



Srpski  
savet  
za  
izbeglice

# B i l t e n

## Tema broja:

***Predlog Zakona o izmenama i dopunama  
Zakona o izbeglicama u Srbiji***

**Broj 1: jun – avgust 2006.**

## - S a d r ž a j -

### Događaji

- ❖ Svetski dan izbeglica
- ❖ Radionica o izbeglištvu na Zlatiboru

### Tema broja

- ❖ Stav SSI o Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama
- ❖ Jedan od mogućih pristupa rešavanju problema izbeglištva u Srbiji
- ❖ Komentar *Praxisa* povodom Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama

### Srodne teme

- ❖ Zakoni o azilu i izbeglicama u Jugoistočnoj Evropi – uporedni pregled

### Najava događaja

- ❖ ECRE seminar u Beogradu
- ❖ Aktivnosti članica SSI

*Poštovani čitaoci,*

*Pred vama je prvi broj Informativnog biltena Srpskog saveta za izbeglice.*

*Njegova je namera da doprinese otvorenom dijalogu o važnim pitanjima problematike izbeglištva i migracija, te da informiše o aktivnostima SSI i njegovih članica.*

*Bilo je teško odabrati jednu od mnogih aktuelnih tema koje se nameću u periodu tranzicije i postepenog približavanja Srbije Evropskoj uniji.*

*Smatramo, međutim, da su sistemska rešenja od ključnog značaja kad treba obezbediti pouzdan pravni okvir za praktično rešavanje složenih problema vezanih za pronalaženje dugoročnih, održivih rešenja za ljude pogođene prisilnim migracijama.*

*Upravo zato smo prvi broj posvetili izuzetno važnom pitanju izmena i dopuna zakona o izbeglicama u Srbiji, koje izaziva oprečna mišljenja među akterima koji se bave ovom oblašću.*

*Srpski savet smatra da zakonodavnim rešenjima u oblasti zaštite i zbrinjavanja izbeglica treba pristupati sveobuhvatno i u skladu s međunarodnim standardima.*

*Autori tekstova nastojali su da pored kritičkog osvrt na aktuelne predloge ponude i neka druga moguća pravna rešenja. Stoga se nadamo da će njihovi prilozi podstaći konstruktivan dijalog i pomoći donošenju takvih mera koje će biti na dobrobit svih zainteresovanih strana.*

*Vaše mišljenje nam je uvek dragoceno i dobrodošlo; bićemo vam zahvalni na sugestijama i komentarima koji će pomoći da Bilten učinimo uistinu zanimljivim i korisnim za sve koji se bave ovom tematikom.*

*Anika Krstić  
Generalni Sekretar SSI*



## - Događaji -

### Svetski dan izbeglica 2006 – akcije članica SSI

U nekoliko gradova i regiona Srbije, članice SSI organizovale su mnoštvo raznolikih aktivnosti 20. juna, kako bi obeležile Svetski dan izbeglica, čiji je globalni slogan ove godine bila – NADA. Većinu aktivnosti finansijski je pomogao Visoki komesarijat UN za izbeglice; one su obuhvatale sve od informativnih akcija do kulturno-umetničkih skupova. U Beogradu su održane dve konferencije za štampu. Dok je Gupa 484 predstavila svoj tek objavljeni izveštaj pod nazivom *Ljudska prava izbeglica, raseljenih lica, povratnika, azilanata i žrtava trgovine ljudima u Srbiji i Crnoj Gori*, Srpski demokratski forum je izvestio o napretku i preostalim preprekama za povratak u Hrvatsku. U Novom Sadu održan je okrugli sto o problemima i perspektivama integracije, čiji je domaćin bio NSHC.



Foto: Media Centar – pres konferencija SDF/SSI

Zdravo da ste, Protecta, NSHC i IAN organizovali su kulturno-zabavne performanse. U saradji sa UNHCR-om, Zdravo da ste je organizovalo prijem u Beogradu: glavna tema bila socijalna i kulturna integracija, a realizovan je uz aktivno učešće izbeglica i raseljenih. Osim izložbe ručnih radova, foto-izložbe i podele promotivnog materijala, žene uključene u jedan od programa Zdravo da ste pripremile su tradicionalna jela iz svojih krajeva. U Nišu, Protecta je upriličila koncert, film i reportažu o izbeglicama i raseljenim licima, kako bi pažnju javnosti usmerila na veliki doprinos koji oni daju kulturnoj raznovrsnosti društva.



Foto: Protecta

U nekoliko krajeva Vojvodine, NSHC je u cilju podizanja svesti društva o problemima izbeglica organizovao izložbu fotografija, čitanja poezije pesnika izbeglica, svečanosti sa umetničkom sadržinom kojima su prisustvovali predstavnici lokalnih vlasti, kao i članovi izbegličkih i raseljeničkih udruženja; održana je i ulična akcija, te emitovana radio-emisija. Podstaknuti Svetskim prvenstvom u fudbalu i duhom sporta koji stvara veze među kulturama, aktivisti IAN-a organizovali su „Veliki turnir u malom fudbalu“, na kojem su učestvovali predstavnici izbeglica, raseljenih i NVO.



Foto: NSHC

Koliko god bili raznoliki, svi ovi događaji imali su za cilj da privuku pažnju javnosti na važnu ulogu koju izbeglice i raseljeni igraju u društvu, ali i da pruže podršku izbeglicama, pokazujući im da nisu sami u prevazilaženju svojih teškoća, te da stoga nesumnjivo postoji NADA.



