i da pruži preporuke za rešavanje glavnih pitanja sa kojima se suočavaju povratnici pre i tokom povratka i pošto se vrate u zemlju. Namenjen je državnim institucijama Srbije i Crne Gore, lokalnim vlastima, nevladinim organizacijama, vladama zapadnih zemalja i međunarodnim organizacijama. Tekst naglašava da rešavanju problema koji proističu iz povratka ljudi na osnovu ugovora o readmisiji treba pristupiti na diferenciran, mnogostruk i međusobno usklađen način u interesu povratnika i celog društva u koje se vraćaju. Namera ovog teksta jeste da doprinese bezbednom prihvatu povratnika uz puno uvažavanje njihovog dostojanstva i poštovanje ljudskih prava.

I Podaci o broju i strukturi povratnika

Analizu problema sa kojima se suočavaju povratnici otežava ozbiljan nedostatak zvaničnih podataka. Prema broju uložених zahteva za azil (22.300) građani Srbije i Crne Gore 2004. godine nalazili su se na drugom mestu u Evropi iza građana Ruske Federacije.⁴ Ne postoje precizni podaci o broju ljudi kojima je uskraćena privremena zaštita u zemljama Zapadne Evrope. Ne postoji ni precizna statistika o broju povratnika ni na nivou Srbije i Crne Gore, ali ni na nivou Evropske unije. Broj migranata smanjio se sigurno kao rezultat restriktivnih mera EU, ali s druge strane sada veliki broj ljudi ilegalno pokušava da ostane u zemljama Evropske unije bez bilo kakve podrške.

Procena Saveta Evrope iz 2003. godine jeste da će iz Evrope biti vraćeno od 50.000 do 100.000 ljudi državljana Srbije i Crne Gore (iz Nemačke 30.000, Holandije 12.000, Belgije 3.000, Švajcarske 3.000, Luksemburga 3.000).⁵ Taj broj je verovatno veći, jer se prema podacima vlade Nemačke u ilegalnom statusu nalazi čak 100.000 od ukupno 600.000 građana Srbije i Crne Gore koji borave u toj zemlji.⁶

Ne postoje precizni podaci o tome koliko ljudi i u kom procentu uspeva da ostane u zemlji i kad im se odbije zahtev za azil ili ukine privremena zaštita. Prema podacima Centralnog biroa za statistiku Holandije, između 11.000 i 41.000 ljudi iz Avganistana, Iraka, Irana, Somalije i bivše Jugoslavije kojima je odbijen zahtev za azil, ostalo je tajno u Holandiji bez bilo kakve pravne osnove, uprkos tome što je Ministarstvo unutrašnjih poslova Holandije kategorisalo te ljude kao one koji su otišli. S druge strane, postoji velika mogućnost da su podaci o broju ilegalnih migranata preterani jer veliki broj ljudi napušta zemlju bez znanja vlasti, a sistem kontrole odlaska tih ljudi ne postoji.⁷ Prema podacima IOM-a, većinu povratnika u Srbiju i Crnu Goru čine Romi. Ta orga-

⁴ UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 2004.

⁵ CoE, DoC. 9990, Report of the Committee on Migration, Refugees and Population (Rapporteur: Mr Einarsson), October 2003.

⁶ Podatak dobijen od konzula pri ambasadi Nemačke u Beogradu dr Bernharda Hauera.

⁷ ECRE, *The Way Forward-Europe's role in the global refugee protection system. The return of Asylum Seekers whose Applications have been Rejected in Europe*, June 2005.

nizacija sprovodi program jednokratne novčane pomoći povratnicima iz Nemačke koju obezbeđuje nemačka vlada. Posredstvom IOM-ovog upitnika za korisnike programa moguće je steći sliku o broju, strukturi i potrebama tih ljudi.⁸ Program je započet 2000. godine i do kraja 2004. ukupno 11.131 osoba primila je ovu vrstu pomoći. Prema nacionalnoj pripadnosti, od ukupnog broja dobrovoljnih povratnika 63,37 odsto izjasnilo se kao Romi, 19,02 odsto kao Muslimani – Bošnjaci i 10,93 kao Srbi. Svi ostali čine 6,68 odsto, a 4,08 odsto izjavilo je da je pre odlaska živelo na Kosovu i Metohiji. Nezaposleno je 100 odsto povratnika, a 80 odsto izjavilo je da im je potrebna pomoć prilikom vađenja ličnih dokumenata ili u vezi sa drugim administrativnim pitanjima; 75 odsto zainteresovano je za pomoć prilikom obezbeđivanja smeštaja, a 17,75 izjavilo je da im je potrebna medicinska pomoć; 35 odsto zatražilo je pomoć prilikom upisa dece u školu i za dodatne časove srpskog jezika.

Srbija i Crna Gora je, takođe, zemlja iscrpljena ratovima i međunarodnom izolacijom tokom devedesetih i već zbrinjava veliki broj izbeglica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske (140.000)⁹, kao i raseljena lica sa Kosova i Metohije (225.000). Taj kontekst tereta prinudnih migracija, kako je zaključila i Parlamentarna skupština Saveta Evrope¹⁰, sigurno treba uzeti u obzir prilikom pokušaja da se sagleda i reši problem povratnika.

Prema rezultatima istraživanja za Strategiju za smanjenje siromaštva, u Srbiji je 10,6 odsto ili 800.000 građana siromašno, ali samo malo pomeranje definisane linije siromaštva povećava procenat siromašnih na 20 odsto, ili oko 1.600.000 stanovnika.¹¹ Analiza osnovnih karakteristika siromašnih pokazuje da su u Srbiji riziku siromaštva najizloženija nezaposlena i izdržavana lica, oni čiji je osnovni posao u sivoj ekonomiji, neobrazovani, stariji od 65 godina i deca, posebno u osnovnoškolskom uzrastu. „Registrovana nezaposlenost, koja je već 2000. godine dostigla visok nivo, nastavila je da se brzo povećava, te je 2004. godine iznosila 30 odsto. Broj nezaposlenih dostiže gotovo milion lica.”¹²

Prisilni migranti, izbeglice i raseljeni, suočeni su sa siromaštvom u većem broju i na dvostruko većem nivou nego opšta populacija, a naročito su u opasnosti posebno ranjive grupe među izbeglicama i raseljenima kao što su stari, deca, Romi, samohrani roditelji itd.

⁸ IOM, *GARP, Program pomoći vlade Savezne Republike Nemačke pri repatrijaciji*; REAG, *Program reintegracije i emigracije za azilante u Nemačkoj – Program pružanja finansijske pomoći izbeglim licima*, Januar 2005.

⁹ U Srbiji je krajem 2004. i početkom 2005. godine sprovedena registracija izbeglica. Procesu registracije koji je organizovao Komesarijat za izbeglice Srbije, uz pomoć UNHCR-a, odazvala su se 139.483 izbegla lica. Sada je u toku revizija njihovog statusa.

¹⁰ CoE Parliamentary Assembly, Recommendation 1633, *Forced returns of Roma from former FR of Yugoslavia from CoE member states*, November 2003.

¹¹ Vlada Republike Srbije, *Strategija za smanjenje siromaštva*, oktobar 2003. (U septembru 1999. Međunarodni monetarni fond i Svetska banka pokrenuli su program Strategije za smanjenje siromaštva, kao novi vid podrške prezaduženim i siromašnim zemljama sveta. Oko 80 zemalja učestvuju u ovom programu, među njima Srbija i Crna Gora, pri čemu je svaka država preuzela na sebe da artikulise sveobuhvatni plan nacionalnog razvoja koji obuhvata makroekonomske i strukturne promene i definiše dostižne ciljeve koji će uticati na smanjenje siromaštva. U procesu implementacije Strategije, države bi trebalo da dobiju dugoročne kredite od međunarodnih finansijskih institucija pod najpovoljnijim uslovima. Do sada je, međutim, malo učinjeno na njenoj primeni).

¹² Tinde Kovač-Cerović, Dragan Popadić, Gašo Knežević, Gordana Matković, CAFOD, *Analiza konflikata u Srbiji*, 2004. (Sa pojedinačnim prilogima Dragora Hibera i Stojana Cerovića).

II Trendovi i politika u vezi sa povratkom

Do 1990. godine, u zemljama Zapadne Evrope postojalo je generalno stanovište da osoba koja je prepoznata kao izbeglica može neograničeno da ostane u zemlji. Usled ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije, kada je više od 1,2 miliona ljudi ili 5,5 odsto stanovništva potražilo utočište u zemljama Zapadne Evrope, vlade tih država nisu mogle da odgovore na masovan priliv izbeglica uobičajenim ispitivanjem individualnih zahteva za azil. Zapadne zemlje nisu bile voljne da integrišu toliki broj ljudi i odlučile su da uspostave režim privremene zaštite, što je značilo da se očekuje njihov povratak u zemlju porekla kada se sukobi završe. Povratak ljudi iz Zapadne Evrope na prostor bivše Jugoslavije počeo je potpisivanjem Dejtonskog sporazuma 1995. kojim je zaključen mir u Bosni i Hercegovini. Usledio je još jedan masovan priliv izbeglica 1999. usled sukoba na Kosovu i Metohiji koji je okončan u junu 1999. potpisivanjem Kumanovskog sporazuma. Šest godina od završetka sukoba i dalje traje povratak ljudi kojima je ukinuta privremena zaštita. Kao što je prethodno rečeno, veliki broj ljudi iz Srbije i Crne Gore nastavlja da traži azil u zemljama EU. Pošto je uglavnom reč o osobama koje beže od siromaštva, a ne zbog progona u zemlji porekla, njihovi zahtevi za azil najčešće bivaju odbijeni.

Ne postoji sumnja u pravo države da kontroliše svoje granice i vodi migracionu politiku u skladu sa svojim procenama i mogućnostima. Države, takođe, nemaju interes da povratak ljudi čine težim i traumatičnijim, ali većina zapadnih zemalja u politici povratka u zemlju porekla ne obazire se na dugoročne posledice i sudbinu vraćenih. Povratak nekad znači da će deci biti prekinuto školovanje, bolesnicima lečenje, a porodice biti razdvojene.

Zapadne zemlje najčešće polaze od pretpostavke da će rutinskom deportacijom odvratiti buduće ilegalne migrante. Nije, međutim, najjasnije na koji način takve restriktivne mere mogu da spreče nelegalne migracije uzrokovane siromaštvom u zemlji porekla i ekonomskim podsticajima u zemlji odredišta.

Prema stanovištu ECRE-a, iako zemlje kao što su Nemačka i Švajcarska karakterišu relativno efikasni programi povratka, one i dalje privlače veliki broj ljudi koji u njima traže neku vrstu zaštite. Prema podacima vlade Nemačke, građani Srbije i Crne Gore podneli su 6.000 zahteva za azil u 2004. godini, a u istom periodu vraćeno je samo 4.000 ljudi. U prvom tromesečju 2005. godine, građani Srbije i Crne Gore bili su na prvom mestu u Nemačkoj po broju uložених zahteva za azil. U zemljama Zapadne Evrope postoji opšteprihvaćeni stav da se sistem azila široko zloupotrebljava, a da neuspeh države da vrati one kojima je odbijen zahtev za azil, taj sistem samo dodatno potkopava. Negativno javno mnjenje, odnosno stav da se nevraćanjem ljudi sistem azila urušava, prema oceni ECRE-a, tek treba da bude suočeno sa realnim činjenicama i pokazateljima.¹³

¹³ ECRE, *The Way Forward-Europe's role in the global refugee protection system. The return of Asylum Seekers whose Applications have been Rejected in Europe*, June 2005.

Mere prinude za vraćanje ljudi, uz snažnu javnu podršku deportacijama, razvijene su bez adekvatnih garancija za zaštitu ljudskih prava osoba u readmisiji, pri čemu se pitanje povratka ljudi u bilateralnim odnosima posmatra kao deo uloga u procesu ekonomskih pregovora i ostalih procesa koji se tiču saradnje sa EU. Što se tiče Srbije i Crne Gore, prihvatanje svojih građana na osnovu sporazuma o readmisiji jedan je od preduslova za saradnju sa EU. Malo se međutim vodi računa o tome da povratak velikog broja ljudi stvara demografski pritisak koji dodatno opterećuje već napregnute mogućnosti zemlje na tržištu rada i u obezbeđenju smeštaja. U Studiji o izvodljivosti za priključenje EU koju je Srbija i Crna Gora dobila u aprilu 2005. godine Evropska komisija je generalno ocenila da se ugovori o redmisiji sa Srbijom i Crnom Gorom uspešno sprovode. Komisija je, ipak, utvrdila da je nepouzdana identifikacija i manjak validnih putnih dokumenata glavna prepreka za povratak i da se manjak podataka „posebno odnosi na osobe koje dolaze sa Kosova za koje Srbija i Crna Gora nema pristup bazi podataka kojom bi se omogućila potvrda njihovog državljanstva”. U ovakvim slučajevima, zaključila je Evropska komisija, vlasti često jednostavno odbijaju da se bave pojedinačnim slučajevima.¹⁴

I pored priznanja koje je dobila za kooperativnost, u Srbiji i Crnoj Gori postoji osećaj da nema solidarnosti razvijenih zemalja Zapadne Evrope sa teškom ekonomskom situacijom u kojoj se društvo nalazi. Kao što je rečeno, Srbija i Crna Gora vodi brigu o velikom broju izbeglica i raseljenih lica, a vraćanje velikog broja siromašnih ljudi samo dodatno neumereno zaoštrava socijalne tenzije. Ekonomija Srbije i Crne Gore nije dostigla rast koji bi nadomestio ukidanje strane humanitarne pomoći i omogućio efikasni sistem socijalne zaštite, a rešenje pitanja ljudi u migracijama nažalost nije zauzimalo mesto među prioritetima državne politike Srbije i Crne Gore u 2004. Razvojni programi uglavnom su bili fokusirani na energetske i infrastrukturne sektore, a ne na socijalnu zaštitu i smanjene siromaštva, tako da je bilo malo programa koji bi namirivali hitne potrebe ugroženih socijalnih grupa.¹⁵

1. Saradnja na nivou Evropske unije

Evropska unija u procesu harmonizacije evropskog sistema azila i migracija posvećuje posebnu pažnju kreiranju mera za povratak ljudi. One su fokusirane na prisilni povratak, ali su neke mere relevantne i za dobrovoljni povratak. Harmonizacija u oblasti povratka uključuje pravno obavezujuće ugovore o međusobnom priznavanju naredbe o proterivanju (Council directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, OJ L149/34) i asistencije u tranzitu za potrebe deportacija avionom i organizovanje zajedničkih letova za deportaciju (Council directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air, OJ L321/26). U decembru 2004. godine Sa-

¹⁴ Commission of the European Communities, Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, Chapter 3.6.2. April 2005.

¹⁵ UNHCR, *Serbia and Montenegro: Development Through Local Integration*, 2004.

vet Evropske unije za pravdu i unutrašnje poslove doneo je Zaključke o dobroj praksi u vezi sa povratkom ljudi koji ilegalno borave na teritoriji zemalja članica EU.¹⁶

Dobra praksa, onako kako su je prepoznale zemlje članice EU, uključuje: promociju programa dobrovoljnog povratka uz asistenciju kako bi povratak bio održiv; tamo gde je podesno, povratak treba sprovesti u saradnji sa međunarodnim i nevladinim organizacijama; biranje modela povratka „od slučaja do slučaja” što uključuje procenu nečije individualne ugroženosti; posmatranje povratka kao najranije mogućnosti; predstavljanje povratnicima mogućnosti dobrovoljnog povratka pre prinudnog vraćanja.

2. Programi pomoći kako bi se stimulisao povratak

Da bi stimulisale povratak, zapadne zemlje često koriste neki oblik pomoći u zamenu za pristanak za „dobrovoljni” povratak. Često se, nažalost, radi o merama koje ljudi ne mogu da odbiju, jer će u protivnom biti pritvoreni, a ubrzo i proterani bez mogućnosti da ponesu sa sobom i najnužnije stvari. Što se tiče povratnika u Srbiju i Crnu Goru, u zemljama Zapadne Evrope ne postoje posebne vrste pomoći pre povratka – kao što je pomoć bolesnim ljudima, stručno osposobljavanje za neke veštine (sa izuzetkom Luksemburga i nekih manjih projekata u Nemačkoj) – koje bi učinile da povratak u zemlju porekla bude održiv. Nemački program finansiranja zapošljavanja i privatnog preduzetništva AGF, u Srbiji gotovo da je ugašen. Program nemačke vlade GARP, koji sprovodi IOM, povratnici uglavnom posmatraju kao jednokratnu pomoć koja ne može da pruži nikakvo trajno rešenje.¹⁷

ECRE smatra da su najbolji programi povratka oni koji u bliskoj saradnji zemalja prihvata i porekla omogućavaju pojedincima da zadrže osećaj dostojanstva, samoodrživosti i kontrole nad svojim životom.¹⁸ Međunarodna saradnja sa zemljom porekla u duhu solidarnosti preduslov je za postizanje dugoročnog rešavanja kada je reč o praksi povratka ljudi. Programi za asistenciju i podršku povratku ljudima kojima je odbijen zahtev za azil ili ukinuta privremena zaštita stoga su najpoželjnije sredstvo za podsticanje dobrovoljnog povratka. Programi asistencije za reintegraciju podrazumevaju uticaj na zajednicu u koju se osoba vraća i koja će omogućiti zaradu njoj i njenoj porodici i dobit celokupnoj zajednici (više o tome u zaključcima i preporukama). Evropski fond za izbeglice već je finansirao brojne programe povratka. Na nivou Evropske unije, 2. decembra 2004. usvojen je plan i budžet Evropskog fonda za izbeglice za period 2005–2010. Predviđeno je da u prve dve godine bude potrošeno 114 miliona evra od ukupnog budžeta od 604 miliona evra za pitanja azila. Novac je namenjen pre svega

¹⁶ Justice and Home Affairs Council Conclusions on Best Practices on Return with Regard to Specific Countries of Third Country Nationals Illegally Staying on the Territory of Member States, December 2004.

¹⁷ Program pokriva troškove puta i obuhvata dodatnu pomoć od 250 evra za odrasle osobe i 125 evra za decu do 12 godina starosti (maksimalno 750 evra po porodici). Za one povratnike koji su pripadnici nacionalnih manjina sa Kosova i Metohije dodatna pomoć je obezbeđena u visini od 500 evra za odrasle osobe i 250 evra za decu do 12 godina starosti (maksimalno 1.500 evra po porodici).

¹⁸ ECRE, *The Way Forward-Europe's role in the global refugee protection system. The return of Asylum Seekers whose Applications have been Rejected in Europe*, June 2005.

podrški zemljama članicama EU u prihvatu migranata, ali je jedan deo novca namenjen i za finansiranje projekata povratka u zemlje porekla.

III Uslovi i procedura pre i tokom povratka

Svaki povratak, uključujući prisilnu deportaciju, mora biti sproveden na način koji garantuje bezbednost, humanost i dostojanstvo ljudima koji se vraćaju, a dobrovoljni povratak je svakako najpoželjniji. Prema ECRE-ovom tumačenju, dobrovoljni povratak može se tako nazvati kada: „Osoba sa legalnim boravkom napravi izbor i slobodnom voljom pristane da se vrati u zemlju porekla ili mesto prebivališta; potrebno je da da lični, iskreni pristanak bez pritiska bilo koje vrste; ukoliko je takav pristanak iznuđen nedostatkom efektivne zaštite u zemlji prijema ili pretnjom sankcijama, u takvim slučajevima povratak se ne može nazvati dobrovoljnim.”¹⁹

Sve više se koristi prinudni povratak, pri čemu se traži saglasnost osoba pretnjama i nagovorima. Države takav povratak proglašavaju za dobrovoljan jer su osobe pristale na njega. Pri tom se ne uzimaju u obzir okolnosti koje su prinudile osobu da takav pristanak da, kao što je pretnja da će biti nasilno izbačena iz zemlje bez mogućnosti da sa sobom ponese najosnovnije stvari.

S druge strane, evropske vlade stimulišu povratak ljudi kojima je zahtev za azil odbijen ili ukinuta privremena zaštita, radije nego da ih prisilno vraćaju. Materijalna podrška i asistencija opet zavise od toga da li je osoba odlučila da ode uključujući se u program dobrovoljnog povratka, jer bi u protivnom bila zatvorena i prisilno deportovana, što dodatno zamagljuje razliku između dobrovoljnog i prinudnog povratka.

Na osnovu razgovora sa povratnicima i na osnovu podataka dobijenih na fokus grupama Grupe 484, ljudi su se najčešće odlučivali na „dobrovoljni” povratak ne zato što su bili stimulisani finansijskom pomoći, već zato što su bili zastrašeni iskustvom ljudi koji su prisilno vraćeni uz intervenciju policije.

Mnogi građani Srbije i Crne Gore proveli su duže vreme u zemljama Zapadne Evrope, neki i više od deset godina. Traumatizacija zbog mogućnosti prinudnog vraćanja i dalja traumatizacija zbog nesigurnosti sopstvenog položaja javlja se kod osoba koje su priznate kao izbeglice (kao osobe kojima je potrebna zaštita) ali sa komplementarnom, manje sigurnom, privremenom zaštitom, što je uglavnom slučaj sa državljanima Srbije i Crne Gore. Uobičajeno u zapadnim zemljama jeste da ne odlučuju o nečijim zahtevima za azil u vreme kada su podneseni, već im umesto toga daju privremenu zaštitu, a o zahtevima odlučuju kada se promeni stanje u zemlji porekla i u tim slučajevima cene da nema osnova za međunarodnu zaštitu.²⁰

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Prema rečima romskih povratnika na fokus grupama Grupe 484, oni su podnosili „zahteve za azil iz ekonomskih razloga”. Na fokus grupama nije se moglo čuti da su Romi tražili zahtev za azil iz drugih razloga jer, kako povratnici navode, oni nisu hteli da traže politički azil. S druge strane, povratnici bošnjačke nacionalnosti i oni koji su poreklom s Kosova i Metohije tražili su često azil sa obrazloženjem da im je život ugrožen ili da su izloženi sistematskoj diskriminaciji. Prema podacima švedskih vlasti, 80 odsto od ukupnih zahteva za azil se odbacuje, jer ne ispunjavaju uslove za međunarodnu zaštitu na osnovu Konvencije o statusu izbeglica. Velikoj grupi ljudi dozvoljava se, međutim, da ostane u zemlji iz humanitarnih ili nekih drugih razloga. Kao što je već rečeno, ovo se percipira kao zloupotreba sistema azila, jer ti ljudi traže način da ostanu u zemlji u potrazi za boljim životom, a ne zato što im preti progon na osnovu kriterijuma koje ustanovljava Konvencija o statusu izbeglica.²¹

Većina povratnika u Srbiju i Crnu Goru boravila je u zemljama Zapadne Evrope na osnovu statusa „privremene zaštite”. Ovaj status im je omogućavao da koriste usluge socijalne zaštite. Kako su učesnici fokus grupa naveli, to je podrazumevalo da imaju obezbeđen sasvim pristojan smeštaj i novčanu nadoknadu za troškove ishrane. Manji broj povratnika nije koristio socijalnu zaštitu, već je imao radnu dozvolu. To je najčešće omogućavalo bolje životne uslove i viši standard, npr. smeštaj u iznajmljenom stanu ili kući, posedovanje automobila, veću kupovnu moć.

