

# IZAZOVI PRISILNIH MIGRACIJA U SRBIJI

Drugi pogled na pitanja azila i readmisije

Grupa 484  
Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Beogradski centar za ljudska prava



# IZAZOVI PRISILNIH MIGRACIJA U SRBIJI

Drugi pogled na pitanja azila i readmisije



Publikacija je deo projekta Umrežavanje i građenje kapaciteta za efektivniju migracionu politiku u Srbiji, koji Grupa 484 sprovodi zahvaljujući podršci Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i u partnerstvu sa Beogradskim centrom za ljudska prava i Beogradskim centrom za bezbednosnu politiku. Sadržaj izveštaja je isključiva odgovornost autora.

Beograd, januar 2013.

© Grupa 484, 2013.

**Izdavač:**

Grupa 484, Pukovnika Bacića 3, 11000 Beograd

**Za izdavača:**

Vladimir Petronijević

**Lektura i korektura:**

Grupa 484

**Prevod na engleski:**

Nataša Grba Singh i Angelina Misina

**Dizajn i prelom:**

Saša Đorđević

**Tiraž:**

300

**Štamparija:**

Copy Planet

**ISBN:**

978-86-86001-58-0

# SADRŽAJ

## UVOD | 7

### POGLAVLJE 1: PRIHVAT TRAŽILACA AZILA U SRBIJI

#### Uvod | 10

#### 1. Ustav RS, međunarodne i regionalne norme i standardi | 12

#### 2. Pristup teritoriji tražilaca azila | 13

2.1. Državne granice i organ nadležan za postupanje | 13

2.2. Postupanje na graničnoj liniji kroz zakonodavstvo i praksu | 15

#### 3. Pristup postupku azila | 20

3.1. Izražavanje namere za traženje azila | 20

3.1.1. Postupanje prekršajnih sudova i načelo nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak | 21

3.1.2. Kazneno – popravne institucije u kojima borave stranci | 23

3.1.3. Prihvatilište za strance | 23

3.1.4. Centri za azil | 24

3.1.5. Zavodi za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Nišu | 25

#### 4. Pristup efektivnoj zaštiti | 26

4.1. Procesne garancije | 26

4.2. Dužina trajanja postupka | 28

4.3. Primena koncepta sigurne treće zemlje | 29

4.4. Pravo na efikasan pravni lek | 32

#### 5. Pristup pravima tražilaca azila | 33

5.1. Pravo na smeštaj i osnovne životne uslove | 33

5.1.2. Pravo na medicinsku pomoć | 35

5.2. Smeštaj i osnovni životni uslovi u toku prijhvata maloletnih tražilaca azila bez pratnje roditelja ili staratelja | 36

5.2.1. Pravo na obrazovanje | 38

#### 6. Zaključak | 38

#### Preporuke | 39

### POGLAVLJE 2: IZMEĐU REINTEGRACIJE I SEKUNDARNOG RASELJENJA

#### Uvod | 42

#### 1. Pregled relevantnih pravno teorijskih shvatanja | 44

1.1. Alternativa interne zaštite | 44

1.2. Prestanak međunarodne zaštite | 47

#### 2. Povratak manjina sa KiM iz Zapadne Evrope | 49

#### 3. Završne napomene | 54

#### 4. Prilozi | 55

4.1. Crnogorska porodica iz Peći, povratnici iz Norveške | 55

4.2. Romska porodica iz Gnjlana, povratnici iz Švedske | 56

4.3. Romkinja poreklom iz Vučitrna, povratnica iz Švedske | 58

4.4. Priča romske porodice K, povratnika iz Nemačke | 59



## UVOD

Ova publikacija je deo kontinuiranih nastojanja Grupe 484 da doprinese razvoju i unapređenju migracionih politika u Republici Srbiji. Reč je o izveštaju, trećem u nizu sa naslovom koji podseća na izazove prisilnih migracija u Srbiji (prvi je objavljen juna 2011, drugi – avgusta 2012, i treći, koji je pred vama – januara 2013).

U kontinuitetu smo u problematici azila i readmisije; mislimo da su ta pitanja kompleksna, važna i otvorena, posebno u kontekstu nastojanja da se brižljivo povežu: upravljanje migracijama, društveni razvoj i uključenost marginalizovanih grupa u lokalnu i širu zajednicu.

Publikaciju čine dve tematske celine: „Prihvat tražilaca azila u Republici Srbiji“ i „Između reintegracije i sekundarnog raseljenja: povratak iz zapadne Evrope predstavnika manjinskih zajednica sa Kosova i Metohije.“ Zajedničko im je nastojanje da predstave: autentične činjenice o položaju (određenih grupa) prisilnih migranata, (ne)ostvarenost prava koja im u tom statusu pripadaju, aktivnosti koje preduzimaju država, razni domaći i međunarodni akteri, kao i bitne manjkavosti procedura kojima bi trebalo da se ublaži težina njihovog položaja. U oba slučaja nudi se uvid u manje obrađivane, specifične teme, značajne za oblast o kojoj je reč.

Izveštaj se zasniva na radu dve radne grupe koje su okupile predstavnike 16 relevantnih organizacija civilnog društva. To su: ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava, Centar za integraciju mladih, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Ekumenska humanitarna organizacija, Grupa 484, Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, Inicijativa za razvoj i saradnju, Međunarodna mreža pomoći, NEXUS – Vranje, Novosadski humanitarni centar, NVO Aurora, Praxis i Romski ženski centar Bibija. U radu grupe za readmisiju učestvovala je takođe i predstavnic Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. Obe grupe su sprovele niz terenskih monitoringa i intervjuja.

U izradi publikacije korišćeni su podaci sa monitoringa, prilozi i komentari članova grupe za azil i grupe za readmisiju, ali su na konačno oblikovanje izveštaja presudno uticali koordinatori dve radne grupe. Taj proces bio je prožet naporom da se stvari sagledaju objektivno i da se uvažavaju realne okolnosti; tamo gde se predlažu rešenja, nastojalo se da ona budu praktična i konstruktivna.

Spisak onih kojima dugujemo zahvalnost je veoma dug. Prvenstveno se zahvaljujemo Ambasadi Kraljevine Norveške koja je podržala projekat Umrežavanje i građenje kapaciteta za efektivniju migracionu politiku u Srbiji, pa time i izdavanje ove publikacije. Veliku zahvalnost iskazujemo svima sa kojima smo razgovarali i koji su nam pružili vredne podatke. Zahvaljujemo se lokalnim institucijama i državnim organima koji su odgovarali na naše upite i dopise i koji su omogućili realizaciju većeg broja važnih poseta. Izuzetnu zahvalnost dugujemo ljudima koji su svoje priče i životne teškoće podelili sa nama, a zahvaljujemo se takođe i kolegama i koleginicama iz drugih organizacija civilnog društva koje su učestvovala u projektnim aktivnostima.

Poglavlje 1:

# PRIHVAT TRAŽILACA AZILA U SRBIJI

## **Članovi radne grupe za azil:**

Marija Anđelković (ASTRA)

Miroslav Drašković (Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti)

Goran Basta (Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti)

Jovana Zorić (Beogradski centar za ljudska prava)

Radoš Đurović (Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila)

Ivana Vukašević (Humanitarni centar za integraciju i toleranciju)

Milena Šošić (Inicijativa za razvoj i saradnju)

Rastko Brajković (Inicijativa za razvoj i saradnju)

Bojana Trivunčić (Međunarodna mreža pomoći)

## **Koordinatorica grupe za azil:**

Miroslava Jelačić (Grupa 484)



### *Nota bene*

*U drugoj polovini decembra 2012. godine, nakon nešto više od četiri godine funkcionisanja azilnog sistema u RS, dodeljeni su prvi izbeglički statusi. Rešenjima Odseka za azil,<sup>1</sup> usvojeni su zahtevi za azil jednog Egipćanina i dvoje Libijaca. U postupcima po zahtevima za azil, lica su zastupali pravnici Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila, kao njihovi punomoćnici.*

*Dodeljivanje izbegličkih statusa je značajan napredak u izgradnji sistema azila i uspostavljanju prakse ispitivanja osnovanosti zahteva za azil uz puno uvažavanje svih međunarodnih i regionalnih normi i standarda zaštite lica koja na teritoriji Republike Srbije zatraže utočište.*

---

<sup>1</sup> Rešenja Odseka za azil, Odeljenja za strance, Uprave granične policije RS, br. 03/9-26-17/12, 03/9-4-26-2326/11 i 03/9-26-2324/11

## UVOD

Tursko – grčka granica poslednjih nekoliko godina je jedna od glavnih tačaka ilegalnih ulazaka u Evropu migranata iz Azije, Afrike i sa Bliskog Istoka. Većina migranata želi da prođe kroz Grčku i nastavi svoje putovanje ka nekoj od zemalja zapadne i severne Evrope, često koristeći pravac Makedonija – Srbija. U pitanju su lica koja napuštaju svoje zemlje porekla iz više razloga. Neki od njih su u strahu od proganjanja, neki beže od ratnih sukoba, od teških povreda ljudskih prava, društvenih (običajnih) normi, kao i od rđavih ekonomskih i socijalnih uslova u svojim zemljama. Bez obzira na razloge, putuju zajedno i koriste iste rute i moduse kretanja. Za Grčku ih vezuje „prohodnost“ rute i razrađeni ilegalni kanali za prelazak granica.

Republika Srbija prva je od zemalja u regionu u kojoj je usled nepovoljnih okolnosti za prihvatanje migranata u Grčkoj došlo do povećanja broja evidentiranih iregularnih migranata, ali i broja lica koja su izrazila nameru da zatraže azil. U Republici Srbiji takav trend uočen je tokom 2010. godine, dok zemlje regiona porast broja migranata i tražilaca azila beleže od 2011. godine, a neke tek u 2012. godini. Prema podacima navedenim u Izveštaju Evropske komisije o napretku BJR Makedonije, u 2011. podneto je 740 zahteva za azil, što predstavlja povećanje u odnosu na 180 zahteva iz 2010. godine.<sup>2</sup> U Republici Hrvatskoj, u 2010. azil je zatražilo 290 ljudi, godinu dana kasnije 933, a do avgusta ove godine 721 lice.<sup>3</sup> U Crnoj Gori, broj lica koja traže azil ove godine pet puta je veći nego prethodne. Prema podacima Kancelarije za azil, u 2011. azil je tražilo 240 lica, dok ih je do polovine novembra evidentirano 1.319.<sup>4</sup> U Bosni i Hercegovini broj podnetih zahteva nije se drastično menjao, 2011 – 41 zahtev (46 osoba),<sup>5</sup> 2010 – 38 zahteva (64 osobe),<sup>6</sup> ali počev od 2012. zabeleženo je znatno povećanje broja identifikovanih iregularnih migranata, te je u prvih šest meseci njihov broj porastao za više od 100 odsto u odnosu na isti period prošle godine.<sup>7</sup>

Sudeći prema statističkim podacima, Srbija je zemlja koja u regionu „podnosi“ najveći pritisak mešovitih migracijskih tokova prouzrokovanih propustljivošću tursko – grčke granice. U 2011. godini registrovano je oko 9.500 iregularnih migranata,<sup>8</sup> dok je nameru da zatraži azil izrazilo 3.132 lica. U periodu od 1. januara do 30. oktobra 2012. godine prema stranim državljanima

<sup>2</sup> Godišnji izveštaj o EK o napretku BJR Makedonije za 2012. godinu, 10. oktobar 2012, pristupljeno: 7. 12. 2012.

<sup>3</sup> U Hrvatskoj raste broj tražitelja azila, Al Jazeera Balkans, 22. avgust 2012, pristupljeno: 10. 12. 2012.

<sup>4</sup> Azilant državu dnevno košta 10 eura, Pobjeda, 22. novembra 2012, pristupljeno: 7. 12. 2012.

<sup>5</sup> Pod određenim uslovima, zahteve za azil koje lica pojedinačno podnose moguće je objediniti u jedan slučaj( npr. više članova jedne porodice). U takvim slučajevima donosi se jedinstveno rešenje kojim će biti obuhvaćeno više lica.

<sup>6</sup> Godišnji izveštaj o EK o napretku Bosne i Hercegovine za 2012 godinu, 10. oktobar 2012, pristupljeno: 7. 12. 2012.

<sup>7</sup> Sve više ilegalnih migranata u Bosni i Hercegovini, Večernje Novosti, 28. Jul 2012, pristupljeno: 07. 12. 2012.

<sup>8</sup> Godišnji izveštaj EK o napretku Republike Srbije za 2012. godinu, 10. oktobar 2012, godine. pristupljeno: 7. 12. 2012.

preduzeto je 4.232 mere zbog učinjenog ilegalnog prelaska državne granice, dok je u prvih devet meseci azil zatražilo 1.806 lica.<sup>9</sup>

Mešoviti migracijski tokovi pred nadležne organe RS postavljaju zahtev za uspostavljanjem balansa između interesa zemlje da ima kontrolu nad migracijama i da nadzire migracione tokove (s jedne strane) i nužnosti da država, uvažavajući međunarodne norme i standarde, pruži zaštitu licima kojima je ona potrebna (s druge strane, tj. da obezbedi prihvata lica na bezbedan i dostojanstven način, uz puno uvažavanje svih međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava i zaštite izbeglica).

Države su obavezne da prihvate izbeglice na svojoj teritoriji: prihvata u tom smislu obuhvata zabranu odbijanja izbeglica na granicama bez sprovođenja postupka utvrđivanja izbegličkog statusa i postupanje države sa osobama koje zatraže azil. Uobičajeno je da se za prihvata u obzir uzimaju uslovi života u centrima za smeštaj tražilaca azila, dostupnost pravne pomoći i informacija, posebno na granicama, dužina trajanja postupka, pristup obrazovanju, zapošljavanju i zdravstvenoj zaštiti i sl.

Prema stavu UNHCR,<sup>10</sup> prihvata tražilaca azila na nivou svake pojedinačne države trebalo bi da zadovolji bar sledeće standarde:

- poštovanje ljudskog dostojanstva i primenjivih međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava;
- osiguravanje pristupa vladinim i nevladinim telima radi zadovoljavanja životnih potreba (hrana, odeća, smeštaj, zdravstvena zaštita);
- poštovanje pola i starosne dobi tražioca azila, posebno dece (naručito dece odvojene od roditelja ili bez pratnje) u postupcima prihvata te posebno uzimanje u obzir potreba žrtava seksualnog nasilja, trauma i mučenja, kao i ostalih ranjivih kategorija tražilaca azila;
- poštovanje načela jedinstva porodice, naročito u pogledu smeštaja;
- osiguravanje pristupa UNHCR-u.<sup>11</sup>

Namera dokumenta je da pre svega prikaže praktične aspekte funkcionisanja sistema azila RS u domenu prihvata lica, ali za pojedine segmente dat je i pregled zakonodavnog okvira s ciljem da se naglase uočeni nedostaci i istaknu dobri primeri u postupanju nadležnih organa. Imajući u vidu da standardi prihvata često variraju u zavisnosti od funkcionisanja pojedinih faza postupka za ispitivanje osnovanosti zahteva za azil i njihov pregled je ukratko dat. Dodatno, analizirani su i najakutniji nedostaci postupka ispitivanja osnovanosti zahteva za azil s ciljem da se pruži celovitija slika o mogućnostima ostvarivanja azilne zaštite u RS.

<sup>9</sup> Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, 01-11453/12-3, 29. novembar 2012. godine

<sup>10</sup> UNHCR, Conclusion on reception of asylum seekers in the context of individual asylum system, No. 93 (LIII)-2002, 8. oktobar 2002, para b)V

<sup>11</sup> Preuzeto: Razvoj sustava azila u Hrvatskoj, Goranka Lalić Novak, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2010.

# 1. USTAV RS, MEĐUNARODNE I REGIONALNE NORME I STANDARDI<sup>12</sup>

Republika Srbija je država ugovornica Konvencije UN o statusu izbeglica iz 1951. godine i Dodatnog protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine<sup>13</sup> što je obavezuje na poštovanje i primenu odredbi ovih Ugovora.<sup>14</sup> Srbija je ratifikovala i mnoge međunarodne ugovore koji predstavljaju izvor prava međunarodnog prava ljudskih prava i koji su na direktan ili posredan način od značaja za postupanje prema tražiocima azila. Međunarodno pravo ljudskih prava dopunjava međunarodnu zaštitu obezbeđenu Konvencijom iz 1951. i Protokolom uz nju, a u mnogim situacijama pruža i širu zaštitu. Najznačajniji među njima su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija UN protiv mučenja i drugog surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, Konvencija o pravima deteta i itd.

Zahvaljujući načinu na koji je Evropski sud za ljudska prava tumačio različite odredbe Konvencije, danas postoji ozbiljna jurisprudencija Suda kojom su postavljeni važni standardi u zaštiti tražilaca azila i izbeglica, koji se odnose pre svega na zabranu proterivanja (*non-refoulement*), tumačenje određenih pojmova i dokazivanje, ograničavanje slobode tražilaca azila, jedinstvo porodice, te efekte žalbe na odluku o odbijanju zahteva za azil. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Konvencija UN protiv mučenja i drugog surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i jurisprudencija njihovih nadzornih tela značajna je pre svega za zabranu proterivanja. Zaključci Komiteta (CPT) koji nadzire poštovanje Evropske konvencija o sprečavanju mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, značajni su za uslove u objektima gde su smešteni tražioci azila i iregularni migranti.

Ustav Republike Srbije<sup>15</sup> u članu 16. st. 2 predviđa da su „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori<sup>16</sup> sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju“. Shodno tome, međunarodne norme i standardi pravno su obavezujući za Republiku Srbiju i čine okvir za uspostavljanje sistema zaštite ovih lica, te su nadležni organi u postupanju osim nacionalnoj legislativi obavezani i njima.

---

<sup>12</sup> Zbog ograničenog obima, u ovom dokumentu univerzalni i evropski sistem zaštite ljudskih prava će pre svega služiti kao osnov za formulisanje preporuka koje treba da doprinesu unapređenju zaštite tražilaca azila. Pored toga, pojedini instrumenti za zaštitu ljudskih prava biće ukratko i predstavljeni.

<sup>13</sup> Još je SFRJ ratifikovala ovu Konvenciju 29. septembra 1959, kao i Protokol o statusu izbeglica 11. oktobra 1967. Savezna republika Jugoslavija preuzela je sve međunarodne obaveze kao sukcesor SFRJ u martu 2000, a Srbija je njen sukcesor preko Državne zajednice Srbije i Crne Gore.

<sup>14</sup> Konvencija i Protokol o izbeglicama ne regulišu detaljno postupak odobravanja azila, odnosno postupak utvrđivanja izbegličkog statusa. Sama Konvencija je pisana na taj način da ne garantuje pojedincu pravo pristupa teritoriji države ugovornice, niti državu obavezuje da prihvati svakog pojedinca ili mu dozvoli stalni boravak. Konvencija se bavi pravnim statusom samo onih lica koja su već primljena na teritoriju države, ugovornice. Azil se pominje u Preambuli Konvencije. Države koje su ratifikovale Konvenciju o statusu izbeglica obavezne su da štite sva lica na svojoj teritoriji, koja odgovaraju definiciji izbeglice iz Konvencije. Konvencijom je definisano ko se smatra izbeglicom, a ko ne, iz kojih razloga se može izgubiti status izbeglice, zatim se određuje pravni status izbeglica, odnosno njihova prava i obaveze, te obaveze države, pre svega saradnja s Visokim komesarijatom UN za izbeglice (UNHCR).

<sup>15</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006

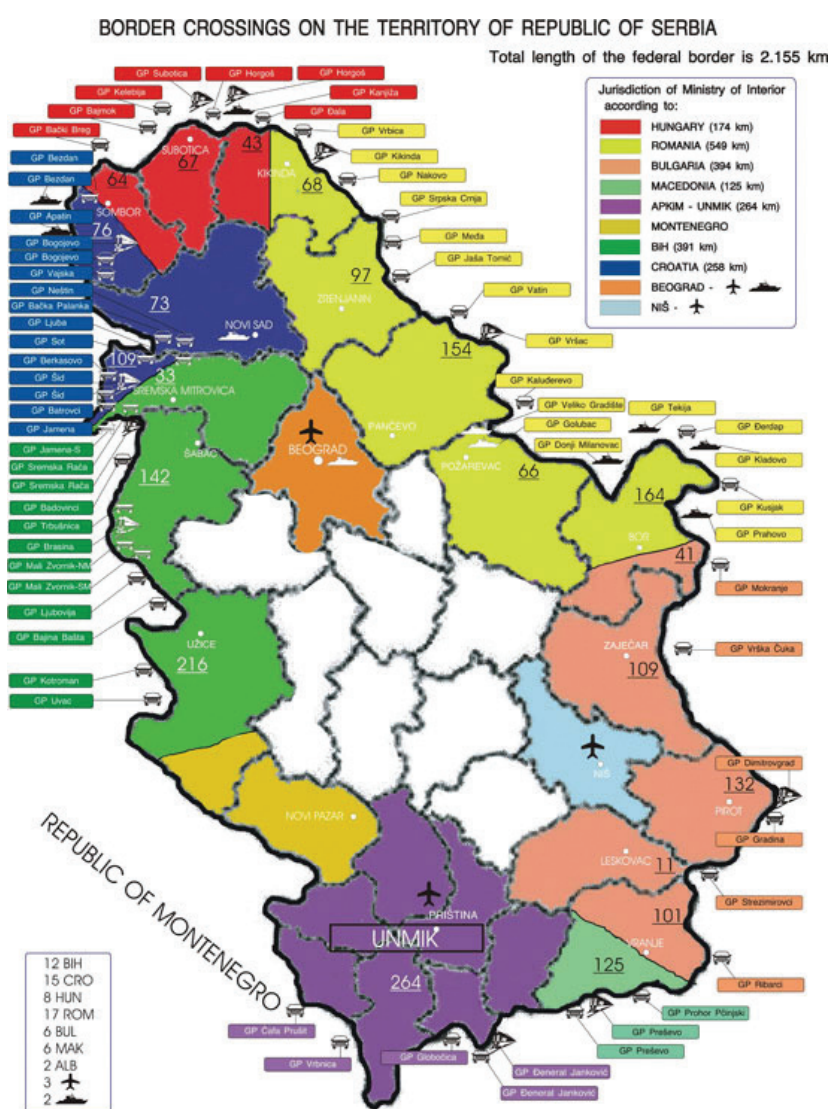
<sup>16</sup> Pod opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava podrazumevaju se opšti međunarodni običaji, a pod potvrđenim međunarodnim ugovorima, sporazumi i konvencije koji su ratifikovani.

Ustav RS, kao najviši pravni akt sadrži i niz drugih relevantnih odredbi. Značajne su i odredbe koje se bave ljudskim i manjinskim pravima i slobodama.<sup>17</sup> Katalog ljudskih prava garantovanih Ustavom predviđa i pravo na utočište, te je članom 57. propisano da „stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Srbiji”.

## 2. PRISTUP TERITORIJI TRAŽILACA AZILA

### 2.1. Državne granice i organ nadležan za postupanje

Republika Srbija (RS) graniči se za sedam država (Republika Mađarska, Rumunija, Republika Bugarska, Republika Makedonija, Republika Albanija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Republika Hrvatska) i ukupna dužina granica iznosi 2.531, 8 km. Ustanovljeno je 89 graničnih prelaza za međunarodni i pogranični saobraćaj.



Preuzeto: Ministarstvo unutrašnjih poslova RS

<sup>17</sup> Bliže: Zaštita prava migranata u Republici Srbiji, priručnik za državne službenike i službenike u lokalnoj samoupravi, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, Dr Ivana Krstić, Beograd 2012, str. 23

Uprava granične policije (UGP) koja funkcioniše u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova RS (MUP RS) zadužena je za neposrednu organizaciju i obavljanje poslova kontrole prelaženja i obezbeđenja državne granice.<sup>18</sup> U pitanju je jedinstvena i centralizovana služba, hijerarhijski organizovana na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou. Na centralnom nivou, Uprava navedenu funkciju ostvaruje preko Odeljenja za granicu, Odeljenja za strance, Odeljenja za suzbijanje prekograničnog kriminala i kriminalističko obaveštajne službe, dok na regionalnom nivou to čini preko regionalnih centara granične policije osnovanih prema svakoj susednoj državi (7 regionalnih centara). Na lokalnom nivou, funkcionišu stanice granične policije za kontrolu prelaženja državne granice i za obezbeđenje državne granice.<sup>19</sup>

Za ulazak u RS iregularni migranti/tražioci azila dominantno koriste oko stotinu kilometara makedonsko - srpske granice, čija je ukupna dužina 283 km.<sup>20</sup> U RS pokušavaju da uđu i ulaze vozom, autoputem ili preko „zelenog“ graničnog pojasa. Jedan deo imigranata koji su otkriveni na samom graničnom prelazu, u pokušaju nezakonitog ulaska, vraćaju se u Makedoniju.<sup>21</sup> Za izlazak iz RS osim graničnog pojasa prema Mađarskoj, koriste sve učestalije i granicu prema Hrvatskoj, kao i prema Bosni i Hercegovini. Suočeni sa ovakvim trendom, nadležni organi RS i susednih zemalja zaključuju sporazume i protokole kojima se uspostavlja tešnja saradnja između graničnih službi. Osim mehanizama za razmenu podataka, sprovođenja zajedničkih obuka, formiraju se i mešovite granične kontrole lica i robe, kao i mešovite patrole duž zajedničkih državnih granica. Nakon potpisivanja Zajedničke trojne deklaracije o potrebnim koracima za efikasnu borbu protiv ilegalnih migracija između Srbije, Mađarske i Austrije, u cilju dodatnog poboljšanja kontrole mađarsko - srpske granice zaključen je Sporazum između Vlade RS i Vlade Mađarske o graničnoj kontroli u drumskom, železničkom i vodnom saobraćaju.<sup>22</sup>

U februaru 2012. potpisan je Protokol o sprovođenju mešovitim patrola duž zajedničke državne granice sa Republikom Makedonijom kao i Plan obuke policijskih službenika za sprovođenje mešovitim patrola. U periodu jul - oktobar 2012. realizovane su 23 mešovite patrole, od čega 12 na teritoriji RS i 11 na teritoriji Makedonije.<sup>23</sup> Sve pomenute zemlje međusobno su zaključile i sporazume o vraćanju i/ili prihvatanju lica koja ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak ili boravak na teritoriji druge države (sporazumi o readmisiji), te postupanje zemalja u skladu sa sporazumima utiče i na kretanja državljanja trećih država na prostoru ovog dela Evrope.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Član 9. Zakona o policiji (‘‘Službeni glasnik RS‘‘ , br. 101/2005, 63/2009, 92/2011) propisuje vrstu policijskih poslova (između ostalog navedena je zaštita granica i izvršavanje zadataka utvrđenih propisima o strancima )

<sup>19</sup> Odgovori na Upitnik Evropske komisije, Poglavlje 24: Pravda , sloboda i bezbednost, str. 26

<sup>20</sup> Na delu državne granice prema Republici Makedoniji kontrolu vrše pripadnici međunarodnih snaga KFOR, stacionirani na KiM u skladu sa Rezolucijom Saveta Bezbednosti UN 1244.