## Radionica o izbeglištvu na Zlatiboru, 5. avgust 2006.

Na poziv Stalnog odbora za ljudska prava i mir (SCORP) Međunarodne federacije udruženja studenata medicine (IFMSA), Srpski savet za izbeglice je održao radionicu o izbeglištvu za studente medicine, članove Odbora, na Godišnjoj skupštini Federacije na Zlatiboru. Poludnevna radionica obuhvatila je nekoliko tema, kroz teorijski uvod moderatora i aktivno učešće prisutnih. Vladimir Petronijević iz Grupe 484 govorio je o pravnom okviru koji reguliše pitanja izbeglištva. Pošto je učesnike upoznao sa Konvencijom Ujedinjenih nacija o izbeglicama i Vodećim principima internog raseljenja, praktične studije slučaja izazvale su veliko interesovanje i živu raspravu. Zdravstvene i psihološke probleme izbeglica ilustrovala je Ksenija Mijuk iz IAN-a, dok je Anika Krstić, iz Sekretarijata SSI, dala opšti pregled smernica za humanitarne intervencije, humanitarnih standarda (s naglaskom na projekat SPHERE - Sfera), kao i pružila uvid u brojke i procenite izbeglica i raseljenih na globalnom planu. Radionica je završena grupnom vežbom sa podelom uloga (*role*

*play*). Veća grupa učesnika igrala je ulogu izbeglica koje beže od oružanog sukoba, dok je manja grupa, koja je predstavljala humanitarne aktiviste, imala zadatak da zbrine pristigle izbeglice.



Foto: SSI

U raspravi koja je usledila nakon igre, učesnici su razmenili utiske i lična iskustva izazvana ovim zadatkom. Učesnici su bili veoma zadovoljni obrađenim temama, strukturom radionice, kao i stručnošću moderatora.

## - Tema broja -

### Stav SSI o Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama u Srbiji

U vezi sa Predlogom zakona o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama, koji je nedavno usvojila Vlada Srbije i koji bi uskoro trebalo da se nađe u skupštinskoj proceduri, Srpski savet za izbeglice želi da ukaže na ozbiljne manjkavosti tog zakona.

Najpre, u članu 1 zakona, predlagač postojećom izmenom odbija da prihvati definiciju iz člana 1 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. Izmena je u neskladu i sa članom 2 Zakona o azilu SCG, koji utvrđuje pojam lica kome je priznat status izbeglice, proširujući ga u smislu člana 38, stav 2 Ustavne povelje SCG.

Određenje pojma izbeglice prema teritoriji porekla i periodu izbeglištva, kako to čini Predlog zakona, suprotno je međunarodnom izbegličkom pravu, a pre svega Konvenciji o statusu izbeglica, kao i rešenju koje uspostavlja Ustavna povelja kao *lex superior* domaćeg prava.

Smatramo da niti može niti sme postojati dualitet u definisanju pojma izbeglice. Zakonom koji treba da reguliše zaštitu izbeglica moraju biti obuhvaćeni svi ljudi na koje se odnosi Konvencija o statusu izbeglica, bez obzira na to odakle su izbegli.

Ovaj predlog ne predstavlja u pravom smislu zakon o izbeglicama, jer izdvaja jednu posebnu kategoriju u okviru opšte izbegličke populacije i više se bavi regulisanjem integracije i imovinsko-pravnih odnosa, obuhvatajući i izbegla lica koja su u međuvremenu stekla državljanstvo i postala građani SCG i Republike Srbije.

Među mnogim podjednako problematičnim članovima ovog predloga zakona je i član 19, prema kojem sve nepokretnosti koje su izgrađene ili će tek biti izgrađene radi zbrinjavanja izbeglica postaju državna svojina. Nju izbeglice mogu koristiti ili dobiti u zakup na određeno vreme ili otkupiti; kategorija zakupa na neodređeno vreme nije predviđena.



Ukoliko se ovaj zakon usvoji i počne primenjivati, to neće biti na korist ni izbeglicama, ni lokalnim zajednicama u koje se integrišu.

**Stoga Srpski savet za izbeglice predlaže sledeće:**

- Ukinuti postojeći posebni zakon o izbeglicama, a umesto donošenja zakona o izmenama i dopunama usvojiti jedinstven i sveobuhvatan Zakon o azilu Republike Srbije, koji će definisati status izbeglica i standarde zaštite, bez obzira na mesto i zemlju porekla

- Doneti poseban zakon o integraciji, kao osnovu za stambeno i socijalno zbrinjavanje izbeglica i raseljenih koji su se opredelili za taj vid trajnog rešenja
- U proces izrade ovih zakona, kao i u sprovođenje konkretnih mera zaštite izbeglica i azilanata, uključiti i predstavnike nevladinog sektora

*(Ovo saopštenje objavljeno je tokom maja 2006)*

### Jedan od mogućih pristupa rešavanju problema izbeglištva u Srbiji

Broj izbeglih u Republici Srbiji je tokom vremena značajno oscilirao, a prvenstveno je zavisio od intenziteta ratnih sukoba na teritoriji bivše Jugoslavije, i postupnog rešavanja krize, odnosno promene statusa izbeglica kroz repatrijaciju, integraciju ili odlazak u treće zemlje.