U Evropi postoji debata da li politika azila treba da bude dizajnirana tako da na isti način bude pogodna kako za integraciju, tako za povratak u zemlju porekla. Države sve više ukidaju usluge koje nisu preko potrebne pokušavajući da psihološki pripreme ljude za odbijanje zahteva za azil ili privremene zaštite i povratak u zemlju porekla. Metode koje država koristi da ubrza povratak uključuju pritvor pred deportaciju i mere prinude kao što je ukidanje stambene i materijalne podrške uz nuđenje pomoći prema postojećim programima povratka.

Učesnici fokus grupa rekli su da procedura povratka počinje tako što se povratnicima prvo uskraćuje privremena zaštita. Prilikom podnošenja zahteva za produženje boravka vlasti ih obaveštavaju da neće dobiti produženje, već samo kraći vremenski period od uglavnom mesec dana da se pripreme i vrate u Srbiju. Na fokus grupama, ljudu koji su se vratili govorili su da su u zapadnim zemljama ubeđivani da će dobiti posao u zemlji porekla i da je to navodno dogovoreno sa predstavnicima vlasti Srbije. Prema izjavama, tada im se „obećava” zaposlenje, smeštaj i razne druge pogodnosti u Srbiji.

Povratnici koji odluče da se dobrovoljno vrate u Srbiju dobijaju već spomenutu jednokratnu pomoć. Ova pomoć im omogućava da stignu u Srbiju i da budu materijalno obezbeđeni jedan do dva meseca. Povratnici, međutim, ne dobijaju nikakvu asistenciju pri selidbi imovine koju su eventualno stekli. Ukoliko su u mogućnosti, povratnici se sele o svom trošku, u suprotnom ta imovina ostaje. Troškovi selidbe uvećavaju se ukoliko je to tehnička roba ili automobil, koji su podložni carinjenju. Ne postoje nikakve ca-

²¹ Informacija dobijena od Marie Lilliebladh, Ambasada Kraljevine Švedske u Beogradu.

rinske olakšice ili oslobađanje od carine za povratnike. Povratnici su naveli da je u Nemačkoj ranije postojao program pomoći pri selidbi koji je u međuvremenu ukinut.

Neki učesnici fokus grupa rekli su da su pokušali da produže boravak – ili su se u najmanju ruku raspitivali o toj mogućnosti – plaćajući fiktivni brak sa stranim državljaninom/državljanom. Osim što postoji mogućnost da budu kažnjeni za otkrivenu prevaru, učesnici fokus grupa rekli su da su ti fiktivni supružnici uglavnom problematične ličnosti, narkomani ili alkoholičari, koji se ne ustručavaju da ucenjuju i prete posle plaćanja usluge.

Povratnici koji su prisilno vraćeni nalaze se u još težoj situaciji. Ukoliko ostanu posle isteka poslednjeg produženja boravka, policija ih hapsi i avionom deportuje u Srbiju. Na fokus grupi učesnici su na sledeći način opisali hapšenje i deportaciju: policija najčešće dolazi veoma rano ujutru i daje rok od pet minuta do pola sata da se spakuju. Povratnici su naveli da nisu stigli da ponesu ni najosnovnije lične stvari – dokumenta, diplome i novac. U ređim slučajevima policija daje ljudima dovoljno vremena da se spakuju. Neki povratnici rekli su da ih advokati nisu obavestili da je njihova žalba odbijena u poslednjoj instanci i da su bukvalno bili zatečeni kada im se policija pojavila na vratima. Potom ih odvođe na aerodrom, a u nekim slučajevima prvo u pritvor, a zatim na aerodrom. Na aerodromu im se pred ulazak u avion obavezno oduzima gotovo sav novac. To se pravda kao kazna zbog prekoračenja boravka. Fizički otpor je poslednja mera koju ljudi primenjuju kako bi sprečili povratak, i učesnici fokus grupa su svedočili da su čuli da se tako nešto desilo na aerodromu ili u avionu pred poletanje. U samom avionu, odgovornost za bezbednost pri povratku preuzimaju pripadnici MUP-a Srbije.

1. Ranjive grupe i razdvajanje porodice

Na globalnom nivou, u ranjive grupe spadaju bolesni, stari, deca, posebno maloletnici bez pratnje, žene i samohrani roditelji, naročito majke. Može se reći da su u Srbiji i Crnoj Gori to i Romi, kao marginalizovana socijalna grupa, čiji su pripadnici izloženi raznim oblicima otvorene i prikrivene diskriminacije. Brojni su primeri romske dece povratnika, koja su školovanje započela na nemačkom ili nekom drugom jeziku, a sada u SCG dolaze bez znanja srpskog, a ponekad i romskog. Ukoliko, s druge strane, ilegalno ostanu u Zapadnoj Evropi, lišeni su bilo kakvog prava po osnovu statusa i nalaze se u situaciji potpunog siromaštva i marginalizovanosti.

Posebno zabrinjava činjenica da postoje lica koja u Zapadnoj Evropi žive po deset i više godina, a da suštinski nisu uključena u bilo kakav proces integracije u društvo. „Duldung” u Nemačkoj, kao privremena dozvola boravka, za članove porodice ne ističe u isto vreme, čime se otvara mogućnost za razdvajanje porodice. Neke zemlje krše međunarodne konvencije, kao što je Konvencija UN o pravima deteta, i bez sputavanja vraćaju decu i maloletnike ne vodeći računa o njihovom najboljem interesu.

²² ERRC, *Written comments concerning the Federal Republic of Germany for consideration by the Committee on the Rights of the Child*, 2003.

Evropski centar za prava Roma (ERRC) optužio je Nemačku da postupa protivno odredbama Konvencije UN i da ne vodi računa o spajanju porodice prilikom deportacije.²² Ako ne postoji mogućnost za spajanje porodice, onda povratak sigurno ne može da bude u najboljem interesu deteta.

Postoje primeri da se vraćaju bolesni ljudi, sa ozbiljnim psihičkim smetnjama, koji ne mogu da dobiju adekvatnu lekarsku negu u zemlji porekla. Na fokus grupama, doduše, mnogi učesnici su rekli da postoji trend zloupotrebe medicinske potvrde, kako bi se produžio ostanak u zemlji. Neki povratnici, Bošnjaci u Sandžaku, govorili su da je izvesni psihijatar u Hesenu izdao oko hiljadu atesta, a da je jedan koštao 200 evra i da mu je većina pacijenata bila iz naselja od Prijepolja do Tutina.²³ Učesnici fokus grupa govorili su da su česti slučajevi razdvajanja porodice zbog nepriznavanja vanbračnih zajednica. Iako nemački zakon izjednačava prava bračnih i vanbračnih zajednica, u slučaju povratnika vanbračne zajednice se ne priznaju. Tako dolazi do slučajeva da neki članovi porodice dobiju produženje privremene zaštite, odnosno boravka, dok je nekima to produženje uskraćeno i bivaju deportovani. Drugi slučajevi se dešavaju kada su vanbračni supružnici iz različitih zemalja, npr. iz Makedonije i Srbije. Tada njih razdvajaju i deportuju u Srbiju, odnosno Makedoniju.

...ali šta ćemo sa onim ljudima koji su iz Podgorice, njih deportuju ovde i jednostavno na aerodromu ih ostave... (povratnik, Beograd)

...jedan mali je čak došao u Beograd po nekom svom sećanju, on se setio da je njegov deda živeo u nekoj mahali. Sada njega čeka taksista koji ga vozi tamo, on je došao tamo, ne može da nađe ni dedu, niti bilo koga drugog, niti je dobio neku pomoć ovde, ništa... (predstavnik NVO, Novi Sad)

...u suštini kada se oni deportuju oni uopšte ne znaju ni gde idu, ni šta rade... (predstavnik NVO, Novi Sad)

...ja sam gledao skoro na televiziji dečko kuka, bio je 15 godina tamo, ne zna nigde nikog, ne zna gde će... (predstavnik Centra za socijalni rad, Niš)

2. Problem povratka na Kosovo i Metohiju ili u Srbiju i Crnu Goru kao u bezbedni deo zemlje (Internal Flight – Alternativa interne zaštite)

Kao opšte mesto u javnom mnjenju zemalja Zapadne Evrope stoji uverenje da se sistem azila potkopava činjenicom da vlada ne uspeva da deportuje one kojima je odbijen zahtev za azil. U stvaranju veze između efikasnosti i integriteta sistema azila pri povratku ljudi vlade obično propuštaju da spomenu da će sistem azila temeljno biti potkopan ukoliko propusti da pruži zaštitu onima kojima je potrebna. Pored vraćanja na Kosovo i Metohiju jedan od negativnih primera jeste i odluka vlade Holandije da počne sa vra-

²³ Podatak dobijen od Kadrije Mehmedovića, predsednika NVO „Reintegracija” iz Novog Pazara.

ćanjem Avganistanaca, Čečena i Liberijaca u njihove zemlje porekla uprkos informacijama UNHCR-a i nevladinih organizacija da te zemlje još nisu bezbedne i da ljude ne bi trebalo vraćati. Problem je što veoma malo slučajeva posle povratka okupira pažnju javnog mnjenja zemalja gde je prvobitno zatražena zaštita i malo se zna o sudbinama onih koji su vraćeni.²⁴

Pretpostavka da tražilac azila može da dobije zaštitu u drugom delu svoje zemlje (Internal Flight) takođe čini osnov za odbijanje zahteva za azil. Obično se takvi zahtevi tretiraju kao da su ih podneli ljudi koji nemaju potrebu za međunarodnom zaštitom. ECRE upozorava da ne znači da su oni kojima je zahtev za azil odbijen, ljudi koji nemaju potrebu za međunarodnom zaštitom i da se neki zahtevi za azil odbijaju pod pretpostavkom da osoba može da dobije zaštitu u drugom kraju svoje zemlje. To je i slučaj sa ljudima poreklom sa Kosova i Metohije koje neke zapadne zemlje vraćaju u centralnu Srbiju i pored preporuka UNHCR-a i Parlamentarne skupštine Saveta Evrope da to ne čine.

UNHCR je u martu 2005.²⁵ ponovo uputio zahtev zapadnim zemljama da iz bezbednosnih razloga ne vraćaju pripadnike manjina (pre svega Rome i Srbe) na Kosovo i Metohiju, ali ni u druge delove Srbije i Crne Gore gde bi se našli u poziciji interne raseljenosti bez mogućnosti pristupa osnovnim pravima i uslugama.²⁶ Što se tiče Aškalijski i Egipćana, UNHCR je ocenio da njihovi pripadnici mogu da imaju individualno validne zahteve za međunarodnu zaštitu koje treba ispitati u fer i iscrpnoj proceduri.

Nemačka je u maju 2005. počela sa vraćanjem pripadnika pojedinih manjinskih grupa s Kosova i Metohije, kao što su Bošnjaci, Aškalijski i Turci, dok su proterivanja do daljeg pošteđeni Romi i Srbi. Nemačka vlada i predstavnici UNMIK-a krajem aprila u Berlinu potpisali su sporazum o povratku pripadnika manjina. Ovim dokumentom je predviđeno da nemačke vlasti od maja UNMIK-u predlažu 300 osoba za proterivanje na Kosovo i Metohiju, a da taj broj od avgusta bude povećan na 500. U tekstu se navodi i da je proterivanje na Kosovo i Metohiju moguće samo uz pojedinačnu proveru i odobrenje UNMIK-a.²⁷ Grupi 484 poznat je slučaj Bošnjaka koji je sa porodicom vraćen iz Holandije u Kosovsku Mitrovicu u kuću u delu grada sa većinskim albanskim stanovništvom, iako su im predstavnici IOM-a obećali da će ga smestiti u delu sa većinskim bošnjačkim stanovništvom. Njegova stara kuća je uništena 1999. godine, a u

²⁴ ECRE, *The Way Forward-Europe's role in the global refugee protection system. The return of Asylum Seekers whose Applications have been Rejected in Europe*, June 2005.

²⁵ UNHCR Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo, March 2005.

²⁶ U Srbiji i Crnoj Gori otvorenoj diskriminaciji i nasilju povremeno su izloženi raseljeni Romi s Kosova i Metohije, odnosno Aškalijski, pre svega zato što imaju muslimanska imena i u velikom broju ne govore srpski jezik. Martovsko nasilje na Kosovu i Metohiji 2004. protiv tamošnje srpske zajednice u Srbiji je dovelo do napada na pripadnike muslimanskih nacionalnih manjina, uništavanja njihove imovine i verskih objekata. Raseljeni Romi posebno su bili meta napada jer ih većinsko stanovništvo poistovećuje sa Albancima. U Novom Sadu, 17. i 18. marta organizovane grupe nasilnika napadale su romska naselja kao što je Veliki rit, zasipajući kuće kamenicama, pri čemu su žiteljima psovali „majku šiptarsku”. Ni protiv jednog izgnanika policija nije podnela krivičnu prijavu. (Dokumentacija Fonda za humanitarno pravo, 2004)

²⁷ Pregled, Nemačka neće masovno proterivati manjine sa KiM, 1. jun 2005.

albanskom okruženju nije želeo da ostane u strahu za svoju bezbednost i bezbednost svoje porodice. Iste večeri napustio je smeštaj koji mu je obezbedio IOM i sa porodicom se smestio kod svojih roditelja u Novom Pazaru.

Treba, takođe, reći da probleme Roma, Aškalija i Egipćana (RAE) mnoge organizacije posmatraju kao jedinstvene i da je stvar njihovog ličnog izbora kako će se izjasniti. Isto tako, bilo je uobičajeno da se Romi predstavljaju kao Aškalije, jer su svojevremeno, u vreme vlasti Slobodana Miloševića pre uspostavljenog međunarodnog protektorata na Kosovu i Metohiji, pripadnici te etničke grupe imali povoljniji položaj nego Romi pri odobravanju privremenog boravka u zemljama Zapadne Evrope. Sada su se našli u situaciji da budu vraćeni, iako za Rome na Kosovu i Metohiji niko ne može da pruži bezbednosne garancije.

IV Uslovi prihvata u Srbiji i Crnoj Gori

Pri ulasku u Srbiju, ne postoji nijedna služba koja bi prihvatila povratnike, dala prvu pomoć i neophodne informacije. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava nadležno je za nadziranje procesa readmisije, ali ono nema operativnih kapaciteta za taj posao, te su povratnici prepušteni sebi. Dešava se čak da povratnici moraju peške da odu sa aerodroma, jer nemaju novca za prevoz niti imaju rođake ili prijatelje koji bi ih sačekali.

Prisilno vraćena lica nalaze se u posebno teškoj situaciji. Onima koji su vraćeni uz službeno pratnju, aerodromska policija uzima izjave, a potom ih pušta ukoliko nemaju krivični dosije. Povratnici su tada prepušteni sami sebi, najčešće sa po desetak evra u džepu. Veoma često nemaju vremena da obaveste rodbinu ili prijatelje da stižu u Srbiju, a često nemaju ni rodbinu ili prijatelje. Pošto nemaju gde da odu, ova lica postaju beskućnici. Nemaju, takođe, pravo na materijalnu pomoć koju dodeljuje IOM, dok im je gotovo sav novac oduzet pri izlasku iz Nemačke.

U nešto boljoj situaciji nalaze se povratnici koji su došli dobrovoljno. Oni imaju pravo da sa sobom ponesu svoju imovinu i novac i najčešće ih dočekuje rodbina ili prijatelji. U slučaju da nemaju nikoga u Srbiji, oni unapred iznajmljuju smeštaj. Po dolasku primaju jednokratnu novčanu pomoć od IOM-a, ali ne dobijaju nikakvu drugu pomoć ili savet od državnih službi.

1. Smeštaj

Povratnici navode da im je smeštaj, uz nezaposlenost, najveći problem. Veliki broj povratnika nema stalan smeštaj. Po dolasku u Srbiju oni uglavnom žive kod rodbine ili prijatelja ili su pak beskućnici. Postoje različiti slučajevi, od toga da spavaju po klupama u parkovima, napuštenim automobilima do seljenja od jednog do drugog prijatelja ili rođaka i života u slamovima i divljim romskim „kartonskim” naseljima zajedno sa lokalnim sunarodnicima. U slučaju da imaju ušteđevinu najčešće se odlučuju da grade kuće koje su uglavnom nelegalne i veoma često neuslovne za život, bez vode i struje.

Zajedničko svim povratnicima jeste to da sada žive u mnogo lošijim uslovima nego što su živeli u Zapadnoj Evropi.

2. Dokumenta

Povratnici vrlo često imaju probleme sa pribavljanjem dokumenata. Najčešće je to problem u vezi sa prijavom boravka/prebivališta. Pošto nemaju legalnu adresu stanovanja, oni ne mogu da dobiju prijavu boravka. Jedina mogućnost jeste da fiktivno prijave boravak kod rođaka ili prijatelja, što zavisi od njihove dobre volje. U slučaju kada imaju fiktivan boravak dešava se da zbog ekonomskih razloga nisu u mogućnosti da plate ni najosnovnije takse, što je posebno indikativno za mnogočlane porodice. Nemogućnost prijave boravka uzrokuje veliki broj lančanih problema. To je nemogućnost dobijanja lične karte što povlači nemogućnost korišćenja socijalne pomoći, zapošljavanja, dobijanja zdravstvene knjižice i ostvarivanja svih ostalih prava koja su garantovana građanima Srbije i Crne Gore.

Postoje problemi i sa dokumentima, kao što su diplome. Diplome koje su dobili u Zapadnoj Evropi praktično su neupotrebljive zbog visoke cene nostrifikacije. Povratnici uglavnom nisu u mogućnosti da plate njihovo prevođenje.

Sa dečijim krštenicama je slična situacija. Deca koja su rođena u inostranstvu upisana su u strane knjige rođenih. Postoje slučajevi da povratnici nisu stigli da spakuju ta dokumenta, zbog čega ne mogu da prijave decu po dolasku u Srbiju. Procedura za pribavljanje izvoda iz knjige rođenih u inostranstvu je skupa, a povratnici često ne poznaju ni proceduru, te im dokumenta ostaju nedostupna. Ovo uzrokuje situaciju da deca ne mogu da se upišu u školu ili vrtić, ili da koriste dečiji dodatak.

...ne mogu decu da prijavim. Deca su prijavljena na drugu adresu i dečija ustanova za dečiji dodatak me je odbila... (povratnik, Niš)

...pa gde da se prijavim, kod koga? Moram da molim nekoga, ili me nema, kao da ne postojim... (povratnik, Beograd)

3. Obrazovanje

Ukoliko deca koja su u Zapadnoj Evropi pohađala osnovnu školu žele da nastave školovanje susreću se sa problemom nepriznavanja pohađanih razreda. Kao što je već rečeno, to se dešava ili zbog nedostatka dokumenata, ili zbog visokih troškova njihovog prevođenja i nostrifikacije. Drugi problem javlja se ukoliko deca loše ili uopšte ne govore srpski jezik. U tim slučajevima ih šalju u specijalne škole koje su namenjene deci sa smetnjama u razvoju. U običnim školama zbog lošeg srpskog jezika deca imaju poteškoće da se integrišu u školsku sredinu i često su izložena diskriminaciji svojih školskih drugova. Školski program takođe je neprilagođen za ovu decu, jer su učili po sasvim drugom programu. Ovo je posebno karakteristično za srednjoškolce i osnovnoškolce u višim razredima. Njih veoma često uključuju u razrede koji su niži od onih koje su pohađali u zapadnoevropskim školama. Pored programa i gradiva, deci povratnicima je teško i da se pri-

viknu na način ophođenja nastavnika i vaspitača prema učenicima koji je drugačiji nego u zapadnim zemljama.

...meni je najveći problem zbog dece, jer kada sam već došao ovde imao sam problema sa školom, da nisu čak ni decu hteli da prime. A što je najveći problem, deca mi ne znaju jezik. Oni su rođeni tamo... (povratnik, Beograd)

...zamisli da mi je dete palo, imalo je jedinicu iz istorije, stalno očekuju nešto, on je u Nemačkoj od obdaništa, oni njemu traže istoriju... (povratnik, Beograd)

...ne znaju srpsku kulturu i tradiciju, navikao je na nemačku kulturu i tradiciju, pogotovo pričamo o tome, na sasvim drugačiju ishranu. Razumete, jednostavno to dete ne može da se uklopi... (predstavnik NVO, Novi Sad)

...ako naše jedno romsko dete u školi ne zna dobro srpski jezik, oni se odmah šalju u specijalne škole... (povratnik, Niš)

...trebao si od prvog razreda sve da doneseš ovde i ideš da prevedeš, ideš u Palatu pravde kod tumača, on ti prevede, odneseš u ministarstvo i ti sada upišeš dete. To košta... (povratnik, Beograd)

...ta deca, koja dođu sa 15 godina, tamo završavaju osnovnu školu, a ovde dolaze i upisuju ih u prvi razred... (predstavnik NVO, Novi Sad)

4. Zdravstvo i socijalna zaštita

Besplatan pristup zdravstvenoj zaštiti zakonski je uslovljen posedovanjem lične karte, odnosno zasnovanim radnim odnosom ili prijavom u Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Povratnici koji nemaju uredna dokumenta moraju da plaćaju zdravstvene usluge, što je za njih često previše skupo. U praksi deca koriste sistem primarne zdravstvene zaštite, jer ih lekari primaju i bez dokumenata, što opet zavisi od dobre volje lekara.