<sup>21</sup> Traže azil u Srbiji pa nestanu, Politika , 15. jun 2012, pristupljeno: 10.12. 2012.

<sup>22</sup> Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade RS i Vlade Mađarske o graničnoj kontroli u drumskom, železničkom i vodnom saobraćaju, ‘‘Službeni glasnik RS’’ br. MU 4-12

<sup>23</sup> Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova RS , Kabinet ministra, 01-11453/12-3, 29. novembar 2012. godine

<sup>24</sup> RS je kao i druge zemlje Zapadnog Balkana, Sporazum sa Evropskom zajednicom o readmisiji lica koja nezakonito borave na njenoj teritoriji potpisala u 2007. godini, a nakon toga se pristupilo i potpisivanju implementacionih protokola za sprovođenje pomenutog Sporazuma. Implementacioni protokol sa Mađarskom potpisan je u decembru 2009. godine. Kada je u pitanju saradnja RS i BiH primenjuje se Sporazum o vraćanju i prihvatanju lica koja ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak i boravak na teritoriji druge države, kao i Protokol za izvršavanje pomenutog Sporazuma. Od stupanja na snagu protokola, 27.12. 2007. do 1.11. 2012. ukupno je primljeno 172 zahteva, a nadležni organi RS

---

Prilikom sprovođenja mešovitenih patrola, otkrivena su 4 državljana Pakistana u ilegalnom prelasku državne granice sa teritorije RM na teritoriju RS, koji su u skraćenom postupku predati makedonskim graničnim organima, a u skladu sa Sporazumom o readmisiji.<sup>25</sup>

---

## 2.2. Postupanje na graničnoj liniji kroz zakonodavstvo i praksu

Pored propisa kojima su uređeni uslovi i postupak za ostvarivanje prava na utočište u RS<sup>26</sup>, za postupanje na graničnoj liniji, relevantni su i propisi kojima se reguliše ulazak, kretanje i boravak stranaca, odredbe Zakona o zaštiti državne granice<sup>27</sup>, ali i niza drugih zakona, Krivičnog zakonika,<sup>28</sup> Zakona o prekršajima,<sup>29</sup> Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP)<sup>30</sup> itd.

Član 11. Zakona o strancima,<sup>31</sup> predviđa da se strancu neće dozvoliti ulazak na teritoriju ako nema važeću putnu ispravu ili vizu, ukoliko je potrebna, nema dovoljno sredstava za izdržavanje za vreme boravka, ako je u tranzitu, a ne ispunjava uslove za ulazak u treću državu, ako je na snazi zaštitna mera bezbednosti proterivanja ili mu je otkazan boravak odnosno druga mera, nema evidenciju o vakcinisanju, a dolazi sa epidemijom zahvaćenom područja, ako to zahtevaju razlozi zaštite javnog poretka, ako se u odgovarajućim evidencijama vodi kao međunarodni prestupnik i ako postoji sumnja da boravak neće koristiti u nameravanu svrhu.

U pogledu ulaska stranaca na teritoriju Srbije, kada se radi o pokušaju nezakonitog ulaska na graničnom prelazu, propisi koji regulišu ovo pitanje su međusobno neusaglašeni, što za posledicu ima praksu koja dovodi u pitanje poštovanje Ustavom garantovanog prava na utočište u RS. Prema Zakonu o strancima ulazak u zemlju bez važeće putne isprave ili vize ako je potrebna, biće odbijen.<sup>32</sup> Prema Zakonu o zaštiti državne granice za prekršaj će biti kažnjen stranac koji pokuša da pređe državnu granicu na graničnom prelazu bez važeće putne ili druge isprave propisane za prelazak državne granice.<sup>33</sup> U praksi se ne pokreće prekršajni postupak

---

saglasnost su dali za preuzimanje 125 lica. Sa Republikom Hrvatskom zaključen je Sporazum o predaji i prihvatu lica čiji je ulazak ili boravak nelegalan, kao i prateći Protokol, koji je ratifikovan 11.03.2010, a stupio je na snagu 01.06.2010. Od početka primene sporazuma, do 1.11.2012. godine ukupno je primljeno 223 zahteva za preuzimanje, od čega je data saglasnost za preduzimanje 50 lica. Kada se radi o saradnji sa R Makedonijom, primenjuje se Sporazum o predaji i prihvatu lica čiji je ulazak ili boravak nelegalan i Protokol za izvršavanje Sporazuma, koji je stupio na snagu 01.10.2011. Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Kabinet ministra, Biro za informacije od javnog značaja, 01 broj: 11597-12/3, 27. novembar 2012. Zahtev uputio Beogradski centar za ljudska prava.

<sup>25</sup>Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, 01-11453/12-3, 29. novembar 2012. godine

<sup>26</sup>Zakon o azilu "Službeni Glasnik RS", br. 109/2007

<sup>27</sup>"Službeni glasnik RS", br. 97/2008

<sup>28</sup>"Službeni glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005- ispr, 107/2005, ispr, 72/2005 i 111/2009

<sup>29</sup>"Službeni glasnik RS", br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009

<sup>30</sup>Zakon o opštem upravnom postupku „Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i Zakon o izmenama Zakona o upravnom postupku „Službeni glasnik“ RS 30/10

<sup>31</sup>Zakon o strancima "Službeni glasnik RS", br. 97/2008

<sup>32</sup>Član 11. stav 1. tačka 1. Zakona o strancima

<sup>33</sup>Član 65. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti državne granice

zbog prekršaja koje je predviđen Zakonom o zaštiti državne granice.<sup>34</sup> Mada na prvi pogled deluje da je praksa u kojoj se prema strancu ne vodi prekršajni postupak i ne izriče prekršajna sankcija povoljnija za njega, u suštini, sa aspekta prava na utočište, on je doveden u nepovoljniji položaj. Pravo na žalbu<sup>35</sup> zbog odbijanja ulaska na teritoriju Srbije za stranca formalno pravno postoji, jer nije izričito određeno da žalba nije dopuštena,<sup>36</sup> ali je korišćenje tog prava u praksi teško izvodljivo.<sup>37</sup> Razlog za to je činjenica da se stranac odmah vraća na teritoriju države iz koje je pokušao ući u Republiku Srbiju i okolnost da mu se odluka saopštava samo usmeno i upisuje u pasoš. Stranac kojem je odbijen ulazak na teritoriju Srbije ne dobija pismeni otporak odluke o odbijanju ulaska, već se odbijanje ulaska upisuje u putnu ispravu stranca.<sup>38</sup> Takav opis ne može sadržavati i razloge zbog kojih je odluka doneta niti pouku o pravnom leku i u suštini predstavlja način odlučivanja o nečijem pravu putem usmenog rešenja – odluke.<sup>39</sup>

---

“Zakon o strancima Republike Hrvatske, u članu 35. određuje da stranac protiv odbijanja ulaska ima pravo žalbe u roku od osam dana, što ne zaustavlja izvršenje odluke. Određeno je i uvođenje posebnog obrasca o odbijanju ulaska. Žalba se podnosi MUP putem nadležne diplomatske misije odnosno ureda”.<sup>40</sup>

---

Stranac koji želi da zatraži azil može svoju nameru da iskaže na granici ili u policijskoj upravi bilo gde na teritoriji Republike Srbije. Ukoliko pogranični organi nisu adekvatno obučeni i pripremljeni i ne prepoznaju da je u pitanju lice kome je potrebna međunarodna zaštita, toj osobi može biti uskraćen pristup teritoriji, a takvo postupanje za direktnu posledicu može imati i uskraćivanje pristupa postupku azila. Dodatno, može nastupiti povreda zabrane prisilnog vraćanja.

---

<sup>34</sup> Terenska poseta Regionalnom centru prema Makedoniji UGP MUP RS 14. juna 2012. godine.

<sup>35</sup> Pravo na žalbu zajemčeno je Ustavom kao kategorija osnovnog ljudskog prava: „Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu“.

<sup>36</sup> U članu 12., stav 2. ZUP propisano je da se žalba može isključiti izuzetno zakonom, u određenim vrstama upravnih stvari ako je na drugi način obezbeđena zaštita prava i zakonitosti.

<sup>37</sup> Član 12. stav 2. ZUP

<sup>38</sup> Član 11. stav 2. Zakona o strancima

<sup>39</sup> Odredbe Zakona o strancima upućuju na shodnu primenu Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP), ali se u praksi odredbe ovog zakona ne primenjuju dosledno. Činjenica da stranac ne dobija pismeni otporak odluke o odbijanju ulaska nije u saglasnosti sa ZUP-om jer se takav način odlučivanja može primeniti samo u upravnim stvarima manjeg značaja u kojima se udovoljava zahtevu stranke ili kada se radi o preduzimanju izuzetno hitnih mera radi obezbeđenja javnog mira i bezbednosti ili radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu. (Članovi 203. i 204. Zakona o opštem upravnom postupku)

<sup>40</sup> Preuzeto: Razvoj sustava azila u Hrvatskoj, Goranka Lalić Novak, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2010.



---

### *Non- refoulement*<sup>41</sup>

Član 33. Konvencije UN o statusu izbeglica predviđa zabranu proterivanja i odbijanja, po kojoj ni jedna država ugovornica neće proterati ili vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove ili njene rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih uverenja.

Obaveza poštovanja non-refoulement služi kao polazna osnova za ostvarivanje svih prava garantovanih na osnovu Konvencije UN o statusu izbeglica. Bez toga, sve drugo ima manji značaj.<sup>42</sup> Bez obzira da li je u pitanju onemogućavanje prelaza granice za izbeglice, ili njihovo vraćanje nakon što su uspeli da pređu granicu, ili čak i njihovo proterivanje nakon što im je bio omogućen boravak na teritoriji, problem je manje više identičan. Nezavisno od toga koji je slučaj u pitanju, i nezavisno od statusa izbeglice, ne smeju biti vraćeni u zemlju gde im život i sloboda mogu biti ugroženi<sup>43</sup>.

Zakon o azilu i Zakon o strancima sadrže članove gotovo istovetne sadržine (član. 6. Zakona o azilu i član 47. Zakona o strancima) i propisuju da nijedno lice (stranac) ne sme biti proterano ili vraćeno na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova.

U oba zakona, utvrđuje se da nijedno lice ne sme biti proterano ili protiv njegove volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, čime su pomenuti članovi zakona usklađeni sa članom 3. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

---

Postojećom praksom odbijanja ulaska na teritoriju Srbije, u povoljniji položaj dovedena su lica koja ulaze u zemlju ilegalno, van graničnog prelaza, od onih koji to pokušaju takođe nezakonito, ali na manje društveno opasan način – preko graničnog prelaza.

---

<sup>41</sup> Osim u kontekstu pristupa teritoriji, princip non- refoulement s obzirom na postojeću praksu nadležnih organa ima poseban značaj u pogledu primene koncepta sigurne treće zemlje. Vidi više u: Pristup efektivnoj zaštiti, odeljak V

<sup>42</sup> Access to Asylum: international refugee law and the globalization of migration control, Thomas Gammeltoft- Hansen, Cambridge University Press, 2011

<sup>43</sup> Ibid, str. 60

Zakon o strancima predviđa da se licu koje nezakonito<sup>44</sup> uđe u Republiku Srbiju uz kaznu za prekršaj može izreći i zaštitna mera udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije.<sup>45</sup> Odbijanje ulaska na teritoriju Republike Srbije ima slične posledice kao i zaštitna mera udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije,<sup>46</sup> mera bezbednosti proterivanja stranca ili mera otkaza boravka. Za razliku od ovih mera (kojima prethodi provođenje nekog od postupaka predviđenih Zakonom o azilu ili Zakonom o strancima) gde stranac/potencijalni tražilac azila ima mogućnost dokazivanja ispunjenosti uslova za uživanje određenih prava ili mogućnost dokazivanja da nije učinio povredu odredaba zakona u zakonom predviđenoj proceduri, kod odbijanja ulaska, takva mogućnost – ne postoji.

U kontekstu pristupa teritoriji i postupku azila, situacija na aerodromu Beograd, kao graničnom prelazu za vazdušni saobraćaj zavređuje posebnu pažnju. „U Upravi granične policije tvrde da nijedno lice kojem je odbijen ulazak u zemlju na aerodromu nije izrazilo nameru da zatraži azil u Srbiji.“<sup>47</sup> U periodu dok je UNHCR imao mandat za postupak utvrđivanja izbegličkog statusa (1976 - 2008) više od desetak lica godišnje je izražavalo nameru upravo na aerodromu.<sup>48</sup> Dodatno, UNHCR i nevladine organizacije koje pružaju uslugu besplatne pravne pomoći nemaju pristup tranzitnoj zoni, pa stoga nije moguće utvrditi da li je takvih lica bilo, odnosno da li je bilo slučajeva povrede zabrane prisilnog vraćanja.

Za lica koja u RS traže azil i lica koja su identifikovana kao iregularni migranti, karakteristično je da na teritoriju RS ulaze prelazeći graničnu liniju van graničnih prelaza, često koristeći usluge krijumčara. Zakon o strancima i Zakon o zaštiti državne granice propisuju šta se smatra nedozvoljenim prelaskom državne granice<sup>49</sup> i nezakonitim ulaskom<sup>50</sup> i istovremeno predviđaju prekršajnu odgovornost svakog fizičkog lica za nedozvoljen prelazak državne granice RS i nezakonit ulazak. Ukoliko su ispunjeni uslovi predviđeni odredbama pomenutih zakona, pripadnici (granične) policije preduzimaju mere prema tim licima i sprovode ih kod mesno nadležnih sudija za prekršaje. U periodu od 01.01.2012 - 30.10.2012, prema stranim državljanima preduzeto je 4.232 mera zbog učinjenog prekršaja ilegalnog prelaska državne granice (član 84. stav 1. tačka 1. Zakona o strancima<sup>51</sup> i član 65. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti državne granice). Među licima prema kojima su preduzete mere najviše je državljana Avganistana (1546) i Pakistana (908).<sup>52</sup>

---

<sup>44</sup> Članom 10. propisano je da se nezakonitim ulaskom u Republiku Srbiju smatra ulazak: 1) van mesta ili vremena određenog za prelazak državne granice; 2) izbegavanjem granične kontrole; 3) upotrebom tuđe, nevažeće, odnosno lažne putne ili druge isprave; 4) davanjem neistinitih podataka graničnoj policiji; 5) za vreme trajanja zaštitne mere udaljenja stranaca sa teritorije Republike Srbije, mere bezbednosti proterivanja stranca iz zemlje ili mere otkaza boravka.

<sup>45</sup> Član 84. stav 2. Zakona o strancima

<sup>46</sup> U periodu 1.1.2012 - 2.10.2012. prekršajni sudovi izrekli su 543 zaštitne mere udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije. Ubedljivo najveći broj ovih mera izrekao je prekršajni sud u Preševu – 499.

<sup>47</sup> Srbija kao zemlja azila; Zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Srbiji, UNHCR, avgust 2012. str. 6, pristupljeno: 10. 12. 2012.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Državna granica se, po pravilu, može prelaziti samo na graničnim prelazima sa važećom putnom ispravom ili drugom ispravom propisanom za prelazak državne granice, u vreme koje je određeno za vršenje saobraćaja na graničnom prelazu i na način koji je u skladu sa namenom graničnog prelaza (član 10. stav 2.)

<sup>50</sup> Član 10. Zakona o strancima, vidi: fusnotu 44.

<sup>51</sup> Novčanom kaznom u iznosu od 10.000 do 50.000 dinara kazniti za prekršaj stranca koji nezakonito uđe u Republiku Srbiju (član 10. Zakona o strancima).

<sup>52</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, 01-11453/12-3, 29. novembar 2012. godine.

---

## Regionalni centar granične policije prema Republici Makedoniji (RC GP prema Makedoniji)

Regionalni centar prema Makedoniji sa sedištem u Cakanovcu, opština Preševo u svom sastavu ima tri stanice granične policije – Rujan, Bujanovac i Trgovište kao i tri granična prelaza za saobraćaj: Preševo, Prohor Pčinjski i Goleč. Zone odgovornosti koje pokriva-ju ove policijske stanice su: Rujan - zona odgovornosti 28,5 km, Bujanovac - 40,3 km i Trgovište - 44,5 km.

»Stepen ugroženosti državne granice« najviši je na Rujanu, zatim sledi zona odgovornosti Bujanovac i najniži stepen ugroženosti je SGP Trgovište. Regionalni centar obezbeđuje pešačke patrole, autopatrole i zasede u blizini granične linije.

U 2011. godini podneto je 264 prekršajnih prijava protiv stranih državljana koji su ilegalno prešli granicu, a u prvoj polovini 2012. godine protiv 104 lica. RC GP prema Makedoniji u toku 2012. godine podneo je i 6 krivičnih prijava za izvršeno delo »Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi« iz člana 350. Krivičnog zakonika RS<sup>53</sup>.

U 2011. godini bilo je 365 stranih državljana kojima je odbijen ulazak u Republiku Srbiju, a u prvih šest meseci 2012. ulazak je odbijen 61 licu. Pretežno su u pitanju državljani Makedonije, Turske, Pakistana, Avganistana.

Nameru da zatraži azil pred službenicima RC prema Makedoniji u toku 2011. godine izrazilo je 30 lica (12 lica iz Avganistana, 15 iz Pakistana, i 3 iz Palestine) dok je u prvoj polovini 2012. taj broj znatno manje – samo dve osobe poreklom iz Pakistana.

Sa strancima koji ilegalno pređu granicu granična policija sporazumeva se pomoću formulara izrađenih na različitim jezicima. Većina njih govori engleski ili francuski. Lica koja izraze nameru da zatraže azil granična policija upućuje u Centre za azil u Bogovađi i Banji Koviljači. Policija ih odvozi do autobuske ili železničke stanice i daje im dalje instrukcije. Ukoliko postoji potreba, medicinsku pomoć pruža Dom zdravlja u Preševu.

Osnovni problemi u radu ovog Regionalnog centra su nedostatak kadrova i materijalno tehničkih sredstava za kontrolu granice (centar ima samo jedno vozilo sa termovizijom i još jedno na ispomoći. Domet ovih vozila je 5-6 kilometara, a centar nema ni jednu fiksnu termoviziju).<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> "Službeni Glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005- ispr. 107/2005, ispr. 72/2005 i 111/2009

<sup>54</sup> Terenska poseta Regionalnom centru prema Makedoniji UGP MUP RS 14. juna 2012. godine

### 3. PRISTUP POSTUPKU AZILA

Na granici – nužno, a najčešće i nakon što uđu na teritoriju Srbije, iregularni migranti/ tražioci azila prvi socijalni kontakt ostvaruju sa policijskim službenicima. Shodno tome, policijski službenici uglavnom sprovode postupak identifikacije. Od presudne je važnosti utvrditi da li je u pitanju lice koje želi da zatraži međunarodnu zaštitu. Takođe, u postupku identifikacije potrebno je utvrditi starost lica (u kontekstu postupanja prema maloletnim licima), da li lice putuje samo ili je u pratnji, ako je u pratnji drugih lica, kakav je njihov međusobni odnos, odnosno koja je priroda tog odnosa i da li može imati neke negativne posledice; prvenstveno, imajući u vidu rizik od trgovine ljudima.<sup>55</sup> Pri inicijalnom kontaktu, retko je obezbeđeno prisustvo prevodioca i predstavnika drugih državnih organa, dok predstavnici nevladinih organizacija koje pružaju usluge besplatne pravne pomoći ili svoj rad posvećuju zaštiti i ostvarivanju prava ovih ranjivih kategorija nemaju pristup. Njihovo odsustvo, u značajnoj meri otežava uočavanje činjenica koje mogu biti od značaja za procenu da li se radi o namerni podnošenja zahteva za azil i da se donese odluke o načinu na koji se prema licima treba odnositi.

U zavisnosti od toga da li je lice prepoznato kao tražilac azila, odnosno da li je izrazilo nameru ili je identifikovano kao iregularni migrant, razlikuje se dalje postupanje prema njemu – njegov pravni položaj i pravni okvir koji se primenjuje.

#### 3.1. Izražavanje namere za traženje azila

Stanac koji želi da zatraži azil u Srbiji može svoju nameru da iskaže pismeno ili usmeno, na granici ili u kontaktu sa organima vlasti bilo gde na teritoriji Republike Srbije. Ovakav zahtev se mora evidentirati od strane policijskih službenika, nakon čega se osobi izdaje potvrda koja služi kao dokaz da je izrazio nameru da zatraži azil i koja mu omogućuje legalan boravak na teritoriji Srbije tokom naredna 72 sata. U navedenom roku, lice je dužno da se javi u Kancelariju za azil<sup>56</sup> ili u Centar za azil - u Banji Koviljači ili Bogovađi.

U periodu 1.1. 2012 - 30. 09.2012. ukupno 1.806 stranih državljana je izrazilo nameru da traži azil u RS. Najveći broj lica izrazio je nameru u područnim policijskim upravama – 1.526, zatim na graničnoj liniji – 253, u radnim jedinicima za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja – 23 i u Prihvatalištu za strance – 4 lica.<sup>57</sup>

Prema proceduri koja je propisana Zakonom o azilu, izražavanje namere ne smatra se i formalno podnesenim zahtevom za ostvarivanje prava na azil. Postupak za dobijanje azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Bliže: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, str. 12-16, Grupa 484, Beograd, jul, 2012.

<sup>56</sup> Kancelarija za azil još uvek nije formalno ustanovljena te poslove iz nadležnosti Kancelarije obavlja Odsek za azil, posebna jedinica u sastavu Odeljenja za strance Uprave granične policije MUP-a RS. Kada se govori o državnom organu nadležnom da postupa u prvom stepenu po zahtevu za azil, najčešće se govori o Kancelariji za azil. Radi lakšeg praćenja objašnjenja postupka propisanog Zakonom o azilu, u daljem tekstu govorićemo o Kancelariji za azil.

<sup>57</sup> Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, 01-11453/12-3, 29. novembar 2012. godine

<sup>58</sup> Sa izuzetkom evidentiranja, Kancelarija za azil nadležna je sprovođenje svih radnji u prvostepenom postupku (registracija, saslušanje i donošenje odluke u prvom stepenu). Bliže o fazama prvostepenog postupka: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Grupa 484, Beograd, jul 2012.

### 3.1.1. Postupanje prekršajnih sudova<sup>59</sup> i načelo nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak

Sudije za prekršaje moraju biti obučene da prepoznaju nameru migranata da traže azil,<sup>60</sup> pre svega da bi se tim licima omogućio pristup postupku za sticanje prava na azil i korpusu prava garantovanih za sve vreme trajanja postupka, ali i da ne bi nastupila povreda načela nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak lica koja izraze nameru da zatraže azil.

---

#### **Načelo nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak**

Konvencija o statusu izbeglica u članu 31. predviđa da države ugovornice neće primenjivati kaznene sankcije prema izbeglicama zbog njihovog bespravnog ulaska ili boravka ako dolaze direktno sa teritorije gde su njihov život ili sloboda bili u opasnosti u smislu predviđenom članom 1. Konvencije; isto važi i ako ulaze ili se nalaze na teritoriji bez ovlašćenja, pod rezervom da se odmah prijave vlastima i izlože razloge, priznate kao valjane, njihovog bespravnog ulaska ili prisustva. U duhu ove odredbe je i načelo nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak propisano članom 8. Zakona o azilu, u kome se navodi da lice koje traži azil neće biti kažnjeno za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji, pod uslovom da bez odlaganja podnese zahtev za dobijanje azila i da pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak.

Privremena korist pozivanjem na član 31. mora biti garantovana svim licima koja traže izbeglički status, dok se i ukoliko se ne utvrdi da nisu izbeglice u skladu sa Ženevskom konvencijom iz 1951.<sup>61</sup>

---

Zakon o zaštiti državne granice i Zakon o strancima predviđaju prekršajnu odgovornost svakog fizičkog lica za nedozvoljen prelazak državne granice i boravak stranca<sup>62</sup> u RS. Zakonom o zaštiti državne granice, članom 65. propisano je da se učiniocu prekršaja može izreći novčana kazna (u rasponu od 5.000 do 50.000 dinara) ili kazna zatvora (3 do 30 dana). Zakon o strancima, član 85. stav 1. tačka 3. propisuje da će se novčanom kaznom u rasponu od 6.000 do 30.000 dinara kazniti za prekršaj stranac koji nezakonito boravi u Republici Srbiji.

---

<sup>59</sup> Podaci dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koji je prekršajnim sudovima uputio Beogradski centar za ljudska prava

<sup>60</sup> U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2012. godinu takođe se ističe se da je potrebno razvijati stručnost sudija u oblasti azila, pristupljeno 11.12.2012.

<sup>61</sup> The Rights of Refugees Under International Law, James C. Hathaway, Cambridge University Press, 2005.

<sup>62</sup> Nezakonitim boravkom u Republici Srbiji, smatra se boravak na njenoj teritoriji bez vize, odobrenja boravka ili drugog zakonskog osnova.

