



Evropsko-srpska  
saradnja u oblasti  
prinudnih migracija



# IZAZOVI PRISILNIH MIGRACIJA U SRBIJI

POLOŽAJ IZBEGLICA,  
INTERNO RASELJENIH LICA,  
POVRATNIKA I TRAŽILACA AZILA

**Korak Napred**

U okviru projekta „Jačanje dijaloga između organizacija civilnog društva Srbije i EU“ koji finansira EU



European Union



Grupa 484



## **IZAZOVI PRISILNIH MIGRACIJA U SRBIJI**

### **POLOŽAJ IZBEGLICA, INTERNO RASELJENIH LICA, POVRATNIKA I TRAŽILACA AZILA**

**Jun 2011.**

---

Za sadržaj publikacije odgovorna je Grupa 484 i tekst ni u kom slučaju ne iskazuje gledišta EU



#### **European-Serbian Cooperation on (Forced) Migration (ESCoM)**

(supported under the EU funded 'Strengthening Serbia-EU Civil Society Dialogue' Project which is managed by the Delegation of the European Union to the Republic of Serbia and implemented by GOPA Consultants)



*Cilj ove publikacije je da, u kontekstu obaveza u procesu evrointegracija, podigne nivo razumevanja kompleksnog problema prisilnih migracija u Srbiji, na prostoru bivše Jugoslavije i da podstakne saradnju i razmenu znanja i iskustava između državnih i međunarodnih institucija, organizacija civilnog društva, akademske javnosti i zainteresovanih pojedinaca.*

*Tematski dokument o položaju i problemima izbeglica, interno raseljenih lica, tražilaca azila i povratnika na osnovu sporazuma o readmisiji "Izazovi prisilnih migracija u Srbiji", uz koordinaciju Grupe 484, uradio je tim sastavljen od predstavnika nevladinih organizacija koje se bave ovom problematikom: Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, Praxis, Društvo za mir, razvoj i ekologiju, Međunarodna mreža pomoći, Ekumenska humanitarna organizacija, Crveni krst Srbije, Centar za razvoj građanskog društva "Protecta", Srpski demokratski forum, Novosadski humanitarni centar, Unija, Edukacioni centar Leskovac, Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti, Beogradski centar za ljudska prava, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, i Inicijativa za razvoj i saradnju.*

*Predstavnici nevladinih organizacija učestvovali su u četiri radne grupe kako bi postigli saglasnost o zajedničkom tematskom dokumentu koji bi trebalo da bude i osnova za zagovaranje prava prisilnih migranata kako pred državnim institucijama Srbije tako i telima EU. Članovi radnih grupa trebalo je da oblikuju dokument u skladu sa otvorenim pitanjima prisilnih migracija u Srbiji u kontekstu procesa evropskih integracija, s tim što su imali punu slobodu u strukturisanju teksta. Kao deo konsultativnog procesa, svoj doprinos publikaciji dali su predstavnici državne uprave, lokalne samouprave i nevladinih organizacija učešćem i sugestijama na okruglim stolovima u Nišu, Novom Sadu, Kraljevu i Leskovcu.*

*Putem treninga o standardima EU u oblasti prinudnih migracija (od 8. do 10. novembra 2010) i treninga za vođenje kampanja zagovaranja (od 15. do 17. decembra 2010), predstavnici organizacija civilnog društva i državnih institucija upoznati su sa standardima EU u oblasti migracija, kao i sa najefikasnijim mehanizmima i strategijama za zagovaranje za prava prisilnih migranata. Trening su vodili predstavnici Evropskog saveta za izbeglice i prognanike (ECRE), najpoznatije panevropske organizacije za zaštitu prava migranata, sa sedištem u Briselu.*

*Zahvaljujemo svima koji su učestvovali u izradi publikacije.*

*Ovo publikacija štampana je kao rezultat projekta "Evropsko-srpska saradnja u oblasti prinudnih migracija." Projektne aktivnosti realizovane su u okviru inicijative Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji „Jačanje dijaloga između organizacija civilnog društva Srbije i EU“. Projekat finansira Evropska unija, njime rukovodi Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, a realizuje GOPA Konsultanti (GOPA Consultants). Projekat je podržala i Fondacija Instituta otvorenog društva (OSI-ZUG)*



<b>Uvod.....</b>	<b>7</b>
<b>I IZBEGLICE IZ HRVATSKE I BOSNE I HERCEGOVINE.....</b>	<b>11</b>
<b>Uvod - Izbeglištvo u brojkama.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Nestali.....</b>	<b>13</b>
<b>2. Proces evropskih integracija i zatvaranje izbegličkog poglavlja na prostoru bivše SFRJ -         demokratske promene kao uslov zatvaranja izbegličkog pitanja.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Za ujednačen regionalni pristup rešavanju otvorenih izbegličkih problema.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2. Regionalne inicijative i aktivnosti.....</b>	<b>15</b>
<b>2.3. Srbija u procesu evropskih integracija i rešavanje izbegličkog pitanja.....</b>	<b>16</b>
<b>3. Integracija - pravni i institucionalni okvir.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1. Ograničavajuće okolnosti za integraciju.....</b>	<b>17</b>
<b>4. Povratak.....</b>	<b>18</b>
<b>4.1. Bosna i Hercegovina.....</b>	<b>18</b>
<b>4.1.1. Povratak imovine.....</b>	<b>18</b>
<b>4.1.2. Povrat vojnih stanova.....</b>	<b>18</b>
<b>4.1.3. Dužina upravnih postupaka, upravnih sporova i sporova pred redovnim sudovima..</b>	<b>19</b>
<b>4.1.4. Nemogućnost povratka raseljenih osoba i izbeglica u predratne domove.....</b>	<b>20</b>
<b>4.1.5. Posebni slučajevi.....</b>	<b>20</b>
<b>4.2. Naknada štete – kompenzacija.....</b>	<b>21</b>
<b>4.3. Obnova uništenih ili oštećenih stambenih jedinica – specifičan vid stambene i             imovinske restitucije.....</b>	<b>21</b>
<b>4.4. Zapošljavanje i pravo na rad.....</b>	<b>22</b>
<b>4.5. Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.....</b>	<b>23</b>
<b>5. Hrvatska.....</b>	<b>23</b>
<b>5.1. Stanarska prava i stambeno zbrinjavanje.....</b>	<b>24</b>
<b>5.1.1. Osvrt na posljednje odluke Vlade Republike Hrvatske o stambenom zbrinjavanju i             otkupu stanova - Partikularan pravni okvir.....</b>	<b>27</b>

5.1.2. Odluka o stambenom zbrinjavanju povratnika-bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi.....	27
5.1.3. Usporedni pregled Odluke i Zakona o područjima posebne državne skrbi.....	28
5.1.4. Odluka o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske i Uredba o uslovima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi.....	28
5.1.5. Usporedna analiza Odluke, Uredbe i Zakona o PPDS u vezi s privatizacijom kuća i stanova.....	29
5.1.6. Zaključne napomene.....	31
5.2. Obnova imovine.....	31
5.3. Zapošljavanje.....	32
5.4. Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.....	33
5.4.1. Problemi u vezi s utvrđivanjem i dokazivanjem staža osiguranja.....	33
5.4.2. Problem dospelih a neisplaćenih penzija.....	34
5.4.3. Konvalidacija staža osiguranja.....	35

## Preporuke

<b>II INTERNO RASELJENA LICA SA KOSOVA I METOHIJE.....</b>	<b>37</b>
<b>Između integracije i povratka</b>	

<b>Uvod – Postoji li volja da se reše ključni problemi interno raseljenih lica?.....</b>	<b>37</b>
--	-----------

1. Povratak i ostvarivanje prava na Kosovu i Metohiji.....	38
2. Kratka hronologija definisanja institucionalne podrške procesu povratka IRL na Kosovo i Metohiju.....	41
Preporuke.....	44

2.1. Imovinska prava IRL.....	44
2.1.1. Rekonstrukcija.....	47
2.1.2. Tužbe za naknadu štete.....	47
2.1.3. Sprovođenje rešenja o nasleđivanju.....	48
2.1.4. Izdavanje prepisa posedovnih listova.....	49
2.1.5. Sudske takse na podneske upućene sudu.....	49
Preporuke.....	49

2.2. Privatizacija na Kosovu i prava interno raseljenih lica.....	50
Preporuke.....	52

3. Položaj interno raseljenih u centralnoj Srbiji.....	53
--	----

3.1. Specifična ugroženost interno raseljenih – stambeno zbrinjavanje.....	53
3.1.1. Kolektivni centri.....	54
3.2. Međunarodna donatorska podrška programima samozapošljavanja raseljenih lica – izgradnja samoodrživosti u mestima raseljenja.....	55
Preporuke.....	57
3.3. Pristup dokumentima: izmeštene matične knjige i posebni problemi zajednice Roma, Aškalija i Egipćana.....	58

### **III POVRATNICI IZ ZAPADNE EVROPE.....61**

#### **Građani Srbije kojima je odbijen zahtev za azil ili ukinuta privremena zaštita**

Uvod.....	61
1. Tražioci azila iz Srbije posle ukidanja viznog režima sa EU.....	62
2. Održivost povratka.....	64
3. Pregled politike EU u pogledu zaključivanja sporazuma o readmisiji.....	66
4. Evropske integracije i readmisija.....	67
5. Pravni i institucionalni okvir za readmisiju i reintegraciju.....	68
5.1. Pregled nedostataka sistema.....	69
5.2. Reintegracija i pristup pravima.....	70
5.3. Ugrožene grupe u procesu povratka.....	73
6. Vraćanje manjina na Kosovo ili u centralnu Srbiju.....	74

### **IV TRAŽIOCI AZILA U SRBIJI.....77**

Uvod.....	77
1. Zakonodavstvo u Republici Srbiji kojim se reguliše politika azila.....	77
2. Postupci po zahtevu za azil.....	79
2.1. Žalbe na prvostepenu odluku.....	87
2.2. Tela nadležna za postupanje po zahtevu za azil.....	87
2.3 Dužina trajanja postupka po zahtevu za azil.....	88
2.4. Metodologija za prikupljanje informacija o zemlji porekla.....	89



<b>3. Primena konceptata bezbedna treća država, zemlja porekla i očigledno neosnovani zahtev za azil.....</b>	<b>89</b>
<b>4. Proceduralne garancije za podnosiocce zahteva za azil.....</b>	<b>91</b>
<b>4.1. Nezavisnost postupaka revizije i žalbe.....</b>	<b>92</b>
<b>4.2. Mere za maloletna lica bez pratnje.....</b>	<b>93</b>
<b>5. Koncept zaštite koji se primenjuje u Republici Srbiji prema Zakonu o azilu.....</b>	<b>95</b>
<b>6. Sistem registracije i identifikacije za podnosiocce zahteva za azil.....</b>	<b>96</b>
<b>7. Sistem uslova za prihvatanje podnosilaca zahteva za azil.....</b>	<b>97</b>
<b>8. Pravni okvir za saradnju nadležnih institucija Republike Srbije sa UNHCR i nevladinim organizacijama.....</b>	<b>99</b>
<b>9. Integracija izbeglica i lica koja su dobila drugi oblik zaštite.....</b>	<b>100</b>
<b>10. Statistika azila u Srbiji.....</b>	<b>103</b>
<b>Zaključak.....</b>	<b>105</b>

## Uvod

Srbija je zemlja porekla, tranzita i utočišta mnogim ljudima koji su bili prinuđeni da napuste svoje domove. Ovaj tekst razmatra pitanja izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika iz zapadne Evrope i tražilaca azila u Srbiji. Oni se međusobno razlikuju prema svom statusu, socijalnom položaju i pravima koja u Srbiji ostvaruju, ali zajedničko im je to što su se našli u migracijama mimo svoje volje. Kako bi slobodnom voljom bili u stanju da donesu odluku o daljoj budućnosti, prilikom razmatranja problema ljudi koji prelaze državne ili administrativne granice nemoguće je ograničiti se samo na politiku države Srbije. Ostvarivanje prava u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu i Metohiji zahteva puno angažovanje i Srbije i međunarodne zajednice. Povraćaj prava u državi porekla, stvaranje uslova za zaštitu ranije stečenih prava je od značaja ne samo za omogućavanje trajnog povratka, već i za bilo koje drugo trajno rešenje, odnosno za integraciju.

Očekivanja od međunarodnih i evropskih integracija, iako često nerealna, daju prostor evropskoj i međunarodnoj zajednici da traži ispunjavanje preuzetih međunarodnih obaveza kao i mogućnost da više insistira da se svuda u regionu pod jednakim uslovima ostvaruju prava; kako povratnika tako i izbeglih i i raseljenih lica. Trajna rešenja i pravična kompenzacija za izbeglice kao neposredne žrtve rata treba da bude i srž procesa pomirenja nakon ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije

UNHCR je 2008. uvrstio Srbiju među pet država u svetu sa dugotrajnom izbegličkom krizom, čije rešavanje zahteva zajedničku akciju, saradnju zemalja u regionu i podršku međunarodne zajednice. Sa 86.000 izbeglica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i 206.000 interno raseljenih s Kosova, Srbija je i dalje prva zemlja u Evropi po broju izbeglih i raseljenih. Postoji spremnost i inicijativa vlasti Srbije, UNHCR-a, Evropske komisije i međunarodnih donatora da pronađu dodatna sredstva za olakšavanje položaja i nalaženje trajnih rešenja za izbeglice i raseljene. Ipak, uprkos značajnoj podršci ostale su velike praznine. U regionu bivše SFRJ proces rešavanja pitanja izbeglištva, *Mapa puta*, na koju su se obavezale vlasti Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore potpisujući Sarajevsku deklaraciju, zakočen je pre svega zbog nerešenih pitanja stanarskih prava; u Srbiji i pored napora vlasti da integriše izbeglice institucionalni i pravni okvir nije reformisan u tom pravcu.

Kada je reč o interno raseljenim sa Kosova i Metohije, pravo na povratak ostaje prioritet vlasti Srbije, ali se postepeno priznaje činjenica dugotrajnog raseljeništa za ogromnu većinu ovih ljudi. Nakon samoproglasa nezavisnosti Kosova, vlasti u Srbije nastavile su ulaganje u srpsku zajednicu i paralelne institucije na Kosovu. Zbog osetljivosti pitanja Kosova, vlasti Srbije odbijaju bilo kakvu saradnju sa telima koja imaju obeležja kosovske državnosti. Dijalog predstavnika vlasti Srbije i Kosova, o, kako učesnici navode "tehničkim pitanjima", trebalo bi da dovede do toga da budu pokrenuta bar neka od spornih pitanja. Sadašnji *status quo* u velikoj meri otežava život i stanovnicima Kosova i interno raseljenim licima u centralnoj Srbiji.

U sklopu evropskih integracija, prema Zakonu o azilu vlasti Srbije preuzele su 2008. od UNHCR-a u potpunosti proceduru za utvrđivanje izbegličkog statusa ljudi van prostora bivše Jugoslavije. Tokom 2010. ukupno 522 ljudi je izrazilo nameru da dobije azil u Srbiji. Među njima najviše je bilo državljana Afganistana (311). Često se radi o ljudima koji su uhvaćeni pri pokušaju da preko Srbije ilegalno dođu do zemalja zapadne Evrope. Politika azila je za državu Srbije novo iskustvo i još uvek je u začetku izgradnje potrebnih institucija.

Nastavljen je povratak državljana Srbije iz zapadne Evrope kojima je odbijen zahtev za azil ili im je ukinuta privremena zaštita. Među njima je bilo najviše Roma. Mnogi se vraćaju bez bilo kakve

imovine i smeštaja nakon što su u inostranstvu proveli 10 pa čak i 15 godina. Usvojena je Strategija i Akcioni plan za reintegraciju povratnika, ali je ostalo otvoreno pitanje finansiranja projekata koji bi doveli do humanog i bezbednog prihvata u interesu povratnika i celog društva u koje se vraćaju. Godinu dana posle ukidanja viza za putovanje u zemlje EU, mnogi građani Srbije iskoristili su pravo bezviznog putovanja pokušavajući da reše svoje ekonomske probleme ulažući zahteve za azil. Radi se o zloupotrebi sistema azila kao sporednog ulaza za ilegalne migracije, a vlasti Srbije propustule su da blagovremeno reaguju. Zbog ovakvog trenda, na nivou EU i zemalja članica, postavljaju se zahtevi za preispitivanja bezviznog režima sa Srbijom i drugim zemljama zapadnog Balkana.

Doprinos međunarodnih organizacija u rešavanju problema prisilnih migracija je ogroman, ali je i činjenica da su sredstva stranih donatora ograničena i da se u procesu evropskih integracija moraju birati prioritete. Sada je neophodno, za rešavanje socijalnih problema svih ugroženih grupa razvijati nacionalne razvojne programe. U uslovima sve manje strane pomoći za najugroženije, Vlada Srbije treba da precizno odredi prioritete i sredstava iz budžeta, međunarodnih donacija, lokalnih i drugih izvora uz sveobuhvatno informisanje i jasno određivanje nadležnosti svih učesnika u procesu rešavanja problema prisilnih migracija. Radeći sa migratima, shvatajući njihove potrebe, raščlanjujući pitanja i ukazujući na nepravilnosti, organizacije civilnog društva su važan činilac u kreiranju politike u interesu tih ljudi i sredine odakle potiču ili u kojoj su potražili utočište.

## I IZBEGLICE IZ HRVATSKE I BOSNE I HERCEGOVINE

### Uvod - Izbeglištvo u brojkama

Međuetnički sukobi na prostoru bivše SFRJ uzrokovali su masovna kršenja ljudskih prava, brojne zločine, razaranja privrednih, stambenih, kulturnih i infrastrukturnih objekata. Petnaest godina od završetka sukoba u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, u regionu je ostao veliki broj izbeglica čiji problemi još uvek nisu rešeni.

U **Republici Srbiji**, prema podacima sa prvog popisa izbeglica 1996. godine, boravilo je 537.937 izbeglica (44% iz Bosne i Hercegovine, 54% iz Hrvatske) i 79.791 ratom ugroženih lica. Broj izbeglica smanjio se za više od 80% u periodu između 1996. i 2010. godine. Prema podacima Komesarijata za izbeglice Republike Srbije 1. novembra 2010. godine u formalnom statusu izbeglica bilo je 86.155 lica, od toga je 72% iz Hrvatske, a 28% iz Bosne i Hercegovine.<sup>1</sup> Ovi podaci pokazuju da se povratak izbeglica iz Srbije u BiH odvijao i da se i dalje odvija s manje prepreka i teškoća u odnosu na povratak u Republiku Hrvatsku.

Smanjenje broja izbeglica uglavnom je rezultat njihove integracije u Republici Srbiji. Oko 300.000 izbeglih lica steklo je državljanstvo Republike Srbije. Kroz proces povratka, koji je sa različitim uspehom sproveden u BiH i Republici Hrvatskoj broj izbeglica je smanjen za još 149.000. Takođe se procenjuje da je 49.000 izbeglica našlo utočište u trećim zemljama.<sup>2</sup>

Broj izbeglih osoba kojima je, bez obzira na službeno priznanje statusa izbeglice u Srbiji, potrebna pomoć za lokalnu integraciju ili repatrijaciju procenjuje se na oko 300.000. UNHCR je 2008. godine uvrstio Srbiju među pet zemalja u svetu sa dugotrajnom izbegličkom krizom čije rešavanje zahteva zajedničku akciju i saradnju zemalja u regionu, uz podršku međunarodne zajednice.<sup>3</sup>

Sa 86.155 izbeglih i 210.148 interno raseljenih, Srbija je i danas prva država u Evropi po obimu prisilnih migracija<sup>4</sup>. Takođe, prema podacima od 1. juna 2010. godine, u Republici Srbiji i dalje postoji još 60 kolektivnih centara u kojima boravi 4.791 izbeglih i interno raseljenih lica<sup>5</sup>.

I u Srbiji su ratni sukobi pojačali tendenciju etničke homogenizacije (priliv izbeglica srpske nacionalnosti iz BiH i Hrvatske i odlazak više od 20.000 osoba hrvatske nacionalnosti, koje su izbegle uglavnom u Republiku Hrvatsku).

U **Bosni i Hercegovini** više od polovine stanovnika, odnosno oko 2,2 miliona osoba, raseljeno je ili izbeglo iz svojih domova tokom rata 1992. do 1995. godine. Od tog broja, oko 1,2 miliona osoba,

---

<sup>1</sup> Komesarijat za izbeglice RS, *Stanje i potrebe izbegličke populacije u RS*, decembar 2009. <http://www.kirs.gov.rs/docs/StanjeIPotrebeIzbeglickePopulacije.pdf>

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> UNHCR, *Protracted Refugee Situations: Revisiting the Problem*, EC/59/SC/CRP.13, June 2008 (Prema UNHCR sledeće zemlje su na listi onih sa dugotrajnom izbegličkom krizom: Avganistanske izbeglice u Pakistanu, Rohangi izbeglice u Bangladešu, izbeglice iz Hrvatske i BiH u Srbiji, izbeglice iz Burundija u Tanzaniji i izbeglice iz Eritreje u istočnom Sudanu)

<sup>4</sup> [www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs), Upporedni pregled Komesarijata za izbeglice Republike Srbije

<sup>5</sup> [www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs), Kolektivni centri

potražilo je izbegličku zaštitu širom sveta, a oko milion ih je raseljeno unutar BiH.<sup>6</sup> Posle 15 godina od završetka rata radikalno je izmenjen teritorijalni nacionalni razmeštaj kao i ukupna etnička struktura BiH. Mnoge opštine u kojima su Bošnjaci, Srbi ili Hrvati činili većinu 1991. promenile su etničku sliku. Sve tri nacije su homogenizovane, i praktično je samo jedna opština (Brčko) bez apsolutne većine neke od tri nacije.

U BiH danas ima oko 117.000 interno raseljenih lica, a među njima je oko 7.500 žitelja u kolektivnim centrima.<sup>7</sup> U Bosni i Hercegovini boravi 6.941 registrovanih izbeglica iz Hrvatske, od kojih većina na teritoriji Republike Srpske (u periodu 1991-1995. godina BiH je primila između 40.000 i 45.000 izbeglica iz Republike Hrvatske).

U zvaničnim statistikama registrovano je više od milion povrataka u BiH, od kojih oko 450.000 izbeglica i oko 580.000 interno raseljenih osoba. U BiH je evidentirano oko 470.000 tzv. *manjinskih povrataka*. Povratničku populaciju, naročito onu tzv. manjinskih povratnika, uglavnom čine stare osobe. Prema proceni Ministarstva za ljudska prava i izbeglice, stopa tzv. manjinskih povrataka preračunata na osnovu pretpostavljenog broja osoba koje su napustile svoja predratna prebivališta u odnosu na broj povratnika, u Federaciji BiH je 32%, a u RS 28,5%, pri čemu je stopa povrataka Bošnjaka u RS 35%, a Hrvata 8,5%. Prema rezultatima revizije statusa raseljenih osoba<sup>8</sup> došlo je do povećanja procenta Srba u ukupnom broju raseljenih u BiH. Prema učešću u nacionalnoj strukturi raseljenih osoba, 69.099 raseljenih osoba (55,2%) je srpske nacionalnosti, 47.907 ili 38,3% bošnjačke, 7.450 ili 6% hrvatske, a preostalih 616 (0,5%) su pripadnici ostalih nacionalnosti.<sup>9</sup>

U **Republici Hrvatskoj**, prema procenama UNHCR-a, između 1991. i 1992. godine bilo je raseljeno oko 550.000 osoba. U isto vreme, zemlja je primila oko 400.000 izbeglica iz Bosne i Hercegovine, od kojih je 120.000 (uglavnom hrvatskog porekla) steklo hrvatsko državljanstvo.<sup>10</sup> Na dan 31. marta 2010. u Hrvatskoj je, prema podacima UNHCR-a, bilo 809 izbeglica iz BiH i 2.246 interno raseljenih lica.<sup>11</sup>

Prema podacima UNHCR misije u Republici Hrvatskoj iz marta 2010. godine u Hrvatsku se vratilo 132.451 lice srpske nacionalnosti (od ukupno više od 400.000 izbeglih Srba), pri čemu se za 15.929 povratnika iz Srbije nije mogao proveriti raniji izbeglički status. Od tog broja, iz Srbije i Crne Gore vratilo se 93.786 izbeglica, a iz BiH njih 15.434. Vratila se i 23.231 izbeglica srpske nacionalnosti iz drugih delova Hrvatske. Prema *Studiji o održivosti povratka manjina u Hrvatskoj iz 2007. godine*, koju je naručio UNHCR, stopa održivosti povratka je svega oko 54%, što znači da je gotovo polovina samo formalno registrovanih povratnika koji u Hrvatskoj žive povremeno ili je tek ponekad posećuju. Da je opcija povratka kao trajnog rešenja sve manje prisutna u izbegličkoj populaciji pokazuju podaci o stalnom smanjenju godišnje brojke povratnika – od 20.716 u 2000. godini, kada je godišnja brojka povratnika dostigla vrhunac, 11.867 povratnika 2001, 11.048 povratnika 2002, 1.147 povratnika 2008. a 2009. 710 povratnika.<sup>12</sup> Istraživanje na terenu koje su zajednički sprovedeli UNHCR i Komesarijat za

<sup>6</sup> Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice, Prezentacija ministra za izbeglice i ljudska prava Mirsada Kebe, Sarajevo, 12. Januar 2006. godine

<sup>7</sup> Joint Discussion Paper Conference (Zajednički dokument), Konferencija o trajnim rešenjima, Beograd, 25. mart 2010. godine.

<sup>8</sup> Prikupljanje zahteva za reviziju statusa na teritoriji cijele BiH zaključeno je sa 31. Martom 2005. godine

<sup>9</sup> Revidirana Strategija BiH za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, Sarajevo, oktobar/listopad 2008. godine

<sup>10</sup> Joint Discussion Paper Conference (Zajednički dokument), Konferencija o trajnim rešenjima, Beograd, 25. mart 2010. godine.

<sup>11</sup> [http://www.unhcr.hr/images/stories/news/stats/docs/DSU90331\\_hr\\_new.pdf](http://www.unhcr.hr/images/stories/news/stats/docs/DSU90331_hr_new.pdf)

<sup>12</sup> *Ibid.*

izbeglice Republike Srbije 2008. godine pokazalo je da tek 5% izbeglica još uvek razmatra mogućnost repatrijacije.<sup>13</sup>

I u Hrvatskoj su ratni sukobi doveli do teritorijalne etničke homogenizacije (broj Srba je smanjen sa 12,2% po popisu stanovništva 1991. godine na 4,5% od ukupnog stanovništva Hrvatske po popisu stanovništva 2001. godine, dok je broj Hrvata porastao između dva popisa stanovništva sa 78,1% 1991. godine na 89,63% 2001. godine ili za 11,53%) Hrvatska je tako postala etnički najhomogenija republika bivše SFRJ (pre ratnih sukoba je to bila Slovenija).<sup>14</sup>

## 1. Nestali

Prema podacima Međunarodnog Crvenog krsta i 15 godina nakon rata u BiH još se traga za oko 8.000 nestalih osoba.<sup>15</sup> Njihovi posmrtni ostaci su još skriveni po masovnim i pojedinačnim grobnicama širom BiH. Prema podacima "Veritasa", objavljenima i u kontra-tužbi Srbije za genocid, tokom rata na području Hrvatske nestale su 2.132 osobe srpske nacionalnosti, među kojima 1.430 civila i 569 žena. Po sadašnjem spisku, 1.029 osoba hrvatske nacionalnosti je nestalo. U Hrvatskoj su registrovana 624 grobna mesta koja još nisu ekshumirana. Najviše ih je iz perioda vojnih operacija "Bljesak" i "Oluja".<sup>16</sup>

Proces otvaranja grobnica i identifikacije žrtava odvija se sporo, uprkos stalnim apelima porodica nestalih osoba i povremenim pritiscima međunarodne zajednice. Rešavanje pitanja nestalih lica je humanitarno pitanje od neprocenjivog značaja za porodice nestalih lica, ali i važno političko pitanje, jer od njegovog rešavanja u velikoj meri zavisi proces pomirenja u regionu. To je obaveza nadležnih vlasti prema porodicama nestalih lica koje imaju pravo da saznaju istinu o sudbinama svojih najbližih.

## 2. Proces evropskih integracija i zatvaranje izbegličkog poglavlja na prostoru bivše SFRJ - Demokratske promene uslov zatvaranja izbegličkog pitanja

Ključni problemi položaja prisilnih migranata (izbeglica i raseljenih lica) i sporog traženja trajnih rešenja za njih, proizlaze iz nedostatka širih i suštinskih demokratskih promena u zemljama bivše SFRJ koje su bile obuhvaćene ratnim sukobima.

Još uvek nije do kraja prevladan diskriminatorski pristup na etničkoj osnovi u nacionalnim zakonodavstvima i u postupanju državnih institucija, čime se krše brojna prava izbeglica, među ostalim, i pravo izbora trajnog rešenja koje je garantovano Konvencijom UN o statusu izbeglica iz 1951. godine i mirovnim sporazumima za bivšu SFRJ. Iz dosad navedenog može se zaključiti da su glavni problemi izbeglica koncentrisani oko pitanja njihove jednakosti odnosno diskriminacije u državama njihovog porekla. Zato primat u rešavanju otvorenih problema izbeglica treba dati pravno-političkim sredstvima, a u cilju uspostavljanja efikasne pravne države, koje nema bez jednakosti građana.

Zbog odsustva autentične unutrašnje političke volje da se rešavaju otvoreni problemi izbeglica, imali smo situaciju da su svi bitni pozitivni pomaci, uključujući i rešavanje nekih od brojnih pravnih problema izbeglica, učinjeni pod pritiskom ili direktnim mešanjem međunarodne zajednice, kao što je slučaj u BiH, ili su učinjeni jer su bili uslov za ostvarivanje viših nacionalnih i državnih interesa, kao što je članstvo u Evropskoj uniji, u slučaju Hrvatske. U BiH je međunarodna zajednica svojom

<sup>13</sup> Komesarijat za izbeglice RS, *Stanje i potrebe izbegličke populacije u RS*, decembar 2009. <http://www.kirs.gov.rs/docs/StanjeIPotrebeIzbeglickePopulacije.pdf>

<sup>14</sup> Državni zavod za statistiku republike Hrvatske, *Popis stanovništva 2001*, Statističko izvješće 1137, Zagreb, svibanj 2001

<sup>15</sup> <http://www.naslovi.net/2010-08-30/empportal/obelezen-medjunarodni-dan-nestalih/1946439>

<sup>16</sup> [www.veritas.org.rs](http://www.veritas.org.rs)

praktičnom i konkretnom ulogom uspela da nadoknadi deficit delotvorne, praktične unutrašnje političke volje, dok je u Hrvatskoj deficit takve volje i dalje značajan, a međunarodna zajednica ga nije uspela do danas prevladati. To je dovelo do vidljivih razlika u mogućnostima pristupa pravima izbeglica u zemljama njihovog porekla, tj. u BiH i Hrvatskoj. Pristup pravima i povratak izbeglica iz Srbije u BiH odvijao se, a i dalje se odvija, s manje prepreka i teškoća u odnosu na pristup pravima i povratak u Republiku Hrvatsku. On je vezan, pre svega, za ubrzanu i delotvornu primenu imovinskih zakona u vidu povrata stambenih jedinica njihovim predratnim vlasnicima i nosiocima stanarskih prava. Ovakva praksa, koja svedoči o pomanjkanju unutrašnje političke volje u Hrvatskoj da se ti problemi suštinski rešavaju, upućuje nas na to da se ti problemi ne mogu spuštati pretežno ili isključivo na bilateralni nivo, već je neophodno i dalje posredovanje, uspostavljanje mehanizama monitoringa i pritisak međunarodne zajednice o tome kako rešavati otvorene probleme izbeglih Srba iz Hrvatske.

## **2.1 Za ujednačen regionalni pristup rešavanju otvorenih izbegličkih problema**

Trajnom rešavanju izbegličkih problema, posebno povratku, veliku smetnju čini neujednačen regionalni pristup rešavanju nekih ključnih pravnih problema, kao što su pitanja vraćanja imovine i stanarskih prava, učešća u privatizaciji i slično, što stvara dvojne standarde za ista pitanja i iste probleme u regionu. Zbog toga postoje i razlike u položaju jednih i drugih izbeglica. U jednom slučaju se izbeglicama u državi porekla (BiH) vraćaju u posed stanovi u nekadašnjem društvenom vlasništvu te omogućava otkup. Povrh toga se tim istim izbeglicama poklanjaju i stanovi u državi utočišta (Hrvatskoj) koji su oduzeti drugim izbeglicama. Ovim drugim izbeglicama ne samo da se ne vraćaju stanovi (uskraćuje im se pravo da se vrate u svoje izvorne domove u Republici Hrvatskoj, odnosno domove u kojima su stanovali pre izbeglištva, što zahteva Rezolucija 1120 Saveta bezbednosti UN od 14. jula 1997. godine) niti im se poklanjaju drugi stanovi<sup>17</sup>. Njima se samo nudi, kao humanitarni program, kao akt državnog milosrđa, a ne kao program restitucije njihovih oduzetih prava, stambeno zbrinjavanje uz veoma restriktivne i diskriminatorne uslove koje može ispuniti samo mali broj izbeglica. Jedne izbeglice imaju pravo učešća u privatizaciji na osnovi minulog rada (u BiH), drugima se to pravo uskraćuje (u Hrvatskoj). Izbeglice iz Hrvatske koje žive u BiH, na temelju pravosnažnih sudskih presuda u Bosni i Hercegovini odnosno u Republici Srpskoj o poništenju ugovora o zameni stambene imovine, deložiraju se iz stambenih objekata koje su zamenili s izbeglicama iz BiH koje žive u Republici Hrvatskoj, dok se u Hrvatskoj ne primenjuje institut priznanja stranih sudskih presuda. Tako su izbeglice iz BiH koje žive u Hrvatskoj stekle imovinu u obe države, dok su izbeglice iz Hrvatske koje žive u BiH izgubile imovinu u obe države.

Ukoliko se rešavanje nekog prava ili problema izbeglica zasniva na različitim principima i standardima u regionu, onda najčešće dolazi do zastoja, blokada i gotovo nepremostivih prepreka i teškoća u zaštiti ljudskih prava izbeglica, posebno prava na povratak. Bez ujednačavanja norme i prakse u tim temeljnim stvarima teško će se osigurati efikasna zaštita prava svih izbeglica i uspostaviti čvršći i kontinuirani lanac povratka izbeglica. Zato bi i međunarodna zajednica trebalo ove probleme više da sagledava regionalno i da vrši pritisak da se svuda pod jednakim uslovima ostvaruju osnovna ljudska prava izbeglica. S obzirom na to da je izbeglički problem regionalni problem četiri države – Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske i Srbije, to bi evropska i međunarodna zajednica trebalo više da ohrabruje i podstiče vlade ovih država da na regionalnoj osnovi traže načine i sredstva za brže rešavanje problema izbeglištva.

---

<sup>17</sup> „3. Reaffirms the right of all refugees and displaced persons originating from the Republic of Croatia to return to their homes of origin throughout the Republic of Croatia;“ (RESOLUTION 1120 (1997) Adopted by the Security Council at its 3800th meeting, on 14 July 1997)

## 2.2. Regionalne inicijative i aktivnosti

Na inicijativu Evropske komisije, OEBS-a i UNHCR-a, predstavnici država u regionu: Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija i Crna Gora usvojile su **Sarajevsku deklaraciju** u januaru 2005, kojom su se obavezali da će omogućiti proces povratka ili lokalne integracije u svojim državama te su dogovorili zajedničke aktivnosti i međusobnu saradnju. Međutim, uprkos dodatnim podsticajima i inicijativama međunarodne zajednice, malo je napretka ostvareno u procesu sprovođenja Deklaracije. Taj proces imao je za cilj da zatvori dosije izbeglica u regionu do kraja 2006. godine. Dok je Srbija nastavila, u većoj ili manjoj meri, da radi na svojoj mapi puta, malo se razgovaralo o pitanjima sprovođenja, kako na bilatelarnoj, tako i na regionalnoj osnovi. Vlasti u Srbiji učestvovala su na sastanku na visokom nivou o dugotrajnoj izbegličkoj krizi, koji je organizovao UNHCR u decembru 2008. godine u Ženevi. Takođe, u decembru 2008. godine, nadležne institucije Srbije distribuisale su nezvanični dokument koji je identifikovao otvorena pitanja u vezi sa procesom sprovođenja Sarajevske deklaracije. Međutim, malo šta je dalje preduzeto.

Kao što se navodi i u zajedničkom saopštenju ministara spoljnih poslova Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Crne Gore i Republike Srbije 25. marta 2010. godine u Beogradu na međunarodnoj konferenciji “Trajna rešenja za izbegla i interno raseljena lica – saradnja država regiona”, problem izbeglih i interno raseljenih lica ni u jednoj od ovih država nije u potpunosti rešen i neophodno je intenzivirati regionalnu saradnju u cilju postizanja pravičnog, sveobuhvatnog i trajnog rešenja, posebno za najugroženije. To bi doprinelo daljem unapređenju dobrosusedskih odnosa i stabilnosti regiona, kao i uzajamnoj podršci u procesu evropskih integracija. Ministri spoljnih poslova država u regionu, uz prisustvo predstavnika Evropske komisije i međunarodne zajednice, dogovorili su se u Beogradu da intenziviraju saradnju u cilju rešavanja problema izbeglica i raseljenih lica. Saradnja će se odvijati kroz nadležne nacionalne stručne službe koje će se sastajati dva puta godišnje, a po potrebi i češće. Ministri su se dogovorili i da će u roku od devet meseci, organizovati međunarodnu donatorsku konferenciju sa ciljem osnivanja multidonatorskog fonda, radi pomoći u procesima povratka ili lokalne integracije izbeglica i interno raseljenih lica, zatvaranja kolektivnih centara i pomoći najugroženijima.

Za rešavanje izbegličkih problema veliki značaj ima i *Ugovor o pitanjima sukcesije*<sup>18</sup>, koji su 29. juna 2001. godine u Beču potpisali predstavnici država sukcesora bivše SFRJ. Aneksom G ovog sporazuma štite se privatna svojina i stečena prava građana ili drugih pravnih lica SFRJ. U Aneksu G članu 2. odeljku (1) pododeljku (a) određeno je da će se priznati prava na pokretnu i nepokretnu imovinu koja se nalazi u nekoj državi naslednici na koju su građani ili druga pravna lica SFRJ imala pravo na dan 31. decembra 1990. te će biti zaštićena i vraćena od te države u skladu s utvrđenim standardima i normama međunarodnog prava bez obzira na nacionalnost, državljanstvo, mesto boravka ili prebivalište tih osoba. Osobe koje ne mogu ostvariti ova prava imaju pravo na naknadu u skladu s normama građanskog i međunarodnog prava. (b) Bilo kakav navodni prenos prava na pokretnu i nepokretnu imovinu učinjen nakon 31. decembra 1990. i zaključen pod prisilom ili protivno pododeljku (a) ovoga člana, biće ništavan. Član 6. Aneksa G Sporazuma predviđa da će se domaće zakonodavstvo svake od država sukcesora koje se odnosi na „stanarsko pravo” primenjivati jednako na lica koja su bila državljani SFRJ i koja su imala takva prava bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što je pol, rasa, boja, jezik, religija, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo, pripadnost nacionalnim manjinama, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

U praksi, međutim, još uvek nisu stvorene sve unutrašnje zakonske i druge pretpostavke da se odredbe Aneksa G sveobuhvatno primene. Kao što je do Ugovora o sukcesiji došlo uz asistenciju i raznovrsne

<sup>18</sup> “Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori”, br. 6/2002



pritiske evropske i međunarodne zajednice, i to nakon više od decenije pregovaranja, bez nastavka takve uloge evropske i međunarodne zajednice teško može da se očekuje da će on u praksi značajnije zaživeti. To se posebno odnosi na prava izbeglica. U svakom slučaju za brže trajno rešavanje izbegličkih problema ohrabrujući je svaki novi korak u približavanju i uključivanju država – sukcesora bivše SFRJ u evropske integracijske strukture, jer svaki taj novi korak nužno zahteva prilagođavanje ponašanja nacionalnih vlasti evropskim pravnim i demokratskim standardima.

### 2.3. Srbija u procesu evropskih integracija i rešavanje izbegličkog pitanja

Pored obavezujućih i vodećih opštih međunarodnih standarda u domenu izbeglištva, strateški okvir EU dodatno potencira potrebu efektivnog rešavanja pitanja izbegle populacije u kontekstu postizanja vremenski precizno definisanih ciljeva za pridruživanje Republike Srbije EU. Odlukom Saveta Evropske unije br. 2008/213/EK od 18. februara 2008. godine, o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu (EP) sa Srbijom, u delu Aneksa 2 o regionalnim pitanjima i međunarodnim obavezama Srbije predviđa se, između ostalog, „obezbeđenje prava na realan izbor između održivog povratka i integracije“ (kratkoročni cilj) i „omogućavanje integracije izbeglica koji odluče da se ne vrate“ (srednjoročni cilj).<sup>19</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Republike Srbije u Preambuli potvrđuje „pravo na povratak svim izbeglicama i interno raseljenim licima, pravo na zaštitu njihove imovine i druga srodna ljudska prava“.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu navodi se da je „smanjen broj kolektivnih centara. Izmenjen je Zakon o izbeglicama tako da je izbeglicama omogućeno da otkupe svoje stanove koji su izgrađeni donatorskim sredstvima. Nastavljen je program podrške opštinama koje su pripremile lokalne akcione planove za poboljšanje statusa izbeglica i interno raseljenih lica koja su se odlučila za integraciju. Još 81 opština je dobila donacije za sprovođenje svojih planova. Međutim, situacija sa izbeglicama i interno raseljenim licima je i dalje teška. Potrebno je ostvariti dalji napredak u pogledu stambene situacije. Mnoge izbeglice i interno raseljena lica su nezaposlena i žive u siromaštvu, a Nacionalnu strategiju za rešavanje pitanja izbeglica iz 2002. treba revidirati i prilagoditi sadašnjem stanju.“<sup>20</sup>

### 3. Integracija - pravni i institucionalni okvir

Republika Srbija u obavezi je da, shodno međunarodnim dokumentima i standardima, olakša i ubrza postupak naturalizacije izbeglica (njihovog prijema u državljanstvo Republike Srbije) i da smanji, u najvećoj mogućoj meri, takse i troškove tog postupka. Promenama Zakona o jugoslovenskom državljanstvu u martu 2001. godine i donošenjem novog Zakona o državljanstvu Republike Srbije 2004. godine formalno je olakšana naturalizacija izbeglica kroz smanjene uslove i pojednostavljenu proceduru.

Osnovni dokument koji u Republici Srbiji reguliše status i prava izbeglica poreklom iz republika bivše SFRJ je *Zakon o izbeglicama*.<sup>21</sup> Zakon utvrđuje obavezu države da izbeglicama, čiji trajni povratak na

<sup>19</sup> Odluka Saveta Evropske unije br. 2008/213/EC od 18. februara 2008. godine, o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu (EP) sa Srbijom uključujući Kosovo kako je definisano u Rezoluciji 1244 SB UN od 10. juna 1999. godine, str. 8 i 14.

<sup>20</sup> Evropska komisija, Brisel, SEC(2010) 1330, Radni dokument, Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu, Strategija proširenja i ključni izazovi za 2010–2011. godinu, str. 15.

<sup>21</sup> "Službeni glasnik RS", br. 18/92, 45/2002 i 30/2010

područja s kojih su izbegla nije moguć, pruži pomoć kako bi se nastanile ili zaposlile u određenom mestu. U Zakonu su postavljeni visoki standardi prava na zapošljavanje i školovanje, koji izbeglice iz drugih republika bivše SFRJ u Srbiji izjednačavaju s državljanima Srbije, osim kada je i pitanju rad u državnim službama, za šta je potrebno državljanstvo Srbije. Obim ovih prava prevazilazi minimalne standarde utvrđene Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine.

Za integraciju izbeglica u Srbiji izuzetno je značajna i *Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica*,<sup>22</sup> koju je Vlada Republike Srbije usvojila 2002. godine. Nacionalna strategija kao osnovni cilj lokalne integracije postavlja osposobljavanje izbeglica za samostalan i, u odnosu na ostale građane, ekonomski i socijalno ravnopravan život. Preduslovi za uspešnu lokalnu integraciju, prema Nacionalnoj strategiji, su rešavanje pitanja stanovanja, zaposlenja, nalaženje rešenja za izbeglice smeštene u kolektivnim centrima, te unapređenje imovinskog i pravnog statusa izbeglica. U toku je proces revizije Nacionalne strategije za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica u skladu sa sadašnjom situacijom, potrebama i realnim mogućnostima, koju je potrebno što pre dovršiti.

Ciljevi, strategije, mere i aktivnosti usmereni na olakšavanje integracije izbeglica u Srbiji sadržani su i u brojnim dokumentima Vlade Republike Srbije i njenih preko 15 nacionalnih strategija. Ovi dokumenti pokazuju koliko je integracija izbeglica kompleksan i sveobuhvatan proces u koji, u okviru svoje nadležnosti, moraju biti uključene gotovo sve državne i druge javne organizacije i institucije. Kao što se navodi u Strategiji za smanjenje siromaštva, institucionalna i organizaciona mreža je dovoljno razvijena, ali slabo koordinisana. Obim ovog posla upućuje na to da se on uspešno može završiti samo uz intenzivniju međuresorsku saradnju i veću odgovornost ministarstava i puno angažovanje Vlade u celini.

### **3.1. Ograničavajuće okolnosti za integraciju**

Položaj izbeglica u Srbiji i mogućnosti njihove integracije umnogome zavise i od stanja njihovih prava, odnosno od mogućnosti pristupa tim pravima u zemljama porekla. Zato nije moguće govoriti o uslovima za ubrzanu i uspešnu integraciju izbeglica u Srbiji, a da se ne sagleda i prekogranični aspekt ove problematike. Nepostojanje volje da se na sveobuhvatan i pravedan način reši problem oduzetih stanarskih prava izbeglica iz Hrvatske nesumnjivo da utiče na mogućnosti rešavanja jednog od ključnih problema integracije izbeglica u Srbiji, a to je rešavanje stambenog problema. Neophodno je stoga pojačati i diplomatske aktivnosti na međunarodnom i međudržavnom planu kako bi se prevladao otežan ili onemogućen pristup stečenim i drugim pravima izbeglica u zemljama porekla, i to bez uslovljavanja njihovim statusom ili prebivalištem.

Produžena izbeglička kriza u Srbiji uzrokovana je ne samo stanjem ljudskih prava u zemljama njihovog porekla, već i prilikama u samoj Srbiji. Na mogućnosti integracije izbeglica u Republici Srbiji, za što su se kao trajno rešenje opredelile mnoge izbeglice, utiču i specifične okolnosti izbeglištva na tlu Srbije, koje otežavaju njihovu integraciju. Pre svega, reč je o zemlji koja je jedno vreme zbrinjavala preko pola miliona izbeglica i u kojoj i dalje boravi više od 300.000 izbeglica i bivših izbeglica. Tu se ne računaju i ratom ugrožena lica, koja nisu imala status izbeglice u Srbiji, niti interno raseljena lica s Kosova i Metohije. Izbeglice u Srbiji delile su i dele sudbinu domaćeg stanovništva, a to znači da se pokušavaju integrisati u zemlji koja je tokom devedesetih godina doživela ekonomski i socijalni krah sa dramatičnim padom bruto nacionalnog proizvoda (za oko 50%); sa velikom nezaposlenšću, ogromnim padom standarda građana; zemlji iscrpljenoj i izraubovanoj ratovima, dugogodišnjim ekonomskim sankcijama i izolacijom, bombardovanjem i bez celovite

---

<sup>22</sup> [http://www.kirs.gov.rs/docs/nacionalna\\_strategija\\_izb\\_i\\_irl.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/nacionalna_strategija_izb_i_irl.pdf)

strategije tranzicije. Zemlja je u riziku od otvaranja novih socijalnih problema i potenciranja novih oblika i područja siromaštva.

Osim navedenih ograničavajućih okolnosti za integraciju izbeglica u Srbiji, treba imati u vidu i da je integracija izbeglica u Srbiji dugo godina bila tabu tema i na nacionalnom i na međunarodnom planu, posebno kod glavnih međunarodnih humanitarnih organizacija, i ona se veoma teško otvarala zbog bojazni da se na taj način prihvataju posledice politika etničkog čišćenja. Tek nakon demokratske smene vlasti 2000. godine u tadašnjoj SRJ polako počinje da se otvara i ovo pitanje. Ipak, prošlo je praktično gotovo punih deset godina, a da se, do 2000. godine, na društveno organizivan način učinilo veoma malo u omogućavanju integracije izbeglica u Srbiji. Tih deset izgubljenih godina, kada je reč o integraciji izbeglica u Srbiji, su jedan od glavnih uzroka produžene izbegličke krize u Srbiji. Pravne mogućnosti za olakšanu naturalizaciju izbeglica u Srbiji, kao neophodnog prethodnog koraka za njihovu integraciju, stvorene su tek u martu 2001. godine, kada su stupile na snagu izmene i dopune Zakona o jugoslovenskom državljanstvu. Srbija 2002. godine, nakon gotovo 11 godina od pojave masovnog izbeglištva na njenom tlu, usvaja Nacionalnu strategiju za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica, koja je do današnjeg dana u bitnom spisak zamišljenih mera i aktivnosti na papiru jer se gotovo u celosti oslonila na međunarodne izvore finansiranja.