Dostupnost socijalne zaštite takođe je u vezi sa problemom pribavljanja dokumenata. Ukoliko nemaju ličnu kartu, ne mogu da dobiju status nezaposlenog, a time ni da koriste usluge Centra za socijalni rad. Čak i ako imaju ličnu kartu, povratnici često ne poznaju procedure na osnovu kojih dobijaju socijalnu pomoć. Ukoliko, ipak, dobiju socijalnu pomoć, novčani iznosi su isuviše mali da bi ispunili svoju namenu. S druge strane, predstavnici centara za socijalni rad pokazali su na fokus grupama da gotovo uopšte nisu upoznati sa specifičnim problemima sa kojima se suočavaju povratnici.

Učesnicima fokus grupe takođe nije poznata nijedna organizacija ili institucija koja povratnicima daje humanitarnu pomoć. Nevladine organizacije koje se bave problemom povratnika uglavnom pružaju pravne savete.

... jednostavno nemaju ličnu kartu i ne mogu ništa da urade, a deca su im kući bolesna, to je ono što se dešavalo... (predstavnik NVO, Beograd)

...o tome vam upravo i pričam. Znači, nijedna organizacija po pitanju povratnika ništa konkretno nije uradila za ove dve godine koliko sam ja ovde, otkako sam se vratio iz Nemačke... (povratnik, Novi Sad)

5. Zapošljavanje

Visoka stopa nezaposlenosti u Srbiji održava se i kod ove populacije. S obzirom na višestruku ugroženost, povratnici su u još težoj poziciji od domicilnog stanovništva, a u Srbiji ne postoje programi zapošljavanja koji su namenjeni povratnicima. Kao što je rečeno, program nemačke vlade AGEF za zapošljavanje i stručno osposobljavanje je pred gašenjem. Gotovo svi povratnici učesnici fokus grupa bili su nezaposleni. Oni su naveli da zbog neposedovanja lične karte i problema sa nostrifikacijom diploma imaju velike probleme u pronalaženju posla.

Prema izjavi privatnog preduzetnika koji je učestvovao na fokus grupi, povratnici imaju bolju radnu kulturu od domicilnog stanovništva. To se objašnjava time da su navikli na evropski način rada, da ne kasne na posao, da vredno rade, da su odgovorni. Ovo se odnosi uglavnom na one koji su imali radne dozvole ili su stekli radne navike radeći u sivom sektoru.

Poseban je problem sa povratnicima koji su u inostranstvu živeli samo od socijalne pomoći. Po dolasku u Srbiju oni se nalaze u veoma teškoj situaciji jer su navikli na pristojan smeštaj, a pošto su godinama bili zavisni od socijalne pomoći gotovo da nemaju radne navike i potpuno su pasivni u traženju posla.

...kada pričate ljudima koji su došli iz Nemačke ili bilo koje zemlje deportacije i pričate sa domicilnim Romima razlika je drastična prvo u ponašanju, kulturi, da ne pričamo o jeziku... (predstavnik NVO, Beograd)

...treba prvo da donesem diplomu, da je prevedem. To znači – jedno šest meseci moram da prevodim tu diplomu, a tu ću da puknem jedno 1.000 evra. Tako to ide... (povratnik, Beograd)

...ti ljudi su u velikom problemu, nisu navikli da rade, a sad moraju... (predstavnik NVO, Novi Sad)

V Zaključci i preporuke

1. Politika zapadnih zemalja u vezi sa povratkom

– Pravo je svake države da u skladu sa unutrašnjim okolnostima i procenama vodi politiku integracije migranata. Nesporno je pravo države da vraća ilegalne migrante u zemlju porekla. Iz humanih razloga, Grupa 484 ipak smatra da vreme koje su migranti proveli u zemlji zbog duge procedure za azil ili zato što su dugo uživali privremenu zaštitu, kao i specifičnosti ranjivosti svake od porodica svakako treba uzeti u obzir prilikom odlučivanja da li tim ljudima treba omogućiti da konkurišu za stalno nastanjenje u zemlji prihvata.

2. Saradnja zemlje porekla i zemlje prijema

– ECRE ocenjuje da je saradnja sa zemljom porekla u duhu solidarnosti u procesu povratka njenih građana preduslov za ostvarivanje održivog i trajnog povratka. Ta organizacija stoji na stanovištu da međunarodna zajednica i vlade država moraju da uspostave političku, finansijsku i ekonomsku podršku u postkonfliktnim zemljama uspostavljajući adekvatne garancije zaštite za održiv povratak preko programa reintegracije koji moraju da budu pažljivo vođeni.²⁸

– Povratak velikog broja ljudi u osiromašenu postkonfliktnu zemlju kao što je Srbija i Crna Gora može da proizvede novu nestabilnost, novo interno raseljenje i ponovno kretanje stanovništva u potragu za utočištem u razvijenim zemljama. Mora da postoji međudržavna saradnja kako bi se utvrdilo da li je zemlja porekla, u ovom slučaju Srbija i Crna Gora, spremna da primi svog građanina, odnosno da li su uspostavljeni potrebni zakonski, administrativni i operativni uslovi za njegov ponovni prijem i reintegraciju.

3. Programi pomoći kako bi se stimulisao povratak

– Programi u zemlji prijema moraju istovremeno da imaju cilj da pripreme tražioce azila i na ostanak i integraciju i na povratak u zemlju porekla. Takvi projekti uključuju programe obuke za zaposlenje i stručno usavršavanje i stvaranje uslova koji će uticati na osobe da se odluče za dobrovoljan povratak. Podsticaji mogu obuhvatiti pokrivanje troškova transporta, novčane pomoći i garanciju da osobama neće biti zabranjen ponovni ulazak u zemlju ukoliko napuste zemlju prijema. Pozitivne mere podsticaja sigurno imaju prvenstvo nad prinudom i zastrašivanjem ljudi. Više je verovatno da će povratak biti održiv ukoliko je adekvatno pripremljen, odnosno ako je povratniku ostavljeno dovoljno vremena i sredstava da se za njega pripremi.²⁹

²⁸ ECRE, *Position on Return*, October 2003.

²⁹ Ibid.

– Treba organizovati specifične pripreme za programe povratka i informacije o takvim programima treba raširiti i učiniti dostupnim celokupnoj zajednici migranata iz Srbije i Crne Gore. Na svaki mogući način treba sprečiti davanje lažnih informacija povratnicima, kao oblik nagovora odnosno prevare ljudi da bi pristali na povratak. Osobe moraju da budu upoznate sa svim činjenicama u vezi sa povratkom, posebno sa situacijom u Srbiji i Crnoj Gori. Zemlje prijema trebalo bi da im pruže individualnu podršku i savete, uzimajući u obzir specifične okolnosti u kojima se svaki pojedinac nalazi.

4. Garancije u okviru ugovora o readmisiji

– Potrebno je da se ugovorima o readmisiji postave garancije za povratak u punoj bezbednosti i dostojanstvu. To znači garancije protiv vraćanja osobe na teritoriju gde bi njen život ili sloboda bili ugroženi i garancije da će prava povratnika biti ostvarena kroz projekte reintegracije.

– Proceduralne garancije moraju da se primenjuju na individualnoj osnovi, a kada se radi o masovnom vraćanju ljudi, specifične garancije moraju da postoje za posebno ugrožene grupe, kao što je slučaj sa pripadnicima manjina sa Kosova i Metohije. (Više o garancijama u okviru ugovora o readmisiji u Aneksu II)

5. Uslovi i procedure pre i tokom povratka

– Trend koji sprovode vlade zapadnih zemalja jeste da ukidaju svaki oblik socijalne pomoći i podrške osobama kojima je odbijen zahtev za azil. ECRE smatra da osnovna socijalno-ekonomska podrška mora da postoji, dok god se osoba ne vrati u zemlju porekla.³⁰

– Pritvor pre povratka treba da bude poslednje sredstvo u određenim okolnostima, čija je dužina i čiji su uslovi strogo određeni zakonom. Maloletnici bez pratnje, kao i deca sa pratnjom ne smeju nikad biti pritvarani.

– Osoba tokom dobrovoljnog ili prinudnog povratka mora da ima pravo na besplatnu i nezavisnu pravnu pomoć. Nevladine organizacije i UNHCR moraju da imaju nesmetan pristup povratnicima u svim fazama njihovog povratka.

– ECRE preporučuje da se razvije sistem nadgledanja poštovanja ljudskih prava kako bi se ona osigurala u procesu povratka. „Na primer, ombudsman, imenovan na nacionalnom nivou, može da izveštava o poštovanju standarda ljudskih prava tokom deportacije, uzimajući u obzir pojedinačne slučajeve od posmatrača koji nadgledaju kršenje ljudskih prava. Pravila ponašanja (Code of Conduct) mogu da pomognu da se osigura da tretman tokom deportacije bude u saglasnosti sa međunarodnim obavezama u domenu ljudskih prava.”

³⁰ Ibid.

6. Ranjive grupe i razdvajanje porodice

– U svakom slučaju treba voditi računa o najboljem interesu deteta u skladu sa članom 3 Konvencije UN o pravima deteta. Treba ozbiljno razmotriti mogućnost odlaganja vraćanja do trenutka kada će se bez sumnje uspostaviti da će najbolji interes dece ili drugih ugroženih grupa biti ostvaren kroz povratak u Srbiju i Crnu Goru. Ukoliko ne postoji mogućnost da se u razumnom vremenskom periodu obezbedi poštovanje njihovih potreba u njihovom najboljem interesu, treba razmotriti mogućnost davanja stalnog boravka.

– Povratak dece mora da bude ograničen samo na slučajeve kada je to u njihovom najboljem interesu, radi spajanja sa porodicom ili hraniteljem. Okolnosti vraćanja pripadnika ranjivih grupa moraju da budu efikasno nadgledane.

– Programi povratka moraju da se odvijaju u skladu sa principom spajanja porodice. Kada porodica uđe u proces povratka ne sme da se razdvaja i pre i tokom povratka. Dobrovoljna odluka o povratku mora da bude individualna. Svaki član porodice mora da se izjasni, a ne samo glava porodice. Kada se radi o vremenu povratka, treba voditi računa o obrazovanju mladih i dece, koje ne treba bez preke potrebe prekidati.

– Specijalistički saveti moraju da budu dostupni svima koji su preživeli neka traumatična iskustva. Pre repatrijacije mora da postoji procena o dostupnosti potrebne medicinske nege u zemlji porekla. Ljudima sa posebnim potrebama u procesu povratka treba obezbediti odgovarajuću medicinsku negu, pre i tokom deportacije. Poseban program treba da bude namenjen žrtvama torture, nasilja i trafikinga, pre njihovog povratka, ukoliko se već oceni da stepen njihove ugroženosti nije takav da bi ga trebalo za stalno ili privremeno odložiti.

– Specijalna pažnja treba da bude posvećena ženama, posebno samohranim majkama, kako bi se obezbedila njihova sigurnost. Pažnja mora biti usmerena na mogućnost žena povratnika, da zajedno sa svojom decom ostvare svoje osnovne životne potrebe i učestvuju u procesu reintegracije u zemlji porekla.

7. Problem povratka na Kosovo i Metohiju ili u Srbiju i Crnu Goru kao u bezbedni deo zemlje (Internal Flight)

– Ni pod kakvim se uslovima ne smeju vraćati ljudi, ukoliko se prethodno jasno ne utvrdi da za njih nema bezbednosnog rizika u slučaju povratka, što sada za pripadnike pojedinih manjina na Kosovu i Metohiji nije slučaj.

– Vraćanje u druge delove zemlje (Internal Flight – Alternativa interne zaštite) ne treba listom primenjivati jer postoji velika mogućnost da se povratnik suoči sa brojnim problemima u internom raseljenju i stoga povratku treba da prethodi ocena da li delovi zemlje u koje se vraća pružaju punu fizičku i pravnu zaštitu, mogućnost ostvarenja prava i pristup javnim uslugama.

– Vlade moraju da vode računa o informacijama koje obezbeđuju UN agencije i nevladine organizacije o stanju u zemlji. U slučaju povratka manjina sa Kosova i Metohije u centralnu Srbiju ili direktno na Kosovo i Metohiju, UNHCR je zauzeo stanovište da povratak tih ljudi ne bi bio razložen sem ukoliko ne bi bio opravdan u svakom pojedinačnom slučaju.

– Pogrešna procena može da dovede do progona ili diskriminacije ljudi i može dovesti do ponovnog napuštanja zemlje. Prema informacijama koje je Grupa 484 između ostalog dobila i na fokus grupama, mnogi Romi su se posle povratka vratili u Zapadnu Evropu kako legalnim, tako i ilegalnim putem.

8. Uslovi prihvata u Srbiji i Crnoj Gori i programi reintegracije

– Uspešna reintegracija u zemlji porekla ključni je faktor za održiv povratak i bitno je obezbediti da učešće zemlje prijema u stvaranju uslova za održiv povratak ne prestane činom povratka. Programi reintegracije treba da obezbede pojedincima informacije i savete kako da ostvare svoje potrebe. To uključuje informacije o pravima i obavezama i u zemlji prijema i u Srbiji i Crnoj Gori posle povratka.

– Proces reintegracije može biti destabilizovan ukoliko povratnici iz raznih zemalja prijema dobijaju različiti obim i drugačiju vrstu pomoći. S druge strane, ECRE upozorava da nedostaje evaluacija takvih programa – na koji način dohodovni projekti pomažu povratnicima, a na koji način celokupnoj zajednici. Kao i u slučaju izbeglica, lokalno ugroženo stanovništvo može da bude zavidno zbog pomoći koju bi trebalo da primaju povratnici. ECRE preporučuje da se programi pomoći povratnicima integrišu u postojeće razvojne projekte pomoći zajednici koja prima povratnike kako se ne bi stvarala tenzija između povratnika i lokalnog stanovništva.³¹

Što se tiče Srbije i Crne Gore potrebno je da se:

- O snaži Ministarstvo za manjinska i ljudska prava u svim resursima neophodnim za sistematično i temeljno praćenje procesa sprovođenja ugovora o readmisiji.
- Organizuju prijavne kancelarije za povratnike, pre svega na Aerodromu „Beograd”.

U vezi sa funkcionisanjem sistema u zemlji, propisima, registracijom i ličnim dokumentima državni organi, ali i lokalne nevladine organizacije treba da:

- Sprovedu obrazovnu i informativnu kampanju za povratnike.
- Zajedno sa centrima za socijalni rad donesu posebna uputstva radi rešavanja problema povratnika.
- Organizuju smeštaj za povratnike beskućnike i omoguće prijavu prebivališta onima koji sada nemaju legalan osnov za to.
- Uključe povratnike u programe stambenog zbrinjavanja i socijalnog stanovanja.

³¹ ECRE, *Position on Return*, October 2003.

- Povratnicima treba omogućiti pravo na uživanje imovine oslobođanjem od plaćanja carina i drugih dažbina za dobra za ličnu upotrebu.
- Organizovati programe stručnog osposobljavanja koji će pomoći povratnicima da nađu posao i da se adaptiraju na nove uslove. Za hitne slučajeve potrebno je naći sredstva za namirenje osnovnih potreba.
- Što se tiče integracije u obrazovni sistem potrebno je doneti uputstvo školama za obavezan upis dece povratnika, omogućiti nostrifikaciju školskih dokumenata i pomoć u pribavljanju školskih dokumenata iz inostranstva.³²

Komiteo za ekonomska i socijalna prava Ujedinjenih nacija na 34. sednici od 25. aprila do 13. maja 2005. raspravljao je o izveštaju Srbije i Crne Gore o poštovanju Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.³³ Komiteo je iskazao zabrinutost zbog nedostatka pune zaštite prava garantovanih Paktom i pozvao je, između ostalog, vlasti Srbije i Crne Gore „da pomognu izbeglicama, interno raseljenim licima i povratnicima, tako što će im olakšati dobijanje ličnih dokumenata, uključujući izvode iz matičnih knjiga, lične karte i radne knjižice kako bi im omogućili uživanje ekonomskih socijalnih i kulturnih prava“.

Problemi u vezi sa povratnicima iz Zapadne Evrope – državljanima Srbije i Crne Gore (na koje se aludira u izveštaju Komitea UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava), na izvestan način, preklapaju se sa manjinskim, odnosno, romskim pitanjem u SCG: Naime, povratnici iz Zapadne Evrope, su mahom Romi, tako da se zabrinutost i preporuke Komitea UN u odnosu na povratnike skoro u potpunosti odnose na predstavnike romske populacije.

Komiteo ukazuje na diskriminaciju Roma u oblasti politike zapošljavanja, socijalne zaštite, stambenog zbrinjavanja, zdravstvene zaštite, obrazovanja. Izražena je i posebna zabrinutost što veliki deo romske populacije mlađe od 15 godina radi u zoni “sive ekonomije”. Jasno se ukazuje i da u SCG, Romi žive u potpuno neadekvatnim naseljima, koja su sami sagradili, a u kojima nema struje, vode, niti ikakve infrastrukture. Posebno se ističe potreba da se u skladu sa Strategijom za smanjenje siromaštva u “Dekadi Roma”, velika pažnja posveti smanjenju siromaštva u romskoj populaciji. Komiteo ističe, da se Romima mora u potpunosti omogućiti primarna zdravstvena zaštita, te da se moraju stvoriti svi neophodni uslovi za školovanje na maternjem jeziku.

³² Preuzeto iz Akcionog plana za povratnike na osnovu ugovora o readmisiji koji je 2005. izradila radna grupa pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore. Kao što je rečeno, članovi radne grupe bili su i predstavnici Grupe 484.

³³ United Nations, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Serbia and Montenegro, Unedited Version, E/C.12/1/Add.108, Thirty-fourth session, 25 April – 13 May 2005.

9. Monitoring – nadziranje procesa povratka

– U procesu readmisije trebalo bi da postoji nadzor (monitoring) povratka, pri čemu se misli na proceduru donošenja odluke o povratku, uslovima pod kojima se povratak odvija i uslovima pod kojima povratnici započinju život u nekadašnjoj domovini. Potrebno je uspostaviti proceduru nadzora da su povratnici u zemlju stigli bezbedno i da su im dostupne informacije o funkcionisanju sistema u zemlji, kao i raspoloživi programi pomoći.

– Monitoring procesa povratka treba da traje do trenutka procene da je situacija u zemlji bezbedna, nacionalna zaštita ponovo osigurana, a povratnici reintegrirani.

Monitoring bi trebalo da uključi:

- a. Sistem prikupljanja statističkih informacija o povratnicima: broj, godište, stručnu spremu, potrebe, mogućnosti i podatke o etničkoj, religioznoj i političkoj biografiji (background).
- b. Sistem prikupljanja informacija o situaciji u zemlji, koji bi se koristio za informisanje povratnika i u zemlji porekla i u zemlji prijema, kao i za utvrđivanje statusa u zemlji prijema.
- c. Jasnu proceduru kako da se izveštava o nalazima monitoringa i kako da se na osnovu njih postupa, što pretpostavlja efektivno učešće svih učesnika uključujući povratnike, NVO, političare i donosioce odluka u zemlji porekla i zemlji prijema.³⁴

– Da bi se uklonila mogućnost progona povratnika potrebno je obezbediti nesmetan pristup povratnika UNHCR-u, nevladinim organizacijama i ambasadama. Neke organizacije mogu da odigraju posebne uloge. Međunarodni komitet crvenog krsta može da obezbedi materijalnu pomoć, olakša i potpomogne traženje članova porodica i njihovo sjedinjavanje. Male nevladine organizacije na lokalnom nivou mogu biti uspešne u promovisanju i ohrabriranju lokalne zajednice da prihvati povratnike.³⁵

³⁴ ECRE, *Position on Return*, October 2003.

³⁵ Ibid.

Aneks I

Slučajevi povratnika

Slučaj H. P., povratnika iz Holandije

Bošnjak H. P. zajedno sa porodicom izbegao je iz Kosovske Mitrovice, prvo u centralnu Srbiju, a potom u Holandiju u julu 1998. godine, tokom etničkih sukoba na Kosovu i Metohiji. Posle okončanja NATO intervencije, i povlačenja srpskih snaga bezbednosti u junu 1999. njegova kuća je uništena u eksploziji. H. P. ima ženu i sinove od 8, 10 i 11 godina, a ćerka koja je napunila dve godine rođena je u Holandiji. U strahu za svoju bezbednost i bezbednost svoje porodice, H. P. je pokušao da dobije azil u Holandiji. U toj zemlji primao je socijalnu pomoć, a posle tri godine boravka u azilantskom centru holandska država mu je dala stan na korišćenje.

Pošto mu je u dugoj proceduri odbijen zahtev za azil, H. P. i njegovoj porodici dat je rok od tri meseca da napuste Holandiju. Rečeno im je da to urade dobrovoljno ili će u protivnom snositi posledice: stavljanje u pritvor, a potom proterivanje. Od holandske vlade i IOM-a njegova porodica dobila je 7.800 evra. Put im je u martu 2005. organizovao IOM, čiji su ih službenici dočekali i na aerodromu u Prištini. Iako su im obećali da će ih smestiti u delu grada sa većinskim bošnjačkim stanovništvom, porodica P. obrela se u kući u delu grada koji naseljavaju isključivo Albanci. Iste večeri, H. P. nazvao je svog oca koji je kombijem došao po njih iz Novog Pazara i prebacio ih u centralnu Srbiju. H. P. i članovi njegove porodice sada žive kao raseljenici u Novom Pazaru. Iako mu roditelji imaju raseljenički status, H. P. sa porodicom ne može da ga dobije, jer je stav vlasti da ga ne daju ljudima kojima je odbijen zahtev za azil u zemljama Zapadne Evrope. Novac koji su dobili od holandske države i IOM-a postepeno se troši. H. P. nema posao, živi kao podstanar, a njegovi roditelji su stari i bolesni. Kao i sva raseljena lica, ima velike probleme u pribavljanju dokumenata. Sve matične knjige iz Kosovske Mitrovice prebačene su u Kraljevo gde moraju da putuju po bilo koji dokument, što zahteva velike troškove. Veliki novac dao je i za prevod radi nostrifikacije holandskih dokumenata za svu svoju decu.