U periodu od 1.1.2012 - 1.10. 2012. godine pred prekršajnim sudovima u Srbiji,<sup>63</sup> za povredu člana 65. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti državne granice i člana 85. stav 1. tačka 3. Zakona o strancima ,osuđeno je ukupno 2.442 stranca.<sup>64</sup>

Za navedeni period, u toku vođenja prekršajnog postupka samo tri lica su zatražila azil. U sva tri slučaja, postupak je vodio Prekršajni sud u Kikindi koji je nakon izražene namere postupke obustavio.

Kao primer dobre prakse, može se navesti rešenje koje je doneo Prekršajni sud u Preševu, 2009. godine. Rešenjem je obustavljen postupak protiv lica iz Avganistana koja su učinila povredu člana 65. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti državne granice i člana 106. stav 1. tačka 4. tada važećeg Zakona o strancima.<sup>65</sup> Tokom saslušanja „utvrđeno je da su okrivljeni u Republiku Srbiju ušli da bi zatražili azil,„. Posebno treba istaći da se u obrazloženju donetog rešenja sudija pozvao ne samo na odredbe Zakona o azilu kojima je propisano da lice koje traži azil neće biti kažnjeno za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji, pod uslovom da podnese zahtev za dobijanje azila, već i odredbe UN Konvencije o statusu izbeglica, član 31 (nekažnjavanje za nezakonit ulazak ili boravak) i član 33. stav 1 (non- refoulement).<sup>66</sup>

U pojedinim slučajevima sudije prekršajnih sudova ne prepoznaju nameru za traženje azila kod lica kojima sude, što za posledicu ima kršenje principa nekažnjavanja i uskraćivanje pristupa postupku za dobijanje azila. Uvidom u presude koje su izrekli prekršajni sudovi licima s kojima je tim Beogradskog centra za ljudska prava razgovarao, „primećeno je da su sve one imale gotovo istovetan činjenični opis i obrazloženje, što nameće pitanje: da li je sud posebno cenio sve okolnosti slučaja, kao i da li je brižljivo i savesno cenio dokaze“.<sup>67</sup> Takođe, neki od intervjuisanih iregularnih migranata naveli su da su prekršajnom sudiji saopštili da žele da traže azil u Republici Srbiji, ali da su od sudije dobili odgovor da „prvo moraju da izdrže kaznu zatvora, pa tek onda mogu da traže azil“.<sup>68</sup>

U obrazloženju presude Upravnog suda RS<sup>69</sup> navedene su činjenice iz spisa predmeta: „Zbog ilegalnog ulaska u zemlju G.J.A i njegova supruga kažnjeni su od strane dežurnog sudije za prekršaje novčano i zaštitnom merom udaljenja sa teritorije RS sa zabranom povratka u tra-

---

<sup>63</sup> Ne računajući Prekršajni sud u Vranju koji nije odgovorio na naš zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

<sup>64</sup> Za povredu člana 65. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti državne granice osuđeno je 1940 lica. Najveći broj presuda za nelegalan prelazak granice doneli su prekršajni sudovi u Subotici (654) i Sremskoj Mirovici (611). Veći broj presuda donet je i pred prekršajnim sudovima u Kikindi (164), Somboru (138), Prokuplju (97) i Preševu i Leskovcu po 92); za povredu člana 85. stav 1. tačka 3. Zakona o strancima osuđeno je 478 lica. Najveći broj presuda doneo je prekršajni sud u Preševu (192). Treba pomenuti i sud u Beogradu gde je u navedenom periodu doneto 100 presuda kojima su strani državljani kažnjeni za nelegalni boravak na teritoriji Republike Srbije); za povredu člana 65. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti državne granice i povredu člana 85. stav 1. tačka 3. Zakona o strancima osuđeno je ukupno 24 lica, i to najviše pred prekršajnim sudom u Nišu (17) (u smislu da je jedno isto lice povredilo odredbe i Zakona o strancima i Zakona o zaštiti državne granice). U momentu kada su sudovi odgovarali na zahtev, 163 postupka je bilo u toku.

<sup>65</sup> “Službeni list SFRJ”, br. 56/80, 53/85, 30/89, 26/90 i 53/91, “Službeni list SRJ”, br. 24/94, 28/96 i 68/02, “Službeni list SCG”, broj 12/05 i “Službeni glasnik RS”, br. 101/05 i 109/07

<sup>66</sup> Rešenje o obustavi postupka Prekršajnog suda u Preševu, preuzeto sa sajta [www.azil.rs](http://www.azil.rs)

<sup>67</sup> Položaj tražilaca azila u Srbiji (jul – oktobar 2012 ), Beogradski centar za ljudska prava, str. 9

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Upravni sud RS 1 Y. 3554/11, presuda doneta 06. oktobra. 2011.

janju od dve godine. Nakon toga, odlaze u Centar za azilante u Banji Koviljači gde podnose zahtev za azil u Republici Srbiji“.

Prekršajni sudovi obavezni su da dosledno primenjuju odredbe Zakona o prekršajima, pre svih – odredbe u vezi sa upotrebom jezika, prevodjenjem na jezik koji lice razume uz pomoć sudskog tumača, kao i odredbe koje propisuju obavezu da se istinito i potpuno utvrde činjenice, važne za donošenje odluka. Sudovi su, takođe, dužni da se staraju da neznanje ili neukost stranke ne bude na štetu njihovog prava.<sup>70</sup> „Propuštanje organa da stranci uz učešće tumača obezbedi mogućnost upotrebe svog jezika je takva bitna povreda pravila postupka koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari“.<sup>71</sup> Prema podacima dobijenim od sudova, licima protiv kojih se vodio prekršajni postupak, a koja nisu razumela nijedan od jezika u službenoj upotrebi obezbeđen je prevodilac, ili je neko od sudija, sudskih činovnika ili lica iz grupe stranaca protiv kojih se postupak vodio, poznavalo engleski ili drugi jezik pomoću koga su se sporazumevali.

### 3.1.2. Kazneno – popravne institucije u kojima borave stranci

U kazneno-popravnim ustanovama Republike Srbije, u periodu od 1.1.2012 - 1.10.2012. boravilo je 2.749<sup>72</sup> stranaca koji su osuđeni za povrede odredaba Zakona o strancima i Zakona o zaštiti državne granice. Najveći broj stranih državljana je iz Avganistana (718) i Pakistana (714), dok značajan deo stranaca dolazi i iz Alžira (270), Sirije (120), Palestine (107), Tunisa (102), Bangladeša (90) i Maroka (70). Najviše stranaca boravilo je u Okružnom zatvoru u Subotici – 1.533, kazeno-popravni zavod u Sremskoj Mitrovici brojao je 325 stranih državljana, KPZ Niš – 220, a KPZ Padinska skela-Beograd – 211.<sup>73</sup>

U Okružnom zatvoru u Subotici, gde najveći broj lica odsluži kaznu, nemaju mogućnosti da koriste usluge zvaničnih prevodioca, pa se kao prevodioci koriste pritvorenici koji govore strane jezike i uposlenici zatvora. Nužno se nameće pitanje kvaliteta informacija koje su im dostupne o uživanju garantovanih prava i procedurama za njihovo ostvarivanje.

„Upravnici zavoda navode da niko od prekršajno kažnjenih stranaca nije tražio azil za vreme boravka u kazneno-popravnim zavodu“,<sup>74</sup> što može biti posledica više faktora: kvaliteta dostupnih informacija u pogledu azilne zaštite (načina ostvarivanja i osnovima za njenu dodelu), kvalifikovanosti osoblja zavoda da prepozna nameru kod lica, ali i odsustva namere kod lica da zatraže azil baš u RS.

### 3.1.3. Prihvatište za strance<sup>75</sup>

Prema odredbama Zakona o strancima, strancu koga nije moguće odmah prinudno udaljiti, kome nije moguće utvrditi identitet ili ne poseduje putnu ispravu, kao i drugim slučajevima

<sup>70</sup> Preuzeto: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, str. 9, Grupa 484, Beograd, jul 2012.

<sup>71</sup> Vrhovni sud Srbije, Y.645/67.

<sup>72</sup> Ovaj broj je sigurno veći, s obzirom da nam Okružni zatvor u Vranju, koji se nalazi u pograničnom delu, nije odgovorio na naš zahtev za pristup informaciji od javnog značaja. Na zahtev nam nije odgovorio ni Okružni zatvor u Beogradu.

<sup>73</sup> Podaci dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koje je kazneno-popravnim institucijama uputio Beogradski centar za ljudska prava

<sup>74</sup> Položaj tražilaca azila u Srbiji (jul – oktobar 2012), Beogradski centar za ljudska prava, str. 10

<sup>75</sup> Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Grupa 484, Beograd, jul 2012.

utvrđenim zakonom, nadležni organ će rešenjem odrediti boravak u Prihvatištu za strance MUP RS, što predstavlja boravak pod pojačanim policijskim nadzorom. Vreme boravka u Prihvatištu ne može biti duže od 90 dana, a samo izuzetno, pod uslovom da strancu nije utvrđen identitet, da namerno ometa prinudno udaljenje i da je tokom postupka prinudnog udaljenja podneo zahtev za azil boravak se može produžiti, najduže do 180 dana.

U postupku prinudnog udaljenja, nameru da zatraži azil u RS izrazilo je 6 stranih državljana i to : 2 državljanina Pakistana, 1 državljanin Alžira, 1 državljanin Palestine, 1 državljanin Somalije i 1 državljanin Tunisa.<sup>76</sup> Prosečno vreme boravka u Prihvatištu lica koja su izrazila nameru da zatraže azil je 24 dana, a razlog njihovog produženog boravka je nedostatak smeštajnih kapaciteta centara za azil.<sup>77</sup> Pozitivno je što vlasti u Srbiji tražioce azila ne pritvaraju za vreme trajanja azilnog postupka, iako za to postoje osnove u Zakonu o azilu.<sup>78</sup>

Ističemo da Ustav RS u članu 39. stav 3. propisuje pod kojim uslovima stranac može biti proteran sa teritorije RS: "Stranac može biti proteran samo na osnovu odluke nadležnog organa, u zakonom predviđenom postupku i ako mu je obezbeđeno pravo žalbe i to samo tamo gde mu ne preti progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gde mu ne preti ozbiljno kršenje prava zajemčenih ovim ustavom."

#### 3.1.4. Centri za azil<sup>79</sup>

Prema praksi koja je ustanovljena, službenici Kancelarije za azil radnje koje je neophodno sprovesti u prvostepenom postupku (registracija, saslušanje i podnošenje zahteva) preduzimaju isključivo u odnosu na lica koja su, nakon što su izrazila nameru za azil, smeštena u jednom od dva postojeća centra za azil. Licima koja se, usled nedostatka smeštajnih kapaciteta, nalaze van ovih centara, uskraćen je pristup postupku azila, a samim tim i zaštiti od proterivanja. Od početka avgusta ispred Centra u Bogovađi svakodnevno je boravilo između 90 i 195 osoba.<sup>80</sup> U pitanju su lica koja su izrazila nameru da zatraže azil, ali i lica u iregularnom statusu. Među stranim licima koja nemaju potvrdu o izraženoj nameri, a nezakonito borave na teritoriji Srbije, ima onih koji tvrde da u policijska stanici u Valjevu nisu mogli da dobiju istu potvrdu, kao i onih koji imaju potvrdu o izraženoj nameri, ali je protekao rok od 72 sata i samim tim nemaju više legalan osnov za boravak u zemlji. "Iako tražioci azila koji se jave u Centar za azil mogu da dobiju određeni dokument od Komesarijata za izbeglice i migracije, kao organa nadležnog

<sup>76</sup> Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, 01-11453/12-3, 29. novembar 2012. godine

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Članom 51. Zakona o azilu propisano je da se ograničenje slobode kretanja može primeniti u tri slučaja: 1) radi utvrđivanja identiteta; 2) radi obezbeđivanja prisustva stranca u postupku azila (a) u slučaju kad se osnovano može pretpostaviti da je zahtev podnet u cilju izbegavanja deportacije ili (b) kad bez prisustva stranca nije moguće utvrditi druge bitne činjenice na kojima je zahtev za azil zasnovan; i 3) radi zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretka u skladu sa zakonom. Mere ograničenja kretanja mogu da podrazumevaju: 1) obavezu tražioca azila da boravi u Prihvatištu za strance u Padinskoj skeli, gde su pod pojačanom policijskom prismotrom i 2) nametanje zabrane napuštanja centra za azil, određene adrese i/ili područja.

<sup>79</sup> Više u odeljku: Pravo na smeštaj i osnovne životne uslove.

<sup>80</sup> U periodu od 08.09.2012 - 26.11. 2012, Grupa 484 je svakodnevno vršila raspodelu hrane (jedan obrok u toku dana) licima koja se trenutno nalaze u neposrednoj blizini Centra za azil u Bogovađi. Podela hrane se realizuje u okviru projekta „Urgentna pomoć u hrani za tražioce azila u Centru za azil u Bogovađi“ koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo, Srbija.



za funkcionisanje centara za azil (ali ne i od Kancelarije za azil), taj dokument ne priznaju drugi državni organi i on mora često da se produžuje (na svaka dva ili tri dana)".<sup>81</sup>

UNHCR u Zaključku o prihvatu tražilaca azila u kontekstu pojedinačnih sistema azila, navodi da tražioci azila imaju pravo na dokumente kojima mogu dokazati svoj status – tražioca azila, koji predstavljaju privremenu dozvolu boravka, i treba da budu valjani do završetka postupka utvrđivanja statusa.<sup>82</sup>

### 3.1.5 Pristup postupku azila maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja – zavodi za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Nišu<sup>83</sup>

U Republici Srbiji, formalno propisanog postupka za procenu starosti lica nema. Ukoliko nemaju lična dokumenta, njihov uzrast se utvrđuje na osnovu izjava. Praksa pokazuje da i u slučaju sumnje u tačnost izjava lica o sopstvenoj starosti, nadležni organi prema njima postupaju kao da su maloletna.<sup>84</sup> Kada službenici policijskih uprava ili policijskih stanica evidentiraju prisustvo na teritoriji RS maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja, dužni su da u najkraćem roku obaveste mesno nadležni centar za socijalni rad koji postavlja privremenog staratelja maloletniku.<sup>85</sup> Nakon toga, najveći broj evidentiranih maloletnih lica upućuje se u pratnji privremenog staratelja u zavode za vaspitanje dece i omladine u Beogradu ili Nišu koji u svom sastavu imaju posebne radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja (u daljem tekstu: radna jedinica). Ukoliko maloletno lice odmah prilikom evidentiranja pred službenicima MUP-a izrazi nameru da zatraži azil, može se i direktno uputiti u neki od centara za azil.

Prema podacima MUP, u periodu 1.1.2012 - 30.09. 2012. nameru je izrazilo ukupno 338 stranih maloletnih lica bez pratnje (327 dečaka i 11 devojčica). Zavod za vaspitanje dece i omladine, Beograd, u periodu 1.1.2012 - 1. 10. 2012. zbrinuo je 38 maloletnika bez pratnje, od kojih je 24 lica izrazilo nameru da zatraži azil, dok je radna jedinica u Nišu u istom periodu zbrinula ukupno 41 maloletnika bez pratnje, od kojih je 39 zatražilo azil.

Prepreke koje otežavaju pristup proceduri i ostvarivanje prava identične su kod maloletnih stranih lica kao i kod opšte populacije iregularnih migranata /potencijalnih tražilaca azila. Na prvom mestu, svakako je nedostatak usluge prevođenja. Situacija u radnoj jedinici u Beogradu je bolja, u pogledu usluge prevođenja, dostupnosti informacija i mogućnosti konsultovanja sa predstavnicima nevladine organizacije koja maloletnicima bez pratnje pruža uslugu besplatne pravne pomoći. Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (NVO APC) obezbeđuje starateljima usluge prevoda na njihov zahtev. Dodatno, najmanje jednom u toku nedelje pravnik, psiholog i pedagog NVO APC posećuju radnu jedinicu, te su starateljima svakodnevno dostupne relevantne informacije, kao i mogućnost pravnog, psihološkog i pedagoškog konsultovanja. U Nišu, za svrhu prevođenja, zaposleni se snalaze na različite načine, angažovanjem prevodioca za engleski jezik, komunicirajući preko korisnika koji govore neki drugi strani jezik i sl. Infor-

<sup>81</sup> Srbija kao zemlja azila; Zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Srbiji, UNHCR, avgust 2012. str. 10

<sup>82</sup> UNHCR, Conclusion on reception of asylum seekers in the context of individual asylum system, No.

<sup>93</sup> (LIII)-2002, 8.okotobar 2002, para b)V

<sup>83</sup> Više u odeljku: Pravo na smeštaj i osnovne životne uslove

<sup>84</sup> Srbija kao zemlja azila; Zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Srbiji, UNHCR, avgust 2012, str. 15, pristupljeno: 10. novembar 2012.

<sup>85</sup> Pravni osnov za određivanje staratelja proizilazi iz odredbi Porodičnog zakona (član 132. stav 4) Zakona o socijalnoj zaštiti (član 41) i Zakona o azilu (član 16).

macije u vezi sa svojim statusom, pravima i obavezima, maloletnici dobijaju od zaposlenih u pravnoj službi Zavoda. Konsultacije sa nevladinim organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć dostupne su im tek nakon dolaska u centar za azil, jer na jugu Srbije nema nevladinih organizacija specijalizovanih za pružanje usluga besplatne pravne pomoći u azilnom postupku.

---

Maloletnik bez pratnje, državljanin Sirije, uhvaćen je od strane granične policije prilikom prelaska srpsko – bugarske granice zajedno sa dva punoletna lica početkom juna 2012. godine. Punoletna lica su kažnjena u prekršajnom postupku dok je maloletnik prebačen u Zavod za vaspitanje omladine u Nišu. On je boravio u Zavodu u periodu 10 - 14. juna 2012. godine. S obzirom da se nije izjasnio da traži azil bio je preuzet od strane pripadnika policije i Centra za socijalni rad Dimitrovgrad i deportovan u Bugarsku. Informacije prikupljene od zaposlenih u Policijskoj stanici - Dimitrovgrad, Centru za socijalni rad - Dimitrovgrad i Zavodu za vaspitanje omladine - Niš ukazuju da sa ovim maloletnikom nije mogla biti uspostavljena komunikacija s obzirom da je govorio samo poseban dijalekt arapskog jezika. Ovaj slučaj ukazuje na ključni problem - nedostatak prevodilaca pomoću kojeg bi se mogla uspostaviti komunikacija sa maloletnim strancem i u kojoj bi se on mogao izjasniti o tome da li traži azil.<sup>86</sup>

---

## 4. PRISTUP EFEKTIVNOJ ZAŠTITI

Utvrđivanje osnovanosti zahteva za azil sprovodi se u dvostepenom administrativnom postupku. Na pitanja postupka za ostvarivanje prava na azil, koja nisu uređena Zakonom o azilu, primenjuju se propisi kojima je uređen opšti upravni postupak. Predviđena je i sudska zaštita tražilaca azila, te je protiv odluke drugostepenog organa moguće pokrenuti upravni spor. Od 2008. godine kada je Republika Srbija preuzela od UNHCR vođenje postupka azila, ni jednom licu nije odobren izbeglički status, a supsidijarna zaštita odobrena je samo u pet slučajeva.

Nadležnost za preduzimanje gotovo svih radnji prvostepenog postupka<sup>87</sup> ima Kancelarija za azil, a za postupanje u drugom stepenu, po žalbama na odluke koje je donela Kancelarija za azil, nadležna je Komisija za azil, kao nezavisno telo Vlade RS.

### 4.1. Procesne garancije

Zakon o azilu sadrži nekoliko načela kojima se eksplicitno propisuju neke od proceduralnih garancija – načelo neposrednosti, načelo informisanja i besplatne pravne pomoći, kao i načelo besplatnog prevodenja.

Postojanje usluge prevodenja osnovni je minimalni standard koji se mora zadovoljiti kako

---

<sup>86</sup>Preuzeto: Izveštaj: Položaj tražioca azila u Srbiji (januar – jun 2012), Beogradski centar za ljudska prava, 2012.

<sup>87</sup>Bliže: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Grupa 484, Beograd, jul 2012.

bi se obezbedio pravičan i delotvoran postupak odobravanja azila.<sup>88</sup> Za bezmalo sve jezike podnosiocu azila će biti obezbeđen prevod na maternji jezik, odnosno jezik na kome može da prati postupak, ali troškovi prevoda se još uvek ne finansiraju iz budžeta Republike Srbije, već ih snosi UNHCR. Tražilac azila, takođe može angažovati prevodioca po svom izboru i o svom trošku, mada prema našim saznanjima tražioci azila u Srbiji do sada nisu koristili ovu zakonsku mogućnost. Usluga prevođenja obezbeđena je tokom sprovođenja registracije, saslušanja i podnošenja zahteva za azil.

Zakon o azilu (čl. 14) posebno ističe da će se u skladu s načelom rodne ravnopravnosti licu koje traži azil obezbediti prevodilac ili tumač istog pola, osim kada to nije moguće ili je skopčano sa nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak azila. U praksi se ovo načelo nažalost ne poštuje, odnosno angažuju se isključivo prevodioci muškog pola, iako bi u Srbiji, makar za jezike koji se najčešće koriste u postupku (arapski i farsi) mogli biti angažovani prevodioci oba pola.

Nadležni državni organi imaju dužnost da informišu tražioca azila o proceduri dobijanja azila, kao i njegovim pravima i obavezama tokom postupka. Obaveza informisanja odnosi se prvenstveno na nadležni organ koji vodi postupak, što je u skladu s načelom pružanja pomoći stranci iz člana 15. ZUP koji predviđa obavezu organa koji vodi postupak da se postara da neznanje i neukost stranke i drugih učesnika u postupku ne budu na štetu prava koja im po zakonu pripadaju.

Nevladine organizacije koje pružaju pravnu pomoć tražiocima azila u Srbiji nastoje da licima koja su izrazila nameru da traže azil pruže što više informacija o sistemu azila u Srbiji, osnovima za dobijanje azila, nadležnim institucijama, kao i njihovim osnovnim pravima i obavezama u toku trajanja postupka.

Veoma važno pravo garantovano različitim dokumentima Saveta Evrope i UNHCR-a jeste pravo na pravnu pomoć.<sup>89</sup> Lice koje traži azil može da koristi besplatnu pravnu pomoć i zastupanje od strane UNHCR i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama (čl. 10. Zakona o azilu). U Srbiji besplatnu pravnu pomoć<sup>90</sup> tražiocima azila pružaju NVO Beogradski centar za ljudska prava,<sup>91</sup> kao lokalni partner UNHCR u Srbiji i NVO Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila.<sup>92</sup> Lica smeštena u centrima za azil po pravilu imaju zastupnika iz jedne od dve nevladine organizacije koje pružaju pravnu pomoć, te im se sva pismena u postupku dostavljaju preko zastupnika, a ukoliko lice nema zastupnika pismena mu se dostavljaju lično (čl. 13 Zakona o azilu).

U skladu sa načelom zastupanja maloletnika bez pratnje i poslovno nesposobnih lica koja nemaju zakonskog zastupnika, organi starateljstva, mesno nadležni centri za socijalni rad, pre

---

<sup>88</sup> Od izuzetnog značaja je i odredba Zakona kojom se utvrđuje da obaveza pružanja besplatne usluge prevođenja obuhvata i korišćenje gestovnog jezika i dostupnost materijala na Brajevom pismu i drugim pristupačnim formatima

<sup>89</sup> Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 8 (XXVIII) iz 1971 o utvrđivanju statusa izbeglice; čl. 5 Direktive EU o minimalnim uslovima za prijem azilanata u države članice, Preporuka SE br. 1236 o pravu na azil, itd.

<sup>90</sup> Oblast pružanja pravne pomoći u Srbiji i dalje je pretežno zakonski neuređena, i u toku je rasprava o tekstu zakona. Više informacija dostupno je na sajtu: Ministarstva pravde i državne uprave

<sup>91</sup> Vidi više na : [www.azil.rs](http://www.azil.rs)

<sup>92</sup> Vidi više na [www.apc-cza.org](http://www.apc-cza.org)

podnošenja zahteva za azil, određuju staratelja.<sup>93</sup> Zakon o azilu izričito predviđa i pravo lica koje traži azil na kontakt sa ovlašćenim službenicima UNHCR u svim fazama postupka azila (čl. 12), i ovo pravo se licima koja su smeštena u centrima za azil ne uskraćuje.

Zakonom je predviđeno načelo neposrednosti i propisano je da će ovlašćeni službenik Kancelarije za azil „saslušati“ lično, jednom ili više puta, lice koje traži azil, i to u najkraćem mogućem roku, kako bi se utvrdio njegov identitet, razloge na kojima se zasniva zahtev za azil, kretanje nakon napuštanja države porekla, kao i da li je lice već tražilo azil u nekoj drugoj državi. Tom intervjuu prisustvuju pravni zastupnici lica kao i prevodilac, a ukoliko postoji potreba i predstavnici kancelarije UNHCR. Saslušanje maloletnika bez pratnje, odnosno poslovno nesposobnog lica koje nema zakonskog zastupnika, mora prisustvovati staratelj, i ove odredbe se u praksi dosledno poštuju.

#### 4.2. Dužina trajanja postupka

Pored uobičajene prakse da se sprovođenje radnji u prvostepenom postupku uslovljava smeštajem lica u centar za azil, manjkavost procedure se ogleda i u odsustvu precizno propisanog roka u kom se pojedine radnje moraju izvršiti. Rok u kom se mora sprovesti registracija<sup>94</sup> (nakon sprovedene registracije) izdati lična karta tražiocima azila, nije propisan. Do sada je praksa MUP bila da se lične karte izdaju tek u momentu formalnog podnošenja zahteva, i podsećamo, isključivo – licima koja su smeštena u centrima za azil. Između izražavanja namere i dobijanja lične karte prolazi više nedelja, što se loše odražava na uživanje prava lica koja traže azil, na prvom mestu, prava na slobodu kretanja.