Lokalna integracija izbeglica u Srbiji je ne samo obiman, već i skup proces, čija priroda i finansijske razmere prevazilaze okvire humanitarnih programa. Prevažna odgovornost za integraciju je na Vladi Republike Srbije. Međutim, još uvek krhka ekonomija i visok nivo siromaštva opšte populacije u Srbiji čine ambijent u kome je teško odvojiti dovoljna sredstva za različite programe integracije. Zato je neophodno privući pažnju donatora koji podržavaju razvojne programe Republike Srbije. Da bi se to postiglo, neophodno je da integracija izbeglica nađe adekvatno mesto u širem sistemu socijalne i razvojne politike, kao i da se izbeglice tretiraju kao jedna od ugroženih grupa stanovništva, sa svim svojim specifičnim karakteristikama.

## **4. Povratak**

### **4.2. Bosna i Hercegovina**

Pitanje povratka izbeglica i interno raseljenih lica i ostvarivanja njihovih prava u Bosni i Hercegovini je, i pored svih problema koji su bili ili su i dalje prisutni, pozitivan primer za sve zemlje u regionu. Uprkos tome, ostalo je još puno da se učini kako bi izbeglice, raseljene osobe i povratnici u potpunosti uživali nesmetan pristup svim pravima koja su definisana u Aneksu VII Dejtonskog mirovnog sporazuma. Postoje još uvek i značajne razlike u pogledu dostignutosti zadovoljavajućeg nivoa povrata stečenih prava u samoj Bosni i Hercegovini kada se uzmu u obzir različite oblasti u kojima se stečena prava ostvaruju (imovinska prava, prava iz radnih odnosa, penzije i dr.)

Povratak izbeglica u Bosnu i Hercegovinu nije više politički i bezbednosni problem. Uprkos pojedinačnim incidentima koji su se događali, kao što su napadi na povratnike i njihovu imovinu, bezbednost povratnika nikada nije bila najveća prepreka povratku. Povratak su usporavali ili onemogućavali teški životni uslovi prouzrokovani nemogućnošću zaposlenja i privređivanja, školovanja po programima prilagođenim nacionalnoj pripadnosti povratnika kao i nepoverenje u mogućnost prosperiteta u sredinama u kojima povratnici predstavljaju manjinsku zajednicu.

#### **4.1.1. Povratak imovine**

U pogledu ostvarivanja i povrata imovinskih prava u Bosni i Hercegovini postignut je najznačajniji rezultat, jer je više od 99 % imovine vraćeno legalnim vlasnicima, bez obzira da li se nalaze u BiH ili

u izbeglištvu. Aneksom VII Dejtonskog mirovnog sporazuma predviđeno je da svako ima pravo na povrat nepokretne imovine ili nadoknadu umesto povrata. Zakonskim intervencijama Visokog predstavnika započeo je proces uspostavljanja konkretnih zakonskih mehanizama za stambenu i imovinsku restituciju u BiH. Oglašeni su ništavnim svi upravni, sudski i drugi akti kojima je nosiocu stanarskog prava prestalo stanarsko pravo, te je time omogućeno da predratni nosioci stanarskog prava uđu u posed tih stanova i da ih otkupe pod povoljnim uslovima. Prihvaćen je i princip da je pravo na povratak i vraćanje u posed svog doma i imovine individualno i bezuslovno, i da ono ne zavisi od toga da li se poštuje pravo nekog drugog ili ne. I to je jedan od razloga zašto je Visoki predstavnik zauzeo stav da je pravo vlasnika ispred prava poseda privremenog korisnika, a u cilju ubrzanja oslobađanja stanova od privremnih korisnika.

#### 4.1.2. Povrat vojnih stanova

Jedino pitanje gde se osporavalo pravo na povrat nepokretne imovine je pitanje tzv. „vojnih stanova“ odnosno stanova iz stambenog fonda bivše JNA. Ovo pitanje je značajno zbog relativno velikog broja takvih stanova (16.000 od oko 250.000 stanova u BiH). Pitanju vojnih stanova različito se pristupa u entitetima BiH. Republika Srpska vratila je svim bivšim oficirima JNA stanove, bez obzira na to da li su se posle izbijanja rata odselili u Sloveniju, Hrvatsku, Srbiju, Makedoniju, Crnu Goru ili su otišli u Federaciju BiH. U Federaciji BiH se legislativa u ovoj oblasti kretala od potpunog negiranja prava na povrat, da bi postepeno olakšavala uslove i proširivala krug lica koje pravo na povrat „vojnih stanova“ imaju, do zastoja koji je nastupio i čak određenog nazadovanja i promena zakona koje su podnosiocima zahteva za povrat u posed ovih stanova dovele u nepovoljniji položaj u odnosu na stanje pre promena zakona.<sup>23</sup> Kako su se promene zakonodavstva uglavnom sastojale u intervencijama Visokog predstavnika Ujedinjenih nacija za BiH koji je imao pravo da donosi ukaze o promeni zakona, može se zaključiti da je napredak u pitanju povrata „vojnih stanova“ u Federaciji BiH prestao kada je Visoki predstavnik izgubio interesovanje za ovu oblast. Takvo stanje je trajalo sve do maja 2010. godine kada je Evropski sud za ljudska prava u Strazburu doneo odluku u slučaju Branimir Đokić protiv BiH. Podnosilac tužbe u ovom slučaju nije, prema propisima Federacije BiH, ispunjavao uslov za povrat stana u posed, iako je taj stan otkupio, jer je nakon završetka rata u BiH, bio pripadnik oružanih snaga izvan BiH (Vojska SR Jugoslavije). Sud u Strazburu je utvrdio povredu prava na mirno uživanje imovine i obavezao Bosnu i Hercegovinu da mu isplati nadoknadu u visini tržišne vrednosti stana (60.000 evra).<sup>24</sup> Ova presuda najdirektnije potvrđuje da federalno zakonodavstvo u ovoj oblasti nije u skladu sa Aneksom VII Dejtonskog sporazuma. Ključna odredba prvog člana ovog aneksa glasi: „Sva izbegla i raseljena lica imaju pravo da se slobodno vrate svojim kućama. Oni će imati pravo na povraćaj imovine, koje su lišeni tokom neprijateljstava počev od 1991. i na naknadu za imovinu koja im se ne može vratiti.“ Realno je očekivati da se nakon ove presude, i pored negodovanja i najave političkih struktura Federacije BiH da neće sprovođivati presude<sup>25</sup>, doći do pravednog rešenja jedinog nerešenog pitanja u oblasti povrata imovinskih prava u BiH.

#### 4.1.3 Dužina upravnih postupaka, upravnih sporova i sporova pred redovnim sudovima

<sup>23</sup> Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, objavljen (Službene novine Federacije BiH br. 27/97, 11/98, 22/99, 27/99, 7/00, 32/01, 61/01, 15/02, 54/04, 36/06, 51/07, 72/08 i 23/09)

<sup>24</sup> Odluka u predmetu Đokić protiv BiH (*Aplikacija br. 6518/04*)

<sup>25</sup> Izjava Premijera F BiH od 11. avgusta 2010. godine

(<http://www.nezavisne.com/dogadjaji/vijesti/65824/Federacija-preti-finansijski-kolaps.html>)

Prema evidenciji Udruženja vojnih penzionera, još oko 300 bivših pripadnika JNA nije uspeo vratiti imovinu u FBiH, a eksperti za imovinsko-pravna pitanja tvrde da će vlasti prema svakoj od tih osoba morati postupati u skladu sa konačnom presudom suda u Strazburu. (<http://www.nacional.hr/clanak/89233/dw-federacija-bih-u-strahu-od-bankrota-zbog-vojnih-stanova>)

Veliki broj zahteva za povrat imovine vraća se iz upravnog spora na upravni postupak i obrnuto, i to se stalno ponavlja. Zbog toga se pojedini slučajevi nalaze u postupku odlučivanja duži niz godina, što je u svakom slučaju u suprotnosti sa potrebom ekspeditivnog rešavanja povrata imovine. Upravni i sudski organi u upravnim postupcima i upravnim sporovima trebalo bi da se dosledno pridržavaju relevantnih odredaba Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, kako bi se osiguralo što brže rešavanje imovinskih postupaka/sporova, a sve u cilju brže i potpune implementacije Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma. Takođe, evidentni su problemi vezani za trajanje parničnog postupka pred nadležnim sudovima, u slučajevima gde sud treba da odluči o prethodnom pitanju (npr. poništenje ugovora o zameni imovine). Stoga se preporučuje nadležnim sudovima u Bosni i Hercegovini da predmete/tužbene zahteve koji su im upućeni za rešavanje prethodnog pitanja, po prekinutim upravnim postupcima kod lokalnih stambenih organa, rešavaju po hitnom postupku i tako doprinesu pravovremenom okončanju postupaka za povrat imovine kao i podizanju nivoa pravne sigurnosti.

#### **4.1.4. Nemogućnost povrata raseljenih osoba i izbeglica u predratne domove**

Deo vlasnika i nosilaca stanarskog prava nije u mogućnosti da svoje pravo na povrat imovine faktički i ostvari, jer imovina ne postoji, ili postoji, ali sa promenjenom namenom. Mehanizam restitucije potrebno je uspostaviti tako što će organi odgovorni za nemogućnost povrata stambenih jedinica zbog uništenja, eksproprijacije, promene urbanističkih i regulacionih planova, gradnje od strane trećih osoba i sl. omogućiti povrat u pređašnje stanje putem obnove, dodele drugih stambenih jedinica ili dodelom pravične novčane naknade.

#### **4.1.5. Posebni slučajevi**

1. Postoji i znatan broj nerešenih slučajeva koji su vezani za član 4. Zakona o stambenim odnosima<sup>26</sup>. Ovaj član reguliše pitanje dodele stanova za privremeni smeštaj, kao što su privremeni radnički stanovi na gradilištima, u barakama i slično, stanovi dodeljeni po službenoj dužnosti, prostore za nužni smeštaj, a na kojima se nije moglo steći stanarsko pravo. Zakoni koji su regulisali povrat imovine kao i sudska praksa nastala iz ovih zakona, onemogućili su znatnom broju lica povrat u njihove predratne domove. Mehanizam restitucije bi trebalo graditi tako da nadležne entitetske, kantonalne i opštinske vlasti raseljenim osobama čiji su domovi bile stambene jedinice iz člana 4. Zakona o stambenim odnosima osiguraju, gde je to moguće, povratak u predratne domove. U slučajevima gde ovo nije moguće, a povratnici ispunjavaju potrebne zakonske uslove, potrebno je da nadležni organi vlasti prioritarno reše ove slučajeve kroz programe/projekte socijalnog stambenog zbrinjavanja.

2. Specifičan problem u vezi sa pitanjem povrata imovine i stanarskih prava postoji u Republici Srpskoj, a odnosi se na povrat imovine i stanova koji su bili predmet prenosa prava raspolaganja (zamena, prodaja i sl.), u spornom periodu na relaciji Republika Hrvatska - Bosna i Hercegovina, uglavnom sa područja Republike Srpske. U takvim slučajevima prekinut je upravni postupak, nadležni sudovi rešavaju kao prethodno pitanje valjanost ugovora o prenosu prava raspolaganja, te nakon pravosnažnih presuda upravni organi u Republici Srpskoj nastavljaju postupak izvršenja. U rešavanju sudbine zamenjene imovine dolazi do jednostranog izvršenja pravosnažnih sudskih presuda samo u Bosni i Hercegovini odnosno u Republici Srpskoj, pa je tako jedna strana stekla mogućnost otkupa stana u dve države, dok je druga strana izgubila to pravo u obe države. Stoga je u ovakvim pravnim situacijama potrebno osigurati da se primenjuje institut priznanja stranih sudskih presuda, tj. da sudovi u Republici Hrvatskoj priznaju takve presude na osnovu kojih bi se po principu reciprociteta istovremeno sprovodio izvršni postupak. Na taj način bi se strankama koje su bile partneri u zameni

<sup>26</sup> Zakon o stambenim odnosima ("Službeni list SRBiH", br. 14/84, 12/87 i 36/89), preuzet Zakonom o preuzimanju Zakona o stambenim odnosima ("Službene novine Federacije BiH", br. 11/98, 38/98, 12/99 i 19/99)

nepokretnosti omogućio ulazak u posed svoje imovine i uspostavljanje vlasništva nad imovinom koja je bila predmet prenosa prava raspolaganja.

#### **4.2. Naknada štete – kompenzacija**

Pored prava na slobodan povratak i povrat imovine, Aneks VII Dejtonskog mirovnog sporazuma garantuje i pravo svih izbeglica i raseljenih osoba na kompenzaciju za imovinu koja im se ne može vratiti. Ujedno je predviđen i mehanizam ostvarivanja prava na kompenzaciju. Veliki broj izbeglica i raseljenih osoba, podneo je zahtev za kompenzaciju Komisiji za raseljene osobe i izbeglice, dok su drugi pokrenuli parnice na sudovima u iste svrhe. U međuvremenu je mandat Komisije za raseljene osobe i izbeglice (CRPC) u Bosni i Hercegovini prestao, nakon čega su vlasti u BiH oformile domaću Komisiju za imovinske zahteve raseljenih osoba i izbeglica. Njen mandat je rešavanje po zahtevima za preispitivanje odluka Komisije za imovinske zahteve raseljenih osoba i izbeglica, koji su primljeni u mandatu „dejtonske“ komisije, ali ih ona nije stigla razmotriti i doneti odluke o njima za vreme trajanja svog mandata. „Dejtonska“ komisija, za vreme trajanja svoga mandata, nije rešavala pitanja prava na kompenzaciju, nego je samo potvrđivala vlasništvo, stanarsko pravo i uredan posed na nepokretnoj imovini raseljenih osoba i izbeglica. Kompenzacija je do danas ostala nedostupna u praksi. I nakon 15 godina od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, još uvek postoji otpor uvođenju formalnog kompenzacionog mehanizma u Bosni i Hercegovini. Brojni su i raznovrsni razlozi zbog kojih je to tako, uključujući velike troškove i opterećenja koje bi svaki oblik kompenzacione šeme prouzrokovao za državne budžete.

Opšte je prihvaćeno pojašnjenje OHR-a o smislu ovog instituta iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, tj. da je reč samo o kompenzaciji za stambenu jedinicu ili dom. Prema tome, kompenzacija ne predstavlja pokušaj ostvarivanja sveukupne naknade za sve gubitke koje su ljudi pretrpeli u ratu. Drugim rečima, kompenzacija u smislu Aneksa VII u ovom trenutku predstavlja način da se ljudima koji se ne mogu vratiti pomogne u iznalaženju trajnog rešenja i to ostvarivanjem pristupa pravu na dom. Stoga iznos kompenzacije treba da bude ograničen na sumu koja je adekvatna za osiguranje minimalnih stambenih uslova u skladu sa važećim propisima.

#### **4.3. Obnova uništenih ili oštećenih stambenih jedinica – specifičan vid stambene i imovinske restitucije**

U Bosni i Hercegovini je od oko 1,1 milion stambenih jedinica evidentiranih poslednjim popisom stanovništva iz 1991. godine, u periodu između 1992. i 1995. godine uništeno je ili oštećeno oko 453.000, što čini oko 42% predratnog stambenog fonda. Uništavanje stambenog fonda nastavljeno je i nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, tako da je dodatno u periodu nakon 1995. godine, devastirano gotovo 14.000 stambenih jedinica, od kojih najveći broj (preko 80%) na području sadašnje Federacije BiH.<sup>27</sup>

Do sada je u BiH obnovljeno oko 317.000 stambenih jedinica, što čini stopu obnovljenosti od oko 68%. Od ovog broja, oko 232.000 stambenih jedinica obnovljeno je na području FBiH, oko 72.000 na području RS, a oko 12.000 obnovljeno je na području Brčko distrikta BiH. Procenjuje se da je blizu dve trećine, odnosno oko 200.000 stambenih jedinica obnovljeno raznim vidovima međunarodnih i domaćih donacija, dok je preostala trećina, uglavnom manje oštećenih objekata, sanirana privatnim sredstvima vlasnika i nosilaca stanarskog prava. Na osnovu podataka prikupljenih na terenu od nadležnih opštinskih službi, još je oko 150.000 neobnovljenih stambenih jedinica u BiH, odnosno 32% od ukupnog oštećenog i uništenog stambenog fonda. Najveći broj ovih stambenih jedinica je visokog

---

<sup>27</sup> Revidirana strategija BiH za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, Sarajevo, oktobar/listopad 2008. godine

stepena oštećenja, do potpune devastiranosti. Na području Federacije BiH još je oko 80.000 stambenih jedinica koje nisu obnovljene, što čini stopu od 26% uništenog i oštećenog stambenog fonda u Federaciji BiH, u RS oko 66.000, što čini stopu od 48%, dok je na području Brčko distrikta BiH oko 3.000 neobnovljenih stambenih jedinica, što čini stopu od 20% uništenog i oštećenog stambenog fonda.

Prema pokazateljima koji su utvrđeni u podnesenim zahtevima za povratak do početka 2008. godine hitno je potrebno obnoviti najmanje 45.000 stambenih jedinica, a vrednost poslova obnove se procenjuje na oko 300 miliona evra. Potrebno je obnoviti i oko 450 stambenih zgrada sa oko 2.500 stanova ili oko 1% ove vrste stambenog fonda iz 1991. godine.

Planirana finansijska sredstva u budžetima nedovoljna su za dinamičnu obnovu i ne postoji okvirni plan i program obnove. Nije utvrđen ni opšti pravni okvir kojim bi izbeglicama i interno raseljenim licima u BiH, kojima je stambena imovina oštećena ili uništena, država garantovala pravo na obnovu pod jednakim uslovima.

Značajan broj obnovljenih stambenih objekata se ne koristi ili se samo povremeno koristi, jer nisu istovremeno stvarani i svi neophodni uslovi za održiv povratak, od izgradnje infrastrukture do mogućnosti zapošljavanja.

#### **4.4. Zapošljavanje i pravo na rad**

Mogućnosti zapošljavanja u BiH su veoma ograničene, s obzirom na teško stanje ekonomije. Još uvek se veliki deo privrede sastoji od aktivnosti međunarodne zajednice – kako u obliku direktne strane pomoći tako i novca koji veliki broj međunarodnih predstavnika i činovnika u zemlji troše prilikom obavljanja svojih dužnosti. Ukupan broj nezaposlenih radnika u BiH je 502.301.<sup>28</sup> Prosečna stopa nezaposlenosti u BiH je 42,1 odsto, a u Republici Srpskoj je 35,1. To znači da je u Federaciji BiH stopa nezaposlenosti viša od 49 odsto. Posebno zabrinjava podatak da je među onima koji traže posao 22.856 sa završenim fakultetima, kao i činjenica da je u BiH u radnom odnosu samo 688.636 osoba. Slika je još sumornija, kada se zna da u BiH, prema procenama, živi oko 3,8 miliona stanovnika. Od ukupnog broja nezaposlenih, posao u Republici Srpskoj traži 142.074, u Federaciji BiH 351.444, a u distriktu Brčko 10.000 osoba.

Kada se radi o pitanju povrata stečenih prava u drugim oblastima, stanje nije ni blizu dostignućima koja su postignuta u povratu nepokretne imovine. Povratak na predratno radno mesto nije obezbeđen ni u jednom entitetu BiH, što je umnogome uslovljeno teškim stanjem ekonomije i veoma malim mogućnostima zapošljavanja. U ovom pitanju Federacija BiH je za razliku od Republike Srpske učinila pokušaj da se i ovo pitanje reši 1999. godine kada je omogućeno podnošenje zahteva za povrat u radno-pravni status.<sup>29</sup> Nažalost, ovaj pokušaj je bio neuspešan, jer se pravo onih koji su dobili pozitivna rešenja po svom zahtevu, na osnovu kasnijih promena zakona, svelo na formalno uspostavljanje radno-pravnog statusa, prekida tog statusa nakon šest meseci i isplate simbolične otpremnine. Koliko je ovaj proces bio neefikasan govori činjenica da su neki postupci koji se odnose na izvršenje rešenja o povratu u radno-pravni status još uvek u toku.

Kada je u pitanju pravo učešća u privatizaciji društvenih preduzeća, to pravo je bilo omogućeno svim licima koja su bili državljanima BiH i imali predratno prebivalište na njenoj teritoriji. Pitanje isplate stare devizne štednje se iako sporo, na način koji ne zadovoljava mnoge štediše, ipak postepeno rešava.

---

<sup>28</sup> Ni sa fakultetom nema posla, Politika, 5 decembar 2009.

<sup>29</sup> Zakon o radu ("Službene novine FBiH", broj: 43/99, 32/00 i 29/03)

#### 4.5. Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja

Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja spadaju među najznačajnija stečena prava, kako zbog obima tako i zbog činjenice da ona predstavljaju, praktično, jedini izvor sredstava za život najstarijih u izbegličkoj populaciji. Višegodišnji vakuum u uspostavljanju odnosa u oblasti socijalnog osiguranja između Srbije i Bosne i Hercegovine, produbljavao je egzistencijalnu probleme mnogim izbeglim licima.

Problem isplate penzija ostvarenih pre rata i isplate zarađenih penzija koje do Sporazuma o socijalnom osiguranju između BiH i Srbije (SR Jugoslavije) 2004. godine,<sup>30</sup> nisu bile isplaćivane i dalje je predmet sudskih postupaka u BiH. Mora se naglasiti da je najveći broj penzionera primao u ratnom periodu i posleratnom do navedenog sporazuma, penzije iz Fonda PIO Srbije, koje su u određenim periodima bile manje, veće ili jednake penzijama koje bi primali iz fonda u kojem su ostavariili penzijski staž. U maju 2010. godine, potpisivanjem izmenjenog Sporazuma o socijalnom osiguranju između BiH i Srbije, ispravljena je nepravda da se na račun penzionera, odnosno umanjnjem njihovih penzija izmiruju dugovi između fondova za PIO dve države.

Lica izbegla iz Bosne i Hercegovine koja su staž osiguranja ostvarila u toj državi,<sup>31</sup> pri ostvarivanju prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja najčešće se suočavaju sa sledećim problemima:

- Većina osiguranika ima problem pribavljanja dokumenata potrebnih za ostvarivanje prava na penziju, od kojih su mnoga uništena ili nestala tokom ratnih sukoba u BiH.<sup>32</sup> Osim toga, raširena je praksa nadležnih organa na nivou entiteta BiH da traže od građana da pribave razne isprave o činjenicama o kojima ti ili drugi organi, odnosno službe inače vode službene evidencije i po zakonu su obavezni da ih po službenoj dužnosti pribave;
- Prekogranični postupak rešavanja o zahtevu za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja traje suviše dugo. Saradnja organa za vezu nije uvek na takvom nivou da omogućava efikasno sprovođenje Sporazuma o socijalnom osiguranju između SRJ i BiH;
- Iako zakon obavezuje nadležne organe da osiguraju pomoć strankama u postupku i propisuje precizne rokove za obavljanje radnji u postupku, u praksi pomoć često izostaje, a zakonski rokovi se višestruko prekoračuju;
- Dešava se i to da se nakon izjavljene žalbe spisi nezakonito dugo drže kod organa koji su u toj stvari rešavali u prvom stepenu, umesto da se bez odlaganja dostavljaju nadležnom drugostepenom organu, kako je to zakonom izričito predviđeno.

#### 5. Hrvatska

Održivi povratak izbeglica u Republiku Hrvatsku umnogome zavisi i od mogućnosti pristupa njihovim imovinskim i drugim stečenim pravima, kao što su:

---

<sup>30</sup> „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 10/2004

<sup>31</sup> U Srbiji je oko 4.000 penzionera iz BiH. Otprilike isto toliko ima i penzionera koji sada žive u BiH, a penziju su zaradili u Srbiji.

<sup>32</sup> Penzijski staž se, barem formalno, može dokazati sledećim dokumentima: radnom knjižicom, pravnosnažnim rešenjem o penzijskom stažu, rešenjem o prijemu u radni odnos, rešenjem o raspoređivanju na određeno radno mesto i rešenjem o prestanku radnog odnosa, obaveštenjem o ličnom dohotku i stažu osiguranja, prepisom ličnog kartona o zdravstvenom osiguranju ili nekim drugim dokumentom. Pribavljanje tih dokumenata u praksi nije uvek dovoljno za realizaciju prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.



## 5.1. Stanarska prava i stambeno zbrinjavanje

Stambeno zbrinjavanje je, uz zapošljavanje odnosno osiguranje ekonomske egzistencije, najvažniji preduslov za povratak izbeglih lica i njihovih porodica. Prema procenama OEBS-a, oduzimanjem stanarskih prava u Hrvatskoj pogođeno je oko 100.000 srpskih izbeglica iz urbanih sredina.<sup>33</sup>

Rezolucija 1120 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 14. jula 1997. godine potvrdila je pravo svih izbeglica i raseljenih osoba poreklom iz Republike Hrvatske na povratak u svoje izvorne domove u Republici Hrvatskoj odnosno domove u kojima su stanovali pre izbeglištva.<sup>34</sup> Umesto da pitanje oduzimanja stanarskih prava izbeglih i prognanih Srba tretira kao pitanje ljudskih prava, kao što to čini ova Rezolucija, Hrvatska je, kao rešenje ovog problema, ponudila *Program stambenog zbrinjavanja*, kao humanitarnu i socijalnu meru, što i proizilazi iz stava Hrvatske „da ne postoji nikakva pravna obaveza prema bivšim nosiocima stanarskog prava”.<sup>35</sup> "Prema mišljenju Vlade, pribavljanje stambene pomoći u ovom kontekstu ne bi bio oblik reparacije ili supstitucije za prošlo izvlašćivanje, već čin dobre volje", kaže se u Izveštaju HRW.

Takav stav je izražen i u predmetu *Vojnović v. Hrvatske* pred Komitetom UN za ljudska prava.<sup>36</sup> Vlada RH je stava da je dodelom stana kroz program stambenog zbrinjavanja omogućeno Vojnoviću da „povrati *de facto* njegovu predratnu poziciju u odnosu na njegovu stambenu situaciju. Novi uvedeni status zaštićenog zakupca i postignuta prava su u osnovi identična statusu koji je imao kao bivši nositelj stanarskog prava, uključujući i prava članova njegove porodice. Vlada Republike Hrvatske

<sup>33</sup> Misija OSCE u Republici Hrvatskoj, *Opcije za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava*, april 2005. Samo u Srbiji i Crnoj Gori je bilo 43.283 bivših nosilaca stanarskog prava u Republici Hrvatskoj (prema podacima iz registracije izbeglica i drugih ratom ugroženih lica u Srbiji 2001. godine i registracije izbeglica u Crnoj Gori 2001. godine - na osnovu izjašnjavanja na porodičnom obrascu). Jedan deo njih je uspeo da stanove proda ili zameni, a najveći deo je bio lišen stanarskog prava. OEBS Misija u Hrvatskoj u svom dokumentu *Access to housing for refugees* iz aprila 2005. godine iznosi podatak da je oko 30,000 porodica lišeno stanarskog prava. Ovakav podatak iznosi i Human Rights Watch u svome Izveštaju: *Hrvatska, prekršena obećanja – prepreke povratku izbeglica u Hrvatsku*, iz septembra 2003. Od tog broja više je od 23 800 stanarskih prava, zbog odsutnosti nositelja stanarskih prava duže od šest meseci, ukinuto u pojedinačnim sudskim postupcima u gradovima izvan područja posebne državne skrbi, a oko 6.300 stanova je oduzeto silom zakona istekom roka od 90 dana odsutnosti nosilaca stanarskih prava na područjima posebne državne skrbi.

<sup>34</sup> Krajem januara 2010. godine Odbor za migracije, izbeglice i populacije Saveta Evrope usvojio je *Rezolucija o rešavanju imovinskih pitanja izbeglica i raseljenih lica* koja bi izbeglicama i prognanicima u zemljama Saveta Evrope, uključujući i bivše nosioce stanarskog prava, trebalo olakšati povrat imovine koju su izgubili u kontekstu ratnih sukoba. Odbor predlaže usvajanje takozvanih Pinheirovih načela o stambenom smeštaju i povratu imovine izbeglicama i raseljenim osobama, koja je 2005. godine sastavio Centar za stambena prava i deložacije (COHRE), savetnička agencija UN-a. Pinheirova načela u vezi s nosiocima stanarskog prava su: "Država treba osigurati priznavanje prava zakupaca stanova, nositelja stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu i ostalih zakonitih stanara u okviru programa povrata, tj. ponovne uspostave prava. Država treba, u najširem mogućem obimu, osigurati povratak te uvođenje u posed i korišćenje njihovih stambenih prostora, zemljišta i imovine, na način sličan onome koji se primjenjuje kod formalnih vlasnika." Pinheirova načela i rezolucija Saveta Evrope smatraju da je restitucija, odnosno vraćanje upravo onih kuća i stanova u kojima su izbeglice i prognanici ranije živeli, optimalan način njihova obeštećenja, pa mu stoga treba dati prednost pred drugim oblicima kompenzacije, npr. pred stambenim zbrinjavanjem. U načelima i u rezoluciji vrlo se strogo definišu okolnosti u kojima restitucija nije moguća, kao u slučajevima kada je imovina uništena i više ne postoji ili kada oštećena osoba dobrovoljno prihvata neki drugi oblik kompenzacije. Osim toga, rezolucija traži da se stanarska prava u "bivšim komunističkim sistemima priznaju i zaštite kao domovi" i "kao vlasništvo", te da se odsustvo nosilaca stanarskih prava koji su bili prisiljeni napustiti domove "uvaži kao opravdano". Pinheirova načela smatraju i da "pravo na povratak ne sme biti predmet svojevoljnih ili nezakonitih vremenskih ograničenja", kao što je to bio slučaj u Hrvatskoj, a ne bi trebalo ni "prejudicirati način konzumiranja" prava na povrat imovine, što znači da ga ne bi trebalo uslovljavati povratkom samih izbeglica u Hrvatsku. Odbor smatra da Hrvatska još uvijek treba da ispuni svoju obavezu iz Sarajevske deklaracije iz 2005, da omogućiti „fer i pošteno“ rešenje za bivše nosioce stanarskih prava koji se ne nameravaju vratiti u Hrvatsku ili na neki drugi način ne mogu imati koristi od programa stambenog zbrinjavanja.

<sup>35</sup> HRW, *Broken Promises – Obstacles in Return of Refugees to Croatia*, September, 2003.

<sup>36</sup> UN Doc CCPR/C/95/D/1510/2006 (28. april 2009)

zbog toga tvrdi da je davanjem stana osigurala odgovarajuću nadoknadu, kako stoji u Paragrafu 10 Videnja“.

Komitet UN za ljudska prava je u navedenom predmetu smatrao da ukidanje stanarskog prava na osnovu hrvatskog zakona predstavlja proizvoljno mešanje u pravo na dom, čime je prekršen član 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Prestanak stanarskog prava smatra se proizvoljnim (samovoljnim) budući da je učinjen na nepravedan i diskriminatorски način. Komitet, ukazujući na kršenje člana 17, smatra da svako mešanje u stan treba biti zakonito, a ne proizvoljno (samovoljno) ili nezakonito. S obzirom na to da je prestanak stanarskog prava bio u skladu sa hrvatskim zakonom, postavilo se pitanje pred Komitetom da li je raskid bio proizvoljan. Komitet je naglasio da koncept samovolje po članu 17 " čak i mešanje propisano zakonom treba da bude u skladu sa odredbama, ciljevima i predmetom Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP) i treba da bude, u svakom slučaju, opravdano posebnim okolnostima“. Na osnovu pretnji i zastrašivanja, koja su doživeli Dušan Vojnović i njegova porodica kao pripadnici srpske manjine, a imajući u vidu oružane sukobe koji se dešavaju u Hrvatskoj u relevantnom periodu, Odbor je formirao mišljenje da je odlazak tužioca i njegove porodice iz Hrvatske "bio izazvan prinudom i u vezi sa diskriminacijom." Odbor je zaključio da je u ovim okolnostima oduzimanje stanarskog prava bilo proizvoljno i da predstavlja kršenje člana 17 MPGPP.

Dok međunarodni dokumenti i odluke rešavanje pitanja oduzetih stanarskih prava stavljaju u okvir ljudskih prava, hrvatska vlada ga tretira isključivo kao humanitarno pitanje. Na redukciji ljudskih prava na humanitarni problem, dakle, ne na pravnom već na vanpravnom ili nepravnom polazištu se i temelji sadašnja politika rešavanja problema oduzetih stanarskih prava kroz program stambenog zbrinjavanja, kao humanitarnog programa, a ne programa kompenzacije (naturalne ili novčane) na diskriminatoran način oduzetih stanarskih prava. Program stambenog zbrinjavanja, kao državnog milosrđa prema povratnicima, uvodi niže standarde stambenog zbrinjavanja i zato diskriminiše korisnike stambenog zbrinjavanja u odnosu na ogromnu većinu građana Hrvatske koji su privatizovali (otkupili) stanove. Osim toga, on je stvorio neopravdane razlike (različit pravni položaj) i među pojedinim grupama korisnika stambenog zbrinjavanja, te je tako omogućio diskriminaciju građana ili stavljanje u nepovoljniji položaj jednih u odnosu na druge.

Vlada Republike Hrvatske je svojom Odlukom od 2. septembra 2010. godine omogućila korisnicima stambenog zbrinjavanja (nosiocima oduzetog stanarskog prava) izvan područja posebne državne skrbi, da otkupe (privatizuju) stanove koji su im dati u najam.<sup>37</sup> Odlukom se propisuju uslovi za otkup stanova koji su po svim elementima nepovoljniji u odnosu na one koji su važili za sve ostale hrvatske državljane prilikom privatizacije stanova. Građani se međusobno razlikuju po obimu prava koja im pripadaju što uključuje i različit način izračunavanja otkupne cene stana - jednim građanima omogućena privatizacija stanova po ceni od 10% njihove tržišne vrednosti, drugima po ceni od 30% njihove tržišne vrednosti, trećima po ceni od 50% i više od njihove tržišne vrednosti, a četvrtima besplatno.

Nesporno je da zakonodavstvo može olakšati stanje ranjivim društvenim grupama. Međutim, da bi se uvele mere tzv. afirmativne akcije potrebno je da postoji razumno ili objektivno opravdanje razlike u postupanju prema različitim grupama korisnika stambenog zbrinjavanja. Jesu li novoprimiteljni hrvatski državljani – bivše izbeglice iz BiH, kojima su vraćeni stanovi u BiH, u ranjivijem socijalnom položaju

---

<sup>37</sup> Odluka o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske je objavljena u „Narodnim novinama“, br. 109 od 20.09.2010. godine, a stupila je na snagu 28.09.2010. Program stambenog zbrinjavanja realizuje se prema Zaključku Vlade RH o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nosioci stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 100/03, 179/04 i 79/05).

u odnosu na izbegle i prognane hrvatske državljane srpske nacionalnosti, kojima su stanovi oduzeti i nisu vraćeni, ili je, pak, situacija obrnuta. Prvi, kojima se stanovi poklanjaju u Hrvatskoj na područjima posebne državne skrbi, nisu uplaćivali doprinose za izgradnju stanova u Hrvatskoj, dok ovi drugi jesu, a njima se ovom Odlukom za otkup stanova propisuju uslovi koji su po svim elementima nepovoljniji u odnosu na one koji su važili za sve ostale hrvatske državljane prilikom privatizacije stanova.

Očito je da nije ispunjen tzv. test opravdanosti različitog postupanja. Zato uvođenje, izvan objektivnog i razumnog opravdanja, nejednakog pravnog režima za korisnike stambenog zbrinjavanja odnosno različito postupanje i stavljanje jednih državljana u daleko povoljniji položaj u odnosu na druge kod uređivanja prava na otkup stana, kada je njihova situacija potpuno uporediva, vodi direktnoj diskriminaciji, jer se razlikovanje temelji na nacionalnoj pripadnosti. U konkretnom slučaju radi se o zakonskim odredbama koje stavljaju u povlašćen položaj pripadnike jedne nacionalne grupe u odnosu na pripadnike druge nacionalne grupe mada oni imaju sličan status i nalaze se u sličnoj situaciji.

Ovakvim diskriminatornim pravnim okvirom povređuje se načelo zabrane diskriminacije propisano članom 14. Ustava Republike Hrvatske, članovima 2. i 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, članom 5. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, članom 4. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te članom 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju.

Odlukom se korisnicima stambenog zbrinjavanja nameće prekomeran teret dokazivanja, tj. osiguranja dokaznih sredstava (dokumenata) prilikom podnošenja zahteva za kupovinu stana. Uz zahtev za kupovinu stana potrebno je da se dostavi najmanje 14 dokumenata za korisnika stana i približno isti broj dokumenata za svakog člana njegove uže porodice, potom između ostalog, i uverenje o prebivalištu, odnosno boravištu u stanu koji je predmet prodaje i to za sva mesta prebivanja od 30. maja 1990. godine do danas. Propisivanje obaveze dostavljanja tako velikog broja dokumenata nije u skladu sa standardima međunarodnog humanitarnog prava koji, s obzirom na uzroke i prirodu izbegništva, nalažu državama da pojednostave procedure i olakšaju uslove pristupa pravima izbeglica, pored ostalog, određivanjem obaveze dostavljanja minimuma najnužnijih dokumenata odnosno dokaznih sredstava.

Korisnici stambenog zbrinjavanja, koji su zaključili ugovor o najmu stana, mogu podneti zahtev za kupovinu stana u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ove odluke, odnosno od dana zaključenja ugovora o najmu stana. S obzirom na tešku materijalnu i ukupnu socio-ekonomsku situaciju većine izbeglih osoba - sadašnjih i budućih korisnika stambenog zbrinjavanja, kao i veliki broj dokumenata koje je potrebno pribaviti, rok od godinu dana za podnošenje zahteva za kupovinu stana nije dovoljno dug. Takođe, kod propisivanja roka trebalo je voditi računa i o osiguranju načela jednakosti građana. Propisivanje nejednakih rokova za otkup, koji dovode u nejednak položaj kupce, predstavljalo bi nesaglasnost s Ustavom Republike Hrvatske.

Zbog sadašnjih veoma restriktivnih uslova, Program stambenog zbrinjavanja omogućioće smeštaj za veoma ograničen broj nosilaca oduzetog stanarskog prava (samo oko 5 - 10% postojećih stambenih problema izbeglica čija su stanarska prava oduzeta).<sup>38</sup>

Imajući u vidu težinu problema, njegove kontinuirane negativne posledice za oko 100.000 izbeglica kojima je uskraćen povratak u svoj dom, najčešće u gradske sredine, neophodno je da se ovo pitanje konačno reši na sveobuhvatan, pravičan i održiv način, u skladu sa međunarodnim standardima

---

<sup>38</sup> Prema podacima hrvatskih vlasti, do 1. septembra 2009. primljeno je 13.655 zahteva za stambeno zbrinjavanje, od kojih 4.576 izvan, a 9.119 na područjima koja su bila zahvaćena ratom.

ljudskih prava i međunarodnopravnim obavezama Republike Hrvatske. Do sada sprovedeni pregovori i alternativne mera u svrhu zadovoljenja potreba oštećenih, doživele su potpuni neuspeh.

### **5.1.1. Osvrt na posljednje odluke Vlade Republike Hrvatske o stambenom zbrinjavanju i otkupu stanova<sup>39</sup> - Partikularan pravni okvir**

Hrvatski zakonodavac stambeno zbrinjavanje nije uredio na jedinstven način, već partikularnim propisima, s obzirom da se svaki od njih primenjuje samo na delu teritorije Republike Hrvatske. Osim toga, oni su različitog pravnog ranga (različite pravne snage) na hijerarhijskoj lestvici pravnog sistema – organa i pravnih akata. Stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi uređeno je zakonom, kojeg je doneo Hrvatski sabor, kao zakonodavno telo, a izvan područja posebne državne skrbi zaključkom odnosno odlukom, koje je donijela Vlada Republike Hrvatske, kao izvršna vlast.

Posledica ovako fragmentiranog pravnog okvira jeste postojanje nejednakog pravnog režima za sve korisnike stambenog zbrinjavanja na celoj teritoriji Republike Hrvatske. Hrvatski državljani nisu u jednakom pravnom položaju u pogledu uslova za ostvarivanje stambenog zbrinjavanja, sadržaja i opsega prava, rokova, mogućnosti korišćenja pravnih lekova, te uslova za privatizaciju kuća i stanova.<sup>40</sup>

Poslednjim odlukama Vlade Republike Hrvatske nastavljena je praksa uređivanja stambenog zbrinjavanja partikularnim propisima, što ima za posledicu održavanje i produbljivanje razlika među hrvatskim državljanima u pogledu stambenog zbrinjavanja.

### **5.1.2. Odluka o stambenom zbrinjavanju povratnika-bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi<sup>41</sup>**

---

<sup>39</sup> - Odluka o stambenom zbrinjavanju povratnika-bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi, „Narodne novine“, br. 29 od 09.03.2011.

- Uredba o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi, „Narodne novine“, br. 19 od 11.02.2011.

- Odluka o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 109 od 20.09.2010.

<sup>40</sup> U Izveštaju Raquel Rolnik, UN-ove posebne izvestiteljke za odgovarajuće stambeno zbrinjavanje u kontekstu prava na odgovarajući životni standard i anti-diskriminaciju, navodi se da se u Hrvatskoj „susrela s problemima uzrokovanim glomaznim i složenim administrativnim postupcima i propisima, čije su posledice spori i netransparentni procesi u kojima se gubi jasna odgovornost. Preklapanje zakona, propisa i podzakonskih akata stvorilo je složen okvir koji je otvorio prostor za prihvatanje diskrecionih odluka, kao i donošenje raznolikih rešenja za osobe, koje su u socijalističko i predratno doba uživale jednaka stanarska prava“, upozorila Raquel Rolnik. „Jedan od najupadljivijih primera odnosi se na pravo bivših nosilaca stanarskih prava da ostanu u svojim stanovima i otkupe ih po vrlo povoljnim uslovima“, primetila je Rolnik. „Premda je velik broj nosilaca stanarskih prava to uspeo učiniti, oni koji su živeli u stambenom prostoru u privatnom vlasništvu ili u vojnim stanovima, kao i povratnici koji su tokom rata bili prisiljeni napustiti svoje domove, bili su u tome sprečeni“. Rolnik čvrsto preporučuje da Vlada 'razmotri i ponovno otvori proces podnošenja molbi za programe, koji će omogućiti trajna stambena rešenja, koja bi uključivala i područja izvan posebne državne skrbi'. Takođe, podstiče Vladu da utvrdi i učini jedinstvenim postupke koji se odnose na stanarsko pravo na sve osobe sa sličnim polazišnim stanarskim pravima, uključujući mogućnost otkupa kuća u kojima stanuju po povoljnim uslovima. (Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Ms. Raquel Rolnik, Mission to Croatia - 4 to 13 July 2010)

<sup>41</sup> Odluku je Vlada RH usvojila na zatvorenom delu svoje sednice 03. marta 2011. godine, a stupila je na snagu danom objave u „Narodnom novinama“ 9. marta.2011. godine. Danom njezinog stupanja na snagu stavljen je van snage Zaključak o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nosioci stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi (»Narodne novine«, br. 100/2003, 179/2004 i 79/2005).

Odlukom se pooštavaju uslovi predviđeni Zaključkom u pogledu teritorijalnog okvira, tj. uslov da se nema u vlasništvu ili suvlasništvu druga useljiva porrodična kuća ili stan, te se uslov teritorijalno proširuje (ne samo na području država nastalih raspadom bivše SFRJ, kao što je bilo određeno Zaključkom, već i u drugim državama u kojima boravi, dakle, bilo gde na kugli Zemaljskoj).

Za razliku od Odluke, Zaključak ne sadrži pridev *useljivu*, tj. da nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu drugu *useljivu* obiteljsku kuću ili stan .... ili da iste nisu prodali, darovali ili na bilo koji drugi način otuđili. Uslov za stambeno zbrinjavanje, po Odluci, je, dakle, ispunjen ako se ima u vlasništvu ili suvlasništvu druga i to *neuseljiva* porodična kuća ili stan.

### **5.1.3. Uporedni pregled Odluke i Zakona o područjima posebne državne skrbi**

Prema članu 10. stavu 3. Zakona o područjima posebne državne skrbi pravo na stambeno zbrinjavanje može ostvariti i korisnik koji ima u suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan, a čija stambena površina je manja od propisane Zakonom o obnovi (35 m<sup>2</sup> za prvog člana te po 10 m<sup>2</sup> za svakog sledećeg člana porodice).<sup>42</sup> Iako je neko, dakle, vlasnik ili suvlasnik kuće ili stana, a njihova je površina manja od propisane Zakonom o obnovi, ispunjava uslov za stambeno zbrinjavanje. Niti Zaključak niti Odluka ne sadrže ovu zakonsku odredbu.

U pogledu navedenog uslova za stambeno zbrinjavanje materija propisana Odlukom je podnormirana, a što ima za posledicu razlike u uslovima za stambeno zbrinjavanje, zbog kojih su u nejednakom položaju podnosioci molbi za stambeno zbrinjavanje na i izvan PPDS.

### **5.1.4. Odluka o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske i Uredba o uslovima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi**

Po Uredbi (čl.5.st.2.) najmoprimac je dužan uz zahtev za kupovinu kuće ili stana na PPDS da priloži samo potvrdu da nije ostvareno pravo na stambeno zbrinjavanje po nekom drugom propisu, a na teret državnog proračuna.

Za razliku od ostalih najmoprimaca na PPDS, najmoprimci koji zbog ratnih okolnosti nisu mogli otkupiti stanove nemaju pravo na kupovinu stana u Hrvatskom Podunavlju ako na području Republike Hrvatske imaju u vlasništvu drugi useljivi stambeni objekt, kao ni oni najmoprimci koji su useljivi stambeni objekt prodali, darovali ili na bilo koji drugi način otuđili nakon 8. oktobra 1991. godine, kao ni najmoprimci koji su stambeno zbrinuti na temelju nekog drugog propisa, a na teret državnog proračuna (čl.4.st.3. Uredbe).

Iz navedenog se može konstatovati da se uslovi za prodaju razlikuju u zavisnosti od toga da li se stan nalazi na PPDS ili izvan PPDS, a na PPDS i zavisno da li je stan dat na korićenje u okviru programa stambenog zbrinjavanja ili ne.

Očigledno je da postoje veoma različiti uslovi za kupovinu stana i da u tom smislu građani nisu u jednakom položaju.

Otkupne cene, utvrđene Odlukom i Uredbom, po pravilu, nisu primerene socio-ekonomskim mogućnostima korisnika stambenog zbrinjavanja. Upravo su finansijske poteškoće nosilaca stanarskih prava bile najznačajniji problem u realizaciji otkupa većine društvenih stanova u Hrvatskoj, iako su

<sup>42</sup> Članak 24. Zakona o obnovi (»Narodne novine«, br. 24/96., 54/96., 87/96. i 57/00.).

oni privatizovani po otkupnoj ceni od svega 10% njihove tržišne vrednosti. Finansijske poteškoće korisnika stambenog zbrinjavanja u pogledu mogućnosti otkupa su tim veće jer je otkupna cena, utvrđena ovom odlukom, nekoliko puta veća od cene otkupa po kojoj je privatizirana većina društvenih stanova u Hrvatskoj. Osim toga, korisnici stambenog zbrinjavanja su bili ili su još uvek u izbegličkom statusu i kao takvi, u socio-ekonomskom smislu, jedna su od najranjivijih društvenih grupa zbog čega je potrebno definisati dodatne programe i mere afirmativne akcije, tj. uvesti pozitivnu diskriminaciju kako bi na taj način prevladali svoj ranjiviji socijalni položaj. Međutim, upravo su oni ovom odlukom, stavljeni u najnepovoljniji položaj kada se radi o načinu izračunavanja i visini otkupne cene stana.

#### **5.1.5. Uporedna analiza Odluke, Uredbe i Zakona o PPDS u vezi sa privatizacijom kuća i stanova**

Hrvatski zakonodavac privatizaciju (otkup) stanova nije uredio na jedinstven način, već partikularnim propisima različitog pravnog ranga (različite pravne snage), u kojima su propisani nejednaki uslovi za privatizaciju stanova. Građani se međusobno razlikuju po obimu prava koja im pripadaju što uključuje i različit način izračunavanja otkupne cene stana.

Partikularnim propisima utvrđeni su nejednaki uslovi za privatizaciju stanova, jer je jednim građanima omogućena privatizacija stanova po ceni od 10% njihove tržišne vrednosti, drugima po ceni od 30% njihove tržišne vrednosti, trećima po ceni od 50% i više od njihove tržišne vrednosti, a četvrtima besplatno.

**Tabela nejednakosti u ostvarivanju prava na otkup stana**

<b>Vrsta propisa</b>	<b>Visina otkupne cene stana</b>	<b>Popust kod isplate cene stana odjednom</b>	<b>Rok kod obročne isplate cene stana</b>	<b>Visina kamate godišnje</b>
Zakon o područjima posebne državne skrbi	Besplatno za određene korisnike stambenog zbrinjavanja (čl. 10. st. 2. tač. 3. Zakona)			
Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo	10% tržišne vrednosti	30%	do 25 god.	1%
Uredba o uslovima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi	30% tržišne vrednosti	50%	do 25 god.	2%
Odluka o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske	50% i više od tržišne vrednosti, a u određenim slučajevima po tržišnoj vrednosti ili čak i višoj od tržišne	15%	do 20 god.	4%

Načelo jednakosti građana pred zakonom zahteva da pravni odnosi odnosno pravni režim za osobe koje se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj situaciji moraju biti zakonom uređeni na jednak način za sve.<sup>43</sup> Ova tabela pokazuje da je neusklađen pravni okvir stvorio osnovu za diskriminaciju građana ili stavljanje u nepovoljniji položaj jednih u odnosu na druge.

Primeri:

- novoprimitljenim hrvatskim državljanima - bivšim izbeglicama iz BiH hrvatske nacionalnosti ne samo da su **vraćeni** stanovi i kuće u BiH, već im se povrh toga, **daruju** i stanovi hrvatskih državljana srpske nacionalnosti kojima im je oduzeto stanarsko pravo,

<sup>43</sup> Vidi: Odluka Ustavnog suda RH broj: U-I-534/2002 od 9. srpnja/jula 2003. godine.

