

Pravo na azil u Republici Srbiji i uporedna rešenja u regionu jugoisto ne Evrope

-analiti ki izveštaj-

Srpski savet za izbeglice

Autor:
Vladimir Petronijevi (Grupa 484)

Beograd, septembar 2006.

Uvod¹

Dokument koji je pred Vama pretenduje da na sveobuhvatan na in odgovori izazovu analize postoje eg stanja u oblasti azilantske zaštite u Republici Srbiji. Oblast politike upravljanja migracijama u koje spada i oblast azilantske zaštite u EU, predmet je kritika mnogih nevladinih organizacija u samoj EU, stoga je ambicija ovog dokumenta da prikaže i nedostatke evropskog sistema azilantske zaštite i ukaže zakonodavcu u Srbiji na izazove koje pred njim stoje, kao i na neophodnost balansiranja izme u univerzalnih standarda i regionalnih evropskih rešenja koja podjednako moraju biti zastupljena u našem budu em zakonskom tekstu.

U odsustvu zakona koji uspostavlja proceduru za utvr ivanje izbegli kog statusa, organa koji bi u postupku u estvovali odnosno obima prava koju bi uživali tražioci azilantske zaštite i lica kojima je status odobren, predstavljena je aktivnost UNHCR-a u ovoj oblasti.

I Trenutno stanje

Na putu evropskih integracija, Srbija e svoju migracionu politiku morati da uskladi i izgradi poštuju i univerzalne i evropske standarde. To je zahtevan proces, koji podrazumeva strategijski pristup i punu koordinaciju svih nadležnih organa. U trenutku kada prekid pregovora o zaklju enju Sporazuma o stabilizaciji pridruživanju Srbije Evropskoj uniji preti da ozbiljno ugrozi dinamiku približavanja SCG Evropskoj uniji, problem politike upravljanja migracijama ostaje i dalje otvoren, bez odgovaraju ih rešenja.

Sti e se utisak da me u donosiocima odluka u Srbiji ne postoji dovoljan stepen svesti o izazovima koje sa sobom nosi definisanje državne politike u oblasti migracija, koja mora biti u skladu sa regionalnim inicijativama, me unarodnim i evropskim standardima. Kada kona no i zakonski bude zaokružen, sistem azila e biti potpuno nov i nepoznat „organizam“ u pravnom sistemu Srbije. Republika Srbija se ne može pohvaliti ni uspešnim sprovo enjem sporazuma o readmisiji, odnosno brigom koju pokazuje za povratnike iz zapadne Evrope. Zakonski okvir, koji reguliše status stranih državljana koncipiran je pre skoro tri decenije i neke njegove odredbe više se uopšte ne mogu primeniti. Položaj raseljenih je veoma težak, a postupak integracije i povratka izbeglih sa prostora Hrvatske i BiH je spor i odvija se uz mnogo problema.

EU i u ovoj oblasti prati politiku reformi koju sprovode zemlje, potencijalni kandidati za lanstvo. Sam Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u sebi e sadržati i odredbe vezane za ove teme. To je karakteristika sporazuma koje su potpisale Hrvatska i Makedonija. Dakle, u aktima koji su pre svega ekonomsko-trgovinskog karaktera, na i e se i lanovi posve eni migracionoj politici Srbije. Ovo je snažna poruka EU, koja e i u ovoj oblasti od Srbije o ekivati punu saradnju i istinske reforme.

Oblast azilantske zaštite i položaj stranaca neophodno je posmatrati u kontekstu evropskih integracija Srbije. Srbija je svoj proces približavanja EU zapo ela najkasnije u regionu jugoisto ne Evrope i napredak koji u procesu stabilizacije i pridruživanja ostvaren nije bio dovoljan za potpuno priklju enje odmaklim procesima evropeizacije regiona.

Definisanje politike upravljanja migracijama, koja podrazumeva jasan stav države i punu zakonsku ure enost u skladu sa univezalnim i evropskim standardima, u oblastima: azilantske zaštite, zaštite izbeglica i interno raseljenih lica, položaja stranaca i politike viza, zaklju ivanja i sprovo enja sporazuma o readmisiji, kontrole granice, suzbijanja ilegalnih migracija u Srbiji je i dalje na samom po etku.

U izveštaju o stabilizaciji i pridruživanju za SCG za 2003. godinu, u delu koji se odnosi na saradnju u oblasti pravosu a i unutrašnjih poslova izme u ostalog je navedeno: „Ustavna povelja predvi a nadležnosti u usvajanju legislative, što se odnosi na neka pitanja iz ove oblasti (pravosu e i unutrašnji

¹ Delovi ovog teksta koriš eni su prilikom realizacije projekta Fonda za otvoreno društvo "Monitoring procesa približavanja Srbije EU i evropeizacije Srbije" koji je realizovala Grupa 484

poslovi), oblasti (kao što su vize, upravljanje granicama, azil i migracije), ali još uvek postoji značajan nedostatak jasno e u pogledu institucionalnog uspostavljanja i mehanizma koordinacije (...) Legislativa koja je pripremljena na federalnom nivou (kao što je ona u oblasti azila i migracija je na ravan i nedostatak harmonizacije politika postoji.“² EU je svoje mišljenje iskazala i kroz Izveštaj o spremnosti Srbije i Crne Gore za pregovore o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, (Studija o izvodljivosti), u odeljku 3.6.2., posvećenom problemu azila, viza i migracija.

„Ustavni spor o podeli nadležnosti utiče na blagovremeno usvajanje zakonodavstava u ovoj oblasti. Usled toga, SCG zaostaje za zemljama u regionu. Okvirni zakon na nivou Državne zajednice usvojen je od strane Parlamenta. Dva republička zakona, koja obuhvataju procedure, su u naprednoj fazi, uz značajnu pomoć UNHCR-a“³.

Posebna pažnja posvećena je i pitanju readmisije, kod koje je konstatovan pozitivan razvoj događaja. Potpisano je i primenjuje se 13 sporazuma sa 15 zemalja. Ipak, primećujemo da je proces daljeg zaključenja sporazuma o readmisiji znatno usporen nakon marta 2003. godine.⁴ Usporena aktivnost države na ovom polju je od strane francuskog ministra inostranih poslova istaknuta kao mogući i razlog zaoštavanja viznog režima Francuske prema tadašnjoj SCG. Pozitivna ocena, data u Studiji, može biti zamenjena negativnim stavom EU, ako se proces zaključenja sporazuma o readmisiji ne nastavi na dinamičnijem nivou.

U Saopštenju Evropske komisije o spremnosti Srbije i Crne Gore za pregovore o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji konstatuje se da je određene nadležnosti između Državne zajednice i državnih jedinica i dalje problematične, no kada je reč o oblastima politike viza, azila, migracija i integrisanog upravljanja granicom.

U izveštaju o stabilizaciji i pridruživanju za SCG za 2005. godinu konstatuje se da i dalje nema napretka po pitanju donošenja republičkih zakona o azilu, neophodnih za sprovođenje zakona usvojenog na nivou državne zajednice. Konstatuje se i odsustvo potrebnih kapaciteta za prihvatanje azilanata. „U Srbiji postoji samo jedan prihvatni centar⁵ za tražiocice azila i izbeglice, sa veoma ograničenim kapacitetom i neadekvatnom infrastrukturom. U Crnoj Gori nema odgovarajućih kapaciteta za prihvatanje, iako je njihovo uspostavljanje planirano za 2005. godinu.“⁶

Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore EU u odeljku 4.5.2.2. Migracije, konstatuje zastarelost propisa koji uređuju oblast položaja stranaca i nedostatak zakonske regulative u oblasti azilantske zaštite. „Kao tranzitna zemlja na putu migranata iz Azije i Afrike prema EU, Srbija je suočena sa brojnim izazovima u rešavanju problema ilegalnih migranata.“⁷ Konstatuje se i nepostojanje adekvatnog prihvatilišta za strance po standardima EU. Jasno je izražena potreba da se sistem azilantske zaštite zaokruži usvajanjem odgovarajućeg republičkog zakona. Iskazana je i potreba za regulisanjem prava stranaca u Srbiji kroz nove propise u ovim oblastima. Date su i relevantne preporuke za unapređenje stanja u ovim oblastima.

Odlukom Saveta Evropske unije od 30. januara 2006. godine o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom uključujući i Kosovo, prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine i prestanku važenja odluke 2004/520/EC, pitanja viza, kontrole granica, azila i migracija svrstana su u kratkoročne prioritete, čime je Evropska unija još jednom naglasila potrebu za brzim i efikasnim reformama u ovim oblastima.

„Na nivou državne zajednice razviti jedinstven pristup pitanjima u vezi sa vizama, azilom i migracijama u skladu sa Ustavnom poveljom, posebno kroz potpuno usklađivanje viznih režima koji se primenjuju u Republikama. Ustanoviti mehanizme za praćenje konzistentnog sprovođenja ovih politika na nivou Republika.“

² Preuzeto, ICMPD, Viza modul, Izveštaj za Srbiju i Crnu Goru, 2005, str. 9-10

³ <http://www.ssinf.sv.gov.yu/dokumenta/studija.pdf>

⁴ U poslednje tri godine zapravo potpisan je samo jedan Sporazum i to nedavno, krajem aprila 2006 godine sa Francuskom, i ratifikovan samo Sporazum o readmisiji sa Kanadom u Skupštini SCG, 10. maja 2006. godine

⁵ Prihvatni centar kao i celokupna problematika azila u SCG još uvek je u nadležnosti UNHCR

⁶ www.feio.sv.gov.org

⁷ [www.seio.sv.gov.org/dokumenti/Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore EU](http://www.seio.sv.gov.org/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20Srbije%20za%20pristupanje%20Srbije%20i%20Crne%20Gore%20EU), str. 173

Usvojiti zakone o azilu u obe Republike i nastaviti sa zaključenjem i sprovođenjem sporazuma o readmisiji. U Srbiji: unaprediti kapacitete i infrastrukturu centra za prijem azilanata i izbeglica. U Crnoj Gori: izgraditi planirane centre za prijem azilanata i izbeglica”⁸

Vlada Republike Srbije usvojila je 7. aprila 2006. godine Plan za sprovođenje Evropskog partnerstva⁹. U okviru oblasti VIII Pravosuđe, sloboda i bezbednost, u segmentu 8.1 Vize, kontola granice, azil i migracije, tačke 8.1.5 i 8.1.6. kao kratkoročni prioriteti označeni su usvajanje odgovarajućeg zakonskog akta o azilu odnosno unapređenje kapaciteta i infrastrukture centra za prijem azilanata i izbeglica. Kao odgovoran državni organ označeno je Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije.