Prema podacima Komesarijata za izbeglice iz 1997.godine registrovano je 705.667 izbeglica, od kojih je 10% smešteno u 700 kolektivnih centara. Najnovijim popisom izbeglica, sprovedenim od novembra 2004. do januara 2005.godine na teritoriji Srbije je registrovano 106.931 izbeglo lice.

Postepenim zatvaranjem kolektivnih centara njihov broj je značajno smanjen, pa je tako 1996. godine bilo 700 kolektivnih centara, 2002.godine 388 kolektivnih centara u kojima je bilo smešteno 26.863 lica. Počev od 2006. godine, u Srbiji postoji još 112 kolektivnih centara u kojima je smešteno 9.546 lica: od toga se na teritoriji Srbije van Kosova i Metohije nalazi 95 kolektivnih centara sa 8.616 lica, dok na Kosovu i Metohiji preostaje 17 centara sa ukupno 930 smeštenih lica.

Osnovni razlog za višestruko smanjenje broja izbeglica i kolektivnih centara leži u činjenici da se najveći broj izbeglih odlučio za trajno rešenje statusa kroz integraciju-dobijanje državljanstva, ili repatrijaciju. Osim toga, zatvaranje kolektivnih centara predstavlja i strateško opredeljenje države i nadležnih institucija.

Iako je poslednji popis izbeglica sproveden veoma detaljno, stvarni broj ljudi sa formalnim statusom izbeglice je u osnovi znatno manji. Naime, često se dešava da registrovane izbeglice imaju državljanstvo Republike Srbije,

ali da ne iniciraju formalnu promenu statusa (tj. poseduju rešenje o prijemu u državljanstvo, a ne traže uverenje o državljanstvu), očekujući određene pogodnosti od države ili humanitarnih organizacija prilikom integracije, ili u pogledu zdravstvene odnosno socijalne zaštite.

Po ovim procenama, stvarni korpus izbeglica ne prelazi broj od oko 30.000 lica. U ovu grupaciju prvenstveno ulaze lica koja nisu sposobna da privređuju niti da se brinu o sebi i svojim interesima.

Imajući u vidu stvaran broj izbeglica koje nisu zatražile državljanstvo ove zemlje, kao i činjenicu da postoji velik broj državljana sa izbegličkom prošlošću, potrebno je izmeniti postojeće pozitivno zakonodavstvo na način koji će biti u skladu sa međunarodnim standardima, a istovremeno odgovarati specifičnoj izbegličkoj situaciji u Srbiji.

Pre početka sukoba u bivšoj Jugoslaviji, Srbija je imala zakon koji reguliše dobijanje azila i prava izbeglica. Međutim, u vreme narastanja izbegličke krize, 1992. godine, zakonodavac se odlučio za donošenje specijalnog zakona (*lex specialis*) o izbeglicama, koji je izbeglicama iz republika bivše Jugoslavije dao posebna prava.

U novom kontekstu postepenog približavanja Evropi i pridruživanja EU, gde postoje i specifični zahtevi u pogledu zakonodavnih rešenja na polju migracija, predložene izmene i dalje važećeg Zakona o izbeglicama ne mogu učiniti pozitivan pomak: smatramo da zakon koji reguliše status i položaj izbeglica, po svojoj prirodi ne može sadržavati odredbe koje, na primer, podrobno regulišu stambeno





zbrinjavnje izbeglica izvan kolektivnog smeštaja, vlasničke odnose na nepokretnostima koje su predmet donacije, ili postupak organa državne uprave u tim situacijama.

Premda postoji konsenzus da je potrebno izvršiti sistemske promene zakona koji regulišu probleme izbeglištva, nema saglasnosti u pogledu vizije i strategije kako to treba učiniti. Nesumnjivo postoje različite mogućnosti za sveobuhvatno regulisanje problematike izbeglištva u Srbiji.

Jedna od tih mogućnosti jeste ukidanje postojećeg Zakona o izbeglicama umesto njegove izmene dodavanjem novih instituta; na ovakav način izmenjen, taj zakon se sa izbeglicama može povezati samo po naslovu, ne i po sadržini.

U cilju efikasnog dugoročnog rešavanja problema izbeglica trebalo bi da postoje dva zakona: Zakon o azilu - kojim će biti regulisana statusna pitanja izbeglica, i Zakon o integraciji - kojim će se obezbediti posebna prava izbeglicama iz bivše Jugoslavije koji su odlučili da ostanu u Srbiji, naročito kad su u pitanju stambeno zbrinjavanje, socijalna i zdravstvena zaštita.

Takvo zakonodavno rešenje bi nesumnjivo za posledicu imalo preraspodelu nadležnosti

među postojećim državnim organima i ustanovama, jer bi se pitanje statusa izbeglica rešavalo prema odredbama zakona o azilu i kroz odgovarajući odsek Ministarstva unutrašnjih poslova, a integracija i socijalna pitanja kroz Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku.

Osim toga, u skladu sa postojećom praksom u svetu, osim državnih subjekata aktivnu ulogu u rešavanju problema izbeglica mogle bi preuzeti i specijalizovane nevladine organizacije, koje već poseduju stručnost, ljudski potencijal i veliko iskustvo. Ova uloga bi se prevashodno ogledala u organizovanju raznih servisa za izbeglice, ili preuzimanju određenih nadležnosti od državnih organa koji se bave izbeglicama, a koji bi bili finansirani od same države. Takva saradnja između vladinog i nevladinog sektora ne samo da bi izbeglicama obezbedila bolju i raznovrsniju pomoć, već bi značajno mogla doprineti razvoju lokalnih zajednica.