- izbeglim i prognanim hrvatskim državljanima srpske nacionalnosti, ne samo da su **oduzeti** stanovi u kojima su živeli pre ratnih sukoba, već **nemaju pravo na darovanje** stana u državnom vlasništvu, kao što to imaju bivše izbeglice iz BiH hrvatske nacionalnosti,
- hrvatskim državljanima - bivšim izbeglicama iz BiH hrvatske nacionalnosti novim Zakonom o područjima posebne državne skrbi **olakšavaju** se uslovi da im država daruje stan ili kuću, tako da mogu zadržati vraćene kuće i stanove u BiH i, povrh toga, dobiti stan ili kuću u Hrvatskoj, jer je uslov za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje darovanjem kuće ili stana da nema u vlasništvu drugi stambeni objekt samo na području Republike Hrvatske (do stupanja na snagu novog Zakona o PPDS uslov je bio da nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan na području država nastalih raspadom SFRJ).
- izbeglim i prognanim hrvatskim državljanima srpske nacionalnosti novim Zakonom ne olakšavaju se uslovi za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje, već, naprotiv, **otežavaju**, jer sada više nije uslov da nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu drugu useljivu obiteljsku kuću ili stan samo na području država nastalih raspadom SFRJ već niti u drugim državama širom sveta u kojima borave; ili da istu nisu prodali, darovali i na bilo koji drugi način otuđili nakon 8. Oktobra 1991, odnosno da nisu stekli pravni položaj zaštićenog najmoprimca.

### 5.1.6. Zaključne napomene

Stambeno zbrinjavanje je, uz zapošljavanje odnosno osiguranje ekonomske egzistencije, najvažniji preduslov za povratak ili integraciju izbeglih i raseljenih lica i njihovih porodica. Rešenja ovog životno važnog i bolnog pitanja za mnoge izbegle i prognane moraju se tražiti u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava i međunarodnopravnim obavezama Republike Hrvatske. Potrebno je značajno unaprediti sadašnji model stambenog zbrinjavanja na način da se uvede jednak pravni režim za korisnike stambenog zbrinjavanja na celoj teritoriji Republike Hrvatske, pre svega, u pogledu sadržaja i opsega prava, uključujući i pravo na otkup stana, rokova i mogućnosti korišćenja pravnih lekova. Hrvatski zakonodavac bi trebalo da uspostavi pravni okvir koji će na sveobuhvatan i pravedan način rešiti problem svih nosilaca oduzetih stanarskih prava (ne samo povratnika).

### 5.2. Obnova imovine

Najveći napredak u ostvarivanju povratničkih prava u Hrvatskoj postignut je upravo na području obnove kuća u vlasništvu Srba povratnika. Dosad je obnovljeno oko 147.000 kuća, pri čemu se dve trećine tog broja odnosi na vlasnike Hrvate. U drugostepenom postupku je preko 5.000 zahteva za obnovu. Ova još uvek visoka brojka zahteva za obnovu koji su u višegodišnjem žalbenom postupku, pokazuje da se obnova uništenih ili oštećenih kuća i stanova neće završiti u najavljenim rokovima.

Nedosledna i neujednačena praksa u primeni Zakona o općem upravnom postupku,<sup>44</sup> posebno u prvostepenom postupku, kao i brojne greške u procedurama za procenu štete, prolongiraju rešavanje zahteva za obnovu i po nekoliko godina. Ima i slučajeva da se s obnovom ne započinje iako je prošlo tri i više godina od zaključenja ugovora o obnovi. Zato je definisanje rokova u kojima bi se završili poslovi na obnovi, bez ikakvih uslovljavanja i dodatnih zahteva, jedna je od osnovnih uslova povratka izbeglica.

<sup>44</sup> „Narodne novine“, br. 53/91 i novi ZUP, „Narodne novine“, br. 47/09



Obnovu kuća ne prati odgovarajuće ulaganje u razvoj tih pretežno ruralnih područja, koja su ekonomski nerazvijena i devastirana. Sama obnova kuća, bez programa ekonomske podrške reintegraciji kroz otvaranje novih radnih mesta, uključujući i obnovu i izgradnju neophodne infrastrukture, ne može osigurati održivost povratka. Zbog nepostajanja egzistencijalnih uslova za održiv povratak, mnogi vlasnici obnovljenih kuća ne prebivaju stalno u tim objektima. Pozivom na okolnost stalnog neprebivanja u obnovljenom stambenom objektu nadležno državno odvjetništvo u Republici Hrvatskoj sve češće pokreće sudski postupak protiv izbeglice – vlasnika obnovljenog stambenog objekta radi povrata sredstava za obnovu sa pripadajućom zakonskom kamatom i uz naknadu parničnih troškova, i to pod pretnjom gubitka stambene imovine, što sve dovodi izbeglice u bezizlaznu životnu situaciju.

### 5.3. Zapošljavanje

Ekonomski razvoj i zapošljavanje u sredinama povratka jedan je od ključnih uslova za održiv povratak u Hrvatsku. Prema navedenoj Studiji o održivosti povratka manjina u Hrvatskoj iz 2007. godine, povratnička populacija je starija i siromašnija od prosečne populacije u Hrvatskoj. Naime, prosečna starost povratnika je 51 godina, dok je prosečna starost opšte populacije 39 godina. Više od 37% povratnika starije je od 65 godina, a u svakom petom domaćinstvu živi po jedna osoba koja je prosečno stara 67 godina. Oko 11% povratnika nema drugih prihoda osim humanitarne pomoći, a 46% ih je u penziji. Oko 40% radno sposobnih povratnika je nezaposleno u poređenju s 12% ostale populacije u zemlji.

Ovakva starosna i socijalna struktura traži pokretanje posebnih programa koji bi brinuli o starijoj populaciji i pomogli mladim ljudima koji se nalaze u specifičnim situacijama.

Premda je uspostavljen sistem potpore preduzetnicima za otvaranje novih radnih mesta, ti su podsticaji uglavnom zaobilazili područja od posebne državne skrbi. Nisu iskorišćene sve mogućnosti državnog podsticaja razvoja područja povratka. Posebno nedostaju aktivnije mere privlačenja stranog kapitala i stranih ulaganja, pored ostalog i srpskih poslovnih ljudi, kojima se ograničava ekonomsko ulaganje i poslovanje u Hrvatskoj. Zapošljavanje u javnom sektoru je nominalno ograničeno ili potpuno zaustavljeno, a broj zaposlenih Srba u javnim službama je znatno ispod njihovog učešća u ukupnom stanovništvu Hrvatske. Takođe, nije postignut značajniji napredak u pogledu obezbeđenja proporcionalne zastupljenosti pripadnika srpske nacionalne zajednice u organima državne uprave i pravosudnim organima. Kao razlog Vlada Republike Hrvatske ističe nepovoljne prilike uslovljene recesijom, što je univerzalni izgovor koji često prikriva odsustvo delotvorne političke volje i stvarnih konkretnih mera da se odlučnije oživotvoruju odredbe o proporcionalnoj zastupljenosti pripadnika srpske nacionalne zajednice u organima državne uprave, pravosudnim organima i organima uprave u jedinicama lokalne samouprave.<sup>45</sup>

U prilog ovakvoj oceni su i neki elementi negativne evolucije na ovom planu u zakonodavnoj praksi u Hrvatskoj u posljednje vreme. Naime, najnovijim izmenama i dopunama, sredinom juna 2010. godine, odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina<sup>46</sup> o osiguranju prava pripadnika nacionalnih manjina na srazmernu zastupljenost u telima državne uprave, pravosudnim telima i u telima

<sup>45</sup> Prema mišljenju Vlade RH pravni okvir omogućava ostvarivanje zastupljenosti nacionalnih manjina u telima državne uprave i pravosuđu, ali taj cilj, uprkos poduzetim merama, nije ostvaren, između ostalog, zbog nepovoljnih prilika uslovljenih recesijom. U pojedinim telima državne uprave i pravosuđa, kao i u pojedinim jedinicama lokalne uprave i samouprave, nije ostvarena zadovoljavajuća primena člana 22. st. 2. i 3. Ustavnog zakona. Nije osigurano središnje statističko praćenje zaposlenosti. (Izvešće o provedbi akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za 2008. i 2009. godinu, Zagreb, rujan 2010. str. 69.)

<sup>46</sup> „Narodne novine“, br. 80/10

samouprave, su relativizirane dodavanjem reči „sukladno odredbama posebnog zakona i drugih akata o politici zapošljavanja u tim telima“ i „sukladno odredbama posebnog zakona kojim se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava i drugih akata o politici zapošljavanja u tim tijelima“. Time je dat pravni osnov koji omogućava da se pozivanjem na ove relativizirajuće odredbe prikriva politika nečinjenja, odnosno odsustvo konkretnih mera podsticanja zapošljavanja nacionalnih manjina u telima u kojima je obaveza osiguranja njihove srazmerne zastupljenosti.

Ekonomske perspektive povratka uskraćene su i zbog toga što su izbeglice iz Hrvatske, za razliku od drugih hrvatskih državljana, i za razliku od izbeglica iz BiH koje su to pravo ostvarile u BiH, isključeni iz procesa vlasničke transformacije (privatizacije) i ostvarivanja prava na deonice po osnovu zaposlenja i radnog staža, te tako uskraćeni u svojim stečenim pravima.

U sadašnjoj lošoj ekonomskoj situaciji u Hrvatskoj, koju obeležava i visoka stopa nezaposlenosti, šanse za zapošljavanje Srba povratnika, kada su i mnogi Hrvati bez posla, su minimalne, pa prema tome i za njihovu ekonomsku i životnu perspektivu povratkom u Hrvatsku.

#### **5.4. Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja**

Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i u slučaju izbeglica poreklom ih Republike Hrvatske spadaju među najznačajnija stečena prava, kako zbog obima tako i zbog činjenice da ona predstavljaju, praktično, jedini izvor sredstava za život najstarijih u izbegličkoj populaciji. Činjenica da veoma dugo nije bilo napretka u uspostavljanju odnosa u oblasti socijalnog osiguranja između Srbije i Hrvatske, produbljavao je egzistencijalnu agoniju mnogim izbeglim licima tokom oružanih sukoba devedestih godina prošlog veka.<sup>47</sup> Ovde ćemo opisati probleme sa kojima se u praksi suočavaju izbeglice iz Hrvatske<sup>48</sup> u ovoj oblasti.

##### **5.4.1. Problemi u vezi s utvrđivanjem i dokazivanjem staža osiguranja**

Raširen je problem nedostatka evidencije staža penzionog osiguranja u Hrvatskom zavodu za penziona osiguranje uz raznovrsne probleme i prepreke njegovog dokazivanja. U evidenciji nedostaju duža razdoblja (čak 1/3 staža i duže) ostvarenog radnog-penzionog staža, zbog čega osiguranik – podnosilac zahteva za ostvarivanje prava na penziju biva oštećen. Njemu se to razdoblje ne priznaje u penzioni staž, iako se radi o razdoblju pre 1991. godine, kada po pozitivnim propisima nije bila moguća situacija da se isplati neto plata bez prethodne uplate raznih doprinosa, uključujući i doprinos za penziona osiguranje. Posebno se ta ocena odnosi na osiguranike koji su radili na području nadležnosti Područne službe Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO) u Gospiću, gde se retko može susresti osoba koja nema neevidentiranog staža penzionog osiguranja (koja nema „rupe“ u stažu osiguranja).

Kada se otkriju ti problemi, a oni se najlakše otkriju pribavljanjem potvrda o stažu penzionog osiguranja od Područnih službi ili od Središnje službe HZMO, tada je put dokazivanja i utvrđivanja tog staža dugotrajan i mukotrpan, sa veoma neizvesnim krajnjim ishodom. Teret dokazivanja je na

---

<sup>47</sup> Ugovor između Republike Hrvatske i tadašnje Savezne Republike Jugoslavije o socijalnom osiguranju, potpisan 15. septembra 1997. godine, ratifikovala ga je Savezne skupštine SRJ tek u maju 2001. godine (*Službeni list* – „Međunarodni ugovori“, br.1/01), a Hrvatski sabor ga je ratifikovao još kasnije – krajem novembra iste godine (*Narodne novine* – „Međunarodni ugovori“, br. 14/01). Stupio je na snagu tek u aprilu 2002. godine, a počeo da se primenjuje gotovo godinu dana kasnije.

<sup>48</sup> Prema podacima Komesarijata za izbeglice Srbije podneto je 20.000 zahteva za ostvarivanje prava na penziju u Hrvatskoj.

licima koja podnose zahtev za priznanje prava na penziju, a ne na telima odgovornim za vođenje evidencije o stažu osiguranja

Od više desetina izbeglih osoba - korisnika usluga NVO Humanitarni centar za integraciju i toleranciju (HCIT-a), koje su u postupcima dokazivanja tog staža, samo jedan manji broj njih je uspeo do sada dokazati taj staž i ishodovati pozitivna rešenja, dok je veći broj ljudi još uvek u dugotrajnim postupcima pred organima penzionog osiguranja ili u upravnom sporu.

#### **5.4.2. Problem dospelih a neisplaćenih penzija**

Tokom devedesetih godina prošlog veka oko 50.000 korisnika penzija, koji su ostali da žive na teritorijama pod tadašnjom kontrolom Srba odnosno pod upravom UN ili su izbegli, ostali su bez penzija, jer im je isplata obustavljena jednostranim aktom penzionog fonda Republike Hrvatske zbog prekida platnog prometa, usled ratnih okolnosti, između Republike Hrvatske i područja u Republici Hrvatskoj koja su bila pod upravom ili zaštitom Ujedinjenih nacija (Republika Srpska Krajina). Poslednja nadoknada bila je isplaćena korisnicima do 31. avgusta 1991. godine.

Iako upravna i sudska tela u Hrvatskoj priznaju da je do prekida platnog prometa i obustave isplate penzija došlo zbog ratnih okolnosti, upravna i sudska praksa u Hrvatskoj primenjuje zakonsku odredbu po kojoj pravo na isplatu dospele, a neisplaćene penzije zastareva ako je do obustave isplate došlo zbog okolnosti koje je izazvao korisnik primanja.

Prema Zakonu o mirovinskom osiguranju zastara isplate dospele, a neisplaćene penzije je moguća samo u slučaju da je korisnik primanja izazvao okolnosti zbog kojih je došlo do obustave isplate. Međutim, s obzirom na to da je do obustave isplata penzija došlo zbog ratnih okolnosti, a ne okolnosti koje je izazvao korisnik primanja, onda nije nastupila zakonska zastara prava na isplatu dospelih a neisplaćenih penzija.

U Hrvatskoj je u vezi s obavezom isplate dospelih, a neisplaćenih penzija došlo do promene oficijelnog stava – od priznanja prava na isplatu dospelih a neisplaćenih penzija<sup>49</sup> do negiranja tog prava, nakon donošenja Zakona o konvalidaciji krajem septembra 1997. godine, s obrazloženjem da „...nema temelja za isplatu još jedne mirovine za isto razdoblje po istoj osnovi“. Kao osnov odbijanja isplate dospelih a neisplaćenih penzija za navedeno razdoblje navodi se član 89. Zakona o mirovinskom osiguranju (ZOMO) koji propisuje da ako osiguranik, odnosno korisnik penzije stekne pravo na dve ili više penzija prema ovom Zakonu ili nekom drugom zakonu Republike Hrvatske u obaveznom penzijskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti, može koristiti samo jednu penziju, prema vlastitom izboru. Kako bi se primenila zakonska odredba da osiguranik koji stekne pravo na dve ili više penzija može koristiti samo jednu penziju, priznati su svi pojedinačni akti i odluke o isplati penzija tzv. parafonda Republike Srpske Krajine na osnovu Zakona o konvalidaciji, pa čak i u slučaju kada područne službe ili njihove ispostave ne raspolažu bilo kakvom evidencijom i

<sup>49</sup> Da nije nastupila zakonska zastara odnosno da postoji pravo na isplatu dospelih a neisplaćenih penzija potvrđuju i nadležna javna tijela Republike Hrvatske, npr:

- Direktor bivšeg Republičkog fonda mirovinskog osiguranja Republike Hrvatske (RFMIORH) poslao je, 10.7.1996. godine (Klasa: 140-13/96-02/2963; Ur.br: 341-99-01/1-96/1), dopis svim područnim službama, u kojoj piše, da će se svim korisnicima penzija, koji su pravo na primanje ostvarili prema propisima MIO RH, a koji su imali prebivalište na bivšem okupiranom području RH ili su se tamo zatekli usled okolnostim zatečenih ratom, isplatiti dospela, a neisplaćena primanja prema zahtevu, i to od dana obustave isplate.
- Centralna služba bivšeg RFMIORH u Zagrebu uputila je odgovor na zahtev Miloša Raškovića 9.5.1997. sledećeg sadržaja: “U svezi s Vašim zahtevom za isplatu dospelih a neisplaćenih svota mirovina dajem Vam slijedeći odgovor. Pravo na dospjele a neisplaćene svote mirovina postoji, ali zbog nedostatka finacijskih sredstava Republički fond privremeno ne isplaćuje pripadajuće svote mirovina unazad”.

drugim podacima o osiguranicima kod „parafonda“. Na osnovu toga se odbija isplata dospelih, a neisplaćenih penzija za period od 1991. do 1995. godine.

Međutim, da bi se mogla primeniti navedena zakonska odredba iz člana 89. ZOMO, potrebno je da je prethodno akt „parafonda“ konvalidiran u postupku za konvalidaciju koji se pokreće samo na zahtev stranke, a takvih zahteva nije bilo. Pošto pojedinačni akti „parafonda“ nisu konvalidirani, tj. pravno osnaženi tako da imaju karakter hrvatskih pojedinačnih akata), jer nisu sprovedeni postupci njihove konvalidacije, onda nema pravnog temelja za stav da su krajiški penzioneri temeljem hrvatskih propisa ostvarili pravo na dve penzije. Osim toga, „parafond“ nije donosio nikakve akte (rešenja) koji bi imali karakter upravnog akta, kojim bi se u upravnom postupku, neposredno primenjujući propis, odlučivalo o priznanju ili nepriznanju prava na penziju odnosno na njenu isplatu, pa se nije imalo šta konvalidirati.

Drugo, hrvatski penzioneri su uplaćivali penzioni doprinos u obaveznom mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti u Hrvatski fond mirovinskog osiguranja, a ne u „parafond“, te je HZMO u obavezi da im isplaćuje penzije, a ne „parafond“. Davanja „parafonda“ imaju karakter socijalne pomoći, koja je pružana zahvaljujući tome što je Republika Srbija velikim delom finansirala davanja „parafonda“.

Treće, kad bi se i prihvatio stav da se radi o dve hrvatske penzije, da bi se mogla primeniti navedena zakonska odredba, zakonski uslov je da penzioneri imaju slobodu izbora prava korišćenja jedne od dve ili više penzija, koju, zbog ratnih okolnosti, kao više sile, nisu imali hrvatski penzioneri na područjima koja su bila pod zaštitom ili upravom UN. I zbog ovog razloga je sporna primena navedene zakonske odredbe kojom se uskraćuje isplata dospelih, a neisplaćenih penzija.

Penzije su stečeno i neotuđivo pravo. Pošto nisu ispunjeni zakonski uslovi za zastaru isplate dospelih, a neisplaćenih penzija niti za primenu odredbe da korisnik mirovine može koristiti samo jednu mirovinu, prema vlastitom izboru, neophodno je i ovim penzionerima osigurati jednak pravni položaj u odnosu na ostale hrvatske penzionere osiguranjem mehanizama za isplatu dospelih, a neisplaćenih penzija.

#### **5.4.3. Konvalidacija staža osiguranja**

Za mnoge izbeglice nerešen je problem konvalidacije staža osiguranja ostvarenog na područjima Republike Hrvatske koja su bila pod kontrolom Srba odnosno pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih nacija u periodu od 1991. do 1995. godine.

Ponudeni pravni okvir za rešavanje pitanja konvalidacije nije adekvatan složenosti problema, posebno zbog velikih zahteva u vezi s dokazivanjem staža osiguranja u odnosu na postupak dokazivanja propisan hrvatskim zakonima (*Zakon o mirovinskom osiguranju i Zakon o općem upravnom postupku*). U vezi s tim podsećamo i na izjavu državnog tajnika Ministarstva za rad i socijalnu skrb RH Vere Babić, datu "Jutarnjem listu" 24. jula 2002. godine.: "Svima koji su radili u tzv. RSK, Republika Hrvatska će priznati radni staž i sva prava koja iz toga proizlaze jer su dokumentacije penzionih i zdravstvenih fondova dobro očuvane, pa neće biti problema kod priznavanja radnog staža." Međutim, u praksi postoje veliki problemi kod priznavanja staža osiguranja, jer nadležna tela najčešće ističu da te dokumentacije nema te se od podnosioca zahteva za konvalidaciju traži da dostave relevantne materijalne dokaze.

Osim toga, u praksi se često proširuju zahtevi za pribavljanjem dokaznih sredstava za utvrđivanje stanja stvari, tako da se kao relevantni dokazi ne priznaju samo radne knjižice ili originalni školski

dnevnici ili overene zdravstvene knjižice i sl., već se traže dodatni pisani dokazi. Propisivanje obaveze dostavljanja velikog broja dokumenata odnosno nametanje prekomernog tereta dokazivanja nije u skladu sa standardima međunarodnog humanitarnog prava koji, s obzirom na uzroke i prirodu izbeglištva, nalažu državama da pojednostave procedure i olakšaju uslove pristupa pravima izbeglica, pored ostalog, određivanjem obaveze dostavljanja minimuma najnužnijih dokumenata odnosno dokaznih sredstava.

Uostalom, i sam Zakon o mirovinskom osiguranju u članu 99 stavu 2 propisuje da se svojstvo osiguranika i mirovinski staž, kada podatke o tome nije moguće pribaviti zbog okolnosti uzrokovanih Domovinskim ratom, može dokazivati i izjavama svedoka.<sup>50</sup> Takođe, i Zakon o općem upravnom postupku u članu 70. propisuje da ako za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi, za utvrđivanje takvih činjenica može se kao dokazno sredstvo uzeti i izjava stranke.<sup>51</sup>

Za razliku od međunarodnih standarda i citiranih zakonskih odredbi, Pravilnik o postupku konvalidiranja odluka i pojedinačnih akata iz područja mirovinskog osiguranja<sup>52</sup> u članu 4. stavu 4. propisuje da izjave svedoka mogu biti samo dodatno, a ne i samostalno dokazno sredstvo. S obzirom na to da mnoge izbeglice nemaju pisanih dokaza, te nisu u mogućnosti da pribave relevantne dokaze u Hrvatskoj jer po tvrdnjama nadležnih tela te dokumentacije nema, negativno se rešavaju zahtevi za konvalidaciju staža osiguranja. Zbog toga svim građanima koji su radili na ratnim područjima treba omogućiti da u birokratski nekomplikovanom i pojednostavljenom postupku ostvare svoje pravo i konvalidiraju staž osiguranja, kako bi pod jednakim uslovima mogli ostvarivati prava iz radnih i penzionih odnosa kao i svi drugi građani.

## Preporuke

- Neophodno je intenzivirati međudržavnu saradnju u regionu u cilju postizanja pravičnog, sveobuhvatnog i trajnog rešenja problema izbeglih lica. I dalje su neophodni mehanizmi monitoringa, posredovanja, uslovljavanja i pomoći međunarodne zajednice kako bi se ubrzalo rešavanje otvorenih problema izbeglica i zatvorilo izbegličko pitanje kroz afirmaciju vladavine prava i jačanje pravne države u regionu.

- U cilju otklanjanja raznih diskriminatornih i pravnih prepreka u ostvarivanju prava izbeglica, zaštiti ljudskih prava i stvaranja pretpostavki za pravnu državu i primenu međunarodnih pravnih standarda, nevladine organizacije treba da nastave da istovremeno čine: unutrašnji pritisak, kroz postupke u institucijama pravnog i političkog sistema, zajedničke akcije lobiranja, zagovaranja, kampanja na konkretnim pitanjima; spoljni pritisak, putem raznih inicijativa lobiranja i postupaka pred evropskim i međunarodnim institucijama i stalnog insistiranja na aktivnijoj ulozi međunarodne zajednice. I to su dva osnovna puta, dva osnovna vida aktivnosti nevladinih organizacija u pružanju pomoći izbeglicama u trajnom rešavanju njihovih problema. U tom cilju neophodno je ojačati regionalnu saradnju nevladinih organizacija, posebno kroz zajedničku razmenu informacija i prezentaciju aktivnosti na regionalnom web sajtu.

---

<sup>50</sup> U skladu s tim se i u članku 110. stavku 4. ZOMO izričito propisuje da se za utvrđivanje činjenica o mirovinskom stažu, plaći, osnovici osiguranja te drugih činjenica koje utiču na sticanje i utvrđivanje prava na mirovinu ne mogu kao jedino dokazno sredstvo koristiti izjave svjedoka, osim u slučaju iz spomenutog članka 99. stavka 2. i 3. ovoga Zakona.

<sup>51</sup> „Narodne novine“, br. 47/09

<sup>52</sup> „Narodne novine“, br. 53/08

## II INTERNO RASELJENA LICA SA KOSOVA I METOHIJE

### Između integracije i povratka

#### Uvod – Postoji li volja da se reše ključni problemi interno raseljenih lica?

Prema broju interno raseljenih lica (IRL), sa 205.000 raseljenih sa Kosova i Metohije, Srbija je među prvih 20 zemalja u svetu.<sup>53</sup> Većina raseljenih su Srbi (68%), potom Romi (12%) i Crnogorci (8%).<sup>54</sup> Interno raseljena lica se razlikuju od izbeglica, kako u pogledu statusa, tako i u pogledu načina na koji se rešavaju njihovi problemi. S obzirom na to da nisu prešli međunarodnu granicu, i u odsustvu obavezujućeg međunarodnog sistema koji bi ih štitio, odgovornost za položaj raseljenih lica leži pre svega na njihovoj matičnoj državi, koja mora da im obezbedi punu jednakost sa drugim građanima. U praksi, što je slučaj i sa Srbijom, raseljena lica su izložena mnogim problemima u ostvarivanju osnovnih građanskih, ekonomskih i socijalnih prava, kao što su dobijanje ličnih dokumenata, ostvarivanje vlasničkih prava, pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći, ostvarivanju prava na adekvatan smeštaj.<sup>55</sup> Bez posebnih mera zaštite, umesto pravne jednakosti koju raseljeni navodno imaju, često postoji nemogućnost ostvarivanja ljudskih prava i teškoće u pristupu javnim uslugama, odnosno diskriminacija.<sup>56</sup>

Interno raseljena lica spadaju u siromaštvom najugroženije grupe u društvu. Prema anketi o životnom standardu iz 2007. godine, siromaštvo među raseljenima dvostruko je veće u odnosu na opštu populaciju. Od ukupnog broja raseljenih, 14,5% živelo je ispod linije siromaštva, dok je taj procenat u ukupnoj populaciji bio 6,8%. Treba reći da je anketa sprovedena pre velike ekonomske krize koja je dodatno osiromašila veliki deo stanovništva Srbije.<sup>57</sup> Raseljeni Romi su u najtežoj situaciji.<sup>58</sup>

Situacija interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije obeležena je stajanjem u svojevremenom procepu između povratka koji se odvija uz brojne teškoće, sporo i u veoma malom obimu, i života u mestima raseljenja gde su programi podrške ograničenog obima te nikako ne mogu biti dostupni svima kojima su potrebni. Stanje je dodatno otežano mnogim teškoćama i preprekama u vezi sa ostvarivanjem stečenih prava na Kosovu i Metohiji.

Srbija i dalje ne podržava lokalnu integraciju raseljenih lica pa tako integrativni programi postaju nedostupni onim raseljenim licima koja prijave prebivalište u mestima raseljenja, izvan Kosova i Metohije. S druge strane vlasti Srbije nemaju nikakav formalan kontakt sa kosovskim institucijama, što dodatno otežava različite praktične postupke u vezi sa ostvarivanjem prava interno raseljenih lica.

Preuzimajući nadležnosti od UNMIK-a, kosovska tela institucionalno ispunjavaju sve pretpostavke za povrat prava raseljenih lica – formiraju se kancelarije za povratak i definišu opštinske strategije za povratak, a albanski političari na Kosovu i Metohiji u raznim prilikama pozivaju raseljene da se vrate. Sasvim suprotno, međutim, govore podaci o (veoma malom) broju povratnika, kao i činjenica da uopšte ne postoje zvanični podaci o broju raseljenih lica koja su fizički, stupajući u posed, povratila svoju imovinu.

---

<sup>53</sup> Internal Displacement Monitoring Center (IDMS), *Global Statistics*, 2010; UNHCR Representation in Serbia: *Population of concern as of 1st July 2010*

<sup>54</sup> Komesarijat za izbeglice Republike Srbije / UNHCR, *Registracija interno raseljenih lica s Kosova i Metohije*, 2001.

<sup>55</sup> Praxis, UNHCR, *Analiza položaja interno raseljenih lica sa Kosova u Srbiji: zakon i praksa*, mart 2007, str 5-6.

<sup>56</sup> Brooking Institution – University of Bern, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*, October 2008, p. 16-21.

<sup>57</sup> The Statistical Office of the Republic of Serbia, *Living Standard Measurement Survey 2002-2007*, 2008.

<sup>58</sup> UNDP, *UNHCR Analysis of IDPs LSMS in Serbia*, 2008.

Međunarodna zajednica je od juna 1999. godine, putem UNMIK-a i KFOR-a, tokom nekoliko godina imala civilnu i vojnu vlast na Kosovu i Metohiji. U jednom relativno dugotrajnom procesu, uspostavljen je mehanizam podrške povratku koji je kasnije ocenjen kao komplikovan i neracionalan, a koji nije donosio adekvatne rezultate. Sada kad je povratak u nadležnosti kosovskih organa vlasti, Misija OEBS-a na Kosovu smatra da je „nepostojanje političke volje ili predanosti nekih opština da podrže povratak jedna od glavnih prepreka za usvajanje i delotvorno sprovođenje politika, strategija i projekata usmerenih na pružanje pomoći raseljenim licima i povratnicima”.<sup>59</sup>

Poređenja radi, i u prilog odgovoru na pitanje iz naslova, dok se na Kosovu i Metohiji lokalne zajednice za prihvatanje povratnika motivišu jedino programima razvoja zajednice (asfaltiranje ulica, izgradnja vodovodne mreže, itd) – što ne donosi očekivane rezultate – u Bosni i Hercegovini međunarodni predstavnici su izostanak ostvarivanja imovinskih prava povratnika i raseljenih lica sankcionisali smenama opštinskih struktura koje su sprečavale povrat imovine u posed, odnosno povratak. Razlike u efektima koje su donela ova dva pristupa ogromne su i jasno govore u prilog onog koji je bio primenjivan u Bosni i Hercegovini.<sup>60</sup>

U drugoj polovini 2010, Evropska unija je objavila inicijativu za pokretanje novog dijaloga između Beograda i Prištine, što je konačno urodilo otvaranjem dijaloga o praktičnim pitanjima, pod pokroviteljstvom Evropske unije, u Briselu 8. marta 2011. godine. Dve delegacije predvođe politički direktor Ministarstva spoljnih poslova Srbije Borko Stefanović i potpredsednica samoproglašene vlade Kosova Edita Tahiri. Pregovori su jasno fokusirani na rešavanje praktičnih pitanja koja utiču na kvalitet života ljudi u čitavom regionu pa njihovo otvaranje proizvodi nadu da će u okviru ovih pregovora biti stvoreni povoljni uslovi za rešavanje i svih onih pitanja koja najbolnije pogađaju upravo raseljena lica sa Kosova i Metohije.<sup>61</sup>

## 1. Povratak i ostvarivanje prava na Kosovu i Metohiji

Prema oceni Misije OEBS-a na Kosovu, „održivost povratka ostaje izazov zbog brojnih faktora, kao što su ograničen pristup imovini, ekonomska integracija i stvarna ili percipirana fizička bezbednost povratnika, i nedostatak finansijskih sredstava i koordinacije po pitanju repatrijacije povratnika”.<sup>62</sup>

U proteklih 10 godina sveobuhvatnu analizu procesa povratka interno raseljenih lica na Kosovo i Metohiju nikada niko nije uradio, pa o ovome relevantni podaci dolaze jedino iz procesa nadgledanja (monitoringa) povratka. Takav monitoring rade UNHCR-a, UNMIK-a (Kancelarije za povratak – OCRM, ranije ORC) i UNDP Kosovo, Ministarstvo za KiM (MKiM), a u poslednjih nekoliko godina i Ministarstvo za povratak i zajednice Kosova. Velike razlike u pogledu podataka koje daju navedene agencije i tela, a koji govore o uspešnosti procesa povratka, posledica su neusklađenosti kriterijuma, metodologije i dužine nadgledanja povratničke populacije, kao i neprecizne definicije ključnog pojma – *uspešan povratak*.

<sup>59</sup> Misija OEBS-a na Kosovu, *Reagovanje opština na raseljenost i povratak na Kosovo*, novembar 2010.

<sup>60</sup> Ključni argument za tezu da iza neostvarivanja individualnih prava IRL na Kosovu i Metohiji stoji nedostatak političke volje nalazi se u susednoj Bosni i Hercegovini: primenom mehanizama koje su uspostavili isti međunarodni akteri, tokom 11 godina – koliko je prošlo i od završetka sukoba na Kosovu i Metohiji, u Bosni i Hercegovini je u posed vraćeno 98% uzurpirane imovine. Sa druge strane, podaci do kojih je moguće doći nakon isteka mandata HPD-a i na osnovu dosadašnjeg rada KPA govore samo o broju rešenih predmeta, što u pogledu donošenja suda o uspehu procesa povrata imovine u posed nema nikakav značaj.

<sup>61</sup> Među pitanjima koja su razmatrana u prvoj rundi pregovora bila su i pitanja katastarskih evidencija i matičnih knjiga. Pored toga, tokom prve tri runde razgovora, otvorena su i pitanja vezana za oblasti energetike i telekomunikacija, i slobodu kretanja.

<sup>62</sup> Misija OEBS-a na Kosovu, *Izveštaj o proceni prava zajednica*, decembar 2010.

Ovde ćemo se koristiti samo podacima do kojih su došli UNHCR i MKiM prateći održivost povratka, imajući u vidu gubitak znatnog dela podataka do kojeg je došlo tokom procesa prenosa ovlašćenja za upravljanje povratkom sa UNMIK OCRM-a i UNDP-a Kosovo na Privremene institucije samouprave (PISG).

Angažovanje UNHCR-a u vezi sa interno raseljenim licima u regionu zasnovano je na zahtevu Generalnog sekretara UN upućenog Visokom komesaru za izbeglice UN, u oktobru 1991. godine. UNHCR je određen kao vodeće telo za organizovani dobrovoljni povratak izbeglica i raseljenih lica unutar bivše Jugoslavije. Uloga UNHCR-a takođe se eksplicitno pominje i u Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti UN: „da nadgleda siguran, slobodan i nesmetani povratak svih izbeglica i IRL na Kosovo, kao što je definisao UNMIK, i u okviru konteksta zajedničke saradnje među telima.”

Važno je razumeti šta nam podaci UNHCR-a i MKiM-a prikazuju. Iako se najčešće smatra da ovi podaci govore o uspešnosti procesa povratka, to najčešće, zapravo, nije tako. Pojam uspešan povratak uglavnom se poistovećuje sa *održivošću* povratnika u mestu povratka. U realnosti, pak, održivost i uspešnost povratka nisu sinonimi.<sup>63</sup> Uspešnost povratka zavisi, pre svega, od ispunjosti uslova koji utiču na održivost povratka odnosno prisupu građanskim, ekonomskim i socijalnim pravima.

U cilju definisanja politike održivog povratka, svega 9 opština na Kosovu i Metohiji je tokom 2010. godine usvojilo lokalne strategije povratka, za razliku od 19 opština u 2009. godini. Međutim, delotvorno sprovođenje ovih strategija i dalje usporavaju razlozi kao što su nedostatak finansijskih sredstava za aktivnosti i projekte povratka, nedovoljan politički angažman, strukturalni problemi i izazovi sa kojima se suočava proces povratka na terenu. U te izazove spadaju i stvarni ili perceptivni nedostatak bezbednosti, pristup javnim službama, stanovanje i pitanja koja se odnose na imovinska prava i društveno-ekonomske mogućnosti. Najveći izazov i dalje predstavlja obezbeđivanje uslova za bezbedan i dostojanstven povratak.<sup>64</sup>

Da je održiv i uspešan povratak na Kosovu i Metohiji i dalje veoma otežan govori i čitav niz primera povratničkih mesta u kojim se povratnici suočavaju sa mnogim izazovima: od pitanja sopstvene bezbednosti do ekonomske i socijalne bezperspektivnosti.

Primeri pomenutih problema su spontani povratak kosovskih Albanaca u Brđane/Kroi i Vitakut u severnoj Mitrovici/Mitrovičë i kosovskih Srba u Zallq/Žač u regionu Pejë/Peći. Nasilnički napadi na spontane povratnike u oba slučaja predstavljali su pokušaj sprečavanja procesa povratka.<sup>65</sup>

Srpski Babuš u opštini Uroševac je povratničko mesto sa ponešto drugačijim iskustvom. Tamo su u periodu od 2006. do 2008. godine, kroz projekat povratka koji je vredeo oko 3 miliona evra, rekonstruisane 74 kuće, škola, te je povratak tada ocenjen kao izuzetno održiv, a sada u selu živi desetak stanovnika. Sa druge strane, povratak u Osojane ocenjuje se kao neosporno održiv. Povratak je

---

<sup>63</sup> Na Kosovu, UNMIK je naglasio pravo na povratak, kao i pravo na imovinu koje je povezano s povratkom. Međutim, UNMIK je otišao i dalje, opisujući pravo na povratak kao „pravo na održiv povratak“. To je posebno definisano u *Priručniku za održiv povratak* koji obuhvata četiri oblasti: bezbednost i sloboda kretanja, pristup javnim službama (javnim ustanovama, socijalnim uslugama, obrazovanju i zdravstvu), krov nad glavom (putem povrata imovine ili podrške za obnovu stambene imovine) i ekonomske opcije kroz ravnopravni i fer pristup mogućnostima zapošljavanja. Razvoj politike koja promovise povratak počinje da zahteva mnogo više pažnje od logistike za prelazak granica (Richard Black, Saskia Gent, *Sustainable Returns in Post Conflict Context*, Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex, Brighton, UK, 2006, pg 24

<sup>64</sup> Misija OEBS-a na Kosovu, *Izveštaj o proceni prava zajednica*, decembar 2010, str.21

<sup>65</sup> *Ibid.*



realizovan već prilično davne 2001. godine i trenutno u Osojanu još uvek živi oko 124 domaćinstava. Ove ljude Vlada Srbije, odnosno MKiM, svo to vreme finansijski podržava, subvencionise i pomaže.

Postavlja se pitanje da li se takav *održiv* povratak, samo na osnovu činjenice da su povratnici tamo već deset godina, može oceniti kao zaista i uspešan. Donatori (izuzev MKiM), u principu, nisu zainteresovani ili nemaju mogućnosti da na takav način i tako dugo finansiraju održivost povratnika na drugim povratničkim lokacijama na Kosovu i Metohiji.

Lokalne vlasti i dalje ne pokazuju punu spremnost da proces povratka i reintegraciju povratnika podrže. U uslovima ekonomske krize, pitanje zapošljavanja u privatnom sektoru upitno je za sve građane, ali ostaje nejasno zbog čega manjinske zajednice nisu na adekvatan način reprezentovane u javnom sektoru. „Stepen zaposlenosti nevećinskih zajednica u kosovskoj javnoj administraciji i dalje je nedovoljan. Zakonsko smanjenje procentualne zastupljenosti ne donosi pozitivan razvoj. Zapošljavanje pripadnika nevećinskih zajednica u opštinskim organima i dalje je nezadovoljavajuće, s obzirom da su ove zajednice uglavnom isključene iz javnog života i mehanizama donošenja odluka<sup>66</sup>

Metodologija monitoringa procesa povratka definisana je na takav način da dobijeni podaci govore samo o ukupnom broju povratnika tokom nekog vremenskog razdoblja, a nikakvi drugi podaci o funkcionisanju povratničkih zajednica (kao, npr, o prihodovnim delatnostima i nivou prihoda pojedinih domaćinstava) uopšte se ne prikupljaju. Pravih podataka o realnom uspehu procesa povratka, po svemu sudeći, dakle, i nema.

Broj registrovanih interno raseljenih lica sa KiM je tokom prethodne decenije varirao, mada, nikakvog bitnog smanjenja tog broja nije bilo. Ovde treba napomenuti da je nakon popisa interno raseljenih lica, sprovedenog 2001. godine, u partnerskoj akciji UNHCR-a i Komesarijata za izbeglice Republike Srbije, na teritoriji Savezne Republike Jugoslavije, bez Kosova i Metohije, broj popisanih IRL, u bazi podataka, tokom vremena smanjivan jedino u skladu sa evidencijom o povratnicima na KiM. Ponovni popis interno raseljenih lica nikada nije sproveden, a povratnike na Kosovo i Metohiju registrovala je kancelarija UNHCR-a iz Prištine i svoje podatke slala beogradskoj kancelariji UNHCR-a.<sup>67</sup>

Podaci o broju IRL koje ovde iznosimo odnose se, u skladu sa uobičajenom praksom, na raseljena lica koja borave izvan područja Kosova i Metohije. Ovi podaci, dakle, ne uključuju i sva ona IRL koji borave na KiM-u. Prema evidenciji UNHCR-a, na Kosovu je 20 hiljada raseljenih, od kojih je 10.000 srpske nacionalnosti, a 7.000 su Albanci iz delova Kosova i Metohije gde su, pre ratnog sukoba, činili etničku manjinu.

Tabela 1. Broj registrovanih IRL (na području izvan KiM), ukupan broj povratnika na Kosovo i Metohiju i broj povratnika iz pojedinih etničkih zajednica, u periodu od 1999. do 2010. godine

---

<sup>66</sup> *Ibid*, str. 23

<sup>67</sup> Kako je objašnjeno u tekstu, neadekvatna metodologija praćenja povratnika, ograničena na samo tri meseca nakon okončanja projekta povratka, dovela je do toga da su kao povratnici registrovana sva interno raseljena lica koja su bila uključena u projekte povratka na KiM, iako su se mnoga od njih vratila u centralnu Srbiju, ili Crnu Goru, kao sekundarno raseljeni sa KiM-a. U većini slučajeva, ta IRL su samo povremeno odlazila u povratnička mesta, te je za te povratnike, neformalno, korišćen termin „vikend povratnici.” Skoro svi oni su zadržali legitimaciju IRL.

Godina	Broj IRL sa Kosova i Metohije	Broj povratnika – UKUPNO	Broj povratnika srpske nacionalnosti	Broj povratnika iz RAE zajednica	Broj povratnika Bošnjaka i Goranaca
1999.	176.014	0	0	0	0
2000.	197.500	1.906	1.826	20	60
2001.	201.700	1.426	679	747	0
2002.	206.000	2.460	966	1.272	222
2003.	205.000	3.557	1.550	1.469	538
2004.	208.135	2.461	818	1.023	620
2005.	207.445	2.077	740	962	375
2006.	206.859	1.616	615	769	232
2007.	206.071	1.801	585	893	323
2008.	205.842	636	231	281	124
2009.	205.211	1.067	439	495	133
2010.	205.032	237	90	119	28
	<b>TOTAL</b>	<b>19.244</b>	<b>8.539</b>	<b>8.050</b>	<b>2.655</b>

Izvor: UNHCR, OCRM Pristina, *STATISTICAL OVERVIEW, Update as at end of February 2010*

U prikazanim podacima, dobijenim od UNHCR-a, broj povratnika je 19.244. Izostavljeni su podaci o povratnicima albanske nacionalnosti, jer UNHCR jasno navodi da ti podaci nisu potpuni.<sup>68</sup> U Ministarstvo za Kosovo i Metohiju smatra da je manje od 4.000 pripadnika srpske zajednice ostvarilo održiv povratak.<sup>69</sup>

Iz ovih podataka se jasno vidi da je broj povratnika srpske nacionalnosti (8.539) i broj povratnika iz zajednice Roma, Aškalija i Egipćana (RAE) (8.050) na približno istom nivou, iako RAE manjina u populaciji IRL sa KiM čini svega oko 12% ukupne populacije. To takođe znači da je oko jedna trećina (31,57%) raseljene RAE populacije koristila projekte povratka, tj. dobila pomoć tokom povratka na KiM. U poređenju sa tim, isti podaci otkrivaju da je samo 4,59% IRL srpske nacionalnosti ušlo u projekte povratka i primilo pomoć. Podaci pokazuju da raseljena lica srpske nacionalnosti čine manje od polovine ukupnog broja lica uključenih u procese povratka, iako su u ukupnoj raseljeničkoj populaciji zastupljena sa više od dve trećine. Ovako značajan etnički disbalans, sasvim izvesno, traži objašnjenje.

### 1.1. Kratka hronologija definisanja institucionalne podrške procesu povratka IRL na Kosovo i Metohiju

Proces organizovanog povratka IRL na KiM počeo je projektima pomoći za povratak u Biču i Grabac, koje je sproveo UNHCR, i projektom povratka u Osojane koji je sproveo Koordinacioni centar za KiM tokom 2000. i 2001. godine.

<sup>68</sup> Broj albanskih povratnika, koje je UNHCR registrovao tokom perioda 1999–2010. godine, iznosi 842, čime je ukupni broj povratnika, po podacima UNHCR-a, 20.086 osoba.

<sup>69</sup> Izvor: Branislav Ristić, pomoćnik ministra za Kosovo i Metohiju

Neposredno nakon realizacije tih projekata, i nakon izjava srpskih, ali i nekoliko zvaničnika UNHCR-a, da se nisu stekli potrebni i dovoljni uslovi za održiv povratak IRL na KiM, tokom 2002. i 2003. godine, tadašnja UNMIK administracija na KiM formirala je posebnu kancelariju koja je trebalo da oformi politiku i mehanizam procesa povratka IRL na KiM – Kancelariju za povratak i zajednice (ORC) UNMIK administracije. U istom procesu, izrađen je *Priručnik za održivi povratak* i stvoren mehanizam radnih grupa za povratak – na opštinskom, regionalnom i centralnom nivou.

Iako relativno dobro zamišljeni, formirani mehanizmi i instrumenti povratka nisu dali ni približno očekivane rezultate.

Procedure predviđene Priručnikom nisu definisale učešće samih IRL u osnovnim organizacionim strukturama mehanizma povratka – u opštinskim radnim grupama (ORG) – i nisu ostavljale mogućnost povratka IRL u mesta na KiM po slobodnom izboru raseljenih, već samo i isključivo u mesta porekla (mesta iz kojih su potencijalni povratnici raseljeni). Pokušaj povratka IRL iz sela Koretin, koja su iskazala želju za povratkom u susedno selo Berivojce, nije uspeo upravo zbog toga što Priručnikom nije bila predviđena ovakva mogućnost, uprkos tome što je Koordinacioni centar direktno pregovarao sa UNMIK ORC-om.

Suštinske manjkavosti uspostavljenog mehanizma ogledaju se u njegovoj glomaznosti, koja uključuje četiri nivoa odlučivanja o svakom pojedinačnom projektnom predlogu povratka, što je dovelo do toga da sam proces odlučivanja o povratku, od trenutka iskazivanja želje konkretnih raseljeničkih porodica do odobravanja projektnog predloga, traje i po 3-4 godine. Ovakva situacija je posledica i nedostatka Zakona o obnovi, koji bi regulisao – na jednostavniji i efikasniji način – pitanje povratka i obnove devastirane imovine povratnika, a za čiju primenu bi trebalo takođe i alocirati značajna sredstva iz centralnog i lokalnih budžeta

Činjenica je da su UNMIK administratori – na svim nivoima procesa povratka, a naročito na opštinskom – sasvim retko primenjivali odredbe Priručnika koje predviđaju ubrzano usvajanje projektnih predloga u slučajevima kada postoji jasna opstrukcija primajuće zajednice. Istovremeno, veoma su često vraćali projektne predloge na doradu, ocenjujući da nisu u skladu sa interesima primajuće zajednice.

Institucije nadležne za proces povratka raseljenih lica UNMIK je uspostavio tek 2002. te su one postale operativne tek tokom 2004. godine, odnosno pet godina nakon raseljenja.

Iz Grafikona 1 vidi se da je nakon 2003. godine, i posle martovskog masovnog nasilja iz 2004, proces povratka gotovo prepolovljen, a negativan trend se sledećih godina manje-više samo nastavljao. Broj povratnika iz 2003. nikada nije (ponovo) niti približno dosegnut.

Iako je UNMIK revidirao Priručnik, uskladiвши ga sa opšteprihvaćenim međunarodnim rešenjima za prava i povratak IRL, to se dogodilo tek 2006. godine. Sedam godina nakon raseljenja UNMIK je uspeo da kreira Revidirani priručnik o održivom povratku, koji je potom upotpunjen *Protokolom o dobrovoljnom i održivom povratku*, i time po prvi put uspostavio procedure usklađene sa međunarodnim dokumentima o tom pitanju.

Tokom 2006. i 2007. godine počinje prenos ovlašćenja sa UNMIK-a na Privremene institucije samouprave, uključujući i ovlašćenja u vezi sa procesom povratka. Iako je u to vreme potpisan Protokol o dobrovoljnom i održivom povratku i usvojen Revidirani priručnik, broj registrovanih povratnika je ostao znatno manji u odnosu na prethodne godine. Kako se i vidi sa grafikona,

momentum za povratak, koji je postojao prvih godina i naročito od 2001. godine, bio je nepovratno izgubljen.