Postupak za dobijanje azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil. Zahtevi se podnose na propisanom formularu u terminu koji Kancelarija zakazuje unapred, za svako lice pojedinačno. Formalno, postupak počinje tek od momenta podnošenja zahteva; tada počinje da teče rok od 60 dana za donošenje prvostepene odluke. Rokovi u kojima se izvršavaju radnje koje prethode samom postupku neminovno utiču na momenat u kome će prvostepeni postupak biti okončan, te se neretko dešava da od momenta izražavanje namere do donošenja prvostepenog rešenja prođe i po nekoliko meseci.

Tabela 1: Prikaz broja tražilaca azila po fazama prvostepenog postupka, od momenta izražavanja namere do donošenja prvostepene odluke, podaci za period 1.1.2012 - 30.09.2012. godine

Broj evidentiranih tražilaca azila	1806
Broj registrovanih tražilaca azila	465
Broj podnetih zahteva za azil	261
Broj donesenih prvostepenih odluka (rešenja) Kancelarije za azil	42(57)*

<sup>93</sup> Pravni osnov za određivanje staratelja maloletnim stranim licima bez pratnje roditelja ili staratelja proizilazi iz odredbi Porodičnog zakona (član 132. stav 4), Zakona o socijalnoj zaštiti (član 41.) i Zakona o azilu (član 16).

<sup>94</sup> Podzakonski akt, čije je usvajanje predviđeno Zakonom o azilu, a kojim će se regulisati način evidentiranja i registrovanja lica koja traže azil još uvek nije usvojen.

\*Svaki tražilac azila u Srbiji podnosi individualni zahtev za azil. Pod određenim uslovima, Kancelarija može odlučiti o tome da zahteve određenih tražilaca (na primer, osoba iz iste porodice) objedini u jedan slučaj, ali i tada je dužna da radnju saslušanja sprovede sa svakim pojedinačnim tražiocem azila. Za svaki od slučajeva, po okončanju postupka, Kancelarija donosi jedinstveno rešenje, pa otuda, jednim rešenjem može biti obuhvaćeno više lica.

#### 4.3. Primena koncepta sigurne treće zemlje

Kancelarija za azil može doneti odluku kojom usvaja zahtev za azil i strancu priznaje pravo na utočište ili dodjeljuje supsidijarnu zaštitu, ili odluku kojom odbija zahtev za azil i nalaže strancu da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, u određenom roku napusti teritoriju Republike Srbije. U zakonom utvrđenim slučajevima Kancelarija za azil donosi odluku da se postupak za davanje azila obustavi.<sup>95</sup> Takođe, službenici Kancelarije za azil imaju mogućnost i da donesu odluku kojom se zahtev za azil odbacuje. Kada Kancelarija za azil rešenjem odbacuje zahtev za azil, ne ulazi se u suštinu zahteva, dakle, ne ispituje se da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznanje prava na azil ili ne. U periodu od 01.1.2012 - 30.09.2012. doneta su 42 rešenja o odbacivanju zahteva za azil, za 57 lica. Drugih rešenja nije bilo. Odbacivanje zahteva zasniva se na konceptu sigurne treće zemlje.<sup>96</sup>

Prema Zakonu o azilu, sigurna treća država je država sa liste zemalja koju utvrđuje Vlada. U principu, to je država koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i dodatnom Protokolu iz 1967. godine, a u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio neposredno pre dolaska na teritoriju RS, i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil, a u kojoj ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi. To faktički dovodi do situacije da lice treba da bude vraćeno u zemlju iz koje je došao, a koja je proglašena sigurnom, odlukom Vlade RS<sup>97</sup> i da zahtev za azil podnese u toj zemlji.

Pitanje da li je zemlja „sigurna“ nije generično pitanje na koje može biti odgovoreno za bilo kog tražioca azila u bilo kojim okolnostima (kao na osnovu „liste sigurnih trećih zemalja“). Država može biti „sigurna“ za tražioce azila određenog porekla a „nesigurna“ za one sa drugim poreklom.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> Razlikovanje izražavanja namere i formalnog podnošenja zahteva za ostvarivanje prava na azil ima uticaj i na radnju donošenja odluke, konkretno, odluke o obustavi postupka. Kancelarija za azil donosi odluku o obustavi postupka, u slučaju kada tražilac azila odustane od zahteva za azil ili jednostavno napusti boravište, kao i u drugim slučajevima propisanim Zakonom o azilu. Odluku o obustavi postupka, Kancelarija za azil donosi i u situacijama kada formalni zahtev još uvek nije podnet, odnosno ukoliko je sprovedena samo radnja evidentiranja i/ili registracije, a lice koje je u pitanju nije više dostupno nadležnim organima. (Nakon evidentiranja u zakonskom roku nije se prijavio nadležnim organima i / ili napustilo jedan od centara za azil)

<sup>96</sup> Sigurna treća država je ona država sa liste zemalja koju utvrđuje Vlada, koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i Dodatnog Protokola iz 1967. godine, u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio, neposredno pre dolaska na teritoriju RS i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil, u kojoj ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi.

<sup>97</sup> Odluka Vlade RS o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država „Službeni glasnik RS“, br. 67/2009

<sup>98</sup> EXCOM, Note on International Protection, UN doc. A/AC. 96/914, 7. jul 1999, para 20

Kancelarija za azil ne bi smela da odbaci zahtev za azil pre nego što ispita lice koje traži azil na okolnosti koje isključuju razloge za odbacivanje zahteva za azil. Ključno je da se ovaj koncept primenjuje u odnosu na okolnosti svakog pojedinačnog slučaja, odnosno da svaki podnositelj zahteva ima mogućnost da pokaže da se određena država ne može smatrati sigurnom u konkretnom slučaju. Posebno naglašavamo da teret dokazivanja ne snosi isključivo podnositelj zahteva. U presudi *M.S.S protiv Belgije i Grčke*, Evropski sud za ljudska prava ukazao je ...da se *Sud ne slaže da zato što nije rečeno tokom razgovora, Kancelarija za strance nije bila svesna strahova podnosioca predstavke u slučaju njegovog povratka u Grčku.*

Srbija spada u krug zemalja koje koncept sigurne treće zemlje uvode u svoje sisteme usvajanjem fiksne liste zemalja koje smatraju sigurnim.<sup>99</sup> Odluka Vlade RS o sigurnim državama porekla i sigurnim trećim zemljama doneta je 2009. godine i od tada nije ažurirana.<sup>100</sup> Sve zemlje iz okruženja su proglašene sigurnim trećim zemljama, a na listi se nalaze i neke od zemalja koje se zbog grubog kršenja ljudskih prava ne bi smele smatrati sigurnim kao što su Tunis, Belorusija<sup>101</sup> ili Grčka<sup>102</sup> kao i Turska, koja je stavila rezervu na Protokol uz Konvenciju o izbeglicama iz 1967. Nakon odluke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* značajan broj zemalja članica EU obustavile su praksu vraćanja tražilaca azila u Grčku<sup>103</sup> primenom Dablinske uredbe.<sup>104</sup> Takođe, još u decembru 2009. godine UNHCR je objavio zvaničan stav u kojem savetuje vladama zemalja da ne vraćaju tražioce azila u Grčku u skladu sa Dablinskom konvencijom ili po nekom drugom osnovu.<sup>105</sup>

Odredbe Zakona o azilu kojima se uređuje donošenje liste sigurnih zemalja potrebno je u što kraćem roku izmeniti kako bi se izbeglo da pravna akta RS „daju mogućnost“ državnim organima da (praksom koju sprovode) krše međunarodne obaveze RS. Dok se izmena ne sprovede, nadležni organi bi trebalo da, uz puno uvažavanje jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava i drugih međunarodnih standarda, u svakom konkretnom slučaju utvrde da li se zemlja, koja se nalazi na listi i dalje može smatrati sigurnom trećom zemljom. Na potrebu sprovođenje takve prakse, ukazao je i Ustavni sud Srbije koji je istakao da zabrana proterivanja i druge relevantne odredbe Zakona o azilu „upućuju na zaključak da se lista sigurnih trećih država, pored ostalog, formira i na osnovu izveštaja i zaključaka Kancelarije Visokog komesarijata za izbeglice. Takođe, ovaj sud ocenjuje da izveštaji te organizacije doprinose korigovanju postupanja nadležnih organa Republike Srbije u primeni Zakona o azilu, u tom smislu, da se zahtev za azil neće odbaciti iako lice dolazi iz sigurne treće države koja je na listi Vlade, ukoliko ta država postupak azila primenjuje na način suprotan Konvenciji.“<sup>106</sup>

<sup>99</sup> Postoje države koje imaju fiksne liste zemalja koje smatraju sigurnim, i one koje procenjuju „sigurnost“ određene zemlje u trenutku kada je ta procena potrebna radi rešavanja konkretnog slučaja.

<sup>100</sup> Beogradski centar za ljudska prava podneo je inicijativu za ocenu saglasnosti Odluke Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i ratifikovanim međunarodnim ugovorima.

<sup>101</sup> Izveštaj: Položaj tražilaca azila u Srbiji (januar- april 2012. godine), Beogradski centar za ljudska prava

<sup>102</sup> U toku 2011. godine Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* utvrdio da je procedura dobijanja azila neefikasna i da se sistematski krše ljudska prava tražilaca azila. *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, presuda Velikog veća od 21.1.2011.

<sup>103</sup> Bliže: Joint Submission of the International Commission of Jurists (ICJ) and of the European Council on Refugees and Exiles to the Committee of Ministers of the Council of Europe in the case of *M.S.S. v. Belgium and Greece* (Application no. 30696/09), May 2012.

<sup>104</sup> Uredba Dublin II zamenila je dablinsku Konvenciju iz 1990. godine, koja je postavila kriterijume u vezi sa odgovornošću zemalja članica EU za ispitivanje zahteva za azil. Dublin II za osnovni cilj ima da u što kraćem roku utvrdi koja je zemlja odgovorna za ispitivanje zahteva za azil i da spreči zloupotrebu azilne procedure ulaganjem zahteva jednog lica u više zemalja.

<sup>105</sup> UNHCR, Observations on Greece as a country of asylum, December 2009

<sup>106</sup> Odluka u predmetu UŽ- 1286/2012, od 29.3.2012, po ustavnoj žalbi NVO Centra za zaštitu i pomoć

U presudi: *Hirsi Jamaa i ostali protiv Italije*,<sup>107</sup> Evropski sud za ljudska prava ukazao je ...*da je postojanje zakona u državi i ratifikacija međunarodnih sporazuma koji garantuju poštovanje osnovnih prava nedovoljno za obezbeđivanje adekvatne zaštite od rizika neadekvatnog postupanja gde, kao što je ovde slučaj, pouzdani izvori navode slučajeve iz prakse u kojima vlasti izvršavaju ili tolerišu to neadekvatno postupanje i koje su očigledno u suprotnosti sa načelima Konvencije.*

Koncept sigurne treće zemlje predstavlja ozbiljan rizik za institut azila i za osnovni princip non-refoulement. Država koja vraća tražioca azila u „sigurne treće zemlje“, izlaže se narušavanju principa non – refoulement direktno ili indirektno ukoliko treća zemlja vraća izbeglicu u zemlju gde bi njegov/njen život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove /njene rase, vere, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkom mišljenju ili rizikuje da to lice bude izloženo mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju.<sup>108</sup>

Primarna odgovornost obezbeđivanja zaštite jeste na državi kojoj je zahtev podnet, odnosno koja vraća tražioca azila u „sigurnu treću zemlju“, ali fokus ostaje na situaciji u zemlji u koju se lice upućuje i mogućim kršenjima njegovih ili njenih prava u toj državi. Kod primene koncepta sigurne treće zemlje ta odgovornost ogleda se u obezbeđenju garancije da će država u koju tražilac azila bude vraćen prihvatiti da odlučuje o osnovanosti zahteva za azil i da će tražilac azila u toj zemlji uživati efikasni zaštitu od refoulement-a i gde njemu ili njoj neće pretiti stvarna opasnost od ozbiljnog kršenja ljudskih prava.

Prema UNHCR, za primenu koncepta sigurne treće zemlje bi trebalo da budu ispunjeni kriterijumi:

- Tražilac azila mora biti zaštićen od proterivanja i mora da ima tretman u skladu sa prihvaćenim međunarodnim standardima preciziranim, između ostalog, i u Konvenciji iz 1951. Godine, pa tako treća zemlja mora biti sigurna za podnosioca zahteva za azil.
- Sigurnost mora biti osigurana i praksom treće zemlje, i formalnim obavezama koje je ta zemlja preuzela.
- Podnosilac zahteva za azil mora imati stvarnu povezanost ili bliske veze sa trećom zemljom. Takva veza mora biti snažnija od veze sa državom gde traži azil, tako da je fer i razumno tražiti od takvog lica da podnese zahtev za azil u toj državi. Podnosilac zahteva za azil mora tranzitirati kroz tu državu, mada sam tranzit po mišljenju UNHCR-a, ne predstavlja takvu vezu niti povezanost. Želje podnosioca zahteva za azil u pogledu države u kojoj žele da podnesu takav zahtev bi trebalo uzimati u obzir u što je moguće većoj meri.
- Treća država se mora decidirano izjasniti da prihvata podnosioca zahteva za azil na svoju teritoriju i da će zahtev za azil razmatrati u fer proceduri.<sup>109</sup>

Evropski savet za izbeglice i prognanike (ECRE) u dokumentu u kome iznosi stavove o konceptu „sigurne treće zemlje“, takođe navodi da su neophodni striktni kriterijumi da bi se neka

---

tražiocima azila protiv primene koncepta sigurne treće zemlje u aziilnom postupku i prakse Upravnog suda, dostupna na: <http://www.azil.rs/documents/category/odabrane-presude>.

<sup>107</sup> Hirsi Jamaa i ostali protiv Italije, predstavka br. 27765/ 09 , presuda od 23.02.2012.

<sup>108</sup> Bliže o konceptu : Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: položaj izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika i tražilaca azila, Grupa 484, Beograd, jun 2011.

<sup>109</sup> UN High Commissioner for Refugees, Considerations on the “Safe Third Country” Concept, July 1996, p 3,

zemlja kvalifikovala kao sigurna. Ovi kriterijumi, u najmanju ruku, treba da uključuju: (1) ratifikaciju i implementaciju – bez teritorijalnih rezervi - Ženevske konvencije iz 1951. i drugih međunarodnih instrumenata prava kojima se štite ljudska prava, kao što su Konvencija protiv torture, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, kulturnim i socijalnim pravima; (2) pristupačnu, fer i efikasnu proceduru za ostvarivanje prava na azil (3) saglasnost o prihvatu ili vraćanju aplikanta i garancije u pogledu ispitivanja zahteva ;(4) spremnost i sposobnost da pruži zaštitu sve dok lice bude u statusu izbeglice.

#### 4.4. Pravo na efikasan pravni lek

U Preporuci R(98)13 Saveta Evrope, državama se preporučuje da obezbede efikasan pravni lek tražiocima azila, čiji je zahtev za izbegličkim statusom odbijen i koji mogu biti podložni proterivanju u zemlju za koju tvrde da će ih podvrgnuti mučenju ili nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Za postupanje u drugom stepenu, nadležna je Komisija za azil, kao nezavisno telo Vlade koje se sastoji od 9 članova sa četvorogodišnjim mandatom. Mandat prve Komisije izabrane 2008. istekao je 17. aprila 2012, a tada odlazeća Vlada nije imenovala nove članove. Na sednici Vlade Republike Srbije koja je održana 20. septembra 2012. godine imenovani su članovi Komisije za azil u novom mandatu.<sup>110</sup>

Žalba protiv prvostepene odluke Kancelarije za azil podnosi se Komisiji za azil u roku od 15 dana od dana prijema odluke. Rok za donošenje drugostepene odluke je 60 dana od dana kada je primljena žalba; u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, žalba odlaže izvršenje rešenja.

U slučaju *Džabari protiv Turske*, Evropski sud za ljudska prava je istakao da s *obzirom na nepovratnu prirodu štete koja bi mogla nastati ukoliko se rizik mučenja ili maltretiranja ostvari, kao i na značaj koji se pridaje članu 3, pojam efikasnog pravnog leka prema članu 13 zahteva nezavisno i iscrpno ispitivanje žalbe ...kao i mogućnosti suspendovanja sprovođenja mere koja se pobija*.<sup>111</sup>

Nakon imenovanja novog sastava Komisije, primljeno je 47 žalbi na prvostepena rešenja i podneto je 5 tužbi za pokretanje upravnog spora. Na sve tužbe je blagovremeno odgovoreno. Doneto je 21 rešenje po podnetim žalbama, potvrđeno je 12 prvostepenih rešenja, poništeno 9, a u tri predmeta (ćutanje uprave), zatražili su izjašnjenje prvostepenog organa. Ostali predmeti su u postupku.<sup>112</sup> U svom radu, Komisija striktno poštuje rokove za donošenje odluka.

Značajan broj prvostepenih rešenja (napadnutih žalbom) je poništeno od početka rada Komisije za azil u drugom mandatu. Najveći broj rešenja je poništen zbog „manjkavosti u prvostepenom postupku koje je uočio drugostepeni organ ispitujući pobijano rešenje, a na koje žalbom nije bilo ukazano“.<sup>113</sup> Istaknuto je da se drugostepena rešenja ne donose po automatizmu, već nakon pažljivog razmatranja svakog predmeta.

---

<sup>110</sup> Veliki iskorak u izgradnji sistema azila predstavlja činjenica da je Vlada Republike Srbije, prihvatajući inicijativu osamnaest organizacija civilnog društva, imenovala Dr Ivanu Krstić, docentkinju na Pravnom fakultetu Univeziteta u Beogradu za članicu Komisije za azil.

<sup>111</sup> *Džabari protiv Turske*, predstavka br. 40035/98, presuda od 7.11.2000, para. 50.

<sup>112</sup> Razgovor sa Jovom Puletićem, predsednikom Komisije za azil i Bojanom Anđelkovićem, članom Komisije za azil, novembar, 2012. godine

<sup>113</sup> Ibid



Kao što je prethodno navedeno, u postupku je obezbeđena i sudska zaštita tražilaca azila, na taj način što je protiv drugostepene odluke moguće pokrenuti upravni spor. Odluke Komisije za azil osporavaju se pred Upravnim sudom Srbije, koji odlučuje u sudskom veću od trojice sudija. Problem sa mogućnošću pokretanja upravnog spora protiv drugostepene odluke je odsustvo suspenzivnog dejstva tužbe. Postoji realna opasnost da tražioci azila budu vraćeni u zemlje u kojima njihova ljudska prava mogu biti ugrožena, a da nadležni sud u Srbiji nije ispitao zakonitost odluka upravnih organa. Upravni sud se do sada uglavnom nije upuštao u meritorno odlučivanje, već je samo ispitivao proceduralne ispravnosti postupka za dobijanje azila, odnosno zakonitost odluke. Samo u jednom slučaju, Sud je doneo meritornu odluku.<sup>114</sup> Upravni sud u 2011. i 2012. godini nije doneo nijednu presudu kojom je usvojio tužbeni zahtev. U 2011. godini Upravni sud doneo je 8 odluka, a u prvih šest meseci 2012, dva tužbena zahteva su odbijena.<sup>115</sup>

## 5. PRISTUP PRAVIMA TRAŽILACA AZILA

Prava tražilaca azila, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita propisana su u šestom poglavlju Zakona o azilu. Tokom sprovođenja postupka za ostvarivanje prava na azil garantovano je pravo na boravak, smeštaj, osnovne životne uslove, zdravstvenu zaštitu i školovanje. Zakonom o azilu je propisano da se u pogledu obima, sadržine, vrste prava i obaveza lica koja traže azil, lica kojima je odobreno utočište, supsidijarna ili privremena zaštita, a koja nisu uređena samim zakonom primenjuju propisi kojima je uređeno kretanje i boravak stranaca (čl.3).

### 5.1. Pravo na smeštaj i osnovne životne uslove

Republika Srbija dužna je da do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil, licima koja traže azil obezbedi smeštaj i osnovne životne uslove u centrima za azil. Podzakonskim aktima bliže su uređena sva pitanja vezana za smeštaj lica u centrima.<sup>116</sup> Zvanično, kapaciteti centara su: Banja Koviljača – 84, Bogovađa – 150, mada se dešavalo da su centri zbrinjavali i po 20 – 30 lica više .

---

U periodu od 1. 1. 2012 - 1.10. 2012. u centrima za azil zbrinuto je ukupno 1.602 lica.

Kroz Centar za azil u Banji Koviljači prošlo je 214 lica. Evidentirano je 145 odraslih osoba (muškog pola 129, ženskog pola 16) i 69 dece (58 muškog pola i 11 ženskog pola). Od ukupnog broja dece koja su evidentirana, 40 je bilo bez pratnje roditelja i staratelja.

U centru za azil u Bogovađi boravilo je 848 lica. Evidentirano je 726 odraslih (muškog pola – 578, ženskog pola – 148) i 122 maloletnika (71 muškog pola i 51 ženskog pola).

---

<sup>114</sup> Odluka br. U 8\3815/11, od 7. jula 2011.

<sup>115</sup> Izveštaj: Položaj tražilaca azila u Srbiji (januar- jun 2012. godine), Beogradski centar za ljudska prava

<sup>116</sup> Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Službeni glasnik RS, br. 93/2008; Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil, Službeni glasnik RS, br. 31/2008; Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, Službeni glasnik RS, br. 44/2008; Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, Službeni glasnik RS, br. 31/2008; Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, Službeni glasnik RS, br. 31/2008.

Lice se može smestiti u Centar ako je prethodno evidentirano (registrovano) i upućeno od MUP-a. Najveći broj tražioca azila u centre dolazi samostalno, na osnovu upustava nadležnog organa pred kojim su izrazili nameru da zatraže azil. Do centara se transportuju maloletna strana lica bez pratnje roditelja ili staratelja. U Pravilniku o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil propisano je da se lica primaju radnim danima u periodu od 8:30 do 16:30 časova. Dosledna primena ovakve odredbe u praksi mogla bi da izazove probleme licima koja su samostalno organizovala transport do centara. Propisana je obaveza za lica koja traže azil, a poseduju sopstvena finasijska sredstva da snose deo troškova svog smeštaja ili im može biti odobren smeštaj van centra za azil. Nejasno je na koji način nadležni organi utvrđuju da je reč o licu koja ima sopstvena sredstva i koje podleže obavezi da snosi deo troškova.

Republika Srbija se sa problemom nedostatka smeštajnih kapaciteta za tražioce azila suočava još od početka 2011. godine. U tom periodu postalo je evidentno da postojeći kapaciteti Centra za azil u Banji Koviljači nisu dovoljni. Situacija je donekle ublažena, stavljanjem u funkciju Centra za azil u Bogovađi sredinom 2011.godine.<sup>117</sup> Međutim, nakon dve godine nesumljivo se može reći da se sa protokom vremena situacija dodatno pogoršala. Od početka avgusta ispred Centra u Bogovađi svakodnevno je boravilo između 90 i 195 osoba.<sup>118</sup> U pitanju su i lica koja su izrazila nameru da zatraže azil, ali i lica u iregularnom statusu. Pretežno su u pitanju muškarci, starosti od 20 do 40 godina, ali događalo se da su u kraćim vremenskim intervalima van centra boravila i lica ženskog pola, kao i maloletna lica. U takvim situacijama, lica ženskog pola i maloletna lica imala su prioritet prilikom prijema, te su za njih u kratkom roku nadležni organi obezbeđivali adekvatan smeštaj unutar centra. Ugroženost lica koja borave van centra donekle je ublažena delovanjem nevladinih organizacija koje su u dužem vremenskom periodu pribavljale hranu, higijenske pakete i garderobu.

U situaciji kada je smeštajni kapacitet popunjen, Centar nema obavezu da primi i smesti upućeno lice. Potrebno je naglasiti da shodno odredbama Zakona o azilu, a pre svega članu 39. st. 1, nadležni organi su obavezni da svakom licu koje traži azil obezbede smeštaj. U svakom slučaju, ono ne može biti prepušteno samo sebi. Usled trenutne situacije oko centra i činjenice da predstoji zimski period, Centar za azil Bogovađa objavio je poziv vlasnicima kuća i vikendica sa područja mesnih zajednica Bogovađa i Donji Lajkovac, da ukoliko žele, višak stambenog prostora mogu izdati Komesarijatu za izbeglice i migracije koji će u te objekte smeštati tražioce azila. Komesarijat će vlasnicima objekta isplaćivati 50 evra mesečno po osobi u dinarskoj protivvrednosti.<sup>119</sup>

Svesna limitiranih kapaciteta, Vlada RS donela je odluku o otvaranju novog centra. Drugu polovinu 2011. godine obeležila su nagađanja o mogućoj lokaciji novog centra. Vlada RS i nadležni organi nikada zvanično nisu obelodanili lokaciju. Pa ipak, u maju 2012. godine u javnosti se pojavila informacija o planovima za izgradnju novog Centra za azil u okolini Mladenovca, što je dovelo do protesta žitelja na teritoriji opštine Mladenovac. Prethodno, odbornici mladenovačke skupštine, na sednici održanoj krajem aprila, izglasali su da se na teritoriji ove gradske opštine ne dozvoli „nikakvo utočište azilantima.“ Komesarijat za izbeglice i migracije tokom septembra, sproveo je istraživanje o stavovima građana Lajkovca, Mladenovca i Loznice prema

<sup>117</sup> Bliže: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Grupa 484, Beograd, jul 2012. sajtu pristupljeno: 10. novembar 2012.

<sup>118</sup> U periodu od 08.09. 2012 - 26.11. 2012, Grupa 484 je svakodnevno vršila raspodelu hrane (jedan obrok u toku dana) licima koji se trenutno nalaze u neposrednoj blizini Centra za azil u Bogovađi. Podela hrane se realizuje u okviru projekta „Urgentna pomoć u hrani za tražioce azila u okviru Centra za azil u Bogovađi“ koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo, Srbija.