Slučaj Dž. O., povratnika iz Danske

Rom Dž. O. boravio je u skandinavskim zemljama sa celom svojom familijom šest i po godina. Ima odraslog sina od 25 godina, ćerku od 21, i trojicu mlađih sinova od 12, 10 i 5 godina. Prema njegovim rečima, oni su u Danskoj zatražili humanitarni azil koji je odbijen.

Otišao je potom u Švedsku, a zatim u Norvešku, da bi se opet vratio u Dansku gde mu se rodilo jedno dete. Posle duge procedure i brojnih žalbi, u martu 2005. Dž. O. je dobio rešenje o izgonu iz zemlje, sa naređenjem da u što kraćem roku napusti Dansku.

Živeo je u azilantskom centru do marta 2005. kada su odleteli za Beograd samo sa ličnim stvarima. Kao putne troškove dobili su po 60 evra za odrasle članove porodice i po 30 evra za decu.

Porodica O. sada živi u udžerici sklepanoj od dasaka u nehygijenskom naselju u Novom Pazaru sa lokalnim sunarodnicima i ostalim povratnicima. Ni on ni njegova deca nemaju dokumenta, a on nema novca niti zna proceduru kako da dođe do njih. Njegova deca ne pohađaju školu niti imaju zdravstvene knjižice, te zavise od dobre volje lekara da li će ih primiti na pregled. Žena Dž. O. i njegov sin boluju od astme, a pošto nemaju para za lekove, sada obilaze humanitarne organizacije pokušavajući neka-ko da ih nabave.

Slučaj K. B., povratnika iz Nemačke

K. B. je Srbin, izbeglica iz Hrvatske, a 1999. godine otišao je u Nemačku. Ubrzo je dobio status privremene zaštite i socijalnu pomoć, koja je uključivala plaćen stan i oko 200 evra novčane pomoći mesečno. Istovremeno je pronašao posao i radio „na crno”, što mu je omogućavalo pristojan život.

Krajem 2003. godine, na osnovu zahteva nemačkih imigracionih vlasti, K. B. se odlučuje na dobrovoljan povratak u Srbiju. Po povratku K. B. se, kao i većina povratnika, suočio sa brojnim problemima, između ostalog sa neadekvatnim smeštajem i nezaposlenošću. Jedini izlaz video je u programu nemačke vlade AGEF o kojem je informisan tokom boravka u Nemačkoj. Ovi programi, u vidu stručne obuke i davanja kredita, namenjeni su povratnicima koji su pristali na dobrovoljan povratak.

K. B. se prijavio za ovaj program, a od IOM-a je dobio jednokratnu novčanu pomoć, čime je privremeno rešio problem smeštaja. Program AGEF-a mu je pružio još više. Dobio je poziv na sedmodnevni seminar o privatnom preduzetništvu koji je završio i stekao pravo na bespovratni kredit od 5.000 evra. Uz pomoć kredita i znanja sa seminara, K. B. je osnovao samostalnu radnju za izvođenje gipsarskih radova. Danas je K. B. uspešni preduzetnik koji svojim radom može sebi da obezbedi krov nad glavom i pristojan životni standard.

Aneks II

Pravna analiza ugovora o readmisiji

Ugovori o readmisiji su međudržavni, bilateralni ili regionalni sporazumi koji regulišu način i postupak povratka lica, državljana jedne od ugovornih strana, kojima je prestao legalan osnov boravka na teritoriji druge ugovorne strane, kao i državljana trećih država ili apatrida, pod uslovima predviđenim ovim sporazumima.

Ugovori o readmisiji bazirani su i na *Članu 1 Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima) izmjenjenu u skladu sa Protokolom br. 11*, koji govori o zaštiti u postupku proterivanja stranaca. Shodno ovoj odredbi, države su potpuno samostalne da – u skladu sa svojim unutrašnjim propisima – proteraju stranca, uz poštovanje standarda predviđenih ovim članom, a to su, pre svega, pravo stranca da „iznese razloge kojima osporava proterivanje, da se svaki pojedinačan slučaj ispita, te da u tu svrhu bude zastupljen pred nadležnim organom ili licem (licima) koja taj organ odredi”. Evropski sud za ljudska prava bi, jedino u slučaju da nije poštovana procedura predviđena odgovarajućim unutrašnjim propisima, mogao zasnovati svoju nadležnost.

U slučaju *Bolat protiv Rusije* sud je prihvatio predstavku po osnovu člana 1 Protokola broj 7 i člana 2 Protokola broj 4. Reč je o turskom državljaninu koji je boravio u jednoj od ruskih republika, sa urednom dozvolom boravka. Kako je na silu proteran u Istanbul, na osnovu kazne utvrđene u upravnom postupku, sud je prihvatio ovu predstavku, na osnovu pomenutih odredbi, jer proterivanje nisu ispitali ruski sudovi. Stoga se Bolat može smatrati žrtvom.

U slučajevima predstavljeni *Tomić protiv Ujedinjenog Kraljevstva i Salkić protiv Švedske*, sud ih nije prihvatio pošto podnosioci nisu dokazali konkretne izuzetno teške uslove u državama u koje su proterani.

U prvom slučaju, podnosilac predstavke je Srbin, pripadnik paravojne formacije, koji je proteran u Hrvatsku. Njegova predstavka proglašena je neprihvatljivom prema članu 3 Evropske konvencije, jer nije ukazao na neko konkretno loše postupanje ili diskriminaciju u zemlji u koju je vraćen.

U drugom slučaju, porodica Salkić je tvrdila da pati od posttraumatskog sindroma i 2000. godine je zatražila azil u Švedskoj, ali je vraćena u BiH. Sud je ovu predstavku smatrao neprihvatljivom, prema članovima 2 i 3 Konvencije, a iz razloga što postoje zdravstvene ustanove kojima se mogu obratiti u BiH, a njihov slučaj nije toliko ozbiljan da bi došlo do primene Konvencije.

Iako je o predstavkama odlučeno negativno, jako je važno istaći da je sud o njihovoj prihvatljivosti odlučivao na osnovu pojedinačnih iskustava podnosilaca predstavljeni.

To je veoma važan momenat, koji upozorava da principi „sigurne treće zemlje” i „sigurne zemlje porekla” ne mogu biti primenjeni kao kolektivni, već se moraju procenjivati u svakom konkretnom slučaju, prilikom primene ugovora o readmisiji. Upravo su ovi principi stožeri svih ugovora o readmisiji koje je SCG zaključila u proteklom periodu.

Ugovori o readmisiji su tipski akti i sa aspekta međunarodnog javnog prava predstavljaju potpuno uobičajen vid bilateralne komunikacije između država.

Najveća zamerka koja se može uputiti ovim ugovorima jeste činjenica da nijedan od njih ne definiše dovoljno jasno uslove prihvata povratnika, niti jasno profiliše politiku reintegracije, niti određuje obaveze države iz koje povratnici dolaze da reintegracione procese podrži na određeni način. Ova pitanja ne bi morala ni biti tretirana u samim ugovorima, već kao posebni programi usaglašeni od vlada država.

Trebalo bi ukazati na još jednu mogućnost, koju ne sadrže ugovori o readmisiji koje je SCG zaključila, osim ugovora sa Danskom, a koji pruža garanciju – **zaštitu ličnih dobara**. Pravo na svojinu, je fundamentalno ljudsko pravo, koje svojim značajem zaslužuje mesto u Univerzalnoj deklaraciji UN, a konkretno se garantuje i štiti *Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda*, i to članom 1 Protokola 1, pa ovo pravo mora biti priznato i povratnicima. Mnoga svedočenja ukazuju da veliki broj lica nije uspeo da svoja lična dobra ponese sa sobom, jer su bili silom onemogućeni da to učine.

Ugovori o readmisiji ne sadrže ni **neophodnu garanciju bezbednosti povratnika**, tokom njihovog povratka u SCG. Odgovornost za njihovu bezbednost mora biti na strani države koja ih vraća. Mogućnost da odgovornost za njihovu bezbednost bude poverena avio-kompanijama ne pruža dovoljnu garanciju sigurnosti povratnika.

Neophodno je takođe u ugovore ugraditi i obavezu države iz koje se lica proteruju da pruži i odgovarajuću **zdravstvenu zaštitu** povratnicima u toku leta (tranzita), i to u vidu obučene i adekvatno snabdevene ekipe medicinskog osoblja.

Grupa 484 smatra da ugovori o readmisiji moraju da se oslanjaju na međunarodne konvencije i jasno ih reafirmišu. Ne samo na Konvenciju o statusu izbeglica, već i *preambulu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropske konvencije protiv torture, Konvencije UN za eliminaciju svih oblika diskriminacije prema ženama i Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* koje se pozivaju na načelo Povelje UN da je „priznanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih članova ljudske porodice temelj slobode, pravde i mira u svetu”.

Međunarodni instrument koji omogućava najkonkretnije oblike zaštite prava stranaca jeste ipak *Evropska konvencija o ljudskim pravima*. Posebnu pažnju treba obratiti na: član 3 (zabrana torture i nehumanog postupanja); član 5 (pravo na slobodu i bezbednost); član 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života); u vezi sa članom 14 (zabrana diskriminacije). Na ove odredbe ukazujemo iz razloga što se u izjavama mno-

gih povratnika sa kojima je Grupa 484 kontaktirala mogu prepoznati elementi njihovog kršenja. Pritvaranje povratnika, upadi policije u domove povratnika jesu situacije u kojima je moguće kršenje ljudskih prava. Ugovori o readmisiji trebalo bi da u svojim odredbama afirmišu i vrednosti koje proklamuju i pomenuti članovi Evropske konvencije.

Prilikom razmatranja problema u vezi sa pitanjima readmisije mora se uzeti u obzir i *Konvencija o pravima deteta*. Preambula ove konvencije ističe da „dete treba da bude u potpunosti pripremljeno da živi samostalno u društvu i da bude vaspitano u duhu ideala proklamovanih u Povelji UN, a posebno u duhu mira, dostojanstva, tolerancije, slobode, ravnopravnosti i solidarnosti. Član 3 ove konvencije naglašava da „u svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, *sudovi, administrativni organi* ili zakonodavna tela, najbolji interesi deteta biće od prvenstvenog značaja”. Primena ugovora o readmisiji sa SR Nemačkom u mnogim slučajevima dovela je do razdvajanja porodice, što je upravo ovom konvencijom zabranjeno. Članom 9 predviđeno je da „dete ne bude odvojeno od svojih roditelja protiv njihove volje, osim kada nadležne vlasti, uz sudski nadzor, odrede u skladu sa važećim zakonom i postupkom da je takvo odvajanje **u najboljem interesu deteta**”. I članom 1 stavom 3 ugovora o readmisiji sa SR Nemačkom predviđeno je da će svaka strana ugovornica preuzeti istovremeno uz lica koja se vraćaju i „njihovu decu, kao i bračnog druga drugog državljanstva uz izdavanje vize”. U praksi, odredbe Konvencije, kao i ova odredba ugovora, se ne primenjuju. Dešava se da porodica bude razdvojena, tako što roditelji dece budu vraćeni na područja različitih država, a deca ostanu sa jednim od njih, ili da i deca budu razdvojena sa po jednim roditeljem.

Značajne su i odredbe *Konvencije o statusu izbeglica*. Ugovori o readmisiji morali bi garantovati nepovredivost njenih odredaba, a pre svega: člana 31, koji se odnosi na izbeglice koje bespravno borave u zemlji prijema; člana 32 koji se odnosi na proceduru proterivanja; član 33 koji se odnosi na zabranu proterivanja i odbijanja. Ugovori o readmisiji koje je SCG zaključila oslanjaju se na rešenja koja pruža Konvencija o statusu izbeglica, princip non-refoulementa (zabrane proterivanja), ali se moraju oslanjati i na član 4 Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji zabranjuje bilo kakvu **kolektivnu deportaciju** stranaca. Otvoreno je pitanje da li ugovori o readmisiji predstavljaju način da se, ipak, ovakve deportacije sprovedu.

Puno poštovanje duha Konvencije o statusu izbeglica afirmisano je u ugovoru o readmisiji koji je SCG zaključila sa Danskom, koji je od obaveze prihvata izuzeo izbeglice iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske, „koje su pre potpisivanja ovog sporazuma posedovale pasoš na obrascu SFR Jugoslavije, izdat iz humanitarnih razloga, a u Dansku su ušle pre potpisivanja ovog sporazuma”. Na ovaj način Danska uvažava činjenicu da su lica koja su došla za vreme ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije započela procese integracije u dansko društvo, tako da princip člana 34. Konvencije o statusu izbeglica koji govori o naturalizaciji izbegličke populacije, te asimilacije u društvo zemlje domaćina, treba da bude poštovan i u ostalim ugovorima ove vrste, koje SCG zaključuje sa drugim zemljama. Nažalost, u dosadašnjoj praksi to se ne može prepoznati. Istovetno rešenje može se pronaći još jedino u ugovoru sa zemljama Beneluksa.

Posebno bi trebalo izdvojiti i član 6 stav 4 ugovora sa Danskom, koji obavezuje nadležni organ strane molilje da obavesti „nadležni organ zamoljene strane o vremenu, mestu i načinu vraćanja lica *kome* je potrebna posebna pomoć, nega ili briga zbog bolesti ili godina starosti”. Slična odredba nalazi se i u ostalim ugovorima o readmisiji koje je SCG zaključila i predstavlja dobar primer uvažavanja interesa ranjivih grupa. „Sa aspekta poštovanja ljudskih prava i standarda, koje zastupaju međunarodne organizacije koje se bave zaštitom prava izbeglica i azilanata, posebno zabrinjava uvođenje takozvane skraćene procedure (član 8. ugovora o readmisiji SCG sa Hrvatskom) koja se pokreće u roku od 48 časova od utvrđivanja nelegalnog prelaska državne granice.³⁶ Strana ugovornica koja je izdala važeću vizu licu koje je nelegalno ušlo na teritoriju druge strane ugovornice ima obavezu da u roku od 24 časa od prijema zahteva druge ugovorne strane primi to lice nazad. Uređujući na ovaj način međusobne obaveze, obe države su u potpunosti zanemarile interese lica koja ispunjavaju uslove za dobijanje izbegličkog statusa, bilo na osnovu Ženevske konvencije, bilo na osnovu Statuta UNHCR-a, a koja su potpuno onemogućena da podnesu zahtev za azil, samo zbog činjenice što su nelegalno ušla na teritoriju jedne od strana ugovornica. Podsećamo da Konvencija o statusu izbeglica ne zabranjuje licima koja su nelegalno prešla državnu granicu da podnesu zahtev za azil.

Svako lice koje je uhvaćeno u nelegalnom prelasku granice, a ima važeću vizu druge strane ugovornice, prema članu 8. Sporazuma, u roku od tri dana (48 sati za podnošenje zahteva jedne strane plus 24 sata za odgovor druge) vraća se (deportuje) u tu državu. Na ovaj način Srbija i Crna Gora i Republika Hrvatska potpuno nekritički su prihvatile praksu koja se, nažalost, manje-više sistematski primenjuje u celoj Evropi, a na osnovu koje se lice koje dolazi iz „sigurne treće zemlje” bez individualnog ispitivanja zahteva deportuje u tu zemlju po skraćenoj proceduri.

Nema nikakvog načina da se sazna da li su lica, koja su u roku od 48 sati posle ilegalnog ulaska na teritoriju jedne od ugovornica lišena slobode, imala nameru ili pokušala da ulože zahtev za azil u toj zemlji. Prema članu 8, ukoliko ova lica imaju vizu druge države ugovornice ili u njoj imaju odobren boravak, automatski se u nju i deportuju na osnovu ugovora o readmisiji što nije u skladu sa odredbama Ženevske konvencije. Ovo posebno imajući u vidu da su, na osnovu Protokola koji prati Sporazum o readmisiji, za „ubrzani postupak” nadležni Uprava pogranične policije u Srbiji i Crnoj Gori i četiri županijske policijske uprave u Hrvatskoj. Radi se, dakle, o postupku brze deportacije koji sprovodi pogranična policija na samoj granici.

U svojoj analizi „Overview of Readmission Agreements in Central Europe” iz 1993. godine, UNHCR je primetio, analizirajući oko 20 ugovora o readmisiji zaključenih između zemalja tadašnje „tampon zone” (Poljska, Češka, Mađarska), da nijedan od tih ugovora ne obavezuje državu koja deportuje nelegalnog emigranta iz treće zemlje da obavesti državu koja ga prima da li je to lice želelo da podnese zahtev za azil, ili ga je podnelo ali on nije ispitan pre deportacije. Drugim rečima, iako se ovi ugovori (kao i ugovor o readmisiji sa Hrvatskom) formalno pozivaju na Konvenciju o statusu izbeglica, oni ne sadrže stvarne zaštitne mehanizme za lica koja osnovano strahuju od progona.

³⁶ Vladan Pavlović, Grupa 484, *Analiza sporazuma ugovora o readmisiji*, 2004.

Time se zapravo i dolazi do veoma važnog momenta, a to je da ugovori o readmisiji, koje SCG zaključila, u dobrom delu zanemaruju interese i prava onih na koje se ti ugovori imaju primeniti. U prvom planu je efikasnost procedure povratka, a zaštita i afirmacija ljudskih prava povratnika, sem pojedinih izuzetaka, nije u centru pažnje tvorcima tekstova ovih sporazuma.

Od najveće je važnosti da ugovori o readmisiji samim svojim tekstom, ali i primenom, slede sve do sada dostignute međunarodne standarde, definisane brojnim međunarodnim konvencijama. To je jedini način da se u potpunosti zaštite prava onih kojih se ovi ugovori najviše tiču, a to su državljani SCG, mahom povratnici iz Zapadne Evrope.

PREPORUKE

1. Ugovori o readmisiji trebalo bi da afirmišu istinski dobrovoljni povratak lica na koje se odredbe ugovora primenjuju. Poseban odeljak u ugovorima nosio bi upravo naziv „dobrovoljni povratak”. Cilj ovog odeljka bio bi da povratnika postavi u prvi plan, odnosno slobodu njegovog izbora da se vrati u SCG, jer to zaista želi, da mu se omogući da SCG poseti pre nego što odluči da se u nju vrati, te da se između vlade SCG i vlade druge ugovorne strane utvrde jasni mehanizmi prihvata povratnika, učešća vlade, druge ugovorne strane, u programima reintegracije povratnika.
2. Ugovori o readmisiji SCG sa ostalim državama morali bi jasno da profilisu zaštitu ličnih dobara, kao što to čini ugovor naše zemlje sa Danskom.
3. Ugovori o readmisiji morali bi jasno precizirati i odgovornost države koja odašilje povratnike za njihovu bezbednost tokom povratka. Nedopustivo je da ona bude na avio-kompanijama, odnosno agencijama koje transportuju ta lica.
4. Ugovori o readmisiji moraju povratnicima garantovati i zdravstvenu zaštitu tokom transporta. Posebno je značajan član 6 ugovora sa Danskom, koji tretira i obavezu organa zemlje molilje da „obavesti nadležni organ zamoljene strane o vremenu, mestu i načinu vraćanja lica kome je potrebna posebna pomoć, nega ili briga zbog bolesti ili godina starosti”. Slična odredba trebalo bi da se nađe u svim ugovorima koje SCG zaključuje povodom readmisije.
5. Princip „zabrane razdvajanja porodice” trebalo bi da bude afirmisan u svim ugovorima o readmisiji koje SCG zaključuje, a u onima u kojima je ovaj princip sadržan trebalo bi insistirati na njegovoj punoj primeni. Konvencija o pravima deteta morala bi da bude jedan od bazičnih dokumenata prilikom zaključivanja ugovora o readmisiji.

**Komentari na
stav i preporuke
Grupe 484**

Pisane komentare poslali su Davor Rako iz UNHCR-a, Pavle Aleksić iz Komesarijata za izbeglice Srbije, dr Bernhard Hauer šef pravnog i konzularnog odeljenja Ambasade Savezne Republike Nemačke u Srbiji i Crnoj Gori i Dejan Vuruna, stručnjak za migraciono pravo.

Stanovište UNHCR-a o prisilnom povratku osoba poreklom sa Kosova

Proces prinudnog povratka manjinskih grupa poreklom sa Kosova iz zemalja Zapadne Evrope u Srbiju van Kosova ili Crnu Goru i dalje je za UNHCR ozbiljno pitanje. UNHCR prati ovaj proces i snažno se (u saradnji sa relevantnim institucijama i organizacijama) suprotstavlja prisilnom povratku manjina – kako bi se sprečilo sekundarno unutrašnje raseljenje u zemlji koja je odavno iscrpla svoj absorpcioni kapacitet i kako bi se potpuno poštovalo pravo povratka u mesta porekla.

Marta 2005. godine usvojeno je Stanovište UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti osoba sa Kosova, u kojem se ponovo iznosi stav da srpska i romska zajednica sa Kosova, kao i oni etnički Albanci koji su u manjinskoj poziciji, treba i dalje da uživaju međunarodnu zaštitu u zemljama azila po Konvenciji iz 1951. godine, ili oblike zaštite koji su u skladu s njom. Navedeno je da je za te grupe i pojedince primenljiv samo povratak na strogo dobrovoljnoj osnovi i uz očuvanje dostojanstva. Što se tiče aškalijskih, egipćanskih, bošnjačkih i goranskih zajednica, u dokumentu je naglašeno da se čini da je prema tim grupama veća tolerancija, ali i da oni mogu imati validne pojedinačne zahteve za produženje međunarodne zaštite koji bi morali biti ispitani u sveobuhvatnoj proceduri.

U Dokumentu UNHCR-a od avgusta 2004. godine o mogućnosti povratka u bezbedan deo zemlje ili preseljenja u okviru Srbije i Crne Gore osoba poreklom sa Kosova – pripadnika etničkih manjina, izložen je stav protiv prinudnih povrataka u tzv bezbedni deo zemlje. Navedeno je da bi se takve osobe, ukoliko bi bile vraćene, mogle suočiti sa neprimerenim teškoćama, s obzirom na to da se ne bi stvorili uslovi za legalnu reintegraciju i ekonomski opstanak. Prinudno vraćanje i sekundarno raseljenje uzrokuje nepotrebnu patnju, ponavljanje teškoća za porodice, nedostatak statusa i zakonskih prava, pravne probleme (nemanje dokumentacije) i moguće stanje bez državljanstva.