U svakom slučaju, zakonodavna i praktična iskustva iz država nekadašnje Jugoslavije, kao i drugih balkanskih zemalja, mogu poslužiti kao dobar primer za sveobuhvatno rešavanje problema izbeglištva i azila u Srbiji.

(Siniša Soro - IAN)

## Komentar *Praxisa* povodom Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama

«Što se grbo rodi, vrijeme ne ispravi.»  
Valtazar Bogišić

Zakon o izbeglicama (u daljem tekstu: Zakon), kao i predloženi Zakon o izmenama i dopunama (Amandman) Zakona, sadrži izvestan broj bitnih nedostataka, koji ih čine neprimerenim za ostvarenje željenog cilja zakona tog tipa i naziva, sa aspekta potreba situacije i celine domaćeg i međunarodnog pravnog poretka.

Nasuprot Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine sa Protokolom o statusu izbeglica iz 1967. godine, obavezujućim i za Srbiju, **član 1** Amandmana (o istom članu Zakona) nastavlja da održava krajnje *krnju definiciju pojma «izbeglice»*, uz dodatne manjkave modifikacije. Ciljna grupa je i dalje blago diskriminatorno definisana («Srbima i građanima drugih nacionalnosti...») u smislu

određene kategorije celokupne populacije izbeglica (u međunarodno priznatom značenju tog termina), koja je proizašla iz vrlo vremenski i geografski određene situacije («od 1991. do 1998. godine ... iz bivših jugoslovenskih republika»). Ovakav tip vremenskog i geografskog ograničenja prilikom determinisanja statusa izbeglice je ukinut stupanjem na snagu pomenutog Protokola, te je apsolutno neprihvatljiv kao element definicije izbeglica u domaćim zakonodavstvima zemalja potpisnica Protokola. Ne može se osporavati očigledna namera zakonodavca da, i pored nesrećno odabranog naziva Zakona o izbeglicama, donošenjem takvog *lex specialis*-a pokuša brzo i što je moguće efikasnije regulisanje pitanja tzv. «post-dejtonskih» izbeglica. Ipak, ne može se ni ignorisati činjenica da su Zakon i predloženi Amandman, kao domaće pravo, u ovom delu



suprotstavljeni ratifikovanim međunarodnim ugovorima i jasnoj obavezi Srbije da ih implementira. U slučaju kolizije, nad domaćim preovladava primenljivo međunarodno pravo, te su Zakon i Amandman, u svom najbitnijem delu – definicija ciljne grupe, bar teorijski podložni lišenju dejstva. Pojam izbeglice, u postojećim okolnostima, mora biti jedinstveno definisan prema prihvaćenim međunarodnim standardima.

Na značajnim mestima, Amandman odaje utisak znatno restriktivnijeg pristupa pravima izbeglica, odnosno dužnostima/obavezama nadležnih u njihovom zbrinjavanju. Između ostalih, **član 6** Amandmana (o članu 8 Zakona) uvodi fakultativnost u pogledu obezbeđivanja privremenog smeštaja i pomoći u ishrani izbeglicama u kolektivnim centrima. Uvođenjem labave konstrukcije «može se obezbediti» u bitan segment aktivnosti nadležnih organa povodom zbrinjavanja izbeglica, otvara se put ozvaničenog i zakonitog zanemarivanja značajnog broja ugroženih lica. Zatim, **član 14** Amandmana (o članu 16 Zakona) uvodi restriktivniji pristup pružanju materijalne ili druge pomoći izbeglici, u smislu umanjenja ili prestanka pomoći ukoliko se ispunji jedan od uslova u vezi sa zbrinjavanjem izbeglice i/ili jednog od članova njegove porodice. Dok predviđeno rešenje ima donekle legitiman cilj, problem je *široko definisanje kategorije člana porodičnog domaćinstva* izbeglice. Imajući u vidu egzistencijalnu važnost pomoći, formalna ispunjenost zacrtanih osnova njenog prestanka usled nastale promene na strani člana (šire) porodice bi u praksi mogla da proizvede višestruke negativne posledice. Iako se može reći da restriktivan pristup ima osnova, potrebno je suziti krug lica od direktnog uticaja na pružanje pomoći samo na članove uže/nuklearne porodice izbeglice.

Inače, ostao je potpuno netaknut predloženim Amandmanom bitan član 18 Zakona o *gubitku prava utvrđenih Zakonom* (statusa izbeglice), uprkos činjenici da je potpuno suprotstavljen jasnim odredbama Konvencije i da je praksa ukazala na velike probleme nastale u njegovoj primeni. Ovde se, između ostalog, misli na praksu (i prvostepenog i drugostepenog) tipskog ukidanja statusa izbeglice tokom 2005. godine na bazi potpuno neobrazloženih navoda da lice nije prijavilo promene u svojstvu izbeglice koje su od bitnog uticaja za ostvarivanje prava, tj. na osnovu potpuno

činjenično neutemeljenih procena da se lice prosto vratilo (čak i bez namere nastanjenja) u državu svog prethodnog prebivališta. Imajući u vidu mane ovog i drugih, neposredno vezanih članova, neophodno je ustanoviti nedvosmislene kriterijume za prestanak i opoziv statusa izbeglice u skladu sa Konvencijom, koji ne dozvoljavaju mogućnost faktički neograničene diskrecione ocene.