<sup>119</sup> Izvor: Stojan Sjekloća, upravnik Centra za azil Bogovađa. 19. decembar 2012.

tražiocima azila. Istraživanje je sprovedeno na uzorku od 1200 ispitanika i najnegativniji stav prema tražiocima azila, posmatrano na nivou opštine ima Mladenovac.<sup>120</sup>

U okviru smeštaja, licima u centrima za azil obezbeđen je: ležaj sa posteljinom, pristup sanitarnom čvoru, grejanje, korišćenje struje i vode, sredstva za održavanje lične higijene i higijene u objektu. Kako je to i Zakonom o azilu propisano, uz smeštaj, omogućeni su i osnovni uslovi za život: hrana (tri obroka dnevno, za lica sa posebnim zdravstvenim potrebama i dodatni obrok), odeća, pribor za ličnu higijenu i sl. Takođe, u okviru Centra, tražiocima azila su na raspolaganju i dodatni sadržaji (TV sala i igraonica za decu, sportski tereni).

U pogledu uslova i načina smeštaja lica koja traže azil, poštuju se načela nediskriminacije, jedinstva porodice, rodne ravnopravnosti i brige o licima sa posebnim potrebama. Iako u Zakonu eksplicitno nije navedeno da se mora sprovoditi, odvojeni smeštaj obezbeđuje se za ženska lica bez pratnje muškaraca.

Centri su otvorenog tipa, te se tražiocima azila ne ograničava sloboda kretanja. Tražioci azila mogu da napuste teritoriju opštine Loznica, odnosno Lajkovca, a svako odsustvo duže od 24 sata mora se prethodno najaviti upravniku centra za azil. Informaciju o prijavi odsustva ovlašćeno lice (upravnik centra) prosleđuje Kancelariji za azil. U slučaju da lice ne obavesti nadležne da će odsustvovati iz centra duže od 24 časa, ili se ne vrati u periodu za koji je najavio svoje odsustvo, gubi mesto u centru za azil. Nema propisane procedure za napuštanje centara nakon što nadležni organi donesu negativnu odluku o zahtevu za azil. Lica se obaveste o obavezi napuštanja centra i razlozima napuštanja.

#### 5.1.1. Pravo na medicinsku pomoć

Prilikom prijema u centre za azil obavezan je lekarski pregled, u skladu sa propisima koje uređuje ministar nadležan za zdravlje. Prilikom obavljanja pregleda, tražioci azila se obavestavaju da imaju mogućnost da obave dobrovoljno i poverljivo savetovanje i testiranje na HIV/AIDS, kao i testiranje na sifilis.

Lice koje traži azil i lice kome je odobren azil u Republici Srbiji imaju jednaka prava na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca. (član 40. Zakona o azilu). U članu 238. stav 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti navedeno je da se pod terminom «stranci» podrazumevaju strani državljani, lica bez državljanstva i lica kojima je priznat status izbeglica ili odobren azil u skladu sa međunarodnim i domaćim zakonodavstvom, koji su stalno nastanjeni ili privremeno borave u Republici Srbiji. Pomenutim članom, propisuje se i način ostvarivanja zdravstvene zaštite izbeglica sa prostora bivše Jugoslavije; u stavu 3. navedeno je da se sredstva za tu namenu obezbeđuju iz budžeta RS. Nedostatak odredbi kojima će se eksplicitno propisati da će se i sredstva za osiguranje zdravstvene zaštite tražiocima azila obezbeđivati iz budžetskih sredstava stvara probleme u radu zdravstvenih ustanova. Ministarstvo zdravlja uputilo je dopise Domovima zdravlja u Banji Koviljači i Bogovađi kojim ih je obavestilo o pružanju zdravstvene zaštite tražiocima azila. „Od tada se lečenje tražioca azila sprovodi u ovim domovima zdravlja, i još uvek te troškove snose domovi zdravlja jer ih Ministarstvo zdravlja ne pokriva.”<sup>121</sup> Pomenuti domovi zdravlja pre svega sprovode lekarski pregled koji je za tražioce azila obavezan pre prijema u centre za azil. Ukoliko postoji potreba za nekom specijalističkom medicinskom uslugom tražioci azila se šalju u Loznicu, Lajkovac, Valjevo, bilo je slučajeva da se šalju i u Beograd. U okviru medicinskog programa koji uz podršku UNHCR

<sup>120</sup> Prezentacija: Situacija u oblasti azila, Ivan Gerginov, radni sastanak sa poverenicima Komesarijata za izbeglice i migracije, Lepenski vir 12 - 14. decembar 2012.

<sup>121</sup> Razgovor sa Oliverom Vukotić, UNHCR i Vesnom Bura Jovanović, DRC, 29.06.2012.

realizuje Danski savet za izbeglice, tražiocima azila mogu biti obezbeđeni neophodni lekovi i specijalizovana medicinska sredstva kao što su naočari ili štace, koja su prepisana od strane lokalnih lekara, na ad hoc bazi. Tražioci azila imaju pravo i na besplatne stomatološke usluge. Postoji dobra saradnja između UNHCR-a i zaposlenih u domovima zdravlja u Banji Koviljači i Bogovađi.

## 5.2. Smeštaj i osnovni životni uslovi u toku prihvata maloletnih tražilaca azila bez pratnje roditelja ili staratelja

“Maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja” (Zakon o azilu, član 2.)

Ukoliko ovlašćeni policijski službenici utvrde, uvidom u lična dokumenta ili na osnovu lične izjave, da je u pitanju maloletnik i istovremeno konstatuju da je bez pratnje, od tog trenutka postoji obaveza da se u najkraćem mogućem roku obaveste mesno nadležni centri za socijalni rad (CSR), kao organi starateljstva. Prema utvrđenoj proceduri, CSR je nadležan da donese rešenje o postavljanju privremenog staratelja i to čini po hitnom postupku. Donošenjem rešenja ispunjeni su uslovi da se maloletnik, u pratnji lica koje je određeno za privremenog staratelja, uputi prema inistitucijama nadležnim za njihov prihvata – u jednu od dve radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja i staratelja (u daljem tekstu: radna jedinica) koje funkcionišu pod okriljem Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Nišu. Ukoliko je u pitanju maloletno lice koje je prilikom prvog kontakta sa nadležnim organima izrazilo nameru da zatraži azil, može se uputiti u jedan od dva centra za azil – u Banji Koviljači i Bogovađi. Međutim, zbog limitiranih smeštajnih kapaciteta institucija koje su zadužene za prihvata, neretko se dešava da su centri prinuđeni da pronađu adekvatan namenski smeštaj, za određeni period. Prakse koje CSR u takvim situacijama sprovode različite su i vrlo često pribegava se ad hoc rešenjima. CSR najčešće koriste smeštajne kapacitete prihvatilišta,<sup>122</sup> odnosno prihvatnih stanica,<sup>123</sup> dok neki koriste objekte namenjene za pružanje usluga socijalne zaštite drugim ranjivim kategorijama. Pa tako, CSR Novi Sad, maloletnike bez pratnje smešta u Sigurnu kuću u Novom Sadu koja zbrinjava zapuštenu i zlostavljanu decu.

Prema postojećim kapacitetima radnih jedinica, moguće je zbrinuti 22 maloletna lica bez pratnje roditelja i staratelja: radna jedinica u Beogradu – 12 osoba, u Nišu – 10 osoba. Obe, formalno vrše prijem isključivo maloletnih stranih lica muškog pola uzrasta od 7 do 18 godina.<sup>124</sup> Procedura nakon prijema sastoji se od zdravstvenog pregleda, postavljanja staratelja, obaveštavanja o njihovim pravima i pravilima kućnog reda tokom boravka. Za postavljanje staratelja mesno su nadležni CSR Voždovac (radna jedinica, Beograd) i CSR Niš (radna jedinica,

<sup>122</sup> Prihvatilište za decu i mlade postoji u pet ustanova: Zavodima za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, Nišu i Knjaževcu, u Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine, u Beogradu, Doma za decu i omladinu” Spomenak “ u Pančevu, Domskom odeljenju Centra za socijalni rad “ Mladost” ,Kragujevac. Ukupni kapaciteti u svim inistitucijama je 80.

<sup>123</sup> Prihvatna stanica za decu i mlade postoji kao organizaciona jedinica u devet ustanova: u sva tri Zavoda za vaspitanje dece i omladine, u Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine u Beogradu, Domu za decu i omladinu “Miroslava Antić - Mika”, Sombor, Domu za decu i omladinu “Duško Radović”, Niš, Domu za decu i omladinu “Spomenak”, Pančevo, Domu za decu i omladinu „Jefimija”, Kruševac, Domu “Kolevka”, Subotica.

<sup>124</sup> Ukoliko postoji potreba, ZVDO u Beogradu prima i obezbeđuje smeštaj i ženskim maloletnim stranim licima, iako u okviru radne jedinice ne postoje adekvatni kapaciteti za smeštaj maloletnica. Takođe, u nekoliko izuzetnih slučajeva ZVDO primio i decu mlađeg uzrasta od 7 godina.

Niš). Za staratelje se imenuje osoblje koje je zaposleno u zavodima. Tokom boravka u radnim jedinicama maloletna lica prostor Zavoda mogu da napuštaju isključivo u pratnji staratelja ili nekog od zaposlenih.

Iako nadležne za primarni prihvata koji obuhvata sprovođenje procedura za čiju realizaciju je potrebno 10 do 12 dana, realnost je ipak drugačija. Prosečna dužina zadržavanja maloletnika koji izraze nameru da zatraže azil u radnoj jedinici u Nišu<sup>125</sup> je oko 20 dana, a maloletnika smeštenih u Beogradu oko dva meseca.<sup>126</sup> Nedostatak smeštajnih kapaciteta centara za azil utiče i na funkcionisanje radnih jedinica jer maloletna strana lica koja izraze nameru da zatraže azil, a nalaze se u radnim jedinicama, duže u njima borave.

Poboljšanja u funkcionisanju<sup>127</sup> se mogu konstatovati, ali izazovi i problemi sa kojima se suočavaju u svom radu i dalje su brojni. Najveći problem je nedostatak sredstava za određene potrebe (posebna ishrana, gorivo za prevoz do centra za azil, garderoba, dokumentacija, zatim obavljanje svih neophodnih lekarskih pregleda, što u rizik dovodi pre svega maloletnike, ali i ostale korisnike na smeštaju i zaposlene "Ukoliko se pojave sa nekim oboljenjem ili se ono ispolji tokom boravka, preduzimaju se neophodne mere. S obzirom na ove probleme obratićemo se Ministarstvu zdravlja za pomoć i savet."<sup>128</sup>

Situacija u Zavodu u Nišu je daleko lošija. Na potrebu za poboljšanje uslova ukazao je i Komitet protiv torture Saveta Evrope<sup>129</sup> koji je istovremeno pozvao organe RS da nastave sa programom renoviranja. "Upravnik je svestan da je potrebno obezbediti poseban prostor za maloletne tražioce azila koji će se sastojati od kupatila i tri prostorije tj. dve spavaće sobe i zajedničke prostorije. Za to postoji izrađen projekat koji se ne sprovodi usled nedostatka sredstava (procena je da je za rekonstrukciju prostorija potrebno oko 8 000 evra)".<sup>130</sup> Pozitivno je da će Kancelarija UNHCR u Srbiji izdvojiti određena sredstva kako bi se funkcionisanje radne jedinice u Nišu unapredilo.

Procedura prijema u centre za azil, razlikuje se u odnosu na punoletna lica, isključivo u obavezi postavljanja staratelja za maloletna lica bez pratnje. Zaposleni mesno nadležnih centara za socijalni rad (Centar za azil Banja Koviljača - CSR Loznica i Centar za azil Bogovađa - CSR Ljig, Odeljenje Lajkovac) donose rešenje i postavljaju staratelje, zaposlene u CSR. Maloletniku bez pratnje koji izrazi nameru da zatraži azil, do početka postupka po zahtevu tri puta se određuju različiti privremeni staratelji. "Takva praksa upućivanja od jednog do drugog staratelja ne garantuju efektivno i kvalitetno starateljstvo maloletnih tražilaca azila, i otežavaju, ili čak onemogućavaju, uspostavljanje odnosa poverenja između deteta i staratelja".<sup>131</sup> Uloga staratelja koji se postavlja nakon prijema u centar, iscrpljuje se uglavnom na ispunjavanje obaveza iz azilnog postupka i povremene posete štićenicima u samom Centru za azil. Najpre, informativni razgovor, obavezni dolasci na podnošenje zahteva za azil i azilnih intervju, a tek potom dolasci po potrebi.

<sup>125</sup> Izvor: Zavod za vaspitanje dece i omladine Niš, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, novembar 2012. godine.

<sup>126</sup> Izvor: Zavod za vaspitanje dece i omladine, Beograd, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, novembar 2012. godine

<sup>127</sup> Bliže: Maloletni tražioci azila u Srbiji: na ivici dostojanstva, Grupa 484, Beograd 2011,

<sup>128</sup> Ibid

<sup>129</sup> Izveštaj Vladi RS o poseti CPT, 14. jun 2012. godine, pristupljeno: 11. novembra 2012. godine

<sup>130</sup> Izveštaj: Položaj tražilaca azila u Srbiji (januar – jun 2012), Beogradski centar za ljudska prava, str 8.

<sup>131</sup> Srbija kao zemlja azila; Zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Srbiji, UNHCR, avgust 2012. str. 15, pristupljeno: 10. novembar 2012.

Tokom boravka u centru za azil, maloletna lica mogu slobodno da se kreću van centra, a ukoliko žele da napuste Banju Koviljaču, odnosno Bogovađu moraju dobiti saglasnost staratelja. Procedura prijave odusustva, dužeg od 24 h, identična je kao i za punoletna lica. Odsustvo je neophodno prijaviti upravniku centra za azil.<sup>132</sup>

Ohrabrujuće je da se maloletna strana lica bez pratnje ne upućuju Prihvatište za strance MUP, u kom važi režim boravka pod pojačanim policijskim nadzorom.

### 5.2.1. Pravo na obrazovanje

Prema mišljenju UNHCR "uslovi u centru za azil nisu idealni za maloletnike bez roditeljske pratnje koji traže azil. Iako u centrima za azil postoje određene aktivnosti za mlađu decu, nema odgovarajućih kurseva i programa za decu školskog uzrasta i tinejdžere."<sup>133</sup> U centru za azil u Banji Koviljači, tri puta nedeljno, po tri sata, dolazi učiteljica-nastavnica, kako bi radila sa decom, dok u okviru centra za azil u Bogovađi postoji dečiji vrtić koji funkcioniše i kao predškolska ustanova. Vaspitačice – učiteljice sa decom, između ostalog, uče i srpski jezik. Zakon o azilu, propisuje da lica koja traže azil imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, ali u praksi gotovo da se ta mogućnost ne koristi, pre svega zbog jezičke barijere. U ovoj školskoj godini dva maloletna tražioca azila, koja borave u Centru za azil Bogovađa, uključena su u redovan školski sistem u RS, s obzirom da su prethodno u dovoljnoj meri naučili srpski jezik.<sup>134</sup> NVO APC u Centrima za azil i Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu organizuje jednom nedeljno psihološke, kulturne, kreativne i higijenske radionice. Takođe, obavljaju individualna psihološka savetovanja i pružaju psihološku pomoć sa posebnim akcentom na rad sa ženama i decom tražiocima azila.

## ZAKLJUČAK

Adekvatni uslovi prihvata za tražioca azila tokom ispitivanja osnovanosti njegovog zahteva su esencijalni deo svakog sistema azila. Oni su od ključnog značaja da bi se osiguralo da tražioci azila budu pripremljeni za oba moguća rezultata postupka za ostvarivanje prava na azil: integraciju u zemlji prijema nakon priznanja statusa ili dostojanstven povratak, ako se nakon odlučivanja o njihovom zahtevu utvrdi da ne zavređuju međunarodnu zaštitu.<sup>135</sup> U isto vreme, adekvatni uslovi prihvata, predstavljaju preduslov za fer i efikasnu proceduru.<sup>136</sup>

Pri oceni postojeće prakse prihvata u RS, nužno je uzeti u obzir da je Republika Srbija sa izgradnjom sistema azila započela pre nešto više od četiri godine i da se istovremeno suočila sa prilivom velikog broja tražilaca azila. Reformske procese koje je potrebno sprovesti, kako bi se uspostavio sistem koji zadovoljava barem minimalne standarde prihvata tražilaca azila, jednostavnije je sprovesti u okolnostima prisustva relativno malog broja tražilaca azila. Dodatno, definisanje standarda, tumačenjem odredbi zakona i praćenjem načina njihove implementacije, pretežno je zasnovano na primerima dobre prakse zemalja koje svoje sisteme grade i po

<sup>132</sup> Izvor: Komesarijat za izbeglice RS, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, 2. novembar 2012. godine

<sup>133</sup> Ibid

<sup>134</sup> Izvor : Ivan Gerginov, pomoćnik komesara za izbeglice RS, razgovor obavljen 2. novembra 2012. godine

<sup>135</sup> ECRE - Comments on the Amended Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive (COM(2011) 320 final), September 2011.

<sup>136</sup> Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe, European Council for Refugees and Exiles (ECRE), September 2005

nekoliko decenija. Isticanje prethodno navedenih činjenica nema za cilj da pruži opravdanje ili da umanjí obavezu RS da u potpunosti poštuje sve međunarodne standarde zaštite tražioca azila već da doprinese objektivnijem prikazu postojeće prakse prihvata u RS.

Mišljenja smo da postojeći sistem prihvata ima nedostataka, ali da istovremeno postoje brojni modaliteti za njegovo unapređenje, ukoliko postoji jasna politička volja da se to zaista i sprovede. Cilj nam je bio da ovim dokumentom podstaknemo konstruktivnu diskusiju o trenutnoj praksi prihvata tražilaca azila. Istovremeno, naš doprinos pokušavamo dati u vidu preporuka koje će pokazati da civilni sektor ima aktivnu i konstruktivnu ulogu i da spremno preuzima svoj deo odgovornosti za uspostavljanje mehanizma prihvata zasnovanog na međunarodnim i regionalnim standardima.

Prioritetno je, u što kraćem roku, povećati kapacitete za smeštaj svih lica koja traže azil u Republici Srbiji, otvaranjem još jednog centra za azil. U međuvremenu, neophodno je uspostaviti mehanizam za zbrinjavanje svih lica koja zatraže azil, kako bi se sprečilo da određeni broj tražilaca azila bude prinuđen da samostalno traži smeštaj, odnosno da boravi na otvorenom prostoru ili u neadekvatnim uslovima, usled nedostatka sopstvenih finansijskih sredstava. Dodatno, neophodno je osigurati da svim tražiocima azila budu dostupna dokumenata kojima mogu dokazati svoj status i koja im pružaju osnov za legalan boravak na teritoriji RS. Uporedo, neophodno je preduzimati aktivnosti koje bi za cilj imale senzibilizaciju lokalnog stanovništva, kako bi se stvorili uslovi u kojima lokalne zajednice prihvataju tražioce azila.

## PREPORUKE:

U odnosu na pravni okvir:

- U daljem razvoju zakonodavstva potrebno je osigurati postojanje adekvatnih zaštitnih mehanizama u odnosu na pristup teritoriji i sistemu azila, i s tim u vezi, potrebno je propisati rokove u kojima se moraju sprovesti radnje koje prethode formalnom podnošenju zahteva za azil.
- Nužno je u što kraćem roku revidirati Odluku Vlade RS o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država. Dodatno, potrebno je izmeniti odredbe Zakona o azilu koje se odnose na obavezu usvajanje liste sigurnih trećih zemalja tako što će se propisati kriterijumi na osnovu kojih će se utvrđivati u kom vremenskom intervalu i na koji način će se lista revidirati. U postupku revidiranja liste treba predvideti obavezu konsultovanja sa relevantnim međunarodnim i nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava i zaštitom prava izbeglica.
- Potrebno je usvojiti propis kojim će se eksplicitno propisati da će se sredstva za ostvarivanje zdravstvene zaštite tražioca azila obezbeđivati iz sredstava budžeta Republike Srbije.

U odnosu na postupanje prema tražiocima azila:

- Licu koje na granici zatraži azil nikako se ne bi smeo zabraniti ulazak ili odbiti zahtev samo na osnovu razgovora s graničnim policajcem. Kao vid garancije, poželjno je uvođenje određenog nadzornog mehanizma koji će sprovoditi nedržavni organi, tzv. granični monitoring.
- Potrebno je UNHCR i nevladinim organizacijama koje pružaju uslugu besplatne pravne pomoći tražiocima azila omogućiti pristup tranzitnoj zoni na Aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu.

- Potrebno je povećati smeštajne kapacitete radnih jedinica i stvoriti uslove za adekvatan prihvatanje maloletnih stranih lica ženskog pola u okviru radnih jedinica, uz istovremenu adaptaciju Radne jedinice koja funkcioniše u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Nišu.
- Poželjno je obezbediti prisustvo nezavisnih i kompetentnih prevodioca u postupku identifikacije, kad god je to moguće, a posebno u situacijama kada je izvesno da je u pitanju maloletno lice bez pratnje roditelja ili staratelja, i u prekršajnom postupku, s obzirom na dalekosežne posledice koje mogu nastupiti u slučaju neadekvatnog prevoda – kršenje međunarodne obaveze nekažnjavanja tražilaca azila za nezakonit ulazak i/ili boravak i uskraćivanje prava na utočište.
- Neophodno je osigurati da migranati koji se nalaze u kazneno-popravnim institucijama budu informisani o svojim pravima na jeziku koji razumeju, pre svega o mogućnosti da zatraže azil; a posebno je važno obezbediti finansijska sredstva za svrhu prevođenja u radnim jedinicama za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja. Dodatno, potrebno je da maloletna strana lica koja su smeštena u radnoj jedinici u Nišu informacije u vezi sa svojim statusom, pravima i obavezama dobijaju od lica koja su se specijalizovala za rad sa decom – migratima i koja poznaju sistem azila u RS.
- U skladu sa članom 3. Konvencije o pravima deteta, u svim aktivnostima koje se tiču maloletnika bez pratnje, mora se voditi računa o najboljem interesu deteta. Najbolji interes deteta treba tumačiti uzimajući u obzir sve odredbe Konvencije o pravima deteta kao i odredbe drugih međunarodnih pravnih normi i standarda.
- Potrebno je stvoriti uslove da maloletnim tražiocima azila (bez pratnje) u centrima za azil bude dostupno više edukativnih radionica i (integracijskih) programa, za sve uzraste.

#### Edukacija i jačanje kapaciteta institucija:

- Potrebno je kontinuirano unapređivati kapacitete svih aktera koji sudeluju u postupku ispitivanja osnovanosti zahteva za azil – Kancelarije za azil, Komisije za azil, Upravnog suda RS, kao i nevladinih organizacija koje pružaju usluge besplatne pravne pomoći tražiocima azila, s obzirom da kvalitet postupka ispitivanja osnovanosti zahteva za azil zavisi od svih pomenutih aktera.
- Poželjno je intenzivirati obuke pripadnika granične policije i službenika na aerodromima, te policijskih službenika koji se bave migracijama i strancima, kako bi se osigurao adekvatniji pristup sistemu azila i puno poštovanje načela non-refoulement.
- Potrebno je sprovesti dodatne edukacije prekršajnih sudija, kako bi se unapredila njihova kvalifikovanost za prepoznavanje potrebe za azilnom zaštitom.
- Poželjno je sprovesti edukacije lica koji rade u kazneno-popravnim institucijama o razlozima koji mogu biti osnov za dodelu izbegličkog statusa i o organima RS koji su nadležni za postupanje u azilnom postupku.



Poglavlje 2:

## IZMEĐU REINTEGRACIJE I SEKUNDARNOG RASELJENJA:

povratak iz Zapadne Evrope predstavnika manjinskih zajednica sa Kosova i Metohije

### **Članovi radne grupe za readmisiju:**

Saša Đorđević (Beogradski centar za bezbednosnu politiku)

Momčilo Janjić (Centar za integraciju mladih)

Damir Krkobabić (Ekumenska humanitarna organizacija)

Zoran Tilinek (NEXUS – Vranje)

Dijana Malbaša (Novosadski humanitarni centar)

Suzana Radovanović (NVO Aurora)

Svetlana Stanivuković (Praxis)

Đurđica Ergić (RŽC Bibija)

Milana Lazić (Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva)

### **Koordinator grupe za readmisiju:**

Danilo Rakić (Grupa 484)

## UVOD

Nakon povlačenja srpskih snaga bezbednosti sa Kosova i Metohije 1999. više od 200.000 ljudi napustilo je svoje domove i potražilo utočište u centralnoj Srbiji. Prema etničkoj pripadnosti većinom su bili Srbi i Romi, zatim Crnogorci i Bošnjaci. Našavši se u teškoj situaciji internog raseljenja jedan broj tih ljudi produžio je put ka zapadnim zemljama gde su podnosili zahteve za azil. Neki su uspeali da dobiju status izbeglice prema Konvenciji iz 1951, a nekima je odobren boravak iz humanitarnih razloga. Većina je međutim uživala privremenu zaštitu, koja im je u međuvremenu ukinuta, ili im je zahtev odbijen u dugoj proceduri, koja je trajala i po nekoliko godina.

Jedan broj ljudi vraćen je u Srbiji na osnovu koncepta alternative interne zaštite<sup>1</sup>. Dokument u kome iznosi svoje stanovište i preporuke u pogledu primene tog koncepta u vezi sa vraćanjem ljudi sa Kosova u centralnu Srbiju, kao u bezbedni deo zemlje porekla, Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija (UN High Commissioner for Refugees – UNHCR) izdao je još 2004, pa opet 2005, 2006. i 2009. godine.<sup>2</sup> UNHCR je zauzeo stav da pripadnici manjina s Kosova ne bi trebalo da budu vraćani ni direktno na Kosovo, gde bi bili izloženi progonu, ni u centralnu Srbiju, gde bi se suočili sa teškim uslovima internog raseljenja.