Kada je reč o izbeglicama i raseljenim licima, okviru oblasti IV, Regionalna pitanja i međunarodne obaveze, tačka 4.1.9., kao kratkoročni cilj Vlade Srbije određeno je osiguravanje adekvatne saradnje između državnih zajednica i državljanica u pogledu pravnog osnova i praktične zaštite prava izbeglica i interno raseljenih lica, kroz izgradnju odgovarajućih administrativnih kapaciteta za koje je predviđena suma od 1,2 miliona evra, pri čemu ta aktivnost treba da bude realizovana u periodu avgust 2005 - oktobar 2006. Kao kratkoročni cilj označeno je i obezbeđenje izbora između održivog povratka i integracije. Planirano je i usvajanje zakonskih i podzakonskih akata kojima bi se omogućila integracija izbeglica odnosno realizacija Sarajevske deklaracije za održiv povratak. Usvajanje izmena i dopuna zakona o izbeglicama predviđeno je kao srednjoročni prioritet i planirano je za IV kvartal 2006. godine¹⁰, a dopuna Nacionalne strategije o izbeglim i raseljenim licima bila je planirana za II kvartal 2006. godine. Ono što se ističe kao najveća prepreka za realizaciju ovako postavljenih ciljeva jeste nedostatak novih sredstava.

U 2004. godini misije UNHCR, OEBS-a i Evropske komisije u Srbiji i Crnoj Gori, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini pokrenule su regionalnu inicijativu Mapa Puta (“Road Map”) u cilju unapređenja održivog rešenja, povratka ili integracije, te zatvaranja dosijea izbeglica do kraja 2006. godine. U Sarajevu, na trilateralnom sastanku na ministarskom nivou 31. januara 2005. potpisana je Sarajevska deklaracija. Na osnovu te deklaracije svaka zemlja treba da usvoji akcioni plan, koji bi se potom spojili u zajedničku matricu sa zadacima i rokovima. Države regiona treba da ponude uslove na osnovu kojih će izbeglice moći i slobodno da odluče o integraciji ili povratku. Prema podacima iz Komesarijata za izbeglice Srbije došlo je do zastoja u sprovođenju planova. Do sada su definisana dva poglavlja zajedničke matrice: poglavlje zajedničke aktuelne statistike i poglavlje o pristupu pravima kao pojedinačne mape puta. Odlučeno je da BiH bude koordinator, a međunarodne organizacije treba da dostave informacije i komentare za pojedinačne mape puta. Kao i u slučaju sprovođenja Nacionalne strategije za izbeglice i raseljene, i u projektu Mape puta postavlja se pitanje nadležnosti institucija.

Radna grupa koja je osnovana da bi pomogla regionalni proces imala je uspeha u rešavanju tehničkih pitanja; međutim, „mape puta“ nisu završene na vreme. Ideja da 2006. godina bude rok za rešavanje svih pitanja u vezi sa izbeglicama sve je manje realna. Sarajevska deklaracija, ipak, predstavlja jedinstvenu priliku za rešavanje pitanja ne samo u vezi sa povratkom izbeglica, već i sa lokalnom integracijom. Posle više od deset godina, kako je zaključila Evropska komisija, izbegliki dosijei bi mogli da budu zauvek zatvoreni.¹¹

⁸ www.seio.sv.gov.org/dokumenti/ Odluka Saveta Evropske unije od 30. januara 2006. godine o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom uključujući i Kosovo, prema rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine i prestanku važenja odluke 2004/520/EC, 2006/56/EZ, str. 10

⁹ www.seio.sv.gov.org/dokumenta

¹⁰ Na sajtu Vlade Republike Srbije može se pronaći predlog izmena i dopuna zakona o izbeglicama koji je zbog svojih kontraverznih rešenja već izazvao polemiku u stručnoj javnosti.

¹¹ European Commission, Progress Report Croatia, November 2005.

II Politike i legislativa

Oblast azilantske zaštite

U okviru Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope, odnosno programa MARRI (Migration, Asylum, Refugee Regional Initiative) predstavljen je, na samitu u Solunu 21. juna 2003, Regionalni akcioni program (Programme of Action) za zemlje zapadnog Balkana u kome su sadržana rešenja za bolje upravljanje migracijama i problemima azila, za povratak izbeglica, integrisanu zaštitu granica i uspostavljanje prihvatljivog viznog režima na ovom području. Ovaj Regionalni akcioni program je bio rezultat šestomesečnog rada i zajedničkih aktivnosti predstavnika država zapadnog Balkana, drugih država članica Pakta za stabilnost, predstavnika Evropske komisije i drugih relevantnih međunarodnih organizacija. Ovaj program je komplementaran Programu stabilizacije i pridruživanja (Stabilisation and Association Process) koji je u zemljama zapadnog Balkana u različitim fazama sprovođenja.

Glavne karakteristike ovog regionalnog akcionog programa su:

- pomeranje fokusa sa humanitarnog pristupa rešavanju problema izbeglica na integrisani pristup državljanstva;
- uspostavljanje instrumenata za kontrolu nelegalnih migracija i uspostavljanje slobode protoka ljudi i roba;
- uspostavljanje Integrisanog upravljanja granicama (Integrated Border Management).

Regionalni akcioni program je u potpunosti komplementaran sa osnovama sistema prava azila u EU, usvajaju i kako njegove dobre strane, tako i slabosti. Na 45 strana su sadržani strateški i operativni ciljevi koje države zapadnog Balkana treba da sprovedu samostalno, usvajaju i sopstvene Nacionalne akcione planove, a uz podršku Evropske komisije i CARDS programa. Makedonija i Hrvatska su već usvojile Nacionalne akcione planove i oni su u fazi sprovođenja. U okviru realizacije Nacionalnog akcionog plana za Hrvatsku, koji je, uprkos apelu MARRI da se sa njega skine oznaka tajnosti, još uvek nedostupan za širu javnost, u selu Trstenik, u blizini glavnog grada Hrvatske, Zagreba, u okviru pilot projekta tranzitnih centara za obradu, dovršen je u nekadašnjoj kasarni prihvatni centar za oko 800 azilanata, čiju je obnovu finansirala Evropska komisija/CARDS sa oko milion evra. Nacionalni akcioni plan za Bosnu i Hercegovinu je usvojen od strane Country Team-a 28. januara ove godine. Nacionalni akcioni plan za Srbiju i Crnu Goru je u formi nacрта razmotren i na elno odobren na skupu u Podgorici 21. januara 2004.

Usvajanje Nacionalnih akcionih planova u zemljama zapadnog Balkana samo je prvi korak ka usaglašavanju sistema upravljanja migracionim tokovima u ovim zemljama sa sistemom Evropske unije. Ono što zabrinjava u tom pogledu jeste što usvajanju Regionalnog akcionog plana (i nacionalnih planova) nije prethodila ocena stanja u ovim zemljama kao ni procena postojećih tehničkih i ljudskih resursa.

U domenu harmonizacije prava azila, Regionalni program akcije predviđa kao prioritete:

- ustanovljavanje jedinstvenih standarda za prihvat azilanata;
- pristup pravnoj pomoći;
- obaveza prihvata lica koja ne ispunjavaju uslove za regulisanje statusa u zemljama u kojima nelegalno borave (bilateralni sporazumi o readmisiji ne samo sa EU državama, već i sa državama u regionu);
- obaveza stvaranja uslova za integraciju lica koja su dobila azil, izbeglica i interno raseljenih lica;
- stvaranje uslova za posebnu zaštitu žena i dece azilanata;
- realizacija principa jedinstva porodice.

Jedan od ciljeva harmonizacije na osnovu Regionalnog programa je i uvođenje jedinstvenog, pravnog i efikasnog postupka za ispitivanje zahteva za azil, koji bi važio kako za lica koja ispunjavaju uslove za priznavanje zaštite na osnovu Ženevske konvencije, tako i tražilaca azila koji ispunjavaju uslove za dobijanje privremene zaštite ili zaštite iz humanitarnih razloga. Privremena zaštita bi trebalo da se garantuje samo u sluajevima egzodusa velikog broja ljudi zbog nasilja koje nije usmereno na neku određenu nacionalnu, rasnu, versku ili socijalnu grupu, usled spoljne agresije, unutrašnjih konflikata, sistematskog ugrožavanja

ljudskih prava i drugih okolnosti koje ozbiljno ugrožavaju javni poredak u zemlji porekla. U drugu kategoriju lica koja uživaju privremenu zaštitu, na osnovu EU standarda, spadaju osobe koje su napustile zemlju porekla zbog osnovanog straha da će biti izložene mučenju, nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili povredama drugih osnovnih ljudskih prava.

Program posebno stavlja akcenat na obrazovanje stručnih službi, upravnih/polijskih i sudskih organa koji bi trebalo da primenjuju nove i harmonizovane standarde. U zemljama Balkana problem nažalost ne predstavlja samo zakonski okvir, već i izuzetno loša kadrovska struktura u službama, uglavnom policijskim, koje odlučuju o pravu na azil, nepostojanje ili postojanje samo osnovnih institucionalnih i tehničkih kapaciteta, nepostojanje centara za obuku kadrova, kako o generalnim standardima zaštite ljudskih prava tako i o pravilnoj primeni kriterijuma za ocenu ispunjavanja uslova za određene forme zaštite.