Primer razilaženja sa svrhom jednog «pravog» zakona o izbeglicama sadržan je i u razradi **člana 15** Amandmana (o članu 19 Zakona), koji predviđa i regulisanje stambenih potreba «izbeglic[a] i članova njihovog porodičnog domaćinstva koji su *stekli državljanstvo* Republike Srbije radi njihove integracije [*italic* dodat]». Ukoliko se uzme u obzir da se, prema postojećim principima izbegličkog prava, izbeglički status okončava, između ostalog, sticanjem novog državljanstva, ostaje pitanje održivosti realnog osnova dualnog statusa (izbeglica sa državljanstvom) i preferencijalnog tretmana pojedinih državljana Srbije. Uspostavljanje *prima facie* opšte pretpostavke o potrebi pozitivne diskriminacije cele jedne kategorije državljana Srbije i/ili članova njihovih porodica u odnosu na ostale materijalno ugrožene građane nosi izvesnu dozu rizika u praksi. Isti cilj bi se mogao postići i donošenjem posebnog, po materiji i nazivu primerenijeg zakona. U domenu jednog takvog zakona bi se moglo naći i mnogo pravičnije (prema izbeglicama) rešenje pitanja svojine na nepokretnostima pribavljenim u svrhu rešavanja stambenih potreba izbeglica, u odnosu na sadašnji, nedovoljno odmereni **član 16** Amandmana o beskompromisnom primatu *državne svojine* na istim i modalitetima daljeg korišćenja/transfere prava.

Imajući u vidu krajnji efekat Amandmana u smislu prevazilaženja namene i održavanja manjkavosti konkretnog Zakona, trebalo bi odbaciti ideju bilo kakvih «izmena i dopuna» zastarelog Zakona o izbeglicama kao gubitak dragocenog vremena i sredstava. Donošenje novih zakona u odgovarajućim oblastima, a pre svih iscrpnih zakona o azilu i socijalnom stanovanju, bio bi jedini racionalan pristup celokupnoj problematici i osnov njenog uspešnog rešavanja.

(mr. Jelena Madžarević, Praxis)



## - Srodne Teme -

### Zakoni o azilu i izbeglicama u Jugoistočnoj Evropi- uporedni pregled

#### Da li su zakonodavstva o azilu u jugoistočnoj Evropi u skladu s međunarodnim i evropskim standardima?

U vreme kada se u Srbiji vodi rasprava o izmena i dopunama Zakona o izbeglicama, korisno je steći uvid u iskustva okolnih zemalja. Budući da je pitanje azila regionalno pitanje, uspešna pravna rešenja iz susednih država svakako mogu biti od koristi, te doprineti boljem razumevanju problema azila u Srbiji. Stoga ćemo u ovom članku pružiti kratku analizu zakonskih rešenja azila u Jugoistočnoj Evropi, prvenstveno u državama nastalim nakon raspada socijalističke Jugoslavije (Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Bivša Jugoslavenska Republika (B.J.R.) Makedonija). Osim toga, daćemo uvid u zakone o azilu u Rumuniji, Bugarskoj, Albaniji i Grčkoj, kao i u Zakon o azilu Republike Crne Gore, usvojen nedugo po proglašenju nezavisnosti nakon referenduma u maju 2006.

U Jugoistočnoj Evropi, prema izveštaju Visokog komeserijata Ujedinjenih nacija za izbeglice, Grčka i Slovenija imale su najviše podnetih zahteva za pružanje azila u 2005. godini. Slede Bugarska i Rumunija, dok je Srbija, uz B.J.R. Makedoniju i Albaniju, na začelju liste. Važno je napomenuti da su Slovenija i Grčka članice Evropske unije, dok Bugarska i Rumunija imaju status država kandidata.

<b>Zahtevi za azil podneti u 2005. godini</b>	
Grčka	9050
Slovenija	1834
Bugarska	822
Rumunija	594
Hrvatska	186
Bosna i Hercegovina	150
Srbija i Crna Gora	85
B.J.R. Makedonija	73
Albanija	25

*Statistički podaci Visokog komeserijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR 2005 Global Refugee Trends)*

U Grčkoj, Bugarskoj i Rumuniji najveći broj izbeglica i azilanata dolazi iz bliskistočnih i centralno-azijskih zemalja, poput Iraka, Avganistana, Pakistana ili Bangladeša. Za

razliku od njih, većina bivših jugoslovenskih republika ima ponajviše izbeglica poreklom iz regiona bivše Jugoslavije, koji je tokom devedestih godina bio pogođen ratnim dejstvima.

#### Usaglašavanje režima azila u Jugoistočnoj Evropi sa međunarodnim standardima

Sve navedene države pristupile su Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine (u daljem tekstu: Konvencija 1951) i Protokolu o statusu izbeglica iz 1967. godine (u daljem tekstu: Protokol)<sup>1</sup>. Grčka je ratifikovala Konvenciju 1960. godine, kad i Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ). Nakon pada komunizma, države naslednice SFRJ, kao i ostale bivše komunističke zemlje u regionu, pojedinačno su odmah ratifikovale Konvenciju iz 1951.