Nakon samoproglasa nezavisnosti Kosova 2008. i priznanja te nezavisnosti od skoro svih zemalja Zapadne Evrope, pojedine države koje su do tada poštovale preporuku UNHCR-a, da ne vraćaju ljude na osnovu internal flight koncepta, počele su da pripadnike manjina poreklom sa Kosova vraćaju u centralnu Srbiju, sa obrazloženjem da kao državljani Srbije mogu da uživaju zaštitu te države te stoga ne mogu da ostvare pravo na međunarodnu zaštitu.<sup>3</sup> U Konvenciji o statusu izbeglica, Član 1A(2) stav 2, stoji da onaj ko može da uživa nacionalnu zaštitu druge države čije državljanstvo ima, treba da bude izuzet od dobijanja međunarodne zaštite.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Alternative interne zaštite/bekstva ili princip relokacije - Internal Flight Alternative (or Relocation Principle): faktičko određenje da tražilac azila može da izbegne progon u svojoj zemlji ukoliko bude relociran u drugi bezbedni deo zemlje. Određivanje alternative interne zaštite nije nešto čemu je UNHCR blagonaklon, jer se često koristi kako bi se uskratila mogućnost pristupa proceduri za utvrđivanje izbegličkog statusa ili odbio status izbeglice. (UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1)

<sup>2</sup> 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, March 2005; UNHCR's Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo, June 2006; UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo, November 2009.

<sup>3</sup> Izvor: The Norwegian Directorate of Immigration (UDI), Asylum Department, imejlom, 3. decembar 2012; vidi isto: Grupa 484, Izazovi prisilnih migracija, 2011.

<sup>4</sup> Član 1A(2) stav 2: "U slučaju kad se radi o licu koje ima više od jednog državljanstva, izraz „zemlje čije državljanstvo ono ima“ odnosi se na svaku zemlju čije državljanstvo to lice ima. Neće se smatrati da je lišeno zaštite zemlje čije državljanstvo ono ima, svako lice koje, bez opravdanog razloga osnovanog na opravdanom strahovanju, nije tražilo zaštitu jedne od zemalja čije državljanstvo ono ima."

UNHCR ističe da je kod primene klauzule o dvojnog i višestrukog državljanstvu potrebno razlikovati posedovanje državljanstva u pravnom smislu i stvarnu mogućnost zaštite dotične zemlje.<sup>5</sup>

“Zahtevi za azil svih lica ispituju se pojedinačno. Nakon priznanja nezavisnosti Kosova, zahtevi Srba i Roma sa Kosova se odbijaju, u skladu sa članom 1A(2) stav 2 UN Konvencije o statusu izbeglica. S obzirom da imaju državljanstvo Srbije, smatra se da su bezbedni u Srbiji. Zahtevi drugih manjina se takođe odbijaju. Dozvola za ostanak može biti izdata iz humanitarnih razloga, primera radi, ukoliko podnosilac zahteva boluje od ozbiljnih psihičkih problema koji ne mogu biti lečeni na Kosovu ili specifičnih psihijatrijskih poremećaja određene težine.”<sup>6</sup>

Ukoliko zapadne zemlje procene da ne mogu da ih vrate direktno na Kosovo, imaju opciju da ih vrate u centralnu Srbiju kao u drugu zemlju čije državljanstvo imaju. Situacija je specifična u tom smislu što ovakva promena okolnosti u zemlji porekla nije naznačena u Konvenciji o statusu izbeglica kao razlog za prestanak traženja ili uživanja međunarodne zaštite, niti postoje relevantne smernice za postupanje u slučaju pristupa nacionalnoj zaštiti u jednom delu zemlje, posle odvajanja drugog dela zemlje gde ta nacionalna zaštita ranije nije bila dostupna.

Pripadnici manjinskih etničkih zajednica sa KiM, koji se vraćaju iz Zapadne Evrope čine jednu od najranjivijih grupa u širokom spektru ranjivih grupa, i zahtevaju posebnu pažnju. Oni su bili prinuđeni da najmanje dva puta napuste svoje domove, jednom kad su napustili Kosovo i Metohiju, a drugi put kad su napustili svoje domove u evropskim državama, koje su im obezbedile privremenu zaštitu ili druge oblike vremenski ograničene zaštite. Međutim, povratak iz zemlje zapadne Evrope, za određeni broj njih ne znači nužno i “kraj izbegličkog ciklusa”, već zapravo početak novog ciklusa migracije ka zemljama u kojima su boravili određeno vreme, odnosno ponovnog povratka u interno raseljenje u centralnoj Srbiji ili na teritoriji Kosova i Metohije.

Ovaj dokument podseća na izuzetno bogatu pravnu teoriju i jurisprudenciju u ovoj oblasti, koja je rezultat rada vodećih teoretičara izbegličkog prava i značajnih međunarodnih organizacija. Bez ambicije da zalazi u suvereno pravo država da odlučuju u pitanjima sticanja ili prestanka međunarodne zaštite, ovaj dokument ukazuje na značajne stavove i promišljanja koja slede koncept zaštite i punog poštovanja ljudskih prava u kontekstu održivog povratka. S druge strane, dokument ukazuje i na brojne probleme u pristupu pravima sa kojima se suočavaju povratnici, pripadnici manjinskih zajednica sa Kosova, u mestima svog prebivališta, odnosno boravišta i posledično, na pojavu sekundarnog raseljenja koje je posledica otežanog pristupa pravima u mestima prethodnog prebivališta.

---

<sup>5</sup> Postojeće slučajevi gde će podnosilac zahteva imati državljanstvo zemlje u kojoj ne strahuje od progona, ali od takvog državljanstva neće imati koristi jer mu ono ne pruža zaštitu koju po pravilu pruža svojim državljanima. U tim okolnostima, priznavanje izbegličkog statusa neće biti u suprotnosti sa posedovanjem drugog državljanstva tog lica. UNHCR, Priručnik o postupku i kriterijumima za utvrđivanje izbegličkog statusa, HCR/IP/4/REV.1., novo izdanje, Ženeva, januar 1992- UNHCR 1997.

<sup>6</sup> The Norwegian Directorate of Immigration (UDI), Asylum Department, imejlom 3. decembar 2012.

# 1. PREGLED RELEVANTNIH PRAVNO TEORIJSKIH SHVATANJA

## 1.1. Alternativa interne zaštite

Mnoge države širom sveta pozivaju se na mogućnost alternative interne zaštite (Internal Flight Alternative)<sup>7</sup> u svojim pravnim sistemima da bi se odbio izbeglički status osobama koje su izložene riziku od progona, na način propisan Konvencijom o statusu izbeglica, u jednom delu, ali ne i na celoj teritoriji zemlje porekla.

Međunarodna obaveza pružanja zaštite izbeglicama koja proizilazi iz Konvencije o statusu izbeglica posmatra se kao surogat zaštita koja treba da nadomesti nepostojanje nacionalne zaštite prilikom progona pojedinaca ili grupa. Tamo gde se pokaže da tražilac azila ima pristup stvarnoj zaštiti u domovini, ne treba mu odobriti izbeglički status, stoga što su međunarodni propisi o izbeglicama sačinjeni tako da pružaju samo "rezervni" izvor zaštite (back-up source of protection) za osobe kojima je bezbednost ili sloboda ozbiljno ugrožena.<sup>8</sup>

Iako se ne pominje u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. nema sumnje da je koncept alternative interne zaštite čvrsto ukorenjen u pravnim sistemima država koje su tu Konvenciju potpisale. U Zajedničkom stavu Saveta EU iz 1996. interpretacija definicije izbeglice referira i na alternativu interne zaštite.<sup>9</sup> U Direktivi EU o minimalnim uslovima za sticanje statusa izbeglice iz 2004, član 8 daje mogućnost zemljama članicama da procene da nekome nije potrebna međunarodna zaštita ukoliko može da dobije internu zaštitu u jednom delu svoje zemlje.<sup>10</sup> Sledi, da osobe koje se suočavaju čak i sa velikim rizicima, ali za koje se utvrdi da im se može obezbediti suštinska i smisljena zaštita u jednom delu zemlje porekla, ne ispunjavaju uslove za dodeljivanje statusa izbeglice prema Konvenciji iz 1951.

Izvor na koji se najviše poziva kao na uobličenu klasičnu formulaciju principa je paragraf 91 Priručnika UNHCR-a iz 1979, koji glasi:

“Strah od proganjanja ne mora uvek da se odnosi na celu teritoriju zemlje čiji je izbeglica državljanin. Tako, u etničkim sukobima ili slučajevima velikih poremećaja poput građanskog rata može doći do proganjanja određene etničke ili nacionalne grupe u samo jednom delu zemlje. U takvim situacijama osoba neće biti isključena od dobijanja izbegličkog statusa samo zato što može da potraži utočište u drugom delu iste zemlje, ako s obzirom na sve okolnosti ne bi bilo razumno očekivati da to učini.”<sup>11</sup>

<sup>7</sup> U ovom tekstu smatramo "alternativu interne zaštite" ustaljenom sintagmom sa jasnim značenjem povratka u bezbedni deo zemlje i zato ga pišemo bez navodnika osim u nekoliko svesno napravljenih izuzetaka. Isti pristup imamo i u odnosu na sinonime: alternativa internog bekstva i princip relokacije.

<sup>8</sup> James C. Hathaway and Michelle Foster, *Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination*, UNHCR, 2001, str. 2.

<sup>9</sup> Joint Position Defined by the Council of the European Union on the Basis of Article K.3 of the European Union Treaty on the Harmonized Application of the Definition of the Term "Refugee" in Article 1 of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, OJ 1996 L63/2, March 1996.

<sup>10</sup> Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 in minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304, 30/09/2004.

<sup>11</sup> UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1979, re-edited 1988.

Iako nema sumnje da se UNHCR nadao da će paragraf 91 odvratiti zemlje od toga da isključe mogućnost da neko ne dobije status izbeglice „samo“ zato što može da potraži internu zaštitu, zbog ove formulacije često u praksi dolazi do neosnovanog odbijanja zaštite.<sup>12</sup>

Dalje smernice o adekvatnoj primeni principa alternative interne zaštite, UNHCR je pružio u martu 1995. u Informativnoj belešci o članu 1 Konvencije iz 1951. Naglasak je stavljen na potrebu za "efikasnom alternativom interne zaštite", koja postoji samo ako je predložena oblast "pristupačna u pogledu bezbednosti i to trajno" i ako su uslovi u regionu u saglasnosti sa osnovnim standardima za zaštitu ljudskih prava.<sup>13</sup> Ovaj pristup koji je usmeren na zaštitu je još više naglašen u pregledu koji je kasnije, iste godine, objavila Kancelarija UNHCR –a za Evropu. U ovom dokumentu navedeno je da se "zaštita mora obezbediti osobi o kojoj je reč na alternativnoj lokaciji i da mora biti suštinska". Iako nastavlja da postavlja kriterijum "opravdanost/razumnosti" iz Priručnika, kao deo standarda alternative interne zaštite, UNHCR po prvi put daje konkretne smernice o suštinskim elementima za procenu takve "opravdanosti". Test opravdanosti ili razumne osnovanosti, kako se navodi, uključuje faktore poput garantovanja osnovnih građanskih, političkih, socijalnih i ekonomskih prava, subjektivnih okolnosti vezanih za tražioca azila, čak i "dubinu i vrstu samog straha".<sup>14</sup>

Test "opravdanosti/razumne osnovanosti" u praksi omogućava donosiocima odluka da razmotre zahteve tražilaca azila u svetlu njihovog stanovišta o tome šta predstavlja "razumno" (reasonable) ponašanje. Čak i UNHCR-ov Pozicioni papir iz 1999. samo sugerise neograničenu/otvorenu listu mogućih pitanja i tema koje zemlje mogu izabrati prilikom utvrđivanja opravdanosti, odnosno razumne osnovanosti. Donosioci odluka su stoga u situaciji da daju svoje individualne procene onoga što je "razumno" u određenom slučaju.<sup>15</sup> Navodi se i da će lični profil tražioca biti važan i da faktori koji će se razmatrati mogu uključivati, ali ne i biti ograničeni, na godine, pol, zdravlje, porodičnu situaciju, etničku i kulturnu grupu, političke i društvene veze i njihovu usklađenost, socijalnu i drugu ranjivost, jezičke sposobnosti, obrazovanje, profesionalno i radno iskustvo, ranije doživljena proganjanja i njihove psihičke posledice.<sup>16</sup>

Dok se u odlukama u Danskoj, Holandiji i Velikoj Britaniji uglavnom tvrdi da prisustvo porodice na predloženoj internoj destinaciji nije neophodno, u odlukama pravnih sistemima Kanade, Finske, Švajcarske i Novog Zelanda insistira se na značaju porodice i drugih društvenih veza. Slične razlike su evidentne i u pogledu drugih faktora u okviru testa "razumnosti/razumne opravdanosti". Na primer, danski Državni savet smatra da perspektiva pogoršanja socio-ekonomskog statusa nije razlog za odbacivanje alternative interne zaštite, i malo je verovatno da će danski Žalbeni odbor za izbeglice uzeti u obzir socio-ekonomske faktore pri odlučivanju da li je interna opcija opravdana. Kanadski Savezni sud odbacuje značaj potencijala za ekonomski prosperitet u ocenjivanju održivosti alternative interne zaštite. S druge strane, nemački i švajcarski sudovi su ponekad postupali u prilog relevantnosti ekonomskih i finansijskih teškoća u procenjivanju adekvatnosti alternative interne zaštite. Slične razlike se mogu videti i kada je reč o jezičkim sposobnostima. Dok sudovi na Novom Zelandu smatraju da odsustvo relevantnih

---

<sup>12</sup>James C. Hathaway and Michelle Foster, ponovljen citat, str 5.

<sup>13</sup>Ibid

<sup>14</sup>UNHCR, Regional Bureau for Europe, An Overview of Protection Issues in Western Europe: Legislative Trends and Positions Taken by UNHCR, European Series, Vol 1, No 3, September 1995.

<sup>15</sup>Bill Frelick, Down the Rabbit Hole: The Strange Logic of Internal Flight Alternative, World Refugee Survey 22, 1999, pomenuto u: James C. Hathaway and Michelle Foster, ponovljen citat, str 23.

<sup>16</sup>UNHCR, Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum – The So-Called "Internal Flight Alternative" or "Relocation Principle", 1999.

jezičkih sposobnosti ne isključuje interno preseljenje, sudovi u Švajcarskoj i Kanadi tvrde da je znanje jezika sredine preseljenja vrlo relevantno.<sup>17</sup>

UNHCR je 2003. godine objavio Smernice o međunarodnoj zaštiti, kao pravni vodič za relevantne državne organe i zaposlene u UNHCR-u, prilikom utvrđivanja izbegličkog statusa. Cilj objavljivanja Smernica bio je ujednačavanje prakse donosilaca odluka u različitim državama u pristupu konceptu alternative interne zaštite. U Smernicama se navodi da to nije nikakav samostalan, nezavisan koncept na temelju koga se može odlučivati o zahtevu za azil, kao i da on nije dublje analiziran u Konvenciji iz 1951. godine. S tim u vezi, ovaj koncept se svakako može uzimati u obzir prilikom donošenja odluke o statusu izbeglice, ali ne može biti polazna osnova niti jedini dokaz za donošenje odluke u postupku po zahtevu za azil.<sup>18</sup>

Pri odlučivanju o primeni alternative interne zaštite, Smernice pružaju analizu u dve faze: kroz traženje odgovora na pitanja da li je primena relevantna i drugo, da li je opravdana (razumno osnovana). Test relevantnosti uključuje da li je mesto relokacije bezbedno i pravno dostupno; da li je počinilac progona državni ili „ne-državni agent“; i da li će osoba biti izložena progonu ili drugom ozbiljnom povređivanju pri relokaciji. Test opravdanosti uključuje procenu bezbednosti u oblasti potencijalne relokacije, standarde ljudskih prava u toj oblasti i mogućnost za ekonomsko preživljavanje, kako bi se utvrdilo da li osoba može tu da živi bez neprimerenih teškoća.<sup>19</sup>

Koji je to minimalni prihvatljivi nivo zakonskih prava, sadržan u pojmu „zaštite“, sigurno je pitanje za raspravu. Može se tvrditi da „zaštita“ zahteva da vlasti budu u stanju da pruže sva međunarodno garantovana osnovna ljudska prava. Na osnovu toga, referenca će se odnositi, najmanje, na obaveze sadržane u „Međunarodnom zakoniku ljudskih prava“ (International Bill of Human Rights), odnosno Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Vodeći principi UN o internom raseljenu iz 1998. pružaju korisnu rekapitulaciju suštinskih ljudskih prava, uokvirenih specifičnim referencama na dileme sa kojima se suočavaju osobe primorane da se rasele u okviru svoje zemlje (i one isključene iz međunarodne zaštite na osnovu alternative interne zaštite). Postoji logična potreba da se definiše minimum standarda za afirmativnu zaštitu u alternativni internog bekstva, pozivanjem na te norme.<sup>20</sup>

S druge strane, ne postoji konsenzus da je bilo koji rizik koji se odnosi na suštinska međunarodno garantovana prava jednak riziku od „proganjanja“. Dok su ljudska prava prvog nivoa – nederogabilna građanska i politička prava (npr. zabrana mučenja) - gotovo opšte priznata, za prava drugog nivoa (derogabilna građanska i politička prava) i trećeg nivoa (ekonomska, socijalna i kulturna prava) potrebna je više nijansirana analiza relevantnosti. Neki autori tretiraju ova prava kao jednaka riziku od „proganjanja“. Zbog toga su autori pristupa alternativni internog bekstva, iznetog u Smernicama iz Mičigena<sup>21</sup>, utvrdili da se može pozivati na prava

---

<sup>17</sup> James C. Hathaway and Michelle Foster, ponovljen citat, str. 24.

<sup>18</sup> UNHCR, Guidelines on International Protection No. 4: Internal Flight or Relocation Alternative Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/04, 23 July 2003.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Zajednički rad vodećih stručnjaka za izbegličko prava, objavljeno: James C. Hathaway, “The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative”, Michigan Journal of International Law 131; dodato kao ankes u James C. Hathaway and Michelle Foster, Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination, UNHCR, 2001.

koja sadrže definiciju "zaštite" iz Konvencije o izbeglicama. Pošto je cilj analize alternative internog bekstva da utvrdi da li se mesto internog raseljenja može smatrati takvim da pruža dovoljno odgovora na osnovani strah tražioca od proganjanja, na način da nije potrebna eventualna zaštita zemlje azila, onda postoji logika da se dovoljnost alternative interne "zaštite" meri u odnosu na aktuelne zaštitne obaveze zemalja azila. Potrebni standard nije poštovanje svih ljudskih prava, već pružanje prava određenih kao unutrašnja definicija "zaštite" koje pruža Konvencija o izbeglicama u članovima od 2. do 33. U opštem smislu, ovi standardi nameću obavezu odsustva diskriminacije u odnosu na građane ili druge stanovnike zemlje azila i izbeglice, u vezi sa setom socio-ekonomskih prava, uključujući pristup sudovima, prava na rad, socijalnu pomoć, slobodu veroispovesti, slobodu kretanja i osnovno obrazovanje.<sup>22</sup>

Pozivanje na interni standard "zaštite" iz Konvencije kritikovano je na osnovu stava da postoje teškoće sa doslovnom primenom članova (od 2. do 33) u analizi mogućnosti alternative interne zaštite. Važno je, međutim, shvatiti da pristup alternativni interne zaštite ne sugerise bukvalnu primenu članova 2. do 33. prilikom razmatranja mogućnosti interne zaštite. Ovim pristupom se sugerise da donosioci odluka potraže inspiraciju u vrsti interesa koje štite ti članovi kao načinu za utvrđivanje unutrašnjeg pojma afirmativne zaštite u kontekstu statusa izbeglica.<sup>23</sup>

## 1.2. Prestanak međunarodne zaštite

Član 1C Konvencije o statusu izbeglica predviđa prestanak izbegličkog statusa i na način individualnog čina izbeglice kojim se realno menja njegov položaj i na način generalne promene u zemlji porekla kao promene okolnosti koje su dovele do izbeglištva. Formalno, ovi razlozi se navode za prestanak važenja izbegličkog statusa u slučajevima ljudi koji su priznati kao izbeglice na osnovu Konvencije, ali je praksa da se ti razlozi primenjuju i prilikom prestanka važenja privremene zaštite, kao i prilikom odluke da se nekome odbije međunarodna zaštita.

---

### Član 1C Konvencije o statusu izbeglica

Ova Konvencija će, u dole navedenim slučajevima, prestati da se primenjuje na svako lice na koje se odnose odredbe gornjeg odeljka A:

1. ako je ono dobrovoljno ponovo tražilo zaštitu zemlje čije državljanstvo ono ima; ili
2. ako je, pošto je izgubilo državljanstvo te zemlje, ono ponovo dobrovoljno primilo; ili
3. ako je steklo novo državljanstvo i uživa zaštitu zemlje čije je državljanstvo steklo; ili
4. ako se dobrovoljno vratilo da bi se nastanilo u zemlju koju je napustilo ili izvan koje je živelo iz straha da će biti proganjeno; ili
5. ako, pošto su okolnosti usled kojih je ono bilo priznato za izbeglicu prestale da postoje, ono ne može i dalje da odbija tražiti zaštitu zemlje čije državljanstvo ima; podrazumevajući, međutim, da se odredbe ovoga paragrafa neće primenjivati na svakog izbeglicu o kome je reč u paragrafu 1. odeljka A ovoga člana koji može, radi odbijanja traženja zaštite zemlje čije državljanstvo ima, navesti kategorične razloge o ranijim progonima;

<sup>22</sup> James C. Hathaway and Michelle Foster, ponovljen citat, str. 45.

<sup>23</sup> Ibid

6. kad se radi o licu koje nema državljanstvo, ako je, pošto su okolnosti usled kojih je ono bilo priznato za izbeglicu prestale da postoje, ono u stanju da se vrati u zemlju u kojoj je imalo uobičajeno mesto boravka; podrazumevajući, međutim, da se odredbe ovoga paragrafa neće primenjivati na svakog izbeglicu o kome je reč u paragrafu 1. odeljka A ovog člana koji može, da bi odbio da se vrati u zemlju u kojoj je imao uobičajeno mesto boravka, da navede kategorične razloge o ranijim progonima.

---

UNHCR i njegov Izvršni komitet koristili su različite termine da opišu stepen nužne promene da bi se opravdalo proglašenje prekida izbegličke zaštite, na način da takav razvoj situacije mora biti sveobuhvatan po prirodi i opsegu.

“Države moraju da pažljivo razmotre osnovni karakter promena u zemlji državljanstva ili porekla, uključujući opštu situaciju u vezi sa ljudskim pravima, kao i poseban razlog za strah od progona, kako bi se osiguralo na objektivan i proverljiv način, da je prestala da postoji situacija koja je opravdavala davanje izbegličkog statusa.”<sup>24</sup>

Stanovište UNHCR-a je da prestanak izbegličkog statusa mora da proizađe iz fer procesa koji pored nekoliko osnovnih postulata (neutralnost donosioca odluke, saslušanje na razumljivom jeziku za izbeglice, na kome može izneti razloge za produženje izbegličkog statusa itd.) podrazumeva i mogućnost traženja alternativne zaštite kako bi se izbegla repatrijacija, kao i mogućnost kvalifikovanja za drugi legalni status. Bitno je naglasiti da prestanak važenja izbegličkog statusa ne znači da to automatski treba da dovede do repatrijacije. Naime, potrebno je razmotriti i mogućnost dobijanja nekog drugog statusa.<sup>25</sup> Jedan od razloga je što izbeglica može navesti “kategorične razloge” koji proishode iz prethodnog progona kako bi se izbegao prestanak važenja izbegličkog statusa ili bilo kog statusa koji mu omogućava boravak. Određene izbeglice mogu biti zaštićene od nedobrovoljnog povratka na osnovu drugih obaveza proisteklih iz paktova i konvencija o ljudskim pravima, i države bi trebalo da im omoguće ostanak. Određena humanitarna pitanja mogu pratiti stanje izbeglišta, kao što je slučaj kod posebno ranjivih ljudi, osoba koje su razvile porodične veze u zemlji azila i osoba koje bi trpele ozbiljne ekonomske posledice ukoliko bi bile vraćene.<sup>26</sup>

Zaključkom Br 69, Izvršni komitet predlaže dve grupe za izuzimanje od prestanka važenja statusa izbeglica: (a) osobe koje imaju kategorične razloge nastale iz prethodnog progona da odbiju da se stave pod zaštitu svoje zemlje<sup>27</sup> (b) osobe za koje se ne može očekivati da napuste zemlju azila iz razloga što je njihov dug boravak tamo doveo do uspostavljanja porodičnih, ekonomskih i socijalnih veza.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Conclusion No. 69 (XLIII), 1992, UN doc. A/AC.96/804.

<sup>25</sup> Joan Fitzpatrick and Rafael Bonoan, str. 517.

<sup>26</sup> Ibid., str. 518.