Trenutna faktička situacija u balkanskim zemljama podrazumeva da se služe nekažnjene deportacije azilanata (refoulement), neadekvatne uslove prihvata lica koja su u postupku traženja azila, a ukoliko se radi o otklonjenom zahtevu (manifestly unfounded claims), na prvostepenu odluku podnosiocu se ne dozvoljava pravo na žalbu sa odložnim/suspenzivnim dejstvom. Ukoliko se u domaćem zakonodavstvu ne obezbedi apsolutno pravo na žalbu na odluku prvostepenog organa, i to u postupku pred nezavisnim, mogući pravosudnim organom, otvaraju se nesigurnosti koje mogu nastati za refoulement. Imaju i sve navedeno u vidu, teško je i zamisliti da je u relativno kratkom periodu moguće, bez intenzivne međunarodne saradnje na ovom polju, postići i usaglašenu primenu procedura vezanih za azil, koje bi u sebi sadržale garantije poštovanja osnovnih ljudskih prava azilanata.

Uslovi prijema azilanata, odnosno osiguranje minimalnih ekonomsko-socijalnih prava do trenutka meritornog odlučivanja o zahtevu takođe su od suštinskog značaja. Veoma je važno osigurati minimum standarda, koji se primenjuje na sve države članice Saveta Evrope, ne samo na zemlje Evropske unije ili zemlje koje su u procesu pristupanja, već standarde koje bi prihvatile sve države u Evropi, a koji su zasnovani na harmonizaciji minimalnih principa koji obezbeđuju dostojanstvene i humane životne uslove za azilante i njihove porodice dok su u postupku traženja azila. Mnoge evropske države, i to ne samo zemlje zapadnog Balkana, od kojih je većina u postupku pristupanja EU, već nažalost i same zemlje EU, nemaju proceduralne garantije za tražioca azila na besplatnu pravnu pomoć, ograničavaju im pravo kretanja, potpuno negiraju pravo na socijalnu pomoć i zaštitu, negiraju pravo na zdravstvenu zaštitu, osim prava na hitnu medicinsku pomoć, onemogućavaju obrazovanje (uključujući i učenje jezika) za azilante starije od šesnaest godina, diskriminišu decu azilante u pogledu kvaliteta nastave, nemaju zakonske garantije za specijalne vrste psihosocijalne podrške za azilante žrtve torture i zlostavljanja u zemlji porekla, nemaju garantije fizičke bezbednosti žena u zajedničkim prihvatnim centrima.¹²

Kada je u pitanju zaštita dece i žena, imajući u vidu osetljivost područja zapadnog Balkana, koje predstavlja tranzitno središte za krijumčarenje žena i dece, nepostojanje dodatnih garantija u postupku za traženje azila, koji se vodi na zahtev žena i dece azilanata, posebno dece koja nisu u pratnji punoletnih lica, predstavlja poseban razlog za zabrinutost. U tom smislu, usvajanje preporuka iz EU Rezolucije o deci bez pratnje iz trećih zemalja (EU Resolution on unaccompanied third-country national minors) i u pravo država koje su u procesu pristupanja EU ili su još uvek u fazi pregovora o pristupanju bilo bi preporučljivo, uz usvajanje dodatne garantije da deca bez pratnje ne mogu da bude deportovana u sigurnu treću zemlju.

Kada je u pitanju donošenje odluke o prestanku izbegličkog statusa, pre svega zbog primene odredbe 1 (c) Ženevske konvencije, odnosno kada se proceni da više ne postoji potreba za međunarodnom zaštitom od proganjanja (persecution) preporučljivo je tražiti mišljenje UNHCR-a kad god se primenjuje ova odredba. Za sada države arbitrarno odlučuju o tome kada su na osnovu njihovih saznanja ispunjeni uslovi za prestanak zaštite. Standard bi trebalo da bude isti kao i u postupku odobravanja prava na azil, uključujući i suspenzivno pravo na žalbu, saslušanje lica o kome se radi uz garantovanje prava na besplatnu pravnu pomoć. Onim izbeglicama koje imaju jake porodične, ekonomske ili socijalne veze sa zemljom koja im je odobrila pravo na azil, trebalo bi da bude omogućeno da apliciraju za dobijanje prava trajnog boravka u toj zemlji, u skladu sa članom 34. Ženevske konvencije da je zemlja prihvata dužna da «u meri u kojoj je to ostvarljivo omogućiti uslove za asimilaciju i naturalizaciju izbeglica».

¹² Od usvajanja Dablinske konvencije 1990. godine mnoge NVO u Evropi ukazuju na niže standarde zaštite tražilaca azila u EU nego što to predviđa Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine sa Njujorškim protokolom iz 1967. godine.

Bez obzira na prve pozitivne korake koje su u inile po etkom devedesetih godina prošlog veka, stvaraju i liberalne i humane uslove za prihvata i regulisanje pravnog statusa izbeglica, pre svega sa prostora bivše Jugoslavije, zemlje Balkana su ve sredinom devedesetih, a naro ito u nekoliko prošlih godina, po ele da primenjuju EU migracione policijske, na žalost uglavnom neselektivno i ak bez minimalnih proceduralnih garantija koje su ustanovljene u EU zemljama. Mehani ka i nekriti ka primena kategorija kao što su «sigurna tre a zemlja» („safe third country“), „o igledno neosnovan zahtev“ («manifestly unfounded claim»), „ubrzana procedura“ («accelerated procedure») veoma je opasna. Posebno treba imati u vidu da se ovi složeni procesi ujedna avanja zakonodavstva, politiki pristupa i praksi postupanja odvijaju u kontekstu talasa terorizma, ksenofobije i ekstremnog nacionalizma koji su se nadvili nad itavom Evropom.

Smatramo da se u procesu ujedna avanja zakonodavstva i prakse zemalja zapadnog Balkana sa EU standardima moraju stvoriti uslovi za: postizanje konsensusa oko kriterijuma koji se primenjuju za proglašenje neke zemlje «sigurnom», odnosno usvajanje jedinstvene liste zemalja koje se smatraju sigurnim, bez obzira na postojanje liste potencijalno sigurnih zemalja, obezbe ivanje individualne procene sigurnosti u svakom pojedinom slu aju, osiguranje minimalnih prihvatljivih ekonomsko-socijalnih prava tražilaca azila, obezbe enje prava na pravni lek protiv odluke da se njihov zahtev usmeri na tre u zemlju, kao i minimalnih standarda zaštite u postupku deportacije u sigurne tre e zemlje i kvalitetnih procesnih garantija i transparentnosti samog postupka.¹³

Srbija je poslednja zemlja u regionu jugoisto ne Evrope koja još nije zaokružila sistem azilantske zaštite, odnosno uspostavila koherentan sistem izbegli kog prava.

Susedi Srbije ve odavno imaju zaokružene sisteme azilantske zaštite, u ve oj ili manjoj meri uskla ene sa evropskim standardima: Zakon o azilu Republike Hrvatske usvojen je 18. juna 2003; Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu Bosne i Hercegovine, 18. jula 2003; Zakon o azilu i privremenoj zaštiti Republike Makedonije, 16. jula 2003; Zakon o azilu Republike Albanije, 14. decembra 1998; Zakon o azilu Republike Bugarske, 16. maja 2002; Zakon o statusu i režimu za izbeglice u Republici Rumuniji, 5. aprila 1996. godine. Skupština Crne Gore usvojila je Zakon o azilu 10. 07. 2006. godine.

Okvirni Zakon o azilu SCG, koji se sada primenjuje u Republici Srbiji, trenutno je prvi i jedini korak u injen u smislu približavanja dostignutim me unarodnim standardima u oblasti azilantske zaštite.

Ustavni osnov za donošenje tog Zakona o azilu bio je sadržan u odredbi lana 19. alineja 8. Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora prema kojoj Skupština Srbije i Crne Gore donosi zakone i druge akte o politici davanja azila.

Pravo na azil bilo je zagantovano Ustavnom poveljom SCG, i to lanom 38. st. 2 Povelje o ljudskim i manjinskim pravima, gde je utvr eno da „svaki stranac, koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti nekoj grupi, ili politi kog uverenja, ima pravo na uto ište.“ lan 50. st. 2 Ustava Srbije utvr uje da se jam i pravo azila „stranom državljaninu i licu bez državljanstva, koje se progoni zbog zalaganja za demokratske poglede i zbog u eša u pokretima za socijalno i nacionalno oslobo enje, za slobodu i prava ljudske li nosti ili za slobodu nau nog ili umetni kog stvaranja.“

Rešenje koje je usvajala Ustavna povelja, a kako se to prime uje i u Državnoj strategiji za pridruživanje EU, ide dalje u odnosu na Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine, proširuju i mogu nost zaštite izbeglica i u odnosu na progon zbog pola, boje i jezika, što nije konvencijski uslov za sticanje izbegli kog statusa. Ali i Ustavna povelja i Ustav Srbije odre uju da e sistem azila biti ure en posebnim zakonskim propisom.¹⁴

Srbija je potpisnica Konvencije UN o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine, te je u obavezi da ove me unarodne dokumente sprovede u svoje zakonodavstvo. Me utim, prilikom regulisanja ove oblasti, pored usvajanja rešenja iz navedene konvencije potrebno je i sprovo enje odre enih rešenja iz niza drugih me unarodnih dokumenata o ljudskim pravima koji su primenljivi i na izbeglice, budu i da je me unarodno izbegli ko pravo deo šireg spektra ljudskih prava. Izbeglicama pripadaju dva skupa prava koja se delimi no poklapaju: ona prava koja im pripadaju kao i svim drugim

¹³ Grupa 484, Problem azilantske zaštite, neobjavljeni tekst, str. 8-11, 2005

¹⁴ Grupa 484, „Ka belo žengenskoj listi“, str. 16, 2005

ljudima na osnovu meunarodnih normi o ljudskim pravima, kao i posebna prava koja su vezana za njihov status.