Odgovornost za ovakvo stanje predstavnici interno raseljenih lica i predstavnici lokalnih vlasti na Kosovu i Metohiji sasvim različito sagledavaju. Asocijacije IRL tvrde da su bile glavni nosioci informacija o raseljenim licima i o njihovoj pojedinačnoj zainteresovanosti i želji za povratkom, i redovno učestvovala u radu opštinskih radnih grupa, ali da njihove informacije nikada nisu u značajnoj meri korišćene u planiranju projekata povratka. Sa druge strane, i centralne i opštinske vlasti na Kosovu i Metohiji redovno su govorile o tome da su svi uslovi za povratak kreirani, ali da ne postoji želja za povratkom.

U saradnji Ministarstva za Kosovo i Metohiju, Komesarijata za izbeglice Republike Srbije i Visokog komesarijata za izbeglice UN, 6. aprila 2009. godine započela je registracija za povratak interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije. Cilj je bio identifikacija i registracija raseljeničkih porodica koje žele da se vrate na Kosovo i Metohiju u 2009. godini, pod postojećim okolnostima, kao i procena njihovih potreba. Bila je to prilika da se u praksi primeni mehanizam iz Protokola o održivom povratku koji su, nakon pregovora, 6. juna 2006. godine, potpisale i srpska i albanska strana. Reč je o dokumentu koji predviđa vrlo jednostavan mehanizam u kojem se tačno zna šta je čiji zadatak i u kojim rokovima su odgovorni učesnici u procesu dužni da realizuju preuzete obaveze. Iako je registracija, kako je navedeno, imala ograničeni karakter u toku samog postupka registracije 1212 porodica, odnosno 4875 osoba, izrazilo želju da se tokom 2009. godine vrati na KiM. Preko 10% registrovanih porodica su pripadnici nacionalnih manjina (Goranci, Romi i Muslimani). Tokom 2010.g. registrovano je 325 porodica sa 1307 članova.

Anketa Danskog saveta za izbeglice obuhvatila je 858 domaćinstava (530 u centralnoj Srbiji i 328 na KiM). U Centralnoj Srbiji 24% anketiranih Srba izrazilo je želju za povratkom, u odnosu na 6,1% Roma, Aškalija i Egipćana, dok je na KiM-u 34,1% raseljenih Srba iskazalo želju za povratkom.<sup>70</sup>

Opšte je mišljenje svih učesnika u dosadašnjem procesu da Protokol o održivom povratku (iz 2006. godine) predstavlja najjednostavniji i najoperativniji mehanizam. Ipak, poslednja akcija UNHCR-a, koja se oslanjala na mehanizme predviđene ovim dokumentom, nije dala adekvatne rezultate. Tokom 2009. godine vratilo se ukupno 631 lice na prostor Kosova i Metohije, od kojih je ukupno 187 lica registrovano po konceptu registracije. Ostatak povratnika vratio se u organizaciji međunarodnih organizacija i PISG. Tokom 2010 prema incijalnim podacima UNHCR vratilo se 402 lica. Od ovog broja 238 lica po osnovu registracije. Kasnije je UNHCR Priština izašao sa podatkom od 876 povratnika

Izveštaj o napretku Kosova za 2010. godinu ukazuje na uspostavljanje nekih važnih institucionalnih preduslova, kakvi su strategija usvojena 12. februara 2010. godine, jačanje statusa opštinskih poverenika za povratak, zvanična promocija sigurnog i dostojanstvenog povratka izbeglica i raseljenih, opredeljivanje određenih finansijskih sredstava za projekte povratka i dodeljivanje državne zemlje u dugoročni zakup (na 99 godina) povratničkim porodicama koje nemaju zemlju u vlasništvu. Ipak, mada malobrojni, i dalje se beleže incidenti i nasilje, a kao glavne prepreke održivom povratku u izveštaju su prepoznati problemi sa ostvarivanjem imovinskih prava (ograničavanje pristupa imovini i zakasneli postupci restitucije) i oskudne prilike za zapošljavanje i prihodovne aktivnosti u mestima povratka. Jasno se prepoznaje da institucije nadležne za pitanja manjinskih i povratničkih zajednica

---

<sup>70</sup> DRC, *IDPs From and Within Kosovo: Vulnerabilities and Resources*, June 2009.

nisu dovoljno koordinisane i da snažnije integrisanje ovih zajednica u kosovsko-metohijsko društvo zahteva veći stepen političke posvećenosti.<sup>71</sup>

### Preporuke:

- Potrebno je da sadašnji predstavnici institucija koje su nadležne za povratak raseljenih lica na Kosovo i Metohiju, na srpskoj i albanskoj strani, ponovno potvrde saglasnost sa Protokolom o održivom povratku i da preduzmu akcije koje će voditi njegovoj punoj implementaciji.
- Državni organi i političke stranke u Republici Srbiji treba snažno da podstiču interno raseljena lica koja se vraćaju na Kosovo i Metohiju, baš kao i pripadnike srpskih zajednica na Kosovu i Metohiji, da se uključuju u rad civilnog društva i sve društvene tokove u lokalnim zajednicama na Kosovu i Metohiji. Lokalne zajednice na Kosovu i Metohiji treba podržati da razvijaju resurse i mehanizme koji će dovesti do uključivanja povratnika i zajednica u društvene tokove.
- Potrebno je, u procesu podrške povratku, jasno definisati i pratiti ispunjavanje odgovornosti kosovske strane u pogledu obaveze stvaranja ambijenta za slobodan povratak interno raseljenih lica i pristup svim institucijama lokalne vlasti *primajućih zajednica*. Kosovska strana mora iskazati jasnu političku volju za bolju koordinaciju lokalnih i centralnih organa vlasti, a koja bi trebalo da bude poverena Ministarstvu za zajednice i povratak, uz punu podršku međunarodnih organizacija koje su uključene u proces podrške povratku.
- Potrebno je da centralne i lokalne vlasti na Kosovu i Metohiji preduzmu sve neophodne mere kako bi se osigurao održivi, bezbedan i dostojanstveni povratak manjinskih zajednica kroz efikasan pristup svim građanskim, ekonomskim i socijalnim pravima, a pre svega pravima na imovinu, adekvatno stanovanje i rad.
- Opštine na Kosovu treba da pokažu spremnost da dodele opštinsko zemljište onim povratnicima koji je nemaju, a to su po pravili pripadnici RAE zajednice.

## 1.2. Imovinska prava IRL

Jedno od najvažnijih pitanja u rešavanju problema raseljenih lica je pitanje povrata njihove nepokretne imovine. Prema oceni Misije OEBS-a na Kosovu „gorući problem odnosi se na ograničeni pristup imovini, blokirane ili odložene postupke povraćaja imovine i bespravno zauzimanje imovine, uključujući privatno, privredno i poljoprivredno zemljište. Ovo remeti povratak i predstavlja ozbiljan izazov za opštine, Kosovsku agenciju za imovinu, i sudstvo, od kojih je poslednje dvoje odgovorno za rešavanje imovinskih zahteva”.<sup>72</sup> Evropska komisija, pak, jasno konstatuje da imovinska prava na Kosovu i Metohij nisu zaštićena i da je glavni razlog tome slabo sprovođenje zakonskih propisa iz te oblasti. Posebno se uočava činjenica da ogroman deo zaostalih slučajeva čine parnice u vezi sa imovinskim pravima i da se suđenja u vezi sa njima često ponavljaju zbog neregularnosti učinjenih prilikom donošenja presuda ili u postupku. Takođe se jasno konstatuje da se međuetnički sporovi u vezi sa imovinom neopravdano produžavaju i da veliki deo zaostalih slučajeva sadrži međuetničku dimenziju. Aktuelna situacija u sudstvu, ocenjuje se, „podriva međuetničke odnose i ostvarivanje imovinskih prava.”<sup>73</sup>

<sup>71</sup> European Commission, Kosovo (under UNSCR 1244/1999) 2010. Progress Report, November 2010.

<sup>72</sup> Misija OEBS-a na Kosovu, *Reagovanje opština na raseljenost i povratak na Kosovo*, novembar 2010.

<sup>73</sup> European Commission, Kosovo (under UNSCR 1244/1999) 2010 Progress Report, November 2010.

Bez obzira da li će se opredeliti za povratak u mesto prethodnog prebivališta ili za integraciju u novu sredinu, povrat imovinskih prava u punom obimu predstavlja najznačajniju podršku trajnom rešenju svake pojedinačne raseljeničke situacije.

Pitanje povrata imovinskih prava je različito rešavano u pravnim sistemima Republike Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Kosova, teritorija sa kojih potiče najveći broj izbeglica i raseljenih lica na području bivše SFRJ. Interes izbeglica i raseljenih lica uvek je da postupak povrata bude što jednostavniji i što kraći, a iskustva Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Kosova su različita, kao što su različiti bili i metodi rešavanja problema imovine izbeglica i raseljenih lica.

Zajedničko je to da nigde ovaj problem nije rešavan bez donošenja novih, posebnih propisa, jer su tzv. mirnodopski propisi koji inače regulišu pitanje zaštite imovinskih prava, predvideli suviše komplikovan i spor postupak, neadekvatan veličini i značaju problema sa kojim se trebalo suočiti.

Regionalne razlike se ogledaju u veličini i vrsti uticaja koji je međunarodna zajednica imala kod donošenja i primene propisa i u pogledu efikasnosti mehanizama koji su tim propisima bili predviđeni.

Kako je međunarodni uticaj na Kosovu i Metohiji bio čak i veći nego u Bosni i Hercegovini, očekivalo se da se povrat imovine odvija jednako efikasno, ako ne i bolje nego u BiH. Nažalost, nije bilo tako. Na Kosovu i Metohiji, ni 11 godina nakon prestanka konflikta, nisu primenjeni efikasni mehanizmi povrata nepokretne imovine, ranije već korišćeni u regionu, kao što su uvođenje odgovornosti lokalnih organa za zaštitu imovine i jak međunarodni monitoring te zaštite.

U okviru ovog pitanja moguće je konstatovati više različitih problema vezanih za povrat imovinskih prava: povrat stambene imovine, povrat poslovnih prostora i (građevinskog i poljoprivrednog) zemljišta, rekonstrukcija objekata, i naknada štete zbog uništene ili oštećene nepokretne imovine.

U pogledu povrata stambene imovine proces potvrđivanja prava je okončan. Ovaj proces je podrazumevao podnošenje zahteva i dobijanje odluke o potvrđivanju prava na stambenu imovinu, bez obzira da li se radi o vlasništvu ili o stanarskom pravu. Mada se u izveštajima HPD-a<sup>74</sup> navodi da je primljeno 29.133 zahteva i da su svi rešeni, problem koji je postojao sa izvršenjem ovih odluka još nije prevaziđen. Raseljena lica nisu mogla da, kao izbeglice iz Bosne i Hercegovine, preuzmu u posed svoje stambene jednice, zaključaju ih i vrate se u mesta izbeglištva, sigurni u to da niko neće ponovo zaposesti njihovu imovinu, dok oni ne odluče da li će svoju imovinu prodati, iznajmiti ili se vratiti da je koriste. Izvršenje odluka, odnosno predaja u posed stambene imovine, bilo je u nadležnosti HPD-a, koji bi na zahtev vlasnika njegovu imovinu ispraznio i predao mu je u posed. Najveći broj raseljenih lica, međutim, nije se odlučio da formalno zatraži i preuzme u faktički posed svoju imovinu. Osim u slučajevima kada je vlasnik odlučio da proda svoju imovinu, tako nešto naprosto nije bilo racionalno: nakon preuzimanja u posed vlasnik imovine nije na raspolaganju imao efikasan mehanizam zaštite imovine od nove uzurpacije, oštećenja ili uništenja. Jedini stvarno efikasan način zaštite bilo je da se ostane i živi u svojoj imovini namenjenoj stanovanju, što zbog mnogih razloga za najveći broj raseljenih lica nije bila realna opcija. Pored osećaja nesigurnosti i besperspektivnosti, naročito u urbanim sredinama, problem predstavlja i obezbeđivanje barem minimalnih prihoda (tj. osnovnih uslova za život).

---

<sup>74</sup> Direkcija za stambenu imovinu (Housing and Property Directorate)

Ukoliko bi vlasnik preuzeo svoju imovinu u posed, za dalju zaštitu imovine bio je upućen isključivo na neefikasni kosovski pravosudni sistem<sup>75</sup> i praktično bi sebe doveo u težu poziciju od one u kojoj je bio pre ulaska u posed – jer sada ne uživa bilo kakvu međunarodnu zaštitu. Ni prodaja imovine, kao jedan od načina raspolaganja, u ovakvim okolnostima, takođe nije akt slobodnog izbora. Tako se može zaključiti da se jedino nešto manje od hiljada stanova za koje se plaća renta, nalazi pod punom pravnom zaštitom.

UNMIK snosi odgovornost što, bar formalna, mogućnost plaćanja rente vlasnicima stambene imovine, predviđena Uredbom 1999/23, nije bila realizovana sve do kraja 2006. godine. U kojoj meri se ovom pitanju prilazilo sa političkog aspekata, a ne sa aspekta zaštite ljudskih prava (prava na mirno uživanje imovine) govori i citat iz Izveštaja Kosovske agencije za imovinu za 2009. godinu: „Član 1.1(b) UNMIK Uredbe 1999/23 propisivao je da se program izdavanja pod zakup odnosi na imovinu koja je stavljena pod upravu i da se novac prikupljen od zakupnine polaže u poseban fond koji ide zakonitom vlasniku. Ovaj program je predložio HPD, dok je postojao, ali zbog političke osetljivosti ovog pitanja program je odobren u avgustu 2006. godine, a postao je operativan u oktobru 2006.”<sup>76</sup>

Opcija izdavanja pod zakup za raseljena lica i danas nije dostupna u adekvatnoj meri. Prema navedenom izveštaju, u sistemu rentiranja se nalazi nešto manje od 1.000 stambenih jedinica. Treba podsetiti da je, prema navodima iz izveštaja HPD-a, od oko 29.000 zahteva, 9.000 podneto za uništenu imovinu. To znači da je od (oko 20.000) stambenih jedinica koje su potencijalno mogle biti iznajmljene – da je raspolaganje ovom imovinom bilo slobodno – zakupnina naplaćena tek za otprilike svaku dvadesetu stambenu jedinicu.

Pitanje pristupa imovini je jedan od osnovnih preduslova održivog povratka i to pitanje i danas ostaje nerešeno na prostoru Kosova i Metohije. Osnivanje Kosovske agencije za imovinu (Kosovo Property Agency – KPA) 2006. godine, i određivanje njenog mandata koji se odnosio i na komercijalnu i poljoprivrednu imovinu, suviše kasno je ispravilo nelogičnost mandata HPD-a koji je odlučivao samo o pravu na povrat stambene imovine. Takav mandat je, pored svih drugih prepreka, onemogućavao povratak na Kosovo i Metohiju, jer je neko ko je živeo od poljoprivrede, proizvodnje, obavljanja usluga ili iznajmljivanja poslovnog prostora, mogao da povrati u posed svoj stambeni prostor, ali ne i imovinu od koje je obezbeđivao egzistenciju. Kosovska agencija za imovinu primila je više od 40.000 zahteva, a od toga je oko 90% zahteva podneseno preko kancelarija KPA u Srbiji. Veoma otežavajuću okolnost za povrat prava raseljenih lica na nepokretnu imovinu predstavljala je činjenica da je rad KPA u Srbiji bio suspendovan od juna 2008. godine, kada je rad KPA uređen zakonom koji je doneo parlament Kosova,<sup>77</sup> pa sve do maja 2010. godine, kada je mandat KPA u Srbiji nastavljen pod okriljem UNHCR-a. Tokom trajanja suspenzije rada KPA u Srbiji sva komunikacija raseljenih lica sa ovom Agencijom se morala odvijati putem njihovih kancelarija na Kosovu i Metohiji. Kolike teškoće su pratile ovaj proces govori i podatak da je u godišnjem izveštaju ove Agencije za 2009. godinu stajalo da su donete odluke za 23.262 zahteva, a da je u oktobru 2010. godine na istom sajtu stajao podatak o nešto manje od 9.000 rešenih zahteva.

Razlog za ovu nelogičnost jeste veliki broj odluka stavljenih van snage zbog pogrešne notifikacije, odnosno fizičkog označavanja zemljišnih parcela koje su bile predmet zahteva. Oznake zahteva koje služe kao obaveštenja potencijalnoj drugoj strani u postupku, koja bi imala ili smatrala da ima pravni

<sup>75</sup> Evropska komisija, u Izveštaju o napretku za 2010. godinu, konstatuje da je opšta efikasnost sudskog sistema na Kosovu i Metohiji veoma niska, te ocenjuje da je nizak stepen sprovođenja sudskih odluka glavna prepreka razvoju poverenja u sudove. Pored ovoga, konstatovano je da je najveći broj prijavljenih slučajeva korupcije povezan sa sudstvom, a da je politički uticaj na sudstvo razlog ozbiljne zabrinutosti.

<sup>76</sup> Godišnji izveštaj za 2009. godinu Kosovske agencije za imovinu

<sup>77</sup> Zakon br. 03/L-079, koji je usvojila Skupština Kosova, a kojim se usvaja i preinačuje UNMIK-ova Uredba 2006/50.

interes da podnese zahtev za istu imovinu, stavljanje su na pogrešne parcele. Zbog toga se broj donesenih odluka prema podacima sa sajta KPA smanjio za više od 10.000. Ovaj posao je KPA radila u saradnji sa Kosovskom katastarskom agencijom. Na Kosovu je već nekoliko godina u toku formiranje katastra, odnosno izrada novih katastarskih evidencija, i jedan od razloga tako velikog broja grešaka u notifikaciji je nepostojanje potpunih katastarskih evidencija. Mora se, međutim, naglasiti da se, prema iskustvima HPD-a i dosadašnjim iskustvima KPA, donošenje odluka u postupcima u kojima će se pojavljivati dve suprotstavljene strane koje traže potvrdu prava na istoj imovini, može očekivati tek u završnom delu rada KPA. Tada će na red za rešavanje doći slučajevi u kojima je neko npr. na tuđoj imovini sagradio benzinsku stanicu, stambenu zgradu i slično.

Pitanja arhiva i među njima najvažnije pitanje – pitanje katastarskih evidencija izmeštenih sa Kosova i Metohije 1999. godine, veoma je važno za stvaranje i buduće funkcionisanje efikasnog mehanizma zaštite imovinskih prava. Namera da se izmeštanjem ove evidencije spreče eventualne zloupotrebe i nezakoniti upisi mogla se razumeti kao racionalna i legitimna u vremenu neposredno nakon završetka ratnih sukoba. Sadašnji trenutak zahteva dogovor koji će omogućiti povrat izmeštenih katastarskih evidencija i nesmetan i redovan uvid predstavnika Beograda u katastarske evidencije i zbirku isprava na osnovu kojih su izvršeni novi upisi. Katastarska evidencija predstavlja živu materiju koja mora da prati česte promene i registruje promet nepokretnosti i njen je osnovni cilj da obezbedi pravnu sigurnost, bez koje nema ni ekonomskog napretka. Katastarska evidencija u koju se ne unose promene već više od 11 godina, približava se stanju u kojem će imati samo istorijsku (ali ne i praktičnu) vrednost.

### **1.2.1. Rekonstrukcija**

Problem uništene i oštećene nepokretne imovine interno raseljenih lica, koja su napustila svoje domove na Kosovu i Metohiji nakon ulaska snaga KFOR-a i početka delovanja Misije UN na Kosovu, postoji više od 10 godina. Danas se može konstatovati da, nažalost, nismo nimalo bliži rešenju tog problema u odnosu na period kada je imovina IRL masovno uništavana. Sadašnji pravni sistem na KiM ne sadrži adekvatan i efikasan mehanizam u kojem bi interno raseljena lica mogla ostvariti pravo na obnovu svoje uništene nepokretne imovine ili pravo na kompenzaciju za uništenu imovinu. Veoma mali broj stambenih objekata IRL je obnovljen i obnova je uvek bila vezana za pitanje povratka, odnosno povratak je bio uslov za obnovu. Raseljeni sa KiM su u mnogo nepovoljnijoj poziciji od izbeglica iz Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske, gde pored sporosti procesa, nedostatka sredstava i teškoća vezanih za ispunjavanje rigoroznih uslova, ipak postoji određen obavezujući pravni okvir za podnošenje zahteva za rekonstrukciju stambenih objekata.

### **1.2.2. Tužbe za naknadu štete**

Različite su procene u pogledu broja uništenih stambenih i drugih objekata IRL na KiM. Poznato je, međutim, da je u kosovskim sudovima primljeno nešto više od 18.000 tužbi za naknadu štete zbog uništene nepokretne imovine. Gotovo sve ove tužbe su podnete 2004. godine, a razlog za to bilo je isticanje petogodišnjeg objektivnog roka za podnošenje ovih tužbi, koji propisuje Zakon o obligacionim odnosima (ZOO).<sup>78</sup> U većini ovih tužbi kao tuženi su označeni: institucije Kosova,

<sup>78</sup> Pravni osnov za podnošenje tužbi je bio član 180 ZOO koji određuje odgovornost „društveno političke zajednice” (opština, republika i pokrajina, i država) za štetu koja je nastala uništavanjem imovine fizičkih lica usled akata nasilja ili terora. ZOO takođe određuje da se tužba može podneti u roku od tri godine od dana saznanja za štetu, a najduže u roku od pet godina od dana nastanka štete. Ovaj zakon je u vreme uništavanja imovine i vreme podnošenja tužbi bio deo važećeg pravnog sistema na Kosovu (Uredba 1999/24). Kako je imovina IRL ugavnom uništavana u periodu od juna 1999. godine, nakon povlačenja srpskih snaga bezbednosti sa KiM, pa u narednih nekoliko meseci, u istom periodu 2004. godine isticao je objektivni rok za podnošenje tužbi. Navedeni član ZOO je bio jedini pravni osnov na kojem se mogao zasnovati tužbeni zahtev za naknadu štete. Interesantno je naglasiti da je u Republici Hrvatskoj, u jednom periodu nakon završetka rata, bila



opština na čijoj teritoriji se nalazi imovina, KFOR i UNMIK. Dileme oko označavanja tužene strane i njihove pasivne legitimacije su postojale i u vreme podnošenja tužbi, prvenstveno zbog jedne Uredbe specijalnog izaslanika generalnog sekretara UN (*Special Representative of the Secretary General, SPGS*)<sup>79</sup> prema kojoj KFOR i UNMIK imaju imunitet od odgovornosti za štetu. Bilo je i pitanje ko predstavlja „društveno političku zajednicu” u vreme kada su institucije Republike Srbije prestale da funkcionišu na osnovu Rezolucije SBUN 1244 i Kumanovskog sporazuma, a Privremene institucije samouprave još nisu preuzele svoje ingerencije. U konsultacijama sa pravnim ekspertima tada je preovladalo mišljenje da kao tužene treba da se označe sve četiri navedene strane. Aktivnost je pomogao tadašnji Koordinacioni centar za KiM, prvenstveno putem dostave tužbi do UNMIK-ove Kancelarije za veze sa sudovima u Gračanici. Iz ove kancelarije su tužbe dalje prosleđene sudovima na KiM kojima su bile upućene. Jedan primerak tužbe sa sudskim pečatom prijema je vraćan Koordinacionom centru za KiM, koji ih je kasnije distribuirao tužiocima.

Ubrzo nakon prijema ovih tužbi, UNMIK-ovo odeljenje za pravosuđe je u avgustu 2004. godine izdalo instrukciju sudovima da po ovim tužbama ne postupaju, sa obrazloženjem da bi to moglo da zaguši rad kosovskih sudova koji nemaju dovoljno kapaciteta za suđenje. Suspenzija je povučena u septembru 2008. godine, ali se stanje u pogledu vođenja ovih postupka nije bitno promenilo. Ovakvim stanjem dovodi se u pitanje poštovanje člana 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda odnosno prava na pravično suđenje.

U toku 2009. godine, jedan manji broj sudova sa KiM (Srbica, Vučitrn, Klina) počeo je da postupa po tužbama za naknade štete i u svim do sada završenim prvostepenim postupcima ove tužbe su odbijene zbog nedostatka pasivne legitimacije tuženih. Realno je očekivati da će i drugi kosovski sudovi, koji još uvek ne postupaju po tim tužbama, zauzeti isti stav.

### **1.2.3. Sprovođenje rešenja o nasleđivanju**

Sa sprovođenjem ostavinskih rešenja redovnih sudova iz Srbije, u slučajevima gde je ostavilac preminuo u Srbiji, problem je nastao nakon proglašenja nezavisnosti Kosova. Kosovska katastarska agencija sada traži da rešenja o nasleđivanju donesu kosovski sudovi.<sup>80</sup> U vreme kad su se ova rešenja sprovodila ponekad je problem nastajao zbog različitih katastarskih podataka iz rešenja o nasleđivanju (koje je doneseno prema podacima izmeštenog katastra u Kruševcu) i evidencija u Kosovskoj katastarskoj službi. Problem nepriznavanja ostavinskih rešenja redovnih sudova iz Srbije bio bi manji kada bi se punomoćja za vođenje ostavinskih postupaka data u Srbiji priznavala na Kosovu. Za ova punomoćja se sada traži provera autentičnosti koja traje najmanje šest meseci. Sve ovo je uslovilo da je sprovođenje ostavinskog postupka na Kosovu za raseljena lica postalo još jedna velika prepreka za realizaciju njihovih imovinskih prava. S druge strane, ljudi na Kosovu, ukoliko žele da pokrenu ostavinsku raspravu pred sudom u Srbiji, suočavaju se sa problemom da nikakav dokument sa obeležjima države Kosova, pa ni umrlice, državna tela u Srbiji ne priznaju.

### **1.2.4. Izdavanje prepisa posedovnih listova**

Uslovljavanje izdavanja prepisa posedovnih listova iz Kosovske katastarske agencije, u nekim opštinama na Kosovu i Metohiji, potvrdom o izmirenom porezu na imovinu nespojivo je sa jednim od osnovnih načela u vođenju katastarskih evidencija, a to je načelo javnosti. Svako ima pravo da, uz

---

suspendovana primena istovetnog člana iz Zakona o obveznim odnosima RH, upravo da bi se izbegla odgovornost države za ovu vrstu štete.

<sup>79</sup> Uredba br. 2000/47

<sup>80</sup> Informacija NVO Justicija iz Prištine, 2009.

plaćanje takse za izdavanje izvoda, ima uvid u ove evidencije i bez poštovanja ovog principa nema pravne sigurnosti.

### 1.2.5. Sudske takse na podneske upućene sudu

Sa koliko se teškoća interno raseljena lica suočavaju kada pokušaju da povrate svoja imovinska prava na Kosovu i Metohiji govori i podatak da se za podnošenje svakog podneska pred kosovskim sudovima mora platiti taksa u iznosu od 20 evra, pa i za podnošenje molbe za ubrzanje sudskog postupka.<sup>81</sup> Pravilo je da se sudska taksa plaća na podneske kojima se inicira sudski postupak i odluke kojima se on okončava. Sudska taksa se nigde u regionu ne naplaćuje za sve vrste podnesaka, i takva praksa na Kosovu dovodi do apsurdne situacije da neko ko godinama čeka da se okonča sudski postupak koji vodi ili pak godinama čeka da postupak započne, sada mora da plati taksu kada dostavlja podnesak kojim sud moli da se njegov predmet uzme u rad.

### Preporuke

- Potrebno je promenom relevantnih propisa ustanoviti nadležnost i odgovornost lokalnih pravosudnih i policijskih organa za izvršenje odluka o povratu imovine i za zaštitu imovine od ponovnog uzurpiranja i uništavanja.
- Neophodno je, takođe, formirati telo, sastavljeno od predstavnika međunarodnih misija i organizacija i kosovskih vlasti, koje će imati zadatak da obezbedi punu vladavinu prava i zaštitu imovinskih prava, kao i da preduzima mere prema odgovornima u slučaju nepoštovanja imovinskih prava. Uzimajući u obzir činjenicu da na prostoru Kosova i Metohije nije moguće uživati zaštitu Evropskog suda za ljudska prava, potrebno je razmotriti mogućnost stvaranja međunarodne sudske institucije koja će pružiti efikasnu zaštitu ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.
- Potrebno je da se u budućim razgovorima Beograda i Prištine, što skorije dogovori međusobno priznavanje dokumenata (sudskih odluka, punomoćja, izvoda iz matičnih knjiga, dokumenata o penzijskom stažu, itd).
- Važno je da Kosovska katastarska agencija, u vezi sa izdavanjem prepisa posedovnih listova, u potpunosti poštuje načelo javnosti u vođenju katastarskih evidencija.
- Potrebno je da Republika Srbija i kosovske vlasti u najskorije vreme postignu sporazum o povratku izmeštenih katastarskih evidencija na Kosovo i Metohiju, usklađivanju dve postojeće katastarske evidencije, i o zajedničkom praćenju katastarskih evidencija i zbirke isprava na osnovu kojih se vrše novi upisi.
- Pravni sistem na Kosovu i Metohiji potrebno je upotpuniti formiranjem efikasnog pravnog mehanizma (Zakon o obnovi) putem kojeg bi interno raseljena lica mogla da ostvare pravo na obnovu uništene nepokretne imovine ili pravo na kompenzaciju za uništenu imovinu bez obzira na to da li se žele vratiti na Kosovo i Metohiju.

---

<sup>81</sup> Informacija šefa Kancelarije za veze sa sudovima u Gračanici, 2008.

### 1.3. Privatizacija na Kosovu i prava interno raseljenih lica

Proces privatizacije na Kosovu i Metohiji je formalno započeo 2002. godine, donošenjem Uredbe br. 2002/12 od 13. juna 2002. godine, kojom je ustanovljena Kosovska poverenička agencija (*Kosovo Trust Agency*, KTA), a faktički u maju 2003. godine kada je raspisan tender za prvu grupu preduzeća. Do oktobra 2010. godine oglašena je prodaja za 46 grupa preduzeća, a do kraja 2009. godine objavljena je prodaja za 258 društvenih preduzeća i ostvaren je prihod od oko 430 miliona evra.<sup>82</sup> Do maja 2008. godine privatizaciju je sprovodila Kosovska poverenička agencija, a nakon prestanka postojanja ovog tela proces je regulisan Zakonom o Kosovskoj agenciji za privatizaciju.<sup>83</sup> Za proces privatizacije zaduženo je novo telo. Ova promena nije samo promena u nazivu agencije, već znači i neke bitne promene u delovanju i načinu rada, koje se, nažalost, i negativno odražavaju na prava raseljenih lica u postupku privatizacije. Koliko je ovo pitanje značajno govori i jedna procena ranijeg Koordinacionog centra Vlade Republike Srbije za Kosovo i Metohiju o tome da se među interno raseljenim licima nalazi 50.000 radnika društvenih preduzeća sa Kosova i Metohije.<sup>84</sup>

Proces privatizacije na Kosovu i Metohiji u pogledu prava zaposlenih u preduzećima koja se privatizuju u jednom bitnom segmentu se razlikuje od privatizacija koje su sprovedene na drugim područjima bivše SFRJ i istočne Evrope. Prava zaposlenih u privatizacijama koje su na ovim područjima sprovedene tokom poslednje dve decenije bila su – do određene mere – štice na podelom besplatnih deonica radnicima, omogućavanjem kupovine deonica po povlašćenim uslovima, ili ustanovljavanjem prava na sticanje vaučera ili žirlnih novčanih sredstava namenjenih za kupovinu deonica. U nekim privatizacionim zakonima određena je obaveznost socijalnog programa u privatizacionim ugovorima. Drugačije od toga, u kosovskom procesu privatizacije prava zaposlenih se štite kroz institut „prava na deo prihoda od privatizacije na prioritetoj osnovi” po kojem je predviđeno da se 20% od prodajne cene preduzeća deli među zaposlenima u tom preduzeću. Do sada je u ovu svrhu radnicima na Kosovu i Metohiji isplaćeno oko 20 miliona eura.<sup>85</sup> Kod interno raseljenih lica, ostvarenje prava na dodelu određenog novčanog iznosa predstavlja, na neki način, minimalnu satisfakciju za gubitak radnih mesta i izvora egzistencije. U situaciji kada se eventualni povratak za većinu raseljenih čini veoma dalek, i kada je povrat radnih mesta još dalji, uvođenje ovog prava u kosovski pravni sistem predstavlja svakako korak napred u zaštiti ljudskih prava. Nažalost, praksa u postupku realizacije ovog prava prilično je daleko od cilja koji je postavljen.

Interesantno je da je pravo na prioriteto učešće u dobiti prodajom preduzeća uvedeno propisom za koji se formalno ne bi moglo smatrati da pripada setu propisa koji regulišu ovu oblast. Taj propis je Uredba 2003/13 „O promeni prava korišćenja zemljišta u društvenoj svojini.” Ova Uredba određuje da pravo na podelu 20% od cene koja se postigne za neko preduzeće imaju lica koja se u momentu prodaje nalaze na spisku zaposlenih tog preduzeća i najmanje tri godine su se nalazila na platnom spisku preduzeća. Treba napomenuti da se ne radi o podeli deonica zaposlenima, jer uvrštavanje na spisak zaposlenih ne daje pravo na upravljanje preduzećem niti na deo prihoda od buduće dobiti. Podela novčanog iznosa koji čini jednu petinu prodajne cene preduzeća ima, ukoliko se poredi, na primer, sa postupkom privatizacije u Srbiji, karakter socijalnog programa. Samo oni koji se u momentu privatizacije mogu smatrati zaposlenicima određenog preduzeća (ali ne i bivši radnici, penzioneri i naslednici preminulih radnika) imaju pravo na ovaj novčani iznos. U istom propisu se, međutim, navodi da „...ovaj zahtev ne sprečava zaposlene, koji tvrde da bi bili tako registrovani i zaposleni da nisu bili predmet diskriminacije, da podnesu žalbu Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova”. Ova odredba daje pravo interno raseljenim licima da u žalbenom postupku dokazuju svoje

<sup>82</sup> Godišnji izveštaj Kosovske agencije za privatizaciju za 2009. godinu

<sup>83</sup> Službeni list Kosova, godina III, br. 30/15, juni 2008. godine

<sup>84</sup> Kosovske perspektive br. 10, od 7. 7. 2006. godine

<sup>85</sup> Godišnji izveštaj Kosovske agencije za privatizaciju za 2009. godinu

pravo da se nađu na listi zaposlenih koji imaju pravo na deo prihoda od privatizacije na prioritetnoj osnovi. O ovom pravu posredno govori i odredba o obavezi Kosovske agencije za privatizaciju da spisak zaposlenih sa obaveštenjem o pravu na žalbu, pored glavnih publikacija na albanskom jeziku, bude objavljen i u glavnim publikacijama na srpskom jeziku. U dosadašnjem periodu privatizacije, osim u dnevnim novinama na albanskom jeziku, liste radnika su objavljivane, zavisno od perioda, i u dnevnim listovima Danas, Kurir i Blic, koji izlaze u Beogradu, kao i u podgoričkom listu Vijesti.

Mada odredbe Uredbe 2003/13 „O promeni prava korišćenja zemljišta u društvenoj svojini” daju pravo interno raseljenim licima da se nađu na listama radnika koji imaju pravo na deobu dobiti od prodaje preduzeća, postupak ostvarenja tog prava je prilično komplikovan i dugotrajan. Prvi razlog za to je u činjenici što se liste radnika sačinjavaju tako što „...telo koje zastupa zaposlene u društvenom preduzeću o kojem se radi, u saradnji sa Federacijom nezavisnih sindikata Kosova, ustanovljava na nediskriminatorskoj osnovi i podnosi Agenciji spisak zaposlenih koji imaju pravo na isplatu...”<sup>86</sup> U suštini, radi se o sindikatima koji sada deluju na Kosovu i Metohiji i čiji članovi nisu interno raseljena lica.

Ne ulazeći u detalje koji ne menjaju suštinu, može se reći da je do početka 2007. godine Kosovska poverenička agencija listu radnika za jedno preduzeće objavljivala samo jednom, a o žalbama na tu listu je odlučivala Posebna komora Vrhovnog suda Kosova. Jednim podzakonskim aktom iz 2006. godine<sup>87</sup> ustanovljena je obaveza Agencije da spisak radnika za jedno preduzeće objavljuje dva puta, prvi put kao privremeni i drugi put kao konačni spisak radnika. Žalbe nakon prvog spiska se upućuju Agenciji, a nakon drugog Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova, oba puta u roku od 20 dana od dana objavljivanja spiska. Na ovaj način poboljšana je položaj interno raseljenih lica, jer sada praktično imaju dva roka od dvadeset dana da ulože žalbu na izostavljanje sa liste radnika. Na ovaj način su radnici društvenih preduzeća sa Kosova i Metohije za koja su liste radnika objavljene nakon početka 2007. godine, dovedeni u povoljniji položaj od onih radnika za čija su preduzeća liste radnika objavljene do kraja 2006. godine. Od te činjenice ipak je važnije da je za bar deo radnika došlo do stvaranja boljih procesnih pretpostavki za ostvarivanje prava da se nađu na listama radnika koji imaju pravo na deo prihoda od privatizacije na prioritetnoj osnovi.

Od interno raseljenih lica često se čuju primedbe da je način obaveštavanja o listama radnika neadekvatan i da za objavu tih lista ne saznaju mada ispunjavaju uslove da se na tim listama nađu. Sa druge strane, obaveštavanju radnika putem oglasa u tiražnim dnevnim novinama na srpskom jeziku teško se može prigovoriti. Eventualno pojedinačno obaveštavanje zainteresovanih lica niti ima pravno utemeljenje niti je realno moguće.

U slučajevima gde interno raseljena lica na vreme saznaju za objavu liste radnika, problemi tek nastaju kad treba napisati, potkrepiti dokazima i dostaviti žalbu na vreme. Kod objave privremenih lista radnika sam sastav žalbe ne predstavlja značajniji problem jer Kosovska agencija za privatizaciju u tekstu oglasa daje i obrazac na kojem se podnosi žalba. Ako, međutim, kod pisanja žalbi na privremene liste radnika forma i sadržaj žalbe ne pruzrokuju nikakve teškoće, kod žalbi na konačne liste radnika, o kojima odlučuje Posebna komora Vrhovnog suda Kosova, potrebno je zadovoljiti formu koja traži detaljno poznavanje propisa. Za najveći broj interno raseljenih lica, ovo znači da bez stručne pravne pomoći ne mogu podneti žalbu. Nije neuobičajeno da se za podneske koji se upućuju nekom Vrhovnom sudu traži dobro poznavanje specifičnih propisa, ali u sredinama gde žive interno

<sup>86</sup> Uredba 2003/13 – „O promeni prava korišćenja zemljišta u društvenoj svojini”

<sup>87</sup> Administrativno naređenje 2006/17 kojim se menja i dopunjuje Administrativno naređenje UNMIK-a 2003/13 za sprovođenje Uredbe UNMIK-a br. 2002/13 – „O uspostavljanju Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja u vezi sa Kosovskom povereničkom agencijom”

raseljena lica, i uopšte u celoj Srbiji, veoma mali broj pravnik bavi se ovom problematikom, odnosno poznaje je u zadovoljavajućem stepenu.

U oglasima u kojima se objavljuju liste radnika, kod pouke o pravu na žalbu navodi se da uz žalbu treba priložiti kopiju radne knjižice ili drugi odgovarajući dokaz u kopiji overenoj od nadležnog organa. U praksi, raseljena lica koja uz svoju žalbu mogu priložiti overenu kopiju radne knjižice, u kojoj nije zaključen radni staž u preduzeću na čiju se listu zaposlenih žale, mogu sa priličnom dozom izvesnosti računati da će nakon razmatranja žalbe biti uvršteni na konačnu listu radnika. Problem je, međutim, u tome što su velikom broju raseljenih lica radne knjižice ostale u preduzećima (na Kosovu i Metohiji) u kojima su radili do 1999. godine i da zbog te činjenice nisu u mogućnosti da ih dostave Agenciji ili Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova. Kod ovog pitanja se svakako sasvim opravdano može staviti zamerka Kosovskoj povereničkoj agenciji odnosno Kosovskoj agenciji za privatizaciju: zašto, kada je već preuzela upravljanje javnim i društvenim preduzećima i pripadajućom imovinom,<sup>88</sup> nije preuzela i ne koristi sve evidencije iz ovih preduzeća na osnovu kojih bi se moglo utvrditi ko ispunjava uslove za uvrštavanje na liste radnika. To bi otklonilo najveći broj problema koje interno raseljena lica imaju u dostavi relevantnih dokaza uz svoje žalbe.

Dostava žalbi na privremene i konačne liste radnika postala je veliki problem nakon juna 2008. godine. Naime, do juna 2008. godine interno raseljena lica su komunikaciju sa Kosovskom povereničkom agencijom ili Posebnom komorom Vrhovnog suda Kosova mogla da obavljaju putem Kancelarije za prijem pošte Kosovske povereničke agencije koja se nalazila u Beogradu, u okviru kancelarije UNMIK-a. Žalbe su bile uredno dostavljane ako su pre isteka datog roka bile dostavljene navedenoj kancelariji za prijem pošte. Međutim, od donošenja Zakona o Kosovskoj agenciji za privatizaciju, ova kancelarija je zatvorena i interno raseljena lica koja su u to vreme bila u komunikaciji sa tom kancelarijom obavještena su da od sredine juna 2008. godine svu buduću komunikaciju u vezi sa privatizacijom moraju da obavljaju putem sedišta Kosovske agencije za privatizaciju u Prištini. Ono što raseljenim licima ne ide u prilog je nefunkcionisanje poštanskog saobraćaja između Srbije i Kosova, osim delova Kosova koji čine organizovane srpske enklave. Jedini način da žalbe stignu na vreme u Kosovsku agenciju za privatizaciju ili Vrhovni sud Kosova jeste da neko lično te žalbe preda u ove institucije ili da se iz delova Kosova i Metohije gde funkcioniše Kosovska poštanska služba na vreme upute poštom. Treba napomenuti da su rokovi za prijem žalbi određeni tako da žalbe moraju biti primljene u nadležnim institucijama pre isteka roka, što znači da dokaz o upućivanju žalbe pre isteka roka nije pravno relevantna činjenica kojom se dokazuje blagovremenost žalbe.

## Preporuke

- Potrebno je izmenom relevantnih propisa ustanoviti obavezu saradnje Kosovske agencije za privatizaciju sa sindikatima koji okupljaju interno raseljena lica u Srbiji prilikom sačinjavanja privremenih i konačnih lista zaposlenih u preduzećima koja su predmet privatizacije.
- Veoma je važno da se ustanovi obaveza Kosovske agencije za privatizaciju da pribavlja i dostavlja Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova sve evidencije preduzeća o zaposlenim radnicima, kako bi se otklonila poteškoća dokazivanja relevantnog prava u slučajevima kada interno raseljena lica ne raspolazu radnom knjižicom koja dokazuje njihovo pravo na deo prihoda iz procesa privatizacije društvenih preduzeća na Kosovu i Metohiji.

---

<sup>88</sup> Uredba br. 2002/12 – „O osnivanju Kosovske povereničke agencije”

- Kako bi se interno raseljenim licima omogućilo blagovremeno podnošenje podnesaka, bez suočavanja sa neopravdanim tehničkim preprekama, potrebno je uspostaviti mehanizam za dostavljanje žalbi i drugih podnesaka Kosovskoj agenciji za privatizaciju i Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova putem formiranja kancelarije za prijem pošte u okviru UNHCR-a ili druge UN agencije u Beogradu, koja bi bila ovlašćena da prima i prosleđuje poštu za Kosovsku agenciju za privatizaciju i Posebnu komoru Vrhovnog suda Kosova.

## 2. Položaj interno raseljenih u centralnoj Srbiji

Iako su interno raseljeni heterogena grupa, kao i bilo koja druga grupa u društvu Srbije, za njih su karakteristične određene opšte odlike koje određuju njihovu specifičnu ugroženost i izloženost socijalnom isključivanju. Bitno je reći da smisao statusa interno raseljenog lica nije u davanju privilegovanog položaja u odnosu na, recimo, lokalno socijalno ugroženo stanovništvo, već se taj status uspostavlja radi prepoznavanja njihove ugroženosti i specifičnih potreba, koje su slične potrebama izbeglica. Među raseljenima takođe postoje posebno ugrožene grupe koje zahtevaju naročitu pažnju, kao što su deca, stari, bolesni – i naročito raseljeni Romi.

U izveštaju nakon posete Srbiji 2005. specijalni predstavnik generalnog sekretar UN za interno raseljena lica Volter Kalin (Walter Kalin) jasno je izneo stav da se integracija i povratak međusobno ne isključuju i da kvalitetan život u mestima raseljenja ne znači odustajanje od povratka.<sup>89</sup>

U svom poslednjem izveštaju iz 2009. godine, Volter Kalin je prepoznao promenu državne politike prema interno raseljenim licima i odao je priznanje vlastima Srbije. „Pozitivan i jasan napredak od moje prošle posete jeste u tome da su institucije vlasti, poput Komesarijata za izbeglice, započele programe pomoći (kao što su programi stambenog zbrinjavanja) raseljenim licima koja napuštaju kolektivne centre u kojima su životni uslovi užasni,” i dodaje: „Ukoliko želite da jednog dana interno raseljenim licima date realne šanse za povratak, morate im prvo omogućiti da normalno žive.” Kalin je, takođe, primetio da se mali broj žitelja kolektivnih centara registrovao za planirani program povratka.<sup>90</sup>

### 2.1. Stambeno zbrinjavanje

Tokom prvih godina od raseljenja, obezbeđenje adekvatnog smeštaja je ono što je, prema brojnim istraživanjima i rečima samih raseljenih, najviše nedostajalo u politici vlasti Srbije prema tim ljudima. Anketa o životnom standardu interno raseljenih iz 2008. godine pokazuje da čak 10,2% domaćinstava interno raseljenih lica živi u stambenim objektima koji nisu namenjeni stanovanju, u poređenju sa samo 0,5% među domicilnom populacijom.<sup>91</sup> Ovaj procenat mnogo je veći među romskim domaćinstvima (i iznosi čak 32%). Prema istom istraživanju, 21,8% interno raseljenih žive kao podstanari, iznajmljujući kuću ili stan, ili deo stana, u odnosu na 1,5% podstanara u opštoj populaciji. Nešto više od polovine (53%) svih interno raseljenih obezbedilo je sopstvenu kuću ili stan (u vlasništvu ili suvlasništvu). Čak jedna četvrtina i dalje živi u nekom smeštaju (kod rođaka, prijatelja, itd) za koji ništa ne plaćaju, ali koji je često tek privremeno i nužno rešenje.

<sup>89</sup> Volter Kalin, predstavnik Generalnog sekretara UN za ljudska prava interno raseljenih lica, Izjava za javnost, Beograd, 24. jun 2005.

<sup>90</sup> Volter Kalin, predstavnik Generalnog sekretara UN za ljudska prava interno raseljenih lica, Izjava za javnost, Ženeva, 7. jul 2009.

<sup>91</sup> UNDP, UNHCR, *Društveni i ekonomski položaj IRL u Srbiji: analiza životnog standarda IRL u Srbiji*, 2008, str. 27-34.

Veličina stanova u kojima žive raseljeničke porodice, po članu domaćinstva, kod neromskih porodica iznosi 18,43 kvadratnih metara, a kod romskih tek 8,14 m<sup>2</sup> (što je kritično malo). Dok se za većinu neromskih domaćinstava može reći da su pristojno opremljena (barem osnovnim) stambenim potrepštinama i resursima, za veliki broj romskih domaćinstava vredi upravo suprotno.<sup>92</sup>

Dugo je jedino dugoročno rešenje koje su vlasti Srbije priznavale za raseljena lica bio njihov povratak na Kosovo i Metohiju. U mestima raseljenja u centralnoj Srbiji skoro da nije bilo programa za integraciju interno raseljenih. Za razliku od izbeglica, raseljenima sa Kosova i Metohije nisu bili dostupni programi stambenog zbrinjavanja. Stvari su se postepeno poboljšavale, a programi stambenog zbrinjavanja su postajali sve otvoreniji prema raseljenim licima. Od 2005. godine program jednokratne robne i finansijske pomoći za izbeglice koje napuštaju zvanične kolektivne centre proširen je i na raseljena lica, ali oni tada još uvek nisu imali pravo da konkurišu za neki oblik stambenog zbrinjavanja. U to vreme, zabeleženo je samo nekoliko slučajeva da su programi stambenog zbrinjavanja, odnosno socijalnog stanovanja, pored izbeglica, bili namenjeni i raseljenim licima.<sup>93</sup>

Poslednjih godina, uglavnom u saradnji sa međunarodnim (ali i lokalnim) organizacijama, Komesarijat za izbeglice je sproveo čitav niz projekata koji su omogućavali socijalno stanovanje i druge oblike stambenog zbrinjavanja za raseljena lica. Različite opcije su ponuđene u jednakoj meri i raseljenim licima – od otkupa seoskih domaćinstava i bespovratne pomoći u građevinskom materijalu pa do smeštaja u objektima socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima.<sup>94</sup>

Veliki deo podrške u ovakvim programima i dalje je usmeren isključivo ili u većoj meri na porodice u zvaničnim kolektivnim centrima, radi zatvaranja tih centara, dok su programi podrške za raseljena lica u privatnom smeštaju znatno ograničenijeg obima.<sup>95</sup>

### 2.1.1. Kolektivni centri

Prema podacima Komesarijata za izbeglice Srbije, početkom 2011. godine u Srbiji je, van područja Kosova i Metohije, postojalo 37 zvaničnih kolektivnih centara, u kojima je živelo 2.687 raseljenih lica.<sup>96</sup> Od 2002. godine u Srbiji su zatvorena 334 kolektivna centra, a od 2006, kada je zatvoreno 20 kolektivnih centara, broj zatvorenih kolektivnih centara, na godišnjem nivou, kreće se u rasponu od 7 do 12. U procesu zatvaranja kolektivnih centara, poslednjih godina poseban izazov predstavlja činjenica da u njima sada živi relativno veliki broj posebno ranjivih porodica i pojedinaca koji zavise od tuđe nege i pomoći.