<sup>27</sup> U Smernicama iz 2003. UNHCR navodi da se ti razlozi pre svega odnose na slučajeve dubokog povređivanja i traumatizovanosti i zbog prethodnog progona. (UNHCR, Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased Circumstances” Clauses), HCR/GIP/03/03 10 February 2003)

<sup>28</sup> Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Conclusion No. 69 (XLIII), 1992, UN doc. A/AC.96/804



U nekim slučajevima, deportacija lica sa jakim porodičnim vezama može dovesti do kršenja međunarodnih konvencija o ljudskim pravima kao što je član 8 o poštovanju privatnog i porodičnog života Evropske konvencije o ljudskim pravima. Njihov slučaj nije humanitarne prirode odnosno tu ne postoji diskreciono pravo države da im dozvoli ostanak ili ne.<sup>29</sup>

Proces prestanka privremene zaštite zahteva pojašnjenje. Dovoljno dokaza o promeni okolnosti mora da bude dostupno i mora se odrediti ko nosi teret dokazivanja. U nedavnoj praksi, različite države ukidale su privremenu zaštitu u drugačije vreme, stvarajući sliku da proces procene nije bio vođen objektivnim kriterijumima.<sup>30</sup> EU je donela Direktivu radi uvođenja kolektivnog mehanizma za davanje i prestanak važenja privremene zaštite.<sup>31</sup> Direktiva predviđa dobijanje informacija iz zemalja članica, Evropske komisije, UNHCR, i drugih relevantnih organizacija radi donošenja odluka o prestanku važenja privremene zaštite, koju će doneti Savet EU kvalifikovanom većinom. Odluka o ukidanju privremene zaštite mora biti zasnovana na proceni da je "situacija u zemlji porekla takva da dozvoljava siguran i trajni povratak... sa dužnim poštovanjem prema ljudskim pravima i slobodama i obavezama zemalja članica prema principu non-refoulement".<sup>32</sup>

## 2. POVRATAK MANJINA SA KIM IZ ZAPADNE EVROPE

Kada su u pitanju povratnici poreklom sa Kosova, stav UNHCR-a iznet u Smernicama objavljenim 2009. godine,<sup>33</sup> je da primena alternative interne zaštite ne bi bila ni relevantna ni razumna mogućnost kada je u pitanju povratak pripadnika određenih manjina direktno na Kosovo.

UNHCR je zaključio da je progon od "nedržavnih agenata", posebno relevantan u kosovskom kontekstu, i da može da pruži osnovan razloga za davanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije iz 1951. u slučajevima kada je država nevoljna ili nije u mogućnosti da pruži zaštitu. Razmatrajući mogućnost alternative interne zaštite unutar Kosova, UNHCR je zaključio da kosovski Romi mogu da budu izloženi pretnji fizičkog nasilja i drugim kršenjima ljudskih prava, na osnovu svoje rase i etničke pripadnosti. UNHCR smatra da su oni izloženi jakoj socijalnoj diskriminaciji i da se rizici uvećavaju ukoliko putuju van mesta svog boravka. Kao rezultat, UNHCR zaključuje da njihova relokacija unutar Kosova ne bi ispunila kriterijume testa relevantnosti. Kako su uslovi života već teški u regionu, oni bi bili još teži van mesta porekla, tako da ni test razumne osnovanosti ne bi bio zadovoljen.

U slučaju Srba, UNHCR navodi da oni mogu da nađu oblasti za internu relokaciju na Kosovu gde bi bili u većini, ali da takva relokacija ne bi bila razumna zbog bezbednosne situacije, ograničene slobode kretanja i slabe mogućnosti za zaposlenje i stambeno zbrinjavanje.<sup>34</sup>

Kad je u pitanju povratak u centralnu Srbiju, UNHCR je zaključio da iako je fizički i pravni pristup teritoriji Srbije moguć, iako se kosovski Srbi, Romi, Aškalijske i Egipćani normalno ne suočavaju

<sup>29</sup> Joan Fitzpatrick and Rafael Bonoan, str. 518.

<sup>30</sup> Ibid, str. 522

<sup>31</sup> Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ 2001 L212/12, 7 August 2001.

<sup>32</sup> Princip zabrane vraćanja ljudi na teritoriju gde mogu da budu izloženi progonu.

<sup>33</sup> UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo, November 2009.

<sup>34</sup> Ibid.

sa progonom, njihova bi relokacija u Srbiji mogla da dovede do toga da se ne ispuni test razumne osnovanosti, posebno u slučajevima Roma, Aškalija i Egipćana. Relokacija u centralnu Srbiju za kosovske Srbe, uz poštovanje specifičnosti svakog pojedinačnog slučaja, može da ispuni test razumne opravdanosti. To bi bio slučaj ukoliko bi oni mogli da obezbede stanovanje, formalno prijave boravak, ukoliko imaju članove porodice koji mogu da im pomognu i da ih podrže, i/ili imaju veštine i kvalifikacije koje bi im omogućile da nađu posao na tržištu rada.

U istom dokumentu se ukazuje na mogućnost dodele subsidijarne zaštite, predviđene Direktivom Saveta EU 2004/83/EC. Licima sa Kosova koja ne ispunjavaju uslov sticanja izbegličkog statusa, predviđenog Konvencijom, moguće je dodeliti subsidijarnu zaštitu.<sup>35</sup> Posebna pažnja usmerena je na grupe lica: žrtve trgovine ljudima, žrtve porodičnog nasilja, seksualne manjine, lica koja su multietničkog porekla ili žive u mešovitim brakovima. Za ove kategorije ljudi postoji naročita bojazan da će biti izložene nekom od oblika diskriminacije, društvene segregacije, zlostavljanja, ili da neće imati pristup pravnim mehanizmima zaštite, te se njihove potrebe moraju posebno pažljivo razmotriti prilikom procene, da li postoje uslovi za dodelu međunarodne zaštite.<sup>36</sup>

U 2011. godini evidentirano je 110 lica koja su izjavila da su sa područja AP Kosovo i Metohija, a koji su prisilno vraćeni iz zapadnih zemalja preko aerodroma Beograd.<sup>37</sup> U periodu januar - novembar, u Kancelariji za readmisiju na aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu, evidentirano je 23 lica koja imaju prebivalište na Kosovu i Metohiji.<sup>38</sup> Ljudi koji su se odlučili da se povinuju naredbi zapadnih zemalja i vrate se "dobrovoljno", dobili bi za povratak jednokratnu pomoć vlada zapadnih zemalja preko IOM-a, i uglavnom bi bili zavedeni pod formulaciju "asistirani dobrovoljni povratak". Ne postoji objedinjeni podaci o toj vrsti pomoći za povratak niti raščlanjenje koliko je među korisnicima ove vrste pomoći, pripadnika manjina sa KiM vraćeno u centralnu Srbiju. Prema podacima Federalne kancelarije za migracije i izbeglice SR Nemačke samo oni povratnici u Srbiju koji su zatražili azil pre ukidanja viza za putovanje u zemlje EU (19. decembra 2009) mogu da dobiju pomoć pri povratku koja uključuje pokrivanje putnih troškova u iznosu od 250 evra za odraslog i 100 evra za dete i dodatnu finansijsku pomoć od 400 evra za odraslog i 200 za dete. 2011. godine, bilo je 2.263 ovakvih "asistiranih dobrovoljnih" povratnika u Srbiju preko REAG/GARP programa koji finansira Savezna vlada Nemačke, a sprovodi IOM.<sup>39</sup>

---

## Podaci o povratku na Kosovo

Statistički izveštaj UNHCR-a, sa podacima do kraja oktobra 2012. godine<sup>40</sup>, navodi tri kategorije povratka iz zemalja zapadne Evrope: asistirani dobrovoljni povratak (assisted

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Komesarijat za izbeglice RS, Izveštaj za period januar – decembar 2011.godine, 2012.

<sup>38</sup> Izvor: Dejan Milisavljević, savetnik u Odeljenju za prihvatanje, zbrinjavanje i povratnike po readmisiji Komesarijata za izbeglice RS, imejlom 27. decembar 2012.

<sup>39</sup> Izvor: Federalne kancelarija za migracije i izbeglice SR Nemačke, putem imejla, 3. decembar 2012. (Nema podataka koliko je među njima eventualno bilo ljudi sa prebivalištem na Kosovu. Takođe, ovi podaci ne uključuju one povratnike koji su pomoć za povratak dobili preko nemačkih federalnih država)

<sup>40</sup> UNHCR – Office of the Chief of Mission (Pristine, Kosovo), Statistical Overview, update at end October 2012.

voluntary return - AVR), podstaknuti dobrovoljni povratak (induced voluntary return - IVR) i povratak na nedobrovoljnoj bazi (forced return - FR). U periodu od januara 2010. do oktobra 2012. godine, statistički podaci su sledeći: u 2010. godini bilo je 8507 povratnika (AVR: 4518, IVR: 1079 i FR: 2910), u 2011. godini 6152 povratnika (AVR: 2966, IVR: 751 i FR: 2435) i do kraja oktobra 2012. godini bilo je 4319 povratnika (AVR: 1927, IVR: 398 i FR: 1994). Od ukupno 7339 povrataka na nedobrovoljnoj bazi, u ovom periodu 1844 osoba je pripadalo manjinskim zajednicama: 970 Roma, 343 Aškalija, 166 Srba, 133 Goranaca, 110 Bošnjaka, 81 Albanac, 25 Turaka i 16 Egipćana. Manjinskim grupama pod rizikom, UNHCR smatra Srbe, Rome, Aškalije, Egipćane i Albance na teritoriji Kosova, gde čine manjinu.

---

Među onima koji su vraćeni direktno na Kosovo, neki nastavljaju put ka centralnoj Srbiji gde imaju rođake, neki bivaju raseljeni unutar Kosova. Ljudi koji su poreklom sa Kosova i Metohije, a vraćaju se u centralnu Srbiju, prema mišljenju pomoćnika komesara za izbeglice Ivana Gerginova, najteža su kategorija povratnika iz zapadne Evrope. Osim što eventualno neko primeti da su otišli iz mesta porekla nakon povratka, ne postoji način da se prati njihov dalji put i njihova sudbina uglavnom ostaje nepoznata. Radi urgentnog smeštaja, povereniku za izbeglice na severu Kosova, mesečno se javi oko petoro do šestoro ljudi, uglavnom Roma koji su iz Zapadne Evrope vraćeni na Kosovo. Komesarijat im organizuje kontejnerski smeštaj u nekim naseljima na KiM kao što su Voćar, Gradište i Plandište.<sup>41</sup>

Izveštaj OEBS-a iz 2012. potvrđuje veliku zabrinutost za bezbednost manjinskih povratnika na KiM. U izveštaju OEBS-a<sup>42</sup>, govori se o bezbednosnim rizicima i tenzijama koje postoje između ljudi koji se vraćaju i zajednica koje treba da ih prihvate. Iako izveštaj govori o raseljenim licima koja pripadaju manjinskim zajednicama, jasno je da isti rizici postoje i za deportovana lica iz k manjinskih zajednica.

Izveštaj navodi i regione koji su posebno rizična područja za povratak (difficult return areas), veoma često za Srbe povratnike: region Gnjilana (selo Gornje Nerodimlje u opštini Uroševac), region Peć (grad Đakovica u opštini Đakovica, selo Loćane u opštini Dečane i sela Drsnik i Grabanica u opštini Klina), region Prištine (Koljovica i grad Priština u opštini Priština i Slovilje u opštini Lipljan) i region Prizrena (Kijevo u opštini Mališevo, Dvorane i Zojić u opštini Prizren i Lješane i Mušutište u opštini Suva Reka). Bezbednosni problemi sa kojima se susreću pripadnici manjinskih grupa posledica su nerazrešenih ratnih zločina, pitanja nestalih lica, nerešenih imovinskih pitanja i problematične političke situacije. Human Rights Watch navodi da se Romi, Aškalije i Egipćani deportovani na Kosovo suočavaju sa brojnim preprekama u ostvarivanju svojih osnovnih ljudskih prava, uključujući: nedostatak pristupa ličnim dokumentima; nerešen status u pogledu državljanstva; probleme pri povraćaju imovine ili rešavanju stambenog pitanja; teškoće u pristupu obrazovanju, zdravstvenim uslugama, zapošljavanju i socijalnoj pomoći i odvajanje od članova porodice. Iza nekih deportovanih lica, u zemljama Zapadne Evrope ostaju supružnici i deca; pogotovo se to dešava ako su bili u braku sa stranim državljanima i imaju drugo državljanstvo u odnosu na svoju decu; u tim slučajevima se deportacijom se podriiva i njihovo pravo na porodični život. Mnogima nedostaju lični dokumenti, što je od suštinske važnosti za (ne)upisivanje u matične knjige i glasačke spiskove, što , može kao posledicu da ima de facto - status bez državljanstva. Mnoga deca koja su deportovana nisu u stanju da se

<sup>41</sup> Izvor: Razgovor sa Ivanom Gerginovicim, pomoćnikom komesara za izbeglice RS, 18. jun 2012.

<sup>42</sup> OSCE Mission in Kosovo, An Assessment of the Voluntary Returns Process in Kosovo, October 2012.

u potpunosti uključe u školovanje jer ne govore dovoljno dobro ni albanski, ni srpski jezik, te imaju teškoća u savladavanju nastavnog programa a i sa priznavanjem inostranih školskih diploma."<sup>43</sup> Američki Stejt department, u godišnjem izveštaju o stanju ljudskih prava na Kosovu, ističe da se pripadnici manjinskih zajednica Srba, Roma, Egipćana, Aškalija, Bošnjaka i drugih, suočavaju sa različitim nivoima institucionalne i društvene diskriminacije u oblastima kao što su: zapošljavanje, obrazovanje, socijalna zaštita, upotreba jezika, sloboda kretanja i drugih osnovnih prava.<sup>44</sup> Sličan stav iznela je i Evropska komisija, navodeći da je na Kosovu i dalje prisutan problem pristupa zapošljavanju, obrazovanju i kursevima, što je prepreka za održivu reintegraciju povratnika, posebno pripadnika manjinskih grupa.<sup>45</sup>

---

### **Kuda nakon povratka na Kosovo?**

Nemačko-švajcarska nevladina organizacija Društvo za ugrožene ljude (Society for Threatened People) angažovana je na pripremi i prihvatu pre svega Roma, Aškalija i Egipćana (RAE) koji se iz Zapadne Evrope vraćaju na Kosovo. Predstavnici Društva za ugrožene ljude razgovaraju sa njihovim susedima, Albancima, kako sa onima koji treba da budu vraćeni (a koji su još uvek u Nemačkoj ili Švajcarskoj), tako i sa onima koji su već vraćeni (koje pronalaze obilazeći opštine na Kosovu) pokušavajući da utvrde da li je povratak na Kosovo ljudi iz ovih manjinskih zajednica - bezbedan (da li su učestvovali u ratu, kakav je stav suseda prema njihovom povratku, itd). Takođe, proverava se i mogućnost reintegracije (mogućnost zaposlenja, mogućnost sporazumevanja, tj. znanje jezika itd.) . Ocena je da se vraćaju često oni, koji niti ispunjavaju uslove da se vrate bezbedno, niti imaju mogućnost za reintegraciju.<sup>46</sup>

Na osnovu saradnje sa MUP-om Kosova i Odsekom za migracije Ambasade Nemačke u Prištini, predstavnici Društva za ugrožene ljude dobijaju informacije kada će doći do deportacije, kako bi te ljude sačekali na aerodromu i dopratili do mesta povratka. Njihova

---

<sup>43</sup> Human Rights Watch: Rights Displaced, Forced Returns of Roma Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, October 2010. O teškom položaju manjinskih povratnika vraćenih iz zapadne Evrope vidi još: UNICEF, Silent Harm, A report assessing the situation of repatriated children's psycho-social health, March 2012; UNICEF, No place to call home: Repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, August 2011; UNICEF, Repatriation without Responsibility: The nature and implications of Roma, Ashkali and Egyptian forced repatriation to Kosovo, October 2010. Amnesty International, Not welcome anywhere - Stop the forced return of Roma to Kosovo, September 2010; OSCE Mission in Kosovo, Assessing progress in the implementation of the policy framework for the reintegration of repatriated persons in Kosovo's municipalities, September 2011.

<sup>44</sup> United States Department of State (24 May 2012) Country Reports on Human Rights Practices for 2011, Kosovo

<sup>45</sup> Commission Staff Working Document accompanying the document Commission Communication on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo, 10.10. 2012, Brussels

<sup>46</sup> Izvor: Razgovor sa Džaferom Buzolijem, predstavnikom NVO Society for Threatened People na Kosovu, 12. decembra 2012.

procena je da 60 procenata RAE povratnika napusti mesto povratka na Kosovo i nastave ka centralnoj Srbiji, a verovatno odatle odu ponovo u Zapadnu Evropu. Postoje indicije da ovi ljudi prijavljuju svoja prebivališta ili boravište u Srbiji, kako bi dobili pasoš Srbije, sa kojim, mogu, bez viza, da putuju u Zapadnu Evropu (što kao građani Kosova ne bi mogli).

Ljudi koji su otišli pre ukidanja viznog režima, morali su da plate kako bi ilegalnim kanalima došli do Zapadne Evrope. “Dešavalo se da je neko prodao kuću kako bi otišao u zapadne zemlje, što sada nije slučaj”<sup>47</sup>. Čak ni i oni RAE povratnici koji dobiju neku pomoć za reintegraciju, kao što je plaćena kirija u trajanju od godinu dana, ne ostaju dugo među svojim albanskim susedima. Neki nastave put romskih enklava na Kosovu, kao što je ona u Gračanici ili na severu Kosovske Mitrovice, gde žive u nehygijenskim romskim naseljima.<sup>48</sup>

---

Predstavnici Kancelarije UNHCR u Srbiji naglašavaju da kod procenjivanja opravdanosti primene koncepta alternativne interne zaštite - povratka u Srbiju, treba pre svega poći od podataka iz 2012. godine, prema kojima u Srbiji danas živi od 210.146 interno raseljenih sa Kosova i 70.561 izbeglica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine.<sup>49</sup> Njihov socio-ekonomski položaj je veoma težak, nezaposlenost je velika, smeštajni kapaciteti su ograničeni (u kolektivnim centrima, zvaničnim i nezvaničnim, živi nekoliko hiljada interno raseljenih, među kojima gotovo da nema Roma – oni uglavnom žive u neformalnim naseljima), a međunarodna pomoć je drastično redukovana. Stav UNHCR-a je da primena alternative internog bekstva na raseljene sa Kosova, naročito pripadnike nacionalnih manjina (Roma, Aškalije i Egipćane), uz uvažavanje individualnih specifičnosti, nije prihvatljiva opcija, s obzirom da se u nastojanju da se socijalno integrišu, u Srbiji susreću sa nepremostivim pravnim i/li faktičkim preprekama.<sup>50</sup>

U centralnoj Srbiji, prema oceni UNHCR-a, ako se neko registruje kao interno raseljeno lice, može sebi da obezbedi pristup nekim socio-ekonomskim pravima. Ukoliko se neko, međutim, nije registrovao kao interno raseljeno lice pre odlaska u Zapadnu Evropu, a poreklom je sa KiM, nakon povratka iz zapadne zemlje, on ne može da bude registrovan kao raseljeno lice. S druge strane, u Komesarijatu za izbeglice ne insistiraju na deregistaciji raseljenih lica koja su otišla u inostranstvo, pa ti ljudi po povratku u Srbiju i dalje mogu da uživaju status raseljenih lica.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Pitanje reintegracija na Kosovo regulisano je Strategijom za reintegraciju repatriiranih lica koju je tadašnja Vlada usvojila u oktobru 2007. godine. U maju 2010. godine doneta je Revidirana strategija za reintegraciju repatriiranih lica sa pratećim akcionim planom. Osnovano je međuministarsko telo za praćenje povratka, na nacionalnom nivou formiran je fond za reintegraciju, a na lokalnom osnovane su opštinske kancelarije za zajednice i povratak sa zadatkom da promovišu i štite prava raseljenih i povratnika. Prema oceni OEBS-a, postignuti rezultati su za sada veoma ograničeni. Vidi više: OSCE Mission in Kosovo, Assessing progress in the implementation of the policy framework for the reintegration of repatriated persons in Kosovo's municipalities, September 2011; OSCE Mission in Kosovo, An Assessment of the Voluntary Returns Process in Kosovo, October 2012.

<sup>49</sup> Izvor: Razgovor sa Ljubimkom Mitrović i Davorom Rakom iz Kancelarije UNHCR-a u Beogradu, 12. jun 2012.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Izvor: Razgovor sa Ivanom Gerginovic, pomoćnikom komesara za izbeglice RS, 18. jun 2012.

Postoje brojne prepreke u pristupu pravima i za lica koja su nakon povratka u centralnu Srbiju prepoznata kao povratnici iz Zapadne Evrope.<sup>52</sup> Reč je o povratku siromašnih ljudi u siromašnu zemlju, a to dodatno zaoštrava ekonomsko-socijalnu situaciju u mestima povratka i stvara dodatni pritisak na tržište rada, ionako opterećeno visokom stopom nezaposlenosti, kao i na sistem socijalne zaštite. Problemi sa kojima se povratnici susreću najčešće su: pristup dokumentima, pristup zdravstvenoj zaštiti, pristup obrazovanju, pristup tržištu rada i adekvatnim uslovima stanovanja. Povratnici su često bez osnovnih dokumenata, što generiše njihove probleme u raznim drugim oblastima. Problemi koji su već godinama prisutni, a vezani su za pristup ličnim dokumentima, jesu problemi prijave prebivališta, ishodovanja dokumenata za decu koja su rođena van Srbije i dokumenata za osobe koje su imale prebivalište na Kosovu i Metohiji, a vraćene su u centralnu Srbiju. Nedostatak ličnih dokumenata utiče i na mogućnost pristupa zdravstvenoj zaštiti i ostvarivanju pojedinih vidova socijalne zaštite, pre svega novčane pomoći. Jedan od tipičnih problema povratnika jeste i diskontinuitet u lečenju. Ako je lečenje započeto u inostranstvu postoji mogućnost da ne bude nastavljeno na adekvatan način u Srbiji (usled nedostatka lekova ili njihove zamene, problema u prenosu medicinske dokumentacije i drugog materijala koji svedoči o statusu pacijenta, promene lekara, ali i usled uslova u kojima se nalazi sam pacijent). Činjenica je i da veliki deo povratnika čine osobe bez završene osnovne škole i često ozbiljno narušenog zdravlja, osobe koje na tržištu rada teško da mogu da dođu do bilo kakvog posla. Stoga je za njih jedina systemska mogućnost, ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć. U pogledu pristupa obrazovanju, pozitivno je da prosvetne vlasti i škole sa dosta fleksibilnosti pristupaju rešavanju problema dece - povratnika, te i slučaju nedostatka dokumenata deci je omogućen uslovan upis. Ipak, problemi mogu da nastanu prilikom prevoda dokumenata koji moraju biti sudski overeni, što iziskuje značajna novčana sredstva i što prevazilazi mogućnosti socijalno ugroženih porodica. Česti su i slučajevi nepoznavanja, ili slabog poznavanja, srpskog jezika dece - povratnika. Po povratku u Srbiju, da bi nastavila školovanje, deca iz procesa readmisije prolaze provere nivoa svojih školskih znanja i poznavanja srpskog jezika. Zbog nepoznavanja jezika, neretko bivaju vraćena dva-tri razreda unazad, pa njihov starosni uzrast uveliko odstupa od uzrasta druge dece u istom odeljenju. Verovatno najveća objektivna prepreka reintegraciji je mala mogućnost zapošljavanja u mestima povratka. Visoka nezaposlenost je jedan od najvećih problema u Republici Srbiji; problem nezaposlenosti je strukturalne prirode i posledica je dugogodišnjih nepovoljnih ekonomskih okolnosti i trendova. Pošto je veliki broj povratnika romske nacionalnosti, mnogi od njih po povratku u Srbiju odlaze kod svojih rođaka ili prijatelja koji žive u romskim naseljima. Većina tih naselja su neformalna i bez uređene komunalne infrastrukture.

### 3. ZAVRŠNE NAPOMENE

Tražiocima azila – pripadnicima manjinskih zajednica poreklom s Kosova, nakon priznavanja nezavisnosti Kosova od zapadnih zemalja, našli su se u svojevrsnom pravnom procepu i u novoj životnoj drami:

Zapadne zemlje im osporavaju dalji boravak na teritoriji EU i međunarodnu zaštitu. Na Kosovu (kao na prostoru prethodnog prebivališta) imaju razloga da strahuju za ličnu bezbednost i imaju otežan pristup ekonomskim i socijalnim pravima. U toj situaciji, oni „biraju“ sekundarno raseljenje, kao manje zlo, odlaze ka centralnoj Srbiji, sa namerom da odatle opet migriraju ka zemljama EU.

---

<sup>52</sup> Grupa 484 je u prethodnih nekoliko godina sačinila više izveštaja kojima je dat pregled postojećih politika i prakse u vezi readmisije i položaja povratnika iz zapadne Evrope. Bliže: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji- položaj izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika i tražilaca azila, Grupa 484, Beograd 2011; Iregularno može biti regularno, Beograd 2011; Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Beograd, 2012.

Kako izaći iz ovog kruga, pitanje je za povratnike ali i za sve strane koje se nalaze na ovom putu: za Prištinu, Beograd i zemlje EU.

Pravne i političke kontraverze, praćene siromaštvom, zdravstvenim i psihičkim problemima ljudi koji se nalaze u ovom začaranom krugu čine ovaj problem jako teškim. Najmanje što se može, je: ne dozvoliti da ovi ljudi postanu nevidljivi, da padnu u zaborav i da se, na neki način njihova priča zaboravi ili zanemari pre nego što dobije iole prihvatljivu formu.

U toj situaciji, naglašavamo značaj izveštaja, mišljenja i preporuka relevantnih međunarodnih i domaćih organizacija koje ukazuju na problem bezbednosti i ljudskih prava tražilaca azila, pripadnika manjinskih zajednica sa Kosova.

Kada je reč o zemljama EU i ovoj temi: smatramo važnim da se prilikom odlučivanja o prestanku međunarodne zaštite za ova lica, uvek iznova, uvaži činjenica da povratak na Kosovo za njih nije uvek bezbedan i da tamo ne mogu uvek dobiti efikasnu zaštitu njihovih prava.

Kada je reč o Kosovu, možemo reći da je posle više od 13 godina od završetka ratnog sukoba na Kosovu, neophodno da u mestima porekla povratnika, bezbednost, pristup pravima i reintegracija povratnika budu definisani kao prioritet u radu centralnih i lokalnih organa vlasti.

Kada je reč o Srbiji, povratnicima sa prostora Kosova i Metohije, kao državljanima Srbije, neophodno je obezbediti efikasan pristup pravima, shodno zakonskim i strateškim dokumentima koji se odnose na unapređivanje položaja siromašnih i marginalizovanih grupa. Od posebne je važnosti da budu prepoznati kao posebna ranjiva grupa u okviru povratničke populacije.