Prilikom ureenja ove materije nije dovoljno u domaćem zakonodavstvu uneti rešenja sadržana u Konvenciji o statusu izbeglica, već treba sprovesti rešenja iz drugih dokumenata o ljudskim pravima koja se mogu primeniti na izbeglice, kao što su: Univerzalna deklaracija UN o ljudskim pravima, Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska konvencija protiv mučenja i drugih vidova surovog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta, Konvencija Ujedinjenih nacija o ukidanju svih vidova diskriminacije žena i dr. Posebnu pažnju treba posvetiti raznim dokumentima nadležnih organa Saveta Evrope, Evropske unije, kao i preporuke Izvršnog odbora Visokog komesarijata za izbeglice (UNHCR).

Unutrašnji propis kojim je, između ostalog, bila delimično sprovedena ova konvencija jeste Zakon o kretanju i boravku stranaca. Međutim, ovaj zakon nije u potpunosti bio u skladu sa navedenom Konvencijom i Protokolom, kao ni meunarodnim dokumentima o ljudskim pravima. Zakon o kretanju i boravku stranaca od donošenja Ustavne povelje više nije mogao biti pravni osnov za odobrenje statusa izbeglice u Srbiji i Crnoj Gori, jer je Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova koje je bilo nadležni organ za odlučivanje o zahtevu za azil prestalo da postoji. Od momenta donošenja zakona o azilu SCG, prestale su da važe odredbe čl. 44. do čl. 60. Zakona o kretanju i boravku stranaca.

Na teritoriji Srbije već nekoliko decenija status izbeglice utvrđuje Visoki komesarijat UN za izbeglice, na osnovu svog mandata.

Zakon o azilu SCG propisuje osnovna načela u politici davanja azila. Po donošenju ovog zakona države članice bile su i jesu dužne da usvoje i svoje zakone kojima će regulisati postupak davanja azila, odrediti organe nadležne za odlučivanje o zahtevima za azil i precizirati konkretan obim prava lica kojima je odobren azil u Srbiji i Crnoj Gori. Republika Crna Gora, kao samostalna država, zakonski je utvrdila sistem azilantske zaštite.

Interesantno je da Plan za sprovođenje Evropskog partnerstva Vlade Srbije navodi da već postoji nacrt zakona o azilu Republike Srbije. Taj dokument nikada nije predložen javnosti i o njemu stručna javnost nije mogla dati svoje mišljenje niti je povodom nacrta zakona MUP organizovao javnu raspravu. Planom nije utvrđen ni rok u kome bi zakon trebalo usvojiti. Ako se u obzir uzme činjenica da je SCG od trenutka prijema u Savet Evrope u aprilu 2003. godine preuzela obavezu da svoj sistem azilantske zaštite u potpunosti uspostavi i zakonski zaokruži, nemogućnost odredbe odlučivanja vremenskog okvira za usvajanje zakona predstavlja neprofesionalan odnos MUP-a Srbije prema ovom veoma važnom pitanju. Kao prepreke usvajanju zakona navedeni su nedostatak finansijskih sredstava i nedovoljna stručnost kadrova. Navedene prepreke ne mogu biti opravdanje za neusvajanje odgovarajućeg zakonskog rešenja. Uprkos oskudici novih sredstava, pažljivim odredbama prioriteta budžetskog finansiranja i oblast azilantske zaštite može naći svoje mesto. Nedostatak sredstava ne može biti razlog niti opravdanje za neispunjavanje meunarodnih obaveza koje je SCG prihvatila ratifikacijom Konvencije o statusu izbeglica i odgovarajućeg protokola i članstvom u Savetu Evrope.

Kad je u pitanju obučenost i nedostatak profesionalnog iskustva, Ministarstvo unutrašnjih poslova bi javnosti trebalo da predloži i na kojim mestima rade svi pripadnici ministarstva koji su u proteklom periodu prolazili treninge i obuke koje je organizovala beogradska kancelarija UNHCR-a.

Analiza Zakona o azilu SCG

Zakon o azilu SCG oslanja se na standarde i načela koje utvrđuju relevantni meunarodni dokumenti: Konvencija o statusu izbeglica UN iz 1951. i odgovarajući Protokol iz 1967. godine.

Azil kao pravni institut definisan je u zakonu kao pravo na boravak i zaštitu koja se daje licu kojem je, na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil, priznat status izbeglice u Srbiji i Crnoj Gori ili kojem je odobren drugi oblik zaštite predviđen ovim zakonom (član 2.).

Prema na elu jedinstva porodice iz lana 8. zakona, lice kojem je priznat status izbeglice ima pravo na spajanje porodice, što zna i da e se i lanovima njegove porodice dodeliti izbegli ki status. Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. ne sadrži na elo jedinstva porodice, me utim ovo na elo sadržano je u Završnom aktu Konferencije koja je usvojila Konvenciju o statusu izbeglica. Završnim aktom preporu eno je državama potpisnicama da osiguraju jedinstvo izbegli ke porodice naro ito u slu ajevima kada „glava porodice“ ispunjava uslove za prijem u tu državu. Osim toga ovo na elo je sadržano, na nešto uopšteniji na in, u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima prema kojoj je „porodica prirodna i osnovna elija društva i ima pravo na zaštitu društva i države“. Zakoni država lanica e preciznije odrediti krug lica koja ine porodicu izbeglice i kojima se priznaje pravo na spajanje porodice.

Na elo poverljivosti sadržano u lanu 7. zakona odnosi se na li ne podatke u vezi sa pojedina nim zahtevima za odobravanje azila. Ovo na elo proizlazi iz prava na privatnost kao jednog od osnovnih ljudskih prava, sadržanog u lanu 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i u Evropskoj konvenciji o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka.

Obaveza saradnje nadležnih organa sa Visokim komesarijatom Ujedinjenih nacija za izbeglice, koja je propisana lanom 11. zakona, proizlazi iz lana 35. Konvencije o statusu izbeglice, koji predvi a da su države ugovornice obavezne da sara uju sa Visokim komesarijatom za izbeglice ili svakom drugom ustanovom Ujedinjenih nacija koja bi ga zamenila u vršenju njegovih dužnosti, posebno u pogledu olakšanja njegovog zadatka nadzora nad primenom Konvencije. Saradnja predvi ena ovim zakonom izme u ostalog podrazumeva i omogu avanje nesmetanog pristupa informacijama, statisti kim podacima, nesmetani pristup licima koja traže azil i njihovom dosijeu i u tom smislu predstavlja izuzetak u odnosu na na elo poverljivosti (lan 7). Normu o obavezi saradnje sa Visokim komesarijatom za izbeglice u svoje zakonodavstvo ugradile su sve zemlje Evropske unije, kao i zemlje kandidati za lanstvo u ovoj organizaciji.¹⁵ Time se omogu uje da se svi nadležni organi, kao i nevladine organizacije u jednoj državi upoznaju sa ovom obavezom, a Visokom komesarijatu za izbeglice se omogu uje nesmetano obavljanje funkcija u skladu sa njegovim mandatom.

lan 12. zakona propisuje da lice koje traži azil, po pravilu, ne e biti kažnjeno za nezakoniti ulazak i boravak, pod uslovom da podnese zahtev za dobijanje azila i pruži valjane razloge za svoj nezakoniti ulazak i boravak. Re i „po pravilu“ ostavljaju mogu nost da lice koje je o igledno zloupotrebilo zahtev za azil radi izvršenja drugog kažnjivog dela, bude kažnjeno i za nezakoniti ulazak i boravak. Odredba o nekažnjavanju lica koja traže azil za nezakoniti ulazak i boravak sadržana je u lanu 31. Konvencije o statusu izbeglica, sa tim što se zakonom, u skladu sa savremenim razvojem izbegli kog prava, pruža šira zaštita ovim licima. Prema odredbi stava 2. istog lana, lice koje traži azil bi e samo izuzetno lišeno slobode kada je to neophodno i propisano zakonom. Prema stavu Izvršnog odbora Visokog komesarijata za izbeglice meri pritvora bi trebalo pribegavati samo kada je to neophodno i iz razloga koji su propisani zakonom: npr. radi utvr ivanja identiteta, radi utvr ivanja elemenata na kojima se zahtev zasniva, u slu ajevima kada je lice upotrebilo lažne isprave radi ulaska u zemlju, kao i u cilju zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka.

lan 16. zakona koji se odnosi na „Udaljavanje lica kojem nije odobren azil“, propisuje da je stranac iji je zahtev za odobravanje azila odbijen kona nom odlukom dužan da napusti zemlju, a da e u suprotnom biti udaljen.

Shodno lanu 31. Konvencije o statusu izbeglice, lanom 17. zakona „Proterivanje izbeglice“ propisano je da se izbeglica koja zakonito boravi na teritoriji Srbije i Crne Gore može proterati samo ako postoje razlozi nacionalne bezbednosti i javnog reda. Proterivanje se može vršiti samo na osnovu odluke koja je doneta u postupku predvi enim zakonom, a izbeglica ima pravo da protiv ove odluke podnese žalbu, odredi zastupnika i podnese dokaze radi svog opravdanja.

Odredba lana 18. zakona „Prava izbeglica“, utvr uje minimum prava koja e u Srbiji i Crnoj Gori uživati lice kojem je priznat status izbeglice, s tim što države lanice mogu svojim zakonima garantovati izbeglicama širi obim prava nego što je propisano ovim zakonom i precizira e konkretan sadržaj garantovanih prava. Obaveza da se izbeglicama garantuju prava navedena u Predlogu zakona proizlazi iz injenice da smo ratifikovali Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine. Naime, sva ova prava, izuzev prava na spajanje

¹⁵ I. 9 st. 4. zakona o azilu Republike Slovenije; I. 11 zakona o azilu Republike Hrvatske, I. 86 zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu Bosne i Hercegovine; I. 13 zakona o azilu Republike Makedonije; I. 20 zakona o azilu Republike Albanije; I. 3 st.2 zakona o azilu republike Bugarske

porodice (o čemu je bilo rečeno i kod naših jedinstva porodice) propisana su ovom Konvencijom i države potpisnice su se obavezale da će ta prava garantovati licima koja su priznale status izbeglice.

Lica koja traže azil u Srbiji i Crnoj Gori uživaće nešto uži obim prava, koja su nabrojana u članu 13. zakona („prava lica koja traže azil“).