Pavle Aleksić, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije

U vezi sa readmisijom važno je istaći da lica koja su otišla sa Kosova i Metohije (KiM) u druge zemlje pre 1999. godine i ona koja su izbegla sa KiM u druge zemlje tokom 1999. i posle, ne mogu u Srbiji van KiM, dobiti status interno raseljenog lica, jer su u drugim zemljama imali status azilanta ili izbeglice. Takva lica mogu jedino da se vrate na KiM, odnosno u mesto odakle su otišli ili izbegli.

Ona lica koja su pre odlaska u druge zemlje, u Srbiji van KiM imali status interno raseljenog lica, prilikom povratka, takođe, ne mogu ponovo dobiti taj status, jer to nije trajno pravo, već se mogu vratiti na KiM, ili mogu ostati u drugoj zemlji dok se ne steknu uslovi za njihov povratak na KiM.

Potrebno je naglasiti da država ulaže velike napore da se maksimalno pomogne licima za vreme njihove raseljenosti, ali da nam je u tome potrebna pomoć međunarodne zajednice (prvenstveno humanitarna). Takođe, kad je reč o trajnim rešenjima za interno raseljena lica, međunarodna zajednica mora učiniti sve kako bi se omogućio njihov povratak na Kosovo i Metohiju i to ne samo fizički, već povratak uz omogućavanje pristupa svim pravima, s obzirom na to da najveći procenat interno raseljenih lica trajno rešenje svojih problema vidi u održivom povratku na KiM.

Dr Bernhard Hauer, šef pravnog i konzularnog odeljenja Ambasade Savezne Republike Nemačke u Srbiji i Crnoj Gori

Nalazim da je Dokument o povratku Grupe 484 izuzetno interesantan i dobro dokumentovan. Međutim, ne slažem sa nekim interpretacijama i zaključcima. Iz mog ugla osnovno neslaganje, je da većina problema sa kojima se povratnici suočavaju, a koji su navedeni u vašem članku zaista postoji, ali se skoro isključivo odnose na one koji odbijaju „dobrovoljni” povratak i time moraju da podnesu posledice svog nelegalnog ponašanja. To znači da bi se ti problemi mogli lako izbeći poštovanjem obavezujućih sudskih naloga. Prisilni povratnici, kao svi prekršiocci zakona, moraju da računaju na „kolateralnu štetu” po svoje interese.

Mozda je najlakši način da dam svoj komentare prateći preporuke navedene na kraju vašeg dokumenta:

1. Dobrovoljni povratak nije pitanje ugovora o readmisiji, koji se po definiciji primenjuju na osobe koje ne prihvataju da se dobrovoljno vrate u zemlju porekla. Naravno, bilateralni ugovori o pomoći dobrovoljnom povratniku mogu (i po mom mišljenju treba) da budu zaključeni, ali oni imaju malo toga zajedničkog sa problemom prisilnog povratka i readmisije. Zaključenje takvih ugovora, po kojima bi izvesne prednosti (programi reintegracije) mogle biti garantovane u slučaju dobrovoljnog povratka, može doprineti da neke od ovih osoba prestanu sa opiranjem sudskim nalogima koje u krajnjoj konsekvenci vode prisilnoj repatrijaciji. Kako bi podsticaj bio delotvoran, podrazumeva se da bi, prisilni povratnici morali da budu izuzeti iz tih pogodnosti.

Ideja da se pruži sloboda izbora za ili protiv povratka je u očiglednoj suprotnosti sa samom suštinom ugovora o readmisiji. Čak i da se ugovori o readmisiji upotpune ugovorima o dobrovoljnom povratku mora biti jasno da će stranci bez zakonskog prava boravka na kraju morati da napuste zemlje prijema, dobrovoljno ili prinudno.

2. Nema potrebe da zaštita lične imovine povratnika bude eksplicitno pomenuta u ugovorima o readmisiji, budući da je već garantovana nacionalnim ustavima zemalja prijema, kao i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i sa nekoliko instrumenata UN. Neosnovane su tvrdnje prisilno vraćenih da su nezakonito lišeni lične imovine. Ukoliko im je novac u gotovini uzela pogranična policije zemlje prijema, to redovno služi da pokrije bar deo troškova vazdušnog prevoza. To, dakle, nije proizvoljno konfiskovanje, već plaćanje usluga (mada zaista prinudno ugovorenih) i sasvim legalno. Ako je imovina ostala u zemlji prijema, ona se ne konfiskuje niti na druge načine otuđuje. Povratnici su slobodni da je transportuju u svoju zemlju, ili prodaju u zemlji prijema.

3. Posebne odredbe o sigurnosti povratnika tokom i nakon njihovog povratka ne moraju biti uključena u ugovore o readmisiji, budući da je već garantovana dablinskim principima. Prema evropskom zakonu prinudna vraćanja nisu dozvoljena ukoliko zemlja porekla ne nudi osnovne garancije sigurnosti. Tokom transporta uobičajena je praksa da povratnici imaju pratnju policije zemlje prijema, čime je sigurnost ostvarena.

4. Nema potrebe, takođe ni za uključivanjem posebnih odredbi o zaštiti zdravlja povratnika tokom prevoza, jer je to pitanje takođe pokriveno evropskim zakonom. Prema uobičajenoj praksi, povratnici sa ozbiljnim medicinskim problemima redovno imaju pratnju lekara iz zemlje prijema.

5. Princip zabrane razdvajanja članova porodice ne može biti apsolutno pravilo pri repatrijaciji. Iskustvo pokazuje da se, u mnogim slučajevima kad se porodice suočavaju sa prinudnim povratkom, jedan član porodice privremeno skriva dok ostali traže zaštitu od deportacije tvrdeći da bi porodica bila razdvojena. Prihvatanje ove logike bilo bi isto što i da se odluka o prisilnom povratku prepustiti porodici, a to je neprihvatljivo. Kod drugih slučajeva, jedan član porodice je pritvoren zbog kršenja zakona, dok je ostatak porodice suočen sa prinudnim povratkom. Davanje prava boravka prema principu celovitosti porodice značilo bi podsticanje prekršajnog ponašanja. Drugi slučaj su porodice u kojima jedan ili više članova imaju legalnu dozvolu boravka, dok ostali ne. U ovom slučaju nisu potrebna posebna određenja, budući da su osobe koje uživaju dozvolu boravka slobodne da se vrate sa ostatkom porodice ukoliko princip porodičnog jedinstva smatraju važnijim od prednosti boravka u Zapadnoj Evropi.

Poslednji slučaj koji ćemo razmotriti su porodice sa različitim državljanstvima, što zaista može stvoriti problem. Ipak, koliko mi je poznato, svi ugovori o readmisiji zaključeni između SCG i zemalja Zapadne Evrope omogućuju davanje boravišnih dozvola čak i onim članovima izbegličkih porodica koji nisu državljanji SCG, ukoliko su legalno venčani. Sasvim sam svestan činjenice da mnogi parovi, posebno među Romima, nisu legalno venčani, već samo žive u zajednici. To je uistinu njihov izbor i ukoliko žele da izbegnu negativne posledice slobodni su da zasnuju zvanični brak u zemljama prihvata. Mnogi od njih očigledno to ne žele, budući da očajnički pokušavaju da zasnuju fiktivni brak sa državljanima zemlje prijema, kako bi dobili dozvolu boravka.

U iskušenju sam da prodiskutujem još nekoliko aspekata sadržanih u vašem dokumentu, ali bi to očigledno izašlo iz domena ove diskusije. Uveren sam da će u buduć-

nosti biti mnogo prilika za diskusiju, korigovanje i opovrgavanje brojnih nerazumevanja, demagoških pogrešnih tumačenja i namernih dezinformacija koje šire neke od za ovu problematiku zainteresovanih strana.

Dejan Vuruna, stručnjak za migraciono pravo

„Stav i preporuke Grupe 484 u odnosu na povratak građana Srbije i Crne Gore iz zemalja Zapadne Evrope ” je jedan od najboljih dokumenata ove vrste objavljen u SCG kojeg sam do sada imao prilike da pročitam, i kao takav, mislim da će biti vredan dodatak u biblioteci onih koji se bave migracionim pitanjima.

No, čini mi se da je Grupa 484, kao NVO, prilikom pripreme dokumenta bila pod velikim uticajem aktivističkog pristupa međunarodnih organizacija koje su često citirane u samom tekstu. Zbog toga je verovatno stavljan suviše veliki naglasak na „prava“ ilegalnih migranata iz SCG koji su pogođeni potpisivanjem ugovora o readmisiji. I diskusija u kojoj smo učestvovali je potvrdila moje uverenje da veliki broj učesnika podrazumeva da je „pravo boravka“ u nekoj stranoj zemlji u stvari fundamentalno pravo iz korpusa međunarodno priznatih ljudskih prava. Možda je tome uzrok upotreba termina „pravo“ koji može lako da navede na mešanje različitih pravnih instituta.

Pravo boravka na teritoriji jedne zemlje kao fundamentalno pravo pripada samo državljanima te zemlje. Svima ostalima, tj. strancima, uključujući i priznate azilante, samo se odobrava privilegija boravka na teritoriji određene zemlje koja je ograničenog, mada često nespecificiranog, trajanja. Privremeni karakter ove privilegije, koja se može uživati samo dok su određeni uslovi ispunjeni, znači – da sva lica koja su podnela molbu da im se odobri boravak po bilo kom osnovu moraju da budu svesna da će pre ili kasnije biti zamoljeni da napuste teritoriju države.

U cilju uravnoteženijeg pristupa problemu ugovora o readmisiji, nadam se da će Grupa 484 uvažiti prethodno izložen radikalno drugačiji koncept, te predlažem da u delu koji se odnosi na zemlje Zapadne Evrope – domaćine ilegalnih imigranata iz SCG (lažne azilante, osobe koje su uživale privremenu zaštitu, itd.) izvrše adekvatne izmene. Insistiranje na tome da zemlje dotadašnji domaćini treba da vode računa o dobrobiti ilegalnih migranata (školovanju dece, lečenju bolesnih, spajanje porodica itd.) po deportaciji je suviše nepravedno prema tim zemljama i izgleda kao kazna za prethodno ukazano gostoprimstvo. Uz to, nije uzet u obzir ni negativan stav javnog mnjenja tj. tamošnjih poreskih obveznika od kojih se očekuje da finansiraju preporučene aktivnosti.

Mislim da je mnogo adekvatnije i praktičnije preporučiti zemljama Zapada da podrže integraciju povratnika u SCG, ne iz razloga humanosti, nego zbog sopstvenog ekonomskog interesa. Naime, kako je to opisano u studiji Grupe 484, povratnici u SCG su, po pravilu, bačeni u bezizlazni krug siromaštva i beznađa iz kog pokušavaju da izađu ponovnom emigracijom. Iz iskustva sa povratnicima, „Tvrđava Evropa“ se do sada nije pokazala neprobojnom za takvu kategoriju ljudi, pa bi argumenti koji se odnose na cenu ponovne „obrade“ takvih lica u Zapadnoj Evropi (prema nemačkom konzulu u Beogradu otprilike 500 evra po migrantu mesečno) u odnosu na cenu podrške njihovoj integraciji u SCG, bili znatno ubedljiviji.

Slažem se s insistiranjem da ljudska prava ilegalnih migranata, garantovana u sistemu Evropske konvencije o ljudskim pravima, moraju biti poštovana. Ipak, ne vidim neku

posebnu potrebu da se ta prava ponovo nabrajaju u samim ugovorima o readmisiji. Takođe bih bio oprezan s pozivanjem na član 3 Konvencije u vezi sa medicinskim potrebama migranata kao osnovom za pozivanje država na odgovornost za povrede Konvencije. Želeo bih da skrenem pažnju na činjenicu da je i sam Evropski sud za ljudska prava, uvidevši da su presude u slučajevima D. v. UK, i V.B. v. France stvorile plodno tlo za raznorazne zloupotrebe, svojim kasnijim presudama (poslednja u nizu Amegnigan v. The Netherlands) toliko suzili njihovu moguću primenu da bi samo neznanat promil ukupnog broja ilegalnih migranata mogao da se pozove na ovaj osnov za ostanak u zemlji.

Takođe, dobro je poznato je da je veliki broj migranata spreman na raznorazne zloupotrebe ne bi li produžili boravak u inostranstvu, a da nisu svesni zabrane iz člana 17 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Bez obzira na veliki broj potencijalnih i bivših povratnika, i veliki broj organizacija koje im pružaju podršku, uključujući i pravnu, dosadašnje presude koje su donete u korist ilegalnih migranata, nameću zaključak – da su tvrdnje o kontradiktornosti ugovora o readmisiji s međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima prilično neutemeljene.

Panel diskusija – „Prinudni povratak građana Srbije i Crne Gore iz Zapadne Evrope“

20. jul 2005.

Grupa 484 organizovala je 20. jula 2005. u Beogradu panel diskusiju o povratku građana Srbije i Crne Gore iz Zapadne Evrope. Učestvovalo je više od 50 ljudi, predstavnika domaćih i međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija i članova diplomatskog kora. Uvodnu reč dali su Ksenija Milivojević, predsednik Odbora za evropske integracije Narodne Skupštine Republike Srbije i Danilo Rakić, istraživač Grupe 484.

Ksenija Milivojević je istakla da se povratak građana SCG realizuje u kontekstu evro-integracija, ali i opšte prisutnog siromaštva, što opet ne sme da umanja obavezu države da se sa problemom reintegracije povratnika bavi strateški ozbiljno. Naglasila je da bi država što pre morala da donese strategiju za reintegraciju povratnika po ugovorima o readmisiji i plan o pomoći svojim građanima. „Najveći problem sa readmisijom je to što je većina povratnika veoma siromašna, bez imovine, sredstava za život, a često i bez ličnih dokumenata”, zaključila je Ksenija Milivojević.

Danilo Rakić prezentovao je preporuke Grupe 484 za poboljšanje položaja povratnika: u zemlji prijema, u procesu povratka i u zemlji porekla. Govoreći o merama, nužnim za poboljšanje položaja povratnika, Rakić je izdvojio: potrebu postojanja međudržavnih programa za reintegraciju povratnika, garanciju da povratnici neće biti vraćeni na teritoriju na kojoj bi im život bio ugrožen, obezbeđivanje nezavisne pravne pomoći tokom svih faza povratka, te nerazdvajanje porodica prilikom postupanja po ugovorima o readmisiji.

Kao polazna osnova za diskusiju poslužio je dokument Grupe 484 „Stav i preporuke u odnosu na povratak građana Srbije i Crne Gore iz Zapadne Evrope“. Pre otvaranja diskusije učesnicima je sugerisano da komentarišu, dopunjuju i kritikuju dokument sa preporukama, koji im je dostavljen ranije. Diskusija je kanalisana u dva pravca: u odnosu na obaveze ispunjavanja ugovora o readmisiji kao uslov evropskih integracija i na probleme povratnika prilikom reintegracije u SCG. Predstavnici Crvenog Krsta SCG i UNDP rekli su da u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava planiraju zajednički projekat pomoći reintegraciji povratnika.

U diskusiji su apostrofirani sledeći problemi:

- Nepostojanje tačnih i preciznih podataka (evidencija) o broju povratnika, o njihovom teritorijalnom razmeštaju, strukturi porodica povratnika (broju dece, samohranih roditelja itd.);
- Nedostatak ličnih dokumenata i usled toga nemogućnost ostvarivanja osnovnih prava (zdravstvene zaštite, uključivanje dece u obrazovni sistem, ostvarivanje socijalne zaštite itd.);
- (Ne)uključivanju dece u obrazovni sistem: problem nostrifikacije diplome, problem nepoznavanja jezika (ponekad ni srpskog ni romskog), uključivanje dece u niže razrede ili uključivanje specijalne škole;

- Nedostatak programa privremenog i trajnog smeštaja porodica povratnika;
- Povratak manjina na Kosovo i Metohiju, ili u druge delove SCG kao u bezbedni deo zemlje (što je posebno osetljiv i delikatan problem).

Naglašena je: neobaveštenost državnih organa i lokalnih institucija o problemima povratnika, nedovoljna angažovanost nadležnih državnih institucija na rešavanju problema povratnika i nepohodnost saradnje svih aktera koji se bave ovom problematikom;

Učesnici panel diskusije izneli su neke predloge u vidu preporuka:

- Izgradnja strategije za pomoć povratnicima za reintegraciju u SCG
- Otvaranje lokalnih kancelarija za pomoć povratnicima koji bi informisali povratnike i imali savetodavnu ulogu u mestima gde je velika koncentracija povratnika
- Formiranje radne grupe ili komisije koja bi se bavila problemom readmisije, a koja bi bila sastavljena od predstavnika resornih ministarstava, međunarodnih organizacija i lokalnih NVO
- Organizovanje (privremenih) prihvatnih centara u skladu sa standardima EU
- Suspenzija i/ili (realnije) modifikacija ugovora o readmisiji
- Proširivanje Akcionog plana za Rome povratnike na celu populaciju povratnika

Lista učesnika

Grupa 484, Beograd, 20. 07. 2005.

Hotel Palas

Ministarstvo spoljnih poslova Srbije i Crne Gore

Mira Nikolić

Milorad Ivanović

Tatjana Conić

Savet za nacionalne manjine pri Vladi Srbije

Suzana Rukavina

Predsednik Odbora za evropske integracije Skupštine Srbije

Ksenija Milivojević

Komesarijat za izbeglice Srbije

Pavle Aleksić

Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalna pitanja Srbije

Vesna Piperski-Tucakov

Crveni krst SCG

Dragan Knežević

Kancelarija za nacionalne manjine pri opštini Palilula

Muhamed Osman

Evropska komisija

Bogdan Gavanski

UNDP

Borka Jeremić

Andrey Ivanov

Paola Pagliani

Međunarodni komitet crvenog krsta

Peter Fluege

Međunarodna organizacija za migracije

Selena Lebović

Dejan Vuruna

Evropska agencija za rekonstrukciju

Srđan Staletović

UNHCHR

Dragan Lalošević

CARE

Marija Aleksandrović

Danski savet za izbeglice/Srpski savet za izbeglice

Davor Rauš

Srpski savet za izbeglice

Boris Marković

Praxis

Aleksandra Jovanović

Evropski pokret

Maja Bobić

Bibija

Đurđica Zorić

Povratnik

Berati Metuš

Građanske inicijative

Nikola Duvnjak

NVO Reintegracija

Kadrija Mehmedović

Fahrudin Kladničanin

Srpski demokratski forum

Drago Kovačević

Nemačka ambasada

Bernard Hauer

Danska ambasada

Morten Villunsen

Centar za edukaciju i obrazovanje Roma

Mensur Haliti

Svetski parlament roma

Bajram Haliti

Jefta Aleksić

CRS

Marija Rauš
Dino Vujanović

Savez Roma SCG

Đura Simić

Konzul Irske

Ann Pešić

Forum za etničke odnose

Slobodan Bošković

JUG

Bojan Ćirković

Unija asocijacija organizacija interno raseljenih

Radmila Vulićević

Institut za međunarodnu politiku

Vladimir Grečić

Savet Evrope

Gordana Arackić

Međunarodni centar za razvoj migracione politike

Brankica Grupković

Romska komisija

Dragoljub Acković

Priština, raseljeni

Dragan Stolić
Đurđa Dramončić
Momčilo Tabaković

Gračanica, raseljeni

Nebojša Zorić
Mila Janković
Slaviša Zelenović
Branislava Ivančević
Nadežda Đokić

Na braniku „Tvrđave Evrope“

Granične zemlje sa Evropskom unijom kao „sigurne zemlje porekla“ i „sigurne treće zemlje“

Danilo Rakić

Februar 2005.

Uvod

Osamdesetih godina prošlog veka, zemlje Evropske unije i druge zapadnoevropske zemlje bile su suočene sa naraslim prilivom izbeglica i migranata, što je na političkoj sceni prepoznato kao pretnja bezbednosti i stabilnosti EU. Takođe, u tom periodu usadilo se uverenje da priliv migranata nadmašuje kapacitete zemalja za njihov prijem i da podstiče ksenofobične i rasističke reakcije stanovništva. Odgovor vlasti bio je u uvođenju restriktivnih zakonodavnih i administrativnih mera prema ljudima koji pokušavaju da uđu ili produže boravak u Evropskoj uniji.³⁷ Od „Tvrđave Evrope“, što je popularni naziv za trend otpora prijemu stranaca, tražio se način za stvaranje „sanitarnog kordona“ u vidu spoljne granice kojom bi se migranti držali van Evropske unije.

Tokom devedesetih, Evropska unija je otvorenost granica zemalja Centralne i Istočne Evrope, nekadašnjeg socijalističkog lagersa, prepoznala kao mogući kanal za masovne migracije i stoga im je ponudila finansijsku i tehničku podršku u kontroli migracijskih tokova. U skladu sa politikom prevencije pristupa teritoriji EU, efikasnoj zaštiti izbeglica nije dat prioritet nego razvoju restriktivnih mera za kontrolu granica. Te mere preduzete su pre svega u cilju kontrole masovnog egzodusa ljudi zbog ratova na prostoru bivše Jugoslavije.³⁸

U odnosu na zemlje porekla izbeglica i zemlje njihovog prihvata, devedesetih je Evropa bila podeljena na tradicionalne zemlje prijema Zapadne Evrope, tampon zonu koju su činile zemlje Centralne Evrope sa granicom sa zapadnim zemljama i turbulentne zemlje balkanskog regiona i bivšeg Sovjetskog Saveza. Početkom 21. veka, i završetkom ratova na Balkanu, granica tampon zone pomerena je na Istok. Dodatno, nakon 11. sep-

³⁷ Clotilde Marinho and Matti Heinonen, *Dublin after Schengen*, EIPA, *Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice*, 1998, page 2.