## 4. PRILOZI

Povratnici iz Zapadne Evrope, predstavnici manjinskih zajednica sa KiM, četiri slučaja

Prilog 1: Crnogorska porodica iz Peći, povratnici iz Norveške, deportovani na beogradski aerodrom 2010.

A.V. je samohrana majka troje dece školskog uzrasta. Ima dve devojčice od 10, 12 godina i jednog dečka od 13. Kao i svi Srbi i Crnogorci iz Peći u junu 1999. izbegla je sa Kosova i smeštaj našla u tzv. nezvaničnom kolektivnom centru u Resniku, naselju 10 kilometara od Beograda. Taj kolektivni centar čine u stvari stare radničke barake. Pošto su zvanični kolektivni centri krajem devedesetih već bili zauzeli izbegli iz Hrvatske i BiH, interno raseljeni sa Kosova koji nisu imali gde da se smeste ušli su u ovakve napuštene objekte koji su postali „nezvanični“ kolektivni centri. U centru u Resnika ima i izbeglica iz Hrvatske i Bosne, ali u njemu pre svega žive raseljeni s Kosova.

A.V. sa decom živi u prostoriji od petnaest kvadrata. Kupatilo i wc su dozidani i deli ih sa sestrama i njihovim porodicama, (veliki deo žitelja KC koristi zajednički wc koji se nalazi u jako lošem higijenskom stanju). Greju se na drva, a zbog neplaćenih računa često imaju problem sa snabdevanjem strujom i vodom. U takvim uslovima, njen muž je teško oboleo i umro 2007, a ona je ostavljena da se brine sama o sebi i svoje troje male dece. Ono što ju je podstaklo da krene na put prema Norveškoj bila je sudbina njene prijateljice iz raseljeničkog kampa koja je uspela, par godina ranije, da dobije izbeglički status u Norveškoj i pravo stalnog nastanjenja. Bili su susedi i na Kosovu, zajedno su izbegli u centralnu Srbiju, a to što je jedna uspela da dobije međunarodnu zaštitu u Norveškoj učinilo je da A.V. pomisli da i ona na tako nešto ima

pravo. U to vreme, za ljude poreklom s Kosova bilo je izuzetno teško da dobiju vize u ambasadama zapadnih zemalja, i A.V. se obratila ljudima koji su uslugu pribavljanja vize dobro naplaćivali.

Zajedno sa decom, sa nekoliko torbi u rukama, u Norvešku je došla autobusom, sa nemačkom šengenskom vizom, u januaru 2008, neposredno pošto joj je muž preminuo (kaže „Nismo mu dali ni četrdesetnicu“). A.V. je zatražila azil u policijskoj stanici u Oslu. Kasnije je saznala, da je prema Dablinskoj regulativi, Norveška htela da je vrati u Nemačku, jer je izdavanjem vize, ta zemlja trebalo da bude odgovorna i za ispitivanje njenog zahteva za azil. Nemačka je, međutim, odbila da je primi, a poučena činjenicom da ljudi bez ličnih dokumenata ne mogu da budu vraćeni A.V. ih nikad nije predala norveškim vlastima.

Zajedno sa decom A.V. je smeštena u stan, u jednom gradu na severu Norveške. Dobila je radnu dozvolu, a njena deca krenula su u školu. Naučili su norveški, stekli prijatelje i potpuno se integrisali u novu sredinu. Posle godinu dana, nakon što su zapadne zemlje priznale nezavisnost Kosova, u martu 2009, svi Srbi u tom mestu dobili su rešenje o odbijanju zahteva za azil sa identičnim obrazloženjem. Norveške vlasti su im poručile da ne mogu da ih vrate direktno na Kosovo, ali mogu u Srbiju gde im ne preti progon.

Preko advokata, A.V. se žalila na odluku, ali je njena žalba odbijena u drugostepenoj instanci posle svega mesec dana. Od tada, A.V. je sa svojom decom živela u Norveškoj pokušavajući da izbegne deportaciju. Srpska zajednica u Norveškoj je bila veoma dobro povezana. Poznavali su jedni druge iz različitih prihvatnih centara u kojima su prvobitno boravili, i održavali su kontakt i kada su porodice bile rasute širom zemlje. Redovno su komunicirali i vesti su se brzo širile. „Znali su svakog ko je dobio negativan odgovor na dobijanje azila, bilo je glasina da će svi biti deportovani - ako ovog puta nije vaš red, to će biti za nedelju ili mesec dana“.

Sve do kraja su očekivali da će nekako ostati. Norveška zajednica u gradu u kojem je živela takođe je tražila da država pronade neki način da ljudi koji su integrisani, imaju normalan život, ostanu u Norveškoj, te su čak i organizovali jedan protest podrške, da se spreči njihova deportacija. Gradonačelnik norveškog grada u kome su živeli predložio je da se pokriju troškovi njihovog života u Srbiji. Vlada je to odbila jer bi se time napravio presedan u odnosu na ostale slučajeve. Pokrenuti su razni blogovi na internetu za pritisak, ali bez rezultata.

Preko IOM-a joj je nuđena jednokratna novčana pomoć, ukoliko pristane da se vrati „dobrovoljno“, što je A.V. odbila smatrajući da će par hiljada evra, bez drugih prihoda, u Srbiji veoma brzo potrošiti. Policija ih je zatekla u stanu i avionom deportovala za Beograd, 2010. Deca su plakala, a A.V. nije mogla da im objasni zašto im je „svet“ prvo pružio utočište, a potom ih odbacio.

„Kad smo morali da odemo iz Norveške bilo nam je teže nego kad smo morali da napustimo svoje domove na Kosovu“, tvrdi A.V. Njena najstarija ćerka kaže da joj je san da se vrati u Norvešku i da će to da uradi tako što će tamo da upiše studije. Zbog toga vredno uči, a norveški nije zaboravila.

Prilog 2: Romska porodica iz Gnjilana, povratnici iz Švedske, deportovani na prištinski aerodrom, otišli da žive u Bujanovcu, 2011.

Nedaleko od Bujanovca, pre 11 godina, podignut je kamp za raseljene s Kosova, ironično nazvan „Salvatore“ (Spasitelj). Od oko 400 žitelja izbeglih sa Kosova, više od polovine čine Romi. Komesarijat za izbeglice RS pokriva troškove do 57 dinara po osobi dnevno, a hranu dobijaju od Crvenog krsta. Duže od deceniju, ono što je trebalo da bude privremeni smeštaj raseljenih lica postao je njihova jedina stvarnost. Većina Roma izbegla je iz Gnjilana, Vitine, a manji broj



iz Kosovske Kamenice i Uroševca. Tačan broj ljudi koji su u ovom "privremenom" smeštaju, ipak, niko ne zna.

U lavirintu improvizovanih ulica, u kojima posetioci nikad ne znaju u čijem su dvorištu, nižu se kontejneri, šatori i sve ono što ovi ljudi zovu domom. Često bez kupatila, bez kreveta, sa zemljanim podovima i krovovima od najlona. Neki ljudi iz kampa su uspeali da odu u zapadnu Evropu, a neki su vraćeni iz nje.

Jedan od njih, S.K. (27) je sa tri godine mlađom suprugom, 2006. godine, krenuo na put nade, u Švedsku. Za pet i po godina, koliko su bili tamo, rodila su im se dva deteta, devojčica i dečak, dva puta su se razdvajali, krili od švedskih vlasti, dva puta su dobili odbijenicu, („negativ“ kako oni kažu) i najzad su ponovo vraćeni na početak, u Bijanovac, u kamp Salvatore.

Rešavanje statusa Kosova je u to vreme zaokupljao pažnju zapadnoevropskih zemalja, a građani sa prebivalištem na Kosovu još uvek su uživali privremenu zaštitu ovih zemalja. Iako je put do dobijanja zaštite u to vreme bio vrlo neizvestan, a mogućnosti za dobijanje pozitivnog odgovora vrlo male, bračni par K. je sa čvrstom verom krenuo put Švedske. „Bilo je ljudi koji su dobijali 'pozitive'“, priča S.K. sedeći u kući u kojoj sada živi sa svojom porodicom, sa ocem, majkom i dvojicom braće. „Dobijali su i neki naši iz Gnjilana, pa smo se i mi nadali“.

Po dolasku u Švedsku, dobili su stan. Iako bi svaki Šveđanin za ovaj smeštaj rekao da je skroman, za S.K. kao i za mnoge koji traže ostanak u zemljama zapadne Evrope, stan je značio luksuz. „Sve smo imali, i kupatilo, toplu vodu i sobe za spavanje i za goste, sve lepo okrečeno“, priča 24-godišnja supruga, sećajući se prošlog života. Uz pristojan smeštaj, bračni par je dobio zdravstveno osiguranje i redovnu socijalnu pomoć od 180 evra po osobi, s tim što nisu mogli da rade dok traje procedura odobravanja zahteva za azil. U Švedskoj im je rođeno dvoje dece, devojčica 2008. i dečak 2011. Za razliku od svojih sunarodnika u kampu Salvatore i romskim naseljima širom Srbije, ova mlada žena je dve trudnoće iznela pod budnim okom švedskih lekara. „Ni jednom se nisam osetila manje vrednom, niti me je neko popreko pogledao ili mi uputio ružnu reč, u bolnici. Šveđani su tihi i nisu bučni kao mi. Oni sve polako govore, ljubazni su. Često me neka sestra i zagrlila dok sam bila u bolnici sa bebama, da me uteši. Ničeg se nisam bojala dok sam rađala decu“, priseća se mlada majka.

Posle dve i po godine stigla je koverta sa „negativom“. Nisu se tome nadali, a ništa od novca nisu štedeli, pošto su bili uvereni da će ostati. U to vreme, Kosovo je proglasilo nezavisnost koju su priznale skoro sve članice EU. Ovo je definitivno ubrzalo proces donošenja rešenja za tražioca azila u Švedskoj, kao i u mnogim drugim zemljama zapadne Evrope.

Porodicu K. u to vreme sa jednim detetom, posećuje advokat, koga je odredila država. Prema priči S.K. advokat nije bio zainteresovan da im pomogne. Pokušali su da mu objasne da je njihova porodična kuća u Gnjilanu, na Kosovu, zauzeta, da su u njoj Albanci i da oni nemaju gde da se vrate. Međutim, iako su imali pravo na žalbu, to im niko nije jasno rekao. Naknadno su čuli da je advokat sam, bez konsultacija sa S.K. pisao žalbu koja je odbijena i novi „negativ“ za porodicu K. stigao je dva meseca kasnije. U razgovoru sa sudskim i policijskim službenicima, naloženo im je da se vrate na Kosovo. Nije im ostavljena mogućnost izbora između Srbije i Kosova. Sami su tražili da se iz bezbednosnih razloga vrate u Srbiju, jer na Kosovu nemaju ništa i strahuju za svoju bezbednost, ali švedske vlasti nisu imale sluha.

Rešeni da pokušaju sve da bi obezbedili bolji život svojoj deci, S.K. se razdvaja od tada već trudne supruge i kćerke i krije se. S obzirom da je trudnicama putovanje zabranjeno, njih dve ostaju u socijalnom smeštaju a S.K. povremeno dolazi i ostaje tajno u stanu. „Ipak se nađe poneki 'naš', Bosanac ili neko iz Kosova ko ponudi neki posao, onako 'na crno'“, kaže S.K. Tako prolazi nekoliko meseci, dok druga beba nije napunila 4 meseca. U međuvremenu, S.K.

se ponovo javlja švedskim vlastima, traži azil, spaja se sa porodicom, a privremeno utočište, pred drugi porođaj, pruža im crkva, u gradu u kome su bili. I S.K. i njegova supruga, imaju samo reči hvale za crkvenu organizaciju koja im je pomogla da drugi porođaj prođe bezbedno i da porodica ostane na okupu.

Kad su dobili konačnu odluku o proterivanju, izdati su im putni listovi na švedskom, a švedske vlasti su odlučile da se, sada već četvoročlana porodica, vrati na Kosovo uprkos negodovanju. Proterani su uz obrazloženje da je „za njih već urađen plan puta i da to ne može da se menja“, objašnjava S.K. a da pri tom ni njemu nije bilo potpuno jasno o čemu se radi. „Došli su iznenađeno, oko 5 izjutra, svi smo bili još sanjivi, deca su počela da plaču. U stan je ušlo 7- 8 policajaca, možda je bila neka žena među njima, verovatno prevoditeljka. Bili smo uplašeni i razočarani, nismo hteli da idemo, nismo imali gde da se vratimo“, priča S.K. „Rekli su nam da imamo let u podne i da pokupimo samo ono što nam sad treba, da će nam oni poslati sve stvari, da ćemo tamo dobiti posao. Govorili su nam da više nema rata i da je sad mirno“, nastavlja žena S.K. neskrivajući razočarenje. Ništa od toga nije bilo istina.

Na aerodromu u Prištini dočeka ih je otac S.K, a kosovska policija im je dala 50 evra za putne troškove do kuće. Sa prištinskog aerodroma, umesto u Gnjilane, došli su u Bujanovac, u Salvatore, sa uspomena na pet i po godina provedenih u Švedskoj.

Prilog 3: Romkinja, poreklom iz Vučitrna, povratnica iz Švedske, deportovana u Beograd, 2011, bolesna, živi u Varni kod Šapca

Izbeglički kamp Varna kod Šapca jedan je od najstarijih kolektivnih centara u Srbiji. Neke od izbegličkih porodica iz Hrvatske žive u Centru od 1995, a od pre nekoliko godina tu se smeštaju i povratnici na osnovu sporazuma o readmisiji koji nemaju gde da odu. Sam centar, sastoji se od 12 kuća u kojima živi po nekoliko lica ili po dve porodice i zajedničke trpezarije. S obzirom da se Centar nalazi u poljoprivrednom kraju, ljudi koji su smešteni u njemu angažovani su na sezonskim radovima. U toku nedelje, kroz njega prođe oko desetak povratnika po sporazumu o readmisiji. Većina ih se kratko zadržava, uglavnom od tri dana do dve nedelje. Neki od njih ostaju i duže. N.B. ovde boravi više od godinu i po dana.

N.B, (49) je rodnom iz Vučitrna, sa Kosova i Metohije. Kuća joj je uništena prilikom bombardovanja NATO avijacije jer se nalazila uz samu kasarnu. Time je započelo njeno putovanje u neizvesnost, koje i danas traje. Autobusom je sa par stvari koje je uzela iz izgorele kuće prebegla najpre u Rašku, a potom u Beograd. Sledeća stanica bila je Podgorica, u Crnoj Gori, gde je, u izbegličkom kampu nastalom tokom i neposredno posle bombardovanja, provela oko dve godine. Sama, bez porodice koja se rasula po svetu, bez novca i bez ikakvog zanimanja, čekala je da se njen problem nekako reši, ali na državnom nivou to rešenje nisu nudili. Odlazak iz kampa bio je moguć jedino „na crno“ a Italija je bila obećana zemlja.

Put do Italije nije bio lak, a ni legalan. Bez dokumenata i bez novca, prema njenoj priči, jedino joj je preostalo da se sakrije u šatorsko krilo, među prtljag i ilegalno pređe vodenu granicu između Crne Gore i Italije. Od podgoričkog do italijanskog kampa ništa se nije promenilo. Ljudi koji su primorani da krenu na ovakav put ne nadaju se puno, i Italija je za N.B. bila usputna stanica. Njeno krajnje odredište bila je Švedska, gde joj sestra živi poslednjih 20 godina. Uz njenu pomoć, N.B. dolazi u Švedsku i prijavljuje se kao izbeglica s Kosova.

Novi život za nju počinje traženjem azila, kada dobija i prevodioca, pa tako i priliku da ispriča svoju tragičnu priču. Pored redovne socijalne pomoći i zdravstvenog osiguranja, ona je dobila i stan na korišćenje. Uz sestru koja je imala švedska dokumenta i život koji se obično naziva „normalnim“, N.B. se vraća osećaj sigurnosti i pripadanja porodici. Međutim, bolest koja je nedugo zatim usledila nagoveštavala je nove nevolje. Ustanovljeno joj je teško oštećenje bubre-

ga, i bila je neophodna hirurška intervencija odnosno odstranjivanje jednog bubrega. I tada, uz dijagnozu teške i ozbiljne bolesti, ona se osećala sigurno, jer su švedski lekari, prema njenim rečima, bili požrtvovani i dali sve od sebe kako bi ona imala punu zdravstvenu negu.

Iz njene priče vrlo se jasno vidi da su joj švedski lekari objasnili svaki deo zahvata i moguće posledice. Iako nije vična čitanju, zna koji lek i kada treba da pije, zna da joj je potreban poseban režim ishrane i zna da mora da štedi, jer lekove protiv bolova često mora da kupi, ali i neke osnovne namirnice. Zato ju je iznenadila odluka švedskih vlasti da je vrata. Uz putni list koji je izdala naša ambasada i pisano obrazloženje Švedskog migracionog odbora mogla je da ponese samo dva kofera garderobe i neophodne lekove, dovoljne za mesec dana terapije. Iako je imala službenog advokata, prema njenim rečima u postupku povratka, mogućnost žalbe nije iskorišćena. Švedske vlasti su 2011. godine uveliko vraćale sve tražioce azila iz Srbije. Poslednji na redu bili su građani poreklom sa Kosova. Tako je pedesetogodišnja N.B. bez jednog bubrega i sa ograničenom količinom lekova došla u Srbiju početkom aprila 2011.

Hteli su da je vrata direktno na Kosovo, ali na njeno insistiranje da je kuća zapaljena u bombardovanju, da je sve izgorelo i da nema gde da se vrati, ponudili su joj drugu opciju: Srbiju. Znajući da je ostanak u Švedskoj nemoguć, N.B. se miri sa sudbinom i ulazi u avion za Beograd. Iako je težak medicinski slučaj, na beogradskom aerodromu je ne čeka medicinska pomoć. S obzirom da nije imala kuda po dolasku u Srbiju, prvu noć provodi u hotelu Slavija u Beogradu, a potom dolazi u kolektivni centra Varna kod Šapca. Jedina soba u kojoj živi služi kao kuhinja, spavaća soba i dnevni boravak. Od pokućstva ima: jedan krevet i mali sto, dve stolice i starinsku furunu. U uglu su dva kofera sa garderobom – uspomena na nekadašnji „normalni“ život. „Iako su i ovde lekari ljubazni, Šveđani imaju bolje uslove, lepše krevete u bolnicama, bolju medicinsku opremu. Tamo su me odmah snimali, vadili mi sve rezultate, stalno nadgledali pritisak, rad srca, pluća“, priča N.B. „Ovde lekari nemaju svu opremu koja im treba, malo me pogledaju, daju mi neki lek, mast i pošalju kući.“

Zdravstveno stanje ove pedesetogodišnjakinje koja izgleda bar desetak godina starije, sve je više zabrinjavajuće. U razgovoru sa predstavnicima Komesarijata za izbeglice saznajemo da se rešenje za ovu ženu traži. Njene potrebe prevazilaze ono što ovaj izbeglički centar može da pruži. Rešenje bi bio gerentološki centar koji bi N.B. pružio potrebnu medicinsku negu. Ipak, ovo rešenje zahteva dodatna sredstva kojih za sada nema.

Prilog 4: Romska porodica K, povratnici iz Nemačke, vraćeni na Kosovo 2008, žive u Novom Sadu

Porodica K. je vraćena 2008. godine iz Nemačke na Kosovo, a trenutno živi u Novom Sadu. Porodicu čine otac Ć.K. (51) i majka Lj.K. (45) koji su rođena u Vučitrnu na Kosovu, sin F.K. (29), i ćerke F.K. (27), Z.K. (26), E.K. (22), Š.K. (21) koji su rođeni u Rijeci u Hrvatskoj.

Lj.K i Ć.K., kao verenički par, napustili su Vučitrn (Kosovo) 1983. godine. Naselili su se u Rijeci (u Hrvatskoj, u tada zajedničkoj državi SFRJ) gde su se venčali i dobili petoro dece. Muž, Ć.K., bio je zaposlen u gradskoj čistoći u Rijeci.

Početkom rata, 1992. godine, da bi muž izbegao mobilizaciju, napuštaju Hrvatsku i odlaze u Nemačku gde su zatražili azil. Smeštaj im je obezbedio nemački centar za socijalni rad. Majka i ćerke su tokom boravka u Nemačkoj povremeno ostvarivale pravo na finansijsku podršku. Otac se razboleo i u jednom periodu bio je korisnik usluga psihijatrijske ustanove. Sin je završio stolarski zanat. Najstarija ćerka, F.K. stupila je u vanbračnu zajednicu i ima četvoro dece. Najmlađa ćerka nije pohađala školu, dok su druga i treća ćerka, u trenutku deportacije, pohađale osmi i deveti razred osnovne škole.

Pošto su izgubili pravo daljeg boravka u Nemačkoj, veći deo porodice (majka Lj. K., otac Č.K. i tri mlađe ćerke Z.K., E.K. i Š.K.) bivaju deportovana 2008. godine iz Nemačke na Kosovo (na prištinski aerodrom). Najstarija ćerka F.K. i dalje se nalazi u Nemačkoj. Sin F.K. da bi izbegao deportaciju, otišao je u Francusku.

Prva tri meseca po deporaciji, porodica je provela u kolektivnom centru u Leposaviću, na Kosovu. Uslovi u kolektivnom centru su bili loši (imali su smeštaj ali ne i hranu) tako da porodica odlučuje da se doseli u Novi Sad, gde im je živela i tetka.

Po dolasku u Novi Sad, od ušteđevine, kupuju jeftinu parcelu na kojoj nameravaju da izgrade kuću. Tek što su počeli sa građevinskim radovima (postavljen je temelj i sazidani su spoljni zidovi do prve ploče), ćerka E.K. se razboljeva (tumor na dojci). S obzirom da ćerke nemaju lične dokumente, roditelji su bili prinuđeni da ostatak ušteđevine potroše na hiruršku intervenciju u privatnoj zdravstvenoj ustanovi.

Sin koji je živio u Francuskoj deportovan je krajem 2011. godine na Kosovo, na prištinski aerodrom. Majka se sa njim čula telefonom samo jedanput i prema njenim informacijama, on se nalazi u Kosovskoj Mitrovici, dobio je smeštaj i trenutno je u procesu sređivanja potrebne lične dokumentacije.

Kako su ostatak ušteđevine potrošili na lečenje ćerke, porodica biva primorana da se useli u nedovršenu kuću svog prijatelja. Kuća se nalazi u delu Novog Sada pod nazivom Adice i u tom delu grada živi veći broj interno raseljenih lica. Kuća koju su oni počeli da grade trenutno je napuštena, zarasla u travu i nije legalizovana.

U nedovršenoj kući u kojoj sada žive, a čiji vlasnik trenutno živi u Nemačkoj, porodica koristi samo jednu sobu jer ne mogu sebi da priušte da, u zimskom periodu, greju više od jedne prostorije. Struju dobijaju od suseda. Iako koriste samo dve sijalice i televizor, pošto je priključak na struju nelegalan, susedima plaćaju svakog meseca po 20 evra za struju. Porodica živi u veoma lošim uslovima, bez bilo kakvog stalnog prihoda.

Ovih dana, vlasnik je počeo sa renoviranjem kuće jer ima nameru da je proda. Na ovaj način, porodica ostaje bez krova nad glavom. U budućnosti biće im potreban ili novi privremeni smeštaj ili finansijska pomoć u izvođenju građevinskih radova, kako bi na započetoj kući bila postavljena makar prva ploča, i ušla u proces legalizacije.

Pošto porodica K. živi u teškim ekonomskim i socijalnim uslovima, saradnici Ekumenskog humanitarne organizacije (EHO) povezali su je sa novosadskim Centrom za socijalni rad i pomogli u dobijanju jednokratne finansijske pomoći. Takođe, u više navrata porodici su dostavljani paketi hrane, odeća i obuća i data im je mogućnost da koriste usluge EHO-ove besplatne vešernice. Da bi doprineli ekonomskom osnaživanju porodice, ćerka E.K. je pohađala kurs za frizera i dobila je frizerski pribor. Porodica se, uprkos ovim intervencijama, i dalje nalazi u nezavidnoj poziciji.

Nedostatak ličnih dokumenata je, takođe, veliki problem porodice K. Majka Lj.K. ima lična dokumenta, ali joj je nedavno istekla lična karta. EHO pravna služba joj je iz matičnih službi izmeštenih sa Kosova pribavila uverenje o državljanstvu i izvod iz matične knjige rođenih, ali problem je prijava prebivališta, zbog koje se sada proces pribavljanja lične karte prolongira. Otac Č.K. za sada, ima važeću ličnu kartu (ali sa prebivalištem, takođe, u Vučitrnu).

Najveći pravni problem postoji sa statusom tri ćerke koje su rođene u Hrvatskoj. EHO je uspeo da pribavi izvode iz matične knjige rođenih iz Hrvatske za sve tri ćerke kao i uverenje da one nisu državljanke Hrvatske. U proceduri je prepis tih izvoda u srpske matične knjige i upisivanje

u knjigu državljana Srbije, u čemu EHO saraduje sa nevladinom organizacijom Praxis iz Beograda. No, iako je zahtev predat tokom 2011. godine, predmeti su i dalje u proceduri. Sve ovo vreme, tri ćerke su bez bilo kakvih ličnih dokumenata.

EHO je uspeo da pribavi školsko svedočanstvo iz Nemačke za E.K. Kako devojke, po dolasku u Srbiju, praktično nisu znale srpski jezik, EHO im je obezbedio učenje srpskog kao i dalje usavršavanje nemačkog jezika.

E.K., nakon operacije tumora dojke, mora da ide na redovne kontrole. Pošto ni danas nema dokumenta, zdravstvene kontrole, kao i sama hirurška intervencija, moraju da se obavljaju u okviru privatne medicinske prakse, što je dodatni trošak za porodicu K. koji oni ne mogu da pokriju. EHO je do sada platio dva kontrolna pregleda za E.K. Tek pribavljanje dokumenata može da omogući dobijanje zdravstvene knjižice da bi E.K. mogla da obavlja besplatne kontrolne preglede u državnim zdravstvenim ustanovama.