Članom 20. zakona koji se odnosi na „uključenje u društvo“ propisana je obaveza uključivanja izbeglica u društveni i ekonomski život u okviru postojećih ekonomskih mogućnosti, kao i obezbeđenja efikasnog postupka prijema u državljanstvo, pod uslovima propisanim zakonom. Ova obaveza uključivanja izbeglica u društvo proizlazi iz člana 34. Konvencije o statusu izbeglica, a zakonima država članica biće bliže razrađeni sadržaj ove odredbe.

Posebno poglavlje odnosi se na zaštitu izbeglica i lica koja traže azil sa posebnim potrebama, (čl. 24-26), kao što su maloletnici, deca odvojena od roditelja i staroca, hendikepirane osobe, stare osobe, trudnice.

U članu 22. zakona privremena zaštita je definisana kao zaštita koja se pruža strancima u slučaju masovnog dolaska lica iz države u kojoj su njihov život, bezbednost ili sloboda ugroženi nasiljem opštih razmera, spoljnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni red i mir, a zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za utvrđivanje izbegličkog statusa.

Prema članu 23. zakona, humanitarna zaštita je zaštita koja se dodeljuje licu koje ne ispunjava uslov za priznanje izbegličkog statusa, a koje bi u slučaju povratka u državu porekla bilo izloženo mučenju, neovom i ponižavajućem postupanju ili bi život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem velikih razmera, spoljnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni red i mir. Shodno na elu supsidijarne zaštite (član 4) odluku o priznavanju humanitarne zaštite po službenoj dužnosti donosi organ nadležan za odlučivanje o zahtevu za azil, kada utvrdi da lice ne ispunjava uslov za priznanje statusa izbeglice.

Pravni osnov za humanitarnu zaštitu, izmeđ u ostalog, nalazi se u članu 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja predviđa da niko ne može biti „izložen mučenju, neovom i ponižavajućem postupanju i kažnjavanju“. Evropski sud za ljudska prava je stao na stanovište da se član 3. ove konvencije primenjuje i na ovu kategoriju prava koja se ne mogu derogirati. Srbija i Crna Gora je potpisnica Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, te međunarodno-pravna obaveza da se ovakvo rešenje ugradi u domaći zakonodavstvo po ista na toj injenici.

Kad je u pitanju određivanje stvarne nadležnosti za odlučivanje o zahtevu za azil, gde se ogleda i njegov najveći nedostatak, Zakon sadrži samo odredbu opšteg karaktera (član 9) kojom se predviđa da o priznanju statusa izbeglice i odobravanju azila odlučuje nadležni organ države članice u zakonom propisanom postupku. Protiv odluke o zahtevu za azil, kao i protiv odluke o prestanku statusa izbeglice, shodno članu 9. i 21. Predloga zakona, odlučuje nadležni drugostepeni organ, koji je nezavisan u odnosu na organ koji je odlučivao u prvom stepenu. Zakonima država članica preciznije će se odrediti nadležni prvostepeni i drugostepeni organi i propisati postupak. U uporednom pravu usvojena su različita rešenja. Tako, na primer, u nekim zemljama drugostepeni organ je organ uprave, a negde je to sud.¹⁶ Nezavisno od usvojenog rešenja u nacionalnom zakonodavstvu prema međunarodno usvojenim standardima trebalo bi obezbediti da drugostepeni organ bude nezavistan u odnosu na organ koji je odlučivao u prvom stepenu.

Zakon sadrži i kolizionu odredbu (član 10) kojom se otklanja mogućnost sukoba nadležnosti između nadležnih organa država članica. Prema ovoj odredbi, nadležnost država članica za razmatranje zahteva za azil utvrđuje se prema mestu na kojem je podnosilac zahteva prešao državnu granicu, odnosno, ako se zahtev podnosi unutar države članice, prema mestu podnošenja zahteva.

¹⁶ Tako, shodno čl. 38 zakona o azilu Republike Slovenije, tražilac azila ima pravo žalbe na prvostepenu odluku Upravnom sudu. Vrhovni sud odlučuje o žalbi na odluku Upravnog suda (čl. 39 st 5). Za razliku od zakona o azilu Republike Slovenije, hrvatski zakon o azilu, kao prvostepeni organ određuje Ministarstvo unutrašnjih poslova (član 6), a kao drugostepeni organ određeno je nezavisno upravno telo-poverenstvo (član 7). Sudska zaštita moguće je shodno zakonu o upravnim sporovima (član 47). Zakon o azilu Republike Makedonije takođe određuje Vladinu komisiju kao drugostepeni upravni organ, a moguće je i vođenje upravnog spora protiv odluke drugostepenog organa (član 32). Jedino zakon o azilu Republike Albanije ne spominje mogućnost vođenja upravnog spora.

Odeljak Osnovna načela (1. od 4. do 8) sadrži načela koja se moraju poštovati u postupku odobravanja azila. Ta načela su: načelo supsidijarne zaštite, nediskriminacije, zabrane proterivanja ili vraćanja, poverljivosti i jedinstva porodice.

Načelo supsidijarne zaštite, sadržano u članu 4. zakona, obavezuje organ koji odlučuje o zahtevu za dobijanje azila da, kada utvrdi da lice ne ispunjava uslove za priznanje statusa izbeglice, po službenoj dužnosti razmotri da li postoje uslovi za odobravanje nekog drugog oblika zaštite predviđenog ovim zakonom. Ovakvo rešenje su prihvatile neke zemlje Evropske unije (Švedska, Holandija, Finska i Ujedinjeno Kraljevstvo), a studija koja je sprovedena u Evropskoj uniji pokazala je da zemlje koje primenjuju jedinstven postupak u kome jedan organ razmatra i odlučuje o svim mogućim osnovama zaštite, postižu veću efikasnost, da je postupak u tim zemljama brži, a kvalitet odluka bolji. Stoga je Evropska komisija 15. jula 2004. sačinila preporuku Savetu ministara i Evropskom parlamentu za uvođenje jedinstvenog postupka kao sledećeg koraka u politici azila EU.

Načelo nediskriminacije iz člana 5. zakona predviđa da u postupku odobravanja azila lice ne sme biti diskriminisano u pogledu rase, veroispovesti, etničkog porekla, pola, političkih stavova ili države porekla. Načelo nediskriminacije je, kao što smo već naglasili, u zakonu šire postavljeno od istog načela u članu 2. Konvencije o statusu izbeglica, u kojem se kaže da se ne sme vršiti diskriminacija u pogledu rase, veroispovesti i zemlje porekla, odnosno u njega su uneti i elementi iz člana 14. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, tj. zabrana diskriminacije zbog „etničkog porekla“, „pola“ i „političkih stavova“.

Načelo zabrane proterivanja i vraćanja (non-refoulement) iz člana 6. zakona zabranjuje proterivanje ili vraćanje lica na teritoriju gde bi njegov/njen život ili sloboda mogli biti ugroženi zbog rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova. Načelo zabrane proterivanja lica definisano je u članu 33. stav 1. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, ali i u nekim drugim dokumentima – Deklaraciji Ujedinjenih nacija o teritorijalnom azilu iz 1967. i u Rezoluciji Komiteta ministara Saveta Evrope iz 1967. godine. Međutim, ovo načelo ima izuzetke, naime izuzetno može biti proterano lice za koje se osnovano može smatrati da ugrožava bezbednost zemlje ili koje je pravosnažnom presudom osuđeno za teško krivično delo, zbog čega predstavlja opasnost za bezbednost i javni poredak zemlje. Ovi izuzeci u zakonu sadržani su u stavu 2. člana 6, koji je u skladu sa rešenjem iz stava 2. člana 33 Konvencije o statusu izbeglica.

Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. ne pominje pravo na azil, ali je ovo pravo sadržano u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima koja u članu 14. kaže „svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama utočište od proganjanja“. U zakonu je prihvaćena šira koncepcija azila (utočišta) koja obuhvata i druge oblike zaštite (privremenu i humanitarnu) u skladu sa Preporukom Visokog komesarijata za izbeglice da treba voditi liberalnu politiku odobravanja azila u duhu Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Ovakvu širu koncepciju azila prihvatila je većina zemalja Zapadne Evrope.

Značenje pojma izbeglica iz člana 2. zakona („lice koje osnovano strahuje od proganjanja zbog rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova, koje se ne nalazi u državi svog porekla i koje nije u mogućnosti ili zbog tog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te države, kao i lice bez državljanstva koje se nalazi izvan države svog prethodnog boravišta i koje ne može ili zbog tog straha ne želi da se vrati u tu državu“) preuzeto je iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine. Prema ovoj konvenciji lice postaje izbeglica čim ispuni uslove koji su sadržani u definiciji izbeglice, znači i pre nego što mu je od strane nadležnog organa neke zemlje priznat taj status. Stoga zakon, pored pojma izbeglice, sadrži i pojam lica kojem je priznat status izbeglice (član 2) pod kojim se podrazumeva stranac koji se nalazi na teritoriji Srbije i Crne Gore za koga nadležni državni organ države članice Srbije i Crne Gore utvrdi da ispunjava kriterijume za priznavanje statusa izbeglice.

Osnovan strah od proganjanja je ključni element definicije pojma izbeglice i on sadrži subjektivan element – strah, i objektivni element – osnovanost tog straha. Dakle prilikom definisanja statusa izbeglice polazi se od ocene iskaza lica koje podnese zahtev za azil, koja mora biti podržana određenim objektivnim okolnostima, tj. stanjem u zemlji porekla. Osnovi proganjanja su precizno pobrojani i to su proganjanja zbog rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova. Sledeći uslov za priznanje izbeglog statusa je da se lice nalazi van zemlje svog porekla, što podrazumeva da

se lice nalazi van zemlje i je državljanstvo poseduje. Pri tome nije neophodno da je lice napustilo svoju zemlju zbog straha od proganjanja, ve lice može tražiti priznanje izbegli kog statusa i naknadno, ako se promene okolnosti u njegovoj zemlji tokom njegovog odsustva (izbeglica sur place). Poslednji uslov je da lice nije u mogu nosti ili zbog svog straha ne želi da se stavi pod zaštitu zemlje porekla. Nemogu nost da se stavi pod zaštitu podrazumeva okolnosti koje su izvan volje tog lica (to, na primer, mogu biti ratno stanje, gra anski rat i druge neprilike u zemlji porekla). Za lice bez državljanstva potrebno je da se nalazi izvan države svog prethodnog boravišta i da ne može ili zbog straha ne želi da se vrati u tu državu.