³⁸ Iz tog regiona je milion ljudi, skoro pet odsto stanovništva, zatražilo trajnu ili privremenu zaštitu u zemljama Centralne i Zapadne Evrope. (Judith Kumin, U.S. Committee for Refugees, *Asylum in Europe: Sharing or Shifting the Burden?*, 1995.)

tembra 2001. i napada na kule Svetskog trgovinskog centra u Njujorku, u ime borbe protiv terorizma svaki migrant koji je bežao usled siromaštva ili progona, posmatran je kao potencijalni terorista ili kriminalac. U atmosferi probuđene ksenofobije i nacionalizma, najveća „kolateralna šteta“ borbe protiv terorizma, upravo su migranti.³⁹

Jedna od poslednjih inicijativa u domenu međunarodne politike EU je kreiranje „kruga prijatelja“ ili „suseda“ Evropske unije u koje ulaze zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza kao što su Rusija, Ukrajina, Belorusija i Moldavija, zemlje bivše SFRJ – Hrvatska, Makedonija, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora i južnomediterranske zemlje kao što su Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Liban, Libija, Maroko, Sirija i Tunis. Još uvek nije usvojen predlog Velike Britanije da se EU centri za prihvatanje azilanata izmeste van granica EU u neke od ovih „prijateljskih“ zemalja⁴⁰, ali su sve države nove „tampon zone“ pod političkim i ekonomskim pritiskom da usvoje standarde EU restriktivne kontrole migracija. Plan je da se uspostavi „prijateljsko okruženje“ s ciljem da se EU zaštiti od pretnji kriminala i terorizma.⁴¹

Simultano insistirajući na razvoju sistema azila i ograničenjima saglasnim obavezama priključenja Evropskoj uniji (acquis communautaire), sadašnje zemlje članice EU daju zemljama Centralne i Istočne Evrope malo izbora do da budu restriktivne u domenu donošenja izbegličkih zakona i politika koje se tiču humanitarnih pitanja i ljudskih prava.⁴² Neke od tih zemalja su i pod pritiskom da prime svoje državljane kojima

³⁹ U studiji „*Terorizam i ljudska prava*“, Vojin Dimitrijević konstatuje da se u borbi protiv terorizma, jedino sredstvo koje državi ili grupi država ponekad preostaje, nalazi u domenu (policijske) prevencije ili represije putem krivičnih sankcija, što prema njegovim rečima može da ugrozi ljudska prava na tri načina:

- Dopunjuju se zakoni, uvode se novi koji ograničavaju prava i slobode koje su teroristi „zloupotrebili“, a sve s ciljem da se teroristima ograniči prostor za delanje i da se olakša njihovo hapšenje i kažnjavanje;
- Postojeći zakoni počinju se tumačiti u restriktivnom duhu, diskriminatorno na uštrb ljudskih prava;
- Opšta atmosfera straha, panike i podozrivosti utiče i na ustanove koje sprovode zakone, na njihovu moć rasuđivanja i ponašanje u kojima koriste svoja diskreciona prava;

Što se tiče prava na azil i izbeglički status, novi nacrti zakona sužavaju obavezu države da podnosiocima zahteva za azil i izbeglice ne vraćaju na teritoriju na kojoj bi njihov život bili ugroženi zbog rasne, verske ili nacionalne pripadnosti, odnosno zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi, ili zbog političkog stava“, kako ti propisuje Konvencija o statusu izbeglica. Navodeći restriktivne odredbe Rezolucije 1373 Saveta bezbednosti UN, dokumenta Evropske komisije o unutrašnjoj bezbednosti i Plan za borbu protiv terorizma OEBS-a, Dimitrijević zaključuje da izbeglice i podnosioci zahteva za azil postaju grupa koja je najviše pogođena zakonskim ograničenjima i da ostaje da se vidi kakve će sve posledice imati ovakve međunarodne inicijative. (Vojin Dimitrijević, Beogradski centar za ljudska prava, *Terorizam i ljudska prava*, 2004.)

⁴⁰ Na samitu Evropske unije u Solunu u junu 2003, nije se raspravljalo o „novoj viziji“ Velike Britanije – predlogu o novom globalnom upravljanju pitanjima azilanata, izbeglica i drugih migranata. Dokument Vlade Velike Britanije „Novi međunarodni pristupi proceduri i zaštiti azilanata“ počiva na stanovištu da je potrebno ojačati zaštitu izbeglica u zemljama koje su geografski bliže njihovim domovima, te stoga azilante koji su stigli na teritoriju EU treba transportovati u centre u graničnim zemljama sa EU gde bi se ispitao njihov zahtev za azil. Ovaj predlog Velike Britanije široko je kritikovan kao nastojanje da se izbegne odgovornost prema izbeglicama na osnovu Konvencije i drugih međunarodnih ugovora.

⁴¹ Stetewatch, *EU buffer states and UNHCR processing centres and „safe heavens“*, June 2003.

⁴² Joanne van Selm, UNHCR, *Access to Procedures „Safe Third Countries“, „Safe Countries of Origin“ and „Time Limits“*, 2001, page 12.

je u velikom broju odbijen zahtev za azil ili ukinuta privremena zaštita u zemljama Evropske unije, iako ne postoje osnovni životni uslovi za njihovu reintegraciju u zemlji porekla koja se sada smatra „bezbednom i demokratskom“.

U svetlu obaveza zemalja Centralne i Istočne Evrope u procesu priključenja Evropskoj uniji, cilj ovog teksta je da u najbitnijim crtama pruži pregled razvoja kontrole migracija i standarda za zaštitu izbeglica u Evropi. Poseban naglasak biće dat problemu zaključivanja sporazuma o readmisiji⁴³ kao vidu kontrole migracionih tokova u Evropi, kao i opasnosti kršenja ljudskih prava migranata, kako u zemljama Istočne i Centralne Evrope, tako i u Srbiji u Crnoj Gori. Reč je o migrantima koji su u zemlju vraćeni na osnovu koncepta „sigurne treće zemlje“ i „sigurne zemlje porekla“.

I 1. Harmonizacija prava azila EU i uticaj na susedne zemlje – obavezujući standardi i ograničenja

Na nivou Evropske unije i u drugim zemljama koje teže priključenju, osnova za davanje izbegličkog statusa i za vođenje politike prema azilantima je Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine (Ženevska konvencija) i Protokol iz 1967. Na globalnom nivou 2004. bilo je ukupno 145 zemalja potpisnica Konvencije. Potpisivanje Konvencije je i jedan od uslova za pridruživanje EU. Član 1 Konvencije definiše izbeglicu kao lice koje se našlo izvan zemlje gde mu je stalno mesto boravka i u koju ne može da se vrati usled opravdanog straha od progona zbog svoje rase, vere nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja. Član 33 garantuje da izbeglica neće biti vraćen na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja. Ovaj najvažniji princip Konvencije naziva se non-refoulement (zabrana proteživanja/povratka).

Takođe, Konvencija o statusu izbeglica zabranjuje primenu sankcija prema licima koja su bespravno ušla na nečiju teritoriju tražeći zaštitu od progona (član 31). U tom smislu Konvencija pruža zaštitu neograničenom broju ljudi. Ograničenja postoje samo u iznimnim situacijama kada se neka osoba sa ozbiljnim razlozima može smatrati opasnom za bezbednost zemlje (član 33 stav 2). Ni takva osoba, međutim, ne sme da bude vraćena na teritoriju zemlje gde bi mogla da bude izložena mučenju ili nehumanom postupanju.

Naime, Evropska konvencija o ljudskim pravima, takođe, garantuje princip zabrane povratka (non-refoulement). Ona ne garantuje pravo na azil samo po sebi, već na način da bi eventualno odbijanje tog prava i vraćanje azilanta u zemlju porekla (refoulement) predstavljalo kršenje člana 3 Evropske konvencije. Član 3 je zabrana mučenja: „Niko

⁴³ Ugovori o readmisiji su ugovori kojima se precizira procedura postupanja sa licima koja se nalaze na teritoriji jedne od zemalja potpisnica ugovora bez validnih dokumenata o boravku. Ovi ugovori što se građana SCG tiče su tipski i vro restriktivni, a sa aspekta ljudskih prava veoma su zabrinjavajući – o čemu će biti reči u ovom tekstu.

ne sme biti podvrgnut mučenju, ili nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.“ Evropski sud za ljudska prava u Strazburu izgradio je široku praksu zaštite izbeglica u vezi sa članom 3 Evropske konvencije. U tom smislu, osnova zaštite izbeglica nije Ženevska konvencija, već Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama kojom se štiti život i fizički integritet i garantuje apsolutna zaštita od mučenja i svirepog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

Ukidanjem unutrašnjih granica i uspostavljanjem principa slobodnog protoka ljudi i roba unutar EU na osnovu Šengenskog sporazuma 1990. i Mاستrihtskog ugovora 1993, javila se potreba za jačanjem spoljašnjih granica i dodatnim restriktivnim merama kontrole protoka ljudi i roba koje ulaze u EU. Iako ne postoje nikakva formalna ograničenja za prihvatanje izbeglica, u praksi, od devedestih godina, zemlje Evropske unije uporno postavljaju proceduralne uslove i onemogućavaju pristup njihovim merama zaštite i regulisanju izbegličkog statusa. Vizni režim je značajno proširen i dok su 1993. godine, 73 zemlje bile na zajedničkoj listi EU, 1998. broj zemalja čijim je građanima potrebna viza za ulazak na teritoriju EU popeo se na više od 150. Na nivou Evropske unije već deset godina postoji politički stav da upravljanje migracionim tokovima treba da bude rezultat balansa između međunarodnih obaveza država članica u vezi s poštovanjem ljudskih prava i državne bezbednosti.⁴⁴

Najznačajniji instrumenti za restriktivnu strategiju pristupa evropskom sistemu azila proističu iz Dablinske konvencije (potpisana 1990, a stupila na snagu 1997.) i Londonske rezolucije iz 1992. godine.⁴⁵ Najznačajniji koncept Dablinske konvencije je da je zemlja preko koje je tražilac azila ušao u jedinstveni EU prostor nadležna i za razmatranje njegovog zahteva za azil. Taj koncept je na ministarskom sastanku u Londonu dodatno razrađen. Uspostavljen je koncept „sigurne treće zemlje”, koncept „sigurne zemlje porekla” i „manifestno neosnovanog zahteva” za dobijanje azila koji se može odbiti prema ubrzanom proceduri bez prava na žalbu sa suspenzivnim efektom. Kasnije tokom 1993. i 1994. godine, na osnovu preporuka Saveta ministara, zemlje EU počele su da zaključuju bilateralne ugovore o readmisiji sa drugim zemljama u cilju vraćanja njihovih državljanja koji nemaju legalan osnov za boravak na teritoriji EU, ali i u cilju vraćanja građana trećih zemalja koji su na putu ka EU bili u tranzitu kroz zemlju potpisnicu ugovora o readmisiji.

Te preporuke tada još nisu bile obavezujuće za članice EU, ali su bile široko primenjivane i obično bi se radilo o preuzimanju rešenja i prakse neke uticajne države članice EU. Nastojanja da se formira jedinstven sistem azila na teritoriji EU zasnovan na principima podele odgovornosti, proističu iz Ugovora u Amsterdamu 1997. (stupio na snagu 1999.) i Samita EU u Tampereu 1999. U terminologiji EU, Ugovor iz Amsterdama postavio je osnove za prebacivanje pitanja azila i migracija iz tzv. „trećeg stuba”

⁴⁴ Tatjana Pavlović-Križanić, Group 484, *Relevance and impact of EU developments in South Eastern and Central and Eastern Europe*, 2004.

⁴⁵ Timothy J. Hatton, Australian National University, University of Essex, CEPR and IZA – Jeffrey G. Williamson, Harvard University and NBER, *Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe*, July 2004, page 18.

pravnih normi (third pillar) koji se tiču nacionalnog prava, gde je državama ostavljena sloboda da samoinicijativno odlučuju, u „prvi stub” (first – community pillar), u pravo koje se uređuje na nivou Evropske unije.

Dok su u zaključcima Samita u Tampereu, zvaničnici EU izrazili punu privrženost obavezama Ženevske konvencije i drugim relevantnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava u postavljanju osnova zajedničkog sistema azila, dotle je na Samitu EU u Sevilji 2002. fokus pomeren na suzbijanje nelegalnih migracionih tokova.⁴⁶ ECRE (European Council on Refugees and Exile) ocenjuje da paket propisa koji je EU usvojila u poslednjih nekoliko godina ne garantuje azilantima i izbeglicama da će dobiti efikasnu zaštitu na celom prostoru uvećane EU i da je sve to učinjeno u uslovima „pogoršane klime i rastućeg neprijateljstva javnosti prema azilantima i izbeglicama uz krajnje neodgovorno izveštavanje medija”.⁴⁷ Restriktivne mere prevencije, u smislu držanja migranata i azilanata van granica EU, umesto uklanjanja uzroka migracija, imale su i imaće direktni uticaj na zemlje Centralne i Istočne Evrope, uključujući Srbiju i Crnu Goru, u njihovom procesu integracija sa Evropskom unijom.

Ugovor iz Amsterdama stvorio je obavezu za države ugovornice da razviju set dokumenata na nivou EU, u relativno kratkom roku, koji će u budućnosti biti od vitalne važnosti za sudbine miliona migranata, azilanata i izbeglica. Evropska komisija dobila je 2002. ekskluzivno pravo da predloži sklop dokumenata koji bi trebalo da harmonizuje sistem azila na nivou EU. Deo jedinstvenog evropskog sistema azila predstavljaju sledeće oblasti:

- uspostavljanje kriterijuma za određivanje EU države nadležne za ispitivanje zahteva za azil (*Council Regulation Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third Country National – Dublin II. Directive N.434/2003* od 18. februara 2003);
- minimalni standardi prihvata azilanata (*Council Directive 2003/9/EC Laying Down Minimum Standards on the Reception of Applicants for Asylum in the Member States* od 27. januara 2003), treba da budu usvojeni;
- saglasnost o minimumu uslova da bi se neko smatrao izbeglicom (*Proposal Directive on Laying Down Minimum Standards for the Qualification and Status of the Third Country Nationals and Stateless Persons as a Refugees in Accordance with the 1951 Convention, or as Persons who Otherwise Need International Protection*). Rezolucija treba da bude usvojena;
- minimalni standardi garantovanja i ukidanja statusa izbeglice (*Proposal Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*), treba da budu usvojeni;
- minimalni standardi za garantovanje privremene zaštite licima iz trećih zemalja koja ne zadovoljavaju kriterijume Ženevske konvencije ili iz drugih razloga traže

⁴⁶ Tatjana Pavlović-Križanić, Grupa 484, *Relevance and impact of EU developments in South Eastern and Central and Eastern Europe*, 2004

⁴⁷ ECRE, *Broken Promises – Forgotten Principles*, An ECRE Evaluation of Development of Minimum Standards for Refugee Protection, 2004, page 3.

međunarodnu zaštitu (*Council Directive on the Minimum Standards for the Temporary Protection*), treba da budu usvojeni;

- standardi privremene zaštite licima iz trećih zemalja u slučajevima masovnog priliva izbeglica (*Council Directive on the Temporary Protection*), treba da budu usvojeni;
- promovisanje standarda balansa između država članica kojima bi se pomoglo državama koje podnose veći teret priliva izbeglica i azilanata. U tom kontekstu, u septembru 2000. osnovan je Evropski fond za izbeglice (European Refugee Fund – ERF) sa budžetom od 216 milona evra za period od pet godina, od 1999. do 2004.

Takođe su usvojene, u februaru i junu 2003. godine, dve direktive o spajanju azilantskih porodica i o garantovanju prava boravka (*Council Directive on Family Reunification*, *Council Directive on Long Term Resident Status*).

Čitav set dokumenata koji sada predstavlja suštinu prve faze harmonizacije EU *acquis*-a u domenu prava azila zasnovan je na kontroverznom konceptu „sigurne treće zemlje“. Na nivou EU reafirmisan je Direktivom 434/2003 (Dablinom II) kojom se teret razmatranja zahteva za azil prebacuje u najvećem broju slučajeva van granice EU. Koncept sigurne treće zemlje postao je osnov za harmonizaciju evropskog sistema azila, iako se radi o politici koja sobom nosi rizik produbljivanja kriza u regionu, kršenja ljudskih prava, i vraćanja ljudi u zemlju porekla gde mogu da budu izloženi progону (refoulement).

I.1.a. Koncept „sigurna treća zemlja“

Pitanje kretanja azilanata iz njihove zemlje porekla preko trećih zemalje ka zemlji konačnog odredišta (secondary refugee movements) predstavlja glavnu brigu razvijenih zemalja i međunarodnih organizacija koje se bave problemima izbeglica. U situaciji kada milioni izbeglica napuštaju svoju zemlju porekla i traže negde utočište, željene zemlje azila, ali i tranzitne zemlje, nameću sve oštrije restrikcije za njihov prijem.⁴⁸

Koncept „sigurne treće zemlje“ proizilazi iz Dablinske konvencije, ali prelazi granice EU, i predstavlja širu spoljnu politiku određenih zemalja odnosno rezultat je međunarodnih odnosa. Koncept „sigurne treće zemlje“ je opšteprihvaćen u zemljama Zapadne Evrope i zauzima centralno mesto u predlozima Evropske komisije koji su usmereni ka harmonizaciji procedure azila Evropske unije. Temelji se na prepostavci da pod određenim uslovima azilanti koji se nađu na njihovoj teritoriji treba da potpadnu pod odgovornost neke treće zemlje. Koncept predviđa praksu vraćanja tražilaca azila u treće zemlje, tranzitne države, bez ispitivanja osnovanosti njihovih zahteva, na osnovu toga što je treća zemlja navodno „sigurna treća zemlja“, te je stoga osoba tamo trebalo da traži zaštitu. Ovo ograničenje može biti postavljeno unilaterarno ili može biti deo sporazuma između dve ili više zemalja na osnovu ugovora o readmisiji.

⁴⁸ Stephen H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries*, International Journal of Refugee Law, 2003, page 2.

Nakon „pada gvozdene zavese“, zemlje Centralne i Istočne Evrope nisu više zemlje porekla izbeglica već se percipiraju u Zapadnoj Evropi kao države koje moraju da preuzmu udeo u zaštiti izbeglica, naročiti zato što veliki broj izbeglica dolazi u Zapadnu Evropu prolazeći kroz ove zemlje. „Ovo se može smatrati ciničnim obrazloženjem stvarnog pokušaja zemalja Zapadne Evrope da prebace odgovornost ka Istoku, pre nego li pokušaj da se istočne zemlje uključe u globalni sistem zaštite izbeglica.“⁴⁹

Mnoge od zemalja koje su procenjene kao bezbedne od članica EU nisu ranije učestvovala u međunarodnom sistemu zaštite izbeglica. U kasnim devedesetim mnoge zemlje Centralne i Istočne Evrope tek su počele sa implementacijom specifičnih normi izbegličke procedure, obično kao deo procesa njihovog priključenja EU. U najvećem broju slučajeva, one su počela da primenju proceduru u skladu sa prihvaćenim međunarodnim standardima tek kad su ih zemlje EU označile kao bezbedne.

Vraćanje azilantata na osnovu koncepta „sigurne treće zemlje“, stvara velike probleme izbeglicama i „trećim zemljama“, ali i celim regionima opterećenim političkom i bezbednosnom nestabilnošću. Treće zemlje su po pravilu slabo razvijene države u kojima su uslovi života, lične slobode, pa i nivoi lične bezbednosti daleko ispod prihvatljivih međunarodnih normi. Najčešće su to zemlje u razvoju sa oskudnim resursima čak i za potrebe svojih državljana. Mnoge od njih su već prihvatile i vode brigu o velikom broju izbeglica iz susednih zemalja, kao i o svojim interno raseljenim licima.⁵⁰ „Oni osećaju veliku frustraciju što razvijene zemlje nisu preuzele veći broj izbeglica ili omogućile izdašniju pomoć za njihovo zbrinjavanje u trećim zemljama. Treće zemlje po pitanju izbeglica suočavaju se sa političkim izazovima kao i razvijene zemlje – etničke tenzije, nenaklonjeno javno mnjenje, odsustvo solidarnosti i saosećanja prema izbeglicama“.⁵¹ Rusija je s ljutnjom primetila da je ohrabrivanje UNHCR-a da potpiše Konvenciju iz 1951. bio deo nastojanja Zapadne Evrope da stvori pravni okvir na osnovu kojeg zemlje EU mogu da vraćaju tražioce azila u Rusiju ukoliko su putovali kroz nju.⁵²

⁴⁹ Joanne van Selm, UNHCR, *Access to Procedures „Safe Third Countries“, „Safe Countries of Origin“ and „Time Limits“*, 2001, page 4.

⁵⁰ Jermenija i Jugoslavija su 2000. bile na listi pet zemalja u svetu koje su imale najveći broj izbeglica po glavi stanovnika. Na listi deset evropskih zemalja koje su iste godine imale najveći broj izbeglica po glavi stanovnika su Bosna i Hercegovina, Makedonija i Hrvatska. U poređenju sa ekonomskim bogatstvom zemalja Istočne Evrope, one nose disproportionalno veliki teret izbeglica: na listi zemalja rangiranih po broju izbeglice u odnosu na nacionalno bogatstvo, najveći teret u zbrinjavanju izbeglica u odnosu na bruto nacionalni proizvod u 2000. imala je Jermenija. Među deset evropskih zemalja rangiranih po istom kriterijumu iste godine slede Bosna i Hercegovina, Makedonija, Gruzija i Hrvatska (za Jugoslaviju nije bilo podataka). (UNHCR, Population Data Unit, *Selected Indicators Measuring Capacity and Contributions of Host Countries*, April 2003).

⁵¹ Stephen H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries*, *International Journal of Refugee Law*, 2003, page 2.

⁵² Joanne van Selm, UNHCR, *Access to Procedures „Safe Third Countries“, „Safe Countries of Origin“ and „Time Limits“*, 2001, page 13.

Evropska komisija je 12. juna 2002. sugerisala državama članicama da treću zemlju klasifikuju kao sigurnu ako se „konzistentno pridržava međunarodnih standarda zaštite izbeglica i određenih nederogativnih standarda ljudskih prava“. Treća zemlja se može smatrati sigurnom za nekog aplikanta – tražioca azila, samo ako osoba ima bliske i relevantne veze sa tom zemljom ili je imala mogućnosti da tamo zatraži zaštitu. Dodatno, mora postajati osnova da se zaključi da će treća zemlja odista primiti aplikanta na svoju teritoriju i ne sme postojati sumnja da je on siguran u njoj. Ukoliko su ovi uslovi ispunjeni, smatra Evropska komisija, zemlja EU, koja namerava da vrati azilanta u treću zemlju, može da proglasi zahtev za azil nedopuštenim i može da ga odbaci, time odbijajući da ispita njegovu osnovanost.⁵³

Međutim, u studiji o putevima tražilaca azila i njihovom vraćanju u treće zemlje, profesor Stephen H. Legomsky ocenjuje da mehanizam povratka u sigurne treće zemlje najčešće potpuno zapostavlja kriterijum srazmernih i relevantnih veza podnosioca azila sa tom zemljom. Često se smatra da je i kratko putovanje kroz treću zemlju dovoljan razlog za vraćanje u tu zemlju radi regulisanja zahteva za azil.⁵⁴

U svakoj diskusiji koja se tiče vraćanja tražilaca azila u treće zemlje postavlja se kao problem bojazan da će osoba biti prebacivana iz jedne zemlje u drugu bez mogućnosti da neko ispiti njen zahtev za azil (izbeglice u „orbiti“) ili čak lančano vraćena u zemlju porekla (refoulement).