Međutim, usklađivanje zakonskih rešenja azila sa Konvencijom i Protokolom odvijalo se u ovim državama različitim dinamikom. U Grčkoj je Zakon o azilu usvojen 1992. godine<sup>2</sup>. U Albaniji je zakon koji reguliše azil u skladu s Konvencijom stupio na snagu 1998. godine<sup>3</sup>. Usledila je Slovenija 1999. godine<sup>4</sup>, potom Bugarska 2002. godine<sup>5</sup>; B.J.R. Makedonija<sup>6</sup> i Bosna i Hercegovina<sup>7</sup> su svoj zakon donele 2003. godine, a Hrvatska<sup>8</sup> i Rumunija 2004. godine. Rumunija je, zapravo, još od 1996. godine imala Zakon o izbeglicama, čija su razilaženja sa Konvencijom oko pitanja definisanja pojma izbeglice prevaziđena kasnijim uredbama Vlade<sup>9</sup>.

Dakle, sva pomenuta zakonska rešenja pozivaju se na Konvenciju iz 1951 i Protokol; shodno tome, oni usvajaju definiciju statusa izbeglice propisanu u članu 1, paragraf A(2), Konvencije. On se prvenstveno odnosi na

<sup>1</sup> Za više informacija o državama potpisnicama Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine pogledati: <http://www.unhcr.org>

<sup>2</sup> Zakon o strancima Grčke 1975/1991

<sup>3</sup> Zakon o azilu Republike Albanije

<sup>4</sup> Zakon o azilu, br. 61/1999

<sup>5</sup> Zakon o azilu i izbeglicama, br. 54/31, maj 2002

<sup>6</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, br. 49/25, jul 2003

<sup>7</sup> Zakon o azilu, boravku i kretanju stranaca, br. 79/03

<sup>8</sup> Zakon o azilu, 12. jun 2003

<sup>9</sup> Više informacija na: <http://www.un.ro/unhcr.html>



postojanje osnovanog straha od progona, kao i na strah od progona zbog pripadnosti određenoj rasi, religiji, nacionalnoj ili društvenoj grupi, ili zbog zagovaranja određenog političkog mišljenja. Takođe, izbeglica je osoba koja ne može, ili zbog straha ne želi da se vrati u svoju zemlju porekla.

Što se tiče zabrane proterivanja i vraćanja (*non-refoulement*) osoba u zemlju u kojoj za njih postoji opasnost i osnovan strah od progona, Slovenija, B.J.R. Makedonija, Bosna i Hercegovina i Albanija su ovu odredbu usvojile bez izuzetaka navedenih u članu 33, paragraf 2 Konvencije. Takvo rešenje je u skladu i sa članom 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine (u daljem tekstu: Evropska konvencija o ljudskim pravima), koji glasi: »Niko neće biti podvrgnut mučenju, nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju«. Dakle, ovde se ni u kom slučaju ne dopušta prinudno vraćanje izbeglice u zemlju gde postoji mogućnost da će biti podvrgnuta mučenju, nehumanom i ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Opseg zaštite izbeglica razlikuje se od zemlje do zemlje. Sadašnja zakonska rešenja u većini navedenih država (Grčka, Slovenija, B.J.R. Makedonija, Bugarska i Rumunija) propisuju zaštitu izbeglica, te predviđaju oblike privremene i supsidijarne zaštite. Zakoni u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Albaniji propisuju mogućnost privremene ali ne i supsidijarne zaštite, koja podrazumeva zaštitu zasnovanu na razlozima drugačijim od onih propisanih u Konvenciji iz 1951. Albanski zakon, ipak, umesto supsidijarne predviđa mogućnost privremene zaštite iz humanitarnih razloga.

#### **Izmene zakona o azilu u zemljama regiona i unošenje propisa Evropske unije u nacionalna zakonodavstva**

Zakoni o azilu u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i B.J.R. Makedoniji nisu menjani od stupanja na snagu. S druge strane, zakoni u Grčkoj, Sloveniji, Bugarskoj i Rumuniji menjani su više puta, u skladu sa razvojem i promenama politike azila u Evropi.

U **Grčkoj** je Zakon o azilu iz 1991. godine izmenjen 1996, Zakonom 2452/1996. Članu 1 i članu 2, pored odredaba koje regulišu uslove i proceduru za pomoć osobama kojima je

priznat status izbeglice, kao i tražiocima azila, dodata je odredba koja propisuje oblike privremene i humanitarne zaštite<sup>10</sup>. Osim Predsedničkog ukaza<sup>11</sup> iz 1999. godine kojim se primenjuje Zakon o azilu, na ovu oblast se direktno odnosi i Uredba Evropske komisije iz Dablina 2003. godine. Međutim, nijedna od direktiva Evropske unije (u oblasti privremene zaštite, prijema izbeglica, spajanja porodica, kriterijuma i minimalnih standarda procedure davanja i uskraćivanja statusa izbeglice u državama članicama Unije) do sada nije ugrađena u nacionalno zakonodavstvo<sup>12</sup>.