Prema odredbi lana 15. zakona („uskra ivanje statusa izbeglice“) status izbeglice ne e biti odobren licu u odnosu na koje su ispunjeni svi navedeni uslovi za priznanje ovog statusa, ukoliko postoje odre ene okolnosti zbog kojih se smatra da lice ne zasluuje me unarodnu zaštitu. Licu e se uskratiti ova zaštita ako postoje osnovani razlozi da se smatra da je to lice: 1) po inilo zlo in protiv mira, ratni zlo in ili zlo in protiv ove nosti, u skladu sa odredbama sadržanim u me unarodnim dokumentima donetim u cilju predupre enja takvih zlo ina“; 2) po inilo težak zlo in koji nije politi kog karaktera, izvan Srbije i Crne Gore, a pre nego što je ušlo u zemlju; 3) da je ogovorno za dela suprotna ciljevima i principima Ujedinjenih nacija. Me unarodni osnov za uskra ivanje statusa izbeglice sadržan je u lanu 1F Konvencije o statusu izbeglica, kao i u lanu 14. stav 2. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koja kaže da se na pravo da traži uto ište (azil) „niko ne može pozvati u slu aju gonjenja za krivi na dela koja nisu politi kog karaktera ili progona zbog dela koja su u suprotnosti sa ciljevima i na elima Ujedinjenih nacija“.

U lanu 21. zakona „prestanak statusa izbeglice“ predvi a razloge zbog kojih licu kojem je priznat status izbeglice ovaj status može prestati. Ti razlozi, koji su ina e sadržani u lanu 1C Konvencije, svode se na odre ene okolnosti zbog kojih se smatra da lice više nema potrebu za me unarodnom zaštitom. Konkretno re je o slede im okolnostima: 1) ako lice svojom voljom ponovo uživa zaštitu države porekla; 2) ako je lice ponovo svojom voljom steklo državljanstvo koje je ranije izgubilo; 3) ako je lice steklo novo državljanstvo i time uživa zaštitu nove države; 4) ako se lice svojom voljom vratilo u zemlju koju je napustilo ili van koje je ostalo iz straha od progona ili zlostavljanja, ili 5) ako lice više ne može da odbije zaštitu svoje države porekla jer su prestale da važe okolnosti u vezi sa kojim mu je dodeljena zaštita. Me utim, status izbeglice ne prestaje ex lege nastankom neke od navedenih okolnosti ve odlukom nadležnog organa države lanice. Protiv ove odluke dozvoljena je žalba organu koji je nezavisan u odnosu na organ koji je odlu ivao u prvom stepenu.

Drugi oblici zaštite, koji se mogu priznati licu koje je podnelo zahtev za azil, prema Predlogu zakona podrazumevaju privremenu zaštitu (iz lana 22.) i humanitarnu zaštitu (iz lana 23. zakona).

Privremena zaštita se pruža licima koja u velikom broju pristižu iz država u kojima postoji oružani sukob ili nasilje opštih razmera, pa usled toga ne postoji mogu nost da se razmotri svaki pojedina ni zahtev za odobravanje statusa izbeglice. Ona traje dok ne prestanu okolnosti koje su ova lica naterale da napuste zemlju porekla (ovakvu zaštitu su zemlje Zapadne Evrope pružile licima koja su bežala od sukoba u bivšoj Jugoslaviji po etkom devedesetih godina prošlog veka). Sama privremena zaštita nije predvi ena Konvencijom o statusu izbeglica, ali su je zemlje Zapadne Evrope prihvatile u skladu sa preporukom Visokog komesarijata za izbeglice. Države lanice u svojim zakonima odredi e organ nadležan za odlu ivanje o dodeljivanju privremene zaštite.¹⁷

Nažalost, ovaj Zakon, iako sledi me unarodne standarde u oblasti koju je regulisao, bez odgovaraju eg postupka za dobijanje azila, nema prakti nu vrednost. Izražavamo bojazan da u svetlu nerešenih odnosa izme u država lanica Državne zajednice SCG, republi ki zakoni ne budu usaglašeni u meri koja garantuje:

- postupak za dobijanje azila
- organe koji u postupku u estvuju
- obim prava koji se garantuje tražiocima azila i licima kojima je azil odobren

Pregled pojedinih zakonskih rešenja u oblasti azila u regionu južnoisto ne Evrope

¹⁷ Obrazloženje predloga Zakona o azilu, Ministarstvo inostranih poslova SCG, 21.3.2005. godine

Uvažavaju i činjenicu da su zemlje iz regiona jugoistočne Evrope već zaokružile sistem azilantske zaštite, njihova zakonska rešenja bi bile dragocena i zakonodavcima Srbije i Crne Gore.

Ovaj kratak pregled pre svega se bavi postupcima za dobijanje azila, organima koji u postupku u estvuju, te obimom prava koje uživaju tražioci azila i lica kojima je izbeglički status odobren.

Zakon o azilu Republike Albanije

Ovaj Zakon stupio je na snagu 14. 12. 1998. godine.

Zakon ispunjava zahteve Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967, u smislu koje je enja izbeglog lica, osnova za prekid stausa, isključenja i deportacije, zabrane kažnjavanja usled ilegalnog ulaska, principa non-refoulement i porodičnog jedinstva.¹⁸

Kada je rečeno o obimu garantovanih prava, u članu 12. se ističe da izbeglica uživa „i sva prava koja su predviđena relevantnim međunarodnim sporazumima, koje je Republika Albanija potpisala“. Ipak, u drugom stavu ovog člana Zakon je određuje i o pravu izbeglice na radnu i boravišnu dozvolu, socijalnu pomoć u meri u kojoj je uživaju i albanski državljani. Ostaje nejasno zbog čega se Zakon nije bliže odredio i kod ostalih prava izbeglica, kao što su pravo na smeštaj, pristup obrazovanju i sloboda veroispovesti.

Organi koji u estvuju u postupku davanja azila jesu: Kancelarija za izbeglice kao prvostepeni i Državna komisija za izbeglice kao drugostepeni organ. Rečeno je o dva upravna organa, što ukazuje da u postupku ne u estvuje sud. Standard koji je uspostavljen u uporednom pravu ukazuje na to da prvostepeni i drugostepeni organ moraju biti nezavisni jedan od drugog. Zakon ne sadrži eksplicitne odredbe o tome ko bira Državnog komesara za izbeglice koji je na čelu Kancelarije, ali u tački 7. člana 18, kaže se da će se državni komesar upravljati smernicama koje utvrdi nadležni ministar. Drugostepeni organ je Državna komisija, čiji članove takođe određuje ministarstva, Služba državne bezbednosti, Albanski helsinški komitet i Albanska advokatska komora.

Član 27. određuje da Kancelarija za izbeglice mora doneti odgovorajuću odluku o zahtevu u roku od 30 dana, a ukoliko to ne učini za 51 dan, zahtev se smatra odbijenim. Žalba se može podneti u roku od 15 dana od dana dostavljanja prvostepene odluke, a Državna komisija će u roku od 45 dana doneti svoju odluku, koja je i konačna i pravosnažna.

Principe „sigurne treće zemlje“ i „o igledno neosnovanog zahteva“ usvaja član 28 Zakona. Predviđena je i ubrzana procedura ukoliko se utvrdi da je tvrdnja koju je podnosilac zahteva izneo lažna, odnosno kada postoji namera da se prevare nadležni organi, ukoliko njegovi zahtevi nisu na koji način ne odgovaraju zahtevima propisanim kriterijumima za davanje azila, odnosno ukoliko podnosilac dolazi iz treće zemlje, potpisnice Konvencije o statusu izbeglica i odgovarajućeg Protokola, u kojoj ne postoji razlog za osnovani strah od progona i ukoliko se izbeglica može zakonitim putem vratiti u zemlju, u kojoj će njegov zahtev za azil biti ispitan u skladu sa međunarodnim standardima. Kancelarija za izbeglice dužna je da odluku po ovoj proceduri donese u roku od 10 dana, a rok za žalbu je 7 dana od dana prijema odluke.

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu Bosne i Hercegovine

Ovaj zakon usvojen je 18. jula 2003, a prati ga i Uredba o azilu iz juna 2004. godine.

Zakon ispunjava zahteve Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine u smislu koje je enja izbeglog lica, osnova za prekid stausa, isključenja i deportacije, principa non-refoulement i porodičnog jedinstva.¹⁹

Izbegla lica neće biti kažnjena ni zbog ilegalnog prelaza državne granice i potvrđuje im se pravo na slobodno kretanje, smeštaj, obrazovanje, socijalnu pomoć, ličnu dokumentaciju, zaštitu informacija, kontakt sa UNHCR-om.²⁰

¹⁸ Zakon o azilu Albanije, članovi 2, 3, 4, 5, 8, 9, 30, 16, 7, 6

¹⁹ Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu BiH, članovi 72, 83, 73, 90, 35, 60,38 ; Uredba o azilu u BiH, članovi 2, 3

²⁰ Ibid, članovi 75, 5, 35, 77, 80, 81, 82; Uredba o azilu u BiH, čl. 118,12, 17

Izbeglima je obezbe en prevodilac i, ukoliko je mogu e, ženama e biti obezbe en ženski prevodilac.²¹

Treba ista i lan 32 Uredbe koji daje primer jedne od najsveobuhvatnijih lista podrške pravima izbeglih: pravo na osnovnu zdravstvenu negu, smeštaj u azilantskom centru, na hranu po najsavremenijim standardima, osnovno obrazovanje, pravnu pomo , socijalnu zaštitu, ode u, obu u, sredstva za higijenu.