Mnoge od trećih zemalja u koje se tražioci azila vraćaju na osnovu koncepta „sigurne treće zemlje“ ili ugovora o readmisiji, percipiraju se kao sigurne jer nisu sklone progonu ljudi niti svesno vraćaju azilante u zemlju porekla gde bi bili izloženi progonu. Međutim, do „orbite“ ili lančanog povratka može da dođe u slučaju kada se osoba vraća u zemlju koja ne praktikuje vraćanje (refoulement), ali koja nema adekvatnu i fer proceduru za priznavanje izbegličkog statusa. U nekim zemljama, kao što je SCG, vlasti nemaju kapacitete da sprovedu proceduru davanja azila, već to čini UNHCR.⁵⁵

UNHCR smatra da tražilac azila ne sme da bude vraćen u sigurnu treću zemlju bez dovoljnih garancija u svakom pojedinačnom slučaju da će njegov zahtev za azil biti ispitan; da će osoba biti prihvaćena u zemlji, da će imati mogućnost da traži i uživa azil i da će biti tretirana u saglasnosti sa prihvaćenim međunarodnim standardima. Da li je zemlja sigurna takođe zavisi i od profila, porekla i prošlosti tražioca azila. Neka zemlja može da bude bezbedna za tražioca azila određenog porekla i u isto vreme potpuno nebezbedna za tražioca azila nekog drugog porekla.⁵⁶ UNHCR insistira da su striktni kriterijumi neophodni kao garancija da će nečiji zahtev za azil biti ispitan, uključujući obaveštenje „sigurnoj trećoj zemlji“ da osnovanost (nečijeg) zahteva za

⁵³ European Commission Amended Proposal on Asylum Procedures, 18 June 2002, Annex I.

⁵⁴ Stephen H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries*, International Journal of Refugee Law, 2003, page 17.

⁵⁵ Ibid, page 22.

⁵⁶ UNHCR, *Note on International Protection*, Refugee Survey Quarterly, June 1999.

azil još nije ispitana i da će mu/joj biti omogućen pristup fer i efektivnoj proceduri uz odgovarajuće uslove prihvata u „sigurnoj trećoj zemlji“.⁵⁷

1.1.b. Koncept „sigurna zemlja porekla“

Koncept „sigurne zemlje porekla“ formiran je na stanovištu da se sistem azila zloupotrebljava, kao sporedni ulaz za ilegalnu migraciju. Temelji se na pretpostavci da je nemoguće da neko bude izbeglica ukoliko dolazi iz takve zemlje, jer ta zemlja ne proizvodi izbeglice. Ova mera, kao i koncept „sigurne zemlje porekla“, se često osuđuje jer uskraćuje zaštitu potrebnu ljudima i zato što može da dovede do vraćanja u zemlju porekla u kojoj bezbednost i sloboda neke osobe može biti ugrožena. UNHCR je izrazio ozbiljnu zabrinutost što se pristup proceduri za dobijanje azila ponekad uskraćuje na osnovu nacionalnosti, odnosno na osnovu koncepta „sigurne zemlje porekla“. Ta međunarodna organizacija zauzela je poziciju da koncept „sigurne zemlje porekla“ ne može *per se* da bude barijera za pristup proceduri.⁵⁸

Ovaj koncept vodi ka tome da je državljanima zemalja koje važe kao bezbedne, automatski uskraćena mogućnost dobijanja azila ili u najmanju ruku pri podnošenju zah-teva za azil postavlja pretpostavku koju podnosioci moraju da pobijaju, i to najčešće u ubrzanom proceduri bez prava na žalbu sa suspenzivnim efektom. Ni u jednoj zemlji, čak i sa vladavinom prava i nezavisnim institucijama, ne može se isključiti mogućnost progona pojedinaca ili grupa. Takođe, koncept „bezbedne zemlje porekla“ podložan je manipulaciji, jer najbogatije zemlje mogu njime da obuhvate najbliže saveznike ili trgovinske partnere.⁵⁹

UNHCR je 1991. zauzeo stav da je koncept „bezbedne zemlje porekla“ nekonzistentan sa slovom i duhom Konvencije o statusu izbeglica iz 1951, zato što *a priori* uskraćuje izbeglički status nekoj grupi tražilaca azila. Kao i u slučaju koncepta „sigurne treće zemlje“, koncept „sigurne zemlje porekla“ nekonzistentan je sa „individualnim karakterom statusa izbeglice“ i „subjektivnim strahom od progona“. Usled toga potrebna je evaluacija izjave tražioca azila, pre nego rasuđivanje o preovlađujućoj situaciji u zemlji porekla.⁶⁰

⁵⁷ Pored koncepta „sigurne treće zemlje“, postoji i koncept „prve zemlje azila“. Prvi koncept odnosi se na zemlju gde bi osoba trebalo da dobije zaštitu, dok se drugi odnosi na zemlju gde osoba već dobija zaštitu. UNHCR stoji na poziciji da postoji jasna distinkcija između „prve zemlje azila“ i „sigurne treće zemlje“. Ukoliko je neko dobio zaštitu u određenoj zemlji (prvoj zemlji azila) i ilegalno se prebacio iz te zemlje u drugu, onda je povratak „u prvu zemlju azila“ opravdan sve dok mu je zaštita dostupna, i sve dok su prihvatljivi uslovi pod kojima je prima. (EXCOM Conclusion 58, 1989). U slučaju da je osoba samo prošla kroz zemlju ili ukoliko je to zemlja u kojoj može da dobije zaštitu (sigurna treća zemlja), u tim slučajevima UNHCR smatra da je potrebno više garancija. S druge strane, Legomski smatra da se koncept „sigurne treće zemlje“ i „prve zemlje azila“ samo teorijski razlikuju. U praksi, što je duži i što je formalniji boravak u nekoj trećoj zemlji, verovatnije je da će ta zemlja biti označena kao „prva zemlja azila“ nego kao „sigurna treća zemlja“. (Stephen H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries*, International Journal of Refugee Law 2003, page 3).

⁵⁸ UNHCR, *Note on International Protection*, Refugee Survey Quarterly, June 1999.

⁵⁹ Joanne van Selm, UNHCR, *Access to Procedures „Safe Third Countries“, „Safe Countries of Origin“ and „Time Limits“*, 2001, page 35.

⁶⁰ UNHCR, *Background note of the safe country concept and refugee status*, July 1991.

Drugi veliki problem je što zemlje EU vraćaju osobe kojima je odbijen zahtev za azil ili ukinuta privremena zaštita u sigurne zemlje porekla, bez ikave pripreme za njihov ponovni prijem i reintegraciju. Na samitu u Tampereu u oktobru 1999, usvojeno je šest akcionih planova Visoke radne grupe EU za migraciju. „Cilj tih politika je prebacivanje odgovornosti na zemlju porekla i zemlje tranzita migranata i izbeglica i to vežući pomoć i trgovinske olakšice za prevenciju i povratak izbeglica. Plan na nivou EU koji je uključivao Avganistan, Irak, Maroko, Šri Lanku i Albaniju, kasnije je proširen i na Kosovo.“⁶¹

Budući da se sve zemlje bivše SFRJ sada nalaze na evropskim listama sigurnih zemalja porekla, očekuje se da će desetine, ako ne i stotine hiljada ljudi koji su zbog ratova na Balkanu u toku devedesetih našli privremenu zaštitu u zemljama Zapadne Evrope, biti vraćeni u region iz kog su svojevremeno izbegli. Iako Evropska komisija, u tzv Zelenom papiru o vraćanju ljudi bez legalnog boravka,⁶² stoji na stanovištu da bez zadovoljenja bezbednosnih uslova i uspostavljanja programa reintegracije, ne treba vraćati ljude u mesta gde nemaju mogućnost zaposlenja ili smeštaja, u praksi, pogotovo u Srbiji i Crnoj Gori, upravo se to dešava i zato će se ovaj tekst u nastavku time baviti.

1.1.c. Ugovori o readmisiji

Klasični ugovori o readmisiji usmereni su na vraćenje državljanina zemalja ugovornica i u tom smislu predstavljaju akt implementacije principa „sigurne zemlje porekla“. Od 1990. ti ugovori se sve više koriste i za readmisiju građana trećih zemalja i lica bez državljanstva. Razvijene zemlje Zapadne Evrope posmatraju ugovore o readmisiji kao strateški odgovor na ilegalne migracije, a osnovni problem sa stanovišta ljudskih prava je što tekstovi tih ugovora propuštaju da garantuju pristup proceduri priznavanja izbegličkog statusa i ne garantuju princip non-refoulement. Po ugledu na zemlje EU, zemlje Centralne i Istočne Evrope putem bilaterarnih ugovora o readmisiji počele su da primenjuju koncept sigurne treće zemlje i sigurne zemlje porekla.

Ugovorima o readmisiji, svaka strana ugovornica obavezuje se da prihvati određena lica na zahtev druge države. Ugovori o readmisiji gotovo uvek eksplicitno obavezuju ugovornice da na osnovu zahteva prihvate svoje državljanine. Često se zahteva i vraćanje državljanina trećih zemalja koji putuju kroz zemlju ugovornicu ka željenoj razvijenoj zemlji, u koju ulaze ili u kojoj ostaju ilegalno.

⁶¹ Memorandum submitted by Statewatch, *Migration and Development*, November 2003.

⁶² European Commission, *Green paper on a community return policy on illegal residents*, 2002, page 21.

Ovi ugovori su uglavnom bilaterarni sa nekoliko izuzetaka, kao što je Dablinski ugovor⁶³, ugovor grupe zemalja Šengena sa Poljskom, i ugovori između EU i Hong Konga. Većina bilaterarnih ugovora je između dve zapadne zemlje, između zapadno evropske zemlje i zemalja Centralne i Istočne Evrope, i između zemalja Centralne i Istočne Evrope i njihovih suseda.

Vlasti uglavnom zamišljaju ugovore o readmisiji kao strategiju kontrole granica, u cilju vraćanja ljudi koji su ilegalno ušli ili ostali na njenoj teritoriji. Pošto su azilanti neibežno deo svake veće ilegalne migracije, oni su stoga posebno pogođeni ugovorima o readmisiji.⁶⁴ Dok god su odgovarajuće garancije za tražioce azila uključene u ugovore o readmisiji, UNHCR ih smatra generalno prihvatljivim ili mnogo boljim rešenjem u odnosu na jednostranu primenu koncepta „sigurne treće zemlje“ bez garancija da će osoba ući u proceduru za dobijanje azila. Pravilno sačinjen i implementiran ugovor o readmisiji, prema oceni UNHCR-a, čini proces povratka bolje uređenim i trebalo bi da pruži neku sigurnost ljudima koji se vraćaju.⁶⁵ Negativan rezultat je „lansiranje“ azilanta u „orbitu“ iznad dve zemlje koje se prepiru u čijoj bi nadležnosti trebalo da bude razmatranje zahteva za azil, i lančano vraćanje u zemlju porekla (refoulement).

Za mnoge zemlje EU ugovori o readmisiji predstavljaju proširenje sistema prenošenja nadležnosti. Zemlje EU čak insistiraju da zemlje – kandidati za prijem u EU prate njihov primer i zaključuju ugovore o readmisiji gde god je to moguće, pri čemu je poluga uslovljavanja pomoći i trgovinskih olakšica skoro eksplicitna. „Sve veći i veći broj zemalja je prunuden da potpiše ugovore o readmisiji sa EU u zamenu za malo ili ništa. Politika EU postaje sve više jednostrana i fokusirana samo na kontrolu migracija, podržana sve oštrijom retorikom i pretnjama trećim zemljama. Ta politika je neizbalansirana, nehumana i kontradiktorna.“⁶⁶ Organizacija Amnesty International procenjuje značenje ugovora o readmisiji kao: trgovinu ljudskim bićima u zamenu za finansijsku pomoć (Trading human beings in exchange for financial aid).⁶⁷

⁶³ Dablinska konvencija je ambiciozno zamišljen ugovor u kome se ne postavlja samo pitanje readmisije državljana trećih zemalja već i odgovornosti za ispitivanje zahteva za azil. Konvencija je stupila na snagu 1997. i pored zemalja Evropske unije, 2001. obuhvatila je Island i Norvešku. Ukratko, zemlja potpisnica Dablinskog sporazuma koja je odgovorna za ulazak neke osobe na teritoriju Evropske unije, odgovorna je i za ispitivanje njenog zahteva za azil. UNHCR je pozdravio Dablinsku konvenciju kao strategiju donošenja dogovorenih pravila o odgovornosti odlučivanja o zahtevu za azil, naglašavajući da izvesnost u tom pogledu smanjuje mogućnost „lansiranja“ azilanta u „orbitu“. Međutim, i Dablinska konvencija daje prostor za „orbitu“ i lančano vraćanje izbeglica. UNHCR i druge međunarodne organizacije sa zabrinutošću su ukazale na član 3(5) Dablinske konvencije koji dozvoljava članicama EU da vrate tražioca azila u zemlju koja nije članica Evropske unije za koju se smatra da je sigurna. To znači da članica EU u kojoj je zahtev za azil podnet može da vrati osobu u sigurnu treću zemlju pre nego u neku drugu zemlju EU koju obavezuje Dablinska konvencija. Takođe, zemlja članica EU može da vrati podnosioca zahteva za azil na osnovu Dablinske konvencije u drugu zemlju EU koja ga, opet, može vratiti u zemlju van EU koja po kriterijumima poslednje zemlje odredišta EU nije sigurna treća zemlja. (Stephen H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries*, International Journal of Refugee Law, 2003, page 15).

⁶⁴ Stephen H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries*, 2003, International Journal of Refugee Law, page 8.

⁶⁵ UNHCR, *Position on readmission Agreements*, 1994.

⁶⁶ Steve Peers, Stetewatch, *Readmission agreements and EC external law*, 2003.

⁶⁷ Amnesty International Open Letter to the Justice and Home Affairs Council, 28-29 November 2002.

I 2. Zaključivanje ugovora o readmisiji kao uslov za saradnju sa EU

Demokratizacija zemalja Centralne i Istočne Evrope i tretiranje regiona kao „bezbednog“ podstaklo je vlade zemalja Zapadne Evrope da uobliče nove pristupe prema „sigurnim trećim zemljama“. Prema stavu Judith Kumin, umesto ciljanog sistema „podelite tereta“ koja bi mogao da ponudi alternativu za odgovornost zemalja koje su geografski najpristupačnije tražiocima azila, *de facto* je uspostavljen sistem „izmeštanja tereta“ i to takav koji ne garantuje da će oni kojima je zaštita potrebna, to i dobiti.⁶⁸ Slično primećuje i Legomski koji kaže da sigurna treća zemlja, najčešće zemlja u razvoju, obično popušta pod pritiscima i preuzima teret migracija, jer nema mnogo izbora ili zato što joj druga strana ugovornica, razvijena zemlja, daje stimulaciju u vidu finansijske pomoći, trgovinskih olakšica, slobodnog viznog režima itd.⁶⁹

U slučaju ugovora o readmisiji između zemalja EU i istočnoevropskih zemalja, glavni problem je što potonje nemaju dovoljno razvijen sistem pružanja azila. Posebno se to odnosi na: veoma kratak rok za podnošenje zahteva za azil, nedopustivo široku primenu ubrzane procedure za „manifestno neosnovane zahteve“, olako svrstavanje slučajeva iz „sigurnih trećih zemalja“ u manifestno neosnovane, i isključivanje takvih slučajeva iz procedure za davanje izbegličkog statusa. U isto vreme mnoge zemlje Centralne i Istočne Evrope zaključile su ugovore o readmisiji sa svojim susedima čija je procedura za utvrđivanje izbegličkog status još problematičnija. Do 2002. bilo je slučajeva da su se ugovori o readmisiji zaključivali sa državama koje nisu bile potpisnice Konvencije iz 1951.⁷⁰

Pored toga, u nekim trećim zemljama postoji tendencija da se otkriva identitet azilanta ili čak obaveštavaju ambasade da je njihov državljanin podneo zahtev za azil. Vraćanje azilanta na osnovu ugovora o readmisiji ili koncepta „sugurne treće zemlje“, dovodi do toga da se ljudi mogu naći u situaciji u kojoj su im uskraćena osnovna ljudska prava i potrebe. Posebno je teško i osetljivo pitanje pritvora i malo koja „sigurna treća zemlja“ ispunjava kriterijume za pritvor azilantata koje je postavio UNHCR. Takođe, pitanje osnovnih socijalnih i ekonomskih prava se retko uzima u obzir.⁷¹

Izbijanje sukoba na Balkanu i Kavkazu dovelo je do toga da Evropa ponovo postane region koji proizvodi najviše izbeglica. U cilju zaštite od takve posledice rata u okruženju, po uzoru na zemlje Zapadne Evrope, države Centralne Evrope počele su da zaključuju ugovore o readmisiji.

U septembru 1993, UNHCR je publikovao brošuru „Pregled ugovora o readmisiji u Centralnoj Evropi“, analizirajući 20 ugovora o readmisiji koje su zaključile Austrija,

⁶⁸ Judith Kumin, U.S. Committee for Refugees, *Asylum in Europe: Sharing or Shifting the Burden?*, 1995.

⁶⁹ Stephen H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries*, 2003, International Journal of Refugee Law, page 9.

⁷⁰ Ibid, page 16.

⁷¹ Ibid,

Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunija i Slovačka.⁷² Bilo je reč o zemljama nove tampon zone, a broj bilateralnih ugovora o readmisiji postojano je rastao i narednih godina. Iako se neki od tih ugovora pozivaju na Konvenciju iz 1951, nijedan od ugovora ne obavezuje državu koja vraća osobu da obavesti zemlju koja je prima da građanin treće zemlje želi da podnese zahtev za azil ili da osnovanost njegovog zahteva nije ispitana pre deportacije.

U ugovorima je propušteno da se Konvencija o izbeglicama pretoči u eksplicitne garancije ljudima kojima je zaštita potrebna. I UNHCR i ECRE stalno su upozoravali na taj problem. UNHCR je zahtevao da u ugovore o readmisiji eksplicitno budu uključene odredbe koje bi obavezale zemlju koja prima osobu, da ispita zahtev za azil te osobe, kao i obavezu da zemlja bude upoznata sa razlozima zašto je osoba vraćena, kako bi se izbeglo odbijanje zahteva bez udubljiivanja u njegovu osnovanost. Ministri EU za pitanja migracija i pravde, usvojili su 30. novembra 1994. Standard za bilateralni ugovor između zemlje članice EU i treće zemlje, koji ne pruža nikakve garancije da će osoba imati pristup proceduri za utvrđivanje izbegličkog statusa, iako je UNHCR urgirao da to bude učinjeno. U saopštenju od 1. decembra 1994, UNHCR je izrazio zabrinutost da ovaj dokument EU može da uveća rizik povratka tražioca azila u situaciju progonjenosti ili izloženosti drugim oblicima kršenja ljudskih prava.⁷³

U preporuci Parlamentarne skupštine Saveta Evrope⁷⁴, konstatovano je da među zemljama Centralne i Istočne Evrope postoji zabrinutost da će harmonizacija EU na polju migracija, i restriktivne mere koje ta harmonizacija nalaže, (zajedno sa implementacijom ugovora o readmisiji) dovesti do prebacivanja tereta migracija na njihovu teritoriju.

Parlamentarna skupština preporučila je članicama Saveta Evrope preispitivanje sopstvenog sistema azila i migracija u svetlu garantovanja pristupa teritoriji i proceduri utvrđivanja izbegličkog statusa svima koji traže međunarodnu zaštitu. Takođe, Parlamentarna skupština pozvala je zemlje Saveta Evrope da preispitaju ugovore o readmisiji u kontekstu garantovanja pristupa proceduri svakom potencijalnom tražiocu azila. Isto tako, pozvala je Evropsku uniju da se uzdrži od uvođenja propisa i prakse koja može da pojača pritisak ilegalnih migracija na zemlje Istočne Evrope, jer, kako je zaključila Parlamentarna skupština, neke zemlje EU poimaju koncept sigurne treće zemlje kao potajni način da se oslobode tereta zaštite izbeglica.

⁷² UNHCR, *Overview of Readmission Agreements in Central Europe*, 1993.

⁷³ Judith Kumin, *U.S. Committee for Refugees, Asylum in Europe: Sharing or Shifting the Burden?*, 1995.

⁷⁴ COE Parliamentary Assembly, Recommendation 1489, *Transit Migration in Central and Eastern Europe*, 2001.