U **Sloveniji** se Zakon o azilu menjao nekoliko puta. Najnovije izmene u februaru 2006. godine imale su za cilj da usaglasile nacionalno zakonodavstvo sa Uredbom Evropske komisije iz Dablina (Dublin II), te Direktivom o kriterijumima i prihvatu. Boštjan Zalar, sudija Vrhovnog suda Slovenije, naglašava da su glavne promene negativno uticale na prava tražilaca azila<sup>13</sup>. Ove izmene, naime, podrazumevaju neku vrstu pred-azilantske procedure prilikom prelaska granice, u okviru koje policija ima ovlašćenja da donese odluku o podnetom zahtevu za azil. Takva odredba može voditi vraćanju (tj. proterivanju) sa granice. Zatim, raniji zakonski standardi socijalnih i ekonomskih prava i prinadležnosti tražilaca azila i izbeglica ograničeni su tako da oni ne mogu odmah početi da traže posao, niti više imaju pravo na finasijsku pomoć (džeparac)<sup>14</sup>. Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice izrazio je svoje razočarenje što je Slovenija najniže standarde Direktive o kriterijumima primenila kao najviše i tako degradirala postojeći Zakon o azilu<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Mid-term evaluation of the European Refugee Fund, Country Report-Greece, December 2003, pp. 5-6

<sup>11</sup> Predsednički ukaz br. 61/1999, Procedure priznavanja statusa zbeglice, opoziv priznavanja I deportacija stranaca, dozvola dolaska u zemlju članova porodice stranaca I načini saradnje sa Visokim komesarom ujedinjenih nacija za izbeglice. Izvor: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd>

<sup>12</sup> Grčki savet za izbeglice, Jul 2006 (faksom)

<sup>13</sup> Zalar, Boštjan. The Experiences and Challenges for Ajudication on Refugee Law in Slovenia, International Journal of Refugee Law 2006, Vol. 18, No. 1, pp.118-181, p. 132

<sup>14</sup> Kancelarija za odnose sa javnošću o medijima Republike Slovenije, *Vlada želi sprečiti zloupotrebu azilantskog postupka*, 24 novembar 2005

<sup>15</sup> UNHCR News, *UNHCR razočaran novim slovenačkim Zakonom o azilu*, 10 februar 2006





Kad je **Bugarska** u aprilu 2005. godine unela izmene u svoj Zakon o azilu, UNHCR je u načelu podržao te promene, ali je kritikovao nekoliko odredaba koje ne zadovoljavaju evropske i međunarodne standarde<sup>16</sup>. Kritika se pre svega odnosila na definiciju očigledno neosnovanih zahteva za azil kao i na predviđene razloge obustavljanja procedure i odbijanja zahteva za azil<sup>17</sup>. U nedavnim izmenama koje su stupile na snagu u julu 2006, kritikovane odredbe nisu izmenjene<sup>18</sup>. U 2005. godini Bugarska je nastavila da smanjuje broj godišnjih zahteva za azil, čiji je broj opao sa 1000 na 800. Izveštaj iz 2004. godine Evropskog saveta za izbeglice i prognanike (ECRE) ovaj pad pripisuje je pojačanoj kontroli granica uzrokovanoj pripremom Bugarske za prijem u članstvo Evropske unije. ECRE je izrazio žaljenje što je ta država snizila standarde zaštite izbeglica zbog usaglašavanja sa komunitarnim pravom Unije<sup>19</sup>.

U avgustu 2006. godine stupaju na snagu izmene Zakona o azilu u **Rumuniji**<sup>20</sup>. Izmene imaju za cilj da u Zakon ugrade propise EU o privremenoj zaštiti, prihvatu, spajanju porodica i kriterijumima za priznavanje statusa. Shodno tome, od sada će mogućnost spajanja porodica biti dostupna i korisnicima supsidijarne i privremene zaštite<sup>21</sup>. Međutim, uporedo sa proširivanjem opsega zaštite, ovaj Zakon o azilu eksplicitno primenjuje izuzeća od načela zabrane proterivanja (*non-refoulement*) u slučaju da je osoba uključena u terorističke radnje (član 6, stav 1).

#### **Opšte tendencije razvoja politika azila u nacionalnim zakonodavstvima**

Sve države pomenute u ovom tekstu uskladile su svoje zakone koji regulišu azil sa Konvencijom iz 1951. i Protokolom; sve one definišu status izbeglice po odredbama iz ova dva ključna dokumenta. Princip zabrane proterivanja (*non-refoulement*) propisan je u svakom od regionalnih zakona o azilu, s tim što

neke zemlje ovaj princip uzimaju kao apsolutnu normu od koje se ne može odstupati, dok su druge, pak, u svoje zakone unele odredbe o izuzimanju od ovog principa na način koji je propisan Konvencijom. Svaka od država, takođe, pruža zaštitu izbeglicama u smislu Konvencije iz 1951, kao i privremenu zaštitu. Samo tri zemlje regiona u svojim zakonima ne predviđaju supsidijarnu zaštitu.

Države koje su menjale svoje Zakone o azilu takođe su u nacionalno zakonodavstvo mahom ugradile i većinu direktiva Evropske unije, što je imalo i pozitivne i negativne efekte. S jedne strane, propisi Unije podstakli Rumuniju da svoj Zakon o azilu uskladi sa međunarodnim i evropskim standardima; s druge strane, u Sloveniji i delimično u Bugarskoj najniži standardi Evropske unije primenjeni su kao najviši, što je dovelo do snižavanja prethodno postojećeg nivoa zaštite izbeglica i tražioca azila u ovim zemljama.