Uslovi smeštaja u kolektivnim centrima su po pravilu loši, pre svega u pogledu higijene, a potom i zbog prenatrpanosti, pa se dešava da je višečlana porodica smeštena u jednoj prostoriji od petnaestak kvadrata. Pored toga što su prenaseljeni, mnogi kolektivni centri ne poseduju ni osnovnu stambenu infrastrukturu, poput kuhinje, tekuće vode, kupatila, kanalizacije i grejanja.

Ne sme se zaboraviti činjenica da u Srbiji postoji dosta veliki broj (malih i velikih) nezvaničnih kolektivnih centara u kojima su uslovi obično još i gori nego u zvaničnim. Komesarijat za izbeglice je u decembru 2009. godine identifikovao 42 nezvanična kolektivna centra, a tehnička procena objekata je pokazala da samo pet ne zahteva bilo kakvu rekonstrukciju. Krovni pokrivač i noseći stupovi bili su

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Grupa 484, *Ljudska prava izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika, azilanata i žrtava trgovine ljudima u Srbiji i Crnoj Gori*, maj 2006, str 99.

<sup>94</sup> IOM, *Serbia – Programme for Refugees and Internally Displaced Persons Receives New Backing*, April 2010.

<sup>95</sup> IDMC, *IDPs still seeking housing solutions and documentation to access their rights*, Decembar 2009.

<sup>96</sup> <http://www.kirs.gov.rs/articles/centri.php?lang=SER>

van funkcije ili su zahtevali veće intervencije u više od polovine ovih objekata. U zaključku izveštaja navodi se da je rešenje za lica smeštena u neformalnim kolektivnim centrima moguće naći jedino kroz njihovo uključivanje u programe integracije i poboljšanja uslova stanovanja i da je neke od centara, s obzirom na izuzetno loše stanje u kom se nalaze, neophodno uvrstiti u prioritete za realizaciju projekata.<sup>97</sup> Podaci UNHCR-a pokazuju da je u ovim centrima evidentirano više od 1.500 osoba, od kojih gotovo dve trećine jesu interno raseljena lica.<sup>98</sup>

## **2.2. Međunarodna donatorska podrška programima samozapošljavanja raseljenih lica – izgradnja samoodrživosti u mestima raseljenja**

Socijalizacija interno raseljenih lica u sredinama njihovog raseljenja ne može se sprovesti bez znatnih ulaganja u jačanje njihove ekonomske samostalnosti. Raseljeničke porodice, naime, dosta često nisu u stanju da tu samostalnost dostignu bez određene podrške. Programi podrške samozapošljavanju (i pokretanju ili proširivanju malih poslovnih inicijativa) stoga su se pokazali veoma korisnim. Državni programi ove vrste, u najvećoj meri realizovani putem Nacionalne službe za zapošljavanje i Fonda za razvoj, zbog relativno strogih uslova pristupa takvim konkursima, raseljenim licima neretko nisu dostupni. Najveći deo ovakve podrške, u vidu malih grantova i edukacija, raseljenim licima obezbedili su, dakle, međunarodni donatori.

U vremenima kada se Srbija opet suočava sa povećanjem siromaštva, pružanje ovakvih vidova podrške posebno ugroženim kategorijama stanovništva, kao što su interno raseljena lica, predstavlja jedini put izlaska iz zavisnosti od socijalne pomoći i privremene naknade.<sup>99</sup>

Svi ovakvi programi grantova uglavnom podrazumevaju podršku preduzetnicima, zanatlijama, poljoprivrednim proizvođačima, i davaocima raznih usluga. Grantovi se odobravaju u vrednosti od 600 do 1.200 evra, i uglavnom u vidu opreme i alata. Stiče se utisak da su donatori razumeli značaj koji ovakva vrsta podrške ima za njene korisnike, ali i za jačanje ekonomskog sektora malih i mikro preduzeća u Srbiji, pa se uočava trend povećanja planiranog broja ekonomskih grantova u narednom periodu.

Prema procenama organizacija koje implementiraju ovakve projekte, od ukupnog broja korisnika dodeljenih grantova, od 50% do 70% uspeva da obezbedi održivost svog poslovanja, odnosno od 30% do 50% biva primorano da prekine sa poslovanjem. Važno je, međutim, imati na umu da je ovde reč o rezultatima monitoringa u toku trajanja projekta, dakle, o kratkoročnoj održivosti, i da u vezi sa procenom održivosti poslovnih inicijativa omogućenih ovakvim grantovima, na žalost, ne postoje bilo kakva sistematska istraživanja. Dostupni podaci ne govore ništa o dugoročnijoj održivosti efekata ostvarenih dodeljenim grantovima.

Prema procenama organizacija koje implementiraju ovakve projekte, čak do polovine ukupnog broja korisnika dodeljenih grantova biva primorano da prekine sa poslovanjem već u toku trajanja projekata. Toliko je poznato o kratkoročnoj održivosti: raspoloživi podaci su pre procene nego ishod sistematičnih evaluacija. U vezi sa procenom aktuelne (dugoročne) održivosti poslovnih inicijativa omogućenih ovakvim grantovima bilo kakva sistematska istraživanja niti druga saznanja, na žalost, uopšte ne postoje.

---

<sup>97</sup> Komesarijat za izbeglice, *Stanje neformalnih kolektivnih centara u Republici Srbiji*, decembar 2009.

<sup>98</sup> UNHCR, *Collective Accommodation of Refugees and IDPs in Serbia (excluding Kosovo)*, 2009.

<sup>99</sup> Vidi više u: UNDP, UNHCR *Analysis of IDPs LSMS in Serbia, 2008* i Grupa 484, *Korisnici privremene naknade s Kosova i Metohije: nalazi istraživanja s preporukama*, septembar 2009.



Problemi kod onih koji su prekinuli poslovanje, odnosno nisu uspeli da se održe na tržištu, različite su prirode: od pogrešne procene tržišta do nastupanja negativnih ekonomskih okolnosti koje korisnik granta nije mogao da predvidi. Takođe, češće odustaju korisnici koji su grant upotrebili za započinjanje posve nove poslovne delatnosti, a ne za proširenje već postojeće delatnosti.

Osim ovoga, važno je uočiti da se, prema dostupnim podacima, dosta retko beleži zloupotreba dobijenih grantova (u vidu otuđenja mašina i alata).<sup>100</sup>

Teško je, međutim, odrediti makar i približan broj korisnika iz populacije raseljenih lica (i izbeglica) koji su dobili ovakav vid podrške za ekonomsko osamostaljivanje. Razlog tome je što uredna, ažurirana i potpuna baza podataka još uvek ne postoji. Činjenica je da su, ranijih godina, znatan deo ovakvih programa međunarodne organizacije realizovale bez čvršće saradnje sa Komesarijatom za izbeglice ili nekim drugim državnim organom. Takva praksa je u poslednje vreme promenjena tako da se sada svaka pomoć koja je dodeljena interno raseljenim licima uredno evidentira u Komesarijatu za izbeglice Republike Srbije. Prema izveštaju KIRS-a,<sup>101</sup> u periodu od 2008-2010, realizovano je, u okviru većeg broja projekata, ukupno 2.325 dohodovnih aktivnosti, odnosno aktivnosti ekonomskog osnaživanja (a u 2010. godini, kada je realizovana 1.231 takva aktivnost, beleži se izraziti trend rasta).

Bez obzira na nedostatak ukupnih podataka, sa izvesnošću se može reći da broj podeljenih grantova ne zadovoljava realne potrebe, drugim rečima, da je interes za ovakve programe među raseljenim licima još uvek znatno veći od obima aktivnosti koje se realizuju. Interesovanje je naročito veliko u sredinama gde je ovakav način podrške već sproveden i gde se pokazalo da dobro funkcioniše, odnosno donosi stvarnu korist svojim korisnicima.

Prateći porodice koje su već dobile odgovarajuće grantove, organizacije koje su realizovale dodelu grantova dolaze do zaključka da je socijalizacija ovih porodica osetno brža nego kod porodica koje ovakvu podršku nisu koristile i koje nemaju i ne mogu obezbediti dovoljne izvore ekonomske sigurnosti.

Organizacije koje rade na ovim projektima smatraju da najvažniju pretpostavku uspešnosti korišćenja granta predstavlja odabir korisnika, a zatim i stalna kontrola na terenu. Veliku ulogu ima i monitoring nakon završenog projekta. Nažalost, praćenje implementacije grantova nakon zvaničnog završetka projekta u najvećem broju slučajeva ne postoji. Zbog ograničenih finansijskih sredstava, ova aktivnost se odvija uglavnom samo dok traju sami procesi primene programa. Po prestanku programa, gase se i aktivnosti monitoringa. I kada pokušavaju da ostanu u kontaktu sa korisnicima kojima su dodelili grantove, organizacije ovaj produženi monitoring realizuju samo kao usputnu aktivnost. Takođe, neki korisnici i sami, nakon završetka projekta, kontaktiraju organizacije koje su im dodelile grantove, interesujući se za nove programe ili u potrazi za savetodavnom pomoći prilikom pisanja biznis planova za kredite kod poslovnih banaka ili kod Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja (start up i follow up krediti).<sup>102</sup>

Problem održivosti poslovanja je velikim delom izazvan i samom, veoma teškom, ekonomskom situacijom u Srbiji, te nizom povezanih razloga kao što su:

- nepostojanje stabilnog tržišta;
- nepovoljni uslovi kreditiranja kod poslovnih banaka (visoke kamatne stope); i

---

<sup>100</sup> Izvor: Edukacioni centar Leskovac

<sup>101</sup> Komesarijat za izbeglice, Pregled projekata realizovanih u periodu 2008-2010. godine

<sup>102</sup> Start Up krediti su namenjeni za pokretanje sopstvenog biznisa i limitirani su na 2.000 evra, a Follow Up krediti su namenjeni za proširenje poslovanja i limitirani su na 100.000 evra.

- velika fiskalna davanja (porezi i doprinosi) zbog kojih mnogi korisnici ekonomskih grantova posluju i u takozvanoj sivoj zoni.

Za interno raseljena lica poseban problem predstavlja i hipotekarno obezbeđivanje kredita, budući to podrazumeva i fizičko posedovanje nekretnina – što je uslov koji veliki deo raseljenih lica ne može da ispuni jer ne poseduje nekretnine izvan teritorija Kosova i Metohije, a svojom imovinom na Kosovu i Metohiji ne raspolaže, ili je ta imovina potpuno uništena ili teško oštećena.

Drugi segment pomoći za ekonomsko osamostaljivanje je u vidu održavanja obuka (treninga za preduzetništvo). Naime, mnoga interno raseljena lica koja konkurišu za male grantove nemaju nikakva prethodna iskustva i uveliko im nedostaju osnovna znanja i veštine neophodna za vođenje sopstvenog posla. Tipično, reč je o ljudima koji su pre rata radili u društvenim preduzećima, i koji dobro vladaju određenim zanatom, ali nemaju nikakva iskustva u vezi sa vođenjem posla. Putem obuka koje im bivaju obezbeđene u ovakvim programima, oni stižu određeno znanje i veštinu upravljanja u malom biznisu, nauče da pišu aplikacione formulare za kredite (npr. start up krediti Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja), da vode osnovno knjigovodstvo. Ove aktivnosti su po pravilu sastavni deo većine projekata kojima se samozapošljavanje podržava kroz dodeljivanje malih grantova.

## **Preporuke**

- Veoma je važno da programi stambenog zbrinjavanja i dalje uključuju višestruko ugrožene porodice i pojedince, te je na uključivanju tih posebno ranjivih osoba i porodica potrebno i više uraditi, kako putem povećavanja obima adekvatnih stambenih rešenja, tako i dodatnim prilagođavanjem postojećih i razvojem novih programa i usluga koji će potpunije i na više integrisan način odgovarati specifičnim potrebama pojedinih ranjivih grupa.
- Neophodno je da se programi stambene podrške u značajnijoj meri prošire na izbeglice i raseljena lica iz privatnog smeštaja i nezvaničnih kolektivnih centara, u prvom redu na posebno ranjive ili višestruko ugrožene porodice i osobe (ekstremno siromašne, osobe sa invaliditetom, teško bolesne, itd).
- Planiranje ekonomske podrške putem malih grantova treba uvek da u obzir uzme i određene posebne faktore rizika vezane za specifične ranjive (ciljne) grupe. Ovo treba obavezno da se reflektuje na definisanje uslova korišćenja grantova i na sadržaj obuka namenjenih korisnicima grantova. Jedan od takvih faktora rizika vezanih za raseljena lica proizlazi iz činjenice da oni često ne raspolažu nepokretnostima u mestima raseljenja i da su nepokretnosti koje imaju u mestima porekla veoma često uništene, teško oštećene, ili uzurpirane.
- Potrebno je da se omogući da korisnici međunarodnih donatorskih programa dodeljene grantove koriste pod istim uslovima kao i korisnici istovrsnih državnih programa, koje realizuje Nacionalna služba za zapošljavanje (ili druge državne ili javne institucije). To se posebno odnosi na mogućnosti korišćenja poreskih i drugih olakšica.
- Veoma je važno u sve donatorske programe ekonomske podrške raseljenim licima (i drugim ciljnim grupama) uključivati lokalne samouprave, i, gde god je to moguće, putem obezbeđivanja njihove materijalne podrške i finansijskog učešća.

- Važno je uvesti redovnu praksu praćenja i evaluacije poslovanja korisnika malih grantova, u periodu od barem 12 meseci nakon dodele granta, kako bi se došlo do pouzdanih pokazatelja o uspešnosti (uključujući održivost i ekonomske efekte) podržanih poslovnih inicijativa. To je moguće obezbediti jedino opredeljivanjem odgovarajućih sredstava za takve aktivnosti u samim projektnim budžetima. Međutim, kako bi se obezbedila nezavisnost i stručnost evaluacije, potrebno je da ove aktivnosti obavlja stalni tim eksternih i posebno obučanih evaluatora. Ovo je i jedini valjan način da se postave smernice za dalje unapređivanje i modifikovanje postojećih programa.
- Potrebno je uspostaviti centralni sistem evidentiranja svih projekata i svih korisnika programa podrške zapošljavanju, samozapošljavanju i razvoju malih i mikro preduzeća. Baza podataka treba da obuhvati sve relevantne podatke o grantovima (uključujući vrednost i vrstu dodeljenog granta) i o korisnicima (uključujući vrstu delatnosti kojom se bave). Informaciju o ciljnoj grupi (kojoj pripada svaki od korisnika) takođe je neophodno unositi u ovakve baze, kako bi opseg distribucije i efekte grantova bilo moguće pratiti i po ciljnim grupama, uključujući i interno raseljena lica. Potrebno je, takođe, da evidencije (odnosno baze podataka) o projektima malih grantova uključuje najrelevantnije podatke iz praćenja održivosti podržanih poslovnih inicijativa.

### 2.3. Pristup dokumentima: izmeštene matične knjige i posebni problemi zajednice Roma, Aškalija i Egipćana<sup>103</sup>

Mnogi raseljeni nemaju jedan ili više važnih dokumenata. Znatan deo evidencija prebačen je, tokom povlačenja srpskih snaga bezbednosti, u izmeštene matične službe u južnoj i centralnoj Srbiji; jedan deo je izgubljen ili uništen, dok se deo evidencija i dalje vodi u kosovsko-metohijskim opštinama. Pored problema koji proističu iz ovakvog stanja, konstatovane su i značajne manjkavosti u postojećoj evidenciji i proceduralni nedostaci u njenom vođenju.<sup>104</sup> Sve ovo stvara velike probleme raseljenima kao i stanovnicima Kosova i Metohije, u opštinama iz kojih su matične knjige izmeštene. Nedostatak ličnih dokumenata predstavlja najveću formalnu prepreku u ostvarivanju osnovnih ljudskih prava. Neka raseljena lica u Srbiji, pripadnici RAE zajednice, nemaju nijedan dokument.

Na osnovu početnih rezultata projekta Evropske unije i UNHCR-a, u partnerstvu sa pet lokalnih nevladinih organizacija,<sup>105</sup> sa ciljem olakšavanja civilne registracije, odnosno obezbeđivanja osnovnih ličnih dokumenata, došlo se do okvirnog podatka prema kome u regionu<sup>106</sup> živi 50.000 lica koja ne poseduju nikakva lična dokumenta.

„Praxis je identifikovao više od 1.000 *pravno nevidljivih* lica u preko 20 opština u Srbiji, među kojima većinu čine deca, koja su posebno izložena riziku da budu zlostavljana, eksploatisana i da postanu žrtve trgovine ljudima.”<sup>107</sup> Iako neke specifične karakteristike variraju od jedne zemlje do druge, problemi pravno nevidljivih lica u celom regionu su isti.

<sup>103</sup> Napomena: Ovaj tekst se većinom zasniva na izveštajima i publikacijama NVO Praxis, UNHCR-a i EU.

<sup>104</sup> Praxis, *Pristup dokumentima za interno raseljena lica u Srbiji*, februar 2007.

<sup>105</sup> Informativni centar za građansko društvo (BJR Makedonija), Program građanskih prava na Kosovu (CRP/K), Praxis (Srbija), Vaša prava Bosne i Hercegovine, i Pravni centar (Crna Gora).

<sup>106</sup> Misli se na teritoriju koja obuhvata Bosnu i Hercegovinu, BJR Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju, uključujući Kosovo pod UNSB 1244. Na ovom području, prema procenama, živi između 700.000 i više od milion Roma, Aškalija i Egipćana.

<sup>107</sup> Praxis, *Pravno nevidljiva lica u Srbiji*, 2009.

Uzroci ovakvog stanja su:

- 1) neprilagođene i dugotrajne pravne i administrativne procedure koje usporavaju i ometaju okončavanje postupka upisa u matične knjige;
- 2) negativan odnos nadležnih državnih organa i javnih službi prema pripadnicima RAE zajednica, obeležen generacijama nasleđivanom netolerancijom i predrasudama prema pripadnicima ovih manjinskih zajednica;
- 3) veoma slaba informisanost pripadnika RAE zajednica o pravima koja imaju i o načinu njihovog ostvarivanja;
- 4) ograničen pristup besplatnoj pravnoj pomoći; i
- 5) izrazito siromaštvo RAE zajednica, zbog kojeg nisu u stanju da plaćaju administrativne troškove i takse.

Neosetljivost i nedostatak fleksibilnosti nadležnih organa prema specifičnom načinu života ovih manjinskih zajednica često dovode do apsurdnih situacija. Živeći na margini, siromašni i nepismeni RAE često nisu upoznati sa zakonskom obavezom prijave novorođenog deteta. Često ni sami nemaju lične dokumente, što samo po sebi odlaže upis njihovog deteta u matične knjige. Nepoverljivi prema državnim institucijama, oni se često koriste dokumentima drugih lica. Tako se dešava da se kao roditelji novorođenog deteta prijavljuju drugi članovi porodice – oni koji imaju dokumenta. Jedna od apsurdnih situacija može nastati ukoliko lice sa *pozajmljenom* zdravstvenom legitimacijom premine u bolnici. Pravi korisnik legitimacije kasnije će teško da dokaže da je *pravno* živ.

Neretko dužina vođenja postupka i način tumačenja pravne procedure koja reguliše naknadni upis činjenice rođenja (i donošenje odluka) jasno reflektuju stav lokalnih institucija prema prisustvu pripadnika RAE zajednica na njihovom području.

Sa druge strane, u sredinama gde postoji volja da se procedura sprovede prema pravilima, lokalni činovnici su, zbog velikog broja nepoznanica,<sup>108</sup> prinuđeni da se obraćaju nadležnim ministarstvima za stručnu pomoć. Odgovori koje dobijaju najčešće nisu primenljivi u praksi. Ovakvo stanje omogućeno je i neusklađenošću i nepreciznošću zakona koji regulišu ovu oblast.

Relevantne međunarodne organizacije (UNHCR i OEBS) i dve domaće nevladine organizacije (Centar za unapređivanje pravnih studija (CUPS) i Praxis) pokrenule su 2008. godine inicijativu da se usvoji i u skupštinsku proceduru uputi Predlog zakona o postupku priznavanja pravnog subjektiviteta. . Inicijativa nije uspela. Međutim, bez obzira na sporenja u vezi sa aktivnostima koje je potrebno preduzeti, relevantni akteri u civilnom sektoru i nezavisnim institucijama slažu se oko procene da su administrativne prepreke u vezi sa ostvarivanjem prava na pravni subjektivitet u Srbiji i dalje veoma prisutne.

---

<sup>108</sup> Zakon o matičnim knjigama ne reguliše postupak naknadnog upisa činjenice rođenja već se u članu 25. propisuje da podatak o rođenju matičar može upisati u matičnu knjigu, ukoliko se prijavljuje po isteku 30 dana od dana kada se desila činjenica rođenja, samo na osnovu rešenja nadležnog organa. Međutim, sam postupak naknadnog upisa, odnosno postupak u kome će nadležni organ doneti rešenje, nije regulisan, kao ni dokazi koji su potrebni za pokretanje postupka, zatim rokovi, legitimacija i drugo. Zbog te pravne praznine, organ uprave nadležan za donošenje rešenja različito postupa i zato dolazi do situacije da je naknadni upis, praktično, nemoguće ostvariti.

## Preporuke

- Vlasti Srbije, UNMIK i vlasti na Kosovu i Metohiji treba da razmene matične knjige i druge relevantne arhive.
- Nadležni organi u Srbiji treba da preispitaju procedure za dobijanje ličnih dokumenata, i da uvedu pojednostavljene i jasno propisane procedure, uklanjanjem svih nepotrebnih administrativnih prepreka. Kada su u pitanju interno raseljena lica, potrebno je uvažiti sve relevantne specifičnosti njihovog statusa i otkloniti sve dodatne i neopravdane administrativne prepreke koje proističu iz statusa u kome se te osobe nalaze, i time omogućiti efikasnu zaštitu ove ranjive populacije, u skladu sa međunarodnim standardima i principima.
- Promenom velikog broja relevantnih zakonskih i podzakonskih akata potrebno je olakšati postupak naknadnog upisa u matične knjige i pojednostaviti i olakšati postupak prijave prebivališta. Da bi se ovo postiglo, neophodno je izmeniti i/ili dopuniti Zakon o matičnim knjigama, Porodični zakon, Zakon o parničnom postupku, Zakon o vanparničnom postupku, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, Zakon o državljanstvu, Zakon o prebivalištu i boravištu građana, Zakon o jedinstvenom matičnom broju građana, Zakon o ličnoj karti, Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga, Pravilnik o načinu upisa činjenice državljanstva u matičnu knjigu rođenih, obrasce za vođenje evidencija o rešenjima o sticanju i prestanku državljanstva, obrazac uverenja o državljanstvu, i brojne druge.
- Potrebno je da Republika Srbija i međunarodni donatori obezbede jaču finansijsku podršku projektima pružanja besplatne pravne pomoći manjinskim zajednicama, u vezi sa rešavanjem problema obezbeđivanja ličnih dokumenata.

### III POVRATNICI IZ ZAPADNE EVROPE

#### Gradani Srbije kojima je odbijen zahtev za azil ili ukinuta privremena zaštita

##### Uvod

Velikom broju državljana Srbije odbijen je zahtev za azil ili im je ukinuta privremena zaštita dodeljena u cilju njihovog humanitarnog zbrinjavanja tokom sukoba na prostoru bivše Jugoslavije. Godinu dana nakon ukidanja viza za putovanja u zemlje Evropske unije, mnogi građani Srbije shvataju pravo bezviznog putovanja kao mogućnost da reše svoje socijalne probleme ulažući zahtev za azil. Radi se najčešće o Romima i Albancima sa juga Srbije. Svi ti zahtevi za azil bivaju odbijeni kao neosnovani. Ukoliko se takav trend nastavi postoji opasnost da odluka o ukidanju viza bude suspendovana.

Povratak tih ljudi odvija se, između ostalog, na osnovu sporazuma o readmisiji, koje je Srbija zaključila sa zapadnim državama kao deo svojih obaveza u procesu evropskih integracija. Sporazumi o readmisiji odnose se pre svega na ljude koji treba da budu prisilno deportovani i formalno ne obuhvataju ljude koji su se vratili „dobrovoljno“ odnosno one koji su se povinovali naredbi zapadnih vlasti da napuste zemlju, kako ne bi bili vraćeni uz intervenciju policije.<sup>109</sup>

Ni u zapadnim zemljama ni u Srbiji ne postoji pouzdana, ažurna, sveobuhvatna statistika i analiza stvarnog i pretpostavljenog broja povratnika u Srbiju, njihovih potreba, socio-ekonomskog stanja, demografskih odlika i mesta iz kojih potiču u Srbiji ili na Kosovu i Metohiji.

Problem povratnika preklapa se sa pitanjima ugroženih manjina, posebno Roma, jer su većina tražilaca azila i povratnici Romi. Ovim ljudima nedostaje sistem socijalne mreže koji bi pospešio njihovu reintegraciju u društvo u koje su vraćeni. Štaviše, zbog dugog perioda boravka u inostranstvu, nepoznavanja sistema u zemlji i lišenosti imovine, povratnici su posebno ugrožena grupa unutar romske populacije.

Prema podacima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, tokom 2010. godine preko aerodroma "Nikola Tesla" vraćeno je oko 1.600 državljana Srbije, među kojima su povratnici koji su iz Srbije otišli pre više godina, kao i oni koji su je napustili nakon uvođenja bezviznog režma za EU. Većina 70 % su, ipak, građani koji su tražili azil u državama zapadne Evrope i skandinavskim zemljama nakon uvođenja bezviznog režima za EU. Posle ukidanja viznog režima najveći broj odbijenih azilanata vraćen je autobusima i ne postoji tačna evidencija njihovog broja. Ministar unutrašnjih poslova Srbije Ivica Dačić rekao je da je od ukidanja viznog režima do sada vraćeno više od 4.000 državljana Srbije.<sup>110</sup>

Namera ovog teksta je i da napravi razliku između ljudi koji, nakon ukidanja viznog režima iz neznanja koriste ili zloupotrebljavaju sistem azila da bi poboljšali svoju ekonomsku situaciju i ugroženih povratnika koji su dugi niz godina proveli u zapadnim zemljama i kojima je potrebna institucionalna intervencija i pomoć. Ti ljudi se susreću sa specifičnim problemima u reintegraciji u društvo iz kojeg su otišli, u nekim slučajevima, pre deset ili petnaest godina.

---

<sup>109</sup> Ukoliko, ipak, ne prihvate „dobrovoljni povratak“, ljudi koji izgube pravni osnov boravka bivaju deportovani prisilno, uz asistenciju policije, a na osnovu sporazuma o readmisiji. Sve manje i vlasti zapadnih zemalja za ovu vrstu povratka koriste izraz „dobrovoljni“. Kada se neko vraća da bi izbegao prisilnu deportaciju, najčešće se govori se o „mandatnom“ ili „naređenom povratku“.

<sup>110</sup> Beta, Vizna liberalizacija nije ugrožena, 23. februar 2011.

## 1. Tražioci azila iz Srbije posle ukidanja viznog režima sa EU

Posle skoro 20 godine Srbija je stavljena na Belu šengensku listu i njeni građani sada mogu slobodno da putuju u zapadne zemlje. Putovanje bez viza u zemlje Zapadne Evrope odnosi se samo na privremene turističke i privatne posete<sup>111</sup> i vlasti zapadnih zemalja očekuju da se sloboda putovanja ne zloupotrebljava radi podnošenja neosnovanih zahteva za azil. Za razliku od ratnih devedesetih, više ne postoje razlozi zbog kojih bi zemlje zapadne Evrope državljanima Srbije masovno pružale utočište. Ekonomski problemi i siromaštvo nisu osnov za sticanje azila u zemljama zapadne Evrope, i građani Srbije se najčešće odbijaju po ubrzanoj proceduri.

Savet ministara Evropske unije ukinuo je 30. novembra 2009. godine vize za putovanja državljana Srbije, Crne Gore i Makedonije u države članice EU. Godinu dana kasnije, 8. novembra, bezvizni režim je proširen i na Bosnu i Hercegovinu i Albaniju. Na zapadnom Balkanu bezviznim režimom nije obuhvaćeno samo Kosovo. Evropska komisija je posebnom izjavom ukazala da u slučajevima remećenja režima vizne liberalizacije može preduzeti i meru privremenog ukidanja režima putovanja bez viza u zemlje EU. Do toga je došlo jer su neke članice EU tražile da se pooštri kontrola sprovođenja vizne liberalizacije za BiH i Albaniju, kao i zbog slučajeva "lažnih azilanata" iz Makedonije, Srbije i Crne Gore, koji su iskoristili ukidanje viza da bi tražili azil u članicama EU.<sup>112</sup>

Sa 28.900 zahteva, po broju uloženi zahteva za azil, Srbija je (zajedno sa Kosovom) 2010. bila na prvom mestu u svetu.<sup>113</sup> U statističkom godišnjaku UNHCR-a *Trendovi i nivoi azila u industrijksim zemljama*, nije dat presek koliko je ukupno bilo tražilaca azila iz Srbije, a koliko sa Kosova. U statističkom izveštaju Eurostata za 27 zemalja Evropske unije, Srbija (posmatrano bez Kosova) je bila na trećem mestu po broju uloženi zahteva za azil (17.715) iza građana Afganistana i Rusije.<sup>114</sup>

Na osnovu podataka koje je iznela pomoćnica načelnice za Upravne poslove MUP RS Zorica Đokić-Milosavljević,<sup>115</sup> nakon ukidanja viznog režima, prema mestima odakle dolaze, najviše tražilaca azila bilo je 2009. sa teritorije grada Beograda, Pančeva, Vranja, Zrenjanina, Leskovca i Niša. Sledeće godine, 2010. najviše tražilaca azila bilo sa juga Srbije - teritorija opštine Vranje i susedne opštine - potom iz Beograda, Pančeva, Zrenjanina i Leskovca.

U Nemačkoj je 2010. godine 6.795 gradjana Srbije zatražilo politički azil. Kako je saopštilo ministarstvo unutrašnjih poslova u Berlinu, to je neuporedivo više nego 2009. godine kada je 581 državljanin Srbije u Nemačkoj podneo zahtev za azil.<sup>116</sup> "Nemačke vlasti su još u oktobru ocenile da veliki broj državljana Srbije azil traži pre svega sa namerom da potom iskoristi novčanu pomoć koju država plaća odbijenim azilantima ako se dobrovoljno vrata u domovinu. Ta pomoć iznosi 600 evra za odrasle i 300 evra za decu, uz plaćene putne troškove. Zato su federacija i savezne pokrajine koje zajednički finansiraju ovu pomoć, koja nije zakonska obaveza već dobrovoljno davanje nemačkih vlasti, obustavila njenu isplatu za građane Srbije i Makedonije."<sup>117</sup> Odluka o ukidanju pomoći za

<sup>111</sup> Po ulasku u EU, dozvoljen je boravak do 90 dana (u periodu od 6 meseci). Ovakav ulazak u EU ne pruža pravo na rad .

<sup>112</sup> Euroaktiv, 20 decembar 2011, Godišnjica uvođenja bezviznog režima za građane Srbije.

<sup>113</sup> UNHCR, *Asylum Levels and Trends Industrialized Countries 2010*, March 2011. (podaci se odnose na podnosiocce azila u 44 zemlje)

<sup>114</sup> Eurostat, *The number of asylum applicants registered in the EU27*, March 2011 (Kancelarija za statistiku Evropske komisije)

<sup>115</sup> Konferencija za novinare Grupe 484, predavljanje projekta pomoći povratnicima, 2. februar 2011.

<sup>116</sup> Beta, 18. januar 2011, Broj azilanata iz Srbija porastao u Nemačkoj

<sup>117</sup> Euractiv, 25. decembar 2011, Izveštaj o zloupotrebama bezviznog režima u junu.

povratnike najviše pogađa ljude koji su dugi niz godine proveli u zemljama zapadne Evrope, i koji su sada, izjednačeni sa novim azilantima, lišeni bilo kakve pomoći.

Na nivou Evropske unije ne postoje jasni kriterijumi postupanja prema raznim kategorijama povratnika. U nacionalnim zakonodavstvima zemalja Evropske unije često se ne pravi distinkcija između ovih grupa kad se radi o povratku. Ne postoje zakonska rešenja koja bi vodila računa o različitim tipovima povratka, umesto toga često se primenjuju opšte zakonske odredbe o kretanju i boravku stranaca, što više pogađa ljude koji su imali neki oblik zaštite nego one kojima je odbijen zahtev za azil.

Prema Eurostatu, u 2010. godini 6.255 građana Srbije je zatražilo azil u Švedskoj. Prema podacima objavljenim na sajtu Švedskog odbora za migracije (SMB), u prvih devet meseci 2010. godine građani Srbije su podneli ukupno 4.425 zahteva za azil, što je 10 puta više u odnosu na isti period prethodne godine kada je azil, prema podacima SMB, tražilo 419 građana Srbije. Ukupno 22.577 osoba je tražilo azil u Švedskoj u prvih devet meseci 2010. godine, što je gotovo 5.600 više nego u istom periodu 2009. godine. Mnogi tražioci azila su iz balkanskih zemalja i to uglavnom iz Srbije. Broj građana balkanskih zemalja koji su zatražili azil opao je između aprila i jula ali se povećao u avgustu, navodi se na sajtu SMB i ocenjuje da su "mnogi građani Srbije možda došli zbog ukidanja viza". Kao razlog zašto traže azil, Romi navode etničku diskriminaciju, ali prema švedskom zakonima, kako stoji na sajtu SMB, "diskriminacija ne može po sebi biti osnov za azil".

Prema podacima belgijskog Generalnog komesarijata za izbeglice, Srbija je na šestom mestu po broju državljana koji su tražili azil u prvih 11 meseci 210. godine sa ukupno 1.093 zahteva (ukupno 2.220 za celu 2010. godinu). U januaru je taj broj bio nizak - 58, da bi se u februaru povećao na 330, a nakon toga bio u padu tokom proleća i leta kada je zahteve podnosilo po nekoliko desetina ljudi mesečno. Taj broj je tokom jeseni ponovo počeo da raste i u novembru je iznosio 116 zahteva.<sup>118</sup>

"Više nemačkih političara upozorilo je vlasti u Srbiji da bi mogla da bude suspendovana odluka o ukidanju viza za građane Srbije i Makedonije ukoliko ne bude smanjena navala ljudi koji podnose zahteve za azil. Poznavaoi ove problematike smatraju da bi situacija mogla da postane veoma nepovoljna ukoliko bi se, posle ukidanja viza za građane Bosne i Hercegovine i Albanije, povećao broj azilanata i iz ovih zemalja. Zbog lošeg iskustva sa Srbijom i Makedonijom, uz odluku o ukidanju viza za građane BiH i Albanije, koja je stupila na snagu 15. decembra, Savet ministara EU je uveo mehanizam nadzora."<sup>119</sup> Otežavajuće bi bilo i ukoliko bi se povećao i broj zemalja EU u koje oni dolaze, jer tada bi unutar Unije porastao pritisak da se odluka o bezviznom režimu za zemlje zapadnog Balkan preispita. Evropska komisija objaviće u junu izveštaj o primeni režima bez viza za državljane zapadnog Balkana koji putuju u Evropsku uniju, a tada bi mogla biti razmotrena i pravna mogućnost za uvođenje mehanizma za privremenu suspenziju bezviznog režima za pojedinačne zemlje. Na veliki broj tražilaca azila, Vlada Srbije nije reagovala bagovremeno. U Akcionom planu Vlade RS za dobijanje statusa kandidata navodi se da je MUP počeo sa deljenjem letaka na graničnim prelazima u cilju sprečavanja naših građana da ulažu zahteve za azil.<sup>120</sup> Međutim, u nevedenom letku se ne kaže ništa o zloupotrebi sistema azila, već se samo navodi da se bezvizni boravak u zemljama Šengena ne sme koristiti za rad u sivoj ekonomiji. U martu 2011. Vlada RS osnovala je Komisiju, međuresorno telo, za praćenje bezviznog režima putovanja sa EU sa zadatkom da predlaže mere za smanjenje broja tražilaca azila.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Vlada RS, *Akcionni plan za ispunjavanje preporuka iz Godišnjeg izveštaja Evropske komisije za 2010. godinu, radi ubrzanja sticanja statusa kandidata*, decembar 2010.

<sup>121</sup> Beta, 7. Mart 2011, Osnovana komisija zbog azilanata



Zbog zloupotreba sistema azila, Holandija i Francuska podnele su predlog Savetu ministara EU i Evropskoj komisiji za uvođenje vanrednog postupka brze suspenzije bezviznog režima.<sup>122</sup> Treba imati u vidu da procesuiranje jednog zahteva za azil, poreske obveznike zemalja EU košta više od 10.000 evra i da je pravilo da se zemlji odakle dolazi veliki broj azilanata uvodi vizni režim. Pitanje migracija je u zemljama EU i veoma osetljiva politička tema koje se uvek eksponira u predizbornim kampanjama, a sprečavanje neželjenih migracija čini prioritet u programima desničarskih vlada. S druge strane, kada je Srbija u pitanju, posledice ponovnog uvođenja viznog režima, mogu da izazovu efekat stavljanja zemlje u izolaciju, jačanje nacionalizma i animoziteta većinskog stanovništva prema romskoj i albanskoj nacionalnoj manjini, odakle dolazi najveći broj tražilaca azila

## 2. Održivost povratka

Sam izraz „održiv povratak” treba da se tumači u zavisnosti od konteksta i pozicije onog ko taj izraz koristi. Za vlasti zapadnih zemalja kriterijum da se povratak nazove održivim bio bi taj da se ljudi više ne odlučuju na ponovno migriranje ka zapadnoj Evropi. Za povratnike, održiv povratak može da znači dostizanje zadovoljavajućeg životnog standarda, višeg od onog koji ih je prisilio da migriraju. Održivost povratka u velikoj meri zavisi od subjektivnih okolnosti i individue koja se vraća. Mnogi povratnici nisu motivisani da se integrišu u društvo odakle potiču, ali je pre svega na državama prijema i porekla da obezbede sve neophodne institucionalne preduslove za održiv povratak.

Mnogi povratnici “nestali” su u međuvremenu iz Srbije i verovatno se ponovo obreli u zapadnim zemljama. Povratak ne mora da znači putovanje u jednom pravcu, budući da se povratnik suočava sa za njega često potpuno novim svetom koji nudi mnogo više problema nego mogućnosti i koji ga može odvesti u ponovnu, sekundarnu migraciju.

U Srbiji i zapadnim zemljama, pomoć povratnicima kojima je odbijen zahtev za azili ili kojima je ukinuta privremena zaštita, najčešće se daje na individualnoj osnovi, odnosno nije deo ukupnog razvojnog procesa i saradnje zemlje prihvata i porekla. U Srbiji se na povratnike ne odnose pretpristupni fondovi Evropske unije, a sam povratak odvija se na *ad hoc* osnovi bez podrške zemlje porekla. Dok su boravili u zapadnim zemljama, većina povratnika rekla je da nije bila uključena ni u kakve oblike pomoći u pripremi za povratak, ili zato što im nisu ponuđeni ili zato što su smatrali da bi učestvovanje u takvim programima smanjilo njihove šanse da produže boravak u inostranstvu. Veza između pojedinačnog pomaganja povratnicima i razvojnih programa usmerenih na tranzicione promene još nije zaživela, što u velikoj meri otežava bilo kakav trajni povratak. Na nivou EU, posle donošenja Direktive o povratku, osnovan je Fond za povratak, za čija sredstva mogu da konkurišu samo organizacije unutar EU. Po pravilu finansiranje povratka odnosi se uglavnom samo na čin odlaska iz zapadne zemlje, a ne na reintegraciju povratnika u zemlji porekla.

Kada se procenjuje mogućnost održivog povratka u obzir treba uzeti smeštaj, zaposlenje, školovanje dece i želju da se ostane ako je osigurana bezbednost, sloboda kretanja i pristup javnim službama. Po pravilu, povratnici u Srbiji odlučuju se za ponovnu, sekundarnu migraciju ukoliko nije obezbeđen bilo koji od ovih uslova.

Mnogi povratnici ne doživljavaju povratak kao konačnu opciju. Budućnost koju zamišljaju vezana je isključivo za zapadne zemlje, pošto su naučili da tamo organizuju svoju egzistenciju, iako često za to nema nikakvog realnog pravnog osnova. Zbog nepostojanja motivacije za povratak i nerealističnog sagledavanja situacije u kojoj se nalaze, povratnici najčešće ne prave nikakve planove u vezi sa

<sup>122</sup> Euractiv, 25. decembar 2011, Izveštaj o zloupotrebama bezviznog režima u junu

životom u zemlji porekla. Prilikom boravka u inostranstvu, povratnici uopšte nisu imali poverenja u savetnike ili advokate koje bi obezbeđivala strana zemlja, smatrajući da oni ne rade u njihovom interesu. I u slučaju kad je povratak bio neminovnost nije postojalo poverenje između državnog službenika i povratnika kako bi se sam proces odvijao na najmanje bolan način. Dosta je povratnika koji su dugi niz godina davali novac privatnim advokatima, kako bi izdejstvovali produženje boravka. Po rečima povratnika, tarifa za takve usluge advokata je oko 50 evra mesečno, uz dodatne troškove za sudska saslušanja. Neki povratnici rekli su da su potrošili i znatno veće sume plaćajući advokate. Niko od povratnika nije rekao da je koristio usluge besplatne pravne pomoći međunarodnih ili nevladinih organizacija u zapadnim zemljama. Posle povratka, ukoliko je povratnik imao neka nerešena statusna pitanja ili potraživanja u zapadnoj zemlji, kao što je porodična penzija ili regilisanje obeštećenja zbog štete nastale u saobraćajnoj nesreći, skoro da je nemoguće da se takvi postupci vode iz Srbije.

Po povratku, povratnici imaju veliku potrebu da se konsultuju i dobiju savet u Srbiji, ali je posao i pristojan smeštaj definitivno ono što im, prema njihovim rečima, najviše nedostaje.

Svi povratnici izjavili su da su u zapadnim zemljama bolje živeli nego sada u Srbiji, iako su tamo često stanovali u kolektivnom smeštaju, u centrima za prihvatanje azilanata, sa zajedničkim kupatilom i kuhinjom. Život i u takvom smeštaju gde ne postoji privatnost, prema rečima povratnika ipak donosi sigurnost u pogledu malih troškova, školovanja dece i zdravstvene nege. S druge strane nesigurnost u pogledu sopstvenog položaja i mogućnost povratka kod svih ljudi stvarala je veliku uznemirenost i anksioznost koja prema lekarskim procenama može da se razvije u ozbiljna oboljenja.<sup>123</sup> Mnogi povratnici pokazuju znake depresije i druge fizičke i mentalne simptome zbog bezizlaznosti sopstvenog položaja. Primetno je da su oni povratnici koji su se odlučili za tzv. "dobrovoljni" povratak, u mnogo boljem mentalnom stanju nego oni koji su deportovani uz intervenciju policije i upotrebu sile. Ti ljudi, pošto nisu bili pripremljeni za povratak, često nisu uspeli da sa sobom ponesu ni najosnovnije stvari, a po povratku u Srbiju nalaze se u stanju šoka, nespremni da se suoče sa svim problemima svakodnevnice.

Oni koji su prisilno deportovani po pravili dobijaju zabranu ponovnog ulaska u zemlje EU u trajanju od pet godina, mada su neki povratnici naveli da im ta zabrana nije vremenski ograničena. Kazali su da im je u ambasadama rečeno da prvo moraju da zapadnim zemljama nadoknade troškove svoje deportacije, kako bi im bila skinuta zabrana ponovnog ulaska.

Nakon ukidanja viznog režima, vlasti Srbije propustile su da objasne smisao ove mere – da se može koristiti samo za turistička putovanja i posete prijateljima i rođacima. Sloboda putovanja, se prema stavu zapadnih vlada, zloupotrebljava jer se sistem azila korsiti kao sporedni ulaz za ilegalne migracije. Ono što se od vlasti Srbije očekuje je promišljena informativna kampanja koja bi objasnila da ekonomski razlozi nisu osnov za davanje azila. Zbog manjka informacija, mnogi ljudi imaju nerealistična očekivanja od boravka u zapadnim zemljama. Građani koji pokušaju da dobiju azil u nekoj od zemalja zapadne Evrope posredstvom trećeg lica izlažu se opasnosti da postanu žrtve trgovine ljudima ili finansijske prevare. Neki ljudi potrošili su i značajne sume novca samo da bi uložili zahtev za azil. Postoje indicije da su u prevare uključene određene turističke i transportne firme.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Ulrike von Lersner, Ulrike Wiens, Thomas Elbert, Frank Neuner Psychotrauma Research - and Outpatient Clinic for Refugees, University of Konstanz, Germany, *Mental health of returnees: refugees in Germany prior to their state-sponsored repatriation*, BioMed Central journal, June 2008; *Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom, Ett svenskt fenomen åren 2001-2006*, Statens Offentliga Utredningar, Stockholm, 2006. (Korišćeni delovi izveštaja prevedeni na engleski)

<sup>124</sup> DW, 31 December 2010, High number of Serbian asylum seekers linked to travel scam.

### 3. Pregled politike EU u pogledu zaključivanja sporazuma o readmisiji

Od osamdesetih godina XX veka počeli su da se potpisuju sporazumi o readmisiji, povratku osoba koje se bez zakonskog osnova nalaze na teritoriji država ugovornica. Postoje dve generacije sporazuma o readmisiji. U prvoj fazi, države ugovornice su se obavezivale da prihvate sopstvene državljane. Od devedesetih godina migraciona politika i politika azila u Evropskoj uniji postaje znatno restriktivnija. Od tog perioda, pored državljanstva, u obzir se uzima i mesto poslednjeg prebivališta pre zakonite ili nezakonite imigracije. Bilateralni sporazumi o readmisiji zaključivali su se između mnogih evropskih zemalja, a po stupanju na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine, Evropska unija ima moć zaključivanja jedinstvenog ugovora za sve članice EU. Kriterijumi za identifikaciju zemlje za zaključivanje sporazuma o readmisiji su migracioni pritisak na EU, regionalna povezanost i geografska blizina.<sup>125</sup>

U evropskom kontekstu važno je istaknuti *Globalni pristup migracijama* koje je kao zaključke usvojio Evropski savet 2005. Ciljevi dokumenta su definisanje oblasti koje pokrivaju teme vezane za migracije (razvoj, socijalna politika, zapošljavanje, spoljni odnosi, pravo i unutrašnja pitanja) kao i kratkoročne i dugoročne akcije i vizije povezane sa migracijama i prisilnim migracijama. Ovi zaključci predstavljaju spoljnu dimenziju migracione politike Evropske unije u pokušaju da se migracijama upravlja kroz politički dijalog i praktičnu saradnju sa trećim zemljama.

Predsednici država i vlada članica Evropske unije podržali su 15. oktobra 2008. godine Evropski pakt o imigraciji i azilu. Ovaj dokument sadrži pozive za strožu kontrolu migracionih tokova uzimajući u obzir zemlje u razvoju i ljudska prava tražilaca azila. Pakt je podeljen je u pet oblasti: (1) legalne migracije, (2) ilegalne migracije, (3) granične kontrole, (4) politika azilanata i (5) saradnja sa zemljama trećeg sveta.

Lisabonski sporazum stupio je na snagu 1. decembra 2009. godine. Sporazum kaže da Unija može da zaključuje sporazume sa trećim zemljama i za readmisiju državljana trećih zemalja koji ne ispunjavaju, ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak, prisustvo ili boravak na teritoriji jedne od zemalja članica. (Član 63.a/3)<sup>126</sup>

Stokholmski program koji je nasledio Haški program (2004-2009) i koji je Evropski savet usvojio u decembru 2009. godine postavlja prioritete za akcije Evropske unije na polju državljanstva, prava, bezbednosti, imigracije i azila za narednih pet godina (2010-2014). Program se naslanja na *Globalni pristup migracijama*: organizovanje legalnih migracija, uspostavljanje veze između migracije i razvoja kao i na prevenciju i borbu protiv ilegalnih migracija.

U aprilu 2010. godine Evropska komisija usvojila je Akcioni plan za implementaciju Stokholmskog programa koji postavlja listu konkretnih mera i kalendar ativnosti od 2010. do 2014.

Ono što često u procesu evrointegracija nije uzimano u razmatranje sa dužnom pažnjom je pitanje ljudskih prava onih koji treba da budu vraćeni na osnovu sporazuma o readmisiji. Prema *Strategiji za reintegraciju povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji*<sup>127</sup>, postoji nekoliko konvencija koje je Srbija ratifikovala, a koje treba da budu okvir za pomenuti proces:

<sup>125</sup> ECRE/ Group 484, *Training Handbook - Migrations Vhallenges in Serbia*, 2010.

<sup>126</sup> Official Journal of the European Union, 2007/C 306/01

<sup>127</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, broj 15/2009

- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Savet Evrope; potpisana 4. novembra 1950, važi od 3. septembra 1953.)
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Generalna skupština Ujedinjenih nacija; potpisan 16. decembra 1966, stupio na snagu 3. januara 1976.)
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (Ujedinjene nacije; potpisana 7. marta 1966, na snazi od 4. januara 1969.)
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Generalna skupština Ujedinjenih nacija; potpisan 16. decembra 1966, stupio na snagu 23. marta 1976.),
- Konvencija o pravima deteta (Ujedinjene nacije; potpisana 20. novembra 1989, na snazi od 2. septembra 1990.)