Zahtev za azil podnosi se organizacionoj jedinici Ministarstva bezbednosti BiH odnosno Ministarstva unutrašnjih poslova. Zahtev se bez odlaganja dostavlja Ministarstvu bezbednosti u njegovom sedištu. Razmatra ga osnovna organizaciona jedinica za azil koja o njemu odlu uje rešenjem koje je kona no, a protiv koga se može voditi upravni spor.²²

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti Republike Makedonije

Zakon je donet 16. jula 2003. godine.

Zakon ispunjava zahteve Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine u smislu odre enja pojma izbeglog lica, osnova za prekid stausa, isklju enja i deportacije, zabrane kažnjavanja usled ilegalnog ulaska, principa non-refoulement i prodi nog jedinstva.²³

Zakon utvr uje i zna enje pojmova „sigurne zemlje porekla“, „sigurne tre e zemlje“. Priznaju se i odgovaraju a prava shodno odredbama Konvencije o statusu izbeglica i odgovaraju eg Protokola: smeštaj, nov ana pomo , zdravstvena zaštita, penzijsko-invalidsko osiguranje, ali i transfer imovine, uloženog kapitala i dobiti.²⁴

Prvostepeni organ za odlu ivanje o podnetom zahtevu za pravo na azil jeste Odeljenje za azil, a drugostepeni organ jeste Komisija, koju formira Vlada Makedonije. Odeljenje može doneti rešenje o priznavanju statusa, ex-officio rešenje o priznavanju statusa lica pod humanitarnom zaštitom ili rešenje kojim se odbija zahtev za priznavanje prava na azil. Drugostepeno rešenje donosi se u roku od dva meseca od dana podnošenja žalbe. Protiv rešenja Vladine Komisije može se voditi upravni spor.

Makedonski zakon predvi a mogu nost hitnog postupka u slu aju o igledno neosnovanog zahteva. Razlozi za hitan postupak su i oni koji se odnose na injenicu da tražilac dolazi iz „sigurne tre e zemlje“, odnosno „sigurne zemlje porekla“. Rok za žalbu u slu aju u ovom postupku je tri dana. Postupak shodno zakonu traje najduže 15 dana od dana podnošenja zahteva.²⁵

Zakon o azilu i izbeglicama Republike Bugarske

Ovaj zakon usvojen je 16. maja 2002. godine.

U smislu prava koja se izbeglima garantuju nema velikih razlika izme u ovog i zakonskih rešenja ostalih zakona u regionu.²⁶

Specifi nost ovog zakona je da azil daje predsednik Republike, a predsednik Državne agencije za izbeglice e davati i odbijati, povla iti i prekidati izbegli ki status.²⁷ U postupku utvr ivanja statusa, klju na uloga pripada Državnoj agenciji za izbeglice²⁸. Privremeni status daje Savet ministara. Pismeni zahtev za dobijanje azila podnosi se predsedniku Republike, o privremenom statusu odlu uje Savet ministara, a predsednik Državne agencije odlu uje o izbegli kom statusu. Predvi ena je i mogu nost odgovaraju e sudske zaštite, u

²¹ Uredba o azilu u BiH, l.9, 10

²² Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu BiH, l. 76, 78

²³ Zakon o azilu i privremenoj zaštiti Makedonije, l. 4, 6, 7, 8, 17

²⁴ Ibid, l. 48, 49, 52, 53, 54 56 57

²⁵ Ibid, l. 34, 35, 36, 37

²⁶ Zakon o azilu i izbeglicama Republike Bugarske, l.20-29

²⁷ Ibid, l.2, 48

²⁸ ibid, l. 53

zavisnosti od toga da li je vo en ubrzani ili opšti postupak.²⁹ U prvom slu aju, nadležan je okružni, a u drugom Viši administrativni sud.

Zakon uvodi pravila „sigurne tre e zemlje“³⁰, „sigurne zemlje porekla“³¹, „o igledno neosnovanog zahteva“³². Uo ljlivo je da su maloletnici izuzeti od ubrzanog procesa po žalbi.³³

Što se ti e primera dobre prakse, izdvajamo mogu nost priznavanja stranih diploma i kvalifikacija, kao i programa za uklju ivanje izbeglih u bugarsko društvo.³⁴ lan 53 obuhvata i orijentaciju prema koordinisanoj akciji pomo i javnog i civilnog društva (nevladinih organizacija), radi bolje integracije u bugarsko društvo. Predvi eni su: kursevi jezika, profesionalni treninzi, socijalna, medicinska, psihološka pomo , promocija opšte svesti me u stanovništvom o pitanjima izbeglih, kao i razvoj zakonodavstva u tom pravcu.

Zakon o azilu Republike Hrvatske

Zakon je usvojen 18. juna 2003. godine.

I ovaj Zakon oslanja se na odredbe Konvencije o statusu izbeglica i Protokola iz 1967. godine, kada je re o pravima koja se garantuju tražiocima azila i onima kojima je status odobren. Re je o pravu na boravak, osiguranju osnovnih životnih uslova, zdravstvenoj zaštiti, osnovnom školovanju, nov anoj pomo i, pristupu sudovima i pravu na pravnu pomo , humanitarnu pomo , slobodu veroispovesti i verski odgoj dece³⁵, odnosno pravu na rad i spajanje porodica.³⁶

Iako UNHCR preporu uje da se izme u lica koja su pristigla usled masovnog priliva i onih izbeglica koje su zatražile pojedina nu zaštitu ne pravi razlika, hrvatski zakon to ini. Potpuno je jasno da lica pod privremenom zaštitom imaju manje prava od onih koji nisu pristigli masovnim prilivom.³⁷

Organi koji u estvuju u postupku priznavanja prava na azil su: u prvom stepenu Ministarstvo unutrašnjih poslova, u drugom Poverenstvo Vlade Hrvatske. Protiv odluke Poverenstva može se voditi upravni spor.

Interesantno je da e se zahtev za dobijanje azila odbaciti, ukoliko lice dolazi iz sigurne tre e zemlje. To zna i da njegov zahtev ne e ni biti uzet u obzir, te da nadležni organ ne e ni zalaziti u meritum konkretne situacije. Ovo se može uporediti sa rešenjem koje usvaja makedonski zakon, gde je injenica da lice dolazi iz „sigurne tre e zemlje“ razlog za vo enje postupka u kome se tražiocu barem daje šansa da dokaže da ta zemlja za njega nije sigurna.

I ovaj zakon usvaja pojmove „sigurne tre e zemlje“ „sigurne zemlje porekla“³⁸, „o igledno neosnovanog zahteva“³⁹. Zakon u lanu 40 reguliše i mogu nost Vlade da ograni i kretanje podnosilaca zahteva: radi utvr ivanja identiteta, spre avanja širenja zaraznih bolesti, zaštite javnog reda i mira, i to u periodu od 3 meseca uz mogu nost produženja za još mesec dana u naro ito opravdanim okolnostima.⁴⁰

Zakon o azilu Republike Slovenije

Ovaj Zakon stupio je na snagu 14. avgusta 1999. godine.

Utvr uju i prava koja tražiocima azila i lica kojima je odobren status izbeglice imaju, Zakon prati odredbe Konvencije o statusu izbeglica i odgovaraju i Protokol. Garantovana prava su na sli an na in odre ena kao u

²⁹ Ibid, l.58-92

³⁰ Ibid, dodatna odredba 1(5)

³¹ Ibid, dodatna odredba 1 (4)

³² Ibid, lan 13

³³ Ibid, lan 71

³⁴ Ibid, l. 53, 54

³⁵ Zakon o azilu Republike Hrvatske, l.20

³⁶ Ibid, l 24

³⁷ ibid, l. 20, 60

³⁸ Ibid, l. 2

³⁹ Ibid, l. 43

⁴⁰ Ibid, l. 41

hrvatskom zakonu.⁴¹ Ne postoje posebne odredbe koje se bave slobodom veroispovesti, ali izostaju i norme o masovnom prilivu izbeglica.

Slovena ki zakon vodi ra una o problemima maloletnika bez pratnje odraslih osoba. Ona odmah dobijaju zastupnika i ne mogu biti deportovana u zemlju porekla ili tre u zemlju koja je spremna da ih prihvati, ukoliko se za njih ne obezbedi adekvatan prihvata i osnovni životni uslovi. Tokom ispitivanja molbe za dobijanje azila, koju je predalo maloletno lice bez pratnje u saradnji sa pravim zastupnikom, procenjuje se i stepen duševnog razvoja maloletnog lica.⁴²

Odredbe o pristupu sudovima su dobre. Pravnu pomoć pružaju pravici specijalizovani za izbegli ka pitanja i probleme migracija. Ta lica imaju status savetnika za izbeglice, koje postavlja ministar pravde. Na zahtev tražioca azila, savetnici obavestavaju tražioce o svim pitanjima koja se ti u zakona i drugih propisa, pružaju pomoć prilikom predaje molbe za dobijanje azila; pružaju opštu pravnu pomoć, te vrše zastupanje u postupku za dobijanje azila.⁴³

Organi koji u estvuju u postupku su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Upravni sud.

Zakon razlikuje dve vrste postupka: prethodni za strance koji dolaze iz sigurnih tre ih zemalja i redovan postupak. Prvi postupak se odvija po ubrzanom proceduri. Žalba se podnosi u roku od tri dana, a upravni sud donosi odluku u roku od sedam dana. U redovnom postupku žalba se podnosi Upravnom sudu u roku od 15 dana od dana prijema i odluku donosi u roku od 30 dana od njenog podnošenja. Upostavljena je i nadležnost Vrhovnog suda u postupku po žalbi na odluku Upravnog suda.