#### **Crnogorski Zakon o azilu**

Nakon održanog referenduma u maju 2006, Crna Gora je zvanično svoju nezavisnost proglasila 3. juna 2006. U prvoj polovini jula Skupština Crne Gore usvojila je sveobuhvatan Zakon o azilu. Na primer, pri definisanju pojma izbeglice Zakon se ne poziva samo na Konvenciju iz 1951. i Protokol, poput ostalih nacionalnih zakonodavstava, već i eksplicitno na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima iz 1950. Shodno tome, princip zabrane proterivanja (*non-refoulement*) propisan je uz postojeća ograničenja, s tim da taj princip postaje apsolutan i da se od njega ne može odstupiti ukoliko postoji rizik od mučenja, nehumanog i ponižavajućeg postupanja (član 6 Zakona). Tokom pripreme predloga ovog zakona uzimane su u obzir različite međunarodne i evropske konvencije, direktive, propisi i preporuke. Tako su, prema Direktivi Evropske unije o kriterijumima i privremenoj zaštiti, supsidijarna i privremena zaštita omogućene u slučajevima: kad povratak nosi rizik da će osoba biti podvrgnuta mučenju, nehumanom i ponižavajućem postupanju ili kažnjavanja ili ako su nečiji život, sigurnost i sloboda ugroženi usled nekontrolisanog nasilja, strane agresije, građanskog rata, krupnih kršenja ljudskih prava ili usled drugih okolnosti koje bi mogle ugroziti nečiji život, bezbednost i slobodu. Crnogorski Zakon o azilu, dakle, nudi širok spektar zaštite izbeglica i tražilaca azila, što ga čini jednim od najnaprednijih zakona o azilu u regionu.

<sup>16</sup> Izmene i dopune Zakona o azilu i izbeglicama Republike Bugarske, Službeni glasnik br. 31/8.4.2005

<sup>17</sup> UNHCR Background Note on the Protection of Asylum Seekers and Refugees in Bulgaria, February 2006

<sup>18</sup> Izmene i dopune Zakona o azilu i izbeglicama Republike Bugarske, Službeni glasnik br. 30/11.4.2005

<sup>19</sup> European Council on Refugees and Exiles - Country Report 2004 – Bulgaria

<sup>20</sup> Zakon o azilu Rumunije, br. 122/2006

<sup>21</sup> Rumunska nacionalna novinska agencija ROMPRES, Rumunija uspostavila novi, jasni i fer režim azila u saglasnosti sa standardima Evropske unije, 14. jun 2006.



U trenutku proglašenja nezavisnosti u Crnoj Gori se nalazilo 16.000 interno raseljenih osoba sa Kosova koje su preko noći postale izbeglice. Ivanka Kojić, koordinatorka Komeserijata za izbeglice i interno raseljene osobe Crne Gore, smatra da će izbeglice i tražioci azila u ovoj državi od tri ponuđene mogućnosti - povratak u zemlju porekla, odlazak u tzv. treće zemlje ili integracija u crnogorsko društvo - najverovatnije u većini izabrati ovu treću<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Danas, Povratak, odlazak ili integracija, 24. jul 2006

Sve države pomenute u ovom tekstu imaju zakone o azilu u skladu sa Konvencijom iz 1951. i Protokolom; većina njih, osim zaštite izbeglica, uključuje privremenu i supsidijarnu zaštitu, pri čemu je crnogorski Zakon u tom smislu najnapredniji. Srbija nesumnjivo može imati koristi od iskustava dobre prakse u regionu prilikom usaglašavanja svoje politike azila sa međunarodnim i evropskim standardima.

(Christina Alfiev, SSI)

## - Najava događaja -

### ECRE Seminar o azilu u Beogradu

Od 7. do 10. septembra 2006, u Beogradu, ECRE (Evropski savet za izbeglice i prognanike) organizuje kurs o pitanjima azila, u okviru svog ELENA programa (Evropska pravna mreža za pitanja azila).

Za više informacija: [www.ecre.org](http://www.ecre.org)

### Predstojeći skupovi članica SSI

#### SDF:

- Okrugli sto o raseljenim licima, septembar
- Okrugli sto o repatrijaciji i azilu, oktobar

- Konferencija za štampu o repatrijaciji u Hrvatsku, oktobar
- Poseta opštinskih predstavnika iz Hrvatske, oktobar

Za više informacija: Drago Kovačević  
([dragok@sdf.org.yu](mailto:dragok@sdf.org.yu))

#### PROTECTA:

- Okrugli sto o azilu, septembar
- Okrugli sto o repatrijaciji, septembar

Za više informacija: Miloš Stojadinović  
([milos@protecta.org.yu](mailto:milos@protecta.org.yu))

O nama: **Srpski savet za izbeglice** je savez šest lokalnih nevladinih organizacija koje se bave problemima izbeglica i raseljenih, s ciljem da ojača njihovu ulogu i uticaj u procesu pronalaženja održivih i dugoročnih rešenja za izbeglica i raseljena lica u Srbiji i regionu zapadnog Balkana, kroz zajedničko zastupanje i lobiranje na nivou donosilaca odluka i javne politike. SSI je nevladina, neprofitna organizacija čija je vizija stvaranje pravednijeg sveta za izbeglice, raseljena lica i druge ljude prisiljene da napuste svoj dom, kao i podizanje opšteg nivoa tolerancije, ravnopravnosti i napretka u društvu.



Grupa 484



Zdravo da ste



International  
Aid Network  
IAN



Novosadski  
Humanitarni  
Centar NSHC



Srpski  
Demokratski  
Forum SDF -  
Beograd



Centar za razvoj  
građanskog  
društva  
PROTECTA