Sporazumi o readmisiji bazirani su i na članu 1. Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima) izmenjenu u skladu sa Protokolom br. 11, koji govori o zaštiti u postupku proterivanja stranaca. Shodno ovoj odredbi, države su potpuno samostalne da – u skladu sa svojim unutrašnjim propisima – proteraju stranca, uz poštovanje standarda predviđenih ovim članom, a to su, pre svega, pravo stranca da „iznese razloge kojima osporava proterivanje, da se svaki pojedinačan slučaj ispita, te da u tu svrhu bude zastupljen pred nadležnim organom ili licem (licima) koja taj organ odredi”. Evropski sud za ljudska prava bi, jedino u slučaju da nije poštovana procedura predviđena odgovarajućim unutrašnjim propisima, mogao zasnovati svoju nadležnost.<sup>128</sup>

#### 4. Evropske integracije i readmisija

Države regiona koje žele da postanu punopravne članice Evropske unije moraju ispuniti odgovarajuće standarde iz oblasti migracija i potpisati bilateralne i multilateralne sporazume o readmisiji, kako sa zemljama EU tako i sa zemljama iz okruženja. Termin „readmisija“ se, po Strategiji integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji, odnosi se na ponovni prihvata osoba koje ne uspunjavaju, ili više ne uspunjavaju uslove za boravak na teritoriji druge zemlje.<sup>129</sup> Potpisujući bilateralne i multilateralne sporazume o readmisiji, država pokazuje svoju spremnost da kontroliše migracione tokove na sopstvenoj teritoriji. Migracione politike i integrisano upravljanje granicama su veoma važan element u procesu evropskih integracija.

Osnovni cilj politike EU o readmisiji jeste obezbeđivanje da državljani trećih zemalja koji ilegalno borave na teritoriji zemalja članica mogu biti efikasno i pravovremeno vraćeni u zemlje porekla ili (u određenim slučajevima) u zemlje u kojima su boravili, ili u tranzitne zemlje. Cilj se ostvaruje kroz potpisivanje sporazuma o readmisiji između Evropske unije i trećih država.

Pitanje vizne liberalizacije sa zemljama EU često je priritet u spoljnoj politici trećih zemalja, a potreba za prevencijom ilegalnih migracija uvek je važna tema za EU. Potpisivanje sporazuma o readmisiji je obično preduslov za bilo kakvu saradnju sa EU. To je bio razlog za ratifikaciju 15 međudržavnih sporazuma sa 17 zemalja u periodu od 1996. do 2007. Sporazumi su potpisani sa Nemačkom, Švedskom, Danskom, Italijom, Belgijom, Holandijom, Luksemburgom, Austrijom, Slovačkom, Bugarskom, Francuskom, Mađarskom, Slovenijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom, Švajcarskom i Kanadom.

<sup>128</sup> Grupa 484, Povratak iz Zapadne Evrope, 2005.

<sup>129</sup> Strategija integrisanog upravljanja granicom  
[http://kzpeu.seio.gov.rs/dokumenti/strategija\\_granice.pdf](http://kzpeu.seio.gov.rs/dokumenti/strategija_granice.pdf)

Srbija je 18. septembra 2007. potpisala jedinstveni sporazum o readmisiji sa EU. Sporazum je stupio na snagu 1. januara 2008. i reguliše odnose readmisije građana Republike Srbije sa svim državama članicama EU, sem sa Danskom.

U Sporazumu je navedeno da će Srbija ponovo prihvatiti:

- Bilo koje lice koje ne ispunjava uslove za ulazak, boravak ili prebivalište na teritoriji zemlje članice, pod uslovom da je navedeno lice državljanin Srbije,
- Maloletnu decu gore navedenih osoba, nevezano za njihovo mesto rođenja ili nacionalnost, pod uslovom da nemaju nezavisno pravo boravka u zemlji članici,
- Bračni partneri navedenih osoba, koji su državljani treće zemlje, pod uslovom da imaju pravo da uđu i ostanu ili da dobiju pravo da uđu i ostanu na teritoriji Republike Srbije, pod uslovom da nemaju nezavisno pravo boravka u zemlji članici,
- Svi državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koja ne ispunjavaju pravne uslove za ulazak, prebivalište ili boravak na teritoriji zemlje članice, pod uslovom da je dokazano da je ta osoba: (a) ima, ili je u vreme prelaska granice imala validnu vizu ili boravišnu dozvolu izdatu od Srbije; ili (b) ilegalno i direktno ušla na teritoriju zemlje članice nakon što je boravila ili putovala kroz teritoriju Srbije.<sup>130</sup>

U preambuli jedinstvenog Sporazuma o readmisiji između Srbije i EU nalazi se zajednička izjava strana ugovornica da će raditi na reintegraciji povratnika. Ta izjava je, međutim, prema oceni predstavnika Srbije, ostala samo deklaratorna.

Nakon sporazuma sa Evropskom unijom, nastavljeno je sa potpisivanjem bilateralnih sporazuma. Tako su, na primer, tokom 2010 godine potpisani Sporazum između Republike Srbije i Švajcarske Konfederacije o readmisiji lica koja nezakonito borave, sa Protokolom o primeni Sporazuma i Zakonom o potvrđivanju (Službeni glasnik RS 19/10), Sporazum između Republike Srbije i Kraljevine Norveške o readmisiji lica koja nezakonito borave, sa Zakonom o potvrđivanju (Službeni glasnik RS 19/10), Protokol između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Italije o sprovođenju Sporazuma između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, sa Zakonom o potvrđivanju (Službeni glasnik RS 19/10) i sporazum o readmisiji sa Makedonijom koji je zaključen pre svega zbog vraćanja državljana trećih zemalja koji preko teritorije Makedonije dolaze u Srbiju.<sup>131</sup>

## **5. Pravni i institucionalni okvir za readmisiju i reintegraciju**

Vlada Republike Srbije smatra značajnim sprovođenje Sporazuma o readmisiji između Srbije i Evropske unije i formirala je Savet za integraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji 23. oktobra 2008. godine. Odluka o formiranju Saveta objavljena je u Službenom glasniku RS broj 99/08 i određeno je da njime predsedava potpredsednik Vlade zadužen za socijalna pitanja Jovan Krkobabić. Savet za integraciju povratnika definisan je kao stručno i savetodavno telo Vlade Republike Srbije. U Savet za integraciju povratnika imenovani su visoki funkcioneri više ministarstava koja funkcionalno imaju dužnost da se u okviru svojih nadležnosti bave integracijom. To su predstavnici ministarstava za ljudska i manjinska prava, prosvete, zdravstva, rada i socijalnih pitanja, unutrašnjih poslova, uprave i lokalne samouprave.

Vlada Republike Srbije je 13. februara, 2009. usvojila Strategiju reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji (Službeni glasnik RS broj 15/09). Akcioni plan za sprovođenje Strategije

<sup>130</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 103/2007

<sup>131</sup> Vidi deo o sistemu azila u Srbiji.

reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o redmisiji za 2009. i 2010. godinu usvojen je 19. aprila 2009. godine. Nakon toga je formiran Tim za implementaciju Strategije, kao stručno i koordinaciono telo koje obezbeđuje primenu strateških ciljeva i o tome informiše Savet za integraciju povratnika.

Smisao i ciljevi Strategije su:

- uključivanje povratnika u sferu rada i obrazovni sistem
- uključivanje u sistem socijalne i zdravstvene zaštite
- razvijanje programa stambenog zbrinjavanja
- osnaživanje saveta za migracije u opštinama
- formiranje baze podataka

Prema Strategiji i Akcionom planu ključnu ulogu u operativnoj primeni tih dokumenata ima Komesarijat za izbeglice Republike Srbije. Dužnosti Komesarijatu su:

- primarni prihvati povratnika
- urgentni prihvat povratnika
- identifikovanje povratnika
- informisanje povratnika o službama i organizacijama kojima se mogu obratiti za pomoć

Komesarijat u tom cilju ima sledeće službe:

- Kancelariju za readmisiju na aerodromu „Nikola Tesla“ Beograd
- Centre za interventni prihvat u Beogradu, Beloj Palanci, Zaječaru i Šapcu
- poverenike za izbeglice u svim opštinama u Srbiji.

### **5.1. Pregled nedostataka sistema**

Tokom poslednjih deset godina skoro da i nije bilo ozbiljne sistemske brige za povratnike. Činjenica da je problem readmisije postao i faktor važan za proces evrointegracija Srbije, dovela je do toga da se u poslednje dve godine pristupilo institucionalizaciji problema reintegracije povratnika.

Pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore 2003. postojao je Odsek za readmisiju koju je činio jedan čovek. Kancelarija za ljudska i manjinska prava u Vladi Srbije, bila je državna institucija (jedno vreme spuštena sa nivoa ministarstva na nivo agencije Vlade RS) koja se bavila problemima readmisije u Srbiji, ali ona nije imala dovoljne resurse niti institucionalni okvir da odgovori na najminimalnije potrebe - s tim što je uticala na senzibilisanje javnosti za probleme readmisije i izradu nacrtu Strategije za integraciju povratnika. Posao Kancelarije je kasnije, sa sličnim efektima, preuzelo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava,.

U saradnji sa ambasadam Švedske u februaru 2006. godine otvorena je Kancelarija za readmisiju na aerodromu Beograd. Osim primarnog prijema povratnika i informativne pomoći koja im je tom prilikom pružana nije bilo drugih oblika pomoći. Štampan je letak i informator za povratnike i mogli su da dobiju elementarne informacije koje često nisu bile adekvatne njihovim potrebama. Savet za reintegraciju povratnika štampao je 2009. ažurirane verzije informatora i priručnika.

Donošenjem Strategije za reintegraciju povratnika i formiranjem Saveta za integraciju povratnika, Tima za implementaciju strategije, kao i donošenjem Akcionog plana za sprovođenje strategije, učinjeni su prvi ozbiljni koraci države na rešavanju ovoga problema. Uključivanje Komesarijata za izbeglice Republike Srbije koji je od juna 2009. godine preuzeo značajne obaveze u sprovođenju

Strategije i operativne brige o povratnicima, nastavljeno je popunjavanje institucionalnih praznina u ovoj oblasti. Formirana su i četiri centra za interventni prihvata povratnika, a Komesarijat je preuzeo i Kancelariju za readmisiju na aerodromu "Nikola Tesla". Poverenici za izbeglice po opštinama i gradovima u Srbiji su uključeni u sprovođenje strategije, što je ozbiljno strukturno poboljšanje za sprovođenje strategije.

Iako je došlo do značajnog poboljšanja, to još uvek nije dovoljno da bi se moglo reći da je Republika Srbija danas u stanju da na adekvatan način brine o povratnicima. Problem povratnika i novih tražilaca azila, takođe, ne može da se posmatra odvojeno od rešavanja ukupnog položaja Roma u Srbiji, jer veliku većinu povratnika čine Romi.

Može se zaključiti da je potrebno

- značajno poboljšati informisanje lokalnih samouprava o dolasku povratnika na njihovu teritoriju,
- osnažiti i osposobiti savete za migracije u lokalnim samoupravama i pomoći im da realno sagledaju i isplaniraju potrebe povratnika,
- uključiti predstavnike korisničkih udruženja u rad saveta,
- poboljšati protok informacija i koordinaciju između nadležnih institucija,
- obezbediti obavezne dopunske časove srpskog jezika za decu povratnika, ne prepuštati njihovo organizovanje na volju školskim upravama,
- u okviru budžeta lokalnih samouprava obezbediti dovoljna sredstva za jednokratne novčane pomoći povratnicima,
- na nacionalnom nivou, u skladu sa procenjenim potrebama, osigurati sredstva za integraciju povratnika i
- značajno poboljšati informisanje povratnika o pravima, obavezama i mogućnostima vezanim za reintegraciju na lokalnom nivou.

Kroz saradnju institucija i organizacija civilnog društva, a uz podršku iz evropskih fondova, navedeni nedostaci bi se lakše mogli prevazići.

## **5.2. Reintegracija i pristup pravima**

Nema tačnih i preciznih podataka o broju povratnika na osnovu readmisije kao ni o broju potencijalnih povratnika, onih koji su izgubili pravni osnov za boravak u zemljama EU. Najveći problem predstavlja registrovanje takozvanih dobrovoljnih povratnika. Uglavnom u statistiku ulaze oni povratnici koji bivaju deportovani.

Prisilni povratnici se vraćaju čarter, grupnim letovima ili komercijalnim letovima (pojedinačno, porodično, uz pratnju ili bez pratnje policije) i bivaju registrovani na beogradskom aerodromu. Ipak, neke procene o broju vraćenih ljudi mogu se napraviti. Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, u periodu od 2003. do 2009. godine upućeno je 28.000 zamolnica za vraćanje lica na osnovu readmisije. S druge strane, u periodu od 2000. do 2009. godine, 13.000 korisnika iz zapadnih zemalja koristilo je pomoć Međunarodne organizacije za migracije (IOM) - u pitanju su jednokratne novčane pomoći za dobrovoljne povratnike.

Pojedini povratnici bili su pritvoreni od nekoliko časova do nekoliko dana pre no što su prisilno deportovani avionom. Retki su slučajevi da je neko čekajući deportaciju proveo duže vreme u pritvoru. Jedan povratnik rekao je da je u Nemačkoj bio četiri meseca u pritvoru, ali ispostavilo se da je u stvari osuđen na zatvorsku kaznu zato što je prilikom deportacije udario policajca. Deportovan je tek pošto je odslužio zatvorsku kaznu zbog napada na nemačkog policajca. Treba reći da je fizički napad ili otpor poslednja mera povratnika, i da je više izraz gneva, frustracije i očajanja, nego rezultat namere povratnika da spreče sopstvenu deportaciju.

U periodu od 1. januara do 31. avgusta 2010. na beogradskom aerodromu je registrovano 670 osoba i to: 231 iz Nemačke, 206 iz Švedske, 82 iz Austrije, 74 iz Švajcarske, 24 iz Francuske, 13 iz Belgije, 19 iz Danske, 10 iz Holandije, 2 iz Slovenije, 2 iz Češke, 4 iz Italije i 3 iz Rusije. Od toga, njih 264 su Romi, 187 Srbi, 33 Muslimani, 26 Albanci, 9 Bošnjaci, po jedan Turčin i Makedonac. Ostali su iskoristili svoje pravo i nisu se izjasnili o nacionalnoj pripadnosti.<sup>132</sup>

Prema proceni Komesarijata za izbeglice Republike Srbije, u komunikaciji sa MUP-om, u Srbiju se do sada vratilo oko 40.000 njenih građana koji su ostali bez prava da i dalje borave u zemljama EU. Među povratnicima na osnovu readmisije najviše je etničkih Roma mada ima i Srba, Bošnjaka i pripadnika drugih etničkih skupina. Istovremeno, procenjuje se da će na osnovu Sporazuma o readmisiji u Srbiju biti vraćeno još nekoliko desetina hiljada njenih građana. Takođe, teško je pretpostaviti koliko je građana Srbije otišlo sa Kosova u zemlje EU i tamo danas boravi bespravno, a kada dođe do procedure povratka zatraže da se vrate u Srbiju. To su uglavnom Romi ili Srbi.

Za povratnike ne postoje posebni propisi već se za njihovu zaštitu primenjuju norme koje vrede i za ostale građane Republike Srbije. Povratnici i njihove porodice susreću se sa velikim brojem problema. Među njima ima ljudi koji su duži niz godina boravili u zemljama EU. Postoje porodice čija su deca tamo rođena i bila uključena u školski sistem, a najčešće uopšte ne znaju srpski jezik. Zemlje u koje su otišli imaju generalno bolje uslove za život, pa je sama ta činjenica dovoljna da se ne osećaju dobro zbog toga što bivaju prisiljeni na povratak. Postoje oni koji se vraćaju da bi "umanjili" sopstvenu štetu, odlazeći dobrovoljno kad im se saopšti da su ostali bez prava na daljnji boravak i oni koji čekaju deportaciju. Tzv. dobrovoljni povratnici dobijaju izvesnu stimulaciju za povratak, iznos je različit od zemlje do zemlje, i ne dira se u njihovu pokretnu imovinu. Dobrovoljni povratnici takođe najčešće imaju minimalne uslove za povratak, kuću ili nekakav smeštaj. Povratnici koje deportuju su češće bez elementarnih uslova za život u zemlji porekla. Događa se da među povratnicima ima teže fizički i psihički bolesnih osobe, zavisnih od medicinske nege.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u procesu reintegracije povratnika po readmisiji pratilo je probleme ove migrantske grupe neposredno preko kancelarije na aerodromu "Nikola Tesla" od 2006. Reintegracija počinje već na aerodromu (kad su u pitanju deportovani povratnici). Kancelarija za readmisiju koja je neprekidno otvorena služi za primarni prihvata povratnika. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, od 2009. ustupilo je kancelariju Komesarijatu za izbeglice kao nosiocu interventnog prihvata. Po pristizanju povratnika (pojedinačno ili grupno) sa njima prvi razgovor obavljaju ovlašćena službena lica MUP-a Srbije, a potom zaposleni u Ministarstvu ili Komesarijatu. Povratnici tokom intervjua ispunjavaju upitnik koji daje jasne informacije o njihovom statusu u inostranstvu, eventualnom kršenju ljudskih prava i problemima koji ih mogu očekivati nakon povratka u lokalnu sredinu. Upitnik je osnova za pravljenje jedinstvene baze podataka za povratnike. Daju im se saveti o tome šta mogu sami učiniti da bi se reintegrirali i konkretna uputstva o osloncima u lokalnoj sredini.

<sup>132</sup> Podaci su dobijeni tokom razgovora članova radne grupe sa Zoranom Panjkovićem, savetnikom za migracije u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, Beograd, 25. oktobar 2010.



Istovremeno, povratnici dobijaju Informator za sve opštine i gradove u Srbiji sa adresama i kontakt telefonima službi i organizacija za pomoć povratnicima.

Kao što je rečeno, funkcija Ministarstva za ljudska prava svela se na monitoring i izveštavanje o procesu povratka, što je možda i imalo određenog efekta. Kada je u pitanju kršenje ljudskih prava povratnika, predstavnici Ministarstva za ljudska i manjinska prava informišu ambasade i druge evropske institucije o svim uočenim slučajevima takve vrste. Od 2006. godine, prema rečima zaposlenih u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, uočeno je bolje ponašanje policije u zapadnim zemljama (ukida se praksa noćnih upadanja u stanove ljudi koji više nemaju pravo boravka u nekoj od zapadnih zemalja, oduzimanje novca povratnicima i sl.).

Ukoliko su povratnik ili povratnička porodica u stanju izražene socijalne potrebe, nemaju mogućnost smeštaja, odnosno ako za njihov smeštaj nema nikakvih uslova, brigu preuzima Komesarijat. Uspostavljen je mehanizam interventne pomoći u četiri centra za interventni prihvata. Centri se nalaze u Obrenovcu, Šapcu, Beloj Palanki i Zaječaru. Povratnici kojima je neophodan interventni prihvata dobijaju uput za smeštaj u neki od tih centara, zavisno od regije u koju se vraćaju. Tamo su im obezbeđeni osnovni životni uslovi tokom 14 dana, a nakon toga se radi nova procena njihovog statusa.

Problemi sa kojima se povratnici susreću najčešće su:

- Pristup dokumentima: povratnici su često bez dokumenata što generiše sve druge probleme. Ključna administrativna pretpostavka za početak reintegracije jesu dokumenta, odnosno lična karta i prijava mesta stalnog prebivališta. Posedovanje dokumenata je preduslov za ostvarivanje prava. Oko pristupa dokumentima ima nekoliko problema koji se ponavljaju:

- problem prijave stalnog mesta prebivališta
- dokumenti za decu rođenu van Srbije
- dokumenti za osobe koje su stalno mesto prebivališta imali na Kosovu, a vraćene su u Srbiju

- Pristup zdravstvenoj zaštiti: Problemi pristupu zdravstvenoj zaštiti traju dok povratnik ne izvadi zdravstvenu knjižicu. Postoji uputstvo u Ministarstvu zdravlja da se povratnicima sa putnim listom, bez zdravstvene knjižice, daje zdravstvena zaštita za vreme trajanja važnosti putnoga lista, ali u praksi tu ima problema, zavisno od ustanove zdravstvene zaštite.

- Pristup socijalnoj zaštiti: Oblici socijalne zaštite koji su najčešće potrebni osobama u readmisiji su jednokratna novčana pomoć i materijalno obezbeđenje porodice (MOP). Ova prava se ostvaruju preko nadležnih opštinskih centara za socijalni rad. Za MOP mogu podneti zahtev tek kada izvade ličnu kartu, a jednokratnu novčanu pomoć mogu dobiti i pre. Jednokratne novčane pomoći su efikasan način da povratnici rešavaju mnoga urgentna pitanja. Problem je što su obično fondovi za jednokratne novčane pomoći mali (obezbeđuju ih lokalne zajednice), pa ih povratnici ne mogu koristiti u skladu sa objektivnim potrebama.

- Pristup obrazovanju: Prosvetne vlasti i škole su dosta fleksibilno pristupale problemima dece povratnika. U slučaju nedostatka dokumenata, deca su uslovno upisivana u škole, a uređen je i način nostrifikacije i priznavanja prethodnog obrazovanja za decu povratnika. Najčešći problem koji se beleži jeste potpuno nepoznavanje ili slabo poznavanje srpskog jezika dece povratnika, te nesklonosti škola da u tom cilju organizuju dopunsku nastavu.

- Pristup tržištu rada: Kvalifikaciona struktura povratnika najčešće je dosta niska. Pristup tržištu rada uslovljen je dobijanjem lične karte i radne knjižice (ako je prethodno nisu imali). U skladu sa opštim pravilima imaju mogućnost prekvalifikacija ili pristup kursevima za povećanje zapošljivosti. Primeri

iz Vojvodine govore da je bilo kurseva iz poljoprivrednih veština. U Zrenjaninu je poznat slučaj zapošljavanja devet povratnika iz Nemačke u livnici, zahvaljujući znanju nemačkog jezika. Ipak, potrebno je razviti posebne programe za povratnike koji bi se odnosili na preškolvavanje, prekvalifikaciju i dokvalifikaciju.

- Stanovanje: Pošto je veliki broj povratnika romske nacionalnosti, mnogi od njih po povratku u Srbiju odlaze kod svojih rođaka ili prijatelja koji često žive u romskim naseljima koja su nelegalna i bez najosnovnije infrastrukture. Oni koji imaju neka sredstva često kupuju nelegalne parcele ili kuće.

Prilikom (dobrovoljnog) povratka ne postoji jednak odnos u pomoći povratnicima i on zavisi od zemlje iz koju se povratnici vraćaju. Tako, na primer, Švedska nudi novčanu pomoć dobrovoljnim povratnicima na Kosovo, koji pripadaju manjinskoj grupi na području na koje se vraćaju, dok ista vrsta pomoći ne postoji za dobrovoljne povratnike u Srbiju. Da bi Švedska omogućila ovu vrstu pomoći, zemlja u koju se povratnici vraćaju mora da ispunjava sledeća dva kriterijuma: postojanje teškoća u socijalnoj integraciji povratnika i skoro postojanje konflikta.<sup>133</sup> Kao što je već rečeno, promenjen je odnos i prema azilantima čiji je zahtev odbijen nakon vizne liberalizacije. Tako je Nemačka ukinula pomoć za povratak državljanima Srbije i Makedonije čiji je zahtev za azil odbijen, a u Nemačku su ušli i zatražili azil nakon 19. decembra 2009.<sup>134</sup>

### 5.3. Ugrožene grupe u procesu povratka

Prema stanovištu UNHCR-a, postoje ljudi koji su posebno osetljivi tokom procesa povratka i čije specifične potrebe treba da budu uzete u obzir imajući na umu neadekvatne usluge vezane za medicinsku negu i institucije socijalne zaštite. Grupe koje su posebno osetljive u procesu povratka u Srbiju su Romi, bolesni i deca.<sup>135</sup>

Romi pripadaju socijalno ranjivoj i marginalizovanoj grupi. Oni imaju ozbiljne probleme koji su proistekli iz siromaštva: loši životni uslovi, nedostatak odgovarajućih dokumenata neophodnih za pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći i obrazovanju. Većina Roma u Srbiji su neobrazovani ili imaju samo osnovno obrazovanje. Primorani su da rade nisko plaćene poslove, često u sivoj ekonomiji. Neobrazovani romski roditelji često ne šalju svoju decu u školu zbog nedostatka dokumenata, novca za kupovinu udžbenika i školskog pribora, obuće, odeće, čak i autobuske karte.

Kad su u pitanju deca, posebno ona one bez pratilaca, njihove potrebe treba da budu pažljivo razmotrene u vezi sa dobrovoljnom repatriacijom i reintegracijom. Najbolji interesi deteta u skladu sa članom 3. Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta su ti koji treba da upravljaju politikom i donošenjem odluka u svakom pojedinačnom slučaju<sup>136</sup>. U slučaju dece bez pratilaca, pravni staratelj u zemlji domaćinu treba da osigura da je dobrovoljnost povratka obezbeđena i da su odluke u najboljem detetovom interesu. Proces povratka mora uzeti u obzir Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravima deteta i druge relevantne odredbe i osigurati povratak zakonitom starateljstvu člana porodice ili hraniteljske porodice u zemlji porekla. Treba da budu razvijene mere koje bi omogućile obrazovnu integraciju, psihološki, socijalni i medicinski razvoj deteta koje je privremeno ili stalno odvojeno od svojih roditelja, ili onih koji ga čuvaju.

<sup>133</sup> Iz razgovora predstavnika Ekumenske humanitarne organizacije sa predstavnicima Švedskog crvenog krsta, Novi Sad, 12. oktobar 2010.

<sup>134</sup> B92, 22. oktobar 2010, Nemačka azilantima ukida pomoć.

<sup>135</sup> *Strategija o reintegraciji povratnika na osnovu sporazuma o readmisiji*, Vlada Republike Srbije, februar 2009.

<sup>136</sup> ECRE, *Position on Return*, oktobar 2003.

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). Nedostatak koordinacije i razmene informacija između zemalja koje vraćaju ove osobe u Srbiju kao zemlju prijema osnovna je prepreka za njihovu registraciju i za ustanovljavanje šta su njihove potrebe ne bi li im se pružila odgovarajuća usluga. Pitanje ličnih dokumenata, koje preovlađuje u čitavoj temi socijalne integracije i uživanja osnovnih socijalnih i ekonomskih prava, dobija snažniju konotaciju i u sferi zdravstvene zaštite.

Važno je, takođe, napomenuti da se povratnici u Srbiji nalaze u specifičnom stanju: protiv svoje volje napustili su okruženje u kojem su živeli godinama, dolaze bez jasne slike u kakvoj su situaciji i bez jasnih očekivanja i planova.<sup>137</sup> Njihov ekonomski i materijalni status najčešće nije rešen niti imaju razvijenu socijalnu mrežu koja bi im pomogla u integraciji. Ova veoma stresna situacija, posebno kombinovana sa prethodnim traumatskim iskustvima (neizvesnost oko deportacije, boravak u emigracionim zatvorima, odvajanje od porodice, itd.), dovodi do pojave akutnog stresnog poremećaja, posttraumatskog stresnog poremećaja, a česti su i fizički poremećaji (visok krvni pritisak, dijabetes, srčani poremećaji). Povratnici su u posebnom stanju potrebe zbog svog psihološkog statusa –zburnjeni su, ljuti (kriveći svoju domovinu zbog povratka), uplašeni i potrebna im je pomoć u pronalaženju načina za proces integracije. Važni su programi psihološke i socijalne pomoći odraslim povratnicima jednako kao i edukacija u zdravstvenim ustanovama o potrebama povratnika.

Mnogi primeri u praksi nevladinih organizacija koje su radile sa povratnicima koji pripadaju ranjivim kategorijama potvrđuju njihov položaj. Ekumenska humanitarna organizacija (EHO) susrela se sa problemom čoveka koji je najpre u Belgiju, a potom u Švedsku otišao u drugoj polovini 1999. godine, a u martu 2009. godine je vraćen u Srbiju i živi u jednom od romskih naselja u Novom Sadu. Tokom boravka u Švedskoj, čovek se razboleo (doživeo je moždani udar i ugrađen mu je pejsmejker). U Švedskoj je imao zdravstvenu zaštitu i kao težak bolesnik, njihova patronažna služba je dolazila kući kako bi jednom nedeljno radili analizu krvi i određivali terapiju za tu nedelju. Korisnik je deportovan uz pratnju lekara i medicinske sestre kao i rođene sestre koja ima uredan boravak u Švedskoj i koja se posle desetak dana vratila. Putni list kojeg je u tom momentu korisnik jedino imao bio je dovoljan da podnese zahtev za jednokratnu novčanu pomoć u Centru za socijalni rad, ali nijedna od zdravstvenih ustanova nije htela da pruži uslugu samo na osnovu putnog lista. Svi su zahtevali da poseduje zdravstvenu knjižicu. Tek kasnije, nakon fiktivnog prijavljivanja prebivališta koje mu je omogućilo vađenje lične karte, regulisana je zdravstvena zaštita. Siromaštvoje generalni problem povratnika, i čini ih posebno ranjivim po povratku u Srbiju. Porodica sa kojom EHO radi i danas, koja je vraćena 2008. godine iz Nemačke, od svoje ušteđevine počela je da gradi sopstveni dom. Međutim, njihova ćerka se ubrzo razbolela (tumor na dojci) i sve pare koje su uštedeli potrošene su za lečenje i potonje zdravstvene kontrole. To ih je primoralo da odu u podstanare i dovelo do daljih problema oko prijave prebivališta koja je uslov za dobijanje lične karte.

## 6. Vraćanje manjina na Kosovo ili u centralnu Srbiju

U dokumentu Stav UNHCR-a o potrebama lica sa Kosova za kontinuiranom međunarodnom zaštitom (jun 2006)<sup>138</sup>, Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice preporučuje da se države uzdržavaju od prisilnog vraćanja etničkih manjina koje su izložene riziku na Kosovu, kao i u druge krajeve Srbije na osnovu alternative internog bekstva ili reseljenja (*internal flight*), konstatujući da bi to moglo da

<sup>137</sup> Priručnika za postupanje u okviru integracije povratnika; Služba za ljudska i manjinska prava Republike Srbije; 12. februar 2007.

<sup>138</sup> UNHCR's Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo, jun 2006.

dovede do situacije sekundarne raseljenosti, što je protivno duhu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. To važi naročito za kosovske Rome zbog njihovog posebno ugroženog položaja u Srbiji. Prisilan povratak manjina na Kosovo zato ne bi predstavljao smislenu alternativu međunarodnoj zaštiti ni trajno rešenje za one koji su raseljeni. Neprijateljska osećanja većinske albanske populacije prema Romima koji pričaju srpski ili su optuženi da su saradivali sa srpskim snagama tokom konflikta i dalje su veoma izražena. Aškalije i Egipćani su pod manjim rizikom jer koriste albanski, a ne srpski jezik.

Kosovska skupština proglasila je nezavisnost Kosova 17. februara 2008. godine. Do 15. septembra 2009. godine, 62 od 192 države, članice Ujedinjenih nacija, priznale su ovu samoproklamovanu nezavisnost Kosova, ali se opšta situacija, kada su u pitanju manjine, uključujući i Rome, nije promenila.

Ono što zabrinjava je informacija da su pojedine zemlje počele da vraćaju ljude poreklom s Kosova u centralnu Srbiju sa obrazloženjem da kao državljani Srbije ne mogu da uživaju međunarodnu zaštitu, jer je Kosovo za zapadne zemlje sada druga država.<sup>139</sup> Tako nešto stoji u Konvenciji o statusu izbeglica u članu 1A(2) stav 2, da onaj ko može da uživa nacionalnu zaštitu druge države ne može da dobije međunarodnu zaštitu, ali postoji osnovana bojazan da se radi o negativnom tumačenju Konvencije, odnosno izbegavanju međunarodnih obaveza prema izbeglicama. Ovde su ljudi poreklom s Kosova, činom priznavanja njene nezavisnosti, za zapadne zemlje postali ljudi sa dvojnim državljanstvom.

U novembru 2009. godine UNHCR je izdao Smernice za procenu potreba za međunarodnom zaštitom lica sa Kosova<sup>140</sup>. U dokumentu se navodi da se, iako nije bilo ozbiljnih nasilnih incidenata nad manjinama, u poređenju sa onima koji su se desili marta 2004. godine, opšti položaj manjina, uključujući Rome, nije promenio od 2006. godine kada je izdat Stav UNHCR-a o potrebama lica sa Kosova za kontinuiranom međunarodnom zaštitom. Poštovanje manjinskih prava ostaje najznačajnije pitanje ljudskih prava na Kosovu. Interno raseljenje (*internal flight*) unutar Kosova, prema oceni UNHCR-a nije relevantna opcija za Rome koji su, kao i manjinska srpska populacija, ograničeni na život u enklavama. Neki podaci pokazuju da je 70-75% Roma povratnika ponovo napustilo Kosovo.<sup>141</sup>

UNHCR navodi da je, iako je fizički i pravni pristup Srbiji moguć, kao i da se osobe sa Kosova (Srbi, Romi, Aškalije i Egipćani) ne suočavaju sa rizikom progona u Srbiji, pitanje koliko bi njihovo preseljenje u Srbiju bilo razumno (u slučaju Roma, Aškalija i Egipćana zbog ekonomske situacije u Srbiji i velikog broja interno raseljenih lica sa Kosova i izbeglica iz Hrvatske i BiH). Prema oceni UNHCR-a, ako se neko registruje kao interno raseljeno lice to može da mu obezbedi alternativni pristup nekim socio-ekonomskim pravima, mada je ovakva registracija omogućena samo onima koji su u Srbiju ušli direktno sa Kosova. Raseljenički status se ne priznaje onima koji traže utočište u Srbiji nakon perioda provedenog u drugoj zemlji.

Povratak na Kosovo je i dalje problematičan posebno kada je u pitanju povratak manjina, naročito Roma. Na to ukazuje i najnoviji izveštaj *Amnesty International* koji u svom zaključku jasno kaže: “*Amnesty International* poziva članice EU i Švajcarsku, da se suzdrže od prisilnog povratka sve dok se ne ostvare bazične i trajne promene u uslovima za povratak Roma i drugih manjina. *Amnesty International* poziva Vladu Kosova da garantuje prava manjinskim zajednicama, i da u potpunosti

<sup>139</sup> Izvor: Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS); Pismo Grupi 484 porodice Marković s Kosova, koju norveške vlasti nameravaju da vrate po ovom osnovu.

<sup>140</sup> UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo, novembar 2009.

<sup>141</sup> COE Parliamentary Assembly, *Roma Asylum Seekers in Europe*, septembar 2010.

sprovede mere za ostvarivanje održivog povratka i reintegracije povratnika koji pripadaju manjinskim grupama, kako bi se mogli vratiti na Kosovo dobrovoljno, sigurno i sa dostojanstvom.”<sup>142</sup>

## Preporuke

- Treba osmisliti i sprovesti javnu kampanju kako se mogućnost bezviznog putovanja u zemlje zapadne Evrope ne bi zloupotrebljavala za ulaganje zahteva za azil ili rad u sivoj ekonomiji.
- Potrebno je u saradnji sa EU zagovarati za primenu deklaratorne izjave iz jedinstvenog Sporazuma o readmisiji između EU i Srbije o mogućem finansiranju projekata za reintegraciju povratnika.
- Osnovati Fond za migracije. Taj fond bi trebalo da pomogne u podršci lokalnim samoupravama (koje je potrebno materijalno i kadrovski ojačati) i nevladinim organizacijama koje rade na prihvatu povratnika. Lokalne samouprave su mesto reintegracije povratnika, a nevladin sektor je nezaobilazan u tom procesu.
- Usaglasiti prakse evropskih zemalja kada je u pitanju pomoć povratnicima koji se vrate u Srbiju, koja im je neophodna neposredno po povratku iz neke od zemalja Evropske unije.
- Obaviti istraživanje koje bi jasno pokazalo koliko je zapravo osoba do sada vraćeno u Srbiju, koliko ljudi može da se očekuje u narednom periodu i koji su aktuelni motivi ljudi za odlazak iz Srbije. Ti podaci bi omogućili bolje planiranje aktivnosti države i civilnog sektora. U okviru istraživanja potrebno je uraditi i socijalno mapiranje, koje bi jasnije ukazalo na socijalne potrebe povratnika i tako omogućilo adekvatno reagovanje na te potrebe.
- Unaprediti monitoring u zemljama EU i Srbiji da bi se omogućilo bolje praćenje stanja ljudskih prava osoba koje su u procesu readmisije, bolje reagovanje na sve slučajeve kršenja ljudskih prava ove ranjive kategorije i unutar nje posebno ranjivih grupa (deca, samohrani roditelji, bolesni)

---

<sup>142</sup> Amnesty International, *Not welcome anywhere - Stop the forced return of Roma to Kosovo*, September 2010.

## IV TRAŽIOCI AZILA U SRBIJI

### Uvod

Srbija je označena kao tranzitna stanica velikog broja iregularnih migranata na putu ka zemljama zapadne Evrope. Porast broja iregularnih migranata sa kojim se suočava Srbija rezultirao je i porastom broja podnetih zahteva za azil, što je posledica (ne)znanja o sistemu azila lica koja se zateknu na teritoriji Srbije.

Porast broja zahteva „iznenadio“ je nadležne organe u ovoj oblasti. Od momenta kada je Zakon o azilu počeo da se primenjuje pa do kraja 2010. godine, primetan je konstantan rast broja evidentiranih tražilaca azila u Srbiji. Tako je u 2008. godini evidentirano ukupno 77, u 2009. godini 275, dok je u toku 2010 godine, registrovano ukupno 522 tražioca azila<sup>143</sup>.

Sadašnji institucionalni i infratrakturni kapaciteti u Srbiji mogli su da odgovore broju zahteva koji su podneti u periodu pre 2009. godine. U narednom periodu, moraju se uspostaviti institucije koje će moći da odgovore izazovima situacije na terenu i koje će biti organizovane shodno standardima koje u ovoj oblasti nameće EU.

Eksperti EU ponovili su više puta da je napredak u oblasti sistema pružanja azila neophodan i jedan od bitnih segmenata u procesu evropskih integracija zemlje. Prema mišljenju iznetom u *Godišnjem izveštaju EK o napretku Srbije za 2010 godinu*, sistem za dodelu azila u Srbiji nastavlja umereno da napreduje.<sup>144</sup>

Stavovi Vlade Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlade RS) o stanju u oblasti azila, sadržani su u odgovorima na Upitnik Evropske komisije (u daljem tekstu: EK) o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, koji su predati 31. januara 2011. godine u Briselu. Segment Poglavlja 24, Upitnika, „Pravda, sloboda i bezbednost“ zahtevao je odgovore na pitanja vezana za sistem azila u Republici Srbiji.

Dokument koji je pred vama prati strukturu Upitnika, preciznije njegovog segmenta posvećenog sistemu azila.<sup>145</sup> Pojedina pitanja iz Upitnika su izostavljena zbog preglednosti prikupljenih informacija. Akcenat je na onim pitanjima koja se odnose na praktične aspekte funkcionisanja sistema azila u Srbiji, odnosno na pitanjima na koja se u odgovorima, pored opisa propisanih politika RS i zakonodavnog okvira, može ponuditi i prikaz njihove implementacije.

### 1. Zakonodavstvo u Republici Srbiji kojim se reguliše politika azila<sup>146</sup>

Republika Srbija je država ugovornica Konvencije UN o statusu izbeglica iz 1951. godine i dodatnog Protokola o statusu izbeglica uz ovu Konvenciju iz 1967. godine<sup>147</sup>, što je obavezuje na poštovanje i

<sup>143</sup> Izvor Kancelarija UNHCR-a u Srbiji

<sup>144</sup> [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/serbia\\_2010\\_progress\\_report.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/serbia_2010_progress_report.pdf), page 45.

<sup>145</sup> Naslovi i podnaslovi poglavlja formulisani su na osnovu pitanja iz Upitnika. Pored svakog naslova i podnaslova označen je i broj pitanja iz Upitnika na koje se odnosi.

<sup>146</sup> Pitanje br. 18. Molimo vas da pružite informacije o zakonodavstvu ili drugim pravilima koja regulišu vašu politiku

<sup>147</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.

primenu odredbi ovih ugovora.<sup>148</sup> Državna zajednica Srbija i Crna Gora, čiji je Srbija pravni naslednik, obavezala se još u aprilu 2003, prilikom prijema u Savet Evrope (SE), da će u roku od godinu dana od prijema u ovu međunarodnu organizaciju usvojiti zakonodavstvo koje će omogućiti implementaciju Ženevske konvencije iz 1951. i Njujorškog protokola iz 1967.<sup>149</sup>

Srbiju takođe obavezuje i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskim zajednicama i njenim državama članicama.<sup>150</sup> Sporazumom, Srbija se obavezala da će uskladiti svoju legislativu u relevantnim sektorima sa zakonodavstvom Zajednice, kao i da će je tako usklađenu efikasno sprovoditi.<sup>151</sup> Vlada Republike Srbije je uspostavljanje sistema davanja azila postavila kao jedan od važnih zadataka u svim ključnim dokumentima u okviru evropskih integracija.

Zakon o azilu usvojen je u novembru 2007. godine, kao deo propisa donetih radi ispunjavanja kriterijuma Mape puta za svrstavanje Srbije na belu šengensku listu.<sup>152</sup> Pravni osnov Zakona o azilu nalazimo u članu 57. Ustava Srbije<sup>153</sup>, kao i u opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a koji su sastavni deo pravnog poretka i neposredno se primenjuju.<sup>154</sup>

Zakon je stupio na snagu 1. aprila 2008. godine. Iako Srbiju još uvek formalno ne obavezuju standardi ustanovljeni u Direktivama i Uredbi EU<sup>155</sup> u oblasti azila, prilikom izrade trenutno važećeg zakona vodilo se računa o njegovom prilagođavanju pomenutim standardima. Zakonom je tako ustanovljen postupak za sticanje i prestanak azila, odgovorni organi u tom postupku, kao i položaj, prava i obaveze lica koja traže izbeglički status, odnosno nalaze se u proceduri za utvrđivanje izbegličkog statusa i lica kojima je priznato pravo na azil u RS.

Članom 67. Zakona o azilu predviđeno je usvajanje podzakonskih akata koji će bliže urediti odredbe zakona i time omogućiti njegovo efikasnije sprovođenje. Većina propisa<sup>156</sup> je već usvojena i

---

<sup>148</sup> Republika Srbija je takođe potpisnica velikog broja međunarodnih sporazuma koju se direktno ili indirektno odnose i na pitanje azila: Međunarodna Konvencija o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija UN protiv torture, i drugih surovih i neljudskih ili ponižavajućih postupaka, Konvencija UN o pravima deteta.

<sup>149</sup> Mišljenje 239(2002) Parlamentarne Skupštine Saveta Evrope, 12.iii.(d).

<sup>150</sup> Sl. glasnik RS 83/08.

<sup>151</sup> U članu 82 SSP-a navedeno je da će saradnja u oblasti azila biti posebno usredsređena na sprovođenje nacionalnog zakonodavstva kako bi se dostigli standardi iz Konvencije o statusu izbeglica potpisane u Ženevi 28. Jula 1951. godine i Protokola o statusu izbeglica, potpisanog u Njujorku 31. Januara 1967. godine, radi obezbeđenja poštovanja zabrane proterivanja, kao i ostalih prava tražilaca azila i izbeglica.

<sup>152</sup> Službeni Glasnik RS 109/07

<sup>153</sup> Ustav Srbije iz 2006 predviđa 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 Republici Srbiji“ (čl. 57, st. 1). Propisano je da se postupak za sticanje utočišta uređuje zakonom (st. 2).

<sup>154</sup> Zakon o azilu je u skladu sa UN Konvencijom o stanju izbeglica iz 1951. godine, Protokolom o stanju izbeglica iz 1967. godine, Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. godine, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, Konvencijom protiv torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih postupaka i kazni iz 1984. godine i UN Konvencijom o pravu deteta iz 1989. godine.

<sup>155</sup> Direktiva Saveta o minimalnim standardima za pružanje privremene zaštite (2001/55/EZ); Uredba iz Dablina o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje nadležne države članice za odlučivanje o zahtevu za azil koji je državljanin treće države podneo u jednoj od država članica (2003); Direktiva Saveta o minimalnim uslovima za prijem azilanata u države članice (2003/9/EZ); Direktiva o minimalnim uslovima za sticanje statusa izbeglice (2004/83/EZ); Direktiva Saveta o minimalnim standardima postupka u državama članicama za dodeljivanje i ukidanje statusa izbeglice (2005/55/EZ)

<sup>156</sup> Prema članu 67. u nadležnosti ministarstva za unutrašnje poslove je donošenje propise o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava, načinu evidentiranja i registracije lica koja traže azil kao i načinu vođenja i sadržini evidencija, državni službenik na položaju koji rukovodi Komesarijatom za izbeglice obavezan je da donese akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Centru za azil i propise o uslovima smeštaja, kućnom redu, obezbeđivanju

primenjuje se, ali se još uvek čeka na usvajanje podzakonskog akta kojim će se regulisati način evidentiranja i registrovanja lica koja traže azil i za čiju je pripremu nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova (u daljem tekstu MUP). Civilno društvo je predlagalo da se ovom članu doda i obaveza nadležnog ministra unutrašnjih poslova da usvoji poseban Pravilnik o pravnoj pomoći, međutim ova sugestija nije prihvaćena.

Podzakonska akta koja su usvojena i koja se primenjuju uključuju;

- Pravilnik o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita<sup>157</sup>,
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil<sup>158</sup>,
- Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil<sup>159</sup>,
- Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil<sup>160</sup>,
- Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil<sup>161</sup>,
- Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil<sup>162</sup>,
- Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država<sup>163</sup>.

Na pitanja postupka prilikom traženja azila koja nisu uređena Zakonom o azilu primenjuju se propisi kojima je uređen opšti upravni postupak<sup>164</sup>, dok se kada su u pitanju obim, sadržina i vrste prava i obaveza lica koja traže azil, lica kojima je odobreno utočište, subsidijarna zaštita ili privremena zaštita, a koja nisu uređena ovim zakonom, primenjuju propisi kojima se uređuje kretanje i boravak stranaca<sup>165</sup>.

### **Preporuke:**

1. Usvojiti podzakonski akt kojim će se regulisati način evidentiranja i registrovanja lica koja traže azil.

## **2. Postupci po zahtevu za azil<sup>166</sup>**

Utvrđivanje osnovanosti zahteva za azil sprovodi se u dvostepenom administrativnom postupku. Propisima RS nije predviđeno vođenje skraćenog (ubrzanog) postupka, tako da je procedura identična za sve tražioce azila.

---

osnovnih životnih uslova i evidenciji lica smeštenih u Centru za azil; ministar nadležan za socijalnu politiku doneće propise o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil; ministar nadležan za zdravlje doneće propis o zdravstvenim pregledima iz člana 39. stav 2. ovog zakona, koji se obavljaju prilikom prijema u Centar za azil.

<sup>157</sup> Sl. glasnik RS, br. 53/2008.

<sup>158</sup> Sl. glasnik RS, br. 93/2008

<sup>159</sup> Sl. glasnik RS, br. 31/2008

<sup>160</sup> Sl. glasnik RS, br. 44/2008

<sup>161</sup> Sl. glasnik RS, br. 31/2008

<sup>162</sup> Sl. glasnik RS, br. 31/2008

<sup>163</sup> Sl. glasnik RS, br. 67/2009

<sup>164</sup> Zakon o opštem upravnom postupku ( Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01), Zakon o izmenama Zakona o upravnom postupku (Sl. glasnik RS 30/10)

<sup>165</sup> Zakon o strancima, Sl. glasnik RS br 97/08.

<sup>166</sup> Pitanje br. 19. Opišite svoje postupanje po zahtevu za azil u prvom i u drugom stepenu, a) uobičajene, izuzetne (na primer granične) i ubrzane postupke



Prvostepeni postupak se sastoji od četiri faze: evidentiranja, registracije, saslušanja i donošenja odluka. Odluku o odobravanju azila i druge odluke u prvom stepenu donosi Kancelarija za azil koja još uvek formalno nije ustanovljena. Poslove iz nadležnosti Kancelarije obavlja Odsek za azil, posebna jedinica u sastavu Odeljenja za strance Uprave granične policije MUP-a RS.<sup>167</sup>

#### *Izražavanje namere za podnošenje zahteva za azil (postupanje na graničnom prelazu)*

Zakon o azilu Republike Srbije poznaje mogućnost pismenog i usmenog izražavanja namere za podnošenje zahteva za azil, te nalaže evidentiranje takvog lica i njegovo upućivanje u Kancelariju za azil ili u Centar za azil. Zakon ne predviđa nikakvu drugu proceduru prilikom granične kontrole, kako bi se procenilo da li se radi o iskreno izraženoj nameri, što je vrlo pozitivno. (član 22. Zakona).

Postupanje na graničnom prelazu može biti jedna od problematičnijih faza postupka, jer tada, ukoliko pogranični organi nisu adekvatno obučeni i pripremljeni, može nastupiti povreda zabrane prisilnog vraćanja.<sup>168</sup> Kako bi se sprečila povreda međunarodnih standarda od pograničnih službenika, oni moraju biti adekvatno obučeni. Njihov je zadatak da prepoznaju da li se radi o nameri podnošenja zahteva za azil, te da to lice hitno upute kompetentnim organima koji će obraditi njegov zahtev. Pozitivno je da su tokom 2010. godine predstavnici Kancelarije UNHCR u Srbiji sprovedli niz treninga i obuka za predstavnike granične policije sa ciljem poboljšanja njihovih kapaciteta. Treninge su pohađale četiri grupe od po 35 službenika Uprave granične policije (u daljem tekstu UGP).<sup>169</sup>

Dakle, o zahtevu tražioca azila neće se odlučivati na granici, već će mu se omogućiti pristup redovnom postupku. Treba posebno voditi računa o sporovođenju ovog člana, odnosno da pogranični organi poštuju dostojanstvo i privatnost tražioca azila. Postupak treba sprovesti na način koji nikako ne predstavlja nečovečno ili ponižavajuće postupanje, s obzirom na okolnosti u kojima se tražilac azila nalazi.