I 3. Srbija i Crna Gora kao „sigurna treća zemlja“ i „sigurna zemlja porekla“

Proširenjem Evropske unije, država Srbija i Crna Gora našla se na samoj granici glavnog odredišta mnogih migranata, odnosno za mnoge azilante i ilegalne migrante Srbija i Crna Gora postala je nezaobilazna tranzitna zemlja u njihovom nastojanju da se domognu Zapadne Evrope. Uprkos tome što je Srbija i Crna Gora potpisnica mnogih međunarodnih dokumenata koji garantuju poštovanje ljudskih prava, u zemlji još uvek ne postoje osnovni uslovi za zaštitu azilanata – ljudi koji su u potrazi za utočištem.⁷⁵

U odsustvu pravnog okvira u skladu sa međunarodnim standardima koji bi garantovao prava azilanata u Srbiji i Crnoj Gori, proceduru za utvrđivanje izbegličkog statusa vodi UNHCR. Osim što nema zakonski okvir, Srbija i Crna Gora nema ni odgovarajuću infrastrukturu (pre svega centre za prihvatanje azilanata i ilegalnih migranata), finansijska sredstva i osoblje koje bi efikasno rešavalo pitanja migracija. Trenutna faktička situacija podrazumeva česte slučajeve deportacije azilanata (refoulement) bez prava na žalbu sa odložnim/suspendivnim dejstvom i neadekvatne uslove prihvata lica koji su u postupku traženja azila, uključujući pritvor azilanata u sudskom postupku i tokom ispitivanja njihovih zahteva za azil.⁷⁶

U okviru Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope, u okviru programa MARRI (Migration, Asylum, Refugee Regional Initiative) na samitu u Solunu 21. juna 2003, predstavljen je Regionalni akcioni program koji je u potpunosti komplementaran sa osnovama sistema prava azila u EU. Srbija i Crna Gora u svojim stremljenjima evropskim integracijama dužna je da usvoji kako njegove dobre strane tako i slabosti. Kao jedan od prioriteta Regionalni akcioni program predviđa zaključivanje bilateralnih sporazuma o readmisiji ne samo sa državama EU, već i sa državama u regionu.⁷⁷

Do sada su potpisani sporazumi o readmisiji, sa sledećim državama: Nemačkom, Švajcarskom, Švedskom, Danskom, Italijom, Belgijom, Holandijom, Luksemburgom, Austrijom, Slovačkom, Mađarskom, Slovenijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Bugarskom. Izuzev sporazuma sa BiH, Kanadom i Austrijom, svi navedeni sporazumi su ratifikovani. Pokrenut je proces zaključivanja sporazuma o readmisiji sa sledećim zemljama: Velikom Britanijom, Francuskom, Norveškom, Portugalijom i Makedonijom.

⁷⁵ Na nivou državne zajednice Srbije i Crne Gore usaglašen je okvir zakona o azilu, koji bi trebalo da bude usvojen početkom 2005. Na nivou država članica u toku je izrada sveobuhvatnih zakona. U julu 2004. UNHCR je otvorio operativnu kancelariju na Aerodromu Beograd u Surčinu. Osnovna uloga i odgovornost ove kancelarije biće upućivanje lica koja traže azil na UNHCR, do usvajanja nacionalnog zakona o azilu i uspostavljanja pratećih nacionalnih institucija.

⁷⁶ Prema podacima UNHCR-a, 2003. u Srbiju i Crnu Goru stiglo je 135 azilanata, najviše iz Iraka i Avganistana, kojima je omogućen pristup UNHCR-u, odnosno međunarodnoj zaštiti tokom ispitivanja njihovih zahteva za azil. Radi se o ljudima koji su uhvaćeni pri ilegalnom tranzitu kroz SCG. Međunarodna organizacija za migracije (IOM) otkrila je 2001. da tokom 2000. godine 75 000 ljudi nije dobilo dozvolu da uđe u tadašnju Jugoslaviju i da su vraćeni sa granice. Među njima je bilo mnogo potencijalnih tražilaca azila. Dodatno, podneto je 3 800 prijava zbog nelegalnog prelaska granice.

⁷⁷ Stability Pact for South Eastern Europe, MARRI – Programme of Action, June 2003, page 13.

I.3.a Vraćanje državljana trećih zemalja u Srbiju i Crnu Goru

Realno je očekivati da će u dogledno vreme naša zemlja nositi sve veći teret u prihvatu svih vrsta migranata – kako azilanata iz trećih zemalja, između ostalog na osnovu koncepta „sigurne treće zemlje”, tako i građana Srbije i Crne Gore koji se vraćaju iz Zapadne Evrope. U tom pogledu evropska očekivanja u odnosu na Srbiju i Crnu Goru biće sve veća.

U zemlji kao što je SCG, gde vlasti ne sprovode proceduru davanja azila, već to čini UNHCR, povratak velikog broja ljudi na osnovu koncepta sigurne treće zemlje, u sadašnjim okolnostima može samo da optereti i dodatno destabilizuje sistem davanja azila sa nepredvidivim efektima. Još uvek, međutim, nisu dostupni podaci koliko je građana trećih zemalja vraćeno u SCG prema sporazumima o readmisiji, niti koliko je migranata i azilanata SCG vratila u sigurne treće zemlje na osnovu tih ugovora. Ni u jednom sporazumu o readmisiji koje je naša zemlja zaključila, nema garancije da će azilant koji je vraćen, imati pristup proceduri za ispitivanje njegovog zahteva za azil i da će dobiti odgovarajuću zaštitu. Stoga je potpuno realna mogućnost „orbite” i lančanog povratka (refoulement) izbeglice u zemlju iz koje je izbegao.

I.3.b. Vraćanje državljana Srbije i Crne Gore

Što se tiče vraćanja državljana SCG iz Zapadne Evrope, koji je u toku, na osnovu „koncepta sigurne zemlje porekla”, vlasti Srbije i Crne Gore su pod pritiskom zapadnih zemalja da poštuju ugovore o readmisiji što je osnovni preduslov za ulazak na tzv belu šengensku listu i dobijanje finansijske pomoći, ali im nedostaju osnovna sredstva i mogućnosti za prijem tih ljudi, uz puno poštovanje njihovih ljudskih prava.⁷⁸ Za zemlju iscrpljenu ratovima i međunarodnim sankcijama u protekloj deceniji, njihov povratak predstavlja veliki socijalni i ekonomski problem.

U toku ratnih zbivanja u poslednjoj deceniji, veliki broj izbeglica iz Srbije i Crne Gore, a među njima veliki broj Roma, pronašao je privremeno utočište u zemljama Zapadne Evrope. Mnogi od njih nisu dobili izbeglički status ili im je ukinita privremena zaštita, tako da desetine hiljada ljudi bivaju deportovani u svoju sada „sigurnu zemlju porekla”. Uslovi pod kojim se ovi ljudi vraćaju, i pod kojima započinju novi život u nekadašnjoj domovini, često su više nego teški. U posebno teškom položaju su Romi, koji u Srbiji čine posebno ugroženu grupu izloženu svim oblicima otvorene i prikrivene diskriminacije.

Najveći broj zahteva za preuzimanje naših građana dostavila je Nemačka, a odmah zatim slede Švajcarska i Luksemburg. Državni organi u Srbiji i Crnoj Gori učestvuju neposredno u prijemu i obradi podataka samo onih lica koja su deportovana uz službenu pratnju, ali ne i onih koja se „dobrovoljno” vraćaju, zbog čega država ne raspolaže potpunim podacima o ukupnom broju povratnika. „Iako nema preciznih podataka o

⁷⁸ Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003*, Beograd, 2004. str. 408.

broju i profilu tih ljudi, prema podacima bivšeg Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova od 10. januara 2003. za povratak lica samo iz SR Nemačke data je saglasnost za 140 000 državljana od kojih je prema procenama 40 do 50 000 Roma. Do jula 2003, uz službenu pratnju iz Nemačke je u Srbiju vraćeno 12 000 Roma, ali nema podataka koliko je među njima raseljenih s Kosova.⁷⁹ Prema podacima Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, iz Holandije se očekuje povratak 12 000 Roma, iz Belgije 3 000, iz Švajcarske 3 000 i iz Luksemburga 2 – 3 000.

Problemi koje imaju Romi – povratnici su veliki: U Srbiju se najčešće vraćaju bez ikakve imovine, bez obezbeđenog smeštaja, bez dokumenata, bez mogućnosti za zapošljavanje i ostvarivanje zdravstveno – socijalnih prava, uglavnom bez znanja o funkcionisanju sistema u zemlji; njihova deca obično ne govore ni romski ni srpski jezik, ne mogu da nostrifikuju diplome... Nakon što dođu u zemlju, ti ljudi su prepušteni sami sebi.

Domaće i međunarodne nevladine organizacije dokumentovale su brojne slučajeve kršenja prava ljudi u procesu readmisije: vraćanje bolesnih ljudi, odvajanje od porodice, oduzimanje novca na aerodromu u Nemačkoj, život na ulici i bez dokumenata u Srbiji itd. Nevladina organizacija Grupa 484 kao primer navodi slučaj čoveka koji ima lekarsku dokumentaciju bolesnika sa postraumatskim sindromom i koji je vraćen posle više od deset godina provedenih u Nemačkoj sa obrazloženjem nemačkih vlasti da u Srbiji postoje uslovi za nastavak lečenja. On je sada smešten u domu za prihvatanje odraslih u jednom gradu u Srbiji.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u ime države potpisuje sporazume o readmisiji i nadležno je za nadziranje tog procesa, dok je za sprovođenje sporazuma nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova. U koordinaciji sa resornim republičkim ministarstvom i organima lokalne samouprave, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava priprema program za reintegraciju Roma povratnika. Do sada međutim po tom pitanju ništa nije učinjeno, iako povratak tih depriviranih i marginalizovanih ljudi predstavlja za društvo u Srbiji veliki socijalni problem koji nosi opasnost daljeg zaoštavanja socijalnih tenzija. Takođe, postavlja se pitanje nadležnosti državnih organa u odnosu na povratnike, jer Ministarstvo za ljudska i manjinska prava nema operativnih kapaciteta (finansijskih, tehničkih i ljudskih resursa) da nadgleda sprovođenje sporazuma o readmisiji (Odeljenje za readmisiju u tom Ministarstvu čini samo jedan čovek).

Deportacija Roma u Srbiju i Crnu Goru uključujući Kosovo i Metohiju⁸⁰, izazvala je veliko nezadovoljstvo, kako nevladinih, tako i međunarodnih organizacija. Parlamentarna skupština Saveta Evrope, 25. novembra 2003. objavila je Preporuku 1633 u vezi sa ovim problemom, izražavajući zabrinutost u mnogim pitanjima.⁸¹

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Od ukupnog broja lica za koja je data saglasnost za povratak u zemlju, 80 odsto se odnosi na lica albanske nacionalnosti sa prebivalištem na Kosovu i Metohiji, koja su u pokrajinu vraćaju (od druge polovine 1999. godine i nadalje) na osnovu posebnih sporazuma zainteresovanih zemalja sa administracijom UNMIK-a, bez učešća organa Srbije i Crne Gore.

⁸¹ COE Parliamentary Assembly, Recommendation 1633, *Forced returns of Roma from former FR of Yugoslavia from CoE member states*, November 2003.

Problem prinudnog vraćanja Roma, Parlamentarna skupština Saveta Evrope podelila je na tri područja. U prvom redu se dovodi u pitanje legitimnost određenih odluka država Zapadne Evrope da prinudno deportuje državljane SCG. Druga osnova za zabrinutost se odnosi na uslove pod kojima se deportacija sprovodi, a treća na situaciju u kojoj se prinudno raseljeni Romi nalaze nakon što se vrate u Srbiju i Crnu Goru. Kao posebno zabrinjavajuće, Parlamentarna skupština je ocenila to što ugovori o readmisiji ne definišu uslove za prijem vraćenih ljudi i ne obavezuju državu prijema u pogledu reintegracije povratnika. Parlamentarna skupština je, takođe, izrazila zabrinutost što se pod terminom „dobrovoljnog povratka” u biti često krije prinudno vraćanje.

U avgustu 2004, UNHCR je apelovao na zemlje Zapadne Evrope da nastave da pružaju zaštitu azilantima, pripadnicima manjina sa Kosova i da pre svega iz bezbednosnih razloga ne vraćaju te ljude u provinciju, ali ni u druge delove Srbije i Crne Gore gde bi se našli u stanju internog raseljenja, odnosno u situaciju da neće moći da ostvare osnovna ljudska prava, kao što su pravo na lična dokumenta, vlasnička prava, adekvatan smeštaj, pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći itd. UNHCR je apostrofirao Rome, Aškalije i Egipćane, kao posebno ugrožene i marginalizovane etničke grupe na Kosovu i u Srbiji, izložene raznim oblicima direktne i indirektno diskriminacije. Ta UN agencija zauzela je stanovište da povratak tih ljudi ne bi bio razložen sem ukoliko ne bi bio iznimno opravdan u svakom pojedinačnom slučaju.⁸²

1.4. Analiza ugovora o readmisiji

Baveći se problemima readmisije u praksi, nevladina organizacija Grupa 484 je analizirala neke od sporazuma o readmisiji i svoje primedbe prosledila Odeljenju za readmisiju Ministarstva za ljudska i manjinska prava.⁸³ Osnovni utisak je da su bilateralni sporazumi o readmisiji, zaključeni i ratifikovani sa nizom zemalja EU i okruženja, tipskog karaktera, uz manja odstupanja (npr. sa Danskom) i da pored vraćanja državljana SCG, najčešće uključuju vraćanje državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva:

– Sa aspekta poštovanja ljudskih prava i standarda, posebno zabrinjava uvođenje „skraćene procedure”, (kao što je slučaj u ugovoru sa Hrvatskom), koja se pokreće u roku od 48 sati od utvrđivanja nelegalnog prelaska državne granice. Države ugovornice su u potpunosti zanemarile interese lica koja ispunjavaju uslove za dobijanje izbegličkog statusa, samo zbog činjenice što su nelegalno ušla na teritoriju jedne od strane ugovornica, što je suprotno Konvenciji o statusu izbeglica.

– Nema nikakvog načina da se sazna da li su lica, koja su u roku od 48 sati nakon ilegalnog ulaska na teritoriju jedne od ugovornica lišena slobode, imala nameru ili pokušala da ulože zahtev za azil u toj zemlji. Ne postoji obaveza države koja deportuje nelegalnog

⁸² UNHCR, *The possibility of applying the internal flight or relocation alternative within Serbia and Montenegro to certain persons originating from Kosovo and belonging to ethnic minorities there*, August 2004; UNHCR Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo, August 2004.

⁸³ Vladan Pavlović, Grupa 484, *Analiza sporazuma ugovora o readmisiji*, 2004

migranta iz treće zemlje da obavesti državu koja ga prima da li to lice želi da podnese zahtev za azil ili ga je podnelo.

– Što se tiče državljana SCG, ugovori o readmisiji ne štite njihove interese, i kao što je prethodno rečeno, ne dotiču pitanja njihove reintegracije.

– Sporazumi uglavnom uključuju deportaciju lica koja ne ispunjavaju uslove za boravak i članove njihovih porodica (kolektivnu deportaciju), što se kosi sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (protokol 4, član 4). Neke se države pozivaju na humani princip „spajanja porodica“, ali on je merodavan kod prihvata u državljanstvo, a ne kod deportacije.

– *Grupa 484* smatra da se ljudima mora ostaviti prihvatljiv rok kako bi se pripremili za povratak i da on mora da se ugradi u sporazume. Naročito ako se ima u vidu da se sada prilikom deportacije ljudima ostavlja vrlo kratak rok da ponesu samo najnužnije lične stvari i novac (najekstremniji slučajevi zabeleženi su sa Romima u Nemačkoj), pri čemu ne postoji nijedan pravni osnov za to.

– Pozitivne su odredbe sporazuma sa Danskom kojima se traži saglasnost ovih lica, kao neophodan uslov za njihovu deportaciju. Takođe, licima koja se vraćaju, država koja ih deportuje dozvoliće da ponesu lično stečena dobra u zemlju odredišta. Grupa 484 smatra da se ove odredbe moraju implementirati i u ostale ugovore o readmisiji.

II Zaključci i preporuke

Obaveza Srbije i Crna Gore da uredi pitanja nelegalnih migracija ne znači da ugovori o readmisiji i primena koncepta „sigurne treće zemlja“ i „sigurne zemlje porekla“ treba da zanemare druge međunarodne obaveze u smislu poštovanja ljudskih prava migranata koji su u potrazi za utočištem.

Što se tiče vraćanja državljana Srbije i Crne Gore, politički i ekonomski uticaj SCG je takav da nema mnogo aduta za nametanje uslova pri prihvatu povratnika iz zapadnih zemalja. Ipak, preporuke Parlamentarne skupštine Saveta Evrope daju prostor za rešavanje ovog pitanja u interesu tih ljudi. Neke od preporuka su: finansiranje projekta reintegracije preko Banke za razvoj Saveta Evrope, prihvatanje humanitarnog razloga kao dovoljne osnove za produženje boravka u zapadnim zemljama, uspostavljanje fer i pravedne procedure za sve Rome koji traže međunarodnu zaštitu itd.⁸⁴

U tom smislu možemo govoriti o rezultatima nekih preporuka Parlamentarne skupštine SE i UNHCR-a. Prema podacima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, zemlje EU obustavile su do daljeg vraćanje ljudi poreklom s Kosova i Metohije, uvažavajući preporuku da sve dok bezbednosna situacija to ne dozvoli, ne treba vraćati pripadni-

⁸⁴ COE Parliamentary Assembly, Recommendation 1633, *Forced returns of Roma from former FR of Yugoslavia from CoE member states*, November 2003.

ke manjina na Kosovo i Metohiju ili u druge delove Srbije i Crne Gore. Isti tako, potrebno je promeniti određene propise u zemlji. Postojeći propisi u domenu prijave prebivališta i pribavljanja dokumenata stvaraju velike probleme povratnicima na osnovu ugovora o readmisiji u pristupu nekim osnovnim socijalnim uslugama kao što je zdravstvo, obrazovanje i socijalna pomoć.

Kad je reč o državljanima trećih zemalja, put kojim treba ići je zaključivanje regionalnih, multilaterarnih ugovora o readmisiji kojima se osigurava puno poštovanje ljudskih prava lica koja žele da ulože zahtev za azil, obavezivanje države koja je izdala važeći putni dokument državljaninu treće zemlje da u meritumu ispita njegov zahtev za azil, ograničavanje readmisije maloletnih lica i dece bez pratnje. Stav UNHCR-a je da ljude iz trećih zemalja ne treba vraćati na osnovu ugovora o readmisiji, sve dok se ne donese konačna odluka o osnovanosti njihovih zahteva za azil. Druga mogućnost je da budu eksplicitno izuzeti iz delokruga ugovora o readmisiji i budu obuhvaćeni ugovorima o određivanju nadležnosti za ispitivanje zahteva za azil.⁸⁵ „Ovakvi ugovori trebalo bi da budu pisani poštujući bar minimalne standarde zaštite koja ustanovljava Dablinska konvencija, određujući zemlju nadležnu da ispita zahtev za azil, čime se sužava mogućnost da lice iz treće zemlje bude vraćeno u zemlju gde mu pretila opasnost da bude izloženo progonu.“⁸⁶

Stoga treba uzeti sa krajnjom ozbiljnošću upozorenje UNHCR-a, ECRE-a i drugih organizacija, da sve dok se ne ustanove dodatne garancije poštovanja ljudskih prava i međunarodnih standarda zaštite izbeglica, koncept „sigurne treće zemlje“ i sporazumi o readmisiji, predstavljaju ozbiljan rizik za instituciju azila i za osnovni princip zabrane proterivanja (non-refoulement).

⁸⁵ UNHCR's Comments on Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, July 2002.

⁸⁶ Vladan Pavlović, Grupa 484, Analiza sporazuma ugovora o readmisiji, 2004.

Bibliografija

- Amnesty International Open Letter to the Justice and Home Affairs Council, 28-29 November 2002.
- Amnesty international, *Responsability and Burden –Sharing*, July 2004.
- Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003*, 2004.
- Claude Cahn, *Administrative Effort to Enforce the Separation of Roma and Non-Roma in Europe through Migration Controls*, European Journal of Migration and Law, 2003.
- Clotilde Marinho and Matti Heinonen, EIPA, *Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice*, 1998.
- CoE Parliamentary Assembly, Recommendations, 1489, 1633.
- ECRE, *Broken Promise – Forgotten Principles*, An ECRE Evaluation of Development of Minimum Standards for Refugee Protection, 2004.
- ECRE, *Position on Return*, October 2003.
- ERRC with UN OHCHR, *Memorandum – Protection of Roma Rights in Serbia and Montenegro*, April 2003.
- ERRC, *Written comments concerning the Federal Republic of Germany for consideration by the Committee on the Rights of the Child*, 2003.
- European Commission Amended Proposal on Asylum Procedures, 18 June 2002.
- European Commission, Green paper on a community return policy on illegal residents, 2002.
- Joanne van Selm, UNHCR, *Access to Procedures „Safe Third Countries“, „Safe Countries of Origin“ and „Time Limits“*, 2001.
- Judith Kumin, U.S. Committee for Refugees, *Asylum in Europe: Sharing or Shifting the Burden?*, 1995.
- Karin Hopfmann, PDS, *No Land – Nowhere? Possibilities of Return for Roma Refugees to the Federal Republic of Yugoslavia*, 2002.
- Lisbon Expert Roundtable, Summary Conclusion on the Concept of „Effective Protection“ in the context of Secondary Movements of Refugees and Asylum – Seekers, December 2002.
- Memorandum submitted by Statewatch, *Migration and Development*, November 2003.
- Stability Pact for South Eastern Europe, MARRI – Programme of Action, June 2003.
- Stephen H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries*, International Journal of Refugee Law, 2003.

Stetewatch, *EU buffer states and UNHCR processing centres and „safe heavens“*, June 2003.

Steve Peers, Statewatch, *Readmission agreements and EC external law*, 2003.

Tatjana Pavlović-Križanić, Group 484, *Relevance and impact of EU. developments in South Eastern and Central and Eastern Europe*, 2004.

Timothy J. Hatton, Australian National University, University of Essex, CEPR and IZA – Jeffrey G. Williamson, Harvard University and NBER, *Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe*, July 2004.

UNHCR Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo, August 2004.

UNHCR, *Background note of the safe country concept and refugee status*, July 1991.

UNHCR, EXCOM Conclusion 58, 1989.

UNHCR, *Note on International Protection, Refugee Survey Quarterly*, June 1999.

UNHCR, *Overview of Readmission Agreements in Central Europe*, 1993.

UNHCR, Population Data Unit, *Selected Indicators Measuring Capacity and Contributions of Host Countries*, April 2003.

UNHCR, *Position on readmission Agreements*, 1994.

UNHCR, *Readmission agreements / Responsibility for Examining Asylum Claims*, 2002.

UNHCR, *The possibility of applying the internal flight or relocation alternative within Serbia and Montenegro to certain persons originating from Kosovo and belonging to ethnic minorities there*, August 2004.

UNHCR's Comments on Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, July 2002.

Vladan Pavlović, Grupa 484, *Analiza sporazuma ugovora o readmisiji*, 2004.

Vojin Dimitrijević, Beogradski centar za ljudska prava, *Terorizam i ljudska prava*, 2004.