Slovena ki zakon tako e poznaje pojmove „sigurne tre e zemlje“, „sigurne zemlje porekla“, kao i ubrzanog postupka u sluaju da je molbu podnelo lice sa liste sigurnih tre ih zemalja.⁴⁴

⁴¹ Zakon o azilu Republike Slovenije, l.43, 47

⁴² Ibid, l. 14, 28

⁴³ Ibid, l. 16

⁴⁴ Ibid, l. 2

III Primena zakona i sprovođenje politika

U odsustvu zakona o azilu i pratećih institucija, UNHCR u Srbiji i Crnoj Gori nastavio je da vodi proceduru utvrđivanja izbegličkog statusa ljudi van prostora bivše Jugoslavije. Radi se uglavnom o ljudima koji su uhvaćeni pri ilegalnom ulasku ili boravku na prostoru bivše Jugoslavije, ali ima i ljudi koji su imali legalan boravak u Srbiji i Crnoj Gori i koji su dobrovoljno pristupili UNHCR-u. Takođe, jedan broj azilanata ušao je u proceduru preko prijavnice kancelarije UNHCR-a na aerodromu Beograd. Na drugom granicnim prelazima, UNHCR nema registracione centre. Ukoliko im UNHCR prizna izbeglički status, te ljude čeka preseljenje u treću zemlju – uglavnom SAD i Kanadu.

Državljanima Iraka uživaju privremenu zaštitu u SCG, odnosno UNHCR se brine o njima dok se nalaze na teritoriji te države. Iako se vode kao osobe koje su ušle u proceduru UNHCR-a, ta organizacija ne ispituje osnovanost njihovih zahteva za međunarodnom zaštitom sve dok se ne promeni bezbednosna situacija u Iraku. U Srbiji i Crnoj Gori bilo je 19 državljana Iraka koji su uživali ovakvu vrstu privremene zaštite.⁴⁵

U 2005. godini ukupno 55 stranih državljana ušlo je u proceduru UNHCR-a za priznavanje izbegličkog statusa. Izbeglički status dobilo je 11 osoba (tri porodice) – 10 turskih državljana i jedna Uzbekistanka. Među tražiocima azila, najviše je bilo državljana Bangladeša (8), Gruzije (7) i Indije (5).

UNHCR nema podataka o slučajevima vraćanja tražilaca azila na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi (refoulement), ali pri sadašnjem neuređenom stanju u pogledu azilantske zaštite, takva mogućnost ostaje velika. Preme nezvanično procenama, u 2005 godini, 27.000 stranih državljana nije dobilo dozvolu da uđu u Srbiju i Crnu Goru i među njima je sigurno bilo potencijalnih tražilaca azila. UNHCR je takođe spremao repatrijaciju jednog građanina Iraka koji je trebalo da bude deportovan jer mu je u Srbiji i Crnoj Gori istekla putna isprava.

Kao što je već rečeno Srbija i Crna Gora donela je okvirni zakon o azilu u martu 2005. godine. To je zakon na nivou državne zajednice koji samo na delno garantuje pravo da se azil traži i uživa, ali na nivou državnog zakonodavstva, pogotovo u Srbiji, skoro da nema pomaka u cilju usvajanja detaljnih zakona o azilu u skladu sa međunarodnim standardima. U Crnoj Gori, predlog zakona je pripremljen za izglasavanje u Skupštini, dok je u Srbiji sve i dalje na nivou nacrtu. Uzrok takvog kašnjenja na nivou Srbije je pre svega u institucionalnoj neorganizovanosti koju karakteriše animozitet među pojedinih ministarstvima.

U cilju jačanja budućih kapaciteta azilantske zaštite, UNHCR sprovodi treninge za pripadnike policije u Srbiji i organizuje studijske posete radi upoznavanja predstavnika vlasti sa sistemima azila u susednim zemljama. Nakon usvajanja zakona o azilu UNHCR planira obuku za pravosudne organe i civilni sektor.

1) Zemlje iz kojih dolaze azilanti:

ZEMLJA POREKLA	januar- jun 2005.	jul –decembar 2005.	Ukupno
ALBANIJA	1	1	2
BUGARSKA	1	2	3
BANGLADEŠ	8	0	8
GRUZIJA	5	2	7
INDIJA	5	0	5
IRAN	0	2	2

⁴⁵ Na Kosovu je 2005. bilo 18 tražilaca azila koji su prolazili proceduru UNHCR-a.

IRAK	0	5	5
MOLDAVIJA	0	3	3
MONGOLIJA	0	4	4
MAROKO	0	3	3
HOLANDIJA	1	0	1
NIGERIJA	0	1	1
PALESTINA	0	1	1
RUSIJA	1	2	3
ŠRI LANKA	0	4	4
TUNIS	0	1	1
TURSKA	1	0	1
UZBEKISTAN	1	0	1
UKUPNO			55

II) Broj osoba koje su podnele zahev za ail

Muskarci	48
Žene	7
Maloletne osobe bez pratnje	1
Maloletne osobe sa porodicom	5
UKUPNO osoba	55
UKUPNO slu ajeva	47

III) Broj osoba kojima je priznat azil

Muskarci	7	
Žene	4	
Maloletne osobe bez pratnje	0	
Maloletne osobe sa porodicom	6	
UKUPNO osoba	11	10 osoba podnelo zahtev 2004.
UKUPNO slu ajeva	3	2 slu aja sa zahtevima podnetim 2004.

IV) Broj osoba koje su (prvostepeno) odbijene

Muskarci	19
Žene	5
Maloletne osobe bez pratnje	0
Maloletne osobe sa porodicom	2
UKUPNO osoba	24
UKUPNO zahteva (slu ajeva)	20

Onima kojima je UNHCR odbio zahtev za azil, IOM organizuje povratak u zemlju porekla. U 2005. postojao je samo jedan slu aj dobrovoljnog povratka tražioca azila. Jedan Albanac odustao je od zahteva za azil i dobrovoljno se preko IOM-a vratio u Albaniju.⁴⁶

⁴⁶ Grupa 484, Ljudska prava izbeglica, raseljenih lica, povratnika i azilanata u Srbiji i Crnoj Gori, Izveštaj za za 2005, maj 2006. radna verzija.

Osim UNHCR-a, organizacije koje pomažu azilantima su i Crveni krst Srbije i Crne Gore (koja se pomaže uglavnom sastoji od odeljenja i osnovnih životnih namirnica) i NVO „Amity“ (pruža psihosocijalnu pomoć) ali UNHCR uglavnom organizuje sve aktivnosti u vezi sa potrebama azilanata.

UNHCR nisu poznati slučajevi da je neki azilant pokušao da reši neko pitanje na sudu u Srbiji i Crnoj Gori. Pošto skoro da nemaju nikakva prava osim prava privremenog boravka, njihov status u zemlji je takav da se drže po strani dok su u UNHCR-ovoj proceduri, odnosno izbegavaju kontakt sa svim organima vlasti.

U slučaju da se azilant zbog nekog prekršaja ili, reči, krivih delova nađe na sudu, UNHCR mu organizuje besplatnu pravnu pomoć .

Pristup tržištu rada i socijalnim uslugama

Tražiocima azila i izbeglicama kojima je UNHCR priznao status, nemaju nikakva socijalna i ekonomska prava dok borave na teritoriji Srbije i Crne Gore. Mnogi rade na crno poljoprivredne i građevinske poslove i potpuno su nezaštićeni od eksploatacije ili prevare.

Dokumenta, izbor mesta stanovanja i slobode kretanja

Kao i prethodnih godina u Srbiji, tražiocima azila nemaju uređen boravak kod policije, već im policija toleriše boravak dok god se UNHCR brine o njima. UNHCR izdaje dve vrste ličnih dokumenata – za ljude koji su u proceduri za utvrđivanje izbegličkog statusa i za ljude kojima je priznat izbeglički status. U pripremi novog zakona o ličnoj karti, vlasti Srbije razmatraju mogućnost izdavanja ličnih karte za strance.

U Srbiji ljudi koji su ušli u proceduru UNHCR-a za priznavanje izbegličkog statusa mogu da se kreću po zemlji, uz prethodno odobrenje policije.

UNHCR je tražiocima azila obezbedio smeštaj u motelu „Hiljadu ruža“ (10 kilometara jugoistočno od Beograda) do decembra 2005. Nakon tog datuma, na osnovu ugovora sa jednom građevinskom firmom, UNHCR smešta azilante u radničke barake u delu Novog Beograda „Savski nasip“. Tu tražiocima azila imaju redovne dnevne obroke, ali su uslovi smeštaja generalno gori nego u motelu „Hiljadu ruža“. Ukoliko ima novca, tražilac azila može da plati privatni smeštaj, odnosno da iznajmi sobu ili stan.

Osobama kojima je priznat izbeglički status, UNHCR nudi 100 dolara mesečno kao pomoć za nalaženje sopstvenog privatnog smeštaja dok čekaju preseljenje u treću zemlju. Ne postoji ograničenja za mesto gde izbeglice mogu da potraže smeštaj, ali ih UNHCR savetuje da to bude Beograd ili njegova okolina zbog blizine kancelarije UNHCR-a.

Dešava se da ljudi napuste smeštaj UNHCR-a i ilegalnim putem nastave ka Zapadnoj Evropi, čak i u slučajevima kad im UNHCR nagovesti da će njihov zahtev za azil biti pozitivno rešen i da ih očekuje preseljenje u treću zemlju.

Pravo na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu

Deca azilanata imaju pravo samo na osnovno obrazovanje, a upisuju se samo u jednu osnovnu školu u Beogradu.

Troškove lečenja azilanata u lokalnim zdravstvenim institucijama pokriva UNHCR.

Preporuke:

- Vlasti Srbije i Crne Gore treba što pre da usvoje republičke zakone o azilu u skladu sa meunarodnim i evropskim standardima. Treba eliminisati mogućnost vraćanja azilanta na teritoriju gde bi mogao da bude izložen progonu (refoulement).
- Treba uspostaviti prateće institucije, centre za prihvatanje azilanata, formirati državna tela i stručne službe koje bi preuzele ulogu koju sada ima UNHCR u zaštiti tražilaca azila;
- Posebnu pažnju treba posvetiti ulozi nevladinih organizacija u pružanju pravne i psihosocijalne podrške tražiocima azilantske zaštite
- Nužno je intenzivirati stručnu obuku za predstavnike vlasti, nevladinog sektora i medija u domenu meunarodne zaštite izbeglica.