Ponavljamo da je u toku 2010. godine, 522 lica izrazilo nameru da zatraži azil u RS.

#### **Preporuke:**

1. U narednom periodu nastaviti praksu edukacija predstavnika UGP, ali i početi sa edukacijom predstavnika drugih državnih organa, posebno sudija za prekršaje, sudija redovnih sudova, zaposlenih u centrima za socijalni rad. Istovremeno, potrebno je i predvideti sredstva za ovu namenu u budžetu RS.

---

<sup>167</sup> Široj javnosti nije poznato da Kancelarija za azil još uvek nije formalno uspostavljena i shodno tome, 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, kao i zbog činjenice da se očekuje, da u narednih par meseci Kancelarija i formalno počne da postoji, u daljem tekstu govorićemo o Kancelariji za azil.

<sup>168</sup> Posredi je načelo zabrane vraćanja ili proterivanja (princip *non-refoulement*). Zakonom o azilu se propisuje da nijedno lice 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 (čl. 6. st. 1 Zakona).

Ovo načelo se primenjuje uvek, kako unutar tako izvan, odnosno na granici državne teritorije i odnosi se na izbeglice s priznatim statusom kao i na tražioce azila, te bi licima koja traže azil trebalo dozvoliti ulazak i pristup postupku odobravanja azila, kako bi se izbegla mogućnost kršenja načela zabrane proterivanja.

Od izuzetnog je značaja što je zakonodavac prihvatio inicijativu civilnog društva i ovom članu pridodao i treći stav koji utvrđuje 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, kojim je ovaj član usklađen sa članom 3. Konvencije o ljudskim pravima.

<sup>169</sup> Izvor: Kancelarija UNHCR-a u Srbiji, razgovor: 12. oktobar 2010.

2. Predvideti efikasne mehanizme kontrole načina na koji pogranični organi ispunjavaju svoju obavezu obezbeđivanja pristupa redovnoj proceduri tražiocima azila (pre svega da bi se osiguralo poštovanje dostojanstva i privatnosti tražioca azila).

### *Evidentiranje*

Kada neko lice zatraži azil na granici, ovlašćeni službenik MUP će izvršiti njegovo evidentiranje. Evidentiranje obuhvata izdavanje propisane potvrde koja sadrži lične podatke koje je stranac dao o sebi ili koji se mogu utvrditi na osnovu raspoloživih isprava i dokumenata koje ima sa sobom. Ova potvrda služi kao dokaz da je stranac izrazio nameru da traži azil i da ima pravo boravka u trajanju od 72 sata. Potvrda za lice koje je izrazilo nameru da traži azil štampa se na srpskom jeziku, ćiriličnim pismom. Ovde treba imati u vidu, da lice koje je izrazilo nameru da traži azil, ne samo da ne poznaje srpski jezik, već se i nalazi u posebnom emotivnom stanju. Predstavnici civilnog društva ukazivali su da upravo ova potvrda, kao prvi dokument koji lice koji traži azil dobija od državnog organa, treba da sadrži i detaljno objašnjenja prava i obaveze koje tražilac azila ima shodno zakonskim odredbama. Nažalost obrazac ove potvrde, shodno „Pravilniku o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita”, ne sadrži ove informacije

Ovlašćeni službenik ima pravo da pretrese stranca i njegove stvari radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata potrebnih za izdavanje potvrde. Ukoliko se ukaže potreba za sprovođenjem ovog ovlašćenja, pretresanje treba obaviti na način koji ne narušava dostojanstvo tražioca azila.

### *Registracija*<sup>170</sup>

Zakon o azilu Republike Srbije predviđa da svaki tražilac azila ima rok od 72 časa da stigne u Centar za azil, ili da tamo bude sproveden. Po dolasku u Centar, ovlašćeni službenik Kancelarije za azil treba da izvrši registraciju stranca i članova njegove porodice ako su sa njim. Registraciju i registracioni razgovor treba obaviti u što je moguće kraćem roku. Međutim, nema precizno propisanog roka u kom se registracija mora izvršiti.

Nakon registracije, tražiocu azila se izdaje lična karta kao dokaz da uživa taj status. U toku 2010. godine Kancelarija za azil izdala je ukupno 346 ličnih karata tražiocima azila. Zakon o azilu predviđa da se strancu koji namerno ometa, izbegava ili ne pristane na registraciju neće dozvoliti da podnese zahtev za azil. No i ovo rešenje je bolje od ranijih predloga da se takvo lice udalji sa teritorije Srbije, što bi bila izuzetno rigidna mera, koja bi mogla da dovede do flagrantnog kršenja zabrane proterivanja (*non-refoulement*) odnosno člana 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

### **Preporuke:**

1. Neophodno je propisati rok u kom ovlašćeni službenik Kancelarije za azil mora da izvrši registraciju lica nakon što se lice prijavi u Centru za smeštaj azilanata. Registracijom moraju da se obuhvate kako lica koja su smeštena u Centru, tako i ona lica koja, iako su se prijavila, usled nedostataka slobodnih mesta za smeštaj, čekaju da se izvrši njihov prijem.

---

<sup>170</sup> Član 24. Zakona o azilu.

## *Podnošenje zahteva za azil*<sup>171</sup>

Postupak za dobijanje azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil na propisanom obrascu u roku od 15 dana od dana registracije. Na zahtev stranca, a u opravdanim slučajevima, Kancelarija za azil može produžiti rok od 15 dana. Neopravdanim prekoračenjem roka stranac gubi pravo na boravak u Republici Srbiji. Nijedno lice ne može podneti zahtev za azil dok mu nadležni službenik Kancelarije za azil ne da propisani obrazac. U 2010. godini Kancelariji za azil podneto je ukupno 215 zahteva.<sup>172</sup> (treba imati na umu da 522 lica izrazilo nameru da zatraži azil u 2010. godini, a da je formalni zahtev za ostvarivanje prava na azil podnelo 215 lica).<sup>173</sup>

Pre podnošenja zahteva za azil stranac će biti poučen o svojim pravima i obavezama, a posebno o pravu na boravak, besplatnog prevodioca, pravnu pomoć i pravo na pristup UNHCR- u. Tražioci azila koji dospeju na teritoriju Republike Srbije, uglavnom su već unapred informisani da imaju mogućnost korišćenja besplatne pravne pomoći<sup>174</sup> koju pruža lokalna nevladina organizacija Centar za zaštitu i pomoć azilantima (u daljem tekstu APC).<sup>175</sup> Ukoliko to nije slučaj tu informaciju dobijaju i prilikom smeštaja u Centar za azil ili u razgovoru sa predstavnicima drugih državnih organa, pre svega MUP.<sup>176</sup>

Ipak, o započinjanju postupka i statusu tražioca azila trebalo bi da se govori od momenta kada lice iskaže nameru da zatraži azil, odnosno učini to usmeno, a ne konačno, kada popuni obrazac. Činjenica je da pre podnošenja zahteva za azil postoji nekoliko radnji upravnog organa (evidentiranje, registracija). Postupak za sticanje prava na azil je po svojoj prirodi upravni postupak, a prema Zakonu o upravnom postupku, smatra se da je postupak započeo kada nadležni organ preuzme ma koju radnju radi vođenja postupka.<sup>177</sup> Shodno tome, može se postaviti pitanje adekvatnosti ovakvog rešenja.

## **Preporuke:**

1. Izmeniti odredbe Zakona o azilu u delu koji se odnosi na pokretanje postupka za dobijanje azila. Predvideti da prvostepeni postupak za ostvarivanje prava na azil počinje kada nadležni organ, nakon izražene namere, izvrši registraciju tražioca azila, odnosno u prvom kontaktu tražioca azila sa ovlašćenim službenicima Kancelarije za azil.

## *Saslušanje*<sup>178</sup>

---

<sup>171</sup> Član 25. Zakona o azilu

<sup>172</sup> Podaci dobijeni od Kancelarije UNHCR-a u Srbiji

<sup>173</sup> Kao što je prethodno navedeno, prema proceduri koja je propisana Zakonom o azilu RS, razlikuje se izražavanje namere i podnošenje zahteva za ostvarivanje prava na azil. Ovakvo rešenje unosi konfuziju i za zvaničnike Evropske komisije. Nameće se pitanje svrsishodnosti rešenja koje je trenutno propisano Zakonom o azilu, po kome se samo izražavanje namere, iako se lice koje izrazi nameru dobija status tražioca azila, ne smatra i formalno podnesenim zahtevom za ostvarivanje prava na azil.

<sup>174</sup> Spremnost samo nekoliko nevladinih organizacija koje imaju kapaciteta da pružaju adekvatnu besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila u Srbiji u budućnosti je neizvesna i zavisi isključivo od međunarodnih donator. Tako trenutno sredstva za pružanje besplatne pravne pomoći isključivo obezbeđuje u okviru svojih projekata UNHCR. Inicijativa da bi najbolje rešenje bilo da država izdvoji određena sredstva za koja bi nevladine organizacije mogle da se projave.

<sup>175</sup> Izvor Radoš Djurović, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, razgovor 8. novembar 2010.

<sup>176</sup> Izvor Miljan Vučković, šef Odseka za azil, razgovor 10. novembar 2010.

<sup>177</sup> Član 115. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku.

<sup>178</sup> Član 26. Zakona o azilu.

Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil će lice koje traži azil lično „saslušati“ kako bi 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. Tako je u toku 2010. godine saslušano 58 lica.

### **Preporuke:**

1. Izmeniti član 26. Zakona o azilu, jer je terminološki pojam „saslušanje“ donekle neprikladan i podseća na krivični postupak. U zakonskom rešenju trebalo bi predvideti termin „intervju“ ili neki srodan blaži izraz, uz navođenje da se ova radnja prvostepenog postupka sprovodi u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku kojima je regulisano saslušanje stranaka.

### *Donošenje odluke*

Nakon što nadležni organ prikupi sve relevantne činjenice i iskaze od tražioca azila, odnosno sve informacije koje su neophodne, on pristupa donošenju prvostepene odluke. Kancelarija za azil može doneti odluku kojom usvaja zahtev za azil i strancu priznaje pravo na utočište<sup>179</sup> ili dodeljuje subsidijarnu 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.

### *Odluka o prihvatanju zahteva za azil (član 28. Zakona)*

Ukoliko nadležni organ smatra da lice ispunjava kriterijume za davanje azila, on će doneti pozitivnu odluku, u formi rešenja. Međutim ako lice ne ispunjava kriterijume za status izbeglice u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica, on može ispunjavati kriterijume za dobijanje supsidijarne zaštite i pravo na status zahvaljujući tome što status izbeglice ima član njegove porodice. O svojoj odluci da li je licu priznat status izbeglice, data privremena ili humanitarna zaštita, nadležni organ mora obavestiti zainteresovano lice što pre, te mu/joj objasniti kakva prava i obaveze takav status podrazumeva.

Prilikom pripreme Predloga Zakona o azilu, UNHCR, međunarodne i domaće nevladine organizacije iznele su svoje sugestije i preporuke za poboljšanje odredbi predloga. Neke od sugestija su usvojene, ali većina, posebno onih koje su se odnosile na razloge za odbacivanje i odbijanje zahteva nisu.

### *Odluka o odbijanju zahteva za azil*

Zahtev će biti odbijen ukoliko se utvrdi da je neosnovan ili da postoje zakonom propisani razlozi za uskraćivanje prava na azil. Kancelarija je dužna da obrazloži ovakvo rešenje. Stranac čiji je zahtev za azil odbijen, može podneti novi zahtev ako obezbedi dokaze da su se okolnosti relevantne za priznavanje prava na utočište ili dodeljivanje subsidijarne zaštite u međuvremenu bitno izmenile.

Zahtev će se smatrati *neosnovanim* ukoliko se utvrdi:

- da lice koje je podnelo zahtev ne ispunjava uslove za priznavanje prava na utočište ili dodelu subsidijarne zaštite, a naročito kad je zahtev za azil zasnovan na neistinitim razlozima, lažnim

---

<sup>179</sup> Utočište je pravo na boravak i zaštitu koje se daje izbeglici na teritoriji RS za koga nadležni državni organ utvrdi da je njegovo strahovanje od progona u državi porekla osnovano.

podacima, falsifikovanim ispravama ili dokumentima, osim ako podnosilac zahteva za to iznese opravdane razloge,

- da su navodi koji se odnose na činjenice bitne za odluku o azilu, u suprotnosti sa navodima datim prilikom saslušanja, ili drugim dokazima izvedenim tokom postupka<sup>180</sup>,
- kada lice koje traži azil odbija da da izjavu o razlozima za traženje azila ili je njegova izjava nejasna ili ne sadrži navode koji ukazuju na proganjanje.

Prilikom primene ove odredbe mora se imati u vidu da je neodgovarajuća saradnja osobe koja traži azil u nekom slučajevima posledica teških okolnosti u kojima se ta osoba nalazi, a ne njene zle namere. Zato ovu odredbu ne bi trebalo automatski primenjivati kao osnov za odbijanje pružanja zaštite.

Pravo na azil biće *uskraćeno*:

- licu za koje postoje ozbiljni razlozi da se smatra da je počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, u skladu sa odredbama sadržanim u međunarodnim konvencijama donetim u cilju predupređivanja takvih zločina,
- licu za koje postoji osnovana sumnja da je počinilo teško krivično delo koje nije političkog karaktera, izvan Srbije, pre nego što je ušlo na njenu teritoriju; odnosno, da je odgovorno za dela suprotna ciljevima i principima UN,
- najzad, pravo na azil se takođe neće priznati licu koje uživa zaštitu ili pomoć neke od ustanova ili agencija UN, osim UNHCR<sup>181</sup>, kao ni osobama kojima nadležni organi Srbije priznaju ista prava i obaveze kao njenim državljanima.

*Odluka o odbacivanju zahteva za azil*

Kancelarija za azil će odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila, ako utvrdi:

- da je lice koje traži azil moglo da dobije efikasnu zaštitu u drugom delu države porekla, osim ako se, s obzirom na sve okolnosti, ne može očekivati da to učini<sup>182</sup>,

<sup>180</sup> Odnosno ako se, nasuprot navodima iz zahteva, tokom postupka utvrdi da je zahtev za azil podnet sa ciljem da se odloži deportacija, da je lice koje traži azil došlo isključivo iz ekonomskih razloga i sl.

<sup>181</sup> Stav 2 člana 31 Zakona o azilu pokreće pitanje do koje mere nedržavni entiteti mogu pružiti zaštitu. Po mišljenju UNHCR-a izbeglički status ne bi trebalo uskraćivati na osnovu pretpostavke da ugroženo lice mogu zaštititi partije ili organizacije, uključujući tu i međunarodne organizacije, ako se ta pretpostavka može osporiti. Ne bi bilo primereno izjednačavati nacionalnu zaštitu koju pruža država sa sprovođenjem određenog administrativnog ovlašćenja i kontrolom teritorije od međunarodnih organizacija na prelaznoj ili privremenoj osnovi. Prema međunarodnom pravu, međunarodne organizacije nemaju svojstva država. U praksi, to je generalno značilo da je njihova sposobnost za sprovođenje vladavine prava ograničena. Preuzeto iz komentara UNHCR na Nacrt Zakona o azilu Republike Srbije,

<sup>182</sup> Ako alternativa internog raseljavanja treba da bude razmatrana u kontekstu utvrđivanja izbegličkog statusa, posebna oblast mora biti identifikovana i podnosiocu zahteva mora biti pružena adekvatna mogućnost da odgovori. Procena ima li ili nema mogućnosti raseljavanja zahteva dve glavne grupe analiza, naime, da li je razmatranje alternative internog raseljavanja relevantno, i da li bi, imajući u vidu sve okolnosti bilo razumno očekivati da se podnosilac zahteva preseli. Procena alternative internog raseljavanja obično nije relevantna u slučajevima kada strah od progona potiče od države i njenih organa. Korišćenje koncepta raseljavanja ne bi trebalo da nameće dodatni teret tražiocu azila. Uobičajeno pravilo mora da bude i dalje primenjivano, a to je da je teret dokazivanja na onome koji iznosi tvrdnje. Na osnovu toga, donosilac odluke treba da snosi teret dokazivanja da je analiza alternative raseljavanja relevantna u konkretnom slučaju. Ako se smatra relevantnom, onda je na donosiocu odluke da identifikuje ponuđenu oblast za preseljenje i ponudi dokaze koji potvrđuju da je razmotrena razumna alternativa za određenu osobu. Osnovna pravila pravičnosti postupka nalažu da se tražilac azila jasno i na adekvatan način obavesti da se takva mogućnost razmatra. Ona takođe nalažu da osoba ima mogućnost da ponudi argumente zašto (a) razmatranje alternative nije relevantno u njegovom slučaju i (b) ako se smatra relevantnim, da ponuđena oblast ne bi bila razumna alternativa. Preuzeto iz komentara UNHCR na Nacrt zakona o azilu.

- da lice koje traži azil uživa zaštitu ili pomoć nekog organa ili tela UN, osim UNHCR, ili mu je priznat azil u drugoj državi.

Sporno je rešenje zakonodavca kojim se predviđa odbijanje zahteva za azil u slučaju da je azil već odobren u prvoj državi azila. Činjenica je da odobren azil u prvoj državi ne znači nužno i da lice kome je odobreno utočište ima efektivnu i dostupnu zaštitu te zemlje.

- Zatim, odbaciće se zahtev bez ispitivanja ako se utvrdi da lice koje traži azil ima državljanstvo treće države.

Međunarodna zaštita ne bi trebalo da bude uskraćena u slučajevima kada tražilac azila ima državljanstvo treće države koje nije efektivno ili u slučaju kada tražilac azila ne bi bio u mogućnosti da uživa efektivnu zaštitu svoje druge države.

- Takođe, zahtev će biti odbačen ukoliko, lice koje traži azil može da dobije zaštitu sigurne države porekla, osim ako dokaže da za njega nije sigurna;

Odluka o odbacivanju se donosi kada se ne ulazi u suštinu zahteva. Međutim, pitanje da li tražilac azila uživa ili ne zaštitu svoje države porekla i da li joj u njoj pretila neka opasnost upravo je ključno, suštinsko pitanje za utvrđivanje statusa.

Dalje, zahtev će biti odbačen ukoliko,:

- je zahtev za azil, koji je lice koje traži azil podnelo nekoj drugoj državi koja poštuje Konvenciju o statusu izbeglica ranije odbijen, a u međuvremenu nije došlo do promene okolnosti na kojima se zahtev zasnivao, ili je ranije podneo zahtev za azil drugoj državi koja poštuje Konvenciju o statusu izbeglica,
- se utvrdi da je lice koje traži azil došlo iz sigurne treće države<sup>183</sup>, osim ako dokaže da za njega nije sigurna,
- je lice koje traži azil namerno uništilo putnu ispravu, identifikacioni dokument ili drugo pismeno koje je moglo biti od značaja za odluku o azilu, osim ako navede opravdane razloge.

Kancelarija za azil ne može da odbaci zahtev za azil pre nego što ispita lice koje traži azil, na okolnosti koje isključuju razloge za odbacivanje zahteva za azil. Država bi morala da ispita navode svakog tražioca azila i da se uveri da li je zahtev osnovan ili ne, a ne da zahteve olako odbacuje.<sup>184</sup>

#### *Odluka o obustavi postupka*

Postupak za davanje azila će se obustaviti po službenoj dužnosti,:

- ako lice koje traži azil odustane od zahteva,
- ako bez opravdanog razloga ne pristupi saslušanju, ili odbije da da iskaz, a poziv mu je propisno uručen,
- ako bez opravdanog razloga, ne obavesti Kancelariju za azil o promeni adrese boravka u roku od tri dana od nastale promene, ili na drugi način sprečava uručenje poziva ili drugih pismena, ili napusti Republiku Srbiju bez odobrenja Kancelarije za azil.

<sup>183</sup> “Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država,” Sl. glasnik RS, br. 67/2009.

<sup>184</sup> Više u: Dina Dobrković, *Pravo na azil – pravni okvir u Republici Srbiji*, Komentar Zakona o azilu Srbije, available at <http://bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/komentar%20zakona%20o%20azilu.pdf>

U slučaju kada tražilac azila povuče zahtev za azil ili jednostavno napusti boravište u zemlji u kojoj je zatražio azil i nije dostupan nadležnim organima, te više nije moguće voditi postupak po njegovom zahtevu, postoje dve mogućnosti: neke zemlje završavaju postupak odbijajući zahtev, a druge zaustavljaju (prekidaju) postupak do daljnjeg. Druga opcija je pravno prihvatljivija, jer je ovo situacija u kojoj se ne odlučuje o suštini zahteva, o tome da li pojedinac zaista ima osnova da dobije azil, već se radi o jednom procesnom zastoju, te bi u Zakonu o azilu Srbije trebalo predvideti prekid postupka u ovakvim situacijama. Pravo EU nalaže državama da u ovakvim situacijama u svom zakonu predvide vremenski period nakon koga će se smatrati da je neko lice napustilo mesto boravišta ili odustalo od zahteva ili daju instrukcije o vremenskom periodu, te da predvide mogućnost ponovnog otvaranja postupka u slučaju da se to zatraži. UNHCR preporučuje da se u ovakvim situacijama omogući ponovno otvaranje postupka po zahtevu za azil koji je bio obustavljen bez vremenskog ograničenja.

Nije jasan položaj lica koje odbije da da iskaz, odnosno iz formulacije ovog člana nije jasno da li i ona imaju pravo da traže povraćaj u prethodno stanje. Poznato je da se tražioci azila nalaze u vrlo stresnom stanju i da se dešava da ne odgovaraju odmah na pitanja, možda baš iz straha od vlasti bilo koje druge države, a ne samo zbog traumatičnih iskustava iz zemlje porekla.

Obustava postupka bi se primenjivala i na lice koje bez dozvole Kancelarije za azil napusti Srbiju, ali nigde u zakonu nije predviđen način postupanja po ovakvom zahtevu, eventualni rokovi i kriterijumi za dozvolu.

U odluci se određuje rok u kome stranac koji nema drugi osnov za boravak u Republici Srbiji mora da napusti njenu teritoriju, a ako to ne učini biće prinudno udaljen, u skladu sa zakonom kojim je uređen boravak stranaca. Licima koja traže azil, Zakon je ostavio rok od svega tri dana od dana prestanka razloga zbog kojih je došlo do neodazivanja pozivu za saslušanje ili neblagovremene prijave promene adrese da Kancelariji za azil podnesu predlog za povraćaj u predašnje stanje.

Na tražioce azila se odnosi rigorozniji režim, jer oni, za razliku od ostalih građana, imaju obavezu da u roku od tri dana obaveste nadležne o promeni adrese boravka, a pretpostavlja se da oni ne prijavljuju adresu kako bi sprečili uručenje poziva ili drugih pismena, što praktično gledajući njima nikako ne bi išlo u korist.

Ostavljani kratak rok od prestanka razloga zbog kojih je došlo do neodazivanja pozivu za saslušanje ili neblagovremene prijave promene adrese za podnošenje predloga za povraćaj u predašnje stanje, nikako ne bi trebalo da bude apsolutno prekluzivan, jer se mogu zamisliti otežane okolnosti prilikom selidbe ili razloga za nejavljanje na saslušanje.

### **Preporuke:**

1. Odredbu Zakona o azilu kojom se kao osnov za odbijanje zahteva za azil predviđa priznavanje azila u nekoj drugoj državi, izmeniti i predvideti da je neophodno postojanje „efektivne zaštite“ države u kojoj je licu, koje je izrazilo nameru za dobijanje azila u Srbiji, već odobreno utočište.
2. Usvojiti preporuku UNHCR i izmeniti odredbu kojom se predviđa odbacivanje zahteva za azil ako lice koje traži azil ima državljanstvo treće države; UNHCR je sugerisao da se ova odredba preformuliše tako da glasi, "da podnosilac zahteva poseduje i državljanstvo treće države, a nije tražio njenu zaštitu, osim ako pokaže da nije mogao da se stavi pod zaštitu".

3. Stav Zakona kojim se propisuje osnov, da lice koje traži azil može da dobije zaštitu sigurne države porekla, osim ako dokaže da za njega nije sigurna, narednim izmenama Zakona uvrstiti u razloge za odbijanje zahteva.
4. Predvideti istu dužinu roka kao i za domaće državljane, u kom tražioci azila moraju nadležne organe obavestiti o promeni adrese boravka

## 2.1. Žalbe na prvostepenu odluku<sup>185</sup>

Na prvostepenu odluku moguće je uložiti žalbu u roku od 15 dana. Rok od 15 dana je kratak imajući u vidu specifičnost postupka, način na koji trenutno funkcioniše sistem pravne zaštite u Srbiji, te negativne posledice koje nepravilno utvrđeno stanje može imati po život i prava tražioca azila. U postupku koji se odvija pred nadležnim telom u okviru UNHCR ovaj rok iznosi 30 dana.

Iako Zakon o azilu to ne pominje, žalba ima suspenzivno dejstvo što proizilazi iz odredbi Zakona o opštem upravnom postupku. Rok za donošenje drugostepene odluke je 60 dana i počinje da teče od momenta kada je nadležni organ primio žalbu.

U postupku je obezbeđena i sudska zaštita tražilaca azila, tako što je protiv drugostepene odluke moguće pokrenuti upravni spor.

## 2.2. Tela nadležna za postupanje po zahtevu za azil<sup>186</sup>

Nadležnost za preduzimanje svih radnji u svim fazama prvostepenog postupka ima Kancelarija za azil, odnosno Odsek za azil. Problem, na koji ukazuje više različitih aktera<sup>187</sup> zainteresovanih za uspešno funkcionisanje sistema azila je nedostatak kadrova. Po postojećoj sistematizaciji radnih mesta Odsek za azil, kao deo Odeljenja za strance, čini 11 zaposlenih od čega je 7 radnih mesta popunjeno. Novom sistematizacijom je predviđeno da se Kancelarija za azil izdvoji iz Odeljenja za strance i unutar Uprave granične policije funkcioniše kao samostalna organizaciona jedinica, koja bi bila sastavljena od 16 izvršilaca.<sup>188</sup>

Uprava granične policije je strogo hijerarhijski organizovani deo MUP-a, i ukoliko se prihvati trenutno ponuđeni model nove sistematizacije (Kancelarija za azil kao sastavni deo UGP), može se postaviti pitanje u kolikoj meri će ona zaista biti u mogućnosti da na adekvatan način sprovedi prihvaćene standarde koji se nadležnim telima (institucijama) zaduženim za odlučivanje po zahtevima za azil nameću. Budući da su zaposleni pripadnici MUP-a i nosioci policijskih ovlašćenja, postoji mogućnost rotacija, odnosno čestih promena radnog mesta, što nije preporučljivo ako se uzme u obzir kompleksna priroda poslova Kancelarije. Formulacija koja je navedena u Zakonu da „povodom zahteva za azil i prestanka tog prava, postupak u prvom stepenu vodi i sve odluke donosi nadležna organizaciona jedinica MUP“, pruža mogućnost da se bez izmena postojećeg teksta zakona,

---

<sup>185</sup> b) navedite broj i vrstu žalbi;

<sup>186</sup> c) objasnite koja tela su nadležna u svakom stepenu i kakav im je sastav;

e) identifikacija uključenih službi i brojno stanje osoblja koje se bavi postupcima po zahtevu za azil;

<sup>187</sup> Pored UNHCR-a, i u godišnjem izveštaju EK o napretku Srbije za 2010. godinu navedeno je da Kancelarija za azil nema dovoljan broj zaposlenih. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/serbia\\_2010\\_progress\\_report.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/serbia_2010_progress_report.pdf), page 45.

<sup>188</sup> Izvor Miljan Vučković, sef Odseka za azil, razgovor 14. decembar 2010.



Kancelarija za azil „izmesti“ u okviru MUP-a van UGP i na taj način izbegne trenutna situacija u kojoj je gotovo ceo sistem azila u nadležnosti jedne Uprave MUP-a.<sup>189</sup>

Za postupanje u drugom stepenu nadležna je Komisija za azil, kao nezavisno telo Vlade koje se sastoji od 9 članova sa četvorogodišnjim mandatom. Svi članovi su iskusni eksperti iz različitih oblasti administracije. Odlukom Vlade Republike Srbije<sup>190</sup> imenovani su članovi Komisije za azil. Na sastanku Komisije od 11. avgusta 2008. godine, članovi su jednoglasno usvojili Pravilnik o radu Komisije za azil, i na taj način je ova Komisija počela sa radom.

Uspostavljanje jednog ovakvog tela predstavlja značajnu stavku u zaokruživanju sistema azila u Srbiji. Međutim, za ostvarivanje punih efekata njenog rada potrebno je obezbediti sve tehničke uslove. Komisija za azil još uvek nema svoje prostorije, za sastanke koriste prostorije UGP, čiji zaposleni ujedno obavljaju administrativni posao za nju. Komisija donosi odluke većinom glasova.

U slučaju pokretanja upravnog spora, protiv odluke Komisije za azil, nadležan je Upravni sud koji odluku donosi u sudskom veću od trojice sudija.

### **Preporuke:**

1. Pozivajući se na zakonski osnov, član 19. Zakona o azilu, ministar unutrašnjih poslova treba da donese akt o osnivanju Kancelarije za azil. Aktom ministra propisati da će Kancelarija za azil, biti osnovana kao nezavisna radna jedinica u kojoj će biti zaposleni civilni službenici MUP-a, a ne nosioci policijskih ovlašćenja. Istovremeno, neophodno je propisati da će civilni službenici zaposleni u Kancelariji za azil, pripadati istoj platnoj grupi, odnosno istom platnom razredu, kao i lica koji su nosioci policijskih ovlašćenja.
2. Dosledno unapređivati kapacitete, materijalne i ljudske resurse (buduće) Kancelarije za azil; izbeći kadrovske rotacije zaposlenih koji su prošli specijalizovanu obuku.
3. Obezbediti sve potrebne tehničke uslove neophodne za funkcionisanje Komisije za azil.

### **2.3. Dužina trajanja postupka po zahtevu za azil<sup>191</sup>**

Prvostepeni postupak traje do donošenja prvostepene odluke, ali kako Zakonom o azilu nije propisan poseban rok, shodno se ima primeniti rok od 60 dana propisan odredbama Zakona o upravnom postupku. Isti rok važi i za drugostepeni organ od momenta kada je primio žalbu. Međutim, u praksi prvostepeni postupak nekad traje i do 90 dana.<sup>192</sup> Razlog za to je dug period koji protekne pre registracije lica koja izraze nameru da zatraže azil. Formalno, postupak počinje tek od momenta podnošenja zahteva, ali neminovno je da rokovi u kojima se izvršavaju radnje koje prethode samom postupku utiču na momenat u kome će prvostepeni postupak biti okončan.

---

<sup>189</sup> Pri samom ulasku na teritoriju RS, tražioci azila svoju nameru da zatraže azil najčešće izražavaju pred službenicima UGP angažovanim na graničnim prelazima, zatim, sve faze prvostepenog postupka su u nadležnosti Kancelarije za azil i na kraju, u postupku pred drugostepenim organom Komisijom za azil koja u svom sastavu ima i pripadnika UGP.

<sup>190</sup> Odluka Vlade Republike Srbije broj 119-1643/2008 od 17. aprila 2008. godine, koja je objavljena u Službenom glasniku RS, 42/08 od 20. aprila 2008. godine.

<sup>191</sup> d) navedite procenu prosečne dužine trajanja postupaka;

<sup>192</sup> Izvor: Kancelarija UNHCR u Srbiji, razgovor: decembar 2010.

Do prekoračenja roka dolazi i u situacijama kada je maloletnom tražiocu azila potrebno postaviti zakonskog zastupnika. Prekoračenje rokova je posledica „sporosti administracije“. Postavljanje zakonskog zastupnika u nadležnosti je centara za socijalni rad, ustanova socijalne zaštite koje vrše javna ovlašćenja u oblasti socijalne i porodično-pravne zaštite.<sup>193</sup>

#### **2.4. Metodologija za prikupljanje informacija o zemlji porekla<sup>194</sup>**

Zaposleni u Kancelariji za azil su i pre formalnog preuzimanja nadležnosti za odlučivanje po zahtevima za azil, prošli obuku o istraživanjima u svrhu prikupljanja informacija o sigurnoj zemlji porekla. Obuku je sprovela Kancelarija UNHCR u Srbiji. Za tu svrhu urađen je i prevod priručnika za obuku „Istraživanje u svrhu prikupljanja informacija o zemlji porekla“ koji je izradio Crveni krst Austrije.

Kao dodatnu podršku, UNHCR je obezbedio sredstva i u okviru svog projekta „Prikupljanje informacija o zemlji porekla, i angažovao jedno lice (zaposlenog u APC-u<sup>195</sup>) da u periodu od godinu dana izradi izveštaje o deset zemalja porekla, koji su i dostupni na sajtu pomenute nevladine organizacije. Informacije na sajtu se redovno ažuriraju.

Nadležni organi u Odgovorima na Upitnik naveli su da se informacije o zemljama porekla tražilaca azila uglavnom prikupljaju iz dva izvora. Prvi su Ministarstvo spoljnih poslova tj. diplomatsko-konzularna predstavništva Republike Srbije u onim zemljama gde postoje, a drugi specijalizovane web stranice, poput [www.ecoi.net](http://www.ecoi.net) odnosno <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain> (tzv. *Refworld*), na kojima se mogu naći različiti izveštaji o bezbednosnoj situaciji, stanju ljudskih prava u zemljama porekla tražilaca azila.

### **3. Primena koncepta bezbedna treća država, zemlja porekla i očigledno neosnovani zahtev za azil<sup>196</sup>**

Zakon o azilu prepoznaje koncept sigurne zemlje porekla i sigurne treće zemlje. U Zakonu je navedeno da je „sigurna država porekla država sa liste koju utvrđuje Vlada, čiji je državljanin lice koje traži azil, a ako se radi o licu bez državljanstva, država u kojoj je to lice imalo prethodno stalno boravište, koja je ratifikovala i primenjuje međunarodne sporazume o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, u kojoj ne postoji opasnost od proganjanja iz bilo kog razloga koji predstavlja osnov za priznavanje prava na utočište ili dodelu supsidijarne zaštite, čiji državljani ne napuštaju svoju državu iz tih razloga i koja dozvoljava međunarodnim telima uvid u poštovanje ljudskih prava.“

Takođe, istim članom je navedeno da je „sigurna treća država 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“. Vlada RS je utvrdila liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država.

<sup>193</sup> Za područje Banje Koviljače, u kojoj se nalazi centar za smeštaj azilanata, nadležan je Centar za socijalni rad Loznica.

<sup>194</sup> f) postojeća metodologija za prikupljanje informacija o zemlji porekla

<sup>195</sup> Prethodno navedenu obuku prošli su i zaposleni u APC-u.

<sup>196</sup> Pitanje br. 20. Da li primenjujete sledeće koncepte (ukoliko ih primenjujete, na koji način?) a) bezbedna treća zemlja; b) bezbedna zemlja porekla; c) očigledno neosnovani zahtevi za azil.

Zaštita izbeglica je međunarodno pitanje i zadovoljavajuća rešenja ne mogu biti postignuta bez međunarodne saradnje. Primarna odgovornost obezbeđivanja zaštite je na državi u kojoj je zahtev podnet. Transfer odgovornosti može se predvideti samo između država koje imaju kompatibilne sisteme zaštite, na osnovu sporazuma koji ih jasno precizira. Nasuprot tome, „bezbedna treća zemlja“, kako je definisana Zakonom o azilu RS, počiva na unilateralnoj odluci države da proglasi odgovornom treću državu za ispitivanje zahteva za azil. Primena ovog sporazuma bi prema tome trebalo da bude napuštena u korist takvih multilateralnih sporazuma koji će osigurati pristup efektivnoj zaštiti tražiocima azila.

Treba imati na umu da su prema Odluci Vlade RS, sve zemlje iz okruženja proglašene sigurnim trećim zemljama. U slučajevima u kojima službenici Kancelarije za azil utvrde da je lice koje je podnelo zahtev za azil u Srbiju stiglo iz sigurne treće zemlje, koriste zakonski osnov i donose odluku kojom njegov zahtev odbacuju. To faktički dovodi do situacije da lice zahtev za azil treba da podnese u zemlji iz koje je došlo i koja je, istovremeno, prema odluci Vlade RS proglašena sigurnom trećom zemljom. Da li državni organi RS zaista dobijaju garancije tih država da će zahtev tog lica biti razmatran u fer proceduri, ostaje nejasno.

Takođe, postavlja se pitanje na koji način lice koje želi da dobije izbeglički status u RS može da dođe do njene teritorije, a da se prethodno nije nalazilo na teritoriji neke od sigurnih trećih zemalja iz okruženja i da samim tim ne postoji osnov, primena koncepta treće sigurne države, da se njegov zahtev za azil ne odbaci.

Zakon o azilu ne poznaje koncept očigledno neosnovanog zahteva za azil.

### Preporuke:

1. Ukoliko državni organi „insistiraju“ na primeni koncepta sigurne treće zemlje, sledeći zahtevi bi trebalo da budu ispunjeni:
  - 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. Takav pristup bi sasvim sigurno imao pozitivan uticaj na integraciju osoba za koje se utvrdi da im je međunarodna zaštita potrebna.
  - 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.
2. Razmotriti listu sigurnih zemalja porekla i trećih zemalja, koje su navedene kao „sigurne“ u Odluci Vlade RS, imajući u vidu da su trenutno na listi i neke od zemalja koje ne zadovoljavaju formalne uslove da bi se označavale kao sigurne (npr. Republika Turska ).

#### 4. Proceduralne garancije za podnosiocima zahteva za azil<sup>197</sup>

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 prevođenja.

Zakonom je predviđeno načelo neposrednosti<sup>198</sup> i propisano je da će ovlašćeni službenik Kancelarije za azil lice koje traži azil lično „saslušati“ jednom ili više puta, u najkraćem mogućem roku, kako bi 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 trebalo bi svakako da prisustvuju pravni zastupnici lica i predstavnici kancelarije UNHCR, ali i prevodilac, odnosno staratelj maloletnog lica bez pratnje ili lica lišenog poslovne sposobnosti.

Postojanje usluge prevođenja osnovni je minimalni standard koji se mora zadovoljiti kako bi se obezbedio pravičan i delotvoran postupak odobravanja azila, s obzirom na neophodnost i značaj pravilnog razumevanja tražioca azila. 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.

Zahvaljujući sredstvima koje izdvaja isključivo UNHCR, obezbeđeno je prisustvo prevodioca na saslušanjima ukoliko za time postoji potreba. Takođe sredstvima UNHCR obezbeđeno je i prevođenje tokom konsultacija koje predstavnici nevladine organizacije koja je pružalac usluga besplatne pravne pomoći obavljaju sa tražiocima azila.<sup>199</sup> S obzirom na zemlje porekla tražilaca azila i na njihove preferencije u pogledu jezika koji razumeju i na kojem mogu da komuniciraju, za obezbeđivanje usluge prevođenja neophodna su velika finansijska sredstva budući da je reč o jezicima koje u Srbiji niko ili skoro niko ne govori.<sup>200</sup> Dodatno, izdatak za ovu namenu uvećava i činjenica da se intervjui najčešće vrše u Centru za azil.<sup>201</sup> Kako bi se smanjili izdaci za prevođenje, intervjui se organizuju na taj način što se unapred za određeni dan odredi veći broj tražilaca azila kojima je neophodna usluga prevođenja sa istog jezika.<sup>202</sup>

Nadležni državni organi imaju dužnost da informišu tražioca azila o proceduri dobijanja azila, kao i njegovim pravima i obavezama tokom ovog postupka. Kancelarija UNHCR u Srbiji pripremila je informativne materijale sa osnovnim informacijama o sistemu azila, koji je urađen na sedam jezika (sadrže informacije o uslovima za sticanje statusa, o postupku dobijanja azila, pravima i obavezama tražilaca azila, o tome kome bi se mogli obratiti za pomoć u postupku, i sl.). Sa njihovom distribucijom će se uskoro početi i tražiocima azila će biti dostupni kako u centru za smeštaj tražilaca azila tako i na graničnim prelazima RS.

<sup>197</sup> Pitanje br. 21. Opišite proceduralne garancije za podnosiocima zahteva za azil: a) informacije, intervju, pravo na savetovanje i zastupanje, usmeno prevođenje/ pisano prevođenje;

<sup>198</sup> Zakon o azilu Republike Srbije u članu 17. predvideo je da svaki stranac koji je podneo zahtev za azil ima pravo da usmeno i neposredno bude saslušan od ovlašćenog službenika nadležne organizacione jedinice MUP i to o svim činjenicama relevantnim za priznavanje prava na utočište ili dodelu subsidijarne zaštite.

<sup>199</sup> Jedina nevladina organizacija koja u Srbiji pruža usluge besplatne pravne pomoći tražiocima azila je Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, više na <http://www.apc-cza.org>.

<sup>200</sup> U Srbiji ne postoji nijedan prevodilac za paštu jezik.

<sup>201</sup> Centar za azil smešten je u Banji Koviljači, koja se nalazi u neposrednoj blizini granice Republike Srbije sa Bosnom i Hercegovinom. Većina prevodilaca koja se angažuje, kao i zaposleni u Kancelariji azil u Banju Koviljaču dolaze iz Beograda koji je od nje udaljen oko tri sata vožnje kolima. Shodno tome, na troškove transporta, treba dodati i trošak dnevnicu ljudi koji odlaze u Banju Koviljaču.

<sup>202</sup> Prilikom određivanja termina za obavljanje intervjua od tražilaca azila koji su smešteni u Centru za azil, zahteva se i da potpisom pored svog imena na rasporedu zakazanih termina, koji se nalazi na oglasnoj tabli, potvrde da su obavešteni o danu i satnici održavanja intervjua.

Veoma važno pravo garantovano različitim dokumentima EU, SE i UNHCR jeste pravo na pravnu pomoć.<sup>203</sup> Uživavanje ovog prava se razlikuje od države do države<sup>204</sup>, tako da u nekim tražilac azila ima samo pravo na pravnu pomoć o svom trošku, dok mnoge države organizuju pravnu pomoć, odnosno obezbeđuju finansijska sredstva.

Trenutno u Srbiji besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila pruža samo jedna nevladina organizacija, koja za sada ima dovoljno kapaciteta da pomoć pruži svim licima koja izraze nameru za zatraže azil u RS (APC). Takvim licima besplatna pravna pomoć se obezbeđuje u svim fazama postupka. Sredstva za pružanje besplatne pravne pomoći isključivo obezbeđuje u okviru svojih projekata UNHCR.

Pitanje je na koji će način tražioci azila ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć ili dobiti potrebne informacije o svojim pravima, ukoliko nijedna nevladina organizacija, u nekom momentu, ne bude imala mogućnosti da pruža besplatnu pravnu pomoć, odnosno nijedan donator ne bude zainteresovan za podršku takvom projektu. Ovo je vrlo realno s obzirom na to da su raniji donatori prekinuli podršku projektima besplatne pravne pomoći u Srbiji.

Zakon o azilu Republike Srbije u članu 10. utvrdio je načelo informisanja i besplatne pravne pomoći, ali je interesantno što je zakonodavac propisao da lice može koristiti i *zastupanje od strane UNHCR*. Krajnje je neobično da zakonodavac propiše obavezu agenciji Ujedinjenih nacija, tim pre što UNHCR nema ovu ulogu u sistemima u kojima postoji uspostavljen sistem azilantske zaštite.

#### Preporuke:

1. U budžetu RS predvideti sredstva za usluge prevođenja.
2. Uložiti dodatne napore da se poboljša informisanost tražilaca azila o opštim uslovima pod kojima mogu steći izbeglički status u Srbiji, kao i o njihovim pravima i obavezama tokom postupka. Istovremeno, neophodno je da državni organi o svakoj promeni po njihovom zahtevu u svakoj fazi postupka redovno obaveštavaju tražioce azila.
3. Usvojiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći kojim će se detaljno regulisati ova oblast i obezbediti finansijska podrška za ostvarivanje ovog prava tražioca azila.

#### **4.1. Nezavisnost postupaka revizije i žalbe<sup>205</sup>**

Ključna procesna garancija koja proističe iz Zakona o opštem upravnom postupku i esencijalna za koncept efikasnog pravnog leka u skladu sa članom 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima, je da se zahtev za azil mora ispitati od organa različitog i nezavisnog od onoga ko donosi odluku.

Iako je Komisija aktivna i efikasna u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, trebalo bi u narednom periodu razmisliti o drugačijem sastavu Komisije, pre svega da bi se osigurala proceduralna garancija nezavisnosti u preispitivanju prvostepene odluke. Prema postojećem rešenju, član Komisije za azil je zamenik načelnika UGP u čijem sastavu je i Odsek za azil koji trenutno sprovodi radnje u prvostepenom postupku.

---

<sup>203</sup> Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 8 (XXVIII) iz 1971 o utvrđivanju statusa izbeglice; čl. 5. Direktive EU o minimalnim uslovima za prijem azilantata u države članice, Preporuka SE br. 1236 o pravu na azil, itd.

<sup>204</sup> Bilo je predloga da se pružanje pravne pomoći ograniči samo na organizacije koje za to dobiju saglasnost MUP. Smatramo da je bolje ovu problematiku urediti na nešto manje restriktivan način. Za sada ne postoje zakonom propisani uslovi koje bi nevladine organizacije trebalo da ispune da bi mogle da dobiju saglasnost za pružanje pravne pomoći. Treba imati u vidu da Srbija još uvek nije usvojila Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, te da se na tom polju vode ozbiljne debate.

<sup>205</sup> b) nezavisnost postupaka revizije i žalbe

Procenat prvostepenih odluka koje nisu izdržale reviziju Komisije za azil u periodu od 1. januara do 31. decembra 2010. je 81. Razlozi za vraćanje na ponovno odlučivanje su kako propusti u proceduri, tako i u utvrđivanju činjenica relevantnih za donošenje odluke, a vezanih za obrazloženje stava iznetog u dispozitivu odluke.

Tabela 1. Odluke Komisije za azil (drugostepene odluke) u 2010. godini <sup>206</sup>

Žalbe podnete Komisiji	<b>32</b>
Donete odluke	<b>27</b>
Odbačene žalbe	<b>5</b>
Usvojene žalbe (prvostepene odluke poništene)	<b>21</b>
Usvojene žalbe i dodeljena supsidijarna zaštita	<b>1</b>

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. 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. Drugi problem nastaje u slučaju kada je tužba blagovremeno podneta sudu. Sud jedino može da ispita zakonitost odluke. Dakle, nije reč o tzv. slučaju *pune jurisdikcije*, kada sud ulazi u meritum stvari.

#### Preporuke:

1. Nakon isteka mandata članova Komisije za azil, Vlada RS za članove Komisije treba da imenuje nezavisne eksperte koji ni na koji način nisu angažovani u državnim organima odgovornim za funkcionisanje sistema azila u Srbiji.

#### 4.2. Mere za maloletna lica bez pratnje<sup>207</sup>

U skladu sa međunarodnim standardima, Zakon o azilu Republike Srbije utvrđuje u članu 15. načelo posebne brige o tražiocima azila sa posebnim potrebama kao što su: maloletnici, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja.

Maloletnici predstavljaju grupu koja je izuzetno izložena riziku. Deca posebno teško doživljavaju narušavanje normalnog života, te preživljavaju traume zbog proganjanja svojih porodica i bekstva iz zemlje porekla. Međutim, u ovakvim situacijama dolazi i do odvajanja samih porodica, što decu bez pratnje dovodi u posebno težak položaj i eventualnu izloženost da postanu žrtve trgovine ljudima ili seksualnog zlostavljanja.

Kada su u pitanju maloletni tražioci azila, oni se osim u Centar za azil smeštaju i u Zavod za vaspitanje dece i omladine „Beograd“ poznatiji po nazivu Dom „Vasa Stajić“ koji se nalazi u Beogradu. U okviru Zavoda, od aprila 2009. godine, postoji posebna radna jedinica za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja čiji je kapacitet 12 smeštajnih mesta<sup>208</sup>.

<sup>206</sup> Izvor: Kancelarija UNHCR-a u Srbiji

<sup>207</sup> c) mere za maloletna lica bez pratnje

<sup>208</sup> U periodu od oko dve godine u posebnoj radnoj jedinici Zavoda obezbeđen je smeštaj za 159 maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja.

Trenutno se radi na adaptaciji Zavoda u Nišu, koji će takođe imati radnu jedinicu za smeštaj maloletnih stranih lica. Kapacitet ovog objekta će biti 5 smeštajnih mesta.

Zavod se finansira delimično sredstvima koja dolaze iz Ministarstva rada i socijalne politike i delimično iz budžeta Opštine Voždovac, odnosno Grada Beograda. U okviru sredstava kojima raspolaže Zavod, ne postoje sredstva koja su inicijalno namenjena za finansiranje radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih lica. Ona se obezbeđuju alokacijom sredstava namenjenih drugim radnim jedinicama i od donacija<sup>209</sup>. Usled nedostatka sredstava, trenutno su kapaciteti svedeni na 8 smeštajnih mesta.

U toku 2010. godine 90 maloletnih stranih državljanja je prošlo kroz Zavod (65%državljeni Afganistana). Smeštaj se formalno obezbeđuje samo za strana maloletna lica uzrasta od 7 do 18 godina<sup>210</sup> muškog pola zbog nepostojanja posebnog odeljenja za strana maloletna lica ženskog pola. Izuzetno, izvršen je i prijem jedne strane maloletne osobe ženskog pola, koja je zbog nepostojanja prostorija ženskog odeljenja, noću boravila u prostorijama Prihvatne stanice. Lica čiji prijem se izvrši i koja izraze nameru da zatraže azil, u Zavodu se prosečno zadržavaju oko 3 nedelje. Vremenski period njihovog boravka u Zavodu zavisi od slobodnih mesta u Centru za smeštaj azilanata u Banji Koviljači<sup>211</sup>.

Prilikom prijema, za maloletna strana lica nije predviđen lekarski pregled, već se vrši njihova opservacija<sup>212</sup>. Takođe, prilikom prijema određuje se i privremeni staratelj. Nadležni Centar za socijalni rad, Centar za socijalni rad Voždovac, za privremene staratelje određuje zaposlene u Zavodu, koji su najčešće socijalni radnici, ali tu funkciju obavljaju i specijalni pedagozi. Sistematizacijom radnih mesta u Zavodu, na poslovima u okviru ove radne jedinice raspoređeno je četvero zaposlenih kojima podršku u radu pružaju volonteri i pripravnici. Neophodno je naglasiti da zapošljavanja novih lica, koja bi nadomestili odlazak zaposlenih iz drugih radnih jedinica nije bilo<sup>213</sup>.

Maloletna lica se odmah nakon prijema obaveštavaju o svojim pravima i obavezama za vreme boravka u Zavodu. Ukoliko, izraze nameru da traže azil, što većina njih najčešće i učini odmah nakon prijema<sup>214</sup>, u najkraćem roku obezbeđuje im se prevodilac kao i mogućnost konsultacija sa predstavnicima APC. U toku 2010. godine 59 stranih maloletnih lica je izrazilo nameru da zatraži azi.<sup>215</sup> Prema pravilima procedure, nakon izražene namere, ovlašćeni službenici Kancelarije za azil, sprovode sve radnje propisane kao radnje prvostepenog postupka (vrši se njihova registracija, izdaju im se lične karte, obavlja saslušanje i omogućava da podnesu zahtev za azil). Sve radnje službenici Kancelarije za azil sprovode u prostorijama Odeljenja za strance u Beogradu.

Uslovi koji su obezbeđeni u Domu su zadovoljavajući. U okviru radne jedinice postoje dve prostorije u koje se smeštaju maloletna lica (jedna prilagođena za osam osoba i jedna za četiri osobe), kao i

<sup>209</sup> Donatorska sredstva se obezbeđuju *ad hoc* i najčešće su u pitanju donacije u hrani, stvarima i sl.

<sup>210</sup> Većina lica koja bude primljena, navodi da je starosti 15-16 godina. Ukoliko, takva lica ne poseduju lična dokumenta koja to potvrđuju, drugih mehanizama za proveru stvarnog uzrasta nema. Neretko se dešava da se i lica za koja je evidentno da nisu maloletna izjašnjavaju kao maloletnici.

<sup>211</sup> Poslednja grupa maloletnih stranih lica, državljanja Avganistana, čekala je duže od dva meseca da se izvrši njihov prijem u centar za smeštaj tražilaca azila u Banji Koviljači.

<sup>212</sup> Izvor: Dragan Rolović, direktor Zavoda za vaspitanje dece i omladine "Beograd"

<sup>213</sup> Trenutno u drugim radnim jedinicama (specijalizovanim za brigu o deci bez roditeljskog staranja i maloletnicima sa izrečenim vaspitnim merama) o 60-oro maloletnika brine 6 zaposlenih.

<sup>214</sup> Do sada sva strana maloletna lica koja su bila primljena u Zavod, izrazila su nameru da traže azil, osim državljanja Albanije. Izvor: Dragan Rolović, direktor Zavoda za vaspitanje dece i omladine "Beograd"

<sup>215</sup> Od tog broja 49 lica je prošlo kroz postupak registracije i dobijanja lične karte, i nakon toga ta lica su primljena u Centar za smeštaj tražioca azila. Sedam lica je samovoljno napustilo ustanovu, dok postupak po tri zahteva okončan početkom 2011. godine. Izvor : Dragan Rolović, direktor Zavoda za vaspitanje dece i omladine "Beograd"

prostorije namenjene za zajedničke aktivnosti. Na raspolaganju su im različiti kreativni programi, TV sa satelitskim signalom, teretana i sportski tereni. Obezbeđena su im tri obroka dnevno i užina, koji se pripremaju uz poštovanje ograničenja/načela konzumiranja hrane za pripadnike određenih veroispovesti.

Strana maloletna lica, imaju mogućnost da se slobodno kreću samo unutar dvorišta koje je sastavni deo Zavoda. Ukoliko postoji potreba za izlaskom izvan ograđenog prostora Zavoda, to čine isključivo u pratnji staratelja, odnosno nekog od zaposlenih u Zavodu. Za spoljašnje obezbeđenje Zavoda, angažovana je privatna agencija.

Neophodno je napomenuti, da je u nadležnosti Zavoda i transport maloletnih lica koja izraze nameru da traže azil do centra u Banji Koviljači. Takođe, maloletne strane državljanje koji ne izraze nameru da traže azil, a smešteni su u Zavodu prevoze do graničnih prelaza.<sup>216</sup> Troškove transporta snosi Zavod.

### **Preporuke:**

1. Povećati smeštajne kapacitete radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja. Prostor koji je moguće adaptirati u okviru Zavoda postoji, ali je neophodno obezbediti sredstva za tu namenu. Planom adaptacije odrediti i prostor namenjen za smeštaj maloletnih stranih lica ženskog pola. Istovremeno, neophodno je stvoriti uslove za zapošljavanje dodatnog osoblja za rad u radnoj jedinici za smeštaj maloletnih stranih lica.
2. Obezbediti stabilno finansiranje radne jedinice, sredstva neophodna za njeno nesmetano funkcionisanje u punom kapacitetu. Pre svega sredstva koja su neophodna za obezbeđivanje osnovnih životnih uslova maloletnih stranih državljanja koji borave u Zavodu
3. Predvideti da maloletna lica koja se nalaze u Zavodu imaju prednost u odnosu na druge tražioce azila za prijem u Centar za smeštaj tražilaca azila u Banji Koviljači.
4. Sprovoditi obuke nadležnih organa o postupanju s decom, a pre svega, maloletnicima bez pratnje<sup>217</sup>, kako bi se osiguralo da se situacija i potrebe maloletnika dobro razumeju, odnosno da se prilikom preduzimanja svih radnji poštuje načelo „najboljeg interesa deteta“
- 5. Koncept zaštite koji se primenjuje u Republici Srbiji prema Zakonu o azilu<sup>218</sup>**

Azil se u zakonu definiše kao pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kome je na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen zakonom (član 2. st. 2. Zakona). Lice koje ispunjava kriterijume navedene u Konvenciji iz 1951.<sup>219</sup> dobiće status izbeglice u Srbiji, odnosno imaće pravo da uživa azil. Zakon pored toga, predviđa još dve vrste zaštite: supsidijarnu i privremenu.

<sup>216</sup> Grupa autora ovog izveštaja priprema poseban dokument koji će se detaljnije baviti uslovima smeštaja i merama koje se odnose na maloletne tražioce azila u RS, odnosno maloletnim stranim licima bez pratnje roditelja ili staratelja.

<sup>217</sup> UNHCR preporučuje revidiranu definiciju maloletnika bez pratnje kao osobe koja nije navršila 18 godina života i “koja je odvojena od oba roditelja i o kojoj se ne stara punoletno lice koje po zakonu ili običaju ima takvu obavezu”.

<sup>218</sup> Pitanje br. 22. Koji koncept zaštite primenjujete?c) Da li imate dopunsku zaštitu ili druge oblike humanitarne zaštite?d) Da li imate sistem privremene zaštite za rešavanje problema masovnog priliva raseljenih lica?

<sup>219</sup> Prema ovoj Konvenciji, pojam izbeglica se odnosi na lice „koje se usled osnovanog straha od progona iz razloga rasne, verske, nacionalne, ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja, nalazi izvan zemlje svog



Zakon usvaja međunarodno priznati termin supsidijarne zaštite podrazumevajući da nju može ostvariti stranac, koji bi u slučaju povratka u državu porekla bio izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava (član 2. st. 8). Iz ove definicije se vidi da se Srbija odlučila za poseban vid zaštite u slučajevima sukoba opštih razmera, a ne za proširenje definicije izbeglice.<sup>220</sup>

Smatramo dobrim rešenje koje je prihvatio zakonodavac, da ukoliko nisu ispunjeni uslovi za dodeljivanje izbegličkog statusa, *ex officio* ispita mogućnost dodeljivanja supsidijarne zaštite. Ovakvo rešenje je u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom u ovoj oblasti.

Zakon „prepoznaje“ koncept privremene zaštite i predviđa pružanje privremene zaštite u skladu sa socijalnim, ekonomskim i drugim mogućnostima Republike Srbije u slučaju masovnog dolaska lica iz države u kojoj se njihov život, bezbednost ili sloboda ugrožava nasiljem opštih razmera, spoljnom agresijom, unutrašnjim oružanim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni poredak, odnosno kada zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za dobijanje prava na azil. O pružanju privremene zaštite odlučuje Vlada (član 36. st. 1. Zakona). Ovakva formulacija pak izaziva zabrinutost jer Vlada direktno svojom odlukom može da kontroliše i ograniči broj izbeglica, što može dovesti do kršenja člana 33. Konvencije o statusu izbeglica. Istovremeno, predviđeno je da privremena zaštita traje najduže godinu dana, a da ukoliko razlozi za privremenu zaštitu postoje i dalje, ona se može produžiti (član 36. st 5.).<sup>221</sup>

Privremena zaštita se daje na *prima facie* osnovi, bez individualne procedure utvrđivanja statusa. Stoga je ova odredba Zakona suprotna međunarodnim standardima i trebalo bi je izbrisati iz teksta Zakona.

## 6. Sistem registracije i identifikacije za podnosioc zahteva za azil<sup>222</sup>

Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil treba da izvrši registraciju stranca i eventualno članova njegove porodice. Registracija obuhvata utvrđivanje identiteta, fotografisanje, uzimanje otisaka prstiju i privremeno zadržavanje svih isprava i dokumenata koji mogu biti od značaja u postupku azila, o čemu se strancu izdaje potvrda.

---

državljanstva, pa ne može ili, usled tog straha, ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje; odnosno lice bez državljanstva koje se zbog navedenih razloga nalazi izvan zemlje svog prethodnog prebivališta pa ne može, ili zbog straha ne želi da se u nju vrati.“ U skladu sa ovom odredbom i Zakon o azilu Republike Srbije određuje ovaj pojam.

Neko lice je izbeglica od momenta od kada ispunjava uslove iz citiranog člana. U postupku davanja azila, licu koje je izbeglica priznaje se izbeglički status. To znači da je cilj priznavanja statusa izbeglice samo deklarativne prirode, jer tim činom neka osoba ne postaje izbeglica, već joj je priznat status zato što ona jeste izbeglica.

<sup>220</sup> Mnoge države su nakon 1951. svojim unutrašnjim propisima uspostavile pravo stranca da dobije azil ako ispunjava potrebne uslove, tako što su faktički usvojile definiciju izbeglice iz UN Konvencije kao kriterijum za davanje azila ili zabrane proterivanja. Međutim, definicija iz Konvencije se ne odnosi na lica koja su morala da napuste svoju zemlju porekla zbog ugroženosti opštim nasiljem, spoljnom agresijom, masovnim kršenjem ljudskih prava i drugim okolnostima kojima se ozbiljno narušavaju javni red i poredak. Ovo pitanje je rešeno na dva načina. Neke države su usvojile potpuni definicije izbeglice, dok su se druge zemlje odlučile na davanje posebne vrste zaštite. Većina evropskih država se odlučila za drugačiji pristup. One poznaju pružanje supsidijarne (komplementarne) i privremene zaštite.

<sup>221</sup> Direktiva EU o privremenoj zaštiti predviđa da ona može trajati najduže 3 godine.

<sup>222</sup> Pitanje br. 24. Opišite svoje sisteme registracije i identifikacije (uključujući i kompjuterske) za podnosioc zahteva za azil

Podzakonski akt kojim će se regulisati način evidentiranja i registrovanja lica koja traže azil još uvek nije usvojen. Preporučuje se da nadležni državni organi osmisle registracioni obrazac na razumljiv, jednostavniji način, kao i da se sa svakim članom porodice razgovara posebno, na poverljiv način, osim ako se radi o maloletnicima u pratnji roditelja, pa se to zahteva ili okolnosti ukazuju da bi to bilo odgovarajuće. Registracija je odlična prilika da se zabeleže i lica s posebnim potrebama, te preduzmu adekvatne mere kako bi im se omogućio pravičan postupak. Ukoliko tokom registracije tražilac azila iskaže želju da ga ispituje službenik istog pola, to treba zabeležiti na samom obrascu.<sup>223</sup> Registraciju dece bi trebalo da rade posebno obučeni i senzibilisani službenici, na način koji će odgovarati godinama i polu dece koja se registruju.<sup>224</sup>

Utvrđivanje identiteta vrši se na osnovu podataka kojima ovlašćeni službenici raspolazu i podacima koje sam tražilac azila navede. Baza podataka u koju se unose registracioni podaci tražilaca azila, omogućava samo „skladištenje“ prikupljenih podataka, bez opcije pretrage unetih podataka, te se proverava podataka koja se tiču identiteta radi ručno iz postojeće baze.

### **Preporuke:**

1. Izraditi registracione obrasce tako da njihova forma bude jednostavna i razumljiva, formulisati ih na način da njihovim popunjavanjem državni organi dobiju informacije kojima će moći da identifikuju tražioce azila koje je Zakon o azilu prepoznao kao kategoriju tražioca azila sa posebnim potrebama.
2. Kreirati i uspostaviti bazu podataka koja će omogućiti pretragu unetih podataka značajnih za utvrđivanje identiteta tražilaca azila. Istovremeno, obezbediti pristup bazi podataka svim nadležnim državnim organima koji su odgovorni za funkcionisanje sistema azila, uz poštovanje odredbi zakona kojima se garantuje zaštita podataka o ličnosti.

## **7. Sistem uslova za prihvatanje podnosilaca zahteva za azil<sup>225</sup>**

Do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil, licima koja traže azil obezbeđen je smeštaj i osnovni životni uslovi u Centru za azil<sup>226</sup>, koji je u sastavu Komesarijata za izbeglice, kao posebne organizacije u skladu sa zakonima Republike Srbije. Centar za smeštaj azilanata nalazi se u Banji Koviljači i predstavlja centar za smeštaj azilanata otvorenog tipa. Rad Centra za azil finansira se iz budžeta Republike Srbije. Podzakonskim aktima bliže se uređuju sva pitanja vezana za smeštaj lica u Centru.<sup>227</sup>

<sup>223</sup> Zaključak Izvršnog komiteta UNHCR-a br. 91(LII) iz 2001 o registraciji izbeglica i tražilaca azila.

<sup>224</sup> Vidi više LIV51, Član 5 (4) Direktive EU o postupcima.

<sup>225</sup> Pitanje br. 25. Opišite svoj sistem uslova za prihvatanje podnosilaca zahteva za azil uključujući prihvatne centre

<sup>226</sup> U skladu sa Zakonom o azilu i obavezama koje on propisuje, preduzete su odgovarajuće aktivnosti za osnivanje Centra za azil. Uslovi za njegov rad stvoreni su potpisivanjem i primenom Memoranduma o razumevanju između Vlade Republike Srbije i UNHCR-a. Na osnovu tog Memoranduma, objekat u Banji Koviljači je renoviran 2006. godine, i on se od tada nalazi u funkciji Centra za azil (smeštaj i osnovni uslovi za život za tražioce azila). Odluka o zvaničnom osnivanju Centra za azil koji funkcioniše u sastavu Komesarijata za izbeglice doneta je 6. decembra 2008. godine. Sve do 15. decembra 2008. godine Centar za azil je finansiran od UNHCR-a nakon čega je prešao u nadležnost Komesarijata za izbeglice.

<sup>227</sup> Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Sl. glasnik RS, br. 93/2008; Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil, Sl. glasnik RS, br. 31/2008; Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, Sl. glasnik RS, br. 44/2008; Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, Sl. glasnik RS, br. 31/2008; pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, Sl. glasnik RS, br. 31/2008.

U okviru Centra moguć je smeštaj najviše za 84 osobe.<sup>228</sup> Propisana je obaveza za lica koja traže azil, a poseduju sopstvena finansijska sredstva da snose deo troškova svog smeštaja ili im može biti odobren smeštaj van Centra za azil. Lice se može smestiti u Centar ako je prethodno evidentirano, odnosno registrovano i upućeno od MUP-a. Iako transport najvećeg broja lica organizuju i sprovode nadležni organi, dešavaju se i situacije kada tražioci azila sami dolaze u Centar. 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 se odlučila na samostalno organizovanje transporta ka Centru.

U okviru smeštaja licima koja traže 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 životni uslovi u šta spada: hrana (tri obroka dnevno, za lica sa posebnim zdravstvenim potrebama i dodatni obrok), odeća, pribor za ličnu higijenu, novčana pomoć i sl. Takođe, u okviru Centra tražiocima azila su na raspolaganju i dodatni sadržaji (TV sala i igraonica za decu).

Obavezan je lekarski pregled lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, u skladu sa propisima koje uređuje ministar nadležan za zdravlje.<sup>229</sup> Pohvalno je da je prilikom izrade Pravilnika o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prihvaćena sugestija UNHCR, i da testiranje na HIV/AIDS nije predviđeno kao obavezno. Prilikom obavljanja pregleda, tražioci azila se obaveštavaju da imaju mogućnost da obave dobrovoljno i poverljivo savetovanje i testiranje na HIV/AIDS, kao i testiranje na sifilis.<sup>230</sup>

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 sprovesti, odvojeni smeštaj obezbeđuje se za ženska lica bez pratnje muškaraca.<sup>231</sup>

Tražiocima azila dužni su da se pridržavaju kućnog reda i da sarađuju sa nadležnim državnim službenicima. U Centru za azil radi šest osoba zaposlenih u Komesarijatu za izbeglice i jedan zaposleni Kancelarije za azil. Pored toga, za obezbeđenje Centra angažovana je privatna agencija koja je danonoćno prisutna.<sup>232</sup>

Urađeni su informatori na više jezika koji sadrže informacije o pravima i obavezama za lica smeštena u Centru. Centar je otvorenog tipa i shodno tome ne postoje ograničenja slobode kretanja, odnosno, tražioci azila mogu nesmetano da napuštaju prostor centra. Ukoliko lice koje je smešteno u Centru želi da ga napusti na 24 sata, dužno je da o tome obavesti upravnika koji to i evidentira. U situaciji kada se tražilac azila ne vrati u roku od 24 sata gubi mogućnost da i dalje bude smešten u Centru za azil. Ukoliko lice želi da napusti centar na duži rok, a ima pretenzije da se u njega vrati, lice obaveštava ovlašćeno lice (upravnika) u centru koje takvu informaciju prosleđuje Kancelariji za azil.

---

<sup>228</sup> Videti link <http://www.kirs.gov.rs/articles/azrea.php?lang=SER>.

<sup>229</sup> Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Sl. glasnik RS, br. 93/2008.

<sup>230</sup> Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Sl. glasnik RS, br. 93/2008; član 5.

<sup>231</sup> Izvor Robert Lesmajster, upravnik Centra za azil, razgovor, 7. decembar 2010.

<sup>232</sup> Radi poboljšanja reda, mira i bezbednosti u samom Centru obezbeđene su kamere za video nadzor i broj radnika obezbeđenja koji su angažovani u noćnim satima je povećan sa jednog na dva.

Prema evidencijama<sup>233</sup> od momenta važenja Zakona o azilu do decembra 2010. godine, ukupno 702 lica su prošla kroz Centar. Ukoliko se uporede podaci dati po godinama evidentno je da broj ovih lica raste. Primera radi, u toku 2009. godine taj broj iznosio 246, a u 2010. godini do početka decembra 412. Kada govorimo o vremenu zadržavanja u Centru, primeri iz prakse pokazuju da pravilnosti nema i da ono traje od 24 sata do 5-6 meseci.<sup>234</sup>

Broj tražilaca azila iz dana u dan raste, i neretko se dešava da su kapaciteti centra popunjeni i da nema uslova za smeštaj novih tražilaca azila. U situaciji kada je smeštajni kapacitet popunjen, Centar nema obavezu da primi i smesti upućeno lice. Ostaje nejasno šta se u tom slučaju dešava sa tim licem. U svakom slučaju ono ne može biti prepušteno samo sebi. Shodno odredbama Zakona o azilu, a pre svega člana 39. st. 1, nadležni organi su obavezni da svakom licu koje traži azil obezbede smeštaj.

U toku je renoviranje zgrade Centra za azil, tako da će za vreme izvođenja radova kapaciteti dodatno biti smanjeni. Na prostoru koji pripada Centru, pored postojeće zgrade, u planu je i izgradnja dodatnog objekta. U njemu će se nalaziti upravne kancelarije i prostorije namenjene za smeštaj lica sa zdravstvenim problemima kod kojih je priroda bolesti takva da je izolacija obolelih neophodna, pre svega radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ostalih lica smeštenih u Centru.<sup>235</sup>

Evidentno je da postoji potreba za otvaranjem još jednog smeštajnog centra. UNHCR je izrazio spremnost da finansira izgradnju, ali dogovor oko nove lokacije nije postignut. Nadležni MUP-a ponudili su dve lokacije na kojima se nalaze bivši vojni objekti (Bajmok i Srpska Crnja) koji su nakon demilitarizacije granica pripali UGP.<sup>236</sup> Komesarijat za izbeglice takođe je izneo svoje predloge u vezi sa novom lokacijom. Imajući u vidu, praktične razloge<sup>237</sup> poželjno bi bilo otvaranje objekta za smeštaj tražilaca azila koji bi se nalazio u bliže Beogradu.

### **Preporuke:**

1. Izmeniti odredbu Pravilnika o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil kojom je propisan vremenski interval, odnosno satnica i dani u nedelji u toku kojih tražioci azila mogu da budu primljeni u Centar za azil
2. Otvoriti najmanje još jedan centar za smeštaj tražilaca azila, preporučljivo na lokaciji koja je u bliže Beogradu, imajući u vidu pomenute praktične razloge.

### **8. Pravni okvir za saradnju nadležnih institucija Republike Srbije sa UNHCR i nevladinim organizacijama<sup>238</sup>**

Ratifikacijom Konvencije o statusu izbeglica preuzeta je obaveza saradnje sa Visokim komesarom za izbeglice.<sup>239</sup> Pored toga osnov za saradnju sa UNHCR čine: član 5. Zakona o azilu koji propisuje da nadležni organi saraduju sa UNHCR-om; član 12. Zakona o azilu koji garantuje kontakt sa ovlašćenim službenicima UNHCR-a u svim fazama postupka.

---

<sup>233</sup> *Ibid.*

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> Izvor Robert Lesmajster, upravnik Centra za azil, razgovor 7. decembar 2010.

<sup>236</sup> Izvor: Miloš Zatezalo, načelnik Odeljenja za strance u Upravi granične policije MUP-a RS, razgovor, 14. decembar 2010.

<sup>237</sup> Vidi fusnotu 49.

<sup>238</sup> Pitanje br. 26. Opišite okvir za saradnju sa UNHCR i NVO sektorom.

<sup>239</sup> Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica sa završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica, „Službeni list FNRJ-Međunarodni ugovori”, broj 7/60.

Do usvajanja zakona i podzakonskih akata i izgradnje odgovarajućih institucija, Kancelarija UNHCR<sup>240</sup> u Srbiji je imala mandat da vodi postupak po zahtevima za dobijanje azila, brine o azilantima i nalazi im odgovarajuću međunarodnu zaštitu, odnosno državu koja će ih prihvatiti.<sup>241</sup> Od kada su nadležni državni organi preuzeli je sprovođenje procedura za utvrđivanje izbegličkog statusa, UNHCR je nastavio sa pružanjem podrške sistemu azila u Srbiji. Akcenat je na podizanju kapaciteta za obavljanje poslova od značaja za pitanja azila.

Kada govorimo o saradnji sa civilnom sektorom, u procesu izgradnje sistema azila u Srbiji uloga civilnog društva je izuzetno značajna pre svega kao korektiva, pokretača i monitora rada državne administracije. Poslednjih godina, civilno društvo je aktivno u praćenju i ocenjivanju rada svih državnih organa u ovoj oblasti, kroz javna slušanja, konferencije, okrugle stolove i različite debate. Bez civilnog društva, kome bez nepotrebnih ograničenja i u skladu sa relevantnim zakonima, moraju biti dostupni svi javni podaci, svakako nema ni valjano sprovedenih reformi ni potrebnih suštinskih promena. Tako je jedan od modaliteta saradnje koji se razvija u svetu poslednjih godina koncept pograničnog monitoringa. Radi se o sistemskoj delatnosti koja ima za cilj nadgledanje i dokumentovanje postupka sa strancima i mogućim tražiocima azila na granicama i u svim ostalim objektima koji su vezani za granicu. Razlozi zbog kojih je pogranični monitoring koristan za svaku državu jesu obezbeđivanje pristupa pravdi, što u slučaju azila znači pristup postupku azilantske zaštite (mogućnost za ostvarenje prava na traženje azila), obezbeđivanje poštovanja osnovnih ljudskih prava migranata i potencijalnih tražilaca azila, dok se istovremeno postiže postupak saradnje i poverenja između državnih i nevladinih organizacija (koje obično sprovode ovaj postupak).<sup>242</sup>

U Srbiji još uvek nije uspostavljen mehanizam pograničnog monitoringa, iako su neke nevladine organizacije (na primer, Beogradski centar za ljudska prava kroz regionalni projekat promocije uspostavljanja pograničnog monitoringa) predlagale njegovo uvođenje.

Civilni sektor ima i neposrednu ulogu u funkcionisanju sistema azila u Srbiji. Konkretno, činjenica je da jedno od najbitnijih prava koje se zakonom garantuje tražiocima azila - besplatnu pravnu pomoć, tražiocima azila obezbeđuje jedna nevladina organizacija (APC).

### **Preporuke:**

1. Razmisliti o zajedničkom nastupu države i NVO prema donatorskoj zajednici u pogledu nalaženja sredstava za programe pograničnog monitoringa.
2. Nastaviti saradnju sa civilnim društvom u pogledu garantovanja slobodnog pristupa informacijama o postupku, tretmanu tražilaca azila i sl.

## **9. Integracija izbeglica i lica koja su dobila drugi oblik zaštite<sup>243</sup>**

Prava tražilaca azila, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita propisana su u šestom poglavlju Zakona o azilu; garantuje se pravo na boravak, smeštaj, osnovne životne uslove, zdravstvenu zaštitu i školovanje. U ovim odredbama mogu se uočiti određeni nedostaci, među kojima je najznačajniji što se određena prava garantuju licima kojima je priznato pravo na utočište, ali ne i licima kojima je odobrena supsidijarna zaštita.

<sup>240</sup> Kancelarija Visokog Komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice.

<sup>241</sup> Ona je to činila na osnovu jednog „džentlenskog“ sporazuma iz 1969. godine.

<sup>242</sup> Vidi više u Metodologija pograničnog monitoringa - priručnik za uspostavljanje mehanizma pograničnog monitoringa.

<sup>243</sup> Pitanje br.27. Opišite svoju politiku integracije izbeglica i lica koja su dobila drugi oblik zaštite

Iako Zakon o azilu (član 46.) obavezuje Srbiju da omogući uključivanje (integraciju) lica kojima je odobren azil u ukupan društveni život, pa i naturalizaciju, ova zakonska odredba nije detaljnije razrađena u drugim aktima. Trenutno, u Srbiji još uvek ne postoji „integracijska kuća“, niti su u budžetu predviđena sredstva za integraciju lica kojima je odobren azil. Iskustva država EU koje imaju znatno razvijeniju praksu i iskustvo u oblasti azila<sup>244</sup> pokazuju da je integracija proces<sup>245</sup> koji zahteva razrađen institucionalni okvir u kome su nadležnosti svih državnih organa precizno definisane.

Lica koja traže azil i lica kojima je odobren azil u Republici Srbiji imaju jednaka prava na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca, kao i pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje i pravo na socijalnu pomoć, u skladu sa posebnim propisom.<sup>246</sup>

Zakonodavac je predvideo da lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju jednaka prava kao državljani Republike Srbije u pogledu prava na zaštitu intelektualne svojine, slobodan pristup sudovima, pravnu pomoć, oslobođenje od plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima i prava na slobodu veroispovesti.

U članu 43. Zakona, samo lica kojima je pruženo pravo na utočište u Republici Srbiji imaju jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu prava na rad i prava po osnovu rada, preduzetništva, prava na stalno nastanjenje i slobodu kretanja, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i prava na udruživanje. Mišljenja smo da se isti obim prava treba obezbediti svim licima kojima je dat azil, a ne samo izbeglicama.

Kada je reč o licima kojima je data privremena zaštita garantuju im se sledeća prava: boravak do perioda važenja privremene zaštite; izdavanje isprave koja potvrđuje njegov/njen status i pravo boravka; zdravstvenu zaštitu u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca; besplatno osnovno i srednje obrazovanje u državnim školama u skladu sa posebnim propisom; pravnu pomoć pod uslovima propisanim za lica koja traže azil; slobodu veroispovesti, pod istim uslovima kao državljani Republike Srbije; smeštaj, u skladu sa posebnim propisom; pristupačan smeštaj osobama sa invaliditetom. Ostaje nejasno zbog čega zakonodavac i licima kojima je odobrena privremena zaštita nije utvrdio prava: na slobodan pristup sudovima, administrativnim organima, kao i osnovnu slobodu kretanja.

Takođe, nedostaje i odredba o nediskriminaciji tražilaca azila i lica kojima je odobren azil s jedne, i državljana Srbije s druge strane. Međutim, nediskriminatorno ponašanje se garantuje samo u odnosu na lica kojima je priznato pravo na utočište, dok nema nikakve odredbe o nediskriminaciji tražilaca azila i lica kojima je odobrena subsidijarna zaštita u odnosu na državljane Srbije<sup>247</sup>

Sva ova prava ostvaruju se pred nadležnim institucijama RS, sudovima, zdravstvenim ustanovama i centrima za socijalni rad. Zdravstvena zaštita lica kojima je odobren status plaća se iz budžeta RS samo ako se radi o materijalno neobezbeđenim licima.

---

<sup>244</sup> Agencija za imigraciju i naturalizaciju Kraljevine Holandije (IND – Immigratie en Naturalisatiedienst) u svom godišnjem izveštaju navodi da je tokom 2008. godine 14 299 lica zatražilo azil u Holandiji, a da je azil odobren za 1429 lica (10% od svih podnetih zahteva).

<sup>245</sup> Državna Strategija za integraciju izbeglica Velike Britanije (2005) intergaciju definiše kao: „ proces koi se dešava kada je izbeglicama omogućeno da dostignu pun potencijal ko pripadnici britanskog društva, da doprinesu društvu/zajednici i postanu u potpunosti sposobni da uživaju prava i obaveze u zajednici sa ostalim građanima”.

<sup>246</sup> U praksi pravo na obrazovanje ne obezbeđuju nadležni organi RS, već se ono ostvaruje u okviru projekta koji finansira UNHCR, a sprovodi Danski saveta za izbeglice, i podrazumeva dolazak učiteljice u Centar za azil tri puta sedmično, po tri sata.

<sup>247</sup> Ljudska prava u Srbiji 2009, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2010, st. 212

Za zasnivanje radnog odnosa licu kome je odobren azil potrebno je da dobije odobrenje za stalno nastanjenje ili privremeni boravak u Republici Srbiji i da dobije dozvolu za rad.

U dosadašnjoj praksi osobe kojima je odobren azil/supsidijarna zaštita nisu zasnivale radni odnos, a ne postoje ni pouzdani podaci da li su eventualno bili angažovani u neformalnoj ekonomiji (rad na crno). Rešenje usvojeno u našem zakonodavstvu rigoroznije je u pogledu dostupnosti prava na rad od prakse drugih država koje i izbeglicama, licima kojima je odobrena supsidijarna zaštita, ali i osobama koje se nalaze u postupku povodom podnetog zahteva omogućavaju zapošljavanje, prekvalifikaciju, obuke i slično, radi lakše integracije.<sup>248</sup>

Omogućavanje smeštaja (stambeno zbrinjavanje), učenje (srpskog) jezika i mogućnost pronalaženja adekvatnog zaposlenja predstavljaju osnove integracijskog procesa. S obzirom da još uvek ništa nije učinjeno na stvaranju uslova za integraciju, u narednom periodu potrebno je pažnju nadležnih organa usmeriti u tom pravcu. Preduslov je svakako obezbeđivanje sredstava za ovu namenu, pre svega budžetskih, ali i sredstava koja su na raspolaganju državnim organima iz evropskih fondova, prevashodno IPA fondova. Zatim, neophodno je odrediti koji će državni organ biti nadležan za integraciju lica kojima je odobren status. S obzirom da integracija podrazumeva više aspekata, praktično rešenje bi moglo da bude neka vrsta organa (tela) koje bi koordiniralo rad svih državnih organa uključenih u ovaj proces.

Za uspešnu integraciju potrebno je stvoriti uslove u kojima lokalna zajednica prihvata azilante, i u kojima se vremenom lice sa odobrenim azilom uključuje u društvene tokove i ostvaruje društvene veze sa ostalim članovima zajednice. U situaciji u kojoj u lokalnoj zajednici postoji veliki broj nezaposlenih osoba, odnosno osoba sa niskim primanjima, potrebno je pažljivo osmisliti modalitete integracije azilanata koji ne bi izazvali negativnu reakciju lokalnog stanovništva, čime bi integracija bila znatno otežana. Prilikom odabira lokacije na kojoj će se nalaziti integracijska kuća preporučljivo je odabrati urbanu sredinu.

Do sada je u Srbiji dodeljena supsidijarna zaštita za 5 lica, jednog Iračanina, trojicu Etiopljanja i jednog Somalijca. Od ovih 5 osoba samo se državljanin Somalije trenutno nalazi na teritoriji Srbije. Kao ilustracija trenutnih mogućnosti stambenog zbrinjavanja i integracije upravo može poslužiti sudbina ove trenutno jedine osobe kojoj je u skladu sa propisima pružena (supsidijarna) zaštita na teritoriji Srbije. Zbog nepostojanja uslova za stambeno zbrinjavanje ovaj državljanin Somalije smešten je duže od godinu dana u Centru za azil. Pozitivnih odluka o dodeljivanju izbegličkog statusa nije bilo, što naravno ni na koji način ne implicira da ne treba raditi na stvaranju uslova neophodnih za integraciju.

## **Preporuke:**

1. Izmeniti član 43. Zakona o azilu, na taj način da se isti obim prava garantuje svim licima kojima je dat azil, a ne samo izbeglicama. Takođe, i za lica kojima je odobrena privremena zaštita utvrditi pravo na slobodan pristup sudovima, administrativnim organima, kao i na osnovnu slobodu kretanja.

---

<sup>248</sup> Pogledati [www.integrationsfonds.at/sr/](http://www.integrationsfonds.at/sr/), ili [http://www.appogg.gov.mt/pdf/information/articles\\_equal7.pdf](http://www.appogg.gov.mt/pdf/information/articles_equal7.pdf). U Velikoj Britaniji podnosioci zahteva za azil u slučaju da povodom njihovog zahteva nije rešeno u roku od 12 meseci imaju pravo na rad – videti <http://www.refugeecouncil.org.uk/OneStopCMS/Core/CrawlerResourceServer.aspx?resource=CEB597B9-9EB6-4340-861C-CAB7183CF294&mode=link&guid=f3bec19e3a214ba7809ae90f298240bc>.

2. Odrediti državni organ ili organe koji bi bili nadležni za integraciju lica kojima je odobren status.
3. Obezbediti sredstva neophodna za integraciju, pre svega ona namenjena za izgradnju integracijske kuće za smeštaj lica kojima je odobren status.
4. Razmisliti o usvajanju takvog rešenja (izmene i dopune Zakona) kojim se tražiocu azila garantuje pristup tržištu rada kroz prekvalifikaciju i obuku.

## 10. Statistika azila u Srbiji<sup>249</sup>

Zakon o azilu sadrži odredbe kojima se reguliše izražavanje namere da se traži azil, odnosno evidentiranje tražilaca azila<sup>250</sup>. Naime, svaki stranac koji izrazi nameru da traži azil, to čini pred ovlašćenim policijskim službenikom MUP-a i to lice mora biti evidentirano. Evidentiranje vrši službenik pred kojim je izražena namera. Informacija o izvršenom evidentiranju se prosleđuje Kancelariji za azil, koja vodi evidenciju tražilaca azila. Prethodno je navedeno, da se podaci koji se unose u evidenciju prikupljaju od samih tražilaca azila - ličnih dokumenata koje imaju sa sobom ili ukoliko ih ne poseduju na osnovu ličnih izjava.

U protekle tri godine, od kada je MUP Republike Srbije u potpunosti preuzeo nadležnost za sprovođenje postupaka u kojima se utvrđuje osnovanost zahteva za azil podnetih na teritoriji Republike Srbije, primetan je konstantan porast broja tražilaca azila.

U toku **2008. godine** ukupno je registrovano 77 tražilaca azila. S obzirom da je Zakon o azilu počeo da se primenjuje počev od 1. aprila te godine, zahtevi su se pre tog datuma podnosili Kancelariji UNHCR u Srbiji. U periodu od 1. januara do 31. marta UNHCR je ukupno registrovao 25 tražilaca azila. Što se tiče podataka Kancelarije za azil od 1. aprila do 31. decembra ukupno 52 lica su podnela zahtev za azil. Najviše zahteva za azil podneli su državljani Obale Slonovače - njih 19. Slede državljani Gruzije - 17, Iraka-12, Jermenije - 5, Sirije -5, Nigerije 4, Etiopije -3, dok su pod dva iz Čada, Šri Lanke i Palestine. Među onima koji su u ovom periodu u Srbiji tražili azil su i po jedan državljanin Francuske, Somalije, Gvineje, Angole i Albanije, a jedan je apatrid. U 2008. godini podnete su ukupno 2 žalbe na odluke prvostepenog organa (državljanin Hrvatske - odbijena, apatrid - usvojena).

Za **2009. godinu**, podaci pokazuju da je ukupan broj zahteva 275. Najveći broj zahteva podneli su državljani Afganistana - 218; zatim Šri Lanke - 17; Irana -13; Gvineje -4; Iraka i Kameruna po 3; Palestine, Rusije, Pakistana, Gruzije po 2, i po jedan zahtev državljanja Libana, Kosta Rike, Hrvatske, Somalije, Belorusije, Maroka i Albanije. Kao i u prethodnoj godini bio je jedan zahtev apatrida. U 2009. godini je podneto ukupno 28 žalbi (19 žalbi državljana Obale Slonovače - 1 usvojena, 18 odbijenih; 2 žalbe državljana Konga - 1 usvojena, 1 odbijena; 1 žalba državljanina Somalije - usvojena; 1 žalba državljanina Hrvatske - usvojena; 1 žalba državljanina Afganistana - odbijena; 1 žalba državljanina Jermenije - odbijena; 1 žalba državljanina Albanije - odbijena; 1 žalba državljanina Palestine - odbijena i 1 žalba apatrida - odbijena) i 15 tužbi za pokretanje upravnog spora (13 tužbi državljana Obale Slonovače - sve odbijene; 1 tužba državljanina Jermenije - usvojena i 1 tužba apatrida - usvojena). U 2009. godini su dodeljene 4 supsidijarne zaštite (1 državljaninu Iraka i 3

<sup>249</sup> Pitanje br.28. Opišite postojeći sistem prikupljanja podataka i statističkih podataka o azilu (referentni period 2008-2010): broj podnosilaca zahteva za azil, broj pozitivnih odluka kojima se priznaje izbeglički ili drugi zaštitni status, negativne odluke kojima se odbijaju zahtevi i druge odluke koje nisu od suštinske važnosti (sve u prvom stepenu i po žalbi), klasifikovane po državljanstvima podnosilaca zahteva za svaku godinu.

<sup>250</sup> Član 22. i član 23. Zakona o azilu RS



državljanima Etiopije) ali se sve odnose na predmete iz 2008. godine, dok je u 2010. godini pozitivno rešen 1 zahtev za azil (dodeljena supsidijarna zaštita državljaninu Somalije) koji je podnesen 2009. godine.<sup>251</sup>

Tabela 2. Broj lica koja su u toku 2010. godine izrazila nameru da zatraže azil u RS<sup>252</sup>

<b>ZEMLJA POREKLA</b>	<b>BROJ REGISTROVANIH ZAHTEVA</b>
<b>Afganistan</b>	<b>318</b>
<b>Palestina</b>	<b>77</b>
<b>Irak</b>	<b>29</b>
<b>Pakistan</b>	<b>22</b>
<b>Somalija</b>	<b>22</b>
<b>Iran</b>	<b>9</b>
<b>DR Kongo</b>	<b>8</b>
<b>Maroko</b>	<b>7</b>
<b>Holandija</b>	<b>5</b>
<b>Gruzija</b>	<b>4</b>
<b>Alžir</b>	<b>3</b>
<b>Bosna i Hercegovina</b>	<b>3</b>
<b>Albanija</b>	<b>2</b>
<b>Mongolija</b>	<b>2</b>
<b>Jemen</b>	<b>2</b>
<b>Nemačka</b>	<b>1</b>
<b>Hrvatska</b>	<b>1</b>
<b>Rusija</b>	<b>1</b>
<b>Turska</b>	<b>1</b>
<b>Kuba</b>	<b>1</b>
<b>Ekvador</b>	<b>1</b>
<b>Bangladeš</b>	<b>1</b>
<b>Uzbekistan</b>	<b>1</b>
<b>Togo</b>	<b>1</b>
<b>Ukupno</b>	<b>522</b>

Tabela 3: Prikaz broja tražilaca azila od momenta izražavanja namere do donošenja prvostepene odluke:

<b>Broj evidentiranih tražilaca azila</b>	<b>522</b>
<b>Broj izdatih ličnih karata u postupku registracije</b>	<b>346</b>
<b>Broj podnetih zahteva za azil</b>	<b>215</b>
<b>Broj sprovedenih saslušanja</b>	<b>58</b>
<b>Broj donesenih prvostepenih odluka Kancelarije za azil</b>	<b>28</b>

O broju podnetih žalbi na prvostepene odluke pogledati tabelu 1.

<sup>251</sup> Statistika preuzeta iz Odgovora na Upitnika Vlade RS, vidi na <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=2>

<sup>252</sup> Podaci dobijeni od Kancelarije UNHCR-a u Srbiji

## Zaključak

Političke elite u Srbiji dugo nisu pridavale značaj pitanju migracione politike, iako je migraciona politika, a u okviru nje i politika azila, jedan od ključnih prioriteta zemalja članica EU, pa i same EU. Ukoliko Vlada Srbije ostane pri stavu da se migraciona politika zemlje svodi na kratkoročni prioritet - viznu liberalizaciju - gotovo je izvesno da će političke elite u Srbiji ponovo biti iznenađene razvojem događaja koji se već sada mogu predvideti.

Približavanjem Srbije EU, podizanjem stepena poštovanja međunarodnih sporazuma koje je ratifikovala i pri tom, imajući u vidu, njen geografski položaj, Srbija će postati mnogo interesantnija za migrante svih vrsta, a među njima i mnoge koji bi baš u Srbiji zatražili azil. U periodu januar – mart 2011. godine ukupno 417 lica je izrazilo nameru da zatraži azil u Srbiji, što je pet puta veći broj lica u odnosu na isti period u 2010. godini. ( januar- mart 2010. godine 81 lice).

Takođe, ubrzani ekonomski razvoj zemlje je siguran znak da visoko emigraciona zemlja, u jednom trenutku može postati imigraciona. O tome svedoče primeri Irske, Portugala, Španije. Ove zemlje su na vreme definisale svoje politike prema migrantima i spremno ih stavile u funkciju daljeg ekonomskog napretka.

Kada govorimo o sistemu azila i migracionoj politici RS, može se konstatovati napredak u procesu usvajanja zakonskih i podzakonskih akata, relevantnih strategija i mera u ovoj oblasti. Usvajanje legislative predstavlja samo prvi korak.

Ukoliko se ima u vidu u kojoj se fazi procesa pristupanja EU Srbija trenutno nalazi, kao i obaveze koje joj se shodno fazi nameću, može se bez sumnje navesti da je regulativa, koja je na snazi u oblasti azila u dovoljnoj meri usklađena sa standardima EU. To se pre svega odnosi na Zakon o azilu, kao najbitniji akt Republike Srbije koji je na snazi u ovoj oblasti.

U ovom trenutku, akcenat treba staviti na poboljšanje uspostavljene prakse koja mora nedvosmisleno da pokaže da se standardi koje nameće EU ne poštuju samo deklarativno, kroz usvojene propise, nego da su integrativni deo postupka primene propisa. Zarad dostizanja takvih standarda u primeni, neophodno je preduzeti mere kojima će se „nadograditi“ postojeća infrastruktura.

Nužno je posebno istaći par najakutnijih problema koji postoje u sistemu azila. Centar za smeštaj azilanata u Banji Koviljači nema dovoljno kapaciteta za zbrinjavanje svih lica koja zatraže azil u Srbiji. U prilog te tvrdnje govori podatak o broju lica koja svakodnevno čekaju na prijem. Taj broj se poslednjih par meseci kreće između 40 i 60 lica. Shodno tome, u najkraćem roku moraju se povećati kapaciteti za prijem tih lica.

Takođe, činjenica je da državni organ koji obavlja sve radnje u prvostepenom postupku za ostvarivanje prava na azil još uvek formalno ne postoji. Neophodno je što pre stvoriti uslove da se Kancelarija za azil i formalno osnuje, i da se, koristeći mogućnost datu odredbama Zakona o azilu, uspostavi kao samostalna jedinica van UGP, a u sastavu MUP-a.

Postoji velika potreba i za daljim stručnim usavršavanjem i obukom pripadnika državnih organa o primeni zakona i značaju poštovanja ljudskih prava lica koja traže azilantsku zaštitu.

Sve ove aktivnosti iziskuju određena novčana sredstva koja treba obezbediti u budžetu, i tu je uloga političkih elita presudna. Kako je ovo jedan od zakona za koje je neophodno obezbediti finansijska sredstva da bi se mogao sprovesti, neophodno je da oni to imaju u vidu, te da budu adekvatno obavješteni o ovoj temi, kako bi se u budžetu i obezbedio potreban i dovoljan iznos. S tim u vezi, civilno društvo u Srbiji može odigrati veliku ulogu u informisanju javnosti o značaju sistema azila i potrebi njegovog razvijanja u Republici Srbiji.

Cilj nam je bio da ovim dokumentom predstavimo šta je do sada učinjeno na uspostavljanju sistema azila u Srbiji, ali i da posebno istaknemo neke od segmenata koje je potrebno dodatno unaprediti. Nastojali smo da istovremeno ponudimo i konstruktivne preporuke kojima pružamo podršku izgradnji sistema azila u Republici Srbiji, svim akterima koji su neposredno uključeni u njegovo funkcionisanje.

Izdavač  
Grupa 484  
Pukovnika Bacića 3, Beograd

Za izdavača  
Vladimie Petronijević

Lektura i korektura  
Gordana Danilović

Urednik  
Danilo Rakić

Redakcija  
Tanja Mišćević

Priprema za štampu  
Reklamna agencija

Štampa  
Rubikon dizajn – Ćira

Tiraž  
1000 primeraka

Jun 2011.

Grupa 484 je neprofitna, nevladina organizacija posvećena zaštiti i pružanju pomoći izbeglicama, interno raseljenim licima, povratnicima i promovisanju ljudskih prava i vrednosti civilnog društva: jednakosti, različitosti i tolerancije. Prve aktivnosti 1995. godine obuhvatile su pružanje pomoći za 484 izbegličke porodice iz Hrvatske i otuda je organizacija dobila naziv Grupa 484. Od osnivanja, Grupa 484 podstiče pridošlice da se aktivno uključe u život lokalne zajednice, a lokalno stanovništvo, posebno mlade, podstiče da se otvori, prihvati i poštuje različitosti.

Grupa 484 sprovodi istraživanja o položaju prisilnih migranata, izveštava o slučajevima kršenja ljudskih prava i daje preporuke za unapređenje njihovih prava. Redovno izdaje saopštenja, izveštaje, analize i studije, a u okviru izdavačke delatnosti publikovala je nekoliko knjiga. Članica je evropskih i nacionalnih mreža kao što su Evropski savet za izbeglice i prognanike (ECRE) i Mreža protiv siromaštva Srbije.

Osnivač Grupe 484 bila je Jelena Šantić (1944-2000), čuvena balerina i mirovna aktivistkinja koja je za svoj rad 1996. dobila nagradu za mir Pax Christi International.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

314.15.045(4-12)  
364.614.8-054.73(497.11)  
316.662-054.73(497.11)  
341.223.14-054.7(497.11)  
341.43(497.11)

**IZAZOVI prisilnih migracija u Srbiji :**  
položaj izbeglica, interno raseljenih lica,  
povratnika i tražilaca azila / [urednik  
Danilo Rakić]. - Beograd : Grupa 484, 2011  
(Beograd : Rubikon dizajn - Ćira). - 106 str.  
: tabele ; 30 cm

"Ova publikacija štampana je kao rezultat  
projekta 'Evropsko-srpska saradnja u oblasti  
prinudnih migracija'. Projektne aktivnosti  
realizovane su u okviru inicijative  
Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji  
'Jačanje dijaloga između organizacija  
civilnog društva Srbije i EU'." --> str. 2. -  
Tiraž 1.000. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst.

ISBN 978-86-86001-34-4

a) Избеглице - Социјална интеграција -  
Југоисточна Европа b) Расељена лица -  
Друштвено-економски положај - Србија c)  
Повратници - Социјална интеграција -  
Југоисточна Европа d) Азил - Србија  
COBISS.SR-ID 184099852

